

Verslag van de Rekenkamercommissie over het onderzoek naar de Jaarrekening 2001

1. Inleiding

Dit jaar heeft de gemeente Haarlem voor het eerst een gemeentebrede Jaarrekening opgesteld. De Rekenkamercommissie heeft op grond van artikel 3, lid 1 van de Verordening Rekenkamercommissie tot taak de jaarrekening en bijbehorende bescheiden ingevolge artikel 197 van de Gemeentewet te onderzoeken en brengt daarover verslag uit aan de gemeenteraad. Het verslag is tevens ter kennis gebracht van het College van Burgemeester en Wethouders, die hun reactie naar aanleiding van dit verslag aan u zullen voorleggen.

De Rekenkamercommissie heeft besloten om niet met alle afzonderlijke sectoren uitgebreide gesprekken te voeren. Op basis van een selectie van onderwerpen waarover een nadere toelichting wenselijk werd geacht, heeft de Rekenkamercommissie op 24 mei een bezoek gebracht aan de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling en Publieksdienst. Op 31 mei heeft de Rekenkamercommissie gesproken met de sector Stadsbeheer en de Concernstaf. Daarnaast heeft de Facilitaire Dienst schriftelijke vragen beantwoord, en deze op 7 juni mondeling toegelicht.

De gesprekspartners hebben telkens gelegenheid gekregen om kort uiteen te zetten wat zij zagen als hun ‘topprestaties en kopzorgen’ in 2001, waarna één van de accountants van Ernst & Young een nadere toelichting gaf uitgaande van hun controlebevindingen. Vervolgens konden de leden van de Rekenkamercommissie reageren en vragen stellen. Van tevoren heeft de Rekenkamercommissie schriftelijk de onderwerpen die zij in elk geval aan de orde wilde stellen aan de gesprekspartners toegestuurd.

De Rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek vooral aandacht besteed aan die onderwerpen waarbij de financiële problematiek ernstig is en risico's bestaan op voortdurende financiële problemen in de toekomst. In het kader van de dualisering is tevens de informatiewaarde van de Jaarrekening 2001 uitdrukkelijk in het onderzoek betrokken.

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeentelijke Jaarrekening 2001 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurend oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid van de Jaarrekening 2001. De accountants hebben tevens de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven beoordeeld, almede de doelmatigheid van de inrichting van de administratie en beheer. De goedkeurende verklaring heeft hierop echter geen betrekking. Vanaf 2004 zal de verklaring van de accountant conform nieuwe comptabiliteitsvoorschriften wel een oordeel inhouden over de rechtmatigheid.

2. Advies

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad om, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de Jaarrekening 2001 vast te stellen, conform het voorstel van het College. Tevens adviseren wij u er bij het College op aan te dringen de aanbevelingen van de accountant in het rapport inzake de controle van de concernjaarrekening 2001 voortvarend uit te voeren. Ten slotte adviseren wij u om de hierna volgende aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over te nemen en ook bij deze aanbevelingen het College aan te sporen hieraan daadkrachtig gevolg te geven en aan te geven wanneer zij kunnen worden geïmplementeerd.

3. Onderzochte stukken

In het onderzoek naar de Jaarrekening 2001 heeft de Rekenkamercommissie de volgende stukken betrokken:

- Jaarverslag en jaarrekening¹;
- Productenboek;
- Sociaal P&O jaarverslag;
- Meerjarenperspectief Grondexploitaties Grondbedrijf 2001;
- Controlerapport Ernst & Young;
- Reactie College op rapport Ernst & Young;

Op basis van deze stukken en de gevoerde gesprekken is de Rekenkamercommissie gekomen tot de volgende bevindingen en aanbevelingen.

4. Bevindingen en aanbevelingen

4.1 Algemeen

De Rekenkamercommissie heeft met waardering geconstateerd dat met ingang van dit jaar de jaarrekening in een concernbreed document is opgenomen. Dit bevordert het inzicht in de verantwoording van de gemeente Haarlem als geheel, vergeleken met de situatie in voorafgaande jaren toen elke sector een eigen jaarrekening opstelde. Het totstandkomen van de jaarrekening is sneller en gestructureerder verlopen dan vorig jaar. De Handleiding Samenstelling Jaarrekening en het bijbehorende Spoorboekje hebben goede diensten bewezen.

Informatiewaarde jaarstukken

De nieuwe concernbrede opzet van de rekening en het verslag heeft extra inspanningen gevergd. Door de personele capaciteit die hiervoor nodig was kon aan andere aspecten van de jaarstukken minder aandacht besteed worden. Toch signaleert de Rekenkamercommissie met zorg dat de informatiewaarde van de jaarstukken, met name als het gaat om de inhoudelijke en beleidsmatige toelichting, beperkt is. Op basis van het jaarverslag is het voor de lezer niet mogelijk na te gaan welke doelen de gemeente zich in 2001 had gesteld, welke prestaties zij daarvoor heeft verricht en hoeveel geld dat heeft gekost. Hoofd- en bijzaken worden in het jaarverslag niet of nauwelijks onderscheiden, hetgeen de leesbaarheid belemmert. Uit het gesprek met de Concernstaf kwam naar voren dat het ineenschuiven van de jaarstukken tot een concernbrede verantwoording niet gepaard is gegaan met een sterkere coördinatie vanuit het concern. De lichte coördinatiestructuur die de gemeentelijke organisatie in Haarlem kenmerkt, zou verhinderen dat aan de sectoren een informatiemodel wordt opgelegd. De Rekenkamercommissie is van mening dat zonder een dergelijk kader het niet mogelijk zal zijn om tot een goede verslaglegging te komen.

De Rekenkamercommissie sluit zich aan bij de aanbevelingen in het controlerapport van Ernst & Young over het verhogen van de informatiewaarde van de concernverslaggeving (paragraaf 5.1, pp. 17-18). De eerste stap zou moeten zijn dat bij de begroting 2003 heldere doelstellingen geformuleerd worden die voldoen aan de SMART-criteria (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden). Dat hier ook een taak voor de Raad zelf

¹ Voor een uitleg van in dit verslag gebruikte begrippen verwijzen wij naar bijlage J in het jaarverslag (p. 160)

ligt spreekt vanzelf. De Rekenkamercommissie vraagt het College aan te geven welk tijdpad voor implementatie van de aanbevelingen haalbaar geacht wordt. Tijdens de gesprekken over de jaarrekening kreeg de commissie meermaals signalen dat ook voor het komende jaar te weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar zou zijn (vanwege de invoering van een nieuw financieel systeem) om de benodigde verbeteringen door te voeren. De Rekenkamercommissie beveelt aan om het uitwerken van de aanbevelingen in breed verband aan te pakken, waarin plaats moet zijn voor zowel de financiële, beleidsmatige als communicatieve invalshoek.

Overigens heeft het College in zijn reactie op het accountantsrapport niet vermeld of de aanbevelingen worden overgenomen. De Rekenkamercommissie heeft uit de gesprekken over de jaarrekening begrepen dat het College alle aanbevelingen overneemt. De Rekenkamercommissie vraagt het College deze toezegging alsnog schriftelijk vast te leggen en daarbij aan te geven hoe het de aanbevelingen ten uitvoer wil brengen.

Doelgroep jaarverslag

De Rekenkamercommissie betreurt het dat niet duidelijk is geworden of het College zich vooraf de vraag heeft gesteld welke informatie relevant is om in een concernbreed jaarverslag te presenteren, en tot op welk detailniveau.² Ook is onduidelijk op welke doelgroep het College zich richt bij het schrijven van de jaarstukken. Is dit alleen de gemeenteraad, die immers de jaarrekening formeel vaststelt? Of zijn (onderdelen van) de jaarstukken bedoeld voor een bredere doelgroep waaraan het College verantwoording zou willen afleggen over het in 2001 gevoerde beleid? Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie schiet het College in beide gevallen ernstig tekort. Met oog op het gedualiseerde bestel, waarin de Raad meer dan voorheen op een strategisch niveau opereert, moet deze informatieplicht adequaat worden opgepakt. Daarbij is de Rekenkamercommissie ervan overtuigd dat een inzichtelijk en informatief jaarverslag ook richting de inwoners van Haarlem, de eigen ambtelijke organisatie en externe relaties een goede gebruikswaarde zou kunnen hebben. Dat zou tevens de gepleegde inzet om deze stukken samen te stellen aanzienlijk doelmatiger (en inspirerender) maken. Het is misschien een aardig idee om de jaarverslagen te bekijken van gemeenten die de Kordes-trofee kregen voor het beste jaarverslag in de publieke sector.

Sociaal P&O Jaarverslag

Over het Sociaal P&O Jaarverslag is de Rekenkamercommissie tot vergelijkbare conclusies gekomen als ten aanzien van het concernjaarverslag. Allereerst is een blijk van waardering op zijn plaats over het feit dat dit jaar voor het eerst een Sociaal P&O Jaarverslag is gemaakt. Daarmee wordt aangegeven dat ook de interne organisatie en het personeelsbeleid een belangrijke factor vormen in het functioneren van de gemeente Haarlem. De presenteerde informatie is echter voor de lezer niet toereikend om zich een beeld te kunnen vormen over de belangrijkste personele ontwikkelingen in de gemeente Haarlem en de mate waarin voorgenomen plannen op het gebied van personeel en organisatie zijn gerealiseerd.³ De Rekenkamercommissie beveelt aan om, evenals bij het concernjaarverslag, vooraf in kaart te brengen welke informatie het Sociaal P&O jaarverslag zou moeten bevatten en eveneens vooraf te bepalen voor welke doelgroep het verslag geschreven wordt. De Rekenkamercommissie geeft daarbij in overweging om in ieder geval ook het eigen personeel

² Zo bevat het jaarverslag bijvoorbeeld wel een opsomming van de kruispunten met nieuwe verkeerslichten, maar wordt geen aandacht besteed aan de problemen bij de Wet Voorzieningen Gehandicapten en de Stadsbank, en evenmin aan de onder curatelestelling van de sociale dienst.

³ Gegevens ontbreken bijvoorbeeld over ontwikkelingen in formatie en bezetting, en over instroom in de WAO. Overigens zijn in het Sociaal P&O Jaarverslag alle bedragen nog in guldens gepresenteerd.

als doelgroep te hanteren, en het Sociaal P&O Jaarverslag volgend jaar onder alle medewerkers te verspreiden.

Verantwoording 2001?

Op tenminste 59 plekken in het algemene deel van het jaarverslag is informatie opgenomen over activiteiten in 2002. Wellicht ten overvloede wijst de Rekenkamercommissie er op dat dergelijke informatie inzicht kan geven in ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan naar aanleiding van een probleem dat zich in 2001 voordeed, maar dat in een jaarverslag in de eerste plaats verantwoording over 2001 moet worden afgelegd. In het jaarverslag 2001 wordt, kort gezegd, te weinig geschreven over de gang van zaken in 2001 en te veel aangegeven wat men in 2002 alsnog van plan is te gaan doen. Plannen voor beleid horen echter thuis in de begroting.

Jaarverslag

Als relatief goede onderdelen in het jaarverslag beoordeelt de Rekenkamercommissie de paragrafen over milieu (2.12), reiniging en afvalverwijdering (2.13), natuur en landschap (2.14), en onder cultuur en kunstzaken (2.17) de onderdelen Stadsbibliotheek en Frans Halsmuseum, omdat daar concrete prestaties worden genoemd en vergelijkingen worden gemaakt met vorige jaren. Paragrafen in het jaarverslag die in negatieve zin opvielen waren die over volkshuisvesting (2.8), economische en sociale zaken (2.11) en verkeer en vervoer (2.16), omdat daar slechts in algemeenheden over de activiteiten in 2001 wordt gesproken, of geen onderscheid wordt gemaakt in hoofd- en bijzaken.

Productenboek

Het productenboek, dat als apart stuk bij de jaarrekening is gevoegd, kenmerkt zich door een uniforme opzet, waarbij op de linkerbladzijde de kengetallen en prestatiegegevens met bijbehorende toelichting worden gepresenteerd en op de rechterbladzijde de financiële cijfers ten aanzien van de uitgaven en inkomsten. Bij zo'n grote hoeveelheid aan gegevens is een dergelijke uniforme opzet onontbeerlijk. De Rekenkamercommissie constateert echter met verbazing dat bij een kwart van de producten toelichtingen ontbreken, waardoor de betekenis van de gepresenteerde gegevens niet te achterhalen valt. Vooral bij producten binnen de beleidsvelden natuur en landschap, volksgezondheid en onderwijs komt dit voor. Bij een derde van de producten wordt slechts gedeeltelijk een toelichting gegeven, waarbij meestal de toelichting op de financiële gegevens ontbreekt. Dit is vaak het geval binnen de beleidsvelden volksgezondheid en cultuur en kunstzaken. Daarnaast gaan de wel aanwezige toelichtingen niet altijd over de gepresenteerde gegevens en ontbreekt vaak een relatie met de beleidsdoelstellingen. Bij diverse producten zijn geen kerngegevens, prestaties of kengetallen vermeld.⁴ De Rekenkamercommissie adviseert het College om een dialoog aan te gaan met, onder meer, de commissie CMC over een nauwkeuriger definiëring van producten, kengetallen en prestaties en bijbehorende toelichtingen.

Versnelling aanlevering gegevens

De Rekenkamercommissie heeft moeten constateren dat de versnelling in het totstandkomen van de jaarstukken op sommige punten heeft geleid tot gegevensverlies, wegens tijdgebrek en omdat op dit vroege moment nog niet alle cijfers over 2001 beschikbaar zijn. In die gevallen is in de jaarrekening volstaan met het opnemen van de begrotingsstand 2001 als rekeningstand 2001. Een voorbeeld is bijlage G bij de jaarrekening (p. 151) over de verleende subsidies. Een groot deel van de rekeningstanden in dit overzicht zijn feitelijk

⁴ Dit geldt onder andere voor het product Openbaar Vervoer (p. 232 productenboek).

begrotingsstanden. Deze gegevens kunnen niet als verantwoordingsinformatie bestempeld worden en voegen derhalve niets toe. Het is kwalijk dat een toelichting waarin dit probleem wordt uiteengezet ontbreekt. De Rekenkamercommissie dringt aan op een verbetering in deze situatie. Zou in de prestatiecontracten met de gesubsidieerde instellingen als eis kunnen worden opgenomen dat zij, zodra zij zien aankomen dat financiële afwijkingen ontstaan, dit moeten melden aan de gemeente?

Rechtmatigheid

Zoals in de inleiding al werd aangegeven geeft de goedkeurende accountantsverklaring tot 2004 geen rechtmatigheidszekerheid. Gezien het korte tijdsbestek waarin de Rekenkamercommissie het onderzoek naar de jaarrekening moet uitvoeren, kan zij de Raad in feite over de rechtmatigheid maar in beperkte mate inlichten. De Rekenkamercommissie beveelt daarom aan dat het College zich inspant om de rechtmatigheidscontrole al eerder dan in 2004 aan de accountant op te dragen.

4.2 Concernbreed

Inkoop

Uit de jaarrekening komt naar voren dat de inkoopstaakstelling in 2001 niet gehaald is (p. 81). De Rekenkamercommissie vindt dit niet acceptabel en voorziet, op basis van de gesprekken die over de jaarrekening zijn gevoerd, dat het risico groot is dat volgend jaar wederom zal blijken dat de taakstelling niet gerealiseerd is. De vraag is wat er moet gebeuren om de voorgenomen besparingen op de inkoop van de gemeente Haarlem te kunnen realiseren. De organisatie van de inkoop is versnipperd over de gemeenteonderdelen, hetgeen efficiëntie in de weg kan staan. Zo deed de gemeente Haarlem in 2001 zaken met maar liefst 4.200 leveranciers - variërend van adviesbureaus tot bakstenenleveranciers. Dat kan betekenen dat er een grotere regie op concernniveau moet komen. Het inkoopproces is ook niet altijd helder vormgegeven. Voor een doelmatige inkoop moet een onderscheid gemaakt worden in inhoudelijke en technische betrokkenheid enerzijds en onderhandelings- en financiële verantwoordelijkheid anderzijds. Pas als het product gespecificeerd is, kan over de prijs onderhandeld gaan worden. Het overlaten van het onderhandelen en contracten afsluiten aan anderen dan de inhoudelijk en technisch betrokken ambtenaren kan voorkomen dat te veel wordt gekeken naar 'het neusje van de zalm' (maximum) in plaats van naar datgene wat goed genoeg is (optimum). De Rekenkamercommissie vraagt het College te onderzoeken hoe de inkoop procesmatig en organisatorisch vormgegeven moet worden om tot een optimaal resultaat te komen en de taakstelling alsnog kan worden ingevuld.

Suppletoire begroting

De Rekenkamercommissie wil er op wijzen dat in de begrotings- en verantwoordingscyclus het College na het vaststellen van de suppletoire begroting in december geen mogelijkheid meer heeft om inhoudelijke wijzigingen door te voeren. Tot nog toe is de gangbare praktijk in Haarlem dat na december nog wel beleidsmatige wijzigingen plaatsvinden, waarmee Raad feitelijk buitenspel wordt gezet. Bij de jaarrekening krijgt de Raad alsnog kredieten pro forma ter goedkeuring voorgelegd. In een duaal begrotingssysteem is voortzetting van deze praktijk ongewenst en het College wordt gevraagd ervoor te zorgen dat dit in 2001 voor het laatst is gebeurd. Wij adviseren het College de interne gemeentelijke verrekeningen eenmaal per kwartaal te laten gebeuren.

Met het oog op bovenstaande stelt de Rekenkamercommissie ook voor om in de begrotings- en verantwoordingscyclus weer een derde-kwartaalrapportage in te voeren. De beslissingen

die in de suppletoire begroting worden genomen kunnen door de beschikbaarheid van een derde-kwartaalrapportage beter onderbouwd worden dan momenteel mogelijk is. Om de administratieve druk binnen de gemeente niet te verhogen zou volstaan kunnen worden met een beperkte rapportage die voldoende relevant is om tijdig inzicht te geven in de realisatie van de doelstellingen.

De Rekenkamercommissie adviseert dat bij elke kwartaalrapportage, indien nodig, een suppletoire begroting wordt opgesteld. Een aanzienlijke versnelling in de behandeling door de Raad is gewenst. Tot slot adviseert de commissie dat een eventueel voordelig saldo bij de suppletoire begroting van de derde-kwartaalrapportage niet dan al (december) een bestemming moet krijgen, maar dat hiermee gewacht moet worden tot januari van het volgende jaar. De gelden zullen immers niet of nauwelijks al in december kunnen worden uitgegeven.

Achteraf goedkeuren kredieten

Ook in 2001 hebben zich weer situaties voorgedaan waarbij de Raad achteraf werd gevraagd om kredieten goed te keuren. Feitelijk is het achteraf goedkeuren van al uitgegeven gelden een aantasting van het budgetrecht van de Raad. Als er sprake is van overmacht door omstandigheden van buitenaf waarbij snel gehandeld moet worden, zoals bijvoorbeeld na brand, kan uiteraard niet gewacht worden op een raadsbesluit om krediet beschikbaar te stellen. De Rekenkamercommissie vindt het echter wel wenselijk dat het achteraf aanvragen van kredieten zo min mogelijk voorkomt en stelt het College voor de begroting voor 2003 zo in te richten dat bovenbeschreven onvoorziene en niet uitstelbare investeringen op reguliere wijze gedaan kunnen worden.

Representatiekosten College

Tot slot heeft de Rekenkamercommissie tot op het moment van het schrijven van dit verslag helaas nog niet het gevraagde overzicht gekregen van de overschrijding van de representatiekosten van het College in 2001.

4.3 Sector Maatschappelijke Ontwikkeling

De Rekenkamercommissie heeft in het onderzoek naar de jaarrekening 2001 twee sectoren nader onder de loep genomen. Een daarvan is de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Uit het gesprek bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling kwamen naast sectorspecifieke onderwerpen ook enkele algemene punten aan de orde. Deze zijn in paragraaf 4.1 en 4.2 bij de algemene en concernbrede zaken verwerkt. Hieronder volgen de sectorspecifieke bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Resultaat

De opmerking van de accountant tijdens het gesprek met de sector Maatschappelijke Ontwikkeling dat binnen de sector een goede begrotingssystematiek is toegepast, gezien de geringe afwijking van het resultaat ten opzichte van de begroting, neemt de Rekenkamercommissie graag op in haar verslag. Een positieve opmerking is ook op zijn plaats over het de aanscherping van het debiteurenbeheer binnen de sector in 2001, waardoor € 126.000 is binnengehaald. In dit verband vraagt de Rekenkamercommissie het College om na te gaan hoe gemeentebreed wordt omgegaan met debiteurenbeheer en aan te geven of op dit gebied bij andere organisatieonderdelen nog verbetering gerealiseerd kan worden.

Onderhoud schoolgebouwen

Over de opgelopen achterstand in 2001 bij het maken van een meerjarenonderhoudsplanning voor de schoolgebouwen spreekt de Rekenkamercommissie haar verontrusting uit. Op korte termijn is het noodzakelijk dat een gedegen onderbouwing van de onderhoudsplanning gereed komt, zodat inzicht kan worden verkregen in de financiën die voor het achterstallig onderhoud benodigd zijn. Het feit dat de Raad alleen al voor de komende drie jaar ruim € 3 miljoen beschikbaar moest stellen voor het meest urgente onderhoud ter voorkoming dat scholen dichtmoeten, geeft zorgen over de hoogte van het bedrag dat daarnaast nodig zal blijken te zijn voor het (achterstallige) reguliere onderhoud. De Rekenkamercommissie is geïnformeerd dat de gevraagde onderbouwing in juni 2002 gereed zal zijn.

Het achterstallig onderhoud van de schoolgebouwen is in de jaarrekening alleen als risico opgenomen. De Rekenkamercommissie wil het College er daarom op wijzen dat ook nu al voldoende informatie beschikbaar is om bij de begroting 2003 een onderhoudsvoorziening te kunnen creëren. De Rekenkamercommissie heeft begrepen dat het niet nodig is de hele voorziening in een keer te vullen. Op basis van het onderhoudsplan zal telkens als het nodig is een onttrekking plaatsvinden.

Subsidiebeheer

In het subsidiebeheer met betrekking tot de culturele en onderwijsinstellingen zal de sector Maatschappelijke Ontwikkeling beter gebruik moeten maken van prestatiecontracten, die met de welzijnsinstellingen al wel veelvuldig worden afgesproken. De Rekenkamercommissie vraagt het College toe te zien op een bredere toepassing van het instrument prestatiecontracten tussen de gemeente en gesubsidieerde instellingen.

NOVA-College

De Rekenkamercommissie spreekt haar zorg uit over de vordering van de gemeente Haarlem inzake het NOVA-College. Gezien de hoogte van het bedrag en de juridische complicaties wil de commissie er bij het College op aandringen maximale juridische en procedurele zorgvuldigheid in acht te nemen.

4.4 Publieksdienst

De tweede sector waar de Rekenkamercommissie op gesprek is geweest is de Publieksdienst. Ook hier geldt dat de besproken onderwerpen met een algemeen karakter in paragraaf 4.1 en 4.2 zijn opgenomen en in het navolgende de specifieke bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de Publieksdienst zijn verwoord.

Resultaat

De financiële toestand van de sector, en met name van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoordeelt de Rekenkamercommissie als zorgelijk. Niettemin wil de commissie haar waardering uitspreken voor de vorderingen die binnen de sector in 2001 gemaakt zijn om hierin verbetering aan te brengen.

Als belangrijk probleem signaleert de Rekenkamercommissie de koppeling van de gelden voor de 'agenda voor de toekomst' aan de mogelijke boetes door het Ministerie van SZW voor het niet correct uitvoeren van de Algemene Bijstandswet in de gemeente Haarlem. Het risico van terugvordering van de gelden voor de 'agenda voor de toekomst' wordt becijferd op circa 4,5 miljoen euro.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In 2001 zijn voorbereidingen getroffen door de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een nieuw uitkeringensysteem aan te schaffen, ter vervanging van het oude systeem dat vaak met storingen te kampen heeft. Een groot manco in het oude systeem is dat de data van heronderzoeken niet juist worden geregistreerd. Het nieuwe systeem zou dat probleem moeten ondervangen, maar inmiddels blijken de oude foute data meegeconverteerd te zijn en data van nieuwe heronderzoeken eveneens fout te berekenen. Een verbeterde module die dit softwareprobleem moet oplossen kan door de fabrikant niet voor 2003 geleverd worden. Momenteel worden de data voor heronderzoeken handmatig bijgehouden in een spreadsheet. De Rekenkamercommissie beoordeelt dit als een risicovolle situatie, juist omdat de foute heronderzoeksdata een belangrijke rol hebben gespeeld in het opleggen van de boetes door het Ministerie van SZW. De sector heeft aangegeven ook over 2002 een boete te verwachten. Om te voorkomen dat dergelijke fouten in de toekomst weer voorkomen vraagt de Rekenkamercommissie het College te onderzoeken of de sector danwel de softwarefabrikant hier debet aan is en op grond hiervan noodzakelijke acties te ondernemen en aan de Raad te rapporteren.

De Rekenkamercommissie vindt de situatie bij de Sociale Dienst dermate zorgelijk dat zij nader onderzoek naar de voortgang van het 'verbetertraject SoZaWe' noodzakelijk acht. Aangezien het College zelf van plan is een second opinion onderzoek uit te laten voeren, ziet de Rekenkamercommissie af van een eigen onderzoek. Wel zal zij de situatie rond het verbetertraject nauwlettend blijven volgen.

WVG

Uit de jaarrekening komt een fikse tegenvaller in de uitgaven voor de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) aan de orde (negatief resultaat € 187.000), die zelfs heeft geleid tot uitputting van de bestemmingsreserve (onttrekking € 1 miljoen, saldo nihil, p. 80; p. 15 accountantsrapport). De Rekenkamercommissie wijst er allereerst op dat noch uit de toelichting in de jaarrekening, noch uit het jaarverslag, noch uit het productenboek duidelijk wordt waarom deze tegenvaller zich heeft voorgedaan en dit niet eerder werd voorzien. Deze bevinding onderstreept de gemaakte opmerkingen in paragraaf 4.1 over de algemene informatiewaarde van de jaarstukken.

Uit het gesprek bij de Publieksdienst kwam naar voren dat de tegenvaller bij de WVG voor het management onverwacht is geweest. Door personeelwisselingen zou het management niet tijdig zijn geïnformeerd over de afwijkende ontwikkelingen in de uitgaven ten opzichte van de begroting. Een nadere analyse van de problematiek wordt momenteel gemaakt en zal besproken worden in de commissie OWSR. De Rekenkamercommissie zal dit met belangstelling volgen.

Stadsbank

In 2001 is de Stadsbank volledig ingeteerd op de bedrijfsreserve om het nadelige resultaat te kunnen dekken (onttrekking bedrijfsreserve € 182.000, saldo nihil, zie bijlage E, p. 136 jaarrekening). Dit houdt in dat de Stadsbank niet solvabel meer is. Het verbaast de Rekenkamercommissie dat aan deze situatie merkwaardigerwijs geen aandacht wordt geschonken in het jaarverslag. De achterliggende oorzaken en risico's voor de toekomst zijn derhalve onduidelijk. Ook uit de toelichtingen bij de diverse producten in het productenboek die aan de Stadsbank gerelateerd zijn, komt dit onvoldoende naar voren. Van het College wordt verwacht dat het in de eerste vergadering na het zomerreces de Raad alsnog informeert

over de financiële positie van de Stadsbank in 2001, de oorzaken die hebben geleid tot de insolventie en gevolgen voor de toekomst.

Parkeerbonds

Ten aanzien van het Parkeerbonds wil de Rekenkamercommissie benadrukken dat zij zich aansluit bij de aanbevelingen van Ernst & Young. Daarnaast vraagt de commissie zich af of de huidige verdeling van verantwoordelijkheden voor parkeerbonden tussen de sector Stadsbeheer (afdeling Verkeer en Vervoer), die verantwoordelijk is voor het beleid, en de Publieksdienst (afdeling Parkeerbonden), die verantwoordelijk is voor de uitvoering en het beheer, niet leidt tot een ondoorzichtig beleidsveld, dat mede oorzaak is voor onduidelijkheden rond het Parkeerbonds. Het College wordt gevraagd om de organisatie van dit beleidsveld nader te bestuderen en zijn bevindingen aan de Raad kenbaar te maken.

Tot slot: in het productenboek worden op de rechterbladzijde bij de producten van de Publieksdienst in veel gevallen staatjes gepresenteerd die voor verwarring zorgen omdat de negatieve bedragen de ene keer de uitgaven aangeven, en de andere keer de inkomsten. Het bevreemdt de Rekenkamercommissie dat deze fout zelfs in de definitieve versie van het productenboek niet hersteld is.

4.5 Sector Stadsbeheer

De Rekenkamercommissie complimenteert de sector Stadsbeheer met het sectorbreed ingevoerde systeem van tijdschrijven. Dat maakt een nauwkeurige toerekening aan producten mogelijk in de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Achterstallig onderhoud

Met de sector Stadsbeheer heeft de Rekenkamercommissie hoofdzakelijk gesproken over het probleem van het achterstallig onderhoud van infrastructuur en openbare ruimte en de financiële middelen die nodig zijn om de onderhoudsachterstanden in te lopen. De totale achterstand wordt geraamd op een bedrag van € 67 miljoen, maar moet op onderdelen nog nader gespecificeerd worden. Nadrukkelijk heeft de sector in het gesprek aangegeven dat in het reguliere onderhoud geen sprake is van (oplopende) achterstanden. Gezien de omvangrijke problemen en urgentie om hier iets aan te doen, vindt de Rekenkamercommissie het moeilijk te verteren dat de toegezegde inhaalslag in 2001 niet is gemaakt, ondanks het beschikbaar komen van extra middelen voor het achterstallig onderhoud. Het bevreemdt de Rekenkamercommissie dat tegelijkertijd gemeld wordt dat 26 procent van de geplande investeringen niet gerealiseerd is. De vraag is of de sector in staat is om extra, door de Raad beschikbaar gesteld onderhoudsgeld daadwerkelijk te besteden. De Rekenkamercommissie adviseert om nieuwe grote onderhoudsbudgetten alleen aan de sector te verstrekken op voorwaarde dat daar een sterke regiefunctie aan verbonden wordt ter waarborging van een snelle en doelmatige besteding van het geld. Tevens beveelt de commissie het College aan om in kaart te brengen welke problemen een rol spelen in het structureel niet realiseren van de geplande investeringen, en welke oplossingen verder mogelijk zijn.

Verbazingswekkend is het ontbreken van enige informatie in het jaarverslag over de onderhoudsachterstanden. Met name in de paragraaf Civiel en Haven, waar het grootste deel van de problematiek geconcentreerd is, zou men verwachten te lezen welke prestaties in 2001 geleverd zijn en met welk resultaat. In de risicoparagraaf van de jaarrekening komt het achterstallig onderhoud – terecht – wel aan de orde. De Rekenkamercommissie verwijst in dit verband naar de algemene aanbevelingen over de informatiewaarde van het jaarverslag.

4.6 Facilitaire Dienst

De Rekenkamercommissie is de Facilitaire Dienst erkentelijk voor de grondige en tijdige beantwoording van haar schriftelijke vragen over de jaarstukken.

Tijdig rapporteren

De Rekenkamercommissie heeft de indruk dat het tussentijds zicht van de Facilitaire Dienst op de inkomsten en uitgaven op onderdelen hapert. Dat heeft tot gevolg dat overschrijdingen pas bij de rekening worden gemeld, terwijl ze al bij suppletoire begroting bekend hadden kunnen zijn. Voorbeelden zijn de hogere kosten van de catering op de Westergracht en de hogere kosten van de afdeling Bouwkunde, Monumentenzorg en Archeologie. De Rekenkamercommissie vraagt het College aan te geven hoe dit tussentijds inzicht van de Facilitaire Dienst vergroot zou kunnen worden. De bevinding sluit tevens aan bij algemene aanbeveling om opnieuw een derde-kwartaalrapportage in te voeren en de interne verrekeningen te versnellen.

Mobiele telefonie

In 2001 waren anderhalf keer zoveel mobiele telefoons in gebruik (550) dan begroot (360). De Facilitaire Dienst heeft op verzoek van de Rekenkamercommissie een overzicht samengesteld van het aantal mobiele telefoons per sector. Daaruit blijkt dat de stijging zich voornamelijk heeft voorgedaan bij de sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling(+ 67%), Publieksdienst (+ 39%) en Stadsbeheer (+ 38%).

De Rekenkamercommissie is overtuigd van de voordelen van het verstrekken van mobiele telefoons van gemeentewege aan bepaalde categorieën 'mobiele' medewerkers. Dat daarvoor geen gemeentelijke regels bestaan acht zij echter onverstandig en risicovol. Ook de lichte beperking van privé-gebruik van mobiele telefoons die vorig jaar is ingevoerd is in de ogen van de Rekenkamercommissie onvoldoende. Het risico op verdere stijging van de telefoniekosten en nieuwe overschrijdingen op dit product is reëel. Het College wordt aanbevolen op korte termijn een regeling mobiele telefonie te maken, die het verstrekken en het gebruik van mobiele telefoons tot een inzichtelijk, beheersbaar en controleerbaar proces maakt. Daarnaast vraagt de Rekenkamercommissie het College alsnog aan te geven waarom er in 2001 zoveel meer mobiele telefoons zijn verstrekt dan begroot.

5. Tot slot

De Rekenkamercommissie brengt met dit verslag over het onderzoek naar de jaarstukken haar eerste rapportage in de 'gedualiseerde verhoudingen' uit. Zij is zich bewust van de vele inspanningen die het College en de ambtenaren van de gemeente Haarlem verrichten om de jaarstukken samen te stellen. De commissie wil met dit kritische verslag een opbouwende bijdrage te leveren aan het doel: een open en efficiënte gemeentelijke overheid.

De Rekenkamercommissie,

E.W. van Dam,
secretaris

S. Kaatee,
voorzitter

Bijlage 1: Overzicht van aanbevelingen Rekenkamercommissie

Samengevat doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan het College:

Algemeen

1. Schriftelijk vastleggen dat de aanbevelingen van Ernst & Young worden overgenomen;
2. Voor alle aanbevelingen aangeven hoe zij ten uitvoer zullen worden gebracht;
3. Tijdspad vaststellen voor implementatie van de aanbevelingen over het verhogen van de informatiewaarde van de concernverslaggeving;
4. Voor begroting 2003 doelstellingen formuleren volgens SMART-criteria;
5. Uitwerken van aanbevelingen over informatiewaarde in breed verband aanpakken, vanuit zowel een financiële, beleidsmatige als communicatieve invalshoek.
6. Voor zowel concernjaarverslag als Sociaal P&O Jaarverslag vooraf bepalen welke informatie op welk detailniveau de verslagen moeten bevatten en voor welke doelgroep het verslag geschreven wordt;
7. Bij het Sociaal P&O Jaarverslag ieder geval ook het eigen personeel als doelgroep hanteren, en dit verslag volgend jaar onder alle medewerkers verspreiden;
8. Een dialoog aangaan met de commissie CMC over een nauwkeuriger definiëring van producten, kengetallen en prestaties en bijbehorende toelichtingen;
9. Verbetering aanbrengen in de situatie dat begrotingsstanden worden gepresenteerd als rekeningstanden, onder andere in het subsidieoverzicht in bijlage G van de jaarrekening;
10. Rechtmatigheidscontrole zo mogelijk al eerder dan in 2004 aan de accountant opdragen;

Concernbreed

11. Onderzoeken hoe de inkoop procesmatig en organisatorisch vormgegeven moet worden om tot een optimaal resultaat te komen, en zorgvuldig in kaart brengen op welke terreinen inkoopbesparingen haalbaar zijn;
12. Bewaken dat na het vaststellen van de suppletoire begroting in december geen inhoudelijke wijzigingen meer doorgevoerd worden;
13. In de begrotings- en verantwoordingscyclus weer een derde-kwartaalrapportage invoeren;
14. Interne verrekeningen eenmaal per kwartaal uitvoeren;
15. Elke kwartaalrapportage, indien nodig, te laten volgen door een suppletoire begroting;
16. Eventueel voordelig saldo bij de suppletoire begroting niet in december een bestemming geven, maar in januari het volgende jaar;
17. De begroting voor 2003 zo inrichten dat onvoorziene en niet uitstelbare investeringen op reguliere wijze gedaan kunnen worden;

Sector Maatschappelijke Ontwikkeling

18. Onderzoeken hoe gemeentebreed wordt omgegaan met debiteurenbeheer en aangeven of voor de andere organisatieonderdelen op dit gebied nog verbetering gerealiseerd kan worden;
19. Bewaken tijdig beschikbaar komen van de meerjarenonderhoudsplanning voor het onderwijs, zodat bij de begroting 2003 een onderhoudsvoorziening gecreëerd kan worden;
20. Toezien op een bredere toepassing van het instrument prestatiecontracten tussen de gemeente en gesubsidieerde instellingen;
21. Ten aanzien van de vordering van de gemeente Haarlem inzake het NOVA-College maximale juridische en procedurele zorgvuldigheid in acht nemen.

Publieksdienst

22. Onderzoeken of de sector danwel de softwarefabrikant debet is aan problemen met de registratie van heronderzoeken, en hierover rapporteren aan de Raad;
23. WVG-problematiek nader analyseren en zo spoedig mogelijk bespreken in commissie OWSR;
24. In de eerste vergadering na het zomerreces de Raad alsnog informeren over de financiële positie van de Stadsbank in 2001, de oorzaken die hebben geleid tot de insolventie en gevolgen voor de toekomst;
25. De organisatie van het beleidsveld Parkeerzaken nader bestuderen en bevindingen aan de Raad kenbaar maken;

Sector Stadsbeheer

26. Nieuwe grote onderhoudsbudgetten alleen aan de sector Stadsbeheer beschikbaar stellen op voorwaarde dat daar een sterke regiefunctie aan verbonden wordt ter waarborging van een snelle en doelmatige besteding van het geld.
27. In kaart brengen welke problemen een rol spelen in het structureel niet realiseren van de geplande investeringen en welke oplossingen verder mogelijk zijn;

Facilitaire Dienst

28. Aangeven hoe het tussentijds inzicht van de Facilitaire Dienst in de uitgaven en inkomsten vergroot zou kunnen worden, zodat tegenvallers niet pas bij de rekening bekend worden;
29. Op korte termijn een regeling mobiele telefonie te maken;
30. Alsnog aangeven waarom er in 2001 zoveel meer mobiele telefoons zijn verstrekt dan begroot.

Zes maanden na vaststelling van de jaarrekening zal de Rekenkamercommissie nagaan of en hoe aan de aanbevelingen navolging gegeven is.