



**Haarlem**

21 mei 2015

Rekenkamercommissie  
Haarlem  
023—511 3038

J. Caffè  
rekenkamercom-  
missie@haarlem.nl

2015/198964

Gemeente Haarlem

# Onderweg

*Verslag van het onderzoek van de  
Rekenkamercommissie naar de Jaarstukken 2014*





# Onderweg!

## *Verslag van het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de Jaarstukken 2014*



2015/198964

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem






023-511 30 38

[https://gemeentebestuur.haarlem.nl/informatie-over/rekenkamercommissie/  
rekenkamercommissie@haarlem.nl](https://gemeentebestuur.haarlem.nl/informatie-over/rekenkamercommissie/rekenkamercommissie@haarlem.nl)

Mei 2015



## INHOUDSOPGAVE

 <b>INLEIDING</b> .....	<b>2</b>
De betekenis van de jaarstukken .....	2
Uitvoering van het Onderzoek .....	2
Advies aan de raad .....	3
 <b>ONDERWEG</b> .....	<b>4</b>
Algemeen.....	4
Conclusies.....	4
Aanbevelingen .....	6
 <b>BESTUURLIJKE VERANTWOORDING</b> .....	<b>8</b>
Kwaliteit van bestuur.....	8
Doelstellingen en Indicatoren .....	8
Opvolging van aanbevelingen .....	9
Interbestuurlijk Toezicht.....	9
Sturen in Regie.....	10
 <b>FINANCIËLE VERANTWOORDING</b> .....	<b>10</b>
Toegankelijkheid en Inzichtelijkheid .....	10
Budgetbeheer(sing) .....	11
De financiële positie .....	11
Risicobeheersing en Weerstandsvermogen .....	12
 <b>BELEIDSVERANTWOORDING</b> .....	<b>13</b>
Algemeen.....	13
Beleidsprogramma's.....	14
Paragrafen .....	22

 **Inleiding***De betekenis van de jaarstukken*

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haarlem legt met de jaarstukken verantwoording af over het in 2014 gevoerde beleid zoals dat verwoord is in de begroting. Die verantwoording is in de eerste plaats gericht aan de gemeenteraad. De jaarstukken zijn voor de gemeenteraad een belangrijk instrument in het uitoefenen van zijn controlerende taak. Met de jaarstukken kan de gemeenteraad nagaan of het college de prestaties heeft geleverd en de doelstellingen gerealiseerd, conform de kaders die in de begroting zijn afgesproken.

In het beoordelen van de jaarstukken wordt de raad ondersteund door de accountant en door de rekenkamercommissie. De raad stelt de accountant aan en specificeert jaarlijks de opdracht tot onderzoek naar rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening. De rekenkamercommissie beoordeelt complementair aan de accountantscontrole de doelmatigheid en doeltreffend van het door het college gevoerde beleid. De rekenkamercommissie richt zich hierbij vooral – maar niet uitsluitend – op de beleidsmatige verantwoordingsinformatie in het jaarverslag.

*Uitvoering van het Onderzoek*

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 2014 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 onderzoek aan de jaarstukken is primair uitgevoerd door hierover schriftelijke vragen te stellen aan de ambtelijke organisatie. De antwoorden hierop zijn gebundeld in de bijlage ‘Vragen en Antwoorden RKC Beoordeling Jaarstukken 2014’. Vervolgens heeft de RKC over de jaarstukken een gesprek gevoerd met de externe accountant en aanvullend met de Wethouder Financiën.

Het jaarverslag heeft ook een functie in de verantwoording naar de burgers van Haarlem. De RKC heeft daarom niet alleen beoordeeld hoe de prestaties zijn toegelicht, maar ook of er voldoende informatie wordt gegeven over de effecten die hiermee binnen de Haarlemse samenleving zijn gerealiseerd.

Het jaar 2014 is een bijzonder jaar vanwege de wisseling in gemeenteraad en college in mei 2014. Het jaarverslag 2014 is de afsluiting van het vorige college, gebaseerd op het coalitieakkoord 2010 – 2014 ‘Het oog op morgen’ en de begroting 2014. De RKC heeft zich inhoudelijk beperkt tot de meer structurele zaken, zich ervan bewust dat sinds medio 2014 een nieuw college is aangetreden met andere beleidsmatige speerpunten.

In de bevindingen blikt de RKC, waar zinvol, vooruit en legt de relatie tussen gerealiseerde prestaties en het nieuwe coalitieakkoord en relevante moties die in de loop van 2014 door de gemeenteraad zijn aangenomen.

De RKC heeft de jaarstukken op 6 april ontvangen en het accountantsrapport, inclusief de bijbehorende collegereactie, op 29 april en heeft volgens planning op 22 mei haar eindrapport aan de raad aangeboden. Door deze noodgedwongen korte doorlooptijd is er geen mogelijkheid voor een wederhoorprocedure.

Het advies van de RKC aan de raad wordt op 5 juni in de raadscommissies besproken, inclusief de bestuurlijke reactie (en eventueel het nawoord van de RKC op de bestuurlijke reactie).

*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 2014 vast te stellen;
- De aanbevelingen van de RKC te bespreken en de overgenomen 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 Bestuursrapportage van 2015.

 **Onderweg***Algemeen*

In haar onderzoeksrapport ‘Bewaakt de dijken!’ (2012) heeft de rekenkamercommissie de aandacht gevestigd op de zorgelijke financiële positie van de gemeente Haarlem. De balans liet toen zien dat de financiële positie van Haarlem verder achteruit was gegaan. In ‘Wankel Evenwicht’ (2013) onderkende de RKC dat het gemeentebestuur serieus inzet op het continueren van bezuinigingen om financieel evenwicht te realiseren.

De Rekenkamercommissie constateert dat de organisatie in 2014 op meerdere aspecten meer ‘in control’ is gekomen.

De financiële positie is verbeterd door reductie van de schuld en door toename van de algemene reserve; ook is de bezuinigingstaakstelling merendeels gerealiseerd. In 2014 waren de kosten van de ambtelijke formatie weliswaar 1% hoger dan was begroot, maar dit is gecompenseerd door de verlaging van de kosten van externe inhuur.

De accountant uit ook waardering voor de kwaliteit van de interne beheersing en de stappen die zijn gezet op het gebied van activa- en vastgoedadministratie.

De RKC merkt op dat zich aan de horizon betere tijden aandienen, als het gemeentebestuur erin slaagt verder te gaan op de weg van budgetbeheersing en kwaliteitsverbetering.

De RKC geeft het gemeentebestuur wel mee dat het herstel van de financiële positie nog zeer broos is. De duurzaamheid van de gerealiseerde bezuinigingen is uit de jaarverantwoording niet voldoende op te maken en de meeste kwaliteitsverbeteringen zijn nog niet ingebed in de organisatie. De financiële risico’s van de decentralisaties zijn nog onverminderd groot en nog onvoldoende door de organisatie beheerst. De stand van de reserves is nog steeds laag en afgezet tegen de benodigde weerstandcapaciteit en rekening houdende met de onzekerheden in de uitkering gemeentefonds in de komende jaren is een verdere toename van de reserves noodzakelijk.

De Rekenkamercommissie benadrukt dat, ondanks de beginnende tekenen van herstel, het gemeentebestuur de teugels niet kan laten vieren. Ook in de komende jaren blijft onverminderd van kracht dat de bezuinigingen moeten worden gerealiseerd, de budgetbeheersing toenemen en dat er meer aandacht wordt gegeven aan doelmatigheid van de organisatie.

*Conclusies***1. De interne beheersing is sterk verbeterd, de organisatie komt steeds meer ‘in control’.**

De interne beheersing en de budgetbeheersing zijn, naar mening van de RKC, sterk verbeterd. De RKC herkent de kwaliteit van de financiële administratie in de toelichtingen en specificaties bij de jaarrekening. Ook de accountant wijdt waarderende woorden aan de hechtheid van de financiële administratie en aan de stappen die zijn gezet voor verbetering van het beheer van activa, vastgoed en interne controle. De financiële voorspelbaarheid van de begroting is echter voor verbetering vatbaar. Het aantal begrotingswijzigingen is naar de mening van de RKC nog (te) hoog en onrechtmatige kostenoverschrijdingen zouden te allen tijde voorkomen moeten worden.



## **2. De stijgende lijn in de kwaliteit van de verantwoording stagneert.**

In 2014 is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie grosso modo gelijk aan die van 2013. Primair geldt dat de omvang van de jaarstukken toeneemt, maar niet de inzichtelijkheid. Dit komt door de vormgeving in deel 1 en deel 2. Te vaak roept de summier tekst in deel 1 vragen op, die worden beantwoord in deel 2. Te weinig wordt meteen bij de tekst in deel 1 verwezen naar de toelichting in deel 2. Voorst leiden verwijzingen naar de Berap's zonder een duidelijke toelichting ertoe dat de lezers in meerdere documenten moeten zoeken naar relaties en verbanden.

Bij meerdere programma's zijn door de RKC opmerkingen gemaakt over het niet kunnen herleiden van de relatie tussen doel en realisatie van de bijbehorende prestatie en tussen de mate van realisatie en kleur van de smiley. Ook in 2014 constateert de RKC dat de kleur van de smiley bij niet scherp omschreven doelstellingen veel vragen op roept. Voor 2015 doet de RKC de suggestie om het aantal smiley's terug te brengen en de analyse van de oorzaken van afwijkingen van de doelstellingen en de kleur meer specifiek te onderbouwen.

In de jaarstukken worden de verschillen tussen de realisatie en de geraamde baten en lasten na begrotingswijzigingen toegelicht. De RKC blijft van mening dat daarnaast ook inzicht gegeven zou moeten worden in de verschillen tussen de realisatie en de oorspronkelijke begroting van baten en lasten.

De RKC heeft helaas moeten constateren dat informatie die is opgenomen in het jaarverslag niet altijd juist blijkt te zijn. Een voorbeeld is het aantal meldingen van jeugdoverlast in Schalkwijk. Volgens het jaarverslag waren dit er 286. Nadat de RKC een vraag over het aantal en de herkomst van dergelijke meldingen heeft gesteld blijken dit er echter niet 286 maar 369 te zijn geweest. Uit de antwoorden op de door de RKC gestelde vragen (zie Vragen en Antwoorden RKC Beoordeling Jaarstukken 2014) blijkt dat het jaarverslag ook diverse andere onjuistheden bevat. De RKC merkt op dat het van groot belang is dat men kan vertrouwen op de inhoud van het jaarverslag. Het is zorgelijk dat dit thans niet overal het geval is. De RKC doet een dringend beroep op de gemeente om het jaarverslag in de toekomst met nog meer zorgvuldigheid samen te stellen.

## **3. Waarneembare verbetering in het beheer van de activa en in de vastgoedadministratie**

In 2014 hebben nog beperkte afwaarderingen plaatsgevonden op de materiële vaste activa en is het activabeheer op orde gekomen. Het gemeentelijk vastgoed is nu in kaart gebracht, maar de raad wacht nog steeds de vervolgstap, een meerjarenprogramma voor onderhoud en voor verkoop van daarvoor aan te wijzen vastgoed.

In 2014 is ook een grote verbeterslag afgerond, waardoor de vastgoedadministratie thans op orde is en daardoor overzichtelijk is. De RKC stelt hierbij dat het traject om hiertoe te komen te lang heeft geduurd.

## **4. Het risicomanagement en het integriteitsbeleid van de gemeente worden breed aangepakt.**

Het implementeren van het gemeentelijk risicomanagement heeft in 2014 een herkenbare aanvang genomen. Beide thema's worden, naar mening van de Rekenkamercommissie, goed aangepakt en in de organisatie geïmplementeerd. De RKC vraagt wel aandacht voor een gebalanceerde aanpak waarin ook de niet-instrumentele aspecten aan de orde komen.

## **5. De verbetering van de financiële positie verloopt traag. De financiële positie is nog niet duurzaam stabiel.**

De gemeente Haarlem heeft nog een lange weg te gaan voordat er sprake is van een duurzaam gezonde financiële positie. De groei van de algemene reserve van € 56,2 mln. tot 73,3 mln. stemt evenwel tot bescheiden tevredenheid. De rijksoverheid legt de gemeentes ook de komende jaren budgetreducties op en

dat zal op gespannen voet blijven staan met de noodzakelijke ambities om de financiële positie verder te verbeteren.

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente een vollediger instrumentarium voor financiële stabiliteit kan uitwerken, bijvoorbeeld de mogelijkheden om geld te besparen door efficiënter te werken meer te verkennen.

## **6. De aansturing en democratische controle op verbonden partijen en overige externe partners heeft de aandacht, maar is nog onvoldoende aangescherpt.**

Aan de aanbeveling van de RKC om het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uit te laten brengen is nog geen invulling gegeven. Dit is zeer relevant voor samenwerking in de regio waarbij Haarlem een regiefunctie heeft. De decentralisatie in het sociaal domein resulteert in de nabije toekomst in de toename van samenwerkingsrelaties waarbij Haarlem een aanzienlijk bestuurlijk en financieel belang heeft.

### *Aanbevelingen*

#### **1. Doorontwikkeling van de informatiewaarde van de jaarstukken.**

- a. De RKC adviseert de raad actualisatie en verfijning van het aantal indicatoren door te voeren en daarbij alert te zijn op het bepalen van minder absolute en meer valide streefwaarden, die gebaseerd zijn op benchmarkinformatie en op de gemeentelijke ambities. De RKC adviseert ook een gemeentebrede richtlijn te geven (via workshop of seminar bijvoorbeeld) zodat er meer eenduidigheid komt in het beoordelen van een prestatie. Met andere woorden: Hoe weeg je een prestatie in relatie tot het eindoordeel van een smiley? Dit kan waarschijnlijk het beste voorafgaande aan de eerstvolgende begroting in overleg met de werkgroep informatiewaarde.
- b. De RKC adviseert de raad voorafgaande aan de bespreking van de jaarstukken van het college van B en W een overzicht te vragen van de stand van zaken op aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en de accountant, aangevuld met de stand van zaken van uitvoering van de motie 'Overnemen aanbevelingen'.
- c. De RKC adviseert de raad in overleg met het college de invloed van moties, amendementen en toezeggingen op lopende beleidsontwikkelingen ook in de jaarverantwoording op te nemen.
- d. De RKC adviseert de raad met het college van B en W stappen te zetten naar een meer digitale, interactieve en toegankelijke verantwoording voor raadsleden en voor externe geïnteresseerden.
- e. De RKC vraagt aandacht van de raad voor de uitwerking van de horizontale verantwoording.

#### **2. Breder inzet op duurzame verbetering van de financiële positie**

- a. De RKC adviseert de raad meer actief de mogelijkheden voor het besparen van geld door efficiënter werken te inventariseren en te benutten, naast de focus op bezuinigingen en het afstoten van taken.
- b. De ratio weerstandsvermogen is in 2014 verbeterd naar een ratio van 1.9, exclusief het risicobedrag van € 3,5 mln. in het sociaal domein. De RKC adviseert de raad om dit risicobedrag af te zonderen voor risicodekking en niet te bestemmen voor uitgaven sociaal domein, zodat daadwerkelijk het risicobedrag van € 3,5 mln. ter dekking van risico's beschikbaar blijft.

- 3. Versterking van de aansturing en democratische controle op verbonden partijen en andere externe partners.**
- a. De Rekenkamercommissie herhaalt de aanbeveling van het vorig jaar om het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uit te laten brengen. Deze aanbeveling is door de raad overgenomen maar heeft nog geen invulling gekregen.
  - b. De RKC voegt hieraan toe hierin ook de democratische controle op overige samenwerkingspartners zoals de MRA voor de raad inzichtelijk te maken. Met andere woorden: Hoe wordt de raad meegenomen in de dynamiek van de MRA en de groeiende invloed van de MRA op de beleidsontwikkeling en de beleidskaders van de gemeente Haarlem?
  - c. Maak inzichtelijk hoe de gemeente de sturende en controlerende rol op partners in de stad professioneel en actief inzet voor een doelmatige realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Ook wijst de RKC op het belang van uitgebreide en diepgaande kennis in de relatie met opdrachtnemers.

 **Bestuurlijke Verantwoording***Kwaliteit van bestuur*

In de begroting 2014 wordt in algemene zin gerefereerd aan de elementen van goed bestuur. Het jaarverslag geeft aan met name externe belangstellenden ook inzicht in de kwaliteit van het gemeentebestuur van Haarlem. Het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur legt de basis voor een constructieve samenwerking in de stad tussen burgers en de gemeente. Bezien in dat licht is het van belang dat vertrouwen nauwgezet te monitoren. De RKC plaats daarom een kritische kanttekening bij de streefwaarde van de indicator ‘vertrouwen in het gemeentebestuur. De streefwaarde van 21%. (zie programma 1) spreekt niet van een hoog ambitieniveau.

Hoewel de begroting de leidraad is voor het handelen in het verslagjaar, is ook de gemeentelijke koers onderhevig aan wijzigingen. Begrotingswijzigingen worden via de Berap gecommuniceerd, inhoudelijke beleidswijzigingen worden nu niet gecommuniceerd. Het wordt uit het jaarverslag niet duidelijk hoe de coalitiewisseling in maart 2014 de voorgenomen prestaties in 2014 heeft beïnvloed.

*Doelstellingen en Indicatoren*

In de afgelopen vier jaren heeft de Rekenkamercommissie in de beoordeling van de informatiewaarde van de jaarstukken vaker kritische kanttekeningen gemaakt bij het kiezen en wegen van prestatie-indicatoren en effectindicatoren. Hoewel de gemeente in de afgelopen jaren hierin een verbetering heeft gemaakt, constateert de Rekenkamercommissie opnieuw dat er op het gebied van de zeggingskracht en gebruikswaarde van indicatoren en smileys nog veel te verbeteren is. De RKC merkt hierover het volgende op:

- Het gemeentelijk systeem van indicatoren lijkt een weergave van beperkte ambities of onvoldoende een weergave van de gemeentelijke ambities. De RKC vraagt zich af hoe streefwaarden worden bepaald, omdat soms de lat vrij laag wordt gelegd, zoals bijvoorbeeld bij programma 1: het vertrouwen in het gemeentebestuur. Ter inspiratie en vergelijking:

*Bijna driekwart Alblasserdammers heeft veel vertrouwen in gemeentebestuur*

*72% van de Alblasserdammers heeft veel vertrouwen in het gemeentebestuur. 42% vindt dat de gemeente goed wordt bestuurd. De inwoners geven het gemeentebestuur een 6,8 als rapportcijfer. Het vertrouwen in het Alblasserdamse bestuur is daarmee het hoogste van de Drechtsteden, samen met Hendrik-Ido-Ambacht. Dat staat in de tweede monitor Communicatie en Bestuur, een onderzoek naar het oordeel van de inwoners over de gemeentelijke informatie en de besturen van de zes gemeenten van de Drechtsteden. (<http://www.drechtstedenbusiness.nl/nieuws/bijna-driekwart-alblasserdammers-heeft-veel-vertrouwen-gemeentebestuur>. Januari 2015).*

- De relatie tussen uitvoering door de gemeente en de gekozen indicatoren moet duidelijk zijn.

Algemene indicatoren geven een feitelijk beeld van een situatie, maar is daarmee ook de inspanning van de gemeente correct in beeld gebracht? Met andere woorden: hoe worden gemeentelijke prestaties zichtbaar worden gemaakt? In hoeverre is meetbaar ook echt altijd kwantitatief?

- De (onderbouwing van de) weging van een smiley lijkt in grote mate afdelingsgebonden te zijn. Er is tussen gemeentelijke programma's een trend aan te geven van kritische (lees: realistische) programma's en programma's waarbij de onderbouwing steeds flinterdun is.

De RKC constateert dat de gemeentelijke set van indicatoren toe is aan herziening. Ook komt naar voren dat er geen uniformiteit is in het wegen en beoordelen van een prestatie.

### *Opvolging van aanbevelingen*

Bij de behandeling van de jaarstukken 2010 heeft de gemeenteraad de motie 'Aan de slag met aanbevelingen' aangenomen. Volgens deze motie moet het college sinds 2010 in het jaarverslag een overzicht opnemen met aanbevelingen van de accountant en de RKC over voorgaande jaarverslagen en jaarrekeningen en aangeven wat er met die aanbevelingen is gedaan.

Het college heeft hieraan invulling gegeven in het jaarverslag 2011 en 2012 en heeft de raad in de bestuursrapportage 2013-2 voorgesteld om 'Vanaf 2014 over zowel de voortgang van Haarlem Presteert Beter als de voortgang van de aanbevelingen van de accountant en de RKC, te rapporteren in de documenten van de P&C cyclus en wel bij de Jaarrekening en de 2e Bestuursrapportage.'

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie op de jaarstukken 2012 zijn niet voor de raad inzichtelijk uitgevoerd. De opvolging hiervan is niet teruggekoppeld in de verantwoordingsdocumenten.

De laatste stand van zaken op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie op de jaarstukken 2013 is opgenomen in de bestuursrapportage 2014-2. Van twee van de zeven aanbevelingen in het rapport over de jaarstukken 2013 wordt bij de stand van zaken gesteld 'het college heeft deze aanbeveling niet overgenomen'. De RKC merkt op dat de raad bij motie 'Overnemen aanbevelingen' (2014227990) alle aanbevelingen van de RKC heeft overgenomen en het college heeft opgeroepen om in overleg met de RKC uitvoering te geven aan de aanbevelingen.

In de bestuursrapportage 2014-2 is aangegeven dat de actuele stand van zaken aan de raad zal worden teruggekoppeld in het jaarverslag 2014. In de jaarstukken 2014 is echter geen stand van zaken is opgenomen van de opvolging van aanbevelingen van de RKC en de accountant.

### *Interbestuurlijk Toezicht*

Een belangrijke ontwikkeling in 2014 is de implementatie van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Het IBT vloeit voort uit de wet Revitalisering Generiek Toezicht, welke erop is gericht de horizontale verantwoording aan de raad te versterken. Het college legt binnen het interbestuurlijk toezicht verantwoording af aan de raad en de provincie over de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. De gemeenteraad controleert het college op de uitvoering van de medebewindstaken.

Voor de belangrijkste wetten waarvoor gemeenten taken in medebewind uitvoeren, zijn criteria opgesteld. De belangrijkste wetten zijn met gemeenten, het Rijk en de provincie geselecteerd door middel van een risicoanalyse op maatschappelijke, politieke en/of financiële risico's.

Door de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht is de gemeenteraad het eerste orgaan dat toezicht houdt op het college van burgemeester en wethouders. Dit past in het duale stelsel. Het toezicht richt zich op de beoordeling van de taakuitvoering van taken die de gemeente in medebewind uitvoert voor een 80-tal regelingen. Voor de wetten waarvoor de gemeente taken in medebewind uitvoert zijn door de VNG zogenaamde toezichtindicatoren geformuleerd en is het instrument Toezichtinformatie op Waarschaatsjgemeente.nl (WSJG) ontwikkeld. Op basis van deze informatie kan de gemeenteraad zich eenvoudig een oordeel vormen over hoe de eigen gemeente het doet op de uitvoering van die wettelijke taken.

Het college moet de gemeenteraad informeren over de uitvoering van de medebewindtaken. Hierop volgt een oordeel van de gemeenteraad over de uitvoering van de medebewindtaken en eventuele besluiten over aanpassing in de uitvoering als de controle daar aanleiding toe geeft. Dit alles moet in formele besluitvorming van de gemeenteraad te worden vastgelegd.

In oktober 2013 heeft het college hierover het volgende besluit genomen: 'In het najaar 2013 wordt beoordeeld of op basis van de huidige gehanteerde P&C documenten in Haarlem en de daarbij behorende parallelle verantwoordingsdocumenten informatie kan worden gegenereerd waarin de opgestelde kernin-

*dicatoren tot uitdrukking komen. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek, zal de informatieverstrekking vanuit de P&C documenten mogelijk worden bijgesteld om het gewenste en benodigde inzicht in de uitvoering van medebewindstaken te verkrijgen en te kunnen verstrekken.'*

De Wet revitalisering generiek toezicht is sinds oktober 2012 van kracht. De horizontale verantwoording aan de raad kan plaatsvinden via de P&C-cyclus of als apart verantwoordingsdocument.

In het jaarverslag 2014 is hierover niets vermeld. De RKC merkt op dat IBT van de raad een (pro)actieve houding vraagt als 1<sup>ste</sup> orgaan dat toezicht houdt op het college.

### *Sturen in Regie*

De gemeente participeert in toenemende mate in regionale en lokale samenwerkingsverbanden. Dit betreft niet alleen de organisaties in het kader van de decentralisaties, maar ook is er toenemende samenwerking op de arbeidsmarkt en met betrekking tot de regionale economische ontwikkeling.

In het rapport over de jaarstukken 2014 heeft de Rekenkamercommissie een advies opgenomen over betere aansturing van verbonden partijen. Medio 2015 heeft het college de eerste stap gezet voor de opvolging van deze aanbeveling.

De invloed van de raad op besluitvorming in samenwerkingsorganen heeft niet alleen te maken met 'formele' verbonden partijen. De gemeente Haarlem is ook actief in de Metropool Regio Amsterdam (MRA) waarin afspraken worden gemaakt over economische en stedelijke beleidsontwikkelingen. In antwoord op vragen vanuit de Rekenkamercommissie geeft de ambtelijke organisatie aan dat de MRA een informeel netwerk is van bestuurders van 36 gemeenten, 2 provincies en 1 stadsregio. Daarom zou er in de MRA geen formele besluitvorming plaatsvinden. De afstemming over economie, ruimte, bereikbaarheid, wonen, duurzaamheid en landschap leidt tot visiedocumenten of samenwerkingsagenda's of andere bestuurlijke afspraken die worden voorgelegd aan de daartoe geëigende formele bestuursorganen.

Uit onze bevindingen blijkt het niet altijd duidelijk hoe de raad wordt meegenomen bij het vaststellen van (afgeleide) kaders waarbij doelstellingen worden afgesproken met de MRA. De MRA was in het verslagjaar ook niet als zodanig in de raad geagendeerd. Aan de toezegging van de vorige wethouder om de beleidskaders van de MRA in de raad te bespreken is nog geen opvolging gegeven. De RKC merkt op dat voor het adequaat sturen op regie het voor de raad nodig is in meest brede betekenis van het woord inzicht te hebben in samenwerkingsorganen en de democratische beïnvloeding hierin. Ook voor de kaderstellende bevoegdheid van de raad is het van belang dat de rollen en bevoegdheden van de MRA en de raad duidelijk zijn gedefinieerd en kunnen worden ingevuld.



## **Financiële Verantwoording**

### *Toegankelijkheid en Inzichtelijkheid*

De (financiële) verslaglegging heeft de afgelopen jaren een kwalitatieve en kwantitatieve groei doorgemaakt. De gemeente Haarlem wijkt niet af van het landelijk beeld dat jaarverslagen van gemeenten steeds dikker worden (Binnenlands Bestuur, 5 maart 2015).

De Rekenkamercommissie constateert dat het jaarverslag informatief is, maar onoverzichtelijk dreigt te worden. De vele verwijzingen tussen deel 1 en deel 2 maken het doorgronden van het jaarverslag tot een bijzondere uitdaging.

De RKC heeft waardering voor de inspanning van het college in de jaarstukken zoveel mogelijk informatie te presenteren, maar constateert dat de conventionele presentatie tegen de grenzen van toegankelijkheid aanloopt en dat er nog geen stappen zijn gemaakt om de jaarstukken werkelijk digitaal en interactief

te presenteren; een jaarverslag van beperkte omvang waarin er doorgelinkt kan worden naar bestuursrapportages en beleidsnota's, bijvoorbeeld.

### *Budgetbeheer(sing)*

Het primaat van het budgetrecht bij de raad vereist dat het college van B en W op een transparante wijze zich verantwoordt op de budgetbeheersing van de vastgestelde begroting en dat begrotingswijzigingen van te voren en inzichtelijk aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

In eerdere jaren heeft de Rekenkamercommissie de gemeenteraad geattendeerd op het optreden van zeer frequente begrotingswijzigingen die in bepaalde mate achteraf ter goedkeuring werden voorgelegd aan de gemeenteraad. De RKC heeft de indruk dat het aantal begrotingswijzigingen afneemt, evenals het aantal door de accountant als onrechtmatig beoordeelde budgetoverschrijdingen. Hieruit mag worden afgeleid dat de budgetbeheersing verbeterd is.

Bij de bespreking van de jaarstukken 2011 heeft de raad de motie 'meer inzicht in afwijkingen' aangenomen waarin het college is gevraagd in de volgende jaarverslaglegging meer informatie op te nemen over afwijkingen en in de jaarrekening 2012 een proef te doen met het vergelijken van de begrotingsafwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.

Deze vergelijking is bij de jaarrekening 2012 toegevoerd en is nadien niet herleidbaar geëvalueerd, noch is daarover door de raad een definitief besluit genomen.

De rekenkamercommissie blijft erop wijzen dat de raad door de veelvuldige wijzigingen via de bestuursrapportage, zonder dit overzicht, geen inzicht heeft in de afwijkingen van de begroting en de redenen voor de afwijkingen. Hierdoor is de financiële voorspelbaarheid van de gemeentelijke begroting en daarmee de inzet als sturingsinstrument voor de raad beperkt.

Het blijft een punt van aandacht dat het jaarverslag onvoldoende transparant is in het inzichtelijk maken van de afwijkingen tussen de oorspronkelijke begroting en de jaarrekening.

### *De financiële positie*

In het rapport van het onderzoek naar de jaarstukken 2013 schreef de RKC: *'De gemeente Haarlem hanteerde in 2013 een omslagrente van 5%. Ten opzichte van andere gemeentes (4,0 – 4,5%) zit zij hiermee aan de hoge kant. Een verlaging van de omslagrente heeft per saldo geen nadelig budgettair effect. Het leidt er echter wel toe dat er een lager bedrag aan ambtelijke kosten te verhalen is op derden binnen de grondexploitaties. Onze inschatting is dat de opgevoerde kosten aan de hoge kant zijn, wat een verlaging van deze kosten zou rechtvaardigen. Uit de jaarrekening blijkt dat de opbrengst van de omslagrente €14,3 mln. bedraagt, dat naar de algemene middelen gaat (financiering). Dit is een hoofdzakelijk interne geldstroom, terwijl de gerealiseerde rentelasten ten gevolge van de schuld van €19,8 mln., een lastenpost is.'*

In 2014 is aan dit beeld weinig veranderd. De omslagrente is 5% gebleven. De opbrengst van de omslagrente bedroeg € 13,4 mln. Voor 2015 en 2016 bedragen de ramingen van de opbrengst € 13,4 mln., respectievelijk 12,8 mln. Door verlaging van de omslagrente in 2016 naar 4,5% zal laatstgenoemd bedrag vermoedelijk wel lager uitkomen.

De rentelasten zijn gedaald van 19,7 mln. in 2013 naar 19,1 mln. in 2014. In 2014 was de gemiddelde rente 3,5%. De gemeente heeft voor € 60 mln. leningen afgelost met een rentetarief tussen 3,4% - 4,6% en heeft voor € 50 mln. nieuwe leningen aangetrokken met een rentetarief tussen 2,25% - 2,75%.

In het verslag van bevindingen stelt de accountant: *'Wettelijk is bepaald dat het percentage van de leningen dat moet worden geherfinancierd lager dan 20% moet zijn. Er zijn echter geen sancties indien de gemeente daarboven zit'*. De gemeente heeft in 2014 15% van de leningen geherfinancierd en heeft hiermee beperkt ingezet op het oversluiten van leningen, gebruik makende van de lage rente op de geldmarkt.

De accountant geeft aan dat Haarlem voldoet aan de norm voor de ratio weerstandsvermogen. *‘Dit is mede veroorzaakt door het achterblijven van investeringen en onttrekkingen aan de reserves 2014, waardoor nog geen conclusies kunnen worden getrokken voor de stabilisatie op lange termijn. Mogelijk schuiven investeringen door naar latere jaren en wordt dan alsnog een beroep gedaan op financiering’.*

De RKC acht het van belang dat het duidelijk wordt of er investeringen vooruitgeschoven zijn, die op termijn alsnog moeten worden gerealiseerd en dan kunnen leiden tot een stijging van de schuld, daar de accountant aangeeft de schuldenpositie van de gemeente als zeker zo belangrijk te zien voor de beoordeling van de financiële positie als de ratio weerstandsvermogen’.

### *Risicobeheersing en Weerstandsvermogen*

Met ingang van begrotingsjaar 2014 is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gewijzigd. Om de aandacht voor risicobeheersing beter tot uitdrukking te brengen is de naam van de paragraaf ‘weerstandsvermogen’ aangepast in ‘weerstandsvermogen en risicobeheersing’. Het gaat bij de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dus nadrukkelijk niet alleen om een inventarisatie en beschrijving van risico’s en de middelen en mogelijkheden van de gemeente om deze op te vangen, maar zeker ook om de manier waarop en de processen en systemen waarmee de gemeente de risico’s beheerst.

De Rekenkamercommissie constateert dat er in 2014 een significante verbetering is gemaakt in het risicomanagement. Mede naar aanleiding van het rapport van de RKC naar risicomanagement heeft het college van B en W in 2014 een Nota Risicomanagement aan de raad voorgelegd. Hierin worden belangrijke stappen aangekondigd voor het ontwikkelen van een integraal risicomanagementsysteem en het verhogen van het risicobewustzijn in de organisatie.

De analyse van de top tien risico’s in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, vermeldt bij de risico’s 1 en 5 welke beheersmaatregelen er zijn genomen. Bij de risico’s 3 en 6 t/m 10 zijn geen beheersmaatregelen vermeld, de risico’s zouden niet te vermijden zijn of er zijn geen zinvolle beheersmaatregelen mogelijk. Het baart de RKC zorgen dat in de top tien risico’s blijkbaar niet-beheersbare risico’s zijn opgenomen. De sturingsmogelijkheden op de top tien risico’s lijken daarmee beperkt.

De RKC ziet in de inhoud van de paragraaf nog steeds de nadruk op het inventariseren en beschrijven van risico’s maar constateert tegelijk dat de uitwerking van het stappenplan in de beleidsnota risicomanagement goede hoop biedt dat ook de risicobeheersing zich in 2015 verder zal ontwikkelen.

De risico’s binnen het sociaal domein van de gemeente Haarlem zijn in 2014 geschat op € 3,5 mln. Dit bedrag wordt afgedekt binnen de algemene reserve sociaal domein die is vastgesteld op € 8,6 mln. Het risicobedrag is binnen deze algemene reserve niet afgezonderd. Eventuele claims vanuit het sociaal domein die het verschil tussen €8,6 mln. en € 3,5 mln. overschrijden, zullen ertoe leiden dat de risicoreserve wordt aangetast. Hierdoor zouden toekomstige risico’s niet meer afgedekt kunnen worden. Afgrenzing van de € 3,5 mln. risicoreserve in de algemene reserve sociaal domein maakt het onderscheid duidelijk tussen de risicoreserve en de beschikbare ruimte voor onvoorziene uitgave.

Met betrekking tot de bedrijfsvoeringsrisico’s binnen het sociaal domein beveelt de RKC aan om deze in 2015 nader toe te lichten met een beschrijving van de financiële risico’s, zodat de onderbouwing van het risico in het sociaal domein, dat nu op € 3,5 mln. geraamd wordt, meer gestalte krijgt.

Gedurende 2014 is in de organisatie een beweging ontstaan waarin er meer gestructureerde aandacht is voor integriteit. De Rekenkamercommissie ziet risicomanagement en integriteit in elkaars verlengde. Kwetsbaarheid in de integriteit kan risicoverhogend werken. Voor beide thema’s geldt, naar mening van de RKC, dat er in 2014 zicht is gekomen op de omvang van het permanente leertraject en de eerste start ervan gemaakt is. Voor 2015 en volgende jaren ligt er nog een omvangrijke taak voor implementatie en onderhoud.



 **Beleidsverantwoording***Algemeen*

De beleidsverantwoording betreft met name de programmaverantwoording en de paragrafen. De RKC heeft in het onderzoek onderstaande aspecten beoordeeld:

<b>Consistentie en Volledigheid</b>	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.
<b>Aansluiting</b>	Aansluiting tussen de financiële verantwoording en de door de raad vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen. Aansluiting met het coalitieakkoord en eventuele overige tussentijdse kaders zoals moties en bezuinigingen / ombuigingen.
<b>Doelmatigheid</b>	Beschrijving van de mate waarin de prestaties en effecten met optimale inzet van middelen zijn gerealiseerd.
<b>Doeltreffendheid</b>	Evaluatie van de mate waarin de relatie kan worden gelegd tussen prestaties en meetbare maatschappelijke effecten.

De doelstellingen en prestaties in de programmabegroting 2014 en het jaarverslag 2014 zijn consistent. De beschrijvingen uit de programmabegroting en de bijbehorende prestaties in het jaarverslag sluiten goed op elkaar aan, voor de meeste programmaonderdelen. De indeling in de programmastructuur met doelstellingen en subdoelstellingen is overzichtelijk. Binnen de beleidsvelden vormen de doelstellingen, prestatie-indicatoren en effectindicatoren in het algemeen een logisch geheel.

De RKC constateert dat de eerder gesignaleerde verbetering in de structuur en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie zich niet voortzet in 2014. Hoewel het college in het jaarverslag in de meeste gevallen de relatie tussen doelen en prestaties inzichtelijk maakt en deze relateert aan beoogde maatschappelijke effecten, geldt vooral bij programma 7 dat er geen duidelijke relatie is tussen prestaties, indicatoren en het eindoordeel zoals weergegeven in de smileys. De verantwoording blijft ook achter als het gaat om analyse van de oorzaken van niet gerealiseerde doelstellingen, zoals dat tot uiting komt in de opgenomen indicatoren.

Opnieuw zijn in 2014 financiële afwijkingen berekend en geanalyseerd ten opzichte van de bijgestelde begroting en niet ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Het toetsen van een bereikte prestatie ten opzicht van een bijgestelde begroting vertroebelt volgens de rekenkamercommissie het inzicht in de kosten van een bepaalde prestatie. De rekenkamercommissie heeft in eerdere rapporten hierover al opgemerkt dat dit ook een vertekend beeld geeft van de budgetbeheersing van de uitvoering. In 2011 heeft de raad hierover de motie aangenomen dat de oorspronkelijke begroting de norm is voor het bepalen van financiële afwijkingen.

De RKC heeft ook gezocht naar aansluiting met gedurende het verslagjaar bijgestelde kaders. Dit kunnen zijn moties en amendementen, waarmee de raad de kaders van de begroting heeft aangepast. In de jaarverantwoording ontbreekt een inhoudelijk overzicht van moties en amendementen die de voorgenomen prestaties in 2014 beïnvloeden. De RKC merkt op dat deze er wel zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van decentralisaties en woningbouw.

De vier vragen wat hebben we bereikt, wat niet, wat hebben we gedaan en wat niet, worden voor de meeste programma's eenduidig beschreven. De Rekenkamercommissie constateert opnieuw dat er vervolgens een financieel overzicht wordt gegeven, zonder dat duidelijk is wat er is gebeurd met de middelen die waren bestemd voor de niet-uitgevoerde prestaties. Het inzicht in de verdeling van de beoogde baten en lasten over de nagestreefde doelen en prestaties ontbreekt veelal soms. Ook is in een aantal programmaonderdelen sprake van een negatief saldo terwijl er voorgenomen prestaties niet zijn uitgevoerd. De summiere toelichtingen gaan onvoldoende in op de redenen waarom ondanks niet-uitgevoerde prestaties het budget is verbruikt en/of waarom gerealiseerde prestaties duurder dan begroot zijn uitgevallen. De verantwoording over doelmatigheid kan dus concreter.

De verantwoording over de doeltreffendheid is verbeterd: de relatie tussen bestedingen en maatschappelijk effect wordt steeds meer expliciet verantwoord. De Rekenkamercommissie merkt wel op dat de analyse van de gemeentelijke bijdrage aan maatschappelijke effecten soms heel summier is. Dit is een aandachtspunt naarmate de gemeente meer de regierol op zich neemt.

### *Beleidsprogramma's*

Onderstaande wordt ingegaan op de programma-specifieke bevindingen.

#### *Programma 1 - Burger en Bestuur*

Programma 1 Burger en Bestuur heeft als programmadoelstelling (missie): Effectief bestuur, goede relatie burger en bestuur en tevreden klanten. In de programmabegroting 2014 staat hierover: *'De missie van programma 1 is: solide en daadkrachtig werken aan een betrouwbare overheid, samen met actieve Haarlemmers en een internationaal georiënteerd bestuur.'* Er is geen eenduidigheid tussen de missie in de programmabegroting en die in het jaarverslag. Deze missies zijn zelfs inhoudelijk verschillend, toch komen de onderscheiden subdoelstellingen en prestaties wel overeen.

Het programma is opgebouwd uit drie beleidsvelden, die zijn uitgewerkt in zeven subdoelstellingen. Volgens opgave van de gemeente zijn er vijf doelstellingen volledig gerealiseerd en 94% van de 18 prestaties. Voor Communicatie, participatie en inspraak (1.2) zijn alle prestaties gerealiseerd, maar de streefcijfers van de effectindicatoren zijn niet gerealiseerd en daarmee de doelstellingen van het beleidsveld niet. Bijvoorbeeld, het percentage Haarlemmers dat vindt dat de gemeente voldoende doet om hen bij belangrijke onderwerpen te betrekken is opmerkelijk laag, terwijl alle voorgenomen prestaties volledig zijn gerealiseerd. Dit is een belangrijke constatering die in het jaarverslag volledig onbelicht blijft. De Rekenkamercommissie merkt op dat in het kader van het project 'ontwikkeling nieuwe bestuursstijl' er wel analyses zijn gemaakt van de problemen en oorzaken van de huidige bestuursstijl. De redenen voor de opmerkelijk lage score zijn dus waarschijnlijk bekend, maar om onduidelijke redenen niet verwerkt in de jaarverantwoording.

Voor Dienstverlening (1.3) is het een opsteker dat zo snel nadat de vernieuwde website is gelanceerd, deze is beoordeeld als meest gebruikersvriendelijke gemeente website van Nederland. Het is lovenswaardig dat de gemeente ondanks de reorganisaties in 2014 van de afdeling dienstverlening een hoge waardering krijgt op de klantvriendelijkheid.

De Rekenkamercommissie plaatst vraagtekens bij de validiteit van het aantal bezoekers als indicator. Op de vraag van de RKC naar de meting van het aantal (niet unieke) bezoekers van de startpagina Haarlem.nl (Zie RKC Vragen en Antwoorden jaarstukken 2014, vraag 4 pagina 1) antwoordt de organisatie namelijk het volgende:

*"Het meten van (niet unieke) bezoekers zegt overigens niet zoveel. Belangrijker is het om te kijken of mensen vinden wat ze zoeken. Onze website voor de burger [www.haarlem.nl](http://www.haarlem.nl) is een toptaken website. Dit betekent dat wij continu monitoren waar bezoekers op zoeken en die onderwerpen als eerste aanbieden.*

*Verder kijken wij naar de ranking in het land. De website van Haarlem staat continu in de top 10 als beste website. In 2014 zelfs op de 1e plaats.”*

Hieruit kan worden afgeleid dat deze indicator niet valide is als effectindicator voor het bijbehorende subdoel. Het is dan opmerkelijk dat de organisatie sinds 2009 deze in stand houdt als effectindicator.

In de programmabegroting is er in bij het programma voorafgaande aan de cijfers en indicatoren een toelichting opgenomen in de vorm van contextuele achtergronden bij het programma. Het is jammer dat deze informatie in het jaarverslag ontbreekt. Hierdoor kan de gemiddelde lezer eigenlijk alleen met de begroting in de hand het jaarverslag correct interpreteren.

Afsluitend merkt de RKC op dat er in de verantwoording in het programma geen eenduidigheid is. Zo summier als de beleidsvelden 1.1. en 1.2 zijn beschreven, zo uitvoerig is de toelichting bij beleidsveld 1.3. De toelichting bij de eerste twee beleidsvelden is onvoldoende om de lezer enig inzicht te geven in de analyse en oorzaken van afwijkingen van doelstellingen en prestaties.

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

Het veiligheidsgevoel van de meeste Haarlemmers is in 2014 flink toegenomen. Dat is niet geheel terecht, want vooral het aantal “high impact crimes” is substantieel gedaald. Daarbij valt de forse daling van het aantal woninginbraken in positieve zin op. De gemeente heeft daar ook fors op geïnvesteerd met haar plan van aanpak woninginbraken.

Minder positief is dat het aantal politiemeldingen over jeugdoverlast fors is gestegen. Dat is opmerkelijk, aangezien het aantal problematische jeugdgroepen juist is verminderd. De criminele jeugdgroep in Schalkwijk bestaat nog steeds. Volgens het jaarverslag waren er 286 meldingen van jeugdoverlast in Schalkwijk. Dat zouden er ongeveer evenveel zijn geweest als in 2013, ware het niet dat uit navraag door de RKC is gebleken dat het aantal meldingen niet 286 bedroeg maar 369. Anders dan uit het jaarverslag blijkt is het aantal meldingen van jeugdoverlast in Schalkwijk dus fors toegenomen. Dit zal er mede aan hebben bijgedragen dat het veiligheidsgevoel in Schalkwijk niet is verbeterd. Zowel de veiligheid en het veiligheidsgevoel in Schalkwijk als de aanpak van jeugdoverlast in Haarlem als geheel zijn dus onderwerpen waar nog het nodige te verbeteren valt.

De gemeente heeft de handhaving zoveel mogelijk integraal en interdisciplinair ingericht. De zichtbaarheid van de handhavers wordt echter minder goed beoordeeld. Mogelijk speelt de bezuiniging op de formatie hierbij een rol.

De gemeente geeft aan zich behoorlijk te hebben ingespannen om de geluidsoverlast van horeca in de binnenstad tegen te gaan. Desondanks is het aantal meldingen toegenomen. Het is onduidelijk of dit het gevolg is van toegenomen overlast of van een grotere meldingsbereidheid. Dit laatste zou kunnen zijn ontstaan door toegenomen vertrouwen in de opvolging van meldingen. Hoe dan ook blijft uitgaansoverlast een hardnekkig probleem.

Ten aanzien van de brandweezorg wordt gesteld dat de VRK, waar Haarlem bij is aangesloten, voldoet aan de basisnorm brandweezorg. Dit wordt in het jaarverslag echter niet onderbouwd. Desgevraagd wordt verwezen naar de jaarstukken van de VRK.

Met betrekking tot de vergunningverlening worden de Wabo aanvragen inmiddels papierloos verwerkt. In bijna 100% van de gevallen gebeurt dit binnen de wettelijke termijnen. De organisatie geeft zelf aan dat de kwaliteit van de adviezen nog niet op het gewenste niveau is. Aan een verbeteringslag wordt gewerkt. Wat precies de (juridische) consequenties hiervan kunnen zijn is uit het verslag niet duidelijk.

Door het achterblijven van grote projecten zijn de leges nog steeds niet kostendekkend. Dit heeft er in belangrijke mate toe geleid dat dit programma wordt afgesloten met een substantieel tekort. De wispeltu-

righeid van de bouwmarkt blijkt hiermee een risico te vormen voor de financiële voorspelbaarheid van de begroting voor dit programma. Uit vragen van de RKC blijkt dat wordt gewerkt aan een systematiek die er onder meer voor zorgt dat de bulk van kleine aanvragen meer kostendekkend wordt en dat de kruisbestuiving tussen de grote aanvragen en de kleine aanvragen meer wordt losgelaten.

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

De verantwoording in het programma is inzichtelijk, de weging van de smileys heeft een heldere relatie met de gekoppelde doelstellingen en prestaties.

Het programma kent naast vele bereikte doelstellingen en prestaties enkele niet of niet volledig gerealiseerde doelstellingen en prestaties. Een belangrijke reden hiervoor zijn de gemeentelijke bezuinigingen, maar ook lijken sommige doelstellingen ingehaald door de realiteit. De doelstelling ‘minder daklozen onder doelgroep OGGZ (3.3)’ bijvoorbeeld, is een problematische doelstelling omdat de gemeente Haarlem door de economische crisis hier beperkt invloed op heeft.

De decentralisaties spelen in dit programma een belangrijke rol. Dit heeft direct invloed op een significant deel van de prestaties. 4 van de 7 prestatie-indicatoren kennen geen realisatiewaarde vanwege de veranderingen in de Wmo. Dit wordt wel goed toegelicht, maar hierdoor ontbreekt het overzicht. Ook geldt dat de nieuwe uitgangspunten nog niet zijn vertaald naar de indicatoren. In vergelijking met voorgaande jaren zijn er minder mensen actief in de buurt, terwijl dit juist een belangrijke pijler is van het nieuw beleid. Dit type effecten van de transitie is nog niet duidelijk in beeld.

Dit programma heeft – meer dan andere beleidsprogramma’s – prestaties en maatschappelijke effecten geformuleerd die tegenstrijdig overkomen, op secundaire aannames lijken te zijn gebaseerd of onvoldoende duidelijk maken wat precies de bijdrage is van de gemeente. Hieronder enkele voorbeelden. De doelstelling ‘het aantal huisverboden moet omhoog’ is voor de burger niet te begrijpen, logischerwijs zou dit omlaag moeten.

Bij de doelstelling ‘Afname huiselijk geweld’ blijkt dat het aantal meldingen aanzienlijk is gestegen. De gemiddelde lezer zou denken dat dit niet goed is, maar het omgekeerde is het geval, want als indicator is gekozen dat het aantal hulpvragen huiselijk geweld omhoog moet. De toename wordt geweten aan meer bewustwording en meldingsbereidheid, maar er wordt geen relatie gelegd met de frequentie van optreden van huishoudelijk geweld (3.3 *Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen*).

Op sommige terreinen kan de gemeente slechts voorwaardenscheppend zijn, maar dit komt in de gekozen indicatoren onvoldoende tot uiting. Bijvoorbeeld kan de conclusie niet één op één worden getrokken dat de veiligheid bij de inzet van vrijwilligers groter is geworden doordat de gemeente de VOG vergoedt (3.1 *Sociale samenhang en diversiteit*).

Hetzelfde geldt ten aanzien van Loket Haarlem. Loket Haarlem is een laagdrempelige voorziening voor informatie en advies (3.2 *Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking*). De gemeente constateert dat het Loket beter wordt gebruikt dan voorgaande jaren, het aantal klantcontacten is namelijk met ruim 1.000 toegenomen. De Rekenkamercommissie merkt op dat de toename van het aantal klantcontacten geen directe relatie heeft met het functioneren van het Loket. De toename is het gevolg van zowel vragen over de veranderingen in het sociaal domein als door de huidige economische situatie.

Het onderdeel ‘Publieke gezondheid (3.4) kent voor ‘Wat hebben we er voor gedaan?’ geen enkele effectmonitor. Het percentage Haarlemmers dat de eigen gezondheid (zeer) goed noemt is voor het eerst sinds 2009 2% gedaald, daarvoor was het constant 78%. Dit is opmerkelijk, maar het wordt niet duidelijk door de groene smiley.

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

Programma 4 (Jeugd, Onderwijs en Sport) heeft alle doelen gerealiseerd en 91% compleet gerealiseerde prestaties en scoort hiermee bovengemiddeld vergeleken met de andere programma's. Bij de realisatiewaarden zijn er 3 velden niet ingevuld omdat de gegevens nog niet beschikbaar waren.

In dit programma zijn de doelen en indicatoren vaker niet één op één door te vertalen.

Het doel 'meer participatie jeugdigen in de stad' (4.1 *Voorzieningen en zorg voor de jeugd*) laat zich niet één op één doorvertalen naar de effectindicator "Haarlemmers zijn (zeer) tevreden over voorzieningen voor jongeren in de buurt". In antwoord geeft de gemeente aan dat er geen indicator beschikbaar is en zal bezien of er een meer geschikte effectindicator kan worden gekozen.

De effectindicator "Haarlemmers zijn (zeer) tevreden over voorzieningen voor jongeren in de buurt" is net als het vorige jaar op 40% gesteld als streefwaarde, maar wederom niet gehaald. In 2014 is de realisatie 32%. Dit is beter dan 2013 waarin dit was gedaald naar 29%. De vraag blijft nog steeds of deze streefwaarde reëel is. In antwoord op vragen van de RKC geeft de gemeente aan dat de streefwaarde te ambitieus is en zal worden aangepast bij de programmabegroting 2016.

Voor de Sport (4.3) wordt als prestatie-indicator het aantal combinatiefunctionarissen genoemd. Dat aantal is in 2014 toegenomen. De Rekenkamercommissie meent dat deze indicator niet geschikt is als toetsing van doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Deze opmerking is vorig jaar ook al gemaakt.

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

De hoofdcoördinatoren van het college in dit programma is het inspelen op maatschappelijke initiatieven, participatie & inspraak en gebiedsgericht werken.

Er zijn een viertal pilots gestart die erop gericht zijn om de maatschappelijke initiatieven tot volledige ontplooiing te laten komen en nieuwe samenwerkingsvormen bevorderen. Aangezien deze pilots eind 2014 zijn vastgesteld, is het helaas nog niet mogelijk om de effecten ervan te zien.

Slechts 17% van de Haarlemmers is van mening dat hun buurt er afgelopen jaar op vooruit is gegaan. Een mogelijke verklaring is volgens het college te vinden in de bezuiniging op het dagelijks onderhoud in 2013 en 2014.

In 2014 is voor de eerste keer een gebiedsopgave per gebied gemaakt en vastgesteld in het college. Ook is er ingezet op wijkcontracten, met name in Schalkwijk, Leidsebuurt en het Vondelkwartier. Dit lijkt wel enigszins willekeurig, het is op verzoek van een wijk(raad). Uit het jaarverslag is ook nog niet duidelijk op te maken wat er nu precies gedaan wordt aan de omslag die gebiedsgericht werken met zich meebrengt in de ambtelijke organisatie en daarbuiten. Van de gebiedsopgaven is ook niets terug te vinden in het jaarverslag dat geheel is gecategoriseerd naar onderwerp.

Wat betreft de stedelijke vernieuwing kan geconstateerd worden dat er stevig aan de weg is getimmerd met ontwikkeling in nagenoeg alle delen van de stad. Er zijn 600 nieuwe woningen opgeleverd. De gemeente heeft hierbij de prestatie-indicator 'regisseren integrale gebiedsgerichte stedelijke vernieuwing'. Het is niet altijd duidelijk wat de rol van de gemeente is geweest, in welke mate er regie is gevoerd, in de ontwikkelingen.

Haarlem blijft een op allerlei gebieden aantrekkelijke woonstad en Haarlemmers zijn onveranderd positief over hun eigen huis. De doorstroming op de huizenmarkt is echter verder verslechterd, de gemiddelde zoekduur voor woningzoekenden in de sociale huursector is gestegen tot 5,9 jaar in 2014 (5,5 jaar in 2013). Ook de huisvesting van vergunninghouders blijft achter.

Positief is dat de positie van de starters op de koopmarkt verder is verbeterd en er voldoende budget is om aan de vraag naar startersleningen te voldoen. Dat geeft aan dat het gemeentelijk systeem van de starterslening goed functioneert, hoewel het de vraag is hoe gezond het systeem is voor een mogelijk in de toekomst aantrekkende vraag.

Ook verhuisden meer mensen met een verhuisindicatie vanuit de Wmo naar een passende woning. Het is onduidelijk of dit te maken heeft met gemeentelijk beleid of met meer geïndiceerden. Ook hiervoor geldt dat de gemeente duidelijker zou kunnen communiceren wat er door anderen is gedaan en wat exact door de actieve inzet van de gemeente is bereikt.

Er zijn ook verschillende acties ondernomen om de huizenvoorraad duurzamer te maken, bijvoorbeeld door het netwerk van de Energiepioniers, 30 duurzaamheidsleningen en het verbinden van burgerinitiatieven op het gebied van duurzaamheid.

Het programma sluit met een nadelig saldo van € 6,7 mln. Dat is € 600.000 voordeliger dan geraamd bij de meest recente begrotingswijziging.

De effectindicator ‘toename woningvoorraad’ beschrijft dat er in 2014, 600 nieuwe woningen zijn gerealiseerd, waarvan 34% behoort tot de categorie sociale woning. Bij deze analyse worden de begrippen sociale woning en sociale huurwoning door elkaar gebruikt. Dit scheidt verwarring.

Bij de indicator *minimum aantal betaalbare sociale huurwoningen* is niet duidelijk dat het gaat om woningen die in het bezit zijn van corporaties, zo blijkt uit de begroting 2014. Uit antwoorden op eerdere vragen vanuit de raad blijkt dat op 1 januari 2014 door de corporaties ruim 22.000 sociale huurwoningen werden aangeboden. Het exacte aantal sociale huurwoningen van particulieren werd geschat op ruim 4300.

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

Het verschil met het begrote budget is voor wat betreft de lasten minimaal. De financiële voorspelbaarheid voor dit programma is aanmerkelijk. Voor het programma is een budget van € 1,6 mln. beschikbaar, baten waren niet begroot maar bedragen toch bijna twee ton. Dit komt door bronnen van buiten de gemeente zoals provinciale subsidies. Het is verstandig beleid om dergelijke “meevallers” niet op te nemen in de primaire begroting.

Voor dit programma is de beoordeling van de indicatoren (het smiley systeem) niet transparant. Dit komt omdat de doelen in algemene termen zijn geformuleerd en tegelijk ambitieus en veelomvattend zijn gesteld, waartegenover relatief geringe prestaties staan. Doel en de daartoe te leveren prestatie staan in dit hoofdstuk te vaak niet in relatie staan tot het beschikbare budget. Het meest markante voorbeeld is het doel dat is geformuleerd als “het bereiken van een hoogwaardig een concurrerend ondernemersklimaat”. De enige prestatie die daarvoor is verricht is het oprichten van een digipanel van ondernemers. Uitkomsten van vragen aan dit digipanel zijn niet beschikbaar, er zijn geen metingen van de mening van ondernemers over het ondernemingsklimaat en het is de Rekenkamercommissie niet duidelijk hoe het oprichten van een digipanel een doel op zich is, evenmin hoe dat rechtstreeks bijdraagt aan een hoogwaardig ondernemersklimaat.

Bij cultuur en historisch erfgoed is er eveneens een wezenlijk verschil tussen de doelen zoals die zijn geformuleerd en de geleverde prestaties. Het doel met betrekking tot dit programmaonderdeel is bezuinigen met behoud van het gevarieerde aanbod. Dit doel staat echter niet in het jaarverslag geformuleerd. Bovendien is het voor de inzichtelijkheid van het jaarverslag aan te bevelen dat de voorgenomen bezuinigen per programmadeel als doel worden opgenomen en als prestatie het wel of niet realiseren van de bezuinigen. Nu zijn de doelen en de genoemde prestaties in verhullend taalgebruik opgesteld.

De verwoorde doelen hebben ook bij Toerisme onvoldoende verband met de geleverde prestaties. Zo is als doel geformuleerd behoud van een kwalitatief evenementenaanbod. Het eigenlijke doel was echter bezuinigen op de evenementen manager met behoud van het aanbod van evenementen.

Het aantal toeristische dagbezoekers in Haarlem in Haarlem is zeer licht gestegen. Daartegenover wordt gesteld dat het aantal buitenlandse dagtoeristen in de regio met 30% is toegenomen. De regio is echter het gehele MRA gebied buiten Amsterdam. Blijkbaar heeft die stijging niet betrekking op Haarlem.

### *Programma 7 - Werk en Inkomen*

Werk en Inkomen is een onderdeel van het sociaal domein. De raad heeft bij de meerjarenbegroting 2015-2019 besloten dat er een (financieel) hek komt om het sociaal domein. Meevallers komen ten goede aan de reserve sociaal domein. Tevens is tijdens de begrotingsbehandeling besloten om de reserve WWB-domein te maximeren op € 5.1 mln. De logische conclusie is dan dat het overschot op de WWB van in totaal € 2.8 mln. aan de reserve sociaal domein wordt toegevoegd.

Het overschot is echter in eerste instantie toegevoegd aan de reserve WWB. Het grootste deel daarvan, namelijk € 1.8 mln. is echter vervolgens toegevoegd aan het rekeningresultaat. In de toelichting staat dat deze meevaller te danken is aan het bevorderen van de uitstroom en aan een adequaat terugvorderingsbeleid.

Het grote verschil van € 8.5 mln. in baten tussen de primaire en bijgestelde begroting valt op. Dit verschil wordt in het jaarverslag niet toegelicht. Merkwaardig is in dit verband de stelling dat alle Haarlemmers die in 2014 recht hadden op inkomensondersteuning die ook hebben gekregen. Dit is een uitspraak die in het jaarverslag niet wordt onderbouwd.

Bovendien krijgt maar 75% van alle Haarlemmers die dit recht bezitten de bijstand toegekend binnen de wettelijke termijn van 8 weken. De overige 25% krijgt die later alsnog, onder meer op verzoek van medewerkers van de afdeling zelf.

Voor de raad is het zonder nadere gegevens onmogelijk na te gaan hoe foutloos de dienstverlening aan financieel kwetsbare Haarlemmers is. Er zijn geen gegevens beschikbaar met betrekking tot het oordeel van de cliënten zelf over de geleverde dienstverlening. Evenmin zijn gegevens opgenomen over het aantal bezwaren dat tegen afwijzingen van uitkeringsaanvragen is ingediend.

Het door het Rijk toegekende budget voor de uitvoering van de WWB kent al jaren een stelselmatige onderuitputting. Een mogelijkheid is dat het aan Haarlem toegekende budget in vergelijking tot andere gemeenten onevenredig hoog is. Een andere mogelijkheid is dat Haarlem een relatief streng uitkeringsbeleid voert.

Het overgrote deel van de positieve saldi met betrekking tot werk en participatie (€ 1.361K) en met betrekking tot het minimabeleid (€ 531K) wordt met ingang van 2015 vrijwel geheel aan de reserve sociaal domein toegevoegd.

Voor wat betreft werk en participatie valt het lage aantal gestarte BBZ trajecten nieuwe ondernemers op (14). De bij de begrotingsbehandeling aangenomen motie om dit aantal drastisch te verhogen zal in 2015 moeten worden uitgevoerd.

Het college hanteert met betrekking tot de wettelijke voorgeschreven wachttijd in de schuldhulpverlening een andere definitie dan de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken, de NVVK. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) staat de volgende tekst (art. 4 lid1): “*Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld*”.

Volgens het college wordt met een verwijzing naar Humanitas binnen vier weken aan dit wettelijk voorschrift voldaan. Volgens de NVVK wordt met “het eerste gesprek” het intakegesprek bedoeld. Volgens deze definitie overschrijdt de gemeente de wettelijke termijn met 1 tot 3 maanden. De RKC verwijst voor verdere informatie naar de quickscan Schulddienstverlening Haarlem die zij begin 2015 heeft uitgevoerd.

In 2014 is ten opzichte van de bijgestelde begroting een besparing gerealiseerd van € 221.000 door een grotere inzet van eigen medewerkers en een lagere externe inhuur.

### *Programma 8 - Bereikbaarheid en Mobiliteit*

Haarlemmers beoordelen de bereikbaarheid van de (binnen)stad en de verkeersveiligheid steeds beter. En dat is opvallend als je kijkt naar de acties die niet zijn uitgevoerd of gedeeltelijk zijn uitgevoerd, zoals het dynamisch verkeersmanagement, de verkenning modernisering van straatparkeren en het opstellen van een Fietsparkeernota.

Er wordt gewerkt aan het opschroeven van het aantal fietsparkeerplaatsen. Dit gebeurt echter vooral in het centrum (Jacobijnestraat, Botermarkt, start Stationsstalling), waar de tevredenheid van Haarlemmers over fietsvoorzieningen in hun buurt juist licht terugliep in 2015.

Ook was er aandacht voor de fietsveiligheid. De registratie van verkeersongevallen is niet actueel omdat er geen geschikt systeem is dat toont waar zich de meeste ongevallen voordoen. Door de beperkte registratie van verkeersongevallen kunnen geen trends in verkeersveiligheid gemeten worden en de zogenaamde black spots aangewezen worden. Bij de behandeling van de kadernota (juni 2014) heeft het college aangegeven dat locaties voor veiligheidsrisico's op alternatieve manier in kaart worden gebracht, zodat door ‘*expert judgment*’ duidelijk wordt welke locaties moeten worden aangepakt. De Rekenkamercommissie constateert dat het jaarverslag hierover niets toelicht, en zich beperkt tot de klinische bekende constatering dat er geen landelijk systeem meer is voor het bepalen van black spots.

De investeringen in het OV waren in 2014 beperkt. Wat betreft parkeren zijn de voornemens maar beperkt uitgevoerd. Het aantal garageparkeerplaatsen is wel volgens planning uitgevoerd, maar de doelstelling om de parkeergarages meer gevuld te krijgen is niet gerealiseerd.

Het programma Bereikbaarheid en Mobiliteit sluit met een voordelig saldo van €4,5 mln. Dit is €400.000 voordeliger dan geraamd. Dit komt grotendeels doordat de parkeeropbrengsten de primaire begroting benaderen. Dit ondanks de tussentijdse neerwaartse bijstelling toen het erop leek dat de verhoging van de parkeeropbrengsten als gevolg van de hogere straatparkeertarieven beperkter zou zijn dan bij het opstellen van de begroting voor 2014.

### *Programma 9 - Kwaliteit Fysieke Leefomgeving*

De trend van een steeds toenemende CO<sup>2</sup> uitstoot lijkt volgens het jaarverslag gekeerd. Deze stelling wordt in het verslag zelf niet cijfermatig onderbouwd, maar desgevraagd wordt verwezen naar de CO<sup>2</sup> monitor 2013. De afname zou onder meer het gevolg zijn van het programma Haarlem Klimaat Neutraal.

De gemeente constateert dat de kwaliteit van de openbare ruimte relatief hoog is. Naar aanleiding van aanbevelingen van de RKC in 2005 is de forse achterstand van 10 jaar geleden ingelopen. De waardering voor de staat van het onderhoud is dan ook redelijk stabiel, al valt een dalende trend te bespeuren. Door compenserende maatregelen zijn een aantal projecten niet volgens planning uitgevoerd en dreigt opnieuw achterstand te ontstaan. De lagere uitgaven voor het onderhoud in de stad verklaren mogelijk de eerdergenoemde dalende trend, die met name bij het onderhoud van wegen en fietspaden en de kwaliteit van het groen zichtbaar is.



Bij alle centrale inkoop hebben duurzaamheidsoverwegingen volgens de gemeente een rol gespeeld. Hoewel het beleidsmatige kader te achterhalen is, blijft het lastig om uit het jaarverslag een beeld te krijgen van welke duurzaamheidsoverwegingen in het concrete geval welke rol hebben gespeeld.

Het jaarverslag lijkt tegenstrijdig te zijn op het punt van de eisen en adviezen voor milieuhinder. Op pagina 168 wordt vermeld dat door de afname van ontwikkelingsprojecten geen nieuwe eisen en adviezen voor milieuhinder konden worden opgesteld, terwijl op pagina 170 gesproken wordt over 6 projecten waar een milieu-advies is opgesteld.

De inboet (de jaarlijkse inplant na de kap van zieke/dode bomen) heeft niet plaatsgevonden. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het budget hiervoor is gebruikt voor werkzaamheden naar aanleiding van enkele zware stormen eind 2013. De inboet die stond gepland voor 2014 is doorgeschoven naar 2015. De renovatie van grootschalig groen was daarentegen fors hoger dan de streefwaarde.

Wat opvalt is dat een deel van het Programma Onderhoudswerken (het POW) niet is uitgevoerd door (onder meer) capaciteitsgebrek. Desgevraagd heeft de gemeente aangegeven dat met het steeds beter in regie werken, dit capaciteitsgebrek zal afnemen.

Het aantal emissies en rioolklachten is fors toegenomen. Dit zou veroorzaakt zijn door heftige regenval in de maanden juli en augustus. Uit het jaarverslag blijkt een achterstand in de realisatie van de doelstellingen in het basis rioleringsplan (BRP). Bovendien is er fors minder afgekoppeld van neerslag van wegen en daken dan de streefwaarde. Het is onduidelijk in hoeverre deze omstandigheden (ook) een rol hebben gespeeld bij de toename van de emissies.

Het aantal doorvaarten bij de Waarderbrug is verminderd. Dit zou te wijten zijn aan de economische omstandigheden.

De afvalscheiding is licht verbeterd en de hoeveel afval is iets verminderd. De tevredenheid van het onderhoud in de wijk met betrekking tot de straatreiniging is verbeterd. De onkruidbestrijding geschiedt inmiddels gifvrij, maar is daardoor veel arbeidsintensiever en dus duurder.

### *Programma 10 - Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen*

Vorig jaar merkte de RKC in het rapport ‘Wankel evenwicht’ het volgende op over de financiële positie en het –beleid van de gemeente Haarlem: *‘De gemeente Haarlem vaart in financieel opzicht scherp aan de wind. De gemeente moet constant de onbalans tussen baten en lasten op korte termijn oplossen door bij te sturen via lastenstijgingen en aanvullende bezuinigingen. Maar dit heeft een hoge prijs. Door de structurele tekorten raken de gemeentelijke reserves uitgeput, ze zijn gedaald met van €125 mln. (2010) naar €56 mln. (2013). In dezelfde periode is de schuldenlast toegenomen van €436 mln. (2010) naar €555 mln. (2013).’*

De rekenkamercommissie constateert met genoegen dat het sobere financiële beleid en de bezuinigingen van de afgelopen jaren, vruchten beginnen af te werpen. De jaarrekening 2014 is met een positief saldo afgesloten. Voorts is er sprake van een sluitende meerjarenbegroting. Hierbij tekent de Rekenkamercommissie wel aan dat het begrip sluitend voor het jaar 2016 een relatieve betekenis heeft, aangezien nog een taakstelling van bijna € 2 mln. ingevuld moet worden.

Ook de schuldpositie maakt een positieve ontwikkeling door. De netto schuld loopt terug van € 555 mln. in 2013 naar € 544 mln. in 2014. De schuldpositie is in absolute termen met € 11 mln. gedaald en de schuldratio is verbeterd van 122% in 2014 tegen 135% in 2013. Hierbij tekent de Rekenkamercommissie aan dat deze schuldreductie mede gerealiseerd kon worden door het achterwegen laten van geplande investeringen.

## Paragrafen

De (verplichte) paragrafen in het jaarverslag geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, gezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's. Het is de bedoeling dat de raad in de paragrafen de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken.

Het algemeen gedeelte beschrijft de financiële indicatoren van de gemeente. De set financiële indicatoren vloeit volgens de ambtelijke organisatie uit de beleidskaders zelf voort, en de BNG-norm voor de schuld-ratio.

De provincie houdt financieel toezicht op de gemeente. De provincie maakt in dit kader elk jaar een analyse van de financiële positie van de gemeente. De provincie heeft de financiële positie over 2014 als matig beoordeeld. Ook voor 2014 valt de gemeente Haarlem onder repressief toezicht (toezicht achteraf). Deze vorm van toezicht is het algemeen uitgangspunt.

Onderstaande de paragraaf-specifieke bevindingen, voor zover deze niet zijn besproken in het algemeen deel van dit rapport.

## Paragraaf 2 – Lokale Lasten

Van de 35 grote gemeenten is Haarlem van plaats tien in 2013 naar plaats zeven in 2014 gestegen, voor wat betreft de woonlasten (COELO-rapport 2014). Dat betekent dat zes grote gemeenten hogere woonlasten hebben dan Haarlem.

De gemeente Haarlem neemt een hoge plek in, op de ranglijst van gemeenten over de hoogte van de lokale lasten. In de Inleiding (3.1) en in deze paragraaf wordt aangegeven dat de gemeente Haarlem met de hoogte van de lokale lasten niet verder wil stijgen. Dit berust op de coalitie-afspraken uit het coalitieakkoord 2010 – 2014 dat de stijging van de woonlasten in Haarlem rond het gemiddelde van de 100.000+ gemeenten moet blijven.

De rekenkamercommissie constateert dat de ontwikkeling van de woonlasten gemonitord wordt op basis van de COELO-cijfers, maar dat er geen ambitie is geformuleerd over hoe de woonlasten zich in Haarlem moeten verhouden tot andere gemeenten

Naast doeluitkeringen van het Rijk en algemene uitkering uit het Gemeentefonds zijn gemeentelijke heffingen een belangrijke bron van inkomsten voor Haarlem. Er zijn 2 soorten:

- Rechten: hierbij is sprake van een tegenprestatie van de gemeente en kostendekkendheid mag niet meer zijn dan 100%;
- Belastingen: hierbij is er geen directe relatie met tegenprestatie van de gemeente.

Inmiddels worden in Haarlem de VNG-modellen integraal opgenomen in de programmabegroting en de programmarekening, zodat ook inzicht ontstaat in de kostendekkendheid. Vanaf 2014 zijn de afval- en rioolheffing 100% kostendekkend. Andere heffingen worden gefaseerd meer kostendekkend gemaakt.

Haarlem heeft de uitvoering van lokale heffingen nagenoeg volledig ondergebracht binnen een gemeenschappelijke regeling (GR), te weten Cocensus, door een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) af te sluiten. In 2014 zijn geen belangrijke wijzigingen geweest op de DVO. Cocensus heeft in 2014 vóór 1 maart 99% van de belastingplichtigen een aanslag opgelegd en dat is conform doelstelling (4% hoger dan in het DVO en dus wat dit betreft prima gepresteerd). 97% van de bedragen aan belastingen en rechten is

ingevorderd. Van de totaal in te vorderen bedragen aan belastingen en heffingen is ruim 97% ingevorderd.

De netto opbrengst hiervan bedraagt € 267.000 waarbij de nadelen van OZB (€ 258.000), naheffing parkeren (€ 137.000) en reclamebelasting (€ 50.000) opvallen. Opvallende voordelen zijn € 712.000 Parkeerbelasting (t.o.v. bijgestelde begroting) en toeristenbelasting (€ 93.000).

Kostendeckendheid rechten/heffingen:

Riolering	kostendeckend	102,7%
Afvalstoffenheffing	kostendeckend	99,5%
Vergunningen	Niet kostendeckend	38%
Wabo	Niet kostendeckend	45%
Leges Dienstverlening	Niet kostendeckend	61%
Begraven	Niet kostendeckend	59%
Haven	Niet kostendeckend	50% (is exclusief leges dus in feite ligt percentage iets hoger)
Markt	Niet kostendeckend	75%

Vergelijking Lokale heffingen 2013-2014:

2013		2014	
4696 bezwaren ingediend waarvan	2242 WOZ. Hiervan 1688 afgehandeld (75%)	3478 bezwaren ingediend waarvan:	1113 WOZ. Hiervan 906 afgehandeld (81%)
	2454 andere heffing soorten. Hiervan 2234 afgehandeld (91%).		2365 andere heffing soorten. Hiervan 2206 afgehandeld (93%)
4983 kwijtschelding verzoeken ingediend waarvan:	2113 geautomatiseerd kwijtscholden	5106 kwijtschelding verzoeken ingediend waarvan	2306 geautomatiseerd kwijtscholden
	Van de overige 2870 verzoeken zijn 2811 afgehandeld (98%)		Van de overige 2800 verzoeken zijn 2618 afgehandeld (94%)
	In 136 gevallen beroep aangetekend waarvan op 1 december 27 zijn afgehandeld.		In 163 gevallen beroep aangetekend waarvan op 1 december 56 zijn afgehandeld

*Paragraaf 4 - Onderhoud kapitaalgoederen*

Het College van B&W geeft aan dat tot 2012 de nadruk lag op het inhalen van onderhoudsachterstanden, daar waar het de kapitaalgoederen in de openbare ruimte betreft. Nu is de aandacht verschoven naar het vasthouden van het bereikte kwaliteitsniveau. Hiermee wordt dus het accent gelegd op dagelijks en klein onderhoud, gericht op waarde-behoud. Dit beleidsuitgangspunt suggereert dat dat de achterstanden zijn ingehaald en nu gekoerst wordt op het stabiliseren van het kwaliteitsniveau.

De rekenkamercommissie kan dit rijmen met de constatering dat de onderhoudsachterstand in 2014 opgelopen is tot € 39,3 mln. ten opzichte van een bedrag van € 38,8 mln. het jaar daarvoor. De rekenkamercommissie vraagt zich af of het verlagen van het gemiddelde onderhoudsniveau in deze omstandigheid niet zal leiden tot grotere onderhoudsachterstanden.

Voor de wegen geldt dat vanaf 2013 ligt meer accent op onderhoudsmaatregelen, gericht op een langere levensduur. Hierbij wordt niveau B als uitgangspunt genomen. Dit wil zeggen dat de kwaliteit van de wegen voldoende en functioneel moet zijn. Een uitzondering hierop zijn de buitengebieden, deze wegen worden minimaal op niveau C gehouden, waarbij het onderhoud sober is. De rekenkamercommissie vraagt zich af of niveau C voor de buitengebieden voldoende is, om kapitaalvernietiging te voorkomen.

Voor straatmeubilair is de kwaliteitsambitie B op de hoofdinfrastructuur, de parken en groengebieden, woonwijken en op de bedrijventerreinen. 'B' betekent dat het straatmeubilair functioneel en veilig in gebruik zijn.

### *Paragraaf 6 - Bedrijfsvoering*

De paragraaf bedrijfsvoering verantwoordt de organisatorische en beheersmatige ontwikkeling van de organisatie in 2014. De Rekenkamercommissie merkt op dat de organisatie groeit in het beheersen van de personeelsplanning en de personele lasten, inclusief de kosten van externe inhuur.

Navraag van de RKC bij de ambtelijke organisatie heeft meer inzicht opgeleverd over de verdere implementatie van SROI en duurzaamheid in de bedrijfsvoering.

De Rekenkamercommissie merkt op dat er geen inhoudelijke evaluatie / eindbeoordeling is opgenomen over het project Haarlem Presteert Beter. Geredeneerd vanuit de kernfunctie die het project de afgelopen twee jaren had binnen de verbetering van de bedrijfsvoering en vanwege de hoogte van de kosten die hiermee gemoeid waren, is de RKC van mening dat in deze paragraaf een gedegen verantwoording van dit project op zijn plaats was. Bij navraag van de RKC geeft de organisatie aan dat de RKC het eindverslag toegezonden zal krijgen als het 'door de directie is vastgesteld en het college in kennis is gesteld'. Hieraan is blijkbaar geen concrete planning verbonden.

### *Paragraaf 7 - Verbonden partijen en subsidies*

De paragraaf Verbonden Partijen en Subsidies geeft een inzichtelijk overzicht van formele verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen. Het risico-geclassificeerde toezicht is verder ontwikkeld in 2014.

In januari 2015 heeft de raad de kaderstellende nota 'Verbonden Partijen in Haarlem' vastgesteld. Hierin worden de verantwoordelijkheden en rollen van de raad en het college beschreven ten aanzien van het oprichten van een verbonden partij. De Rekenkamercommissie is blij met de ontwikkelingen die de kaderstellende rol van de raad ten opzichte van verbonden partijen vastlegt. De RKC concludeert nog ruimte om ook de controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen en andere regionale samenwerkingsverbanden aan te scherpen.

De RKC heeft in 2014 aan de raad de aanbeveling gedaan dat het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uitbrengt. De transitie in het sociale domein resulteert in de toename van samenwerkingsrelaties met andere gemeenten waarbij Haarlem een bestuurlijk en financieel belang heeft. Een verantwoordingsnota vindt de RKC ook vanuit dit perspectief van belang voor inzicht in het toezicht op de verbonden partijen.

Het college heeft in eerste instantie deze aanbeveling van de RKC niet overgenomen. De raad heeft echter deze aanbeveling wel overgenomen, maar medio 2015 is hieraan nog geen invulling gegeven.

### *Paragraaf 8 - Grond- en vastgoedbeleid*

De kwaliteit en de inzichtelijkheid van het hoofdstuk Grondbeleid is sterk toegenomen ten opzichte van de jaarrekening 2013. Tevens heeft de RKC de indruk dat voorzichtiger is begroot. Mogelijke risico's zijn voldoende in kaart gebracht. Kortom, de grondexploitaties lijken onder controle.

De lasten zijn in 2014 met € 8 mln. toegenomen, terwijl de baten met bijna € 7 mln. zijn gestegen. Het negatief saldo bedraagt dus € 1,1 mln. De stand voorziening verliezen bedroeg eind 2013 € 21.273 en ultimo 2014 € 24.223. Dit is een toename van € 3 mln.

Het verschil tussen het negatief saldo en de toename van de voorziening toekomstige verliezen is te verklaren uit de boekhoudkundige regels die het BBV voorschrijft.

De RKC adviseert het college om de uitgangspunten van het grondbeleid (zoals weergegeven in de nota Grondbeleid 2013) opnieuw in de raadscommissie ter discussie te stellen om te peilen in hoeverre er behoefte is aan bijstelling. Een zakelijke benadering staat daarbij voor de RKC voorop.

### *Paragraaf 9 - Sociaal domein*

In de paragraaf Sociaal domein van de programmabegroting 2014 is als enige kader opgenomen het transitiebudget. Verder verwijst de paragraaf naar de Nota Uitwerking doelen en effecten sociaal domein waarin een matrix zou zijn opgenomen met de maatschappelijke doelen en effecten binnen het sociaal domein. De gemeenteraad heeft deze nota en matrix ontvangen, maar deze zijn niet vastgesteld en daarmee geen onderdeel van het begrotingskader.

Het was in het kader van transparante verantwoording beter geweest als de nota was ondergebracht binnen de begroting.

De paragraaf geeft een overzicht van de beleidsontwikkeling sociaal domein in 2014. Het tempo van de decentralisaties zal er debet aan zijn dat er in het jaarverslag uitvoerig wordt ingegaan op ontwikkelingen die niet aan de orde kwamen in de programmabegroting.

Net zoals bij de begroting is het jammer dat in jaarverslag geen enkel inzicht geeft in de doelen en effecten van het sociaal domein. Raadsleden en externe geïnteresseerden worden daarvoor verwezen naar een beleidsnota.

Wat opvalt, is de summiere verantwoording van het transitiebudget. In het kader van de integrale verantwoording aan de gemeenteraad is deze paragraaf de juiste plek voor een transparante verantwoording van het budget dat is opgenomen in de programmabegroting. De beleidsnota Subsidieverstrekking basisinfrastructuur 1 juli 2014 – 31 december 2015 (2014/145064) is hiervoor niet het geschikte instrument.

