

# Oplegvel Raadsstuk

Portefeuille C. Mooij
Auteur P.C. de Kruijf
Telefoon 023-5113045 E-mail: pdekruijf@haarlem.nl
CS/CC Reg.nr. 2013/212503
Te kopiëren:
B & W-vergadering van 28 mei 2013

## Onderwerp

Reactie van het college op het verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2012

## DOEL: Besluiten

Het college is bevoegd een reactie te geven op het rapport van de Rekenkamercommissie. De gemeenteraad kan deze reactie betrekken bij de vaststelling van de jaarstukken 2012.

---

## B&W

1. Het college stelt de raad voor de reactie van het college op het verslag van het onderzoek van de RKC naar de jaarstukken 2012 te betrekken bij de vaststelling van de jaarrekening 2012.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties
3. De betrokkenen worden geïnformeerd
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:** Reactie van het college op het verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2012

**Reg.nummer:** 2013/212503

## **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 jaarstukken over 2012. 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 2012. 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 2012 vast te stellen.
- de aanbevelingen van de RKC te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen bij het college neer te leggen met de vraag ze op te nemen in een plan van aanpak en van de opvolging verslag te doen in de Bestuursrapportages van 2013.

## **3. Beoogd resultaat**

De Raad te ondersteunen in zijn besluitvorming over Jaarrekening 2012

## **4. Argumenten**

De jaarrekening 2012 een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken van de gemeente Haarlem in 2012. De jaarrekening 2012 is dan ook van een goedkeurende verklaring van de accountant voorzien.

## **5. Kanttekeningen**

De RKC doet in haar verslag diverse aanbevelingen. Het college geeft in deze nota een reactie op de hoofdconclusies en de aanbevelingen van de RKC.

## **6. Uitvoering**

Van de aanbevelingen die het college van de RKC overneemt wordt verslag gedaan in de Bestuursrapportages over de opvolging van de aanbevelingen.

## **7. Bijlagen**

1. "Bewaakt de dijken!", Verslag van de RKC van de gemeente Haarlem over het onderzoek naar de jaarstukken 2012;
2. De reactie van het college op het verslag van de RKC

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

## **8. Raadsbesluit**

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

- om conform het advies van de accountant de jaarrekening en jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2012 vast te stellen.
- de aanbevelingen van de RKC te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen bij het college neer te leggen met de vraag ze op te nemen in een plan van aanpak en van de opvolging verslag te doen in de Bestuursrapportages van 2013.

Gedaan in de vergadering van ... .. (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter



Haarlem

Mei 2013

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

jcaffe@haarlem.nl

2013/147784

Gemeente Haarlem

# *Bewaakt de dijken!*

*Verslag van het onderzoek van de  
rekenkamercommissie naar de Jaarstukken 2012*





# Bewaakt de dijken !

*Verslag van het onderzoek van de rekenkamercommissie  
naar de Jaarstukken 2012*



**2013/147784**

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

[www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie](http://www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie)

rekenkamercommissie@haarlem.nl

Mei 2013



## INHOUDSOPGAVE

<b>1. DE GEMEENTE HAARLEM IN 2012 .....</b>	<b>5</b>
• Conclusies .....	5
• Aanbevelingen .....	6
• Advies aan de raad.....	7
<b>2. DE FINANCIËLE POSITIE VAN HAARLEM.....</b>	<b>7</b>
• Schuldbestand .....	7
• Baten en lasten.....	8
• Eigen vermogen.....	9
<b>3. DE FINANCIËLE VERANTWOORDING .....</b>	<b>9</b>
• Afwijkingen van de begroting .....	9
• Budgetdiscipline .....	10
• Het weerstandsvermogen.....	10
<b>4. DE BEDRIJFSVOERING .....</b>	<b>12</b>
<b>5. BELEIDSVERANTWOORDING .....</b>	<b>12</b>
• Algemeen.....	12
• Programma 1 - Burger en Bestuur .....	14
• Programma 2 - Veiligheid, Vergunningen en Handhaving .....	14
• Programma 3 - Welzijn, Gezondheid en Zorg.....	15
• Programma 4 - Jeugd, Onderwijs en Sport.....	15
• Programma 5 - Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling .....	16
• Programma 6 - Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie .....	16
• Programma 7 - Werk en Inkomen .....	17
• Programma 8 - Bereikbaarheid en Mobiliteit .....	17
• Programma 9 - Kwaliteit Fysieke Leefomgeving.....	18
• Programma 10 - Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen .....	18







## 1. De Gemeente Haarlem in 2012

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haarlem legt met de jaarstukken verantwoording af over het in 2012 gevoerde beleid. Die verantwoording is in de eerste plaats gericht aan de gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie (RKC) onderzoekt jaarlijks de jaarstukken van de gemeente met als doel daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad ter voorbereiding op de door de raad te nemen besluiten. Centraal in het onderzoek van 2012 is de financiële verantwoording, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de verantwoording van de besteding van middelen in relatie tot beleidsactiviteiten en maatschappelijke effecten.

Het jaarverslag heeft ook een functie in de verantwoording naar de burgers van Haarlem. De commissie heeft daarom 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

### • *Conclusies*

Het vorig jaar constateerde de RKC in haar rapport “Werk in Uitvoering” dat er veel trajecten in gang zijn gezet. Het is logisch dat het resultaat van al deze trajecten nog niet zichtbaar is in deze jaarrekening, de verbeteringen voor de lange termijn worden langzamerhand zichtbaar.

Uit het onderzoek blijkt dat in 2012 een aanzienlijk deel van de beleidsvoornemens is uitgevoerd. De RKC spreekt haar waardering uit dat dit is gerealiseerd door de ambtelijke organisatie, ondanks de druk van bezuinigingen en ingrijpende reorganisaties.

De gemeente heeft ook veel inspanning verricht om de grond- en vastgoedexploitaties op te schonen: er is nu een veel transparanter inzicht in de grondexploitaties dan voorheen het geval was. Ook de verbetering van de bedrijfsvoering heeft de aandacht van het management. Echter, de verbeterplannen zijn omvangrijk en ambitieus. Er lopen meerdere parallelle trajecten en dit kan een oorzaak zijn voor het feit dat er nog steeds veel 'werk in uitvoering' is.

De RKC richt zich in dit rapport op het onderzoek van de jaarstukken 2012. Over dit proces en de verslaglegging heeft de RKC de onderstaande – kritische - constatering.

- De RKC heeft net als de voorgaande jaren technische vragen gesteld ter voorbereiding van de beoordeling van de jaarstukken. Daarbij constateert de RKC, dat dit jaar de technische vragen zeer bondig zijn beantwoord. De beantwoording was daardoor vaak onvolledig en inhoudelijk niet toereikend om inzicht te geven in de feiten.
- De RKC heeft in de voorgaande jaren tijdig de definitieve bevindingen van de accountant en de reactie van het college hierop ontvangen. Dit was dit jaar echter niet het geval. De RKC heeft hierdoor bij de totstandkoming van de beoordeling van de jaarstukken niet de reactie van het college kunnen betrekken en de definitieve bevindingen van de accountant.
- De algehele leesbaarheid en inzichtelijkheid van het jaarverslag vertonen de stijgende lijn die sinds enkele jaren zichtbaar is. De aansluiting tussen doelen en indicatoren is verder verbeterd, hoewel er toch nog indicatoren worden gehanteerd waarbij de relatie met de doelen en effecten ondoorzichtig is. Het resultaat van de inspanning van de gemeente is daardoor vrijwel niet meetbaar.
- De RKC heeft waardering voor de actieve inzet van het gemeentebestuur op het beheer van de schuldenlast. Maar de financiële situatie is en blijft zorgelijk: de reserves zijn ontoereikend en de schuldpositie is verslechterd. De hoogte van de netto schuldenlast per inwoner van Haarlem is verontrustend en de hoogte van de rente is voor de langere termijn een groot risico voor de gemeente.

Zorgelijker zijn de beperkte middelen om hier op korte termijn materiele verbeteringen in te realiseren en in het licht hiervan de ontoereikende budgetbewaking en budgetdiscipline.

- In het verleden heeft de RKC aanbevelingen geformuleerd over het helder weergeven van prestaties en de hiervoor ingezette middelen. Intussen zijn - mede via de werkgroep Informatiewaarde - verbeteringen doorgevoerd. Toch kan de relatie tussen prestaties en uitgaven verder verbeterd worden. De gemeente geeft wel duidelijk aan wat wel of niet is gedaan, maar slaagt er nog steeds onvoldoende in om duidelijk te maken hoe daarvan de verdeling van de kosten is. Het jaarverslag geeft daarom geen inzicht in de efficiëntie van de uitvoering.
- In toenemende mate is er aandacht voor het benoemen van maatschappelijke effecten. De RKC is hier blij mee omdat de verantwoording ook gericht is aan de burger van Haarlem, uiteindelijk de eerste belanghebbende van de inspanning van het gemeentelijk beleid. Toch is de relatie tussen de bestedingen c.q. prestaties en de gerealiseerde maatschappelijke effecten bij veel beleidsvelden nog moeilijk te leggen. Dit heeft te maken met de “vage” relatie tussen bestedingen en prestaties en het hoge abstractieniveau waarop de maatschappelijke effecten zijn geformuleerd.
- De RKC heeft vorig jaar de aanbeveling gedaan dat het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uitbrengt. Aan deze aanbeveling is nog geen invulling gegeven. Een dergelijke nota vindt de RKC van belang voor inzicht in het toezicht op de verbonden partijen.

*De rekenkamercommissie constateert echter primair dat in 2012 de transparantie en de beheersing van de budgetten en de besteding van middelen te wensen overlaat. Dit is ongewenst, juist in tijden van bezuinigingen en teruglopende gemeentelijke budgetten.*

Om de situatie te illustreren kunnen we, denkend aan de tijd dat Haarlem bedreigd werd door het vraatzuchtige water van de Haarlemmermeer, het volgende beeld gebruiken. De reserves zijn de financiële dijken om het Haarlemse gemeentebudget. Die dijk wordt van buitenaf verzwakt door bezuinigingsgolven van het Rijk én van binnenuit afgegraven door ondoelmatig budgetbeheer. Was vorig jaar met “Werk in Uitvoering” sprake van beperkte dijkbewaking met wat extra zandzakken, nu is met de versnelde afkalking van de Algemene reserves een verscherpte, misschien wel zware dijkbewaking vereist. De RKC roept de raad en het college dan ook dringend op om hieraan invulling te geven, door een streng en vooruitziend budgetbeleid.

- *Aanbevelingen*

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie over de jaarstukken 2012 zijn:

1. Beperk het aantal begrotingswijzigingen en budgetoverschrijdingen en verbeter de informatievoorziening over de actuele financiële situatie zodanig dat de raad inzicht en overzicht houdt. De RKC adviseert de raad aan het college een beoordeling te vragen van de oorzaken voor begrotingswijzigingen en tekorten en welke lessen daaruit kunnen worden geleerd.
2. De RKC adviseert het formuleren van samenhangende strategieën om de financiële positie van de gemeente te verbeteren. Strategieën die breder zijn dan het inzetten van de algemene reserve.
3. De rekenkamercommissie adviseert om met prioriteit het (gemeentebrede) risicoprofiel te verlagen. Verbeter het risicomanagement en de risicobeheersing door meer in te zetten op systematische analyse en preventieve maatregelen voor bestrijding van risico's aan de voorkant.
4. Streng budgetbewaking en budgetdiscipline verdienen de hoogste prioriteit in de huidige financiële setting. Bespreek als raad per kwartaal met het college een duidelijke financiële monitor en extrapolatie naar de realisatie van de bezuinigingen en de maatschappelijke effecten.

5. Geef als raad meer sturing aan de kosten van de verbetertrajecten, specifiek in de bedrijfsvoering. Vraag van het college om de verbeteringen in de bedrijfsvoering van het project “Haarlem presteert beter” meer behapbaar te maken door tussenproducten, kostprijzen en een duidelijke volgtijdelijke aanpak af te spreken.
6. Verbeter de aansluiting tussen gerealiseerde prestaties, gerealiseerde effecten en de uitgaven. Voor adequate financiële sturing is het noodzakelijk om scherper aan te geven waarom bepaalde bedragen nodig zijn en waarom bepaalde activiteiten de juiste zijn om een gewenst maatschappelijk effect te kunnen realiseren. De RKC pleit niet voor meer tekst, wel voor meer samenhang.
7. Richt de toelichting in de beleidsverantwoording meer op de oorzaken en verklaringen dan op beschrijvingen. In dit kader vindt de RKC de onderstaande formulering van ambtelijke antwoorden op vragen over prestatie-indicatoren onbegrijpelijk: *“Er is geen duidelijke reden aan te geven waarom dit percentage gedaald is. Het onderzoek was gericht op het achterhalen van het percentage, niet op de achterliggende oorzaken hiervan”*

- *Advies aan de raad*

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- Conform het advies van de accountant de jaarrekening en het jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2012 vast te stellen;
- De aanbevelingen van de RKC te bespreken in de commissie Bestuur;
- Deze aanbevelingen bij het college neer te leggen met de vraag ze op te nemen in een plan van aanpak;
- Het college te vragen over de opvolging verslag te doen in de Bestuursrapportages van 2013.

In de onderstaande paragrafen zijn de bevindingen van de rekenkamercommissie over het jaarverslag 2012 weergegeven.



## **2. De financiële positie van Haarlem**

Een van de uitgangspunten van het coalitieakkoord is het terugdringen van de schuldenlast ter verbetering van de financiële positie van de gemeente Haarlem. Daarvoor is een pakket aan bezuinigingen noodzakelijk olopend tot € 35 mln. structureel in 2018. De daaruit voortvloeiende positieve resultaten van de jaarrekeningen moeten ingezet worden voor het verminderen van de schuldenlast. De RKC vindt het positief dat de gemeente meer aandacht heeft voor het beheersen van de schuldenlast. Inmiddels is echter duidelijk dat er meer bezuinigd moet worden dan in 2010 was voorzien. De schuldenlast is niet verminderd, maar opgelopen en de financiële positie van de gemeente Haarlem is verslechterd.

- *Schuldpositie*

De vaste schuldenlast is toegenomen van € 440 mln. (2010) tot € 536 mln. (2012). Om deze bedragen te duiden wordt gewerkt met de indicator schuldratio. Het verloop van de schuldratio laat zien dat Haarlem langzaam richting de rode zone (>150%) gaat:

95% (2009) → 117% (2010) → 123% (2011) → 130% (2012).

Dit verloop laat zien dat het doel om de schuldenlast actief te verminderen niet gehaald is en zelfs een tegengestelde ontwikkeling kent. Mede op basis van de ontwikkeling van deze indicator stelt de rekenkamercommissie vast dat de financiële positie van de gemeente Haarlem steeds zorgelijker wordt. Ook de bij de schuld behorende rentelasten van € 19,6 mln. per jaar drukken op de exploitatie. En dat terwijl de

rentelasten nu nog relatief laag zijn vanwege een historisch lage rentestand. Indien de marktrente echter gaat stijgen, zou dat een acute bedreiging vormen voor de begroting van de gemeente Haarlem. Ook uit de verhouding tussen het eigen vermogen van € 60 mln. en de vaste schuld van € 536 mln. blijkt duidelijk de kwetsbare positie waarin de gemeente Haarlem zich bevindt.

De accountant constateert dat de verhouding tussen de schulden en het balanstotaal wijst op een slechte financiële positie van de gemeente Haarlem. Op basis van de indicator netto-schuld per inwoner, scoort de gemeente Haarlem een onvoldoende. Gemiddeld is in Nederland de (gemeentelijke) netto-schuld per inwoner € 2.357, terwijl deze in Haarlem € 4.078 bedraagt. Bijna het dubbele van het landelijk gemiddelde dus.

- *Baten en lasten*

In 2012 is de programmarekening afgesloten met een tekort van € 35 mln. exclusief mutaties in de reserves. Per programma wordt in overzichtelijke analyses per beleidsveld dit tekort verantwoord. Er is een goed zicht op de bron van de wijzigingen: extern (Rijk, provincie, etc.) en intern.

Aan de ene kant worden de bezuinigingen uit het coalitieakkoord (€ 35 mln. structureel in 2018) grotendeels gerealiseerd, terwijl aan de andere kant vele budgetafwijkingen voor een aanzienlijk tekort op de jaarrekening zorgen.

Bij beschouwing van de analyses per beleidsveld valt op dat de raad wat betreft interne wijzigingen lastenverhogingen heeft goedgekeurd, die het college al bij de opstelling van de kadernota en de programmabegroting voor een groot deel had kunnen voorzien, bijvoorbeeld:

Par. 4.3. Sport	€ 1,362 mln. compensatie voor de investeringen van de sportverenigingen in hun accommodaties
Par. 5.2. Wonen	€ 0,860 mln. verhoging budget Woonvisie
Par. 5.3. Ruimtelijke ontwikkeling	€ 0,228 mln. Schalkstad structuurvisie en bestemmingsplan
Par. 5.4. Vastgoed	€ 1 mln. uit de reserve vastgoed voor de sloop van de Zwemmerslaan en € 1,183 mln. voor niet geraamde uitgaven binnen grondexploitaties.
Par. 6.2. Cultuur en erfgoed	€ 0,25 mln. voor monumentenfonds, bleek in de jaarrekening toch budget voor gereserveerd te zijn, dus onduidelijke budgetten.
Par. 7.3. Minimabeleid	€ 0,397 mln. niet begrote kosten en opbrengsten opvang jongeren Spaarnezicht.
Par. 8.1. Autoverkeer	€ 0,265 mln. uit reserve voor reconstructie Raaksbruggen.
Par. 9.1. Milieu	€ 1,9 mln. voor baggeren 2 <sup>o</sup> fase; € 1,9 mln. Zomerzone en Boerhaavewijk (uit 2011)
Par. 9.2. Openbare ruimte	€ 0,93 mln. voor onderhoud Reinaldapark.
Par. 10.1. Alg dekkingsmiddelen	€ 11,5 mln. 2 <sup>o</sup> tranche afwaardering activa maatschappelijk nut

De vraag is dan of de programmabegroting niet met een te korte horizon is opgesteld. Voor de te voorzien overschrijdingen en tekorten hadden in de kadernota en zeker in de programmabegroting keuzes gemaakt kunnen worden: niet uitvoeren of uitstellen of wel uitvoeren en op andere onderdelen bezuinigen.

Een belangrijk deel van de overschrijdingen is toe te schrijven aan opschoning van de activa en grondexploitaties, wat in grote afwaarderingen en afschrijvingen resulteert. Vooral in de programma's 5, 9 en 10 zal dit in de komende jaren structureel tot lagere lasten leiden. Het is de vraag of zulke afschrijvingen uit de lucht komen vallen en of het college hiermee in de begroting geen rekening had moeten houden.

- *Eigen vermogen*

Het eigen vermogen is in 2012 gedaald met € 35 mln., naar een niveau van € 65 mln. De algemene reserve zal naar verwachting in 2013 verder dalen naar een niveau van € 22 mln., terwijl deze in 2013 nog €41 mln. bedroeg. Ook deze halvering van de algemene reserve is zorgwekkend, omdat de buffers van de gemeente Haarlem een bedenkelijk laag niveau hebben bereikt voor het opvangen van risico's en tegenvallers. Daar komt bij dat de reserve grondexploitatie een niveau van € 0 heeft bereikt. Er is dus geen specifieke buffer meer voor het opvangen van negatieve resultaten uit grondexploitaties.

Niet alleen de solvabiliteit maakt een negatieve ontwikkeling door, ook de liquiditeit is zorgwekkend met een tekort van € 60 mln. bij een kasgeldlimiet van € 35 mln. De gemeente Haarlem heeft in 2012 bewust de kasgeldlimiet overschreden vanwege de zeer lage rente op korte leningen. Deze handelwijze is op zich begrijpelijk, maar ook risicovol. Deze korte leningen dienen immers op den duur afgedekt te worden door bij voorbeeld langlopende leningen met bijbehorende hogere rentelasten. Deze praktijk staat dan ook haaks op de doelstelling van de raad om de schulden te verminderen.

Na drie achtereenvolgende overschrijdingen (kwartalen) van de kasgeldlimiet, is de Provincie in haar rol van toezichthouder op de gemeentelijke financiën geïnformeerd. De Provincie in haar rol van toezichthouder geeft aan dat er geen materieel sluitende begroting is, doordat incidentele posten worden ingezet om de begroting sluitend te krijgen. De begroting is sluitend gemaakt door ruim € 2 mln. aan de reserves te onttrekken.



### 3. De Financiële Verantwoording

- *Afwijkingen van de begroting*

In de programma's zijn nu per beleidsveld de afwijkingen aangegeven van de primaire begroting naar de bijgestelde begroting en ten slotte de wijzigingen vanuit de jaarrekening. In onderstaande tabel staat het aantal wijzigingen per programma, zowel voor de bijgestelde begroting als voor de jaarrekening. In de onderste rij staat de omvang in mln. en van de wijzigingen in lasten/baten:

Programma	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
Bijgestelde begroting aantal	9	14	22	30	51	15	32	14	46	23	256
Jaarrekening aantal	7	8	11	11	41	9	21	10	23	16	157
Omvang in M€ lasten/baten	0/1	1/0	1/3	9/1	22/22	3/2	0/6	3/1	21/1	17/10	77/47

Totaal 413 wijzigingen (256 in de bijgestelde begroting plus 157 in de jaarrekening) die de raad moeten passeren. Het is de vraag of de raad hierdoor zicht houdt op de ontwikkelingen in de bijbehorende budgetten, dus ook in hoeverre budgetten worden overschreden, of er bezuinigingen tegenover staan en met welke risico's de raad rekening moet houden.

In de Bestuursrapportages (Beraps) geeft het college aan de raad de actuele stand van zaken, waarop de raad zou kunnen sturen. De raad heeft echter niet voldoende overzicht om hierop in te grijpen: welke keuzen zijn er mogelijk om tegenvallers te compenseren? Te vaak ook worden meevallers zondermeer

weggestreept tegen nieuwe tegenvallers, terwijl het budget al overschreden is en de meevallers hard nodig zijn voor het budget.

- *Budgetdiscipline*

De correcties in de jaarrekening 2012 ten opzichte van de bijgestelde begroting zijn kwantitatief significant. De RKC constateert dat de raad in 2012 meer proactief had kunnen worden geïnformeerd over afwijkingen van de begroting en over de financiële stand van zaken. Dit raakt direct aan het budgetrecht van de raad zelfs als het gaat om begrotingsafwijkingen die door de accountant niet als onrechtmatig worden geïdentificeerd.

In december 2012 heeft de raad de aangepaste financiële beheersverordening vastgesteld. De meldingsplicht bij begrotingsafwijkingen van € 50.000 is hierin gehandhaafd. De RKC is hier blij mee, aangezien uit de jaarstukken blijkt dat de budgetdiscipline nog onvoldoende is verbeterd en niet in aangescherpt, wat wel nodig is gezien de precaire financiële positie van de gemeente.

De RKC adviseert de raad om concrete en gedetailleerde afspraken te maken met het college over actieve informatievoorziening over begrotingsafwijkingen en financiële ontwikkelingen. De raad moet zelf ook scherp erop toezien of hij tijdig en overzichtelijke wijzigingsvoorstellen krijgt aangeboden.

- *Het weerstandsvermogen*

#### Het gemeentebrede risicoprofiel

In 2011 is de totale benodigde weerstandscapaciteit van alle risico's vastgesteld op € 30,6 mln. tegen €21,9 mln. in 2012. Er zijn enige grotere wijzigingen in de top tien van de bedrijfsvoering risico's:

- het risico bij de rijksmaatregelen is verhoogd van € 3,7 naar € 7,2 mln. vanwege de rijksbezuinigingen;
- de benodigde capaciteit voor de ombuigingen is vanwege een grotere kans van optreden verhoogd van € 2,6 naar € 3,1 mln.;
- de benodigde capaciteit bij verbonden partijen is teruggebracht van € 2,5 naar € 0,8 mln.;
- de projectrisico's zijn door de opschoning van de grondexploitatie verminderd van € 8,8 mln. naar € 1,0 mln.

In de top tien zijn nieuw:

- taakstelling decentralisatie jeugdzorg: € 1,2 mln.;
- FLO Veiligheidsregio Kennemerland: € 0,5 mln.;
- Sociaal Domein: € 0,3 mln.

Vooraf de verdubbeling van de risico's die verband houden met de Rijksmaatregelen zijn zorgelijk. Enerzijds toont de praktijk aan dat het Rijk in deze moeilijke budgettaire tijden inderdaad nu al forse bezuinigingen doorvoert op de budgetten van de gemeenten. Anderzijds komen er in het kader van de decentralisatie ook nog omvangrijke nieuwe taken op de gemeente Haarlem af, waarbij de vraag gesteld kan worden of de bijbehorende budgetten in alle gevallen toereikend zijn voor een adequate uitvoering met aanvaardbare financiële risico's voor de gemeente. Gedacht kan worden aan de decentralisatie van de jeugdzorg en de begeleiding evenals dagbesteding die nu nog onderdeel uitmaken van de AWBZ. Vooral voor een gemeente als Haarlem met een minder gezonde financiële positie, moet tijdig onder ogen gezien worden hoe deze omvangrijke nieuwe risico's in de toekomst gedragen zullen worden.

De benodigde weerstandscapaciteit is een belangrijk cijfer: het bepaalt rechtstreeks de ratio weestandvermogen, die bij een afkalvende beschikbare weerstandscapaciteit zwaarder gaat wegen. De genomen maatregelen om de projectrisico's te verminderen hebben ook invloed gehad op die afkalving. De RKC meent dat de begroting van 2012 deze maatregelen had moeten voorzien en daarvoor ruimte had moeten maken. Het is tijd dat de raad met het college in overleg gaat over een herijking van de weerstandscapaciteit en de inbedding hiervan in een integraal risicomanagementbeleid en risicomanagementsysteem.

### Grond- en vastgoedexploitaties

De gemeente heeft grote inspanningen verricht om de grond- en vastgoedexploitaties op te schonen. De economische crisis heeft deze opschoning van de grondexploitaties urgent gemaakt. Er is nu een veel transparanter inzicht in de grondexploitaties dan voorheen. Deze toenemende kwaliteit van de grondexploitaties zal zeker ten goede komen aan de beheersing van de toekomstige financiële situatie van de gemeente. Het gevolg van deze operatie is wel dat de reserve grondexploitatie, die al minimaal was, nu op nul staat. Tegenvallers zullen daarom rechtstreeks op de Algemene reserve drukken. In de bedrijfsvoeringrisico's zijn deze tegenvallers onder de projectrisico's geschat op € 1 mln. in de weerstandscapaciteit. Er is gelukkig zicht op aanvulling van de reserve, aangezien de grondexploitaties van Raaks en Ripperda naar verwachting op korte termijn met positief resultaat kunnen worden beëindigd.

In februari 2013 heeft de rekenkamercommissie het rapport "Grondexploitatie in Beeld" uitgebracht. Hierin werden kritische kanttekeningen geplaatst over het niet openen van een grondexploitatie voor het project Schoterbrug en Land in zicht. Ook werden kritische kanttekeningen geplaatst bij het veelvuldige gebruik van grondexploitaties. Uit het rapport van bevindingen van de accountant blijkt allereerst dat het college voornemens is om aan de Raad voor te stellen voor een deel van het project Schoterbrug en Land in zicht alsnog een grondexploitatie te openen. Voorts zijn in de jaarrekening 2012 de verzameexploitaties bijna losgelaten. De accountant merkt hierover op: "Het loslaten van de verzameexploitaties is nog niet formeel besloten door de raad" (Rapport van bevindingen blz. 11). De RKC is blij met deze twee voornemens.

Ook vastgoed is opgeschoond. Er is nu een actueel en duidelijker beeld van de omvang en de waarde van het vastgoed. Ook de reserve vastgoed is hiermee echter tot nul gereduceerd. Deze reserve ziet de gemeente niet als een risicoreserve. Risico's op het gebied van vastgoedbeheer worden gelijk behandeld als overige exploitatierisico's. Verkoop van vastgoed zal deze risico's moeten opvangen. De risico's liggen vooral in de onderhoudsfinanciering, veel vastgoed heeft onderhoudsachterstand, wat ook gevolgen heeft voor de marktwaarde en dus voor de verkoopopbrengst.

### Risico's van Verbonden Partijen en Subsidies

In september 2009 is in de raadvergadering besloten de commissie Verbonden Partijen op te heffen. Daarbij heeft deze commissie benadrukt dat het thema verbonden partijen van belang is en gesteld dat de grip op verbonden partijen te wensen overlaat. Naar aanleiding van de jaarrekening en het jaarverslag van 2011 heeft de RKC geconcludeerd dat in opzet een structuur gereed is om structureel toezicht op verbonden partijen mogelijk te maken. Echter, er is tevens geconstateerd dat de gemeente nog een groot risico loopt omdat zij in veel gevallen kan worden aangesproken op financiële tegenvallers. De RKC heeft daarom vorig jaar de aanbeveling gedaan dat het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uitbrengt. Aan deze aanbeveling is nog geen invulling gegeven. Een nota vindt de RKC van belang voor inzicht in het toezicht op de verbonden partijen.

Uit de beantwoording van de technische vragen van de RKC komt naar voren dat het doel van het toezicht wel wordt genoemd maar dat de specifieke vormgeving en invulling van de sturing, de beheersing en de verantwoording niet duidelijk is. Een verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen zou daar inzicht in kunnen bieden. Daarmee wordt ook het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de deelname door de gemeente aan de verbonden partijen versterkt. Ook de verschillende rollen van de gemeente binnen de relatie met de verbonden partij evenals de invulling van deze rollen komt dan beter in beeld. Aan de hand van dit inzicht kunnen ook de knelpunten ten aanzien van de (juridische) vorm van de samenwerking verhelderd worden.



Door middel van een toezichtclassificatie bepaalt de gemeente de intensiteit van de relatie met een verbonden partij, vooral op het terrein van toezicht door de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de invulling van intensiever toezicht niet gestandaardiseerd is. Een verantwoordingsnota over het toezicht op de verbonden partijen zou ook van meerwaarde zijn voor inzicht in de invulling van het intensievere toezicht door de gemeente.

Gesubsidieerde instellingen zijn formeel geen verbonden partij. De gemeente geeft de relatie met instellingen die meer dan € 0,5 mln. per jaar subsidie ontvangen op dezelfde wijze vorm als de relatie met een formele verbonden partij vanwege het maatschappelijk belang. Vanuit dit perspectief zou het ook van meerwaarde zijn om inzicht te verkrijgen in de specifieke vormgeving en invulling van sturing, beheersing en verantwoording bij deze subsidierelaties. De toepassing van de nieuwe subsidiesystematiek krijgt de komende jaren nader invulling.

Ten aanzien van de subsidieverstrekking stelt de gemeente in de jaarrekening 2012 dat de veranderopgave ligt in de toepassing van de nieuwe subsidiesystematiek in de komende jaren. Voor de toepassing van deze subsidiesystematiek is het van wezenlijk belang dat de gemeente doelstellingen meer SMART formuleert. De RKC onderschrijft deze constatering. Daarbij is ten aanzien van de grote gesubsidieerde instellingen relevant dat het hanteren van het nieuwe kader voor subsidieverstrekking gevolgen kan hebben voor de onderlinge samenwerking en daardoor ook voor de relatie met de gemeente.



#### 4. De Bedrijfsvoering

De verbetering van de bedrijfsvoering heeft de aandacht van het management en de RKC is blij te merken dat de goede voornemens van de afgelopen jaren eindelijk handen en voeten krijgen. Echter, de plannen met de bedrijfsvoering zijn ambitieus en zijn veel. Er lopen meerdere parallelle trajecten zoals “Haarlem presteert beter” en het “Verbeterplan 2012 – 2013”. Dit kan een oorzaak zijn voor het feit dat het “werk in uitvoering”(zie beoordeling jaarstukken 2011) vooral nog steeds “in uitvoering” is.

De RKC constateert de noodzaak om integrale afspraken te maken over wat precies de ambitie en de doorlooptijd is van de verbeteringen in de bedrijfsvoering. Daarbij is het van belang om concrete tussenproducten af te spreken en aan die tussenproducten de financiële inspanning te verbinden. De RKC vindt dit belangrijk, ook vanwege de kosten van de verbetertrajecten in de bedrijfsvoering. Doordat dit als bulk wordt aangeboden kan de raad hierin geen keuzes maken. In het licht van de krappe financiële ruimte moet de raad meer inzicht in dit traject krijgen om zo per tussenproduct sturing te hebben op het integrale traject voor de verbetering van de bedrijfsvoering.



#### 5. Beleidsverantwoording

- *Algemeen*

De RKC heeft de beleidsmatige beoordeling opgebouwd aan de hand van onderstaande aspecten:

##### Consistentie en Volledigheid

Consistentie in de beschrijving van de doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting, de bestuursrapportages en het jaarverslag. Volledigheid in de verantwoording in de jaarstukken voor wat betreft programmadoelen, activiteiten, resultaten en indicatoren.

De jaarrekening is overzichtelijk ingedeeld. Voor de beleidsvelden zijn de doelstellingen, subdoelstellingen en activiteiten beschreven. De doelstellingen in de opeenvolgende rapportages zijn over het algemeen consistent benoemd. De meeste doelstellingen vormen met de prestatie-indicatoren en effectindicatoren een logisch geheel. Wel ontbreken bij sommige doelstellingen prestatie-indicatoren. De doelen die niet gerealiseerd zijn worden over het algemeen verklaard. Sommige resultaten worden onvoldoende verklaard door de gebruikte indicatoren. En bij een deel van de activiteiten is de relatie met de hierbij

<p>genoemde effect- en prestatie indicatoren niet duidelijk. Bijvoorbeeld in het programma “Burger en bestuur”: communicatie, participatie en inspraak sluiten de prestaties soms niet aan op het doel.</p>	
<b>Aansluiting</b>	<p>Aansluiting tussen de financiële verantwoording en de door de raad vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen.</p>
<p>Het financiële deel is inzichtelijk en heeft een duidelijke relatie met wat er in de begroting is opgenomen. Er zijn veel wijzigingen op de primaire begroting. Geraamde kosten moeten bij meerdere programma’s een aantal keren worden bijgesteld. Er lijken meerdere “boekhoudkundige” correcties te hebben plaatsgevonden. Het gaat bijvoorbeeld bij beleidsveld Wijken en stedelijke vernieuwing om miljoenen euro’s aan wijzigingen door afschrijvingen, herwaarderingen, etc., die stevig ingrijpen op de financiële gang van zaken. Er wordt vooral met plussen en minnen gewerkt om de begroting in de hand te houden, er is geen duidelijke consistente budgetbewaking.</p> <p>De vertaling van de activiteiten naar de kosten is onduidelijk, onduidelijker is de vertaling van de gewenste prestaties naar de kosten. .</p>	
<b>Doelmatigheid</b>	<p>Doelmatig evalueert of de prestaties en effecten met zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd, of dat met dezelfde middelen méér prestaties geleverd hadden kunnen worden.</p>
<p>Het verslag geeft voor de meeste programma’s duidelijk weer welke activiteiten zijn ondernomen, welke acties in voorbereiding zijn en wat er niet is uitgevoerd. Het blijft moeilijk om een aansluiting te maken tussen de ingezette middelen en de bereikte prestaties. 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.</p> <p>Evenals het voorgaande jaar constateert de RKC dat de verbinding tussen de prestatie en het toegewezen budget vaak niet helder is, waardoor de gemeente nog te weinig inzicht heeft en geeft in de doelmatigheid. Het is namelijk niet voldoende duidelijk welke budgetten waren bestemd voor de uitgevoerde resp. de niet uitgevoerde activiteiten. Dit wordt bemoeilijkt door het grote aantal begrotingswijzigingen.</p>	
<b>Doeltreffendheid</b>	<p>Doeltreffend betreft de mate waarin de relatie kan worden gelegd tussen bestedingen en meetbare maatschappelijke effecten.</p>
<p>De relatie tussen de bestedingen c.q. prestaties en de gerealiseerde maatschappelijke effecten, is moeilijk te leggen. Dit heeft te maken met de “vage” relatie tussen bestedingen en prestaties en het hoge abstractieniveau waarop de maatschappelijke effecten zijn geformuleerd. Bij sommige beleidsvelden is de relatie tussen het effect en de gemeentelijke inspanning moeilijk te leggen. Dit maakt het waarderen van de prestaties van de gemeente lastig. Voorbeelden zijn de bestedingen voor de arbeidsmarkt en de woningmarkt en de daarmee al dan niet gerealiseerde maatschappelijke effecten.</p> <p>Een aantal effectindicatoren is vaak moeilijk te koppelen aan resultaten, mede omdat deze beïnvloed kunnen worden door meerdere factoren.</p>	
<b>(Politieke) relevantie</b>	<p>De relatie tussen doelstellingen, verantwoordingsinformatie en de prioriteiten van het coalitieakkoord en eventueel de relatie tussen eventuele verbetermaatregelen of overlopende plannen en de komende bezuinigingen / ombuigingen</p>
<p>Over het algemeen is er wel een relatie met de doelstellingen van het College. Het opschonen van de portefeuilles vastgoed en grondexploitatie is relevant in het kader van het terugbrengen van de schuld en het in orde brengen van de financiën. Helaas resulteert dit wel in een aanzienlijk tekort op de begroting.</p>	

## *Programma 1 - Burger en Bestuur*

De programmadoelstelling luidt: Solide en daadkrachtig werken aan een betrouwbare overheid, samen met actieve Haarlemmers en een internationaal georiënteerd bestuur. Aandachtspunten zijn: Stad, Regio en Internationaal.

Bij “Stad” heeft de gemeente ingezet op actieve participatie van de betrokken instellingen bij de transitieopgave van het Sociaal Domein onder de noemer Samen voor elkaar. Echter het resultaat hiervan is niet terug te vinden.

Bij “Regio” is er bereikt dat Haarlem in de MRA een positie heeft verworven, zodat Haarlem samen met de regio Zuid-Kennemerland nu actief in de MRA betrokken is.

“Internationaal” blijft beperkt tot de jumelages. Hierin is weinig verdergaand beleid ontwikkeld. Niettemin staat hier een groene smiley bij.

In beleidsveld Communicatie, participatie en inspraak wordt volstaan met de mededeling dat participatie met digitale middelen is gestopt wegens gebrek aan financiële middelen. Dat roept vragen op, die hier niet beantwoord worden.

De prestaties in de dienstverlening naar de burger zijn volgens de gemeente goed, maar dat vertaalt zich (nog) niet in de klanttevredenheid, die gedaald is. Een reden hiervoor kan de gemeente hiervoor niet aangeven. Er zijn hier forse investeringen in gedaan, de vraag is dan hoe effectief die zijn.

Bij de prestaties in bestuur en samenwerking en in dienstverlening zal nog moeten blijken of dit zich vertaalt in grotere klanttevredenheid. Bijvoorbeeld de prestaties in de participatie bij Samen voor elkaar worden niet gestaafd door concrete resultaten.

Uit de analyses per beleidsveld blijkt dat de Raad alleen met incidentele financiële afwijkingen te maken krijgt, er wordt niet gesproken over terugkoppeling van de resultaten. Dat geldt zeker voor het beleidsveld dienstverlening met een budget van € 9,5 mln.

## *Programma 2 - Veiligheid, Vergunningen en Handhaving*

De gemeente heeft zich volgens het jaarverslag in 2012 actief ingezet voor duurzame en sociale en fysieke veiligheid, samen met andere maatschappelijke partners. Het veiligheidsgevoel neemt toe en het aantal gepleegde strafbare feiten c.q. incidenten neemt in veel gevallen af.

Toch vergt het een blijvend forse inspanning om een veilig uitgaansklimaat in Haarlem te borgen. Het aantal uitgaansgerelateerde incidenten is weliswaar lager dan de doelstelling, maar hoger dan in het voorgaande jaar 2011. Ook de overlast van rondzwervende fietsen in het centrum op uitgaansavonden blijkt een hardnekkig probleem.

Voorts moet nog een vervolg gegeven worden aan de vervolmaking van het monitoringsysteem voor de persoonsgerichte aanpak en de geïntegreerde aanpak Woonfraude. Deze laatste is in 2012 niet van de grond gekomen, vanwege het ontbreken van een projectleider. Deze is inmiddels aangesteld.

Een ander aspect dat aandacht vraagt, is de kostendekkendheid van de bouwleges. Voor het geheel van de WABO betreft het een dekkingspercentage van 86%. De kosten voor het afgeven van een vergunning overtreffen nog steeds de inkomsten, terwijl een budget van € 150.000 beschikbaar was gesteld om hierin verandering te brengen. Een deel van de problemen vloeit voort uit aanvragen voor vergunningen die niet-ontvankelijk zijn, waarbij de gemeente wel kosten maakt in het kader van de toetsing, terwijl daar (nog) geen opbrengsten tegenover staan. De rekenkamercommissie roept het College op met een aanpak te komen die 100% kostendekkendheid mogelijk maakt. Gegeven de slechte financiële positie van Haarlem, kan de gemeente het zich niet veroorloven meer kosten voor de vergunningverlening te maken, dan dat daar aan inkomsten van burgers tegenover staan.

### *Programma 3 - Welzijn, Gezondheid en Zorg*

Het financiële deel kent nogal wat wijzigingen op de begroting. Het gaat hierbij om grote bedragen zowel positief als negatief. Omdat baten en lasten voor een deel tegen elkaar wegvallen in het totaalplaatje vallen de mutaties minder op. Zo blijken voor het beleidsveld “Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking” de gerealiseerde lasten € 1 mln. hoger uit te vallen dan de bijgestelde begroting, die op zich al met € 132.000 was verhoogd. Voor hetzelfde beleidsveld vallen de gewijzigde baten € 1.6 mln. voordelig uit. De wijzigingen zijn duidelijk toegelicht.

In dit programma is er veel gedaan afgaande op het aandeel gerealiseerde prestaties, maar wat er is bereikt aan doelstellingen is wat minder helder. Bij meerdere beleidsvelden zoals “Sociale samenhang en diversiteit” (3.1) en “Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking” (3.2) is er geen duidelijke relatie tussen de bereikte doelen en wat er voor is gedaan. Uit de toelichting volgt geen logische relatie tussen de waardering van de prestaties die wel of niet zijn uitgevoerd versus de resultaten die wel of niet zijn gerealiseerd. Hierdoor is bijvoorbeeld bij beleidsveld 3.2 de score niet goed onderbouwd, aangezien er een groene smiley is gegeven voor uitgevoerde activiteiten zonder dat is vermeld wat er niet is uitgevoerd.

In dit programma is nauwelijks een relatie gelegd tussen niet-gerealiseerde prestaties en langlopende verbeterplannen en - acties. Zo is bijvoorbeeld het niet realiseren van een unilocatie voor de OGGZ-doelgroep genoemd als verklaring voor het niet behalen van een bepaald doel. Dit werd niet nader verklaard. Ook werd er geen relatie gelegd met het feit dat dit doel het vorige jaar ook al niet werd bereikt om dezelfde reden.

### *Programma 4 - Jeugd, Onderwijs en Sport*

Het programma belicht wat er is gedaan en wat er is bereikt, maar benoemt nauwelijks wat er niet is bereikt en wat er niet is gedaan. Hierdoor wordt ook de relatie met de smiley's niet goed duidelijk.

Er zijn verschillende leeftijdscategorieën waar beleid voor is gemaakt. De termen jeugd en jongeren worden door elkaar gebruikt waardoor het niet duidelijk is om welke leeftijdscategorie het bij specifieke activiteiten gaat. Vooral bij beleidsveld 1 Jeugd is dit verwarrend. Als maatschappelijk effect van het totale programma is benoemd: “Het percentage Haarlemse jeugd dat Haarlem een prettige stad vindt om op te groeien”. Met jeugd wordt hier bedoeld, jongeren tussen de 15 en 24 jaar. Dit geeft geen volledig beeld, aangezien het programma ook over jeugd jonger dan 15 jaar gaat.

Bij het financiële deel valt op dat het budget in 2012 fors omhoog is gegaan. Ten opzichte van de rekening van 2011 is er € 11 mln. meer uitgegeven. Dit is ten opzichte van de primaire begroting € 7,5 mln. en ten opzichte van de gewijzigde begroting € 1,9 mln. De financiële afwijkingen worden wel goed uitgelegd en de relatie met de doelen en prestaties is inzichtelijk.

Een onderdeel van het beleidsveld 3 “Sport, meer Haarlemmers gaan sporten” is de prestatie “het ontwikkelen van een nieuw schoolzwemprogramma”. Bij de doelstelling “alle leerlingen een zwemdiploma A te laten halen voor zij de basisschool verlaten” is de relatie tussen doel en prestatie niet helder. De prestatie-indicator heeft een streefwaarde van 88%, terwijl “alle leerlingen” als doel gesteld wordt.

## *Programma 5 - Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling*

De programmadoelstelling luidt: Haarlem richt zich op het vergroten en verduurzamen van de kwaliteit van de (leef)omgeving, van de kwaliteit en de differentiatie van de woonmilieus en van de levensbestendigheid/kansen van gebieden (wijken).

Bij de prestaties in Wijken en Stedelijke vernieuwing zijn goede resultaten geboekt in de integrale gebiedsaanpak. De leefbaarheid en veiligheid zijn onderbelicht: de effectindicator geeft geen enkele aanwijzing van de ontwikkeling van de leefbaarheid. Het feit voorts dat 54% van de bevolking vindt dat de gemeente aandacht heeft voor het verbeteren van de veiligheid en de leefbaarheid in hun buurt, houdt in dat 46 % dat niet vindt. Hierop wordt niet ingegaan, terwijl toch bekend is dat er klachten van overlast in bepaalde wijken zijn. Hier is dan toch de vraag of de groene smiley wel recht doet aan de werkelijkheid. Bij prestaties komt dit onderwerp niet terug.

In het beleidsveld Wonen wordt enige aandacht besteed aan de vastzittende woningmarkt. De gemeente neemt hier een afwachtende houding aan. De Woonvisie geeft slechts de kaders aan voor de uitgangspunten duurzaamheid, kwaliteit en differentiatie in de woningvoorraad. Bij prestatie 1a missen wij een initiatief om in te spelen op de veranderde marktomstandigheden. Hier wordt slechts verwezen naar gebrek aan financiële middelen om woningbouwprojecten los te trekken.

Bij beleidsveld Ruimtelijke ontwikkeling zijn goede resultaten behaald, zoals het vaststellen van de Nota Ruimtelijke Kwaliteit. De bovenlokale samenwerking in MRA en Zuid-Kennemerland draagt bij aan een stevige positie van Haarlem

Er zijn grote afwijkingen in de begroting te constateren, die vooral te maken hebben met het op orde brengen van de portefeuilles vastgoed en grondexploitatie. Die werken door in het uiteindelijke tekort op de totale begroting. Het gevolg is dat er geen reserves meer zijn voor beide portefeuilles, zodat eventuele tegenvallers rechtstreeks uit de Algemene reserve geput moeten worden.

## *Programma 6 - Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie*

Programma 6 heeft behoud en versterking van het economisch, cultureel, toeristisch en recreatief klimaat als doelstelling. 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 doelstelling van dit programma.

Het behalen van deze doelstelling werd in het jaarverslag van 2011 gerelateerd aan de woonaantrekkelijkheid, het aantal toeristische dagbezoekers en het aantal arbeidsplaatsen. De RKC merkt op dat deze indicatoren nu ontbreken. Ook ten aanzien van het lokale ondernemingsklimaat zijn er geen cijfers beschikbaar over de tevredenheid van ondernemers over het ondernemingsklimaat. Aangezien Haarlem zich steeds meer ontwikkelt als een ondernemersstad, vindt de RKC het ontwikkelen van een ondernemerspanel (vergelijkbaar met de Digipanel bewoners) om inzicht te krijgen in de tevredenheid over het ondernemersklimaat van belang.

Haarlem ondervond ook in 2012 de gevolgen van de krediet- en eurocrisis: het aantal banen en startende bedrijven liep terug en de economische groei bleef achter bij het landelijk gemiddelde. De RKC constateert dat het niet duidelijk is wat de mogelijke oorzaken kunnen zijn dat Haarlem achterbleef bij het landelijk gemiddelde. Ook signaleert de RKC dat ook in het voorgaande jaar sprake was van achterblijvende economische groei in vergelijking tot het landelijk gemiddelde.

De RKC constateert dat de indicatoren woonaantrekkelijkheid, het aantal toeristische dagbezoekers, het aantal arbeidsplaatsen en het ondernemersklimaat ontbreken en dat de economische groei achterblijft bij het landelijk gemiddeld. Vanuit dit perspectief vraagt de RKC zich af of in hoeverre het gerechtvaardigd is om te stellen dat de doelstelling van dit programma voor 79% is behaald.

De lasten van het beleidsveld Cultuur en erfgoed zijn met € 1,008 mln. overschreden. In de toelichting wordt gesteld dat deze overschrijding hoofdzakelijk komt vanwege een wijziging in de subsidiesystematiek. Doordat de subsidie in gebroken boekjaren nu geheel ten laste van 2012 is gebracht is er sprake van een nadeel van € 1,1 mln.

### *Programma 7 - Werk en Inkomen*

Het programma Kansen voor economische zelfredzaamheid ondervindt in belangrijke mate de gevolgen van de economische crisis, zowel in de vorm van een verslechterende arbeidsmarkt als budgetten van de rijksoverheid die onder druk staan.

Zo is het re-integratiebudget dat door het Rijk beschikbaar wordt gesteld verlaagd van circa € 13,6 mln. in 2011 naar circa € 4,8 mln. in 2012. Desondanks is de gemeente Haarlem er in geslaagd in 2012 490 mensen aan een baan te helpen. Van deze 490 personen hadden 222 personen een parttime baan met een aanvullende uitkering en voor 268 personen kwam de uitkering geheel te vervallen door het vinden van een betaalde betrekking. Ultimo 2012 waren nog 2927 personen aangewezen op een (gemeentelijke) uitkering.

Door de korting op de re-integratiebudgetten is de gang naar het zelfstandig ondernemerschap vanuit een uitkerings situatie onvoldoende gestimuleerd door de gemeente. Er is in 2012 maar één traject ingekocht voor een startende ondernemer. Voorts blijkt niet uit het jaarverslag welke resultaten er al geboekt zijn met de inzet van het instrument van Social Return on Investment. Deze resultaten blijken bij navraag door de RKC wel beschikbaar bij de beleidsafdeling.

Ten slotte plaatst de rekenkamercommissie kanttekeningen bij het aantal toekenningen voor individuele bijstand. Volgens een toelichting van het ambtelijk apparaat wordt het als positief ervaren als de streefwaarde van 2200 toekenningen, wordt bereikt of overtroffen. Juist voor een programma dat getiteld is: “Kansen bieden voor economische zelfredzaamheid” zou verwacht mogen worden dat het streven primair gericht is op het voorkomen dat personen in een situatie komen dat zij een dergelijke toekenning nodig hebben. Hoe meer, hoe beter lijkt dan ook geen goede interpretatie van deze indicator en duidt op een tegenstrijdigheid in het beleid.

De baten voor het participatiebudget en de WSW zijn volgens de jaarrekening circa € 500.000 lager. Daar staan de nodige voordelige mutaties tegenover. Opvallend zijn wel de verschuivingen van interne uren tussen de beleidsvelden, die vooral voor Programma 7 negatief uitwerken.

### *Programma 8 - Bereikbaarheid en Mobiliteit*

In de rapportage over autoverkeer en veiligheid is veelal teruggekoppeld naar de doelstellingen in het begrotingsprogramma, weliswaar zijn concrete realisaties bij sommige doelen niet meetbaar gemaakt. Bijvoorbeeld het obstakelvrij, met geleidelijnen voor visueel gehandicapten inrichten van zebrapaden en uitrusten van rateltickers bij verkeerslichten, wordt niet “afgedekt” met het rapportcijfer in het “oordeel van Haarlemmers over voetgangersvoorzieningen in de binnenstad”.

Een aantal doelen voor programma onderdeel Parkeren zijn niet behaald doordat o.a. de Parkeervisie nog niet is afgerond. Ook de vertraagde besluitvorming rond de Bereikbaarheidsvisie heeft er voor gezorgd, dat een aantal doelen niet gerealiseerd konden worden. Vermoedelijk mede door de vertraging van een aantal projecten is het saldo € 0.9 mln. positief.

In Bijlage 6.1 zijn geen jaarrekening gegevens voor programma 8 opgenomen.

## *Programma 9 - Kwaliteit Fysieke Leefomgeving*

Het oordeel van de Haarlemmers voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is vrijwel gelijk gebleven, ondanks of dankzij de inspanningen van de gemeente.

De stijgende trend van CO<sub>2</sub>-uitstoot lijkt af te nemen, waarbij het aantal huishoudens, dat aan energiebesparing doet, hoog is, maar afneemt, ondanks de inspanningen van de gemeente. Daarbij is het merendeel van de projecten voor een klimaatneutrale gemeente in 2030 en organisatie in 2015 volgens planning uitgevoerd, hoewel er een beperkt aantal projecten niet van de grond kwam. Een verklaring hiervoor wordt gezocht in de economische crisis en de reorganisatie waardoor er meerdere projecten niet gerealiseerd zijn en doelen niet bereikt.

De beoordeling van de openbare ruimte ondergronds wordt mede beïnvloed door de afwateringsproblemen van afgelopen jaar. Ook op dit programmaonderdeel heeft de economische crisis remmend gewerkt op het realiseren van de doelen. Desondanks zijn de meeste doelen die waren geformuleerd behaald.

Meerdere projecten ten behoeve van de waterwegen zijn vertraagd of niet uitgevoerd. Ook dit jaar zijn de wachtplaatsen voor de beroepsvaart bij de bruggen niet gerealiseerd, evenals de geplande passantensteiger Spaarneboog. Wel zijn er een aantal afmeervoorzieningen voor beroeps- en pleziervaart aangelegd, evenals de aanlegvoorziening voor de riviercruisevaart. Maar de voorzieningen in grachten en singels voor vergunninghouders zijn niet aangelegd om verschillende redenen.

Hoewel het wel de bedoeling is om duurzaam afvalbeheer te realiseren heeft er nog onvoldoende implementatie plaatsgevonden. De effectindicatoren laten een wisselend beeld zien, waarbij meerdere streefwaarden niet behaald worden. Het vernieuwde milieuplein is in 2012 nog niet gerealiseerd.

Het onderzoek naar niet-chemische onkruidbestrijding is niet uitgevoerd, aangezien er volgens de organisatie, voldoende bekend is van de resultaten van deze beheermethode. Echter het aanpassen zal onderwerp van discussie worden bij de kadernota. Ondanks het niet realiseren van een aantal projecten en doelen is het saldo € 0,7 mln. nadelig.

## *Programma 10 - Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen*

De programmadoelstelling luidt: Werken aan een gezonde financiële positie en verantwoorde gemeentelijke lasten. De financiële toestand is in 2012 weer slechter geworden, wat zich vertaalt in het verder afkalven van de algemene reserve en het eigen vermogen. Belangrijke reserves zoals van grondexploitatie en vastgoed staan op nul.

De constatering in het jaarverslag bij het doel Sluitende meerjarenraming en actief verminderen van de schuldenlast is heel juist: “Vooral de beheersing van de balans laat te wensen over. De beheersing door de budgethouder is nog te veel gebaseerd op het kasstelsel en te weinig op het baten-lasten stelsel.”

De RKC kan deze constatering ten volle onderschrijven. Het illustreert ook de korte horizon van de begroting. Vaak lijkt het er op dat niet voorziene baten direct gebruikt worden voor niet begrote voorstellen, die vaak toch als urgent of nodig worden aangemerkt. Dan hadden die voorstellen in de begroting moeten staan. De niet begrote baten zouden juist aangewend moeten worden om ruimte in de begroting te krijgen. Dat zou het verminderen van de schuldenlast kunnen bevorderen. Nu wordt bij prestatie 1<sup>b</sup> als verklaring van het niet verbeteren van de schuldratio alleen naar de economische recessie genoemd. Het heeft ook en vooral met onvoldoende budgetbeheersing te maken.

Bij prestatie 1<sup>d</sup> staan de extra bezuinigingsvoorstellen voor 2013 en 2014 vermeld. De mate waarin deze voorstellen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de financiële positie is in hoge mate afhankelijk van een goede jaarbegroting en beheersing van de balans. In feite zouden de voorstellen voor de 2 x 8 mln. bezuinigingen in de afgelopen begrotingen moeten zijn verwerkt. Dat betekent voor college en raad wel scherpere keuzes vooraf, in plaats van moeilijk te verteren extra bezuinigingen achteraf.







# **Reactie van het College op het Verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2012**

## **1. Inleiding**

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft naar aanleiding van haar onderzoek naar de Jaarstukken 2012 (jaarrekening en jaarverslag) het verslag “Bewaakt de dijken!” opgesteld. Bij het opstellen van dit verslag heeft de RKC zich o.a. gebaseerd op het Verslag van bevindingen van de accountant en op antwoorden op schriftelijke vragen aan ambtenaren en de wethouder Financiën.

Het college heeft waardering voor de in korte tijd tot stand gekomen rapportage door de RKC en het college neemt met instemming er kennis van dat de RKC constateert dat veel trajecten in gang zijn gezet en dat er veel inspanning is verricht om de grond-en vastgoedexploitaties op te schonen. Ook wordt geconstateerd dat de verbetering van de bedrijfsvoering de aandacht van het management heeft. Echter, vanuit de RKC worden tevens kritische constatering en aanbevelingen geplaatst, die betrekking hebben op de financiële positie van de gemeente, de budgetdiscipline, risicobeheersing en aansluiting tussen prestaties en uitgaven. De verslechterde financiële positie van Haarlem en de afkalvende algemene reserve is de aanleiding voor de RKC op te roepen tot versterkte dijkbewaking, de titel van de rapportage.

Het college geeft een beknopte reactie op de hoofdconclusies en de aanbevelingen van de RKC. Het verslag van de RKC begint met een samenvatting. Deze is onderverdeeld naar de aandachtsgebieden “financiële positie van Haarlem”, “financiële verantwoording”, “de bedrijfsvoering” en de “beleidsverantwoording”. Deze reactie volgt deze indeling.

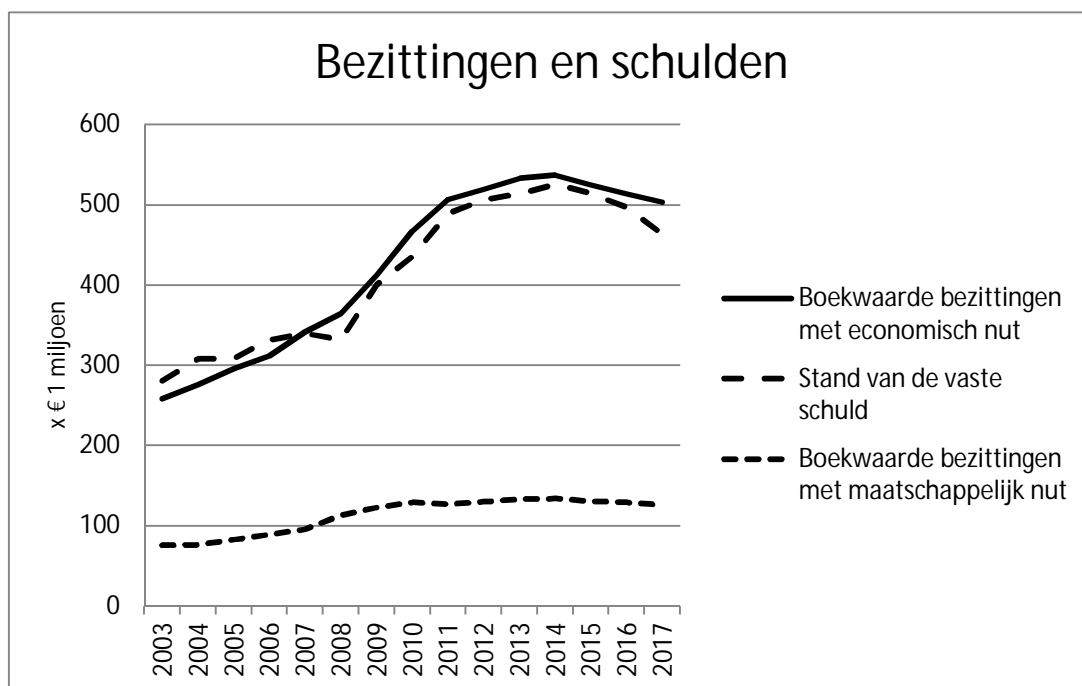
## **2. De financiële positie van Haarlem**

De RKC constateert dat de vaste schuldenlast is toegenomen en dat de gemiddelde netto-schuld per inwoner in Haarlem €4.078 bedraagt en daarmee bijna 73% hoger is dan het landelijke gemiddelde. In het pre advies initiatiefvoorstel normering Haarlemse schuld, dat 18 oktober 2012 was geagendeerd voor de commissie bestuur, maar waarvan de bespreking is aangehouden in verband de wet HOF, is het college nader ingegaan op de oorzaak van schulden en de omvang van bezittingen en schulden.

De uitgaven van de gemeente zijn in twee groepen in te delen: investeringen en dagelijkse uitgaven. Investerings uitgaven zijn uitgaven die de gemeente eenmalig doet en vervolgens langere tijd profijt van heeft. Voorbeelden zijn de aanleg van bruggen en wegen, de bouw van een kantoorpand en de aanleg van een sportveld. Alle andere uitgaven zijn dagelijkse uitgaven, variërend van loonkosten tot en met paperclips.

Omdat investeringen meerdere jaren profijt opleveren, is het mogelijk om voor de betaling van een investering te lenen en de lening gespreid over de jaren terug te betalen. Op die manier worden de kosten van een investering gespreid over de jaren dat de gemeente profijt heeft van die investering. Dit is precies wat Haarlem en alle andere gemeenten doen: lenen om te investeren. Daarbij geldt dat er niet per investering wordt geleend, maar dat geleend wordt afhankelijk van de totale financieringsbehoefte van de gemeente. Deze methode is eenvoudig, transparant en wordt door alle grotere gemeenten toegepast. Vanwege het hoge investeringsniveau in de afgelopen jaren (bouw nieuwe scholen, stadskantoor, vervanging riolering, cultuurpodia), is de schuldenlast navenant gestegen.

In de Programmabegroting 2013 is in de paragraaf Financiering het verloop van de vaste schuld van Haarlem opgenomen voor de komende jaren. Dit verloop is gebaseerd op de verwachte investeringen (rekening houdend met het afgesproken investeringsplafond) en de aflossing van bestaande schuld. In onderstaande figuur is dit gecombineerd met de ontwikkeling van de waarde van de bezittingen en is tevens van bezittingen en schulden het verloop sinds 2003 aangegeven.



Voor alle jaren geldt dat de vaste schuld ruimschoots lager is dan de waarde van de bezittingen. De schuld is vanaf 2007 zelfs lager dan de waarde van de bezittingen met economisch nut. Bovendien daalt de schuld vanaf 2015, met name vanwege een lager bedrag aan nieuwe investeringen. Dit komt enerzijds door historisch hoge investeringen in de afgelopen jaren en anderzijds door het instellen van een investeringsplafond. Vanaf 2016 daalt de schuld ook als percentage van de boekwaarde van bezittingen met economisch nut. Bij handhaving van het ingestelde investeringsplafond zal deze daling zich in de jaren daarna voortzetten.

Het is overigens juist dat de in het coalitieakkoord afgesproken bezuinigingen van €35 miljoen tot en met 2018 niet voldoende zijn om ingezet te kunnen worden voor vermindering van de schuldenlast. De economische omstandigheden zijn slechter dan voorzien bij het afsluiten van het coalitieakkoord. Daarom is bij de Kadernota 2012 voorgesteld voor 2013 en 2014 nog eens €8 miljoen extra te bezuinigen. In de aanloop naar de Kadernota 2013 is de noodzaak tot verdergaande bezuinigingen al voorgelegd, met name in te vullen door taakreductie. Concrete maatregelen ter beperking (van de groei) van de schuldenlast zijn het opschonen en afwaarderen van activa en handhaving van het investeringsplafond. Bij de Kadernota 2013 worden geen voorstellen gedaan voor uitbreidingsinvesteringen (met uitzondering van de Badmintonhal). Dit is een trendbreuk met het verleden. Deze maatregelen leiden op termijn tot een lagere behoefte aan vaste geldleningen en lagere kapitaallasten.

Het college neemt er met instemming kennis van dat per programma de financiële analyse inzichtelijk is verantwoord met goed zicht op de bron van de wijziging. Gelet op de grote hoeveelheid begrotingswijzigingen wordt de vraag gesteld of de programmabegroting niet met een te korte horizon wordt opgesteld. Voor een gedeelte kan het college zich vinden in deze kritische kanttekening. Zowel het veelvuldig aanpassen van budgetten als overschrijdingen bij de jaarrekening getuigen van onvoldoende budgetbeheer en budgetdiscipline. De inzet is ook om via het verbeterprogramma “Haarlem presteert beter” en het uitvoeringsprogramma “De budgethouder centraal” dit te verbeteren. Anderzijds is het tussentijds bijstellen van ramingen soms onvermijdelijk. In het najaar van 2011 is contact opgenomen met de accountant over de verwerking van de afwaardering activa met maatschappelijk nut. Eerst bij het afsluiten van de accountantscontrole is het groene licht gegeven voor verwerking in de administratie. Dit betekent dat ook de begroting 2012 pas later gewijzigd kan worden

Tenslotte wordt geconstateerd dat het eigen vermogen fors daalt en zorgwekkend is. Het college schrijft in de Kadernota 2013 dat, gelet op het bestaande risicoprofiel, het niet langer verantwoord is substantiële tekorten op te vangen ten laste van de algemene reserve. Tekorten, met name na 2014, zullen gedekt dienen te worden door structurele bezuinigingen, primair voortvloeiend uit de te houden takendiscussie.

### **3. De financiële verantwoording**

#### *Budgetbeheer*

Zowel het college als de RKC onderschrijft de noodzaak van aanscherping van het budgetbeheer gelet op de relatief grote afwijkingen ten opzichte van de gewijzigde begroting. In de vorige paragraaf is daar al een reactie op gegeven, evenals de aanscherping van de budgetdiscipline.

De RKC merkt op dat de budgetdiscipline nog onvoldoende is verbeterd en niet is aangescherpt. In de jaarrekening heeft het college bij budgetbeheer en rechtmatigheid zelf al aangegeven dat verbetering van het budgetbeheer één van de aandachtspunten is, die intensief wordt opgepakt. Het college deelt de opvatting van de RKC niet dat het budgetbeheer niet is aangescherpt. In de Jaarrekening 2011 is nog €37 miljoen aan afwijkingen toegelicht uit normale bedrijfsvoering ( te toetsen via rechtmatigheidscriteria), in 2012 is dit teruggebracht tot €17 miljoen, waarvan ruim €13 miljoen niet meetelt als onrechtmatigheid. Deze laatste constatering is van belang, omdat er bij het opmaken van de rekening altijd verschillen zullen ontstaan die dan pas zichtbaar of materieel worden, zoals bij open einde regelingen en de noodzaak van het al dan niet treffen van een voorziening.

#### *Informatievoorziening*

Daarnaast stelt de RKC de raad voor gedetailleerde afspraken te maken over actieve informatievoorziening over begrotingsafwijkingen en financiële ontwikkelingen.

De raad wordt via de kadernota, de begroting, de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Bestuursrapportage, de 3<sup>e</sup> financiële wijziging in december en via de jaarstukken geïnformeerd over de financiële ontwikkelingen. Het college is van mening dat het van belang is om de kwaliteit van de informatievoorziening (de basis op orde) te verbeteren. Dit is ook de reden om “Haarlem presteert beter” uit voeren. Dit programma heeft echter een doorlooptijd van 2 á 3 jaar en zal gefaseerd tot betrouwbaarder informatie leiden. Het college is van mening dat het nog vaker verstrekken van informatie en daar nog gedetailleerdere afspraken over te maken niet bijdraagt aan een beter inzicht voor de raad.

#### *Risicomanagement*

De RKC adviseert de raad in overleg te gaan met het college over een herijking van de weerstandscapaciteit en de inbedding van een integraal risicomanagementbeleid en risicomanagementsysteem.

Het verder opzetten en uitwerken van een integraal systeem van risicomanagement staat ook het college voor ogen en maakt onderdeel uit van “Haarlem presteert beter”. Daarin is echter prioriteit gegeven aan de bedrijfsvoering aspecten die rechtstreeks bijdragen aan de basis op orde, omdat niet alles tegelijk opgepakt kan worden. Dit najaar zullen verdere stappen gezet worden naar een integraal risicomanagement. Voor wat betreft het weerstandsvermogen kan worden opgemerkt dat de ratio goed werkt, omdat nu objectief zichtbaar wordt dat de algemene reserve niet meer ingezet kan worden voor dekking van substantiële tekorten. Als die wel ontstaan, heeft dit als consequentie dat er extra stortingen ten behoeve van de algemene reserve geraamd moeten worden. Hiervoor zijn dan extra bezuinigingen noodzakelijk.

#### *Risico's verbonden partijen*

De RKC vraagt om een verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen. De RKC is van mening dat dit ook een meerwaarde is voor de invulling van het intensievere toezicht.

Het college merkt hierbij het volgende op. Het werken met een toezicht classificatie voor verbonden partijen is nog een vrij nieuw instrument. Haarlem is één van de voorlopers op dit gebied. De concrete invulling van verhoogd toezicht is niet gestandaardiseerd en maatwerk. Zodra de risicoclassificatie

voor de begroting 2014 is afgerond, zal de raad geïnformeerd worden over de resultaten en welke afspraken er gemaakt zullen worden met de verbonden partijen/gesubsidieerde instellingen die onder verhoogd toezicht zijn komen te vallen.

#### **4. De bedrijfsvoering**

De RKC constateert dat verbetering van de bedrijfsvoering de aandacht van het management heeft en eindelijk handen en voeten krijgen. De RKC wijst op de noodzaak integrale afspraken te maken over kosten, doorlooptijd en tussenproducten.

Het college heeft zeer recent het jaarplan 2013 “Haarlem presteert beter” aan de raad aangeboden. Bespreking is geagendeerd voor de commissie bestuur van 30 mei. Hierin zijn de concrete projecten en resultaten benoemd. Voor de hoofdprojecten geldt dat er een plan van aanpak bij de stuurgroep ingediend wordt, waar meer in detail is opgenomen welk resultaat met welke deelproducten op welk moment opgeleverd moet worden. Een inschatting van de benodigde capaciteit en budget maakt onderdeel uit van het plan van aanpak. In het jaarplan 2013 is aangegeven welke inhuur derden nodig is en wat de opleidingskosten zijn die voorzien zijn van dekking.

Het meer gedetailleerde uitvoeringsplan kent een fasering en dus een planning die zich uitstrekt over drie jaren. Het onderdeel: “De basis op orde” is meer recent gestart en zal dit jaar, na opgedane ervaring van implementatie en uitvoering, aanscherping behoeven qua resultaat, product en planning.

Over het geheel genomen ligt het verbeterprogramma “Haarlem presteert beter” op koers.

#### **5. Beleidsrealisatie**

##### **5a. Algemeen**

Het college kan zich vinden in de constatering van de RKC dat sommige resultaten niet verklaard kunnen worden door de gebruikte indicatoren. In de Programmabegroting 2013 is sterker op de aansluiting van doelen, effecten en prestaties gelet. Dit houdt tevens in dat wanneer indicatoren onvoldoende invloed hebben op een doel en effect zij niet meer gerapporteerd en gemeten worden.

De RKC geeft aan dat het moeilijk blijft om een aansluiting te maken tussen de ingezette middelen en de bereikte prestaties. Het college is het eens dat de verbinding tussen effect en prestatie en het (toegewezen) budget vaak niet helder is. De gemeente kent vele vormen van activiteiten en producten. Dat maakt het leggen van de relatie moeilijk. Een eerste aanzet wordt gedaan in de Programmabegroting 2015, de eerste van de nieuwe coalitie. Voor activiteiten en producten waar dat mogelijk is, wordt getracht een inzicht te geven tussen budgetten en resultaten. Deze begroting verschijnt in augustus 2014. Op dit moment worden nieuwe ramingsmethodieken ontwikkeld om hier beter inzicht in te kunnen geven.

##### **5b. Verantwoording op Programmaniveau**

Het college neemt de opmerkingen van de RKC ter harte bij het doorvoeren van de door de RKC aanbevolen verbeteringen. Het college onderschrijft veel van de door de RKC voorgestelde aandachtspunten en verbeter suggesties. In de begroting 2014 wordt opnieuw prioriteit gegeven aan het juist en volledig formuleren van doelen en prestaties en het zo goed mogelijk aansluiten van de indicatoren.

#### **6. Conclusies RKC**

- De RKC heeft net als de voorgaande jaren technische vragen gesteld ter voorbereiding van de beoordeling van de jaarstukken. Daarbij constateert de RKC, dat dit jaar de technische vragen zeer bondig zijn beantwoord. De beantwoording was daardoor vaak onvolledig en inhoudelijk niet toereikend om inzicht te geven in de feiten.

Reactie college:

De vragen zijn beantwoord op een wijze, zoals gebruikelijk bij vragen die de raad stelt met betrekking tot bijvoorbeeld de kadernota of de begroting. Het is juist dat vragen over het algemeen beknopt, maar wel volledig worden beantwoord, totdusverre met instemming van de raad. Over de wijze van beantwoording van de vragen van de RKC is tussentijds geen terugkoppeling geweest. Ook is – voorzover het college bekend – voor niet toereikende antwoorden niet om aanvulling of verduidelijking gevraagd.

- De RKC heeft in de voorgaande jaren tijdig de definitieve bevindingen van de accountant en de reactie van het college hierop ontvangen. Dit was dit jaar echter niet het geval. De RKC heeft hierdoor bij de totstandkoming van de beoordeling van de jaarstukken niet de reactie van het college kunnen betrekken en de definitieve bevindingen van de accountant.

#### Reactie college:

De jaarstukken zijn tijdig vastgesteld en aangeleverd. De werkwijze van de (nieuwe) accountant was er op gericht het accountantsrapport eerst met de auditcommissie op 6 mei te bespreken en daarna pas op 14 mei definitief uit brengen. Het verdient aanbeveling dat hierover nadere afspraken komen tussen de RKC en de accountant.

- De algehele leesbaarheid en inzichtelijkheid van het jaarverslag vertonen de stijgende lijn die sinds enkele jaren zichtbaar is. De aansluiting tussen doelen en indicatoren is verder verbeterd, hoewel er toch nog indicatoren worden gehanteerd waarbij de relatie met de doelen en effecten ondoorzichtig is. Het resultaat van de inspanning van de gemeente is daardoor vrijwel niet meetbaar.

#### Reactie college:

Het college heeft in paragraaf 5 hier een reactie op gegeven.

- De RKC heeft waardering voor de actieve inzet van het gemeentebestuur op het beheer van de schuldenlast. Maar de financiële situatie is en blijft zorgelijk: de reserves zijn ontoereikend en de schuldpositie is verslechterd. De hoogte van de netto schuldenlast per inwoner van Haarlem is verontrustend en de hoogte van de rente is voor de langere termijn een groot risico voor de gemeente.

Zorgelijker zijn de beperkte middelen om hier op korte termijn materiele verbeteringen in te realiseren en in het licht hiervan de ontoereikende budgetbewaking en budgetdiscipline.

#### Reactie college:

Het college heeft in paragraaf 2 hier een reactie op gegeven.

- In het verleden heeft de RKC aanbevelingen geformuleerd over het helder weergeven van prestaties en de hiervoor ingezette middelen. Intussen zijn - mede via de werkgroep Informatiewaarde - verbeteringen doorgevoerd. Toch kan de relatie tussen prestaties en uitgaven verder verbeterd worden. De gemeente geeft wel duidelijk aan wat wel of niet is gedaan, maar slaagt er nog steeds onvoldoende in om duidelijk te maken hoe daarvan de verdeling van de kosten is. Het jaarverslag geeft daarom geen inzicht in de efficiëntie van de uitvoering.

#### Reactie college

Het college heeft in paragraaf 5 hier een reactie op gegeven.

- In toenemende mate is er aandacht voor het benoemen van maatschappelijke effecten. De RKC is hier blij mee omdat de verantwoording ook gericht is aan de burger van Haarlem, uiteindelijk de eerste belanghebbende van de inspanning van het gemeentelijk beleid. Toch is de relatie tussen de bestedingen c.q. prestaties en de gerealiseerde maatschappelijke effecten

bij veel beleidsvelden nog moeilijk te leggen. Dit heeft te maken met de “vage” relatie tussen bestedingen en prestaties en het hoge abstractieniveau waarop de maatschappelijke effecten zijn geformuleerd.

#### Reactie college

Het college heeft in paragraaf 5 hier een reactie op gegeven.

□ De RKC heeft vorig jaar de aanbeveling gedaan dat het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uitbrengt. Aan deze aanbeveling is nog geen invulling gegeven. Een dergelijke nota vindt de RKC van belang voor inzicht in het toezicht op de verbonden partijen.

#### Reactie college:

Het college heeft in paragraaf 3 hier een reactie op gegeven.

### **7.Samenvattend algemene aanbevelingen**

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie over de jaarstukken 2012 zijn:

- a. Beperk het aantal begrotingswijzigingen en budgetoverschrijdingen en verbeter de informatievoorziening over de actuele financiële situatie zodanig dat de raad inzicht en overzicht houdt. De RKC adviseert de raad aan het college een beoordeling te vragen van de oorzaken voor begrotingswijzigingen en tekorten en welke lessen daaruit kunnen worden geleerd.
- b. De RKC adviseert het formuleren van samenhangende strategieën om de financiële positie van de gemeente te verbeteren. Strategieën die breder zijn dan het inzetten van de algemene reserve.
- c. De rekenkamercommissie adviseert om met prioriteit het (gemeentebrede) risicoprofiel te verlagen. Verbeter het risicomanagement en de risicobeheersing door meer in te zetten op systematische analyse en preventieve maatregelen voor bestrijding van risico's aan de voorkant.
- d. Streng budgetbewaking en budgetdiscipline verdienen de hoogste prioriteit in de huidige financiële setting. Bespreek als raad per kwartaal met het college een duidelijke financiële monitor en extrapolatie naar de realisatie van de bezuinigingen en de maatschappelijke effecten.
- e. Geef als raad meer sturing aan de kosten van de verbetertrajecten, specifiek in de bedrijfsvoering. Vraag van het college om de verbeteringen in de bedrijfsvoering van het project “Haarlem presteert beter” meer behapbaar te maken door tussenproducten, kostprijzen en een duidelijke volgtijdelijke aanpak af te spreken.
- f. Verbeter de aansluiting tussen gerealiseerde prestaties, gerealiseerde effecten en de uitgaven. Voor adequate financiële sturing is het noodzakelijk om scherper aan te geven waarom bepaalde bedragen nodig zijn en waarom bepaalde activiteiten de juiste zijn om een gewenst maatschappelijk effect te kunnen realiseren. De RKC pleit niet voor meer tekst, wel voor meer samenhang.
- g. Richt de toelichting in de beleidsverantwoording meer op de oorzaken en verklaringen dan op beschrijvingen. In dit kader vindt de RKC de onderstaande formulering van ambtelijke antwoorden op vragen over prestatie-indicatoren onbegrijpelijk: *“Er is geen duidelijke reden aan te geven waarom dit percentage gedaald is. Het onderzoek was gericht op het achterhalen van het percentage, niet op de achterliggende oorzaken hiervan”*

#### **7.1 Samenvattend de reactie op aanbevelingen Financiële verantwoording**

- a. Het college onderschrijft de noodzaak om het aantal begrotingswijzigingen en budgetoverschrijdingen verder te beperken. Het college zegt dit ook op pagina 25 van de jaarrekening. Daar legt het college ook een directe relatie tussen het aantal begrotingswijzigingen en budgetoverschrijdingen en budgetbeheer. Daarmee heeft het college in feite al een analyse gemaakt en aangegeven dat wijzigingen en overschrijdingen voor een groot gedeelte voorkomen kunnen worden door een adequater en proactief budgetbeheer en budgetdiscipline. Dit is ook één van de pijlers onder “Haarlem presteert beter” en het uitvoeringsprogramma “De budgethouder centraal”. Deze programma’s zijn gericht op enerzijds verbetering van de basisinformatie en anderzijds om de budgethouder nog beter te faciliteren in het budgetbeheer. Bij een verbeterd budgetbeheer zullen minder begrotingswijzigingen noodzakelijk zijn en zal ook het inzicht en overzicht voor de raad toenemen.
- b. Het formuleren van samenhangende strategieën om de financiële positie van de gemeente te verbeteren is per definitie één van de belangrijkste redenen waarom een kadernota wordt opgesteld en besproken. De kadernota geeft immers de kaders aan waarbinnen de programmabegroting voor het komende jaar wordt opgesteld. Als het bezuinigingspakket van €35 miljoen en 2 keer €8 miljoen in ogenschouw wordt genomen, kan men niet concluderen dat de bezuinigingen eenzijdig op de algemene reserve zijn afgewenteld. De algemene reserve is (als weerstandscapaciteit) wel de eerste buffer die gebruikt wordt om niet geraamde tegenvallers op te vangen. Dat is ook de reden dat het saldo van de algemene reserve is gedaald. In de Kadernota 2013 die inmiddels is uitgebracht doet het college geen voorstellen tekorten te dekken ten laste van de algemene reserve.
- c. Het verder opzetten en uitwerken van een integraal systeem van risicomanagement staat ook het college voor ogen en maakt onderdeel uit van “Haarlem presteert beter”. Daarin is echter prioriteit gegeven aan de bedrijfsvoering aspecten die rechtstreeks bijdragen aan de basis op orde, omdat niet alles tegelijk opgepakt kan worden. Dit najaar zullen verdere stappen gezet worden naar een integraal risicomanagement. Voor wat betreft het weerstandsvermogen kan worden opgemerkt dat de ratio goed werkt, omdat nu objectief zichtbaar wordt dat de algemene reserve niet meer ingezet kan worden voor dekking van substantiële tekorten. Als die wel ontstaan, heeft dit als consequentie dat er extra stortingen ten behoeve van de algemene reserve geraamd moeten worden. Hiervoor zijn dan extra bezuinigingen noodzakelijk.
- d. Het college onderschrijft de noodzaak van budgetbewaking en budgetdiscipline. Verbetering van het budgetbeheer maakt dan ook onderdeel uit van “Haarlem presteert beter”. Hierdoor zal de kwaliteit van de onderliggende gegevens verbeteren, waardoor er minder bijsturing nodig is. Op dit moment worden – naast de kadernota, de begroting en het jaarverslag, al 3 rapportages aan de raad voorgelegd, waarin de meerjarige consequenties van het beleid zijn opgenomen. Het college ziet meer in verbetering van de kwaliteit van de ramingen dan in een uitbreiding van het instrumentarium.
- e. Het college heeft zeer recent het jaarplan 2013 “Haarlem presteert beter” aan de raad aangeboden. Bespreking is geagendeerd voor de commissie bestuur van 30 mei. Hierin zijn de concrete projecten en resultaten benoemd. Voor de hoofdprojecten geldt dat er een plan van aanpak bij de stuurgroep ingediend wordt, waar meer in detail is opgenomen welk resultaat met welke deelproducten op welk moment opgeleverd moet worden. Een inschatting van de benodigde capaciteit en budget maakt onderdeel uit van het plan van aanpak. In het jaarplan 2013 is aangegeven welke inhuur derden nodig is en wat de opleidingskosten zijn die voorzien zijn van dekking.
- f. De aansluiting tussen gerealiseerde prestaties, gerealiseerde effecten en uitgaven wordt verwerkt in de begroting 2015. Dit is de eerste begroting van de nieuwe coalitie. Een vernieuwde indeling moet gaan leiden tot verbeterd inzicht in de relatie tussen middelen en prestaties. Gestart is met het ontwikkelen van nieuwe ramingsmethodieken.
- g. Het college onderschrijft dat beleidsverantwoording meer op oorzaken en verklaringen gebaseerd moet zijn. Bij het meten van effect- en prestatie-indicatoren is het echter niet altijd mogelijk om bij elke indicator een toelichting op een antwoord te vragen. Veel indicatoren worden gemeten in de Omnibus. Dit is een vrij grote vragenlijst. Het vragen van toelichtingen



zorgt voor een afname van de respons en daarmee de betrouwbaarheid. Van scores of percentages die (veel) hoger of lager dan verwacht uitvallen, is daarom niet gelijk aan te geven wat de achterliggende oorzaak hiervan is. Het verklaren van resultaten vraagt om deze reden om nader onderzoek. Daarbij speelt een kosten-baten afweging een rol of dit wordt uitgevoerd