



Haarlem

De Gemeenteraad van Haarlem
CC: Het College van B en W

Datum 20 Mei 2014
Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2014/183251
Contactpersoon J. Caffé
Doorkiesnummer 023-5113038
E-mail jcaffe@haarlem.nl
Bijlage(n) 1

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij bied ik u aan het rapport 'Wankel Evenwicht!' Dit rapport is het verslag van het RKC-onderzoek naar de Jaarstukken 2013.

Het advies van de RKC wordt samen met de jaarstukken besproken in de commissie Bestuur van 05 juni a.s. en in de raadsvergadering van 12 juni.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie,

Jane Caffé
Secretaris.



Haarlem

Mei 2014

Gemeente Haarlem/
Stadszaken
Ruimtelijk Beleid
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

kglas@haarlem.nl

2014/183247

Gemeente Haarlem

Wankel Evenwicht

Verslag van het onderzoek van de rekenkamercommissie
naar de Jaarstukken 2013



Wankel Evenwicht

***Verslag van het onderzoek van de rekenkamercommissie
naar de Jaarstukken 2013***



2014/183247

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

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

Mei 2014

INHOUDSOPGAVE

 INLEIDING	2
De betekenis van de jaarstukken	2
Uitvoering van het Onderzoek	2
Advies aan de raad	2
 WANKEL EVENWICHT	3
Algemeen.....	3
Conclusies	3
Aanbevelingen	4
 BESTUURLIJKE VERANTWOORDING	6
Goed Bestuur	6
Transparant en doelmatig bestuur	6
Doeltreffend Bestuur	7
 FINANCIËLE VERANTWOORDING	8
De ontwikkeling van de financiële positie	8
Begrotingswijzigingen	8
Budgetbeheersing	9
De (Financiële) Informatievoorziening	9
Haarlem Presteert Beter	9
 BELEIDSVERANTWOORDING	10
Algemeen.....	10
De Programma's	11
De Paragrafen	16

 Inleiding*De betekenis van de jaarstukken*

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haarlem legt met de jaarstukken verantwoording af over het in 2013 gevoerde beleid. Die verantwoording is in de eerste plaats gericht aan de gemeenteraad. De jaarstukken zijn voor de gemeenteraad een belangrijk instrument in het uitoefenen van zijn controlerende taak. Met de jaarstukken kan de gemeenteraad nagaan of het college de prestaties heeft geleverd en de doelstellingen zijn gerealiseerd, conform de kaders die in de begroting zijn afgesproken.

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

Uitvoering van het Onderzoek

De Rekenkamercommissie (RKC) onderzoekt jaarlijks de jaarstukken van de gemeente met als doel daarover advies uit te brengen aan de gemeenteraad ter voorbereiding op de door de raad te nemen besluiten. Centraal in het onderzoek van 2013 is de financiële verantwoording, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de verantwoording van de besteding van middelen in relatie tot beleidsactiviteiten en maatschappelijke effecten.

Het jaarverslag heeft ook een functie in de verantwoording naar de burgers van Haarlem. De commissie heeft daarom 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 de definitieve jaarstukken op 9 april ontvangen en het accountantsrapport, inclusief de bijbehorende collegereactie, op 23 april en heeft volgens planning op 21 mei haar eindrapport aan de raad aangeboden. Door deze noodgedwongen zeer korte doorlooptijd is er geen mogelijkheid voor een wederhoorprocedure.

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

Advies aan de raad

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- Conform het advies van de accountant de jaarrekening en het jaarverslag als afsluiting van het boekjaar 2013 vast te stellen;
- De aanbevelingen van de RKC te bespreken in de commissie Bestuur;
- Deze aanbevelingen bij het college neer te leggen met de vraag ze op te nemen in een plan van aanpak;
- Het college te vragen over de opvolging verslag te doen in de Bestuursrapportages van 2014.



Wankel Evenwicht

Algemeen

Het nieuwe college van de gemeente Haarlem zal een balanceeract moeten uitvoeren, om de uitgaven en inkomsten duurzaam met elkaar in evenwicht te brengen. Door het uitputten van de reserves is de benodigde weerstandscapaciteit bijna gelijk aan de risico's waarvoor geen (dekkings)maatregelen zijn getroffen (€22 mln.).

In haar onderzoeksrapport 'Bewaakt de dijken!' heeft de rekenkamercommissie de aandacht gevestigd op de zorgelijke financiële positie van de gemeente Haarlem. De balans laat zien dat de financiële positie van Haarlem sindsdien verder achteruit is gegaan. De schuldratio is in 2013 verslechterd en intussen opgelopen naar 135%. Het eigen vermogen is €10 mln. gedaald. De vaste schulden zijn met €20 mln. toegenomen en de vlottende passiva zijn anderhalf keer de vlottende activa.

Dit betekent dat ook in de komende jaren er nauwelijks mogelijkheden zijn om onverwachte tegenvallers op te vangen. Slechts met behulp van onttrekking uit de algemene reserve slaagt het college erin een positief exploitatieresultaat te presenteren. De ruimte hiervoor wordt echter steeds kleiner.

De RKC constateert dat het gemeentebestuur serieus inzet op het doorvoeren van bezuinigingen om dit evenwicht te bereiken. De reductie van de omvang van de formatie van het ambtelijk apparaat loopt voor op schema, evenals de verlaging van de kosten van externe inhuur. Het merendeel van de overige bezuinigingsmaatregelen is echter nog van incidentele aard. Meer structurele bezuinigingen zijn nog onvoldoende gerealiseerd.

Conclusies

Onderstaand de belangrijkste conclusies van het onderzoek aan de jaarstukken 2013

1. In 2013 is de financiële positie niet verbeterd.

De gemeente Haarlem heeft nog een lange weg te gaan voordat er sprake is van een duurzaam gezonde financiële positie.

2. De kwaliteit van de verantwoording vertoont stijgende lijn.

De eerder gesignaleerde verbetering in de structuur en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie zet zich voort. Het college slaagt er steeds beter in om de relatie tussen doelen en prestaties inzichtelijk te maken en deze te koppelen aan beoogde maatschappelijke effecten.

3. De kwaliteit van de toelichting stagneert.

Hoewel dit jaar beter wordt ingegaan op de oorzaken van het niet of deels realiseren van voorgenomen prestaties blijft nog de analyse van de oorzaken van niet gerealiseerde doelstellingen, zoals dat tot uiting moet komen in de opgenomen indicatoren, achter. Het college beperkt zich nog steeds veelal tot constatering. Ook het inzicht in de verdeling van de beoogde baten en lasten over de nagestreefde doelen en prestaties is nog onvolledig.

4. De budgetdiscipline is in 2013 verder verbeterd.

De inspanningen om de P&C-cyclus en de budgetbeheersing op orde te krijgen, lijken vruchten af te werpen. De verbeterde financiële administratie heeft geleid tot minder budgetwijzigingen. De accountant wijdt hier ook waarderende woorden aan. Het valt vooral op dat de wijzigingen tussen de begroting na wijziging en de jaarrekening kleiner zijn, vergeleken met 2012. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat voor wat betreft de beheersing van de financiële processen, de gemeente ook van ver moet komen.

5. Doelmatigheid komt in de verantwoording nauwelijks aan de orde.

Budgetoverschotten zijn in 2013 vooral ontstaan door het niet uitvoeren van activiteiten. Opvallend is dat hogere baten vaak meteen gepaard gaan met hogere lasten. Echter, hogere lasten worden niet persé gerechtvaardigd door hogere baten.

6. Het risicomanagement van de gemeente is nog niet op orde.

Er is geen sprake van positieve ontwikkeling in het niveau van het gemeentelijk risicomanagement. Dit geldt voor algemene risico's en ook voor de grondexploitaties, waarbij er nog steeds geen actuele risicoanalyses voorhanden zijn.

7. Waarneembare verbetering in het beheer van de activa

Hoewel er nog dit jaar substantiële afwaarderingen plaatsgevonden hebben op de materiële vaste activa, zijn er duidelijke verbeteringen waarneembaar op het terrein van het activabeheer. Ook het gemeentelijk vastgoed is nu in kaart gebracht, maar de raad wacht nog steeds de vervolgstap, een meerjarenprogramma voor onderhoud en voor verkoop van daarvoor aan te wijzen vastgoed.

8. Hoopvolle signalen over professionalisering van de organisatie

De financiële administratie wordt steeds meer in eigen beheer uitgevoerd. De verdere stroomlijning en investeringen in het opleidingsniveau van de organisatie moeten bijdragen aan verdere aanscherping van het budgetbeheer en –management door betere begrotingstechniek en inkoop- en aanbestedingen. Daarvoor is kennis en ervaring binnen de organisatie een eerste vereiste. Wij hopen dat het programma Haarlem Presteert Beter daarvoor zorgdraagt.

9. De verantwoording over toezicht op verbonden partijen is nog onvoldoende aangescherpt.

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

10. De regierol heeft de aandacht maar is nog onvoldoende uitgewerkt.

In de begroting wordt meermaals nadrukkelijk gerefereerd aan de inzet van partners in de stad voor het realiseren van beleidsdoelen. In de verantwoording komt onvoldoende naar voren hoe de gemeente de gewenste prestaties stuurt en controleert. Omdat de feitelijke rol van de gemeente en de partners niet eenduidig wordt vermeld, is het ook niet voldoende duidelijk in welke mate de besteding van de middelen van invloed is op het wel of niet behalen van een bepaald maatschappelijk doel.

Aanbevelingen

1. Doorontwikkeling van de informatiewaarde van de jaarstukken door actualisatie en verfijning van doelen en indicatoren.

De RKC pleit voor blijvende inspanning van het college om in samenwerking met de gemeenteraad de kwaliteit van de jaarstukken te verbeteren. Ontwikkel voor de nieuwe collegeperiode effectindicatoren die beter aansluiten bij de doelstellingen en goed aansluiten bij de nieuwe taken in het sociaal domein. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken is afhankelijk van de kwaliteit van de begroting. Hierin moet de relatie tussen beoogde doelen, prestaties en kosten inzichtelijk zijn. In dit verband beveelt de RKC aan de opzet en de indicatoren in de begroting 2015 grondig te beschouwen.

2. Voortvarende ontwikkeling en implementatie van een adequaat risicomanagementsysteem

De financiële situatie, de decentralisaties, de bezuinigingen, de reorganisaties, vragen om met spoed op dit gebied resultaten te boeken. Ook geldt dat vanaf het begrotingsjaar 2014 de naam van de paragraaf 'weerstandvermogen' aangepast is in 'weerstandvermogen en risicobeheersing'. Dit moet tot uiting brengen dat het niet alleen gaan om een beschrijving van risico's en weerstandvermogen, maar nadrukkelijk ook om risicobeheersing. De RKC vraagt zich af of het gemeentelijk risicomanagement systeem

hiervoor in 2014 op een voldoende niveau is ontwikkeld. De raad heeft de aanbevelingen uit het rapport van de RKC over risicomanagement overgenomen, maar deze zijn inhoudelijk niet verwerkt in de deelassen van Haarlem presteert beter.

3. Groei van budgetdiscipline en doorontwikkeling naar zuinigheid.

Geef aandacht aan doelmatigheid van de organisatie. Hogere lasten worden niet persé gerechtvaardigd door hogere baten. De gemeente zal de komende jaren op een dun koord moeten balanceren om de uitgaven en inkomsten duurzaam met elkaar in evenwicht te brengen. Geef meer aandacht aan meer doen met minder budget.

4. Scherp de invulling van de regierol aan.

Maak inzichtelijk hoe de gemeente de sturende en controlerende rol op partners in de stad professioneel en actief inzet voor een doelmatige realisatie van gemeentelijke doelstellingen.

5. Maak jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen.

Vanwege de nieuwe taken die in het kader van transitie naar de gemeente komen is het van belang de afweging tussen subsidie of inkoop te maken. Monitor de subsidierelaties vanwege deze ontwikkelingen op de sturing, beheersing en verantwoording.

6. Leg vastgoedbeheer meerjarig vast

Maak een duidelijk meerjarenprogramma voor het vastgoedbeheer en de vastgoedexploitatie. Daarin moeten randvoorwaarden voor verkoop van strategisch niet belangrijk vastgoed worden vastgesteld met een planning voor verkoop van daartoe in aanmerking komend vastgoed.

7. Versterk de inzichtelijkheid over Haarlem presteert beter.

Organiseer meer inzicht aan in de meetbare resultaten van de onderdelen van Haarlem Presteert Beter, formuleer de deelproducten meer SMART en breng een duidelijke prioritering aan.

Introduceer als onderdeel hiervan een overzichtelijk actieplan voor de aanbevelingen van de accountant en de RKC en een eenduidige wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de opvolging van de afspraken die hierover zijn gemaakt tussen het college en de raad.



Bestuurlijke Verantwoording

Goed Bestuur

Goed openbaar bestuur is een wezenlijk element voor vertrouwen in de overheid en daardoor samenwerking tussen bestuur en samenleving. Dat vertrouwen is nodig om samen maatschappelijke vraagstukken op te lossen. In de uitwerking van de bezuinigingen en complexe en ingrijpende decentralisaties neemt het belang toe van een stadsbestuur dat het vertrouwen van de eigen bevolking geniet en daardoor in de positie is om ook de komende moeilijke beslissingen uit te leggen aan de stad.

Het vertrouwen van Haarlemmers in het gemeentebestuur is ten opzichte van 2012 gedaald met drie procent, hoewel de streefwaarde voor 2013 wel wordt bereikt. Het is opvallend dat deze streefwaarde lager was dan de voorgaande jaren en zelfs lager dan de eerste nulmeting in 2009. Dit is opmerkelijk voor een college dat in 2010 in het coalitieakkoord en het collegewerkplan heeft opgenomen dat zij een betrouwbare overheid wil zijn. Met een stadsbestuur dat ervoor zorgt dat mensen zich veilig en thuis voelen en dat de betrokkenheid van burgers bij de samenleving bevordert. In het coalitieakkoord zijn daarvoor meerdere instrumenten benoemd die niet altijd duidelijk terug te vinden zijn in de programmabegroting en de jaarstukken.

Transparant en doelmatig bestuur

De schema's van gerealiseerde doelen en gerealiseerde prestaties zijn duidelijk en een goede aanzet voor transparante verantwoording. Bij de beantwoording van de derde W-vraag (Wat heeft het gekost?) worden de financiële afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de werkelijke uitkomsten geanalyseerd. Hierbij worden afwijkingen op individuele posten van meer dan € 100.000 toegelicht.

In de Beraps 2013 zijn er allerlei incidentele ad hoc maatregelen afgekondigd om de begroting van 2013 kloppend te krijgen. Een aantal van die maatregelen, bijvoorbeeld bestuurskosten van sommige verbonden partijen, zijn nog niet structureel gerealiseerd en slechts door onttrekking uit de algemene reserve wordt het jaar met een positief rekeningresultaat afgesloten.

In het jaarverslag bij de rapportage over de taakstelling/ bezuinigingen wordt gefocust op maatregelen die in 2013 ingaan of maatregelen waarbij er in 2013 een hoger bezuinigingsbedrag moest worden gerealiseerd dan in 2012. De realisatie van maatregelen die in 2012 of eerder ingingen, is in het Jaarverslag 2012 aan de orde geweest. De verantwoording over 2013 biedt de raad geen integraal overzicht van meerjarige maatregelen en de realisatie daarvan.

De RKC vraagt aanvullend aandacht voor de relatie tussen prestaties en output. Vaker wordt benoemd dat er bepaalde activiteiten niet zijn uitgevoerd, maar tegelijkertijd zijn de middelen binnen het beleidsveld wel uitgeput. (zie hiervoor de analyse per begrotingsprogramma). Het is in de huidige opzet van de verantwoording niet duidelijk of er in de plaats andere vergelijkbare prestaties zijn geleverd, of dat andere geleverde prestaties duurder zijn uitgevallen dan begroot.

In de jaarstukken worden de verschillen tussen de realisatie en de geraamde baten en lasten na begrotingswijzigingen toegelicht. De RKC blijft van mening dat daarnaast ook inzicht gegeven zou moeten worden in de verschillen tussen de realisatie en de oorspronkelijke begroting van baten en lasten. Het afzetten van een prestatie tegenover een bijgestelde raming geeft een vertekend beeld van de werkelijke realisatie van het beleidsdoel.

Verder is van belang dat een deel van de prestaties die worden ingezet om de beleidsdoelen van Haarlem te bereiken, niet door de gemeente zelf worden verricht, maar door externe partners. De gemeente heeft dan meer een regisserende taak en voorwaardenstellende rol. In het jaarverslag komt echter onvoldoende naar voren hoe de gemeente werkt aan de sturende en controlerende rol van de gemeente op partners in de

stad. Het belang hiervan neemt toe naarmate er meer sprake is van vernieuwing in de rol van de gemeente.

Doeltreffend Bestuur

In het jaarverslag 2013 wordt met de presentatie van de programma's beoogd de discussie over output (prestaties) en outcome (doelen) -en de koppeling daartussen - te stimuleren. Dat deze relatie nadrukkelijk wordt gelegd komt tegemoet aan een steeds terugkerende aanbeveling van de RKC aan de raad om de relatie tussen prestaties en maatschappelijke effecten nadrukkelijk in beeld te brengen, voor de burgers van Haarlem.

De RKC is blij met deze ontwikkeling.



Financiële Verantwoording

De ontwikkeling van de financiële positie

In 2010 is in het coalitieakkoord 'Het oog op morgen' een uitdagende bezuinigingstaak van structureel €35 mln. in de periode tot 2018 vastgelegd. Bij het aantreden van deze coalitie werd nog verwacht dat het zou meevallen en dat in 2012 deze bezuiniging zou kunnen worden verlicht. Niets is minder waar gebleken. De economie kwam terecht in een langdurige recessie en er is bezuinigd op de rijksbegroting. Dat vertaalt zich via de omvang van het Gemeentefonds in een lagere bijdrage vanuit het rijk aan de gemeente Haarlem.

Ook blijkt dat schattingen van opbrengsten in de grondexploitaties optimistisch waren. De opbrengsten van het vastgoed dat de dekking moest leveren aan de kosten van projecten als Zijlpoort en Raakspoort zijn niet gerealiseerd. Het daarvoor bestemde vastgoed is of nog niet verkocht of tegen substantieel lagere opbrengsten.

Daarbij droeg ook de ontoereikende budgetbeheersing niet bij aan versterking van de financiële situatie.

Dit alles heeft onder andere geresulteerd in een oplopende leningenpositie en tot grote extra incidentele en structurele miljoenen bezuinigingen in deze collegeperiode. Al met al is nu de financiële ruimte van het gemeentebestuur nihil. Het college en de raad hebben daarom medio 2013 de kerntakendiscussie opgestart, die zijn weerslag zal hebben op het coalitieakkoord 2014-2018.

In deze jaarrekening is voor het eerst in deze collegeperiode een wankel evenwicht bereikt tussen begroting en jaarrekeningresultaat, met zelfs een klein overschot van €2 mln. De Algemene Reserve is afgenomen tot €23,6 mln. per 31-12-2013 en het weerstandsvermogen tot 1,06. Dat is op de rand van 'voldoende' naar 'matig'

De balans laat zien dat de financiële positie van Haarlem in 2013 verder achteruit is gegaan. Het eigen vermogen is €10 mln. Gedaald, de vaste schulden zijn met €20 mln. toegenomen en de vlottende passiva zijn anderhalf keer de vlottende activa.

De schuldratio van de gemeente zoals deze door de BNG gehanteerd wordt (netto schuld/exploitatie) is ultimo 2013 opgelopen naar 135%. De financiële situatie van de gemeente Haarlem blijft dus zorgelijk en er is weinig ruimte voor het opvangen van tegenvallers. Deze kwetsbare positie is extra verontrustend met het oog op de financiële risico's van de geplande decentralisatieoperaties.

Begrotingswijzigingen

De samenvatting baten en lasten per programma geeft goed inzicht in de omvang van de begrotingswijzigingen. Daarbij valt allereerst op dat de totale lasten ten opzichte van de begroting met €55 mln. zijn gestegen naar €445 mln. terwijl de totale baten met €40 mln. zijn gestegen naar €435 mln.

De begrotingswijzigingen zijn redelijk toegelicht. Primair zijn de meeste wijzigingen in de begroting ten gevolge van externe invloeden of extra bezuinigingsopgaven gedurende 2013. Opvallend is dat het verschil tussen begroting na wijziging en de jaarrekening klein is, dat zou erop kunnen wijzen dat de controle in de loop van 2013 sterk verbeterd is. In 2012 lag dat anders.

De grootste substantiële wijzigingen vinden plaats in programma 5, waar de lasten van €28 mln. naar €52 mln. oplopen en de baten van €24 mln. naar €40 mln. Hier vallen vooral ook de grote verschillen op tussen de begroting na wijziging en de jaarrekening.

Bij de bespreking van de jaarstukken 2011 heeft de raad de motie 'meer inzicht in afwijkingen' aangenomen waarin hij het college vraagt in de volgende jaarverslaglegging meer informatie op te nemen over afwijkingen en in de jaarrekening 2012 een proef te doen met het vergelijken van de begrotingsafwijkin-



gen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Het is de RKC niet duidelijk waarom het college in de verantwoording over 2013 hiervan is afgeweken.

Budgetbeheersing

De algemene indruk is dat de budgetbeheersing verbeterd is. De accountant merkt op dat de kwaliteitsverbetering van de interne controles vooral in het tweede half jaar terug te vinden zijn. Dat bevestigt de constatering dat de wijzigingen tussen de gewijzigde begroting en de jaarrekening in 2013 klein zijn.

De organisatie heeft in 2013 de budgetrapportages verbeterd door in het systeem het instrument halfjaarlijkse 'hard closes' in te voeren. Hierdoor zijn de afdelingen tijdig op de hoogte van de actuele status van de budgetten. De budgethouder is nu neergelegd op het niveau van managers en niet langer op het niveau van uitvoerende ambtenaren. De accountant spreekt daar ook waarderende woorden over.

Er zijn reorganisaties uitgevoerd zoals Gebiedsgericht Werken, waarbij de verschillende disciplines, die tot dan toe onafhankelijk van elkaar werkten, gebundeld zijn per gebied. De coördinatie in de uitvoering van projecten in de stad is daardoor efficiënter geworden.

De (Financiële) Informatievoorziening

De gemeenteraad is gedurende het begrotingsjaar over de stand van zaken in de uitvoering van de begroting driemaal geïnformeerd: De Berap 2013.1 (mei 2013), de Berap 2013.2 (oktober 2013) en de Berap 2013.3 (december 2013).

Op basis van deze Beraps zijn de bezuinigingsvoorstellen gedaan, die grotendeels incidenteel zijn. In de raad wordt wel als probleem gezien dat de zogenaamde mei en september circulaire van het Rijk tamelijk ingrijpend kunnen zijn voor het financieel kader, dat vervolgens in de Berap aangepast moet worden. Dat heeft in de afgelopen jaren geleid tot aanmerkelijke begrotingswijzigingen om bezuinigingen mogelijk te maken.

Haarlem Presteert Beter

Het programma Haarlem Presteert Beter (HPB) is gericht op verbetering van de bedrijfsvoering in brede zin. Ook met name op een optimaal georganiseerd budgetbeheer. In mei 2013 is het Jaarplan Haarlem Presteert Beter aan de raad gepresenteerd. Uit de verantwoording blijkt dat er met Haarlem presteert Beter er op meerdere elementen van de bedrijfsvoering vooruitgang is geboekt. Echter, deelprojecten zijn duurder dan begroot en het tijdspad wordt niet gehaald.

De rekenkamercommissie plaatst specifiek vraagtekens bij de transparante verwerking van de aanbevelingen van de accountant en van de RKC in de projecten in HPB. Een recent voorbeeld is het rapport van de RKC over risicomanagement, waarbij de door de raad overgenomen aanbevelingen volgens het college hun weerslag vinden in HPB. De aanbevelingen zijn voor zover na te gaan inhoudelijk echter niet verwerkt in de deeltrajecten van HPB.

Ook de accountant geeft aan dat het programma ambitieus is, en wat de rekenkamercommissie betreft door het grote aantal onderdelen ook omvangrijk en daardoor in toenemende mate onoverzichtelijk.

 Beleidsverantwoording

Algemeen

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

Consistentie en Volledigheid	Consistentie in de beschrijving van de doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting, de bestuursrapportages en het jaarverslag. Volledigheid in de verantwoording in de jaarstukken voor wat betreft programmadoelen, activiteiten, resultaten en indicatoren.
Aansluiting	Aansluiting tussen de financiële verantwoording en de door de raad vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen. Aansluiting met het coalitieakkoord en eventuele overige tussentijdse kaders zoals moties en bezuinigingen / ombuigingen.
Doelmatigheid	Beschrijving van de mate waarin de prestaties en effecten met optimale inzet van middelen zijn gerealiseerd.
Doeltreffendheid	Evaluatie van de mate waarin de relatie kan worden gelegd tussen prestaties en meetbare maatschappelijke effecten.

De overzichten in het jaarverslag geven een goed beeld van de realisatie van doelen en prestaties per programma. Op het niveau van de programma's zijn de gerealiseerde prestaties en de gerealiseerde doelen in evenwicht: de programma's 8 en 9 hebben het grootste percentage niet gerealiseerde doelen en niet gerealiseerde prestaties.

Merendeels is er consistentie in de doelstellingen in de programmabegroting 2013 en het jaarverslag. De doelen uit de programmabegroting en de bijbehorende prestaties in het jaarverslag sluiten goed op elkaar aan, voor de meeste programmaonderdelen. De indeling in de programmastructuur met doelstellingen en subdoelstellingen is overzichtelijk. Binnen de beleidsvelden vormen doelstellingen met de effectindicatoren in het algemeen een logisch geheel. Ten opzichte van het vorig jaar zijn de prestatie-indicatoren meer compleet verantwoord. De indicatoren zijn soms wat abstract geformuleerd, maar dit wordt opgevangen door de toelichting. Dit jaar is er een verbetering gemaakt ten opzichte van 2012, doordat er een duidelijke relatie is gemaakt tussen de score op de smileys en wat er wel of niet bereikt en of gedaan is. De vier vragen wat hebben we bereikt, wat niet, wat hebben we gedaan en wat niet worden begrijpelijk beschreven. De verantwoording over de doeltreffendheid is wisselend, maar toont een positieve ontwikkeling.

De kosten zijn in het jaarverslag inzichtelijk gepresenteerd. Wel is in een aantal programmaonderdelen sprake van een negatief saldo terwijl er voorgenomen prestaties niet zijn uitgevoerd. De toelichting gaat nog onvoldoende in op de redenen waarom gerealiseerde prestaties duurder dan begroot zijn uitgevallen. Hierdoor ontbreekt informatie over de doelmatigheid van de organisatie.

Ook zijn afwijkingen berekend en geanalyseerd ten opzichte van de bijgestelde begroting en niet ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. De rekenkamercommissie heeft in eerdere rapporten hierover al opgemerkt dat dit een vertekend beeld geeft van de kostenbeheersing van de uitvoering. In 2011 heeft de raad hierover de eerder aangehaalde motie aangenomen dat de oorspronkelijke begroting de norm is voor het bepalen van financiële afwijkingen. De RKC blijft voorstander van een analyse tussen de financiële uitkomsten / afwijkingen en datgene dat er (niet) is gedaan. Alleen op deze manier kan een inschatting worden gedaan van de doelmatigheid van de organisatie.

De rekenkamercommissie heeft aanvullend beoordeeld hoe de relatie is tussen de doelstellingen in de programmabegroting, de prestaties in het jaarverslag en de doelstellingen in het coalitieakkoord 2010 – 2014. De verantwoording is over het algemeen redelijk te herleiden naar het coalitieakkoord. Dit geldt in het bijzonder voor het algemeen deel van het jaarverslag. De relatie tussen het coalitieakkoord en de concrete programmadoelstellingen is echter niet altijd even duidelijk. Er is nog ruimte voor verbetering van de aansluiting tussen de ambities in het coalitieakkoord / collegewerkplan en de doelstellingen in de programmabegroting.

De Programma's

Programma 1 - Burger en Bestuur

Vertrouwen van de burger is belangrijk. In overweging genomen de bezuinigingen, de decentralisaties, nieuwe subsidiesystematiek, is het van groot belang dat het gemeentebestuur met de stad communiceert vanuit vertrouwen. Er is geen logische verklaring gegeven voor het feit dat de lat voor het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur 2013 zo laag is gelegd, de streefwaarde is lager zelfs dan bij de nulmeting van 2009. Er is evenmin duidelijkheid over de ontwikkeling van de indicator. Er wordt verwezen naar drie verschillende tabellen (pagina 17 van de programmabegroting 2013 / pagina 52 van de programmabegroting en pagina 41 van jaarverslag en jaarrekening 2013).

Enerzijds is het percentage Haarlemmers dat zich betrokken voelt bij de besluitvorming door het gemeentebestuur gedaald. Anderzijds heeft de gemeente bijvoorbeeld in het programma 'Samen voor elkaar' een participatiespel ontwikkeld om samen met partners en inwoners de veranderingen in het sociale domein te bespreken en voor te bereiden. Het jaarverslag gaat verder niet in op de deelname aan en de ervaring met het participatiespel. De RKC merkt op dat voor een integraal beeld van de inspanningen en de verbetermogelijkheden ten aanzien van transparant en betrouwbaar bestuur, het zinvol kan zijn dit integraal beeld alsnog verder uit te werken voor de gemeenteraad.

Het rapportcijfer voor de tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening is het rekenkundig gemiddelde van de rapportcijfers voor de gemeentelijke dienstverlening via de telefoon, balie of het digitale kanaal. In het kader van de bezuinigingen / takendiscussie wordt ook gekeken naar uitsluitend inzetten van het digitale kanaal. In dat kader is het zinvol dit cijfer alsnog uit te splitsen voor de gemeenteraad.

De streefwaarde voor de gemiddelde wachttijd aan de balie is gesteld boven de nulmeting van 2007 en boven elke meting sindsdien. Er is geen logische verklaring gegeven voor het feit dat de norm zo laag is gelegd.

Het aantal officieel geregistreerde klachten is nagenoeg gelijk gebleven. De termijn voor afhandeling van klachten is sterk verbeterd. Wat ook sterk is toegenomen is het percentage (deels) gegronde klachten. Navraag bij de verantwoordelijke ambtenaren geeft geen uitsluitstel over de mogelijke oorzaken hiervan. Het is de moeite waard nader onderzoek te doen hiernaar.

Programma 2 - Veiligheid, Vergunningen en Handhaving

De gemeente heeft zich in 2013, samen met maatschappelijke partners, actief ingezet voor een duurzame, leefbare en veilige stad. Het veiligheidsgevoel neemt op veel aspecten toe volgens monitorgegevens van politie, justitie en de gemeente. Ook uit het omnibusonderzoek komt dit beeld naar voren. In Schalkwijk is de veiligheidsbeleving echter ondanks de extra inspanningen niet toegenomen. Mogelijk wordt dit veroorzaakt door de extra aandacht voor onveiligheid waardoor de subjectieve veiligheid die bewoners ervaren kan afnemen.

De kapstok voor de uitvoering van de doelstellingen sociale veiligheid is het beleidsplan (kadernota) Integrale Veiligheid en Handhaving. De gemeenteraad stelt aan het begin van de raadsperiode de doelstel-

lingen en prioriteiten vast via vaststelling van het 4-jarig beleidsplan. De afdeling veiligheid en handhaving die daar uitvoering aan geeft, is recent gereorganiseerd en het principe van de integrale aanpak is doorgevoerd in de handhaving. Ook zijn door deze reorganisatie beleid en uitvoering dichter bij elkaar gebracht zodat de aanpak van veiligheid en leefbaarheid in de praktijk nog effectiever kan zijn.

Een aandachtspunt ten aanzien van de sociale veiligheid in Haarlem is de stijging van het aantal woning-inbraken. Ook zijn criminele jeugdgroepen ondanks de inspanningen nog steeds aanwezig, hoewel het aantal problematische jeugdgroepen is afgenomen door de diverse inspanningen van de gemeenten in samenwerking met ketenpartners.

Ten aanzien van de overlast van dakloze verslaafden en veelplegers is er nog geen 24-uurs opvang gerealiseerd en daarmee ook nog geen alcoholgebruikersruimte.

De overlast van rondzwervende fietsen in het centrum op uitgaansavonden is een hardnekkig probleem. Ook voor de fietsenoverlast aan het stationsplein is nog geen structurele oplossing gevonden.

Voor 2013 is de inzet van handhavers per stadsdeel niet goed uit de systemen af te leiden. In het Centrum (40%) is er meer overlastproblematiek dan in de overige delen van de stad, waardoor de benodigde inzet daar groter is. Schalkwijk (20%), Noord (15%) en Oost (15%) zijn redelijk vergelijkbaar voor wat betreft de inzet. In Zuid/west (10%) is minder sprake van problematiek waar handhaving op ingezet wordt.

Ten aanzien van vergunningverlening en handhaving zijn de WABO producten nog niet 100% kostendeckend. De kosten voor het afgeven van een vergunning overtreffen nog steeds de inkomsten. Wel zijn de werkprocessen aangepast om het verlenen van vergunningen te versnellen.

Programma 3 - Welzijn, Gezondheid en Zorg

Het programma kent naast vele bereikte doelstellingen en prestaties een aantal niet of niet volledig gerealiseerde doelstellingen en prestaties. De vraag daarbij is hoe realistisch de doelstelling was en of deze geen bijstelling nodig heeft. Bijvoorbeeld de doelstelling “minder daklozen onder doelgroep OGGZ” (beleidsveld 3.3) is momenteel een problematische doelstelling omdat de gemeente Haarlem door de economische crisis hierop maar beperkt invloed heeft. Ook zijn een aantal doelstellingen niet behaald vanwege de bezuinigingen.

Het financiële overzicht toont een schommelend beeld bij de totale lasten. Zo is het bedrag op de primaire begroting lager dan die van de rekening van 2012, maar is de begroting na wijziging hoger en de rekening 2013 weer lager. Vooral op beleidsveld 3.2 “Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking”, maar dit beleidsveld heeft dan ook een aanzienlijk groter budget dan de andere beleidsvelden.

Programma 4 - Jeugd, Onderwijs en Sport

Dit programma heeft met 88% het één na hoogste percentage gerealiseerde doelen en kent verhoudingsgewijs het grootste aantal compleet gerealiseerde prestaties. Merendeels is er een begrijpelijke relatie tussen de score op de indicator (smileys) en wat er wel of niet bereikt en of gedaan is. Bij sommige indicatoren kunnen wel aanvullende vragen worden gesteld:

Het doel “meer participatie jeugdigen in de stad” (4.1 Jeugd) laat zich niet één op één doorvertalen naar de effectindicator “Haarlemmers zijn (zeer) tevreden over voorzieningen voor jongeren in de buurt”. Deze indicator is trouwens net als het vorige jaar op 40% gesteld als streefwaarde, maar wederom niet gehaald en is t.o.v. vorige jaar zelfs gedaald: van 33% naar 29%. De vraag is of de streefwaarde wel reëel is.

‘Jeugd’ wordt in het jaarverslag gedefinieerd als de leeftijdscategorie tussen de 15 en 24 jaar. Voor de prestatie “aanbieden en stimuleren gebruik jeugdvoorzieningen” verwijst de uitleg van wat er hiervoor is gedaan naar de speelgroepen en naar de Voor- en Vroegschoolse Educatie. Hier wordt duidelijk een andere leeftijdscategorie aangehouden dan in de prestatie-indicator wordt aangegeven. Dit geldt ook voor

het doel “doorontwikkeling zorg jeugd”. Bij de bijhorende prestatie (2b) wordt gesproken over de effectiviteit Centra voor jeugd en Gezin, dit gaat over jeugd van 0-23 jaar.

De RKC heeft vorig jaar al een opmerking gemaakt over het door elkaar gebruiken van verschillende leeftijdscategorieën zonder deze duidelijk te benoemen. Hierdoor ontstaat een onduidelijk beeld van doelstellingen en de realisatie daarvan.

Bij Sport (4.3) wordt als prestatie-indicator het aantal combinatiefunctionarissen genoemd. Dat aantal is toegenomen. Deze indicator zegt niets over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het sportbeleid.

Het financiële deel is inzichtelijk en heeft een duidelijke relatie met het tekstgedeelte. De grootste financiële afwijkingen zitten bij beleidsveld 4.1 Jeugd en de meeste financiële afwijkingen zitten bij het beleidsveld 4.2 Onderwijs.

Programma 5 - Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling

Het jaarverslag beschrijft summier de realisatie van de programmadoelstelling zoals in de programmabegroting 2013 is opgenomen. Er wordt weinig aandacht besteed aan aspecten zoals de financiële crisis, de efficiëntie en de daadkracht van het gevoerde beleid en het accent op kwaliteit die in de begroting nadrukkelijk zijn benoemd. Bij de uitwerking in de beleidsvelden komt wel een aantal zaken terug.

De verantwoording van de resultaten voor het thema Wonen (5.2) is vooral beschrijvend en biedt weinig analyse. Een belangrijk doel als meer doorstroming op de woningmarkt dat ruim onder de effectindicator scoort wordt summier toegelicht. Het komt erop neer dat veel acties zijn ondernomen, maar een duidelijk beeld van de resultaten is er niet, ook geen heldere analyse wat daarvoor de redenen zijn. Dit geldt ook voor de doelstelling voor het verkopen van kavels voor CPO. Het wordt bijvoorbeeld niet vermeld dat er tot nu toe hierbij geen verkopen zijn gerealiseerd.

In de ruimtelijke ontwikkeling (5.3) is een grote prestatie geleverd: Voor de prestatie indicator bestemmingsplannen zijn 15 plannen vastgesteld, terwijl de streefwaarde 10 was. De samenwerking in de MRA en in regionaal verband is eveneens voortvarend gecontinueerd. Dat heeft een aantal concrete resultaten opgeleverd.

Er zijn ten opzichte van de begroting substantiële afwijkingen van de financiële resultaten. De absolute uitschieter is vastgoed waarbij de gerealiseerde lasten 190% zijn van de begroting en de gerealiseerde baten 160%. De toelichting benoemt als oorzaken van de afwijkingen vooral de herwaarderingen van vastgoed en grondexploitaties. Niettemin is het moeilijk een duidelijke conclusie te trekken, de vele mutaties in lasten en baten, dotaties en onttrekkingen bemoeilijken goed inzicht. Er blijkt toch weer een substantieel verschil te liggen tussen de begroting en de jaarrekening. Dat is alarmerend, omdat het wijst op onvoldoende budgetbeheersing. De afwijkingen zijn merendeels bij de Berap wel bekend, zodat die beter aansluit bij het eindresultaat.

Programma 6 - Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie

De resultaten van dit programma voor behoud en versterking van het economisch, cultureel, toeristisch en recreatief klimaat zijn afhankelijk van een aantal andere (onderdelen van) programma's 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 doelstelling van dit programma.

In het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het arbeidsmarktbeleid van de Gemeente Haarlem ‘Het draait om samenspel’ constateert de RKC dat de economische crisis vanzelfsprekend ook niet aan Haarlem is voorbij gegaan. In 2009 zette in Haarlem een dalende lijn in van het aantal banen, wat afwijkt van het landelijke patroon. In Nederland bleef het aantal banen in de periode 2008-2011 nagenoeg gelijk, terwijl zich in Haarlem een aanhoudende teruggang voordeed. Pas sinds 2012 herstelde de Haarlemse

banenmarkt zich enigszins. Binnen de metropoolregio Amsterdam wordt geconstateerd dat terwijl de invloed van de recessie relatief beperkt is geweest in de MRA als geheel, de economie van de regio Haarlem stagneert (economische verkenningen MRA 2014, blz. 111). Volgens de RKC is de inzet van de gemeente om bedrijven te behouden voor Haarlem en nieuwe gewenste vormen van economische bedrijvigheid naar Haarlem toe te halen een onderdeel van het arbeidsmarktbeleid in brede zin. Deze link tussen enerzijds het arbeidsmarktbeleid en anderzijds de acquisitietaken, komt volgens de RKC onvoldoende tot uitdrukking in het beleid.

Ten aanzien van het lokale ondernemingsklimaat zijn er 2012 en 2013 geen cijfers beschikbaar over de tevredenheid van ondernemers over het ondernemingsklimaat. Vanaf 2014 is er wel een effectindicator. Ten aanzien van de prestatie blijkt dat de leegstand in Haarlem is toegenomen naar een leegstandpercentage van 18,2%. Dit is 10% boven het maximale frictieleegstandniveau voor kantoorruimte.

Voor economie zijn de lasten voor 2013 € 212.000 hoger, vanwege € 236.000 meer aan interne uren. Ten aanzien van Cultuur en Erfgoed is de begroting 2013 bijgesteld door onttrekking van € 815.000 ten behoeve van de overdracht van het eigenarenonderhoud Cultuurpodia.

Programma 7 - Werk en Inkomen

De externe economische omstandigheden blijven ongunstig. De arbeidsmarkt trekt niet aan en het Rijk voert omvangrijke bezuinigingen door op het participatiebudget. De gemeente Haarlem is er echter in geslaagd 327 personen naar werk te begeleiden (overigens 13 minder dan het streefgetal).

In het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het arbeidsmarktbeleid van de gemeente 'Het draait om samenspel' plaatst de RKC de kritische kanttekening dat er een schakel ontbreekt in het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Haarlem. Een zelfde constatering geldt eigenlijk ook voor de programma's 6 en 7 van dit jaarverslag. In programma 6 staat de economie centraal en in programma 7 de werkgelegenheid, maar de onderlinge samenhang tussen de beide programma's komt onvoldoende in beeld. Goed lokaal en regionaal economisch beleid is immers de beste waarborg voor een tevredenstellende werkgelegenheidssituatie.

Door het gebrek aan samenhang bevat het jaarverslag meer ongerijmdheden. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Zo streeft de gemeente Haarlem naar een aantal van 2.200 toekenningen voor de individuele bijzondere bijstand. Dat is fors hoger dan de realisatie van het voorgaande jaar van 1.531 toekenningen. Deze verhoging vloeit voort uit een motie die de raad aangenomen heeft bij de Berap 2013-3, met de titel 'Minima maximaal bereikt'. Vanuit de optiek dat de doelgroep van minima bereikt moet worden, lijkt de (naar boven aangepaste) vaststelling van een streefcijfer voor het aantal toekenningen begrijpelijk. De rekenkamercommissie vestigt echter de aandacht op de omstandigheid dat het volgende adagium niet op kan gaan: 'hoe meer toekenningen voor de individuele bijstand, hoe beter het is'. Juist het voorkomen dat Haarlammers aangewezen zijn op een dergelijke voorziening zou het uitgangspunt moeten zijn. Het jaarverslag zou meer nadruk moeten leggen op de onderlinge samenhang tussen de streefcijfers, zodat er ook geen perverse prikkels ontstaan om het aantal toekenningen zo hoog mogelijk te laten zijn.

Programma 8 - Bereikbaarheid en Mobiliteit

In 2013 is een aantal doelen voor het programmaonderdeel Bereikbaarheid en Mobiliteit behaald en er zijn belangrijke stukken opgeleverd en behandeld.

De Parkeervisie en de Structuur Visie Openbare Ruimte zijn in de raad bekrachtigd en het (Bereikbaarheids-)fonds voor toekomstige projecten in het kader van de Bereikbaarheidsvisie is opgericht. In afwachting van de instelling van het Mobiliteitsfonds is de tweede fase van het DVM (Dynamisch VervoersManagement) nog niet uitgevoerd. Het is opmerkelijk, dat er in 2013 beleidskaders zijn afgerond, terwijl de uitvoering nog op zich laat wachten. Wellicht resulteren de bezuinigingen in het matigen en beperken van

de realisatie van uitvoeringsplannen. De verbetering van de verwijzingsborden voor de geplande verbeterde doorstroming is nog niet aangepakt. Het verbeteren van de verkeersveiligheid van bestaande situaties is maar beperkt geslaagd. Bijvoorbeeld de aanleg van de Ventweg bij de Oudeweg en het besluit over de herinrichting van de Albert Schweitzerlaan wel, maar de aanpak van de 30 km zones en analyse en verbetering van blackspot niet. Hoewel er voor het openbaar vervoer en het langzame verkeer een aantal verbeteringen is verwezenlijkt, geldt voor de ontwikkelingen op beide terreinen dat de streefwaarden niet zijn gerealiseerd.

Meerdere streefwaarden van de indicatoren over de beoordelingen van de Haarlemmers zijn dit jaar behaald. De vraag blijft of de geformuleerde doelen voldoende ingrediënten zijn om de missie van het programma te beoordelen. Bovendien is een aantal indicatoren niet meer gemeten, waardoor het moeilijker wordt om te beoordelen of de doelen worden behaald.

Het programma sluit af met een nadelig saldo van € 0,087 mln. met een toevoeging van € 0,415 mln. aan de algemene reserve. Dat is € 0,024 mln. minder nadelig dan begroot.

Programma 9 - Kwaliteit Fysieke Leefomgeving

Uit de beoordeling van de Haarlemmers voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving lijkt een daling van de waardering, ondanks of dankzij de inspanningen van de gemeente.

De beoordeling van de openbare ruimte is dit jaar positief. Maar ook op dit programmaonderdeel heeft de economische crisis een remmende werking gehad op het realiseren van de doelen. Een aantal doelen die waren geformuleerd is niet behaald, vooral doelen die het onderhoud betroffen, zoals fietspaden en straatmeubilair. Het tempo van de aanpak van het (meerjaren- en achterstallig) onderhoudsprogramma staat onder druk, ook vanwege de economische situatie. Het lagere oordeel van de Haarlemmers versus de streefwaarde geeft hierover een signaal af.

Het merendeel van de projecten voor een Klimaatneutrale gemeente in 2030 en organisatie in 2015 is volgens planning uitgevoerd, hoewel er een beperkt aantal projecten niet van de grond kwam. Maar met behulp van RSL subsidie (Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) is een aantal projecten gestart, zoals fietsprojecten en elektrische laadpalen. De economische crisis en de reorganisatie blijven 'roet in het eten' gooien, waardoor doelen niet bereikt worden.

Steeds meer Haarlemmers spannen zich in om aan energiebesparing te doen en zonnepanelen aan te schaffen. Toch blijft de realisatie van de streefwaarde voor overlast aan geluid en luchtvervuiling achter. Ook is er een aantal streefwaarden voor o.a. kleinschalig Groen, ecologisch Groen en Duurzaamheid niet gerealiseerd. Opmerkelijk is het positieve oordeel voor het groen in de wijken, tegenover de streefwaarde. De weersomstandigheden en de uitgevoerde werkzaamheden aan de riolering hebben er toe bijgedragen, dat er aanzienlijk minder klachten zijn geregistreerd.

Er is hard gewerkt aan de waterwegen. Hoewel niet alle afmeervoorzieningen zijn gerealiseerd, zijn er toch bijna 570 bijgekomen. De geplande passantensteiger is aangelegd, in samenwerking met Rijnland zijn de baggerwerkzaamheden van alle waterwegen afgerond.

Hoewel het wel de bedoeling is om duurzaam afvalbeheer te realiseren en de voorbereidende werkzaamheden zijn heeft er nog geen implementatie plaatsgevonden. De verwachting wordt nu uitgesproken, dat deze in 2014 wordt ingevoerd. In het algemeen zijn Haarlemmers tevreden over de afval ophaalmogelijkheden en de mogelijkheden om afval te scheiden. De effectindicatoren laten een wisselend beeld zien, waarbij positieve ontwikkelingen te zien zijn bij de realisatie van de streefwaarden, zoals de daling van het gemiddelde hoeveelheid afval, maar sommige streefwaarden niet behaald worden. Het vernieuwde milieuplein is ook in 2013 nog niet gerealiseerd, waardoor ook de afhandeling van de afvalscheiding niet gerealiseerd is.

Ondanks het niet realiseren van een aantal projecten en doelen sluit het programma af met een nadelig saldo van € 58,3 mln. nadelig, wat € 1,1 mln. nadeliger is, dan begroot.

Programma 10 - Financiën en Algemene Dekkingsmiddelen

De gemeente Haarlem vaart in financieel opzicht scherp aan de wind. De gemeente moet constant de onbalans tussen baten en lasten op korte termijn oplossen door bij te sturen via lastenstijgingen en aanvullende bezuinigingen. Maar dit heeft een hoge prijs. Door de structurele tekorten raken de gemeentelijke reserves uitgeput, ze zijn gedaald met van €125 mln. (2010) naar €56 mln. (2013). In dezelfde periode is de schuldenlast toegenomen van €436 mln. (2010) naar €555 mln. (2013).

Hoewel de gemeente Haarlem als doelstelling heeft het verbeteren van de schuldratio, is geen verbetering te verwachten voor 2017, wanneer het investeringsplafond voor het eerst effectief zal zijn. Tevens is er voor de komende jaren nog geen sluitende meerjarenraming.

Net als in 2012 (€1,8 mln.) moest ook in 2013 (€1,4 mln.) fors ingehuurd worden om de bedrijfsvoering op orde te houden. Desondanks geeft de accountant aan dat het niveau en de kwaliteit van de interne beheersing van wisselend niveau zijn. Hoewel het verbeterprogramma 'Haarlem presteert beter' een positieve impact heeft, loopt het achter op schema en is het volgens de accountant wellicht te ambitieus.

De Paragrafen

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

Het algemeen gedeelte beschrijft de financiële indicatoren van de gemeente. De set financiële indicatoren vloeit volgens de ambtelijke organisatie voort uit de beleidskaders zelf voort, bijvoorbeeld uit de coalitieafspraken dat de lokale lasten niet meer mogen stijgen dan het landelijk gemiddelde en de BNG-norm voor de schuldratio. In de programmabegroting 2013 zijn deze indicatoren niet als zodanig in samenhang weergegeven.

De provincie houdt financieel toezicht op de gemeente. Haarlem valt nog steeds onder repressief toezicht (toezicht achteraf). Deze vorm van toezicht is het uitgangspunt. De provincie maakt in dit kader elk jaar een analyse van de financiële positie van de gemeente. De provincie heeft de financiële positie over 2012 als redelijk beoordeeld. De provincie heeft in 2013 geen uitspraak gedaan over de financiële positie van de gemeente. Volgens de ambtelijke organisatie omdat er op dat moment (nog) geen compleet oordeel over de financiële positie was. De rekenkamercommissie kon niet vaststellen dat de gemeenteraad hierover is geïnformeerd.

Een belangrijke ontwikkeling in 2014 is de implementatie van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Het IBT vloeit voort uit de wet Revitalisering Generiek Toezicht, welke erop is gericht de horizontale controle door de raad te versterken. In het kader van IBT moet de raad een oordeel geven over de (aparte paragraaf) horizontale verantwoording.

Paragraaf 3 - Risico's en weerstandvermogen

De gemeente Haarlem is nauwelijks in staat om financiële tegenvallers en financiële risico's op te vangen. Door het uitputten van de reserves, is de benodigde weerstandscapaciteit (algemene reserve van €23 mln.) bijna gelijk aan de risico's waarvoor geen (dekkings)maatregelen zijn getroffen (€22 mln.). Omdat

de weerstandscapaciteit 6% hoger ligt dan de onderkende risico's, beschouwt de gemeente Haarlem het weerstandsvermogen als voldoende.

De RKC heeft in haar rapport Groeien naar volwaardigheid (2013) de raad aandacht gevraagd voor verbetering van het risicomanagement, ook omdat een scherpe risicotaxatie nodig is voor de berekening van het weerstandsvermogen. Daarnaast kan de invoering van de decentralisaties een grote impact hebben op de financiële risico's. De accountant noemt dit zorgelijk en waarschuwt de raad hier uitdrukkelijk voor.

Tenslotte geldt dat ingaande het begrotingsjaar 2014 de naam van de paragraaf 'weerstandsvermogen' aangepast is in 'weerstandsvermogen en risicobeheersing'. Dit moet tot uiting brengen dat het niet alleen gaan om een beschrijving van risico's en weerstandsvermogen, maar nadrukkelijk ook om risicobeheersing. De RKC vraagt zich af of het gemeentelijk risicomanagement systeem hiervoor in 2014 op een voldoende niveau is ontwikkeld.

Paragraaf 4 - Onderhoud kapitaalgoederen

Bij het onderhoud van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte is een "wankel evenwicht" bereikt: het achterstallig onderhoud, ca. 35 mln., is nu op een niveau dat er bijna een stabiele toestand is bereikt. Helaas zijn er nu al weer 3 mln. ombuigingen in het onderhoudsbudget nodig om de begroting 2013 sluitend te maken. Op zich is daar incidenteel ruimte voor omdat onderhoudswerk in de tijd verschoven kan worden, maar structurele ombuigingen introduceren het risico van oplopend achterstallig onderhoud. Oevers en water en openbare verlichting hebben de grootste bijdrage geleverd aan de drie miljoen ombuigingen. Dat is te danken aan uitstel van projecten bij Oevers en Water, onderbesteding bij Openbare Verlichting en uitstel projecten Groenvoorzieningen. Het resultaat is mede hierdoor omgebogen vanuit €32 mln. budget naar €28 mln.

Voor wat betreft investeringen en onderhoud van schoolgebouwen is het van belang dat er een protocol overdracht schoolgebouwen is opgesteld om te voorkomen dat schoolgebouwen met (soms excessief) achterstallig onderhoud teruggegeven worden aan de gemeente.

Paragraaf 5 – Financiering

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

De langlopende schuldenlast is in 2013 met €21 mln. gestegen naar €555 mln. Om te beoordelen of de schuld 'verantwoord' is, past de gemeente Haarlem de BNG normering toe. Hierbij vergelijkt zij de netto schuldpositie (€585 mln.) met het totaal aan baten (€434 mln.) via de zogenoemde schuldratio. Wenselijk is om deze ratio onder de 100% te houden. Voor de gemeente Haarlem bedraagt deze ratio 135% in 2013, code oranje. De ratio is al stijgende sinds 2010 (117%).

De ontwikkeling van de schuldenlast beperkt de financiële flexibiliteit. Dankzij de huidige rentestand kan de gemeente Haarlem beschikken over relatief lage rente op nieuwe schulden, ca. 2.5 – 3%. Het is de verwachting dat voorlopig de rentes niet significant zullen stijgen zodat er tijd is om de schuld weloverwogen af te bouwen.

Paragraaf 6 - Bedrijfsvoering

Over de inhoud van de paragraaf over de bedrijfsvoering merkt de rekenkamercommissie op dat vooral de reductie van de omvang van de formatie van het ambtelijk apparaat voorloopt op schema. De formatiereductie die in het coalitieakkoord 2010-2014 is opgenomen (een vermindering van 100 fte tot aan 2018) is ver binnen de gestelde periode gehaald. Hierbij dient in ogenschouw gehouden te worden met de opmerking van de accountant dat een inschatting gemaakt moet worden van de kosten, die verband houden met boventalligen die niet herplaatst kunnen worden. Een aandachtspunt is dat de kosten van de formatie via de frictiekosten (voorziening) nog op het gemeentebudget neerkomen waardoor de beoogde bezuiniging nog niet wordt gerealiseerd. Hiervoor is een voorziening getroffen.

Ook de inspanningen om de P&C-cyclus en de budgetbeheersing op orde te krijgen, lijken vruchten af te werpen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat vooral op het vlak van de beheersing van de financiële processen, de gemeente ook van ver moet komen.

De doeltreffendheid- en doelmatigheidsonderzoeken moeten in de jaarstukken worden gerapporteerd. Vanuit bezuinigingsoverwegingen hebben de twee geplande 213a-onderzoeken beiden geen resultaat opgeleverd in 2013.

Over de opvolging van de aanbevelingen van de accountant en de rekenkamercommissie werd tot nu toe per aanbeveling gerapporteerd, dit mede op basis van de in 2011 aangenomen motie “aan de slag met aanbevelingen”. In deze motie vraagt de raad aan het college voortaan in het jaarverslag een overzicht op te nemen met aanbevelingen van de accountant en RKC over voorgaande jaarverslagen en jaarrekeningen en in dit overzicht aan te geven wat er sindsdien met die aanbevelingen is gebeurd. Het is nu onduidelijk hoe de raad de opvolging van de afspraken die over verbeteracties zijn gemaakt tussen het college en de raad kan bijsturen.

Paragraaf 7 - Verbonden partijen en subsidies

In september 2009 is in de raadsvergadering besloten de commissie Verbonden Partijen op te heffen. Daarbij heeft deze commissie benadrukt dat het thema verbonden partijen van belang is en gesteld dat de grip op verbonden partijen te wensen overlaat. Naar aanleiding van de jaarrekening en het jaarverslag van 2011 heeft de RKC geconcludeerd dat in opzet een structuur gereed is om structureel toezicht op verbonden partijen mogelijk te maken. Echter, er is ook geconstateerd dat de gemeente nog een groot risico loopt omdat zij in veel gevallen kan worden aangesproken op financiële tegenvallers. De RKC heeft daarom in 2012 en 2013 de aanbeveling gedaan dat het college jaarlijks een aparte verantwoordingsnota over het toezicht op verbonden partijen uitbrengt. Aan deze aanbeveling is nog geen invulling gegeven.

De transitie in het sociale domein resulteert in de toename van samenwerkingsrelaties met andere gemeenten waarbij Haarlem een bestuurlijk en financieel belang heeft. Een verantwoordingsnota vindt de RKC ook vanuit dit perspectief van belang voor inzicht in het toezicht op de verbonden partijen. Daarmee wordt het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de deelname door de gemeente aan de verbonden partijen versterkt. De gegevens uit de risicoclassificatie kunnen daarvoor een basis bieden. Ook de verschillende rollen van de gemeente binnen de relatie met de verbonden partij evenals de invulling van deze rollen komt dan beter in beeld. Aan de hand van dit inzicht kunnen ook de knelpunten ten aanzien van de (juridische) vorm van de samenwerking verhelderd worden.

Gesubsidieerde instellingen zijn formeel geen verbonden partij. De gemeente geeft de relatie met instellingen die meer dan € 0,5 mln. per jaar subsidie ontvangen op dezelfde wijze vorm als de relatie met een formele verbonden partij vanwege het maatschappelijk belang.

Sinds 2012 wordt gewerkt met een gewijzigde subsidiesystematiek. Voor de toepassing van deze subsidiesystematiek is het van wezenlijk belang dat de gemeente doelstellingen SMART formuleert. De subsidiecyclus in tien stappen om te komen tot de keuze tussen inkoop of subsidie wordt nu getoetst in de

praktijk van het sociale domein. Daarbij kan het hanteren van dit kader voor subsidieverstrekking gevolgen hebben voor de onderlinge samenwerking en daardoor ook voor de relatie met de gemeente. Ook is het van belang dat voor de nieuwe taken die in het kader van transitie naar de gemeente komen de afweging tussen subsidie of inkoop nog wordt gemaakt. Vanwege deze ontwikkelingen is het van belang de sturing, beheersing en verantwoording bij deze subsidierelaties te monitoren.

Paragraaf 8 - Grond- en vastgoedbeleid

Grondbeleid

De rekenkamercommissie heeft in februari 2013 het rapport ‘Grondexploitatie in Beeld’ uitgebracht. Hierin waren aanbevelingen opgenomen om meer inzicht te genereren in de kwantitatieve omvang van de risico’s die voortvloeien uit de grondexploitaties. Deze risico’s zouden rechtstreeks afgeleid moeten worden uit de projecten. Dit is nu niet het geval. In het MPG worden wel kwalitatieve beschouwingen gewijd aan de risico’s die verband houden met de grondexploitaties, maar deze worden niet in cijfers gevat. Het is ook van belang dat de in kaart gebrachte en gekwantificeerde risico’s vervolgens gekoppeld worden aan de noodzakelijke omvang van de reserve grondexploitaties. Indien de gemeente Haarlem echter (een deel) van de verliezen uit grondexploitaties ten laste van de algemene reserve wil brengen, dan is het wenselijk dat dit beleid ook geëxpliciteerd wordt. (Grondexploitatie in Beeld, blz. 8). Het college heeft de meeste aanbevelingen verwerkt in de nieuwe Nota Grondbeleid. De RKC wacht nu het MPG af, dat bij de Kadernota 2015 zal verschijnen.

De reserve grondexploitatie die eind 2013 € 2,2 mln. bedraagt, is nog niet op de geschatte minimale omvang van € 3 mln. om conjuncturele tegenvallers op te kunnen vangen. De grondexploitaties zijn nu wel op reële waarden gebaseerd, maar de risico’s zijn financieel nog onvoldoende in beeld gebracht.

Het college deelt niet de aanbeveling van de accountant dat bij de jaarrekening het MPG beschikbaar moet zijn om een juiste inschatting van de risico’s te kunnen maken. Het college beschouwt het MPG als een kaderstellend document dat bij de Kadernota hoort. Voor de financiële afsluiting van de jaarrekening is echter een duidelijk beeld nodig van de grondexploitaties en de bijbehorende risico’s. De rekenkamercommissie meent dat de accountant in het kader van de controlewerkzaamheden over een inschatting van deze risico’s moet kunnen beschikken.

Vastgoedbeleid

Het totale pakket aan materiële vaste activa met economisch nut heeft een boekwaarde van €532 mln. Het vastgoed dossier moet nu voortvarend worden aangepakt met een meerjarenprogramma van onderhoud en verkoop. De opschoning en vaststelling van de vastgoedportefeuille heeft geleid tot forse afwaarderingen. De rekenkamercommissie vraagt aandacht voor het feit dat in 2013 wederom €2 mln. aan materiële vaste activa afgewaardeerd zijn. Blijkbaar worden te voortvarend en ten onrechte voorbereidingskosten geactiveerd, maar is er ook onvoldoende zekerheid over het bestaan van activa.

Vooruitkijkend ligt er een urgente opgave om het vastgoed bezit van de gemeente te stroomlijnen, niet in het minst omdat een aantal gemeentekantoren leegkomt met de oplevering van Zijlpoort. De verkoop hiervan is ingeboekt bij de dekking van de grondexploitatie voor de nieuwbouw van de gemeentekantoren, maar verkopen worden niet of tegen veel lagere opbrengsten gerealiseerd. Dat geldt ook voor de gebouwen die oorspronkelijk de dekking moesten leveren voor de ontwikkeling van Nieuwe Energie.

Paragraaf 9 - Sociaal domein

In 2013 is er gewerkt aan de voorbereiding voor de decentralisatie van zorgtaken waar de gemeente met ingang van 2015 verantwoordelijk voor wordt: de begeleidingsfunctie van de AWBZ, de jeugdzorg en de participatiewet. De decentralisaties zijn veelomvattend en omvatten transitie van taken en transformatie van uitvoering op voor de gemeente als organisatie soms onbekend terrein. Intussen zijn vanuit de eerder vastgestelde kadernota’s (zoals ‘Samen voor Elkaar’ en ‘Samen voor Elkaar: op weg naar een nieuwe

infrastructuur') nu ook meerdere beleids- en uitvoeringsnota's vastgesteld, onder andere om de nieuwe basisinfrastructuur, Sociaal Wijkteams en Informatie, advies en doorverwijzing, Specialistische Ondersteuning en Gedragsverandering vorm te geven.

De transitie moet worden uitgevoerd onder aanzienlijke financiële korting en de transformatie omvat zowel voor de zorgvragers als voor de hulpverleners en de gemeente een nieuwe manier van optreden.

Om als raad in de toekomst zorgvuldig vinger aan de pols te kunnen houden, bij de uitvoering en de financiële uitdagingen, is het van belang, dat er zo snel mogelijk duidelijke afspraken worden gemaakt voor de kaderstelling in de begroting en de kadernota.

