

Verslag van de Rekenkamercommissie over het onderzoek naar de Jaarrekening 2002

1. Inleiding

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. Dit verslag is tevens ter kennis gebracht van het College van Burgemeester en Wethouders, dat zijn reactie aan u zal voorleggen.

De Rekenkamercommissie heeft, evenals vorig jaar, met enkele sectoren een uitgebreid gesprek gevoerd over de jaarrekening. Dit jaar waren dat de sectoren Stedelijke Ontwikkeling (op 6 augustus) en de Publieksdienst (13 augustus). Tevens is op 13 augustus korter gesproken met de sector Stadsbeheer over achterstallig onderhoud en met het Concern over gemeentebrede onderwerpen. Vooraf heeft de commissie schriftelijke vragen gestuurd aan deze sectoren en de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (Cultuur). De antwoorden op deze vragen zijn meegenomen in het onderzoek.

De gesprekspartners hebben telkens gelegenheid gekregen om kort uiteen te zetten wat zij zagen als hun 'topprestaties en kopzorgen' in 2002, 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.

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. Ook heeft opnieuw de informatiewaarde van de Jaarrekening 2002 veel aandacht gekregen.

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeentelijke Jaarrekening 2002 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurend oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid van de Jaarrekening 2002. De accountant heeft 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.

2. Advies

De Rekenkamercommissie adviseert de Raad om, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de Jaarrekening 2002 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 2002 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 te vragen deze uit te voeren en aan te geven wanneer zij kunnen worden geïmplementeerd.

3. Onderzochte stukken

In het onderzoek naar de Jaarrekening 2002 heeft de Rekenkamercommissie de volgende stukken betrokken:

- Jaarverslag en jaarrekening¹;
- Productenboek;
- Sociaal P&O jaarverslag;
- Meerjarenperspectief Grondexploitaties Grondbedrijf 2002;
- Verslag van bevindingen Ernst & Young inzake de controle van de jaarrekening 2002;
- Reactie College op verslag Ernst & Young²;
- Schriftelijke antwoorden sectoren op vragen Rekenkamercommissie.

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 jaarrekening over 2002 is later dan vorig jaar gereed gekomen. Voor de Rekenkamercommissie betekende dit dat zij tijdens het zomerreces met het onderzoek moest starten. Hoewel de commissie begrip heeft voor de reden van uitstel, namelijk een moeizamer dan verwachte invoering van het nieuwe financieel systeem binnen de gemeente, wil zij het College vragen volgend jaar weer tijdig de rekening op te leveren. Veranderingen in de regelgeving vereisen dat ook: de gemeentelijke jaarrekening dient in 2004 vóór 15 juli door de Raad te zijn vastgesteld.

Aanbevelingen accountant

Uit de samenvatting in het verslag van de accountant van de eerder gedane aanbevelingen blijkt dat van de 19 door het College overgenomen aanbevelingen met prioriteit A (binnen enkele maanden ten uitvoer brengen) er medio 2003 slechts 3 zijn uitgevoerd.

Vanuit Concernfinanciën werd als verklaring aangevoerd dat sommige aanbevelingen veel voorbereiding kosten om uit te voeren en dat de gemeente op enkele onderdelen inmiddels verder gevorderd is dan de accountant heeft aangegeven in de stand van zaken. Zo is bijvoorbeeld het opnemen van een verplichtingenregistratie in het nieuwe financieel systeem wel al voorbereid, alleen nog niet in werking. De accountant gaf aan bij de beoordeling niet uit te gaan van volledige invoering, maar er moeten wel concrete stappen gezet zijn om zover te komen.

De Rekenkamercommissie concludeert dat het College bij het overnemen van aanbevelingen vooral let op de inhoud en minder op de prioritering. Ze beveelt het College aan om vóór 31 januari 2004 alle nieuwe en reeds eerder gedane aanbevelingen met prioriteit A uit te voeren. Daarnaast vraagt de commissie het College om voortaan tussentijds in het najaar te melden welke acties wanneer ondernomen (gaan) worden ter uitvoering van de aanbevelingen van de accountant, en in het voorjaar de mate van realisatie. Dit kan bijvoorbeeld worden meegenomen in de bestuursrapportages.

¹ Voor een uitleg van in dit verslag gebruikte begrippen verwijzen wij naar bijlage J in het jaarverslag (p. 127)

² Reg.nr. CS/cf 2003/52

4.2 Informatiewaarde jaarstukken

Evenals vorig jaar moet de Rekenkamercommissie constateren dat de informatiewaarde van de jaarstukken te beperkt is. De commissie neemt afstand van de mening van het College dat de informatiewaarde juist verbeterd zou zijn, waarbij het College doelt op de inhoud van het jaarverslag, de toelichtingen op de resultaten en het vermelden van relevante prestatiegegevens (zie Nota B en W bij de jaarstukken³). Uit bestudering van de stukken is de commissie hiervan niets gebleken. Ook de accountant komt tot de conclusie dat, behoudens de uitgebreidere toelichting bij de balans, op geen enkel punt enige vooruitgang in de kwaliteit van de informatievoorziening heeft plaatsgevonden. Het jaarverslag geeft geen inzicht in gemeentelijke beleidsdoelen, daarmee samenhangende prestaties in 2002 en het geldt dat daarmee gemoeid was. De informatie die het jaarverslag bevat kan, met uitzondering van het grotestedenbeleid, waarbij tenminste de doelen genoemd zijn, niet goed begrepen worden omdat een kader ontbreekt. Ook wordt geen relatie gelegd tussen de beleidsvelden en de financiële middelen. Na lezing blijft vooral de vraag hangen: welke beleidszaken zijn nu eigenlijk belangrijk geweest voor de gemeente in 2002? Het risico is aanwezig dat zaken die de Raad zou willen of moeten weten niet in het verslag zijn opgenomen. De gesprekken met de sectoren bevestigen deze conclusie. Zo beoordeelt de commissie bijvoorbeeld de informatie in het jaarverslag over onderhoudsachterstanden (p. 38 jaarverslag) als volstrekt onvoldoende (zie verder paragraaf 4.6).

Beoordeling van de informatie in het jaarverslag

De Rekenkamercommissie heeft de informatie in het jaarverslag per beleidsveld geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen: betreft de informatie het jaar 2002 of andere jaren; is de informatie relevant en op hoofdlijnen; wordt de mate van realisatie van voorgenomen beleid vermeld? Ook vorig jaar heeft de Rekenkamercommissie op een aantal beleidsvelden al een oordeel gegeven. In bijlage 2 is de beoordeling in tabelvorm opgenomen. De beleidsvelden Volkshuisvesting, Economische en Sociale Zaken, en Verkeer en Vervoer scoren evenals in 2001 relatief slecht. Het beleidsveld Milieu scoort evenals vorig jaar relatief goed. Bij het jaarverslag 2003 zal de Rekenkamercommissie een dergelijke analyse opnieuw maken en de resultaten vergelijken met 2002.

Productenboek

In het productenboek ontbreken ook dit jaar vaak de toelichtingen op de cijfers en wordt bij de wel aanwezige toelichtingen in veel gevallen niet duidelijk welke beleidsontwikkelingen zich in 2002 hebben voorgedaan. Bij diverse producten staat exact dezelfde toelichtende tekst als in de begroting 2002 (onder andere bij vrijwel alle producten in het hoofdstuk Natuur en Landschap en in het hoofdstuk Grondzaken - bij dit laatste onderdeel zelfs deels gelijk aan het jaarverslag 2001). Vergelijking van gegevens wijst uit dat het productenboek en het jaarverslag op veel punten niet met elkaar corresponderen. Een voorbeeld is het product Archeologie (p. 86 productenboek), waar als beleidsinformatie staat vermeld dat er bij het bureau te weinig personeel is om te kunnen voldoen aan nieuwe wettelijke kwaliteitseisen. De consequentie is dat er geen veldwerk meer verricht mag worden waardoor potentiële opgravingslocaties en -vondsten voor Haarlem verloren gaan. In het jaarverslag (p. 32) worden eveneens de wijzigingen in wet- en regelgeving beschreven, waarna wordt afgesloten met de constatering: *'In 2002 zijn de nodige maatregelen genomen om de invoering van de nieuwe wetgeving op 1 januari 2003 gestroomlijnd te laten verlopen.'*

³ Reg.nr. CS/CF/2003/50

Als oorzaak voor de uiteenlopende informatie in productenboek en jaarverslag noemden de gesprekspartners dat de gegevens voor de stukken veelal door verschillende medewerkers worden aangeleverd.

De Rekenkamercommissie zet vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de niet-financiële gegevens in het productenboek en jaarverslag, en vraagt het College om de kwaliteit van de informatie volgend jaar op een acceptabel niveau te brengen.

Sociaal P&O Jaarverslag

Vorig jaar adviseerde de Rekenkamercommissie naar aanleiding van het eerste Sociaal P&O Jaarverslag om de informatiewaarde van het verslag te verbeteren op het punt van personele ontwikkelingen en voorgenomen versus gerealiseerd personeelsbeleid. Ook werd aangeraden om het Sociaal P&O Jaarverslag 2002 onder alle medewerkers te verspreiden. Met genoegen heeft de commissie geconstateerd dat het Sociaal P&O Jaarverslag 2002 op de genoemde onderdelen flink aan kwaliteit heeft gewonnen. De commissie waardeert het dat medewerkers van de gemeente via het personeelsbulletin Haarlemmer Olie en het Intranet kennis kunnen nemen van het verslag.

Eerdere aanbevelingen informatiewaarde

Ook in het controlerapport van de accountant wordt wederom geadviseerd over het verhogen van de informatiewaarde van de concernverslaggeving (paragraaf 5.1, p. 18). De Rekenkamercommissie sluit zich bij deze adviezen aan en vraagt het College aan te geven wanneer het de door de accountant voorgestelde verbeteringen overneemt. In de Nota van B en W met de reactie op het accountantsverslag wordt namelijk op dit onderwerp niet ingegaan. Tevens brengt de commissie in herinnering dat het College vorig jaar al vergelijkbare aanbevelingen door de accountant en de Rekenkamercommissie bij de jaarrekening 2001 heeft overgenomen. Uit de gesprekken over de jaarrekening 2002 kwam naar voren dat opnieuw de ambtelijke capaciteit onvoldoende is gebleken (onder meer vanwege de invoering van het nieuwe financieel systeem en van het BTW-Compensatiefonds) om een kwaliteitsslag te maken. De sector Stedelijke Ontwikkeling gaf aan niet door het College te zijn aangesproken op de informatiewaarde van de jaarverslaggeving, terwijl hiervoor, gezien de beoordeling van de commissie dit jaar en vorig jaar, alleszins reden toe was.

Als het College aangeeft aanbevelingen over te nemen moet wel actie ondernomen worden ter uitvoering daarvan (zie ook paragraaf 4.1). De Rekenkamercommissie vraagt het College derhalve om uiterlijk 31 januari 2004 een plan van aanpak te presenteren aan de commissie CMC over de wijze waarop de informatiewaarde van de jaarrekening 2003 vergroot zal worden.

4.3 Concernbreed

Voorziening 2,45 miljoen euro

Een opvallende en onverwachte post in de jaarrekening is de voorziening van 2,45 miljoen euro voor een schadeclaim van het bedrijf Van Neerbos Beheer BV vanwege een in 1995 onterecht geweigerde bouwvergunning. De informatie in de jaarrekening over de voorziening is summier. Onduidelijk is waarom de claim niet eerder in de risicoparagraaf is opgenomen, waar de claim precies betrekking op heeft en welke onderbouwing aan het bedrag ten grondslag ligt. Gezien de plotselinge melding en de omvang van de voorziening, oordeelt de Rekenkamercommissie dit gebrek aan informatie als een ernstige tekortkoming.

Uit nadere informatie die de commissie in de gesprekken gekregen heeft concludeert zij het volgende.

Met ingang van de jaarrekening 1999 had de claim in de risicoparagraaf vermeld moeten worden. De gemeente heeft toen immers aansprakelijkheid erkend, alleen de hoogte van het bedrag moest nog worden vastgesteld. De Raad is vanaf dat moment onvoldoende geïnformeerd over het ontstane financiële risico en de verdere procedure. De betrokken sectoren Stedelijke Ontwikkeling (bouwvergunningen), Publieksdienst (Bureau Schade en Verzekeringen) en Concernfinanciën (concerncontrol) hadden geen afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de claim. Ook ten tijde van het gesprek met de commissie was dit nog niet het geval. Niemand van de betrokkenen heeft op enig moment voorafgaand aan de openbaarmaking van de jaarrekening de verantwoordelijkheid genomen om de Raad te informeren.

De Rekenkamercommissie is van mening dat de eerste verantwoordelijkheid voor het opnemen van een dergelijk risico in de risicoparagraaf van de jaarrekening hoort te liggen bij de vakinhoudelijke sector (Stedelijke Ontwikkeling). Het feit dat de precieze verantwoordelijkheidsverdeling niet is vastgelegd doet daar niets aan af. Dat de sector Stedelijke Ontwikkeling hierin geen verantwoordelijkheid genomen heeft, beoordeelt de Rekenkamercommissie eveneens als een ernstige tekortkoming. Daarnaast is duidelijk dat controleprocedures, voor zover aanwezig, niet gewerkt hebben.

De werkwijze rond de procedure tot beoordeling van de hoogte van de schadeclaim is ondoelmatig geweest. Hoewel het bedrag mede is vastgesteld door een schade-expert die handelde op voordracht van de gemeente, wil de gemeente de hoogte van de claim alsnog aanvechten omdat deze onjuiste aannames zou bevatten. De betrokken sectoren konden niet inzichtelijk maken of en hoe de gemeente deze externe deskundige heeft aangestuurd. De aanpak van de gemeente in de langdurige procedure ter vaststelling van het schadebedrag leidt door hogere kosten voor de extra geraadpleegde deskundigen, de stadsadvocaat en de extra inzet van ambtelijke capaciteit tot een groter dan nodig beslag op de gemeentelijke financiën. De Rekenkamercommissie beveelt het College aan verantwoordelijkheden en procedures ten aanzien van schadeclaims en de aansturing van externe deskundigen terzake met spoed vast te leggen.

In het kader van een mogelijk in te stellen indemniteitsprocedure vraagt de Rekenkamercommissie het College om de Raad, voorafgaand aan de vergadering waarin de jaarrekening wordt vastgesteld, over de onderbouwing van de voorziening een nadere toelichting te verstrekken. Er is immers geen afzonderlijke toestemming gevraagd aan de Raad voor het vormen van deze voorziening (die zeker gaat leiden tot een uitgave, ook al is de precieze hoogte daarvan nu nog niet vastgesteld), terwijl het een post betreft die niet binnen het reguliere beleid past. De Raad is op dit moment onvoldoende geïnformeerd om de rechtmatigheid van het opnemen van de voorziening in de jaarrekening te kunnen beoordelen.

Risicomanagement

De Rekenkamercommissie onderschrijft de aanbeveling van de accountant om op korte termijn een systematisch risicomanagement in te voeren. Evenals de accountant beveelt de Rekenkamercommissie aan om getekende risicoverklaringen te vragen van het College en de sectordirecteuren. De gang van zaken rond de claim van Van Neerbos Beheer geeft daartoe alle aanleiding. De Rekenkamercommissie is er niet gerust op dat momenteel mogelijke risico's concernbreed voldoende bekend zijn. Uit de beantwoording van Concernfinanciën bleek bijvoorbeeld dat het onderwerp 'woonwagens' uit de risicoparagraaf een risico van enkele tonnen euro's voor de gemeente inhoudt. Dit blijkt geenszins uit de nu opgenomen

tekst. De risico's bij de onderhoudsbudgetten zijn evenmin gekwantificeerd. De gemeente hanteert nog geen vooraf vastgelegde criteria om te bepalen of er risico's zijn. Evenmin is vastgelegd hoe over risico's gerapporteerd moet worden. Het verslechterde risicoprofiel van de gemeente versterkt de urgentie van een goed onderbouwde risicobeoordeling. De Rekenkamercommissie vraagt het College om vóór 31 januari 2004 de wijze waarop het College het risicomanagement wil inrichten, te bespreken in de commissie CMC.

Inkooptaakstelling

In de jaarrekening is geen informatie opgenomen in hoeverre de inkoopstaakstelling in 2002 gehaald is. Wel staat in de toelichting over de concernposten in het productenboek dat de taakstelling van 908.000 euro vrijwel volledig over de sectoren verdeeld is, dat 36.000 euro niet verdeeld is en dat van 91.000 euro die zou worden verdiend met Europese aanbestedingen niet bekend is of dat is gelukt (p. 411, ad 12). Uit de gesprekken met de sectoren is de commissie gebleken dat de taakstelling verrekend is met niet vervulde vacatures (Publieksdienst en Stedelijke Ontwikkeling), dan wel verkaveld is over alle materiële budgetten (Stadsbeheer). Hoewel de taakstelling dus gerealiseerd is, is dit niet gebeurd in overeenstemming met de doelstelling om de inkoop structureel efficiënter te maken. De sector Stadsbeheer kon als enige gesprekspartner enkele concrete activiteiten op inkoopgebied noemen, zoals het in kaart brengen van het aantal facturen en leveranciers, het opstellen van een inkooprichtlijn en het actualiseren van het aanbestedingsbeleid. De Rekenkamercommissie constateerde vorig jaar al dat er te weinig aandacht was voor efficiëntere inkoop. Aan het College wordt gevraagd om vóór 31 januari 2004 de uitgangspunten voor het inkoopbeleid aan de commissie CMC bekend te maken.

Begrotingsdiscipline

De Rekenkamercommissie wil er op wijzen dat de situatie zich nog steeds voordoet dat de Raad bij de jaarrekening alsnog kredieten pro forma moet goedkeuren. Ook gedurende het jaar werd de Raad een aantal maal pas achteraf gevraagd om kredieten goed te keuren. Deze gang van zaken is niet in overeenstemming met het budgetrecht van de Raad. Het College wordt gevraagd te bewaken dat de regels voor het begrotings- en budgetbeheer worden nageleefd, zodat de Raad gedurende het begrotingsjaar en bij vaststelling van de jaarrekening niet meer met deze situatie wordt geconfronteerd.

Grote afwijkingen verantwoording

De totale hoogte van de baten en lasten in de jaarrekening 2002 wijkt dusdanig af van die in de laatste suppletore begroting dat dit de vraag oproept of de regels voor de begrotings- en verantwoordingscyclus nog wel voldoen. Het verschil in de baten is 53 miljoen euro en in de lasten 52 miljoen euro. De afwijkingen deden zich vooral voor bij de sectoren Stedelijke Ontwikkeling (grondexploitatie en Rijksbijdrage aan Fonds Stedelijke Vernieuwing), Maatschappelijke Ontwikkeling (Rijksbijdrage onderwijs), en Brandweer (veiligheid) (zie p. 100 jaarrekening). Het probleem is grotendeels te wijten aan het moment waarop de afwijkingen gemeld worden aan de Raad: namelijk pas bij de jaarrekening en niet tussentijds terwijl ze dan wel al bekend zijn. Op deze wijze kan de Raad het budgetrecht niet goed uitoefenen. Dit is ook vorig jaar al door de Rekenkamercommissie opgemerkt. De aanbeveling is dan ook om tussentijdse wijzigingen in de grondexploitatie en Rijksbijdragen, evenals alle andere majeure wijzigingen ten opzichte van de begroting, tijdig aan de Raad te melden middels de bestuursrapportages. Ten aanzien van de grondexploitatie betekent dit tevens dat in de primaire begroting de ramingen van baten en lasten van de grondexploitatie zo goed mogelijk (op basis van het Meerjarenperspectief Grondexploitatie) moeten worden opgenomen.

Aanscherping kredietbeheer

De Rekenkamercommissie onderschrijft de aanbevelingen van de accountant om de procedures voor het kredietbeheer aan te scherpen (zie p. 22 accountantsverslag). Dit houdt in dat kredieten voor investeringen van drie jaar en ouder waar de geplande uitgaven niet zijn gedaan, nader geanalyseerd en afgesloten worden. Kredieten met een langere looptijd dan drie jaar waar wel mee gestart is, moeten door het College na drie jaar ter herbevestiging gemotiveerd aan de Raad worden voorgelegd. Een mogelijkheid is om dit middels een overzicht in de bestuursrapportage te doen.

4.4 Sector Stedelijke Ontwikkeling

Uit het gesprek bij de sector Stedelijke Ontwikkeling kwamen naast sectorspecifieke onderwerpen ook enkele algemene punten aan de orde. Deze zijn in paragraaf 4.2 en 4.3 bij de algemene en concernbrede zaken verwerkt. Hieronder volgen de sectorspecifieke bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie heeft met zorg geconstateerd dat de sector tijdens het gesprek de aangestipte problemen wel onderkende, maar nauwelijks kon aangeven welke concrete maatregelen er waren genomen of voorbereid om deze problemen aan te pakken. Als voorbeelden noemt de commissie hierbij het risicomanagement, de informatiewaarde van het jaarverslag en het productenboek, de realisering van de inkoopstaakstelling, en de verantwoording door de Bouwbureaus. Merkwaardig was overigens dat de sector in het gesprek op een vraag van de commissie antwoordde dat in Haarlem geen sprake was van bouwfraude, terwijl het College, zo bleek de commissie na het gesprek, op raadvragen heeft geantwoord dat de gemeente Haarlem mogelijk voor 400.000 euro is benadeeld bij de uitvoering van civiele werken.⁴

Positief is dat de accountant in het gesprek met de sector Stedelijke Ontwikkeling aangaf dat de sector het afgelopen jaar veel aandacht heeft gehad voor het verbeteren van het financieel beheer. Naar oordeel van de accountant is de administratieve organisatie in de sector aanzienlijk verbeterd.

Meerjarenperspectief Grondexploitatie 2002

De Rekenkamercommissie heeft de sector nadere uitleg gevraagd over de gang van zaken bij de planvorming voor de Noordstrook (Schalkwijk). Aanleiding daartoe was dat het financiële kader van de ene op de andere planfase bij lange na niet werd gehaald (van een oorspronkelijk positieve raming van 7 miljoen euro werd dit na het stedenbouwkundig ontwerp 48 miljoen euro nadelig). De commissie vroeg zich af volgens welke systematiek de informatievoorziening aan de Raad over dit en andere projecten plaatsvindt en of hierin verbetering kan worden aangebracht, zodat onnodige vertragingen bij de voorbereiding van dergelijke projecten kunnen worden vermeden.

De jaarlijkse verantwoording en bijgestelde ramingen van de projecten gebeurt middels het Meerjarenperspectief Grondexploitatie. Omdat dit document gelijktijdig met de jaarrekening wordt vastgesteld, heeft de Raad in de praktijk geen mogelijkheid meer om inhoudelijk op het Meerjarenperspectief in te gaan. Uit het gesprek concludeerde de commissie dat een systematische informatievoorziening eigenlijk niet aanwezig is. De sector lijkt in grote mate zelf te bepalen wanneer iets gemeld wordt aan de Raad. De Rekenkamercommissie is van

⁴ Kenmerk SO/ROSV/03/1306, gedateerd 15 juli 2003

mening dat dit geen goede gang van zaken is en beveelt aan meer structuur in de rapportagemomenten aan te brengen.

De Rekenkamercommissie beveelt eveneens aan om voortaan het Meerjarenperspectief Grondexploitatie ter vaststelling aan de Raad aan te bieden in het eerste kwartaal na afloop van het begrotingsjaar, en vóór de jaarrekening en de Kadernota. Tevens adviseert de Rekenkamercommissie om in het Meerjarenperspectief Grondexploitatie per project een risicoparagraaf op te nemen, zodat voor de Raad beter inzichtelijk wordt met welke onzekerheden rekening gehouden moet worden.

Bouwleges

Er bestond bij de Rekenkamercommissie onduidelijkheid over de vraag of overschotten op de bouwleges al dan niet vrij besteedbaar zijn. Bij de begroting 2003 werd aan de Raad gemeld dat mogelijke overschotten niet voor andere dan bouw-gerelateerde doeleinden mogen worden ingezet. In principe moeten de bouwleges kostendekkend zijn, waardoor overschotten niet behoren te ontstaan. Er wordt geraamd op basis van ervaringscijfers. Werkelijke inkomsten en uitgaven kunnen daarvan afwijken, bijvoorbeeld in de situatie dat er meer zeer grote bouwaanvragen worden ingediend dan voorzien. Er heeft overigens geen externe controle op de ramingen plaatsgevonden. Uit het gesprek met de sector is de commissie gebleken dat eventuele overschotten op de bouwleges wél vrij besteedbaar zijn, hoewel de sector aangeeft dat het in de rede ligt dat deze bestemd worden voor bouw-gerelateerde activiteiten. De Rekenkamercommissie concludeert dat eventuele meeropbrengsten bouwleges bij de jaarrekening naar de algemene reserve behoren terug te vloeien, waarna aan de Raad een voorstel voor bestemming van deze gelden gedaan kan worden. De Rekenkamercommissie beveelt het College aan voortaan op deze wijze eventuele overschotten op de bouwleges in de jaarrekening te verwerken.

4.5 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 4.2 en 4.3 zijn opgenomen en in het navolgende de specifieke bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de Publieksdienst zijn verwoord.

Eind 2001 was Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog een grote zorg. De Rekenkamercommissie constateert naar aanleiding van het gesprek met de sector dat in 2002 de problemen vrijwel ingelopen zijn en dat de heronderzoeken begin 2003 op schema liggen. Op grond van dit positieve beeld gaat de commissie er van uit dat de bedrijfsvoering bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet meer als probleempunt in de volgende jaarrekening zal terugkomen.

Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG)

In 2002 was er een negatief resultaat van 133.000 euro voor de WVG. Uit het jaarverslag is niet op te maken hoe de tekorten zich ontwikkeld hebben. Daar is bij de beantwoording van de schriftelijke vragen en in het gesprek een duidelijke toelichting op gegeven. De totale uitgaven voor de WVG worden voor een groot deel bepaald door het aantal gehandicapten dat een specifieke voorziening aanvraagt. De sector verwacht dat de aanvragen in 2003 en latere jaren zullen blijven toenemen (door vergrijzing, langer zelfstandig wonen) en dat de kosten van de voorzieningen sterker zullen stijgen dan de berekende inflatie. Door de tot nog toe gehanteerde systematiek van begroten, namelijk inputfinanciering in plaats van een outputgerichte systematiek die beter recht zou doen aan het open-einde karakter van de WVG-regeling, schat de Rekenkamercommissie in dat de overschrijdingen zullen blijven bestaan.

Daarom adviseert de Rekenkamercommissie dat er bij de begroting een inzichtelijke onderbouwing komt van de verwachte ontwikkelingen in het aantal aanvragen en voorzieningen. Op basis hiervan kunnen dan beleidskeuzes gemaakt worden die ofwel concrete maatregelen betreffen om binnen het huidige budget te blijven (lager voorzieningenniveau, eigen bijdragen), ofwel uitgaan van een gegarandeerd voorzieningenniveau waarvoor meer budget beschikbaar gesteld moet worden ('minder voorzieningen of meer budget').

Bijzondere Bijstand

Opvallend is dat aan de Bijzondere Bijstand in 2002 460.000 euro minder is uitgegeven dan begroot (zie p. 74 jaarrekening). Het aantal aanvragen was 30 procent lager dan geraamd. Net als bij de WVG worden bij de Bijzondere Bijstand de uitgaven grotendeels bepaald door het aantal klanten. De Publieksdienst kon niet aangeven welke factoren een rol spelen in de ontwikkeling in de uitgaven voor de Bijzondere Bijstand. Wel meldde de sector in het gesprek met de Rekenkamercommissie over 2003 opnieuw een onderschrijding te verwachten. Evenals bij de WVG beveelt de Rekenkamercommissie aan dat ook bij de Bijzondere Bijstand een inzichtelijke onderbouwing bij de begroting moet komen van de te verwachten ontwikkelingen in het aantal aanvragen en voorzieningen om de onderliggende beleidskeuzes expliciet te maken ('meer verstrekkingen of minder budget').

Bedrijfsreserve

De Rekenkamercommissie constateert dat de bedrijfsreserve van de Publieksdienst zowel in 2001 als in 2002 negatief was. Volgens de nota Begrotingsbeheer mag de bedrijfsreserve van een sector niet langer dan een jaar negatief zijn en moeten concrete maatregelen worden aangedragen om de reserve weer aan te vullen. De Publieksdienst gaf echter aan geen maatregelen voor te bereiden omdat men uitgaat van een positief bedrijfsvoeringsresultaat over 2003, waardoor de reserve vanzelf uit de rode cijfers komt. De Rekenkamercommissie vraagt het College om een toelichting op deze handelwijze.

4.6 Sector Stadsbeheer

In het gesprek met de sector Stadsbeheer is hoofdzakelijk aandacht besteed aan regulier en achterstallig onderhoud van wegen, straten, pleinen en bruggen en onderhoud van het groen. De algemene onderwerpen vindt u terug in paragraaf 4.2 en 4.3.

Regulier en achterstallig onderhoud

De Rekenkamercommissie wilde in het gesprek met de sector Stadsbeheer achterhalen welke resultaten er in 2002 zijn behaald in het verminderen van het achterstallig onderhoud, waarvoor de Raad extra gelden beschikbaar heeft gesteld.

In de jaarrekening 2002 (p. 38) staat dat, ondanks de extra gelden, het inlopen van achterstallig onderhoud in de praktijk lastig is. Ook in de risicoparagraaf wordt het achterstallig onderhoud en de extra gelden die zijn uitgetrokken voor het inlopen van de achterstanden genoemd (p. 83). Een concretisering van de al dan niet geleverde prestaties in 2002 is in de jaarstukken echter niet terug te vinden.

In het gesprek gaf de sector Stadsbeheer aan dat de extra beschikbare onderhoudsgelden niet worden ingezet voor het wegwerken van de al bestaande achterstanden, maar allemaal nodig zijn om te voorkomen dat er in het reguliere onderhoud nieuwe achterstanden optreden.⁵ Het

⁵ De sector maakt onderscheid in: 1) regulier, en 2) achterstallig onderhoud. Regulier onderhoud betreft: a) dagelijks onderhoud, b) groot onderhoud, en c) vervangingsinvesteringen.

bedrag aan extra gelden blijkt, door hoge kostenstijgingen in het onderhoud, zelfs onvoldoende om te voorkomen dat achterstanden in het regulier onderhoud oplopen. Dit verhaal gaf de Rekenkamercommissie opeens een heel ander beeld dan de jaarrekening doet vermoeden. Het wijkt ook sterk af van hetgeen de sector vorig jaar in het gesprek met de commissie berichtte, namelijk er naast het bestaande achterstallig onderhoud geen sprake was van (oplopende) achterstanden in het reguliere onderhoud.⁶

De doelstelling van de sector zou nu zijn dat in 2012 de situatie wordt bereikt dat het *regulier* onderhoud voldoet aan de norm (dat wil zeggen dat er vanaf dat moment geen *extra* achterstallig onderhoud meer ontstaat). De komende jaren zullen zich dus nog steeds oplopende achterstanden in het reguliere onderhoud blijven voordoen. Voor het *bestaande* achterstallig onderhoud is echter nog geen enkele voorziening getroffen. Van het op enigerlei wijze wegwerken van het al bestaande achterstallig onderhoud is dus geen sprake. Die situatie werd in het gesprek door de sector omschreven als ‘dramatisch’. Alleen bij calamiteiten wordt er opgetreden, waarbij noodreparaties niet altijd voldoende zijn en er met spoed investeringen gedaan moeten worden, ten koste van andere zaken die op de planning stonden.

De Rekenkamercommissie constateert ten eerste dat in het jaarverslag 2002 hierover niets is terug te vinden. De commissie begrijpt ten tweede niet hoe het kan dat, óók in de jaarrekening 2002, telkens een situatie wordt geschetst van extra gelden voor het achterstallig onderhoud, terwijl uit het gesprek met de sector een beeld naar voren komt dat het regulier onderhoud niet kan worden bijgehouden. Gegevens over wat er nu feitelijk in 2002 bereikt is, waren tijdens het gesprek niet beschikbaar voor de Rekenkamercommissie. Een overzicht van de stand van zaken bij het regulier onderhoud wordt in 2003 gepresenteerd in een nota, zo kondigde de sector aan.

De Rekenkamercommissie vindt de onduidelijkheid over deze materie groot en concludeert dat de informatievoorziening onvolledig en onjuist is geweest. Tevens concludeert de commissie dat een doelmatige besteding van de onderhoudsbudgetten door het telkens moeten inspelen op calamiteiten niet wordt bevorderd. Zij maakt zich ernstig zorgen over de onzekerheden en risico's voor de begroting door kosten en claims die bij calamiteiten kunnen ontstaan. De situatie rond de onderhoudsbudgetten lijkt veel meer risico in zich te dragen dan in de risicoparagraaf is beschreven. Daarin ontbreekt bovendien een financiële onderbouwing.

De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan het College zijn de volgende:

- a) informeer de Raad op korte termijn over de stand van zaken in het onderhoud, zowel qua omvang als financieel;
- b) draag daarbij zorg voor een volledige, juiste en heldere analyse van het probleem, ter voorkoming van misverstanden;
- c) geef aan welke risico's gelopen worden en kwantificeer deze;
- d) maak duidelijk wat het stappenplan is tot 2012 en welke zaken daar wel en niet onder vallen;
- e) geef aan op welke wijze en momenten de Raad geïnformeerd wordt.

⁶ Zie verslag Rekenkamercommissie over het onderzoek naar de jaarrekening 2001.

5. Tot slot

In het onderzoek naar de jaarstukken heeft de Rekenkamercommissie gepoogd zo nauwgezet en onderbouwd mogelijk te analyseren hoe de gemeente in 2002 beleidsmatig en financieel heeft gereild en gezeild. Dit heeft geresulteerd in het nu voorliggende verslag, dat naar haar aard kritisch van toon is. De commissie is het College en de ambtenaren van de gemeente Haarlem erkentelijk voor de inspanningen die zijn verricht om de vragen van de commissie tijdens het onderzoek te beantwoorden.

De Rekenkamercommissie,

E.W. van Dam,
secretaris

S. Kaatee,
voorzitter

Bijlage 1: Overzicht conclusies en aanbevelingen Rekenkamercommissie aan College Algemeen

1. *Conclusie:* Bij het overnemen van aanbevelingen van de accountant wordt vooral gelet op de inhoud en minder op de prioritering. *Aanbeveling:* Vóór 31 januari 2004 alle nieuwe en reeds eerder gedane aanbevelingen met prioriteit A uitvoeren. Jaarlijks tussentijds in het najaar melden welke acties wanneer ondernomen (gaan) worden ter uitvoering van de aanbevelingen van de accountant, en in het voorjaar de mate van realisatie. Bijvoorbeeld in de bestuursrapportages.

Informatiewaarde jaarstukken

2. *Conclusie:* Vraagtekens over de betrouwbaarheid van de niet-financiële gegevens in het productenboek en jaarverslag. *Aanbeveling:* Breng de kwaliteit van de informatie volgend jaar op een acceptabel niveau.
3. *Conclusie:* Het jaarverslag geeft geen inzicht in gemeentelijke beleidsdoelen, daarmee samenhangende prestaties in 2002 en het geld dat daarmee gemoeid was. Ondanks eerdere aanbevelingen voor verhoging van de informatiewaarde door de accountant en Rekenkamercommissie, zijn er geen verbeteringen gerealiseerd. *Aanbeveling:* Uiterlijk 31 januari 2004 een plan van aanpak presenteren aan de commissie CMC over de wijze waarop de informatiewaarde van de jaarrekening 2003 vergroot zal worden.

Concernbreed

4. *Conclusie:* Met ingang van de jaarrekening 1999 had de claim van het bedrijf Van Neerbos Beheer BV in de risicoparagraaf vermeld moeten worden. De Raad is vanaf dat moment onvoldoende geïnformeerd over het ontstane financiële risico en de verdere procedure. De eerste verantwoordelijkheid voor het opnemen van een dergelijk risico in de risicoparagraaf van de jaarrekening hoort te liggen bij de vakinhoudelijke sector (Stedelijke Ontwikkeling). Controleprocedures, voor zover aanwezig, hebben niet gewerkt. De werkwijze rond de procedure tot beoordeling van de hoogte van de schadeclaim is ondoelmatig geweest. De Raad is op dit moment onvoldoende geïnformeerd om de rechtmatigheid van het opnemen van de voorziening in de jaarrekening te kunnen beoordelen. *Aanbeveling:* Leg verantwoordelijkheden en procedures ten aanzien van schadeclaims en de aansturing van externe deskundigen terzake met spoed vast. Verstrek de Raad, in het kader van een mogelijk in te stellen indemniteitsprocedure, voorafgaand aan de vergadering waarin de jaarrekening wordt vastgesteld, een nadere toelichting over de onderbouwing van de voorziening.
5. *Conclusie:* Voer op korte termijn een systematisch risicomanagement in en vraag getekende risicoverklaringen van het College en de sectordirecteuren. *Aanbeveling:* Vóór 31 januari 2004 de wijze waarop het College het risicomanagement wil inrichten, bespreken in de commissie CMC.
6. *Conclusie:* Evenals vorig jaar concludeert de commissie dat er te weinig aandacht is voor een efficiëntere inkoop. *Aanbeveling:* Maak vóór 31 januari 2004 de uitgangspunten voor het inkoopbeleid aan de commissie CMC bekend.
7. *Conclusie:* Dat de Raad gedurende het jaar en bij de jaarrekening alsnog kredieten pro forma moet goedkeuren is niet in overeenstemming met het budgetrecht van de Raad. *Aanbeveling:* Bewaak dat de regels voor het begrotings- en budgetbeheer worden nageleefd, zodat de Raad niet meer met deze situatie wordt geconfronteerd.
8. *Conclusie:* Tussentijds bekende afwijkingen in baten en lasten moeten niet pas bij de jaarrekening gemeld worden aan de Raad. *Aanbeveling:* Tussentijdse wijzigingen in de grondexploitatie en Rijksbijdragen, evenals alle andere majeure wijzigingen ten opzichte van de begroting, tijdig aan de Raad melden middels de bestuursrapportages. Voor de

grondexploitatie moeten in de primaire begroting de ramingen van baten en lasten zo goed mogelijk (op basis van het Meerjarenperspectief Grondexploitatie) worden opgenomen.

9. *Conclusie:* De procedures voor het kredietbeheer moeten worden aangescherpt.
Aanbeveling: Kredieten voor investeringen van drie jaar en ouder waar de geplande uitgaven niet zijn gedaan, nader analyseren en afsluiten. Kredieten met een langere looptijd dan drie jaar waar wel mee gestart is, moeten door het College na drie jaar ter herbevestiging gemotiveerd aan de Raad worden voorgelegd. Bijvoorbeeld middels een overzicht in de bestuursrapportage.

Sector Stedelijke Ontwikkeling

10. *Conclusie:* Een systematische informatievoorziening over de grondexploitatie is niet aanwezig. Omdat het Meerjarenperspectief Grondexploitatie gelijktijdig met de jaarrekening wordt vastgesteld, heeft de Raad geen mogelijkheid meer om er inhoudelijk op in te gaan. *Aanbeveling:* Breng meer structuur aan in de rapportagemomenten. Biedt het Meerjarenperspectief Grondexploitatie ter vaststelling aan de Raad aan in het eerste kwartaal na afloop van het begrotingsjaar, en vóór de jaarrekening en de Kadernota. Neem in het Meerjarenperspectief Grondexploitatie per project een risicoparagraaf op om inzichtelijk te maken met welke onzekerheden rekening gehouden moet worden.
11. *Conclusie:* Eventuele meeropbrengsten bouwleges zijn vrij besteedbaar en behoren bij de jaarrekening naar de algemene reserve terug te vloeien. *Aanbeveling:* Verwerk voortaan op deze wijze eventuele overschotten op de bouwleges in de jaarrekening.

Publieksdienst

12. *Conclusie:* Door de tot nog toe gehanteerde systematiek van begroten, namelijk inputfinanciering in plaats van een outputgerichte systematiek die beter recht zou doen aan het open-einde karakter van de WVG-regeling, is de inschatting dat overschrijdingen zullen blijven bestaan. *Aanbeveling:* Maak bij de begroting een inzichtelijke onderbouwing van de verwachte ontwikkelingen in het aantal aanvragen en voorzieningen waardoor beleidskeuzes beter gemaakt kunnen worden.
13. *Conclusie:* Het is onduidelijk welke factoren een rol spelen in de ontwikkeling in de uitgaven voor de Bijzondere Bijstand. *Aanbeveling:* Maak bij de begroting een inzichtelijke onderbouwing van de te verwachten ontwikkelingen in het aantal aanvragen en voorzieningen om de onderliggende beleidskeuzes expliciet te maken.
14. *Conclusie:* Hoewel de nota Begrotingsbeheer dit voorschrijft, bereidt de Publieksdienst geen concrete maatregelen voor om het voor het tweede jaar negatieve saldo van de bedrijfsreserve aan te vullen. *Aanbeveling:* Geef een toelichting op deze handelwijze van de Publieksdienst.

Sector Stadsbeheer

15. *Conclusie:* De onduidelijkheid over de budgetten voor achterstallig onderhoud is groot. De informatievoorziening is onvolledig en onjuist geweest. Een doelmatige besteding van de onderhoudsbudgetten wordt door het telkens moeten inspelen op calamiteiten niet bevorderd. De situatie rond de onderhoudsbudgetten lijkt veel meer risico in zich te dragen dan in de risicoparagraaf is beschreven. Daarin ontbreekt bovendien een financiële onderbouwing. *Aanbeveling:* a) informeer de Raad op korte termijn over de stand van zaken in het onderhoud, zowel qua omvang als financieel; b) draag daarbij zorg voor een volledige, juiste en heldere analyse van het probleem, ter voorkoming van misverstanden; c) geef aan welke risico's gelopen worden en kwantificeer deze; d) maak duidelijk wat het stappenplan is tot 2012 en welke zaken daar wel en niet onder vallen; e) geef aan op welke wijze en momenten de Raad geïnformeerd wordt.

Bijlage 2: Beoordeling Informatiewaarde jaarverslag

In onderstaande tabel formuleert de Rekenkamercommissie een oordeel over de informatiewaarde van het jaarverslag (hoofddektst). In de kolom 'Beoordeling jaarrekening 2001' zijn de oordelen opgenomen uit het verslag van de Rekenkamercommissie over de jaarrekening 2001. Toen zijn niet alle beleidsterreinen systematisch bekeken; die velden zijn leeg in de tabel. De Rekenkamercommissie zal voortaan elk jaar een dergelijke beoordeling presenteren.

In de kolom 'aantal verwijzingen naar andere jaren dan 2002' is aangegeven hoe vaak in de tekst over andere jaren dan het verslagjaar werd gesproken. Verwijzingen naar andere jaren die functioneel zijn in de context van de ontwikkelingen in het verslagjaar, zijn hierbij niet meegeteld.

In de kolom 'informatiewaarde' staat een oordeel over de vraag of de aangeboden informatie relevant en op hoofdlijnen is. In de kolom 'voornemens en realisaties' is gescoord op het (cijfermatig) vermelden van gegevens over de mate van realisatie in het verslagjaar van voorgenomen/gepland beleid.

Sector	Beleidssterrein	Beoordeling rekening 2001	Beoordeling rekening 2002:		
			Aantal verwijzingen naar andere jaren dan 2002	Informatie waarde	Voornemens en realisaties zichtbaar
CS	1. Alg. Bestuurlijke Aangelegenheden		1	+	0
SO	2. Onderzoek en Statistiek		0	0	+
PD	3. Publieke Dienstverlening		3	+	0
AVK	4. Archivering		1	-	-
B/PD	5. Openbare orde en Veiligheid		3	+	0
CS	6. Coördinatie Grotestedenbeleid (2.0)		1	+	+
SO	7. Ruimtelijke ontwikkeling		3	-	-
SO	8. Volkshuisvesting	-	2	-	-
SO	9. Stedelijke ontwikkeling		3	0	-
SO	10. Grondzaken		2	-	-
SO/PD	11. Economische en Sociale Zaken	-	3	-	-
SB	12. Milieu	+	0	+	+
SB	13. Reiniging	+	2	+	+
SB	14. Natuur en landschap	+	0	0	0
SB	15. Civiel en Haven		2	0	-
SB/PD	16. Verkeer en Vervoer	-	5	-	-
MO	17. Cultuur en Kunstzaken	+	3	0	0
MO/PD	18. Welzijn		3	-	-
MO	19. Onderwijs		1	0	-
MO	20. Sport en recreatie		1	0	-
MO	21. Volksgezondheid		0	-	-
FD	22. Facilitaire Zaken		0	+	-
CS/FD	23. Personeel en organisatie (3.0)		0	+	+
CS	24. Financiën (4.0)		0	0	-

Toelichting: + = goed; 0 = matig; - = slecht.

De oordelen zijn relatieve scores van de beleidsterreinen ten opzichte van elkaar. Een plus-score betekent dat een beleidsterrein goed scoort vergeleken met de andere. De score houdt echter geen oordeel in over het bereikte niveau van informatievoorziening.