

Blik op gisteren met oog op morgen

*Rapport van de Rekenkamercommissie van de gemeenteraad Haarlem
over het onderzoek naar de jaarstukken 2005*

22 juni 2006

Inhoudsopgave

Samenvatting en Advies	3
1. Inleiding	7
2. Opmerkingen naar aanleiding van accountantsrapport	8
3. Bevindingen per sector	9
1. Publieksdienst	9
2. Maatschappelijke Ontwikkeling	12
3. Stadsbeheer	14
4. Stedelijke Ontwikkeling	17
5. Facilitaire Dienst	18
6. Brandweer & Ambulance	19
4. Algemene bevindingen	20
1. Vertraging bij het opstellen van de jaarstukken	20
2. De stand van zaken rond GFS/One World	22
3. Personeelsbeleid	23
4. Bezuinigingen	23
5. Informatiewaarde jaarstukken	24
6. Eerdere aanbevelingen	27
Bijlage 1: Overzicht vertraging totstandkoming jaarstukken 2005	
Bijlage 2: Opvolging aanbevelingen RKC 2004	

Samenvatting en Advies

Hoofdlijn rapport

De Rekenkamercommissie (RKC) onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De RKC stelt zich op de hoogte van het oordeel van de accountant over getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening en de problemen die de accountant heeft geconstateerd bij de controle van de jaarrekening.

In dit rapport wordt na de inleiding in hoofdstuk 2 kort stilgestaan bij het verslag van de accountant. Er worden naar aanleiding van het rapport vier thema's aan de orde gesteld die de RKC met name wil benadrukken. Dat is allereerst de slechte financiële situatie, waarbij wordt benadrukt dat de reserves volstrekt ontoereikend zijn. Vervolgens wordt aandacht gevraagd voor problemen rond de bedrijfsvoering, problemen bij de totstandkoming van de jaarstukken en voor, wat de accountant noemt, het meer zero-based maken van de begroting. Met dat laatste wordt bedoeld dat het af en toe wel zinnig is om opnieuw na te denken over het nut en de totstandkoming van een bepaald bedrag in plaats van op de automatische piloot in te vullen bedrag van vorig jaar + inflatiecorrectie.

In hoofdstuk 3 van het rapport wordt verslag uitgebracht van de gesprekken met de sectoren en de daarbij behorende bevindingen. Er zijn drie sectoren bezocht: de Publieksdienst (PD), de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en de sector Stadsbeheer (SB). Met drie andere is hoofdzakelijk schriftelijk gecorrespondeerd. In het rapport wordt voor elke sector ingegaan op (1) bedrijfsvoering, (2) personeel (3) afwijkingen van de rekening ten opzichte van de begroting, (4) informatiewaarde verslaglegging en (5) realisatie beleidsvoornemens. Voor wat betreft de bedrijfsvoering is over de hele linie een verbetering te zien, maar dat wil zeker nog niet zeggen dat het goed is. Het personeelsbeleid kan bij elke sector nog sterk worden verbeterd. De afwijkingen van de rekening ten opzichte van de begroting vallen mee. Daar moet overigens wel gelijk aan worden toegevoegd dat de laatste begrotingswijziging laat in het jaar gebeurt en dat tussendoor nog redelijk wat wordt gewijzigd. Bij de sector MO zit een behoorlijke tegenvaller (€ 6 ton) onder andere vanwege niet gerealiseerde bezuinigingen. Verder schiet de informatie op verschillende punten te kort. In het rapport zijn bij alle sectoren voorbeelden te vinden van informatie die ontbreekt of waardevoller zou moeten zijn. Meer aandacht voor "realisatie beleidsvoornemens" (het laatste algemene thema) past in de filosofie van de nieuwe RKC om in het licht van haar primaire taak (onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid) naast controle van de organisatie meer aandacht te schenken aan controle van de resultaten. In dit eerste onderzoek van de nieuwe RKC zijn de beleidsanalyses nog bescheiden. Toch laten ze al wel iets zien van de wijze waarop wij in de komende jaren te werk zullen gaan. De resultaten - zeker die bij de sector MO - maken duidelijk dat het ook zinvol is om de komende jaren dit type onderzoek meer en meer diepgaand te doen. Gevraagd naar de verantwoording van drie projectsubsidies kan de sector slechts voor één daarvan informatie produceren waaruit enig inzicht blijkt in de mate waarin een bepaalde doelstelling wordt gerealiseerd.

Tot slot van het rapport wordt in hoofdstuk 4 nog ingegaan op een aantal algemene thema's. Dat is allereerst het thema 'proces opstellen jaarstukken'. Er wordt uitgebreid ingegaan op mogelijke verklaringen van de vertragingen dit jaar. De algemene conclusie is dat de regie en de samenhang in de processen ontbreekt. In de sectoren zijn de taken redelijk gedaan, maar dat betekent niet dat de klus daarmee geklaard was. Het geheel bleek heel wat meer werk dan een optelsom der delen. Een volgend onderdeel is het algemene thema financieel systeem GFS/One World. Daarbij worden ervaringen van de verschillende sectoren op een rijtje gezet, waaruit blijkt dat er nog steeds de nodige problemen bestaan. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het personeelsbeleid, waarin bevindingen van het onderzoek bij de sectoren worden samengevat. Dit leidt tot de conclusie dat het personeelsbeleid een stuk professioneler kan en moet. Een derde thema wordt gevormd door de bezuinigingsoperaties. In 2005 is gestart met een aantal grote bezuinigingen die in de komende jaren

nog verder worden doorgevoerd. De RKC heeft enige zorg over de vraag of de door de raad vastgestelde bezuinigingen wel haalbaar zullen blijken te zijn. Het laatste algemene thema is de informatiewaarde van het jaarverslag. De RKC besteedt hier elk jaar veel tijd aan omdat de mogelijkheden van de raad om adequaat controle uit te oefenen staat of valt met de kwaliteit van de informatie in de jaarstukken. Ook dit jaar blijkt er behoorlijk wat aan te merken op de informatiewaarde. Tot slot wordt ook nog ingegaan op de stand van zaken rond de aanbevelingen van vorig jaar, waarbij geconstateerd moet worden dat bij aanbevelingen waarvan gezegd is dat ze opgevolgd zijn, in de praktijk de resultaten niet altijd waarneembaar zijn.

Samenvatting aanbevelingen

De aanbevelingen die in het rapport zijn te vinden worden hieronder samengevat. De aanbevelingen zijn zoveel mogelijk concernbreed geformuleerd. Dat betekent dat sommige aanbevelingen die voortkomen uit onderzoek bij een sector in deze samenvatting algemener zijn omschreven. Naast deze algemene aanbevelingen is ook nog een beperkt aantal sectorspecifieke aanbevelingen te vinden.

Algemeen

Vertraging jaarstukken

- De RKC concludeert dat er op verschillende plekken in de organisatie (SB, SO) initiatieven bestaan om tussentijds administraties af te sluiten en zo de jaarverslaglegging vlotter te laten verlopen. De RKC beveelt aan om deze initiatieven onder centrale regie van de sector CS uit te voeren en zo al voor 2006 een gemeentebrede verbetering van het systeem en werkwijze voor de jaarstukken te komen.
- De aanbeveling die de RKC vorig jaar heeft gedaan aangaande het tegengaan van vertraging bij de totstandkoming van de jaarrekening is niet opgevolgd door het college. De RKC herhaalt deze aanbeveling onder toevoeging van de opmerking dat volgend jaar door de RKC pas een aanvang zal worden genomen met de controle van de jaarstukken wanneer deze in definitieve vorm en vergezeld van een definitief verslag van bevindingen van de accountant door de RKC zijn ontvangen.

GFS/OneWorld

- De RKC vindt het teleurstellend dat het niet mogelijk blijkt te zijn een voor de sector PD noodzakelijke applicatie te ontwikkelen in GFS/OneWorld. Een dergelijk zogenaamd extracomptabel systeem zal namelijk de bedrijfsvoering verder compliceren. De RKC adviseert daarom intensiever te onderzoeken of het niet toch mogelijk is de oplossing binnen GFS/OneWorld te realiseren.
- De RKC concludeert dat het financiële systeem gemeentebreed nog de nodige tekortkomingen vertoont. De RKC beveelt daarom aan om de problemen systematisch te inventariseren en vervolgens een actieplan te maken om samen met de leverancier er zo snel mogelijk voor te zorgen dat het systeem werkt zoals het moet werken.

Personeel

- Bij de gesprekken met de sectoren heeft de RKC niet de indruk gekregen dat personeelsbeleid de hoogste prioriteit heeft. De RKC adviseert om op centraal niveau het personeelsbeleid aan te scherpen en een actieplan te maken dat sectoren aanspoort en ondersteunt om systematisch jaargesprekken en beoordelingsgesprekken te voeren met de medewerkers en het ziekteverzuim terug te dringen.

Bezuinigingen

- Gegeven de door de raad vastgestelde taakstelling acht de RKC het belangrijk dat verzelfstandiging niet als een waarde op zich gaat worden beschouwd, maar dat het doel ook in de gaten wordt gehouden. De RKC beveelt daarom aan dat vooraf wordt getoetst of de afslankingsoperaties c.q. verzelfstandigingen wel het beoogde effect zullen hebben, en dat dit lopende de uitvoering wordt geëvalueerd.
- Gesubsidieerde organisaties als het MZK, Radius en SSH hebben vaak geen of onvoldoende vermogen om zelf de onkosten van bezuinigingsoperaties te dekken. De kans is daarom groot dat

de beoogde bezuinigingen niet worden gerealiseerd of dat het voortbestaan van de betrokken organisaties in gevaar komen. De RKC beveelt daarom aan om het toezicht op de implementatie van de bezuinigingen bij gesubsidieerde organisaties en de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties te verscherpen en een nieuwe realistische doelen te stellen inzake de gewenste bezuinigingen.

Informatiewaarde jaarstukken

- De RKC vindt het jaarverslag te eenzijdig gericht op het benadrukken van de positieve resultaten. De RKC beveelt daarom aan de toonzetting van het jaarverslag evenwichtiger te maken.
- De RKC constateert dat de informatiewaarde van de jaarstukken nog steeds tekort schiet, en beveelt aan te zorgen voor verbetering op alle in paragraaf 4.5 genoemde aspecten.

Opvolging aanbevelingen

- De RKC vindt dat het college soms te "losjes" om gaat met door de raad overgenomen aanbevelingen. Daarom beveelt de RKC aan om van elke aanbeveling concreet, met een tijdpad en onderbouwd aan te geven op welke wijze daarmee zal worden omgegaan. De RKC zal in de toekomst strikter en frequenter dan nu het geval is toezien of het college zich vervolgens ook houdt aan toezeggingen naar aanleiding van de aanbevelingen.

Inzet accountant

- De RKC stelt vast dat het gereedmaken van de jaarstukken ook dit jaar heeft geleid tot een aanzienlijke hoeveelheid meerwerk voor de accountant. De RKC beveelt aan om externe ondersteuning bij het gereedmaken van de jaarstukken voor controle niet door de eigen accountant te laten uitvoeren die immers dat werk ook weer moet controleren.

Accountantsrapport

- Om de voortvarendheid bij de uitvoering van de aanbevelingen van de accountant te stimuleren, beveelt de RKC aan om een plan van aanpak te maken met concrete en realistische afspraken over wat er op welk moment op welke manier kan worden gerealiseerd en wanneer vervolgens over één en ander door het college aan de raad zal worden gerapporteerd.
- De RKC onderstreept de aanbeveling van de accountant om een precieze kwantitatieve inschatting te maken van de risico's om voortaan de norm voor de reserve te kunnen koppelen aan de omvang van de risico's.

Bedrijfsvoering

- De RKC constateert dat verbetering van de controle op de bedrijfsvoeringprocessen en de versterking van het zelfcontrolerend vermogen voor de accountant nog steeds een topprioriteit is. De RKC beveelt aan om voor de bedrijfsvoering een plan van aanpak te maken met concrete en realistische afspraken over wat er het komende jaar aan de bedrijfsvoering kan worden verbeterd op het niveau van het concern en in de verschillende sectoren.

Begrotingssystematiek

- De RKC concludeert dat de gehanteerde begrotingssystematiek ertoe leidt dat er in sommige gevallen geen reëel verband bestaat tussen begroting en werkelijkheid. De RKC is van oordeel dat meer "zero-based" denken niet alleen zal leiden tot een reëlere begroting, maar dat het ook de diepgang van de analyses in het jaarverslag sterk kan vergroten. De RKC beveelt aan om door concernfinanciën te laten nagaan of, waar en op welke manier het mogelijk is om op dit punt meer flexibiliteit in te bouwen. Speciale aandacht zou daarbij kunnen uitgaan naar de sector PD.

Per sector

Publieksdienst

- De RKC concludeert dat de doelstellingen rond het gebruik van internet als serviceloket voor de Haarlemse burgers niet erg concreet zijn gemaakt. De RKC beveelt aan om het gebruik van internet voor dienstverlening voortvarend aan te pakken en daar concrete en realistische doelstellingen voor te formuleren.
- De RKC vindt de aanpak van de sector PD op het punt van reïntegratie - zeker gegeven het feit dat reïntegratie een essentieel onderdeel is van de nieuwe Wet Werk en Bijstand - nog te weinig doortastend. De RKC zou willen aanbevelen om de reïntegratie voortvarend aan te pakken, concrete en realistische streefcijfers te formuleren en over de voortgang te rapporteren.

Maatschappelijke Ontwikkeling

- De RKC constateert dat de dossiervorming met betrekking tot het personeelsbeleid te wensen overlaat. De RKC beveelt de sector MO aan dit op orde te brengen.
- De kwaliteit van de opgevraagde informatie over een aantal projecten maakt het vertrouwen in de zorgvuldigheid waarmee de doelrealisatie van projecten door de sector MO serieus wordt genomen en bewaakt niet groot. De RKC beveelt de sector aan om bij projectsubsidies die worden gegeven concrete, realistische doelstellingen te formuleren en zorgvuldig te controleren welke activiteiten zijn verricht en in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Stadsbeheer

- De RKC constateert dat bij het ingenieursbureau niet alle beschikbare uren op projecten konden worden afgeschreven. De RKC beveelt de sector aan te onderzoeken welk effect de systematiek van de dekking van loonkosten uit projecten heeft op de efficiency van deze projecten.
- De RKC constateert dat er geen specifiek beleid is voor de afdelingen met hoog ziekteverzuim en beveelt de sector aan om dat beleid te ontwikkelen en uit te voeren.
- De RKC beveelt de sector aan om te blijven streven naar 100% realisatie van voorgenomen investeringen; dit betekent dat vooraf beter de realisatiekansen van die investeringen moeten worden ingeschat. Verder is het van belang dat de raad goed wordt geïnformeerd over projecten die niet volgens planning worden gerealiseerd, over de oorzaken van het niet realiseren en over de termijn waarop het werk wel wordt uitgevoerd.
- De RKC constateert dat de omvang van de voorziening voor het onderhoud van de begraafplaatsen bijna € 2 miljoen minder is dan deze eigenlijk zou moeten zijn. De RKC beveelt daarom aan de omvang van de voorziening in deze collegeperiode op peil te brengen.
- De RKC concludeert dat adequate juridische kennis van het aanbestedingsproces in toenemende mate van belang is en beveelt daarom aan om te investeren in het inhalen van de kennisachterstand op dit gebied.

Advies

De RKC adviseert de raad de aanbevelingen van de RKC over te nemen en het college te vragen deze uit te voeren en de termijn aan te geven waarbinnen die uitvoering kan worden gerealiseerd. Daarnaast adviseert de RKC de raad de reactie van het college op zowel de aanbevelingen van de accountant als op die van de RKC te bespreken in de commissie Bestuur. Ten slotte adviseert de RKC de raad het college te vragen de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Bestuursrapportages.

De RKC heeft in een onderzoeksperiode, die een periode van acht weken heeft beslagen, geprobeerd zich een goed beeld te vormen van de jaarstukken over 2005. Door de vertraging bij het opstellen van de jaarstukken heeft de commissie haar rapport een maand later dan volgens planning vastgesteld en aan het college ter reactie voorgelegd. Wij hopen u als raad met dit rapport voldoende te ondersteunen in uw besluitvorming over de jaarstukken 2005.

De Rekenkamercommissie,

M. Vos,
secretaris

J.A. de Ridder,
voorzitter

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft tot taak de jaarstukken van de gemeente Haarlem en bijbehorende bescheiden te onderzoeken en brengt daarover verslag uit aan de gemeenteraad.¹ Het onderzoek is gericht op de controle van uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid. Daarbij richt de RKC zich vooral op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Daarnaast stelt de RKC zich op de hoogte van het oordeel van de accountant over getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening en de problemen die de accountant heeft geconstateerd bij de controle van de jaarrekening.

Geraadpleegde documenten

In het onderzoek naar de jaarstukken 2005 heeft de RKC de volgende stukken betrokken:

- Jaarverslag en jaarrekening 2005;
- Productenboek 2005;
- Sociaal P&O jaarverslag 2005;
- Verslag van bevindingen Ernst & Young inzake de controle van de jaarrekening 2005;
- Rapportage tussentijdse controle 2005, E&Y
- Schriftelijke antwoorden sectoren op vragen RKC;
- Diverse planning en controledocumenten, beleidsnota's en andere achtergrondstukken over specifieke onderwerpen.

Gevoerde Gesprekken

De RKC heeft op 16 mei 2006 gesprekken gevoerd over de jaarstukken met de sectoren Publieksdienst (PD) en Stadsbeheer (SB). Met de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) is gesproken op 18 mei. Op 7 juni is uitvoerig gesproken met de sector Concernstaf (CS). Bij dat gesprek was de gemeentesecretaris en een medewerker van Concernfinanciën aanwezig. De directeur van de sector CS kon vanwege langdurige afwezigheid wegens ziekte niet bij het gesprek aanwezig zijn. Voorafgaand aan de bezoeken zijn alle gesprekspartners schriftelijk op de hoogte gesteld van de gespreksonderwerpen. De gesprekken volgden een vast stramien: na de inleiding door de sector hebben de accountants van Ernst & Young een toelichting op hun controlebevindingen gegeven. Vervolgens konden de leden van de RKC reageren en vragen stellen.

De sectoren Brandweer & Ambulance (SBA), Facilitaire Dienst (FD) en Stedelijke Ontwikkeling (SO) zijn dit jaar niet door de commissie bezocht. Wel is deze sectoren een aantal schriftelijke vragen voorgelegd. De antwoorden op deze vragen zijn binnen de gestelde termijn ontvangen. Naar aanleiding van de beantwoording is op 7 juni nog een kort gesprek gevoerd met de sector SO.

Opzet rapportage

In dit rapport wordt eerst kort stilgestaan bij het verslag van de accountant. Daarna worden bevindingen bij de verschillende sectoren besproken. Vervolgens wordt ingegaan op meer algemene thema's. Aanbevelingen staan verspreid door het rapport, en zijn gegroepeerd in de samenvatting aan het begin. Daar is ook het advies van de RKC te vinden

¹ Deze taak is vastgelegd in Artikel 7, lid 2 van de Verordening Rekenkamercommissie.

2 Opmerkingen bij het rapport van de accountant

De accountant controleert of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen (getrouwheid) en of de lasten, baten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen (rechtmatigheid). De RKC heeft vastgesteld dat de gemeentelijke jaarrekening 2005 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurend oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid én de rechtmatigheid van de jaarrekening 2005. Afgaand op deze verklaring kan de raad, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de jaarrekening 2005 vaststellen.

In het rapport van de accountant zijn een groot aantal aanbevelingen te vinden. De commissie adviseert u om alle aanbevelingen van de accountant in het rapport inzake de controle van de concernjaarrekening 2005 over te nemen en het college te vragen deze voortvarend uit te voeren. Om deze voortvarendheid te stimuleren wil de RKC aanbevelen om *een plan van aanpak te maken met concrete en realistische afspraken over wat er op welk moment op welke manier kan worden gerealiseerd en wanneer vervolgens over één en ander door het college aan de raad zal worden gerapporteerd.*

Daarnaast wil de RKC nog enkele thema's uit het accountantsrapport met enige nadruk onder de aandacht brengen van de raad:

- De financiële positie van de gemeente Haarlem is slecht. Het weerstandvermogen is sinds 2002 dramatisch gezakt. De algemene reserve bedraagt per 31 december 2005 € 4,5 miljoen, wat ver beneden de norm van € 10 miljoen is die door de raad in het verleden is vastgesteld. Daarbij kan ook nog de vraag worden gesteld of een reserve van € 10 miljoen op dit moment niet te laag is. Gegeven de thans bekende risico's van de gemeente zou het voor de hand liggen om de lat voor de benodigde reserve nog een stuk hoger te leggen. Het college noemt zelf een bedrag van ruim € 20 miljoen (Ontwerpjaarrekening, p 217). In dit verband zou de RKC ook de aanbeveling van de accountant willen onderstrepen *om een precieze kwantitatieve inschatting te maken van de risico's om voortaan de norm voor de reserve te kunnen koppelen aan de omvang van de risico's.*
- Al een aantal jaren wijst de accountant op problemen in de bedrijfsvoering en de bedrijfsvoering is nog steeds niet goed. De grote problemen die er de afgelopen jaren bij sommige sectoren waren, zijn in 2005 niet meer zo prominent aanwezig. Ook volgens de accountant zijn er verbeteringen aangebracht in de bedrijfsvoering. Maar er is zeker geen reden om tevreden achterover te leunen. De verbetering van de controle op de bedrijfsvoeringprocessen en de versterking van het zelfcontrolerend vermogen zijn voor de accountant nog steeds een topprioriteit. De RKC wil ook deze aanbeveling met nadruk onderstrepen. Omdat er een grote reorganisatie aan de gang is, is de verleiding groot concrete maatregelen die genomen kunnen worden uit te stellen. Dat is echter niet wenselijk en niet nodig. Beter dan wachten en hopen is het om ook voor de bedrijfsvoering een plan van aanpak te maken met *concrete en realistische afspraken over wat er het komende jaar aan de bedrijfsvoering kan worden verbeterd op het niveau van het concern en in de verschillende sectoren.*
- Het proces van totstandkoming van de jaarstukken is dit jaar dramatisch verlopen. Behalve het feit dat een forse overschrijding van de planning altijd betekent dat ook allerlei andere belangrijke processen in het gedrang komen, is er ook sprake van direct aantoonbare financiële schade. De wijze waarop dit proces in 2005 is verlopen heeft alleen al geleid tot aanzienlijke meerkosten voor de accountant. Daarnaast heeft het een zware belasting betekend voor de medewerkers van Concernfinanciën, die tijdens het traject door bezettingsproblemen deels uit interim-krachten bestond. Er zijn volgens de accountant fundamentele wijzigingen nodig in de werkwijze bij de totstandkoming van de jaarstukken. In hoofdstuk 4 van dit rapport wordt uitgebreid aandacht besteed aan de problemen rond de totstandkoming van de jaarstukken. De RKC zou in dit verband ook willen aanbevelen om *externe ondersteuning bij het gereedmaken van de jaarstukken voor*

controle niet door de eigen accountant te laten uitvoeren, die immers dat werk ook weer moet controleren. Het is natuurlijk nog beter om voorkomen dat dit soort extra activiteiten nodig zijn.

- Vanuit het perspectief van informatiewaarde beveelt de accountant aan om bij de begroting meer “zero-based” te denken. De RKC ziet wel wat in het idee om bij het opstellen van de begroting wat vaker met een schone lei te beginnen. Natuurlijk kan het niet de bedoeling zijn dat elk jaar op elk terrein weer het wiel wordt uitgevonden. Veel gebeurt momenteel echter op de automatische piloot met als vuistregel hetzelfde bedrag + inflatiecorrectie. De RKC is van oordeel dat meer “zero-based” denken ook de diepgang van de analyses in het jaarverslag sterk kan vergroten. Het is in ieder geval belangrijk dat de werkwijze van kopiëren, plakken en wat wijzigen met enige regelmaat wordt doorbroken. De RKC beveelt aan *om door concernfinanciën te laten nagaan of, waar en op welke manier het mogelijk is om op dit punt meer flexibiliteit in te bouwen*. Het thema van de “informatiewaarde” komt in hoofdstuk 4 uitgebreider aan de orde.

3 Bevindingen per sector

Er zijn drie sectoren bezocht: de Publieksdienst, de sector Stadsbeheer en de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Bij de rapportage over verschillende sectoren worden steeds eerst dezelfde algemene thema's besproken, namelijk (1) bedrijfsvoering, (2) personeel (3) rekening versus begroting, (4) informatiewaarde verslaglegging en (5) realisatie beleidsvoornemens. Meer aandacht voor “realisatie beleidsvoornemens” (het laatste algemene thema) past in de filosofie van de nieuwe RKC om in het licht van haar primaire taak (onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid) naast controle van de organisatie meer aandacht te schenken aan controle van de resultaten. In dit eerste onderzoek van de nieuwe RKC zijn de beleidsanalyses nog bescheiden. Toch laten ze al wel iets zien van de wijze waarop wij in de komende jaren te werk zullen gaan. Ter afronding zal bij elke sector ook nog ingegaan worden op een aantal sectorspecifieke thema's. Naast de bezochte sectoren worden ook de andere sectoren in dit hoofdstuk kort besproken, waarbij zoveel mogelijk dezelfde systematiek wordt gehanteerd.

3.1 Publieksdienst

De sector heeft in 2005 een reorganisatieproces doorlopen. Per 1 januari 2006 bestaat de sector niet langer uit 7 maar uit 3 lijnafdelingen. De sector ziet de nieuwe structuur als een voorsortering op de aanstaande gemeentebrede reorganisatie: de nieuwe afdelingen kunnen straks ongewijzigd in de nieuwe organisatie worden ingebracht.

Bedrijfsvoering

De accountant laat zich uitgesproken positief uit over de ontwikkelingen bij de sector, vooral vanwege de progressie in de bedrijfsvoering. In 2005 heeft de sector voor het eerst gewerkt met controlplannen, en dat heeft tot goede resultaten geleid. De systematiek raakt gaandeweg ingebed in de organisatie. De volgende stap zou zijn dat men de resultaten per kwartaal gaat rapporteren. De single audit (het stelsel van beheersingsmaatregelen voor het verstrekken van uitkeringen) die vorig jaar vanwege de aandacht voor de invoering van de WWB (Wet Werk en Bijstand) nog onder de maat was, is naar mening van de accountant naar een toereikend niveau gebracht. Op basis van de gevoerde gesprekken heeft ook de RKC de indruk dat de bedrijfsvoering bij de PD redelijk onder controle is.

Waar nog wel een probleem ligt is de invoering van een *Verplichtingenadministratie* in het kader van de WVG (Wet Voorziening Gehandicapten). Dat is essentieel om goed zicht te houden op het totale verstrekkingenniveau. Eind vorig jaar is onderzoek uitgevoerd of het mogelijk was om binnen de bestaande technische mogelijkheden zo'n administratie in te richten. De conclusie was dat dit niet mogelijk is, en de oplossing wordt gezocht in een systeem buiten GFS/OneWorld (het gemeentebrede financiële systeem). De RKC vindt het teleurstellend dat ook dit weer niet mogelijk blijkt te zijn in GFS/OneWorld, omdat een dergelijk zogenaamd extracomptabel systeem de bedrijfsvoering weer verder zal compliceren en het risico in zich heeft dat er onvoldoende aansluiting is tussen beide

systemen. *De RKC adviseert daarom om intensiever te onderzoeken of het mogelijk is de oplossing binnen GFS/OneWorld te realiseren.*

Personeel

Om een klantgestuurde organisatie efficiënt te laten werken is het volgens de sectordirecteur nodig dat het personeelsbestand flexibeler is dan nu. Meer tijdelijke krachten is bij het huidige personeelsbeleid echter niet mogelijk. Vanwege het uitvoerende karakter is de sector volgens de sectordirecteur extreem gevoelig voor de vacaturestop: vacatures in de uitvoering leiden tot grotere wachttijden. De personeelsstop leidde in het eerste kwartaal van het jaar tot zichtbare problemen. De onderbezetting is opgelost door met personeel te schuiven, wat ten koste is gegaan van de Back Office. Dit bleek uit de uitkomst van de verplichte periodieke audit van de gemeentelijk basisadministratie die in 2005 is uitgevoerd, waarbij de sector op het proces- en privacydeel negatief scoorde. De RKC wil onderstrepen dat een te rigide toepassing van de vacaturestop kan leiden tot onbedoelde verlaging van de kwaliteit van de dienstverlening of zelfs extra uitgaven. Bij de Publieksdienst zou meer flexibiliteit door het toelaten van meer fluctuaties in de omvang van het personeelsbestand en meer tijdelijk personeel wel eens kunnen leiden tot meer efficiency.

Het ziekteverzuim is in 2005 teruggelopen (van 9,1 naar 7,7), maar is nog steeds relatief hoog (gemiddelde bij de 100+ gemeente in 2004 was 6,5). Vooral bij buitendiensten zoals parkeerzaken ligt het percentage in 2005 hoog, al is ook hier verbetering te zien. Dit komt doordat de sturing – mede door de reorganisatie – sterker is geworden. Alle leidinggevenden hebben een verzuimtraining gevolgd. Het aantal functionerings- en beoordelingsgesprekken is lager dan beoogd. Oorzaak is de reorganisatie (leidinggevenden zijn nog niet geworven, of zo recent aangesteld dat het te vroeg is om gesprekken te voeren) en – in het geval van de afdeling Toezicht – het ontbreken van een nieuw personeelsplan. De RKC realiseert zich dat niemand tot het onmogelijke is gehouden en zonder leidinggevenden is het natuurlijk lastig om functioneringsgesprekken te voeren. Aan de andere kant is goed personeelsbeleid juist bij een reorganisatie van groot belang.

Rekening en begroting

Verschillen tussen begroting en rekening komen volgens de sector vooral door het feit dat de sector een klantgestuurde organisatie is: de uitgaven zijn afhankelijk van het aantal klanten. Aanleg van financiële plafonds is niet mogelijk: klanten kunnen niet worden geweigerd als het plafond is bereikt. Omdat de budgetten zijn vastgesteld op basis van de begroting van het voorgaande jaar, is de relatie tussen begroting en rekening in feite afwezig. Een bedrijfsmatig budget (op basis van omzetten) zou een realistischer beeld geven, hetgeen de voorkeur zou genieten van de sector. De accountant ondersteunt deze visie. Vanuit de Concernstaf is echter aangegeven dat het niet mogelijk is om een dergelijke begrotingssystematiek exclusief voor de PD te hanteren.

De RKC kan de redenering van de sectordirecteur en de accountant volgen. De voorgestelde systematiek is ook een vorm van “zero-based” begroten, waar in hoofdstuk 2 naar aanleiding van het rapport van de accountant al aandacht voor is gevraagd. De RKC zou willen adviseren *om de mogelijkheid van een zekere aanpassing van de huidige systematiek te onderzoeken.*

Informatiewaarde jaarverslag

De informatiewaarde van de bijdrage van de sector Publieksdienst aan het jaarverslag (programma 7, werk en inkomen) schiet op een paar plekken tekort. Zo blijft onduidelijk waarom de baten en lasten van de rekening op domein 7.1 (arbeidsmarktbeleid) zo sterk afwijken van de begroting. En gezien het enorme bedrag (€ 65 miljoen) dat omgaat in domein 7.2 (bijstandsverlening, armoedebeleid, schuld-hulpverlening) is meer cijfermatige verantwoording op zijn plaats. Wat zijn bijvoorbeeld de grootste kostenposten? En hoeveel mensen hebben een beroep gedaan op de bijzondere bijstand?

Realisatie beleidsvoornemens

De RKC heeft bij Publieksdienst aan twee doelstellingen aandacht besteed:

- goede dienstverlening aan de burgers van Haarlem en
- reïntegratie van bijstandontvangers in het arbeidsproces.

Het adequaat bedienen van de burgers in Haarlem is een belangrijke doelstelling van de sector. In 2005 zijn ruim 200.000 bezoekers ontvangen in de publiekshal, en er zijn ruim 100.000 klanten telefonische geholpen. Daarnaast is er een kleine 40.000 keer gebruik gemaakt van de diensten van de sector via het digitale loket. Het streven om de klanten snel te helpen, is behaald. De gemiddelde wachttijd voor alle producten in de publiekshal ligt ruim onder de gemeentelijke servicenorm van 15 minuten. Als het gaat om bedienen van de burgers via internet, dan loopt Haarlem niet voorop. Omdat er veel maatwerk voorkomt in de netwerk omgeving van de gemeente, is aanbieden van e-diensten op geïntegreerde wijze volgens het sectormanagement niet mogelijk, waardoor een aantal zaken achterlopen. Wel is het aantal producten dat via internet benaderbaar is, toegenomen. Het digitale loket is vorig jaar gestart. Door gebrek aan middelen is de introductie niet gepaard gegaan met een marketingcampagne. Het gebruik begint evenwel te groeien.

In het Burgerjaarverslag 2005 is ook nadere informatie te vinden over een tevredenheidsonderzoek naar de dienstverlening aan het publiek. De score is redelijk, maar er zijn zeker ook nog aangrijpingspunten voor verbetering. De RKC constateert dat de doelstelling “een goede dienstverlening” in redelijke mate wordt gerealiseerd en - wat nog belangrijker is - dat de sector ook zorgvuldig in de gaten houdt of dit doel wordt gerealiseerd. Het is jammer dat rond het gebruik van internet de doelstellingen niet erg concreet worden gemaakt. De RKC beveelt aan *om het gebruik van internet voor dienstverlening voortvarend aan te pakken en daar concrete en realistische doelstellingen voor te formuleren.*

Een andere beleidsvoornemen waar de RKC aandacht aan heeft willen besteden is de reïntegratie van ontvangers van een bijstanduitkering in het arbeidsproces. Meer precies gaat het hierbij om het “het bevorderen van de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden, mede met oog op beperking van het bijstandsvolume”. Net als in veel andere gemeenten zijn ook in Haarlem reïntegratietaken uitbesteed aan reïntegratiebedrijven. De verwachtingen over de positieve gevolgen van dat uitbesteden zijn in Haarlem – net als overigens in andere gemeenten - niet uitgekomen. Reïntegratiebedrijven leverden niet wat ze beloofden vanwege conjuncturele schommelingen. Daarnaast was echter ook de toelevering vanuit de sector een probleem vanwege de werkdruk bij de behandelend ambtenaar. De sector probeert de zogenaamde *caseload* per *casemanager* terug te brengen om zo in staat te zijn een stuk van het reïntegratietraject in eigen hand te nemen, waardoor het beter mogelijk wordt om maatwerk te leveren. Een bijkomende probleem is dat de informatie-uitwisseling met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) niet optimaal is. Voor zover het gaat om gegevens van klanten waarover vaak bij het CWI al een uitgebreid dossier bestaat over het arbeidsverleden, zou dat ook te maken hebben met de privacy-wetgeving. Als dat zo is, ligt hier een taak voor de sector om aan dat probleem een einde te maken. Daarnaast is ook inzicht in wat de arbeidsmarkt vraagt te beperkt om klanten goed te kunnen helpen.

De RKC vindt de aanpak van de sector op het punt van reïntegratie nog te weinig doortastend. Zeker gegeven het feit dat reïntegratie een essentieel onderdeel is van de nieuwe Wet Werk en Bijstand. In de begroting van 2005 staat reïntegratie van bijstandsgerechtigden ook als expliciet doel geformuleerd (domein 7.1). De RKC zou willen aanbevelen om *de reïntegratie voortvarend aan te pakken, concrete en realistische streefcijfers te formuleren en over de voortgang te rapporteren.*

3.2 Maatschappelijke Ontwikkeling

Bij MO wordt al een paar jaar gewerkt aan een reorganisatie van de sector. Ook in 2005 is dat doorgegaan, maar wel met enige aarzeling vanwege de komende gemeentebrede reorganisatie.

Bedrijfsvoering

Binnen de sector wordt geheel volgens het algemene financiële systeem gewerkt. De laatste jaren waren er bij de sector problemen met de controle van de voorwaarden bij rijkssubsidieregelingen. In 2004 heeft dat geleid tot het moeten terugbetalen van rijkssubsidies. Er is in 2005 geïnvesteerd in de sector om daar verbetering in aan te brengen. Het dossierbeheer van de OPH-subsidies is verbeterd en er is een subsidiebureau gekomen, dat de noodzakelijke controles van alle subsidieverstreking moet uitvoeren. Het is nog te vroeg om de vraag te beantwoorden of hiermee alle problemen van het verleden ook echt tot het verleden behoren. Feit is dat er ook in 2005 sprake is geweest van de noodzaak tot terugbetaling van subsidiegelden. Deze keer ging het om een bedrag van € 0,3 miljoen dat was ontvangen van het rijk in het kader van de subsidie “Oudkomers.” De accountant is echter wel positief over de richting van organisatieontwikkeling op dit punt. Hij ziet een groeiende professionalisering.

Sommige aspecten van de relatie met de bestuurscommissies voor het primair (OPOH) en voortgezet (OVOH) onderwijs is niet goed geregeld. De bedrijfsvoering van de commissies hoort te verlopen volgens de gemeentelijke regelgeving en is ook een onderdeel dat door de accountant meegenomen wordt bij de controle van de jaarrekening. In 2005 levert het niet toepassen van de gemeentelijke regelgeving rond inkoop en aanbestedingen een onzekerheid op van € 8,9 miljoen in de gemeentelijke jaarrekening (zie het accountantsrapport). De RKC is van oordeel dat zolang de commissies in deze zin onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen de gemeentelijke regels moeten worden nageleefd. Afwachten tot het probleem zich vanzelf oplost vanwege verdere verzelfstandiging, is alleen mogelijk als er sprake is van een concreet traject met afspraken over hoe in de tussentijd moet worden gehandeld.

Personeel

De sector MO meldt dat 60% van de functionerings- en beoordelingsgesprekken die volgens de regels zouden moeten worden gevoerd, daadwerkelijk plaatsvindt. Soms is in de praktijk het percentage hoger omdat de gesprekken wel gevoerd zijn maar nog niet uitgewerkt. Men richt zich bij de gesprekken op de probleemgevallen. Wat ziekteverzuim betreft heeft de sector te maken met een aantal zeer langdurig zieken. Aan de mensen die veelvuldig kort verzuimen wordt nu veel aandacht besteed. Dit heeft effect. Het streefgetal van MO in 2005 was 6,5 %. Het daadwerkelijke arbeidsverzuim in 2005 was echter 7,4.

De RKC is van mening dat het personeelsbeleid bij MO beter moet en beter kan. Een beleid dat zich richt op probleemgevallen heeft het risico in zich dat alleen veroordelen worden bevestigd, dat er te weinig preventief wordt gewerkt en dat er te weinig wordt gedaan om goed functionerende werknemers te behouden. Gesprekken die niet worden geregistreerd zijn geen functioneringsgesprekken. Natuurlijk is het altijd zinvol dat een leidinggevende regelmatig spreekt met ondergeschikten. Functioneringsgesprekken zijn juist belangrijk omdat men daarmee ook zicht krijgt op de ontwikkeling van een medewerker. Goede dossiervorming is daarom een wezenlijk onderdeel van goed personeelsbeleid. De RKC beveelt de sector aan om *realistische streefcijfers (ook voor het ziekteverzuim) te formuleren, een zorgvuldig traject om doelstellingen te bereiken en een goede controle op de uitvoering te hanteren.*

Rekening en begroting

In de jaarrekening worden enkele afwijkingen van de begroting beschreven. Het gaat om een totaal nadeel van € 605.000 ten opzichte van de bijgestelde begroting. Via de bestuursrapportages is de begroting echter al € 1,3 miljoen in negatieve richting bijgesteld. Zodat de totale bijstelling neerkomt om bijna 2 miljoen. Het grootste deel daarvan komt doordat in 2005 nog vanwege de nieuwe

wetgeving immateriële activa moesten worden afgebouwd. Daarnaast is er ook extra geld besteed aan inhuren van menskracht met oog op de verantwoording van de rijks gelden. Tot slot zijn er ook extra uitgaven geweest vanwege niet helemaal voorspoedig lopende bezuinigingen. In de tweede bestuursrapportage is al melding gemaakt van problemen bij de Volksuniversiteit, het centrum voor Cultuureducatie en Vrije Tijd en de Onderwijsbegeleidingsdienst. In de derde bestuursrapportage is daar nog het Muziekcentrum Kennemerland en het Onderwijsservicekantoor bijgekomen. Dat laatste heeft uiteindelijk zoals ook bij de jaarrekening valt na te lezen geen nadeel opgeleverd omdat de personele frictiekosten binnen de sector konden worden opgevangen. De RKC maakt zich echter wel zorgen over de mate waarin de door de raad goedgekeurde bezuinigingen worden doorgevoerd. In het laatste algemene deel van dit verslag wordt apart aandacht besteed aan de bezuinigingen.

Realisatie beleidsvoornemens

De RKC heeft bij de sector MO aandacht willen besteden aan de mate waarin bij subsidies de beoogde doelen worden gerealiseerd. De vraag is of bij controle door de sector veel meer gebeurt dan de constatering dat het geld is uitgegeven aan prestaties die waren gevraagd. De RKC heeft daarom voor een willekeurige selectie van drie verstrekte subsidies een meer expliciete verantwoording gevraagd. Meer concreet werd gevraagd naar het maatschappelijke doel, de specificatie van de concrete uitgaven en de mate waarin in 2005 het maatschappelijk doel dichterbij is gebracht. Het ging om de volgende projecten:

<i>Project</i>	<i>Uitgaven</i>
Gedifferentieerd peuterwerk	€ 91.108
Impulswijken	€ 271.703
Project Buurt, Onderwijs en Sport	€ 187.065

Voor het project “gedifferentieerd peuterwerk” heeft de RKC een keurig overzicht ontvangen. Er is sprake van een duidelijk maatschappelijk doel, namelijk “het zo vroeg mogelijk signaleren van opvoedings- en ontwikkelingsproblemen om kansen voor kinderen te vergoten en maatschappelijke kosten te verkleinen”. De activiteiten zijn gespecificeerd en de resultaten voor 2005 zichtbaar gemaakt in termen van aantallen gerealiseerde doorverwijzingen, vervolgacties et cetera. Voor wat betreft de Impulswijken, waaraan in 2005 drie keer zo veel geld is uitgegeven, is de ontvangen verantwoording zeer beperkt. De doelstelling is nog wel terug te vinden. Het gaat om “het opsporen van de capaciteiten van bewoners, zodat die kunnen worden ingezet om zo zelfstandig mogelijk te gaan werken aan de verbetering van de leefbaarheid in de eigen wijken”. De specificatie van uitgaven is minimaal: “De verdeling van het budget is globaal als volgt: ongeveer € 180.000 voor personeelskosten en ongeveer € 90.000 voor bewonersactiviteiten.” Het belangrijkste - de doelrealisatie in 2005 - is uiterst vaag. Volgens de verantwoording heeft de impulsworkwijze de afgelopen jaren (!) geresulteerd in “een groot aantal activiteiten”. Tot slot: voor wat betreft het project Buurt, Onderwijs en Sport ontbreekt de doelstelling en de specificatie van de uitgaven. De jaarlijkse verantwoording van de gerealiseerde activiteiten is eind mei 2006, na afsluiting van de jaarrekening en jaarverslag door de sector, nog niet ontvangen.

De bedoeling van deze korte inventarisatie is niet om iets te zeggen over de kwaliteit van de projecten. Het gaat de RKC om de vraag of de sector aantoonbaar stuurt op doelrealisatie. Vanuit dat perspectief is het beeld niet erg positief. De kwaliteit van de verkregen informatie maakt het vertrouwen in de zorgvuldigheid waarmee de doelrealisatie van projecten door de sector serieus wordt genomen en bewaakt niet groot. De RKC beveelt de sector aan *om bij projectsubsidies die worden gegeven concrete, realistische doelstellingen te formuleren en zorgvuldig te controleren welke activiteiten zijn verricht en in welke mate de doelstelling is gerealiseerd.*

Informatiewaarde jaarverslag

De informatie die de sector MO levert voor het jaarverslag, schiet op verschillende punten tekort. Het eerste voorbeeld daarvan betreft de formulering van de activiteiten op het gebied van de aanpak van

overgewicht bij kinderen (domein 3.1, doel 1). Die formulering is dermate omslachtig dat onduidelijk blijft of de in de begroting 2005 aangekondigde nulmeting heeft plaatsgevonden. Een ander voorbeeld betreft het eerste doel bij domein 4.1 (stijging kindplaatsen), dat een bij uitstek cijfermatig karakter heeft. Toch ontbreekt elke vorm van cijfermatige verantwoording. Ten slotte een opmerking over de formulering over het uitblijven van de bouw van nieuwe steigers aan het Spaarne (domein 4.6, doel 2). De steigers zijn er niet gekomen door ‘vertraging door procedures betreffende bouwaanvragen’. In hoeverre de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de vertraging, is door de gebruikte formulering niet vast te stellen.

Sectorspecifieke aandachtspunten: onderhoud scholen

De extra impuls van 2 miljoen waartoe de raad in 2004 heeft besloten is in 2005 eindelijk uitgegeven. Of daarmee de belangrijkste knelpunten zijn verholpen is onduidelijk. De gelden zijn besteed overeenkomst de bestaande verdeelsleutel tussen de scholen.

3.3 Stadsbeheer

De sector staat nog voor de taak om een aantal sectoronderdelen te verzelfstandigen. Daarnaast vergt de inhaalslag ten aanzien van het achterstallig onderhoud ook veel aandacht.

Bedrijfsvoering

De accountant constateert dat de bedrijfsvoering van de sector in grote lijnen op orde is. Aan het gebruik van controlplannen in verband met de rechtmatigheidscontrole is systematisch gewerkt. Aandachtspunten zijn de projectcontrole, het contractbeheer, de registratie van de verplichtingen-administratie en de procedures rond inkoop en aanbesteding.

Aan de verbetering van de feitelijke projectadministratie wordt gewerkt. Er is een pilotproject gestart om bij projecten gebruik te maken van een gemeenschappelijke administratie over alle sectoren die bij een project betrokken zijn. In 2006 zal na vijf maanden een voorlopige en tussentijdse afsluiting worden opgesteld van inkomsten en uitgaven voor projecten, zodat er een beeld ontstaat dat betrouwbaarder is voor het plannen van de financiën voor de rest van het jaar. Bovendien kunnen onzekere posten (bijv. bij tussenrekeningen) worden beoordeeld. Een en ander kan dan begin juli worden besproken.

Na de achtste maand wil men de handeling herhalen, zodat er uiteindelijk drie keer per jaar wordt afgesloten. De 4 tot 8 maanden cyclus moet er toe bijdragen dat discussies en onzekerheden bij het opstellen van de jaarstukken worden voorkomen. De RKC acht dit soort tussentijdse afsluiting zinvol omdat daarmee ook de druk op de jaarafsluiting wordt verminderd en omdat daarmee tussentijds een beter zicht wordt gehouden op de ‘stand van zaken’.

De RKC beveelt aan dat ook Concernfinanciën bij deze pilot wordt betrokken en dat op basis van de resultaten van deze pilot in 2007 gemeentebreed volgens een uniform systeem tussentijds tot voorlopige afsluiting van de boeken wordt overgegaan.

Van het vaste personeel van de sector moeten de loonkosten van 30 mensen gedekt worden uit projecten. De RKC vraagt zich af op welke wijze wordt gewaarborgd dat projecten hierdoor niet duurder worden dan nodig. Bij het ingenieursbureau wordt zelfs 100% toegedeeld aan de projecten. Het eigen ingenieursbureau doet de voorbereiding en toezicht zelf. Alleen als het werk te gespecialiseerd is, wordt er uitbesteed. Het ingenieursbureau heeft over 2005 1340 niet-declarabele uren. De sector werkt aan een benchmark voor de effectiviteit van het ingenieursbureau in vergelijking met andere steden. De RKC vraagt zich af of het niet zinvol is om ook een vergelijking te maken met een vergelijkbaar commercieel ingenieursbureau. De RKC beveelt de sector aan *te onderzoeken welk effect de systematiek van de dekking van loonkosten uit projecten heeft op de efficiency van deze projecten*

Er is een taakstelling van € 1 miljoen bij de sector neergelegd. De oplossing wordt gezocht in verzelfstandiging van uitvoerende sectoronderdelen. Een van de kandidaten voor verzelfstandiging is het Servicebedrijf, nu nog onderdeel van de afdeling Stadswerk. Bij het Servicebedrijf zijn alle uitvoerende functies (zoals hoveniers en stratenmakers) ondergebracht, waarmee een duidelijk onderscheid is aangebracht tussen opdrachtgever (BOR) en opdrachtnemer (Servicebedrijf). Verder wordt onderzoek gedaan naar mogelijkheden tot de verzelfstandiging van het bureau Natuur en Milieueducatie en de begraafplaatsen. De interne rapportage hierover is voor de zomer klaar en komt na de zomer 2006 in de raad. Gegeven de door de raad vastgestelde taakstelling acht de RKC het belangrijk dat verzelfstandiging niet als een waarde op zich gaat worden beschouwd, maar dat het doel ook in de gaten wordt gehouden. De RKC beveelt daarom aan dat vooraf wordt getoetst *of de afslankingsoperaties c.q. verzelfstandigingen wel het beoogde effect zullen hebben, en dat dit lopende de uitvoering wordt geëvalueerd.*

Personeel

Hoewel het ziekteverzuim binnen de sector is gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar, is het met 7,2 % nog steeds hoog. Bij het 'groen' en 'grijs' onderhoud ligt het ziekteverzuim erg hoog (20%). Het gaat meestal om medewerkers van boven de 50 die lange tijd zwaar fysiek werk hebben verricht. Specifiek beleid voor deze groep wordt niet gevoerd. Vooral bij groenonderhoud is het verzuim dermate substantieel dat de productiviteit van de afdeling onder de maat blijft. Er heeft een quick scan plaats gevonden van de individuele jaarplannen, ziekteverzuim, houden van functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken. Het beeld is per afdeling verschillend. Van de voorgeschreven functionerings- en beoordelingsgesprekken vindt tussen de 50 en 100% plaats. De kleinere afdelingen doen het wat dat betreft beter dan de grotere. De RKC vindt het zorgelijk dat juist in qua omvang belangrijke afdelingen het aantal gevoerde functionerings- en beoordelingsgesprekken laag is. Dit soort gesprekken zijn een hoeksteen van goed personeelsbeleid en kunnen derhalve ook een belangrijke middel zijn om het ziekteverzuim, dat nog steeds relatief hoog is, naar beneden te brengen. Wat ook zorgelijk is dat er geen specifiek beleid is voor 'groen' en 'grijs' onderhoud waar het ziekteverzuim rond de 20% ligt. De RKC beveelt de sector aan om het personeelsbeleid concreter te maken door *realistische streefcijfers op te stellen, een zorgvuldig traject vast te stellen om die doelstellingen te bereiken en de uitvoering goed te controleren en specifiek beleid te ontwikkelen voor afdelingen met hoog ziekteverzuim.*

Rekening en begroting

Voor wat betreft het programma 'Bereikbaarheid en mobiliteit' is er sprake van een grote afwijking. Daarbij gaat het echter om boekhoudkundige voordeel van 1,3 miljoen dat wordt onttrokken aan het fonds parkeren ten behoeve van de realisatie van de Ripperdaggarage. De afwijkingen zijn bij het programma 'Duurzaam beheer' minimaal. Dit is niet alleen zichtbaar bij een vergelijking van de rekening met de bijgestelde begroting, maar ook met de oorspronkelijke begroting.

Informatiewaarde jaarverslag

Ook de tekstbijdragen van de sector SB roepen soms vragen op. Zo wordt bij doel 2 van domein 8.2 (parkeren) aangegeven dat het effect van de invoering van belanghebbendenparkeren zichtbaar is. Is dit gebaseerd op onderzoek of op een globale indruk? Bovendien laat men kansen liggen als het gaat om meetbaarheid van doelstellingen. Twee van de beoogde maatschappelijke effecten van domein 10.7 (openbaar groen) zijn meetbaar. In de verslaglegging wordt niet op de aangegeven streefgetallen teruggekomen. En het beoogde maatschappelijke effect van domein 10.10 ('grotere waardering van burgers en bezoekers van Haarlem') leent zich uitstekend voor een cijfermatige verantwoording. Toch zijn er geen cijfermatige doelstellingen geformuleerd.

Realisatie beleidsvoornemens

Bij de sector SB wordt ingegaan op twee doelstellingen:

- de bereikbaarheid van Haarlem verbeteren doordat meer mensen kiezen voor het openbaar vervoer

- een veilige schone en duurzaam beheerde openbare ruimte

De bereikbaarheid van Haarlem moet onder andere verbeterd worden door (zie domein 8.4) het verhogen van de gemiddelde snelheid van het openbaar vervoer van 20,9 km/h in 1999 naar 23 km/h in 2006 (het streefcijfer uit het beleidsprogramma 2003-2006). De veronderstelling van het beleid is dat de gemiddelde snelheid van de bus te beïnvloeden is en dat meer snelheid leidt tot meer mensen in de bus. Door van jaar tot jaar de gemiddelde snelheid en het aantal passagiers te meten, wordt het mogelijk om te overwegen het beleid met oog op het uiteindelijke maatschappelijk effect bij te stellen. De RKC vraagt zich af waarom dat niet is gebeurd. In de jaarstukken 2004 werd niet aangegeven of en in hoeverre dit doel dichterbij was gekomen, en in de jaarstukken 2005 wordt gezegd dat de cijfers op een later moment bekend zullen worden. Van monitoring van de doelrealisatie is op deze manier geen sprake. De RKC beveelt aan om *meer systematisch de cruciale veronderstelling van het beleid in kaart te brengen en op basis daarvan indicatoren te ontwikkelen om te kunnen volgen in hoeverre het beleid doelmatig is.*

Uit de jaarrekening blijkt dat bij enkele infrastructuuronderdelen veel meer is begroot dan uitgegeven. Uit paragraaf 2.2 (onderhoud kapitaalgoederen) blijkt bijvoorbeeld voor bruggen een bedrag van € 2,2 miljoen te zijn begroot terwijl er € 1,8 miljoen is uitgegeven, voor wegen is € 3,5 miljoen begroot en € 2,9 miljoen uitgegeven en voor openbaar groen € 2,2 miljoen begroot en € 0,8 miljoen uitgegeven. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat van de voorbereide investeringen er door omstandigheden uiteindelijk een deel niet volgens planning wordt uitgevoerd. In 2005 is zo'n 75% van de voorgenomen investeringen gerealiseerd. De sector is bezig met plannen om meer investeringen te realiseren.

Concernbreed wordt uitgegaan van een jaarlijks realisatiepercentage van 70 op de geplande investeringen. Er zijn immers altijd wel projecten die om de een of andere manier vertraging oplopen. De RKC acht dit automatisme onjuist. De raad formuleert in de begroting doelstellingen die zij heeft met betrekking tot de omvang van investeringen in de infrastructuur. Een doelmatige aanpak houdt in dat die voorgenomen bestedingen ook worden gerealiseerd. Niet realiseren van voorgenomen investeringen moet niet worden beschouwd als regel² maar als uitzonderingen, die moeten worden uitgelegd. *De RKC beveelt de sector daarom aan om te blijven streven naar 100% realisatie van voorgenomen investeringen; dit betekent dat vooraf beter de realisatiekansen van die investeringen moeten worden ingeschat. Verder is het van belang dat de raad goed wordt geïnformeerd over projecten die niet volgens planning worden gerealiseerd, over de oorzaken van het niet realiseren en over de termijn waarop het werk wel wordt uitgevoerd.*

Sectorspecifieke thema's: Achterstallig onderhoud

Het volume van het achterstallig onderhoud is vastgesteld. De sector hanteert een normering om de kwaliteit van de openbare ruimte vast te stellen. Op basis van het DHV rapport 'basiskwaliteit openbare ruimte' is er geconcludeerd dat er bij de aanpak gedifferentieerd moet worden. De nota 'Invulling achterstallig onderhoud 2006', waarin die differentiatie vorm is gegeven, is door B&W vastgesteld en in de commissie Beheer besproken. Gegeven het politieke proces in 2006 (verkiezingen coalitievorming, discussie in de commissie Beheer) is het de vraag of het geld dat bij de begrotingsbesprekingen voor 2006 is vrijgemaakt voor een extra impuls in 2006 ook tot besteding zal kunnen komen. Daar zal de RKC ongetwijfeld nog op terugkomen bij het onderzoek naar de jaarstukken 2006.

Sectorspecifieke thema's: Grafleges

Jarenlang blijken de leges ten onrechte als baten opgenomen te zijn in de exploitatie van de begraafplaatsen in plaats van het te gebruiken voor een specifieke voorziening. Dat laatste moet omdat

² In de begroting wordt uitgegaan van concernbreed 30% minder kapitaallasten als gevolg van uitgestelde investeringen. Als de realisatie minder dan 70% is, levert dat incidentele meevallers op.

de onderhoudsverplichting en de onderhoudslasten een meerjarig karakter hebben. Zolang er ruimte is op de begraafplaatsen, werkt de systematiek van het huidige omslagstelsel; wanneer dit niet het geval is, komt de verhouding tussen baten en lasten echter drastisch in de knoei. In de toekomst zullen de middelen voor de Haarlemse begraafplaatsen daarom niet kostendekkend zijn. De afgelopen jaren is er geleidelijk aan een zekere voorziening opgebouwd. De omvang van de voorziening is echter bijna € 2 miljoen minder dan deze eigenlijk zou moeten zijn. Het zal duidelijk zijn dat het verzelfstandigen onmogelijk is zonder die voorziening op peil te brengen. De RKC beveelt daarom aan *de omvang van de voorziening in deze collegeperiode op peil te brengen*.

Sectorspecifieke thema's: Aanbesteding

Er moet een verdere expertise van het opdrachtgeverschap plaatsvinden. Het ingenieursbureau van Stadswerk fungeert als het administratieve centrum van het aanbesteden van werken, en dat loopt naar verluid goed. Aangegeven wordt echter dat op sommige plekken noodzakelijke expertise ontbreekt. Het is niet denkbeeldig dat aanbestedingsprocedures in de toekomst harder worden. Aannemers die een inschrijving hebben verloren, overwegen eerder dan voorheen het dreigen met procedures dan wel de daadwerkelijke gang naar de rechter. *De RKC concludeert dat adequate juridische kennis van het aanbestedingsproces in toenemende mate van belang is en beveelt daarom aan om te investeren in het inhalen van de kennisachterstand op dit gebied.*

3.5 Stedelijke Ontwikkeling

De sector Stedelijk Ontwikkeling en met name de afdeling Vastgoed heeft een moeilijk jaar achter de rug waarin allerlei problemen in de organisatie naar boven kwamen. Er is hard gewerkt om daar verbetering in aan te brengen.

Bedrijfsvoering

De problematiek rond de afdeling Vastgoed heeft ertoe geleid dat er binnen de sector een verbeterprogramma (Avanti) is opgesteld en uitgewerkt. Het programma heeft er volgens het management toe geleid dat achterstanden zijn ingelopen en veranderingen zijn doorgevoerd in alle aspecten van de bedrijfsvoering. De accountant laat zich voorzichtig uit over de successen van het verbeterprogramma Avanti, geeft aan dat het nog te vroeg is voor een oordeel over de doorgevoerde verbeteringen en meldt dat er nog een verdere verbeterslag nodig is.

Rekening en begroting

Het eindbeeld over 2005 sluit aan bij de door de sector in de 3^e bestuursrapportage geleverde informatie. Bij die 3^e bestuursrapportage zijn echter wél enkele grote afwijkingen tussen oorspronkelijke begroting en werkelijkheid gerapporteerd. Daarbij ging het om verschuiving van rendabele naar onrendabele activiteiten, de taakstelling op de afhandeling van bouw aanvragen en de ontwikkeling van de reservepositie Vastgoed.

Informatiewaarde jaarverslag

De informatie die de sector levert voor de verschillende domeinen waarbij men betrokken is, roept de nodige vragen op. Zo is er bij domein 5.1 een aanzienlijk verschil in baten en lasten tussen rekening en begroting zichtbaar. Bij domein 5.2 zijn de verschillen met de rekening van 2004 opvallend groot. In beide gevallen is de oorzaak van de verschillen niet in de tekst terug te vinden. Bij 5.2 wordt aangegeven dat er weinig gebruik is gemaakt van de stimuleringsmaatregel funderingsaanpak voor kleinere particuliere ontwikkelaars. Waarom dit is, blijft onduidelijk. Eveneens onduidelijk blijft waarom de in de begroting aangekondigde Woonvisie niet – zoals in de begroting aangekondigd – in de zomer 2005 aan de raad is aangeboden. Bij de verslaglegging van domeinen 6.1, 6.2 en 6.3 ontbreekt concrete informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van werkgelegenheid, de omvang van het zakelijke bezoek en de omvang van subsidies. Bovendien zou gebruik gemaakt kunnen worden van beschikbare benchmarkgegevens. Waarom het in de begroting aangekondigde servicepunt voor bedrijven nog niet is gerealiseerd, blijft onbesproken. In de begroting 2005 werden bij domein 9.2 acht activiteiten besproken. In het jaarverslag is de achtste activiteit niet terug te vinden. Opvallend

is verder dat bij domein 9.1 (ruimtelijke ontwikkeling van de stad) wordt aangegeven dat Haarlem reeds in 2004 het lidmaatschap van de Deltametropool heeft opgezegd, terwijl onder domein 2.1 (algemene beleidscoördinatie) is te lezen dat het college is doorgegaan met participatie in diverse regionale verbanden, waaronder de Deltametropool.

Sectorspecifieke thema's: Vastgoed

In de afgelopen jaren zijn zoveel problemen geconstateerd bij de bedrijfsvoeringprocessen bij Vastgoed dat er een raadsenquête is uitgevoerd. Het verbeterprogramma (Avanti) voor de sector moet een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de situatie. Zoals hiervoor al gemeld, laat de accountant zich voorzichtig uit over de successen van het verbeterprogramma Avanti. Volgens het sectormanagement komt dit doordat de accountant naar het boekjaar 2005 kijkt en de resultaten van het programma pas bij de controle 2006 kan worden vastgesteld. De door de accountant aanbevolen verdere verbeterslag van de organisatie vindt volgens het management op dit moment plaats. Onder andere naar aanleiding van de Enquête-Vastgoed wordt er een nieuw bestand opgebouwd dat de gewenste managementinformatie levert; het gebruikte vastgoedsysteem PropertyManagement kan dat niet goed genoeg. De wel zeer positieve toon in de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag is in de ogen van de RKC misplaatst: gezien de recente geschiedenis en het werk dat nog moet worden verzet. Er is al regelmatig wat voorbarig positief nieuws gemeld, zoals bijvoorbeeld vorig jaar toen de RKC de sector bezocht. Aan de andere kant getuigt het wel van enige realiteitszin dat Avanti nu is herdoopt tot Avanti 1. Het management zegt ook het risico van terugval te onderkennen en niet achterover te willen leunen. Er is in het kader van Avanti nu geïnventariseerd wat nog beter moet. Voortgang op die punten wordt in de voortgangsrapportage aan het college gemeld.

Sectorspecifieke thema's: Kredietoverschrijdingen

Op pagina 17 van het verslag van de accountant worden drie kredietoverschrijdingen gemeld. Het krediet voor Meerwijk is op 4 oktober in het college geweest. Dat was te laat om het nog in 2005 door de raad te laten vaststellen. In de raad van 25 januari 2006 is het krediet alsnog vastgesteld. De achterstand bij het project Stadsdeelhart Schalkwijk betreft projectkosten en voorbereidingskosten. De overschrijding bij het project De Drie Punten is veroorzaakt door een verkeerde inschatting. Naast deze drie overschrijdingen is de raad onlangs geconfronteerd met een ongelukkig geformuleerde kredietaanvraag voor het Droste-terrein. Volgens de RKC is deze kredietaanvraag onnodig of te laat. Na overleg met de accountant concludeert de RKC dat de aanvraag onnodig was. De RKC vindt het verontrustend dat na de geclaimde successen van het verbeterprogramma Avanti de sector er toch niet in slaagt de kredietaanvragen tijdig en foutloos af te handelen. Dat onderstreept nog maar eens de noodzaak om scherp te blijven.

3.6 Facilitaire Dienst

Uniformering binnen het algemene financiële systeem (GFS) en de voorbereiding van de centralisatie van de financiële administratie zijn op dit moment belangrijke aandachtspunten van de Facilitaire dienst. Daarnaast houdt de FD zich ook bezig met de voorbereiden van de nieuwe, meer gecentraliseerd huisvesting.

Bedrijfsvoering

Vorig jaar concludeerde de RKC dat de sector FD zich te passief opstelde in het gemeentelijke inkoopproces. Volgens de reactie van de sector op de schriftelijke vragen van de RKC is in 2005 de aandacht van het management voor het nakomen van de afspraken op dit gebied aanzienlijk versterkt. De politieke aandacht voor dit onderwerp heeft hierin een rol gespeeld. Dit had tot gevolg dat de FD meer controle kon uitoefenen op de naleving van de mantelcontracten en dat voorstellen van de kant van de sector om die positie te versterken zonder veel discussie zijn geaccepteerd, aldus de sectordirecteur. De discipline in 2005 op het gebied van de inkoop is aanzienlijk verbeterd. Het is gelukt om de inkooptaakstelling ad € 910.000 uit 2003/2004 geheel te realiseren.

Bij Posthuizen op het MIP-Paswerk was er sprake van huurachterstand dat direct leidde tot overschrijdingen in 2005. De FD is bezig met het invoeren van een verplichtingenadministratie om dit soort fouten te voorkomen.

Rekening en begroting

De jaarrekening 2005 laat voor de sector FD een overschrijding zijn van ongeveer € 0,4 mln. Volgens de sector is deze overschrijding hoofdzakelijk toe te schrijven aan niet beïnvloedbare overschrijdingen op posten binnen de afdeling Gebouwen en Services. In 2005 was er een overschrijding op telefonie van € 140.000, die grotendeels is veroorzaakt door de abonnementskosten van de vaste lijnen. De kosten van mobiele telefonie hebben ondanks een strak uitgifteregime niet de beoogde besparingen opgeleverd.

Informatiewaarde jaarverslag

In de begroting 2005 wordt bij domein 11.1 (personeel, organisatie en informatie) bij doel 2 aangekondigd dat er een onderzoek wordt gestart met als doel een efficiënte inzet van middelen. In het jaarverslag is te lezen dat de mogelijkheden met betrekking tot de invoering van open office zijn onderzocht. De conclusie van het onderzoek blijft onbesproken; of open office een middel is om tot een efficiëntere inzet van middelen te komen is niet duidelijk.

3.7 Brandweer en ambulance

Bedrijfsvoering

Bij het onderzoek naar de jaarstukken 2003 en 2004 werd geconstateerd dat de bedrijfsvoering van de sector problematisch was. Uit de halfjaarlijkse controle van E&Y blijkt dat hier in 2005 verbetering in is gekomen. De accountant meldt dat er een cultuuromslag heeft plaatsgevonden die gunstige gevolgen heeft gehad voor de bedrijfsvoering en de Planning & Control-cyclus. Er zijn werkplannen samengesteld en de financiële administratie wordt verder geprofessionaliseerd en vereenvoudigd. In 2005 heeft de sector nader aandacht besteed aan het verder verbeteren van het debiteurenbeheer, de analyse van tussenrekeningen en de gewenste informatievoorziening.

Hoogste prioriteit verdienen:

- beheer, analyse en afwikkeling tussenrekeningen
- uitvoeren control op tussentijdse informatievoorziening
- analyse, afstemming en afwikkeling rekening courant tussen Brandweer & ambulance en de HDK.

Rekening en begroting

Het saldo van de sector HDK valt €186.000 nadeliger uit dan in de bijgestelde begroting 2005. Dit verschil vindt volgens de sector zijn oorsprong vooral bij extra kosten die zijn gemaakt in het kader van het verbeterproject 'Brand Meester' en de integratie van de brandweerkorpsen van Bloemendaal en Haarlem. Voor zowel het verbetertraject als de integratie van de twee korpsen zijn hogere kosten gemaakt voor opleiding en oefening tussen beroeps- en vrijwillige brandweerlieden. Het gezamenlijk oefenen van vrijwilligers en beroepsbrandweer is onder meer ingesteld als uitvoering van de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringslag. Het gezamenlijk oefenen leidt tot hogere lasten van € 143.000 enerzijds door extra uren van vrijwilligers en anderzijds doordat voor de beroepsbrandweer tijdens het oefenen ander personeel moet worden ingezet.

Naast deze kosten zijn voor de uitvoering van 'Brand Meester' in 2005 meer kosten gemaakt dan voorzien vanwege tijdelijke huisvesting (gecreëerd door middel van onder andere het plaatsen van porta-cabins) en het doorvoeren van wijzigingen binnen de bestaande huisvesting. Deze aanpassingen hebben geresulteerd in een nadeel van € 60.000 omdat deze kosten in de programmabegroting 2006 waren voorzien. De inspanningen die tot nu toe zijn geleverd in het kader van 'Brand Meester' leiden volgens het sectormanagement mogelijk in 2006 en 2007 tot een snellere afronding van het programma, waardoor de totale kosten over de jaren 2004 tot en met 2007 budgettair neutraal zouden kunnen zijn.

Informatiewaarde jaarverslag

Het domein Brandweezorg en rampenbestrijding (2.3) is onderdeel van het programma 'Veilige samenleving'. De schriftelijke toelichting op de realisatie van de beleidsvoornemens 2005 die de sector de RKC heeft toegestuurd, wijkt op geen enkel punt af van de tekst zoals deze is opgenomen in het jaarverslag. De verslaglegging bij 2.3 wekt de indruk dat er – in afwachting op het rampenplan en de te beoefenen deelplannen - in 2005 geen oefeningen hebben plaatsgevonden voor het gemeentelijke rampenbestrijdingspersoneel. Als dat zo is, zou het gepast zijn om in het verslag op te nemen of dat een probleem is of niet.

4 Algemene bevindingen

In dit deel van de bevindingen wordt een aantal algemene thema's besproken. Dat is allereerst het thema 'proces opstellen jaarstukken'. Reden voor die aparte aandacht is de aanzienlijke vertraging waarmee de jaarstukken 2005 tot stand is gekomen. Een volgend onderdeel is het financieel systeem GFS/One World. Daarbij worden ervaringen van de verschillende sectoren op een rijtje gezet. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het personeelsbeleid, waarin bevindingen van het onderzoek bij de sectoren worden samengevat. Een derde thema wordt gevormd door de bezuinigingsoperaties. In 2005 is gestart met een aantal grote bezuinigingen die in de komende jaren nog verder worden doorgevoerd. De vraag is welke lessen voor de toekomst zijn te trekken uit de ervaringen in 2005. Het laatste algemene thema is de informatiewaarde van het jaarverslag. De RKC besteedt hier elk jaar veel tijd aan omdat de mogelijkheden van de raad om adequaat controle uit te oefenen staat of valt met de kwaliteit van de informatie in de jaarstukken. Tot slot wordt ook nog ingegaan op de stand van zaken rond de aanbevelingen van vorig jaar. Bij de rapportage in dit hoofdstuk is ook uitgebreid gebruikt gemaakt van de gesprekken die zijn gevoerd met de Concernstaf.

4.1 Vertraging bij het opstellen van de jaarstukken

Vorig jaar was één van de aanbevelingen van de RKC om rekening te houden met eventuele problemen bij de totstandkoming van de jaarstukken en daarom iets eerder te beginnen zodat de planning toch gehaald kon worden. Die aanbeveling is toen niet overgenomen omdat het college er van uitging dat "het met behulp van het nieuwe financieel systeem, een nieuw personeelssysteem en goede afspraken met betrekking tot de planning en controldocumenten, moet lukken om de jaarstukken voor volgend jaar zonder vertraging op te leveren, zodat de commissie tijdig wordt voorzien van definitieve documenten."

Dat is dus niet gelukt. Vorig jaar waren de balans en toelichting daarop een week verlaat, waardoor ook het accountantsrapport ruim een week later beschikbaar kwam dan gepland.. Dit jaar kon de RKC uiteindelijk pas een maand later dan gepland en met de nodige beperkingen aan de controle van de jaarstukken beginnen. Ter illustratie volgt hierna een korte impressie van de belangrijkste verspringende data. Een schematisch overzicht van de vertraging is te vinden in bijlage 1.

De bedoeling was dat de stukken en het definitieve accountantsrapport op 26 april beschikbaar zouden zijn. Op 28 april is slechts een beperkt deel van de jaarstukken aan de RKC-leden overhandigd, waarbij werd toegezegd dat de overige stukken in de loop van de daaropvolgende week zouden volgen. Omdat de accountant zijn laatste controle had moeten uitstellen vanwege het niet beschikbaar zijn van de jaarstukken, was het duidelijk dat het accountantsrapport langer op zich zou laten wachten. Om te voorkomen dat de geplande bezoeken van de RKC aan de sectoren zouden plaatsvinden zonder dat het (concept-) accountantsrapport beschikbaar zou zijn, is de eerste onderzoeksdag van de RKC verplaatst van 10 naar 18 mei. De toezegging van Concernfinanciën dat de ontbrekende stukken in de week volgend op 28 april zouden volgen, kon niet worden waargemaakt. De aanvullende stukken zou de RKC uiteindelijk in de loop van de daarop volgende weken stukje bij beetje ontvangen. De datum waarop het geheel compleet zou zijn en de accountant zijn concept-

rapport zou vaststellen is in die periode een aantal malen verschoven. Op 3 mei heeft de RKC de raad via een brief op de hoogte gesteld van de vertraging. Uit de aangepaste planning van concernfinanciën van 9 mei bleek dat het concept-accountantsrapport niet beschikbaar zou zijn voor de eerste onderzoeksdagen van de RKC. De RKC heeft het college schriftelijk laten weten dat het onderzoek nog steeds tijdig zou kunnen worden afgerond voor de geplande behandeling van de jaarstukken in de commissie Bestuur en de gemeenteraad mits er een extra onderzoeksdag zou worden gepland na het beschikbaar komen van het concept-accountantsrapport (toen nog voorzien op 18 mei), zodat aan de bezochte sectoren nog aanvullende vragen zouden kunnen worden gesteld. De datum voor deze extra onderzoeksdag werd vastgesteld op 31 mei. Omdat het eerste concept-accountantsrapport uiteindelijk pas op 2 juni beschikbaar kwam, zijn de extra onderzoeksdag en het afsluitende gesprek met de sector CS en de algemeen directeur verplaatst naar 7 juni. De gebonden jaarstukken ('Ontwerpjaarrekening 2005') zijn uiteindelijk op vrijdag 16 juni ontvangen; het definitieve accountantsrapport pas op 22 juni. Het accountantsrapport is daarmee twee maanden later beschikbaar dan in de oorspronkelijke planning was voorzien. De datum waarop de RKC dit verslag heeft kunnen vaststellen, is door alle vertragingen een maand later dan voorzien.

Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn dat de vertraging ertoe heeft geleid dat het door de RKC uitgevoerde onderzoek naar de jaarstukken een langere doorlooptijd heeft gehad dan voorzien. Door de gefaseerde oplevering van de jaarstukken en de voortdurende aanpassingen aan het draaiboek heeft het onderzoek een veel zwaarder beslag op de RKC-leden en de secretaris gelegd dan normaal mag worden geacht. Omdat het college het niet nodig heeft gevonden de aanbeveling naar aanleiding van de vertraging van vorig jaar op te volgen, *herhaalt de RKC deze aanbeveling onder toevoeging van de opmerking dat volgend jaar pas een aanvang zal worden genomen met de controle van de jaarstukken wanneer deze in definitieve vorm en vergezeld van een definitief verslag van bevindingen van de accountant door de RKC zijn ontvangen.* Vertraging van de omvang, zoals dit jaar is opgetreden, zal er dan onherroepelijk toe leiden dat de uiterste datum waarop de vastgestelde jaarstukken aan de provincie moeten worden aangeboden, niet wordt gehaald.

De RKC heeft in haar onderzoek systematisch bij elke sector die werd bezocht gevraagd naar een verklaring voor de vertraging. Als één ding uit die gesprekken duidelijk werd, dan is het wel dat allen het gevoel hadden dat de oorzaak niet bij hen lag. Voor zover de RKC heeft kunnen nagaan is dat gevoel terecht. De sectoren hebben de afgesproken deadlines met af en toe een afwijking van een paar dagen gehaald. Het probleem van de vertraging zit meer in het feit dat het geheel veel meer vereiste dan een simpele som der delen. Het ging er vooral om dat de aangeleverde gegevens nog te veel vragen opriepen en onvoldoende op elkaar aansloten. Hiervoor zijn in hoofdzaak de volgende oorzaken aan te wijzen (zie ook accountantsverslag):

- *Het systeem en het proces:* het systeem dat de gemeente drie jaar geleden heeft ingevoerd (software in de vorm van GFS/One World en de daarbij horende procedures) functioneert nog onvoldoende. Zo is er nog geen gemeentebreed uniform rekeningschema en kunnen derhalve uitgaven en inkomsten onder verschillende titels worden geboekt. Dit betekent niet alleen veel uitzoekwerk bij het maken van rekeningen en verslagen, maar ook een grotere kans op verkeerde boekingen. De accountant heeft het in zijn verslag over 'veel personen, betrokken bij het proces, waardoor de taken en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn'.
- *Werkwijze:* daarnaast is er geen werkwijze om tussentijds de administraties af te sluiten en allerlei posten, die niet op een specifieke rekening kunnen worden geboekt (de beruchte *tussenrekeningen*) te schonen. Bij het maken van de jaarrekening gaat er dan ook veel tijd zitten in het schonen van die tussenrekeningen; daaronder zitten overigens ook veel onderlinge verrekeningen tussen de verschillende sectoren. Het niet tussentijds afsluiten betekent ook dat er weinig actueel inzicht is in het daadwerkelijk verloop van inkomsten en uitgaven.
- *De formatie:* De functie van Concerncontroller/hoofd Concernfinanciën wordt al enige tijd vervuld door een interim; daarnaast zijn bij de afdeling Concernfinanciën nog twee interimkrachten werkzaam. Deze mensen kennen, ondanks hun kwaliteiten, de specifieke

omstandigheden van de gemeente niet. Er is binnen Concernfinanciën maar één medewerker met specifieke expertise op het gebied van de jaarstukken. Een en ander zou verband houden met een nog niet afgeronde verschuiving van taken van Concernfinanciën naar medewerkers van de afdeling Financieel Beheer van de sector FD.

Zoals hiervoor al aangegeven is heeft de RKC al eerder op de gebreken in de totstandkoming van de jaarstukken gewezen. Haar aanbevelingen op dit punt zijn maar zeer gedeeltelijk overgenomen. Het proces is alleen maar verder vertraagd. Die vertraging leidt niet alleen tot onnodige frustraties, maar ook tot extra inzet van menskracht bij het uitzoeken en repareren van ‘onverwachte en niet verklaarbare’ posten. De RKC constateert dat op sectorniveau (SB en SO) initiatieven worden ontwikkeld voor dit boekjaar om tussentijds administraties af te sluiten. Verder is er het plan om per 1 januari 2007 te werken met een uniform rekeningschema. De RKC beveelt aan om *de initiatieven van SB en SO onder centrale regie van de sector CS uit te voeren en zo al voor 2006 een gemeentebrede verbetering van het systeem en werkwijze voor de jaarstukken te komen.*

4.2 De stand van zaken rond GFS/One World

Al jaren lang zijn er problemen rond het financiële systeem van de gemeente en al jarenlang wordt de indruk gewekt dat de problemen bijna zijn opgelost. Een goed functionerend systeem is belangrijk met oog op een goede en efficiënte bedrijfsvoering. Vanuit dat perspectief heeft de commissie gevraagd naar ervaringen bij de verschillende sectoren en die nog eens op een rijtje gezet.

FD

Volgens de sector FD werkt het financiële systeem al meer dan een jaar naar behoren. Zowel het technische als het functionele beheer is op orde en er is nauwelijks sprake van uitval. Wel wordt opgemerkt dat het systeem onlangs een belangrijke update heeft ondergaan. Door de complexiteit van het systeem zijn er aanloopproblemen ontstaan en is er extra aandacht nodig van de leverancier en vanuit het beheer. Deze problemen zijn te overzien en in de hand te houden. FD beschrijft de staat van het financiële systeem samenvattend als ‘stabiel’. Op een aantal gebieden is men bezig met de verdere ontwikkeling van het systeem. De meest belangrijke hiervan zijn het voeren van een projectadministratie over de sectoren heen en het uniformeren van het rekeningsschema. Hiermee kan een aantal belangrijke randvoorwaarden ter ondersteuning van de verbetering van de bedrijfsvoering worden gerealiseerd. Dit vraagt extra inzet vanuit het management en de niet-administratieve medewerkers omdat het gebruik van het systeem niet meer uitsluitend een aangelegenheid van de “boekhouding” is, maar daadwerkelijk faciliterend is voor de primaire bedrijfsprocessen. Deze verbeteringen worden meegenomen in de reorganisatie.

SBA

Met betrekking tot de werking van GFS/OneWorld geeft de sector aan dat het financiële systeem inmiddels weliswaar stabiel en beter op orde is, maar dat de mogelijkheden die het systeem biedt (noodgedwongen) nog maar beperkt worden benut. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de uitgebreide mogelijkheden van het systeem en daardoor een complexere inrichtings- en onderhoudsstructuur. Anderzijds beschouwt de sector de beschikbare capaciteit (in de betekenis van het aantal medewerkers) met name binnen de FD erg beperkt. Dit wordt met name ‘voelbaar’ bij de verdere ontwikkeling van het systeem maar ook indien er vanuit de leverancier grotere systeemwijzigingen en ‘updates’ worden voorgeschreven. Ten tijde van het schrijven ondervond de sector naar aanleiding van de laatste update weer problemen in de beschikbaarheid en functionaliteit van het systeem. De sector pleit er daarom voor de technische- en functionele ondersteuning verder uit te breiden en de sector FD daartoe mandaat en middelen te verstrekken.

SO

De sector SO beschrijft 2003 (de gemeentebrede implementatie) en 2004 (omschakeling i.v.m. de reorganisatie) als moeilijke jaren voor wat betreft het financieel systeem. Vanaf begin 2005 is voor de sector nadrukkelijk sprake van een meer beheersmatige situatie. De basisprocessen werden steeds beter beheerst en de gebruikers van het systeem konden hun werkzaamheden nagenoeg ongehinderd

uitvoeren. Daarmee kon voor het eerst gesproken worden van een solide basis, die verdere uitbouw van het gebruik van het systeem mogelijk maakt en op een adequate wijze de bedrijfsvoering ondersteunt.

PD

De sector PD laat weten dat GFS/OneWorld nog steeds problemen geeft. De financiële specialisten kunnen met het programma werken, maar budgethouders slagen er niet in om hun kosten te bewaken. Training lost dat niet helemaal op. Er wordt gewerkt aan aanvullende applicaties, maar dat gaat langzaam. Het verstrekken van uitkeringen vindt plaats via een separaat 'uitkeringssysteem', een applicatie die specifiek is bedoeld voor sociale diensten. Desgevraagd laat de accountant weten er in principe voorstander van te zijn om alle administratieve handelingen binnen één integraal systeem te laten plaatsvinden. Als het gebruikte systeem goed functioneert, heeft hij geen grote bezwaren tegen de gekozen oplossing.

SB

De sector SB geeft aan dat het financiële systeem bij een recente update een tijd niet operationeel was, wat tot vertragingen heeft geleid.

MO

De sector MO laat weten dat er gedisciplineerd met het financieel systeem wordt gewerkt. Onder de medewerkers is het bewustzijn van het belang hiervan gegroeid. Expliciete problemen met het systeem worden niet gemeld. Wel geeft men aan dat GFS/OneWorld alleen de functie heeft van boekhoudkundig systeem en niet van managementsysteem. De sturingsinformatie zit weliswaar in het systeem, maar wordt vanwege tijdsgebrek en de wijze waarop het is georganiseerd niet gebruikt.

De ervaringen zijn divers en ook in die zin is er nog niet echt sprake van 'One World'. Wat wel als eenduidige conclusie uit de diverse ervaringen naar voren komt, is dat er nog heel wat schort aan het financiële systeem. De RKC beveelt daarom aan om *de problemen systematisch te inventariseren en vervolgens een actieplan te maken om samen met de leverancier er zo snel mogelijk voor te zorgen dat het systeem werkt zoals het moet werken..*

4.3 Personeelsbeleid

De komende jaren zal het ambtenarenbestand behoorlijk in omvang moeten afnemen. Het in deze situatie handhaven van kwaliteit vergt extra inspanning. Goed personeelsbeleid is daarvoor essentieel. Dat is de reden waarom de RKC systematisch bij alle sectoren het personeelsbeleid aan de orde heeft gesteld. De RKC heeft bij die gesprekken niet de indruk gekregen dat personeelsbeleid de hoogste prioriteit heeft. Het ziekteverzuim ligt systematisch boven het gemiddelde van de 100.000+ gemeenten en functionering- en beoordelingsgesprekken vinden niet standaard met iedereen plaats. Bovendien lijkt de aandacht vooral gericht op het oplossen van probleemgevallen en minder op het behouden van goed functionerende medewerkers. De RKC zou willen adviseren om *centraal het personeelsbeleid aan te scherpen en een actieplan te maken dat sectoren aanspoort en ondersteunt om systematisch jaargesprekken en beoordelingsgesprekken te voeren met de medewerkers en het ziekteverzuim terug te dringen.*

4.4 Bezuinigingen

In 2004 heeft de raad besloten tot een groot aantal bezuinigingsmaatregelen (tranche 1 en tranche 2). In het kader van die bezuinigingen is ook besloten tot het korten op subsidies. De eerste signalen zijn dat de bezuinigingen niet echt succesvol zijn. De Volksuniversiteit heeft met succes een bezuiniging aangevochten en de MZK confronteert de gemeente met hoge frictiekosten..

Desgevraagd noemt de sector MO naast de MZK en de VU ook Radius en de SSH als risicovolle bezuinigingen. De sector heeft in enige mate inzicht in de plannen van de verschillende organisaties en er vindt ook overleg plaats. Radius neigt naar inkomstenverhoging (risicovol) terwijl ook aan

kostenbeperking gedacht moet worden. Het MZK realiseert de bezuiniging met name door het afstoten van personeel. Dit gaat gepaard met frictiekosten (zie ook financiële tussenrapportage en Kadernota). Gegeven het feit dat het de MZK gaat om een gemeenschappelijke regeling zal de gemeente Haarlem bij verliezen en liquidatie van de gemeenschappelijke regeling financieel fors moeten bijdragen. Het bestuur van de VU heeft de bezuinigingen 2006 met succes bij de rechter aangevochten. Het feit dat de VU niet tijdig in kennis was gesteld van de bezuinigingen en dat daarnaast een convenant van kracht is, gaf hierbij de doorslag. De SSH leek lange tijd de bezuinigingen vrijwel te halen. Pas bij het indienen van de conceptjaarrekening bleek dat de SSH 2005 niet positief had weten af te sluiten. Uit een eerste gesprek met de SSH blijkt dat de bezuinigingen de rek uit de exploitatie hebben gehaald.

De RKC concludeert dat er in alle gevallen sprake is van een problematische exploitatie. Daarbij is vaak bij organisaties geen of onvoldoende vermogen om zelf de onkosten van een bezuinigingsoperatie te betalen. In deze situatie is de kans groot dat of de beoogde bezuinigingen niet worden gerealiseerd of dat het voortbestaan van de betrokken organisaties in gevaar komen. Het is belangrijk om een strategie te ontwikkelen om op zorgvuldige wijze zoveel mogelijk van de door de raad afgesproken bezuinigingen te realiseren. Daarnaast is het natuurlijk ook een belangrijke vraag in welke mate deze problemen te voorzien waren geweest en of ze niet bij de beslissingen over de bezuinigingen betrokken hadden moeten worden.

Vanuit dat perspectief beveelt de RKC aan om *het toezicht op de implementatie van de bezuinigingen bij gesubsidieerde organisaties en de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties te verscherpen en een nieuwe realistische doelen te stellen inzake de gewenste bezuinigingen.*

4.5 Informatiewaarde jaarstukken

De RKC ziet het jaarverslag en de jaarrekening als de belangrijkste documenten die de raad informeren over de stand van zaken met betrekking tot het gevoerde beleid. De commissie acht het daarom van het grootste belang dat de informatiewaarde van de stukken op orde is. In het jaarverslag moet helder worden opgetekend of de in de begroting van het betreffende jaar vastgelegde voornemens zijn uitgevoerd, of men bij de uitvoering binnen de beschikbaar gestelde budgetten is gebleven, of (en in hoeverre) de geformuleerde doelen zijn gehaald en of (en in hoeverre) vorderingen worden geboekt op het gebied van lange-termijndoelstellingen zoals o.a. vastgelegd in het Beleidsprogramma en het OPH. Dit laatste is vooral belangrijk omdat goede informatievoorziening bijsturing mogelijk maakt.

Eerder commentaar

De RKC heeft zich in het verleden geregeld kritisch uitgelaten over de informatiewaarde van de jaarstukken. Vorig jaar heeft de commissie het jaarverslag en het Sociaal P&O-jaarverslag nader beschouwd op de informatiewaarde. Bovendien heeft de commissie in februari 2005 een nota over de informatiewaarde aangeboden aan de concerncontroller, met de bedoeling dat deze door de concerncontroller zou worden verspreid onder de sectorcontrollers. De belangrijkste aanbevelingen van die nota waren:

1. Zorg voor een heldere duiding van de relatie tussen gewenste maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten.
2. Maak gebruik van meetbare doelstellingen.
3. Voeg per domein een korte evaluatieparagraaf toe.

De concerncontroller heeft de nota niet onder de sectoren verspreid. Toegezegd is dat de nota nadrukkelijk betrokken zal worden bij het samenstellen van de begroting 2006 en de jaarstukken 2005.

In zijn reactie op het verslag van de RKC naar de rekening van het jaar 2004 schrijft het college dat de aanbevelingen 1 en 2 uit de hierboven genoemde nota reeds in gang zijn gezet met de begroting 2004, en dat gewerkt zal blijven worden aan de verdere verbetering daarvan in de komende planning- en controldocumenten. Daarbij merkt het college op dat het reeds bij de behandeling van het jaarverslag 2003 in de raad heeft aangegeven dat het pas bij de begroting 2005 en de jaarstukken over

dat jaar mogelijk zou zijn om de in grote lijnen vergelijkbare opmerkingen van de commissie bij de jaarstukken 2003 ten volle mee te nemen. De RKC heeft daarom dit jaar met meer dan de gebruikelijke belangstelling uitgekeken naar de jaarstukken.

Het jaarverslag

In de openingszin van het jaarverslag gaat voorbij aan een belangrijk punt: het jaarverslag zou niet alleen inzicht moeten geven in activiteiten die hebben plaatsgevonden, maar ook in activiteiten die wel waren begroot maar niet hebben plaatsgevonden en activiteiten die niet zijn begroot, maar wel hebben plaatsgevonden. Alleen dan levert het verslag een compleet beeld; in de huidige opzet is het stuk in de ogen van de RKC te eenzijdig gericht op het benadrukken van de positieve resultaten. *De RKC beveelt daarom aan de toonzetting van het jaarverslag evenwichtiger te maken.*

De tekst van de inleidende paragraaf is in het licht van de opmerking van het college ten tijde van de behandeling van de jaarrekening 2004 teleurstellend te noemen. De RKC onderschrijft dat het moeilijk is om een directe relatie tussen gemeentelijk handelen en de beoogde maatschappelijke effecten te leggen, zoals in de inleiding wordt gesteld. Net zoals het moeilijk is om een supertanker zonder schade door het Suezkanaal te loodsen of – om het wat dichterbij huis te houden – een jaarrekening binnen de gestelde termijn af te ronden. Onmogelijk is het echter allerm minst. ‘Juist omdat er zoveel ontwikkelingen door elkaar spelen, is het niet doenlijk om een directe relatie te leggen tussen de door de gemeente ontplooiende activiteiten en het maatschappelijke welbevinden van de burgers in onze stad in brede zin.’ Alleen de aanwezigheid van het woord ‘direct’ voorkomt nog net dat de conclusie moet worden getrokken dat de gemeente zich net zo goed – en uit oogpunt van doelmatigheid zelfs in het geheel – niet met het welbevinden van haar burgers kan bezighouden. Onthutsend wordt het als even later wordt opgemerkt dat er onder invloed van de in het kader van het Grotestedenbeleid gemaakte prestatieafspraken in toenemende mate aandacht wordt besteed aan het formuleren van meetbare doelen en het monitoren ervan. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat Haarlem alleen in staat is meetbare doelen te formuleren wanneer er een financiële sanctie staat op het nalaten ervan.

In het jaarverslag wordt per programma en per domein uitvoerig verslag gedaan over de in 2005 uitgevoerde activiteiten. Zoals in de inleidende paragraaf reeds aangekondigd, is er –ondanks alle uitvoerige beschouwingen – in de meeste gevallen geen sprake van meetbare doelen. Helaas is dat niet de enige tekortkoming van het verslag; net als in voorgaande jaren laat de informatievoorziening het nodige te wensen over en roept het uitgebreide verslag van meer dan 200 bladzijden geregeld meer vragen op dan het beantwoordt. Over de zorgvuldigheid waarmee het document is opgesteld bestaan binnen de RKC de nodige twijfels: tijdens een van de gesprekken die de RKC in het kader van het onderzoek naar de jaarstukken met een aantal sectoren heeft gevoerd, bleek de tekst volgens de vertegenwoordigers van de sector een verkeerde voorstelling van zaken te geven.

De voorbeelden die in hoofdstuk 3 zijn gegeven van tekortkomingen in de informatiewaarde van het jaarverslag illustreren dat er de volgende soorten problemen zijn te constateren:

- 1) Het komt nogal eens voor dat er geen relatie is te leggen tussen de tekst en het financiële overzicht van de domeinen. Weliswaar wordt in paragraaf 3.5 stilgestaan bij de belangrijkste afwijkingen die de rekening laat zien ten opzichte van de (bijgestelde) begroting, maar daarmee worden zeker niet alle vragen die het jaarverslag oproept, beantwoord.
- 2) De formuleringen in het jaarverslag zijn geregeld onduidelijk, waardoor het soms niet vast te stellen is of beleidsvoornemens nu wel of niet zijn gerealiseerd.
- 3) Er worden nog steeds vrijwel nergens meetbare doelstellingen gebruikt. Daar waar de doelstellingen wel een meetbaar karakter hebben, worden ze niet getoetst.
- 4) Noodzakelijke duiding van de informatie ontbreekt nogal eens. Als er al gemeld wordt dat een voorgenomen activiteit niet is uitgevoerd of niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, wordt meestal verzuimd aan te geven wat daarvan de oorzaak of ernst is.

Paragrafen

Ook de informatiewaarde van hoofdstuk 2 ('Paragrafen') laat op verschillende plaatsen te wensen over. Hieronder volgen een paar voorbeelden.

- In veel gevallen blijkt minder te zijn geïnvesteerd in bruggen, vaarwegen, wegen, openbaar groen en onderwijsgebouwen dan begroot (paragraaf 2.2). Wat daarvan de oorzaak is, wordt uit het verslag niet duidelijk
- In paragraaf 2.4 wordt in een tabel een overzicht van de verzuimpercentages gegeven. Hieruit blijkt dat het verzuim in Haarlem structureel hoger is dan het gemiddelde van de 100.000 + gemeenten. Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven.

Jaarrekening

In hoofdstuk 3 komt de jaarrekening aan bod. In de bijlagen bij de jaarrekening (H4) wordt onder andere (4.1) een overzicht gegeven van de rekening naar producten. In deze bijlage word aangegeven welke producten aan de domeinen zijn verbonden, en worden baten en lasten van die producten weergegeven. In paragraaf 3.4 (resultaatbepaling, analyse en toelichting) wordt aan de hand van deze onderverdeling stilgestaan bij de belangrijkste afwijkingen tussen begroting en rekening. De toelichting bij deze afwijkingen is op in ieder geval vier aspecten voor verbetering vatbaar:

1. Uitleg over de oorzaak van afwijkingen ontbreekt geregeld. Zo wordt bij de toelichting op domein 6 aangegeven dat baten en lasten bij de producten bestuurs- en bedrijfsondersteuning en toerisme hoger zijn dan geraamd. Wat hiervan de oorzaak is, blijft onbekend. De baten en lasten van Brandweerczorg en rampenbestrijding (domein 2.3) vallen € 2 miljoen hoger uit dan begroot. Ook hier ontbreekt een verklaring. De onder domein 4.2 in het jaarverslag afwijking in baten en lasten van circa € 10 miljoen wordt in paragraaf 3.4 van de jaarrekening niet toegelicht en is als zodanig zelfs niet terug te vinden in het overzicht van 4.1.
2. De uitleg is soms onbegrijpelijk voor lezers zonder achtergrondkennis. Wat houdt bijvoorbeeld de afkoop van de GSB-II regeling door het Rijk in (3.4 onder domein 1)? En wat wordt bedoeld met de passage over de bestuurscommissies OPO en OVE (3.4 onder domein 4)?
3. Het ontbreekt over het algemeen aan verdere duiding van de afwijkingen: moet de raad zich zorgen maken over de geconstateerde afwijkingen? In welke mate hebben vergelijkbare steden te maken met dergelijke afwijkingen? Hoe groot is de kans dat geconstateerde afwijkingen volgend jaar opnieuw zullen optreden?
4. Er is geen directe relatie tussen de financiële verslaglegging op productniveau en de in het jaarverslag beschreven activiteiten. Hierdoor is het voor de lezer lastig is om vast te stellen bij welke activiteiten overschrijdingen zijn opgetreden.

Bijlagen

Hoofdstuk vier bestaat uit een aantal bijlagen. Een daarvan (par. 4.5) gaat over verstrekte subsidies. Naast versterkte subsidies zijn de verkregen en toegezegde, maar pas in latere jaren vrijkomende subsidies minstens zo belangrijk. In de huidige verslaglegging is dit totaal onoverzichtelijk. De RKC adviseert aan het onderdeel *verstrekte subsidies* een tabel toe te voegen met de al dan bereikte resultaten van deze subsidies. Hoe klein sommige over- en onderschrijdingen ook zijn, juist bij subsidies moet dit 100% waterdicht zijn. In totaal wordt er € 2,5 aan overschrijdingen gerapporteerd, maar tot welke resultaten dit heeft geleid, wordt niet vermeld.

De RKC constateert dat de informatiewaarde van de jaarstukken nog steeds tekort schiet, *en beveelt aan te zorgen voor verbetering op alle hierboven genoemde aspecten.*

4.6 Eerdere aanbevelingen RKC

Voorafgaand aan het gesprek met de Concernstaf en de algemeen directeur ontving de RKC een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen van het onderzoek dat de RKC heeft uitgevoerd naar de jaarstukken van 2004. In het overzicht wordt onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die niet en wel zijn overgenomen. Het volledige overzicht is opgenomen in bijlage 2; hieronder wordt bij een paar opvallende zaken stilgestaan.

Niet overgenomen

Een van de aanbeveling die niet zijn overgenomen, is die om rekening te houden met de vertragingen die zich voordoen bij het opmaken van de jaarstukken en de tijd die de RKC nodig heeft om haar onderzoek te doen. In haar reactie op die aanbeveling schreef het college vorig jaar dat men van mening was dat de oplossing van het tijdsprobleem met name moest worden gevonden aan de voorkant van het proces. Men ging ervan uit dat het met behulp van het nieuwe financieel systeem, een nieuw personeelssysteem en goede afspraken met betrekking tot de planning en controledocumenten moest lukken om de jaarstukken voor volgend jaar zonder vertraging op te leveren. Desgevraagd gaf de algemeen directeur tijdens het gesprek in het kader van het RKC-onderzoek van dit jaar toe dat deze aanbeveling achteraf gezien beter wel had kunnen worden overgenomen.

Ook de aanbeveling dat er meer aandacht moest komen voor de relatie tussen het beleid en maatschappelijke effecten is niet opgevolgd. Naar aanleiding van het RKC-rapport over de rekening 2004 schreef het college dat het leggen van een link tussen gemeentelijk handelen en de beoogde maatschappelijke effecten in de praktijk niet goed uitvoerbaar is. Ook toen luidde het argument dat de gemeente slechts een van de vele spelers is in het totale maatschappelijke veld. Evenwel kondigde men aan dat veel energie wordt gestoken in het meetbaar maken van die zaken die zich daarvoor lenen. Het jaarverslag 2005 laat duidelijk zien dat deze belofte niet is waargemaakt.

Wel overgenomen

De aanbeveling om de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in bestuursrapportages (Beraps) is volgens de reactie overgenomen. Er is echter geen lijst met de aanbevelingen van de RKC in de Berap of in de Financiële Tussenrapportage (2006) te vinden. Er is dus op geen enkel moment puntsgewijs verantwoording afgelegd over de opvolging van de aanbevelingen.

De aanbeveling om een einde te maken aan extracomptabele boekhoudingen is volgens de reactie overgenomen, waarbij wordt opgemerkt dat hiermee een begin is gemaakt. Dat er slechts een begin is gemaakt, bleek uit ons gesprek met de Publieksdienst waar op dit moment een extracomptabele oplossing wordt gezocht voor een probleem dat binnen een goed functionerend financieel systeem zou moeten kunnen worden opgelost.

In de toelichting op de aanbevelingen over de informatiewaarde van de jaarstukken is de jaarlijks terugkerende opmerking te lezen dat de gevraagde verbeteringen eerst in de teksten van de begroting moeten worden opgenomen voordat ze in de jaarstukken zijn terug te vinden. Dit argument is inmiddels de uiterste houdbaarheidsdatum gepasseerd. Als toch weer vol goede moed naar de begroting van 2006 wordt gekeken is het vervolgens wel erg treurig om te zien hoe weinig de toelichting bij begroting van 2006 verschilt van die van 2005. De commissie zou willen adviseren om ter lering de beschrijving van programma 4, domein 4.1 in de begrotingen van 2005 en 2006 eens onderling te vergelijken.

Bij het opvolgen van de aanbeveling om bij het financiële beheer de nadruk te leggen op goede inrichting van processen vooraf om problemen voor te zijn, wordt een voorschot op de toekomst genomen. De verwachting wordt uitgesproken dat met de nieuwe inrichting van de organisatie de problemen zullen zijn opgelost. De administratieve werkzaamheden t.b.v. de jaarrekening 2007 zullen

door de gecentraliseerde afdeling middelen worden verricht. In het beste geval wordt de aanbeveling dus nog een vol jaar niet opgevolgd, en bij vertraging van de totstandkoming van de nieuw ingerichte organisatie gebeurt er op dit vlak nog langer niets. De RKC beschouwt dat als een verontrustende benadering van het probleem.

De uitleg bij de vermeende opvolging van de aanbeveling om een plan op te stellen voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet is volstrekt onacceptabel. Documenten die in het kader van de gemeentelijke reorganisatie zijn gepubliceerd, voldoen niet aan de criteria waaraan 213a-onderzoek behoort te voldoen. Bovendien heeft het college de raad nimmer voorgelegd om deze documenten als zodanig te beschouwen.

Verhelderend is de claim dat de aanbeveling is overgenomen waarin wordt gevraagd om meer administratieve discipline aan de voorkant van het jaarrekeningproces te betrachten om zo de accountantskosten terug te brengen. In de toelichting is te lezen dat 'de gerezen problemen bij de samenstelling van de jaarstukken ertoe hebben geleid dat de voorgenomen vermindering van de accountantskosten niet wordt geëffectueerd.' De conclusie die de RKC trekt, is dat de gerezen problemen zich blijkbaar niet aan de voorkant van het proces hebben voorgedaan.

De RKC vindt dat het college soms te "losjes" om gaat met door de raad overgenomen aanbevelingen. Daarom *beveelt de RKC aan om van elke aanbeveling concreet, met een tijdpad en onderbouwd aan te geven op welke wijze daarmee zal worden omgegaan.* De RKC zal in de toekomst strikter en frequenter dan nu het geval is toezien of het college zich vervolgens ook houdt aan toezeggingen naar aanleiding van de aanbevelingen.

BIJLAGE 1: Overzicht vertraging totstandkoming jaarstukken 2005

Het onderstaande schema betreft een overzicht van de geplande data van de verschillende activiteiten in het kader van de totstandkoming en behandeling van de jaarstukken 2005, het accountantsrapport en het onderzoeksverslag van de RKC.

Activiteit	Geplande datum	Verzet naar	Gerealiseerde datum
Concept-accountantsrapport naar RKC	24 april	18 mei	2 juni
Ontwerp-Jaarstukken naar RKC	26 april	Verschillende malen	In concept tussen 28 april en eind mei, als definitieve versie op 16 juni
Definitief accountantsrapport naar RKC	26 april	Verschillende malen	22 juni
Informatiebijeenkomst voor RKC	28 april		28 april
Onderzoeksdag 1 RKC	10 mei	18 mei	18 mei
Onderzoeksdag 2 RKC	16 mei		16 mei
Extra onderzoeksdag RKC	Was in eerste instantie niet voorzien	Gepland op 31 mei	7 juni
Vaststellen onderzoeksverslag RKC door RKC	19 mei	Verschillende malen	22 juni
Behandeling in raad	15 juni	3 juli	12 juli (extra raad)

BIJLAGE 2: Opvolging aanbevelingen RKC 2004

In de reactie op de adviezen en aanbevelingen van de RKC n.a.v. de jaarstukken 2004 is het college uitgebreid ingegaan op zowel de adviezen als de aanbevelingen. Daarbij heeft het college per advies en aanbeveling beargumenteerd aangegeven welke daarvan worden overgenomen en welke niet.

Onder verwijzing naar de reactie van het college op het verslag van de RKC is in onderstaand schema kort *cursief* aangegeven hoe volgens het college de stand van zaken is met betrekking tot de overgenomen adviezen en aanbevelingen.

nr.	Adviezen en aanbevelingen Rekenkamercommissie	Reactie College
	<i>Adviezen</i>	
A.	Overnemen alle aanbevelingen van de accountant	Verwezen wordt naar de reactie op het accountantsrapport
B.	Overnemen aanbevelingen RKC <i>Verwezen wordt naar het antwoord op advies D.</i>	Deels overgenomen
C.	Bespreken reactie college op aanbevelingen accountant en RKC in de commissie CMC	Niet overgenomen
D.	De overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Berap's. <i>De eerste mogelijkheid om over de aanbevelingen te berichten was de 3^e Berap 2005. Omdat deze Berap primair een financieel karakter had, is er geen lijst met de aanbevelingen van de RKC in opgenomen. Hetzelfde geldt voor de Financiële Tussenrapportage die in 2006 is uitgebracht.</i> <i>Dit laat onverlet dat de aanbevelingen van de RKC wel hun uitwerking hebben op de nieuwe inrichting van de organisatie (zie o.a. bij aanbevelingen 15) alsmede op de planning en controldocumenten. Zo is er bij het opstellen van de jaarrekening nadrukkelijk aandacht besteed aan de aanbevelingen 8 t/m 11.</i>	Overgenomen
	<i>Aanbevelingen</i>	
1.	Rekening houden met vertraging bij opstellen rekening	Niet overgenomen
2.	Striktere naleving regels kredietbeheer <i>E.e.a. is meegenomen in de maatregelen m.b.t. de dagelijkse bedrijfsvoering.</i>	Overgenomen
3.	Maak een einde aan extracomptabele boekhoudingen <i>Met het beëindigen van de extracomptabele boekhoudingen is een start gemaakt.</i>	Overgenomen
4.	Maak onderscheid tussen verschillende niveau's bij veranderingsprocessen	Niet overgenomen
5.	Maak een stappenplan m.b.t. risicomanagement <i>In de planning en controldocumenten wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de mogelijke financiële risico's waaraan de gemeente blootstaat en de relatie tussen de risico's en het beschikbare weerstandsvermogen. Wij wijzen in dat kader met name op de Financiële Tussenrapportage (en de jaarrekening 2005) waarin uitgebreid op alle risico's wordt ingegaan en</i>	Niet overgenomen

	<i>waarin ook globaal wordt aangegeven dat op basis van een globale analyse het nodig is om een aanvullend weerstandvermogen tot een bedrag van € 20 miljoen te vormen boven op de in het meerjarenbeeld 2006 opgenomen dotaties aan de algemene reserve. Ook in Kadernota 2006 die op 6 en 7 juli in de raad aan de orde komt, wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de risico's en het weerstandsvermogen.</i>	
6.	Wees terughoudend met nieuwe regels <i>Alleen daar waar dat strikt noodzakelijk is worden (tijdelijk) aanvullende regels ingesteld.</i>	Overgenomen
7.	Meer aandacht voor relatie beleid en maatschappelijke effecten	Niet overgenomen
8.	Laat alle beleidsvoornemens terugkomen in het jaarverslag <i>De verbetering van de informatiewaarde van het jaarverslag is een permanent aandachtspunt. In dat kader is met deze aanbeveling (en met de aanbevelingen 9-10-11) bij het opstellen van het jaarverslag 2005 zo veel mogelijk rekening gehouden. Met het oog daarop is in de voorbereidende fase aan alle sectoren nadrukkelijk gevraagd om hier de formulering van de teksten aandacht aan te besteden. Wel moet hierbij worden aangetekend dat er altijd sprake is van een vertraging aangezien er bij de jaarrekening sprake is van een directe koppeling aan de begroting van hetzelfde jaar. Dat betekent dat o.a. de gevraagde concretisering en meetbaarheid van de doelen eerst in de teksten van de begroting moeten worden opgenomen alvorens er in het jaarverslag in het kader van de realisatie concreet op kan worden ingegaan.</i>	Overgenomen
9.	Gebruik concrete formuleringen en maak doelen meetbaar Zie onder 8	Overgenomen
10.	Meld bij achterstanden de oorzaak <i>Zie onder 8</i>	Overgenomen
11.	Rapporteer over concrete zaken <i>Zie onder 8</i>	Overgenomen
12.	Geef per domein aan welke sector verantwoordelijk is	Niet overgenomen (wel vermelding portefeuillehouder)
13.	Leg de nadruk op goede inrichting van processen vooraf. <i>De ervaringen die zijn opgedaan bij het opstellen van de jaarrekening 2005 wijzen uit dat de processen om tot een tijdige afronding van de jaarrekening te komen onvoldoende op orde zijn. Dat heeft o.a. te maken met de diversiteit in de administraties en de problemen die zich voordoen bij de consolidatie van de cijfers. Wij verwachten dat met de nieuwe inrichting van de organisatie – die o.a. voorziet in een centralisatie van de administratieve functies - de problemen die ons thans parten spelen, zullen zijn opgelost. In concreto betekent dit dat de administratieve werkzaamheden t.b.v. jaarrekening 2007 door de centrale afdeling middelen zullen worden verricht. Met het oog op de samenstelling van de jaarrekening 2006 zal worden bezien welke afspraken gemaakt kunnen worden, om binnen de bestaande kaders, tot een zo goed mogelijk resultaat te komen.</i>	Overgenomen
14.	Zorg voor tijdige evaluatie van beleid bij de sectoren	Niet overgenomen

	(evaluatieparagraaf)	
15.	Maak een plan van onderzoek m.b.t. doelmatigheid en doeltreffendheid <i>Een plan van onderzoek is als zodanig niet opgesteld. Wel spelen de elementen doeltreffendheid en doelmatigheid bij de nieuwe inrichting van de gemeentelijke organisatie een prominente rol. Korthedshalve verwijzen wij u naar de documenten die in het kader van de gemeentelijke reorganisatie zijn gepubliceerd.</i>	Overgenomen
16.	<i>Meer administratieve discipline aan de voorkant van het proces ter vermindering van accountantskosten</i> <i>De gerezen problemen bij de samenstelling van de jaarrekening hebben er toe geleid dat de voorgenomen vermindering van de accountantskosten niet wordt geëffectueerd.</i>	Overgenomen
17.	Aangeven op welke wijze meer sturing en controle bij vastgoedexploitaties zal worden geboden <i>Wij verwijzen daarvoor naar onze reactie op het rapport 'Vastgoed open, gaten dicht' van de enquêtecommissie.</i>	Overgenomen
18.	Neem prognoses exploitatietekorten MPG zo actueel mogelijk op <i>Deze aanbeveling is de nota Grondbeleid 2006 meegenomen. De nota is onlangs in de raad vastgesteld.</i>	Overgenomen (alleen voor zover logisch en uitvoerbaar)
19.	Informeel over neveneffecten bij instroomstop In het jaarverslag komt op enkele plaatsen aan het licht dat de externe instroomstop heeft geleid tot problemen in de bedrijfsvoering Dat betekende dat er soms bepaalde voorgenomen activiteiten niet konden worden uitgevoerd of pas op een latere datum. Het is ons evenwel niet gebleken dat de beperkte instroomstop effecten heeft op de inkomstenkant.	Overgenomen
20.	Heroverweeg invoering bedrijfsreserves <i>Hangende de reorganisatie is nog geen besluit genomen over de mogelijke invoering van bedrijfsreserves.</i>	Overgenomen (wordt betrokken bij onderzoek art. 212, 213 en 213a)
21.	Breng de raad op de hoogte van wijziging in beleidsvoornemens <i>In de planning en controldocumenten is plaats ingeruimd voor dergelijke informatie.</i>	Overgenomen
22.	Neem meer verantwoordelijkheid voor het inkoopbeleid en verbeter de informatie aan de sectoren <i>In de nota 'Beleid en organisatie inkoop leveringen en diensten' uit 2005 zijn de kaders vastgesteld voor de bedrijfsvoering rond het inkoopbeleid. Daarbij is rekening gehouden met hetgeen in de aanbeveling is verwoord.</i>	Overgenomen
23.	Besteed bij nieuw convenant voldoende aandacht aan sturingsmogelijkheden. Bij de afspraken over een nieuw convenant wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw van scholen en onderhoud. Bij nieuwbouw houdt de gemeente de volledige zeggenschap. Bij het onderhoud is o.a. de insteek dat de gemeente voldoende sturingsmogelijkheden tot zijn beschikking heeft	Overgenomen
24.	Zorg voor voldoende control op lopende processen In het kader van de vormgeving van de beheersorganisatie m.b.t.	Overgenomen

	de subsidieverlening worden de aanbevelingen meegenomen.	
25.	Ontwikkel een formeel risicomanagementmodel	Niet overgenomen (wordt nog bezien)