



**Gemeente
Haarlem**

Collegereactie aanbevelingen commissie Duisenberg Light methode jaarstukken 2019

16 juni 2020

Concerncontrol

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	De Aanbevelingen	3
	2.1 Onderzoekresultaten Duisenberg Light methode	3
3.	Reactie op aanbevelingen	4
	3.1 Reactie aanbevelingen beleidsveld 4.1	4
	3.2 Reactie aanbevelingen beleidsveld 7.3	6

1. Inleiding

In 2020 is voor de tweede keer onderzoek naar twee beleidsvelden uitgevoerd met behulp van Duisenberg Light methode. Deze is in de plaats gekomen van het jaarlijkse RKC onderzoek naar de jaarstukken. De rapporteurs hebben de volgende twee beleidsvelden onderzocht: beleidsveld 4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling en 7.3 Overhead. Het college geeft in dit rapport haar reactie op de aanbevelingen weer.

2. De Aanbevelingen

2.1 Onderzoekresultaten Duisenberg Light methode

De rapporteurs Duisenberg Light hebben de volgende aanbevelingen gedaan op beleidsveld 4.1:

1. Stel overzicht van definities van beleidsbegrippen op voor begroting en jaarverslag;
 - a. Stem definities voor beleidsveld af met de betreffende commissie.
2. Faciliteer opnieuw mogelijkheid voor de raad om indicatoren aan te scherpen;
 - a. Breng balans in aantal indicatoren (effect en prestatie) per doel;
 - b. Zorg voor betere/meer trend informatie;
 - c. Zorg voor tijdige beschikbaarheid van informatie;
 - d. Kwalificeer kwaliteit in zowel streef- als realisatie waarden.
3. Koppeling doel > beleid > middelen verbeteren / maken in jaarverslag;
 - a. Maak beter inzichtelijk met welke prestaties welke doelen behaald moeten worden;
 - b. Voeg voor de programma's de uitsplitsing kosten per product toe aan jaarrekening;
 - c. Geef daarbij per prestatie aan onder welke productgroep deze valt en welke kosten ermee gemoeid zijn;
 - d. Maak de weging van duurzaamheidsaspecten in het beleid inzichtelijk;
 - e. Maak een koppeling van de prestaties naar het Gebiedsjaarverslag;
 - f. Maak inzichtelijk wanneer er sprake is van een wettelijke taak (bijv. erfgoed).

De rapporteurs Duisenberg Light hebben de volgende aanbevelingen gedaan op beleidsveld 7.3:

1. Benoem in jaarverslag welke kosten berekend worden over de bevolking van Haarlem en Zandvoort samen of apart;
2. Geef een toelichting bij forse overschrijdingen van effectindicatoren: als het doel is de apparaatskosten met 8% te verminderen, terwijl ze uiteindelijk met ruim 8% stijgen, dan verdient dat een gedegen toelichting. Het gaat immers om een verschil van bijna €18M op een jaarresultaat van €119M;
3. Goed personeel is vitaal voor de gemeente Haarlem. Het zou goed zijn als de gemeente ook een sociaal jaarverslag maakt met betrekking tot het werkapparaat en alle thema's die daar spelen;
4. Breng duidelijker in beeld hoeveel mensen er aan het werk zijn voor de gemeente en tegen welke kosten. Het gaat dan niet alleen om FTE's in dienst van de gemeente, maar ook FTE's in dienst van overheids-NV's en (tijdelijke) inhuur;

3. Reactie op aanbevelingen

Het college heeft met interesse kennis genomen van de rapportages van de Duisenberg Light rapporteurs. Het viel haar op dat er veel opmerkingen over de leesbaarheid en toegankelijkheid van de informatie gemaakt zijn. Het is een continu proces waarin het college met de raad samen aan werkt om de P&C documenten steeds te verbeteren. De afgelopen jaren zijn goede en grote stappen gezet. De raadsconferentie 'de begroting ont(k)leed' heeft voor een vernieuwde weergave van de begroting geleid, waarbij informatie overzichtelijker en compacter is weergegeven. Ook uit de waardering van de accountant blijkt dat we een flinke verbetering gemaakt hebben. Ook de komende jaren wil het college blijven inzetten op verbetering van de P&C documenten. Na een goede ervaring met de conferentie 'de begroting ont(k)leed' was het helaas dit jaar vanwege het Coronavirus niet mogelijk om een nieuwe raadsconferentie te organiseren. U bent als raad wel via een enquête gevraagd om uw input te leveren en deze hebben wij in de raadsinformatiebrief 'Indicatoren conferentie' verwerkt. Het college ziet de behoefte van de Duisenberg Light rapporteurs om toch nogmaals met de raad in gesprek te gaan hierover en zegt toe in dit najaar een raadsconferentie over indicatoren te organiseren.

3.1 Reactie aanbevelingen beleidsveld 4.1

Het college geeft hieronder eerst algemeen een reactie op het rapport, daarna volgt een reactie per aanbeveling uit het rapport.

Aan de hand van de bovengenoemde nummering worden de aanbevelingen van de Duisenberg Light rapporteurs bij langs gegaan. Over het algemeen blijkt dat de Duisenberg Light rapporteurs aanbevelingen doen die getuigen van een hoog ambitieniveau, wat onder andere blijkt uit wensen voor meer volledig 'smart' geoperationaliseerde doelen, meer indicatoren en meer benchmarking van indicatoren. Dit hoge ambitieniveau wordt niet afgezet tegen andere doelstellingen van de raad. Er is een spanningsveld tussen het ambitieniveau dat naar voren komt uit de bevindingen van de commissie en de functie en omvang van de P&C documenten. De P&C documenten richten zich primair op Haarlemse doelen en prestaties en bijbehorende indicatoren. De wens om meer benchmarkgegevens op te nemen is te begrijpen, maar ook dat zal gevolgen hebben voor de omvang van de stukken. De website waarstaatjegemeente.nl waar vandaan de commissie ook voorstellen doet is specifiek ontwikkeld om te benchmarken. In begroting en jaarverslag wordt daar zo veel mogelijk naar verwezen. In begroting en jaarverslag zijn ook landelijk verplichte (BZK) indicatoren opgenomen, die vergelijkbaar zijn met andere gemeente via het daarbij behorende online dashboard. Deze 'benchmark-indicatoren' zijn opgenomen omdat ze verplicht zijn. Hoewel andere benchmark-indicatoren ook relevant kunnen zijn, is vanwege de verplichting voorrang gegeven aan deze indicatoren. Afweging van deze aanbevelingen dient dan ook plaats te vinden vanuit het perspectief van meervoudige doelstellingen van de raad.

Aanbevelingen

Ad 1. Stel overzicht van definities van beleidsbegrippen op voor begroting en jaarverslag. Het college heeft voor alle planning en control (P&C) documenten een online begrippenlijst opgesteld, het Lexicon. Deze wordt bij elk product bekeken of er nog definities ontbreken. Bij dit punt wordt echter de omschrijving van doelen en prestaties bedoeld. Het college stelt haar doelen en prestaties bij de begroting op. De raad heeft de mogelijkheid om deze doelen en prestaties tijdens de begrotingsbespreking aan de orde te stellen. Het staat de commissie vrij om de begroting, of in dit geval doelen uit programma 4, ook voor een commissie vergadering te

agenderen. In 2019 is een raadsconferentie gehouden 'de begroting ont(k)leed' waarbij raadsleden hun input hebben gegeven over doelen, prestaties en indicatoren. De wens was om dat dit jaar te herhalen, maar dat is vanwege het Corona virus niet gelukt. De raad is geraadpleegd via een enquête en daarna geïnformeerd over de voortgang via de raadsinformatiebrief 'Indicatoren conferentie'.

In de programmabegroting worden doelen op een hoog abstractieniveau opgesteld. Dat is onoverkomelijk omdat het gehele werkveld van de gemeente hierin verantwoord moet worden en geen ruimte is voor uitsplitsing in (sub)doelen op een meer operationeel en meetbaar niveau. Hoewel het streven is doelen zo concreet en helder mogelijk te formuleren, is het niet realistisch om alle doelen op dit niveau geheel SMART te formuleren. Met name overkoepelende doelen op dit abstractieniveau kunnen vaak het best geformuleerd worden als ER-doelen, zoals 'Hoogwaardig ER stedelijke omgeving zodat aantrekkelijkheid Haarlem behouden blijft.' Er is een spanningsveld tussen de wens om de begroting zo kort mogelijk te houden enerzijds en aan uitgebreide operationalisering van alle gebruikte begrippen anderzijds.

Bovenstaande geldt ook voor de indicatoren. Het is onoverkomelijk dat het ene beleidsveld zich veel meer leent voor indicatoren dan het andere. Beleidsveld 4.1 kent bij uitstek een brede thematiek en (daarmee) een hoger abstractieniveau. In een beleidsveld als Openbare orde en veiligheid is het bijvoorbeeld gemakkelijker om indicatoren te formuleren die aansluiten bij meer concrete en afgebakende doelen.

Daarnaast geven de rapporteurs soms aan indicatoren te missen of stelt indicatoren voor (onder andere op gebied van mobiliteit en afval). Een aantal daarvan is echter al elders in het jaarverslag opgenomen; veelal in beleidsveld 5.1. Beleidsveld 4.1 kent een erg brede thematiek en hoewel deze indicatoren ook hier op zijn plaats zouden zijn, zijn zij opgenomen in beleidsveld 5.1 omdat zij hier het meest direct aansluiten op de doelen van het beleidsveld. Indien deze indicatoren ook in beleidsveld 4.1. zouden worden opgenomen zou dit zorgen voor dubbele informatie, waarmee de omvang weer toeneemt en mogelijk ook onduidelijkheid ontstaat over waar verantwoording wel/niet plaatsvindt.

Ad 2. Faciliteer opnieuw mogelijkheid voor de raad om indicatoren aan te scherpen.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is opgenomen wil het college in dit najaar een raadsconferentie over indicatoren organiseren, waarbij de raad de mogelijkheid krijgt om mee te denken over indicatoren. Dit gebeurt op basis van de begroting 2021 en wordt verwerkt in de begroting 2022.

Het college streeft ernaar om bij elk doel en elke prestatie een indicator op te nemen. Dit is meerdere keren met de raad besproken. De rapporteurs stellen dat er behoefte is aan meer indicatoren of aanvullende indicatoren. In veel gevallen zijn voorgestelde aanvullende indicatoren van toegevoegde waarde, maar is het de vraag of de P&C documenten de plek zijn om al deze indicatoren op te nemen. Dat heeft namelijk consequenties voor de omvang en leesbaarheid van de P&C documenten. Een deel van deze informatie kan mogelijk (beter) worden ondervangen in meer reguliere verantwoording en monitoring in de beleidscyclus, waar dan naar kan worden verwezen.

Het vinden van een goede balans is een gezamenlijke opgave gezien vanuit de meervoudige doelen van de raad. Ook het college wil indicatoren voor een langere tijd opnemen, zodat een trend zichtbaar is. Het college onderschrijft het belang van tijdige beschikbaarheid van realisatiewaarden. Voor een aantal indicatoren is de gemeente afhankelijk van aanlevering van derden, zoals externe partners van de gemeente. Echter voor de landelijk verplichte BZK indicatoren heeft de gemeente geen invloed op (tijdige) aanlevering. Daarom worden de beschikbare gegevens met peildatum 1 mei opgenomen in het jaarverslag. Tevens is digitaal de link beschikbaar (onder BZK bij de bron) naar het dashboard waar de actuele waarden zijn opgenomen. Het is het college niet duidelijk wat bedoeld wordt met de aanbeveling kwalificeren van kwaliteit in streef- en realisatie waarden. Streefwaarden worden zo realistisch mogelijk opgesteld, rekening houdend met de ambitie én

realisatie mogelijkheden. Het is lastig indicatoren te kwalificeren. Vooralsnog wordt kort een doel en prestatie in de begroting weergegeven en wordt in het jaarverslag uitgebreider (kwalitatief) ingegaan op wat er bereikt is.

Ad 3. Koppeling doel > beleid > middelen verbeteren / maken in jaarverslag.

In de begroting wil het college haar visie vertalen in doelen en prestaties hoe zij deze doelen gaat behalen. Beleid wordt gemaakt om in deze doelen te kunnen voorzien. De Haarlemse begroting is financieel niet ingericht om financiën aan doelen en prestaties te kunnen koppelen.

Vanaf de Programmabegroting 2020 zijn de doelen bomen aangevuld met de indicatoren, conform de wens van de raad geuit bij de conferentie 'de begroting ont(k)leed'. De doelenboom geeft per programma helder en éénduidig aan bij welk doel, welke effectindicatoren, welke prestaties en welke prestatie-indicatoren horen. Volgens het college wordt in een heldere koppeling tussen doel en prestatie daarmee reeds voorzien.

De kosten per product worden in bijlage 6.9 van het Jaarverslag en de Jaarrekening 2019 weergegeven. Het eerste nummer van het product laat zien bij welk programma het product hoort. De prestaties worden opgesteld aan de hand van de geformuleerde doelen. De belangrijkste prestaties die tot het doel leiden worden genoemd. De prestaties worden heel anders opgebouwd dan de financiële indeling van producten. Daarom zijn deze niet te herleiden naar producten. Het wordt vanaf een ander niveau opgebouwd.

Voor de Kadernota 2022 wordt er een duurzaamheidsbegroting ontwikkeld. Er wordt toegewerkt naar de situatie waarin de gemeente de grote 'klimaatopgave' op verantwoorde wijze kan doorvertalen naar gekwantificeerde doelstellingen en hoe deze doelen (wel of niet) voldoende worden ingevuld met doelmatige en doeltreffende maatregelen. Oftewel een duurzaamheidsbegroting is een sturingsinstrument voor de klimaatdoelstellingen van gemeente Haarlem. Met gebruik van CO2-emissiefactoren kan al het gebruik van soorten energie worden omgerekend naar CO2-uitstoot en is het dus mogelijk om, op het eerste oog, onvergelykbare eenheden zoals verduurzaming straatverlichting en verwarming van woningen onderling vergelijkbaar te maken. Hiermee wordt de gemeente in staat gesteld om langere termijn doelen, zoals het halveren van de CO2-uitstoot in te vullen met maatregelen die ieder een specifieke bijdrage leveren aan dit doel. Deze ontwikkeling komt tegemoet aan de aanbeveling om de koppeling tussen 'doel' en 'beleid' beter tot stand te brengen aangaande duurzaamheid.

Voorts wordt gevraagd een koppeling te maken tussen de prestaties in de P&C documenten en het gebiedsjaarverslag. Het gebiedsjaarverslag is een collegebevoegdheid en de P&C documenten een raadsbevoegdheid. De informatie in beide producten opnemen zou een koppeling tussen onvergelykbare informatieniveaus impliceren. Een directe koppeling is daarom niet mogelijk noch wenselijk. De gebiedsbegroting is een informatie doorsnede van de werkzaamheden opgenomen in de begroting. De begroting is een budget-autoriserend document.

Tot slot wordt gevraagd om aan te geven wat wettelijke taken zijn en welke niet. Deze classificatie is relevant als de raad keuzes wil maken welke taken zij wel of niet willen uitvoeren en op welk niveau. Gelet op de grote diversiteit aan type taken van de gemeenten en soorten dekking is het niet gebruikelijk om dit type informatie toe te voegen, noch voorgeschreven door de BBV. Bovendien zijn er transactiekosten verbonden aan de gevraagde informatie.

3.2 Reactie aanbevelingen beleidsveld 7.3

Het college geeft hieronder eerst een algemene reactie op het rapport, gaat in op de politieke aanbevelingen en daarna volgt een reactie per aanbeveling uit het rapport.

Het college begrijpt waarom de rapporteurs kiezen voor een onderzoeksperiode van 2015-2019 als een overzicht van 5 jaren. De latere jaren worden steeds vergeleken met 2015. Daarmee wordt

2015 impliciet een ijk-jaar. Nergens wordt door de rapporteurs duidelijk gemaakt waarom de verhoudingen in de begroting en jaarrekening 2015 ook wat betreft de overhead als ijkjaar beschouwd mag worden. Het college begrijpt wel de aantrekkelijkheid van het jaar 2015 als ijkjaar omdat er sprake is van cijfermatige gunstige verhoudingen. Het college beschouwt 2015 niet als een ijkjaar, omdat het jaar 2015 betrokken was in een zware bezuinigingsoperatie. Daarmee is tevens duidelijk dat het jaar 2015 niet als ijkjaar voor begrotingsverhoudingen kan dienen. Daarnaast is er nog een complicatie in de vergelijkingsreeks van vijf jaren. Ten opzichte van de nulmeting in 2017 is het aandeel overheadkosten gestegen. Dit komt mede door BBV definitieaanpassingen. De overheadkosten zijn daardoor gestegen, omdat o.a. leidinggevendenden van het primair proces vanaf dat moment worden toegerekend aan de overhead. Dit soort wijzigingen dragen bij aan het verklaren van de trend voor de jaren 2015 tot en met 2019.

In het rapport wordt gesproken over het begrip productiviteit. De definitie van productiviteit zoals voorgesteld door de rapporteurs wordt door het college niet herkend en het is ook niet een gangbare definitie. De sheet 'Nieuw beleid leidt tot hogere interne kosten en lagere productiviteit' geeft de gedachte van de rapporteurs over gemeentelijke productiviteit weer. Het gaat om de nominale productiviteit en daarmee wordt bedoeld de baten per fte. De aard van de werkzaamheden bij verschillende beleidsdomeinen is bij de gemeente te verschillend om te kunnen spreken over gestandaardiseerde productiviteitsnormen. Hoe aantrekkelijk de eenduidige definitie ook mag lijken, deze doet geen recht aan de veelzijdigheid in type taken waardoor een gemeente gekenmerkt wordt.

Er worden drie politieke aanbevelingen gedaan.

Het college ziet mogelijkheden om de beleidscyclus in samenspraak met de raad te versterken. Gesprek over indicatoren en beleidsrealisaties kan meer dan nu gevoerd worden bij de bespreking van beleidsnota's. Het college is voorts van mening dat gesprek met Zandvoort passend is mede naar aanleiding van de recente evaluatie na 2 jaar samenwerking. Er is een aantal afspraken gemaakt die ook zijn nagekomen. Een aantal vraagt om actualisatie. Ook gelet op de toekomst bestendigheid zal mede gelet op bijvoorbeeld IT ontwikkelingen nadere afspraken nodig zijn hoe de kosten van deze ontwikkelingen evenwichtig verdeeld worden. Daartoe wordt actief het gesprek met het college van Zandvoort gevoerd zodra dat weer mogelijk is. Er wordt in fysiek en sociaal domein meer in gezet op digitalisering. Het digitaliseringstraject ten behoeve van de invoering van de Omgevingswet is een grote digitaliseringsoperatie. In het sociaal domein wordt onder het thema governance ingezet op data-analyse en data sturing. In zijn algemeenheid geldt dat er leergeld is betaald om te snel en te veel gelijktijdig te digitaliseren. Bewuste keuzes zijn nodig en daar wordt aan gewerkt.

Aanbevelingen

Ad 1. Benoem in jaarverslag welke kosten berekend worden over de bevolking van Haarlem en Zandvoort samen of apart.

De cijfers gepresenteerd in de jaarrekening van Haarlem hebben betrekking op de stad Haarlem. Het college neemt deze aanbeveling van de rapporteurs over. Sinds de fusie van het ambtelijk apparaat met gemeente Zandvoort worden de ambtenaren van beide gemeentes gezamenlijk gepresenteerd in de jaarrekening van Haarlem. De streefwaarden van de indicatoren waar gerekend wordt met het aantal inwoners van de gemeente Haarlem en Zandvoort zullen opnieuw geformuleerd worden bij de Programmabegroting 2021.

Ad 2. Geef een toelichting bij forse overschrijdingen van effectindicatoren: als het doel is de apparaatskosten met 8% te verminderen, terwijl ze uiteindelijk met ruim 8% stijgen, dan verdient dat een gedegen toelichting. Het gaat immers om een verschil van bijna €18M op een jaarresultaat van €119M.

De rapporteurs hanteren de term doelstelling in plaats van de term streefwaarde. Streefwaarden zoals apparaatskosten zijn vanuit de BBV verplichten indicatoren voor elke gemeente. Het doel van gestandaardiseerde indicatoren is om gemeentes met elkaar te kunnen vergelijken. De streefwaarde van apparaatskosten is echter geen doelstelling. Het gaat niet om een zelfstandige eenheid waarop gestuurd wordt, wel in relatie tot het behalen van (beleids) doelen. Het college hecht waarde aan het begrip streefwaarde en begrijpt de verwarring. Daarom zal voortaan in de jaarrekening toegelicht worden waarom de gerealiseerde apparaatskosten afwijken van de begrote streefwaarde. De streefwaarde voor de apparaatskosten is overigens in 2020 bijgesteld naar € 709 euro per inwoner, deze waarde komt meer in de buurt van de € 735 realisatie in 2019.

Ad 3. Goed personeel is vitaal voor de gemeente Haarlem. Het zou goed zijn als de gemeente ook een sociaal jaarverslag maakt met betrekking tot het werkapparaat en alle thema's die daar spelen. Het college is het eens met de rapporteurs dat vitaal personeel belangrijk is voor de organisatie. Daarom wordt in Haarlem onder meer gebruik gemaakt van het Strategisch PersoneelsPlan (SPP). De begrotingsparagraaf Bedrijfsvoering bevat op hoofdlijnen de personeelsplannen en -ontwikkelingen. In het jaarverslag wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering over de realisatie verslag gedaan. Een sociaal jaarverslag heeft de gemeente Haarlem overigens ook gekend en is afgeschaft in een bezuinigingsronde.

Ad 4. Breng duidelijker in beeld hoeveel mensen er aan het werk zijn voor de gemeente en tegen welke kosten. Het gaat dan niet alleen om FTE's in dienst van de gemeente, maar ook FTE's in dienst van overheids-NV's en (tijdelijke) inhuur. Het college geeft in haar jaarstukken personele informatie die voldoet aan de wettelijke verplichting. Een gemeente rapporteert over waar zij verantwoordelijk voor is. Overigens zijn aan het opnemen van meer informatie ook kosten verbonden.

Het college bedankt de rapporteurs van de Duisenberg Light methode voor hun inspanning en het intensief analyseren en rapporteren over de twee beleidsvelden. Het college neemt de conclusies en aanbevelingen mee om de Haarlemse P&C documenten te verbeteren.

