

Reactie van het College op het Verslag van het onderzoek van de RKC naar jaarstukken 2016

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft naar aanleiding van haar onderzoek naar de Jaarstukken 2016 (jaarrekening en jaarverslag) een concept rapport opgesteld. Bij het opstellen van dit verslag heeft de RKC zich in eerste instantie gebaseerd op eigen onderzoek en op antwoorden op schriftelijke vragen aan ambtenaren. Het Verslag van bevindingen van de accountant en een gesprek met de wethouder Financiën en met de controlerend accountant zal pas in later stadium plaatsgevonden.

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. In de reactie van het college zal ingegaan worden op de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft gedaan.

2. Aanbevelingen rekenkamercommissie Jaarverslag 2016

De rekenkamercommissie doet in haar concept rapport vier aanbevelingen. Onderstaand wordt ingegaan op deze aanbevelingen.

1. Vergroten zicht op financiën

De begroting wordt in de loop van het jaar drie keer bijgesteld, voor het laatst in december. De realisaties worden beoordeeld door de stand van eind december te vergelijken met de laatst bijgestelde begroting. Voor een compleet beeld van de het financieel verloop moeten minimaal vijf documenten worden vergeleken (de begroting, drie rapportages met bijstellingen en het jaarverslag). Dit maakt het voor de raad lastig het financieel verloop te volgen en het geeft een vertekend beeld van de prestaties. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:

- a. Te analyseren wat de oorzaken of aanleidingen van de begrotingsbijstellingen van de afgelopen jaren zijn geweest.*
- b. Op basis van die analyse een voorstel te doen hoe het aantal bijstellingen kan worden beperkt tot de strikt noodzakelijke.*
- c. In het jaarverslag alle grote afwijkingen van de primaire begroting toe te lichten en digitaal een meer toegankelijke en integrale bijlage op te stellen waarin alle afwijkingen worden toegelicht.*

Reactie college op aanbeveling 1:

Het college heeft beoogd om in de website versie van het jaarverslag de ontwikkeling van het begrotingssaldo op beleidsveld niveau inzichtelijk te maken. Met deze keuze is direct per beleidsveld inzichtelijk wat de ontwikkeling van primaire begroting naar jaarrekening is. Met een integraal overzicht bestaat het risico dat het verband tussen het beleidsveld en de cijfers minder inzichtelijk wordt. Onderzocht zal worden of in de toekomst in het digitale verslag beide versies ontsloten kunnen worden.

- a. De aard en oorsprong van de begrotingsbijstellingen is divers:
 - o Bijstelling ingevolge rijksbeleid a.d.h.v. circulaire
 - o Voortschrijden inzicht naar aanleiding van de jaarrekening
 - o Bestemming rekeningresultaat

- Aanwenden van reserves ten behoeve van intensiveringen
- Autonome ontwikkelingen
- Onvoorzien zaken

Het met terugwerkende kracht analyseren van de oorzaken of aanleiding is een intensieve en tijdrovende exercitie waar het college de toegevoegde waarde beperkt van vindt. Wel wil zij onderzoeken hoe in de toekomst de classificatie naar de oorzaak of aanleiding geregistreerd kan worden om het inzicht van de raad te vergroten.

- b. Het aanpassen van de programmabegroting is voorbehouden aan de Raad. Het aantal bijstellingen kan dan ook niet zomaar beperkt worden zonder het bestaande kader aan te passen. Door het terugdringen van het aantal mutaties is de kans op begrotingsoverschrijdingen groter en bestaat het risico dat uitgave niet rechtmatig verantwoord kunnen worden.
- c. In het jaarverslag worden nu de mutatie per bestuurlijk P&C-product opgenomen en vervolgens zijn op de website versie de nadere details zichtbaar. Deze keuze is gemaakt op de aansluiting met de P&C –cyclus te kunnen borgen. Onderzocht zal worden op welke wijze invulling gegeven kan worden aan de aanbeveling van de Rekenkamercommissie.

2. **Meer aandacht voor het fysiek domein in het jaarverslag**

Programma 5 Beheer en Onderhoud is in financieel opzicht het meest omvangrijke programma en ook het programma waarvan de activiteiten door alle Haarlemmers in hun directe omgeving kunnen worden waargenomen. Over dit programma wordt relatief beknopt verslag gedaan, terwijl het zich bij uitstek leent om prestaties dichtbij de burger zichtbaar te maken.

De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:

- a. *In de begroting de afspraken over de beeldkwaliteit op wijkniveau te vermelden.*
- b. *In ieder geval in het gebiedsverslag op wijkniveau te rapporteren over effect- en prestatie-indicatoren en de resultaten op de beeldkwaliteit.*

Reactie college op aanbeveling 2:

- a. Het ambitieniveau is voor alle wijken buiten het centrum gelijk. Met de nota Visie en strategie beheer en onderhoud is per structuurgebied (woonwijk, winkelcentrum, industriegebied et cetera) een kwaliteitsniveau vastgesteld. Vanuit dat gegeven voegt het niet veel toe om voor iedere wijk individueel het zelfde ambitieniveau te vermelden in de begroting.
- b. Het is wel mogelijk om in de jaarrekening generiek én op wijkniveau aan te geven of sprake is van afwijkingen van het vastgestelde ambitieniveau. Over het detailniveau van deze informatie is nader overleg over. Daarbij moet sprake zijn van een afweging tussen enerzijds de benodigde inspanning en kosten om gedetailleerd te inventariseren en rapporteren, en anderzijds de sturingswaarde van dergelijke detailinformatie.

De effectindicator ‘Percentage Haarlemmers dat (zeer) tevreden is over het onderhoud van de openbare ruimte in hun wijk’ wordt in de Omnibus-enquête uitgevraagd. De mate van tevredenheid is inzichtelijk per stadsdeel, maar niet per wijk. Het is dus mogelijk om in het jaarverslag per stadsdeel aan te geven in hoeverre men tevreden is over het onderhoud van de openbare ruimte.

3. **Realistischer programmering van onderhoud kapitaal goederen**

De ontwikkelingen in de onderhoudsvoorraad 2017-2021 zijn niet stabiel en lijken ook met aanvullende informatie niet goed te kunnen worden verklaard. Er is twee jaren sprake van overprogrammering en vervolgens van onderprogrammering. Ook bestaat er achterstallig onderhoud bij vastgoed dat niet in de begroting is verwerkt. Dit brengt financiële risico's met zich mee.

De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:

- a. *Het onderhoud van kapitaalgoederen realistischer te plannen en budgetteren en resultaatgericht uit te voeren.*
- b. *Alle achterstallig onderhoud een financiële vertaling in de begroting te geven.*

Reactie college op aanbeveling 3:

- a. *Voor de eerste twee jaar zijn de plannen concreet de jaren daarna zijn de plannen minder concreet. Om groot onderhoud realistischer te plannen en budgetteren is het nodig om in de eerste jaren na het lopende begrotingsjaar een overprogrammering toe te passen. In de praktijk blijken er altijd projecten te zijn die later dan gepland van start gaan. Daarmee verdwijnt een groot deel van de overprogrammering. Deze werken schuiven vervolgens in tijd door naar de jaren waarin nog sprake is van een onderprogrammering, waarmee ook die onderprogrammering afneemt. Daarnaast wordt toekomstige onderprogrammering ingevuld met gepland onderhoud aan het areaal dat de komende jaren wordt geïnventariseerd. Op die manier worden planningsbudgettering realistischer naarmate de jaren dichterbij komen.*
- b. *Zoals in de Programmabegroting 2017-2021 en het Jaarverslag 2016 aangekondigd wordt in de loop van 2017 gewerkt aan een vertaling van het Meerjaren Onderhoud Programma van het gemeentelijk vastgoed naar een systematiek die aansluit bij de rapportage over de onderhoudsvoorraad in de openbare ruimte. Hierna kan een financiële vertaling in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.*

4. Verbonden partijen IN de P&C documenten

Verbonden partijen zijn voor de gemeente een instrument (vaak een gemeenschappelijke regeling) om beleidsdoelen te realiseren. Er is in 2016 een bedrag van bijna € 60 mln. mee gemoeid. In het jaarverslag wordt vaak niet duidelijk welke resultaten daaraan gekoppeld kunnen worden.

De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:

- a. *De verbonden partijen in de toelichtingen per programma te vermelden en de activiteiten van de verbonden partijen net als andere activiteiten als voorbeelden te gebruiken.*
- b. *De financiële belangen en resultaten beter en eenduidig toe te lichten.*

Reactie college op aanbeveling 4:

Het college legt in het jaarverslag verantwoording af per programma of beleidsveld. De doelen en prestatie in relatie tot het budget zijn daarbij de insteek van de verantwoording. Het instrument waarmee dit bereikt wordt is voor het jaarverslag van ondergeschikt belang.

- a. *Het college zal onderzoeken op welke wijze de toelichting per programma meer aansluit bij de wensen van de Rekenkamercommissie*
- b. *Er zal een harmonisatie en uniformeringsslag gemaakt worden voor de toelichting van de financiële belangen en resultaten van de verbonden partijen in het jaarverslag.*

Terugkerende aandachtspunten met nieuwe accenten

1. Risicomanagement

- a. *Alle negen risicocategorieën van de nota Risicomanagement (RKC 2014) toepassen. Met name de categorie milieu lijkt te ontbreken in de analyse.*
- b. *In een onderliggende rapportage moet bij alle risico's de analyse van oorzaak, kans en gevolg worden weergegeven.*
- c. *In een onderliggende rapportage ook aangeven welke beheersmaatregelen worden getroffen.*

Reactie college op terugkerend aandachtspunt 1:

- a. *De 9 risicocategorieën zoals weergegeven in (voorbeeld)model 2 in de nota Risicomanagement (2014) zijn niet de risicocategorieën zoals nu gehanteerd in Haarlem. Om het*

risicomanagementproces handzaam en overzichtelijk te houden worden de vier risicogevolgcategorieën “Financieel”, “Imago”, “Tijd” en “Extra” gehanteerd. Dit betekent niet dat (bijvoorbeeld) milieurisico’s niet meer worden meegenomen in het risicomanagementproces. Risico’s met een gevolg voor het milieu kunnen in de categorie “Extra” ondergebracht worden. In het risicomanagementsysteem Naris wordt naast de risicogevolgcategorie ook een risicogebied ingevuld. Eén van de te kiezen (37) risicogebieden is “Milieu”. De risicogebieden zijn inzichtelijk in het overzicht van de risico’s, zoals gepubliceerd bij de Jaarrekening, opgenomen. Op dit moment zijn er (in tegenstelling tot in het verleden, bij bijvoorbeeld het Enschedécomplex) geen risico’s opgenomen die vallen onder het risicogebied “Milieu”. Het is daarbij belangrijk om te beseffen dat risico’s pas worden opgenomen in Naris wanneer deze onvoldoende gedekt worden binnen de normale bedrijfsvoering. Milieurisico’s vallen ook onder de scope van het risicomanagement.

- b. In 2016 is er aandacht besteedt aan het toevoegen van de onderbouwing van de oorzaak van het risico, in 2017 worden de onderbouwingen verder verbeterd.

Er wordt getracht de onderbouwing te verwerken in de omschrijving. Een exacte benadering van de kans (%) en het gevolg is niet mogelijk, het blijft een inschatting en daarmee een indicatie. Onderbouwingen van de kansen en gevolgen van de risico’s werden in 2016 enkel toegevoegd bij nieuw toegevoegde en/of gewijzigde risico’s. In 2017 worden ook de reeds bestaande ongewijzigde risico’s voorzien van een verbeterde onderbouwing. In sommige gevallen kan een gevolg wel worden onderbouwd als bijvoorbeeld een claim voor een exact bedrag is ingediend. Dan is dat bedrag uiteraard het maximale gevolg, de kans op voordoen blijft dan een inschatting..

- c. Wanneer beheersmaatregelen mogelijk zijn worden deze reeds inzichtelijk gemaakt in het bestand met (financiële) risico’s gepubliceerd tegelijkertijd met de Programmabegroting dan wel Jaarverslag. Externe risico’s liggen vaak buiten de invloedssfeer van de gemeente en hiervoor zijn niet altijd beheersmaatregelen te treffen.

2. **Smileys**

In vorige onderzoeken werd aandacht gevraagd voor de indeling. Mede als gevolg hiervan is de nuancering van geheel of grotendeels gerealiseerd toegevoegd en wordt onderscheid gemaakt tussen donker of lichtgroene smileys. Aanvullend hierop adviseert de rekenkamercommissie voortaan:

- a. *Oog te hebben voor het verband tussen smileys bij effecten en smileys bij de bijbehorende prestaties binnen één beleidsveld. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat de smiley bij het effect groen is terwijl de smileys van de bij behorende prestaties een andere (‘gemiddelde’) kleur hebben, of andersom.*
- b. *Eenduidige afspraken te maken over de wijze waarop wordt ingedeeld. Wordt de realisatiegraad bepaald aan de hand inhoudelijke resultaten, besteding van budget of afgeronde processtappen?*

Reactie college op terugkerend aandachtspunt 2:

Het college is het eens met de RKC dat een helder verband tussen effect/doel en prestaties van belang is. Bij het opstellen van de begroting worden inspanningen gepleegd om dit verband zo inzichtelijk mogelijk te maken. Echter niet altijd kunnen voor doelen dekkende prestaties aangegeven worden. Daarnaast worden niet alle going concern zaken opgenomen in de begroting. Het college wil bij de prestaties de belangrijkste noemen voor dat begrotingsjaar. Dat betekent niet dat er de genoemde prestaties de enige prestaties zijn die de gemeente uitvoert om het doel te behalen.

Het indelen naar vier in plaats van drie smileys is onder andere op verzoek van de werkgroep informatiewaarde. Daarbij is aangegeven dat bij het kiezen van de kleur van de smiley rekening gehouden moet worden met meerdere afwegingen: inhoudelijke aspecten, financiële aspecten, tijdsgebonden factoren en mogelijk politieke factoren. De RKC vraagt om eenduidige invulling. Het college is benieuwd hoe de raad de nieuwe smileys waardeert en zal daarop het proces voor volgend jaar aanscherpen.

3. **Indicatoren**

Zoveel mogelijk Haarlemse cijfers te destilleren uit de regiocijfers. Bijvoorbeeld wachttijden bij Woonservice in Haarlem (blz. 119) en stageplekken voor Haarlemse jongeren (blz. 63). Ook is het wenselijk dat alle cijfers die tot de dag van vaststelling van de jaarstukken in het college binnenkomen, worden meegenomen in het jaarverslag dat wordt aangeboden aan de raad. Nu staat er soms een p.m. voor cijfers die in het eerste kwartaal zouden binnenkomen.

Reactie college op terugkerend aandachtspunt 3:

Bij het opstellen van de Programmabegroting 2018 wordt gekeken welke regio cijfers op Haarlems niveau beschikbaar zijn. Zodra deze beschikbaar zijn, worden deze opgenomen.

Het college spant zich in om de laatst beschikbare gegevens op te nemen in het jaarverslag.

3. Afdoening aanbevelingen van de Rekenkamercommissie

De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zullen worden afgedaan via het proces Bestuurlijke Agenda Zaak. Dit betekent dat het onderwerp wordt gekoppeld aan een portefeuillehouder die bevoegd is om over de afdoening te beslissen. De afdoening wordt vervolgens geagendeerd voor behandeling in de commissie waarbij de RKC de raad adviseert of zij kan instemmen met de afdoening.