

Onderzoek jaarstukken 2006: nawoord Rekenkamercommissie

De commissie stelt het op prijs dat het college in haar reactie op het verslag van de RKC over de jaarstukken 2006 (Cs/CF 2007/72) het debat met de commissie aangaat en niet klakkeloos alle aanbevelingen overneemt. Dat stimuleert de meningsvorming. Voor een goede gedachtewisseling achten we een korte reactie van onze kant nog wel nuttig. We gaan achtereenvolgens in op de algemene reserve, de risicobeheersing, doelrealisering en lopen tot slot nog even de opmerkingen van het college bij onze aanbevelingen na.

Algemene reserve

De uitspraak in de lopende tekst van het rapport dat de algemene reserve wankel is, is een constatering van de commissie. Die constatering is gebaseerd op de omvang van de reserve *in relatie tot* de inschatting van de risico's. De commissie vindt de reservepositie op 31 december 2006 wankel (of *mager* zoals dat in de puntsgewijze samenvatting wordt genoemd) omdat gegeven een eerder gemaakte inventarisatie van de risico's de algemene reserve ongeveer *drie* keer zo groot zou moeten zijn. De commissie is in haar rapport positief over het feit dat de daling van de reserve eindelijk een halt is toegeroepen (p.9). De commissie relateert de stijging van de reserve enigszins door te wijzen op de incidentele meevallers. Er wordt nergens in ons rapport beweerd dat eenmalige meevallers niet zouden moeten worden toegevoegd aan de reserve. Het feit dat er sprake is van incidentele meevallers roept alleen de vraag op of er wel genoeg structureel gespaard wordt. De passage hierover in het rapport is echter genuanceerd; de commissie wijst namelijk ook op het feit dat het college tegelijkertijd een aantal onontkoombare kosten heeft afgeboekt (p.9). Het college reageert met de stelling dat de reserve bedoeld is om eenmalige tegenvallers of incidentele extra uitgaven te dekken. De commissie is het daar mee eens, maar begrijpt niet waar dat in deze discussie een argument voor is.

De vraag of het college de afspraken met betrekking tot de algemene reserve voor 2006 heeft gerealiseerd is een andere. Die wordt in het rapport in 3.3 (p.19) besproken. Daar wordt geconstateerd dat de doelstellingen zijn gehaald, waarbij wel wordt aangetekend dat de in 2006 bij het coalitieakkoord gemaakte meerjarenafspraken waarschijnlijk niet genoeg zijn om de doelstelling met betrekking tot de algemene reserve te halen. Gegeven de voorstellen in de kadernota 2007 heeft het college zich dat ook gerealiseerd.

De commissie maakt zich overigens in haar rapport drukker over de risico's dan over de precieze omvang van de reserves (p 9-10). Er moet naar gestreefd worden om risico's te controleren en te beheersen en de omvang ervan te verminderen. Daarmee wordt de behoefte aan algemene reserve kleiner.

Risicobeheersing

De commissie is het in grote lijnen eens met de opmerkingen van het college over risicobeheersing. Sterker nog: die opmerkingen passen naadloos bij onze rapportage over de jaarstukken. Wij kunnen dan ook niet goed inzien welke tegenstelling nu precies wordt gecreëerd. Ook wij vinden dat het bij risicobeheersing inderdaad gaat om een proces van gewone bedrijfsvoering. Bij de gemeente lopen vele projecten. Op basis van eigen ervaring of inzicht bij andere gemeenten kan een schatting worden gemaakt van het percentage dat gereserveerd moet worden om tegenvallers op te kunnen vangen. Dat bepaalt de gewenste omvang van de algemene reserve. De *verwachting* is dat de tegenvallers zich *niet* voordoen – anders moeten ze worden begroot – maar er is een *kans* op tegenvallers en daarom moet er gereserveerd worden.

Waar de commissie zich zorgen over maakt (en daar gaat het college in zijn reactie nu juist niet op in) is of er bij Haarlem verhoudingsgewijs niet veel risico's zijn die buiten de marge van de "gewone" bedrijfsvoering vallen. De lijst van risico's zou daar inzicht in moeten verschaffen, maar doet dat naar het oordeel van de commissie maar in beperkte mate. In het rapport wordt (p 9-10) nog ingegaan op het feit dat de genoemde risico's heel divers zijn en wellicht ook niet allemaal echte risico's kunnen worden genoemd. Daarnaast mist de commissie ook in veel gevallen op de lijst van risico's concrete maatregelen om de risico's te beheersen. Daarom beveelt de commissie aan om een korte nota te maken om één en ander nog eens op een rijtje te zetten. In die nota zou de vraag aan de orde moeten komen wat bij een goede bedrijfsvoering een "normaal" risicoprofiel is. Daarnaast kan ook ingegaan worden op de betekenis en de bedoeling van de lijst met risico's, waarbij er ook een onderscheid gemaakt wordt naar verschillende soorten risico's. De nota moet op deze manier duidelijk maken wat de afspraken en spelregels zijn rond de gewenste hoogte van de algemene reserve. De commissie kan nu nauwelijks iets zinnigs zeggen – en naar haar oordeel ook de raad niet - over de vraag of de algemene reserve € 20 of - zoals het college in zijn weerwoord schrijft - € 30 tot 40 miljoen moet zijn.

Doelrealisering

Ondanks de duidelijke verbeteringen in de informatiewaarde, die de commissie constateert (zie ook inleiding van 3.3; p.15) is het rapport op het punt van doelrealisering kritisch. Het lijkt daarom goed om voorafgaande aan de reactie op het commentaar van het college nog een paar inleidende opmerkingen te maken.

Al sinds de start van de Rekenkamercommissie nieuwe stijl in de vorige raadsperiode maakt de commissie zich druk over de informatiewaarde van de jaarstukken omdat het lastig was en is om op basis van de stukken na te gaan of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Het jaarlijkse commentaar van de commissie heeft de afgelopen jaren niet geleid tot zichtbare verbeteringen. Daarom heeft de huidige commissie aan het begin van deze periode besloten om twee dingen te doen: (1) een apart advies te schrijven om mee te denken over hoe er op een betere manier met een programmabegroting zou kunnen worden omgegaan en (2) naast de bestudering van de jaarstukken apart onderzoek in de organisatie te doen (het *pottenkijkersonderzoek*) naar de wijze waarop de doelmatigheid binnen de organisatie in de gaten worden gehouden. Het gaat hier nadrukkelijk om de doelmatigheid van de organisatie en niet, zoals het college schrijft, om 'een beeld van de werkzaamheden van de betreffende medewerkers'.

Het advies is er in de vorm van het rapport *Bomen bos en een begroting*. Parallel aan het schrijven van dit rapport is de organisatie onder leiding van het nieuwe college echter voortvarend aan de gang gegaan om de informatiewaarde te verbeteren en dat heeft tot gevolg gehad dat al veel van onze aanbevelingen waren achterhaald, in de zin dat ze al zijn meegenomen bij de voorstellen voor herziening van de jaarstukken, voordat ons rapport er feitelijk lag. We kunnen daar alleen maar tevreden over zijn, maar zullen het proces van implementatie natuurlijk nauwgezet volgen omdat de kwaliteit van de jaarstukken voor onze een belangrijke voorwaarde zijn om ons onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid goed uit te kunnen voeren. Resultaten van het pottenkijkersonderzoek zijn meegenomen in het rapport over de jaarrekening *Doelmatig gevolg* (hoofdstuk 3 en 4 en in bijlage 1).

De commissie heeft geconstateerd dat het ondanks de verbeteringen op basis van de jaarstukken 2006 nog steeds niet goed mogelijk is om iets zinnigs te zeggen over doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat is – zoals we kenbaar hebben willen maken - een formele reden om het jaarverslag van een negatief advies te voorzien. De commissie achtte dat echter gegeven de inspanningen die aantoonbaar worden verricht door de organisatie om een en ander te verbeteren op dit moment niet terecht.

Het college stelt dat de RKC wat makkelijk kritiek levert omdat ze aanbeveelt om beleidsdoelen zo te formuleren dat ze te evalueren zijn. Daarnaast suggereert het college dat de RKC zich niet zou hebben gerealiseerd dat het soms heel lastig is om achteraf vast te stellen dat doelen zijn behaald. De commissie is echter in deze niet naïef en realiseert zich prima alle voetangels en klemmen. Korthedshalve verwijzen we naar *Bomen, Bos en een begroting*, waar in 2.3 en op p 19 in 4.3 stil wordt gestaan bij de problemen rond het gebruik van indicatoren. Toch acht de commissie het

belangrijk om doelen concreet en evalueerbaar te maken door indicatoren te verzinnen. Een indicator zal weliswaar niet altijd een volstrekt objectief beeld geven, maar geeft in ieder geval enige indruk. Indien nodig - als de resultaten dubieus zijn en/of het beleidsterrein erg belangrijk wordt gevonden - kan altijd nog uitvoeriger doelmatigheidsonderzoek door de RKC of door het college zelf (ihkv artikel 213a) worden gedaan. Dergelijk onderzoek kan ook nodig blijken bij beleidsterreinen waarbij indicatoren worden gebruikt waarvan wordt aangenomen dat ze wel een volstrekt objectief beeld geven, zoals bij de door het college aangedragen voorbeeld van de woningbouw – eenvoudigweg omdat indicatoren niet alleenzalmakend zijn.

Een ander en wellicht nog belangrijker voordeel van het gebruik van indicatoren is dat daarmee duidelijker wordt waarnaar wordt gestreefd. Bij het voorbeeld van het college over de dagjestoerisme is het wel of niet gebruiken van de overnachtingen in hotels als indicator een keuze die duidelijker maakt wat het doel is.

De commissie is het met het college eens dat de raad een rol heeft in het formuleren van concrete beleidsdoelen. In *Bomen, bos en begroting* wordt regelmatig gewezen op de verantwoordelijkheid van de raad om de programmabegroting tot een goed instrument te maken. De commissie heeft echter in deze niet zo de neiging om in wij/zij te denken. Ook voor het college en het managementteam is het belangrijk dat er concrete doelen zijn waarop kan worden gestuurd.

Wat ons ook zorgen baart, is dat uit het pottenkijkersonderzoek blijkt dat ook in de praktijk van alledag de doelen maar in zeer beperkte mate sturend zijn voor de activiteiten. Dat is ook de kern van het commentaar van de commissie en de reden voor de titel van het rapport. De commissie zou hier nog met nadruk aan willen toevoegen dat zij daarmee zeker niet wil zeggen dat de ambtenaren hun werk slecht doen. In tegendeel, de commissie is bij de gesprekken die zij heeft gevoerd onder de indruk geraakt van de betrokkenheid en inzet van de ambtelijke organisatie om het werk zo goed mogelijk uit te voeren. De gesprekken die de commissie heeft gevoerd waren wat dat betreft stuk voor stuk leerzaam en informatief. De kern van het probleem is echter dat de relatie tussen de kaderstellende afspraken die door de raad bij vaststelling de doelstellingen in de begroting worden gemaakt en de activiteiten die worden uitgevoerd niet sterk is. Dat ligt naar het oordeel van de commissie meer aan de wijze waarop de begroting tot nu in elkaar werd gezet en de wijze waarop het hele idee van een programmabegroting is ingebed in de organisatie dan aan de wijze waarop de ambtelijke organisatie het werk uiteindelijk uitvoert.

Opvolging aanbevelingen

Er zijn een aantal aanbevelingen die het college niet overneemt. Op die aanbevelingen wordt hieronder nog kort ingegaan.

2. Algemene reserve niet toereikend gegeven de risico's

Bij de aanbeveling om een nota *risicoanalyse* te maken gaat het niet zozeer om een concrete risicoanalyse, maar meer om een beschrijving van de werkwijze bij de vaststelling van de noodzakelijke hoogte van de algemene reserve. De commissie is daarop hiervoor uitgebreid ingegaan en handhaaft deze aanbeveling.

4. Jaarrekening getrouw en rechtmatig, maar zeker niet zonder afwijkingen.

In par. 2 van het jaarverslag is onder het kopje 'programmaverantwoording' een passage met een verantwoording opgenomen over criteria voor de beoordeling van financiële afwijkingen tussen de begroting en de werkelijke uitkomsten. Wij hebben geen enkele moeite met het formuleren van die criteria; waar wij wel problemen mee hebben is de passage, waarin is aangegeven 'hoe de raad normaliter met deze criteria kan omgaan'. Dit suggereert op z'n minst een normstelling voor de raad, terwijl de raad hierover geen besluit heeft genomen; dit nog afgezien van het feit dat het begrip 'normaliter' veel onduidelijkheid met zich brengt. Vandaar dat we hebben aanbevolen om deze passages naar een bijlage te verplaatsen, om zo duidelijk te maken dat het hier gaat om criteria, die bij deze specifieke jaarstukken zijn toegepast en dat verder de raad nog een besluit moet nemen over generieke toepassing van de criteria.

6. Ook bij personeelsbeleid zijn expliciete doelen belangrijk

De commissie kan de redering van het college over het ziekteverzuim volgen en is blij met de aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van het personeel. De commissie is wel van mening dat juist het feit dat het uitgangspunt is dat er geen gedongen ontslagen mogen vallen een reden is om in het personeelsbeleid aandacht te besteden aan de vraag op welke wijze toch nieuw bloed in de organisatie kan worden gebracht.

7. Een terugblik hoort in het burgerjaarverslag

De RKC constateert dat het Burgerjaarverslag niet gebruikt wordt om de burgers van de stad in grote lijnen te vertellen hoe de 'stand van zaken' van de stad is en beveelt aan om dat wel te gaan doen door middel van een hoofdstuk *Terugblik* zoals gesuggereerd in het VNG model voor het Burgerjaarverslag. Het college geeft aan deze suggestie niet te willen opvolgen omdat het informeren van de burgers niet het doel van het burgerjaarverslag is en dat daarvoor andere middelen aanwezig zijn. De RKC kan zich die redenering voorstellen maar heeft college en raad toch in overweging willen geven om het door de VNG gesuggereerde hoofdstuk wel op te nemen omdat daarmee inzicht kan worden gegeven in de rol die begroting en jaarrekening spelen bij het besturen van de stad.

9. Doelmatigheidsonderzoek inzake prioriteiten van het coalitieakkoord lastig

De commissie is niet overtuigd door de argumenten van het college om deze aanbeveling niet op te volgen. Het volgen in de komende jaren van de realisering van de prioriteiten is vooruitlopend op de nieuwe vormgeving van de programmabegroting nuttig om zo snel mogelijk te experimenteren met een nieuwe manier van werken. De door het college genoemde *actielijst* moet het ook mogelijk maken om dit relatief snel en efficiënt te kunnen doen.

10. Doeldenken in de organisatie moet worden gestimuleerd

De commissie vindt het jammer dat het college in de aanbeveling naar aanleiding van artikel 213a geen reden heeft gezien om een concreet plan van aanpak aan te kondigen hoe de taak om conform artikel 213a doelmatigheidsonderzoek te doen in de komende jaren uitgevoerd gaat worden. De commissie is daardoor gesterkt in haar opvatting dat de voorgestelde wijziging van de verordening nuttig is. De huidige verordening schrijft voor dat het college ieder jaar in december aan de raad de doelmatigheidsonderzoeken voorlegt die in het daarop volgende jaar zullen gaan plaatsvinden. Dat is echter sinds de vaststelling van de verordening in 2003 nog nooit gebeurd. De commissie stelt in haar rapport een wijziging van de verordening voor waardoor bij het ontbreken van een voorstel van het college in december de RKC de mogelijkheid krijgt om een lijst van onderwerpen die door het college moeten worden onderzocht in het kader van artikel 213a aan de raad voor te stellen. Het is niet de bedoeling dat de RKC zich hiermee het onderzoeksinstrument 213a toeigent. De RKC wil hiermee alleen de raad ondersteunen om haar kaderstellende rol in te vullen. De commissie bestrijdt de stelling dat artikel 213a naar aard en strekking puur een instrument is van het college. Het is weliswaar intern onderzoek naar doelmatigheid maar de raad stelt daarvoor de kaders vast. Dat is ook de reden dat het college jaarlijks het plan aan de raad moet voorleggen.

Conclusies

Gezien het bovenstaande wil de RKC de raad voorstellen om ook de aanbevelingen 2, 4, 9 en 10 over te nemen met daarbij de volgende kanttekeningen:

- Bij de nota risico-analyse gaat het om een beschrijving van de werkwijze, en niet om een gekwantificeerde lijst van de risico's (aanbeveling 2)
- De RKC kan zich voorstellen dat er voorlopig genoeg wordt genomen met een toezegging van het college om zo snel mogelijk na het reces maar in ieder geval voor de jaarwisseling te komen met een nota over hoe zij wil omgaan met 213a-onderzoek (aanbeveling 10).