



Haarlem

Juni 2016

Rekenkamercommissie
Haarlem

I.D. Mulders
rekenkamercom-
missie@haarlem.nl

2016/310986

Gemeente Haarlem

RKC Onderzoek Jaarstukken 2015

De vaart erin!

Eindrapport



Inhoud

Inleiding	2
Onderzoeksaanpak.....	2
Ander verloop van het onderzoek in 2015	2
Advies aan de raad	3
Aanbevelingen – samengevat.....	3
1. Algemeen.....	4
1.1 Financiële verantwoording.....	4
1.2 Beleidsverantwoording.....	5
Beleidsresultaten, doeltreffendheid en uitvoering.....	5
Bruikbaarheid en leesbaarheid van de verantwoording.....	6
Digipanel	7
1.3 Aanbevelingen.....	8
2 Financiële verantwoording	10
Financiële positie.....	10
Sociaal domein	10
Rente en schuldpositie.....	11
Afw waardering activa	11
Weerstandsvormogen en risico's.....	12
Het sociaal domein.....	13
Bedrijfsvoering.....	14
3 Beleidsverantwoording.....	15
Cluster Sociaal.....	15
Programma 1 Maatschappelijke participatie	16
Programma 2 Ondersteuning en Zorg	16
Programma 3 Werk en Inkomen.....	18
Cluster Fysiek.....	19
Programma 4 Duurzame Stedelijke Vernieuwing.....	19
Programma 5 Beheer en Onderhoud	20
Cluster Burger en Bestuur	21
Programma 6 Burger, Bestuur en Veiligheid	21
4 Bestuurlijke reactie.....	23
5 Nawoord.....	29

Inleiding

Met de jaarrekening en het jaarverslag legt het college verantwoording af over wat hij met zijn bevoegdheden en de publieke middelen heeft gedaan en tot welke resultaten dat heeft geleid. De raad beoordeelt de rapportage en oordeelt of de stukken worden vastgesteld, waarmee het boekjaar 2015 wordt afgesloten en het college decharge wordt verleend. De jaarstukken zijn voor de gemeenteraad dus een belangrijk instrument in het uitoefenen van zijn controlerende taak. Met de jaarstukken kan de gemeenteraad nagaan of het college de prestaties heeft geleverd en de doelstellingen gerealiseerd zoals die in de begroting zijn afgesproken.

In het beoordelen van de jaarstukken wordt de raad ondersteund door de accountant en door de rekenkamercommissie. De raad stelt de accountant aan en specificeert jaarlijks de opdracht tot onderzoek naar *rechtmatigheid* en getrouwheid van de jaarrekening. De rekenkamercommissie beoordeelt complementair aan de accountantscontrole de *doelmatigheid* en *doeltreffend* van het door het college gevoerde beleid. De rekenkamercommissie richt zich hierbij vooral – maar niet uitsluitend – op de beleidsmatige verantwoordingsinformatie in het jaarverslag.

Onderzoeksaanpak

Centraal in het onderzoek van 2015 staan de financiële verantwoording, de gerealiseerde beleidsresultaten in verhouding tot de beoogde resultaten, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de verantwoording van de besteding van middelen in relatie de maatschappelijke effecten.

Het onderzoek naar de jaarstukken is primair uitgevoerd door hierover schriftelijke vragen te stellen aan de ambtelijke organisatie. De antwoorden hierop zijn gebundeld in de bijlage ‘Vragen en Antwoorden RKC Beoordeling Jaarstukken 2015’. Vervolgens heeft de RKC over de jaarstukken een gesprek gevoerd met de externe accountant en met de Wethouder Financiën.

Het jaarverslag heeft natuurlijk ook een functie in de verantwoording naar de burgers van Haarlem. De RKC heeft daarom niet alleen beoordeeld hoe de prestaties zijn toegelicht, maar ook of er voldoende en toegankelijke informatie wordt gegeven over de effecten van beleid die hiermee binnen de Haarlemse samenleving zijn gerealiseerd.

Ander verloop van het onderzoek in 2015

Door de decentralisaties in het sociale domein is de totstandkoming van de jaarstukken vertraagd. De raad is hierover de afgelopen maanden regelmatig geïnformeerd. Dankzij een open verstandhouding, een flexibele houding aan beide zijden en goede werkafspraken met het college heeft de rekenkamercommissie haar onderzoek desondanks kunnen doen. Bijzonder is de publicatie van de jaarstukken plaatsvond nadat de Kadernota 2016 was gepresenteerd.

De rekenkamercommissie heeft op 6 april van het college de voorlopige stukken ontvangen. Hierin ontbraken nog belangrijke delen van de beleidsmatige informatie binnen en buiten het sociale domein en ook de financiële informatie was incompleet. Bovendien had de commissie nog niet de beschikking over het rapport van bevindingen van de accountant. Dit betekende enerzijds dat de rekenkamercommissie onderzoek moest doen op basis van incomplete informatie en niet over de definitieve jaarstukken of het accountantsrapport kon beschikken voor afronding van dit rapport. Anderzijds kon de commissie de voorlopige informatie laten bezinken en ook de ambtelijke organisatie meer tijd bieden voor de beantwoording van vragen. Ook het college heeft de langere doorlooptijd kunnen benutten om delen van het eerste commentaar van de rekenkamercommissie te verwerken in de definitieve versie. Op 23 en 28 juni hebben de gesprekken met respectievelijk de wethouder van Financiën en de accountant plaatsgevonden. Op 24 juni is het concept-rapport aangeboden aan het college voor de bestuurlijke reactie. Hierop heeft het college snel gereageerd,

waarna op 1 juli het onderzoeksverslag inclusief die reactie en het nawoord konden worden aangeboden voor bespreking in de raadscommissies op 7 juli en raadsbehandeling op 14 juli.

Om in de toekomst nog beter te kunnen inspelen op de behoeften van de raad zal de rekenkamercommissie met ingang van het onderzoek naar de jaarstukken over 2016 de raad om aandachtspunten vragen. Deze uitvraag zal worden gecombineerd met de raadsmarkt over de onderzoeksonderwerpen.

Advies aan de raad

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- Conform het verwachte advies van de accountant de jaarrekening en het jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2015 vast te stellen;
- De aanbevelingen van de RKC te bespreken en de overgenomen aanbevelingen als opdracht bij het college neer te leggen;

Aanbevelingen – samengevat

Hieronder de korte weergave van de aanbevelingen, die op bladzijde 8 verder worden uitgewerkt. De rekenkamercommissie beveelt aan:

- 1 De stabiele ontwikkeling van de financiële positie te borgen. De afgelopen jaren is de organisatie financieel veel beter 'in control' gekomen, nu is het zaak het behoud van deze controle te borgen.
- 2 Focus te leggen op effectieve beleidsuitvoering. De organisatie kan door professionalisering meer grip op de uitvoering krijgen.
- 3 Een nadere analyse te plegen op het resultaat in het sociaal domein en daarbij ook in te gaan op onder meer de oorzaken van de onderbestedingen in 2015 en de mogelijke effecten hiervan in 2016 en volgende jaren.
- 4 Een verdere verbeteringslag op leesbaarheid en bruikbaarheid van P&C-documenten te plegen. Het doel is nog niet bereikt.
- 5 Het digipanel te optimaliseren. Het digipanel moet actief representatief worden gemaakt om als betrouwbare beleidsindicator dienst te kunnen doen.

1. Algemeen

In dit onderdeel de bevindingen op hoofdconclusies ten aanzien van de financiële en beleidsmatige verantwoording en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie die daaruit voortvloeien.

In 2015 voerden de decentralisaties in het sociale domein de boventoon in het gemeentebestuur. Terecht, want het is een operatie van unieke omvang die raakt aan de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Tegelijkertijd bleven ook alle andere verantwoordelijkheden bestaan. Ook daar werden resultaten geboekt. Zo werden onder meer veel vluchtelingen en statushouders (vluchtelingen met een verblijfsvergunning) opgevangen, zijn woningbouwprojecten afgerond en nieuwe voorbereid, is nieuwe opvang gerealiseerd voor dak- en thuislozen, is de 3D makerszone geopend, werd er een inhaalslag gemaakt met gebiedsontwikkeling in Haarlem-Oost, zijn scholen begonnen met het vergroenen van schoolpleinen, is de herinrichting van de Oudeweg afgerond en is het wijkcontract Indische Buurt Noord afgesloten. Ondertussen werd de schuld van de gemeente Haarlem volgens afspraak weer een stukje verder verminderd en werden bezuinigingen gerealiseerd, terwijl de dienstverlening verder werd verbeterd en Haarlem werd beloond met de titel Digiproofste stad van Nederland.

Deze resultaten mogen er zijn en wil de rekenkamercommissie niet onvermeld laten. De aard van dit onderzoek is echter een kritische blik op de jaarstukken en wat daaruit volgt is een kritische bespreking met de titel *De vaart erin!* De titel mag enerzijds worden geïnterpreteerd als oproep vaart te houden in de zaken die goed gaan en anderzijds als oproep vaart te brengen in zaken die beter kunnen. De titel sluit aan op die van het vorige onderzoeksverslag *Onderweg* in de zin dat het college nog op de goede weg is en met focus op concrete resultaten nog verder zal komen.

Vorig jaar constateerde de rekenkamercommissie dat de organisatie op meerdere aspecten meer *in control* was gekomen. De financiële positie was verbeterd, de kosten van externe inhuur verlaagd, de vastgoedadministratie was beter op orde en met betrekking tot risicomanagement en integriteitsbeleid waren belangrijke stappen gezet. Uit het onderzoek van dit jaar blijkt dat de behaalde resultaten veelal zijn behouden, maar dat wellicht extra inzet vereist is om de uiteindelijke doelen volledig te realiseren. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de stijgende lijn in de kwaliteit van de verantwoording was gestagneerd. Dit beeld ziet de rekenkamercommissie ook in 2015 bevestigd, al is het traject nog niet voltooid. Nog altijd is de informatie niet adequaat en ook niet voldoende om de resultaten goed te kunnen beoordelen. Wel constateert de rekenkamercommissie op basis van de cijfers van het college dat realisatie van sommige beleidsdoelen (38% nog niet (volledig) gerealiseerd) en met name investeringen (64% niet gerealiseerd) achter blijven.

1.1 Financiële verantwoording

In 2015 laat de jaarrekening een positief resultaat zien van € 6,6 mln. met een voorstel tot bestemming van een bedrag-€ 1,4 mln. in mindering op het bruto resultaat, zodat Haarlem een resultaat na gewenste bestemming heeft van € 5,2 mln.

2015 is het jaar waarin de gemeenten een grote verantwoordelijkheid hebben gekregen voor vele beleidsterreinen in het sociaal domein en de daarbij beschikbaar gestelde middelen. Door de omvang van de operatie was al snel bekend dat dit vertraging in het leveren van de jaarstukken zou betekenen. Per begin april was een bedrag van € 52 mln. aan middelen sociaal domein nog niet verantwoord, dan wel gecontroleerd. Dat bedrag was medio juni al teruggebracht tot 20 miljoen, maar zal thans al weer lager zijn (zie ook pag. 8 onder 1.) Over het resultaat op het sociaal domein kan na controle door de accountant pas een uitspraak worden gedaan. Hiermee sluit Haarlem aan bij de landelijke trend waaruit blijkt dat gemeenten veel geld overhouden op het sociaal domein. Van belang is stil te staan

bij de vraag of er inmiddels afdoende maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat er ook in 2016 veel geld overgehouden wordt.

Alhoewel het eerste beeld positief is, plaatst de rekenkamercommissie enkele kanttekeningen. Het positieve resultaat wordt mede gekleurd door de historisch lage marktrente, waardoor de rentelasten over de omvangrijke schuld laag uitgevallen zijn. Het op termijn weer stijgen van de marktrente vertegenwoordigt een risico.

Tevens merkt de rekenkamercommissie op dat het financiële beeld positief gekleurd is, door het achterwege laten van geplande investeringen. Dit roept de vraag op of het in de komende periode alsnog verrichten van deze investeringen, niet zal leiden tot wederom een verslechtering van de schuldpositie van de gemeente. Het college heeft in de Kadernota 2016 al aangegeven dat de komende jaren een inhaalslag plaatsvindt m.b.t. de investeringsachterstand. Dit zal leiden tot een verslechtering van de schuldpositie van de gemeente. De meerjarenprognose van de schuldontwikkeling die wordt gepresenteerd bij de begroting 2017, zal hierover meer uitsluitsel moeten geven.

Ten aanzien van het risicomanagement vraagt de rekenkamercommissie zich af of dit organisatiebreed in 2015 op het zelfde niveau geïmplementeerd is. In relatie tot het werken in regie zijn er zorgen over voldoende inzicht in en beheersing van de risico's en is het onduidelijk welke centrale eisen hieraan zijn gesteld en of alle diensten en afdelingen hieraan voldoen. Voorbeelden van projecten waarbij vragen zijn over de risicobeheersing zijn de Buitenrustbruggen en de Waarderhaven.

Ten slotte baart ook de praktijk rond de activering van kosten de rekenkamercommissie zorgen. Eerder dit jaar moest een winstwaarschuwing afgegeven worden, omdat kosten ten bedrage van ruim vier miljoen euro ten onrechte geactiveerd waren.

1.2 Beleidsverantwoording

De algemene punten over deel 1 en 2 van het jaarverslag worden hieronder verwoord. In plaats van ze per programma te herhalen zijn ze hieronder samengevoegd. De punten zijn van toepassing op alle programma's en betreffen voornamelijk de weergaven van de resultaten van beleid en de kwaliteit van de verantwoording. Omdat het college op het punt staat de set van indicatoren te herzien, gaat de rekenkamercommissie hier nogmaals op in.

Beleidsresultaten, doeltreffendheid en uitvoering

Op onderdelen is sprake van beperkte beleidsuitvoering. Dit blijkt onder andere uit de lage realisatiepercentages van de voorgenomen investeringen. Vertraging uit het voorgaande jaar is naar de mening van de rekenkamercommissie geen valide excuus, omdat vervolgens de vraag kan worden gesteld waarom in het voorgaande jaar vertraging is opgetreden, welke interventie daarop is gepleegd en waarom met de vertraging geen rekening kon worden gehouden in de plannen voor het onderhavige jaar?

Op basis van de smileys constateert de rekenkamercommissie voor de meerderheid van de beleidsvelden tevredenheid over de resultaten bij het college. Alleen bij programma 5 zijn de smileys niet overwegend groen gekleurd. De smileys kleuren echter ook groen als niet alle doelen zijn behaald, als er geen indicator beschikbaar is voor de effectiviteit van het beleid of als het verband tussen prestatie en doel onduidelijk is. De conclusies van het college zijn daardoor soms sterker dan op basis van de geleverde onderbouwing te verwachten zou zijn.

De rekenkamercommissie plaatst, net als in eerdere jaren, vraagtekens bij de inzet van smileys in het algemeen en bij de wijze waarop de kleurstelling tot stand komt. Een toegankelijke en beeldende presentatie van beleidsresultaten draagt uiteraard bij aan het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur, maar verhult soms ook nuances en de werkelijke stand van zaken.

Expliciete en gedetailleerde rapportage van resultaten per doel en prestatie kunnen prikkelen en daarmee bijdragen een effectieve en volledige beleidsimplementatie binnen budget en binnen de geplande tijd. Om dit te realiseren is het verder nodig om de beleidscyclus zorgvuldig te doorlopen. Daarin wordt de effectiviteit van verschillende instrumenten afgewogen, wordt de implementatie gemonitord en zo nodig tussentijds bijgestuurd en worden de verschillende prestaties periodiek geëvalueerd. Verder zou nadrukkelijker moeten worden ingezet op professionele (projectmatige) uitvoering waarin een goede voorbereiding wordt gecombineerd met een realisme.

Het college kan zelf verder bijdragen aan het resultaat door meer aandacht te geven aan beleidsevaluatie. Bijvoorbeeld door het optimaal benutten van de bevoegdheid tot 213a onderzoeken.

Bruikbaarheid en leesbaarheid van de verantwoording

De rekenkamercommissie doet ook onderzoek naar de bruikbaarheid van de beleidsinformatie en de leesbaarheid van het verslag. Het is van belang voor de raad om haar controlerende taak goed te kunnen vervullen. De commissie heeft hierover al vaker uitspraken en aanbevelingen gedaan en is op de hoogte van het verbetertraject Programmabegroting, indicatoren en benchmarks. De resultaten van deze werkgroep zullen op zijn vroegst zichtbaar zijn in de programmabegroting 2017-2021. De commissie is zeer verheugd over deze stevige inzet en veelbelovende aanpak van informatiewaarde. Echter, de resultaten daarvan kunnen nog niet worden beoordeeld en daarom neemt de rekenkamercommissie toch de ruimte enige aandachtspunten te benoemen:

- Indicatoren moeten relevant zijn voor het doel of de prestatie. Voorwaarde daarvoor is wel dat zowel het beoogde doel als de beoogde prestatie goed (SMART) zijn omschreven. Met name voor de beleidsdoelen geldt dat deze vaak niet concreet genoeg zijn geformuleerd. Beleidsindicatoren zijn een logisch onderdeel van het beleidsproces. Elke bestuurder of organisatie die grip op zijn proces wil hebben kiest of ontwikkelt kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren om relevante sturingsinformatie te genereren. Hoe lastig dit soms ook is. Daarmee kan de beleidsuitvoering worden gemonitord en bijgestuurd. Voor de raad zijn goede indicatoren vervolgens onmisbaar voor het vervullen van haar controlerende taak. De beschikbaarheid van goede indicatoren is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de beleidsmaker.
In alle programma's dit in het jaarverslag 2015 zijn voorbeelden van beleidsinzet waarbij dit onvoldoende is ingevuld.
- Belangrijk aandachtspunt bij de aanstaande wijziging van indicatoren is breuk die daardoor ontstaat in de ontwikkeling in de tijd van de indicatoren. Hetzelfde geldt voor indicatoren die worden vervangen door nieuwe indicatoren. Indien mogelijk moet hierbij ook historische informatie worden geleverd.
- Het ontbreekt aan overzicht bij de beleidsinformatie. Zo worden in de begroting de hoofdlijnen van het coalitieprogramma/bezuinigingen/nieuw beleid wel gepresenteerd, maar de rapportage over de resultaten hiervan in het jaarverslag sluit er niet op aan. Het programma Samen Doen! Bijvoorbeeld wordt in de begroting 2015, die kort op de laatste verkiezingen moest worden opgesteld, slechts beknopt geïntroduceerd. In bijlage 3 van de Kadernota 2015 werd het programma uitgebreider gepresenteerd. In het jaarverslag is geen goed overzicht beschikbaar over de voortgang en de resultaten van dit beleid. In het jaarverslag wordt wel over de voortgang gerapporteerd, maar de informatie is versnipperd en sluit inhoudelijk niet volledig aan op het overzicht uit de Kadernota 2015. In de Kadernota 2016, die inmiddels is verschenen, wordt wel verslag gedaan (Samen gedaan!), maar de lezer kan niet nagaan hoe het staat met de uitvoering van de twintig actiepunten uit de Kadernota 2015. De lezer kan niet beoordelen wat was voorgenomen, hoe het met de uitvoering staat en welke van de beoogde resultaten al dan niet reeds zijn bereikt. Doordat de Kadernota dit jaar eerder verscheen dan het jaarverslag, en het

college in de Kadernota deels ook heeft ingezet om verslag te doen, is de verwarring mogelijk alleen maar toegenomen.

- De huidige indeling noopt tot veel heen en weer geblader. Een andere indeling zou dit kunnen beperken door binnen programma's per doel te rapporteren in plaats van per beleidsveld. Hierdoor komen doel, effectindicator, prestaties en prestatie-indicatoren dichter bij elkaar te staan.
- Het is gewenst meer balans aan te brengen in de presentatie door het consequent toepassen van de indeling doelen-prestaties (met indicatoren) en daaronder de indeling 'wat hebben bereikt-wat hebben we niet bereikt – wat hebben gedaan –wat hebben we niet gedaan'. Dit is nu niet het geval, er ontbreken hier en daar onderdelen, en dat roept bij de lezer veel vragen op.
- Vergelijkbaarheid van verschillenden producten uit de P&C-cyclus kan worden bevorderd door in alle documenten over hetzelfde boekjaar dezelfde volgorde aan te houden en altijd prestaties of scores uit het verleden bij te voegen.
- De leesbaarheid zou verder kunnen worden verbeterd door het inzetten van een eindredacteur, iemand die niet betrokken is bij het opstellen van de tekst en deze daardoor van enige afstand kan bekijken. Hiermee kunnen foutjes, slechtlopende zinnen, verkeerd taalgebruik en moeilijk te volgen toelichtingen op berekeningen uit de jaarstukken worden gehaald. De aanwezigheid hiervan is zeer storend en leidt af van de inhoud van de stukken.
- Een digitaliseringsslag zal de jaarrekening ook gebruikersvriendelijker kunnen maken. De rekenkamercommissie adviseerde dit vorig jaar en de commissie is nog steeds van mening dat er snel stappen nodig zijn om de jaarstukken werkelijk digitaal en interactief te presenteren. Dit zou kunnen resulteren in een jaarverslag van beperkte omvang waarin er bijvoorbeeld doorgeklikt kan worden naar bestuursrapportages en beleidsnota's. De mooi vormgegeven interactieve pdf van de samenvatting van het jaarverslag 2014 is een goede eerste stap. Die bevat interne hyperlinks naar onderdelen van de samenvatting en externe hyperlinks naar het integrale jaarverslag. De aanbeveling van de rekenkamercommissie gaat echter verder en is erop gericht op het ontsluiten van de informatielaag onder het jaarverslag zoals beleidsnota's, uitsplitsing van financiële gegevens en indicatoren naar gebieden, de volledige risicoanalyse of meer gedetailleerde verantwoordingsinformatie over verbonden partijen of subsidierelaties. Voor de beleidsnota's is dit inmiddels gerealiseerd.

Digipanel

Het college heeft het omnibusonderzoek vervangen door het digipanel. Deze wijziging zorgt voor een breuk in de data die de ervaringen, meningen en tevredenheid van de bevolking weergeven. Hierdoor kunnen gegevens van voor 1 januari 2015 niet worden vergeleken met die van na 1 januari 2015. Als gevolg van de wijziging duurt het een aantal jaren alvorens er weer in tijd vergelijkbare data in de tijd beschikbaar zijn. De overstap naar digitale meting is in deze tijd uiteraard begrijpelijk. Wel wijst de rekenkamercommissie op de behoefte aan langjarige reeksen van indicatoren om ontwikkelingen te kunnen monitoren. Het college leunt in veel programma's zwaar op de resultaten van het digipanel als beleidsindicator en zal door de nieuwe aanpak opnieuw inzicht voor duiding van de scores moeten ontwikkelen. Het ontbreken van dit inzicht betekent dat er nu enige tijd met beperkte sturingsinformatie moet worden gewerkt. Dat is een ongewenste situatie. Reden te meer om extra inzet te plegen op het tijdig verkrijgen van de overige indicatoren. Met wijzigingen in de aanpak en de vraagstelling moet om bovenstaande redenen zeer terughoudend moeten worden omgegaan. Daarnaast vraagt de rekenkamercommissie aandacht voor de representativiteit van het digipanel voor de Haarlemse bevolking. Deelname aan het panel staat open voor alle Haarlemmers, maar niet alle inwoners zullen deze openstelling even laagdrempelig ervaren. Er zijn mensen zonder of met beperkte

toegang tot een computer en internet. Dit aandachtspunt geldt nog nadrukkelijker voor het sociale domein, waarin de betrokken burgers vooral de oudere, kwetsbare en minder zelfredzame burgers zijn. De RKC adviseert een actieve benadering om de representativiteit op voldoende niveau te brengen of alternatieven te ontwikkelen.

1.3 Aanbevelingen

- 1 *De stabiele ontwikkeling van de financiële positie te borgen.* De afgelopen jaren is de organisatie financieel veel beter ‘in control’ gekomen, nu is het zaak het behoud van deze controle te borgen. De resultaten over 2015 zijn positief, maar door fluctuaties in het verleden is de stabiliteit mogelijk nog niet geborgd. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan het college te vragen:
 - a) eerder dan in de volgende jaarrekening te rapporteren over de resultaten van de meer verfijnde en intensievere controle op de activa in de programma’s Sport, Vastgoed en Overhead plaatsvinden en om in het licht van het jarenlang ten onrechte activeren van kosten, om de nota activabeleid en de daaruit voortvloeiende praktijk, kritisch tegen het licht te houden.
 - b) de implementatie van het risicomanagement stevig door te zetten en het risicomanagement verder door te ontwikkelen opdat risicobewustzijn en –handelen geborgd is tot in de haarvaten van de organisatie.
 - c) de hoogte van de omslagrente te relateren aan de marktrente en systemen zodanig in te richten dat deze kunnen omgaan met een meer variabele omslagrente
- 2 *Focus te leggen op effectieve beleidsuitvoering.* De organisatie kan door professionalisering meer grip op de uitvoering krijgen. Om de beleidsuitvoering te versterken beveelt de rekenkamercommissie aan het college op te dragen:
 - a) meer aandacht te schenken aan het beleidsproces met SMART doelen/prestaties, management van het beleidsproces met daarin meer focus op doeltreffendheid;
 - b) onderzoek te doen naar concrete en praktische oorzaken van de vertraging in realisaties van onder andere investeringen en de conclusies daarvan gebruiken voor het versterken van de uitvoering;
 - c) de mogelijkheid van 213a onderzoek actiever te benutten en zo nodig meer budget daarvoor te alloceren.
- 3 *Nadere informatie over resultaten op het sociaal domein te verschaffen.* Op het moment van schrijven van dit rapport is nog ongeveer 20 mln. aan middelen op het sociaal domein niet juist gealloceerd. De oorzaak hiervan ligt buiten de gemeentelijke organisatie, toch is opheldering gewenst. Wel staat vast dat er in 2015 sprake was van onderbesteding. Voor een goede beoordeling door de raad en optimalisatie van het beleid beveelt de rekenkamercommissie de raad aan het college op te dragen zo spoedig mogelijk na het reces doch voor de begrotingsbehandeling de raad te informeren:
 - a) over de allocatie van de ongeveer 20 mln.
 - b) over de oorzaken en gevolgen van de onderbesteding in 2015 en de mogelijke consequenties daarvan voor 2016 en volgende jaren.
- 4 *Een verdere verbetering op leesbaarheid en bruikbaarheid van P&C-documenten te plegen.* Het doel is nog niet bereikt. De rekenkamercommissie wijst in dit rapport op diverse aandachtspunten met betrekking tot de leesbaarheid en bruikbaarheid in het algemeen en voor de controlerende taak in het bijzonder. De rekenkamercommissie beveelt aan:

- a) het college een reactie te vragen op deze punten
- b) de punten en de reactie mee te nemen in het traject van de werkgroep Informatiewaarde

- 5 *Het digipanel te optimaliseren.* Het digipanel moet actief representatief worden gemaakt om als betrouwbare beleidsindicator dienst te kunnen doen. In 2015 is het Omnibus onderzoek vervangen door het digipanel. De rekenkamercommissie beveelt aan het college op te dragen:
- a) extra inzet te plegen op het verbeteren van de representativiteit van het digipanel
 - b) zo spoedig mogelijk alternatieven te ontwikkelen, mocht het in 2016 niet mogelijk blijken het digipanel voldoende representatief te krijgen.

2 Financiële verantwoording

Financiële positie

De financiële positie van de gemeente is in 2015 verbeterd door het positieve resultaat en door een bescheiden groei van het eigen vermogen.

	2012	2013	2014	2015
Resultaat (x 1.000)	9.394n	-1.997v	-2.724 v	-6.599v
Algemene reserve (x1000)	40.901	23.630	26.109	24.989
Schuldquote (%)	123%	130%	126%	104%
Weerstandratio	1,9	1,06	1,9	2,1

v=voordelig, n=nadelig

Op alle programma's was het resultaat positiever dan begroot. Met name de lasten vielen lager uit dan begroot. De algemene reserve daalde licht, door diverse onttrekkingen en doordat vanuit het rekeningresultaat 2014 geen toevoeging aan de reserve heeft plaatsgevonden. De daling van de schuldquote is vertekend; Door de decentralisaties zijn budgetten op het sociaal domein toegevoegd aan het gemeentelijk budget waardoor de stijging van het budgetvolume heeft geleid tot een forse daling van de schuldquote.

De RKC constateert dat het aantal budgetoverschrijdingen in 2015, ten opzichte van 2014, fors (met ca. 40%) gedaald is. Hieruit mag worden afgeleid dat de budgetbeheersing verbeterd is. Het aantal door de accountant als onrechtmatig beoordeelde budgetoverschrijdingen (drie) is gelijk gebleven. De ontwikkeling is dus positief.

Daarbij maakt de rekenkamercommissie een paar kanttekeningen met betrekking tot het sociaal domein, de omslagrente, afwaardering activa en risicomanagement.

Sociaal domein

De decentralisatie in het sociaal domein heeft verstreckende gevolgen voor de verantwoording en controle bij zowel gemeenten als zorgaanbieders. De contractuele maatwerkafspraken tussen gemeenten en zorgaanbieders berustten in het eerste jaar van de decentralisatie nog niet op een wederzijdse ervaringsbasis, waardoor de nakoming van de afspraken door de zorgaanbieders en soms ook gemeenten meer communicatie, aandacht en tijd vragen teneinde tot een volledig, getrouw en rechtmatig beeld te komen van ingezette prestaties en middelen. Hierdoor is het voor gemeenten en zorgaanbieders veelal zeer moeilijk geworden om de jaarrekening 2015 binnen de daarvoor geldende termijnen op te stellen en te laten controleren door de accountant.

De gemeente Haarlem heeft vanaf 2014 gepoogd voorop te lopen bij het vormgeven van de financieel-administratieve processen en de verantwoordingsrelatie met de organisaties in het sociaal domein. De wijze waarop in een te korte tijd de overdracht van verantwoordelijkheid en middelen plaatsvond vanuit Den Haag heeft het eerste jaar van de overheveling van bevoegdheden en middelen onvermijdelijk mede geleid tot vertraging in de verwerking en verantwoording van inhoudelijke en financiële relatie tussen de gemeente en de gecontracteerde organisaties

Na de recente uitspraak van de rechter inzake de huishoudelijke ondersteuning in het kader van de WMO is het mogelijk dat de gemeente tekort is geschoten in het verstrekken van voldoende ondersteuning. De rekenkamercommissie beveelt aan te achterhalen of er een verband is met de

onderbesteding. Bij reparatie of bijstelling van het beleid, zal het mogelijk effect kunnen hebben voor alle geïndiceerden.

De RKC geeft aan dat een goede beheersorganisatie de eerste vereiste is voor verantwoord werken in regie. Het is de RKC niet duidelijk welke centrale eisen hieraan zijn gesteld en of alle diensten/afdelingen voldoen aan het eisenpakket.

Rente en schuldpositie

In 2015 is de omslagrente is 5% gebleven. De opbrengst van de omslagrente bedroeg € 15,2 mln. Voor 2016 bedraagt de rekenrente 4% (Investeringsplan 4,5%). Al in het rapport van 2013 wees de rekenkamercommissie op deze onnodig hoog opgevoerde kosten, die hoofdzakelijk een interne geldstromen zijn en die de financiële die het beeld van de financiële positie er niet duidelijker op maken.

Om deze reden en gezien de ontwikkeling van de marktrente is de rekenkamercommissie van mening dat een verdere verlaging van de omslagrente in 2017 in de rede ligt.

De rentelasten zijn gedaald van 19,1 mln. in 2014 naar 17,7 mln. in 2015. In 2014 was de gemiddelde rente 3,5% en in 2015 3,35%. De gemeente heeft voor € 32 mln. leningen afgelost en heeft geen nieuwe leningen aangetrokken in 2015. Vermeldt dient hierbij dat de gemeente op 5 januari 2016 een lening van € 10 mln. heeft afgesloten. Daarbij komt dat, net als in 2014, in 2015 de investeringen zijn achtergebleven bij de raming. In 2014 waren de achterblijvende investeringen voor de accountant de aanleiding op te merken dat deze mede de oorzaak waren van het verbeterde ratio voor weerstandsvermogen, maar dat daardoor bij die verbetering geen conclusies kunnen worden getrokken voor stabilisatie op lange termijn. Als de investeringen uiteindelijk wel worden gedaan wordt mogelijk wel een beroep gedaan op financiering. Ook nu blijft de vraag actueel welk effect de boeg golf¹ de komende jaren heeft op de schuldenpositie.

In de kadernota 2016 heeft het college inmiddels aangegeven dat de schuld gaat groeien in 2016/2017 ten gevolge van het inhalen van achterstanden in het Investeringsprogramma. De rekenkamercommissie acht het van belang, dat het lange termijn effect hiervan duidelijk wordt gemaakt, daar de accountant aangeeft de schuldenpositie van de gemeente als zeker zo belangrijk te zien voor de beoordeling van de financiële positie als de ratio weerstandsvermogen. Bij de presentatie van de kadernota in mei 2016 is aangegeven dat de helft van het positieve resultaat 2015 conform de gemaakte afspraken wordt ingezet ter reductie van de schulden.

Afwaardering activa

In 2015 is een bestaanscontrole uitgevoerd op de aanwezigheid van de materiële vaste activa. Uit de controle is gebleken dat materiële vaste met een economisch nut (waarvoor heffingen kunnen worden geheven) met een aanschafwaarde van € 6.349.000 onterecht op de balans zijn geactiveerd. De boekwaarde per 31-12-2015 van deze activa ad € 4.360.000 is in 2015 afgeboekt ten laste van de exploitatie. Bij de derde financiële bestuursrapportage moest daarom een winstwaarschuwing worden gegeven. Reeds in eerdere jaren heeft er een opschoning plaatsgevonden van de materiële vaste activa, voor omvangrijke bedragen. Het verbaast de rekenkamercommissie dat voor het boekjaar 2015 zulke omvangrijke bedragen wederom afgeboekt (en ten laste van het resultaat gebracht) zijn, waardoor het resultaat zich ook niet kon ontwikkelen conform de eerdere ramingen en een winstwaarschuwingen afgegeven moest worden.

¹ De boeg golf betreft uitgestelde investeringen van de investeringsjaren 2015 en daarvoor, die niet vallen onder de methodiek van het kasstroomplafond (het bedrag waarbij nieuwe investeringen gelijk zijn aan de afschrijvingslasten).

Voor met name activa in de openbare ruimte is er dit jaar sprake geweest van een meer verfijnde en intensievere controle op het bestaan. Uit nadere vragen die de rekenkamercommissie gesteld heeft aan het ambtelijk apparaat is gebleken dat de volgende oorzaken ten grondslag lagen aan de afwaarderingen:

- er werd jaarlijks een bedrag ten laste van de post IP riolering toegevoegd aan de begroting onderhoud wegen, straten en pleinen, voor met name de kosten van herbestrating. Niet aangetoond kon worden welke kosten hieruit gedekt werden en of deze kosten activeerbaar waren;
- er zijn algemene grondwateronderzoeken gedaan. De daaraan verbonden kosten waren niet toe te rekenen aan bepaalde activa. Deze kosten zijn dus onterecht geactiveerd;
- er is een bijdrage geweest aan voor het aanleggen van een persleiding. Die persleiding is geen eigendom van de gemeente Haarlem en er zijn geen afspraken over instandhouding;
- er zijn investeringen gepleegd in rioolpompen, die overgedragen zijn aan derden.
- er zijn (ten onrechte geactiveerde) kosten opgevoerd voor dagelijks onderhoud;
- er zijn (ten onrechte) inspectiekosten geactiveerd;
- er zijn (ten onrechte) kosten voor de groenstructuurplannen geactiveerd;
- er zijn kosten geactiveerd voor gemaakte uren, die niet toegerekend kunnen worden aan activa;
- er zijn (ten onrechte) kosten geactiveerd voor tijdelijke verkeersmaatregelen, procesbegeleiding en andere voorbereiding, terwijl het actief niet geactiveerd is.

De rekenkamercommissie heeft begrip voor de omstandigheid dat een bestaanscontrole een terugkerend verschijnsel is, waaruit correcties kunnen voortvloeien. Op voorhand is het ook niet onder alle omstandigheden evident welke kosten geactiveerd kunnen worden. Daar staat tegenover dat het soms wel helder is, dat er niet geactiveerd mag worden. Zo is duidelijk, dat er geen kosten geactiveerd kunnen worden als het eigendom van het activum bij een derde berust, zoals bij de persleiding en de rioolpompen het geval was. Ook het activeren van de kosten voor het opstellen van groenstructuurplannen ligt niet voor de hand.

De rekenkamercommissie vestigt de aandacht op deze afboekingen vanwege het financiële belang, maar ook omdat de gemeente Haarlem in onvoldoende mate greep lijkt te hebben op de juiste waardering van de materiele vaste activa. In het jaarverslag en de jaarrekening 2013 werd op blz. 272 verwezen naar intensieve bestaanscontroles in 2011 en 2012. En ook in 2013 moest voor een bedrag van ruim € 2,5 miljoen afgeboekt worden ten laste van het resultaat.

Uit de beantwoording van de vragen door het ambtelijk apparaat blijkt, dat naast de verfijning in de openbare ruimte, de komende tijd deze controle ook gaat plaatsvinden op de activa in de programma's Sport, Vastgoed en Overhead. De rekenkamercommissie beveelt aan de uitkomsten van deze controle eerder dan in de volgende jaarrekening te presenteren.

In het licht van het bovenstaande vraagt de rekenkamercommissie zich af of de nota activabeleid en de daaruit voortvloeiende praktijk, niet kritisch tegen het licht gehouden moet worden.

Weerstandsvormogen en risico's

Het gaat in de paragraaf weerstandsvormogen en risicobeheersing nadrukkelijk niet alleen om een inventarisatie en beschrijving van risico's en de middelen en mogelijkheden van de gemeente om deze op te vangen, maar ook de processen en systemen waarmee de gemeente de risico's beheerst.

De gerealiseerde weerstandratio bedroeg in 2013 1,1 en in 2014 1,9. Inmiddels is deze weer gestegen naar 2,1.

De Rekenkamercommissie constateerde dat er in 2014 een significante verbetering is gemaakt in het

risicomanagement. In 2015 lijkt deze lijn zich gecontinueerd te hebben, maar de RKC tekent hierbij wel aan dat er signalen zijn (afwaardering materiële vaste activa, afboeking debiteuren, Waarderhavenproject) dat het niveau van risicobeheersing niet overal voldoende is. De sturingsmogelijkheden op de top tien risico's leken, naar mening van de RKC, in de jaarrekening 2014 beperkt, daar zes van top tien risico's niet te vermijden risico's in zich hadden. In 2015 is het aantal onvermijdelijke risico's in de top tien met externe oorsprong afgenomen van zes naar twee.

In hoeverre het risicomanagement invloed heeft op de hoogte van de kans dat een risico zich voordoet, het financiële gevolg daarvan en de impact (=kans x financieel gevolg) ervan is niet altijd op te maken uit de weerstandsparagraaf. Niet bij elke post is een onderbouwing bijgevoegd. Ook is bij een aantal risico's geen relatie tussen risico en de omvang van het financiële gevolg aangegeven.

Een aantal posten heeft geen toelichting op de maatregelen die genomen worden of zijn om het risico te beheersen. Dit acht de RKC verontrustend, omdat niet zichtbaar is of en hoe het risico beheerd en beheerst wordt. De RKC acht de kwaliteit van de risicoanalyse nog niet toereikend.

Posten zonder toelichting bij 'Maatregelen':

R1132: Uitval ICT-systemen

R1130: Gevoelige informatie komt op straat te liggen

R1129: Vertraging uitfasering papieren archief

R72: Stijging uitkeringsgerechtigden

R1133: Het verlopen van een bestemmingsplan; geen leges kunnen heffen

R1078: N.B. Hier volstaat naar mening van de RKC het ontbreken van maatregelen

R1171: Verkeerde uitbetaling door de gemeente Haarlem

Het college geeft zelf al aan dat de doorontwikkeling van risicomanagement een ontwikkelopgave is. In antwoord op vragen geeft het college aan, dat om de risico-onderbouwing t.b.v. de begroting 2017 te versterken, als onderdeel van het verbeterprogramma, kans-inschatting bij het professionaliseringstraject extra aandacht zal krijgen.

De rekenkamercommissie onderschrijft de aandacht die het college gaat geven aan de daadwerkelijke en volledige beleidsuitvoering, dus totdat het risicomanagement volwaardig is ingevoerd en is geborgd. Belangrijke stappen zijn gezet, maar het beoogd eindresultaat is nog niet bereikt. Het huiswerk ten behoeve van een degelijk onderbouwde risicoanalyse moet met prioriteit gemaakt worden.

De RKC dringt aan bij de volgende professionaliseringsslag op het in acht nemen van de volgende kaders:

-Is de risico-inventarisatie volledig?

-Is de risico-inschatting te onderbouwen, c.q. is de wijziging t.o.v. het vorige jaar toe te lichten?

-Zijn de maatregelen ter beheersing van risico vroegtijdig vormgegeven en geïmplementeerd?

-Hebben in het verleden genomen maatregelen effect gehad?

-Wanneer is het risico beëindigd en op grond waarvan kan de constatering gedaan worden dat het risico is beëindigd?

De risico-inventarisatie wordt daarmee een in het jaar voortschrijdend document met inzicht in de mutaties. Het is van belang hier voldoende capaciteit voor vrij te maken.

Het sociaal domein

De risico's binnen het sociaal domein van de gemeente Haarlem zijn in 2014 geschat op € 3,5 mln. Dit bedrag wordt afgedekt binnen de algemene reserve sociaal. Met betrekking tot de risico's binnen

het sociaal domein beveelt de RKC aan om deze in 2016 spoedig na afronding van de werkzaamheden met betrekking tot jaarrekening te actualiseren, zodat de onderbouwing van de risico's in het sociaal domein, die nu op € 3,5 mln. geraamd wordt, snel meer gestalte krijgt.

Bedrijfsvoering

Integriteit

Gedurende 2014 is in de organisatie een beweging ontstaan waarin er meer gestructureerde aandacht is voor integriteit. De Rekenkamercommissie ziet risicomanagement en integriteit in elkaars verlengde. Kwetsbaarheid in de integriteit kan risico verhogend werken. Voor beide thema's geldt, naar mening van de RKC, dat er in 2015, na de start ervan in 2014, verdere progressie gemaakt is. Voor 2016 en volgende jaren blijft er nog een omvangrijke taak voor implementatie en onderhoud. Het pakket aan trainingen dat thans aan de organisatie wordt aangeboden stemt tot tevredenheid.

Zandvoort

Bijzondere aandacht verdient in 2015 de ambtelijke samenwerking met de gemeente Zandvoort. Het is een delicaat proces, waarin de raad, naar mening van de rekenkamercommissie, frequenter over geïnformeerd dient te worden.

3 Beleidsverantwoording

In het algemene deel verwijst het college naar de Kadernota 2016 voor de terugblik op de eerste helft van de collegeperiode en worden de vier dimensies van het coalitieprogramma op hoofdlijnen en voorbeelden doorgenomen.

Bij het interbestuurlijke toezicht krijgt de gemeente op de drie voor Haarlem relevante toezichtsgebieden van de provincie de beoordeling redelijk adequaat tot adequaat. De op het vlak van omgevingsrecht door de provincie geformuleerde verbeterpunten sluiten goed aan bij de aanbevelingen van de rekenkamercommissie met betrekking tot beleidsuitvoering: heldere en meetbare doelstellingen, een uitvoeringsprogramma met concrete activiteiten en koppeling tussen activiteiten en gestelde prioriteiten en doelen.

In de beleidsverantwoording wordt het inhoudelijk verslag over de zes beleidsprogramma's besproken. De rekenkamercommissie constateert dat het verslag niet volledig aansluit op de begroting. Niet alle onderdelen die in het algemeen deel van de begroting werden gepresenteerd komen terug, wat de controle op de realisatie bemoeilijkt. Voorbeelden zijn: sociaal domein, bezuinigingen en nieuw beleid. Deze zijn vaak wel versnipperd terug te lezen, maar niet overzichtelijk en integraal, terwijl de onderwerpen wel die aandacht verdienen c.q. vereisen.

In het totaaloverzicht van realisaties van doelen en prestaties binnen de 7 programma's wordt de complete realisaties van respectievelijk 62 en 75% gepresenteerd. Uit vergelijking door de RKC blijkt dat deze scores iets lager zijn dan in 2014. Naar aanleiding van een vraag over deze ontwikkeling wordt vanuit de organisatie aangegeven dat het beoordelen van deze geaggregeerde scores niet zo zinvol is. Ons advies luidt om deze reden de totaalscores voortaan niet meer zonder verdere duiding te presenteren.

De implementatie van het investeringsplan is onvoldoende met een gemiddeld realisatiepercentage van 46%. Een vergelijking met 2014 is door de nieuwe programma indeling lastig. Over het geheel was het percentage in 2014 58%, wat duidt op een verslechtering in 2015. Per programma bekeken zijn de fluctuaties tussen 2014 en 2015 erg groot. De geleverde verklaringen klinken aannemelijk, maar vragen desondanks om nader onderzoek. De RKC adviseert de oorzaken van de lage realisaties en fluctuaties te achterhalen om zo meer grip op de beleidsuitvoering te krijgen.

Er is meer aandacht nodig voor toegezegd 213a onderzoek. Het enige onderzoek dat voor 2015 was aangekondigd is vanwege capaciteitsgebrek niet uitgevoerd. Ook in voorgaande jaren werd vertraging van deze onderzoeken gemeld. Het 213a onderzoek is een waardevol instrument van het college, dat actief en vaker zou moeten worden ingezet, om zelf nadrukkelijker de vinger aan de pols te houden waar het de effectiviteit van het beleid betreft.

Cluster Sociaal

Binnen het cluster sociaal wordt de effectiviteit van de beleidsinstrumenten (prestatie of 'wat hebben gedaan') vaak op zichzelf staand beoordeeld, los van het te bereiken doel. De bijdrage van het instrument aan het behalen van het doel is niet altijd evident. De vraag die dan kan worden gesteld is of wel de meest doeltreffende instrumenten zijn gekozen.

In de inleiding van dit cluster staat dat waar dat nodig is tijdig ondersteuning wordt geboden in de vorm van een laagdrempelige voorziening waar geen indicatie voor nodig is. Op dezelfde bladzijde staat echter dat ondersteuning gaat over maatwerk aan voorzieningen en zorg, '*veelal alleen toegankelijk met een indicatie*'. Deze stellingen lijken onderling tegenstrijdig.

Bij sociale zaken geldt het Poortmodel. Kenmerk van dit model is dat Haarlemmers die zich melden voor een uitkering worden begeleid naar werk. Voor Haarlemmers die al langer in een uitkering zitten, wordt op dit vlak nauwelijks een inspanning gedaan. Van dit laatste aspect wordt geen gewag gemaakt.

Onder het kopje Decentralisatie AWBZ staat, dat veel burgers dezelfde begeleiding kregen als in de jaren daarvoor. Dit is voor nieuwe cliënten mogelijk niet het geval, zo blijkt uit antwoorden op vragen gesteld door de rekenkamercommissie.

Programma 1 Maatschappelijke participatie

Bij het beleidsveld Bevorderen zelfredzaamheid (1.2) stelt het college onder het vierde doel 'minder gezondheidsverschillen tussen stadsdelen en groepen' dat zij meer zicht heeft gekregen op de effectiviteit van de diverse gezondheidsprogramma's. Deze kennis wordt benut bij de inzet van programma's in de toekomst. Dit soort inzicht in de effectiviteit van beleidsinstrumenten zou veel meer benut kunnen en moeten worden bij alle programma's, in ieder geval in de drie beleidsvelden van programma 1. Overigens constateert het college ook zelf dat de gezondheidsverschillen niet kleiner zijn geworden, omdat duidelijk is dat de invloed van overheid op de gezondheidsverschillen beperkt is. De vraag rijst daarom of het wel zinvol is om hier verder op in te zetten.

In de voetnoot van de tabel worden ontwikkelingen in indicatoren verklaard met de overstap naar het digipanel, terwijl in de tabel zelf nog het omnibusonderzoek als bron staat vermeld.

Onder hetzelfde beleidsveld is ter ondersteuning van vrijwilligers een vertrouwenspersoon beschikbaar voor het aangeven van misstanden en gevoelens van onvrede met het vrijwilligerswerk. Deze vertrouwenspersoon heeft in 2015 geen meldingen ontvangen. Op de vraag aan de organisatie wat hiervan de reden was (vraag 38 in de bijlage) kwam geen bevredigend antwoord. Het is naar de mening van de rekenkamercommissie wel van belang de reden hiervan alsnog te achterhalen, om zodoende de inzet aan te passen of te staken.

Met betrekking tot het beleidsveld Advies en ondersteuning (1.3) wordt duidelijk dat het niet is gelukt de overbelasting van de mantelzorgers terug te dringen, er is zelfs sprake van een toename. Dit staat in schril contrast tot de extra inzet en activiteiten. Bij de prestatie-indicator op blz. 41 staat dat het aantal mantelzorgers dat ondersteund wordt bijna is verdubbeld. Deze inspanning lijkt dan niet effectief te zijn. Daarbij kan gezien de realisatie en de wetenschap van de decentralisaties een vraagteken worden geplaatst bij deze streefwaarde van 9% (een daling ten opzichten van 2014), terwijl 16% werd gerealiseerd.

Ter facilitering van mantelzorgers kan een mantelzorgcompliment worden verstrekt. Dit wordt al langere tijd gedaan, maar onduidelijk is op welke wijze en in welke mate dit bijdraagt aan de ondersteuning van mantelzorgers? Goede ondersteuning is uiteraard belangrijk, maar welke ondersteuning gewenst is en wat er al wordt gedaan, wordt niet duidelijk. Zo wordt ook niet duidelijk wat de afspraken met Tandem zijn die de werkwijze bepalen.

Programma 2 Ondersteuning en Zorg

In de inleiding op programma 2 stelt het college, dat de gemeente in 2015 deze zorg heeft geleverd met zo min mogelijk veranderingen voor de burgers. Dit gaat niet op voor het onderdeel huishoudelijke ondersteuning, waar door bezuinigingen het budget met 40% werd verlaagd en ook dat verlaagde budget niet volledig werd besteed. Het college geeft in de inleiding aan dat de wijziging in het sociaal domein mogelijk de verklaring is voor het toegenomen aantal overbelaste mantelzorgers. De rekenkamercommissie acht dit plausibel en adviseert de oorzaken van de toegenomen overbelasting nader te onderzoeken.

Het eerste doel van beleidsveld 2.1, het borgen van de tevredenheid kwetsbare Haarlemmers om thuis te kunnen blijven wonen en participeren, is te algemeen geformuleerd. Het wordt hier niet duidelijk wat het college concreet wil bereiken. De rekenkamercommissie adviseert het doel concreter te formuleren door daarin een norm op te nemen voor de mate waarin de geboden voorzieningen Haarlemmers in staat stellen om langer thuis te blijven wonen en hun tevredenheid over de geboden voorzieningen als prestatie-indicator te handhaven. In het huidige jaarverslag is als effectindicator is opgenomen de vraag in hoeverre de cliënten vinden dat de geboden maatwerkvoorzieningen bijdragen aan het zelfstandig kunnen blijven wonen en het kunnen meedoen in de maatschappij. De realisatie in 2015 is echter niet in de jaarrekening opgenomen. Dit is uiteraard onwenselijk voor goede sturing en controle. Dit betekent volgens de rekenkamercommissie tevens dat de kleur van de smiley nog niet kan worden vastgesteld.

De passage over huiselijk geweld onder beleidsveld Opvang en beschermd wonen (2.2) roept veel vragen op. Door een andere manier van registreren is het aantal hulpvragen dat bij Veilig Thuis binnenkomt met betrekking tot huiselijk geweld gedaald van 4.259 in 2014 naar 431 in 2015. Tegelijkertijd zijn er echter 2971 meldingen gedaan bij de politie die tot 523 processen-verbaal hebben geleid, zo blijkt uit het antwoord op vragen gesteld door de rekenkamercommissie. Deze zorgmeldingen van de politie worden ook allemaal bij Veilig Thuis gemeld en daar met inzet van extra middelen worden weggewerkt. Onduidelijk is of de zorgmeldingen van de politie niet Veilig Thuis ook worden geregistreerd als hulpvragen.

In 2015 is het MCDK opgericht (Multidisciplinair Centrum Kindermishandeling). De ambitie van dit centrum is een aanpak tegen kindermishandeling te bieden. Daarbij staan de snelheid van handelen en de veiligheid van het kind voorop. Uit het jaarverslag komt niet naar voren hoe deze aanpak er in de praktijk uit ziet en wat er is veranderd ten opzichte van de situatie daarvoor. Duidelijke prestatie-indicatoren ontbreken. Een van de taken van het politieapparaat is overigens het snel kunnen handelen om de veiligheid van burgers te waarborgen. Hoe MCDK en politie zich tot elkaar verhouden op dit vlak wordt niet duidelijk. De deze onduidelijkheden is de kleurstelling van de iconen niet te beoordelen.

In het licht van het bovenstaande heeft de rekenkamercommissie ook vragen over de afname van het aantal Ondertoezichtstellingen (OTS) vermeld onder beleidsveld Jeugdbescherming & jeugdreclassering (2.3). De afname zou ook het gevolg kunnen zijn van eventuele achterstanden bij Veilig Thuis. In de eerste helft van 2015 zijn 35 zaken bij de Beschermingstafel ingebracht. Dit aantal lijkt erg laag af bij het aantal van 2971 meldingen van de politie en zelfs bij het aantal van 431 dat bij Veilig Thuis is geregistreerd. Het is daarom te vroeg te concluderen dat het aantal OTS-sen is afgenomen door de oprichting van de Beschermingstafel.

Onder beleidsveld 2.3 ontbreken in de voorlopige versie de indicatoren volledig. Ook zijn niet alle gehanteerde indicatoren relevant. Het absolute aantal klanten met inkomensondersteuning levert geen relevante informatie als het doel 'tijdelijke inkomensondersteuning' is. Is het doel zoveel mogelijk mensen tijdelijke inkomensondersteuning te bieden of binnen de doelgroep 100% te bereiken? Er kan immers ook geredeneerd worden dat het juist positief is, als een gering aantal inwoners van Haarlem een beroep moet doen op de tijdelijke inkomensondersteuning. Meer betekent in dit geval niet beter. Net zomin is het aantal tijdige afhandelingen van aanvragen tot inkomensondersteuning een relevante indicator voor de mate waarin de gemeente erin is geslaagd het Poortmodel in te voeren. Uiteraard is een tijdige afhandeling van groot belang, maar het zegt weinig de mate waarin het Poortmodel is ingevoerd en ook niets over de doeltreffendheid van het model. Onduidelijk blijft hoeveel procent van aanvragers succesvol is begeleid naar het genereren van eigen inkomen?

Programma 3 Werk en Inkomen

Sinds 1 januari 2015 is door de invoering van de Participatiewet geen instroom op de sociale werkplaats meer mogelijk. Het is de bedoeling dat mensen die voorheen een Wsw-indicatie zouden hebben gekregen nu instromen in regulier werk bij een reguliere werkgever met behulp van loonkostensubsidie. Daartoe is een landelijk sociaal akkoord gesloten.

Hoe deze belangrijke wijziging in de Haarlemse praktijk heeft uitgewerkt zijn is uit het jaarverslag niet op te maken. Onduidelijk is hoeveel mensen dat het betreft of welk percentage daarvan met behulp van een loonkostensubsidie succesvol naar regulier werk is bemiddeld. Onduidelijk blijft ook welke prestaties de gemeente hiervoor heeft verricht.

Verder ontbreken gedifferentieerde cijfers over plaatsingen op de arbeidsmarkt. Het totale aantal plaatsingen is 529, maar het is onduidelijk of het hier gaat om mensen die via het Poortmodel zijn geplaatst, mensen die anders een Wsw-indicatie zouden hebben gehad, of mensen die al langer bij Sociale Zaken stonden ingeschreven.

Wat ook niet duidelijk wordt, is wat er wordt gedaan voor werkzoekenden die buiten het Poortmodel vallen, het gaat hierbij om mensen die langer werkloos zijn en een uitkering krijgen.

Bij prestatie 2c Beschutte werkplek voor mensen met een reeds afgegeven Wsw-indicatie wordt wel vermeld dat er een pilot van beperkte omvang is gestart. Deze mensen komen niet voor een reguliere werkplek in aanmerking komen, omdat zij uitsluitend in een beschutte werkomgeving met aangepaste werkomstandigheden kunnen werken. Wat hiervan de (voorlopige) resultaten zijn wordt niet duidelijk.

De Participatiewet maakt ook het mogelijk een tegenprestatie te vragen voor het ontvangen van een uitkering. In Haarlem is het doen van een tegenprestatie vrijwillig, niet verplicht. Cijfers hierover ontbreken. Sommige mensen willen juist graag een tegenprestatie verrichten. Een doel zou kunnen zijn om die mensen te faciliteren.

Er zijn voor dit beleidsveld (3.1) te weinig effect- en prestatie-indicatoren beschikbaar.

Bij het beleidsveld Inkomen (3.2) is als effectindicator opgenomen *het aantal Haarlemmers met een inkomensondersteuning*. Dit aantal wordt echter voor het overgrote deel bepaald door de staat van de economie en door beleid van het Rijk. De gemeente oefent hier weinig invloed op uit.

Bij het minimabeleid (beleidsveld 3.3) ontbreken gegevens over het aantal mensen dat in aanmerking komt voor het minimabeleid. Daardoor is onbekend in hoeverre de doelgroep ook gebruik maakt van de voor hen in het leven geroepen regelingen. Voor een deel zijn deze cijfers ook niet beschikbaar omdat ook mensen die werken in aanmerking kunnen komen voor inkomensondersteuning in het kader van het minimabeleid. Wel zijn er cijfers beschikbaar van de mensen die zijn ingeschreven bij sociale zaken en een uitkering ontvangen. Dit zijn er 3589, terwijl er 2596 minimaregelingen zijn toegekend. Een verklaring voor dit verschil ontbreekt.

Kinderen met de Haarlempas laten deelnemen aan sport en cultuur is een goed doel, maar de bijdrage ervan aan het doel meer *zelfredzaamheid van mensen met een minimuminkomen* (doel) is niet evident. Informatie over de daadwerkelijke ontwikkeling van zelfredzaamheid ontbreekt.

Haarlem vindt het belangrijk dat het minimabeleid ook aandacht heeft voor kinderen in bijstandsgesinnen. De rekenkamercommissie raadt daarom aan als indicator om – voor zover mogelijk – ook het aantal kinderen dat leeft in gezinnen met een minimuminkomen op te nemen.

Het aantal Haarlemmers dat gebruik maakt van bijzondere bijstand bedroeg in 2015 2382. Ook hierbij is onbekend welk percentage dit is van de totale doelgroep.

Een ander onderdeel van het minimabeleid is de schulddienstverlening. De wettelijke wachttijd vanaf het verzoek om schuldhulp- of schulddienstverlening tot het eerste intakegesprek bedraagt maximaal 4 weken. In april 2015 heeft de rekenkamercommissie zijn rapport over schulddienstverlening gepresenteerd. Indien de definitie van Divosa van een intakegesprek wordt gehanteerd dan bedraagt de gemiddelde wachttijd in Haarlem 10 weken (blz. 9 van het rapport). De RKC raadt daarom aan om ook deze wachttijd als indicator op te nemen.

De WWB reserve daalde met ruim 1.7 miljoen. Uit de jaarrekening blijkt niet waar dit bedrag aan is besteed.

Cluster Fysiek

Het cluster Fysiek omvat de thema's duurzame stedelijke ontwikkeling, economie, toerisme, cultuur en beheer en onderhoud, waaronder ook mobiliteit en parkeren vallen. De hoofdkoers vormt het versterken van bestaande kwaliteiten. Onder dit cluster is met name het aantal prestatie-indicatoren erg laag. Het argument dat dit zo is omdat sprake is van een facilitair beleidsveld snijdt geen hout.

Programma 4 Duurzame Stedelijke Vernieuwing

Programma 4 is divers en samengesteld uit beleid gericht op duurzame stedelijke ontwikkeling (4.1), economie/toerisme/cultuur (4.2) en grondexploitatie (4.3).

De woon-aantrekkelijkheidsindex is een goede effect indicator voor dit programma waar het wonen betreft. In deze index wordt de woonaantrekkelijkheid van Haarlem gebenchmarkt tegenover andere steden.

Haarlem blijft in deze index binnen de streefwaarde van de top 10, maar is inmiddels wel gezakt van de hoogste notering op de derde plaats (2007) naar plek 7. In de stukken wordt daar verder geen toelichting op gegeven, maar nadere onderbouwing laat zien dat bijvoorbeeld de (relatieve) slechte bereikbaarheid in de spits (met zowel de auto als het OV) van banen Haarlem doet dalen. Voor een stad waar relatief veel mensen elders werken, is dat een belangrijk aandachtspunt. Uit de streefwaarde blijkt voorts slechts beperkte ambitie, behoud van de status quo volstaat.

Een speerpunt binnen beleidsveld 4.1 is meer en beter aanbod van woningen. Het aantal nieuwbouwwoningen is laag, het is nog niet gelukt om zelfbouwkavels te ontwikkelen en de sociale huurwoningenmarkt staat hevig onder druk met een steeds langere wachttijd. Uiteraard spelen externe factoren, zoals een stijging van het aantal statushouders dat recht heeft op een (sociale huur-)woning, hierin een belangrijke rol. Het aantal sociale huurwoningen van corporaties is in 2015 licht gedaald, van 21.350 naar 20.977. Daarmee blijft het aantal wel boven de streefwaarde van 18.000, maar het is slechts nipt voldoende om op termijn aan de stijgende vraag te voldoen. Dit gewijzigde inzicht is inmiddels vastgelegd in de uitgangspunten voor de nieuwe Woonvisie, waarin een minimum van 21.000 in 2025 is opgenomen. Kortom, de ontwikkelingen op de woningmarkt werken niet in het voordeel van de woningzoeker.

In reactie hierop heeft de gemeente aanvullende uitgangspunten voor de Woonvisie vastgesteld (maar deze niet vastgelegd met corporaties omdat er een gedeeld beeld is) waarin wordt ingesprongen op de situatie op de woningmarkt. In de woonvisie wordt ingezet op middeldure woningen in nieuwbouw om de doorstroming te verbeteren. De cijfers over 2015 ontbraken nog in de versie waarover de rekenkamercommissie kon beschikken.

Uit de jaarstukken is soms lastig op te maken welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en hoe en waarom de gemeente daarop heeft gereageerd, waardoor het is lastig is de beleidsresultaten in een bewegende woningmarkt te kunnen duiden.

Op 1 juli 2015 is een gezamenlijk regionaal registratiesysteem ZKL/IJmond ingevoerd, waarmee op regionaal niveau woningzoekenden en woonruimte worden geregistreerd. De idee daarbij is onder andere dat het zoekgebied kan worden vergroot en de druk op de woningmarkt kan worden verlaagd. Uit de resultaten tot op heden blijkt dat er geen toenemende druk is waar te nemen op de Haarlemse woningmarkt. Dit gegeven staat in contrast met de verdere toename van de wachtduur in 2015 tot 6,5 jaar die Woonservice in mei 2016 bekend heeft gemaakt.

Op het vlak van toerisme (onderdeel van beleidsveld 4.2) heeft Haarlem meer dagjesmensen op bezoek gehad, meer bezoekers aan de culturele instellingen en een groei in het aantal congressen. Het blijft lastig een 1-op-1 verband te leggen tussen de inspanningen die daarvoor gedaan worden door Haarlem Marketing, de cijfers zijn hoe dan ook gunstig. Het blijft ook onduidelijk wat de omvang van de gemeentelijke bijdrage is.

Bij toerisme blijft alleen de groei van het aantal hotelbedden achter, maar het is niet duidelijk of de gemeente zich daar überhaupt voor in zet of dit geheel aan de markt over laat.

Ook een hoogwaardiger ondernemersklimaat is een doel van beleidsveld 4.2. De gemeente heeft twee websites gelanceerd die het ondernemers ietsje makkelijker zouden moeten maken: ondernemenin haarlem.nl en startup haarlem.nl. Het zou goed zijn om zicht te hebben op het aantal bezoekers op deze website en hun oordeel over de sites. Over de doeltreffendheid van deze inzet kan niets worden gezegd. De gemeente blijkt in 2014 slechter te scoren dan referentiegemeenten en in 2015 is er niets gemeten. Dat gebeurt pas weer in 2016, bij voorkeur volgens dezelfde methodiek, opdat het college in de loop van dit jaar weer over sturingsinformatie beschikt en de raad volgend jaar de effectiviteit van het beleid weer in perspectief kan beoordelen.

Programma 5 Beheer en Onderhoud

Het doel van dit programma is het creëren van een beter leefmilieu door een goede kwaliteit, beheer en bereikbaarheid van de stad. Een aantal doelstellingen is behaald en wordt onderbouwd. Doelstellingen die niet zijn behaald in 2015 krijgen maar deels een feitelijke onderbouwing.

Onder beleidsveld Openbare ruimte en mobiliteit (5.1) blijkt, dat het verlagen van het onderhoudsniveau van de openbare ruimte in de stad inmiddels is opgemerkt door burgers. Dat komt naar voren in de verslechtering van de tevredenheid over onderhoud van de openbare ruimte. De metingen laten sinds 2012 een dalende trend zien en ook de gemiddelde streefwaarde voor 2015 is niet gehaald. Vraag is hoe een versobering van het onderhoudsbeleid logischerwijs kan worden gecombineerd met het streven naar een hogere tevredenheid.

Een zelfde situatie doet zich voor bij het scheiden van afval door burgers. Er wordt nog steeds minder gescheiden afval ingezameld dan gewenst. De verklaring hiervoor is deels dat het Duurzaam Afval Beheer (DAB) nog niet over de hele stad is uitgerold, maar beperkt is gebleven tot drie wijken (als pilot). Verdere uitrol van DAB is bevroren om ingediende moties betreffende afvalscheiding te verwerken in het DAB beleid, tegelijkertijd is echter de streefwaarde verhoogd. Verdere uitwerking en invoering van afvalscheiding volgt de komende jaren.

Groot onderhoudsprojecten in de stad zijn vertraagd door deels capaciteitsgebrek en deels door andere oorzaken zoals inspraak en aanpassingen op het ontwerp. De opgelopen achterstand wordt volgens het college in deze bestuursperiode ingelopen. Of dit een realistische verwachting kan niet worden beoordeeld. Onduidelijk is welke extra inspanningen hiervoor worden voorzien. Een uitgewerkt stappenplan of uitvoeringsprogramma zou het mogelijk maken dit te kunnen beoordelen.

Streefwaarden met betrekking tot bereikbaarheid, verkeersveiligheid en mobiliteit zijn alle behaald met uitzondering van het voorzieningenniveau voor fietsers. Deze laat een duidelijke trendbreuk zien t.o.v. voorgaande jaren. Dit geldt voor de gehele linie van fiets parkeren tot de kwaliteit van de fietspaden.

Bij het beleidsveld Parkeren (5.2) staat, dat ruim een derde van de Haarlemmers vindt dat zij veel overlast ervaren van parkeren in de eigen woonbuurt. De vertraagde Modernisering Parkeerbeleid waarin digitalisering en fiscalisering is opgenomen wordt in 2016 naar besluitvorming gebracht. De vertraging is de verklaring voor de rode en oranje iconen. De pilot ‘betaald parkeren per minuut’ is afgerond. Invoering van dit systeem in 2016 lijkt mogelijk.

Cluster Burger en Bestuur

Dit cluster bestaat uit de vreemde combinatie van een beleidsinhoudelijk programma voor Burger, bestuur en veiligheid met een programma over de voornaamste inkomstenbronnen. De dekkingsmiddelen worden in dit rapport meegenomen onder de financiële verantwoording.

Programma 6 Burger, Bestuur en Veiligheid

Een aantal ambities die voortkomen uit het coalitieakkoord zijn in 2015 (nader) uitgewerkt maar nog niet (geheel) ingevoerd of toegepast. Bijvoorbeeld de nieuwe bestuursstijl en het gebiedsgericht werken. In het jaarverslag wordt wel melding van deze projecten gemaakt, maar wat er precies is bereikt tot op heden en op welke wijze is niet altijd duidelijk.

Binnen het beleidsveld Dienstverlening (6.1) staat, dat Haarlem op het gebied van digitalisering voorop loopt in Nederland. Volgens jaarverslag is Haarlem meest digiproof gemeente van Nederland. Ook t.a.v. modernisering van basis- en kernregistraties is Haarlem koploper. In het jaarverslag wordt echter geen melding gemaakt welke inspanningen zijn verricht om de informatiebescherming van de gemeente en de privacy van burgers daarbij te garanderen. Onduidelijk is of Haarlem ook daarin voorop loopt of juist helemaal niet. Dienstverlening krijgt een 8,1. Stijgende lijn in waardering wordt daarmee voortgezet. Onduidelijk is hoe de digibeet de dienstverlening waardeert. Ook daar wordt geen aandacht aan besteed in jaarverslag. Overigens lijkt klanttevredenheid geen relevante indicator voor het bereiken van het doel van efficiënte dienstverlening.

Veiligheid valt onder beleidsveld 6.3 Openbare orde en veiligheid. Het beeld op dit terrein is over algemeen positief. Haarlem lijkt een veilige stad te zijn. Het aantal high impact crimes is wederom substantieel gedaald, zowel als gehele groep als op de individuele delicten. Toch is het veiligheidsgevoel van Haarlemmers niet gestegen maar min of meer stabiel gebleven. Mogelijk heeft dat te maken met van jeugdoverlast waarvan het aantal meldingen bij de gemeente en politie is toegenomen. Het percentage Haarlemmers dat aangeeft overlast te ervaren van groepen jongeren is flink gestegen en ligt maar liefst 50% hoger dan de streefwaarde. Onduidelijk of dit te maken heeft met het daadwerkelijk toenemen van overlast, de toegenomen meldingsbereidheid of andere factoren. Duidelijk is in ieder geval dat er nog steeds onvoldoende grip is op overlast gevende en criminele jongeren. Hopelijk zorgt deelname aan landelijk programma van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in 2016 eindelijk voor een structurele verbetering op dit punt. De effectiviteit van dit beleid verdient actieve monitoring en nadere oorzaak en gevolg analyse door de gemeente.

Onder beleidsveld 6.3 zijn ook de meldingen over afval, hondenoverlast en parkeren zijn alle toegenomen. Wederom is onduidelijk of de overlast daadwerkelijk is toegenomen of dat er andere factoren zijn die de stijging veroorzaken (hogere meldingsbereidheid, nieuwe manier van melden of andere factoren).

Verwarde personen zorgen voor een toenemend en ingewikkeld probleem. Uit het verslag over programma 2 blijkt dat het aantal meldingen hierover is toegenomen. Volgens het jaarverslag biedt passende zorg mogelijk een (deel van de) oplossing. Dit is echter nog onvoldoende uitgewerkt, zowel inhoudelijk als financieel. Ook zou moeten worden nagegaan of dit toenemende probleem niet mede veroorzaakt wordt door bezuinigingen in het sociale domein. Een nadere uitwerking is gewenst.

4 Bestuurlijke reactie

Reactie van het College op het Verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2015

1. Inleiding

De rekenkamercommissie (RKC) heeft naar aanleiding van haar onderzoek naar de Jaarstukken 2015 (jaarrekening en jaarverslag) haar verslag opgesteld. Bij het opstellen van dit verslag heeft de RKC zich in eerste instantie gebaseerd op eigen onderzoek en op antwoorden op schriftelijke vragen aan ambtenaren. Het Verslag van bevindingen van de accountant en een gesprek met de wethouder Financiën en met de controlerend accountant heeft pas in later stadium plaatsgevonden.

Het verloop van het onderzoek is als gevolg van de verantwoording rondom het sociaal domein een lastig proces geweest. Het college is dankbaar voor de wijze waarop de rekenkamercommissie heeft gehandeld in dit traject. In goed overleg is omgegaan met voorlopige stukken, de planning en de afstemming.

Het college heeft waardering voor het verslag van het onderzoek door de RKC. Op hoofdlijnen worden de conclusies van de Rekenkamer door het college herkend. In de reactie van het college zal ingegaan worden op de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft gedaan. Vervolgens zal de stand van zaken van de openstaande aanbevelingen uit 2013 en 2014 van zowel de rekenkamercommissie als de accountant worden behandeld.

Het college heeft afgesproken om in het najaar 2016 de rollen van de rekenkamercommissie en de accountant te willen evalueren, dit in de breedte van een gewenste vereenvoudiging van de P&C-cyclus.

2. Aanbevelingen rekenkamercommissie Jaarverslag 2015

De rekenkamercommissie doet in haar rapport vijf aanbeveling. Onderstaand wordt ingegaan op deze aanbevelingen.

1. Borging stabiele ontwikkeling financiële positie. De afgelopen jaren is de organisatie financieel veel beter 'in control' gekomen, nu is het zaak het behoud van deze controle te borgen. De resultaten over 2015 zijn positief, maar door fluctuaties in het verleden is de stabiliteit mogelijk nog niet geborgd. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan het college te vragen:
 - a) eerder dan in de volgende jaarrekening te rapporteren over de resultaten van de meer verfijnde en intensievere controle op de activa in de programma's Sport, Vastgoed en Overhead plaatsvinden en om in het licht van het jarenlang ten onrechte activeren van kosten, om de nota activabeleid en de daaruit voortvloeiende praktijk, kritisch tegen het licht te houden.

Het college zal de raad voor de volgende jaarrekening informeren over de resultaten van de verfijnde bestaanscontrole. Echter de conclusie dat het hier om jarenlang ten onrechte activeren van kosten gaat is niet juist. Het gaat hierbij om activa waarbij op het moment van controleren niet meer aangetoond kan worden dat dit actief terecht voor deze waarde is geactiveerd. Veelal betreft hier zaken die inmiddels zijn verkocht, buiten gebruik zijn gesteld, vervangen of waar niet aangetoond kan worden welk (deel) van het actief het betreft. Dit laatste wordt vaak veroorzaakt door onduidelijke primaire vastlegging. De nota activabeleid hoeft op grond hiervan niet aangepast te worden. Maatregelen aan de voorkant van het proces (bij het opvoeren van de activa) en de controle hierop zijn al dusdanig dat dit risico beperkt is. De afgelopen jaren is in een structuur van grof naar fijn gewerkt om de activa administratie op orde te brengen. De komende periode zal nog een gedetailleerde bestaanscontrole plaatsvinden voor het resterende deel van onze organisatie.

b) de implementatie van het risicomanagement stevig door te zetten en het risicomanagement verder door te ontwikkelen opdat risicobewustzijn en –handelen geborgd is tot in de haarvaten van de organisatie.

In 2016 is de ontwikkelopgave zoals geformuleerd in de Nota Risicomanagement (2014) doorgezet. Het vergroten van risicobewustzijn en implementatie van een risicomanagementsysteem vergt tijd en is een continu verbeterproces. De implementatie is in 2016 nog niet ‘af’, maar wordt stapsgewijs gerealiseerd.

In 2016 is het beheersingssysteem voor risicoregistratie (NARIS) ingericht ter ondersteuning van risicomanagement binnen afdelingen. Interactieve risicosessies, die in 2015 zijn ontwikkeld, zijn nu standaard onderdeel geworden bij de samenstelling van P&C-producten als de Programmabegroting.

Om de raad in zijn afweging omtrent risicobereidheid te ondersteunen, wordt in 2016 gewerkt aan het vergroten van de informatiewaarde van raadsstukken. De gemeenteraad stuurt met de Kadernota en Programmabegroting op maatschappelijke doelen, die bevat zijn in programma’s. Om deze doelen te realiseren wordt de gemeente in projecten en processen blootgesteld aan risico’s. Om de koppeling tussen maatschappelijk doel en risicobereidheid te expliciteren, worden risico’s met ingang van de programmabegroting 2017-2021 per programma geïnventariseerd. In de risicoparagraaf wordt, naast de top-tien, inzicht gegeven in de omvang van de risico’s per programma. Daarnaast ontvangen de raadsleden een overzicht van alle risico’s, zoals gebruikelijk maar dan gepresenteerd naar de 7 programma’s. Bijkomend voordeel is dat deze wijze van presentatie afdelingsoverstijgende risico’s eerder aan het licht brengt.

Met betrekking tot implementatie van een uniform risicomanagementsysteem worden in 2016 en 2017 de volgende stappen gezet:

- Er wordt een voorstel gedaan om een standaard methodiek voor risicomanagement te implementeren: een richtlijn m.b.t. principes, definities, kaders, en proces. Dit draagt bij aan de uniformering van risicomanagement (tegengaan verschillende werkwijzen per afdeling), vergemakkelijkt verantwoording en toetsing, en geeft gevolg aan de Nota Risicomanagement, die adviseert een methodiek te selecteren.

- Er worden afspraken gemaakt over de wijze waarop college en gemeenteraad over risicobereidheid geïnformeerd worden.

- Er komt meer nadruk op het inzichtelijk maken van strategische en niet-financiële risico’s (zoals juridisch, reputatie).

Het doel is om de verbeteringen in risicobewustzijn en in risicomanagement (methodiek) uiterlijk in het voorjaar 2017 (vóór de Jaarrekening 2016) geïmplementeerd te hebben.

c) de hoogte van de omslagrente te relateren aan de marktrente en systemen zodanig in te richten dat deze kunnen omgaan met een meer variabele omslagrente

In de “notitie rente 2017” van de commissie BBV is opgenomen op welke wijze de (omslag)rente berekend en verantwoord dient te worden. In de begroting 2017 zal ook conform deze methodiek gewerkt worden. De voorgeschreven methodiek komt tegemoet aan

de aanbeveling van de rekenkamercommissie en zal bij de begroting 2017 worden toegepast en toegelicht.

2. Focus op effectieve beleidsuitvoering. De organisatie kan door professionalisering meer grip op de uitvoering krijgen. Om de beleidsuitvoering te versterken beveelt de rekenkamercommissie aan het college op te dragen:
 - a) meer aandacht te schenken aan het beleidsproces met SMART doelen/prestaties, management van het beleidsproces met daarin meer focus op doeltreffendheid;

Met u is het college van mening dat de beleidscyclus van de gemeente doeltreffend moet worden uitgevoerd. Het belangrijk is dat het denken in termen van doelen, prestaties en indicatoren een integraal onderdeel is van de gehele beleidscyclus: vanaf de beleidsontwikkeling, via de beleidsuitvoering tot de beleidsevaluatie. Met de voorgestelde indicatoren en benchmarks uit het traject Verbeteren programmabegroting indicatoren en benchmarks (2016/252866) kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter vervullen en wordt de kwaliteit van de beleidscyclus verbeterd: van beleidsontwikkeling (met een goede nulmeting) via beleidsuitvoering (met realistische streefwaarden) tot beleidsevaluatie (toetsen op realisatie streefwaarden). Voor de meeste voorgestelde nieuwe indicatoren geldt dat er voor het verzamelen van gegevens geen extra kosten en capaciteit aan verbonden zijn. Het gaat hier vaak om gegevens die al onderzocht of geregistreerd worden. Sommige indicatoren brengen beperkte extra kosten en/of capaciteit met zich mee die binnen bestaande budgetten kunnen worden gedekt. Het beheren, analyseren en interpreteren van (extra) informatie voor indicatoren brengt, net als het verzamelen van gegevens, kosten met zich mee en legt beslag op de capaciteit van de organisatie. Het college kan de gevolgen voor capaciteit en middelen nog niet goed inschatten. Bij de Kadernota 2017 wordt een afweging gemaakt tussen de kosten van de indicatoren en de toegevoegde waarde die deze informatie oplevert. In het rapport van de RKC wordt regelmatig gevraagd naar meer (gedetailleerde) informatie of duiding. In principe is dat mogelijk, maar dat leidt wel tot een omvangrijker jaarverslag, wat de leesbaarheid niet ten goede komt. Daarnaast brengt het extra capaciteit en kosten met zich mee.

- b) onderzoek te doen naar concrete en praktische oorzaken van de vertraging in realisaties van onder andere investeringen en de conclusies daarvan gebruiken voor het versterken van de uitvoering;

Het college ondersteunt de aanbeveling van de RKC om onderzoek te doen naar de oorzaken van de vertraging in realisaties van investeringen en de conclusies daarvan gebruiken voor het versterken van de uitvoering. We willen daarbij gebruik maken van de ervaringen in 2015 en 2016. Oplevering van de onderzoeksresultaten is voorzien voor de Kadernota 2017.

- c) de mogelijkheid van 213a onderzoek actiever te benutten en zo nodig meer budget daarvoor te alloceren.

Het college vindt 213a onderzoek een belangrijk instrument. Daarnaast laat het college gedurende het jaar ook overige beleidsonderzoeken naar doelmatigheid uitvoeren die niet onder de noemer 213a onderzoek vallen, zoals het onderzoek afvalstoffenheffing (2016/113224).

3. Nadere informatie over resultaten op het sociaal domein te verschaffen. Op het moment van schrijven van dit rapport is nog ongeveer 20 mln. aan middelen op het sociaal domein niet juist gealloceerd. De oorzaak hiervan ligt buiten de gemeentelijke organisatie, toch is opheldering gewenst. Wel staat vast dat er in 2015 sprake was van onderbesteding. Voor eengoede beoordeling door de raad en optimalisatie van het beleid beveelt de rekenkamercommissie de raad aan het college op te dragen zo spoedig mogelijk na het reces doch voor de begrotingsbehandeling de raad te informeren:
 - a) over de allocatie van de ongeveer 20 mln.

Op 24 juni heeft het college in aanvulling op hetgeen dat is opgenomen in het jaarverslag de raad (2016/295555) een eerste financiële analyse van het sociaal domein gestuurd. In lijn met de aanbeveling van de rekenkamercommissie wordt daarin het volgende proces beschreven:

“De komende periode wordt gebruikt om de verschillen nader te analyseren en, zo mogelijk, zicht te krijgen op het incidentele danwel structurele karakter van de onder- en verschijdingen. Dat levert inzicht in de werkelijke omvang van het meerjarig geraamde tekort op het sociaal domein. Daarnaast biedt het inzicht in de financiële ruimte die beschikbaar is om de opgaven die er nog liggen te dekken. Waar het kan kijken wij ook naar mogelijkheden om de transformatie te versnellen. Bij de Begroting 2017 zal het college met voorstellen komen over de wijze waarop we de beschikbare middelen gaan inzetten, binnen zekere marges waar analyses al wel duidelijkheid over kunnen verschaffen. Bij dit voorstel zal ook de noodzakelijke omvang van de reserve Sociaal Domein betrokken worden. Uiteraard zal het college bij het voorstel de winst van het gesprek over de kadernota meenemen en zorgvuldig de raadsoverwegingen betrekken.”

b) over de oorzaken en gevolgen van de onderbesteding in 2015 en de mogelijke consequenties daarvan voor 2016 en volgende jaren.

Zie antwoord op vraag 3.a).

4. Verdere verbetering op leesbaarheid en bruikbaarheid van P&C-documenten. Het doel is nog niet bereikt. De rekenkamercommissie wijst in dit rapport op diverse aandachtspunten met betrekking tot de leesbaarheid en bruikbaarheid in het algemeen en voor de controlerende taak in het bijzonder. De rekenkamercommissie beveelt aan:

a) het college een reactie te vragen op deze punten

Hieronder de reactie van het college op de in het RKC rapport gestelde punten:

Doelen en prestaties zijn door de raad vastgesteld in de begroting. Het college zet zich bij elke begroting in om deze doelen en prestaties zo goed mogelijk te formuleren.

In het recente traject Verbeteren programmabegroting indicatoren en benchmarks (2016/252866) zijn nieuwe indicatoren geformuleerd. Indien mogelijk worden bij deze indicatoren historische waarden over opgenomen in de Programmabegroting 2017.

Het college herkent zich niet in het oordeel van de RKC dat informatie over de beleidsinformatie ontbreekt. De actiepunten uit het coalitieprogramma worden consistent teruggekoppeld aan de raad, in de Programmabegroting 2015 en het Jaarverslag 2015 onder de clusters en in de Kadernota 2015 in een.

De uitwerking in de Kadernota 2016 is een verdieping op de reeds genoemde actiepunten, waarbij specifiek gekeken is hoe Haarlem er halverwege de coalitieperiode voor staat. De paragraaf ‘Samen gedaan!’ gaat in op de afgelopen twee jaar en onder de clusters wordt vooruit gekeken.

In een aparte paragraaf worden de bezuinigingen aan de orde gesteld, zowel in de begroting als in het jaarverslag. In de kadernota is een apart hoofdstuk aan bezuinigingen besteed. Over nieuw beleid is de raad middels de volgende nota's geïnformeerd: Extra middelen voor duurzaamheid, fiets en groen (2014/380245), Agenda voor de sport 2015-2019 ‘Samen bewegen’ (2015/29476), Projectvoorstel intensivering aanpak overlast en criminaliteit in Schalkwijk (2015/273169), Brief inzage pilot cameratoezicht (2014/449951) en Actieprogramma integrale veiligheid en handhaving (2015/30615).

- *De indeling van programma's wordt bij de Programmabegroting 2017 verduidelijkt door een digitaliseringsslag die op dit moment gemaakt wordt. Doelen, prestaties en indicatoren worden bij elkaar gebracht en op aantrekkelijke wijze zichtbaar gemaakt.*
- *Het college herkent niet de bevinding dat de volgorde van de P&C documenten niet consistent zou zijn.*
- *Op de P&C documenten vindt reeds een eindredactie plaats. Gezien de omvang van het document vindt het college enkele taalfouten acceptabel. Het college probeert in de tekst de toelichtingen op berekeningen zo toegankelijk mogelijk te maken.*
- *Met het verschijnen van de Programmabegroting 2017 wordt een extra inzet gepleegd op de digitale toegankelijkheid van de P&C documenten. Voorheen was reeds een doorklikbare burgersamenvatting en een doorklikbare PDF beschikbaar. Hierin werd al gelinkt naar de belangrijkste nota's.*

b) de punten en de reactie mee te nemen in het traject van de werkgroep Informatiewaarde

Het college zal de werkgroep informatiewaarde verzoeken haar werkplan en het afgelopen traject Verbeteren programmabegroting indicatoren en benchmarks te evalueren en daarbij eveneens de bevindingen en aanbeveling van de RKC-rapport te betrekken.

5. Digipanel optimaliseren. Het digipanel moet actief representatief worden gemaakt om als betrouwbare beleidsindicator dienst te kunnen doen. In 2015 is het Omnibus onderzoek vervangen door het digipanel. De rekenkamercommissie beveelt aan het college op te dragen:
 - a) extra inzet te plegen op het verbeteren van de representativiteit van het digipanel.

Om een betrouwbare bron voor indicatoren uit het Omnibusonderzoek te kunnen zijn, is het belangrijk dat onderzoek onder het Digipanel Haarlem een zo goed mogelijke afspiegeling van de mening van Haarlemmers geeft. Om die reden wordt de samenstelling van het digipanel actief gemonitord. Daarbij vindt structureel inzet plaats om een optimale vertegenwoordiging van groepen Haarlemmers te verkrijgen. Net als in 2015 vinden ook in 2016 gerichte acties plaats om groepen die ondervertegenwoordigd dreigen te worden in het digipanel extra te werven. Ook bij de uitwerking van het Omnibusonderzoek worden uitkomsten intensief geanalyseerd, waarbij extra aandacht wordt besteed aan de mate waarin uitkomsten op indicatoren de mening van groepen Haarlemmers weergeven.

Gekoppeld aan het Omnibusonderzoek 2015 (via het digipanel) heeft een werving van ondervertegenwoordigde groepen plaatsgevonden, via een gerichte steekproef onder deze Haarlemmers. Zij zijn per brief benaderd om zowel vragen voor het onderzoek in te vullen als zich aan te melden als panellid. Dit heeft enkele honderden nieuwe aanmeldingen opgeleverd. Bij het komende Omnibusonderzoek (najaar 2016) zal deze aanpak opnieuw worden gevolgd. Daarnaast vindt waar mogelijk gerichte werving van panelliden plaats door op geschikte momenten aandacht voor het digipanel te vragen. Ook wordt verkend om binnen de mogelijkheden die de opzet van het Omnibusonderzoek, biedt, een alternatief te bieden voor mensen die de vragen niet digitaal kunnen/willen beantwoorden.

- b) zo spoedig mogelijk alternatieven te ontwikkelen, mocht het in 2016 niet mogelijk blijken het digipanel voldoende representatief te krijgen.

Binnen de gemeente vindt structureel en actief verkenning van bronnen plaats. Daarbij wordt ook de afweging gemaakt of deze een alternatief of aanvulling kunnen vormen op het Omnibusonderzoek. Dit

sluit ook aan bij het streven om in de programmabegroting tot een zo evenwichtige mix van bronnen voor indicatoren te komen.

In een aantal gevallen zijn hiervoor al concrete mogelijkheden benut.

- De gemeente voert cliëntervaringsonderzoeken uit, bijvoorbeeld op het gebied van de Wmo. Ook op deze manier kunnen Haarlemmers (uit specifieke doelgroepen) hun mening geven. De uitkomsten op deze onderzoeken kunnen ook worden vertaald in indicatoren voor de P&C cyclus. De specifieke inrichting van deze onderzoeken (waarbij op verschillende manieren kan worden deelgenomen, waaronder schriftelijk) sluit beter aan bij de behoefte van deze doelgroepen.

- Hoewel verschillen tussen Omnibusmetingen in 2015 en 2016 (via digipanel) beperkt bleken, zijn zoals verwacht vooral verschillen op een aantal vragen waarbij 'betrokkenheid' een rol speelt (zoals vrijwillige inzet). Met name voor dit type vragen kan worden aangesloten bij onderzoek vanuit partners als de GGD. Met hen wordt verkend of deze grote gestandaardiseerde onderzoeken beter benut kunnen worden als bron voor indicatoren in de P&C cyclus. Belangrijk nadeel is tot nog toe dat deze onderzoeken met een lage frequentie plaatsvinden.

- Voor het thema veiligheid is het belangrijk dat betrouwbare uitkomsten van onderzoek op een laag schaalniveau kunnen worden verkregen. Hiervoor is een specifieke onderzoeksopzet vereist. Dit is een belangrijke overweging geweest om met ingang van 2016 mee te doen aan het onderzoek in het kader van de Integrale Veiligheidsmonitor.

Een bijkomend voordeel van bovenstaande alternatieven is dat uitkomsten vaak kunnen worden vergeleken met andere gemeenten. Hiermee kan ook worden voorzien in de behoefte van de raad om meer te kunnen vergelijken/benchmarken.

Voor 2016 is de verwachting dat via het Omnibusonderzoek met gebruikmaking van het digipanel een goede afspiegeling van de mening van Haarlemmers kan worden verkregen. De gemeente blijft doorgaand en actief zoeken naar alternatieven om een optimale mix van bronnen te kunnen inzetten die inzicht geven in de beleving/ervaring van Haarlemmers. Dit vindt plaats in samenhang met het benutten van gegevens uit objectieve gegevensbronnen, zoals uit interne basis- en kernregistraties of statistieken.

5 Nawoord

Wij constateren met genoegen dat het college een groot deel van onze aanbevelingen overneemt. Op een aantal punten voelt de rekenkamercommissie behoefte de reactie van het college van commentaar te voorzien.

Met betrekking tot de activering van bepaalde activa stelt het college dat dit vaak is veroorzaakt door een onduidelijke primaire vastlegging. Ongeacht de oorzaak is het gevolg wel degelijk een jarenlange onterechte activering van bepaalde kosten geweest. Die situatie is ongewenst en wordt nu door het college terecht gecorrigeerd. De nota activabeleid hoeft naar de mening van het college niet te worden aangepast, omdat er 'maatregelen aan de voorkant' zijn getroffen. Inzicht verschaffen in die maatregelen en in de wijze waarop ook na initiële activering de juiste waardering wordt bewaakt zou een mogelijke opvolging van de aanbeveling kunnen zijn.

De voortgezette inzet van het college op het risicomanagement is stevig en het per programma inventariseren van risico's een waardevolle aanvulling. De weergave van deze risico's in de risicoparagraaf en in een totaaloverzicht, maar niet in het programmadeel, zou de lezer echter weer tot heen en weer bladeren aanzetten als hij doel, prestatie en risico's integraal wil beoordelen (zie ook aanbeveling m.b.t. leesbaarheid). Verdere digitalisering kan hier uitkomst bieden. Ook de invoering van een standaardmethodiek voor risicomanagement wordt gesteund, mede omdat het hiermee mogelijk zou worden de kwaliteit van het risicomanagement centraal te borgen.

In zijn reactie op de aanbeveling van professionalisering van de beleidsuitvoering leunt het college naar de mening van de rekenkamercommissie erg zwaar op verbetering van de indicatoren. Deze leveren uiteraard belangrijke sturingsinformatie voor de beleidsuitvoering, maar deze focus laat andere factoren in het beleidsproces wellicht onderbelicht. Hierbij kan gedacht worden aan professionalisering van de organisatie op het gebied van management van beleidsprocessen en projecten en bijvoorbeeld realisme in de planning en focus op doeltreffendheid die daarmee samenhangen.

Met betrekking tot het sociaal domein verwijst het college naar een brief aan de raad met een eerste financiële analyse. Deze brief was op het moment van schrijven van de versie van dit rapport waarop het college reageert nog niet beschikbaar. Het college kijkt in de brief met 'gepaste trots en tevredenheid' terug op 2015. Deze voldoening zou naar de mening van de rekenkamercommissie pas kunnen worden geuit na afronding van de nadere analyse waarin, naast de financiële, ook zeker de maatschappelijke effecten van de onderbesteding moeten worden onderzocht. Er zijn op voorhand diverse verklaringen mogelijk; duidelijk moet worden of er ongewenste effecten zijn opgetreden.

De rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat de aanbevelingen met betrekking tot de leesbaarheid en bruikbaarheid in het lopende traject zullen worden meegenomen. Op twee punten lijkt een reactie op zijn plaats. Ten eerste met betrekking tot de beleidsinformatie. Het punt van de rekenkamercommissie betreft het gebrek aan overzicht bij de beleidsinformatie, niet het gebrek aan informatie. Terecht stelt het college dat in diverse documenten van de P&C-cyclus informatie is opgenomen over het coalitieprogramma. In de Kadernota 2015 worden 20 actiepunten gepresenteerd. De concrete maatregelen die hier uit voortvloeien zijn lastig te monitoren, omdat de weergave wijzigt en omdat de lezer er voor een compleet overzicht verschillende nota's bij moet pakken. Ten tweede geeft het college aan zich niet te herkennen in het commentaar van de rekenkamercommissie op volgorde in de P&C-documenten. Het is slechts een ondergeschikt punt, maar de volgorde van paragrafen en bijlagen en de volgorde en de indeling van tabellen van kostenonderbouwingen verschillen tussen begroting en jaarverslag, en dat veroorzaakt extra zoekwerk voor de lezer dat eenvoudig te voorkomen is.

In zijn reactie op de aanbeveling ten aanzien van het digipanel, de nieuwe online-uitvoering van het omnibusonderzoek van de gemeente Haarlem, wijst het college op tal van inspanningen en alternatieven. De rekenkamercommissie is vergenoegd hiervan kennis te nemen. Afgedaan is deze aanbeveling echter pas als aantoonbaar is dat elke indicator die wordt gehanteerd gebaseerd is op een voor het beleidsterrein relevante representatieve groep deelnemers aan het digipanel. De inspanning is dus zeer waardevol, maar het resultaat telt!

