

# Oplegvel Raadsstuk

Portefeuille P. Heiliegers
Auteur Dhr. P. de Kruijf / W.H.C. Stigter
Telefoon 5113045 / 5113062 E-mail: <a href="mailto:pdekruijf@haarlem.nl">pdekruijf@haarlem.nl</a> <a href="mailto:wstigter@haarlem.nl">wstigter@haarlem.nl</a>
CS/SB Reg.nr. 2010 / 122409
Te kopiëren: A en B
B & W-vergadering van 1 juni 2010

## Onderwerp

Verslag Rekenkamercommissie Jaarstukken 2009

## DOEL: Besluiten

Op grond van de gemeentewet en de verordening op de Rekenkamercommissie (RKC) geeft de RKC advies aan de raad over de vaststelling van de jaarstukken, bestaande uit jaarverslag en jaarrekening. Het is vervolgens de raad die besluit over de aanbevelingen van de RKC.

---

## B&W

1. Het college stelt de raad voor conform het advies van de RKC te besluiten en in te stemmen met de reactie daarop van het college
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties
3. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit
4. Het college stuurt dit voorstel naar de gemeenteraad, nadat de commissie Bestuur hierover een advies heeft uitgebracht

## Raad:

Besluit in te vullen door griffie	Moties en amendementen in te vullen door griffie
<input type="checkbox"/> Conform	<input type="checkbox"/> Ja
<input type="checkbox"/> Gewijzigd	<input type="checkbox"/> Nee
<input type="checkbox"/> Aangehouden	
<input type="checkbox"/> Afgevoerd	Datum vergadering

# *Raadsstuk*

**Onderwerp:** Verslag Rekenkamercommissie Jaarstukken 2009.

**Regnummer:** CS/SB 2010/122409

## **1. Inleiding**

De Rekenkamercommissie heeft de taak om de Raad te adviseren over de vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Dit rapport gaat over de stukken over 2009. Het gaat in de eerste plaats om de vraag of de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken in 2009. Daarbij speelt het oordeel van de accountant een belangrijke rol. De Rekenkamercommissie voert echter ook in het kader van de afsluiting van het boekjaar zelfstandig onderzoek uit naar de financiële positie van de gemeente, de bedrijfsvoering evenals de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

## **2. Voorstel aan de raad**

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad:

- om conform het advies van de accountant de jaarrekening en jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2009 vast te stellen.
- de aanbevelingen van de commissie zoals samengevat aan het slot van de hoofdstukken 2 en 3 van het rapport en de reactie van het College op die aanbevelingen te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen van de commissie over te nemen en bij deze aanbevelingen het College te vragen de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Bestuursrapportages.

## **3. Beoogd resultaat**

De Raad te ondersteunen in zijn besluitvorming over Jaarrekening 2009.

## **4. Argumenten**

De Rekenkamercommissie heeft in overleg met de accountant geconstateerd dat de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken van de gemeente Haarlem in 2009.

De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de gemeentelijke financiën redelijk op orde zijn en dat is een compliment waard gegeven de sombere situatie waarin Haarlem een aantal jaren geleden verkeerde. De vermogenspositie van de gemeente is zoals de accountant het formuleert, “fors toegenomen”. Toch zijn er wel een paar kanttekening te zetten. De commissie wijst op het gevaar van een eenzijdige benadering van de solvabiliteit als criterium voor een gezonde financiële positie en het gebrek aan de budgetdiscipline binnen de gemeente.

## **5. Kanttekeningen**

Het RKC-onderzoek naar de jaarstukken heeft zich in het verleden vooral gericht op de transparantie en methodiek van verslaglegging. De vragen waren: Wordt er wel verslag gedaan van de juiste zaken? Is er voldoende relatie tussen programmabegroting en –rekening? Wordt over de behaalde resultaten goed en juist gerapporteerd? In eerdere rapportages heeft de RKC al laten weten aanzienlijke verbeteringen te constateren in de verslaglegging van de uitvoering van het gemeentelijke beleid.

Een volgende stap zou zijn om te beoordelen in hoeverre de organisatie erin is geslaagd de doelen te realiseren. In dat geval zou de RKC moeten onderzoeken of dat wat in het jaarverslag gerapporteerd wordt, juist is. Daarvoor zou een veel diepgaander onderzoek naar beleidsrealisatie nodig zijn. Afgezien van het feit dat het de RKC hiervoor aan middelen ontbreekt om dat elk jaar in de volle breedte te doen, is het maar de vraag hoe doelmatig een dergelijk onderzoek zou zijn. Efficiënter lijkt het om als RKC te controleren of de rapportage zodanig is ingericht dat correcte en betekenisvolle verslaglegging mogelijk is. Daarbij gaat het vooral om zaken als de formulering van reële programmadoelstellingen en de gebruikte indicatoren. De rapportage over 2009 is een voorbeeld van hoe het RKC-onderzoek naar de jaarstukken *nieuwe stijl* er zou kunnen uitzien.

## **6. Uitvoering**

Het college heeft op basis van het rapport van de RKC een reactie opgesteld op de conclusies en aanbevelingen. Het college geeft daarin ook aan hoe het de aanbevelingen zal uitvoeren en hoe het over de uitvoering verslag zal doen in de daartoe geëigende stukken.

## **7. Bijlagen**

- 'Beheerste Budgetten'. Rapportage onderzoek jaarstukken 2009.
- Reactie van het College op het Verslag RKC jaarstukken 2009

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

## **8. Raadsbesluit**

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van De Rekenkamercommissie

Besluit:

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- om conform het advies van de accountant de jaarrekening en jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2009 vast te stellen.
- de aanbevelingen van de commissie zoals samengevat aan het slot van de hoofdstukken 2 en 3 van het rapport en de reactie van het College op die aanbevelingen te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen van de commissie over te nemen en bij deze aanbevelingen het College te vragen de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Bestuursrapportages.

Gedaan in de vergadering van ... ..

De griffier

De voorzitter

## **“Beheerste budgetten”**

### **Rapportage onderzoek jaarstukken 2009**

## Inhoud

Samenvatting en Advies .....	3
I Hoofdlĳn rapport .....	3
II De kern van de conclusies en aanbevelingen .....	3
III Advies .....	3
1 Inleiding .....	4
1.1 Het onderzoek .....	4
1.2 Geraadpleegde documenten .....	4
1.3 Gevoerde gesprekken .....	5
2 Financiële verantwoording .....	6
2.1 Inleiding .....	6
2.2 Rechtmatigheid, getrouwheid en totstandkoming van het jaarverslag .....	6
2.3 Resultaat, weerstandsvermogen en solvabiliteit .....	6
2.4 Budgetdiscipline .....	8
2.5 Invloed van economische recessie .....	9
2.6 Sisa bijlage en GSB beleid .....	9
2.7 Bedrijfsvoering .....	9
2.7 Veiligheidsregio Kennemerland .....	9
2.8 Conclusie en aanbevelingen .....	11
3. programma's .....	12
3.1 Programma 1: Burger en Bestuur .....	12
3.2 Programma 2: Veiligheid, Vergunningen en Handhaving .....	12
3.3 Programma 3: Zorgzame samenleving .....	13
3.4 Programma 4 Maatschappelijke Ontwikkeling .....	13
3.5 Programma 5: Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling .....	14
3.6 Programma 6: Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie .....	15
3.7 Programma 7: Werk en Inkomen .....	15
3.8 Programma 8: Bereikbaarheid en Mobiliteit .....	16
3.10 Programma 10: Financiële/Algemene dekkingsmiddelen .....	17

## **SAMENVATTING EN ADVIES**

### **I Hoofdlĳn rapport**

De Rekenkamercommissie heeft de taak om de Raad te adviseren over de vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag. Dit rapport gaat over de stukken over 2009. Het gaat in de eerste plaats om de vraag of de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken in 2009. Daarbij speelt het oordeel van de accountant een belangrijke rol. De Rekenkamercommissie voert echter ook in het kader van de afsluiting van het boekjaar zelfstandig onderzoek uit naar de financiële positie van de gemeente, de bedrijfsvoering evenals de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 van dit rapport de financiële verantwoording met aandacht voor rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening. Daarnaast komen in dit hoofdstuk ook meer algemene onderwerpen aan de orde, zoals het weerstandvermogen en de risico's. In hoofdstuk 3 van het rapport gaat het over de verantwoording van het beleid ten aanzien van de centrale prioriteiten in deze coalitieperiode. Dat hoofdstuk is niet alleen gebaseerd op het jaarverslag maar ook op de gevoerde gesprekken met uitvoerende ambtenaren en hoofden van afdelingen.

### **II De kern van de conclusies en aanbevelingen**

- De Rekenkamercommissie heeft in overleg met de accountant geconstateerd dat de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken van de gemeente Haarlem in 2009.
- De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de gemeentelijke financiën redelijk op orde zijn en dat is een compliment waard gegeven de sombere situatie waarin Haarlem een aantal jaren geleden verkeerde. De vermogenspositie van de gemeente is zoals de accountant het formuleert, "fors toegenomen". Toch zijn er wel een paar kanttekening te zetten. De commissie wijst op het gevaar van een eenzijdige benadering van de solvabiliteit als criterium voor een gezonde financiële positie en het gebrek aan de budgetdiscipline binnen de gemeente.

### **III Advies**

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- om conform het advies van de accountant de jaarrekening en jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2009 vast te stellen.
- de aanbevelingen van de commissie zoals samengevat aan het slot van de hoofdstukken 2 en 3 van het rapport en de reactie van het College op die aanbevelingen te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen van de commissie over te nemen en bij deze aanbevelingen het College te vragen de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Bestuursrapportages.

Wij hopen u als Raad met dit verslag voldoende te ondersteunen in uw besluitvorming over de Jaarrekening 2009.

De Rekenkamercommissie

I. van Tienhoven,  
secretaris wnd.

J.A. de Ridder,  
voorzitter

# 1 INLEIDING

## 1.1 Het onderzoek

De Rekenkamercommissie (verder RKC) heeft onder meer tot taak de jaarrekening en het jaarverslag van de gemeente Haarlem te onderzoeken en brengt daarover verslag uit aan de gemeenteraad.<sup>1</sup> Het onderzoek is gericht op de controle van uitvoering van het door de Raad vastgestelde beleid. Daarbij richt de RKC zich vooral op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Daarnaast stelt de RKC zich op de hoogte van het oordeel van de accountant over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening en de problemen die de accountant heeft geconstateerd bij de controle van de jaarrekening.

Dit rapport is het verslag van het laatste onderzoek naar de gemeentelijke jaarstukken van de RKC in de samenstelling van de periode 2006-2010. De RKC heeft ervoor gekozen het onderzoek naar de jaarstukken dit jaar een bescheiden omvang te geven. De belangrijkste reden hiervoor is een praktische: door de raadswisseling vindt een belangrijk deel van het onderzoek plaats door een 'demissionaire' commissie die door het vertrek van vier van de vijf raadsleden uit slechts drie leden bestaat. Daarnaast was de inhoudelijk secretaris vanwege zijn vertrek zeer beperkt inzetbaar. Een meer inhoudelijk reden voor de beperkte opzet is dat het volgens de RKC vanwege de verbeteringen in de gemeentelijke verslaglegging tijd wordt de opzet van het onderzoek te heroverwegen.

Het RKC-onderzoek naar de jaarstukken heeft zich in het verleden vooral gericht op de transparantie en methodiek van verslaglegging. De vragen waren: Wordt er wel verslag gedaan van de juiste zaken? Is er voldoende relatie tussen programmabegroting en –rekening? Wordt over de behaalde resultaten goed en juist gerapporteerd? In eerdere rapportages heeft de RKC al laten weten aanzienlijke verbeteringen te constateren in de verslaglegging van de uitvoering van het gemeentelijke beleid.

Een volgende stap zou zijn om te beoordelen in hoeverre de organisatie erin is geslaagd de doelen te realiseren. In dat geval zou de RKC moeten onderzoeken of dat wat in het jaarverslag gerapporteerd wordt, juist is. Daarvoor zou een veel diepgaande onderzoek naar beleidsrealisatie nodig zijn. Afgezien van het feit dat het de RKC hiervoor aan middelen ontbreekt om dat elk jaar in de volle breedte te doen, is het maar de vraag hoe doelmatig een dergelijk onderzoek zou zijn. Efficiënter lijkt het om als RKC te controleren of de rapportage zodanig is ingericht dat correcte en betekenisvolle verslaglegging mogelijk is. Daarbij gaat het vooral om zaken als de formulering van reële programmadoelstellingen en de gebruikte indicatoren.

De nu volgende rapportage is een voorbeeld van hoe het RKC-onderzoek naar de jaarstukken *nieuwe stijl* er zou kunnen uitzien. Na een hoofdstuk over de financiële verantwoording volgt een korte beschrijving van de opvallende zaken per programmaonderdeel, waarvoor gebruik is gemaakt van de begroting 2009-2013 en het jaarverslag 2009, verschillende gemeentelijke beleidsnota's en de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het jaarlijkse pottenkijkersonderzoek.

## 1.2 Geraadpleegde documenten

In het onderzoek naar de Jaarrekening 2009 heeft de RKC de volgende stukken betrokken:

- Jaarverslag en jaarrekening 2009;
- Verslag van bevindingen Ernst & Young inzake de controle van de jaarrekening 2009;
- Rapportage tussentijdse controle 2009, Ernst & Young;
- Diverse planning- en controledocumenten, beleidsnota's en andere achtergrondstukken over specifieke onderwerpen.

---

<sup>1</sup> Deze taak is vastgelegd in Artikel 7, lid 2 van de Verordening Rekenkamercommissie.



### **1.3 Gevoerde gesprekken**

De RKC heeft net als in de voorgaande jaren het zogenaamde pottenkijkersonderzoek uitgevoerd. In dat onderzoek worden aan de hand van de programmabegroting gesprekken gevoerd met ambtenaren over de gang van zaken op verschillende beleidsterreinen. De bevindingen van dat onderzoek zijn verwerkt in hoofdstuk 3. Daarnaast heeft de commissie op 26 april 2010 gesprekken gevoerd met de accountant, de concerncontroller en medewerkers van de afdeling Concerncontrol; op 19 mei 2010 is een tweede gesprek met de accountant geweest.

## **2 FINANCIËLE VERANTWOORDING**

### **2.1 Inleiding**

De RKC heeft geconstateerd dat de gemeentelijke Jaarrekening 2009 wederom is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurende oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid én de rechtmatigheid van de Jaarrekening 2009. Bij de getrouwheid gaat het om de vraag of de jaarrekening een waarheidsgetrouw beeld geeft en bij de rechtmatigheid of uitgaven en inkomsten tot stand zijn gekomen volgens de relevante wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen. Afgaand op deze verklaring kan de raad, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de Jaarrekening 2009 vaststellen.

De RKC wil in aanvulling op het accountantsrapport nog wel bij een aantal onderdelen van de financiële verantwoording opmerkingen plaatsen. Daarbij gaat het allereerst om afwijkingen van de begroting en de relatie daarvan met rechtmatigheid en getrouwheid.

### **2.2 Rechtmatigheid, getrouwheid en totstandkoming van het jaarverslag**

De jaarrekening bevat geen fouten en onzekerheden die een goedkeurend oordeel van de accountant in de weg staan. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de grenzen voor de goedkeuringstolerantie van de gemeentelijke accountants betekenen dat een totaal bedrag aan fouten in de jaarrekening 2009 van ongeveer € 2.330.000 en een totaal van onzekerheden van ongeveer €13.980.000 de goedkeurende strekking van de accountant niet aantasten. De accountant is in zijn verslag van bevindingen uitgegaan van een bedrag van minimaal € 200.000 voor het rapporteren van geconstateerde fouten of onzekerheden.

De RKC heeft verder pas op 28 april 2010 kunnen beschikken over een volledig jaarverslag met alle bijlagen. Dit is bijna drie weken later dan aanvankelijk is gepland. Oorzaak hiervan ligt blijkbaar in de totstandkoming van de bijlagen. Een belangrijke bijlage (die van de door de rijksoverheid gevraagde Sisa= single information; single audit) heeft nogal lang op zich laten wachten. De accountant heeft aan ons toegelicht dat dit te wijten is aan de trage aanlevering van gegevens door derden en aan onduidelijkheden in de voorschriften van de rijksoverheid.

Daarnaast constateert de accountant dat er verbetering mogelijk is in de interne afsluitende controle werkzaamheden binnen het gemeentelijk apparaat zelf. De interne controle op de deugdelijkheid van de ontvangen gegevens is onvoldoende. De concerncontroller heeft daarop aan ons meegedeeld dat dit ook te wijten is aan problemen in de nieuwe organisatie, waar deze werkzaamheden nog niet voldoende zijn ingebed. De RKC beveelt aan maatregelen te nemen zodat de inzet en de kosten van de externe accountant over de jaarrekening 2010 kunnen worden teruggebracht en het zelfcontrolerend vermogen van de gemeente wordt verbeterd. Dat laatste sluit aan bij de aandachtspunten van de auditcommissie. Ook de accountant geeft aan dat deze verbeterpunten nog onvoldoende binnen de organisatie zijn geïmplementeerd.

### **2.3 Resultaat, weerstandsvermogen en solvabiliteit**

De uitkomst van de jaarrekening 2009 laat een positief resultaat zien van € 10.574.000. De positie van de algemene reserve is in 2009 met € 13.906.000 toegenomen. Volgens de criteria van de provincie Noord-Holland is de financiële positie van Haarlem "voldoende". Dit is de hoogste kwalificatie, die de provincie op dit gebied geeft.

De RKC is van oordeel dat de gemeente hiermee een prijzenswaardig resultaat heeft bereikt. Echter, de financiële uitdagingen in de komende jaren zijn groot. De bezuinigtaakstelling die naar verwachting

door het rijk zal worden opgelegd, is fors. In het nieuwe coalitieakkoord zijn al terecht afspraken gemaakt om tot de benodigde ombuigingen te komen.

In deze financieel zorgelijke tijden, is het belangrijk om een goed en scherp beeld te hebben van het weerstandsvermogen van de gemeente. De ratio weerstandsvermogen is 1,23. Dat is duidelijk voldoende. Waarbij wel aangetekend moet worden dat de accountant nog wijst op een niet vermeld claimrisico in verband met een onteigeningsprocedure (E&Y: p 14) en daarnaast bij de bespreking van de getrouwheid (E&Y vanaf p 19) ook nog aandacht vraagt voor de onzekerheden bij de waardebeoordeling van het Postkantoor als onderpand voor voorschotbetaling van €17,0 miljoen, waarbij maximaal een afboeking zou kunnen moeten optreden van 7 miljoen en de onzekerheden in de waardebeoordeling van niet in exploitatie genomen bouwgronden. In verband met dat laatste zouden we nadrukkelijk nog het advies van de accountant willen onderstrepen om nog eens goed te analyseren wat reële boekwaarden zijn.

### *Solvabiliteit*

De RKC vindt het belangrijk om apart aandacht te besteden aan de solvabiliteit van de gemeente. De accountant heeft daar een aantal jaren geleden voor het eerst aandacht voor gevraagd. De RKC heeft toen in haar rapport naar voren gebracht en dat ook in latere jaren herhaald dat meer doordacht beleid op dit punt belangrijk was. De RKC is dan ook blij met de opinienota over solvabiliteit die in het afgelopen jaar is verschenen. De commissie heeft echter wel moeite met het feit dat in de discussie over de financiële positie van de gemeente en nu weer in de jaarstukken het solvabiliteitspercentage (in 2009 17,6%) als zelfstandig aandachtspunt zo'n dominante plaats heeft gekregen. Terwijl de accountant de absolute betekenis van het percentage toch steeds relativeert.

Natuurlijk moet de gemeente proberen om de schuldenlast naar beneden te brengen in de komende jaren. De RKC vindt echter dat een hoge solvabiliteit niet als zaligmakend moet worden beschouwd. Solvabiliteit heeft betrekking op de verhouding tussen het vreemd vermogen (schulden) en het eigen vermogen van de gemeente. Voor een bedrijf is dat belangrijk met oog op de kredietwaardigheid, voor de gemeente is alleen maar de vraag relevant of ze rentelasten kan en wil dragen en of de gemeente voldoende weerstandsvermogen heeft om risico's van renteverhogingen te kunnen opvangen.

Voor wat betreft het laatste kan worden opgemerkt dat de renterisico's gewoon zijn meegenomen bij het risicoprofiel (jaarverslag, p153) en dat de gemeente momenteel ruim voldoende weerstandsvermogen heeft – zoals hiervoor al opgemerkt – in relatie tot het risicoprofiel. Overigens is de benodigde capaciteit met oog op het renterisico geschat op € 1,5 miljoen wat niet extreem hoog is in vergelijking met andere risico's. Zo vergt het risico op nadelige resultaten van verbonden partijen die moeten worden gedekt in 2009 een capaciteit van € 3,5 miljoen.

De rentelast bedroeg in 2009 15,5 miljoen, dat is 3,3% van de totale lasten. Dat is tamelijk veel bij een begroting waar veel vast ligt. De lasten van het totale minimabeleid waren – om de gedachte te bepalen - in 2009 bijna 9 miljoen. Het gaat te ver om die 15,5 miljoen als weggegooid geld te beschouwen. Het zijn de kosten van investeringen die de raad de moeite waard vond. Het is interessant om te zien (jaarverslag p 161) dat ondanks een enorme stijging van de schuldenlast sinds 2004 (van 281 naar 401 miljoen), de bijbehorende rentelast is gedaald van 16,2 naar 15,5 miljoen. Dat kan niet alleen te maken hebben met schommelingen in de rentestand, maar ook met een beter beheer van de leningenportefeuille.

In de *Opinienota Solvabiliteit* van 26 mei 2009, die is behandeld in de commissie bestuur van 4 juni 2009 worden maatregelen aangegeven, waardoor de omvang van de geldleningen van de gemeente wordt beperkt. Daarbij wordt gewezen op de noodzaak om investeringen met een maatschappelijk nut niet langer te activeren. Dat vindt de RKC een goed voorstel en het is in lijn met de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Activa met een maatschappelijk nut zoals wegen en bruggen kunnen niet worden verhandeld en moeten daarom direct via de exploitatie met eigen middelen worden betaald. In de notitie worden ook voorstellen gedaan om activa met een economisch nut af te stoten om zo geld vrij te maken. De commissie vindt daarbij enige voorzichtigheid geboden. Een aantal van deze maatregelen

(bijvoorbeeld de overdracht van het bezit en beheer van gebouwen van de gemeente en van cultuurinstellingen) leidt wel tot vermindering van de schuldpositie, maar hoeft niet te leiden tot vermindering van de kosten voor de gemeente omdat de rentelasten terug zullen komen in de huur en noodzakelijke subsidies. Ook kan de gemeente bij het overdragen van leningen aan verzelfstandigde instanties een zeker risico blijven lopen. Weliswaar is dan de gemeente niet meer strikt verantwoordelijk, maar op het moment dat de betrokken instantie niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, kan de gemeente alsnog voor de schulden worden aangesproken.

Samengevat plaats de commissie dan ook de volgende kanttekeningen bij het criterium van de solvabiliteit:

- Niet de omvang van de schulden, maar de renterisico's en de omvang van de rentelasten moeten het centrale aandachtspunt zijn bij een zorgvuldig financieel beleid.
- Belangrijk is dat Haarlem, op basis van het risicoprofiel, over voldoende weerstandsvermogen beschikt om de renterisico's te kunnen dragen; dat is nu het geval.
- De rentelasten (15,5 miljoen) zijn hoog. Er zullen inspanningen moeten worden verricht om het totaal van de rentelasten naar beneden te brengen. Terugbrengen van de schulden is daar één van. Daarnaast is ook een zorgvuldig beheer van de gemeentelijke leningenportefeuille belangrijk. Hierbij kan worden gebruikgemaakt van het feit dat op dit moment de nominale en reële rente zich op een historisch zeer laag punt bevindt.
- Het niet meer activeren van leningen met een maatschappelijk nut is een belangrijk uitgangspunt en verbetert de schuldenpositie van de gemeente.
- De overdracht van het bezit en beheer van gebouwen heeft wel effect op de schuldpositie maar hoeft niet altijd te leiden tot minder kosten en vermindering van de risico's die de gemeente loopt.

Het is belangrijk om een expliciet beleid te ontwikkelen met betrekking tot de schuldenpositie van de gemeente. De schulden zijn zo hoog opgelopen vanwege het ontbreken van expliciete richtlijnen. Die strategie dient echter op meer onderwerpen betrekking te hebben dan alleen het strikte criterium van de solvabiliteit.

## **2.4 Budgetdiscipline**

Het resultaat over de jaarrekening 2009 bedraagt € 10.574.000. Dit resultaat is meer dan € 7 miljoen hoger dan op grond van de gewijzigde begroting mocht worden verwacht. De RKC meent dat niet mag worden volstaan met het uiten van tevredenheid over dit mooie resultaat. De commissie heeft zorgen over het feit dat gedurende drie jaren achtereenvolgende begrotingen en uiteindelijke resultaten van elkaar afwijken. De verkoop van de aandelen van het NUON heeft een eenmalige opbrengst opgeleverd van € 8.952 miljoen en de eindafrekening van het Grote Stedenbeleid genereert een voordeel van € 4.752 miljoen.

Daarnaast doet zich het feit voor dat de factoren, die leiden tot het positieve resultaat, een sterk incidenteel karakter hebben. De grote afwijkingen -zowel in positieve als in negatieve zin- van de begroting duiden op een onvoldoende vermogen tot het ramen van budgetten en/of tot het beheersen van deze budgetten.

De RKC beveelt dan ook aan om op korte termijn een analyse van dit gebrek aan budgetdiscipline uit te brengen. Op basis van deze analyse kunnen maatregelen tot een meer adequate budgettering en beter beheer van budgetten worden genomen. De commissie meent dat deze analyse en maatregelen hoog op de lijst van gemeentelijke prioriteiten zouden moeten komen; dit ter bevordering van de stabiliteit in de gemeentelijke financiële situatie. De RKC constateert dat ook de accountant in zijn verslag een pleidooi houdt voor een beter uitgevoerd budget beheer.

## **2.5 Invloed van economische recessie**

De zorg die het college vorig jaar uitsprak in het jaarverslag 2008 over een mogelijke toename van het aantal bijstandsgerechtigden is gelukkig (nog) niet uitgekomen. Ondanks de economische recessie slaagt Haarlem er goed in om het aantal bijstandsgerechtigden te beperken, zeker in vergelijking met andere gemeenten. Bovendien is dat aantal sinds de recessie niet toegenomen. De RKC beveelt aan om naar de oorzaken hiervan een rapportage uit te brengen. Hierbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid dat in een later stadium alsnog een groter beroep op de WWB wordt gedaan.

## **2.6 Sisa bijlage en GSB beleid**

De accountant rapporteert dat de onzekerheden door hem zijn gekwantificeerd en meer dan € 5.2 miljoen bedragen. Dit bij een totale omvang van verkregen subsidies in de desbetreffende periode van vier jaar van ongeveer € 93,5 miljoen. De onzekerheid is, aldus de accountant, door de gemeente in toereikende mate toegelicht. Echter, het is niet zeker of de rijksoverheid deze onzekerheid zal accepteren en in welke mate dit het geval zal zijn. De commissie beveelt aan dit onderwerp bij de risicoanalyse te betrekken.

## **2.7 Bedrijfsvoering**

Het jaarverslag vermeldt dat gemeentebreed het streven was het ziekteverzuim terug te brengen naar 5,5%. Het percentage over 2009 bedraagt echter 6.17. Weliswaar is dit een teruggang ten opzichte van de 7,29 % in 2008, maar de RKC constateert dat Haarlem in de afgelopen vier jaar nooit en aanvaardbaar percentage ziekteverzuim heeft gehaald. De commissie dringt aan op een betere analyse van dit verschijnsel en op de maatregelen naar aanleiding hiervan.

In dit verband herinnert de RKC aan haar eerdere aanbeveling om het reorganisatieproces te evalueren aan de hand van concrete criteria en de resultaten te bespreken in de commissie bestuur. Op bladzijde 169 van het jaarverslag wordt in dit verband aangegeven dat het college de commissie Bestuur heeft aangeboden om hierover een presentatie te houden. De RKC heeft geen bezwaar tegen een presentatie, maar meent dat een dergelijke evaluatie vergezeld dient te gaan van een beknopte schriftelijke rapportage, waarin wordt ingegaan op eerder geconstateerde knelpunten betrekking tot de interne controle, de budgettering, tegengaan van ziekteverzuim en de relaties met externe (verbonden) partijen van de gemeente.

## **2.7 Veiligheidsregio Kennemerland**

De RKC heeft kennisgenomen van de brief 28 april 2010 van het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland i.o. (VRK) over de rekening 2009 van deze gemeenschappelijke regeling. Deze rekening sluit met een tekort van € 4,4 miljoen over 2009. Dit tekort is bijna 50 % hoger dan in de laatste bestuursrapportage is aangekondigd. De omvang van dit tekort leidt vooralsnog tot een afkeurende verklaring van de accountant over de rechtmatigheid. In het algemeen bestuur van 5 juli 2010 zal worden voorgesteld alsnog in te stemmen met de gedane uitgaven, zodat een goedkeurende verklaring van de accountant kan worden verkregen. De oorzaak van dit tekort dient, aldus de brief van 28 april 2010 en van de uitgebrachte accountantsrapporten, vooral te worden gezocht in gebreken in de controleprocessen en bedrijfsvoering van de VRK. In de eerder genoemde brief van 28 april 2010 is aangegeven dat er maatregelen worden genomen de bedrijfsvoering van de regio op orde te brengen. Uit een onderzoek van de accountant blijkt dat niet alleen dit jaar, maar ook het volgend jaar hiervoor nodig is .

De gemeente Haarlem neemt voor 31% deel in deze gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat er een reële kans is dat de gemeente voor dit percentage zal moeten bijdragen in niet te dekken tekorten. De gemeente loopt hier een groot en reëel risico. De RKC heeft in haar rapport over verbonden partijen uit 2007 al gewezen op het risico van dit soort bestuur 'op afstand'. Een eventueel nog te dekken tekort van de VRK uit 2009 kan pas in de gemeentelijke jaarrekening over 2010 worden verwerkt, omdat de jaarrekening over 2009 inmiddels al is afgesloten.

De RKC doet de aanbeveling de ontwikkelingen rond de veiligheidsregio nauwkeurig te volgen. Het gaat hier niet alleen om onzekerheid rond de jaarrekening 2009, maar vooral ook om het feit dat in een aan de gemeente verbonden partij (gemeenschappelijke regeling) uitgaven zijn gedaan zonder dat daarvoor de vereiste machtiging is afgegeven. Pas zeer onlangs is hiervan achteraf melding gemaakt. In een transparante overheidsorganisatie is het geboden dat direct melding wordt gemaakt van (dreigende) tekorten op de budgetten. Misschien is de VKR wel een goede cases om voor het eerst te gaan werken met een versterkt toezicht zoals dat op pagina 176 van het jaarverslag wordt aangekondigd voor verbonden partijen met een hoog risicoprofiel.

## 2.8 Conclusie en aanbevelingen

*Met betrekking tot rechtmatigheid, getrouwheid en afwijkingen van de begroting:*

De RKC concludeert dat:

- de jaarrekening getrouw en rechtmatig is,

De commissie beveelt aan om:

- in aansluiting op de constatering van de accountant maatregelen te nemen tot verbetering van de controle werkzaamheden en het zelfcontrolerend vermogen binnen het gemeentelijk apparaat voor de jaarrekening 2010;
- op korte termijn een analyse van het geconstateerde gebrek aan budgetdiscipline uit te brengen. Op basis van deze analyse kunnen maatregelen tot een betere budgettering en beheer van budgetten worden genomen. De commissie meent dat deze analyse en maatregelen hoog op de lijst van gemeentelijke prioriteiten zouden moeten komen; dit ter bevordering van de stabiliteit in de gemeentelijke financiële situatie;
- over het thema solvabiliteit een meer expliciete strategie te ontwikkelen. Die strategie dient op meer onderwerpen betrekking te hebben dan alleen het strikte criterium van de solvabiliteit. Er zullen verschillende inspanningen moeten worden verricht om het totaal van de rentelasten naar beneden te brengen; verder moet worden gelet op het effect (voor de gemeente) van het overdragen van leningen en bezit aan verzelfstandigde instanties;
- de onzekerheid tot een bedrag van meer dan € 5.2 mln. over het GSB beleid bij de risicoanalyse te betrekken;
- een beknopte schriftelijke rapportage over de nieuwe gemeentelijke organisatie te leveren, waarin wordt ingegaan op eerder geconstateerde knelpunten betrekking tot de interne controle, de budgettering, tegengaan van ziekteverzuim en de relaties met externe (verbonden) partijen van de gemeente;
- de bedrijfsvoering bij de Veiligheidsregio Kennemerland aan een verscherpt toezicht te onderwerpen, vooral ook omdat in een aan de gemeente verbonden partij (gemeenschappelijke regeling) uitgaven zijn gedaan die niet begroot waren en waar geen machtiging van de gemeente voor is afgegeven.

### 3. PROGRAMMA'S

#### 3.1 Programma 1: Burger en Bestuur

Onder programma 1 vallen de beleidsvelden *Gemeentelijk bestuur en samenwerking*, *Communicatie participatie en inspraak* en *Dienstverlening*. De algemene programmadoelstelling luidt *Effectief bestuur, goede relatie burger en bestuur en tevreden klanten*. Volgens de rapportage in het jaarverslag zijn drie van de vijf programmadoelstellingen volledig behaald; de overige doelen zijn gedeeltelijk gerealiseerd. De eerste twee beleidsvelden waren onderwerp van het Pottenkijkersonderzoek. Bovendien is het thema *participatie* onlangs door de RKC onderzocht. De rapportage van dat onderzoek, getiteld *Gemiste kansen*, is te raadplegen via het BIS.

Sommige van de in de programmabegroting 2009-2013 geïntroduceerde doelstellingen en indicatoren leiden bij de RKC tot vragen. Zo vindt de RKC de effectindicator voor het doel *zichtbaar bestuur* - het percentage Haarlemmers dat vindt dat B&W zich voldoende in de stad laat zien – een slechte keuze omdat dat niets zegt over de vraag of het bestuur voldoende overleg pleegt met andere partijen, voldoende streeft naar draagvlak en voldoende verantwoordelijkheid. De indicator, die wordt gebruikt voor regionale samenwerking, roept eveneens vraagtekens op. Het aantal deelnemende partijen aan het samenwerkingsverband Metropoolregio Amsterdam zegt immers niets over de mate van succes van het beleidsvoornemen. Ook als het gaat om communicatie, participatie en inspraak wordt een merkwaardige indicator gebruikt. Het gaat er volgens de RKC niet om welk percentage van de burgers vindt dat de gemeente voldoende doet om hen bij belangrijke onderwerpen te betrekken, maar of men werkelijk goed geïnformeerd is en zich werkelijk betrokken toont. Bovendien is de activiteit 'peiling van de mening van Haarlemmers over gemeentelijk beleid en uitvoering' curieus. Hoe het peilen van meningen tot het gewenste doel moet leiden is de RKC niet duidelijk.

Vanwege het voorgaande is tijdens het pottenkijkergesprek over de beleidsvelden 1.1 en 1.2 stilgestaan bij de formulering van de doelstellingen in de programmabegroting. Daarbij ging het onder andere om de formulering 'percentage Haarlemmers dat enig tot onbeperkt vertrouwen heeft in raad en B&W'. De herkomst van deze formulering was de gesproken medewerkers niet bekend. Met betrekking tot de voor het doel *zichtbaar bestuur* gebruikte effectindicator is het onduidelijk wat met zichtbaarheid wordt bedoeld. Bovendien is niet bekend waarom er gestreefd wordt naar een percentage van boven de 40. Is dit streefgetal gebaseerd op benchmarkgegevens? Of blijft men altijd streven naar verbetering en is het beleid dus nooit 'af'? Over de indicator voor regionale samenwerking heeft de betrokken ambtenaar de opstellers van de programmabegroting aangesproken; desondanks is de indicator teruggekeerd in de begroting voor 2009.

#### 3.2 Programma 2: Veiligheid, Vergunningen en Handhaving

Onder programma 2 vallen de beleidsvelden *Sociale veiligheid*, *Fysieke veiligheid* en *Integrale vergunningverlening en handhaving*. De algemene programmadoelstelling is 'het creëren van een *veilige stad*'. Volgens de rapportage in het jaarverslag zijn zes van de negen programmadoelstellingen volledig behaald; de overige doelen zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Het beleidsveld *Fysieke veiligheid* was onderwerp van het Pottenkijkersonderzoek.

Wat betreft de sociale veiligheid, blijken extra inspanningen nodig voor het bereiken van veiligheidsgevoelens en het verminderen van jongerenoverlast. Bovendien moet nog worden gemeten of de inspanningen voor het creëren van veilige woningen positief resultaat heeft gehad. Met betrekking tot de fysieke veiligheid geeft de gemeente aan dat de beleidsdoelstellingen zijn gehaald, maar dat het programmaonderdeel niet volledig op orde is (ook al wordt er een positieve smiley aan toegekend). In het jaarverslag wordt gemeld dat de bedrijfsvoering van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) niet in control is. Dit is ook uit een onderzoek van Ernst & Young gebleken (eind 2009). Welke maatregelen de gemeente heeft genomen om deze situatie te verbeteren is niet helder.



Uit het pottenkijkgesprek met de afdeling blijkt dat de crisisbeheersing door de IOOV (Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR)-rapportage) wordt getoetst en in 2006 als onvoldoende is beoordeeld. Inmiddels stelt de IOOV dat de crisisbeheersing in VRK meer dan gemiddeld goed is. Er is één crisisplan voor alle 10 gemeenten met daarnaast deelplannen met de processen. De regionale samenwerking verloopt goed, de samenwerking in de kolommen kan beter. Er zijn cultuurverschillen, maar er wordt gewerkt aan het verkleinen daarvan. Er is bijvoorbeeld veel inzet gepleegd voor het oefenen, ook van bestuurders. Daarbij is het aantal personen dat wordt 'geoefend' en het opkomstpercentage van belang. Daarnaast worden regionale ambities vormgegeven en gezamenlijk opleidingen gedaan. Een uitgeschreven plan van 30 processen vormt het kader bij crisisbeheersing. De verbeteringslag die Haarlem kan maken in de normale bedrijfsvoering binnen de brandweezorg in VRK is in het gesprek aan de orde geweest. Ook kan de crisispoot nog verbeteren (vnl. door betere samenwerking). Haarlem zit van de 25 regio's in de top 3.

### 3.3 Programma 3: Zorgzame samenleving

Bij programmadoelstelling 3 gaat het om *Adequate zorg aan kwetsbare Haarlemmers*. De beleidsvelden die daarvoor worden ingezet zijn *Openbare gezondheidszorg, Maatschappelijke opvang* en *Zorg en voorzieningen ouderen en gehandicapten*. In het jaarverslag wordt gemeld dat twee van de zes programmadoelstellingen zijn gehaald, drie zijn niet gehaald en van een zijn de gegevens nog niet bekend. Gedeeltelijk zijn deze uitkomsten toe te schrijven aan landelijke maatregelen of constatering (zoals ingrepen door de rijksoverheid in de AWBZ en gezondheidseffecten die pas op langere termijn zijn te verwachten). Deels dienen er extra inspanningen te worden verricht bijvoorbeeld om een unilocatie te realiseren voor dak- en thuislozen en het realiseren van een convenant huiselijk geweld (staat gepland voor later in 2010).

Het beleidsveld *Maatschappelijk opvang* was onderwerp van het Pottenkijkersonderzoek.

Het pottenkijkgesprek van de RKC richtte zich op maatschappelijke opvang. Er is onder ander gesproken over de doelstelling om 20% minder daklozen te realiseren (in 2010) en geen daklozen meer te hebben in 2014. De doelstelling van nul daklozen is moeilijk, omdat Haarlem geen verordening heeft om daklozen eventueel met dwang binnen te halen (zoals in Amsterdam). Daarnaast is gesproken over wat er nog dient te worden gerealiseerd op het terrein van huiselijk geweld. Er is een intentieovereenkomst met de regio over de dienstverlening betreffende huiselijk geweld in de maak. Hierin worden de termijnen voor het op gang brengen van de hulpverlening geregeld.

Een groot probleem voor Haarlem zijn de bezuinigingen door het Rijk. Dit betekent voor de gemeente dat de lichtbehoefte per 2010 geen zorg meer ontvangen (o.a. mensen uit de dagopvang (bijvoorbeeld licht dementerenden) en mensen met licht regieverlies). Het is de bedoeling dat welzijnsorganisaties dat opvangen.

### 3.4 Programma 4 Maatschappelijke Ontwikkeling

Programma 4 bevat de beleidsvelden *Jeugd (en onderwijs), Sport, Leefbaarheid en sociale samenhang*, en *Integratie, inburgering en volwasseneneducatie*. De algemene programmadoelstelling is geformuleerd als *Goede kansen op maatschappelijke ontwikkeling en participatie*.

In het jaarverslag wordt gemeld dat zes van de acht programmadoelstellingen volledig zijn behaald; de overige twee doelstellingen zijn gedeeltelijk gerealiseerd. De RKC heeft in het kader van het Pottenkijkersonderzoek een gesprek gevoerd met gemeenteambtenaren van het beleidsveld Integratie, inburgering en volwasseneneducatie.

In het pottenkijkgesprek is gesproken over de inburgeringresultaten. Gemeld werd dat de genoemde streefwaarde van 1600 mensen die in 2009 een inburgeringstraject zouden moeten hebben afgerond een foutief aantal is dat in de programmabegroting is opgenomen. Het moeten er 1139 zijn in de periode

2007 t/m 2009 (!). In het jaarverslag staat vermeld dat er 449 trajecten zijn gestart in 2009 (dat maakt het totaal over 3 jaar 881). De streefaantallen blijken verre van gerealiseerd. Het streefaantal WWB'ers dat een inburgeringstraject is gestart en betaald werk heeft gekregen, is 200. Ook daarvan is het gerealiseerde aantal, te weten 62, ver achtergebleven. Dat Haarlem positieve smiley's aan deze doelstellingen koppelt lijkt de RKC daarom niet terecht.

### **3.5 Programma 5: Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling**

Onder programma 5 vallen de beleidsvelden *Wijken en Stedelijke Vernieuwing*, *Wonen*, *Ruimtelijke Ontwikkeling* en *Vastgoed*. De algemene programmadoelstelling luidt *duurzaam goed woon-, werk- en leefklimaat en sociaal-economisch gemengde wijken*. Volgens de rapportage in het jaarverslag zijn van de eerste drie beleidsvelden vier van de vijf programmadoelstellingen volledig behaald; het overige doel is gedeeltelijk gerealiseerd. Over de realisatie van de doelstelling van het beleidsveld Vastgoed wordt gerapporteerd in paragraaf 3.7 (Grond- en vastgoedbeleid). Een uitspraak over de mate van doelrealisatie in termen van gedeeltelijk of geheel gerealiseerd wordt niet gedaan. Het beleidsveld *Vastgoed* was een van de onderwerpen van het Pottenkijkersonderzoek.

Uit het gesprek met de afdeling blijkt dat men ongeveer 350 objecten in beheer heeft waarvoor circa 1100 contracten zijn gesloten. Het gaat hier om grond en opstallen in eigendom, huur en erfpacht. De afdeling is vanaf 2008 bezig om het beheer van het gemeentelijk vastgoed te stroomlijnen. In dat kader wordt een integrale planning van het onderhoud gemaakt, worden de contracten rond het vastgoed geïventariseerd en wordt er een integrale begroting voor het vastgoed gemaakt.

Het in de programmabegroting doel van de kostendekkende exploitatie van de totale vastgoedportefeuille betekent dat afzonderlijke projecten en objecten verliezen dan wel winsten kunnen opleveren. In het kader van de begroting voor 2010 wordt dit uitgangspunt verder per pand of object uitgewerkt. Voor het maatschappelijk vastgoed wordt gestreefd naar een kostendekkende huurprijs. Voor het overige vastgoed gaat men uit van een commerciële waarde. Op het moment van het gesprek zijn de uitgaven voor het vastgoed ongeveer €16 mn en de inkomsten circa €10 mn, wat betekent dat er een verlies wordt geleden van circa €6 mn.

Probleem bij de gemeentelijke diensten is dat de huisvestingskosten zijn opgenomen in het totaal van de gemeentelijke begroting en niet als inkomsten- en uitgavenposten voor de afdeling vastgoed worden geboekt. Verder wil de afdeling inzicht krijgen in de bezettingsgraad van de verschillende gemeentelijke gebouwen. Zij heeft de indruk dat in sommige gevallen - bijvoorbeeld bij welzijnsvoorzieningen - sprake is van een lage bezettingsgraad. Hier liggen mogelijkheden voor optimalisatie. De afdeling vindt dat zij meer bij het beleid moet worden betrokken, met name waar het gaat om de gevolgen voor de exploitatie van het vastgoed. De afdeling wil ook in een vroeg stadium adviserend kunnen optreden.

De gemeente voert op dit moment geen actief grondbeleid; dit wil zeggen dat geen grond wordt aangekocht met het oog op nieuwe ontwikkelingen. De in de begroting aangekondigde lijst van strategisch bezit is opgesteld; het gaat hier om de gebouwen en de gronden die de gemeente hoe dan ook een eigen beheer wil houden. De afdeling wil het beleid op het punt van de strategische kernvoorraad in 2010 hebben afgerond. Één en ander kan leiden verdere verkopen van het gemeentelijk bezit.

De afdeling is bezig om de risico's in kaart te brengen, maar plaatst vraagtekens bij de zin ervan om hierop uitgebreide analyses toe te passen. Goed risicomanagement wordt gezien als een van de dagelijkse taken van de afdeling. Aangekondigd wordt dat bij de jaarstukken voor 2009 een nadere risicoanalyse zal worden opgenomen. Verder heeft de afdeling deelgenomen aan de benchmark van de Raad voor onroerende Zaken (ROZ). Deze benchmark heeft volgens de afdeling slechts een beperkte zeggingskracht omdat het bezit waarmee wordt vergeleken weinig overeenkomsten heeft.

### **3.6 Programma 6: Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie**

Het programma 6 bevat de beleidsvelden *Economie, Cultuur en Erfgoed*, en *Toerisme, Recreatie, Evenementen en Promotie*. De algemene Programmadoelstelling is *Behoud en versterking economisch, cultureel, toeristisch en recreatief klimaat*.

In het jaarverslag wordt gemeld dat alle acht programmadoelstellingen volledig zijn gehaald. Voor het Pottenkijkersonderzoek van dit jaar zijn geen gesprekken gevoerd voor dit programmaonderdeel. Het valt de RKC op dat in het jaarverslag wel enkele omissies worden vermeld. Wat betreft de economie is de jaarlijkse banengroei niet gerealiseerd, maar juist afgenomen.

Op het terrein van cultuur en erfgoed zijn bepaalde zaken nog niet gerealiseerd, die in 2009 gerealiseerd zouden worden. Bijvoorbeeld een nieuw depot van het Frans Halsmuseum, overdracht van het atelierbeheer, en het Centrum voor Cultuureducatie en Vrije Tijd.

Bepaalde effectindicatoren zijn niet gehaald, zoals het aantal amateurverenigingen (afgenomen), en het aantal bezoekers aan de Philharmonie en de Stadschouwburg (eveneens afgenomen). Grote evenementen hebben het moeilijk (Bloemencorso, Bevrijdingspop, Haarlem Jazz, Monumentendagen) en de gemeente kan dit moeilijk opvangen.

### **3.7 Programma 7: Werk en Inkomen**

De beleidsvelden van programma 7 zijn *Werk en Re-integratie, Inkomen* en *Minimabeleid*. De algemene programmadoelstelling is *Economische zelfredzaamheid*. In het jaarverslag wordt vermeld dat van vijf van de zes programmadoelstellingen volledig zijn behaald; de overige doelen zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Voor het Pottenkijkersonderzoek zijn dit jaar geen interviews gehouden over dit programma. Wel heeft de RKC een afzonderlijk onderzoek verricht naar re-integratie. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting binnenkort worden gepresenteerd.

Met betrekking tot re-integratie wordt in het jaarverslag gemeld dat er in 2009 vrijwel geen (autonome) uitstroom uit de Wsw is gerealiseerd. Hierdoor zijn de wachttijd en de wachtlijst verder opgelopen. Het aantal werkplaatsen in de sociale werkvoorziening is hierdoor ongeveer gelijk als in 2008. Wat betreft het onderdeel combineren van werken en leren blijkt dat de ontwikkelingskant (scholingscomponent) van Work First nog verder moet worden uitgebreid. De RKC vindt de door Haarlem gegeven positieve smiley daarom niet gepast.

Met betrekking tot *Inkomen* is de RKC van mening dat ook daar geen positieve smiley gegeven had dienen te worden, aangezien het streefpercentage van afhandeling van aanvragen levensonderhoud binnen de wettelijk gestelde termijn van 56 dagen niet is gehaald.

Het valt de RKC op dat er nog steeds een grote groep rechthebbenden (29%) is, die onbekend is met de mogelijkheden van enkele minimaregelingen. Ondanks een dalend percentage lijkt ook op dat punt een positieve smiley wat te rooskleurig.

### 3.8 Programma 8: Bereikbaarheid en Mobiliteit

Onder programma 8 vallen de beleidsvelden *autoverkeer en verkeersveiligheid, openbaar vervoer en langzaam verkeer en parkeren*. De algemene programmadoelstelling luidt *een goede en veilige verkeerssituatie*. Volgens de rapportage in het jaarverslag zijn drie van de zeven programmadoelstellingen volledig behaald; de overige doelen zijn gedeeltelijk gerealiseerd. In het kader van het Pottenkijkersonderzoek is gekeken naar het beleidsveld *parkeren*.

Opvallend is dat de in de Parkeernota (2004) geformuleerde voorkeur voor *ondergrondse* parkeervoorzieningen niet is terug te vinden in de doelen van de programmabegroting 2009-2013. Over die doelen kan worden opgemerkt dat ze weinig concreet zijn. Minder ruimtebeslag door geparkeerde auto's en minder parkeeroverlast geven weliswaar de gewenste richting aan, maar zijn niet specifiek genoeg om vast te stellen of de doelen in voldoende mate zijn behaald. Het oordeel van de Haarlemse ondernemers over parkeermogelijkheden in de stad vinden we een slechte indicator, omdat deze indicator geen zicht biedt op het ruimtebeslag door geparkeerde auto's in de binnenstad. Bovendien leiden de activiteiten die worden aangekondigd om te komen tot minder ruimtebeslag niet noodzakelijkerwijs tot het gewenste doel. Er worden faciliterende werkzaamheden aangekondigd die de parkeercapaciteit buiten (het zicht van) de binnenstad vergroten, maar over beperking van de bestaande bovengrondse parkeervoorzieningen in de stad wordt niets gemeld. Ook de indicator voor de parkeeroverlast in de wijken is twijfelachtig. Tevredenheid over parkeergelegenheid wil nog niet zeggen dat er geen parkeeroverlast is. Het is zelfs denkbaar dat voor sommige bewoners ruime parkeergelegenheid gelijk staat aan parkeeroverlast. Dit blijkt ook uit de rapportage in de jaarrekening, waar wordt gemeld dat het niet bekend is in hoeverre er sprake is van overlast.

Uit het gesprek met de verantwoordelijke afdeling bleek dat Haarlem onvoldoende parkeerplaatsen heeft in relatie tot de vraag. Gezien de doelen van het parkeerbeleid zal er dus extra capaciteit moeten worden gecreëerd. Omdat de parkeergarage aan de Nieuwe Gracht niet doorgaat, moet een andere locatie worden gevonden. Verder was men ten tijde van het gesprek bezig de mogelijkheden tot uitbreiding van garage De Kamp te onderzoeken. Bij de nieuwe garage bij de Cronjéstraat is een Park&Ride-vervoersfaciliteit in gebruik genomen.

Bij bouwprojecten past de gemeente parkeernormen toe die zijn ontwikkeld door de CROW (het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte). Deze normen kunnen door de gemeente per project worden aangepast. Zo is er bij het nieuwbouwproject aan de Raaks geen directe koppeling tussen de woningen en parkeerplaatsen in de garage. Binnen de afdeling wordt gewerkt aan een notitie over de toepassing van parkeernormen bij nieuwbouwprojecten, die volgens de planning dit aan het college en de gemeenteraad zal worden voorgelegd.

### 3.9 Programma 9: Kwaliteit Fysieke Leefomgeving

Onder programma 9 vallen de beleidsvelden Milieu, leefbaarheid en duurzaamheid, Openbare ruimte bovengronds, Openbare ruimte ondergronds, Waterwegen en Afvalinzameling. De algemene programmadoelstelling luidt een betere kwaliteit en beter beheer van de bovengrondse, ondergrondse en waterinfrastructuur in termen van duurzaam, schoon en veilig. Volgens de rapportage in het jaarverslag zijn acht van de elf programmadoelstellingen volledig behaald; de overige doelen zijn gedeeltelijk gerealiseerd. De RKC heeft in 2009/2010 een quick scan laten uitvoeren naar het beleidsveld Openbare ruimte bovengronds. Dat onderzoek was gericht op de vraag of de aanbevelingen van het eerdere RKC-onderzoek naar de achterstanden bij het onderhoud van de openbare ruimte zijn opgevolgd en op de vraag wat de stand van zaken met betrekking tot het onderhoud is. Uit het onderzoek bleek dat de aanbevelingen van het grote onderzoek grotendeels zijn opgevolgd. Het beleid is volgens de onderzoekers doeltreffender en doelmatiger dan voorheen. Dit betekent echter niet dat de problemen met achterstallig onderhoud tot het verleden behoren. Er is inmiddels de nodige voortgang geboekt met het optrekken van de budgetten naar het normniveau, maar daarmee wordt alleen voorkomen dat achterstanden oplopen. Met daadwerkelijk inlopen van de achterstanden is weinig voortgang geboekt. Bovendien constateert men dat het norm- onderhoudsniveau onder druk staat omdat de budgetten niet worden aangepast aan areaaluitbreiding en

niet zijn geïndexeerd. Opvallend is verder dat wordt opgemerkt dat het wijkgericht werken mogelijk verstorende invloed heeft op het inlopen van de onderhoudsachterstand. In de loop van 2010 wordt de achterstand opnieuw in beeld gebracht. De onderzoekers noemen het niet waarschijnlijk dat het achterstallig onderhoud in 2013 is weggewerkt.

### **3.10 Programma 10: Financiële/Algemene dekkingsmiddelen**

Onder programma 10 vallen de beleidsvelden *Algemene dekkingsmiddelen en financiële positie en Lokale heffingen en belastingen*. De algemene programmadoelstelling luidt *financiële positie op orde*. Volgens de rapportage in het jaarverslag zijn de drie programmadoelstellingen volledig gerealiseerd. In het tweede deel van dit rapport wordt nader ingegaan op de beleidsvelden van programma 10.

De RKC concludeert dat:

- in het Jaarverslag 2009 veel van de beleidsdoelstellingen zijn gehaald, maar niet alle;
- voor sommige programmaonderdelen zijn de prestatie-indicatoren zodanig geformuleerd, dat die niets zeggen over mate van succes (programma 1), of zijn te weinig concreet (programma 8);
- voor sommige programma's is een te beperkte afstemming tussen de inhoudelijk betrokken ambtenaren en de opstellers van de programmabegroting;
- aan enkele programmaonderdelen worden positieve smiley's toegekend terwijl het onderdeel niet is gerealiseerd (programma 2, 4 en bij 7 zelfs meerdere);
- bij een enkel programma blijken de streefaantallen verre van gerealiseerd (programma 3) of niet gemeld (programma 5);
- van enkele programma's zijn alle doelstellingen gehaald (programma 6 en 10), maar dat blijkt toch niet voor alle effectindicatoren te gelden (programma 6).

De RKC beveelt aan om:

- doelen en prestatie-indicatoren zondanig concreter te formuleren dat die de mate van succes meten;
- een beter afstemming te hebben tussen de inhoudelijk betrokken ambtenaren en de opstellers van de programmabegroting;
- geen succes te melden als daar geen reden voor is;
- in de volgende programmabegroting aan te geven hoe extra geïnvesteerd wordt om de doelen, streefaantallen en indicatoren te halen die in 2009 niet of onvoldoende zijn gerealiseerd;
- bij de verslaglegging een toelichting op te nemen over of en wanneer het doel wel zal worden behaald.

# Reactie van het College op het Verslag RKC jaarstukken 2009

## 1. Inleiding

Zoals de laatste jaren gebruikelijk, heeft de Rekenkamercommissie (RKC) een rapportage opgesteld over het onderzoek dat zij heeft verricht naar de Jaarstukken 2009, bestaande uit jaarverslag en jaarrekening. Bij het opstellen van de rapportage heeft de RKC zich o.a. gebaseerd op het verslag dat de accountant heeft uitgebracht over de jaarrekening 2009, het zogenoemde pottenkijkers-onderzoek en op gesprekken met ambtenaren. Evenals de RKC beseft het college dat de financiële zorgen nog niet voorbij zijn, ondanks dat de financiën wel redelijk op orde zijn. De effecten van de verwachte rijksmaatregelen vormen daarbij de grootste bron van zorg.

De RKC heeft dit jaar haar onderzoek naar de jaarstukken een bescheiden omvang gegeven. Enerzijds uit praktische overwegingen: vanwege de raadswisseling was de commissie slechts bemenst met drie leden en bovendien vertrok de inhoudelijk secretaris. Anderzijds vanwege de verbeteringen in de gemeentelijke verslaglegging in de afgelopen jaren. Dat maakt volgens de RKC een volgende stap mogelijk (na de nadruk op transparantie en de methodiek van verslaglegging), namelijk het controleren of de jaarstukken zo zijn ingericht dat correcte en betekenisvolle verslaglegging mogelijk is. De rapportage over de jaarstukken 2009 ziet de RKC als een voorbeeld hoe de rapportage nieuwe stijl er uit zou kunnen zien.

Het college heeft waardering voor de met beperkte middelen gemaakte rapportage door de RKC en is verheugd over de gekozen nieuwe en beknopte opzet van de rapportage. Het college geeft in deze nota een reactie op de hoofdconclusies en de aanbevelingen.

## 2. Reactie op de conclusies

De RKC formuleert de kern van de conclusies en aanbevelingen als volgt:

- *De Rekenkamercommissie heeft in overleg met de accountant geconstateerd dat de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken van de gemeente Haarlem in 2009.*
- *De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de gemeentelijke financiën redelijk op orde zijn en dat is een compliment waard gegeven de sombere situatie waarin Haarlem een aantal jaren geleden verkeerde. De vermogenspositie van de gemeente is zoals de accountant het formuleert, “fors toegenomen”. Toch zijn er wel een paar kanttekening te zetten. De commissie wijst op het gevaar van een eenzijdige benadering van de solvabiliteit als criterium voor een gezonde financiële positie en het gebrek aan de budgetdiscipline binnen de gemeente.*

Het college heeft met instemming kennisgenomen van het oordeel van de accountant en de RKC en onderstreept dat de gemeente sinds het invoeren van het oordeel van de accountant over zowel getrouwheid als rechtmatigheid elk jaar op beide onderdelen een positief oordeel heeft gekregen. Feitelijk gebeurde dit al een jaar vóór de verplichte invoering hiervan, waarmee Haarlem een van de koplopers was.

Het college deelt de conclusie dat de gemeentelijke financiën redelijk op orde zijn en is blij met het gegeven compliment. Desondanks zijn we er nog niet, zeker niet in het licht van de komende bezuinigingen en heroverwegingen op rijksniveau. Op de kanttekeningen van de RKC gaan we nader in bij de aanbevelingen over de financiële verantwoording.

## 3. Reactie op het advies

In haar rapportage geeft de Rekenkamercommissie de raad het volgende advies:

- *om conform het advies van de accountant de jaarrekening en jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2009 vast te stellen.*

- *de aanbevelingen van de commissie zoals samengevat aan het slot van de hoofdstukken 2 en 3 van het rapport en de reactie van het College op die aanbevelingen te bespreken in de commissie Bestuur;*
- *de aanbevelingen van de commissie over te nemen en bij deze aanbevelingen het College te vragen de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Bestuursrapportages.*

Het college onderschrijft het advies van de RKC en neemt de aanbevelingen over, zoals verwoord in de volgende paragrafen. In de begroting en de jaarstukken zal over de opvolging ervan verslag worden gedaan.

#### **4. Reactie op aanbevelingen over de financiële verantwoording**

De RKC besteedt in hoofdstuk 2 van haar rapportage aandacht aan de financiële verantwoording zoals die in de jaarstukken is opgenomen en doet zes aanbevelingen. In deze paragraaf geeft het college per aanbeveling zijn reactie.

*Aanbeveling RKC:* in aansluiting op de constatering van de accountant maatregelen te nemen tot verbetering van de controle werkzaamheden en het zelfcontrolerend vermogen binnen het gemeentelijk apparaat voor de jaarrekening 2010.

*Reactie college:* het college onderschrijft deze aanbeveling en is inmiddels al gestart met zogenoemde maandelijkse afsluitingen, die de organisatie als het ware dwingen om tijdig te zorgen voor voldoende interne controle. Bovendien leidt dit tot een spreiding van werkzaamheden over het jaar, waardoor de tijdsdruk minder komt te liggen aan het einde van het traject.

*Aanbeveling RKC:* op korte termijn een analyse van het geconstateerde gebrek aan budgetdiscipline uit te brengen. Op basis van deze analyse kunnen maatregelen tot een betere budgettering en beheer van budgetten worden genomen. De commissie meent dat deze analyse en maatregelen hoog op de lijst van gemeentelijke prioriteiten zouden moeten komen; dit ter bevordering van de stabiliteit in de gemeentelijke financiële situatie.

*Reactie college:* deze analyse is al gemaakt en wordt ook gedeeld door de accountant. Op pagina 10 van het verslag van bevindingen rapporteert de accountant dat duidelijke richtlijnen zijn vastgelegd voor het budgetbeheer en het rekeningtraject. Het gaat om de wijze waarop met deze regels wordt omgegaan (rollen en gedrag). Om een pro-actief gedrag te bevorderen worden er trainingen en cursussen gegeven op het gebied van planning & control (P&C) en het Besluit Begroting en Verantwoording, wordt er verdere invulling gegeven aan P&C-gesprekken tussen directie en de hoofdafdelingsmanagers en wordt een gemeentebreed project voorbereid in het kader van anders werken, waarbij houding en gedrag de peilers zijn van de Haarlemse Ambtenaar Nieuwe Stijl (HANS)

*Aanbeveling RKC:* over het thema solvabiliteit een meer expliciete strategie te ontwikkelen. Die strategie dient op meer onderwerpen betrekking te hebben dan alleen het strikte criterium van de solvabiliteit. Er zullen verschillende inspanningen moeten worden verricht om het totaal van de rentelasten naar beneden te brengen; verder moet worden gelet op het effect (voor de gemeente) van het overdragen van leningen en bezit aan verzelfstandigde instanties.

*Reactie college:* in 2009 heeft het college de raad een opinienota voorgelegd over de solvabiliteit van de gemeente en de mogelijkheden om die te verbeteren. Inmiddels is in de bezuinigingsvoorstellen van het coalitieakkoord het instellen van een investeringsplafond opgenomen en een nota over activabeleid is in voorbereiding. Het college zal op basis hiervan de strategie voor het verbeteren van de solvabiliteit nader uitwerken. Daarbij betreft het college ook de door de RKC gemaakte opmerkingen.



*Aanbeveling RKC:* de onzekerheid tot een bedrag van meer dan € 5,2 miljoen over het GSB beleid bij de risicoanalyse te betrekken.

*Reactie college:* indien bij het samenstellen van de begroting 2011 nog geen duidelijkheid bestaat over de afrekening met het rijk van de GSB-gelden, dan zal dit onderwerp worden betrokken bij het opstellen van de risicoparaagraaf van die begroting.

*Aanbeveling RKC:* een beknopte schriftelijke rapportage over de nieuwe gemeentelijke organisatie te leveren, waarin wordt ingegaan op eerder geconstateerde knelpunten met betrekking tot de interne controle, de budgettering, tegengaan van ziekteverzuim en de relaties met externe (verbonden) partijen van de gemeente.

*Reactie college:* deze aanbeveling wil het college opvolgen door in de paragraaf bedrijfsvoering respectievelijk verbonden partijen van de begroting 2011 expliciet aandacht te besteden aan de genoemde onderwerpen en hoe de gewenste verbeteringen kunnen worden bereikt.

*Aanbeveling RKC:* de bedrijfsvoering bij de Veiligheidsregio Kennemerland aan een verscherpt toezicht te onderwerpen, vooral ook omdat in een aan de gemeente verbonden partij (gemeenschappelijke regeling) uitgaven zijn gedaan die niet begroot waren en waar geen machtiging van de gemeente voor is afgegeven.

*Reactie college:* op basis van de zeer teleurstellende uitkomst van de jaarrekening 2009 van de VRK en de kritische bevindingen van de accountant over de VRK is het toezicht vanuit Haarlem (en andere deelnemende gemeenten) verder verscherpt. Daartoe is onder andere twee dagen per week een controller van de afdeling Concerncontrol van Haarlem beschikbaar voor de VRK. Enerzijds vanuit een toezicht houdende rol, anderzijds om de VRK te helpen zijn planning & control op orde te krijgen en weer 'in control' te komen. Verder dient de VRK een plan van aanpak te maken voor de noodzakelijke verbeteringen en verwacht het college van het management van de VRK een duidelijk commitment om de financiën en de bedrijfsvoering op orde te krijgen. De komende jaren mag er geen sprake meer zijn van overschrijdingen van de begroting van de VRK. Tenslotte wil het college dat nagegaan wordt hoe het kan dat de accountant van de VRK een goedkeurende verklaring over 2008 heeft afgegeven, ondanks een overschrijding van de begroting van € 1,2 miljoen.

## **5. Reactie op aanbevelingen over de programma's**

De RKC trekt in haar rapportage zes conclusies over de programma's en doet (mede op basis daarvan) vijf aanbevelingen. In deze paragraaf geeft het college per aanbeveling zijn reactie.

*Aanbeveling RKC:* doelen en prestatie-indicatoren zodanig concreter te formuleren dat die de mate van succes meten.

*Reactie college:* bij het opstellen van de begroting 2011 wordt extra aandacht besteed aan het verder verbeteren van de prestatie- en effectindicatoren. Dit gebeurt enerzijds omdat sommige van de huidige indicatoren niet adequaat zijn en anderzijds vanwege het nieuwe coalitieakkoord.

*Aanbeveling RKC:* een betere afstemming te hebben tussen de inhoudelijk betrokken ambtenaren en de opstellers van de programmabegroting.

*Reactie college:* voor het samenstellen van de begroting (en ook voor het jaarverslag) wordt gewerkt met zogenoemde programmacoördinatoren. Zij coördineren onder leiding van een van de directieleden de ambtelijke inzet van vakafdelingen voor de begrotingssamenstelling en stemmen af met alle

betrokkenen. In de praktijk werkt dit goed; het door de RKC vermelde voorval beschouwt het college als een incident.

*Aanbeveling RKC:* geen succes te melden als daar geen reden voor is.

*Reactie college:* het is geenszins de bedoeling om successen te melden die er niet zijn. Wel blijkt er soms een verschil van interpretatie mogelijk te zijn: is het glas half vol of half leeg. Dit hangt ook af van de verwachtingen die er vooraf zijn: wordt iets vooraf als moeilijk haalbaar beschouwd en het blijkt het toch voor driekwart te zijn gelukt, dan wordt dit in de presentatie soms als succesvol gerapporteerd.

*Aanbeveling RKC:* in de volgende programmabegroting aan te geven hoe extra geïnvesteerd wordt om de doelen, streefaantallen en indicatoren te halen die in 2009 niet of onvoldoende zijn gerealiseerd.

*Reactie college:* in de begroting 2011 worden de streefwaarden van de doelen, aantallen en indicatoren opnieuw vastgesteld. Het doel is om de waarden op een gewenst en realiseerbaar niveau voor dat jaar vast te stellen. Indien daarbij sprake is van extra inzet, dan zal dit worden toegelicht.

*Aanbeveling RKC:* bij de verslaglegging een toelichting op te nemen over of en wanneer het doel wel zal worden behaald.

*Reactie college:* op basis van eerdere aanbevelingen van de RKC wordt bij het opstellen van de programmateksten juist extra aandacht besteed aan de motivatie waarom sommige doelen en prestaties niet zijn gerealiseerd én wanneer deze wel worden gerealiseerd.