



Aan de gemeenteraad van Haarlem
CC: het college van b en w

Datum 11 mei 2012
Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2012/175633
Contactpersoon J. Caffé
Doorkiesnummer 023-5113038
E-mail jcaffé@haarlem.nl
Bijlage(n) 1

Beste leden van de gemeenteraad,

Bij deze bied ik u aan namens de Rekenkamercommissie het rapport 'Werk in Uitvoering'. Dit rapport is het verslag van het RKC-onderzoek naar de Jaarstukken 2011.

Ik heb u eerder al de bijlage gestuurd met de door de RKC gestelde vragen en de ambtelijke beantwoording daarvan.

Het rapport van de RKC wordt geagendeerd bij de commissie Bestuur van 31 mei 2012 en de raadsvergadering van 07 juni 2012 bij de behandeling van de jaarstukken.

Met vriendelijke groet,

Cora-Yfke Sikkema

Voorzitter Rekenkamercommissie Haarlem.



Haarlem

Mei 2012

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2012/175633

Gemeente Haarlem

Werk in uitvoering

*Verslag van het onderzoek van de
Rekenkamercommissie naar de
Jaarstukken 2011*





Werk in uitvoering

*Verslag van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de
Jaarstukken 2011*

2012/175633
Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38
jcaffe@haarlem.nl

Mei 2012

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	1
1 ALGEMEEN.....	3
Inleiding	3
De Kwaliteit van de Jaarstukken.....	3
2 DE FINANCIËLE VERANTWOORDING	5
De Financiële Positie.....	5
Risicomanagement	7
Bedrijfsvoering.....	9
3 BELEIDSREALISATIE.....	11
De Kwaliteit van de Beleidsverantwoording.....	11
Verantwoording op Programmaniveau	12
BIJLAGE: ANTWOORDEN OP DE DOOR DE RKC GESTELDE SCHRIFTELIJKE VRAGEN...	20

Samenvatting

De Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft tot taak de jaarstukken van de gemeente te onderzoeken en daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad ter voorbereiding op de door de raad te nemen besluiten. Het onderzoek van de jaarstukken 2011 heeft zich vooral gericht op de kwaliteit van de verantwoording en de kwaliteit van de beleidsrealisatie. De RKC heeft extra aandacht besteed aan grondexploitatie, risicomanagement en 213a onderzoeken.

In dit onderzoek heeft de RKC een gesprek gehad met de accountant aan de hand van zijn verslag van bevindingen over de uitkomsten van de jaarrekening 2011. Verder heeft de RKC gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke wethouder. Ook zijn er schriftelijke vragen gesteld aan de ambtelijke organisatie.

De RKC constateerde eerder dat de totstandkoming van de jaarstukken een stroef proces was en vroeg aan het college om een betere aanpak van de totstandkoming van de jaarstukken. Dit jaar was daarin merkbare verbetering. De RKC heeft voor de beoordeling van de jaarstukken tijdig een planning afgesproken met de concernstaf. De commissie heeft conform deze planning de jaarstukken ontvangen. Zij spreekt daarvoor haar waardering uit richting de ambtelijke organisatie.

De RKC constateert net als de accountant dat de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken van de gemeente Haarlem in 2011. De accountant heeft hierbij de gebruikelijke kengetallen in verband met goedkeuringstolerantie aangehouden: € 2,564 mln. voor fouten en € 15,384 mln. voor onzekerheden.

De RKC adviseert de Raad:

- Conform het advies van de accountant de jaarrekening en het jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2011 vast te stellen;
- De aandachtspunten van de RKC te bespreken in de commissie Bestuur;
- Deze aandachtspunten bij het college neer te leggen met de bedoeling ze op te nemen in een plan van aanpak;
- Het college te vragen over de opvolging verslag te doen in de Bestuursrapportages.

De RKC is van nature kritisch en ook dit rapport concentreert zich op de verbeterpunten die de RKC ziet in de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken. Tegelijk constateert de RKC dat er op aspecten vooruitgang is geboekt. Bijvoorbeeld is de financiële informatie ten opzichte van het vorig jaar helderder en meer concreet geformuleerd.

De RKC heeft dan ook aan deze rapportage de titel '**Werk in uitvoering**' meegegeven. Op dit moment zijn aangekondigde verbeteringen in uitvoering. Veel van die verbeteringen zijn mede het gevolg van aanbevelingen van de RKC. De RKC houdt de vinger aan de pols wat betreft de uitvoering van het verbeterplan bedrijfsvoering 'Haarlem presteert beter'.

De RKC trekt de volgende algemene conclusies:

- De RKC merkt op dat de financiële positie van de gemeente kwetsbaar is. De accountant heeft - gegeven de afname van de algemene reserve, de analyse van het weerstandsvermogen van de gemeente evenals de te verwachten aanvullende bezuinigingen- aangegeven de financiële positie van de gemeente kwetsbaar te vinden. Wij onderschrijven deze opvatting. In dit licht hebben wij dan ook aanbevelingen geformuleerd over een grotere budgetdiscipline en het terugdringen van de schuldpositie van de gemeente;
- In de afgelopen jaren hebben de RKC en de accountant opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van het gemeentelijk risicomanagement en de snelheid van de ontwikkelingen hierin. De RKC constateert dat er geen gebrek is aan verbeterplannen, maar dat de daadwerkelijke uitvoering sneller kan;

- Het grondbeleid van gemeenten is landelijk een aandachtspunt en Haarlem is daarop geen uitzondering;
- De relatie tussen prestaties en uitgaven wordt gelegd op een te hoog abstractieniveau. De RKC heeft hier al eerder uitspraken over gedaan;
- Het zichtbaar maken van de maatschappelijke effecten van beleid is nog niet verbeterd;
- De inzichtelijkheid van het verslag is goed; de leesbaarheid kan nog worden verbeterd. Er zijn nog veel toelichtingen die kunnen worden omgezet in kortere gerichte teksten die minder beschouwend en meer verklarend zijn.

De RKC doet de volgende aanbevelingen:

- In de volgende jaarverslaglegging meer informatie over afwijkingen van de begroting op te nemen; dit bijvoorbeeld door bij iedere begrotingsafwijking aan te geven of de afwijking (ten opzichte van de oorspronkelijke begroting) voorzienbaar dan wel niet voorzienbaar was evenals of de afwijking te wijten is aan eigen beleid dan wel aan invloeden van buitenaf;
- Blijvende aandacht voor de ontwikkeling van de schuldpositie en voor de noodzaak die schuld omlaag te brengen; in zes jaar is de schuld van Haarlem met bijna 60% gestegen;
- In het project voor verbetering van de bedrijfsvoering de betrokkenheid van directie en middenmanagement, de vergroting van het zelfcontrolerend vermogen en de cultuur van de organisatie als belangrijke aandachtspunten te blijven benoemen;
- In het kader van de doelmatigheidsonderzoeken aan het college te verzoeken om conform de verordening over de "artikel 213a onderzoeken" de rapporten van doelmatigheidsonderzoeken toe te zenden aan de RKC;
- Af te spreken dat het college van b en w in de komende jaarverslagen uitvoeriger rapporteert over de kwaliteit van het risicomanagement en de beheersingmaatregelen bij de tien belangrijkste risico's;
- De relatie tussen de prestaties en de uitgaven beter uit te werken. Dit heeft de RKC in eerdere rapporten ook aangehaald.

1 Algemeen

Inleiding

De Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft tot taak de jaarstukken van de gemeente te onderzoeken en daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad ter voorbereiding op de door de raad te nemen besluiten.¹ De RKC en de accountant onderzoeken de jaarstukken elk vanuit een eigen perspectief. De accountant beoordeelt in opdracht van de gemeenteraad de rechtmatigheid en getrouwheid van de financiële verantwoording zoals gepresenteerd in de jaarrekening. De RKC kijkt naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en naar de besteding van middelen in relatie tot beleidsprestaties en maatschappelijke effecten. De RKC besteedt bij de beoordeling van de jaarstukken in principe geen aandacht aan rechtmatigheidsaspecten, tenzij dat nodig is voor een evenwichtige oordeelsvorming.

In de beoordeling van de jaarstukken 2011 heeft de commissie de volgende stukken betrokken:

- De programmabegroting 2011-2015;
- De bestuursrapportages 2011-1 en 2011-2;
- Het Coalitieakkoord 2010 – 2014;
- De brief van wethouder P.J. Heiligers over bedrijfsvoering, d.d. 21 september 2011;
- De voortgangsrapportage ‘bedrijfsvoering op orde’ (zichtbare verbeteringen in Jaarverslag 2011) d.d. 21 februari 2012;
- Rapport van bevindingen van de accountant;
- Reactie van het college van b en w op het rapport van bevindingen van de accountant.

De RKC heeft over opmerkelijke zaken in de jaarstukken schriftelijke vragen gesteld aan de ambtelijke organisatie. De beantwoording van deze schriftelijke vragen is bijlage bij dit rapport.

Aanvullend op de documentanalyse heeft de RKC gesprekken gevoerd met de accountant en de wethouder Financiën.

In deze inleiding presenteert de RKC haar bevindingen over de algemene kwaliteit van de jaarstukken. In hoofdstuk 2 beschrijft de RKC de aandachtspunten die te maken hebben met de financiële positie en de financiële verantwoording.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen over de beleidsverantwoording.

De Kwaliteit van de Jaarstukken

Indicatoren

In ‘Blinde Vlekken’, de rapportage over de jaarstukken 2010, heeft de RKC aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen richtten zich vooral op de doorontwikkeling van indicatoren, in het bijzonder indicatoren met zeggingskracht die meetbaar en door de gemeente te beïnvloeden zijn.

In de Werkgroep Informatiewaarde, gevormd door raadsleden en onder leiding van concern control, zijn de aanbevelingen vertaald naar de nieuw op te stellen financiële documenten. De aanbevelingen die in 2010 zijn gegeven over nut en noodzaak van de gehanteerde indicatoren zijn voor ook 2011 van toepassing. Dit rapport gaat hier niet verder op in, omdat deze verbeteringen voor het eerst bij de begroting 2012 zijn doorgevoerd en dus pas volgend jaar bij de behandeling van de jaarstukken 2012 aan de orde komen.

Leesbaarheid en inzichtelijkheid jaarstukken 2011

De jaarstukken zijn door de schematische opbouw van doelen, activiteiten en prestaties inzichtelijk. De logische verbanden zijn hierdoor goed te volgen.

¹ Als bedoel in artikel 197 van de gemeentewet

De omvang van het jaarverslag en de daarbij behorende jaarrekening bedraagt inclusief bijlagen ruim 350 bladzijden. Een dergelijke omvang bevordert niet de lust om alles te lezen. De RKC doet de aanbeveling om de tekst van het jaarverslag bij de jaarrekening terug te brengen. Een en ander is mogelijk, bijvoorbeeld door:

- Meer uniformiteit te brengen in de rapportage per programma. Sommige programma's bestaan nog voor een groot deel uit lange beschrijvende teksten waarin weinig of geen aandacht is voor een concrete verantwoording van de oorzaken van goede of slechte prestaties;
- De RKC constateert verder een groei in de aantallen sub/subdoelen in de schema's; doelen en subdoelen moeten een concrete politieke relevantie hebben (zie ook volgende paragraaf).

Politieke relevantie

De ambities van dit college zijn vastgelegd in het coalitieakkoord. In de begroting worden de going concern doelstellingen en de doelstellingen vanuit dit akkoord opgenomen. Daarom is het belangrijk om in het jaarverslag de gerealiseerde prestaties te beoordelen in het licht van het coalitieakkoord. Hiernaast is het ook belangrijk de gerealiseerde prestaties en vooral de oorzaken voor extra goede of slechte prestaties te beoordelen in het licht van de actuele ontwikkelingen in de omgeving.

In de verantwoording komen aspecten uit het coalitieakkoord direct of indirect aan de orde. In de meeste programma's wordt deze niet expliciet gelegd. Indirect is deze relatie er uiteraard wel doordat de doelen gebaseerd zijn op het coalitieakkoord en de daarin gelegde accenten. Deze aspecten zijn niet altijd concreet. Bijvoorbeeld geldt voor Programma 1 dat de term 'besluitvaardig bestuur' nader uitgewerkt dient te worden, zodat de raad kan bepalen of dit doel daadwerkelijk wordt bereikt en het college hierop kan aanspreken. Een ander voorbeeld is Programma 4. De relatie met het coalitieakkoord is in de inleiding goed gelegd.

Het is begrijpelijk dat in het jaarverslag de resultaten worden beschreven vanuit een interne context en vanuit de programmabegroting als kader. Maar de meerwaarde van het jaarverslag neemt aanzienlijk toe als bij (niet) gerealiseerde prestaties leerpunten kunnen worden benoemd die reflecteren op de belangrijkste coalitiespeerpunten.

Maatschappelijke relevantie

Het jaarverslag is ook bedoeld om de kwaliteit van de uitvoering van beleid en de effecten van de uitvoering van dat beleid voor de burger zichtbaar te maken. De RKC constateert dat er een positieve ontwikkeling is in het gebruik van maatschappelijk (effect) indicatoren.

De RKC vindt ook dat de teksten nog te vaak gepresenteerd worden alsof bedoeld voor ambtelijke insiders en niet voor de gemeenteraadsleden, laat staan de geïnteresseerde burger van Haarlem. Het jaarverslag legt namelijk vooral de relatie tussen wat is 'gedaan' en wat is 'uitgegeven' en minder de relatie tussen wat is 'bereikt' en wat het heeft 'gekost'.

Er is ook in sommige programma's in beperkte mate een relatie gelegd met (toekomstige) ontwikkelingen. De decentralisatie van de jeugdzorg (programma 3) wordt genoemd, maar passend onderwijs bijvoorbeeld niet. De economische crisis en de veranderingen in het sociaal domein (lees bezuinigingen) hebben grote effecten op de beleidsvelden van het programma Werk en Inkomen. Het jaarverslag kijkt vooral terug en niet vooruit, maar de RKC constateert dat de ontwikkelingen van 2011 meer kunnen worden vertaald naar leerpunten voor de toekomst. Evaluatie van de uitkomsten van beleid kan bijdragen aan bijstelling van vastgesteld beleid of het formuleren van nieuw beleid.

2 De Financiële Verantwoording

De controle op de rechtmatigheid en getrouwheid van de financiële verantwoording is primair de verantwoordelijkheid van de accountant. Hij verricht deze opdracht conform het door de gemeenteraad vastgestelde controleprotocol. De RKC heeft kennis genomen van de bevindingen van de accountant en heeft enkele onderdelen hiervan met hem besproken. De commissie behandelt hieronder de punten die zij onder de aandacht van de raad wil brengen.

De Financiële Positie

Het financieel resultaat

Over 2011 heeft de gemeente een operationeel resultaat behaald van € 7.023.000 negatief. Dit tekort is inclusief de vrijval in het resultaat van een aantal posten die het college van plan is bij de resultaatsbestemming te doteren aan bestemmingsreserves. Het betreft de vrijval van onder meer de Voorzieningen BLS van € 3.066.000 en de Vrijval ISV-middelen van € 1.803.000. Inclusief een aantal kleinere mutaties betekent dit dat het resultaat met € 5.471.000 voordelig is verhoogd. Zonder deze vrijval zou het resultaat € 12.494.000 negatief bedragen. Het college vermeldt dit ook in het jaarverslag.

Formeel is het tekort uit operationele bedrijfsvoering dus € 7.023.000. Dat is correct omdat de voorgenomen resultaatsbestemming, lees: een dotatie aan bestemmingsreserves, een besluit van de Raad is en pas bij vaststelling van jaarverslag en jaarrekening wordt genomen.

Het college heeft de basisregistratie vaste activa onderzocht en beoordeeld, als onderdeel van de verbeteracties die het college heeft ingezet ten aanzien van de bedrijfsvoeringprocessen. Dit leidt tot forse aanpassingen in het resultaat. Het betreft extra afschrijvingen met betrekking tot activa waarvan het bestaan niet (meer) is vastgesteld en het corrigeren van afschrijvingstermijnen waar deze de wettelijke regels negeren. Deze zuivering van de administratie leidt tot een incidentele last van € 10,8 mln. nadelig. Dit zorgt voor een nadelig resultaat inclusief bijzondere baten en lasten van € 17.829.000. Het is een boekhoudkundige correctie, er wordt immers geen geld uitgegeven, maar drukt wel op het resultaat. Het college dekt deze incidentele last door een onttrekking aan de Reserve VMBO-scholen en de Reserve Vastgoed, waardoor het tekort weer wordt teruggebracht naar € 7.023.000.

Mede op advies van de accountant meent de RKC dat deze onttrekking juist is: de reserve was opgericht ter dekking van kapitaalslasten. De RKC heeft van de accountant een bevestigend antwoord gekregen op de vraag dat er geen onnauwkeurigheden meer aanwezig zijn in de weergave van de materiële vaste activa.

Operationeel resultaat 2011	- 7.023.000
Resultaat bijzondere baten en lasten	- 10.806.000
Rekeningresultaat inclusief bijzondere baten en lasten	- 17.829.000
Bij: dekking afwaardering activa uit bestemmingsreserves	10.806.000
Resultaat voor resultaatsbestemming	-7.023.000
AF: voorstel resultaatsbestemming	-5.471.000
Resultaat na resultaatsbestemming	-12.494.000

Afwijkingen van de begroting

Gedurende het boekjaar zijn er bijstellingen geweest naar aanleiding van wijzigingen bij de verschillende bestuursrapportages en de kadernota 2011. Dit heeft geleid tot aanpassingen op de begroting. Ten opzichte van de laatste aangepaste begroting, na de 3^e financiële wijziging in december 2011, die sluit op een negatief resultaat van € 6.414.000, is er sprake van een nog te verklaren afwijking van € 609.000 ten opzichte van het jaarrekeningsaldo van € 7.023.000 negatief. Het te verklaren verschil van € 609.000 betreft een saldo van € 15,5 mln. aan voordelen en € 14,9 mln. aan nadelen.

De RKC accepteert het feit dat een groot aantal afwijkingen typische eindejaarsmutaties betreft zoals de aanleg van voorzieningen, afwaarderingen of overige balansverschuivingen. Opvallende afwijkingen betreffen onder meer:

- Nadeel: dotatie voorziening grondexploitaties van € 2,9 mln. vanwege ingeschatte toekomstige verliezen;
- Nadeel: overschrijding onderhoud wegen, straten en pleinen van € 3,9 mln. vanwege hogere investeringen door anticyclisch te investeren;
- Nadeel: lagere legesbaten van € 1 mln. door slechte marktsituatie;
- Nadeel: afwaardering niet in exploitatie genomen gronden van € 1 mln.;
- Nadeel: het treffen van een voorziening wegens oninbaarheid van het participatiebudget 2009 van € 1,4 mln.;
- Voordeel: hogere algemene uitkering 2011 van € 2,1 mln. en 2010 van € 1 mln.;
- Voordeel: vrijval voorziening BLS van € 3,1 mln. en vrijval ISV-middelen van € 1,8 mln.;
- Voordeel: hogere doeluitkeringen: BDU ISV € 1,1 mln., specifieke rijksuitkering OAB € 1,2 mln., BDU jeugd en gezin € 1,4 mln.

Genoemde voor- en nadelen zijn allen incidenteel van aard hoewel sommige een structurele component kunnen hebben, zoals de tegenvallende legesbaten. De RKC vraagt zich af of de tegenvaller bij de legesbaten niet al in een eerder stadium bekend had kunnen zijn.

De RKC stelt toch vast dat er forse afwijkingen zijn in opbrengsten en kosten. In het jaarverslag over 2011 wordt dan ook terecht geconstateerd (blz. 26) dat er in dit opzicht nog steeds aanleiding is het budgetbeheer te verbeteren. Deze constatering is in lijn met eerdere aanbevelingen van de RKC op dit punt.

De RKC beveelt aan om in dit opzicht ook in de volgende jaarverslaglegging meer informatie over afwijkingen op te nemen; dit bijvoorbeeld door bij iedere begrotingsafwijking aan te geven of de afwijking (ten opzichte van de oorspronkelijke begroting) voorzienbaar dan wel niet voorzienbaar was, alsmede of de afwijking te wijten is aan eigen beleid dan wel aan invloeden van buitenaf. Op deze wijze kan duidelijk worden in welke mate begrotingsafwijkingen beheersbaar dan wel niet beheersbaar zijn.

De schuldbalans

Het college heeft ervoor gekozen af te stappen van de term solvabiliteit omdat deze eerder van toepassing is in het bedrijfsleven dan bij de overheid. In plaats daarvan is overgestapt naar 'schuldratio': de netto-schuld als percentage van de exploitatielasten. Deze bedraagt in 2011 123% bij een netto-schuld van € 564 mln. tegenover 117% in 2010. Dit wekt geen verbazing aangezien het college de raad heeft geïnformeerd dat de totale schuld de komende jaren zal pieken, waarna, onder invloed van het investeringsplafond, een daling wordt ingezet. De rentebetalingen in 2011 bedragen € 19 mln. tegenover € 17,2 mln. in 2010.

De RKC heeft in voorgaande jaren steeds aandacht gevraagd voor de schuldbalans van de gemeente in samenhang met de rentelasten. Het college heeft in juni 2011 in reactie op een motie uit de raad een informatienota gepresenteerd. Deze nota is slechts informatief en stelt geen beleid vast om de schulden en de rentelasten op de lange termijn beheersbaar te houden. Het ingestelde investeringsplafond draagt daar wel toe bij.

Toch vraagt de RKC blijvende aandacht voor de ontwikkeling van de schuldpositie en voor de noodzaak die schuld omlaag te brengen; in zes jaar is de schuld van Haarlem met bijna 60% gestegen. In deze tijd van economische stagnatie - met het vooruitzicht dat pas op de lange termijn de ontwikkeling weer positief wordt - is een te grote schuldenlast een grote belasting. Het gaat dan niet alleen om het gevaar van toeneemende rentekosten bij een stijging van de rente, maar vooral ook om het feit dat afbouw van schulden leidt tot structurele vrijval van rentelasten. De accountant deelt de mening van de RKC dat de schuld omlaag gebracht moet worden.

Pas over vier jaar zal het totaal aan schulden afnemen. Hierbij dreigen twee gevaren:

- De boeggolf: dit is het gevaar dat ieder jaar wordt voorspeld dat de komende 3 tot 4 jaar nog een verhoging van de schuldenlast zal plaatsvinden en dat daarna de last zal afnemen. Het gaat erom dat deze prognose daadwerkelijk realiteit wordt;
- Het renteniveau: door de lage rente stijgt de post aan de rente uitgaven niet zo sterk als de schuldenlast. Indien de rente gaat stijgen, zal deze post proportioneel hoog gaan stijgen omdat na het verstrijken van de looptijd van leningen hogere rentepercentages gaan gelden.

Algemene reserve

De algemene reserve neemt, voor resultaatsbestemming toe met € 7 mln. naar € 49,6 mln. Onderdeel van de toename is de dotatie van de precariogelden aan de algemene reserve zoals in het coalitieakkoord is afgesproken. Deze opgave is vóór resultaatbestemming en betekent dus dat de algemene reserve onder druk staat. Immers bij de resultaatbestemming, waarvan besluitvorming bij de Kadernota plaats zal vinden, worden het nadeel van de jaarrekening 2011 van € 7 mln. en de overheveling van een aantal posten naar bestemmingsreserves van € 5,5 mln. naar alle waarschijnlijkheid met de algemene reserve verrekend (zie pagina 12 van het verslag van bevindingen van E&Y). Per saldo zal deze dus een afname laten zien van € 5,5 mln.

De accountant heeft - gegeven deze afname van de algemene reserve, de analyse van het weerstandsvermogen van de gemeente, evenals de te verwachten aanvullende bezuinigingen - aangegeven de financiële positie van de gemeente kwetsbaar te vinden. Wij onderschrijven deze opvatting; in dit licht hebben wij dan ook aanbevelingen geformuleerd over een grotere budgetdiscipline en het terugdringen van de schuldpositie van de gemeente.

Bezuinigingen

Het college gaat in tegenstelling tot het jaarverslag van 2010 nu uitgebreid in op de voortgang van de ingezette bezuinigingen van € 35 mln. structureel in 2018. De RKC constateert dat het college haar aanbeveling hieromtrent heeft overgenomen. De verantwoording betreft de vijf pijlers waarop de bezuinigingen betrekking hebben. Ook gaat het jaarverslag in op de voortgang van de aanvullende bezuinigingen die zijn besloten bij de kadernota 2011 en de programmabegroting 2011-2015.

Risicomanagement

Weerstandsvermogen en Weerstandscapaciteit

De algemene reserve dient ter dekking van de gesignaleerde risico's. De benodigde weerstandscapaciteit bedraagt € 29,7 mln. en dient ter dekking van gesignaleerde en berekende risico's. Gerelateerd aan de beschikbare weerstandscapaciteit van € 49,6 mln. bedraagt het ratio weerstandsvermogen 1,66 en dat is ruim voldoende.

Het risicoprofiel

De accountant maakt enige opmerkingen over de analyse van het weerstandsvermogen in het verslag van bevindingen. De accountant stelt in dit verslag dat de gemeente een herziene risico-inventarisatie heeft opgesteld en gaat verder specifiek in op de risico's betreffende verbonden partijen en Zijlpoort:

- Ten aanzien van verbonden partijen stelt de accountant dat de gemeente zowel beleidsmatig, kaderstellend als (risico)beheersingstechnisch afdoende maatregelen heeft vastgesteld;
- Ten aanzien van Zijlpoort maakt de accountant de opmerking dat de risico's voor de gemeente Haarlem aanzienlijk zijn beperkt door de afgesloten herziene overeenkomsten. Mogelijke resterende risico's zijn niet opgenomen in de risico-inventarisatie: het betreft de definitieve btw-afstemming, meerwerk van de aannemer en de finale afwikkeling van de overeenkomsten met de ontwikkelaar. Zowel gemeente als accountant maken hier melding van.

Zijlpoort

De ontwikkeling van de Zijlpoort kenmerkt zich door afnemende risico's. De gemeente en de accountant hebben de verantwoording in de jaarrekening 2011 gewijzigd ten opzichte van de jaarrekening 2010 vanwege de nieuwe overeenkomsten:

- Het oude postkantoor is juridisch en economisch eigendom van de gemeente en staat voor de overnamesom van € 12,6 mln. onder de materiële vaste activa;
- Gemaakte ontwikkelkosten van € 4,6 mln. en de termijnbetaling van € 1,8 mln. zijn eveneens geactiveerd;

De boekwaarde bedraagt daardoor € 18,7 mln. en dat is volgens de accountant 'volgens de huidige inzichten en voortgang van het project geheel passend binnen het gevoteerde krediet van € 34,5 mln.'.

Een tweetal vorderingen zijn geheel voorzien, te weten een vordering van € 2,9 mln., zijnde de rente over een betaling van € 17 mln., en een BTW-vordering op de ontwikkelaar van € 2,1 mln.

De RKC presenteerde op 10 mei haar onderzoeksrapport naar de bouw van dit onderdeel van het stadskantoor.

In eerdere rapportages over jaarstukken uit voorgaande jaren heeft de RKC het nut van een adequate inschatting en beheersing van risico's benadrukt. De gemeente heeft op dit punt stappen gezet, maar de commissie constateert nog steeds verbetermogelijkheden:

- *Niet bekende risico's*: de grootste risicofactor wordt gevormd door omstandigheden, waarmee in de risicoanalyse geen rekening is gehouden. Groot voorbeeld hiervan staat in de jaarstukken zelf: het risico van een onjuiste inschatting van de materiële vaste activa is nooit in eerdere analyses opgenomen. In de jaarrekening 2011 leidt juist deze factor tot een aanzienlijke mutatie in de jaarrekening. Verder wil het college in de komende periode kijken naar het onderdeel voorzieningen met een maatschappelijk nut in de post vaste activa;
- *Verbonden partijen*: de RKC is het met de accountant eens dat thans in opzet een structuur gereed is om structureel toezicht op verbonden partijen mogelijk te maken en dat op dit punt belangrijke stappen zijn gezet. Echter, de gemeente loopt hier nog een groot risico omdat zij in veel gevallen kan worden aangesproken op financiële tegenvallers. De gang van zaken rond de Veiligheidsregio is hiervan een goed voorbeeld. De RKC doet de aanbeveling dat het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uitbrengt;
- *Onderhoud*: Haarlem heeft nog altijd een achterstand in de situatie van onderhoud van de openbare ruimte. Het gaat hier vooral om de bovengrondse infrastructuur. De rapportages in het jaarverslag zijn fragmentarisch en bevatten niet altijd de feitelijke informatie over het achterstallig onderhoud en het programma om de achterstanden in te lopen;
- *Budgetten en de begrotingsdiscipline*: het blijkt dat er nog steeds achterstanden zijn in de begrotingsdiscipline. Dit betekent dat de gemeente risico's loopt op het gebied van begrotingsafwijkingen.

Het risicomanagementsysteem

Adequaat risicomanagement is meer dan het periodiek invullen van het format risico-inventarisatie. Adequaat risicomanagement vindt plaats op alle niveaus van de organisatie en is erop gericht structureel inzicht te hebben in alle typen risico's die een bedreiging zijn voor het realiseren van de doelstellingen. De risico's zijn bij voorkeur gewogen en er zijn adequate beheersmaatregelen genomen. Het gaat er dus niet alleen om dat risico's worden herkend, maar ook goed worden beheerst. Risicobeheersing is een onderdeel van een adequate bedrijfsvoering. Het college is al enkele jaren bezig met het verankeren van het risicomanagement in de controlcyclus.

De RKC doet de aanbeveling dat het college van b en w in het traject voor verbetering van de bedrijfsvoering expliciet aandacht besteedt aan integrale risicobeheersing en in de toekomst uitvoeriger rapporteert over de beheersmaatregelen bij de belangrijkste risico's.

De RKC heeft in het onderzoeksprogramma 2012 een onderzoek opgenomen naar het risicomanagementsysteem. Met dit onderzoek wil de RKC de raad meer handvatten geven om de verankering van risicomanagement in de aangekondigde verbetertrajecten in de bedrijfsvoering proactief te beoordelen.

Grondexploitatie

De RKC wijst met nadruk op de situatie dat al meerdere jaren de gewenste minimale omvang van de reserve grondexploitatie van € 3 mln. niet is gerealiseerd. In het jaarverslag wordt de suggestie gewekt dat de feitelijke ontwikkeling van de omvang van deze reserve in feite niet of zeer moeilijk beïnvloedbaar is. Op blz. 218 staat; "De feitelijke ontwikkeling van de omvang van deze reserve is van veel en deels onbeïnvloedbare factoren afhankelijk".

De RKC tekent hierbij aan dat deze reserve juist zou moeten zijn bedoeld om gevolgen van een recessie op te vangen. De RKC wil juist op dit punt in de komende periode de situatie van de grondexploitatie onderzoeken. Centrale vraag hierbij is in hoeverre risico's goed kunnen worden ingeschat en deze risico's voldoende kunnen worden opgevangen. De RKC is inmiddels een eigen onderzoek naar grondexploitaties gestart.

Bedrijfsvoering

Algemeen

In het afgelopen jaar is veel aandacht besteed aan verbetering van de bedrijfsvoering. Dit ook naar aanleiding van opmerkingen van de RKC, onder meer in de rapportage "Blinde Vlekken" over de jaarstukken 2010. Het college heeft in het najaar van 2011 het plan "bedrijfsvoering op orde" gepresenteerd. Daarna is er ook nog een rapportage gekomen van een extern adviseur met als titel "interne beheersing in ontwikkeling". De RKC constateert met genoegen dat haar aanbevelingen serieus worden opgepakt.

Het belang van een verdere verbetering van de bedrijfsvoering en een betere beheersing en interne toetsing van de beheersingssystemen (getrouw, rechtmatig, doelmatigheid) kan niet genoeg worden benadrukt.

In navolging van de accountant meent de RKC dat een cruciale factor is dat de directie haar betrokkenheid bij de bedrijfsvoering, alsmede bij de toetsing en uitbouw van beheersingssystemen verder ontwikkelt. De accountant heeft in een gesprek met de RKC aangegeven een hogere mate van betrokkenheid te zien bij de directie voor wat betreft deze bedrijfsvoeringaangelegenheden.

Het gaat dan onder meer om het verbeteren van het functioneren van het middenmanagement en van de betrokkenen bij het aangaan van verplichtingen bij het administratief proces. De RKC - en ook de accountant heeft dit gedaan bij de interim-controle van november 2011 - wijst nadrukkelijk op de noodzaak om het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie te verbeteren.

De RKC beveelt dan ook aan om bij het project voor verbetering van de bedrijfsvoering de betrokkenheid van directie en middenmanagement, evenals vergroting van het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie, tot belangrijkste aandachtspunten te blijven benoemen.

De RKC is uiterst nieuwsgierig naar de resultaten van het project voor verbetering van de bedrijfsvoering; de plannen en voornemens zijn er. De aangekondigde verbeteringen zijn in uitvoering. Veel van die verbeteringen zijn mede het gevolg van aanbevelingen van de RKC. De RKC houdt de vinger aan de pols wat betreft de uitvoering van het verbeterplan bedrijfsvoering 'Haarlem presteert beter'

Verder wijst de RKC (evenals in vorige jaren) op het onvermogen van de gemeente om het ziekteverzuim terug te dringen. Het verzuim is in 2011 niet gedaald, maar met 0,6 % gestegen. Daarnaast is de gemeente er niet in geslaagd om de streefcijfers voor vermindering van de externe inhuur te halen. De rekening geeft aan dat - ondanks een grotere besparing ten opzichte van 2010 - een bedrag van € 7,5 mln. meer is uitgegeven dan is begroot (zie ook grafiek op blz. 198). Dit is een overschrijding van bijna 85 % van het budget.

Doelmatigheidsonderzoeken 213a

In de begroting 2011 zijn twee doelmatigheidsonderzoeken opgenomen:

- VTU/VAT;
- Effectiviteit uitvoering hondenbeleid.

De afspraken rondom de uitvoering en verantwoording van doelmatigheidsonderzoeken 213a zijn vastgelegd in de Verordening "Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem". Daarin is opgenomen dat op basis van de resultaten van ieder onderzoek het college, indien nodig, een plan van verbetering opstelt. De rapportage en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad en de gemeentelijke Rekenkamercommissie aangeboden.

Het college heeft in september 2011 het 'Kader en werkwijze bij de uitvoering van 213a onderzoeken' vastgesteld. In afwijking van de verordening is daarin opgenomen dat het vastgestelde rapport en het bijbehorende verbeterplan ter kennisname via de auditcommissie naar de raad en in afschrift naar de rekenkamercommissie worden verstuurd.

De RKC merkt op dat het goed gebruik was dat zij de onderzoeksrapporten uiterlijk met de jaarstukken ontvangt zodat zij deze kon commentariëren ten dienste van de raad. De RKC heeft echter voor 2011 geen rapporten van doelmatigheidsonderzoeken ontvangen.

De RKC beveelt in het kader van de doelmatigheidsonderzoeken aan:

- Het college te verzoeken om conform de verordening over de "artikel 213-a onderzoeken" de rapporten van doelmatigheidsonderzoeken toe te zenden aan de Rekenkamercommissie;
- deze rapporten ook toe te zenden aan de gemeenteraad.

3 Beleidsrealisatie

De Kwaliteit van de Beleidsverantwoording

Met het jaarverslag legt het college in de eerste plaats aan de gemeenteraad verantwoording af over het gevoerde beleid. Het jaarverslag heeft ook een functie in de verantwoording aan de burgers van Haarlem. Om deze reden heeft de RKC in het onderzoek ook betrokken de mate waarin het burgerperspectief in de verslaglegging aan de orde komt. De commissie heeft niet alleen beoordeeld hoe de prestaties en instrumenten zijn toegelicht, maar ook of er voldoende informatie wordt gegeven over de effecten die hiermee binnen de Haarlemse samenleving zijn gerealiseerd.

De RKC heeft elk begrotingsprogramma op onderstaande aspecten beoordeeld. Hieronder worden de algemene bevindingen beschreven voor elk van deze aspecten. Programmaspecifieke bevindingen worden bij de afzonderlijke programma's besproken.

Algemeen

Het algemeen beeld voor het jaarverslag is in het onderstaande schema weergegeven:

Consistentie en Volledigheid	Wij hebben beoordeeld of er consistentie is in de beschrijving van de doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting, de bestuursrapportages en het jaarverslag. En of de verantwoording in de jaarstukken volledig is voor wat betreft programmadoelen, activiteiten, resultaten en indicatoren.	Goed
<p>De aansluiting tussen begroting, bestuursrapportage en jaarverslag is in het algemeen goed. Voor de meeste programma's zijn de programmadoelen, de doelstellingen en de prestaties in de tekst besproken. De relatie met de bestuursrapportages is ook duidelijk. Dezelfde doelen en indicatoren komen aan de orde. De doelen en indicatoren uit de begroting worden in die zin volledig en consistent besproken in het jaarverslag.</p> <p>In tegenstelling tot het algemeen beeld is de verantwoording van programma Welzijn, Gezondheid en Zorg niet consistent. Dit geldt ook voor programma 9 waarvoor geldt dat de doelen en beleidsvelden in de programmabegroting en het jaarverslag niet aansluiten.</p> <p>Wij pleiten er wel voor om de tekst van het jaarverslag bij de jaarrekening terug te brengen. Dit geldt ook voor de verantwoording van de programma's. Dit zou kunnen gebeuren door een beperking aan te brengen in de aantallen sub/subdoelen en alleen datgene op te nemen wat een concrete politieke relevantie heeft (zie ook volgende paragraaf).</p>		
Aansluiting	Wij hebben beoordeeld of de financiële verantwoording aansluit op de door de raad vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen.	Redelijk
<p>De financiële verantwoording heeft een redelijk goede aansluiting op de begroting. Bij de meeste programma's wordt bij de verantwoording over het algemeen goed aangesloten bij de middelen uit de begroting 2011. De begroting is de norm, terwijl in de bestuursrapportages de begrotingswijzigingen zijn opgenomen. Opmerkelijke en afwijkende resultaten zijn veelal toegelicht, maar niet in samenhang met de begroting. Er wordt in veel gevallen geen aandacht besteed aan afwijkingen ten opzichte van de begroting, maar wel de bestuursrapportages..</p>		
Doelmatig	Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de prestaties en effecten met zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd. Of dat met dezelfde middelen méér prestaties geleverd hadden kunnen worden.	Matig

Voor de meeste programma's wordt de stand van zaken weergegeven, zowel wat bereikt is als wat niet bereikt is. Aangezien veel prestaties binnen budget zijn uitgevoerd, kan gesteld worden dat doelmatig is gewerkt. Maar er is geen toelichting op de relatie tussen besteed budget en prestaties die niet zijn uitgevoerd. Dit leidt weer tot vraagtekens bij de doelmatigheid. Bij meerdere programma's vraagt de RKC zich af waarvoor de gemiddelen zijn gebruikt die waren gereserveerd voor de wel geplande maar in 2011 niet gerealiseerde activiteiten. Ook worden afwijkingen niet gerelateerd aan aangepast beleid: bijv. meerkosten voor externe inhuur in relatie tot de bezuinigingsplannen rondom externe inhuur. In het algemeen is er geen aansluiting te maken tussen prestaties en middelen. Er is geen aansluiting te maken tussen prestaties en middelen omdat deze niet voldoende in samenhang worden beschreven. De relatie tussen de prestaties en de uitgaven is nog te weinig uitgewerkt. Dit heeft de RKC in eerdere rapporten ook geconstateerd. Er wordt over het algemeen zowel in termen van resultaten als activiteiten gesproken. De beoordeling door middel van de smileys is bij de meeste programma's navolgbaar. Opmerkelijke en afwijkende resultaten zijn toegelicht.

Doeltreffend	Doeltreffendheid betreft de mate waarin voor de raad de relatie wordt gelegd tussen bestedingen en gerealiseerde maatschappelijke effecten.	Matig
Net als vorig jaar geldt ook voor dit jaarverslag dat de beschrijving van wat er is bereikt of juist niet bereikt in vele gevallen geen inzicht geeft in wat dit nu betekent voor de maatschappelijke doelstellingen. Er wordt aandacht besteed aan effecten en indicatoren. Er worden weinig opmerkingen gemaakt over de realisatie versus streefwaarde op de effect-indicatoren; ook niet indien deze sterk afwijken. In het algemeen deel is nader ingegaan op doeltreffendheid.		
(Politieke) relevantie	Dit betreft in de eerste plaats de relatie tussen doelstellingen, verantwoordingsinformatie en de prioriteiten van het coalitieakkoord. Hiernaast is het zinvol om – zeker in onzekere tijden – een relatie te leggen tussen eventuele verbetermaatregelen of overlopende plannen en de komende bezuinigingen / ombuigingen.	Matig
De politieke relevantie is geborgd vanuit de doelen en algemene paragraaf waarin de relatie met het coalitieakkoord wordt gelegd. In het programma's zit geen expliciete link naar het coalitieakkoord. Er wordt geen of beperkt relatie gelegd met actuele ontwikkelingen (bezuinigingen, decentralisaties). De relevantie voor de burger is beperkt.		

Verantwoording op Programmaniveau

Programma 1 Burger en Bestuur

Burger en Bestuur heeft tot doel *een effectief bestuur, goede relatie burger-bestuur en tevreden klanten*.

Het programma is ingedeeld in zes programmadoelstellingen binnen de beleidsvelden 'Gemeentelijk bestuur en samenwerking', 'Communicatie, participatie en inspraak' en 'Dienstverlening'.

Er zijn twee aandachtspunten binnen dit programma:

- (a) de internationale oriëntatie (met nadruk op Europa) en
- (b) de informatie over en betrokkenheid bij beleid en actuele gebeurtenissen.

Bij consistentie en volledigheid zijn twee opmerkingen te maken. Ten eerste sluiten doel en prestatie niet op elkaar aan bij de internationale oriëntatie van Haarlem. Bij het doel staat Europa centraal (en de cursus Europa sensitief), terwijl bij de prestaties ingezoomd wordt op de jumelages. Omdat het over verschillende aspecten gaat, is het verklaarbaar dat het doel niet is bereikt, ondanks het gegeven dat de prestatie wel is geleverd. Ook is bij deze internationale doelstelling niet meegenomen dat Haarlem een Millenniumgemeente is, wat wel in de begroting expliciet is benoemd. Ten tweede wordt bij het doel 'de gemeente wordt ervaren als

partner' een voorbeeld genoemd dat er niet bij lijkt te passen. De RKC vraagt zich af in hoeverre de ontevreden Haarlemmer in zijn rol als belastingbetaler gerelateerd kan worden aan het doel 'stad' zoals geformuleerd in de begroting: het serieus nemen van burgers, bedrijven en instellingen en het samenwerken met deze partners.

Volgens het verslag zijn in 2011 bijna alle prestaties geleverd die waren afgesproken en ook bijna alle doelen bereikt (effecten). Wanneer prestaties onvoldoende zijn geleverd of onvoldoende effect hebben, wordt dit over het algemeen uitgelegd. Eén belangrijke verbeterpunt is het vertrouwen in het lokaal bestuur. Dit vertrouwen is afgenomen (en dan in het bijzonder in de gemeenteraad). Er vindt in het jaarverslag geen duiding plaats welke redenen hieraan ten grondslag (kunnen) liggen.

De begroting van dit programma geeft aan dat de doelen met betrekking tot gemeentelijk bestuur en samenwerking niet uitgedrukt worden in effectindicatoren, omdat het gaat over houding en gedrag van het bestuur, de ambtenaren, burgers, bedrijven en instellingen. In het jaarverslag zou hier een reflectie op gegeven kunnen worden, maar deze ontbreekt.

Opvallend is dat verbeterpunten met betrekking tot burger en bestuur vaak een link hebben met digitalisering:

- Het beter vindbaar maken informatie op gemeentelijke website is nog niet bereikt omdat de website nog niet is vernieuwd;
- De website is nog niet aangepast en geschikt gemaakt om te fungeren als hét communicatiemiddel van Haarlem;
- Het peilen van de mening van bezoekers van raadsbijeenkomsten via de website is nog niet gelukt;
- Het is nog niet mogelijk om de behandelstatus van digitale aanvragen te bekijken;

De gemeente legt in haar jaarverslag geen link tussen de verbeterpunten binnen dit programma en de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering.

Programma 2 Veiligheid, Vergunningen en Handhaving

Het programma 'Veiligheid, Vergunningen en Handhaving' is erop gericht een *duurzaam, leefbare en veilige stad* tot stand te brengen. Om dit te bereiken zijn drie beleidsvelden onderscheiden, namelijk 'sociale veiligheid', 'fysieke veiligheid' en 'integrale vergunningverlening en handhaving'.

Uit het verslag komt naar voren dat vijf van de acht subdoelen zijn bereikt. Drie doelen behoeven nadere aandacht. De subdoelen "Minder delinquenten door een sluitende persoongerichte aanpak", "Zorgvuldig en binnen redelijke termijnen afgeven van vergunningen" en "Toezicht en handhaving op reguliere taken volgens vastgesteld integraal handhavingsbeleid" zijn niet of niet volledig behaald. De analyse laat zien dat inderdaad niet alle prestaties en effecten, gerelateerd aan deze doelen, zijn uitgevoerd en bereikt. Net als vorig jaar geldt voor dit programma dat meerdere doelen niet zijn vertaald naar prestaties of zijn uitgedrukt in prestatie-indicatoren.

Ook dit jaar zijn er weer opmerkelijk grote verschillen tussen de primaire begroting, gewijzigde begroting en uiteindelijke rekening. Opvallend is dat deze verschillen zich vooral bij de baten (zowel in positieve als in negatieve zin) voordoen, bijvoorbeeld bij de sociale veiligheid werd € 63.000 begroot, terwijl de rekening uiteindelijk een bedrag van € 210.000 (ruim 3 maal zo veel) vertoont, maar ook de fysieke veiligheid vertoont een soortgelijk verschil. Begroot € 652.000, resultaat € 1 mln. (bijna 2 maal zo veel). De baten integrale veiligheid vergunningverlening en handhaving vertoont zelfs een negatief (!) saldo van ruim € 1 mln. ten opzichte van de primaire begroting! Het grootste verschil doet zich voor bij de lasten fysieke veiligheid. Primair werd begroot 14,9 mln., bij de wijziging werd dit bijgesteld naar € 15,3 mln. om in de uiteindelijke rekening uit te komen op € 16,3 mln. Een verschil van ruim € 1,4 mln. Deze wijzigingen worden in de analyse toegelicht, maar de vraag blijft in hoeverre deze verschillen al bij het samenstellen van de begroting 2011 te voorzien waren.

De tegenvallende bouwleges nemen nagenoeg het gehele negatieve resultaat van dit programma voor hun rekening. Onduidelijk is in hoeverre dit in het licht van de financiële crisis niet al te voorzien was bij de primaire begroting 2011. Opvallend is dat ook bij de vergunningverlening en het integraal toezicht en handhaving (beleidsveld 2.3) het niet (volledig) behalen van de prestaties wordt geweten aan de automatisering.

De dotatie van € 180.000 aan de voorziening debiteuren in verband met oude openstaande vorderingen boetes zet vraagtekens bij de doelmatigheid van de inning van deze boetes.

De VRK heeft een groot extra nadeel op de rekening 2011 doen ontstaan door de hogere kosten van de FLO-regeling en de afboeking van de vordering BTW 2005-2007.

Programma 3 Welzijn, Gezondheid en Zorg

Welzijn, Gezondheid en Zorg heeft, net als het jaar ervoor, als doelstelling het *Meedoen aan de samenleving*. In de Programmabegroting 2011 – 2015 heeft de gemeente aangegeven wat zij wil bereiken op de vier beleidsvelden ‘Publieke gezondheid’, ‘Sociale samenhang en diversiteit’, ‘Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking’ en ‘Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen’.

Wat opvalt, is dat in 2011 een vierde doelstelling is bijgekomen in de Programmabegroting en het Jaarverslag, namelijk Publieke gezondheid. Deze toegevoegde doelstelling heeft geresulteerd in een verwarrende weergave van resultaten van wat is bereikt en wat is gedaan: in het jaarverslag bij de resultaten komen de beleidsvelden niet overeen met de doelen. De beleidsvelden van programma 3 zijn foutief weergegeven. In hoeverre de financiën wel correct en bij de juiste beleidsvelden en doelen zijn opgenomen is daarmee niet duidelijk.

Overigens is in het Jaarverslag ook het programma 3 een paar keer anders genoemd: soms heet het ‘welzijn en zorg’ (p. 43), ‘zorgzame samenleving’ (p. 271), of zit het woord ‘diversiteit’ ook in de titel (p.333). Alles bij elkaar maakt het een slordige indruk.

Uit het verslag komt naar voren dat bijna alle doelen zijn gehaald (op 11 % na) en ruim driekwart van de prestaties zijn geleverd.

- De gemeente stelt dat het rapportcijfer ‘Eigen welzijn’ onverklaarbaar is afgenomen (p.76). Zij ziet wel op buurtniveau een lichte vooruitgang maar niet op individueel niveau. De RKC vindt het een goede zaak dat de gemeente op dit punt actie onderneemt. De focus van het welzijnswerk ligt in 2013 op acht aandachtswijken waar de sociaaleconomische status lager is en op groepen die minder zelfredzaam zijn;
- De resultaten van de beleidsvelden 3.1, 3.2 en 3.3 worden positief beoordeeld, zowel wat is bereikt als wat er voor is gedaan. De benamingen van alle beleidsvelden zijn foutief weergegeven in het jaarverslag, zoals hierboven al is aangegeven: beleidsveld 3.1 blijkt dus feitelijk te gaan over ‘Publieke gezondheid’ en niet over ‘Sociale samenhang en diversiteit’ zoals in het jaarverslag staat aangegeven. Zo gaat beleidsveld 3.2 feitelijk over ‘Sociale samenhang en diversiteit’ en niet over ‘Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking’ zoals in het jaarverslag staat aangegeven. En beleidsveld 3.3 blijkt feitelijk te gaan over ‘Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking’ en niet over ‘Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen’;
- De gemeente stelt dat 100% is bereikt wat is voorgenomen m.b.t. het beleidsveld ‘Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking’, terwijl slechts de helft van de voorgenomen acties is uitgevoerd. Dat is opmerkelijk:
 - Over Haarlemmers die tevreden zijn over voorzieningen voor ouderen in de buurt wordt gemeld dat er vanaf 2007 een stijgende lijn te constateren valt, die echter nog niet op het gewenste niveau van $\geq 50\%$ is (zie p. 79). De aangegeven groene kleur lijkt de RKC dan ook te rooskleurig. Gevraagd naar de extra inzet door de gemeente, laat de gemeente weten een haalbaarheidsonderzoek te gaan verrichten om één of twee pilots te gaan starten. Onduidelijk is wanneer hiervan concrete resultaten zijn te verwachten;

- Met betrekking tot de prestaties van de preventieve huisbezoeken is opgenomen dat het streefcijfer niet is gehaald om de gemelde redenen (p.80). De RKC vindt de groene kleur dan ook misleidend;
- Zorgelijk is dat slechts 65 – 70% van de aanvragen voor voorzieningen binnen de wettelijke termijn van 8 weken is gehaald, zo blijkt uit de beantwoording van de schriftelijke vragen. Hoeveel heeft de gemeente moeten betalen op basis van de Wet dwangsom en beroep in 2011? Gaat de gemeente extra formatie hiervoor inzetten en wat zijn dan de consequenties voor de begroting 2013 en verder?
- De resultaten voor beleidsveld 3.4 ‘Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen’ worden gemengd door de gemeente beoordeeld: tweederde van de behaalde doelen en van de prestaties krijgen een positief oordeel. De RKC plaatst hierbij de volgende opmerkingen:
 - Het uitblijven van de realisatie van de gewenste unilocatie (p.81) vindt de RKC zorgelijk;
 - De verblijfsduur maatschappelijke opvang kent een forse toename in plaats van de bedoelde afname. Hoewel de gemeente desgevraagd laat weten dat voor de opvang van uitstroom van cliënten te weinig capaciteit in de regio is, spreekt de RKC de wens uit dat gemeente wel haar (indirecte) invloed uitoefent om de capaciteit gunstig te beïnvloeden.

De RKC heeft nota genomen van de ambtelijke antwoorden op de door de RKC schriftelijk gestelde vragen. Kennelijk heeft het feit dat de gemeente circa € 1,5 mln. minder heeft uitgegeven dan is begroot geen gevolgen voor de begrotingen van 2013 en verder.

Programma 4 Jeugd, Onderwijs en Sport

De algemene programmadoelstelling is geformuleerd als *Goede basis voor ontwikkeling en participatie*. In dit programma zijn drie beleidsvelden onderscheiden: *Jeugd, Onderwijs* en *Sport*. Elk beleidsveld is vervolgens vertaald naar drie programmadoelstellingen.

De opbouw van het hoofdstuk is helder en gestructureerd mede door het gebruik van de 3 W’s. De tekst is kort en begrijpelijk. Positief is dat er naar aanleiding van opmerkingen van de vorige keer diverse aanpassingen zijn doorgevoerd.

In dit hoofdstuk is sprake van een consistente verbinding tussen de doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting, bestuursrapportage en het jaarverslag. Alle genoemde programmadoelen en indicatoren uit de begroting worden besproken. De stand van zaken wordt weergegeven, zowel wat bereikt is als wat niet bereikt is. Er wordt over het algemeen zowel in termen van resultaten als activiteiten gesproken. De beoordeling door middel van de smileys is navolgbaar. Opmerkelijke en afwijkende resultaten zijn goed geanalyseerd en toegelicht. De relatie tussen realisatie van doelen/resultaten en middelen wordt zeer beperkt gelegd.

In de paragraaf onderwijs lopen effecten, resultaten en activiteiten relatief meer door elkaar. Bij ‘wat hebben we bereikt’ worden hele concrete resultaten en activiteiten benoemd (ook in de begroting). Bij ‘wat hebben we gedaan’ indicator 1a (aanbieden en stimuleren van deelname aan Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)) wordt gestart met het gewenste resultaat. Dit leidt tot relatief (het gebeurt immers altijd wel enigszins) veel dubbelingen en herhaling.

De financiële paragraaf van het jaarverslag sluit aan op de opzet in de begroting. In de tekst is een heldere toelichting op de afwijkingen gegeven. De aansluiting tussen prestaties en financiële middelen is niet te maken omdat enkel op het hoogste niveau (sport, onderwijs, jeugd) wordt gerapporteerd.

Een aantal specifieke bevindingen uit de paragraaf jeugd (4.1) zijn hieronder weergegeven:

- De score op de effectindicator ‘percentage Haarlemse jeugd (15-24 jaar) dat Haarlem een (zeer) prettige stad vindt om op te groeien’ is afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Daarover worden geen opmerkingen gemaakt;
- De streefwaarde 2011 bij prestatie-indicator 2a (gemiddelde bezettingsgraad peuterspeelzalen) is volgens de begroting 91% en niet 90% (streefwaarde 2010);

- De realisatie 2010 is ingevuld bij prestatie-indicator 2b (gemiddeld aantal uur per week aanbod Sociaal Cultureel Werk Jeugd). In de begroting stond deze op pm;
- De realisatie op de prestatie-indicatoren 1, 2b, 3a en 3b zijn allen aanzienlijk hoger dan de streefwaarden. Daarover worden geen opmerkingen gemaakt;
- Bij de toelichting op de prestatie-indicatoren 2b en 2c wordt relatief weinig in termen van resultaat gesproken, meer in termen van activiteiten.

Een aantal specifieke bevindingen uit de paragraaf onderwijs (4.2) is hieronder weergegeven:

- Aanscherping van effectindicator (de tabel noemt het per abuis prestatie indicator) 1 (percentage Haarlemse doelgroeppeuters dat deelneemt aan voorschoolse educatie binnen peuterspeelzalen en kinderopvang): van peuters naar doelgroeppeuters. In de programmabegroting stond geen nulmeting en geen realisatie, in het jaarverslag zijn deze wel opgenomen;
- De beschrijving op prestaties wordt wisselend ingevuld. Bij 1a en 2a worden bijvoorbeeld concrete aantallen en percentages genoemd. Bij 2b (realiseren van samenwerking tussen (beroeps) onderwijs, werkgevers en gemeente) staat dat het is geïntensiveerd, maar wordt geen nadere duiding gegeven van hoe en wat. Bij 2c (creëren van stageplaatsen) staat niet met hoeveel stageplaatsen het is toegenomen en staat niet wat daarvoor is gedaan;
- Bij prestatie indicator 2 (het aantal Haarlemse jongeren dat voortijdig de school verlaat zonder startkwalificatie) is een fors groter aantal het resultaat dan de streefwaarde. Hierover worden geen opmerkingen gemaakt;
- Bij de prestatie-indicator 4 (het aantal scholen dat volgens planning is verbouwd/nieuw gebouwd) is in het jaarverslag de realisatie 2010 ingevuld, bij de begroting niet.

Een aantal specifieke bevindingen uit de paragraaf sport (4.3) is hieronder weergegeven:

- In de begroting is niet helder opgesomd wat de gemeente wil bereiken, maar is tekstueel een toelichting gegeven. Deze sluit niet aan bij de onderdelen zoals aangegeven bij 'wat gaan we ervoor doen' en in de doelenboom. In het jaarverslag zijn de onderdelen die onder 'wat gaan we ervoor doen' aangehouden;
- Bij doel 3 (voldoende aanbod goede sportaccommodaties) is aangegeven wat is gedaan (resultaat) en wordt niets gezegd over voldoende aanbod;
- In de begroting staat als prestatie 1d. 'Het meten van sportdeelname van jeugd tot en met 15 jaar die regelmatig sporten'. In het jaarverslag staat bij 1d 'Voldoende aanbod van goed onderhouden sportaccommodaties' (prestatie 3 in de begroting);
- Bij prestatie 1a worden de combinatiefunctionarissen genoemd. Er wordt geen verwijzing gemaakt naar jeugd 2c waar ook over de combinatiefunctionarissen gesproken;
- Bij de prestatie-indicatoren in de begroting is nulmeting 1a en realisatie 1a, 2 en 3 niet ingevuld. In het jaarverslag wel;
- De score op 1 en 2 is flink hoger dan de streefwaarde. Hierover worden geen opmerkingen gemaakt.

Programma 5 Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling

Het programma heeft tot doel dat er in Haarlem een duurzaam goed woon-, werk- en leefklimaat komt evenals sociaaleconomisch gemengde wijken. Het programma kent vier onderdelen: wijken en stedelijke vernieuwing, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed.

In het jaarverslag 2011 wordt hoog opgegeven over de resultaten: opnieuw zijn belangrijke vorderingen gemaakt om van Haarlem een leuke en aantrekkelijke stad te maken (blz. 99). Want zowel de overheid als het particuliere initiatief (het bedrijfsleven, de corporaties en anderen) hebben grote investeringen gedaan in een duurzaam goed woon-, werk- en leefklimaat.

De RKC merkt op dat deze uitspraken niet worden ondersteund door bewijsvoering in de tekst. Het feit dat Haarlem hoog scoort op de lijsten met cijfers over de aantrekkelijkheid van het wonen in gemeenten, betekent nog niet dat er grote investeringen zijn gedaan. Het gaat er om dat ook de juiste investeringen worden gedaan en dat die investeringen in een tijd van een economische crisis zo veel mogelijk overeind blijven.

Een goed voorbeeld hiervan kan worden gevonden in het beleidsveld 5.2 "wonen". Het gaat dan om het prestatieveld van de energiebesparing bij de particuliere woningverbetering. Juist in deze tijd dat bewoners minder geneigd zijn om te verhuizen en meer bereid zijn om woningen te verbeteren, gaat het erom dat door voorlichting en andere stimuleringsmaatregelen die woningverbetering zo energiezuinig mogelijk wordt uitgevoerd. Op bladzijde 103 van het jaarverslag valt dan ook te lezen dat het aantal versterkte duurzaamheidsleningen een derde (=11) is van die uit 2010 (33).

Verder wijst de RKC op de zaak van een actieve inspanning bij het omzetten van bestaande functies bankgebouwen (kantoren zijn hier het grote voorbeeld) naar nieuwe functies. In deze tijd, waar sprake is van een aanzienlijke leegstand bij kantoren, terwijl de vraag naar woonruimte nog steeds groot is, kan een nieuw beleid grote effecten sorteren. De tekst in het jaarverslag (bladzijde 102) getuigt van een niet al te grote prestatie op dit punt.

Programma 6 Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie

Programma 6 heeft het *behoud en versterking economisch, cultureel, toeristisch en recreatief klimaat* als doel. De resultaten van dit programma zijn afhankelijk van een aantal andere (onderdelen van) programma's zoals sociale veiligheid, bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is de samenwerking met diverse partners zoals het bedrijfsleven en culturele instellingen nodig voor het behalen van de doelstellingen van dit programma.

Het behalen van deze doelstelling wordt gerelateerd aan de woonaantrekkelijkheid, het aantal toeristische dagbezoekers en het aantal arbeidsplaatsen. De RKC merkt op dat de indicator woonaantrekkelijkheid en het aantal toeristische dagbezoekers beiden een verbetering laten zien. Echter, het aantal arbeidsplaatsen is verder gedaald met 2,1 %. De oorzaken hiervoor worden expliciet genoemd. Door de economische- en eurocrisis liep het aantal banen terug. De bezuinigingen van de (semi)overheid leiden bovendien tot minder banen in deze sector. Een nuancering van een 100% score op de gerealiseerde doelen in het overzicht op blz. 42 vindt de RKC op zijn plaats vanwege drie redenen. Ten eerste het feit dat het aantal banen in Haarlem afneemt. Ten tweede de constatering in het jaarverslag dat Haarlem de economische groei achterblijft bij het landelijk gemiddelde. Ten derde zijn niet alle prestaties behaald die de realisatie van de doelstelling ondersteunen.

Ten aanzien van de prestaties op het terrein van economie (6.1), cultuur en erfgoed (6.2), toerisme, recreatie, evenementen en promotie (6.3) vallen de volgende zaken op:

- Voor het onderdeel economie was het voor een goed ondernemingsklimaat de inzet om te komen tot startersprojecten. De inzet van de gemeente is in het bijzonder gericht op creatief ondernemerschap. De inzet op andere vormen van startersprojecten is beperkt;
- Voor de prestatie meer ruimte voor bedrijven wordt ingezet op de realisatie van meer bedrijfsverzamelgebouwen. Het is onduidelijk wat het niet doorgaan van een vervolgsubsidie betekent voor de borging en de voortzetting van dit traject;
- Ten aanzien van de prestatie arbeidsmarkt en onderwijs wordt geuid dat de subsidie van de provincie is weggevallen. Daarbij wordt niet geuid hoe dit zich verhoudt tot de meevaller van € 200.000 subsidie van de provincie voor het platform arbeidsmarkt en onderwijs eind 2011;
- Voor de prestatie voor cultuur en erfgoed was de inzet om in 2011 te komen tot budgetfinanciering van 10 instellingen, Het resultaat is dat er 4 instellingen zijn waarvoor dit is gerealiseerd. De oorzaak hiervoor wordt niet toegelicht;
- Voor het programma toerisme, recreatie, evenementen en promotie zijn de lasten hoger uitgevallen maar de baten ook hoger. Voor programma 6 is de afwaardering op de materiële vaste activa substantieel, circa € 1,40 mln. Dit wordt nader toegelicht in programma 10.

De doelstellingen en indicatoren zijn gedurende het jaar in de opeenvolgende rapportages in het algemeen consistent benoemd. Een belangrijk aandachtspunt blijft de heldere relatie tussen de verrichte activiteiten, de

score op de indicatoren en het oordeel vanuit de organisatie over de mate waarin de prestatie is gerealiseerd. Ook komt het voor dat de toelichting soms van andere aard is dan de prestatie die oorspronkelijk was beoogd.

Het programma geeft weer welke activiteiten zijn ondernomen, welke acties in voorbereiding zijn en wat er niet is uitgevoerd. De verbinding met het toegewezen budget is niet altijd helder, waardoor de gemeente (en de RKC) vooralsnog weinig inzicht heeft in de doelmatigheid. Het is namelijk niet voldoende duidelijk welke budgetten waren bestemd voor de uitgevoerde en niet uitgevoerde activiteiten.

Programma 7 Werk en Inkomen

De algemene programmadoelstelling is geformuleerd als *Economische zelfredzaamheid*. In dit programma *Werk en Inkomen* zijn drie beleidsvelden onderscheiden ‘Werk en re-integratie’, ‘Inkomen’ en ‘Minimabeleid’. Elk beleidsveld is vervolgens vertaald naar enkele programmadoelstellingen.

Dit programma heeft nadrukkelijk een relatie met de huidige economische ontwikkelingen. Voor alle beleidsvelden in ongeveer de helft van de doelen behaald. Een deel van de niet gerealiseerde prestaties heeft daarmee te maken. Soms is het resultaat in absolute zin niet behaald, maar is toch het beoogde percentage gerealiseerd.

Opvallend in dit programma is de toelichting bij prestatie 1d. De toelichting verwijst naar de aangepaste doelstellingen voor WorkFirst voor 2012 maar in eerste instantie wordt niet goed duidelijk wat nu het effect is voor de re-integratie, omdat WorkFirst een belangrijk aandeel had in re-integratietrajecten.

Bij 4a is een belangrijke prestatie niet gehaald. De toelichting die daarbij wordt gegeven gaat niet in op de inspanning die de gemeente heeft geleverd om de prestatie wel te realiseren. Niet duidelijk wordt wat de inzet van de gemeente is geweest.

De RKC wil even stilstaan bij de ‘opvallende’ prestaties bij het minimabeleid. ‘Adequaat’ minimabeleid gaat namelijk uit van een daling in het aantal toekenningen Bijzondere bijstand. Een dergelijke indicator is niet logisch gerelateerd aan de bijbehorende prestaties, namelijk het verbeteren van het bereik en het vergroten van de toegang tot de bijzondere bijstand. Uit de ambtelijke antwoorden op de door de RKC gestelde vragen blijkt dat de doelstelling van adequaat minimabeleid is “mensen uit de armoede te begeleiden”. Deze doelstelling is niet zichtbaar vertaald in prestaties en indicatoren.

Is de uitvoering van de economische zelfredzaamheid efficiënt? De relatie tussen de prestaties en de uitgaven is niet overal inzichtelijk weergegeven. Er is ‘redelijk’ veel niet gedaan, maar de relatie tussen die prestaties en de financiële analyse kan niet worden gelegd. De financiële analyse is als ‘op zichzelf staand’ onderdeel beschreven waardoor er geen inzicht is in de efficiency. Met name mist de RKC informatie over de middelen die er voor de niet uitgevoerde prestaties waren begroot en wat er als alternatief met de wel beste middelen is gebruikt.

Het programma sluit met een nadelig saldo van € 20 mln. De wijziging wordt summier toegelicht in relatie tot de afwijking van het geraamde tekort, maar niet in relatie tot de (primaire) begroting.

Programma 8 Bereikbaarheid en Mobiliteit

De missie van het programma is duurzame en veilige mobiliteit en goede bereikbaarheid. In dit programma valt op dat in het algemeen de in 2011 gerealiseerde waarden lager zijn dan 2011.

De algehele inzichtelijkheid en leesbaarheid van dit programma kunnen beter. Enkele belangrijke omissies worden niet verklaard. Een belangrijk programma-aspect bijvoorbeeld is dat een aantal maatregelen is genomen die ‘zorgen voor een stevige fundering om de bereikbaarheid van Haarlem duurzaam te verbeteren’. Desondanks is voor de drie bijbehorende indicatoren de streefwaarde niet gehaald en is de realisatie voor

2011 gelijk aan of lager dan de realisatie voor 2010. Uit de toelichting wordt niet goed duidelijk wordt wat de relatie is tussen bepaalde uitgaven die niet zijn gedaan en de gerealiseerde maatschappelijke effecten. In het programma zijn er indicatoren opgenomen die om verscheiden redenen niet jaarlijks gemeten (kunnen) worden. De RKC is benieuwd naar de indicatoren die in de nieuwe begrotingscyclus voor dit programma zijn opgenomen.

Programma 9 Kwaliteit Fysieke Leefomgeving

De gemeente heeft als programmadoelstelling een beter leefmilieu en een duurzame kwaliteit en beheer van de stad.

Het valt de RKC op dat het programma Kwaliteit fysieke leefomgeving sluit met een nadelig saldo van € 57,5 mln. Dit is € 4,7 mln. nadeliger dan het geraamde tekort. Desgevraagd laat de gemeente weten dat het tekort na analyse € 3,6 mln. blijkt te zijn en is gerelateerd aan beheer en onderhoud. Daarbij is in de Kadernota 2012 voorgesteld dit tekort in gelijke delen van € 1,2 mln. te korten op de budgetten van 2012, 2013 en 2014.

Op het terrein van het leefmilieu, duurzame kwaliteit en beheer van de stad heeft de gemeente minder dan de helft van de doelen bereikt en minder dan helft van de prestaties geleverd. De zaken die niet zijn gerealiseerd zijn of vertraagd, zijn hieronder van commentaar voorzien. Desgevraagd laat de gemeente weten dat dit gegeven geen invloed heeft op de jaarrekening 2011 maar wel op de begroting 2013 (en verder).

- Tweederde van de doelen op het terrein van milieu, duurzaamheid en leefbaarheid is, evenals vorig jaar, niet gerealiseerd. Het gaat daarbij om ongerealiseerde zaken zoals het schermenproject langs het baanvak Haarlem-Leiden, de isolatie van woningen tegen verkeerslawaaai;
- De doelen van de openbare ruimte bovengronds zijn voor de helft gerealiseerd. Nog niet gerealiseerd zijn bijvoorbeeld de besparingen in energieverbruik en verminderen milieuhinder (ook al heeft de crisis hierop vat gekregen). Met betrekking tot de groenvoorziening (p. 146) enkele groot onderhouds- en vervangingswerken voor de Haarlemmerhout door het uitblijven van een beheerplan en andere beleidsambities (uit de visie op de Haarlemmerhout 2010);
- De doelen van de openbare ruimte ondergronds zijn voor de helft gerealiseerd. Nog niet bijvoorbeeld de uitvoering van rioleringswerken en twee afkoppelprojecten (Oosterduin en Geneesherenbuurt). De gemeente laat weten dat er op dit punt gewerkt wordt met een zogenaamde 'overprogrammering', zonder dat uitgelegd wordt wat daarmee wordt bedoeld en bereikt;
- Op het terrein van de waterwegen zijn dit jaar eveneens de helft van de doelen gerealiseerd. Er is vertraging bij de wachtplaatsen bij de bruggen voor de beroepsvaart en het aanleggen van voorzieningen om in 2012 riviercruiseschepen te ontvangen;
- Ook van afvalinzameling en reiniging is slechts de helft gerealiseerd. Niet gerealiseerd zijn het milieuplein, het reinigingsplan en het plan handhaving zwerfafval (p. 153).

Programma 10 Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen

Conform de opmerkingen die de RKC in 2010 heeft gemaakt voldoet de verantwoording van dit programma aan de gestelde inzichtseisen. Het is wel een programma dat in combinatie gelezen dient te worden met een aantal paragrafen, zoals lokale heffingen en risico's en weerstandsvermogen, en met paragraaf 1.3, de uitkomst van de jaarrekening op hoofdlijnen.

Bijlage: Antwoorden op de door de RKC gestelde schriftelijke vragen

De bijlage is alleen bestemd voor raadsleden en wordt separaat verzonden.

