

Verslag van de Rekenkamercommissie over het onderzoek naar de Jaarrekening 2003

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie heeft tot taak de jaarrekening van de gemeente Haarlem en bijbehorende bescheiden te onderzoeken en brengt daarover verslag uit aan de gemeenteraad.¹ Dit verslag is tevens ter kennis gebracht van het College van Burgemeester en Wethouders, dat zijn reactie aan u zal voorleggen.

De Rekenkamercommissie heeft dit jaar een uitgebreid gesprek gevoerd over de jaarrekening met de sectoren Stadsbeheer en Maatschappelijke Ontwikkeling (op 2 juni). Met de sector Brandweer en Ambulance is gesproken over de bedrijfsvoering en met het Concern over gemeentebrede onderwerpen (op 9 juni). De commissie heeft schriftelijke vragen gestuurd aan de sectoren Stedelijke Ontwikkeling en Publieksdienst. De antwoorden op deze vragen zijn meegenomen in het onderzoek.

De gesprekspartners kregen vooraf twee onderwerpen voorgelegd om een korte presentatie over te verzorgen. De accountants van Ernst & Young gaven vervolgens een nadere toelichting over hun controlebevindingen. Daarna konden de leden van de Rekenkamercommissie reageren en vragen stellen.

De Rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek vooral aandacht besteed aan onderwerpen die voorafgaande jaren ook speelden en ging na in hoeverre eerdere aanbevelingen waren opgevolgd. Het betrof onder meer de informatiewaarde van de Jaarrekening 2003, het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte en gebouwen, subsidies en risicomanagement.

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeentelijke Jaarrekening 2003 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurend oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid én de rechtmatigheid van de Jaarrekening 2003. Op verzoek van de Raad heeft de accountant, vooruitlopend op de nieuwe begrotings- en verantwoordingsvoorschriften voor het boekjaar 2004, reeds dit jaar de rechtmatigheid in de accountantscontrole betrokken, uitgaande van een 'tolerantie' voor afwijkingen van 1 procent van de totale lasten². Middels de verklaring van rechtmatigheid wordt vastgesteld dat de financiën overeenkomstig bestaande wet- en regelgeving zijn beheerd. De Rekenkamercommissie complimenteert het College, niettegenstaande alle op- en aanmerkingen die zij hierna maakt over de Jaarrekening 2003, met deze eerste goedkeurende verklaring over de rechtmatigheid van de verantwoording en het financieel beheer.

¹ Deze taak is vastgelegd in Artikel 3, lid 1 van de Verordening Rekenkamercommissie.

² Met ingang van boekjaar 2004 wordt een tolerantie gehanteerd van 0,5 procent van de totale lasten.

2. Advies

Gezien de goedkeurende verklaring van de accountant adviseert de Rekenkamercommissie de Raad om, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de Jaarrekening 2003 vast te stellen. Mits het College u, conform afspraak met de accountant, vooraf nog een negental besluiten voorlegt, zoals aangegeven op p. 10 en 11 van het accountantsverslag inzake de controle van de concernjaarrekening 2003.

De commissie adviseert u om alle aanbevelingen van de accountant in het rapport inzake de controle van de concernjaarrekening 2003 over te nemen en het College te vragen deze voortvarend uit te voeren.

Het was de commissie, in tegenstelling tot voorgaande jaren, ten tijde van het onderzoek niet bekend wat de reactie van het College was op de aanbevelingen van de accountant. Het College wordt gevraagd voortaan de bestuurlijke reactie op het accountantsverslag weer op het in het Spoorboekje Planning en Control vastgelegde moment beschikbaar te stellen.

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 de termijn aan te geven waarbinnen dit kan worden gerealiseerd.

3. Onderzochte stukken

In het onderzoek naar de Jaarrekening 2003 heeft de Rekenkamercommissie de volgende stukken betrokken:

- Jaarverslag en jaarrekening 2003³;
- Productenboek 2003;
- Sociaal P&O jaarverslag 2003;
- Meerjarenperspectief Grondexploitaties Grondbedrijf 2003;
- Verslag van bevindingen Ernst & Young inzake de controle van de jaarrekening 2003;
- Schriftelijke antwoorden sectoren op vragen Rekenkamercommissie;
- Diverse planning en controldocumenten, beleidsnota's en andere achtergrondstukken over specifieke onderwerpen⁴.

Ten tijde van het onderzoek heeft de commissie zich dit jaar vrijwel geheel moeten baseren op conceptstukken, die deels nog onvolledig waren. Uiteraard is het voor u liggende verslag gebaseerd op de definitief vastgestelde stukken.

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

³ Voor een uitleg van in dit verslag gebruikte begrippen verwijzen wij naar bijlage M in de Jaarrekening (p. 228)

⁴ Verwijzingen naar deze stukken staan in voetnoten bij de tekst opgenomen.

4. Bevindingen en aanbevelingen

4.1 Algemeen

De samenstelling van de Jaarrekening 2003 is stroef verlopen. Diverse problemen hebben het proces beïnvloed, waarbij de grootste vertraging wordt geweten aan haperingen in en onvoldoende vertrouwdheid met het nieuwe financieel systeem, en personele wisselingen bij enkele sectoren. Enkele grote fouten in de primaire en suppletore begroting zijn pas bij het opmaken van de rekening aan het licht gekomen. Het betreft onder meer de financieringswijze van het Openbaar Primair en Voortgezet Onderwijs, de omissie van het niet in de begroting opnemen van de Ambulancehulpverlening, en het achterwege blijven van de tussentijdse begrotingsaanpassing ten aanzien van de woonwagendstandplaatsen.

De commissie ondersteunt de aanbeveling van de accountant om de financiële administratie te concentreren. Aanvullend vraagt de commissie het College aan te geven hoe het de gebleken kwetsbaarheid van de financiële functie denkt te verminderen, met name op het punt van de financiële controle.

Eerdere aanbevelingen accountant

Uit de samenvatting in het verslag van de accountant van de eerder gedane aanbevelingen blijkt dat van de 22 door het College overgenomen aanbevelingen met prioriteit A (binnen enkele maanden ten uitvoer brengen) er per mei 2004 slechts 3 volledig zijn uitgevoerd. Van de 19 resterende aanbevelingen stonden er 15 ook in het accountantsverslag van vorig jaar vermeld; waarvan 10 zelfs al in het verslag bij de Jaarrekening 2001 als A-prioriteit waren opgenomen.

De Rekenkamercommissie stelt dat er geen langlopende A-prioriteiten op de lijst zouden mogen voorkomen. De toezegging om de opvolging van de aanbevelingen van de accountant in de bestuursrapportages te vermelden is het College afgelopen jaar niet nagekomen. De commissie verzoekt het College per aanbeveling aan de Raad kenbaar te maken waarom deze niet is uitgevoerd en binnen welke termijn dit alsnog zal gebeuren. De voortgang in de uitvoering van alle aanbevelingen van de accountant dient conform toezegging in de bestuursrapportages te worden opgenomen.

4.2 Informatiewaarde jaarstukken

Structuur

In het jaarverslag over 2003 is dezelfde structuur in programma's en domeinen gehanteerd als in de begroting 2003. Dit betekent een aanzienlijke verbetering in de leesbaarheid van het jaarverslag. In tegenstelling tot eerdere jaren is over 2003 duidelijk welke doelen de gemeente zich heeft gesteld en welke activiteiten daarbij hoorden. De Rekenkamercommissie verwacht dat de structuur nog verder zal verbeteren als volgend jaar de indeling van het beleidsprogramma uitgangspunt zal zijn.

In het verslag zijn reeds de paragrafen opgenomen die volgens het Besluit Begroting en Verantwoording over boekjaar 2004 verplicht worden. Ook dit vormt een verbetering van de structuur, waardoor de financiële situatie in het jaar waarover verantwoording wordt afgelegd beter begrepen kan worden.

Inhoud

Over de inhoud van het verslag is de Rekenkamercommissie minder positief. In het verslag wordt veelal niet duidelijk in hoeverre de activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. De beschrijving van activiteiten is uiteenlopend en vaak in algemene termen. Lang niet altijd worden concrete prestaties of resultaten genoemd. En een relatie met de bijbehorende door de Haarlemse gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen wordt in het verslag niet of nauwelijks gelegd. Terwijl dit in de duale verhouding tussen Raad en College één van de hoofddoelen van de Jaarrekening is. De Rekenkamercommissie herhaalt de aanbeveling van voorgaande jaren om de informatiewaarde van de Jaarrekening te vergroten door de beleidsrealisatie af te zetten tegen de doelen en middelen.

Evenals vorig jaar heeft de commissie de informatie in het jaarverslag per beleidsveld geanalyseerd. In bijlage 2 is deze beoordeling in tabelvorm opgenomen. De verbeterde structuur van het verslag komt tot uiting in de positieve beoordeling van de zichtbaarheid van de voornemens en realisaties bij vier van de elf programma's, en slechts één negatieve (programma Ruimte voor Stedelijke Ontwikkeling). In de informatiewaarde (kwantitatieve onderbouwing) is over het geheel genomen echter een lichte verslechtering waarneembaar. Geen enkel programma krijgt een goede beoordeling. Wel is de informatie over de programma's Economie & Toerisme en Wonen beter dan vorig jaar.

De inhoud van de volgend jaar verplichte paragraaf bij het verslag over 'onderhoud kapitaalgoederen' voldoet nu nog niet aan de voorwaarden die daaraan gesteld worden in het Besluit Begroting en Verantwoording. Deze paragraaf is één van zeven paragrafen waarin de beleidslijnen worden uiteengezet over onderwerpen met een groot financieel belang. De paragraaf wordt besproken bij de sector Stadsbeheer (4.4). Het College wordt gevraagd er voor te zorgen dat de inhoud van de verplichte paragrafen is samengesteld volgens de nieuwe voorschriften.

Productenboek

De Rekenkamercommissie onderschrijft de opmerking van de accountant over de summier toelichting op de productbladen over oorzaken van over- en/of onderschrijdingen.⁵ Hij stelt dat de onduidelijkheid over in hoeverre de wijzigingen passen binnen het door de Raad vastgestelde beleid het zicht op de rechtmatigheid belemmert. Met het oog op de rechtmatigheidsverklaring is het extra van belang dat de informatievoorziening in het Productenboek verbetert.

4.3 Concernbreed

Risicomanagement

Er is in 2003 meer aandacht geweest voor risicomanagement. Zo bevat de derde bestuursrapportage over 2003 een geactualiseerd risico-overzicht. De risicoparagraaf in de Jaarrekening 2003 is uitgebreider en informatiever dan vorig jaar. Ook worden nu in het Meerjarenperspectief Grondexploitatie risico's vermeld. Inmiddels is een concernbrede procedure vastgesteld voor het melden en afwikkelen van schadeclaims (maart 2004).⁶

⁵ Accountantsverslag, p. 45.

⁶ B&W-Nota CS/bo/2004/292

De Rekenkamercommissie is content met deze verbeteringen, maar meent tevens dat hiermee van een systematisch risicomanagement nog geen sprake is. De gemeente hanteert nog geen vooraf vastgelegde criteria om te bepalen of er risico's zijn. Dat bemoeilijkt het anticiperen op risico's. Evenmin is vastgelegd hoe over risico's gerapporteerd moet worden. De Rekenkamercommissie adviseert het College om per risico, waar mogelijk, de financiële bandbreedte aan te geven. Het verslechterde risicoprofiel van de gemeente versterkt de urgentie van een goed onderbouwde risicobeoordeling. De toegezegde bespreking in de commissie CMC over de opzet van het risicomanagement vóór 31 januari 2004 heeft niet plaatsgevonden. De Rekenkamercommissie vraagt het College deze toezegging op korte termijn, vóór 30 september 2004, na te komen.

Financieel beheer

Evenals vorig jaar doet de situatie zich voor dat de Raad achteraf kredieten pro forma moet goedkeuren (o.a. overschrijding voorbereidingskrediet Stadsschouwburg met 1,7 miljoen euro). Dit is niet in overeenstemming met het budgetrecht van de Raad en kan gevolgen hebben voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Dit geldt tevens voor de grote afwijking die zich voordoet in de totale baten en lasten in de Jaarrekening 2003 ten opzichte van de laatste suppletore begroting. Het verschil in de baten is 40,6 miljoen euro en in de lasten 40,2 miljoen euro. Deze begrotingsaanpassingen (betreffende Rijksbijdragen en waardering debiteuren Sociale Zaken) hadden grotendeels al eerder in het boekjaar verwerkt kunnen worden.

Om de Jaarrekening 2003 te kunnen vaststellen krijgt de Raad vooraf voor een bedrag van meer dan 138 miljoen euro aan ad hoc besluiten ter goedkeuring voorgelegd.⁷ De Rekenkamercommissie vraagt het College toe te zien op een juiste en tijdige toepassing van de regels voor het begrotings- en budgetbeheer.

Versnelde afschrijving

De invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording heeft vanaf 2004 invloed op de financiële positie van de gemeente. Zo mogen in 2004 volgens de nieuwe voorschriften geen afschrijvingstermijnen van meer dan vijf jaar gehanteerd worden voor de immateriële vaste activa. In de Jaarrekening 2003 worden voor diverse immateriële vaste activa nog langere afschrijvingstermijnen gehanteerd.⁸ Er zal derhalve een versnelde afboeking moeten plaatsvinden, van in totaal 5,1 miljoen euro.

Verder mogen vanaf 2004 tekorten niet meer worden geactiveerd; deze moeten direct ten laste van de rekening van baten en lasten gebracht worden. De omvang van die afboekingen is door Concernfinanciën nog niet in kaart gebracht. Ingeschat wordt dat de reservepositie van de gemeente ontoereikend is om deze problematiek in één keer op te lossen.

In het gesprek met het Concern werd toegezegd dat de versnelde afboeking van de immateriële vaste activa en de geactiveerde tekorten zal worden meegenomen in de tweede Bestuursrapportage 2004. De Rekenkamercommissie ziet de rapportage met belangstelling tegemoet.

⁷ Zie p. 10-11 van het Accountantsverslag.

⁸ Jaarrekening 2003, p. 154, 156-157.

Taakstellingen

In de jaarrekening is geen informatie opgenomen in hoeverre taakstellingen in 2003 ingevuld zijn. Voor de Raad is de realisatie van afgesproken taakstellingen feitelijk niet na te gaan. Het is de commissie gebleken dat in de begroting 2004 de taakstellingen voor het eerst als significant financieel risico worden gemeld, omvang € 5,7 miljoen.⁹ In de eerste bestuursrapportage 2004, die gelijktijdig met de Jaarrekening 2003 naar de Raad is gezonden, is een paragraaf opgenomen over de invulling van taakstellingen voor de begroting 2004. Het totaalbedrag is opgelopen naar ruim € 7,4 miljoen.¹⁰ De bedragen worden per sector vermeld, niet per taakstelling. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre de taakstellingen volgens de oorspronkelijke bedoeling zijn ingevuld. De commissie vraagt het College voortaan in de verantwoording apart aandacht te geven aan de realisatie van de afzonderlijke taakstellingen.

4.4 Sector Stadsbeheer

In het gesprek met de sector Stadsbeheer is hoofdzakelijk aandacht besteed aan regulier en achterstallig onderhoud van infrastructuur en groen.

Regulier en achterstallig onderhoud

Vorig jaar constateerde de Rekenkamercommissie een grote onduidelijkheid in de verantwoording over het al dan niet inlopen van onderhoudsachterstanden. Het gesprek met de sector Stadsbeheer had dan ook als hoofddoel om na te gaan of de jaarstukken over 2003 een beter inzicht geven in de staat van het onderhoud en de geleverde prestaties.

Het jaarverslag 2003 geeft meer informatie over achterstanden in onderhoud dan vorig jaar. Onder het domein 'bovengrondse infrastructuur' staat de doelstelling vermeld en in de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' zijn lijsten met projecten opgenomen. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van 2002. Er staat echter niet of de genoemde activiteiten ook voorgenomen waren en in welke mate zij hebben bijgedragen aan de realisering van de doelstelling in 2012 (kwaliteit van het onderhoud op normniveau, achterstallig onderhoud weggewerkt en budget toereikend om kwaliteit blijvend te garanderen). Verloopt de voortgang van de meerjarenplanning volgens schema? Ook de omvang van de bestede gelden blijft onvermeld. De sector gaf aan het moeilijk is om de uitgevoerde activiteiten in te delen naar soort onderhoud. Wel wordt een onderhoudsclassificatie toegepast.

De paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' wordt met ingang van boekjaar 2004 verplicht. Volgens de voorschriften moet daarin beschreven worden: het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting, c.q. verantwoording. In 2003 voldoet de paragraaf hier nog niet aan; informatie over beleidskader en financiën ontbreekt.

⁹ Begroting 2004, p. 108.

¹⁰ Bestuursrapportage 2004-1, p. 43-45.

Uit het gesprek bleek dat het bij de gemelde activiteiten vaak ging om acuut achterstallig onderhoud. Uit het Jaarverslag kan dit niet worden opgemaakt. De sector noemde de nu jaarlijks verschijnende nota's 'Normering budgetten openbare ruimte' als belangrijke informatiebron over de stand van zaken op onderhoudsgebied.¹¹ In de nota wordt aangegeven dat het achterstallig onderhoud nog jaarlijks toeneemt. De totale onderhoudsachterstand wordt becijferd op 43,7 miljoen euro (exclusief openbaar groen en verlichting). Tevens wordt geconcludeerd dat een gestructureerde aanpak voor het inhalen van de onderhoudsachterstanden ontbreekt.

De Rekenkamercommissie constateert dat het gezien de beschikbare informatie zeer wel haalbaar moet zijn om in het Jaarverslag de voortgang van de doelrealisatie, prestaties en kosten van het onderhoud helder weer te geven. Zij beveelt het College aan om er op toe te zien dat deze informatie volgend jaar niet ontbreekt en vraagt daarbij specifiek aandacht voor het voldoen aan de voorschriften voor de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen'.

4.5 Sector Maatschappelijke Ontwikkeling

Met de sector Maatschappelijke Ontwikkeling heeft de Rekenkamercommissie met name gesproken over de financiering van het onderhoud van de scholen en over subsidiëring middels prestatieplannen.

Financiering onderhoud scholen

De Rekenkamercommissie vroeg zich af hoe de gemeente in 2003 de regie heeft gevoerd bij de financiering van het buitenonderhoud, aanpassing en renovatie van de schoolgebouwen. Bij deze financiering zijn twee geldstromen van belang, die beiden zijn doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Door de doordecentralisatie van de gelden heeft de gemeente geen zeggenschap en weinig sturingsmogelijkheden meer op dit terrein.

De eerste geldstroom betreft renovatie en groot onderhoud, gebaseerd op voormalige Rijksnormen, en bedraagt circa 2,5 miljoen euro per jaar. Omdat dit budget onvoldoende is om de achterstanden in het onderhoud van de schoolgebouwen aan te pakken, is in het Investeringsplan 2003 een extra bedrag opgenomen van 2 miljoen euro voor 2003 en 2004. In 2003 zijn deze gelden niet besteed, omdat de schoolbesturen het niet eens konden worden over de onderlinge verdeling. In het gesprek werd deze situatie gekenschetst als een *prisoners' dilemma*¹² voor de besturen, omdat het geld hoe dan ook te weinig is om de ergste gaten te vullen. De Rekenkamercommissie typeert deze onderbesteding als ongewenst, de hogere investeringsgeldten waren immers juist bedoeld voor het aanpakken van urgente onderhoudsproblemen. Zij verzoekt het College om te verduidelijken waar de regiemogelijkheden voor de gemeente liggen als extra geld beschikbaar gesteld wordt voor het inlopen van onderhoudsachterstanden.

¹¹ Meest recente nota is SB/BOR/2003/395 (september 2003). De nota is ter kennisneming aan de commissie SB gezonden.

¹² D.w.z. een zodanige besluitvormingssituatie dat een door beide partijen ongewenste uitkomst het resultaat is.

De tweede geldstroom betreft 'onvoorzienbare uitgaven' voor aanpassing van gebouwen als gevolg van bijvoorbeeld leerlingenstijgingen, calamiteiten en veranderingen in wet- en regelgeving. Een beheerscommissie beslist aan de hand van door de Raad vastgestelde criteria over de aanvragen. In het Jaarverslag 2003 wordt melding gemaakt van opnieuw een groot tekort in het budget van deze commissie 'Fonds Onvoorzien'.¹³

De Rekenkamercommissie beveelt aan de begrotingssystematiek van het Fonds Onvoorzien te verbeteren door een betere raming van de omvang van de aanvragen.

Met zorg constateerde de commissie dat het Integraal Huisvestingsplan jaren vertraging heeft opgelopen, al in de begroting 2001 werd gemeld dat een start gemaakt zou worden met dit plan. In 2003 blijkt het Integraal Huisvestingsplan als 'concept' gereed, maar doordat het plan tot stand moet komen in samenwerking met de scholen is er nog steeds geen definitief plan (nu verwacht zomer 2004).¹⁴ Ook hier heeft de commissie als vraag op welke wijze de gemeente nog regie kan voeren?

Afsluitend merkt de Rekenkamercommissie op dat de jaarstukken geen goed inzicht geven in de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen ten aanzien van het onderhoud van de schoolgebouwen in 2003. Omdat er op dit terrein meerdere complexe zaken spelen (o.a. onderhoudsachterstanden, doordecentralisatie, afschrijvingstermijnen, geactiveerde kosten, voorzieningen) vraagt de Rekenkamercommissie het College om de inhoud van de jaarstukken over 2004 op dit punt aanzienlijk te verbeteren.

Naleving subsidievoorwaarden

De accountant constateert dat er onvoldoende controle is op de interne en externe naleving van de subsidievoorwaarden.¹⁵ In het gesprek bleek dat dit samenhangt met onvoldoende aandacht voor de financiële aspecten in de organisatie. Voor een bedrag van circa 4,3 miljoen euro is geen zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen. Dit baart de commissie zorgen. Hiervoor verwijst de commissie naar de aanbevelingen van de accountant.¹⁶

Prestatieplannen

De Rekenkamercommissie vroeg de sector Maatschappelijke Ontwikkeling naar de opvolging van de aanbevelingen bij het onderzoek van de commissie naar de prestatieplannen met de welzijnsinstellingen. Wordt bijvoorbeeld al een betere aansluiting gezocht bij de begrotings- en verantwoordingscyclus? Is er al controleprotocol opgesteld? Aangegeven werd dat er nog geen plan van aanpak is voor de opvolging van de aanbevelingen, ondanks de toezegging van B&W in de Raad van januari 2004, wegens capaciteitsgebrek.

Voor wat betreft welzijn is er behalve de gebrekkige koppeling tussen doelen en activiteiten ook nog het punt dat veel prestaties niet zijn terug te vinden. Ook de informatie over de realisatie van de prestatieplannen zal toch uiteindelijk in samengevatte vorm in het jaarverslag moeten terugkomen.

¹³ Jaarrekening 2003, p. 47. Het budget van 500.000 euro zou met 1,7 miljoen euro zijn overschreden. De toelichting in het verslag op de ontwikkeling in het Fonds Onvoorzien sluit cijfermatig echter niet aan op de toelichting in de rekening bij de voorzieningen (bijlage E, p. 196).

¹⁴ Jaarrekening 2003, p. 46.

¹⁵ Accountantsverslag, p. 42.

¹⁶ Accountantsverslag, p. 43.

4.6 Sector Brandweer en Ambulancedienst

De Rekenkamercommissie heeft voor het eerst bij de sector Brandweer en Ambulance op gesprek geweest. Specifiek aandachtspunt was daarbij de bedrijfsvoering.

Bedrijfsvoering

Bij de brandweer heeft van oudsher de nadruk op het operationele werk (repressie) gelegen en te weinig bij de bedrijfsvoering. Binnen de sector was ook te weinig beleidscapaciteit beschikbaar. Er is sprake van een onduidelijke financiële relatie tussen de ambulance, de hulpverleningsdienst Kennemerland en de brandweer. Al langere tijd spreekt de accountant hierover zijn zorg uit. In het gesprek gaf de brandweer aan de bedrijfsvoeringsproblemen te onderkennen. In 2004 zou de bedrijfsvoering aanzienlijk moeten verbeteren door een aantal maatregelen waarover de besluitvorming echter nog niet in alle gevallen afgerond is. Financieel is van belang dat de onderlinge kostentoerekening tussen brandweer, hulpverleningsdienst Kennemerland en ambulance inzichtelijk gemaakt wordt door het hanteren van een vaste verdeelsleutel.

4.7 Sector Stedelijke Ontwikkeling

Meerjarenperspectief Grondexploitatie 2003

Vorig jaar deed de Rekenkamercommissie naar aanleiding van het Meerjarenperspectief Grondexploitatie de volgende aanbevelingen: breng meer structuur aan in de rapportagemomenten aan de Raad; biedt voortaan het Meerjarenperspectief Grondexploitatie ter vaststelling aan de Raad aan in het eerste kwartaal na afloop van het begrotingsjaar; neem per project een risicoparagraaf op; raam in de primaire begroting de baten en lasten van de grondexploitatie zo goed mogelijk (op basis van het Meerjarenperspectief Grondexploitatie).

De Rekenkamercommissie heeft met waardering geconstateerd dat in het Meerjarenperspectief 2003 eventuele risico's bij de projecten vermeld staan. Dit betekent een verbetering ten opzichte van vorig jaar, die nog verder doorgevoerd kan worden door vooraf de risicocriteria of –factoren te vermelden. Daarmee wordt duidelijk of de risicoafweging systematisch is geweest.

Over de overige aanbevelingen zou een discussie in de commissie CMC plaatsvinden, die tot op heden echter niet gevoerd is. De Rekenkamercommissie herhaalt hierbij haar aanbevelingen van vorig jaar en vraagt het College met gedetailleerde voorstellen te komen en deze vóór 30 september 2004 aan de commissie CMC voor te leggen.

5. Tot slot

De Rekenkamercommissie heeft in een onderzoeksperiode van vier weken geprobeerd zich een goed beeld te vormen van de jaarstukken over 2003 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 2003.

De Rekenkamercommissie,

E.W. van Dam,
secretaris

L.J. Mulder,
voorzitter

Bijlage 1: Overzicht conclusies en aanbevelingen Rekenkamercommissie aan College

Advies

1. *Conclusie:* De reactie van het College op de aanbevelingen van de accountant was ten tijde van het onderzoek niet bekend. *Aanbeveling:* De bestuurlijke reactie op het accountantsverslag weer op het in het Spoorboekje Planning en Control vastgelegde moment beschikbaar stellen.

Algemeen

2. *Conclusie:* De samenstelling van de Jaarrekening 2003 is onder meer vertraagd door haperingen in en onvoldoende vertrouwde met de werking van het financieel systeem en door personele mutaties. Enkele grote fouten in de primaire en suppletore begroting zijn pas bij het opmaken van de rekening aan het licht gekomen. *Aanbeveling:* De financiële administratie concentreren. Aangeven hoe de gebleken kwetsbaarheid van de financiële functie kan verminderen, met name op het punt van de financiële controle.
3. *Conclusie:* Er staan veel langlopende A-prioriteiten op de lijst van eerder door de accountant gedane aanbevelingen. De opvolging van de aanbevelingen van de accountant is afgelopen jaar niet in de bestuursrapportages vermeld. *Aanbeveling:* Informeer de Raad per aanbeveling waarom deze niet is uitgevoerd en binnen welke termijn dit alsnog zal gebeuren. Vermeldt de voortgang in de uitvoering van alle aanbevelingen van de accountant conform toezegging in de bestuursrapportages.

Informatiewaarde jaarstukken

4. *Conclusie:* In het verslag wordt veelal niet duidelijk in hoeverre de activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. De beschrijving van activiteiten is uiteenlopend en vaak in algemene termen. Lang niet altijd worden concrete prestaties of resultaten genoemd. Evenmin wordt een relatie gelegd met de bijbehorende middelen. *Aanbeveling:* De Rekenkamercommissie herhaalt de aanbeveling van voorgaande jaren om de informatiewaarde van de Jaarrekening te vergroten door de beleidsrealisatie af te zetten tegen de doelen en middelen.
5. *Conclusie:* De inhoud van de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' voldoet nog niet aan de voorwaarden volgens het Besluit Begroting en Verantwoording. *Aanbeveling:* Zorg dat de inhoud van de verplichte paragrafen is samengesteld volgens de nieuwe voorschriften.
6. *Conclusie:* Door summiere toelichting in productbladen is onduidelijk of onder- en/of overschrijdingen passen binnen het door de Raad vastgestelde beleid. *Aanbeveling:* Met het oog op de rechtmatigheidsverklaring is het extra van belang dat de informatievoorziening in het Productenboek verbetert.

Concernbreed

7. *Conclusie:* Ondanks gerealiseerde verbeteringen is van een systematisch risicomanagement nog geen sprake. Evenmin is vastgelegd hoe over risico's gerapporteerd moet worden. De toegezegde bespreking in de commissie CMC over de opzet van het risicomanagement heeft niet plaatsgevonden. *Aanbeveling:* Geef per risico, waar mogelijk, de financiële bandbreedte aan. Bespreek vóór 30 september 2004 de opzet van het risicomanagement in de commissie CMC.
8. *Conclusie:* De situatie dat de Raad achteraf kredieten en begrotingen pro forma moet goedkeuren en tussentijdse begrotingsaanpassingen pas bij de jaarrekening krijgt voorgelegd is niet in overeenstemming met het budgetrecht van de Raad en kan gevolgen hebben voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. *Aanbeveling:* De

Rekenkamercommissie vraagt het College toe te zien op een juiste en tijdige toepassing van de regels voor het begrotings- en budgetbeheer.

9. *Conclusie:* In de jaarrekening is geen informatie opgenomen in hoeverre taakstellingen in 2003 ingevuld zijn. *Aanbeveling:* Voortaan in de verantwoording apart aandacht geven aan de realisatie van de afzonderlijke taakstellingen.

Sector Stadsbeheer

10. *Conclusie:* Gezien de beschikbare informatie moet het zeer wel haalbaar zijn om in het Jaarverslag de voortgang van de doelrealisatie, prestaties en kosten van het onderhoud helder weer te geven. *Aanbeveling:* Zie er op toe dat deze informatie volgend jaar in het Jaarverslag opgenomen wordt.

Sector Maatschappelijke Ontwikkeling

11. *Conclusie:* Er is sprake van een onderbesteding van de extra investeringsgelden voor het aanpakken van urgente onderhoudsproblemen. *Aanbeveling:* Geef aan op welke wijze de regie ter hand genomen wordt ten aanzien van het inlopen van onderhoudsachterstanden waarvoor extra geld beschikbaar gesteld wordt.
12. *Conclusie:* In het Jaarverslag 2003 wordt melding gemaakt van opnieuw een groot tekort in het budget van de commissie 'Fonds Onvoorzien'. *Aanbeveling:* Verbeter de begrotingssystematiek van het Fonds Onvoorzien door een betere raming van de omvang van de aanvragen.
13. *Conclusie:* Het Integraal Huisvestingsplan heeft jaren vertraging opgelopen en is ook in 2003 niet afgerond. *Aanbeveling:* Geef aan op welke wijze de gemeente nog regie kan voeren bij de totstandkoming van het plan.

Sector Stedelijke Ontwikkeling

14. *Conclusie:* De discussie over de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie vorig jaar deed ten aanzien van het Meerjarenperspectief Grondexploitatie heeft nog niet plaatsgevonden. *Aanbeveling:* Leg gedetailleerde voorstellen vóór 30 september 2004 aan de commissie CMC voor over: 1. De structuur van de rapportagemomenten aan de Raad; 2. Het eerder vaststellen van het Meerjarenperspectief Grondexploitatie door de Raad; 3. De raming in de primaire begroting van de baten en lasten van de grondexploitatie.

Bijlage 2: Beoordeling informatiewaarde jaarverslag

In onderstaande tabel formuleert de Rekenkamercommissie een oordeel over de informatiewaarde van het jaarverslag (hoofddektst).

In de kolom 'Informatiewaarde rekening 2002' zijn de oordelen vermeld over de vorige jaarrekening. Toen werd echter een andere indeling in beleidsterreinen gehanteerd; die voor de vergelijkbaarheid zo goed mogelijk is omgezet naar de indeling in programma's die in de Jaarrekening 2003 het kader vormen.

In de kolom 'aantal verwijzingen naar andere jaren dan 2003' 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 'doelen en realisaties' is gescoord op het vermelden van de vooraf gestelde doelen en de realisatie in het verslagjaar (kwalitatief).

In de kolom 'informatiewaarde' staat een oordeel over de vraag of de aangeboden informatie kwantitatief onderbouwd is.

| Sector | Programma | Informatiewaarde rekening 2002 (op basis oude indeling) | Beoordeling rekening 2003: | | |
|-----------|---|--|--|---|---------------------------------|
| | | | Aantal verwijzingen naar andere jaren dan 2003 | Doelen en realisaties kwalitatief zichtbaar | Informatiewaarde (kwantitatief) |
| CS-PD | 1. Bestuur en algemeen beleid | + | 5 | + | 0 |
| CS-BRW | 2. Veilige samenleving | + | 3 | 0 | - |
| MO | 3. Zorgzame samenleving | - | 5 | 0 | - |
| MO | 4. Maatschappelijke ontwikkeling en Cultuur | 0 | 10 | 0 | - |
| SO | 5. Wonen | - | 12 | 0 | 0 |
| SO | 6. Economie en Toerisme | - | 4 | + | 0 |
| PD | 7. Werk en Inkomen | - | 0 | + | - |
| SB | 8. Bereikbaarheid en mobiliteit | - | 4 | + | - |
| SO | 9. Ruimte voor Stedelijke ontwikkeling | 0 | 5 | - | 0 |
| SB | 10. Duurzaam beheer/onderhoud | + | 9 | 0 | 0 |
| CS-FD-AVK | 11. Organisatie/Financiën | + | 8 | 0 | 0 |

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

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