



Haarlem

Mei 2011

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2011/113538

Gemeente Haarlem

Blinde Vlekken

*Verslag van de RKC over het onderzoek naar
de Jaarstukken 2010*



Blinde Vlekken

Verslag van het onderzoek naar de Jaarstukken 2010

2011/113538

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38
jcaff@haarlem.nl

Mei 2011

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en Aanbevelingen.....	3
1 Inleiding en Werkwijze.....	6
2 Financiële Verantwoording.....	7
2.1 Financiële positie.....	7
2.2 Risicobeheersing en Weerstandsvermogen	8
2.3 Bedrijfsvoering.....	9
2.4 Overige aandachtspunten	11
3 Beleidsrealisatie.....	12
3.1 Algemene aandachtspunten	12
3.2 Aandachtspunten per programma.....	15
Bijlage: Antwoorden op de door de RKC gestelde schriftelijke vragen	21

Samenvatting en Aanbevelingen

De rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft tot taak de jaarstukken van de gemeente te onderzoeken en daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad ter voorbereiding op de door de raad te nemen besluiten. Het RKC onderzoek van de jaarstukken 2010 heeft zich vooral gericht op de kwaliteit van de verantwoording en de mate en kwaliteit aan de beleidsrealisatie. Hierbij heeft de RKC gesprekken gevoerd met de accountant aan de hand van zijn verslag van bevindingen over de uitkomsten van de jaarrekening 2010. Verder heeft de RKC gesprekken gevoerd met de verantwoordelijk wethouder en met de concerncontroller. Ook is er een schriftelijke vragen- en antwoordenronde geweest met betrokken ambtenaren.

De Rekenkamercommissie heeft in overleg met de accountant geconstateerd dat de jaarrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken van de gemeente Haarlem in 2010.

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- om conform het advies van de accountant de jaarrekening en jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2010 vast te stellen.
- de aanbevelingen van de RKC en de reactie van het College op die aanbevelingen te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen van de RKC over te nemen en bij deze aanbevelingen 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.

Voor de rapportage over 2010 heeft de RKC gekozen voor het thema Blinde Vlekken. De reden hiervoor is dat zij constateert dat over bepaalde aspecten in opeenvolgende jaren door de commissie en de accountant dezelfde opmerkingen worden gemaakt, zonder dat er veel verbetering optreedt. Dit betreft bijvoorbeeld budgetbeheer en de gebrekkige onderbouwing van – en prestatiemeting op indicatoren. Het risico is dat er binnen de ambtelijke organisatie een manier van denken en werken ontstaat die blinde vlekken veroorzaakt in de besluitvorming. Daardoor is het mogelijk dat besluiten worden genomen zonder dat het college (en de raad) beschikken over de juiste informatie.

De gemeenteraadsverkiezingen en de samenstelling van een nieuw college hebben geleid tot nieuwe politieke speerpunten en een nieuw coalitieakkoord. Juist in de huidige economische omstandigheden en gezien de toenemende complexiteit van de taakuitoefening door de gemeente is het van belang blinde vlekken bij besluitvorming in beeld te krijgen. Inzicht in deze blinde vlekken is van meerwaarde voor de raad bij de verantwoording door het college ten aanzien van de beleidsresultaten en de financiën. Alleen een transparante financiële en beleidsmatige analyse en toelichting verschaft de raad voldoende inzicht om risico's te onderkennen en reële kansen te herkennen.

I. DE FINANCIËLE VERANTWOORDING

Transparante en actuele informatie over de financiële positie

De coalitie heeft, onder meer om de financiële positie van de gemeente langdurig te verbeteren, een omvangrijke bezuinigingsoperatie in gang gezet. De RKC vindt het noodzakelijk om op elk belangrijk P&C moment (dus jaarstukken, begroting, kadernota en bestuursrapportages) aandacht te besteden aan de stand van zaken van de uitvoering van deze operatie.

Verder is in dit jaarverslag op het niveau van programmadoelstellingen de aansluiting tussen prestaties en middelen niet te maken. De RKC adviseert de raad het college te vragen om op een lager abstractieniveau de relatie te leggen tussen beleidsprestaties en de besteding van middelen.

Investeer in budgetbeheersing

De RKC heeft al in eerdere rapportages over de jaarstukken gewezen op de grote afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de door de gemeenteraad goedgekeurde begrotingen en begrotingswijzigingen. De RKC heeft hierover een groot aantal aanbevelingen gedaan, die nog steeds opportuun zijn. De noodzaak tot een adequaat budgetbeheer, ook in de relatie tot verbonden partijen, lijkt het kenmerk van een blinde vlek te hebben aangenomen.

De RKC beveelt daarom aan dat het college op korte termijn een plan voorlegt voor verbetering van budgetaansturing en budgetbeheer bij het eigen apparaat en bij de verbonden partijen (dit natuurlijk in overeenstemming met het bestuur van die partijen.)

Investeer in risicobewustzijn

De RKC vraagt zich af in hoeverre de gesignaleerde risico's volledig zijn en in hoeverre de waardering van die risico's zo betrouwbaar en objectief mogelijk is uitgevoerd. Er moet worden geïnvesteerd in het risicobewustzijn binnen de organisatie. De RKC beveelt aan dat het college op dit punt maatregelen treft, waardoor niet alleen goede beheersing van risico's, maar ook een goede controle van en inzicht in de risicoanalyse kunnen worden gewaarborgd. Verder beveelt de RKC aan om voortaan bij de raadstukken standaard een risicoparagraaf op te nemen.

Ontwikkel en implementeer visie op de rentelasten

Om de rentelasten beheersbaar te krijgen in relatie tot de vaste schuld en de wisselende rentepercentages is een duidelijke overkoepelende visie nodig. Het college heeft toegezegd nog voor de kadernota 2011 met de nieuwe nota solvabiliteit te komen. Voor de RKC is dit een belangrijk document.

Boekwaardes en waardeontwikkeling

Desgevraagd geeft de accountant aan dat de gemeente nog steeds niet beschikt over een goede administratie van boekwaardes van daarvoor in aanmerking komende objecten. Er kan daarom nog steeds geen goede analyse worden uitgevoerd van de waardeontwikkeling hiervan. De RKC beveelt aan dat het college maatregelen treft voor het opzetten van zo'n administratie.

II. DE BELEIDSREALISATIE

Doorontwikkeling van indicatoren

De RKC adviseert de raad om in de komende maanden veel aandacht te geven aan de kaderstelling in de programmabegroting. De raad dient vanuit zijn kaderstellende verantwoordelijkheid duidelijk aan te geven welke programma's en doelen in de komende raadsperiode moeten worden gerealiseerd, gezien het afgesproken coalitieprogramma. Verder moet samen met de ambtelijke organisatie de indicatoren, die bedoeld zijn om de voortgang van die doelen te meten, tegen het licht worden gehouden en worden beoordeeld of deze wel werkelijk 'meten' wat de essentie is van de beoordeelde doelstelling of activiteit. Wij vinden het een goed initiatief om vanuit de werkgroep Informatiewaarde de kwaliteit van indicatoren nog eens kritisch tegen het licht te houden. De raad zal vervolgens een en ander moeten beoordelen aan de hand van de vraag of hiermee voldoende de ontwikkeling van de doelen van het beleid kan worden gevolgd.

Transparante en actuele toelichting op beleidsprestaties

Bij sommige programma's zijn bepaalde onderdelen niet verantwoord en ontbreekt de toelichting hierop. Zo mist regelmatig het ambtelijk oordeel over de mate waarin prestaties zijn gerealiseerd. Ook ontbreekt vaak de aansluiting tussen prestaties, effecten en budget. De RKC beveelt aan de geconstateerde lacunes wel op te nemen in de volgende jaarverslagen. Zo kunnen de gemeenteraad en de burgers van Haarlem de prestaties van de gemeente beter beoordelen.

III. DE JAARSTUKKEN

Het beoordelingsproces

De RKC heeft voor de beoordeling van de jaarstukken tijdig een planning afgesproken met de concernstaf, erop gericht te voldoen aan de wens van de griffie een langere tijdsperiode te hebben tussen de raadsbehandeling van de jaarstukken en de raadsbehandeling van de kadernota. Deze planning bleek achteraf niet haalbaar. Om de beoordeling te kunnen versnellen heeft de RKC dit jaar alleen schriftelijke vragen gesteld. Wij zijn zeer tevreden over de vlotte medewerking van de managers bij de beantwoording van deze vragen.

Desondanks was vanuit het perspectief van de rekenkamercommissie de beoordeling van de jaarstukken 2010 een moeizaam proces. De RKC heeft op 21 april het definitieve jaarverslag gehad en kon pas op 5 en 6 mei met de accountant en de wethouder Financiën de nodige gesprekken voeren.

Wat de oorzaken ook mogen zijn, het feit dat de RKC genoodzaakt was te werken met opeenvolgende concepten en verlate aanlevering van de documenten heeft een inefficiënte adviesprocedure veroorzaakt. De commissieleden zijn in dit proces geconfronteerd met een erg hoge werk- en tijdsdruk in het streven om de kwaliteit van het onderzoek niet hieronder te laten lijden.

De RKC zal met het college nadere afspraken maken over een verbeterde aanpak in de toekomst.

Het totstandkomingsproces.

Vanuit de eigen ervaringen constateert de RKC dat de totstandkoming van de jaarstukken 2010 een moeizaam proces was. Dit is vooral gebaseerd op de trage aanlevering van documentatie die bestond uit meerdere, telkens inhoudelijk gewijzigde, conceptversies¹.

Volgens de accountant was het een stroef proces doordat opgeleverde informatie niet altijd voldoende volgens afspraak is aangeleverd.

De ambtelijke organisatie wijt de vertraging onder andere aan veel discussiepunten met de accountant.

De RKC vraagt aan het college om een gedegen evaluatie en aanpak van de totstandkoming van de jaarstukken.

¹ op bladzijde 15 (laatste tabel) staat nog altijd een onjuist weegave van het tekort in de jaarrekening 2010 (€ 10,3 mln. moet zijn € 8.1 mln.)

1 Inleiding en Werkwijze

Doel van het onderzoek

De rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft tot taak de jaarstukken² van de gemeente te onderzoeken en daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad ter voorbereiding op de door de raad te nemen besluiten.³

De RKC en de accountant onderzoeken de jaarstukken elk vanuit een eigen perspectief. De accountant beoordeelt in opdracht van de gemeenteraad de rechtmatigheid en getrouwheid van de financiële verantwoording zoals gepresenteerd in de jaarrekening.

De RKC kijkt naar de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en naar de besteding van middelen in relatie tot beleidsprestaties en maatschappelijke effecten. De RKC besteedt bij de beoordeling van de jaarstukken in principe geen aandacht aan rechtmatigheidsaspecten, tenzij dat nodig is voor een evenwichtige oordeelsvorming.

Referentiekader

In de beoordeling van de jaarstukken heeft de commissie de volgende stukken betrokken:

- Programmabegroting 2010-2014
- Bestuursrapportage 2010-1 / 2010-2
- Het Coalitieakkoord 2010 – 2014

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart – mei 2011.

De RKC heeft eerst een bureauanalyse uitgevoerd van het jaarverslag en de jaarrekening 2010, aangevuld met het accountantsrapport en de reactie van het college van B en W op de bevindingen. Aan de hand van conceptdocumenten heeft de commissie over opmerkelijke zaken schriftelijke vragen gesteld aan de ambtelijke organisatie. De beantwoording van deze schriftelijke vragen is opgenomen als bijlage bij dit rapport. Als afronding is mondeling overleg gevoerd met de accountant, de concerncontroller en de wethouder financiën.

Thema

In voorgaande jaren heeft de RKC aan de hand van een thema ingezoomd op de inhoud van het jaarverslag. In 2009 was het thema Beheerste Budgetten. Voor dit jaar heeft de RKC gekozen voor het thema Blinde Vlekken. Juist in de huidige economische omstandigheden en gezien de toenemende complexiteit van de taakuitoefening door de gemeente is het van belang blinde vlekken bij besluitvorming in beeld te krijgen. Inzicht in deze blinde vlekken is van meerwaarde voor de raad bij de verantwoording door het college ten aanzien van de beleidsresultaten en de financiën.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de RKC de aandachtspunten die te maken hebben met de financiële positie en de financiële verantwoording.

Hoofdstuk 3 bevat het commentaar op de beleidsverantwoording.

De algemene conclusies en aanbevelingen komen in de samenvatting aan de orde.

² Dat wil zeggen het jaarverslag en de jaarrekening

³ Als bedoel in artikel 197 van de gemeentewet

2 Financiële Verantwoording

De controle op de rechtmatigheid en getrouwheid van de financiële verantwoording is primair de verantwoordelijkheid van de accountant. Hij verricht deze opdracht conform het door de gemeenteraad vastgestelde controleprotocol.

De RKC heeft kennis genomen van de bevindingen van de accountant en heeft enkele onderdelen hiervan met hem besproken. De commissie behandelt hieronder de punten die zij onder de aandacht van de raad wil brengen.

2.1 Financiële positie

Over 2010 heeft de gemeente een positief resultaat behaald van € 7,2 mln. Het college licht de oorzaken die aan dit resultaat ten grondslag liggen toe:

1. Een aantal voorzieningen moet worden omgezet naar bestemmingsreserves (€ 7,0 mln.)
2. Onderbesteding op ICT en kinderopvang, verschuiving van de geplande uitgaven naar 2011 (€ 1,3 mln.)
3. Achterwege blijven van de toevoeging van precariomiddelen aan de voorziening

Het college heeft voor de raad een bestedingsvoorstel opgesteld dat hierbij aansluit.

Het positieve resultaat wordt direct genuanceerd wanneer naar de oorzaken hiervan wordt gekeken. Het omzetten van voorzieningen naar reserves, via de exploitatie, laat een positief resultaat zien, wat in het bestedingsvoorstel direct teniet wordt gedaan. Hetzelfde geldt voor het doorschuiven van ICT- en kinderopvangmiddelen naar 2011. Eén en ander leidt ertoe dat een bedrag van € 1,66 mln. aan de algemene reserve moet worden onttrokken. De omvang van deze reserve neemt derhalve af.

De gereserveerde voorziening vanwege een mogelijk te honoreren claim voor precariogelden (van € 4,3 mln.) kan niet, zoals vastgelegd in het coalitieprogramma, worden toegevoegd aan de algemene reserve, ter verbetering van de solvabiliteit. Deze gelden worden nu ingezet om tegenvallers te dekken. De RKC constateert dat er dus feitelijk een tekort is van circa € 6 mln. (bestaande uit de onttrekking algemene reserve en precariogelden.)

Het tekort volgens de bijgestelde begroting voor 2010 zou een negatief saldo van € 0,4 mln. moeten bedragen. De accountant geeft in zijn verslag van bevindingen aan dat er sprake is van grote afwijkingen ten opzichte van de bijgestelde begroting. Die afwijkingen hebben zowel betrekking op de baten als op de lasten. Uit het overzicht op bladzijde 22 van het jaarverslag blijkt dat de afwijkingen bij de lasten € 12,6 mln. bedraagt en die van de baten € 19,9 mln. Bij dit laatste bedrag zijn ook de wijzigingen in de reserves opgenomen. Deze wijzigingen zijn een uitvloeisel van de voorschriften voor de financiële administratie van de gemeente.

De RKC heeft al in eerdere rapportages over de jaarstukken gewezen op de grote afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de door de gemeenteraad goedgekeurde begrotingen en begrotingswijzigingen. In de rapportage over de jaarstukken 2009 is onder de noemer "beheerste budgetten" een groot aantal aanbevelingen opgenomen over het budgetbeheer. Ook de accountant geeft in zijn rapportage (en niet voor de eerste keer) de aanbeveling het begrotingsbeheer te verbeteren. Ondanks de maatregelen die gemeente heeft genomen is het tij niet gekeerd. De noodzaak tot een adequaat budgetbeheer lijkt meer het kenmerk van een blinde vlek te hebben aangenomen. De RKC beveelt aan dat het college hier nog meer werk van maakt.

De algemene reserve neemt wel toe, namelijk met € 1,2 mln. en bedraagt € 42,2 mln. Na vaststelling van het bestemmingsvoorstel neemt de algemene reserve overigens weer met € 1,6 mln. af tot € 40,6 mln. De afname ten opzichte van 2009 bedraagt dus € 0,4 mln.

Solvabiliteit

De wijzigingen in de omvang van de algemene reserve vertalen zich niet in een verbeterde solvabiliteit, de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Het solvabiliteitsratio daalt van 17,6% naar 17%. Dit heeft alles te maken met de omvang van de schulden. Deze zijn namelijk toegenomen van € 401 mln.

ultimo 2009 naar € 436 mln. ultimo 2010. Het solvabiliteitspercentage in Haarlem is laag vergeleken met het landelijk gemiddelde van 33%.

In het rapport over het jaarverslag 2009 'beheerste budgetten' heeft de RKC ook aandacht besteed aan het onderwerp solvabiliteit. De daar gemaakte opmerkingen zijn nog steeds actueel. De RKC heeft destijds aangegeven dat het solvabiliteitspercentage niet als een afzonderlijke entiteit moet worden beschouwd, maar in relatie moet worden gezien tot de rentelasten. Deze rentelasten drukken namelijk rechtstreeks op de begroting van de gemeente en zijn natuurlijk gekoppeld aan de omvang van de vaste schuld en het daaraan gekoppelde rentepercentage.

De totale rentelasten over de vaste schuld zijn toegenomen van € 14,8 mln. in 2008, naar € 15,5 mln. in 2009 tot € 17,2 mln. in 2010. Om de rentelasten beheersbaar te krijgen in relatie tot de vaste schuld en de wisselende rentepercentages is visie nodig. Het college heeft toegezegd nog voor de kadernota 2011 met de nieuwe nota solvabiliteit te komen. Voor de RKC is dit een belangrijk document. Ook is de RKC in dit kader benieuwd naar de bevindingen van het college over het onderzoek van adviseurs van de BNG.

Bezuinigingen

De coalitie heeft, onder meer om de financiële positie van de gemeente langdurig te verbeteren, een omvangrijke bezuinigingsoperatie in gang gezet. Deze operatie onderscheidt vijf onderdelen (investeringsplafond, efficiency, taken en taakuitvoering, subsidies en verbonden partijen en tot slot woonlasten) die allemaal worden geacht hieraan een bijdrage te leveren. In dit jaarverslag wordt niet expliciet ingegaan op de uitvoering en voortgang van deze bezuinigingsoperatie en de relatie met de financiële positie. Op zich is dat begrijpelijk omdat 2010 voor een groot deel in het teken staat van het oude collegeprogramma 'sociaal en solide'. Toch is het wenselijk om op elk belangrijk P&C moment (dus jaarstukken, begroting, kadernota en bestuursrapportages) hieraan aandacht te besteden.

2.2 Risicobeheersing en Weerstandsvermogen

De financiële spankracht van de gemeente kan op verschillende manieren worden weergegeven. Ten eerste door te kijken naar de weerstandscapaciteit. Deze capaciteit wordt bepaald aan de hand van een inventarisatie van de risico's die de gemeente loopt; een en ander wordt afgezet tegen de reservepositie van de gemeente. Ten tweede door te kijken naar de ontwikkeling van de rentelasten.

Weerstandsvermogen

De algemene reserve dient ter dekking van de gesignaleerde risico's (bruto risico's.) Aangezien niet alle risico's op hetzelfde moment werkelijkheid worden, worden deze via een rekenmodel 'netto' gemaakt. Dit heeft te maken met de kans van optreden en het effect op het vermogen. De optelsom van alle netto risico's bedraagt € 30,6 mln.: dit bedrag is dus de benodigde weerstandscapaciteit. De verhouding tussen deze weerstandscapaciteit (30,6) en de algemene reserve (42,3) bedraagt 1,38: de *ratio weerstandscapaciteit*. De ratio draagt de kwalificatie 'voldoende' wanneer deze zich bevindt tussen de 1 en de 1,4. Dit is conform de streefwaarde.

De RKC vraagt zich wel af in hoeverre de gesignaleerde risico's volledig zijn en in hoeverre de waardering van die risico's zo betrouwbaar en objectief mogelijk is uitgevoerd:

- zijn alle belangrijke risico's daadwerkelijk in kaart gebracht en geanalyseerd?
- zijn de risico's eenduidig gewaardeerd en door wie is die waardering uitgevoerd en gecontroleerd?
- hoe vergewissen college, management en accountant zich van de betrouwbaarheid en volledigheid?

De accountant heeft desgevraagd aangegeven alleen vanuit het rechtmatigheidsperspectief de risico's te beoordelen; hij beoordeelt niet de volledigheid en de betrouwbaarheid van de uitgevoerde analyses.

Op vragen van de RKC heeft de gemeente aangegeven dat de gegevens in het risicoprogramma *Naris* zijn ingevoerd. Dit is een goed systeem, een goed hulpmiddel. Maar dit systeem moet wel van juiste informatie worden voorzien en deze input valt of staat met het risicobewustzijn binnen de organisatie. Dit bewustzijn is volgens de accountant nog steeds een punt van aandacht. Hierin heeft niet alleen de controlafdeling een rol, maar ook de gemeenteraad. De raad kan, zeker bij nieuw beleid, structureel vragen naar de risico-

inschatting. Hierbij gaat het niet alleen om financiële risico's, maar ook om juridische en uitvoeringsrisico's. Door de risico's in kaart te brengen, is het mogelijk maatregelen te treffen die de risico's beheersen. Ook is het mogelijk dat de gemeenteraad aan het college vraagt om standaard een risicoparagraaf op te nemen bij de raadsstukken.

Voorwaarde is dat structureel (bijvoorbeeld twee keer per jaar) per programma bekeken wordt of de risico's nog gelden en de maatregelen volstaan. De RKC beveelt aan dat het college op dit punt maatregelen treft, waardoor niet alleen een goede beheersing van risico's, maar ook een goede controle van en inzicht in de risicoanalyse kunnen worden gewaarborgd. Verder beveelt de RKC aan om voortaan bij de raadsstukken standaard een risicoparagraaf op te nemen.

Zijlpoort

Dit jaar is bekend geworden dat er een klokkenluidersbrief is gestuurd over de risico's rondom het project Zijlpoort. De klokkenluider wil dat de raad beter wordt geïnformeerd over deze risico's. Voor het college is dit reden om hier extra toelichting op te geven in het jaarverslag. De RKC heeft de inbedding van de risico's in de jaarrekening en de reactie van de accountant hierop bestudeerd en heeft beoordeeld in hoeverre de raad hiermee zicht krijgt op deze risico's.

Bij het project Zijlpoort wordt onderscheid gemaakt tussen (1) het risico dat de gemeente loopt met het verstrekte voorschot van 17,1 mln. aan Fortress en (2) het risico dat de gemeente loopt met het terugvorderen van de onterecht betaalde BTW gelden (huidige waarde bedraagt € 2,6 mln..)

Het voorschot is in de balans van de jaarrekening opgenomen onder de post 'onderhanden werk'. De opbrengst bij de verkoop van het complex wordt door de gemeente geschat op een bedrag tussen de € 10,3 mln. en € 18,2 mln. (bij maximale huur.) Ook wordt aangegeven dat als de projectontwikkelaar de verplichtingen niet nakomt, de gemeente een risico loopt ter waarde van € 7,2 mln. Dat is het verschil tussen het voorschot van de gemeente en de bedragen die Fortress heeft betaald ter aankoop van grond en gebouwen. Bij de bepaling van het weerstandsvermogen is dit risico opgenomen met als maximum risicowaarde € 3,6 mln.

De gemeente heeft deze risico's toegelicht. Vergeleken met de klokkenluider, schat de gemeente de executiewaarde van het complex hoger in. De gemeente gaat uit van een waarde tussen € 10 en € 18 mln. De klokkenluider vindt dat uitgegaan moet worden van het bedrag dat een gedwongen veiling oplevert en schat dit bedrag tussen de € 5 en 10 mln. De hogere inschatting van de gemeente heeft tot gevolg dat de risico's lager worden ingeschat.

De *BTW kwestie* is in de jaarrekening opgenomen bij de post debiteuren. De gemeente heeft een voorziening dubieuze debiteuren getroffen ter waarde van € 2,2 mln. Met deze voorziening is een dekking gevonden mocht Fortress de schuld niet terugbetalen. Hiermee wordt de onzekerheid over dit bedrag gereduceerd. De RKC heeft niet de mogelijkheid gehad om de achtergronden van de aannames van de gemeente over huurwaarde en risico-inschatting te controleren. Zij heeft wel geconstateerd dat de accountant deze aannames aanvaardbaar acht.

Via een motie heeft de gemeenteraad aan de RKC verzocht hem te adviseren over de mogelijkheden om onderzoek te doen naar de risico's van de concernhuisvesting Zijlpoort.

2.3 Bedrijfsvoering

Doelmatigheidsonderzoeken 213^a

Een van de primaire instrumenten voor verbetering van de bedrijfsvoering zijn de doelmatigheidsonderzoeken die het college op grond van art 213^a van de gemeentewet uitvoert. De RKC dient op grond van dit artikel een afschrift van het onderzoeksverslag te ontvangen. De RKC heeft het college verzocht deze verslagen voortaan direct aan haar toe te sturen omdat dit tot nu toe niet is gebeurd.

In 2010 is er één 213^a rapport verschenen. Dit rapport met de titel "Van buiten naar binnen" gaat over de externe inhuur. Hierin is aangegeven dat het college in de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag inzicht geeft in de kosten van de inhuur van externen.

In de betrokken paragraaf van het jaarverslag over 2010 staat echter alleen dat het aantal ingehuurd externen van 1 september 2010 tot 1 januari 2011 is afgenomen met 37%. Het bedrag dat in deze periode dan wel in 2010 met de inhuur is gemoeid en dat is bespaard ten opzichte van vergelijkbare periodes in 2009 wordt niet genoemd.

Verder wordt in het jaarverslag (nog) niet ingegaan op de stand van zaken van andere aanbevelingen uit het betrokken rapport. Het gaat dan vooral om de volgende zaken:

- Er komt een centraal punt in de organisatie bij Middelen en Services (Inkoop en HRM) waar de verantwoordelijkheid komt te liggen voor de uitvoering van het beleid van de inhuur van externen.
- Er worden op korte termijn (mantel)contracten gesloten met bedrijven waarvan Haarlem regelmatig diensten afneemt.
- Een extern ingehuurd persoon krijgt in principe een contract voor ten hoogste 6 maanden.
- Het aantal leveranciers van externen wordt teruggebracht, bijvoorbeeld van 300 naar 200.
- De tarieven van externen worden gebonden aan een maximum dat gerelateerd is aan het salarisniveau van de functie (dus salarisniveau plus een aanvaardbare opslag).
- Haarlem voert een beloningsbeleid dat zoveel mogelijk marktconform is, zodat hier geen belemmering bestaat om in dienst van de gemeente te treden.
- De gemeente onderzoekt of het instellen van twee pools met interim managers respectievelijk beleids- en projectmedewerkers die door het management worden beschouwd als *preferred suppliers* bijdraagt aan verbeteren van de doelmatigheid.

De RKC beveelt aan in het jaarverslag over 2011 hier uitgebreid aandacht aan te besteden.

Opvolging van aanbevelingen

Een ander verbeterinstrument is de opvolging van aanbevelingen. Dit betreft aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken maar ook aanbevelingen uit eigen interne onderzoeken, uitgevoerd door of in opdracht van het ambtelijk management.

In het jaarverslag geeft het college de stand van zaken over de uitvoering van de aanbevelingen uit het RKC-advies over de jaarstukken 2009 en de aanbevelingen van de interim-rapportage.

In de toelichting reflecteert het college vooral op de eerder overgenomen aanbeveling en benoemt zij enkele concreet ingezette maatregelen. De RKC zou graag zien dat er meer expliciet aandacht is voor het resultaat van de uitgevoerde acties of de planning van ingezette acties. De commissie vindt het verwonderlijk dat het college voorstelt de (alle?) aanbevelingen af te doen als zijnde uitgevoerd.

Voor het benodigde inzicht in de kwaliteit van de bedrijfsvoering is de raad gebaat bij een overzicht van alle bedrijfsvoeringonderzoeken in het verslagjaar en de (opvolging van) de aanbevelingen. De commissie adviseert het college en de raad om dergelijke aanbevelingen actiever in te zetten om het lerend vermogen van de organisatie te stimuleren. De RKC zal zelf vanaf 2011 meer follow-up onderzoek uitvoeren.

Budgetbeheer

De RKC heeft hiervoor al opgemerkt dat evenals in voorgaande jaren het begrote jaarresultaat niet maatgevend is voor het feitelijk jaarresultaat. Een en ander betekent dat de gemeente nog steeds niet voldoende grip heeft op daadwerkelijk resultaat. In de afgelopen jaren pakte dit voordelig uit, maar in de komende periode kan de onvoldoende invoering ook leiden tot onvoorziene negatieve resultaten. De RKC ziet hierin aanleiding aan te bevelen dat er een veel betere begrotingsdiscipline moet ontstaan; zij verwijst hiervoor ook naar genoemde afwijkingen in de jaarrekening ten opzicht van de begroting voor 2010. De commissie heeft overigens ook al in haar advies over het jaarverslag 2009 (dat niet voor niets de titel *beheerste budgetten* heeft meegekregen) aanbevelingen gedaan voor een beter budgetbeheer; dit in lijn van de adviezen van de accountant over de jaarrekening 2010 en eerder jaarrekeningen.

De accountant geeft aan dat de afwijkingen in de begroting binnen de rechtmatigheidsmarges vallen. Tegelijkertijd wordt verschillende keren in het accountantsrapport aangegeven dat de organisatie nog een kwaliteitsslag heeft te maken op het gebied van budgetbeheer. De projectcontrol is in opzet en structuur goed neergezet binnen de organisatie, maar sommige managers zijn nog niet (voldoende) in staat de beschreven rollen, gedrag en verantwoordelijkheden vorm te geven. De RKC ziet hierin een belangrijke taak voor het college en het management. Het gaat er om dat de in het verleden ingezette organisatieverandering

in de richting van een integraal management ook inhoudelijk gestalte wordt gegeven: de leiding dient de budgetten te beheersen alsmede controles uit te oefenen op de besteding ervan en hierover verantwoording af te leggen. Dit geldt ook voor de zgn. verbonden partijen. De accountant signaleert dat op dit gebied na de verschijning van de nota hierover nauwelijks vorderingen zijn gemaakt.

De accountant heeft in zijn verslag opmerkingen gemaakt over de taken en verantwoordelijkheden inzake de totstandkoming en de interne controle van de jaarrekening. Daarnaast heeft hij gewezen op (1) de noodzaak het zelf controlerend vermogen van de organisatie te verhogen, (2) de noodzaak van continue aandacht van het management voor de bedrijfsvoering en (3) de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Dit betekent dat ieder programma in staat moet zijn:

- tijdig mutaties in relatie tot voorzieningen, reserves en nog te betalen door te geven;
- de balansposten te onderbouwen (zoals overlopende vorderingen, schulden, voorzieningen, materiële vaste activa, reserves);
- inzicht te geven in de aansluiting tussen baten met subadministraties;
- interne controles uit te voeren op de toereikendheid van de onderbouwing.

De RKC beveelt daarom aan dat het college op korte termijn een plan voorlegt voor verbetering van budgetaansturing en budgetbeheer bij het eigen apparaat en bij de verbonden partijen (dit laatste natuurlijk in overeenstemming met het bestuur van die partijen.)

2.4 Overige aandachtspunten

Onderhoud kapitaalgoederen

In de verantwoording 'Onderhoud kapitaalgoederen' wordt uitvoerig beschreven wat er is gedaan en voor welk percentage van het budget. De RKC vindt het jammer dat de link met de voorgenomen bedragen in de begroting ontbreekt. Hierdoor heeft de informatie in deze paragraaf weinig informatiewaarde. Dit wordt nog versterkt doordat de paragraaf een andere opbouw en structuur heeft dan in de begroting.

Op enkele punten resulteert de verantwoording meer in vragen dan antwoorden:

- terwijl in de begroting de suggestie wordt gewekt dat het achterstallig onderhoud in beeld is, wordt in de beleidsverantwoording het volgende gesteld: "er zijn ook 5 bruggen met achterstallig onderhoud bijgekomen".
- aan straatmeubilair is 130% van het beschikbare budget uitgegeven. Hieraan is geen analyse en toelichting toegevoegd.

Waardering activa

De accountant heeft in zijn rapport (bij de balanspost vaste activa) opmerkingen gemaakt over de waardering van de vaste activa. Desgevraagd geeft de accountant aan dat de gemeente nog steeds niet beschikt over een goede administratie van boekwaardes van daarvoor in aanmerking komende objecten. Er kan daarom nog steeds geen goede analyse worden uitgevoerd van de waardeontwikkeling hiervan. De RKC beveelt aan dat het college maatregelen treft voor het opzetten van zo'n administratie.

Personeel en Organisatie

De verschillende 'aspecten van Personeel en Organisatie' worden uitvoerig beschreven, op een manier die de raad inzicht biedt in de strategische keuzes die worden gemaakt voor de doorontwikkeling van de organisatie.

De beheersing van het ziekteverzuim is een belangrijke parameter in de kosten van de bedrijfsvoering. Uit de jaarstukken blijkt dat het streefpercentage ziekteverzuim niet is gerealiseerd. Helaas vermeldt het college niet hoe verklaard kan worden dat het verzuim maar licht is gedaald, ondanks de inzet van - preventieve - maatregelen.

De RKC mist informatie over twee belangrijke aspecten die ook in de begroting zijn opgenomen, namelijk het MD-traject en duurzaam personeelsbeleid. Dit zijn beiden essentiële aspecten die terug te leiden zijn tot de begroting en het coalitieakkoord.

3 Beleidsrealisatie

3.1 Algemene aandachtspunten

Met het jaarverslag legt het college in de eerste plaats aan de gemeenteraad verantwoording af over het gevoerde beleid. Het jaarverslag heeft ook een functie in de verantwoording aan de burgers van Haarlem. Om deze reden heeft de rekenkamercommissie in het onderzoek ook betrokken de mate waarin het burgerperspectief in de verslaglegging aan de orde komt. De commissie heeft niet alleen beoordeeld hoe de prestaties en instrumenten zijn toegelicht, maar ook of er voldoende informatie wordt gegeven over de effecten die hiermee binnen de Haarlemse samenleving zijn gerealiseerd.

De RKC heeft elk begrotingsprogramma op zeven aspecten beoordeeld. Hieronder wordt voor elk van deze aspecten de algemene bevindingen beschreven. Programmaspecifieke bevindingen worden bij de afzonderlijke programma's besproken.

Consistentie

Wij hebben beoordeeld of er consistentie is in de beschrijving van de doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting, de bestuursrapportages en het jaarverslag.

In het algemeen geldt dat in de begroting en de (bestuurs)rapportages zowel de programmadoelstellingen als de beleidsvelden, doelen en indicatoren (helder) zijn geformuleerd. Ook komt in de tijdslijn in de verantwoordingsdocumenten een consistent beeld naar voren. In de documenten komen dezelfde doelen en indicatoren aan de orde. Positief is dat wordt aangegeven wat er niet is gedaan. Minder positief is dat de afwijkingen van resultaten ten opzichte van de bestuursrapportages niet altijd inhoudelijk worden toegelicht.

Het is een waardevolle ontwikkeling dat de jaarstukken in toenemende mate concreet en meetbaar worden inricht. Wij zien tegelijk een bepaalde stagnatie in de manier waarop de ambtelijke organisatie de jaarstukken concreet en meetbaar inricht. Ook is in een aantal gevallen de match tussen de indicator en het beoogde resultaat beperkt. Daarnaast plaatsen wij vraagtekens bij de waarden van sommige indicatoren. De RKC constateert dat door de 'veelheid' aan subdoelstellingen en indicatoren het risico ontstaat van 'schijnzekerheid'. Bij meerdere indicatoren kan de vraag gesteld worden of daarmee wel de beoogde resultaten voldoende in beeld worden gebracht. Anders gezegd: meten deze indicatoren wel wat de bedoeling is?

De RKC adviseert de raad om in de komende maanden veel aandacht te geven aan de kaderstelling in de programmabegroting. De raad dient vanuit zijn kaderstellende verantwoordelijkheid duidelijk aan te geven welke programma's en doelen in de komende raadsperiode moeten worden gerealiseerd op basis van het collegeprogramma. Verder moeten de indicatoren, die bedoeld zijn om de voortgang van die doelen te meten, tegen het licht worden gehouden en moet worden beoordeeld of deze wel werkelijk 'meten' wat de essentie is van de beoordeelde doelstelling of activiteit. Wij vinden het een goed initiatief om vanuit de werkgroep Informatiewaarde de kwaliteit van indicatoren nog eens kritisch tegen het licht te houden. De raad zal vervolgens een en ander moeten beoordelen aan de hand van de vraag of hiermee voldoende de ontwikkeling van de doelen van het beleid kan worden gevolgd.

Volledigheid

Het jaarverslag behoort volledig te zijn in de verantwoording van alle programmadoelen, activiteiten resultaten en indicatoren die in de programmabegroting zijn benoemd. In het algemeen geldt dat de verslagtekst voldoende uitgebreid is om de raad inzicht te geven in de prestaties van de gemeente. In die zin is het jaarverslag volledig.

Bij sommige programma's zijn bepaalde onderdelen niet verantwoord en/of ontbreekt onderbouwing, analyse en toelichting op– de afwezigheid van -de feitelijke informatie. Ook de aanvullende informatie die

de gemeente naar aanleiding van vragen van de RKC heeft gegeven, geeft niet op alle punten voldoende inzicht. Dit wordt separaat bij het desbetreffende programma besproken

De aanbeveling van de RKC is in de volgende jaarverslagen voor alle programma's de verantwoording zowel inhoudelijk (feiten, toelichting, analyse) als qua onderwerpen ('kopjes') meer te completeren. Zo kunnen de gemeenteraad en de burgers van Haarlem de prestaties van de gemeente beter beoordelen.

Aansluiting

Wij hebben beoordeeld of de financiële verantwoording aansluit op de door de raad vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen. In de meeste programma's heeft de financiële verantwoording een goede aansluiting op de begroting en begrotingswijzigingen. De grootste verschillen zijn uitgelegd in de jaarrekening. Ook hier een punt van aandacht: de aansluiting vindt op een zeer hoog abstractieniveau plaats en geeft in die zin beperkte informatie. Op basis van dit jaarverslag is op het niveau van programmadoelstellingen de aansluiting tussen prestaties en middelen niet te maken. Deze informatie is belangrijk omdat hiermee de raad inzicht krijgt in de kosten van afzonderlijke prestaties waardoor zij beter in staat is keuzes te maken voor de toewijzing van schaarse middelen.

De RKC adviseert de raad het college te vragen om op een lager abstractieniveau de relatie te leggen tussen beleidsprestaties en de besteding van middelen.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de prestaties en effecten met zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd. Of dat met dezelfde middelen méér prestaties geleverd hadden kunnen worden.

Via het vaststellen van de begroting legt de raad vast welke producten er geleverd worden voor een bepaald toegewezen budget. Wij hebben beoordeeld in hoeverre het jaarverslag beschrijft of de voorgenomen prestatie ook is geleverd. En zo niet, of de verantwoording voldoende onderbouwd inzicht geeft wat er minder of meer is uitgevoerd voor minder of meer middelen.

De meeste programma's geven duidelijk verslag van wat is uitgevoerd en vooral wat er niet is uitgevoerd. Een aandachtspunt daarbij is de relatie met het toegewezen budget. Het jaarverslag legt niet uit in hoeverre de budgetten die waren bestemd voor de uitgevoerde - en vooral niet uitgevoerde activiteiten - daarvoor zijn ingezet. Zo is bijvoorbeeld de landelijke campagne 'Haarlem Cultuur 2011' niet uitgevoerd. Toch heeft het programma (8) op dit punt een negatief saldo. De summiere toelichting gaat niet in op de begrote middelen voor de activiteit die niet is uitgevoerd. Dit voorbeeld laat zien dat het jaarverslag nu nog onvoldoende inzicht biedt in de doelmatigheid.

De RKC adviseert de raad het college op een lager abstractieniveau inzicht te vragen in de besteding van middelen in relatie tot de uitgevoerde activiteiten.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin voor de raad de relatie wordt gelegd tussen bestedingen en gerealiseerde maatschappelijke effecten. Om dit te kunnen bepalen hebben wij specifiek gekeken naar de kwaliteit van de uitvoering van effectmetingen en de toelichting op (niet) behaalde effecten.

De organisatie is duidelijk nog in een groeifase wat betreft het benoemen van effectindicatoren en het meten en meetbaar maken van de effecten van het gevoerde beleid. Een voorbeeld: de effectindicator voor maatschappelijke ontwikkeling (prettige stad om op te groeien) is niet scherp geformuleerd en dekt ook niet de lading van dit programma.

Zowel bij doelmatigheid als bij doeltreffendheid zijn indicatoren de pijlers van de verantwoording. Vorig jaar heeft de RKC ook aangegeven dat een aantal indicatoren niet even goed gekozen is, waaronder de effectindicator 'zichtbaar bestuur' en die voor regionale samenwerking. Deze indicatoren zijn in 2010 niet aangepast en dus blijft dit een punt van aandacht. Soms worden doelstellingen en effectindicatoren benoemd die voor de gemeente niet te monitoren en te sturen zijn. Het is de vraag wat het nut is van een

programmadoelstelling waarvan de prestaties niet geanalyseerd en gestuurd kunnen worden vanwege de veelheid aan beïnvloedingsfactoren vanuit andere programma's. Het zou beter zijn om de prestaties te benoemen op wel te sturen en te onderscheiden afzonderlijke elementen en factoren

In reactie op een vraag van de RKC hierover geeft de gemeente aan: *“De indicator door de raad is vastgesteld bij de programmabegroting 2010-2015, en tussentijds niet gewijzigd. Als de raad van mening is dat deze indicator niet voldoet, dan kan dat worden aangepast bij de programmabegroting 2012-2016. Graag maken we gebruik van advies van de RKC/werkgroep informatiewaarde bij het formuleren van een indicator die naar het oordeel van de beter voldoet.”*

Wij vinden het een goed initiatief om vanuit de werkgroep Informatiewaarde de kwaliteit van indicatoren nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Een ander aandachtspunt is een transparante relatie tussen activiteiten en prestatie - / effectindicatoren en het ambtelijk oordeel over de mate waarin de prestatie is gerealiseerd, het effect is behaald. De RKC vindt de objectieve meting van prestaties en effecten onvoldoende toegelicht en de beoordeling van de smileys lastig te objectiveren. Is een smiley groen omdat het goed gaat, omdat het beter gaat of omdat de gestelde doelen zijn gehaald?

Meermaals worden door de gemeente positieve scores gemeld die bij nadere bestudering te optimistisch blijken te zijn beoordeeld. Dan zijn bijvoorbeeld 3 van de 4 prestatie-indicatoren niet gerealiseerd en wordt over het hoofddoel gerapporteerd dat die wel is gerealiseerd. Zo is voor het beleidsveld 'Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen' een derde van de prestaties geleverd en tweederde niet. Toch worden de effect- en prestatie-indicatoren overwegend positief beoordeeld. Ditzelfde beeld is beschreven op het terrein van milieu, leefbaarheid en duurzaamheid: volgens de gemeente is dit onderdeel succesvol, ook al is (slechts) een derde deel van de doelen bereikt. Van de effectindicatoren zijn er drie van de vijf gemiddeld en twee van de vijf succesvol gerealiseerd.

De RKC pleit voor een meer transparante en eenduidige meting en weging van prestaties en effecten. Er kan vanuit de geformuleerde doelstellingen zuiverder gekeken worden wat daarvan gerealiseerd is, wat er méér is gedaan en wat er niet is gedaan

(Politieke) relevantie en context

Dit betreft in de eerste plaats de relatie tussen doelstellingen, verantwoordingsinformatie en de prioriteiten van het coalitieakkoord. Hiernaast is het zinvol om – zeker in onzekere tijden – een relatie te leggen tussen eventuele verbetermaatregelen of overlopende plannen en de komende bezuinigingen / ombuigingen

Het jaarverslag 2010 is eigenlijk de eindverantwoording van het vorige college, omdat de indicatoren betrekking hebben op het programma van het vorig college. Het nieuwe college heeft een aantal andere aandachtspunten centraal gesteld, wat van invloed zal zijn op de indicatoren die worden geformuleerd. Daarom zijn bovengenoemde punten juist nu relevant, want nu is immers het moment de indicatoren te laten aansluiten op het programma van het nieuwe college. Dan kan het college volgend jaar aangesproken worden op hun eigen akkoord. Een aantal voorbeelden van speerpunten die momenteel nog niet in indicatoren zijn uitgedrukt:

- Nieuwe vormen van participatie en inspraak (waardoor ook bereik wordt verbreed, zoals Haarlemmers die niet komen opdagen bij 'traditionele bewonersbijeenkomsten')
- Besluitvaardig bestuur
- Rang van de stad Haarlem op het gebied van veiligheid, vergeleken met andere steden
- Andere aanpak op het gebied van re-integratie en sociale activering
- Innovatie in het sociale domein

Relevantie heeft ook te maken met een de invulling van het P&C-systeem. De RKC heeft hier in 2007 een advies over uitgebracht. In de lijn van dit advies is destijds gekozen voor de opbouw in programma's, doelen en indicatoren aan de hand waarvan kan worden bepaald of een doel wordt bereikt. Hiermee kan aan de raad en aan de burger inzicht worden gegeven in hoeverre het beleid en de realisatie daarvan effectief zijn.

De commissie constateert dat bij veel programma's het systeem niet wordt doorontwikkeld: er is nog een slag te slaan als het gaat om de ontwikkeling van betrouwbare en meetbare indicatoren. Juist dan kan niet alleen het college, maar ook de raad invloed uitoefenen op de gestelde beleidskaders en nagaan of deze kaders zich in de gestelde richting ontwikkelen.

De RKC beveelt dan ook aan om door de eerdergenoemde werkgroep Informatiewaarde voorstellen te laten ontwikkelen waardoor het systeem van de programmabegroting verder kan worden verbeterd.

3.2 Aandachtspunten per programma

Programma 1 Burger en Bestuur

Burger en Bestuur heeft tot doel *een effectief bestuur, goede relatie burger-bestuur en tevreden klanten*. Deze maatschappelijke effecten zijn vertaald in vijf programmadoelstellingen binnen de beleidsvelden 'Gemeentelijk bestuur en samenwerking', 'Communicatie, participatie en inspraak' en 'Dienstverlening'.

In het jaarverslag worden het programmadoel, de doelstellingen en de prestaties allemaal besproken. Ook zijn er prestatie-indicatoren benoemd. Wel zijn er leemtes in de onderlinge samenhang. Niet alle doelen en prestaties worden uitgedrukt in indicatoren en als dat wel het geval is, volgen deze niet altijd logisch op elkaar. Hieraan is in de RKC-beoordeling over 2009 ook aandacht besteed (zie onder 'doeltreffendheid' in paragraaf 3.1.)

Voor dit programma zijn de meeste doelen behaald. Daarnaast heeft de gemeente volgens opgave bijna alle voorgenomen prestaties geleverd en bijna alle effecten bereikt.

De commissie is wel kritisch over de positieve beoordeling van sommige prestaties (smileys.) Zo is bij één raadsmarkt een enquête gehouden onder de deelnemers, waarmee volgens de gemeente de prestatie 'peilen van de mening van bezoekers van raadsbijeenkomsten over deze bijeenkomsten' is behaald. Een ander voorbeeld is de groene smiley bij het doel 'adequate dienstverlening' terwijl in de toelichting genoeg punten van aandacht worden benoemd.

Dit geldt ook voor de tevredenheid over de contacten van elk collegelid met de stadsdelen. De gemeente is hier tevreden over, terwijl het aantal wijkbezoeken door collegeleden veel lager is dan de streefwaarde. De gemeente geeft aan dat ze bij de tevredenheid niet uit is gegaan van het *aantal* wijkbezoeken, maar van de *kwaliteit* van de bezoeken die wél zijn gebracht aan de wijken. Het gegeven dat het aantal bezoeken te weinig is, heeft tot gevolg dat het doel 'zichtbaarheid van het bestuur in de stad' een punt van aandacht is.

De financiële verantwoording heeft een goede aansluiting op de begroting. De grootste verschillen zijn uitgelegd in de jaarrekening. Aangezien de meeste prestaties en effecten binnen de begroting zijn uitgevoerd, kan gesteld worden dat doelmatig is gewerkt. Echter, bij de beleidsvelden communicatie, participatie en inspraak en dienstverlening worden hogere lasten veroorzaakt worden door hogere apparaatskosten. Uit de toelichting blijkt niet hoe het de organisatie omgaat met het bijsturen of voorkomen van dergelijke hogere apparaatskosten.

Programma 2 Veiligheid, Vergunningen en Handhaving

Programma 2 is erop gericht een *duurzaam, leefbare en veilige stad* tot stand te brengen. Om dit te bereiken zijn drie beleidsvelden onderscheiden, namelijk 'sociale veiligheid', 'fysieke veiligheid' en 'integrale vergunningsverlening en handhaving'.

Uit het jaarverslag komt naar voren dat zeven van de acht subdoelen zijn bereikt. Eén doel heeft nadere aandacht, namelijk 'overlast, geweld, vernielingen en discriminatie door jeugd en/of in daartoe aangewezen gebieden en bij evenementen'. De analyse laat zien dat inderdaad niet alle prestaties en effecten, gerelateerd aan dit doel, zijn uitgevoerd en bereikt.

Ook voor dit programma geldt dat niet alle doelen en prestaties zijn uitgedrukt in indicatoren, waaronder het doel 'effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit'.

Een belangrijk aandachtspunt is het verbeteren van de subjectieve veiligheid. Naar aanleiding van vragen van de RKC geeft de gemeente aan dat gezien het belang van subjectieve veiligheid bewust ingezet wordt op thema's die het veiligheidsgevoel raken (bv jongerenoverlast, leefbaarheid en wijkcontracten). Ook probeert de gemeente op dit thema aan te sluiten op best practices uit het land.

In 2011 wordt het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid geëvalueerd, inclusief het functioneren van het Veiligheidshuis. Deze evaluatie is mede belangrijk omdat vanuit het Rijk minder gelden beschikbaar worden gesteld voor de aanpak van sociale en fysieke veiligheid en voor handhaving.

Er zijn veel verschillen tussen de primaire begroting, gewijzigde begroting en uiteindelijke rekening. Deze wijzigingen worden toegelicht. Bij sociale veiligheid zijn minder uren ingezet in verband met vacatures. Het is niet duidelijk of hierdoor bepaalde prestaties niet geleverd zijn en doelen niet bereikt.

Voor de VRK is veel extra geld gevraagd om de doelen te kunnen bereiken, waardoor het beleidsveld fysieke veiligheid niet doelmatig te noemen is.

Programma 3 Welzijn en Zorg

Welzijn en Zorg heeft als doelstelling *Meedoen aan de samenleving*. In dit programma onderscheidt de gemeente de beleidsvelden 'Sociale samenhang en diversiteit', 'Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking' en 'Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen'.

De gemeente kwalificeert de resultaten voor het beleidsveld 'Sociale samenhang en diversiteit' op alle fronten positief, te weten met betrekking tot het behalen van de doelen, effectindicatoren, prestaties en prestatie-indicatoren.

Op onderdelen zou de gemeente meer toelichting op de informatie kunnen opnemen, bijvoorbeeld in hoeverre de gemeente de resultaten van verschillende activiteiten heeft gemeten en de aantallen bewoners die daarnaar toe kwamen.

Het kerncijfer sociale kwaliteit (hoe de Haarlemmer de buurt beoordeelt) is al 5½ jaar op hetzelfde niveau. Het is niet duidelijk in hoeverre de gemeente in staat is - en pogingen doet de beoordeling van de Haarlemmer, in positieve zin te beïnvloeden; dit geldt ook voor het punt van voldoende contacten met anderen.

De resultaten met betrekking tot het beleidsveld 'Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking' scoren gemiddeld op doelrealisatie. Bepaalde gegevens worden pas in mei bekend. De RKC beveelt aan om dergelijke cruciale gegevens te laten aansluiten op de cyclus van de jaarstukken.

Programma 4 Jeugd, Onderwijs en Sport

De algemene programmadoelstelling is geformuleerd als *Goede basis voor ontwikkeling en participatie*. In dit programma *Maatschappelijk ontwikkeling* zijn drie beleidsvelden onderscheiden: *Jeugd, Onderwijs en Sport*. Elk beleidsveld is vervolgens vertaald naar drie programmadoelstellingen. In het jaarverslag wordt geconcludeerd dat zeven van de negen programmadoelstellingen zijn bereikt. Twee doelstellingen vergen meer inspanning, namelijk 'kinderopvang, spel en exploratie' en 'voldoende onderwijshuisvesting'. Over het algemeen is de argumentatie helder verwoord en worden afwijkingen toegelicht.

Opvallend in dit programma is dat twee van de drie beleidsvelden van vergelijkbare orde zijn: onderwijs en sport en dat de derde van een andere aard is: jeugd. Onderwijs en Sport zijn naast een doel op zich, beleidsvelden die ook een middel zijn om belangrijke maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Jeugd is daarentegen een doelgroep. En dit beleidsveld vertoont veel overlap met andere programma's. De zorg voor jeugd hoort bijvoorbeeld ook bij programma 3 (Wmo) en participatie van jongeren hoort ook bij programma 1 (participatie). De RKC is van mening dat de effectindicator (een prettige stad om op te groeien) mede door dit verschil de lading van dit programma onvoldoende goed dekt.

De beoordeling van de beleidsvelden is op onderdelen lastig te maken omdat de begroting specifieke prestaties en activiteiten benoemt als nadere concretisering van doelstellingen waar ook op gerapporteerd wordt, terwijl andere elementen van die doelstelling ook van belang zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld knelpunten in de kinderopvang wat past bij de doelstelling 'Kinderopvang, Spel en Exploratie', maar hiervoor zijn geen gerichte prestaties op activiteiten geformuleerd in de begroting.

Ten aanzien van dit programma signaleert de RKC een aantal inconsistenties en onduidelijkheden. Bij onderwijshuisvesting wordt positief gescoord op de doelstelling en minder positief op de enige bijbehorende prestatie. Bij het wegwerken van achterstallig onderhoud bij sportaccommodaties is niet duidelijk of dit volledig conform planning is of dat er een kopje 'wat hebben we niet gedaan' ontbreekt. Bij de deelname aan taalkrachtige activiteiten staat in de toelichting vermeld dat er 85 deelnemers zijn geweest en wordt bij de score op de indicatoren een aantal van 201 genoemd. Bij de doelstelling inzake onderwijsachterstanden wordt in het jaarverslag geen aandacht besteed aan volwasseneneducatie, terwijl dit in de begroting wel is benoemd. Tot slot signaleert de RKC dat er geen aandacht wordt besteed aan inburgering en geen relatie wordt gelegd met nieuwe ontwikkelingen, zoals de Wet OKE.

Programma 5 Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling

Het programma heeft tot doel dat er in Haarlem een duurzaam goed woon-, werk- en leefklimaat komt alsmede sociaaleconomisch gemengde wijken. Het programma kent vier onderdelen: wijken en stedelijke vernieuwing, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed. De verbetering in het woon-, werk- en leefklimaat is mede te danken aan het grote stedenbeleid (GSB). Opvallend is dat in het jaarverslag wordt geconstateerd dat het GSB beleid van Haarlem vooral op het vlak van de fysieke ingreep succesvol is geweest. De RKC vraagt zich af of hieruit moet worden afgeleid dat het beleid minder succesvol was op het sociale en economische vlak. De commissie beveelt daarom aan om in de komende jaren veel meer aandacht te besteden aan de prestaties op het sociale en economische vlak. Hier is des te meer reden voor omdat de productie op het fysieke vlak- vanwege de crisis in het onroerend goed- veel minder zal zijn dan tot 2008 gebruikelijk was.

De RKC vraagt aandacht voor de stagnatie in de planvorming voor Schalkwijk; zo wordt in het jaarverslag geen aandacht besteed aan de stagnatie van de ontwikkeling van het winkelcentrum. Juist deze stagnatie is een van de belangrijkste ontwikkelingen in 2010 in dit stadsdeel.

Ook meent de RKC dat de uitspraak dat ondanks de economische crisis, het woningbouwprogramma in 2010 relatief goed is verlopen te optimistisch is. Er zijn 400 woningen gebouwd, terwijl het streefcijfer 1100 was. Desgevraagd geeft de betrokken beleidsafdeling aan dat er voor de komende jaren nog 800 woningen in de pijplijn zitten. Het streefcijfer van 1100 woningen per jaar wordt echter waarschijnlijk ook in de komende jaren niet gehaald.

Verder plaatst de commissie nog de volgende kanttekening. Bij het onderdeel wonen staat dat het project wonen boven winkels succesvol is, terwijl beide indicatoren blijkt dat in 2010 niet meer dan 65% van het streefcijfer is gehaald. Ook dit is volgens een RKC een te optimistische weergave van de feiten. De betrokken afdeling wijst desgevraagd alleen naar het convenant binnenstad.

De RKC vindt de uitwerking van doelen en indicatoren bij de ruimtelijke ontwikkeling (5.3) mager. Het doel is ruim geformuleerd: kansen en mogelijkheden voor wonen, werken, leren, ontmoeten en ontspannen. De geformuleerde prestaties hebben hiermee maar in beperkte mate verband: benoemd worden vooral prestaties op het terrein van bestemmingsplannen en gebiedsvisies.

Uit het verslag blijkt overigens dat in 2010 geen enkele gebiedsvisie is vastgesteld, terwijl het de bedoeling was er zes te produceren.

Programma 6 Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie

Programma 6 heeft het *behoud en versterking economisch, cultureel, toeristisch en recreatief klimaat* als doel. De resultaten van dit programma zijn afhankelijk van een aantal andere programma(onderdelen) zoals sociale veiligheid, bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is de samenwerking met diverse

partners zoals het bedrijfsleven en culturele instellingen nodig voor het behalen van de doelstellingen van dit programma.

Het behalen van de programmadoelstelling wordt gerelateerd aan de positie van de gemeente in de woonaantrekkelijkheidsindex. De toelichting bij de streefwaarde en de gerealiseerde score (7^e plaats) gaat vooral in op samenstelling van de index en niet op ontwikkelingen voor Haarlem. De RKC merkt op dat sinds 2008 deze indicator geen verbetering laat zien. Er wordt niet expliciet aangegeven in hoeverre de gemeente vindt dat de doelstelling als geheel is gehaald.

In algemene zin ontbreekt een analyse of nadere argumentatie van de oorzaken van niet behaalde deelresultaten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de overdracht van het atelierbeheer aan woningcorporaties; deze doelstelling is overigens ook in 2009 niet behaald. Een ander punt van aandacht is dat niet alle gegevens bekend zijn, waaronder de informatie met betrekking tot de banengroei (in mei bekend).

In dit programma zijn de doelstellingen en effectindicatoren niet altijd even consistent. Zo is de kern van de doelstellingen bij 'een goed cultureel productieklimaat' gericht op individuele kunstenaars, terwijl de effectindicatoren ver zijn met georganiseerde kunstenaars.

Een belangrijk aandachtspunt is de heldere relatie tussen de verrichte activiteiten en de score op de indicatoren enerzijds en het oordeel vanuit de organisatie over de mate waarin de prestatie is gerealiseerd anderzijds. Zo wordt toegelicht dat de voorbereiding met betrekking tot de doelstelling 'ruimte voor bedrijven' is vertraagd. Hoewel de uitvoering niet is afgerond in het verslagjaar, wordt dit aspect positief gescoord. Een ander voorbeeld is de monumentenlening. Deze is nog niet gerealiseerd, terwijl dat wel als behaald resultaat wordt gemarkeerd.

Ook komt het voor dat de toelichting soms van andere aard is dan de prestatie die oorspronkelijk was beoogd. Zo was de doelstelling voor culturele instellingen 'het invoeren van budgetfinanciering met prestatieafspraken' en wordt bij de toelichting gemeld dat deze instellingen zijn gefaciliteerd en gesubsidieerd conform de nota 2009-2012.

Het programma geeft weer welke activiteiten zijn ondernomen, welke acties in voorbereiding zijn en wat er niet is uitgevoerd. De verbinding met het toegewezen budget is daarbij niet altijd helder, waardoor de gemeente (en de RKC) vooralsnog weinig inzicht heeft in de doelmatigheid. Het is namelijk niet voldoende duidelijk welke budgetten waren bestemd voor de uitgevoerde en niet uitgevoerde activiteiten. Zo is de landelijke campagne 'Haarlem Cultuur 2011' niet uitgevoerd. Toch heeft het programma op dit punt een negatief saldo en dit negatief saldo wordt beperkt toegelicht.

Programma 7 Werk en Inkomen

De algemene programmadoelstelling is geformuleerd als *Economische zelfredzaamheid*. In dit programma *Werk en Inkomen* zijn drie beleidsvelden onderscheiden 'Werk en re-integratie', 'Inkomen' en 'Minimabeleid'. Elk beleidsveld is vervolgens vertaald naar twee programmadoelstellingen. In het jaarverslag wordt geconcludeerd dat vijf van de zes programmadoelstellingen zijn bereikt. Een doelstelling vergt meer inspanning, namelijk 'Niemand aan de kant: alle klanten uit de bijstand op weg naar werk'.

Bij dit programma is in de inleidende tekst nadrukkelijk de relatie gelegd met de relevante (economische) ontwikkelingen. De RKC vindt dat terecht omdat deze ontwikkelingen van belang zijn bij dit programma.

De argumentatie is in dit programma niet op alle onderdelen even scherp. Bij de realisatie van klanten uit de bijstand op weg naar werk wordt bij de argumentatie bij 'wat hebben we niet bereikt' enkel naar de economische ontwikkelingen gewezen. Bij de prestatie 'werkgeversbenadering' wordt aangegeven dat het streven qua plaatsingen niet is gehaald, maar wordt geen reden opgevoerd. Een ander voorbeeld is dat de realisatie ten aanzien van de sociale werkvoorziening positief wordt beoordeeld, terwijl de scores op de indicatoren tegenvallen ten opzichte van de streefwaarden.

Opvallend bij dit programma zijn dat diverse indicatoren zijn benoemd waarvan geen score is ingevuld omdat ze niet meer worden gemeten (zoals 'preventiequote') of nog niet worden gemeten (zoals aantal huissuitzetting op basis van huurschuld).

Programma 8 Bereikbaarheid en Mobiliteit

De missie van het programma is een *goede en veilige verkeerssituatie in Haarlem* te creëren. Voor beide beleidsvelden 'autoverkeer en verkeersveiligheid' en 'openbaar vervoer en langzaam verkeer' is er consistentie in de opbouw van de begroting – de bestuursrapportages en het jaarverslag. In tegenstelling tot het algemeen beeld zijn er voor dit programma lacunes in de verantwoording: voor bereikbaarheid zijn er geen prestatie-indicatoren benoemd en voor veiligheid geen effectindicatoren.

Opvallend aan dit programma is de lokaal gerichte effectmeting. Er zijn maatschappelijk effectindicatoren benoemd die allen betrekking op het oordeel van Haarlemmers, terwijl juist dit programma voortborduurt op de regionale rol van Haarlem en de regionale activiteiten om doorstroming te bevorderen. Een beperking is dat voor realisatiecijfers alleen het omnibusonderzoek als bron kan dienen, wat een beperkt beeld weergeeft.

Het college beschrijft in de begroting negen acties voor meer gebruik en betere toegankelijkheid van het openbaar vervoer. In het jaarverslag wordt alleen gerapporteerd over de actie 'de toegankelijkheid van de bushaltes'. Een van de acties is de aanpassing van 28 bushaltes. Volgens het jaarverslag is deze prestatie gerealiseerd, maar het verbaast de RKC dat hiervoor als prestatie-indicator het totaal aantal bushaltes is gekozen en niet de mate waarin de geplande 28 bushaltes zijn aangepast.

Het is onduidelijk wat er van de andere acties is terechtgekomen en wat hiervan de bijdrage is in de kosten en in de effectiviteit. Op meerdere plaatsen beschrijft de verantwoording alleen dat er maatregelen zijn genomen. Hierdoor wordt niet duidelijk wat de kostprijs en de effectiviteit van de genomen maatregelen zijn en kan ook de doelmatigheid van dit beleidsveld moeilijk worden beoordeeld. Voor de raad is de informatiewaarde hiervan gering.

De streefwaarden voor de maatschappelijke effecten zijn niet gerealiseerd. Drie van de vijf indicatoren zijn zeer licht verbeterd t.o.v. 2009, waaronder de effectindicator 'parkeergelegenheid in de binnenstad'. De toelichting op de slechte realisatiecijfers en het (beperkte?) effect van het uitvallen van de Appelaar (brand) is minimaal. De RKC vindt dat de onderliggende oorzaken onvoldoende zijn geanalyseerd. Volgens de begroting zijn de voor 2010 vele geplande werkzaamheden reeds meegewogen bij de bepaling van het streefcijfer.

Programma 9 Kwaliteit Fysieke Leefomgeving

De gemeente heeft als programmadoelstelling *een betere kwaliteit en beter beheer van de bovengrondse, ondergrondse en waterinfrastructuur in termen van duurzaam, schoon en veilig*.

Op het terrein van milieu, leefbaarheid en duurzaamheid heeft de gemeente een derde deel van de doelen bereikt. Maar ook op het door de gemeente als succesvol betitelde onderdeel zijn er zaken volgens de gemeente niet bereikt. Daarnaast ontbreekt in het jaarverslag 2010 een overzicht van de *realisatie* van de in de opsomming genoemde projecten.

Voor het beleidsveld openbare ruimte bovengronds zijn ook bepaalde doelen niet bereikt, bijvoorbeeld het achtergebleven aantal aangepakte speelvoorzieningen (er zijn er nu 15 aangepakt i.p.v. 24) en vertraging van bepaalde werkzaamheden in het Garenkokerskwartier. Een analyse van de oorzaken is niet gegeven. Daarnaast ontbreekt een verklaring van het grotendeels inzetten van de budgetten Grootschalig Groen (o.a. Stadsnatuurpark en Schoterbos) voor de taakstelling op de rente- en kapitaallasten (kadernota 2010) in plaats van voor de verplichting in het kader van ontvangen ISV1-gelden.

Met betrekking tot het beleidsveld openbare ruimte ondergronds is in het jaarverslag vermeld dat de doelen zijn gehaald, maar bij nadere bestudering blijken bepaalde doelen toch niet te zijn gehaald. Bijvoorbeeld

door vertraging bij het reinigen van de drainage en de kolken en systeemoptimalisatie en milieumaatregelen. De regie bij calamiteiten (bv. werkzaamheden kabels en leidingen) is nog niet op orde.

Het beleidsveld waterwegen scoort op alle vier doelen positief, hoewel er een structureel probleem met betrekking tot de oevers wordt gemeld. De middelen blijken ontoereikend te zijn voor het aantal meldingen waardoor er toename is van achterstallig onderhoud.

Het beleidsveld afvalinzameling heeft van de gemeente positieve scores gekregen. De twee doelen zijn gerealiseerd (met enige vertraging). Het voorgenomen percentage Haarlemmers dat tevreden is met de afvaldienst is echter niet gehaald.

Programma 10 Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen

Zowel de programmadoelstelling als de beleidsvelden, doelen en effectindicatoren zijn helder geformuleerd. De doelstellingen zijn over het algemeen behaald. Het programma is voldoende transparant voor de lezer om zich een oordeel te vormen over de financiële positie van de gemeente (schuldenlast en solvabiliteit). Afwijkingen worden separaat toegelicht.

Het programma geeft geen inzicht in het totale jaarresultaat van de gemeente. Gegevens hierover zijn te vinden in hoofdstuk 1.

De opzet en uitwerking van het programma voldoet aan de door de RKC gehanteerde criteria. Als verbeterpunt: wanneer doelstellingen niet behaald zijn kan beter onderbouwd worden wat de oorzaak is en worden aangegeven, in bepaalde gevallen, wanneer de activiteiten dan wel worden uitgevoerd.

Bijlage: Antwoorden op de door de RKC gestelde schriftelijke vragen

De bijlage is alleen bestemd voor raadsleden en wordt separaat verzonden.