



Haarlem

Rekenkamercommissie



# Op weg naar meer grip

*Verslag van het RKC van de gemeente Haarlem  
over het onderzoek naar de Jaarstukken 2007*

# **Op weg naar meer grip**

*Verslag van de RKC van de gemeente Haarlem  
over het onderzoek naar de Jaarstukken 2007*

Rekenkamercommissie Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem  
Telefoon: 023-5113038  
E-mail: [mvos@haarlem.nl](mailto:mvos@haarlem.nl)

15 Mei 2008



## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting en Advies</b>	5
<b>1. Inleiding</b>	7
<b>2. De financiële verantwoording in de jaarstukken</b>	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Rechtmatigheid, getrouwheid en afwijkingen van de begroting	9
2.3 Weerstandsvermogen en risico's	10
2.4 Grondbeleid	11
<b>3. Bedrijfsvoering</b>	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Personeel	15
3.3 Verbonden partijen	16
<b>4 De doelen van het coalitieakkoord</b>	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Onderhoud	17
4.3 Financiële positie	17
4.4 Sociaal beleid	19
4.5 Sterke wijkaanpak	19
<b>5 Beleidsrealisatie</b>	20
5.1 Eén jaarverslag	20
5.2 Doelrealisatie programma's	21
<b>6 Analyse: van begrip naar grip</b>	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Meer begrip door betere structurering van informatie	37
6.3 Meer begrip in de organisatie	38
6.4 Grip op beleidseffecten	38
<b>7 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen</b>	41

**Bijlage:** Tabel doelen en activiteiten programma 4



## Samenvatting en Advies

### *Hoofdlijn rapport*

Een van de taken van de Rekenkamercommissie is de Raad te adviseren over de vaststelling van het jaarverslag. Het gaat daarbij onder meer om de vraag of de jaarrekening 2007 een getrouw en rechtmatig beeld geeft van de financiële gang van zaken. Het oordeel van de accountant speelt bij dit deel van het advies een belangrijke rol. Naast het advies over getrouwheid en rechtmatigheid heeft de Rekenkamercommissie een eigen onderzoekstaak in het kader van de afsluiting van het boekjaar. Daarbij gaat het om drie verschillende invalshoeken. De commissie kijkt naar de financiële positie van de gemeente, besteedt aandacht aan de bedrijfsvoering van de gemeente en onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

In dit rapport wordt na de inleiding in hoofdstuk 2 allereerst kort stilgestaan bij de financiële verantwoording. Daarbij wordt ingegaan op rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening. Daarnaast komen in dit hoofdstuk ook algemenere onderwerpen aan de orde zoals het weerstandvermogen, de risico's en het grondbeleid. De bedrijfsvoering, met aandacht voor de reorganisatie, personeelsbeleid en de verbonden partijen komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

Hoofdstuk 4 van het rapport gaat over de verantwoording van het beleid ten aanzien van de centrale prioriteiten in deze coalitieperiode. Daarna volgt in hoofdstuk 5 de analyse van de beleidsverantwoording op detailniveau. Er wordt per programma nagegaan of de afgesproken doelstellingen in 2007 zijn gerealiseerd. Dat hoofdstuk is gebaseerd op het jaarverslag en gevoerde gesprekken met uitvoerende ambtenaren en directie.

Een belangrijke constatering in hoofdstuk 4 en 5 is dat de betere kwaliteit van de verslaglegging het steeds meer mogelijk maakt om het politieke debat over de inhoud te voeren. Toch zijn er in het jaarverslag nog vele verbeteringen mogelijk en de commissie doet in dit rapport daar ook suggesties voor. Geleidelijk aan wordt de vraag belangrijker hoe - zowel door de organisatie als door de politieke organen - op een goede manier kan worden omgegaan met de gecreëerde transparantie. Daarom volgt in hoofdstuk 6 een analyse van het centrale thema in dit rapport: *op weg naar meer grip*. Daarbij gaat het over de vraag hoe doeldenken en informatie over doelrealisering kan helpen bij het politieke debat in en de kaderstelling door de raad.

Tot slot van het rapport worden in hoofdstuk 7 nog een aantal algemene bevindingen en alle aanbevelingen van de commissie op een rijtje gezet.

### *De kern van de conclusies en aanbevelingen*

- 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 2007.
- De Rekenkamercommissie maakt zich nog steeds zorgen over de financiële positie van de gemeente. De commissie constateert dat in 2007 de positie van de gemeente is verbeterd. Tegelijkertijd wordt het ook steeds duidelijker dat de gemeente in financiële zin uit een diep dal omhoog aan het kruipen is. De algemene reserve is gegeven de risico's die de gemeente loopt nog steeds niet toereikend, en de omvang van het vreemd vermogen en daarmee de rentelasten van de gemeente zijn hoog. De commissie beveelt aan om zo snel mogelijk een nota aan de raad aan te bieden waarin heldere kaders worden geformuleerd om het weerstandvermogen verder op peil te brengen en te houden.
- De Rekenkamercommissie constateert dat er sprake is van een zichtbare verbetering van de verslaglegging in de jaarstukken. Nadat de Rekenkamercommissie er jarenlang op gehamerd heeft dat de informatiewaarde van het jaarverslag omhoog moest en ook ieder jaar weer moest constateren

dat er nauwelijks iets veranderde, is er nu sprake van een substantiële verbetering. Vorig jaar concludeerde de commissie nog enigszins moedeloos dat er na al die jaren tevergeefs commentaar eigenlijk een negatief advies zou moeten worden uitgebracht ten aanzien van het jaarverslag. We hebben echter geconstateerd dat de organisatie nu echt voortvarend verbeteringen heeft aangebracht. De begroting 2008 laat redelijk goed uitgewerkte doelbomen zien waarin de Rekenkamercommissie aanbevelingen zoals geformuleerd in het rapport *Bomen, Bos en een Begroting* terugziet. Ook in het jaarverslag 2007 zijn ondanks de nog *ouderwetse* begroting 2007 al veel verbeteringen aangebracht. Het is echter essentieel dat voortvarend op de ingeslagen weg wordt doorgegaan en dat de relatie tussen enerzijds de beschrijvingen in de documenten uit de planning en controle cyclus en anderzijds de realiteit van kaderstelling en uitvoering verder wordt versterkt.

#### *Advies*

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad

- om conform het advies van de accountant de jaarrekening als afsluiting van het boekjaar 2007 te accepteren;
- het jaarverslag over 2007 te accepteren;
- de aanbevelingen van de commissie zoals samengevat in hoofdstuk 6 van het rapport, en de reactie van het College op die aanbevelingen te bespreken in de commissie Bestuur;
- de aanbevelingen van de commissie 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.

De Rekenkamercommissie heeft in een onderzoeksperiode van vier weken geprobeerd zich een goed beeld te vormen van de jaarstukken over 2007 en volgens de afgesproken planning haar verslag vastgesteld en aan het College ter reactie voorgelegd. Wij hopen u als Raad met dit verslag voldoende te ondersteunen in uw besluitvorming over de Jaarrekening 2007.

De Rekenkamercommissie

M. Vos,  
secretaris

J.A. de Ridder,  
voorzitter

# 1 Inleiding

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

## *Geraadpleegde documenten*

In het onderzoek naar de Jaarrekening 2007 heeft de RKC de volgende stukken betrokken:

- Jaarverslag en jaarrekening 2007;
- Verslag van bevindingen Ernst & Young inzake de controle van de jaarrekening 2007;
- Rapportage tussentijdse controle 2007, Ernst & Young;
- Diverse planning- en controledocumenten, beleidsnota's en andere achtergrondstukken over specifieke onderwerpen.

## *Gevoerde Gesprekken*

De RKC heeft de afgelopen maanden in het kader van het zogenaamde pottenkijkersonderzoek aan de hand van de programmabegroting 2007 vele gesprekken gevoerd met ambtenaren over de gang van zaken op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast heeft de commissie in het kader van het onderzoek naar de jaarstukken over 2007 apart gesproken met de accountant en samen met de accountant op 24 en 25 april gesprekken gevoerd met de directie. De directieleden Jan Scholten, Nelleke Maan en Willem Sleddering lieten zich tijdens die gesprekken bijstaan door medewerkers van de betrokken sectoren. Het geplande gesprek met Marianne den Haan kon wegens ziekte niet doorgaan.

## *Aanbevelingen bij onderzoek naar jaarstukken 2006*

Op pagina 24 en 25 van het jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken rond de opvolging van de aanbevelingen die de RKC in 2007 heeft gedaan bij het onderzoek naar de jaarstukken over 2006.

## *Opzet rapportage*

In dit rapport wordt eerst kort stilgestaan bij de financiële situatie, vooral aan de hand van het verslag van de accountant. Daarna wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Eerst gebeurt dat aan de hand van de centrale prioriteiten in deze coalitieperiode, daarna worden de bevindingen bij de verschillende programma's met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid besproken. Vervolgens wordt analyserend ingegaan op het hoofdthema in ons rapport: de planning- & controlecyclus als instrument om grip te krijgen op de beleidsuitvoering.

Aanbevelingen zijn in het rapport steeds omkaderd en achter elkaar gezet in het laatste hoofdstuk. De kern van de conclusies en aanbevelingen worden samengevat aan het begin. Daar is ook het advies van de RKC te vinden.

---

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





## 2 De financiële verantwoording in de jaarstukken

### 2.1 Inleiding

De accountant controleert of de jaarrekening een waarheidsgetrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen (getrouwheid) en of de lasten, baten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen (rechtmatigheid). De RKC heeft vastgesteld dat de gemeentelijke Jaarrekening 2007 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurende oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid én de rechtmatigheid van de Jaarrekening 2007. Afgaand op deze verklaring kan de raad, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de Jaarrekening 2007 vaststellen.

In aanvulling op het rapport van de accountant wil de RKC in dit hoofdstuk op een aantal onderdelen van de financiële verantwoording ingaan. Daarbij gaat het allereerst om afwijkingen van de begroting en de relatie daarvan met rechtmatigheid en getrouwheid. Daarnaast gaan de RKC ook in op het weerstandsvermogen en de risico's van de gemeente en op het grondbeleid.

### 2.2 Rechtmatigheid, getrouwheid en afwijkingen van de begroting

De accountant heeft geconstateerd dat de jaarrekening geen fouten en onzekerheden bevat die een goedkeurend oordeel in de weg staan. Dat is min of meer normaal voor Haarlem, maar dat wil niet zeggen dat de organisatie op dit punt geen compliment verdient. De boekhouding was over het algemeen netjes op orde. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het niet gelukt is om rond de WMO al een volledige rechtmatigheidstoets te laten uitvoeren. De Raad heeft daarom al eerder ingestemd met het buiten beschouwing laten van een aantal relevante bepalingen uit de WMO-verordening bij de rechtmatigheidstoets. De RKC kan zich dat voorstellen in het startjaar van de WMO, maar dit buiten haakjes plaatsen van regels verdient niet de schoonheidsprijs en moet zeker niet in 2008 worden gecontinueerd.

#### *Substantiële fouten*

Uit het onderzoek in het kader van getrouwheid en rechtmatigheid wil de commissie drie bevindingen van de accountant er nog even uitlichten. Bij Cocensus – de gemeenschappelijke regeling die de uitvoering van de lokale belasting organiseert – loopt nog niet alles goed (E&Y, p29). De accountant (van Cocensus) heeft ontdekt dat er nog €601.000 aan belastingen en heffingen moet worden opgelegd (met betrekking tot 2007 en eerdere jaren) en er moet nog €287.000 aan verminderingen en kwijtscheldingen worden verwerkt. De RKC onderstreept de stelling van de accountant dat het noodzakelijk is om de informatievoorziening vanuit deze verzelfstandigde dienst op peil te brengen. Daarnaast constateert de accountant dat er bij het WWB-inkomensdeel nog steeds sprake is van een slordige uitvoering van de regelgeving (E&Y, p31). De gemaakte fouten zijn beduidend minder groot dan in 2006 toen het bij elkaar om bijna een half miljoen ging, maar met €117.000 is er ook nog in 2007 sprake van een behoorlijke rechtmatigheidsfout. De RKC rekent erop dat het WWB-inkomensdeel volgend jaar niet meer in het rijtje significante fouten van de accountant staat. Tot slot vond de RKC het ook nog opvallend dat op de balans voor €537.000 aan verplichtingen van de sector Stedelijk Ontwikkeling zijn te vinden zonder enige onderbouwing (E&Y, p29).

#### *Afwijkingen ten opzichte van de begrotingen*

In de jaarrekening zelf worden afwijkingen gemeld ten opzichte van de begroting. Dat is natuurlijk onontkoombaar, maar de verschillen zijn dit jaar wel fors. Terwijl er bij de herziene (!) begroting nog een tekort van een half miljoen werd verwacht (€526.000) laat de rekening een positief resultaat zien van €3 miljoen. Een verschil van €3,5 miljoen lijkt bij een begroting van ongeveer een half miljard niet zo veel, maar rekening houdend met het feit dat veel uitgaven (en inkomsten) vast liggen is het toch bepaald niet gering. Belangrijke oorzaken van het verschil hiervan zijn behalve meevallers van het rijk ook de correcties van eerder gemaakte fouten. Naast dit saldoverschil zijn er ook vele verschil-

len op programmaniveau die niet in het saldo zichtbaar zijn omdat hogere lasten tegen de hogere baten wegvallen. De accountant pleit voor een betere systematiek bij het budgetbeheer. De RKC heeft ook vorig jaar hier al aandacht voor gevraagd en onderstreept dit advies dan ook nadrukkelijk. Meevallers zijn prettiger dan tegenvallers, maar in beide gevallen betekent het dat er sprake is van afwijkingen van het kader dat door de Raad in de begroting is vastgelegd.

#### *Afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting*

In 2007 zijn er bij tussentijdse herzieningen in de bestuursrapportage behoorlijke grote veranderingen aangebracht. Weliswaar zijn die wijzigingen geaccordeerd door de Raad, maar het is de vraag of dat door de raad even zorgvuldig en met evenveel aandacht gebeurt als bij de begroting zelf, terwijl het wel om substantiële wijzigingen en bedragen gaat. De RKC kan zich voorstellen dat er tussentijdse bijstellingen nodig zijn en de komende jaren nodig zullen blijven, en beveelt aan om het besluitvormingsproces daarbij zorgvuldiger te organiseren. De bestuursrapportages worden nu teveel behandeld als technische aanpassingen, terwijl er wel degelijk ook politieke beslissingen worden genomen.

### **2.3 Weerstandsvermogen en risico's**

In 2007 is er weer geld gereserveerd voor het vergroten van de algemene reserve, en dat is ook gerealiseerd. Daarmee komt de algemene reserve aan het eind van het boekjaar uit op €23 miljoen. Het voorstel is om in lijn met de coalitieafspraken de helft van het resultaat over 2007 van ruim €3 miljoen positief, ook te besteden aan de verdere uitbouw van de algemene reserve. Haarlem lijkt op koers te liggen richting een herstel van het weerstandsvermogen, maar het wordt ook steeds duidelijker dat Haarlem uit een diep dal komt. Overigens bestaat een substantieel deel van de algemene reserve - €10 miljoen - uit het voormalige parkeerfonds terwijl dat bedrag nog steeds als gereserveerd wordt beschouwd voor het afdekken van de onrendabele top van de geplande parkeergarage Nieuwe Gracht.

#### *Algemene reserve nog te laag*

Zonder de toevoeging uit het parkeerfonds is de algemene reserve na de eventuele toekenning van de helft van het positieve resultaat aan de algemene reserve slechts €14,5 miljoen en dat is nog steeds laag gegeven het risicoprofiel van de gemeente. Daarbij komt dat de inschatting dat de gemeente Haarlem gegeven het risicoprofiel ongeveer €20 miljoen als algemene reserve nodig heeft, nattevingerwerk is. Sinds een aantal jaren wordt er mede op aandrang van de RKC en de Raad door de gemeente in de jaarrekening meer aandacht besteed aan de analyse van de risico's. Dat juicht de commissie toe. Het verschaffen van steeds meer gegevens over allerlei soorten risico's creëert echter niet altijd meer inzicht. Integendeel, maar al te vaak raakt relevante informatie verstopt onder een overvloed aan details. Daarom heeft de RKC vorig jaar al gepleit voor een zorgvuldigere analyse van de risico's. Een korte nota risicoanalyse waarin de typen risico's op een rijtje worden gezet kan daarbij behulpzaam zijn.

#### *Meer overzicht door opschonen van reserves*

Het opnemen van een doelreservering 'onrendabele top parkeergarage Nieuwe Gracht' in de algemene reserve draagt niet bij tot een helder beeld van het weerstandsvermogen. Toch kan de RKC zich heel goed voorstellen dat er niet allerlei verschillende doelreserveringen als aparte potjes in stand worden gehouden. Immers, zolang de Raad geen beslissing heeft genomen en er geen verplichtingen zijn aangegaan, kunnen doelreserveringen altijd nog gebruikt worden voor iets anders. Het in stand houden van verschillende potjes wekt ten onrechte de indruk dat dat niet mogelijk is. Het lijkt de RKC verstandig om conform het advies van de accountant naast voorzieningen - fondsen waarbij het wel gaat om daadwerkelijk aangegane verplichtingen - alle potjes op te heffen en één algemene reserve aan te houden, maar daarbij wel een onderscheid te maken tussen drie onderdelen: reserves die dienen om de risico's van de gemeente af te dekken, reserves in verband met voorgenomen bestedingen en een *algemene reserve in engere zin*. Bij dat laatste gaat het om een beperkt bedrag waarmee eventuele tegenvallers in de lopende rekening kunnen worden opgevangen. De *risicoreserve* moet direct gekoppeld zijn het risicoprofiel, geschat op basis van een deugdelijke analyse. Ook het nut van de bestedingsreservering zou duidelijk gemaakt moeten worden aan de hand van een lijst met voorgenomen

bestedingen. De €10 miljoen als reserve voor de onrendabele top van de parkeergarage Nieuwe Gracht zou dan onder de *bestedingsreservering* vallen.

#### *Gebrek aan solvabiliteit, een nieuw probleem?*

De accountant heeft dit jaar ook (voor het eerst) gewezen op de geringe solvabiliteit van de gemeente. Haarlem financiert maar 13% van de investeringen met eigen vermogen. Voor de overige kapitaalbehoefte wordt er geld geleend. De accountant ziet hier een verbetering omdat de solvabiliteit vorig jaar slechts 8% was. Maar in vergelijking met de andere grotere gemeenten is ook het huidige peil erg laag. Gemiddeld gesproken zitten de grotere gemeenten op ongeveer 35%. De RKC heeft hier uitgebreid met de accountant over gesproken omdat solvabiliteit als formeel criterium bij de discussie over de financiële positie van de gemeente door de accountant nog niet eerder naar voren is gebracht. De commissie heeft daarbij het volgende overwogen. Solvabiliteit is anders dan in het bedrijfsleven voor de gemeente niet een essentieel criterium voor overleving. Bedrijven krijgen bij een lage solvabiliteit geen krediet van de banken. Een gemeente wordt altijd kredietwaardig geacht. Toch is het ook voor een gemeente van belang om na te gaan of er niet teveel geld wordt geleend en er een deugdelijk onderpand is. Als het gaat om *materiele vaste activa met economisch nut*, zoals dat in de balans heet (Jaarverslag 2007, p 238) is dat zeker het geval. Die kunnen worden verhandeld: gebouwen kunnen worden verkocht. Maar *materiele vaste activa met maatschappelijk nut*, zoals wegen en bruggen kunnen niet zo gemakkelijk worden verhandeld. Het ligt dan ook voor de hand om die laatste activa niet met vreemd maar met eigen vermogen te financieren. Per 31-12-2007 is de omvang van activa met een maatschappelijk nut bijna €100 miljoen. Het eigen vermogen op de balans is bijna €75 miljoen. Dat is een verschil van €25 miljoen. In lijn met deze redenering zou het eigen vermogen verder moeten worden opgekrikt.

De RKC spreekt zich niet uit over het gewenste niveau van de solvabiliteit, maar geeft het college in overweging hierover een standpunt in te nemen. Wel acht de commissie het een goed uitgangspunt om materiele activa met een maatschappelijk nut met eigen vermogen te dekken. Dat is nu zeker nog niet het geval. Daarnaast betekent veel geld lenen dat de gemeente hoge rentelasten heeft. Op dit moment bedraagt de rentelast ongeveer €16 miljoen. Dat is veel op een begroting waarin veel uitgaven vastliggen. De vraag of de rentelast te hoog is, is echter vooral een politieke vraag. De RKC volstaat met de constatering dat de rentelast aan de hoge kant is. Daarnaast is er echter nog een groot renterisico. Als de rente stijgt, dan komt de gemeente voor hoge extra uitgaven te staan. De commissie vindt dat dit renterisico expliciet moet worden opgenomen in de risicoparagraaf en met de hoogte daarvan dus ook rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de noodzakelijke omvang van de algemene reserve.

## **2.4 Grondbeleid**

Uit de jaarstukken blijkt dat de reservevoorziening Grondexploitaties een positief saldo heeft van €1.771.234 waarmee de gewenste minimale omvang van €3 miljoen nog niet is bereikt. De belangrijkste reden voor het ombuigen van de negatieve reserve eind 2006 naar een positieve reserve is het opheffen van de voorziening van €1 miljoen voor AMCOR en het oplossen van het FUCA tekort (van €1,2 miljoen) door de toevoeging van gelden uit nog aanwezig reserves (Jaarverslag 2007, p. 225). Al met al is de reserve grondexploitaties nog steeds erg mager en het is de vraag of het ooit nog mogelijk wordt om gelden te onttrekken aan de reserve grondexploitatie ten behoeve van de algemene reserves, zoals de bedoeling is. De oplossing van het FUCA tekort laat meer de omgekeerde beweging zien: het gebruik van bestemmingsreserves om de algemene reserve grondexploitatie op te krikken. De RKC zou graag een nadere analyse zien over de waarschijnlijke ontwikkeling van de algemene reserve grondexploitatie met daaraan gekoppeld een inschatting van het realiteitsgehalte van de beoogde onttrekkingen.

#### *Status MPG niet helder*

De gemeente heeft ook dit jaar een Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) uitgebracht. Dit MPG moet worden gezien als een integraal onderdeel van de jaarrekening. Met het MPG wordt ver-

antwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid. Maar daarnaast probeert het ook een beeld te geven van ontwikkelingen in het verleden een inschatting van de toekomst. De RKC vindt de status van het document niet altijd helder. De vraag is wat de Raad precies accordeert. In het kader van het jaarverslag past een verantwoording over het afgelopen jaar en een acceptatie door de raad van de geschetste stand van zaken. Maar in het MPG worden ook nieuwe inschattingen voor de toekomst gegeven en dat hoort eigenlijk meer bij kaderstelling en begroting. Het lijkt de RKC nuttig om de functie en de plaats van het MPG in de planning en begrotingscyclus nog eens duidelijk aan te geven.

#### *Informatie in het MPG niet altijd helder*

De commissie vindt het lastig om de werkwijze bij inschattingen van grondexploitaties te volgen. Soms wordt er (ook in paragraaf 3.6 ('Grondbeleid') pp 224-228 van het jaarverslag 2007) gesproken over noodzakelijke bijstellingen waarbij soms wel en soms niet gesproken wordt over het voorzichtigheidsprincipe. Er worden parameters gebruikt waarvan het niet zonder meer vanzelfsprekend lijkt dat ze juist zijn. De commissie vraagt zich bijvoorbeeld af waarom de opbrengststijging van woningen van 2004 tot en met 2007 op ca. 1% per jaar gezet, terwijl de daadwerkelijke stijging over het hele land gezien in die jaren tussen de 3% en 5% is geweest, waarbij Haarlem over het algemeen ook nog eens hoger scoorde dan het landelijke gemiddelde. Misschien waren het voorzichtige inschattingen in het verleden, maar het lijkt de commissie bij een schets van het verleden beter om werkelijk gerealiseerde cijfers te hanteren. Daarbij tekent de RKC ook aan dat uit het MPG niet duidelijk wordt in welke mate de gemeente Haarlem heeft geprofiteerd van de stijgingen op de onroerend goedmarkt voor woningen. In welke mate en bij welke projecten zijn in de ontwikkelingsovereenkomsten afroomregelingen afgesproken, waarbij een deel van de stijging van de onroerend goedprijzen aan de gemeente ten goede valt? En wat is het beleid van de gemeente op dit punt bij het sluiten van nieuwe overeenkomsten? De RKC beveelt aan in de nog uit te brengen nota *Optimalisatie en Kostenreductie* aandacht aan de wenselijkheid en de effecten van afroomregelingen te schenken.

Ook het gebruik van verzamelexploitaties maakt de overzichtelijkheid niet groter. De commissie zou liever alle exploitaties apart zien gedefinieerd rond een duidelijk gebied als een project met een begin- en einddatum. Hierbij is het mogelijk dat in een afzonderlijke totaalexplotatie de samenhang van een aantal exploitaties wordt aangegeven. Het criterium voor een grondexploitatie is dan dat een project als afzonderlijke eenheid kan worden gerealiseerd. Verzamelexploitaties zonder afzonderlijke (deel)exploitaties als de Waardepolder en Schalkwijk waarbij het nog heel lang kan duren voordat er wordt afgesloten en waarbij tussentijds verschuivingen mogelijk zijn tussen de exploitatie, maakt het geheel niet overzichtelijker.

#### *Extra investeringen Raaks*

In het jaarverslag over 2007 wordt (pp 276, 277) aangegeven dat twee posten in verband met de Raaks aan de bestemmingsreserves worden toegevoegd. Het gaat hier om de kosten voor een rotonde (€3 miljoen) en voor de aanleg van de openbare ruimte (ruim €0,5 miljoen). Door deze toevoeging wordt de jaarrekening direct belast. Beide posten hebben echter een nauwe relatie met het Raaksproject. De RKC meent dat investeringen in het openbaar gebied, die direct verband houden met het project, ook in de grondexploitatie van dat project moeten worden opgenomen. Het exploitatiegebied voor dit project (zie tekening MPG, p.12) is eigenlijk te nauw getrokken, direct om de nieuwe bebouwing heen. De RKC dringt erop aan in de nog uit te brengen nota *Optimalisatie en Kostenreductie* aandacht te besteden aan dit vraagstuk van investeringen in het openbaar gebied en grondexploitaties. Het is de RKC opgevallen dat ook andere projecten (bv. het Deliterrein) nauw getrokken exploitatiegrenzen kennen.

*Mbt rechtmatigheid, getrouwheid en afwijkingen van de begroting:*

De RKC concludeert dat:

- de jaarrekening getrouw en rechtmatig is, maar dat er wel sprake is van een fors afwijkende saldo en dat er daarnaast bij zowel de uitgaven als de inkomsten toch wel redelijk grote verschillen met de begroting zijn te vinden.

De commissie beveelt aan om:

- het besluitvormingsproces rond tussentijds begrotingsherzieningen zorgvuldiger te organiseren

*Mbt weerstandsvermogen en risico's:*

De RKC concludeert dat:

- inzicht in het weerstandsvermogen niet eenvoudig is;
- dat er sprake is van enig herstel van het weerstandsvermogen;
- maar dat de algemene reserve nog steeds mager is in vergelijking met de risico's;
- de gemeente voor investeringen erg veel gebruik maakt van geleend geld.

De commissie beveelt aan om

- alle reserves (dus niet de voorzieningen) samen te voegen tot een algemene reserve en daarbinnen een onderscheid te maken tussen risicoreserve, beleidsreserve en algemene reserve in engere zin;
- een nota *risicoanalyse* te maken met een overzicht van allerlei verschillende soorten risico's, en risico's zo te rapporteren dat er snel en efficiënt inzicht kan worden verkregen in de gewenste omvang van de algemene reserve. Volgens het jaarverslag (p. 25) wordt hieraan gewerkt en zullen de eerste resultaten worden gepresenteerd in de kadernota 2008;
- ernaar te streven dat het totale eigen vermogen minimaal gelijk is aan de activa met een maatschappelijk nut (op dit moment ongeveer €100 miljoen);
- Een standpunt te formuleren aangaande het gewenste solvabiliteitsniveau.

*Mbt grondbeleid:*

De RKC concludeert dat:

- de reserve grondexploitatie nog steeds mager is;
- in het MPG ook nieuwe inschattingen voor de toekomst worden gegeven, en is van mening dat dat beter op zijn plek is bij kaderstelling en begroting;
- verschillende fysieke projecten (te) nauw getrokken exploitatiegrenzen kennen, waardoor investeringen in het openbaar gebied die direct verband houden met de projecten niet in de grondexploitatie van dat project worden opgenomen;
- uit het MPG niet duidelijk wordt in welke mate de gemeente Haarlem heeft geprofiteerd van de stijgingen op de onroerend goedmarkt voor woningen.

De commissie beveelt aan om

- de functie en de plaats van het MPG in de planning en begrotingscyclus nog eens duidelijk aan te geven;
- een nadere analyse op te stellen over de waarschijnlijke ontwikkeling van de algemene reserve grondexploitatie met daaraan gekoppeld een inschatting van het realiteitsgehalte van de beoogde onttrekkingen;
- in de nog uit te brengen nota *Optimalisatie en Kostenreductie* aandacht te besteden aan het vraagstuk van investeringen in het openbaar gebied, de definities van exploitatiegrenzen en grondexploitaties;
- in de nog uit te brengen nota *Optimalisatie en Kostenreductie* aandacht aan de wenselijkheid en de effecten van afroomregelingen te schenken.



## 3 Bedrijfsvoering

### 3.1 Inleiding

Het jaar 2007 werd sterk gedomineerd door de reorganisatie. Maar ook in de jaren daarvoor heeft het reorganisatieproces veel aandacht en energie gevergd. Het is de RKC opgevallen dat het een grote belasting voor de organisatie is geweest die wellicht ook op sommige punten verlamdend heeft gewerkt. Dit zal ongetwijfeld niet de laatste organisatieverandering zijn. In tegendeel: in de hedendaagse samenleving moeten organisaties zich bij voortdurend aanpassen. Het lijkt de commissie nuttig om het reorganisatieproces te evalueren en na te denken over hoe een meer continue veranderings- en verbeteringsproces kan worden georganiseerd dat dit soort grootscheepse reorganisaties overbodig maakt en daarmee minder belastend werkt voor het primaire proces.

In 2008 is de nieuwe organisatie gestart. Pas bij het volgende jaarverslag kan iets gezegd worden over de vraag of dit alles heeft geleid tot een daadwerkelijke, meetbare verbetering van de bedrijfsvoering. Toch wil de commissie dit jaar aan twee aspecten van de bedrijfsvoering nadere aandacht besteden, namelijk het personeelsbeleid en de relaties met de verbonden partijen.

### 3.2 Personeel

De RKC plaatst al een aantal jaar kritische kanttekeningen bij het personeelsbeleid en betreurt het dat de gemaakte opmerkingen nauwelijks zijn opgepakt. Zo vestigen we al een aantal jaren de aandacht op het relatieve hoge ziekteverzuim bij de gemeente Haarlem. In gesprekken over dit thema krijgen we steeds te horen dat het nu eenmaal zo is en niet anders kan. De vraag die bij de commissie opkomt is waarom het in andere gemeenten wel anders kan.

#### *Medewerkers die niet op hun plek zitten*

Daarnaast hebben we twee jaar geleden gewezen op het belang van jaargesprekken en goede dossiervorming. Beide zijn een voorwaarde voor goed personeelsbeleid. De RKC heeft moeten constateren dat de systematiek van jaargesprekken nog steeds niet gemeentebreed wordt uitgevoerd.

#### *Goede medewerkers binnenhalen*

Vorig jaar zijn we uitgebreid ingegaan op het verlies aan kwaliteit vanwege taakstelling en vacaturestop. We hebben vorig jaar al geconstateerd dat leidinggevenden in de organisatie zich zorgen maken over de gevolgen van bezuinigingen op de personeelsformatie. Er zijn signalen dat de aanpak van het achterstallig onderhoud – een van de speerpunten van deze coalitie – in gevaar komt. Niet vanwege gebrek aan geld, maar vanwege gebrek aan personeel van voldoende kwaliteit.

Natuurlijk was het gegeven de reorganisatie niet nuttig om in het afgelopen jaar elke vacature steeds direct in te vullen. Dat haalt immers flexibiliteit weg bij het herplaatsen van medewerkers. Maar bezuinigen was ook een doelstelling van de vacaturestop. De RKC heeft de indruk dat er op dat punt te star is vastgehouden aan de vacaturestop. Te star omdat het de vraag is of het wel opleverde wat het zou moeten opleveren. In de gesprekken van de afgelopen weken heeft de RKC regelmatig gehoord dat er externe mensen werden ingehuurd om de gaten van de vacaturestop op te vangen. Een overzicht van de omvang van de uitgaven aan tijdelijk ingehuurd personeel is niet beschikbaar. Op de vraag of deze gang van zaken wel een bezuiniging opleverde, was steeds het antwoord dat men binnen de randvoorwaarde van de taakstelling bleef. De commissie kan niet anders concluderen dan dat er dus op andere zaken is bezuinigd dan op personeel. En blijkbaar kon dat dus ook en was in die situaties de vacaturestop overbodig en nodeloos kostbaar. Bovendien was de stop te star omdat er gegeven de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een heel andere houding nodig is. Bij personeelsbeleid moet het op dit moment niet gaan om het thema hoe je voorkomt dat je mensen binnen krijgt. In plaats daarvan gaat het om vragen zoals hoe talentvolle jonge mensen kunnen worden binnengehaald, of er voldoende ruimte is om die mensen te laten doorgroeien en hoe kan worden omgesprongen met de behoefte aan meer flexibiliteit in arbeidscontracten.



### 3.3 Verbonden partijen

De bedrijfsvoering van verbonden partijen hoort zo op het eerste gezicht niet thuis in een hoofdstuk over de bedrijfsvoering van de gemeente. De gemeente gaat daar immers niet over. Maar juist daarom is het de aandacht meer dan waard. Het verzelfstandigen van organisatieonderdelen of het onderbrengen in gemeenschappelijke regelingen betekent dat de gemeente directe zeggenschap verliest, maar daarmee zeker niet minder risico's loopt. De RKC vraagt opnieuw aandacht voor de risico's die de gemeente loopt bij het uitbesteden van publieke taken aan stichtingen en gemeenschappelijke regelingen. In het accountantsverslag bij de rekening van 2006 constateerde de accountant dat de gemeente de risico's onvoldoende analyseerde en in de gaten hield.

In het kader van die risico's zou de RKC de Raad erop willen wijzen dat verzelfstandigen niet automatisch tot voordelen leiden. In de praktijk blijkt dat eventuele problemen in sommige gevallen uiteindelijk toch weer op het bordje van de gemeente terechtkomen. Als de trend richting verdere uitbesteding van gemeentelijke taken zich doorzet, acht de RKC het daarom van groot belang dat het toezicht op en de verantwoording over verbonden partijen op orde is. De centrale vraag daarbij zou moeten zijn of duidelijk is welke afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties en of hierover voldoende informatie wordt verschaft. Ter illustratie: in de gemeentelijke jaarstukken is nu nauwelijks inhoudelijke informatie te vinden over de door Spaarnelanden uitgevoerde taken met betrekking tot het schoonhouden van de stad en de vuilverwerking.

De RKC heeft vernomen dat het college van B&W een nota over verbonden partijen in voorbereiding heeft, en verwacht dat in dat stuk de nodige aandacht wordt besteed aan toezicht- en verantwoordingsinstrumenten, risicoanalyse en – beheersing. Bovendien spreekt de RKC haar hoop uit dat het college de aanbevelingen bij het RKC-rapport over de teloorgang van Radius ter harte neemt.

Ten slotte nog een opmerking over de paragraaf verbonden partijen in het Jaarverslag (p 220). Het valt de RKC op dat er in het overzicht minstens een gemeenschappelijke regeling ontbreekt: de in 2006 ingestelde Gemeenschappelijke regeling Samenwerking leerplicht / RMC.

De RKC concludeert dat:

- de reorganisatie van de ambtelijke organisatie een grote belasting voor de organisatie is geweest die wellicht ook op sommige punten verlamdend heeft gewerkt;
- de intakegesprekken die zijn gevoerd voor de invulling van de nieuwe functies niet zijn aangegrepen om een vliegende start te maken met adequate dossiervorming;
- er de afgelopen jaren (te) star is vastgehouden aan de vacaturestop;
- de accountant in het verslag bij de rekening van 2006 constateerde dat de gemeente de risico's rond verbonden partijen onvoldoende analyseerde en in de gaten hield.

De RKC beveelt aan:

- het reorganisatieproces te evalueren en na te denken over hoe een meer continue verandings- en verbeteringsproces kan worden georganiseerd dat dit soort grootscheepse reorganisaties overbodig maakt en daarmee minder belastend werkt voor het primaire proces;
- het personeelsbeleid niet primair te richten op het voorkomen van instroom van nieuwe medewerkers, maar vooral op de vraag hoe de organisatie in de krappere wordende arbeidsmarkt een aantrekkelijke werkgever kan zijn;
- dat in de nota over verbonden partijen de nodige aandacht wordt besteed aan toezicht- en verantwoordingsinstrumenten en aan risicoanalyse en – beheersing.

## 4 De doelen van het coalitieakkoord

### 4.1 Inleiding

De RKC is blij dat de aanbeveling van de commissie is opgevolgd en dat al in dit jaarverslag uitgebreid aandacht wordt besteed aan de beleidsprioriteiten van deze coalitie onderhoud, de financiële positie, het sociale beleid en de wijkaanpak. Ook de commissie zal die punten in dit hoofdstuk nog langslopen waarbij we dit jaar vooral zullen ingaan op de financiële positie.

### 4.2 Onderhoud (Jaarverslag 2007 pp. 16-17)

De paragraaf *realisatie in 2007* geeft op het eerste gezicht een goed beeld van de voorgang. Naast een tabel met de financiële afspraken is er ook een overzicht te vinden van concrete verbeteringen in het onderhoud. Een goed overzicht biedt de mogelijkheid om commentaar te geven en het politieke debat te voeren. Het eerst wat dan opvalt is dat in financiële zin de realisatie in 2007 de raming verre overtreft. In het totaal is er ruim 3 keer zo veel geld besteed (€2,91 miljoen) als geraamd (€0,85 miljoen).

### 4.3 Financiële positie (Jaarverslag p. 18)

#### 4.3.1 Inleiding

De beschrijving van de financiële positie is vrij recht-toe-recht-aan en derhalve goed te volgen. Vanwege de toevoeging aan de algemene reserve van het parkeerbonds moet elke keer een zin worden toegevoegd ter verklaring van de forse stijging van de algemene reserve in 2007. Voor het snelle overzicht is dat niet handig. Verder vraagt de commissie zich af wat het oordeel ‘kwetsbaar’ precies betekent. Is dat beter of juist minder goed dan ‘matig’?

#### 4.3.2 Nadere analyse bezuinigingen

In het coalitieakkoord 2006 – 2010 is het doel van een sluitende begroting en robuustere reservepositie van de gemeente opgenomen. Een en ander komt neer op een bezuinigingsdoelstelling van €19,3 mln tot 2010. Uit de bestuursrapportage 2007/II en de programmabegroting voor 2008 blijkt de volgende stand van zaken voor de bezuinigingen:

**Tabel 4.1: Overzicht bezuinigingen volgens bestuursrapportage 2007/II en programbegroting 2008 - 2012**

nr	onderwerp	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Taakvermindering en strategisch personeelsbeleid (incl. € 1 mln. vacatures)	2.655	4.329	5.994	7.658	7.658	7.658
2	Niet te realiseren reductie SBA (af)	183	278	366	454	454	453
3	Restant (af)	1.016	780	845	917	917	918
4	<b>Totaal formatiereductie</b>	1.456	3.271	4.783	6.287	6.287	6.287
5	Overige ombuigingen						
6	Taakvermindering en doelmatigheid		1.107	1.107	1.107	1.107	1.107
7	WVG			100	200	300	300
8	Huisvesting HDK					150	150
9	Optimaliseren projecten		500	1.000	1.000	-	-
10	Verzelfstandigingen		200	300	400	400	400
11	Regionalisering brandweer		200	270	350	400	400
12	Centrale inkoop		800	1.300	1.800	1.800	1.800
	Efficiency huisvesting gemeente				500	1.000	1.500
	<b>Totaal overige ombuigingen</b>		2.807	4.077	5.357	5.167	5.657
	<b>Totaal ombuigingen</b>	1.456	6.078	8.860	11.644	11.454	11.944

Uit deze tabel blijkt dat tot en met 2010 op basis van het coalitieakkoord een bezuiniging van €11,9 miljoen wordt gerealiseerd.

Verder heeft de RKC van Concernfinanciën een overzicht ontvangen van de stand van zaken van alle cumulatieve bezuinigingen. Deze stand staat in de volgende tabel.

**Tabel 4.2: Overzicht cumulatieve bezuinigingen volgens actuele tabel CS (2007 versie 5).**

Taakstelling (€ x 1.000; cum.)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taakstelling	6.480	15.673	23.083	29.856	34.219	34.219
Gerealiseerd	6.399	10.558	12.571	12.905	13.605	14.105
<b>Nog te realiseren</b>	81	5.115	10.512	16.951	20.614	20.114
<b>Af:</b>						
Niet te realiseren bezuinigingen		524	1.549	3.224	4.924	4.424
Stelpost eventueel niet te realiseren bezuinigingen		425	1.499	2.079	2.329	2.329
Stelpost al geraamd (1.6 mln)		-949				
Niet te realiseren			3.048	5.303	7.253	6.753
<b>Nog te realiseren</b>		5.115	7.464	11.648	13.361	13.361

Uit het voorgaande trekt de RKC de volgende conclusies:

- Ultimo 2007 zijn, volgens opgave van CS, alle bezuinigingsdoelstellingen te realiseren met uitzondering van de sector Brandweer en Ambulance. Bij de behandeling van de kadernota 2007 is besloten dat de financiële taakstelling van de formatiereductie bij deze sector niet te realiseren is. Daarom is de bezuiniging met €453.000 bijgesteld.
- Vanaf 2010 gaat het om een bezuinigingsbedrag van ruim €34 miljoen. Een groot deel (ca. 80%) van deze bezuinigingen wordt gerealiseerd. Voor dat deel van de bezuinigingen waarvan de ge-

meente denkt dat het realiseren ervan mogelijk problemen kan opleveren, is in de begroting een risicopost opgenomen;

- In de kadernota 2007 werden nog ombuigingen voorgesteld van €2 mln. structureel vanaf 2010. In de programmabegroting 2008 is, gelet op de huidige uitkomst van de meerjarenraming, deze ombuiging verminderd tot €1 mln. in 2010, oplopend tot €1,4 mln. in 2012.
- Bij de sector SBA rust nog een bezuinigingstaakstelling van €0.4 miljoen ultimo 2011. Onduidelijk is of deze taakstelling wel te realiseren is gezien de eerdere onmogelijkheid daar te bezuinigen.
- Voor het optimaliseren van projecten is een bezuinigingstaakstelling van €1 miljoen ultimo 2010 voorzien. Onduidelijk is of deze taakstelling wel te realiseren is gezien de taakstelling en problemen bij de desbetreffende onderdelen voor de realisatie van projecten.

De RKC beveelt aan om in de bestuursrapportages, programmabegrotingen en jaarstukken niet alleen inzicht te bieden in de cijfermatige gegevens over de verschillende bezuinigingsoperaties, maar ook aan te geven wat de beleidsmatige gevolgen ervan zijn. Verder beveelt de commissie aan duidelijk te vermelden in welke mate de bezuinigingen daadwerkelijk leiden tot het achterwege laten van taken dan wel tot het tijdelijk inhuren van personeel. Het verdient aanbeveling om in de jaarstukken ook gegevens op te nemen over de inhuur van tijdelijk personeel alsmede hierbij aan te geven in welke mate het om arbeidscontractanten, om uitzendkrachten dan wel om advisering/interim- of projectmanagement gaat en in welke mate deze personen werk hebben uitgevoerd, dat door bestaand personeel is verricht dan wel tot incidenteel en extra werk moet worden gerekend.

#### **4.4 Sociaal beleid** (Jaarverslag pp. 18-19)

Voor wat betreft de doelstelling uitstroom uit de bijstand zijn de criteria helder. Maar voorzover het gaat om het *sociaal beleid op gelijkwaardig niveau houden* is het lastig. Vorig jaar heeft de commissie al opgemerkt dat die doelstelling een zekere dubbelzinnigheid kent. Er wordt gesuggereerd dat het college niet zal korten op de *totale* omvang van de middelen voor de bijzondere en gewone bijstand. Maar dat is onwaarschijnlijk omdat die omvang afhankelijk is van het aantal cliënten en het ook een belangrijke doelstelling is om het aantal te laten dalen. De vraag is wat hiervoor dan wel de goede indicatoren zijn: wellicht komt het gemiddelde bedrag per aanvrager bijzonder bijstand (laatste regel tabel) in aanmerking. Het gerealiseerde bedrag is iets lager dan de raming maar ook conjunctuurgevoelig en dus niet zonder meer een zinnige indicator. De RKC zou willen adviseren de indicatoren te heroverwegen.

#### **4.5 Sterke wijkaanpak**

De paragraaf *realisatie 2007* geeft een aantal zinnige indicatoren. De vraag is echter wel waarom niet ook het aantal concreet opgeloste problemen wordt gebruikt als indicator. In de pilotwijken worden problemen genoemd die als basis voor de raming kunnen dienen.

De RKC concludeert dat:

- De bezuinigingsdoelstellingen met uitzondering van die voor de (voormalige) sector B&A zijn te realiseren;
- De doelstelling ‘het sociaal beleid op gelijkwaardig niveau houden’ een zekere dubbelzinnigheid kent

De RKC beveelt aan om:

- in de bestuursrapportages, programmabegrotingen en jaarstukken niet alleen inzicht te bieden in de cijfermatige gegevens over de verschillende bezuinigingsoperaties, maar ook aan te geven wat de beleidsmatige gevolgen er van zijn;
- duidelijk te vermelden in welke mate de bezuinigingen daadwerkelijk leiden tot het achterwege laten van taken dan wel tot het tijdelijk inhuren van personeel. Het verdient aanbeveling om in de jaarstukken ook gegevens op te nemen over de inhuur van tijdelijk personeel alsmede hierbij aan te geven in welke mate het om arbeidscontractanten, om uitzendkrachten dan wel om advisering/interim- of projectmanagement gaat en in welke mate deze personen werk hebben uitgevoerd, dat door bestaand personeel is verricht dan wel tot incidenteel en extra werk moet worden gerekend;
- de indicatoren mbt het in stand houden van het sociaal beleid te heroverwegen.

## 5 Beleidsrealisatie

### 5.1 Eén jaarverslag

Het college heeft ervoor gekozen niet langer naast de jaarrekening een sociaal jaarverslag en een burgerjaarverslag uit te geven. De drie stukken zijn dit jaar samengevoegd tot een enkel jaarverslag, waarin alle informatie is opgenomen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie juicht de RKC deze ontwikkeling toe. Wel zou de commissie in de volgende jaargangen graag de verschillende onderwerpen wat explicieter vermeld willen zien. Met name een aan de burger van Haarlem gericht deel zou op zijn plaats zijn.

### 5.2 Doelrealisatie programma's

#### 5.2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat er van de beleidsvoornemens van de programmabegroting 2007-2011 terecht is gekomen. Om te beginnen wordt aangegeven op welke informatie de inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd. Vervolgens wordt de methode van rapportage toegelicht, waarna per programma wordt ingegaan op de behaalde resultaten.

#### 5.2.2 Informatieverzameling

De informatie is vooral afkomstig van het pottenkijkersonderzoek 2007/2008, het jaarverslag 2007 en de gesprekken die met de directie zijn gevoerd over het jaarverslag.

Het pottenkijkersonderzoek is uitgevoerd in de periode november 2007-april 2008. Er zijn over 15 domeinen schriftelijke vragen uitgezet in de organisatie. Na beantwoording van die vragen is door leden van de RKC met de betrokken ambtenaren gesproken. In een paar gevallen is daarna nog een vervolgonderzoek gedaan onder de eindgebruikers van het gemeentelijke beleid: zo is er gesproken met vertegenwoordigers van de Fietsersbond en met een aantal architecten, en er zijn werkbezoeken gebracht aan SagEnn (reïntegratie) en de Ta(a)lentklas. Het was de bedoeling om een serie gesprekken te organiseren met voormalige klanten van de sociale dienst/reïntegratie over hun ervaringen, maar omdat er binnen de gestelde termijn te weinig respondenten bereid zijn gevonden mee te werken zal dit onderzoek op een later moment dit jaar worden uitgevoerd.

#### 5.2.3 Rapportagevorm

In het jaarverslag 2007 wordt verantwoording afgelegd over de beleidsvoornemens zoals die zijn vastgelegd in de door de raad vastgestelde programmabegroting 2007-2011. Met het vaststellen door de raad hebben de beleidsvoornemens de status van lokale wetgeving gekregen. Het is daarom vanuit het oogpunt van rechtmatigheid van belang dat de raad in het jaarverslag adequaat wordt geïnformeerd over de stand van zaken rond de afspraken uit de begroting. Is gedaan wat is afgesproken? Is daarbij binnen de gestelde budgetten gebleven? En zijn de gestelde doelen gerealiseerd?

Aan de financiële verantwoording is in hoofdstuk 2 al aandacht besteed. Dit hoofdstuk gaat over de doelen en de activiteiten. De RKC heeft aan de hand van het jaarverslag geprobeerd vast te stellen of de aangekondigde cruciale activiteiten zijn uitgevoerd en of (en zo ja in hoeverre) de doelen zijn bereikt. De commissie heeft zich wat de activiteiten betreft beperkt tot die activiteiten die direct aan de doelen zijn verbonden. Naar de 'overige cruciale activiteiten' uit de programmabegroting is niet gekeken. Op basis van de verslaglegging in het jaarverslag is een tabel opgesteld waarin per domein de aspecten *activiteiten uitgevoerd* en *doel bereikt* zijn gescoord. Ter illustratie is de tabel voor programma 4 als bijlage bij dit rapport gevoegd. Bij de score op het aspect *doel bereikt* is gekozen voor een 6-puntsschaal. Onderscheid wordt gemaakt tussen of een doel geheel (6 punten), grotendeels (5 punten) of deels (4 punten) is behaald. De laatstgenoemde categorie betreft doelen voor 2007 waarop substantiële voortgang is geboekt maar die nog ver verwijderd zijn van het eindcijfer, en doelen voor 2009, 2010 of later in de tijd die nog niet zijn behaald maar die wel op schema lijken te liggen. Doelen waarvan expliciet wordt aangegeven dat ze niet zijn behaald scoren 2 punten. Indien er over een doel

in het geheel niet wordt gerapporteerd – uit oogpunt van beleidsverantwoording in de ogen van de RKC een doodzonde - is de score 1 punt.

Aan de hand van de tabel is het aspect doel bereikt visueel inzichtelijk gemaakt met behulp van zogenaamde radargrafieken. In die grafieken krijgt elk doel zijn eigen x-as, waarop de score wordt uitgezet. De minimale score is 1, de maximale 6. De score van de verschillende doelen worden door een lijn met elkaar verbonden en het oppervlak onder die lijn wordt ingekleurd. De mate van inkleuring van de totale grafiek geeft daarmee een beeld van de mate van succes van het programma. In sommige gevallen worden vanwege het grote aantal doelen twee grafieken gebruikt.

De grafieken moeten worden gezien als een manier om in een oogopslag een indruk te krijgen van het succes van een programma. Ze dienen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd omdat zowel de gekozen schaalverdeling als de toegewezen score per domein een sterk arbitrair karakter hebben. Bovendien hebben de grafieken vanwege de gebrekkige informatievoorziening van het jaarverslag niet meer dan een indicatief karakter; het is heel goed denkbaar dat bij een betere verslaggeving de score van veel doelen aanzienlijk hoger zou zijn uitgevallen.

#### 5.2.4 De resultaten per programma

##### **Programma 1: Bestuur en algemeen beleid**

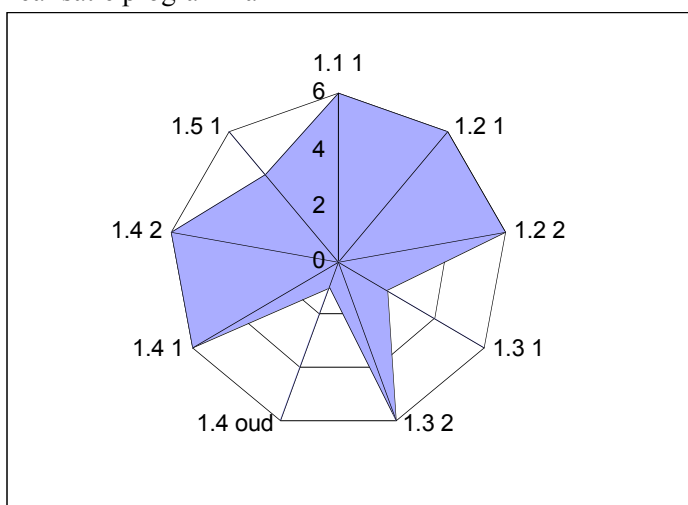
Het enige van de 7 doelen van programma 1 waarvan expliciet wordt aangegeven dat het niet is bereikt, is doel 1.3.1 ('meer participatie van burgers en organisaties in wijkgerichte aanpak'). Ondanks de geleverde inspanningen is er geen verbetering in de score op dit aspect waar te nemen. Op de vraag waarom dit zo is, wordt niet ingegaan. Opvallend is dat de doelen van het Mondiaal beleid (domein 1.4) anders zijn dan in de begroting. Nergens in de tekst wordt aangegeven waar deze verandering op berust en of de raad ermee heeft ingestemd.

Van het merendeel (9 van de 13) van de bij programma 1 in de programmabegroting aangekondigde activiteiten is het duidelijk dat ze zijn uitgevoerd. Over 2 activiteiten wordt niets gemeld, over nog eens twee wordt gemeld dat ze niet zijn. De mate van doelrealisatie wordt hieronder grafisch weergegeven. Al met al is het beleid van programma 1 als succesvol te betitelen.

Tijdens de gesprekken met de directie is onder andere ingegaan op de regionale samenwerking (1.2). Daarbij werd aangegeven dat vooral de Noordvleugel een samenwerkingsverband van belang is vanwege de woningbouw in de regio en de centrumfunctie die Haarlem voor die uitbreidingsgebieden vervult. Een belangrijk speerpunt bij overleg en samenwerking is de creatieve industrie die Haarlem door het bieden van goede faciliteiten binnen haar stadsgrenzen hoopt te kunnen huisvesten. Ook over de wijkgerichte aanpak (1.3) is gesproken. Opgemerkt is dat de centrale wens is om dichterbij de burger te sluiten. De wijkcontracten zijn daarbij een goed hulpmiddel: organisatorisch is het nu op poten gezet, maar een ander moet nog wel worden uitgewerkt. Ten slotte is de publieke dienstverlening (1.5) aan bod gekomen. Daarbij is ingegaan op de mate van succes van de digitale dienstverlening. De gemeentelijke website scoort op zich goed als het gaat om de informatiewaarde, maar wat het digitale loket betreft staat Haarlem nog maar in de kinderschoenen. Er is weliswaar de nodige vooruitgang geboekt op het terrein van digitale formulieren, maar de afhandeling van die formulieren gebeurt nog op papier. Verder groei in digitale dienstverlening is wel mogelijk maar kostbaar. De stijging van het aantal klachten over de dienstverlening wordt geweten aan problemen met het parkeervignettensysteem. Met de komst van een nieuwe systeem behoren die problemen tot het verleden.

In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie grafisch weergegeven. Daarbij is de nummering van de doelen aangehouden zoals die is gebruikt in het jaarverslag. 1.1 1 staat voor doel 1 van domein 1.1. Het oorspronkelijke doel van domein 1.4 heeft de toevoeging 'oud' meegekregen.

Figuur 1: Doelrealisatie programma 1



### Programma 2: Veilige samenleving

De helft van de 22 doelen van programma 2 is behaald; van twee doelen wordt expliciet aangegeven dat ze niet zijn gehaald. In de resterende gevallen wordt de stand van zaken in het verslag niet opgehelderd. Opvallend is dat de nummering van de doelen van domein 2.1 niet overeen komt met die in de begroting. Bovendien is het doel 'uitwerking thema overlast' verdwenen.

Op een aantal plekken worden cijfers genoemd van de situatie in 2007 zonder dat daarbij wordt aangegeven of daarmee het doel voor 2009 of 2010 binnen bereik is. Opvallend is verder dat er bij doel 5 van 2.1 meer plekken veiliger zijn gemaakt dan afgesproken. Waarom dit zo is wordt niet aangegeven. Bij doel 7 wordt een cijfermatige doelstelling geïntroduceerd (20% minder aangiftes) die niet in de begroting is opgenomen. Opvallend is verder dat er bij de verslaglegging over programma 2 nogal eens verslag wordt gedaan van zaken die in de begroting niet zijn aangekondigd.

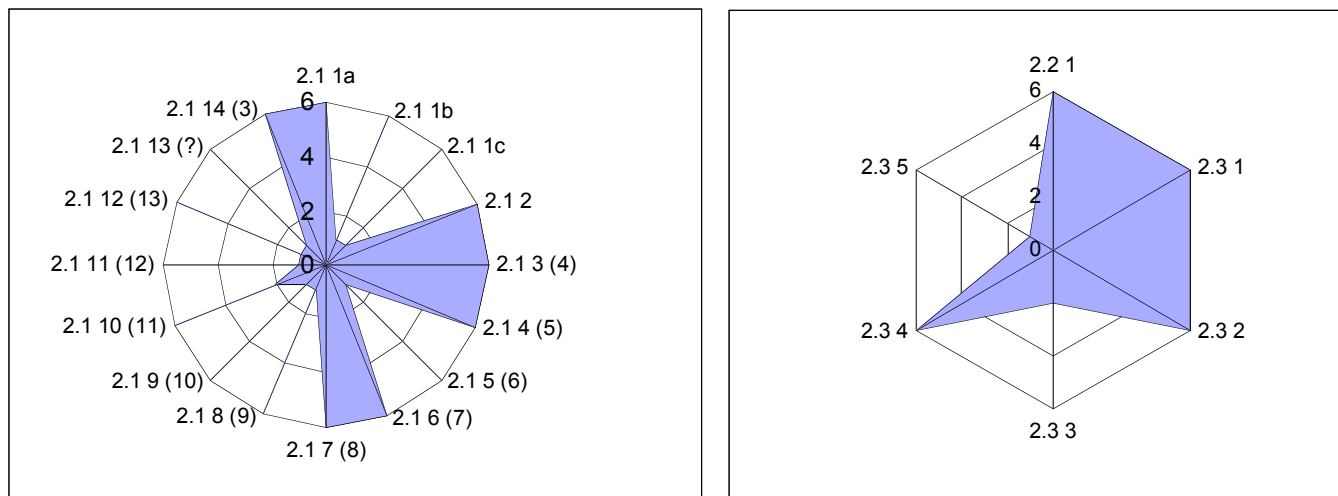
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is nader ingegaan op doel 1 van domein 2.1 (veelplegers). Uit dat onderzoek bleek dat men goed op de hoogte is van het aantal veelplegers, maar niet van het aandeel jeugdigen in die groep. Het voorgenomen beleid is uitgevoerd, en met betrekking tot de gewenste resultaten zegt men behoorlijk op schema te liggen. Voor wat betreft de jeugdige veelplegers heeft men te maken met een administratieve achterstand. Desgevraagd geeft men aan dat de beleidsverantwoording die de P&C-cyclus in zich draagt, de afdeling dwingt tot helderheid. Men acht het belangrijk dat er voldoende flexibiliteit in de uitvoering mogelijk blijft om aanpassingen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden en wet- en regelgeving mogelijk te maken. Ten slotte wordt erop gewezen dat de rechtstreekse invloed van de raad op het veiligheidsbeleid beperkt is vanwege de grote bemoeienis en financiële afhankelijkheid van het Rijk

In de gesprekken met de directieleden is met name de lokale brandweerborging aan de orde gekomen. De uitvoering van de lokale brandweerborging wordt privaatrechtelijk overgedragen aan de VRK. De gemeente gaat met behulp van een prestatiecontract brandweerborging en kennis inkopen. De verwachting bestaat dat budgettaire overschrijdingen daarmee tot het verleden behoren.

In de onderstaande figuren wordt de doelrealisatie van programma 2 grafisch weergegeven. Vanwege het grote aantal doelen zijn ze in twee figuren opgenomen. Bij domein 2.1 is de oude nummering van de doelen aangehouden; eventuele afwijkende nummering in het jaarverslag is tussen haakjes gezet.



Figuur 2a en b: Doelrealisatie programma 2



### Programma 3: Zorgzame samenleving

Van de 11 in de begroting omschreven doelen zijn er vijf geheel en twee deels gehaald. Het programma is daarmee redelijk succesvol. In vier gevallen wordt het niet bekend of het doel is gehaald. Of de cruciale activiteiten van het programma zijn uitgevoerd, is in vrijwel alle (20 van de 23) gevallen niet te zeggen. Opvallend zijn de verschillen in de onbalans in de detaillering van de verslaglegging. Wordt bij doel 1 van domein 3.1 (verblijfsduur maatschappelijke opvang) volstaan met een enkele regel (het doel is bereikt, maar hoe blijft onopgehelderd), bij doel 3 (overgewicht) wordt uitgebreid verslag gedaan van activiteiten (overigens zonder dat die aansluiten bij de activiteiten uit de begroting en zonder dat duidelijk wordt of het doel is bereikt). Verder wordt het bij de doelstelling van de ambulante cliënten verslavingszorg niet duidelijk of het om een minimum of een maximum aantal gaat.

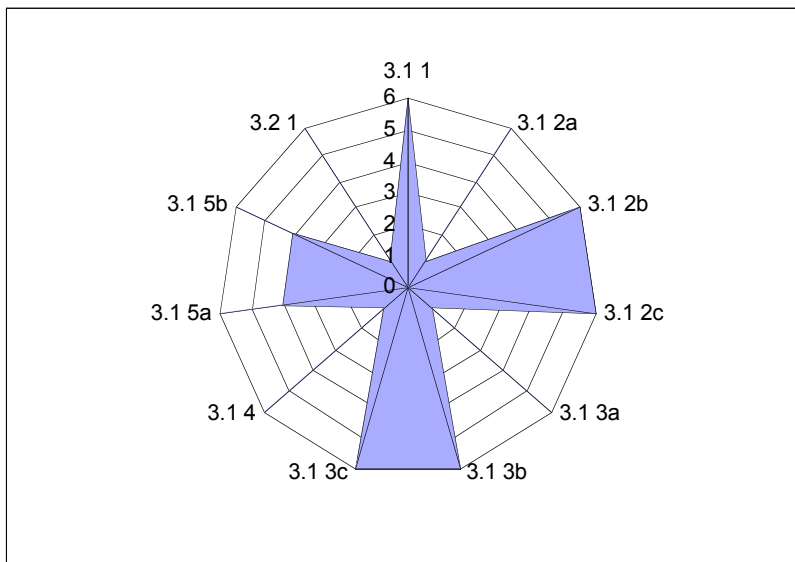
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is nader ingegaan op doel 1 van domein 3.1 (verblijfsduur in maatschappelijke opvang). Uit het onderzoek blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de status van de 0-meting, wat het cijfermateriaal voor zover het om procentuele verschillen gaat onbetrouwbaar maakt. Opvallend is dat de formulering van de cruciale activiteit ‘bestuurlijke inzet bij Rijk om mogelijkheden voor opvang onder dwang van verslaafden’ tot verwarring bij de afdeling leidt. Verder wordt aangegeven dat het vanwege externe invloeden niet goed is aan te geven of en in hoeverre het beleid inzake opvang succesvol is. Uit het gesprek met de betrokken ambtenaren komt verder naar voren dat onzorgvuldig formuleren van meetbare doelstellingen of slordig gebruik maken van cijfermateriaal verwarrend, misleidend of frustrerend kan werken. Zo zou een doelstelling als ‘het terugdringen van het aantal opvangovernachtingen’ kunnen worden gerealiseerd door onwenselijke activiteiten zoals het gesloten houden van de deuren van de opvang. Daarnaast is veel van het gebruikte cijfermateriaal afkomstig van derden, waardoor de betrouwbaarheid ervan niet altijd duidelijk is. Ten slotte worden sommige beleidsresultaten (uitstroom) over een (te) korte periode gevolgd, waardoor het onduidelijk is of resultaten duurzaam zijn.

In de gesprekken met de directie is uitvoerig stilgestaan bij de WMO. Met betrekking tot het onderdeel individuele voorzieningen (voormalige WVG) is er weinig veranderd omdat de uitvoering al bij de gemeente lag. Er doen zich op dit terrein weinig problemen voor. Het onderhoud en beheer van de voorzieningen zijn overgedragen aan een bedrijf waarvan de gemeente de voorzieningen terughuurt. Het onderhoud en beheer zijn daardoor op een hoger niveau dan voorheen. Wel leidt de instructie van de verordening om te kiezen voor het goedkoopste adequate alternatief soms tot onvrede bij de cliënten, omdat het in de praktijk nog niet altijd even helder is wat adequaat is.

Knelpunten doen zich bij de huishoudelijke hulp vooral voor rond de vraag of er voldoende zorg aan cliënten wordt geboden. Een ander knelpunt is de administratieve aansluiting tussen de zorgaanbieders en de gemeente. Dit is nog steeds een probleem. Opgemerkt wordt dat het te vroeg is om te beoordelen of de opzet van wetswijziging - verbetering door kortere lijnen – geslaagd is.

In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 3 grafisch weergegeven. In de gevallen waarin de doelen een samengesteld karakter hebben, zijn ze in de grafiek uitgesplitst in subdoelen (a, b, c).

Figuur 3: Doelrealisatie programma 3



#### Programma 4: Maatschappelijke ontwikkeling

Van de 16 bij programma 4 geformuleerde doelen zijn er vijf deels en één geheel gehaald. De stand van zaken rond de overige 10 doelen is aan de hand van de verslaglegging niet vast te stellen. De verslaglegging rond de activiteiten laat een soortgelijk beeld zien: van de 33 activiteiten zijn er negen uitgevoerd. Of en in hoeverre de overige 24 activiteiten zijn uitgevoerd, is niet vast te stellen. Dit betekent overigens zeker niet dat er met betrekking tot de verschillende domeinen niets is bereikt of te weinig is uitgevoerd; het probleem is meer gelegen in het feit dat de vermelde resultaten niet of onvoldoende aansluiten op de doelen en activiteiten uit de begroting.

Uit de pottenkijkersonderzoeken die naar domein 4.1 (schakelklas) en 4.2 (herplaatsing voortijdig schoolverlaters) zijn uitgevoerd, ontstaat de indruk dat de zaken met veel toewijding aan de thema's wordt gewerkt. Naast een gesprek met de betrokken ambtenaren heeft de commissie een bezoek gebracht aan de Ta(a)lentklas, een schakelklas voor kinderen die voldoende capaciteit hebben om naar de HAVO/VWO te gaan, maar een extra schooljaar nodig hebben om aan hun taalvaardigheid te werken. Over de lange-termijneffecten van deze voorziening is vooralsnog weinig te zeggen: de klas bestaat nog maar kort en de verdere schoolcarrière van de kinderen wordt niet gevolgd. Een knelpunt bij de realisering van de schakelklas is het budget en de huisvesting. Opvallend bij het thema schoolverlaters was dat het streefcijfer van 173 herplaatsingen niet wordt gehaald omdat Haarlem relatief succesvol is met het preventiebeleid, zodat het aantal voortijdig schoolverlaters laag is. Bovendien betekent dit dat de uitvallers de moeilijkere gevallen betreft. Een zelfde soort probleem doet zich voor met de uitstroom van de schakelklassen, die vanuit de rijksoverheid kwantitatief wordt vastgesteld. Die eis is nauwelijks te halen omdat er in Haarlem minder problemen zijn dan in de overige G31-gemeenten. Opvallend was verder dat de zeggenschap van de raad over de bestedingen als beperkt wordt beschouwd omdat het in veel gevallen om rijks gelden gaat.

### Bezoek aan Ta(a)lentklas

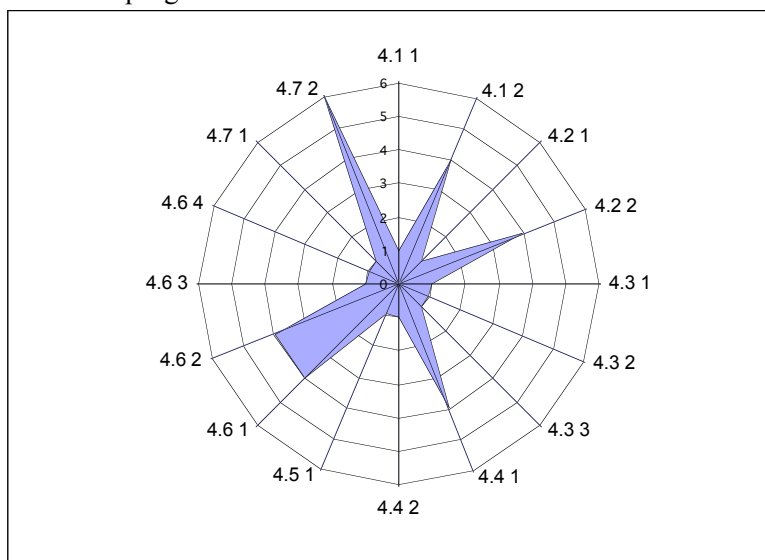
Het bezoek aan de Ta(a)lentklas heeft een positieve indruk achtergelaten. Omdat dit pas het eerste leerjaar is, zijn er momenteel weliswaar nog geen (beleids)resultaten te melden, maar zowel de leerkrachten, de gemeente als de leerlingen zijn positief.

De Ta(a)lentklas is, in navolging van andere gemeenten, gecreëerd voor leerlingen op havo/vwo-niveau met een taalachterstand. Het is een zogenaamde 'kopklas', die na het achtste jaar van de basisschool kan worden gevolgd, om een grotere woordenschat en meer leesbegrip aan te leren. De taalachterstand van leerlingen uit de Ta(a)lentklas kan allerlei oorzaken hebben, bijvoorbeeld immigratie vanuit het buitenland. Het is kleinschalig van opzet, en betreft dit schooljaar één klas met circa 14 leerlingen. De school hoopt op een mogelijkheid voor uitbreiding in volgende jaren.

Overigens is de zeggenschap van de raad over de bestedingen beperkt, want het betreft veelal Rijksgelden (o.a. de gewichtenregeling van het onderwijsachterstandenbudget).

In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 4 grafisch weergegeven. Vanwege het grote aantal gevallen waarin het niet duidelijk is in hoeverre de doelen zijn bereikt, oogt het programma als weinig succesvol.

Figuur 4: Doelrealisatie programma 4



### Programma 5: Wonen

Van de zeven doelen van het programma Wonen zijn er zes deels geheel gehaald en één geheel (sloopdoelstelling). De cijfermatige doelstellingen zijn geformuleerd voor 2009 of 2010, zodat de resultaten van 2007 als een tussenstand kunnen worden beschouwd. Dat er op de meeste terreinen voortgang is geboekt is duidelijk, maar of de zaken op schema lopen is – ook door het ontbreken van tussentijdse doelen – meestal niet te beoordelen. Was dit wel het geval geweest, dan had het programma beter kunnen scoren op doelrealisatie. Van de 11 aangekondigde activiteiten zijn er in ieder geval vier uitgevoerd. Wat de stand van zaken rond de overige zeven activiteiten is, is niet duidelijk.

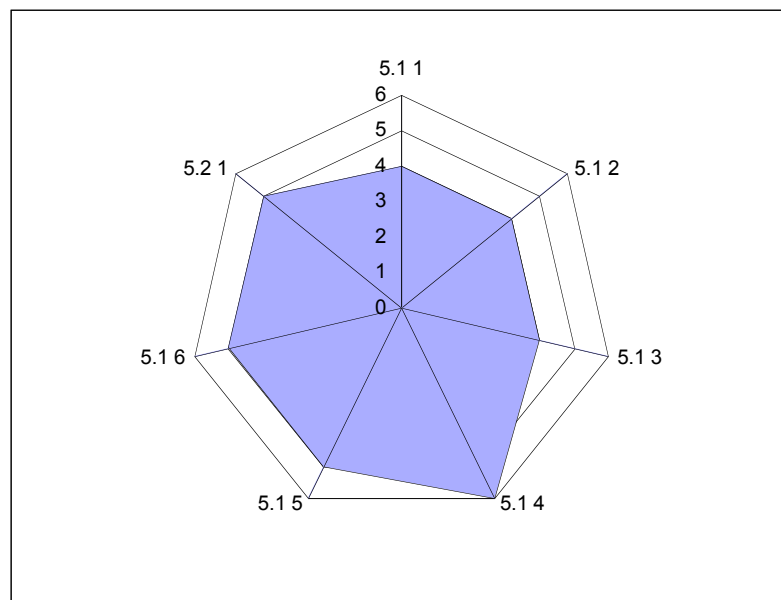
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is stilgestaan bij de doelstelling dat er eind 2009 815 ingrijpende woningverbetering hebben plaatsgevonden. Onduidelijk is of dit een cumulatief totaal is, of dat het de bedoeling is dat er elk jaar een groter aantal woningverbeteringen wordt gerealiseerd waarbij het streven is dat er in 2008 de genoemde 815 wordt gehaald. Gezien de bijbehorende activiteit – afgifte van minstens 160 vergunningen – gaat het om een cumulatief totaal, te behalen in 2008. In dat licht bezien is het onverklaarbaar dat de teller volgens de jaarrekening 2006 voor dat jaar op 785 stond

terwijl in de jaarrekening 2007 van een kleiner aantal (764) woningen wordt gesproken. Aangegeven is dat de uitwerking van beleid voor de particuliere woningvoorraad vertraging heeft opgelopen. Uit het gesprek met de betrokken medewerkers bleek dat de rijksregels met betrekking tot de woningverbetering zijn aangepast. Ging het eerst nog om verbeteringen van minstens €50.000, nu is de grens verlaagd naar €25.000 waardoor de doelstelling naar verwachting zal worden gehaald.

Ook in de gesprekken met de directie is ingegaan op de doelstelling rond de woningverbeteringen. Op de vraag of de doelstelling niet te ambitieus is in een stad met 65% particulier woningbezit, luidt het antwoord dat men wel degelijk via stimuleringsmaatregelen effect denkt te kunnen sorteren. Met betrekking tot de achterblijvende woningbouwproductie acht men de kans dat dat uiteindelijk voor het Rijk aanleiding gaat vormen om gelden terug te vorderen klein. Er wordt in de praktijk niet hard afge-rekend met het Rijk. De productie is slechts een van ruim 50 afspraken met een totaalbudget. Binnen dat budget bestaat voldoende ruimte om te schuiven/compenseren.

In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 5 grafisch weergegeven.

Figuur 5: Doelrealisatie programma 5



### Programma 6: Economie, cultuur en toerisme

Van de 17 doelen van dit programma zijn er vijf deels gehaald en vier volledig. In zes gevallen blijft het in de rekening 2007 onduidelijk of ze zijn behaald of niet. In twee gevallen (het aantal dagbezoekers en de realisatie citymarketing) is het duidelijk dat het doel niet is gehaald.

Bij de doelen van het programma zijn veel cruciale activiteiten aangegeven. Van bijna de helft (24) van die activiteiten wordt aangegeven dat ze zijn uitgevoerd, maar van een bijna even groot deel (22) wordt dat niet duidelijk. In zeven gevallen wordt expliciet aangegeven dat de activiteiten niet zijn uitgevoerd.

Bij de doelen en de resultaten van domein 6.1 lijken verschillende cijfers te circuleren. Daardoor is het lastig vast te stellen of de resultaten aansluiten bij de doelen. De indruk bestaat dat er in sommige gevallen veel meer ruimte is gerealiseerd dan voorgenomen (13,5 hectare Rottepoldepark terwijl het doel voor eind 2009 2,2 hectare is). Uit de beschrijving van de resultaten van domein 6.3 blijkt dat de terugloop van het aantal dagbezoeken een landelijke trend is en dat de besluitvorming over City Marketing Haarlem is uitgesteld tot in 2008. Bij domein 6.4 (cultuur) worden zonder enige aankondiging vijf doelen (2 t/m 6) geïntroduceerd die niet in de begroting zijn terug te vinden. In de verantwoording

wordt echter alleen ingegaan op de activiteiten behorend bij doel 1. Opvallend bij domein 6.5 is de globale schatting van het aantal bezoekers (800.000). Zonder verdere toelichting is onduidelijk welke waarde aan zo'n schatting moet worden toegekend.

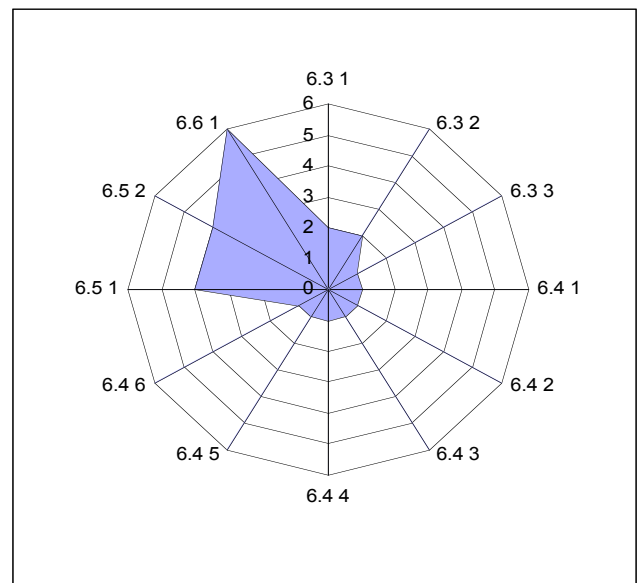
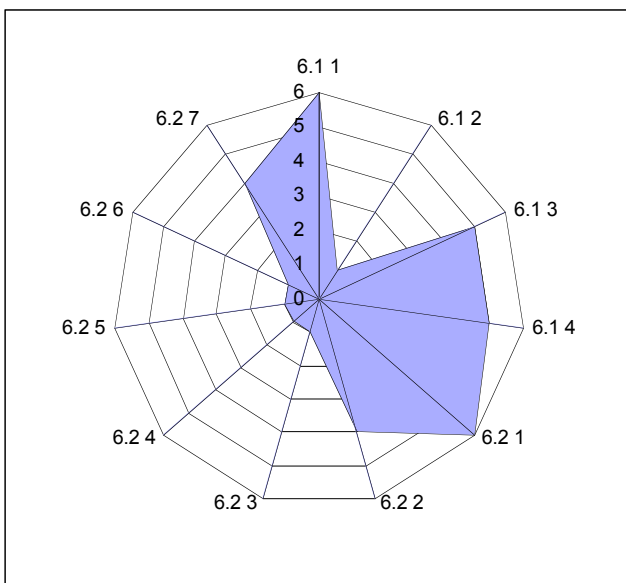
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is nader ingegaan op doel 1 van domein 6.1 (ontwikkeling regionaal bedrijfterrein). Uit dat onderzoek blijkt dat het beleid als geslaagd wordt gezien vanwege het succes van de herstructureringsprojecten in het Rottepolderpark, de Waarderpolder en De Liede. De regionale samenwerking en segmentering loopt goed. Opgemerkt wordt dat de invloed op de ontwikkelingen beperkt is; de OPH-afspraken met het Rijk zijn leidend. Ten slotte wordt opgemerkt dat de goede resultaten mede te verklaren zijn uit de voorspoedige economische ontwikkeling.

Ook bij domein 6.2 heeft de RKC in het kader van het pottenkijkersonderzoek in november 2007 een aantal vragen in de organisatie uitgezet. Ondanks de ruime tijdsplanning en herhaaldelijke verzoeken zijn de antwoorden op die vragen pas op de dag van het gesprek met het verantwoordelijke directielid (24 april 2008) door de RKC ontvangen. Een vervolgesprek met de betrokken ambtenaren heeft niet plaatsgevonden.

Ten slotte is ook aan domein 6.4 (cultuur) aandacht besteed in het kader van het pottenkijkersonderzoek. Daarbij is ingegaan op de activiteiten rond doel 1 (aantrekkelijk en gevarieerd aanbod van kunst en cultuur). In het bijzonder betrof dat het voornemen om te zorgen voor voldoende en betaalbare ateliers, oefenruimtes en presentatieplekken voor creatieve Haarlemmers. Uit het onderzoek bleek dat er geen beeld bestaat van de mate waarin Haarlem een aantrekkelijk aanbod heeft, en dat men ook geen concreet beeld heeft van wanneer er sprake is van een succesvol cultuurbeleid. Er wordt weinig gebruik gemaakt van meetbare indicatoren van succes. Op het gebied van de atelierruimte lijkt men behoorlijk op de hoogte te zijn van de stand van zaken en uit de transactie met Ymere (zie jaarverslag) blijkt dat er de nodige voortgang wordt geboekt met betrekking tot de uitvoering. Op de situatie rond oefenruimtes voor (pop)muzikanten heeft men nauwelijks zicht.

In de onderstaande figuren wordt de doelrealisatie van programma 6 grafisch weergegeven.

Figuur 6a en b: Doelrealisatie programma 6



### Programma 7: Werk en inkomen

De drie doelen van programma 7 worden allen deels gehaald. Ten eerste daalt de omvang van het bijstandsvolume sneller dan voorzien: naar verwachting zal de omvang in 2009 zijn afgenomen tot het in het doel beschreven streefcijfer. In de twee andere gevallen bestaat de indruk dat er successen zijn geboekt, maar de mate waarin is moeilijk vast te stellen. Van de negen aangekondigde activiteiten is

het in zes gevallen niet duidelijk of ze zijn uitgevoerd; in twee gevallen zijn ze niet uitgevoerd en in één geval wel.

In het kader van het pottenkijkersonderzoek is over het doel van domein 7.1 (daling van het bijstandsvolume) gesproken met de betrokken ambtenaar. Bovendien is een werkbezoek afgelegd aan een reïntegratiebedrijf waar zowel met de uitvoerders van de reïntegratiediensten is gesproken als met de Haarlemse cliënten.

Uit het gesprek blijkt dat de cijfers bij het doel van domein 7.1 in de begroting onjuist zijn. De formulering wekt de indruk dat het bijstandsvolume begin 2007 3500 bedraagt, maar uit het gesprek met de ambtenaar blijkt dat in de begroting het totale bestand WWB (65+ en 65-) en het aantal bijstandsccliënten 65- op sommige plekken door elkaar zijn gehaald. Het juiste aantal blijkt 3147 te zijn. De uitstroom naar regulier werk vanuit de inzet op onderhoud – een van de cruciale activiteiten bij het doel – is niet gehaald. Bij wijze van vervolgonderzoek heeft de RKC een bezoek gebracht aan een van de uitvoerders van de reïntegratieopgave. Het voornemen om ook een aantal voormalige cliënten van de reïntegratie te spreken is niet gelukt; dit onderzoek zal lopende 2008 worden uitgevoerd.

#### Bezoek aan SagEnn

Het bezoek aan het reïntegratiebedrijf heeft een positieve indruk achtergelaten. De medewerkers van het bedrijf zijn goed op de hoogte van de individuele dossiers van de Haarlemse cliënten waardoor een individuele benadering mogelijk is. Opvallend was verder de verschillen tussen de contractvormen van Haarlem en Amsterdam met de aanbieder: waar Amsterdam heeft gekozen voor het *no cure, no pay*-principe heeft Haarlem de verwachte resultaten in het contract vastgelegd met de bedoeling achteraf vast te stellen of en in hoeverre de behaalde resultaten voortzetting van het contract rechtvaardigen.

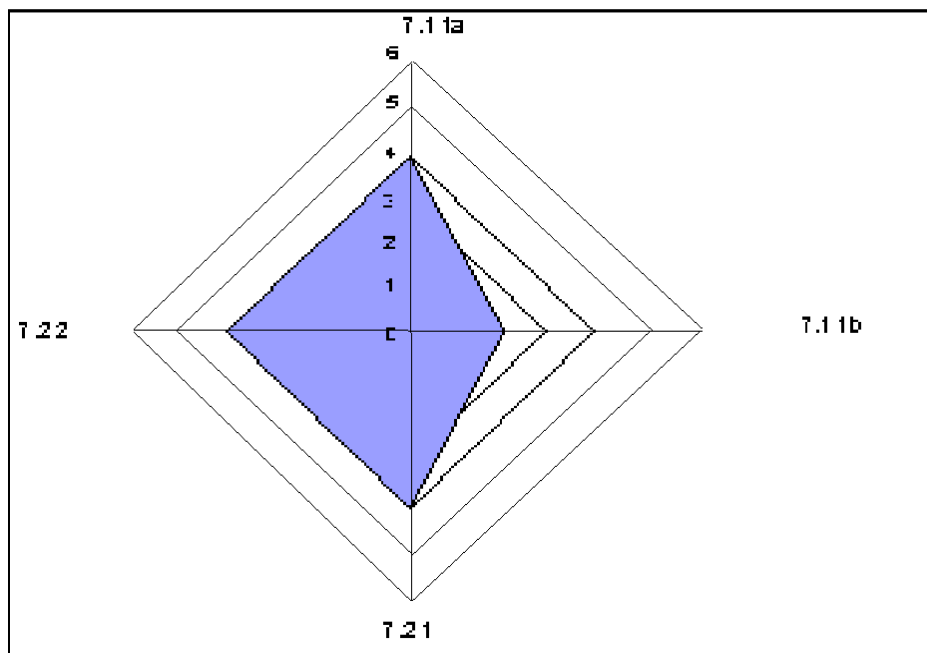
In het gesprek met de directie is ingegaan op de onderdelen die niet behaald zijn. Zo zijn de leerwerkplaatsen als gevolg van de landelijke discussie over gesubsidieerd werk nog niet goed van grond gekomen. Hierover zijn dit jaar keuzes te maken door de raad. Opgemerkt wordt dat het aanbod van jongeren die in aanmerking komen voor plaatsing op zo'n traject, kleiner is dan gemiddeld bij 100.000+ gemeenten. De motie *stageplaatsen bij de gemeente* is uitgevoerd.

De aanbesteding van de uitvoering van de 5%-regeling aan Paswerk heeft vertraging opgelopen, maar de regeling is vanaf november van kracht. Met betrekking tot de wachtlijsten voor de schuldhulpverlening wordt opgemerkt dat er in 2007 een capaciteitsverbreding heeft plaatsgevonden, waarbij vooral is ingezet op preventie met individuele aanpak. Het feit dat er laag is gescoord op de Omnibusvraag of men de weg naar schuldhulpverlening weet te vinden, wordt toegeschreven aan het specifieke karakter van de vraag. Opgemerkt wordt dat deze vraag niet aan alle Haarlemmers moet stellen, maar aan de doelgroep: klanten SoZaWe.

Op de vraag hoe het mogelijk is dat het beroep op bijstand terugloopt terwijl het beroep op de voedselbank toeneemt, moet men het antwoord schuldig blijven.

In onderstaande grafiek wordt de doelrealisatie van programma 7 grafisch weergegeven.

Figuur 7: Doelrealisatie programma 7



### Programma 8: Bereikbaarheid en mobiliteit

Het programma telt 11 doelen waarvan er vier geheel of deels zijn gehaald. In één geval is het doel niet gehaald; in de resterende zes gevallen is het niet duidelijk. Van de 18 activiteiten zijn er zes geheel of deels uitgevoerd en zes niet. Van de resterende zes is het onduidelijk.

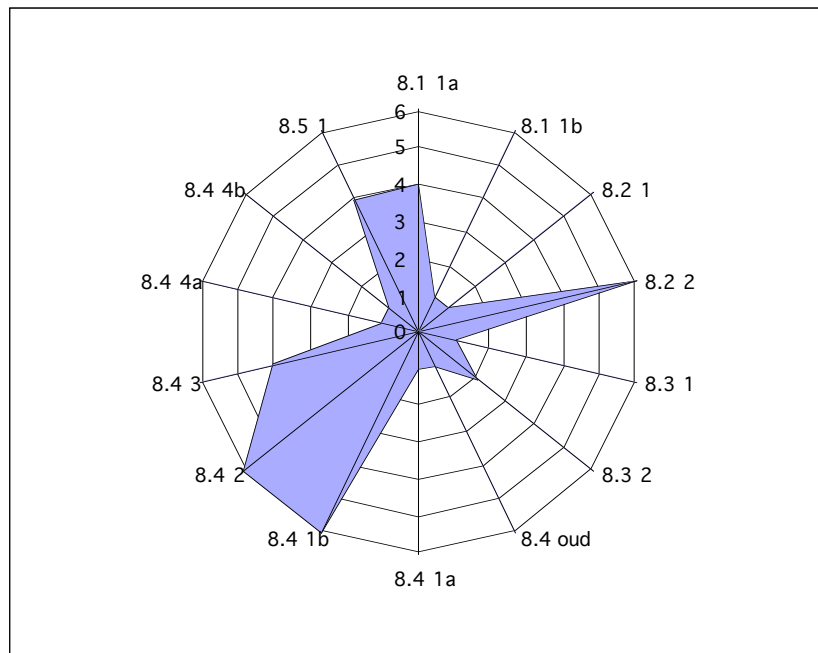
Opvallend is dat de in het jaarverslag opgesomde doelen van domein 8.4 andere zijn dan die in de begroting. Uit het pottenkijkersonderzoek rond de jaarrekening van 2006 bleek al dat het doel zoals het in de begroting 2007 staat – het verhogen van de gemiddelde snelheid van het openbaar vervoer – achterhaald was omdat de gemeente geen invloed meer heeft op de dienstregeling die de gemiddelde snelheid bepaalt. Of er om die reden voor andere doelen is gekozen – en of die nieuwe doelen zijn geaccordeerd door de raad – wordt niet duidelijk.

In het kader van het pottenkijkersonderzoek is over domein 8.5 (fietsen en voetgangers) gesproken met de betrokken ambtenaar. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van de Haarlemse afdeling van de Fietsersbond. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat er weinig op cijfers wordt gestuurd, en dat de beleidsvoornemens met betrekking tot de fiets een ondergeschikte positie innemen. Fietsinfrastructuur wordt vooral gerealiseerd in het kader van werk met werk maken, waardoor de samenhang in de uitvoering in het geding komt.

In het gesprek met de directie is onder andere stilgestaan bij de vraag in hoeverre de gemeente invloed heeft op de doelen van het programma. Met betrekking tot het doel de autobereikbaarheid van de Oostkant van de stad te verbeteren is het duidelijk dat er de nodige activiteiten zijn uitgevoerd, maar de invloed op het doel ligt meer bij provincie en rijkswaterstaat dan bij de gemeente omdat Haarlem pas vanaf de gemeentegrens over de weg gaat. Daar komt nog bij dat het moeilijk en erg kostbaar is om een dergelijke doelstelling meetbaar te maken. Er zijn wel gegevens beschikbaar, maar een compleet beeld is te duur en levert weinig op. Het zou al met al het overwegen waard zijn om onder deze omstandigheden voor een andere formulering van het doel te kiezen.

In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 8 grafisch weergegeven.

Figuur 8: Doelrealisatie programma 8



### Programma 9: Ruimte voor stedelijke ontwikkeling

Uit de verslaglegging over programma 9 blijkt dat het beleid voor stedelijke vernieuwing (domein 9.2) als succesvol kan worden betiteld: de vier activiteiten zijn deels of geheel uitgevoerd en de vier doelen zijn behaald. De resultaten van domein 9.1 zijn minder duidelijk: twee van de vier activiteiten zijn niet uitgevoerd, en of en in hoeverre het doel is bereikt is niet bekend.

In het kader van het pottenkijkersonderzoek is over domein 9.1 (ruimtelijke ontwikkeling) gesproken met de betrokken ambtenaren over het doel om vertraging en onnodige regelzucht bij planontwikkeling te voorkomen. Hierover is ook gesproken met een aantal architecten die in 2007 betrokken zijn geweest bij bouwaanvragen. Uit het gesprek met de ambtenaren blijkt dat het niet helemaal duidelijk is of het beleid heeft geleid tot minder vertraging en regelzucht omdat er als gevolg van het veranderde beleid nu meer bezwaar- en beroepsprocedures plaatsvinden. Een aantal maatregelen heeft een kostenreductie opgeleverd, maar dat was niet het doel van het beleid. Met betrekking tot de bestemmingsplannen wordt gemeld dat er een inhaalslag is ingezet waarover de cte Ontwikkeling in november is geïnformeerd. Uit de gesprekken met de architecten blijkt dat men vooralsnog weinig merkt van de aangekondigde veranderingen. Opgemerkt wordt dat de Welstandscommissie zonder voldoende kaders werkt, maar dat de noodzakelijke veranderingen op dit moment worden voorbereid.

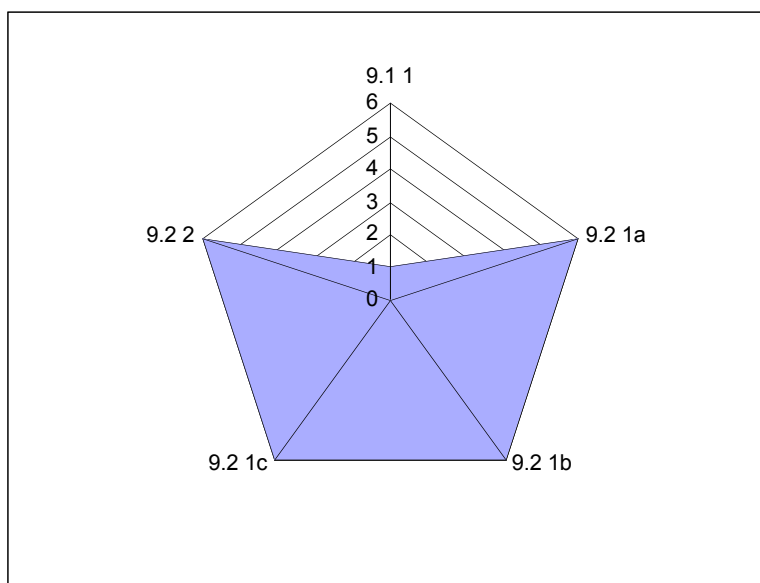
In het gesprek met de directie is vooral ingegaan op de grondexploitaties; aan dit thema is eerder in dit verslag reeds aandacht besteed

Opvallend is verder dat het jaarrekeningproces bij de (voormalige) sector SO moeizaam is verlopen. De interne control was volgens de accountant niet op orde, wat tot het nodige meerwerk door de accountant aanleiding heeft gegeven. Als oorzaak van de problemen noemt de accountant onderbezetting - onder andere door ziekteverzuim - maar ook een gebrek aan kennis. Dit is zorgwekkend: omdat binnen de sector het meeste geld omgaat, zou daar ook de meeste aandacht voor risicoanalyse en -beheersing moeten zijn. Inmiddels zijn maatregelen genomen; er is volgens de accountant een grote slag gemaakt.



In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 9 grafisch weergegeven.

Figuur 9: Doelrealisatie programma 9



### **Programma 10: Duurzaam beheer en onderhoud van de stad.**

Programma 10 is met 10 domeinen het meest uitgebreide programma. Zes van de 15 doelen zijn in meer of mindere mate gehaald; van negen doelen is de stand van zaken niet duidelijk. Van de voorgenomen activiteiten is ongeveer de helft geheel of deels uitgevoerd. Van eveneens ongeveer de helft is het niet duidelijk of ze zijn uitgevoerd.

Opvallend is dat er bij domein 10.1 (basismilieukwaliteit) wordt gemeld dat er veel meer grond is gesaneerd dan aangekondigd. Verder wordt bij 10.4 vrij uitvoerig ingegaan op het doel 'plan van aanpak onderhoudsgeld', maar er wordt niet aangegeven of en in hoeverre dat plan is geïmplementeerd. Of de bijbehorende cruciale activiteiten zijn uitgevoerd wordt niet duidelijk. Soortgelijke onvolledigheid in de verslaglegging doet zich ook bij andere domeinen voor.

In het kader van het pottenkijkersonderzoek is over domein 10.3 (duurzaamheid) gesproken met de betrokken ambtenaren. Uit het gesprek bleek dat 15 van de 25 gemeentelijke projecten in 2007 zijn voorzien van een milieuparagraaf. Niet alle projecten komen langs de afdeling inkoop; als dat wel gebeurt, voegt de afdeling indien nodig een standaard milieuparagraaf toe die eventueel wordt aangevuld door de aanvrager. Het gaat daarbij onder andere om de vraag of de aanbieder een milieucertificering heeft. De informatie die de milieuparagraaf oplevert, wordt gebruikt als gunningcriterium. Met betrekking tot duurzaam inkopen voert Haarlem een reactief beleid: pas bij vervanging van productiemiddelen wordt gekozen voor een duurzaam alternatief. In sommige gevallen wordt het behalen van de gewenste resultaten steeds moeilijker, zoals bij het energiegebruik van de gemeentelijke panden. Verdere verbetering is steeds moeilijker en daardoor duurder. Met betrekking tot het waterbeleid wordt opgemerkt dat een aantal projecten is gerealiseerd en een aantal is vertraagd. Waterberging aanleggen bij nieuwe projecten is niet snel een probleem, maar het graven van 'nieuw' water in bestaande situaties blijkt moeilijker te realiseren.

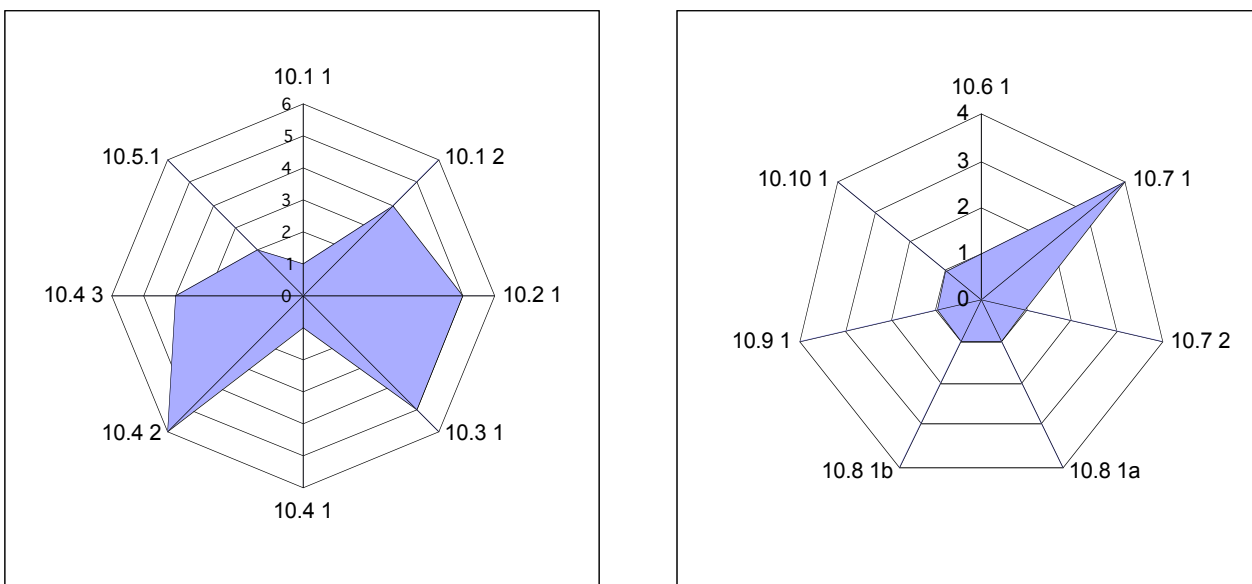
Naast domein 10.3 is ook domein 10.8 (openbare speelgelegenheden) onderwerp van het pottenkijkersonderzoek geweest. Uit het onderzoek bleek dat het voorgenomen beleid in grote lijnen is uitgevoerd. In het geformuleerde doel voor de programmaperiode is sprake van op peil houden van de kwaliteit, maar omdat in 2007 het speelplan nog niet is afgerond, is het te vroeg om dit doel te evalueren. De betrokken ambtenaar meldt dat de uitvoering voorspoedig loopt: sommige projecten zijn opgeleverd, andere in uitvoering of voorbereiding. De eis dat de voorzieningen voldoen aan de behoefte van

de omgeving blijkt in de praktijk vaak niet eenvoudig te realiseren omdat de doelgroep voortdurend verandert en er de nodige tijd verstrijkt tussen het inventariseren van de behoefte en de oplevering van de speelvoorziening. Een ander gesignaleerd probleem is de beperkte mogelijkheden die de uitvoerders van het speelvoorzieningenbeleid hebben om flankerend beleid uit te voeren om het gebruik van de voorzieningen door de doelgroep mogelijk te maken, zoals het realiseren van veilige routes van en naar de speelplaatsen en het tegengaan van het gebruik van de speelvoorzieningen door hangjongeren.

Uit het gesprek met de directie blijkt dat er vanaf 2008 extra geld beschikbaar is voor achterstallig onderhoud. In het regulier onderhoud is inmiddels veel geïnvesteerd waardoor dit nu goed loopt. Naar verwachting is in 2008 de groenvoorziening op normniveau. De aanbestedingsresultaten voor het grootschalig groen zijn tegengevallen. De ervaring leert dat aanbestedingen tegenwoordig niet meer automatisch tot meevallers leiden, en de verwachting is dat dit niet beter zal worden. Daarnaast is gesproken over de afvalinzameling en het schoonhouden van de stad. Deze taken zijn uitbesteed aan Spaarnelanden. Over de resultaten van Spaarnelanden is weinig in de jaarrekening te vinden. De controle op de organisatie blijkt voor een deel bij de Concernstaf te liggen. De organisatie draait goed; er wordt winst gemaakt. Dit resulteert in 2007 in een dividenduitkering aan de gemeente van ongeveer €400.000. Er is met Spaarnelanden een dienstverleningsovereenkomst gesloten, en daarover wordt gerapporteerd. Er is geregeld (eens per kwartaal) overleg om de prestaties te bespreken. Die prestaties zijn goed, wat ook blijkt uit de klanttevredenheidcijfers. Met uitzondering van het zwerfvuil in de buitengebieden en de hondenpoep scoort Spaarnelanden goed.

In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 10 grafisch weergegeven.

Figuur 10a en b: Doelrealisatie programma 10



### Programma 11: Organisatie en financiën

Van de 19 doelen van programma 11 is vast te stellen dat er acht geheel en één deels zijn behaald. In drie gevallen is expliciet aangegeven dat het doel niet is bereikt; in zeven gevallen is de stand van zaken niet duidelijk. Opvallend is dat aan de doelformulering van domein 11.6 (tarieven en lokale belastingen) zoals hij in de begroting stond, in de rekening het woord 'opbrengst' is toegevoegd. Waar de eerste formulering lijkt te duiden op een verhoging van het tarief met 3%, laat de tweede formulering de mogelijkheid open dat het doel bij een gelijkblijvend tarief wordt bereikt als de waarde van de onroerende goederen gemiddeld met minstens 3 procent stijgt. Uit de tekst wordt niet duidelijk wat

wordt bedoeld. Evenmin wordt duidelijk of het doel is gehaald omdat er alleen over de gemiddelde lokale lastendruk wordt gesproken.

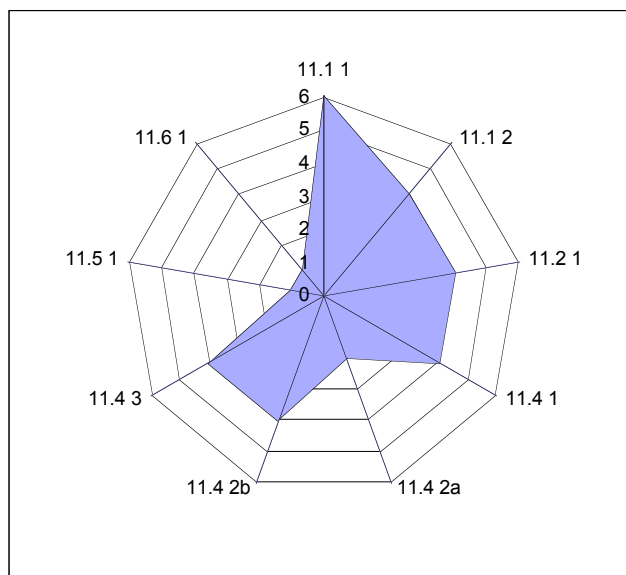
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is over domein 11.2 (juridische kwaliteitszorg) gesproken met een betrokken ambtenaar. Uit dat gesprek bleek dat het voorgenomen beleid grotendeels is uitgevoerd. Ten opzichte van de verslaglegging in de jaarrekening is aan dit thema niets toe te voegen.

Uit het gesprek met de directie blijkt dat de herplaatsing van het personeel in het kader van de reorganisatie zo goed als afgerond is. De (soms tijdelijke) verhuizingen die de reorganisatie nodig maakt, worden bekostigd uit het reorganisatiebudget. Er zijn 11 medewerkers die nog moeten worden herplaatst en 31 die om verschillende redenen (zeer langdurig ziek, gedetacheerd, bijna VUT et cetera) niet aan de herplaatsing hebben meegedaan. Door de centralisatie van het personeelsbeleid is alles nu goed in beeld. Verder wordt er anders omgegaan met wachtgeld: waar dat voorheen uit de loonsom werd betaald, wordt er nu een voorziening getroffen die qua omvang vergeleken kan worden met de ww-premie van het bedrijfsleven. De bedoeling hiervan is dat ontslag van medewerkers niet langer rechtstreeks op het personele budget drukt wat er in het verleden geregeld toe heeft geleid dat medewerkers die boventallig werden of niet functioneerden, toch in dienst bleven. De accountant bevestigt het geschetste beeld dat de nieuwe organisatie begin 2008 van start is kunnen gaan.

Met betrekking tot de inkoop wordt aangegeven dat het lastig is om de gerealiseerde voordelen helder te krijgen, omdat die voordelen soms op andere plaatsen in de organisatie terecht komen. Zo is door de raad besloten het voordeel dat is behaald op de inkoop van de WMO aan het WMO budget toe te voegen.

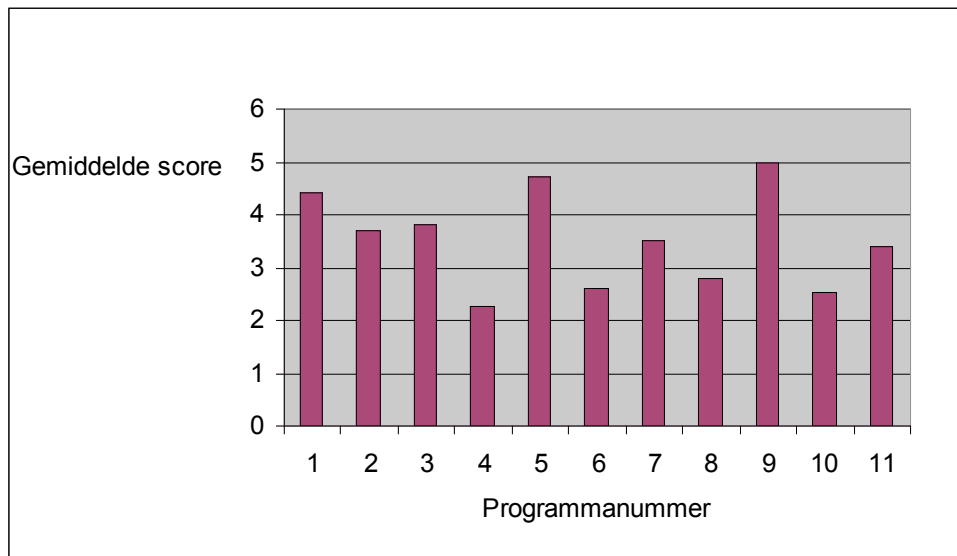
In de onderstaande figuur wordt de doelrealisatie van programma 11 grafisch weergegeven.

Figuur 11: Doelrealisatie programma 11



### 5.2.5: Gemiddelde score programma's 1 tot en met 11

In onderstaande grafiek wordt de gemiddelde score van de verschillende programma's naast elkaar gezet. Het totaal gemiddelde bedraagt 3,52.



Uit de grafiek blijkt dat vooral programma's 9, 5 en 1 het bovengemiddeld goed doen. De grootste achterblijvers zijn 4, 10 en 6. Ook hier geldt de kanttekening dat een lage score vaak wordt veroorzaakt door het ontbreken van voldoende informatie over de mate van doelrealisatie. Het is goed denkbaar dat de werkelijke resultaten over de hele linie beter zijn dan hierboven weergegeven.

De RKC concludeert dat:

- het vaak onduidelijk blijft of en in hoeverre de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd
- er grote verschillen bestaan tussen en binnen programma's voor wat betreft de doelrealisatie
- er in relatief veel gevallen nauwelijks een uitspraak is te doen over de doelrealisatie
- programma's 1, 5 en 9 relatief hoog scoren op het aspect doelrealisatie
- programma's 4, 6 en 10 relatief laag scoren op het aspect doelrealisatie
- alleen programma 5 bij alle doelen informeert over de mate waarin ze al dan niet zijn bereikt.



## 6 Analyse: op weg naar meer grip

### 6.1 Inleiding

Met het jaarverslag 2007 (en de programmabegroting 2008) is door de organisatie een belangrijke stap gezet naar meer transparantie en meer helderheid. Betere informatie geeft meer inzicht en maakt de inhoudelijke discussie mogelijk. De RKC hoopt en vertrouwt er op dat de komende jaren de kwaliteit van de verslaglegging geen belangrijk aandachtspunt meer zal zijn omdat die gewoon op niveau is. De rol van de commissie wordt in dat geval bij het onderzoek naar de jaarrekening beperkter omdat de stukken het politieke debat en de politieke beoordeling direct mogelijk maken. Beleids-effectonderzoek zal de RKC blijven doen, maar dan uitgebreider dan in het kader van de jaarrekening mogelijk is.

In dit hoofdstuk wil de commissie nog aan een aantal thema's aandacht besteden die belangrijk zijn om begrip van de informatie en grip op de gang van zaken te versterken. In hoofdstuk 5 is aangegeven op welke wijze een beeld kan worden gekregen van de beleidsrealisatie. In 6.4 worden nog een aantal belangrijk onderdelen van die werkwijze op een rijtje gezet. Dit hoofdstuk begint echter met een aantal opmerkingen over verdere verbeteringen van de informatievoorziening (6,2) en een de inbedding van de begrotingscyclus in de organisatie (6.3).

### 6.2 Meer begrip door betere structurering van informatie

Informatieoverlast is zeker al een jaar of 30 een belangrijk thema, ook in de organisatieliteratuur. De mogelijkheden om snel veel informatie te produceren zijn sindsdien alleen maar toegenomen. Ordenen, structureren en informatie gelaagd aanbieden is daarom erg belangrijk. Door het werken met doelenbomen is een belangrijke stap gezet naar meer structuur. De RKC ziet echter nog een aantal verbetermogelijkheden.

#### *Geen loslopende activiteiten*

In de begroting van 2007 werd er steeds bij de programma's aandacht besteed aan *overige cruciale activiteiten*. De RKC is daar niet zo'n voorstander van omdat ze vindt dat er geen overige activiteiten moeten zijn, maar dat ze moeten samenhangen met doelen die je wilt bereiken. Bij het nieuwe format in het jaarverslag komt de categorie overige activiteiten niet meer terug, maar onder het kopje "wat is bereikt" zijn nog wel sporen te vinden van dit soort loslopende activiteiten. In bijvoorbeeld domein 3.2 wordt bij een heel concreet doel *in 10.300 gevallen wordt een voorziening op maat toegekend* een hele verhandeling gegeven over wat er allemaal is gedaan zonder dat er ook maar een poging wordt ondernomen om aan te geven in hoeverre dat te maken heeft met het geformuleerde doel. Het is belangrijk dat er vanuit de systematiek van doelenbomen gedisciplineerd relevante informatie wordt verstrekt. De commissie wil hiermee zeer beslist niet pleiten voor een volstrekt rigide invullen van te voren bedachten prestatie-indicatoren noch voor een uitvoering met de oogkleppen op waarbij elke creatieve activiteit gedurende het jaar verboden is. Er kunnen gedurende het jaar onverwachte activiteiten zijn uitgevoerd die de moeite van het vermelden waard zijn, maar het is wel essentieel om bij de verslaglegging steeds een poging te ondernemen om aan te geven wat dat te maken heeft met het beleid dat de Raad voor ogen stond bij de vaststelling van de begroting.

#### *Jaarschijven bij lange termijn afspraken*

De gemeente heeft veel te maken met beleid dat zich uitstrekt over meerdere jaren. Bij afspraken met het Rijk in het kader van het OPH zijn er tussentijds niet veel mogelijkheden om doelen bij te stellen. Dat wil niet zeggen dat aandacht voor zo'n beleidsterrein niet belangrijk is. De raad moet in haar rol van controleur kunnen volgen of afspraken worden gehaald. Belangrijk middel daarvoor is dat er jaarlijkse doelen worden geformuleerd zodat kan worden nagegaan of het beleid op schema ligt. Dat gebeurt nog niet systematisch. Vaak wordt bij de doelstellingen nog volstaan met de doelstelling die aan het eind van de periode moet worden bereikt. Als er geen tussentijdse doelen worden geformuleerd heeft een tussentijdse rapportage weinig zin.

In zekere zin speelt bij grondexploitaties iets vergelijkbaars. Ook daar is sprake van meerjarenafspraken en ook daarbij kan door betere systematisering van de informatie meer mogelijkheden voor tussentijdse controle worden gecreëerd. In 2.4 zijn daar al een paar opmerkingen over gemaakt.

#### *Terughoudendheid en zorgvuldigheid bij gebruik van andere structuur*

In 2007 ging de WMO van start. De WMO zal uiteindelijk met veel beleidsterreinen te maken hebben. De verleiding is dan groot om parallel aan de doelbomenstructuur van de begroting weer een nieuwe structuur te maken voor een deel van de begroting die past in de gekozen filosofie van de WMO. De kadernota WMO is daar eigenlijk al een voorbeeld van. De RKC pleit ervoor om direct aandacht te besteden aan de vraag hoe één en ander op een goede manier kan worden gecombineerd. Misschien moeten programma's of domeinen in de begroting anders worden gedefinieerd om ze beter te laten aansluiten bij de visie in het kader van de WMO. Maar het kan ook andersom: in dat geval wordt de visie in de WMO geformuleerd in termen van de beoogde beleidseffecten in de begroting, en wordt bij allerlei beleidsstukken in het kader van de WMO expliciet gerefereerd aan doelen uit de begroting. Wat naar het oordeel van de commissie in ieder geval moet worden vermeden is het ontstaan van niet sporende structuren.

### **6.3 Meer begrip in de organisatie**

Zoals eerder aangegeven beschouwt de RKC de programmabegroting als het leidende document voor het uit te voeren beleid van de gemeente. Het jaarverslag vormt de tegenhanger van de begroting. Om die stukken meer te laten zijn dan geduldig papier, is betrokkenheid van de organisatie belangrijk. Uit het pottenkijkersonderzoek ontstaat de indruk dat het belang van de programmabegroting inmiddels behoorlijk leeft in de organisatie. De inspanningen van de afdeling Concernfinanciën om tot een betere begroting en verslaglegging te komen, hebben daar zeker een rol in gespeeld. Uit het gesprek met de directie blijkt bovendien dat de doelstellingen en activiteiten sinds de begroting 2008 ook pro-actief worden gevolgd. Er is drie maal per jaar overleg waarin de directie met de managers en controllers de doelen en activiteiten doorloopt zodat wordt voorkomen dat de beleidsvoornemens van de begroting naar de achtergrond verdwijnen. De RKC juicht dit toe. Een belangrijk winstpunt van het centraal stellen van de doelen en prestaties is dat de inhoud van de uitvoering in de aansturing meer centraal komt te staan. Dat draagt bij aan een cultuur waarin niet vergaderen en abstracte processen centraal staan, maar het daadwerkelijke dingen doen en zaken bereiken. De RKC vindt het in dit kader zorgwekkend dat een van de directieleden in het gesprek met de RKC over het jaarverslag concrete vragen over het niet bereiken van bepaalde doelen niet kon beantwoorden. Sterker nog - de stelling van dit directielid was dat het ook niet de bedoeling was om dit soort details te weten. De RKC is een andere mening toegedaan. Niemand hoeft elk detail te weten, maar een jaarverslag is een verslag op hoofdlijnen en van een betrokken directie moet kunnen worden verwacht dat eventuele problemen rond doelrealisering al bekend zijn voordat ze in het jaarverslag worden opgenomen, en zeker ook dat vragen over eventuele problemen kunnen worden beantwoord. Als van de gehele organisatie wordt verwacht dat de doelen en activiteiten van de begroting een vooraanstaande positie innemen bij de uitvoering van het werk, dan mag van de ambtelijke top worden verwacht dat zij op hoofdlijnen op de hoogte is van de prestaties ten aanzien van doelen en activiteiten. Zij is als directie immers de ambtelijk eindverantwoordelijken voor het gevoerde beleid.

### **6.4 Grip op beleidseffecten**

De RKC constateert dat de programmabegroting 2008-2012 aanzienlijk concreter en helderder is dan die van voorgaande jaren. Zoals eerder opgemerkt bepaalt de kwaliteit van de begroting de maximale kwaliteit van de jaarrekening; de verwachtingen ten aanzien van de jaarrekening 2008 zijn dan ook hoog gespannen.

De jaarrekening is een verantwoordingsdocument waarin wordt gerapporteerd of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd, of die uitvoering binnen het budget is gebleven en of de uitvoering heeft

geleid tot het deels of geheel behalen van de doelstellingen. De nieuwe programmabegroting geeft wat dat betreft voldoende aanknopingspunten: de doelen zijn duidelijk gedefinieerd (*wat willen we bereiken?*) net als de activiteiten (*wat gaan we ervoor doen?*). Bovendien zijn de doelen waar mogelijk voorzien van effectindicatoren en de activiteiten van prestatieindicatoren. Verder wordt per programma in een paragraaf *Financiën programma* de baten en lasten van het programma als geheel opgenomen. Deze opzet biedt voldoende handvatten om tot een helder verantwoordingsrapportage te komen. Mede op basis van de bevindingen van ons onderzoek naar het jaarverslag over 2007 doet de RKC voor het jaarverslag over 2008 de volgende suggesties:

- Bewaak de samenhang tussen begroting en rekening: voorkom dat er vastgelegde doelen verdwijnen en nieuwe doelen verschijnen.
- Rapporteer niet alleen de effectindicatoren maar geef per doel ook aan of en in hoeverre het doel is bereikt. Geef een toelichting wanneer een doel niet of slechts deels is bereikt en geef aan of en wanneer het doel wel zal worden behaald. Geef ook een toelichting wanneer meer is bereikt dan afgesproken.
- Rapporteer niet alleen de prestatieindicatoren maar geef ook duidelijk aan of en in hoeverre de aangekondigde activiteiten zijn uitgevoerd. Geef een toelichting wanneer een activiteit niet is uitgevoerd, en geef aan of en wanneer de activiteit alsnog zal worden uitgevoerd. Geef ook een toelichting wanneer meer is uitgevoerd dan afgesproken.
- Geef de mate van doelrealisatie grafisch weer. De door de RKC daarvoor gehanteerde methode in dit verslag moet daarbij worden gezien als een suggestie.

De RKC concludeert dat:

- er nog het een en ander mankeert aan de informatievoorziening van het Jaarverslag;
- doelen en prestaties met ingang van 2008 een centrale plaats in de organisatie innemen, waardoor de inhoud van de uitvoering in de aansturing meer centraal komt te staan;
- de programmabegroting 2008-2012 aanzienlijk concreter en helderder is dan die van voorgaande jaren, wat een betere verslaglegging mogelijk maakt.

De RKC beveelt aan:

- het bestaan van loslopende activiteiten te voorkomen;
- bij lange-termijnafspraken gebruik te maken van jaarschijven;
- terughoudend en zorgvuldig om te gaan met afwijkende rapportagestructuren;
- de samenhang tussen begroting en rekening te bewaken: voorkom dat er vastgelegde doelen verdwijnen en nieuwe doelen verschijnen;
- niet alleen de effectindicatoren te rapporteren maar ook per doel aan te geven of en in hoeverre het doel is bereikt. Geef een toelichting wanneer een doel niet of slechts deels is bereikt en geef aan of en wanneer het doel wel zal worden behaald. Geef ook een toelichting wanneer meer is bereikt dan afgesproken;
- niet alleen de prestatieindicatoren te rapporteren maar ook duidelijk aan te geven of en in hoeverre de aangekondigde activiteiten zijn uitgevoerd. Geef een toelichting wanneer een activiteit niet is uitgevoerd, en geef aan of en wanneer de activiteit alsnog zal worden uitgevoerd. Geef ook een toelichting wanneer meer is uitgevoerd dan afgesproken;
- de mate van doelrealisatie grafisch weer te geven. De door de RKC daarvoor gehanteerde methode in dit verslag moet daarbij worden gezien als een suggestie.





## 7 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar de gemeentelijke stukken over 2007 achter elkaar gezet.

*Mbt rechtmatigheid, getrouwheid en afwijkingen van de begroting:*

De RKC concludeert dat:

- de jaarrekening getrouw en rechtmatig is, maar dat er wel sprake is van een fors afwijkende saldo en dat er daarnaast bij zowel de uitgaven als de inkomsten toch wel redelijk grote verschillen met de begroting zijn te vinden.

De commissie beveelt aan om:

- het besluitvormingsproces rond tussentijds begrotingsherzieningen zorgvuldiger te organiseren.

*Mbt weerstandsvermogen en risico's:*

De RKC concludeert dat:

- inzicht in het weerstandvermogen niet eenvoudig is;
- dat er sprake is van enig herstel van het weerstandvermogen;
- maar dat de algemene reserve nog steeds mager is in vergelijking met de risico's;
- de gemeente voor investeringen erg veel gebruik maakt van geleend geld.

De commissie beveelt aan om

- alle reserves (dus niet de voorzieningen) samen te voegen tot een algemene reserve en daarbinnen een onderscheid te maken tussen risicoreserve, beleidsreserve en algemene reserve in engere zin;
- een nota *risicoanalyse* te maken met een overzicht van allerlei verschillende soorten risico's, en risico's zo te rapporteren dat er snel en efficiënt inzicht kan worden verkregen in de gewenste omvang van de algemene reserve. Volgens het jaarverslag (p. 25) wordt hieraan gewerkt en zullen de eerste resultaten worden gepresenteerd in de kadernota 2008;
- ernaar te streven dat het totale eigen vermogen gelijk is aan de activa met een maatschappelijk nut (op dit moment ongeveer 100 miljoen);
- Een standpunt te formuleren aangaande het gewenste solvabiliteitsniveau.

*Mbt grondbeleid:*

De RKC concludeert dat:

- de reserve grondexploitatie nog steeds mager is;
- in het MPG ook nieuwe inschattingen voor de toekomst worden gegeven, en is van mening dat dat beter op zijn plek is bij kaderstelling en begroting;
- verschillende fysieke projecten (te) nauw getrokken exploitatiegrenzen kennen, waardoor investeringen in het openbaar gebied die direct verband houden met de projecten niet in de grondexploitatie van dat project worden opgenomen;
- uit het MPG niet duidelijk wordt in welke mate de gemeente Haarlem heeft geprofiteerd van de stijgingen op de onroerend goedmarkt voor woningen.

De commissie beveelt aan om:

- de functie en de plaats van het MPG in de planning en begrotingscyclus nog eens duidelijk aan te geven;
- een nadere analyse op te stellen over de waarschijnlijke ontwikkeling van de algemene reserve grondexploitatie met daaraan gekoppeld een inschatting van het realiteitsgehalte van de beoogde onttrekkingen;
- in de nog uit te brengen nota *Optimalisatie en Kostenreductie* aandacht te besteden aan het vraagstuk van investeringen in het openbaar gebied, de definities van exploitatiegrenzen en grondexploitaties;
- in de nog uit te brengen nota *Optimalisatie en Kostenreductie* aandacht aan de wenselijkheid en de effecten van afroomregelingen te schenken.

#### *Mbt bedrijfsvoering:*

De RKC concludeert dat:

- de reorganisatie van de ambtelijke organisatie een grote belasting voor de organisatie is geweest die wellicht ook op sommige punten verlamd heeft gewerkt;
- de intakegesprekken die zijn gevoerd voor de invulling van de nieuwe functies niet zijn aangegrepen om een vliegende start te maken met adequate dossiervorming;
- er de afgelopen jaren (te) star is vastgehouden aan de vacaturestop;
- de accountant in het verslag bij de rekening van 2006 constateerde dat de gemeente de risico's rond verbonden partijen onvoldoende analyseerde en in de gaten hield.

De RKC beveelt aan:

- het reorganisatieproces te evalueren en na te denken over hoe een meer continue veranderings- en verbeteringsproces kan worden georganiseerd dat dit soort grootscheepse reorganisaties overbodig maakt en daarmee minder belastend werkt voor het primaire proces;
- het personeelsbeleid niet primair te richten op het voorkomen van instroom van nieuwe medewerkers, maar vooral op de vraag hoe de organisatie in de krapper wordende arbeidsmarkt een aantrekkelijke werkgever kan zijn;
- het toezicht op verbonden partijen op orde te brengen.

#### *Mbt de doelen van het coalitieakkoord:*

De RKC concludeert dat:

- De bezuinigingsdoelstellingen met uitzondering van die voor de (voormalige) sector B&A zijn te realiseren;
- De doelstelling 'het sociale beleid op gelijkwaardig niveau houden' een zekere dubbelzinnigheid kent.

De RKC beveelt aan om

- in de bestuursrapportages, programmabegrotingen en jaarstukken niet alleen inzicht te bieden in de cijfermatige gegevens over de verschillende bezuinigingsoperaties, maar ook aan te geven wat de beleidsmatige gevolgen er van zijn;
- duidelijk te vermelden in welke mate de bezuinigingen daadwerkelijk leiden tot het achterwege laten van taken dan wel tot het tijdelijk inhuren van personeel. Het verdient aanbeveling om in de jaarstukken ook gegevens op te nemen over de inhuur van tijdelijk personeel alsmede hierbij aan te geven in welke mate het om arbeidscontractanten, om uitzendkrachten dan wel om advisering/interim- of projectmanagement gaat en in welke mate deze personen werk hebben uitgevoerd, dat door bestaand personeel is verricht dan wel tot incidenteel en extra werk moet worden gerekend;
- de indicatoren mbt het in stand houden van het sociale beleid te heroverwegen.

#### *Mbt de beleidsrealisatie*

De RKC concludeert dat:

- het vaak onduidelijk blijft of en in hoeverre de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd;
- er grote verschillen bestaan tussen en binnen programma's voor wat betreft de doelrealisatie;
- er in relatief veel gevallen nauwelijks een uitspraak is te doen over de doelrealisatie;
- programma's 1, 5 en 9 relatief hoog scoren op het aspect doelrealisatie;
- programma's 4, 6 en 10 relatief laag scoren op het aspect doelrealisatie;
- alleen programma 5 bij alle doelen informeert over de mate waarin ze al dan niet zijn bereikt.

#### *Analyserend:*

De RKC concludeert dat:

- er nog het een en ander mankeert aan de informatievoorziening van het Jaarverslag;
- doelen en prestaties met ingang van 2008 een centrale plaats in de organisatie innemen, waardoor de inhoud van de uitvoering in de aansturing meer centraal komt te staan;

- de programmabegroting 2008-2012 aanzienlijk concreter en helderder is dan die van voorgaande jaren, wat een betere verslaglegging mogelijk maakt.

De RKC beveelt aan:

- het bestaan van loslopende activiteiten te voorkomen;
- bij lange-termijnafspraken gebruik te maken van jaarschijven;
- terughoudend en zorgvuldig om te gaan met afwijkende rapportagestructuren;
- de samenhang tussen begroting en rekening te bewaken: voorkom dat er vastgelegde doelen verdwijnen en nieuwe doelen verschijnen;
- niet alleen de effectindicatoren te rapporteren maar ook per doel aan te geven of en in hoeverre het doel is bereikt. Geef een toelichting wanneer een doel niet of slechts deels is bereikt en geef aan of en wanneer het doel wel zal worden behaald. Geef ook een toelichting wanneer meer is bereikt dan afgesproken;
- niet alleen de prestatieindicatoren te rapporteren maar ook duidelijk aan te geven of en in hoeverre de aangekondigde activiteiten zijn uitgevoerd. Geef een toelichting wanneer een activiteit niet is uitgevoerd, en geef aan of en wanneer de activiteit alsnog zal worden uitgevoerd. Geef ook een toelichting wanneer meer is uitgevoerd dan afgesproken;
- de mate van doelrealisatie grafisch weer te geven. De door de RKC daarvoor gehanteerde methode in dit verslag moet daarbij worden gezien als een suggestie.

## **Bijlage: Tabel doelen en activiteiten programma 4**

## Programma 4: Maatschappelijke Ontwikkeling

Domein	Doel	Activiteiten	Activiteiten uitgevoerd?	Doel bereikt?	Score	Opmerkingen
4.1	<b>Onderwijs/welzijn 0-12 jaar en integraal jeugdbeleid</b>					
	1	In 2010 wordt beleid uitgevoerd adhv meerjarige convenanten		nb	1	Niets van terug te vinden in tekst jaarverslag
		Afspraken met partners over convenanten	nb			
		Herijking peuterspeelzaalbeleid	nb			
		Inzet op realisering veilige speelplekken	nb			
		Realisatie multifunctionele accomodaties/brede scholen	nb			
		Aanpak achterstallig onderhoud schoolgebouwen	nb			
		Opzet jongerenwebsite en kenniscentrum Jeugd	nb			
		versterking ouderparticipatie	nb			
4.1	2	In 2009 nemen 753 peuters en kleuters deel aan voor- en vroegschoolse programma's		deels; tussenstand aangegeven	4	Doel aangepast: 327 peuters. Volgens jaarverslag nu 233 'bereikt'.
		Uitvoering VVE-programma	ja			Schakelklas: Pottenkijkers
4.2	<b>Jongeren van 12-24 jaar</b>					
	1	In 2009 worden 227 schoolverlaters herplaatst om startkwalificatie te behalen		nb	1	Alleen regionale cijfers bekend. Pottenkijkers
		Stimuleren projecten terugdringen voortijdig schoolverlaten	nb			
		Versterking leerplichtfunctie	ja			
		Regionalisering leerplicht/RMC	ja			
		Uitbreiding RMC-trajectbegeleiding	nb			
		Stimuleren uitbreiding stageplaatsen bedrijfsleven dmv stagemakelaar	nb			
		Bestuurlijke inzet bijonderwijspartners op verbetering aansluiting VMBO-MBO	nb			
		Bestuurlijke inzet inrichting zorgstructuur in relatie tot regionaal arrangement	nb			

## Programma 4: Maatschappelijke Ontwikkeling

Domein	Doel	Activiteiten	Activiteiten uitgevoerd?	Doel bereikt?	Score	Opmerkingen
4.3	2 In 2009 zijn 4 schakelklassen aanwezig			Deels: 2 gerealiseerd, GSB-convenant herzien	4	
		Financiering opvangklas PO en VO	nb			
		Financiering Kopklas	ja			Pottenkijkersonderzoek
		<b>Educatie Volwassenen</b>				
	1 Aantallen deelnemers Volwassenenonderwijs: PM			nb	1	Geen doel geformuleerd
	2 Aantallen nieuwkomers inburgering: PM			nb	1	Geen doel geformuleerd
	3 Aantallen oudkomers inburgering: PM			nb	1	Geen doel geformuleerd
		Beleid gericht op werklozen en allochtone vrouwen	nb			Wordt niet naar verwezen
4.4						
		<b>Welzijn algemeen</b>				
	1 Sociale kwaliteit stijgt van 6.0 naar 6.2 tussen 2006 en 2009			Nog niet bereikt, stijging stagneert	4	
	2 Uitbouw wijkgerichte aanpak sociaal beleid in samenhang met fysieke pijler			nb	1	
		Vanuit sociale pijler bijdrage leveren aan opstellen integrale wijkuitvoeringsprogramma's	ja			
		Handhaven mogelijkheden om initiatieven uit buurt en wijk te ondersteunen	ja			
		Herijking subsidiebeleid	nb			
		Multifunctioneler gebruik van maatschappelijke voorzieningen in de wijken	nb			
4.5						
		<b>Multiculturele Samenleving en diversiteit</b>				
	1 Bevorderen van Dialoog en Biniding en voorkomen van tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen			nb; 89% positief over samenleven verschillende culturen	1	
		Dialogotafels, wijkfestivals, debatten	ja			

## Programma 4: Maatschappelijke Ontwikkeling

Domein	Doel	Activiteiten	Activiteiten uitgevoerd?	Doel bereikt?	Score	Opmerkingen	
4.6		Subsidiering bestaande Modercentra en Mondiaal Centrum	nb/ja				
		<b>Sport</b>					
	1	Onderhoud en realisatie goede accommodaties		deels, wel onderhoud gemeld	4		
	2	Multifunctioneel en innovatief ruimtegebruik	Op de doelgroep aangepast sportaanbod bepalen	nb	deels, wordt meegenomen bij herinrichting en renovatie	4	
	3	Aanpakken achterstallig onderhoud	Basisinfrastructuur sport voor komende jaren vaststellen inclusief multifunctionele locaties	nb	nb	1	
	4	Toename aantal vitale verenigingen; betaalbaar en participatie van verschillende organisaties	Onderhoudsplan opstellen	ja	nb	1	
			Gebruik Haarlem-pas stimuleren door campagne	nb			
			Convenanten afsluiten met partijen	nb			
			Pilot starten met 5 sportverenigingen	nb			
4.7		<b>Recreatie</b>					
	1	Meer groen in versteende buurten		nb	1		
	2	Bescherming waardevolle groene natuurgebieden aan de rand van de stad, gebruik ervan stimuleren	Uitvoering van werkzaamheden in gemeentelijk onderhoudsprogramma	nb	ja	6	
			Plan opstellen voor verbetering inrichting en toegankelijkheid	nb			
			Manifestatie Dag van het Park herhalen	nb			



**Programma 4: Maatschappelijke Ontwikkeling**

<b>Domein</b>	<b>Doel</b>	<b>Activiteiten</b>	<b>Activiteiten uitgevoerd?</b>	<b>Doel bereikt?</b>	<b>Score</b>	<b>Opmerkingen</b>
				<b>Gemiddelde</b>	<b>2</b>	