

Reactie van het College op het Verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2013

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft naar aanleiding van haar onderzoek naar de Jaarstukken 2013 (jaarrekening en jaarverslag) het verslag “Wankel evenwicht ” 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 het verslag van het onderzoek door de RKC. Op hoofdlijnen worden de conclusies van de Rekenkamer door het college herkend. De reactie van het college is opgebouwd in lijn met het verslag van de Rekenkamer. Dit betekent dat er eerst een reactie wordt gegeven op de aanbeveling van de Rekenkamer. Vervolgens wordt in meer algemene bewoordingen gereageerd op de bestuurlijke-, financiële- en beleidsverantwoordingen.

2. Aanbevelingen

1. Doorontwikkeling van de informatiewaarde van de jaarstukken door actualisatie en verfijning van doelen en indicatoren.

Doorontwikkeling van de jaarstukken blijft een belangrijk aandachtspunt voor het college. Onder andere om de drie decentralisaties een passende structuur te bieden is het college begonnen om de programmabegroting 2015 een nieuwe indeling te geven. Met name de indeling van de programma's wordt geheel vernieuwd. Samen met de werkgroep informatiewaarde is nagedacht over een logische indeling en clustering van de programma's. Deze indeling wordt in de Kadernota 2014 aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Met het overgaan naar een nieuwe structuur worden tevens doelen, prestaties en indicatoren onder de loep genomen.

Zie tevens reactie onder 5a en 5b

2. Voortvarende ontwikkeling en implementatie van een adequaat risicomanagementsysteem

De Rekenkamercommissie heeft eind vorig jaar een onderzoek afgerond naar risicomangement in de gemeente Haarlem en heeft aanbevelingen gedaan om te komen tot een meer volwaardig risicomangement. Het college heeft hier op 30 januari een afzonderlijke reactie op gegeven, welke besproken is in de commissie bestuur. In deze reactie is verwoord welke acties in 2014 worden opgepakt.

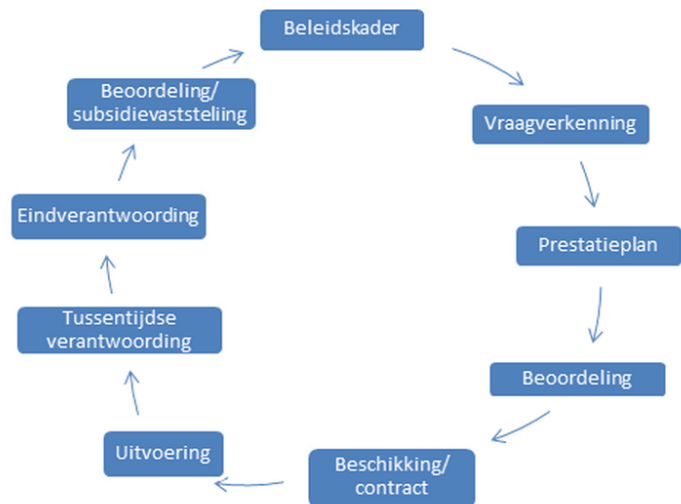
3. Groei van budgetdiscipline en doorontwikkeling naar zuinigheid.

Het college heeft de budgetdiscipline hoog in het vaandel staan en zal hier strak op sturen. De strakke pro actieve sturing moet bijdragen aan een betere budget beheersing door meer vooruit te kijken en tijdig mogelijke knelpunten te bespreken. In Haarlem Presteert Beter zal voor het blok de budgethouder dit als een belangrijk doel worden neergezet en meer nadruk op de budgetbeheersing worden gelegd.

4. Scherp de invulling van de regierol aan.

In de uitwerking van Kadernota subsidiesystematiek in Haarlem (2011 / 497901) werkt de gemeente aan het verbeteren van de sturing en controle op prestaties van partners. De eerste stappen in de professionalisering van het opdrachtgeverschap (regierol) zijn gezet. Voorheen diende het aanbod van partners in de stad (de prestatieplannen) vaak als uitgangspunt bij de subsidiering. In 2014 hebben we de omslag gemaakt door instellingen te vragen te offeren op

door ons geformuleerde maatschappelijk doelstellingen en prestaties (zie ook uitwerking doelen en effecten sociaal domein en transitie Basisinfrastructuur 2013/368525). In samenwerking met partners ontwikkelen we prestatie- en resultaatindicatoren om betere sturing en controle mogelijk te maken. De huidige indicatoren in de begroting zijn voor een groot gedeelte niet specifiek genoeg om mee te geven aan de partners. We werken aan een vertaling daarvan in de afspraken met de partners. Daarnaast is in de Subsidieverordening vastgelegd hoe sturing en verantwoording richting de partners gedurende het jaar uitgevoerd moet worden. Op basis van tussenrapportages vinden gesprekken en eventuele bijsturing plaats.



In aanvulling hierop wordt voor de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein ook gestuurd op hoeveelheid en tarief. Dat is nodig om er voor te zorgen dat prestaties binnen budget worden gerealiseerd. Het is niet altijd mogelijk een directe relatie tussen (financiële) inzet en beoogd maatschappelijk effect aan te tonen. Sturen op maatschappelijk resultaat is breder dan sturen op geld. Dit geldt m.n. voor sociale vraagstukken op bijvoorbeeld welzijn en gezondheid. Dat neemt niet weg dat we weldegelijk proberen de besteding van de middelen te relateren aan het wel of niet behalen van een bepaald maatschappelijk doel. Dit doen we door helder inzicht te krijgen in de geleverde prestaties en daarnaast te kijken naar landelijke en lokale indicatoren over deze onderwerpen. Een voorbeeld daarvan is het percentage Haarlemmers dat zijn eigen gezondheid goed noemt. Een ander voorbeeld is de score op de positie van de rangorde van sociaal-economische index uit de Atlas Nederlandse Gemeenten. Deze indicatoren worden gebruikt om de door de partners geleverde prestaties bij te sturen en beleid te actualiseren. We werken hierbij volgens de beleid (of subsidie)cyclus.

5. Maak jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen.

In de kaderstellende nota Verbonden partijen in Haarlem (2008/218834) is de wijze vastgelegd waarop Haarlem de relaties met verbonden partijen vorm geeft. Dit gebeurt langs vier hoofdlijnen:

- Aangaan van een relatie: Welke criteria gebruikt Haarlem om te besluiten over het aangaan van bestuurlijke en financiële relaties met derden en hoe ziet de besluitvorming er uit.
- Onderhouden van een relatie: Op welke manier onderhoudt Haarlem de relaties, zowel wat betreft de inhoud als het proces.
- Wijzigen en beëindigen van een relatie: Om welke redenen en op welke manier kan Haarlem een relatie wijzigen en eventueel beëindigen.
- Rollen en instrumenten in een relatie: Welke rollen zijn er binnen de gemeente, wie vervullen deze en welke middelen / instrumenten hebben zij tot hun beschikking.

Onderdeel van de beslissing om een relatie aan te gaan is het onderzoeken van de best passende vorm ervan, gelet op de doelen die de gemeente ermee wil bereiken. In de praktijk is

slechts in een klein aantal gevallen een relatie in de vorm van een verbonden partij de beste (dus met een bestuurlijk en financieel belang voor de gemeente, zoals bij de VRK of Spaarnelanden). Veel vaker is een inkooprelatie of een subsidierelatie de beste vorm, zoals met DOCK of Stichting Stadsschouwburg en Philharmonie. De verantwoording over de besteding van ons geld gebeurt primair in de programma's van begroting en jaarverslag, aan de hand van de maatschappelijke effecten en doelen die de gemeente wil bereiken. Dat geldt ook voor de verantwoording van prestaties die door een verbonden partijen of gesubsidieerde instellingen worden geleverd. Voor de gesubsidieerde instellingen geldt dat dit mede gebeurt op basis van de voorwaarden van de subsidiebeschikking. Deze voorwaarden bevatten ook voorschriften ten aanzien van tussentijdse rapportages en het actief melden van onverwachte ontwikkelingen. Bij inkooprelaties gebeurt dit op basis van de afgesloten contracten.

Daarnaast legt de gemeente verantwoording af over de relatie met verbonden partijen en grote gesubsidieerde instellingen in de paragraaf Verbonden partijen. Die verantwoording richt zich vooral op het waarborgen van de continuïteit van de verbonden partijen, dus of zij (financieel) gezond zijn en blijven. Met de drie decentralisaties zal het aantal relaties toenemen. Naar de mening van het college voldoen de huidige documenten en instrumenten om deze relaties goed te kunnen bewaken, ongeacht of dit subsidierelaties, inkooprelaties of verbonden partijen zijn. Het college ziet daarom geen noodzaak voor een afzonderlijke verantwoordingsnota.

6. Leg vastgoedbeheer meerjarig vast

In de Kadernota 2013 zijn extra middelen voor onderhoud van het gemeentelijk bezit beschikbaar gesteld (2013: € 500.000; 2014: € 750.000; 2015 e.v. € 1 mln.). Op basis van inspecties van het bestaande areaal is berekend dat € 65 mln. nodig om in 10 jaar al het vastgoed tenminste op het onderhoudsniveau NEN 2767, niveau 3 te hebben. Van dit bedrag wordt € 40 mln. uit de begroting gedekt, € 25 mln. moet worden gefinancierd uit (netto) verkoopopbrengsten. In de nota Onderhoudskosten Vastgoed (2013/284532) is dit verder uitgewerkt en aansluitend is het werkplan vastgoedonderhoud 2014 voorbereid. Binnenkort wordt de raad geïnformeerd over welke onderhoudswerkzaamheden worden aanbesteed, hoe de aanbesteding heeft plaatsgevonden en hoe het werkplan 2014 tot stand is gekomen. Met betrekking tot de verkoop van niet strategisch vastgoed is in 2013 de nota Strategisch Vastgoed (StZ/VG 2012/418433) het afwegingskader voor verkoop van gemeentelijke panden vastgelegd. In de gebiedsprogramma's 2014 zijn de lopende verkooptrajecten opgenomen. De meervoudig onderhandse aanbesteding voor makelaarsdiensten is inmiddels gestart en september 2014 gereed. In het derde kwartaal van 2014 wordt een verkooplijst vastgesteld en kan de actieve verkoop ter hand worden genomen.

7. Versterk de inzichtelijkheid over Haarlem presteert beter.

Het eerste halfjaar van 2014 staat in het teken van het afronden van de openstaande punten van het programma 2013. Verder zal het tweede half jaar in het teken staan van de "budgethouder centraal". Dit onderdeel heeft als doel dat de budgethouder voortdurend weet waar hij staat o.b.v. vastgelegde gegevens in systemen. De budgethouder kan geheel vertrouwen op de informatie die uit de systemen komt. De budgethouder beheerst zijn budgetten en kan op elk gewenst moment daarover verantwoording afleggen. Een goede samenwerking tussen lijn en staf is daartoe noodzakelijk. De budgethouder geeft invulling aan de beheersing van zijn budgetten binnen de gestelde kaders van uitvoering en verantwoording. De staf ondersteunt de budgethouder vanuit een geprotocolleerde werkwijze bij de verwerking van gegevens. Het programma zal zo concreet mogelijk worden vorm gegeven.

Voor de opvolging van de reactie op de bevinding van de accountant en de Rekenkamer acht het college het niet noodzakelijk dat hier een speciaal actieplan wordt opgesteld. De voortgang op de onderwerpen zullen wel via de bestuursrapportage met de raad worden gedeeld.

3. Bestuurlijke verantwoording

Doelen, prestaties en indicatoren worden jaarlijks in de begroting verbeterd, zodat de verantwoording in de jaarrekening en tussentijds bij de bestuursrapportage goed kan plaatsvinden. De RKC onderschrijft net als het college dat dit verbeterd is. Wel vraagt de RKC om extra aandacht bij het leggen van de relatie tussen prestaties en output. Het college geeft aan dat in de verantwoording in volgende jaarstukken beter blijkt of prestaties niet zijn uitgevoerd, duurder hebben uitgepakt of zijn vervangen door andere prestaties.

De Rekenkamer is van mening dat ook inzicht gegeven zou moeten worden in de verschillen tussen de realisatie en de oorspronkelijke begroting van baten en lasten. Het afzetten van een prestatie tegenover een bijgestelde raming geeft een vertekend beeld van de werkelijke realisatie van het beleidsdoel. Volgens het college wordt hier voldoende invulling aangegeven door bij de analyse per programma (beantwoording derde W-vraag) de begrotingswijziging ten opzichte van de primaire begroting en de verklaring hiervoor te benoemen.

4. De financiële verantwoording

De ontwikkeling van de financiële functie

Het college is zich bewust van de matige financiële positie en de relatief hoge schuldenpositie.

Begrotingswijzigingen

Het college heeft net als in 2012 conform de motie ‘meer inzicht in afwijkingen’ in het jaarverslag de afwijking van de begroting ten opzichte van de primaire begroting opgenomen. Bij de afzonderlijke programma verantwoording is per beleidsveld voor zowel de baten als de lasten een beknopte toelichting hierop gegeven.

Budgetbeheersing

Hoewel de budgetbeheersing beter is geworden, zal in 2014 nog extra aandacht gegeven moet worden aan het prospectief vermogen van de organisatie. Dit maakt onderdeel uit van het programma Haarlem Presteert Beter 2014.

Haarlem Presteert Beter

Zie reactie onder 7 bij aanbevelingen.

5. Beleidsverantwoording

5.a. Algemeen

Het college bedankt de RKC voor de complimenten over de verbetering van de beleidsverantwoording. Het college streeft naar een continue verbetering. Net als de RKC heeft ook het college de wens om meer samenhang en een meer logische structuur aan te brengen in de programma's. In de Kadernota 2014 wordt een nieuwe indeling voor de Programmabegroting 2015-2019 aan de raad voorgelegd, waarbij de programma's in drie clusters ondergebracht worden: Sociaal, Fysiek en Burger en bestuur. Bij de overgang worden de doelen, prestaties en indicatoren tegen het licht gehouden. Motie 9 over de verbetering van de indicatoren (aangenomen bij de Programmabegroting 2014) wordt hierbij ook uitgewerkt.

De werkgroep Informatiewaarde is een aantal keer bijeengeroepen om mee te denken over de nieuwe indeling. Ook het verbeteren van de verwerking van het coalitieprogramma en de programmabegroting wordt meegenomen.

Aandachtspunt blijft de vraag middelen te koppelen aan doelen en prestaties. Met de vernieuwde indeling van de programmabegroting wordt ook dit punt meegenomen. Het is een lastig onderdeel, waarbij het college blijft zoeken naar verbeterde weergave oplossingen. Andere gemeenten zijn benaderd en zij hebben hier ook moeite mee. Daar waar mogelijk en zinvol wordt een relatie tussen doel en middel gelegd. Dit is de afgelopen jaren reeds gebeurd door het ontwikkelen van diverse ramingsystematieken.

5.b. De programma's

Het college neemt de opmerkingen van de RKC ter harte bij het doorvoeren van de door de RKC aanbevolen verbeteringen. Het college onderschrijft vele van de door de RKC voorgestelde aandachtspunten en verbeteringsuggesties. Met de start van een vernieuwde begroting is het college er van overtuigd dat de beleidsverantwoording nog inzichtelijker en logischer wordt. Streefwaarden worden zo realistisch mogelijk bepaald. Daarnaast wil het college ook dat de ambitie uit de streefwaarden is af te leiden. Soms komen deze ambities nog onvoldoende tot uiting uit de gestelde streefwaarden. De streefwaarden zijn dan vooral gebaseerd op een realistische inschatting van verwachtingen aan de hand van eerder onderzoek of trendanalyse.

5.c. De paragrafen

Algemeen

Het algemeen gedeelte is een samenvatting van hetgeen in de paragrafen is opgenomen. De financiële indicatoren worden daar ook toegelicht en niet meer uitgebreid opgenomen in het samenvattende algemene gedeelte.

Financiering

Voor wat betreft de omslagrente heeft al besluitvorming plaatsgevonden bij de Kadernota 2012. Met ingang van 2016 wordt de omslagrente verlaagd naar 4,5%. Dit heeft echter wel nadelige financiële consequenties (€ 500.000) omdat er ook minder rente wordt doorbelast aan kostendekkende activiteiten, zoals de rioolheffing. Hiermee is in het financiële kader rekening gehouden.

Bedrijfsvoering

De nog openstaande aanbevelingen van de accountant en de rekenkamer van de afgelopen jaren zijn zoveel opgenomen in Haarlem Presteert Beter. Voor de aanbeveling van 2013 zal aangegeven worden in hoeverre deze zijn opgenomen in het Programma HBP dan wel conform de motie "aan de slag met aanbevelingen" verantwoording over worden afgelegd in het jaarverslag 2014.

Verbonden partijen en subsidies

Zie reactie onder 5 bij aanbevelingen.

6. Overig

In conclusie 5 van de Rekenkamer staat geschreven dat doelmatigheid in de verantwoording nauwelijks aan de orde komt. Deze verantwoording is hier primair ook niet voor bedoeld. Het jaarverslag en de jaarrekening zijn primair bedoeld om verantwoording af te leggen over:

- Wat hebben we bereikt?

- Wat hebben we gedaan?
- Wat heeft het gekost?

In opdracht van de raad oordeelt de accountant over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Het doel van de rekenkamer(commissie) is om de raad te helpen bij zijn controlerende functie als het gaat om doeltreffendheid. Voor het onderzoeken van de doelmatigheid heeft de RKC andere middelen tot haar beschikking, namelijk het doen van doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken. Het college voert zelf ook jaarlijks doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken uit op basis van art. 213a Gemeentewet. Over de onderwerpen van deze onderzoeken wordt de raad in de begroting geïnformeerd.