



<b>Onderwerp</b> Raadsstuk bij onderzoeken methode Duisenberg-light jaarstukken gemeente Haarlem 2018	
Nummer	2019/ 500692
Programma/beleidsveld	7.2 Algemene dekkingsmiddelen
Van	Rapporteurs van de raad methode Duisenberg
Auteur	Taets van Amerongen-Ingram, D.M.
Telefoonnummer	023-5113032
Email	dtaets@haarlem.nl
Kernboodschap	De zogenaamde Methode Duisenberg wordt door de raad als pilot gebruikt om zijn informatiepositie en de controlerende taak te verbeteren. De huidige begroting en de jaarrekening (de verantwoording) bieden thans onvoldoende inzicht in de samenhang van doelen, prestaties en middelen om tot een juist oordeel te komen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De rapporteurs van de raad hebben aanbevelingen ter verbetering geformuleerd. Aan de raad wordt voorgelegd deze aanbevelingen over te nemen en het college te verzoeken in de aankomende begroting te rapporteren over de voortgang van de implementatie van deze aanbevelingen en waar mogelijk deze al te implementeren in de komende begroting.
Wettelijke grondslag	De Gemeentewet bepaalt in artikel 198 dat het de bevoegdheid van de raad is om het jaarverslag en de jaarrekening vast te stellen en het college daarmee décharge te verlenen voor het gevoerde financiële beheer. Op grond van artikel 198 Gemeentewet legt het college aan de gemeenteraad over elk begrotingsjaar verantwoording af. Dat gebeurt door de gemeenterekening en het jaarverslag aan de gemeenteraad te overleggen.
Relevante eerdere besluiten	<a href="#">Raadsonderzoek jaarrekening</a> <a href="#">Benoeming rapporteurs Werkwijze onderzoek rekening</a>
Besluit Raad d.d. .... (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem,  Gelezen het voorstel van de rapporteurs van de raad,  Besluit: 1. Het college te verzoeken in de begroting te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de door de rapporteurs geformuleerde aanbevelingen en waar mogelijk deze in de komende begroting reeds te implementeren. Het betreft de volgende aanbevelingen: a. Neem indicatoren op bij alle doelen én alle prestaties; b. Maak financieel inzichtelijk wat de besteding van middelen is op het niveau van doelen en prestaties en niet alleen op beleidsveld- en programmaniveau;

	<p>c. Koppel het oordeel van het college over het gevoerde beleid aan de indicatoren en het (al dan niet) behalen van afgesproken streefwaarden;</p> <p>d. Rapporteer in het jaarverslag over veranderingen in de formulering van beleidsvelden, doelen, prestaties of indicatoren ten opzichte van de begroting;</p> <p>e. Stuur strakker op de eindredactie van de jaarstukken.</p> <p>2. Het presidium te verzoeken voor de duur van twee jaar (met betrekking tot de begroting 2019, jaarstukken 2019, begroting 2020 en jaarstukken 2020) uitvoering te geven aan de methode met de werktitel "Duisenberg-light" en voor de gehele cyclus (begroting en jaarstukken) een tweetal rapporteurs te benoemen die voor twee commissies één beleidsveld van hun commissie onderzoeken.</p> <p>de griffier, <span style="float: right;">de voorzitter,</span></p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 1. Inleiding

Met de jaarstukken, de jaarrekening en het jaarverslag, legt het college verantwoording af aan de raad. De verantwoording gaat over de besteding van de middelen zoals opgenomen in de gemeentebegroting van het voorgaande jaar en die beschikbaar zijn gesteld door de raad. De jaarstukken geven ook aan of het college de prestaties heeft geleverd en de doelstellingen heeft gerealiseerd. De raad kan op basis van de jaarstukken controleren of het college in overeenstemming met de begroting en kadernota gestelde kaders heeft gehandeld. De raad beoordeelt de rapportage en stelt de jaarstukken vast, waarmee het betreffende boekjaar wordt afgesloten en het college décharge wordt verleend.

In maart van dit jaar heeft de raad besloten in eigen beheer aanvullend onderzoek naar de jaarstukken te verrichten met behulp van de methode Duisenberg. Hiermee wordt beoogd beter inzicht te krijgen in de samenhang van doelen, prestaties en middelen, nodig om een oordeel te kunnen geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerde beleid. De methode beoogt hiermee de inhoudelijke kwaliteit van de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. Daarnaast heeft de raad besloten een aparte raadsvergadering te wijden aan de behandeling van de jaarstukken en zo te komen tot een politiek en inhoudelijk verantwoordingsdebat "voorbij" de technische vragen, waardoor tevens de betrokkenheid van raadsleden bij het debat wordt vergroot.

## 2. Aanpak onderzoeken m.b.v. methode Duisenberg

De raad heeft besloten dat het onderzoek methode Duisenberg-light zich toespitst op één van de beleidsvelden van de programma's waar de commissie Beheer en op één van de beleidsvelden van de programma's waar de commissie Samenleving verantwoordelijk voor is. Voor de commissie



Beheer is gekozen voor beleidsveld 5.1 Openbare ruimte en mobiliteit en voor de commissie Samenleving is gekozen voor beleidsveld 3.1 Werk. Om het onderzoek uit te voeren zijn door de raad uit iedere commissie elk 2 rapporteurs (1 van de oppositie en 1 van de coalitie) benoemd. Voor de commissie Samenleving zijn dat de rapporteurs Roséanne Timmer- Aukes (Groenlinks Haarlem) en Peter van Kessel (VVD). Voor de commissie Beheer zijn dat de rapporteurs Louise van Zetten (Hart voor Haarlem) en Ron Dreijer (CDA).

De rapporteurs zijn ondersteund door Liesbeth Reekers die samen met Pieter Duisenberg aan de wieg van de methode heeft gestaan en de methode inmiddels in meerdere gemeenten heeft uitgerold. Ook is er ondersteuning vanuit de griffie geweest. Voor het onderzoek hebben de rapporteurs zich gebaseerd op de informatie uit de jaarstukken 2018, de (gewijzigde) begroting 2018 en voorgaande jaarstukken en begrotingen, beleidsnota's en onderzoeken van de RKC. Tevens zijn er technische vragen gesteld aan de verantwoordelijke ambtenaren. Directie en college zijn geïnformeerd over de onderzoeken en zijn verzocht ambtelijke capaciteit vrij te maken om eventuele vragen van de onderzoekers te beantwoorden. Tot slot heeft er een gesprek plaatsgevonden met de accountant. Op basis hiervan hebben de rapporteurs een concept rapportage opgesteld; een neutrale analyse gebaseerd op feiten en zonder waardeoordeel van de beleidsmatige keuzes die zijn gemaakt en met technische en inhoudelijke conclusies en aanbevelingen.

De rapporteurs hebben vooraf (vertrouwelijk) hun bevindingen met de commissies Beheer en Samenleving besproken, voordat de vergadering met de wethouder plaatsvindt. Dit heeft plaatsgevonden in juni en de leden van die commissies zijn toen in de gelegenheid gesteld vragen te stellen en input te leveren. Voor deze behandeling in de commissies zijn de betrokken afdelingshoofden uitgenodigd om zo nodig een nadere technische verduidelijking te geven en eventuele feitelijke onjuistheden te corrigeren. De behandeling in de commissies heeft geleid tot kleine aanpassingen in de rapportages. De definitieve analyses zijn vervolgens aan de raad aangeboden en aan de agenda van de raadsvergadering toegevoegd.

Rapporteurs ervaren dat met behulp van de methode Duisenberg op een relatief eenvoudige wijze inzicht ontstaat in de stand van zaken met betrekking tot de beide beleidsvelden. De politieke discussie over de vraag of de juiste doelen worden nagestreefd en of die gerealiseerd zijn, zal blijken uit het verantwoordingsdebat dat op 27 juni a.s. in de raad gevoerd gaat worden.

### **3. Voorstel aan de raad**

Naar aanleiding van de conclusies van de onderzoeken, zijn door de rapporteurs aanbevelingen geformuleerd. Aan de raad wordt gevraagd de aanbevelingen over te nemen en het college te verzoeken te rapporteren over de voortgang van de implementatie van hun aanbevelingen en waar mogelijk deze te implementeren in de komende programmabegroting.

### **Aanbeveling 1 Neem indicatoren op bij alle doelen én alle prestaties**

**Toelichting:** Bij een groot aantal van de doelen en prestaties is niet of niet de juiste soort indicator opgenomen. Dit maakt het als raad lastig te beoordelen of de doelen zijn behaald en om tot een goede beoordeling te komen van de prestaties en zo nodig te kunnen bijsturen. Aandachtspunt daarbij is dat effectindicatoren moeten aansluiten bij de doelstelling en prestaties de lading van het doel dekken. Nog niet gestarte prestaties mogen niet meegenomen in de weging. Doelen en prestaties SMART formuleren zorgt ervoor dat de bijbehorende indicatoren beter zullen aansluiten. Een ander aandachtspunt is de onderbouwing van de streefwaarden van een indicator en de ambitie die daaruit spreekt.

### **Aanbeveling 2 Maak financieel inzichtelijk wat de besteding van middelen is op het niveau van doelen en prestaties en niet alleen op beleidsveld- en programmaniveau**

**Toelichting:** Door inzicht te bieden in de begrote en gerealiseerde besteding van middelen op het niveau van doelen en prestaties, kan de gemeenteraad beoordelen en controleren wat de te leveren c.q. geleverde prestaties kosten en hebben gekost. Het autorisatieniveau waarop de raad de begroting vaststelt ligt op beleidsveldniveau en ook om die reden is (financieel) inzicht in de prestaties die daaraan ten grondslag liggen noodzakelijk. Immers de raad verleent hiermee toestemming aan het college om financiële middelen te gebruiken voor het realiseren van de gestelde doelen en de daaraan gerelateerde prestaties.

### **Aanbeveling 3 Koppel het oordeel van het college over het gevoerde beleid aan de indicatoren en het (al dan niet) behalen van afgesproken streefwaarden**

**Toelichting:** Het oordeel van het college over het gevoerde beleid wordt op dit moment door middel van smileys weergegeven. De totstandkoming van de (kleur van de) smileys hebben een beschrijvende toelichting en is niet altijd gebaseerd op meetbare gegevens. Daardoor is er een risico dat er een discussie plaatsvindt over de kleur van de smileys in plaats van een discussie over het gevoerde beleid. Daarom is de voorkeur van de raad dat de smileys louter een weergave zijn van het al dan niet behalen van de afgesproken streefwaarden. Uiteraard kan het college een toelichting geven op het al dan niet behalen van de streefwaarde en een waardering van het door hen gevoerde beleid.

### **Aanbeveling 4 Rapporteer in het jaarverslag over veranderingen in de formulering van beleidsvelden, doelen, prestaties of indicatoren ten opzichte van de begroting**

**Toelichting:** Onze aanbeveling is dat wijzigingen tijdens de planning en control cyclus (van begroting tot jaarverslag) vermeld worden in ieder product. Aanleiding is dat een maand na vaststelling van de programmabegroting 2018-2022 door het college aan de raad een wijziging van de programmabegroting is voorgelegd voor programma's 1, 2 en 3. In die wijziging is onder meer de doelenboom van beleidsveld 3.1 aangepast. In het jaarverslag is hier geen melding van gemaakt. Vandaar de aanbeveling om wijzigingen in de formulering van beleidsvelden, doelen, prestaties of indicatoren te vermelden in de opeenvolgende producten in dezelfde cyclus.



### **Aanbeveling 5 Strakker sturen op de eindredactie van de jaarstukken**

**Toelichting:** Dit omvat de vormgeving en de juistheid van cijfers (en dus ook de resultaten uit het verleden).

### **Aanbeveling 6 Het onderzoek met de Duisenberg methode uitbreiden naar de begroting**

**Toelichting:** Het moment om richting te geven aan het gemeentelijk beleid vindt plaats tijdens de besluitvorming over de begroting. Dan wordt bepaald wat de raad wil bereiken (doelen), wat daarvoor gedaan moet worden (prestaties) en wat dat mag gaan kosten (middelen). Het ligt daarmee voor de hand om met behulp van de methode Duisenberg-light ook de begroting te analyseren om zodoende tot een betere beoordeling van de verantwoording (jaarstukken) te komen.

Als de rapporteurs jaarlijks wisselen (dus voor de gehele P&C cyclus zijn aangesteld), wordt de betrokkenheid bij het proces van begroten en verantwoorden vergroot. Het stellen van kaders (begroting) en de verantwoording (jaarrekening) zijn immers twee van de drie hoofdtaken van de raad.

### **3. Beoogd resultaat**

De (nieuwe vorm van ) gestructureerde analyse van de jaarstukken (en eventueel uit te breiden met de begroting) kan leiden tot meer “scherpte” bij de voltallige raad en kan meer invulling geven aan de verantwoordelijkheid die raadsleden hebben met betrekking tot hun controlerende en kaderstellende taken. Het kan een bijdrage leveren aan een meer inhoudelijker debat over de grotere lijnen van het beleid bij de behandeling van de jaarstukken. Ook kan het er tot leiden dat de controle- en informatiepositie van raadsleden wordt verbeterd.

### **4. Kanttekening**

Tijdens het uitvoeren van de onderzoeken hebben rapporteurs aan den lijve ervaren dat het traject van totstandkoming, accountantscontrole, beschikbaar stellen van jaarstukken en de beantwoording van technische vragen onder grote tijdsdruk staat.

### **5. Uitvoering**

De door de raad overgenomen aanbevelingen van de rapporteurs zullen door de griffie worden geregistreerd en worden uitgezet in de organisatie om op te volgen. Vervolgens wordt de afdoening door de griffie gemonitord. Het college wordt gevraagd de raad te informeren over de voortgang van de van de implementatie van de aanbevelingen in de komende begroting en waar mogelijk in de komende begroting te implementeren.

### **6. Bijlagen**

Rapporteursverslag onderzoek jaarverslag en jaarrekening 2018 beleidsveld 3.1.

Rapporteursverslag onderzoek jaarverslag en jaarrekening 2018 beleidsveld 5.1