Haarlem

Rekenkamercommissie

Doel matig gevolgd

Verslag van de RKC van de gemeenteraad Haarlem over het onderzoek naar de Jaarstukken 2006

Rekenkamercommissie

Doel matig gevolgd

Verslag van de RKC van de gemeenteraad Haarlem over het onderzoek naar de Jaarstukken 2006

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
Telefoon: 023-5113129
E-mail: mvos@haarlem.nl

15 Mei 2007

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en Advies		5
1.	**Inleiding**	7
2.	**De financiële verantwoording in de jaarstukken**	9
2.1	Weerstandsvermogen en risico's	9
2.2	Grondbeleid	10
2.3	Rechtmatigheid en getrouwheid, afwijkingen van de begroting	11
2.4	Verbonden partijen	11
3.	**Beleidsrealisatie**	13
3.1	Sociaal jaarverslag	13
3.2	Burgerjaarverslag	14
3.3	Jaarverslag per programma	15
3.4	Jaarrekening en de doelen van het coalitieakkoord	18
4	**Analyse: doeldenken in de organisatie**	23
4.1	Beoogde maatschappelijke effecten	23
4.2	Herkomst en bruikbaarheid doelen	24
4.3	Relatie activiteiten – doelen en beoogde effecten	24
4.4	Effectstudies, een onontgonnen terrein	25
5	**Bevindingen, conclusies en aanbevelingen**	27

Bijlage 1: Jaarverslag en Pottenkijkersonderzoek: verslaglegging en doelrealisatie
Bijlage 2: Opvolging aanbevelingen bij jaarstukken 2005

SAMENVATTING EN ADVIES

Hoofdlijn rapport
De Rekenkamercommissie onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid en stelt zich op de hoogte van het oordeel van de accountant over getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening en de problemen die de accountant heeft geconstateerd bij de controle van de jaarrekening.

In dit rapport wordt na de inleiding in hoofdstuk 2 allereerst kort stilgestaan bij de financiële verantwoording. Daarbij wordt ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen uit het rapport van de accountant. Achtereenvolgens komen aan de orde weerstandvermogen en risico's, het grondbeleid, rechtmatigheid en getrouwheid en de specifieke risico's bij de verbonden partijen.

In hoofdstuk 3 van het rapport gaat het over de beleidsverantwoording. Er wordt per programma nagegaan of de afgesproken doelstellingen in 2006 zijn gerealiseerd. Dat hoofdstuk is deels gebaseerd op gevoerde gesprekken met uitvoerende ambtenaren en de (tijdelijke) directeuren van de sectoren. Daarbij wordt ook uitvoerig ingegaan op de informatiewaarde van het jaarverslag.

Een belangrijke constatering in hoofdstuk 3 is dat de in de begroting door de raad vastgestelde doelen maar een zeer beperkte rol spelen bij de verrichte activiteiten. In hoofdstuk 4 volgt een analyse van het centrale thema in dit rapport: het *doeldenken* in de organisatie. Daarbij gaat het over de vraag waarom de doelen uit de begroting nauwelijks een rol spelen bij het dagelijks werk van de gemeentelijke organisatie.

Tot slot van het rapport worden in hoofdstuk 5 nog een aantal algemene bevindingen en alle aanbevelingen van de commissie op een rijtje gezet

De kern van de conclusies en aanbevelingen
- De Rekenkamercommissie maakt zich nog steeds ernstig zorgen over de financiële positie van de gemeente. In 2006 is verdere afkalving van de reservepositie voorkomen maar de algemene reserve is nog bij lange na niet toereikend gegeven de risico's die de gemeente loopt. De commissie beveelt aan om naast een verdere opbouw van de reservepositie ook de risico's zorgvuldiger in kaart te brengen en meer aandacht te besteden aan beheersmaatregelen.
- De Rekenkamercommissie constateert dat de doelen die in de begroting door de raad worden vastgesteld nauwelijks een rol spelen bij de activiteiten die worden uitgevoerd. Daarom is het voor de commissie in veel gevallen onmogelijk om op basis van jaarrekening en jaarverslag iets te zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid. In formele zin zou de commissie gegeven deze geringe informatiewaarde van de jaarstukken een negatief advies moeten uitbrengen. We hebben echter ook geconstateerd dat de organisatie hard werkt om hier verbetering in aan te brengen. Als deze verbeteringen zoals die in de nota *Visie op planning en control* (CS/CF/2007/58) zijn vastgelegd in de komend jaren echter niet daadwerkelijk gestalte krijgen in de jaarstukken zal de commissie gedwongen zijn te besluiten tot een negatief advies. De commissie beveelt dan ook met nadruk aan om voortvarend verder te gaan met de verbetering van de begroting en jaarstukken zodat de kaders die de raad stelt in de begroting waarneembaar sturend worden voor de activiteiten.

Advies
De Rekenkamercommissie adviseert de raad de aanbevelingen van de commissie over te nemen en bij deze aanbevelingen het college te vragen deze uit te voeren en de termijn aan te geven waarbinnen dit kan worden gerealiseerd. Daarnaast adviseren we u de reactie van het college op zowel de aanbevelingen van de accountant als op die van de Rekenkamercommissie te bespreken in de

commissie Bestuur. Ten slotte adviseren wij u het college te vragen de overgenomen aanbevelingen op te nemen in het plan van aanpak en over de uitvoering verslag te doen in de Bestuursrapportages.

De Rekenkamercommissie heeft in een onderzoeksperiode van vier weken geprobeerd zich een goed beeld te vormen van de jaarstukken over 2006 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 2006.

De Rekenkamercommissie

M. Vos,
secretaris

J.A. de Ridder,
voorzitter

1 INLEIDING

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

Tijdsplanning gehaald
We kunnen ons verslag niet beginnen zonder onze waardering uit te spreken over het feit dat de Concernstaf en de Facilitaire Dienst er dit jaar in zijn geslaagd de tijdsplanning van de jaarrekening te halen. Zeker na het dramatisch verlopen proces van vorig jaar en de destijds uitgesproken verwachting dat het ook bij het opstellen van de jaarrekening over 2006 welhaast onmogelijk zou worden om de planning te halen, kunnen we niet anders dan zeer tevreden zijn over deze gang van zaken.

Geraadpleegde documenten
In het onderzoek naar de Jaarrekening 2006 heeft de RKC de volgende stukken betrokken:
- Jaarverslag en jaarrekening 2006;
- Sociaal P&O jaarverslag 2006;
- Verslag van bevindingen Ernst & Young inzake de controle van de jaarrekening 2006;
- De reactie van het college op het verslag van de accountant;
- Rapportage tussentijdse controle 2006, E&Y
- Schriftelijke antwoorden sectoren op vragen RKC;
- Diverse planning en controledocumenten, beleidsnota's en andere achtergrondstukken over specifieke onderwerpen.

Gevoerde Gesprekken
De RKC heeft in het kader van het onderzoek naar de jaarstukken over 2006 twee rondes gespekken met de directie gevoerd. In de eerste ronde, die plaatsvond op 10, 11 en 13 april, stond de beleidsrealisatie centraal. Met de directieleden Jan Scholten, Nelleke Maan en Marianne den Haan is gesproken over alle programma's. De directieleden lieten zich tijdens de gesprekken bijstaan door medewerkers van de betrokken sectoren. De tweede ronde was gericht op de financiële verantwoording, en vond plaats op 25 april. In het bijzijn van de accountant is met elk van de directieleden (inclusief algemeen directeur en gemeentesecretaris Willem Sleddering) en de sectorcontrollers gesproken over de financiële ontwikkelingen in 2006 en de financiële positie van de gemeente.

Aanbevelingen bij onderzoek naar jaarstukken 2005
Een van de aanbevelingen bij het onderzoek naar de jaarstukken over 2005 was om van elke aanbeveling concreet, met een tijdpad en onderbouwd aan te geven op welke wijze daarmee zal worden omgegaan en daarover regelmatig te rapporteren. De reactie kwam later dan gehoopt; begin januari 2007 is een overzicht aan de RKC aangeboden. Dat overzicht vormt de basis van bijlage 2 van dit rapport, waarin wordt aangegeven wat de stand van zaken is rond de opvolging van de in 2006 gedane algemene aanbevelingen.

Opzet rapportage
In dit rapport wordt eerst kort stilgestaan bij de financiële situatie, vooral aan de hand van het verslag van de accountant. Daarna worden bevindingen bij de verschillende programma's met betrekking tot

[1] Deze taak is vastgelegd in Artikel 7, lid 2 van de Verordening Rekenkamercommissie.

doeltreffendheid en doelmatigheid besproken. Vervolgens wordt analyserend ingegaan op het hoofdthema in ons rapport: het doeldenken in de organisatie.

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

2 DE FINANCIËLE VERANTWOORDING IN DE JAARSTUKKEN

De accountant controleert of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen (getrouwheid) en of de lasten, baten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen (rechtmatigheid). De RKC heeft vastgesteld dat de gemeentelijke Jaarrekening 2006 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het goedkeurend oordeel van Ernst & Young Accountants betreft de getrouwheid én de rechtmatigheid van de Jaarrekening 2006. Afgaand op deze verklaring kan de raad, ingevolge de bepaling in artikel 198 van de Gemeentewet, de Jaarrekening 2006 vaststellen.

In aanvulling op het rapport van de accountant wil de RKC in dit hoofdstuk op een aantal onderdelen van de financiële verantwoording ingaan. Daarbij gaat het om het weerstandsvermogen en de risico's van de gemeenten, het grondbeleid, afwijkingen van de begroting en rechtmatigheid en getrouwheid.

2.1 Weerstandsvermogen en risico's

Het resultaat over 2006 is € 1,3 miljoen positief. Het voorstel is om de helft van dit resultaat toe te voegen aan de algemene reserve. Daarnaast is er in 2006 geld besteed aan het vergroten van de algemene reserve. In 2006 wordt hierdoor voor het eerst sinds 2002 de reservepositie niet slechter. Er is zelfs sprake van een lichte verbetering (zie grafiek in het accountantsrapport, p22). De situatie is echter zeker nog niet rooskleurig. De algemene reserve is nu € 7,3 miljoen, terwijl de raad heeft vastgesteld dat gegeven het risicoprofiel van Haarlem een algemene reserve van minimaal €20 miljoen noodzakelijk is. Het weerstandsvermogen is ook nog wankel te noemen omdat - zoals ook in het jaarverslag wordt gemeld – de verbetering van de reservepositie vooral te danken is aan incidentele meevallers zoals de dividenduitkering van de BNG. Aan de andere kant zijn er in 2006 ook een serie onontkoombare kosten afgeboekt. Deze "administratieve opschoning" heeft ruim €4 miljoen gekost; dat is bijna € 2,8 miljoen meer dan begroot. Een belangrijke post daarbij is de afboeking van de voorbereidingskosten van het stadskantoor op locatie 023. De incidentele mee- en tegenvallers tegen elkaar wegstrepend resteert de conclusie dat in 2006 verdere afkalving van de reserves is voorkomen. Er is daarmee een kleine stap gezet in de richting van herstel, maar er moet nog veel gebeuren.

De beoogde algemene reserve van minimaal € 20 miljoen is geen doel op zich, maar is nodig gegeven het risicoprofiel. Vanwege die reden adviseert de accountant (p. 6) om de financiële risico's van de gemeente regelmatig te actualiseren. De RKC begrijpt de redenering, maar zou het advies graag breder trekken. Sinds een aantal jaren wordt er door de gemeente mede op aandrang van de RKC en de raad in de jaarrekening meer aandacht besteed aan de analyse van de risico's. Dat juicht de commissie toe. De bedoeling daarvan is het college en de raad beter inzicht te verschaffen in de *feitelijke* financiële positie van de gemeente. Het verschaffen van steeds meer gegevens over allerlei soorten risico's creëert echter niet zondermeer meer inzicht. In tegendeel, maar al te vaak raakt relevante informatie verstopt onder een overvloed aan details. Het verzoek om een samenvatting in de vorm van een adequate financiële inschatting van de risico's ligt dan voor de hand. Het is de vraag of dat altijd nuttig is – want ook dat kost tijd en geld - en of communicatie in openbare stukken daarover altijd wenselijk is. Een zekere bezinning op de meest gewenste risicoanalyse lijkt de RKC zinnig. Een korte nota risicoanalyse waarin de typen risico's op een rijtje worden gezet kan daarbij behulpzaam zijn. De zogenaamde beleidsrisico's vormen een bonte verzameling van allerlei verschillende soorten risico's. Er staan claims bij die vergelijkbaar zijn met de aansprakelijkheidsrisico's (zoals de Schouwburg). Daarnaast zijn er opgenomen zaken die in de uitvoering zijn, waar geen beleidsvrijheid meer is en die een zeker risico met zich meebrengen (zoals de fietsbrug Keggeviaduct). Er zijn ook risico's waarvan de enige onzekerheid wordt gevormd door het feit dat de financiën nog niet goed op een rijtje zijn gezet (opheffen gemeenschappelijke regeling Muziekcentrum Zuid-Kennemerland). Tot slot zijn er ook nog risico's die eigenlijk helemaal geen risico's zijn, maar waarbij wordt vooruitgelopen op een waarschijnlijke beslissing van college en raad. Radius is een voorbeeld van dat laatste. Het college

heeft bij Radius een onderzoek laten doen door Ernst & Young waaruit bleek dat de gemeente juridisch gesproken geen risico loopt. Blijkens de risicoparagraaf wordt echter verondersteld dat college en raad toch feitelijk verantwoordelijkheid voelen en willen dragen. De commissie vraagt zich af of het zinvol is om risico's op te nemen waarbij de raad juridisch gezien nog een volledige vrijheid van handelen heeft en er alleen sprake is van een morele verplichting of een logische geachte consequentie van bestaand beleid. De lijst van risico's wordt dan al snel lang en daarnaast wordt er ook op zaken vooruitgelopen. Het primaire doel van risicoanalyse moet zijn om de risico's onder controle te krijgen en te verminderen en niet om indirect al geld te reserveren voor nog te nemen beslissingen Wat dat betreft is het jammer dat er niet altijd concrete beheersmaatregelen worden genoemd. In algemene zin zijn bij het ordenen van risico's de nog bestaande mate van beleidsvrijheid en de mogelijkheid om het risico te verminderen en onder controle te krijgen belangrijke ingangen bij een financiële inschatting van de risico's. De bedoelde nota zou duidelijk moeten maken op welke manier het beste kan worden gecommuniceerd bij welk soort risico's. In zo'n notitie zou ook meegenomen moeten worden op welke manier risico's bij projecten binnen grondexploitaties die nu in de Meerjaren Perspectief Grondexploitaties staan opgenomen bij de algemene analyse kunnen worden betrokken.

De RKC concludeert dat
- de algemene reserve nog mager is,
- risico's groot lijken en
- financiële consequenties van die risico's moeilijk zijn in te schatten:
- vaak bij de risico's de concrete beheersmaatregelen ontbreken.

De commissie beveelt aan om
- een nota *risicoanalyse* te maken met een overzicht van allerlei verschillende soorten risico's,
- voortaan bij alle risico's de beheersmaatregelen te vermelden en
- risico's zo te rapporteren dat er snel en efficiënt inzicht kan worden verkregen in de gewenste omvang van de algemene reserve.

2.2 Grondbeleid

De bedoeling was dat er vanuit de reserves grondexploitaties een bijdrage zou worden geleverd aan de algemene reserve. Dat is echter niet gelukt vanwege de sterke daling van de reserve grondexploitatie. In 2005 was de reserve niet groot maar met € 1 miljoen wel positief. In 2006 veranderde dat in een negatief saldo van € 351.000. Daarvoor zijn drie belangrijke redenen: (1) het tekort bij FUCA is toegenomen met € 1,3 miljoen, (2) de boekwaarde van het AMCOR moest met € 1 miljoen worden verminderd en (3) de grondexploitatie Waardepolder is te riskant om daaraan de afgesproken € 2,5 miljoen te ontrekken voor de reserve. De verwachting is (MPG 2006, p 8) dat de algemene reserve grondexploitatie nog wel een paar jaar rond de nul zal schommelen.

Hoewel de situatie al een paar jaren somber is, zijn vanuit het perspectief van 2005 de negatieve resultaten verrassend. In het MPG 2005 zijn bij de opsomming van risico's nog geen waarschuwingen te vinden van deze toch wel forse bedragen. Zelfs eind 2006, begin 2007 was het beeld nog positief. Pas toen heeft de raad op voorstel van het college besloten om € 2,5 miljoen te ontrekken uit de grondexploitatie Waarderpolder wat nu dus niet blijkt te kunnen. In dit verband zouden we ook nog willen wijzen op de opmerking van de accountant (p 12) dat het onzeker is of de *nog niet in exploitatie genomen bouwgrond* wel de waarde heeft waarvoor ze in de boeken staat. Dit alles overziend zou de RKC dan ook nogmaals nadrukkelijk haar pleidooi van eerdere jaren willen herhalen voor meer transparantie in de grondexploitaties en een meer zorgvuldige risicoanalyse. De commissie overweegt om zelf in een later stadium uitgebreider onderzoek te doen naar hierboven genoemde "tegenvallers" dan in het kader van het onderzoek naar de jaarrekening mogelijk was.

De RKC concludeert dat de reserve grondexploitatie negatief is geworden door drie grote onverwachte tegenvallers en beveelt aan voortvarend de risicoanalyse bij het grondbedrijf te verbeteren en over die risico's helder en tijdig te communiceren. Voorstellen voor een betere werkwijze kunnen worden meegenomen in de nota zoals bedoeld in de vorige paragraaf.

2.3 Rechtmatigheid, getrouwheid en afwijkingen van de begroting

De accountant heeft geconstateerd dat de jaarrekening geen fouten en onzekerheden bevat die een goedkeurend oordeel in de weg staan. De rekening geeft een getrouw beeld. Bij het onderzoek in het kader van rechtmatigheid zijn er twee bevindingen het noemen waard. In de eerste plaats is er sprake van een overschrijding van kredieten van € 216.000. Kredieten voor investeringen in het stadhuis zijn niet op tijd aangevraagd. Het lijkt een kleinigheid, maar het is toch jammer dat na alle problemen in het verleden dit nog steeds niet foutloos gebeurt. Daarnaast constateert de accountant dat er bij het WWB inkomensdeel sprake is van een slordige uitvoering van de regelgeving. De gemaakte fouten tellen op tot €426.000. Het is belangrijk dat er op dit punt verbeteringen tot stand worden gebracht.

In de jaarrekening zelf worden ook al afwijkingen geconstateerd ten opzichte van de begroting. Dat is natuurlijk onontkoombaar. Het uiteindelijke saldo wijkt niet zoveel af. Toch blijft het opvallend dat de baten (en de lasten) ongeveer €35 miljoen meer zijn dan geraamd bij de laatste gewijzigde begroting. De begroting moet toch strakker kunnen. Bij de verantwoording van de budgettaire tegenvallers is een opvallende constatering dat de externe instroomstop blijkbaar leidt tot een niet verwacht negatief resultaat op de kostenplaats Ingenieursbureau, afdeling Stadswerk.

Bij het begin van de programmaverantwoording in hoofdstuk 2 van het jaarverslag worden 7 soorten afwijkingen in de begroting opgesomd, waarbij tevens wordt aangegeven hoe de raad *normaliter* daarmee *kan* omgaan. De RKC vindt dat door het opnemen van dit overzicht in de jaarrekening ten onrechte wordt gesuggereerd dat de raad criteria en gebruik voor zijn rekening neemt.

De RKC concludeert dat de jaarrekening getrouw en rechtmatig is, maar dat er met een uiteindelijk niet veel afwijkende saldo bij zowel de uitgaven als de inkomsten toch wel redelijk grote verschillen met de begroting zijn te vinden.

De RKC constateert dat in het begin van hoofdstuk 2 jaarverslag een opsomming van begrotingscriteria is opgenomen en beveelt aan deze, om misverstanden te voorkomen, naar een bijlage te verplaatsen.

2.4 Verbonden partijen

De accountant wijst in zijn rapport op de risico's die de gemeente loopt bij het uitbesteden van publieke taken aan stichtingen en gemeenschappelijke regelingen (p16). De accountant constateert dat de gemeente de risico's daarvan nog onvoldoende analyseert en in de gaten houdt. De RKC onderstreept deze constatering van de accountant en wil daar ook nog aan toevoegen dat voorkomen vaak beter is dan genezen. Zouden sommige risico's niet kunnen worden voorkomen? De vraag is allereerst of bij de beslissing om taken zelf te doen of uit te besteden dit soort risico's voldoende worden meegewogen. Daarnaast kan ook bij uitbesteding de relatie nog op verschillenden wijzen worden vormgegeven waardoor risico's kunnen worden verminderd. In ons rapport over het onderzoek naar Gemeenschappelijke Regelingen dat binnenkort verschijnt zal onder meer aandacht worden besteed aan de verschillende soorten invullingen die aan die regelingen kunnen worden gegeven. Ook bij gesubsidieerde instellingen kan de relatie op verschillende manieren worden vormgegeven. De huidige vorm in het welzijnswerk waarbij alle bevoegdheden voor de bedrijfsvoering bij de instellingen worden gelaten, terwijl anderzijds door de afhankelijkheid en gebrek aan echte markt de risico's feitelijk bijna volledig bij de gemeente blijven, lijkt vanuit het perspectief van risicomijding ongeveer de meest ongunstige.

Bij de keuzes voor het onderbrengen van publieke taken bij verbonden partijen is het ook in meer algemene zin relevant dat opbrengsten van die verandering worden afgewogen tegen de kosten. De vraag of er op langere termijn sprake is van een doelmatige aanpak van publieke taken moet een belangrijke rol spelen bij die keuzes. De verleiding is vaak groot om problemen buiten de deur te leggen, maar het is en blijft een belangrijke vraag of die problemen daar wel doelmatig en met weinig risico's voor de gemeente worden opgelost.

De RKC concludeert dat er te weinig zicht is op de risico's die de gemeente loopt in relaties met gesubsidieerde instellingen.

De commissie beveelt aan de vormgeving van relaties met gesubsidieerde instellingen opnieuw te overwegen met het oog op vermindering van financiële risico's en de doelmatigheid van de uitvoering van de overheidstaken.

3 BELEIDSREALISATIE

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsverantwoording in de jaarstukken. Na het sociaal jaarverslag en het burgerjaarverslag komt in 3.3 het jaarverslag aan bod, waarbij per domein kort wordt ingegaan op de realisatie van het voorgenomen beleid en de wijze waarop daarover wordt gerapporteerd. Een uitvoeriger beschrijving is te vinden in bijlage 1. In paragraaf 4 wordt aan de hand van het jaarverslag bekeken hoe de stand van zaken is met betrekking tot de vier speerpunten van het coalitieakkoord.

3.1 Sociaal jaarverslag

Uit het sociale jaarverslag blijkt dat er vele activiteiten zijn ondernomen in het kader van personeelsbeleid. Er worden personeelsgesprekken gevoerd in verschillende vormen, waarbij er ook aandacht is voor persoonlijke ontwikkelingsplannen. Daarnaast is er allerlei interessant aanbod in het kader van de zogenaamde Haarlemse school gericht op ondersteuning van medewerkers bij hun ontwikkeling. In het sociaal jaarverslag worden die activiteiten beschreven. Er wordt nauwelijks aandacht besteed aan de vraag waarom die activiteiten plaatsvinden en of de doelen wel worden gerealiseerd.
Vorig jaar heeft de RKC kritische kanttekening geplaatst bij het feit dat bij de verschillende sectoren met veel medewerkers geen jaargesprekken werden gevoerd. De commissie is blij dat het jaarverslag laat zien dat het in 2006 bij een aantal sectoren zoals MO sterk verbeterd is. Er zijn echter nog steeds problemen. Bij de PD en SO is slechts met 64% van de medewerkers gesproken en bij de Brandweer met 65%. Dat moet dus nog beter. Vervolgens is het ook belangrijk dat de gesprekken een daadwerkelijk functie hebben in het personeelsbeleid. Systematisch aandacht voor het functioneren, het creëren van momenten voor beoordeling, dossiervorming en het uitspreken van verwachtingen omtrent carrièreontwikkeling vormen daarvan belangrijk onderdelen. Jaargesprekken moeten geen loos ritueel worden

Ziekteverzuim
De cijfers voor het ziekteverzuim zijn nog steeds aan de hoge kant. Bij verschillende organisatie-onderdelen zijn de beoogde streefcijfers bij lange na niet behaald. Op basis van gesprekken met sectordirecteuren heeft de RKC geconstateerd dat in het managementteam de doelstellingen ook niet altijd als realistisch worden gezien. In bepaalde onderdelen van de organisatie zijn, zo wordt ons gemeld, de hoge verzuimcijfers in het licht van taken en leeftijd onontkoombaar.
De RKC constateert in de eerste plaats dat de doelstellingen realiseerbaar moeten zijn; anders verliezen ze elke functie. Daarnaast vraagt de commissie zich wel af of de ambities zo snel in neerwaartse richting moeten worden bijgesteld. Een vergelijking met andere gemeenten moet toch een goede graadmeter zijn voor een haalbaar streefcijfer.

Gevolgen van de taakstellingen
In het onderzoek heeft de RKC geconstateerd dat leidinggevenden in de organisatie zich zorgen maken over de gevolgen van bezuinigingen op de personeelsformatie. Er wordt bij die taakstellingen gerekend op natuurlijk verloop. Feitelijk betekent dat het bevriezen van vacatures. Tegelijkertijd wordt er een reorganisatie ingezet waarbij functies worden geschrapt. Vervolgens moeten medewerkers worden herplaatst om het plaatje kloppend te maken. De onzekerheid en veranderingen die gepaard gaan met een reorganisatie leiden er in de regel toe dat medewerkers eerder geneigd zijn om een andere werkkring te overwegen. Binnen de organisatie bestaat daarom de angst dat met name kwalitatief bovengemiddelde medewerkers de resultaten van de reorganisatie niet afwachten en de gemeente Haarlem verruilen voor een andere werkgever.

Daarnaast lijkt er de komende jaren een zekere krapte op arbeidsmarkt te ontstaan en vanwege de demografische ontwikkelingen zou dat wel eens een structureel karakter kunnen hebben. Vanuit dat perspectief is het belangrijk om een aantrekkelijke werkgever te zijn, ook voor nieuwe medewerkers. Om een vitale en energieke organisatie te blijven moeten jonge mensen bij de gemeente willen komen

werken. Op dit moment is een kleine 14% van de medewerkers jonger dan 35 en slechts iets meer dan 1% jonger dan 25. Als de aandacht alleen maar gericht blijft op uitstroom en natuurlijk verloop, zou het zo maar kunnen dat er over een paar jaar geen twintigers meer rondlopen in de organisatie en de dertigers de 10% niet halen.

De RKC concludeert dat er weinig zicht is op de doelen van activiteiten in het kader van het personeelsbeleid en dat het daarom moeilijk is om te beoordelen of het personeelsbeleid doeltreffend en doelmatig is.

De commissie beveelt aan om
- explicieter doelen te formuleren voor het personeelsbeleid,
- deze te koppelen aan bepaalde activiteiten en
- na te gaan of doelen worden gerealiseerd;
- met meer daadkracht het ziekteverzuim omlaag te brengen en
- zou ook in overweging willen geven om bij de huidige reorganisatie in combinatie met het verminderen van de personeelsformatie, handhaving en verbetering van de kwaliteit als belangrijke doelstellingen te kiezen.

3.2 Burgerjaarverslag

Volgens artikel 170 van de Gemeentewet moet de burgemeester elk jaar een burgerjaarverslag uitbrengen. Hierin rapporteert hij in elk geval over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het gebied van burgerparticipatie. Naast die onderwerpen is de burgemeester vrij in het bepalen van de inhoud van het verslag.

De VNG heeft een modelopzet gemaakt voor het burgerverslag, en komt daarbij tot de volgende hoofdstukken: *Terugblik* (een kort overzicht van gebeurtenissen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden en die op enigerlei wijze van invloed zijn geweest of betrekking hebben op de relatie burger-bestuur), *Kwaliteit van de burgerparticipatie* (waarin alle onderwerpen aan de orde komen die betrekking hebben op de participatie van de burgers bij het gemeentelijke beleid, zoals inspraak, interactieve beleidsvorming en burgerinitiatief), *Kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening* (over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burgers), *Behandeling bezwaarschriften en klachten* (waarin verslag wordt gedaan van de behandeling van bezwaarschriften en klachten van burgers) en een afsluitende hoofdstuk *Overige onderwerpen* (waarin overige zaken aan de orde komen die invloed hebben op de relatie gemeentebestuur-burger, zoals het lokale veiligheidsbeleid, het integriteitsbeleid van de gemeente, samenwerkingsverbanden en projecten met andere gemeenten of organisaties en het uitreiken van Koninklijke en gemeentelijke onderscheidingen.

Het Haarlemse Burgerjaarverslag voldoet aan de hierboven geschetste wettelijke eisen. Bij dat deel van het verslag merken we op dat als het om het onderwerp *kwaliteit van de dienstverlening* gaat, er vooral wordt ingegaan op de kwaliteit van de infrastructuur van de dienstverlening en minder op de inhoudelijke kwaliteit ervan. Naast de verplichte onderdelen is ervoor gekozen verslag te doen van de behandeling van bezwaarschriften en klachten. Een aan het door de VNG gesuggereerde hoofdstuk *Terugblik* verwant hoofdstuk is niet in het verslag opgenomen. De bedoeling van zo'n hoofdstuk is om de burgers van de stad in grote lijnen te vertellen hoe de 'stand van zaken' van de stad is. Welke belangrijke zaken zijn er in het afgelopen jaar gerealiseerd? Voor welke uitdagingen staan we nog? Ook de door de VNG genoemde punten bij het gesuggereerde hoofdstuk *Overige onderwerpen* zijn zeker interessant voor het Burgerjaarverslag.

De RKC constateert dat het Burgerjaarverslag niet gebruikt wordt om de burgers van de stad in grote lijnen te vertellen hoe de 'stand van zaken' van de stad is en beveelt aan om dat wel te gaan doen door middel van een hoofdstuk *Terugblik* zoals gesuggereerd in het VNG model voor het Burgerjaarverslag.

3.3 Jaarverslag per programma

In deze paragraaf wordt per programma bekeken hoe het in het jaarverslag is gesteld met de monitoring van de beleidsdoelen. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre de gestelde doelen worden gehaald. Daarvoor wordt naast het jaarverslag teruggegrepen op de bevindingen van het Pottenkijkersonderzoek dat eerder dit jaar is gestart. Een uitvoerige rapportage per programma is opgenomen in de bijlage; hieronder worden per programma de belangrijkste punten samengevat.

Deze paragraaf is kritisch van aard, waardoor de indruk kan ontstaan dat er weinig of niets positiefs te melden is over het jaarverslag. Toch laat het jaarverslag in vergelijking met voorgaande jaren duidelijke inhoudelijke verbeteringen zien. Zo is het geschetste beeld evenwichtiger dan voorheen door introductie van de paragraaf *wat is niet bereikt* en is de financiële verantwoording per programma uitgebreid waardoor het nu duidelijk is hoe de uiteindelijke bedragen zich verhouden tot de meest recente (gewijzigde) begrotingscijfers.

Programma 1: Bestuur en algemeen beleid

De verslaglegging in de jaarrekening over het programma is vooral gericht op activiteiten. Of en in hoeverre er voortgang is geboekt op het terrein van de geformuleerde doelen, blijft in de meeste gevallen onbesproken. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van indicatoren terwijl daartoe in veel gevallen wel mogelijkheden bestaan. De casestudie naar het domein *Mondiaal beleid* laat zien waar die mogelijkheden liggen: van ambtelijke zijde wordt bij gebrek aan een eenduidig verband tussen activiteiten en beoogde effecten de toevlucht gezocht tot (informele) indicatoren om een inschatting te kunnen maken van de effecten van het beleid. Er bestaat evenwel behoefte aan formeler cijfermateriaal om het beleid te kunnen evalueren. In samenwerking met O&S zouden de gebruikte indicatoren een formelere status kunnen krijgen

Programma 2: Veilige samenleving

Vooral bij domein 2.1 (*Integraal veiligheidsbeleid*) schiet de verslaglegging tekort. Niet altijd duidelijk is hoe de resultaten zich verhouden tot de cijfermatige OPH-prestatieafspraken zoals die in de begroting zijn opgenomen, waardoor onvoldoende zicht is op of doelen zijn gehaald, of men op schema ligt en wat eventuele knelpunten zijn. Cijfermateriaal dat de evaluatie van het beleid zou vergemakkelijken, wordt alleen gebruikt voor de verantwoording aan het rijk. De formulering van het derde doel van domein 2.1 (kort samen te vatten als *de voorbereiding en uitvoering van een gerichte aanpak van jeugdcriminaliteit gericht op het terugdringen van overlast*) schept verwarring omdat dat geen doel is maar een middel. Bovendien is het door het ontbreken van een definitie (wanneer is er sprake van ‘een gerichte aanpak’?) niet mogelijk om te bepalen of het doel behaald is.

Programma 3: Zorgzame samenleving

Ook bij programma 3 schiet de informatiewaarde te kort. Belangrijkste constatering is dat nauwelijks wordt teruggekomen op de in de begroting zeer concrete, cijfermatig geformuleerde (OPH-) doelen over onder andere het aantal cliënten van de ambulante verslavingszorg en het aantal plaatsen in de vrouwenopvang. Uit het pottenkijkersonderzoek naar doel 2 van domein 3.2 blijkt dat het doel (*de één-loketfunctie voor ouderen en gehandicapten*) nog niet volledig is behaald. De loketten zijn inmiddels wel ‘WMO-proof’ en de Awbz-functies zijn er ondergebracht.

Programma 4: Maatschappelijke ontwikkeling en cultuur

De monitoring van de doelen van programma 4 had in veel gevallen aanzienlijk beter gekund als er bij de formulering van de doelen streefcijfers waren gebruikt. Nu is het vaak onmogelijk om een uitspraak te doen over de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt. Opvallend is dat waar wel streefcijfers zijn vastgesteld (zoals voor het aantal kindplaatsen, de bezettingsgraad van naschoolse opvang en de afname van het aantal voortijdige schoolverlaters), in de verslaglegging niet op die cijfers wordt teruggegrepen. Uit het gesprek met de directie bleek ten minste in één geval een streefcijfer te zijn

gebaseerd op natte-vingerwerk. Bij domein 4.3 (*Onderwijs en welzijn volwassenen*) worden in de jaarrekening zonder enige introductie twee doelen besproken die niet in de begroting waren opgenomen. Net als bij programma 3 komt het bij programma 4 voor dat middel tot doel wordt verheven.
Uit het pottenkijkersonderzoek naar doel 3 van domein 4.2 (*Terugdringen aantal zwerfjongeren*) blijkt dat het ook in dat geval onmogelijk is om te beoordelen of het gevoerde beleid tot het gewenste doel heeft geleid. Dit wil niet zeggen dat er op dit terrein niets is bereikt; de RKC kan zich vinden in de redenering van de afdeling dat de activiteiten wel een bijdrage hebben geleverd aan de beoogde maatschappelijke effecten van het domein. Ook het onderzoek naar doel 5 van domein 4.7 (*Cultuureducatie en sociale cohesie*) heeft te lijden aan het gebrek aan meetbare doelstellingen. Aangegeven wordt dat er diverse culturele activiteiten zijn georganiseerd die een divers publiek hebben getrokken, maar of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest (is bereikt wat we wilden bereiken en is dat op een efficiënte manier gebeurd?) is zonder cijfermatige doelstellingen en verantwoording niet vast te stellen. Ook wanneer men – zoals aangegeven - gebruik maakt van veronderstelde effecten is het mogelijk om hierover een genuanceerdere uitspraak te doen.

Programma 5: Wonen
Ook bij doel 1 van domein 5.1 (*Omvang kernvoorraad goede en betaalbare woningen*) komt het voor dat middel tot doel wordt verheven. Verder wordt net als bij andere programma's niet consequent omgegaan met de streefcijfers uit de OPH-afspraken (o.a. over omzetting van huur- naar koopwoningen en over de woningbouwproductie). Uit het gesprek met de directie bleek dat de gemeente voor een grote uitdaging staat om de woningdoelstelling te halen. Dit thema verdient daarom extra aandacht; maar krijgt dat niet in het jaarverslag.
Uit het pottenkijkersonderzoek naar doel 3 van domein 5.2 (*Woonruimteverdeling en diversiteit*) blijkt dat de voorgenomen activiteiten deels nog in ontwikkeling zijn: verbetering van wijken en buurten is een lange termijndoelstelling waarvoor nog veel activiteiten moeten plaatsvinden Verder wordt onvoldoende duidelijk wat de inzet van de gemeente is geweest om dit lange termijn beleid in samenwerking met externe partijen te verwezenlijken. Of en in hoeverre een bijdrage is geleverd aan het beoogde maatschappelijke effect van het domein is pas vast te stellen als de resultaten van de veiligheidsmonitor bekend zijn.

Programma 6: Economie en toerisme
De vraag of de doelen van programma 6 zijn bereikt, blijft in veel gevallen onbeantwoord. Nu de kantorenmonitor niet is uitgevoerd, lijkt de doelstelling om de kantoorruimte met 20.000 vierkante meter uit te breiden voorbarig. Hierop wordt in de jaarstukken niet ingegaan. Ook op de kwantitatieve doelen van domein 6.3 (*Toerisme en evenementen*) wordt niet teruggekomen. En voor domein 6.4 (*Cultuur*) mag dan gelden dat veel zaken moeilijk te meten zijn, maar nergens blijkt uit dat er pogingen zijn ondernomen om effectindicatoren te definiëren.
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is aandacht besteed aan domein 6.2 (*Facilitering bedrijfsleven: meer doorstartende ondernemers*). Het blijkt dat het aantal startende ondernemers door de aantrekkende economie tot recordhoogte is gestegen (ruim 900 nieuwe ondernemers). Vraag is of het flankerend beleid van de gemeente om het aantal starters met 75 uit te breiden dan nog wel zinvol is. In dit kader zou ook meer aandacht mogen zijn voor het dilemma dat de wenselijkheid om herontwikkelingmogelijkheden te creëren voor low-budget bedrijfsverzamelgebouwen in strijd kan zijn met de optimalisering van de grondexploitatie.

Programma 7: Werk en inkomen
De rapportage van de beleidsresultaten van programma 7 sluit over het algemeen goed aan op de voornemens zoals die in de begroting 2006 zijn vastgelegd. Op een paar punten is niet geheel duidelijk of de gewenste resultaten zijn bereikt. Met betrekking tot de gemelde daling in het aantal bijstandsgerechtigden zou het verhelderend zijn als dit resultaat zou worden afgezet tegen het landelijke gemiddelde. Op basis van het pottenkijkersonderzoek naar doel 1 en 2 van domein 7.2 (*Verstrekking WWB en bijzondere bijstand*) heeft de RKC de indruk dat de afdeling goede resultaten heeft geboekt. De doelen zijn in grote lijnen gehaald. De uitstroom uit de bijstand is groter dan het

landelijk gemiddelde. Aan de andere kant had dat ook wel te maken met de uitgangssituatie in Haarlem.

Programma 8: Bereikbaarheid en mobiliteit
Of de beoogde maatschappelijke effecten van het programma worden bereikt, blijkt op geen enkele manier uit de jaarrekening. Opvallend is dat uit het gesprek met de directie bleek dat er in sommige gevallen wel degelijk cijfermateriaal beschikbaar is waarmee de effecten van het beleid inzichtelijk te maken zouden zijn. Ook van de doelstellingen blijft in vrijwel alle gevallen onbesproken of en in hoeverre ze zijn gerealiseerd. Op basis van het pottenkijkersonderzoek is in ieder geval vast te stellen dat doel 2 van domein 8.1 (*In de spits zoveel auto's toelaten als het wegennet aankan*) nog niet is gerealiseerd. Uit het pottenkijkersonderzoek naar doel 2 van domein 8.4 (*Gemiddelde snelheid van het OV naar 23 km/h*) bleek dat de gemeente geen invloed op de doelstelling heeft omdat de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer bij de Provincie ligt. De doelstelling hoort daarom volgens de RKC niet thuis in de Haarlemse begroting en rekening.

Programma 9: Ruimte voor stedelijke ontwikkeling
Uit het jaarverslag is niet op te maken welke termijnen er aan de bij domein 9.1 (*Ruimtelijke ontwikkeling van de stad*) beschreven projecten verbonden zijn. Uit het gesprek met de sector bleek dat het merendeel van de projecten in de fase van voorbereiding/planning is, tussen nu en 2014 klaar is en op schema ligt. Bij het tweede domein (*Stedelijke vernieuwing*) zijn de meeste voorgenomen activiteiten uitgevoerd, maar het is onvoldoende duidelijk of de doelen zijn bereikt. Dit beeld wordt bevestigd in het pottenkijkersonderzoek

Programma 10: Duurzaam beheer en onderhoud van de stad
De rapportage rond het doel voor het bomenbestand (domein 10.7) verdient een nadere toelichting. Verder wordt op een paar plekken in het programma onvoldoende duidelijk of de doelen zijn bereikt. Uit het pottenkijkersonderzoek naar domein 10.4 (*Bovengrondse infrastructuur*) blijkt dat de aangehaalde landelijke kwaliteitsnorm voor de kwaliteit van de openbare ruimte niet bestaat. De in het coalitieakkoord vastgelegde extra middelen voor de openbare ruimte maken het mogelijk om de komende jaren aan de realisatie van het eerste doel te werken. Het tweede doel wordt gerealiseerd door het opstellen van handboeken. De beoogde maatschappelijke effecten zijn nog niet bereikt omdat nu nog sprake is van aanzienlijke achterstanden

Programma 11: Organisatie en financiën
Aan het beoogde maatschappelijke effect van domein 11.1 (*Een adequate ambtelijke dienstverlening aan bestuurders en burgers*) zou volgens de RKC meer aandacht mogen worden besteed dan nu het geval is. In dit domein staat immers de 'core business' van het ambtelijke apparaat centraal. Een verdere operationalisering van het beoogde effect is daarom volgens de RKC op zijn plaats. Het domein leent zich volgens de RKC bij uitstek voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid dat het college gegeven artikel 213a van de Gemeentewet verplicht is om periodiek uit te voeren. Volgens de uit november 2003 daterende verordening die naar aanleiding van dit artikel is ingesteld, onderzoekt het Haarlemse college jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente en wordt jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal twee (delen) van programma's en paragrafen getoetst. Het college moet ieder jaar een onderzoeksplan aan de raad aanbieden van de in het erop volgende jaar te verrichten onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Er heeft in Haarlem nog nooit een 213a-onderzoek plaatsgevonden.

Uit het pottenkijkersonderzoek naar doel 2 van domein 11.4 (*Inkoop en aanbesteding*) blijkt dat de inkoop- en aanbestedingsorganisatie voortvarend in de ambtelijke organisatie geïmplementeerd. Voor de gemeentelijke contractenbank is een adequate tussenoplossing gevonden.

De RKC constateert dat
- beleidsdoelen vaak zo weinig concreet geformuleerd zijn dat het achteraf vrijwel onmogelijk is om vast te stellen of ze zijn behaald of niet; bovendien zijn de aan de doelen verbonden termijnen niet altijd helder.
- er in de jaarrekening vooral verslag gedaan wordt van het al dan niet realiseren van voorgenomen activiteiten, terwijl de vraag of met die activiteiten de geformuleerde doelen zijn behaald of dichterbij zijn gekomen vaak onbeantwoord blijft waardoor het gevoel ontstaat dat er weinig relatie is tussen de activiteiten en de doelen; de bevindingen van het pottenkijkersonderzoek versterken dit gevoel;
- er weinig of geen gebruik wordt gemaakt van indicatoren die de resultaten van het gevoerde beleid inzichtelijk kunnen maken. Opvallend is dat er in behoorlijk wat gevallen bij de doelformulering wel start- en streefgetallen worden genoemd, maar dat daar in de verslaglegging in de rekening vaak niet op wordt teruggekomen. De relatie tussen begroting en rekening gaat op die manier verloren. Opvallend is ook dat er wanneer er sprake is van verantwoording naar het Rijk wel indicatoren worden gebruikt; deze cijfers halen over het algemeen echter de rekening niet.

De commissie beveelt aan om
- beleidsdoelstellingen zo te formuleren dat ze ook te evalueren zijn,
- daarbij gebruik te maken van adequate indicatoren;
- de verslaglegging in de jaarrekening niet te beperken tot het beschrijven van uitgevoerde activiteiten, maar ook – met behulp van de genoemde indicatoren - te beschrijven in hoeverre die activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen.

3.4 Jaarrekening en de doelen van het coalitieakkoord

In paragraaf 3.3 zijn de bestaande programma's als uitgangspunt genomen. Idealiter zouden de programma's de centrale doelen weerspiegelen die door de raad zijn vastgesteld. Zoals de huidige programmabegroting en daarmee ook de jaarrekening er uitzien drukt dat niet zo zeer prioriteiten uit als wel historisch gegroeide uitgangspunten. Om toch ook de jaarrekening meer vanuit het perspectief van prioriteiten van de raad te analyseren wordt gebruik gemaakt van de vier speerpunten van het coalitieakkoord. De RKC volgt hierbij dus geen *eigen* inhoudelijke voorkeur, maar probeert de belangrijkste door de raad geaccordeerde uitgangspunten als leidraad te nemen. Dit moet gezien worden als een voorbeeld van een wijze van werken. De commissie nodigt de raad uit om de belangrijkste speerpunten die de raad de komende jaren gevolgd wil zien te preciseren. Dat kan bijvoorbeeld bij een discussie over de vormgeving van de begroting. In de vier speerpunten van het coalitieakkoord wordt aandacht gevraagd voor onderhoud, de financiële positie, het sociale beleid en de wijkaanpak. Bij de indicatoren voor de doelstellingen is uitgegaan van de situatie zoals die was bij het afsluiten van het coalitieakkoord.

Onderhoud

Doelstelling voor 2006-2010

Het op normniveau brengen van de onderhoudsbudgetten voor wegen, bruggen/kades, groen en sportvelden. Tevens is het de bedoeling om in deze periode een start te maken met het inlopen van het achterstallig onderhoud in de stad.

Indicatoren

		2006	2007	2008	2009	2010
Extra budget *	Plan	0	0,7	6,9	10,1	13,8
	Realisatie	-0,15				

* De RKC heeft aan de afdeling BOR gevraagd op welke wijze de extra impuls in achterstallig onderhoud zichtbaar kon worden gemaakt. Het antwoord was dat het daarbij ging om een combinatie van de producten 10.04.01, 10.04.03, 10.05.01, 10.06.02 en 10.07.01 Op basis van het overzicht in 4.6 van de jaarrekening is een vergelijking gemaakt tussen het oorspronkelijk begrote saldo en het gerealiseerde saldo. Het verschil is €147.000, afgerond 0,15 miljoen. Er is dus minder besteed dan oorspronkelijk begroot. Wel is het zo dat een zelfde vergelijking tussen het saldo van de rekening 2005 en het saldo van de rekening 2006 laat zien dat er in 2006 ruim 8 miljoen meer is uitgegeven dan in 2005.

Bespreking resultaten 2006

In 2006 is meer uitgegeven dan in 2005. Over de extra impuls op basis van het coalitieakkoord is nog niet zoveel te zeggen omdat conform de gemaakt afspraak pas in 2007 de extra gelden zichtbaar moeten worden.

Verbeteringen in de begroting/jaarrekening

Op dit moment zijn de doelstellingen vooral financieel geformuleerd en bij de uitwerking in het coalitieakkoord in termen van extra budget. Het is zinnig om de doelstellingen te formuleren voor totaalbudgetten voor verschillende categorieën Door te werken met totalen wordt voorkomen dat het ijkingpunt een onderwerp wordt van discussie. Door te werken met verschillende categorieën kunnen ook betere inhoudelijke prioriteiten zichtbaar worden gemaakt Het is belangrijk om ook concrete inhoudelijke prioriteiten in de begroting op te nemen.

Financiële positie

Doelstelling voor 2006-2010

Een sluitende begroting voor alle jaren en een algemene reserve die voldoende is gegeven de risico's die de gemeente loopt.

Indicatoren(in miljoenen)

		2006	2007	2008	2009	2010
Omvang algemene reserve	Plan*	3,73	6,10	9,39	13,02	16,10
	Realisatie**	7,3				
Saldo	Plan	0	0	0	0	0
	Realisatie	1,3				

*De getallen bij het "plan" zijn gebaseerd op de meerjarenbeeld in de begroting van 2006 (p.109) in combinatie met de afspraken in het coalitieakkoord (p.20). De streefcijfers zijn in de kadernota 2006 (p.14) lager. Uitgaande van die cijfers is de prognose voor 2010 ruim 12 miljoen en komt de algemene reserve pas in 2011 uit boven de 16 miljoen.

**Dit betreft de reserve in enge zin (6,7 mn) verhoogd met 0,6 mn resultaatbestemming 2006. Het door de accountant gehanteerde bedrag van 7,8 mn bestaat uit de reserve in enge zin verminderd met de algemene reserve grondexploitaties (0,4 mn) en vermeerderd met de beleggingsreserves (1,5 mn)

Bespreking resultaten 2006

In het begin van dit rapport is al meer en detail ingegaan op de financiële positie van de gemeente. De commissie zou het hier bij de conclusie willen laten dat voor 2006 de plannen gerealiseerd zijn. De formulering voor de algemene reserve is niet erg scherp, maar de plannen lijken in ieder geval onvoldoende om aan het einde van deze periode een algemene reserve te hebben die voldoende is gegeven de risico's die de gemeente loopt.

Verbeteringen in de begroting/jaarrekening
Zoals al eerder in dit rapport is opgemerkt is het beheersen van risico's ook een belangrijk middel om de doelstelling te realiseren. Dat is echter niet in het plan opgenomen. Het zou nuttig zijn om dat wel te doen.

Sociaal beleid
Doelstelling 2006-2010
De omvang van de middelen voor bijzondere en gewone bijstand wordt niet minder. De uitstroom uit de bijstand wordt actief bevorderd met intelligente maatregelen om langdurig werklozen aan werk te helpen.

Indicatoren

		2006	2007	2008	2009	2010
Omvang bijstandbudget	Plan	?	?	?	?	?
	Realisatie					
Extra uitstroom van personen	Plan *	0	50	50	100	150
	Realisatie**	100				

* Plan is gebaseerd op het coalitieakkoord (p.22)
** Realisatie is gebaseerd op jaarverslag 2006, domein 7.1 waar wordt gemeld dat 8% daling de landelijke trend is en dat er in Haarlem11% is gerealiseerd. Het verschil – dat afgerond neerkomt op 100 personen - wordt gezien als een indicator voor de *extra uitstroom*

Bespreking resultaten 2006
Voor wat betreft de omvang van het budget voor de bijzonder en gewone bijstand is het lastig om inzicht te krijgen in wat de daadwerkelijke plannen inhouden. De doelstelling is geformuleerd in termen van het *op niveau houden van het budget* en niet in termen van het *op niveau houden van de uitkeringen*. Uitkeringen zouden dus soberder kunnen worden als het totale budget oploopt. In de kadernota 2006 wordt dat ook gemeld (p20,21). Aan de andere kant als bijvoorbeeld door de conjunctuur of succesvol beleid het aantal cliënten zou afnemen, zou de uitkering per cliënt gegeven deze doelstelling omhoog moeten.
Voor wat betreft extra uitstroom uit de bijstand lijkt het beleid nu al succesvol. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in de kadernota 2006 (p 21) wordt gemeld dat er sprake was van een achterblijvende daling in Haarlem ten opzichte van de landelijk trend. In die zin kan dit succes ook worden gezien als het inhalen van achterstallig onderhoud.

Verbeteringen in de begroting/jaarrekening
De doelstelling voor wat betreft het op niveau blijven van de middelen is lastig te interpreteren. Bij de bespreking van de concrete activiteiten (coalitieakkoord p.18) wordt zowel gewezen op extra middelen als op versobering van het verstrekkingenpakket. Het ligt meer voor de hand om doelstellingen te formuleren in termen van het niveau van uitkeringen. Daarbij zou aangetekend kunnen worden welke schommelingen in het totale budget daarbij acceptabel worden geacht.

Sterke wijkaanpak
Doelstelling
Een verschuiving van beleid naar uitvoering en het concreet aanpakken van problemen in samenwerking met bewoners en met partners in de stad

Indicatoren

	2006	2007	2008	2009	2010
Verschuiving van beleid naar uitvoering	?	?	?	?	?
In samenwerking concreet aanpakken van problemen	?	?	?	?	?

Bespreking resultaten 2006
De wijze waarop de doelstelling in het coalitieakkoord is geformuleerd maakt het onmogelijk om indicatoren te formuleren. Ook de beschrijving van de activiteiten op pagina 13 maken de doelstellingen niet duidelijker. Het is dan ook moeilijk om iets te zeggen over de resultaten.

Verbeteringen in de begroting/jaarrekening
Bij de verschuiving van beleid naar uitvoering zouden eventueel nog indicatoren kunnen worden verzonnen. Via een bepaalde combinatie van budgetten zou de financiële inspanning voor uitvoering in vergelijking met beleid zichtbaar kunnen worden gemaakt. De vraag is wel of dat niet een erg papieren werkelijkheid wordt. De doelstelling het "in samenwerking concreet aanpakken problemen" laat zich helemaal lastig vertalen in indicatoren. Waar nog aan gedacht zou kunnen worden zijn bijvoorbeeld de snelheid van afhandeling van in wijken gesignaleerde problemen, de houding ten opzichte van de gemeente in de verschillende wijken of de betrokkenheid van burgers bij de problemen in hun wijk. Er valt echter ook veel voor te zeggen om deze doelstellingen iets anders te formuleren.

De RKC constateert dat het niet eenvoudig is om enig inzicht te krijgen in de mate waarin het beleid succesvol is ten aanzien van de vier hoofdprioriteiten van het coalitieakkoord. Dat heeft te maken met de formulering van die prioriteiten en ook met het feit dat daarover niet expliciet verslag wordt uitgebracht.

De commissie beveelt aan - vooruitlopend op een totale herstructurering van de planning en control cyclus, die volgens de nota *Visie op planning en control* (CS/CF/2007/58) een aantal jaren in beslag neemt – om:
- de *formulering* van de belangrijkste prioriteiten van deze coalitieperiode te heroverwegen,
- bij de begroting voor 2008 in een aparte paragraaf de belangrijkste prioriteiten op te nemen met daarbij de doelstellingen voor 2008 in het perspectief voor de komende jaren, en de daarbij horende indicatoren,
- bij de jaarrekening 2007 in de rapportage al aandacht te besteden aan doelrealisering ten aanzien van deze belangrijkste prioriteiten en
- daarover bij de jaarrekening 2008 conform de begroting 2008 te rapporteren.

4 ANALYSE: DOELDENKEN IN DE ORGANISATIE

De in hoofdstuk 3 beschreven bevindingen zijn niet nieuw voor de RKC; bij eerdere onderzoeken naar de gemeentelijke jaarstukken zijn soortgelijke constateringen gedaan. Met name de constatering dat de relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten zwak is of soms zelfs geheel lijkt te ontbreken, is voor de RKC reden geweest om te starten met het zogenaamde Pottenkijkers-onderzoek. Dat onderzoek richt zich vooral op de vraag hoe er in de praktijk binnen de organisatie wordt omgegaan met beoogde maatschappelijke effecten, doelen en activiteiten. In dit hoofdstuk 4 wordt aan de hand van de bevindingen van het Pottenkijkersonderzoek nader op dit thema ingegaan.

4.1 Beoogde maatschappelijke effecten

De formulering van de beoogde maatschappelijke effecten in de begroting loopt wat betreft vorm sterk uiteen van kort en helder (*Het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening aan burgers en bedrijven*, domein 1.5) tot wijdlopig en vaag (*Haarlem is een sterke historische en hedendaagse cultuurstad en wil dit blijven: met een goed basis cultuuraanbod voor de regio Haarlem en ruimte voor topkwaliteit. De stad onderscheidt zich door haar artistieke kapitaal en creatieve bedrijvigheid. De aanwezigheid van kunst en cultuur op zichzelf is te zien als maatschappelijk rendement voor de stad. Daarnaast functioneert cultuur als economische motor voor de stad en bevorderaar van sociale cohesie. Cultuur schept immers werkgelegenheid, levert een bijdrage aan een stedelijke ambiance, geeft inhoud en betekenis aan het leven en draagt bij aan cultureel bewustzijn en daarmee aan de ontwikkeling van een eigen identiteit. Het biedt houvast om te bepalen wat van waarde is en stimuleert mensen om nieuwe ervaringen op te doen en nieuwe ideeën te ontwikkelen. De culturele instellingen, de producenten en kunstenaars dragen bij aan een levendig klimaat in de stad. De leefbaarheid en de aantrekkingskracht van de stad worden hiermee bevorderd. Dit wordt gewaardeerd door bewoners, bezoekers en bedrijven*, domein 4.7/6.4)

In het kader van het pottenkijkersonderzoek is gevraagd hoe de beoogde maatschappelijke effecten van de besproken domeinen tot stand zijn gekomen. Uit de antwoorden op deze vraag komt een divers beeld naar voren.

In de gevallen dat men de herkomst van de formulering kent, komt dat soms omdat men de tekst zelf heeft opgesteld. Daarbij is in een geval aangegeven dat overleg is gepleegd met O&S om gebruik te kunnen maken van de cijfers uit de omnibus en leefbaarheidsmonitor. Dat het niet altijd zo zorgvuldig gebeurt, blijkt uit de opmerking van een leidinggevende die aangeeft dat de formulering van beoogde maatschappelijke effecten – in samenspraak met beleidsambtenaren - gehaast tot stand is gekomen. Een ander gaf aan dat het adagium bij de introductie van de programmabegroting luidde ‘zorg dat je erbij bent’. De vraag destijds was hoe je je als sector/afdeling positioneerde in de programma-begroting, wat hier en daar leidde tot ietwat gezochte formuleringen.

Er zijn beoogde effecten waarvan de herkomst voor iedereen duidelijk is, omdat ze zijn gebaseerd op afspraken met het Rijk, zoals de OPH-prestatieplannen/GSB beleid. In andere gevallen is de herkomst van de teksten minder duidelijk of zelfs geheel onbekend. In minstens één geval kwam dat doordat noch de gesproken medewerkers, noch hun collega’s in dienst waren op het moment dat de doelstellingen werden geformuleerd. Het komt echter ook voor dat men jarenlang in dienst is, betrokken is geweest bij de opstelling van de teksten voor de begroting en jaarrekening en toch geen idee heeft hoe de formulering van de beoogde maatschappelijke effecten tot stand is gekomen. De betroffen persoon heeft het vermoeden dat de teksten elders in de organisatie zijn aangepast.

Tenslotte geeft men in de meeste gevallen aan de tekst als een gegeven te beschouwen en niet elk jaar te heroverwegen.

4.2 Herkomst en bruikbaarheid doelen

In een paar gevallen zijn de in de begroting geformuleerde doelen direct gerelateerd aan de beoogde maatschappelijke effecten. Soms wordt die samenhang gegarandeerd doordat de doelen worden geformuleerd door dezelfde persoon die de beoogde maatschappelijke effecten heeft opgesteld. In andere gevallen bestaat er samenhang doordat de doelstellingen net als de beoogde effecten voortvloeien uit wettelijke plichten (zoals de uitvoering van de WMO) of afspraken met het Rijk (zoals het GSB/OPH-afspraken). Daarnaast komen doelen geregeld tot stand op een manier die minder garantie biedt voor samenhang met de beoogde maatschappelijke effecten, waarmee overigens nog niet gezegd is dat de doelen verkeerd zijn. Zo baseren sommigen de doelen op de actuele situatie, waarbij op zorgvuldige of op minder zorgvuldige wijze knelpunten en hiaten worden geanalyseerd. Een ander zegt dat de doelen uit een lange-termijn beleidsprogramma komen. Tenslotte geeft een aantal van de door ons gesproken medewerkers aan geen idee te hebben waar de teksten vandaan komen. Een respondent voegt daaraan toe dat het doel van het besproken domein op verkeerde vooronderstellingen is gebaseerd.

Relatief veelgehoord is de opmerking dat er doelen worden geformuleerd die meetbaar zijn: meer dan de helft van de respondenten zegt dat bij de formulering van de doelstellingen is nagedacht over de meetbaarheid (in een enkel geval is dat in overleg met O&S gebeurd), en van de overige respondenten geven sommigen aan daar (in de nabije toekomst) wel naar te streven. De RKC vindt dit een opvallende uitkomst omdat de Jaarrekening juist op dit punt behoorlijk te kort schiet De indruk ontstaat dat er binnen de organisatie het nodige aan evaluatiemateriaal beschikbaar is, maar dat die informatie niet in de jaarrekening terechtkomt. Opgemerkt moet worden dat de huidige initiatieven van de afdeling Concernfinanciën op dit gebied de RKC hoopvol stemmen.

De vraag of de doelen bruikbaar zijn, roept verschillende reacties op. Ongeveer een derde van de respondenten zegt de doelen jaarlijks te actualiseren. In de gevallen waarin de doelen zijn gebaseerd op afspraken met andere partijen liggen ze in principe vast voor de looptijd van de afspraak, en heeft de raad er relatief weinig invloed op. Wanneer er sprake is van langetermijnbeleid blijven doelstellingen van jaar tot jaar ongewijzigd. Volgens de respondenten is het in dat geval voor de raad zo goed als onmogelijk om invloed uit te oefenen op doelen en activiteiten voor het komende jaar: vanwege de voorbereidingstijd zit er over het algemeen een (begrotings)jaar tussen beleidsvoornemen en -uitvoering. De raad loopt in die gevallen per definitie achter de feiten aan, maar kan wel zaken tegenhouden en kan aangeven waar meer aandacht naartoe moet. De Kadernota wordt als een geschikter document gezien om dergelijk beleid vast te leggen.

4.3 Relatie activiteiten – doelen en beoogde effecten

Bij het bestuderen van de jaarrekening valt op dat er vooral verslag gedaan wordt van het al dan niet realiseren van activiteiten. De vraag of het realiseren van de activiteiten heeft geleid tot het realiseren van de geformuleerde doelstellingen en het beoogde maatschappelijke effect blijft meestal onbeantwoord. Tijdens de gesprekken in het kader van het pottenkijkersonderzoek is ingegaan op de relatie tussen activiteiten, doelen en beoogde maatschappelijke effecten.

Slechts een paar respondenten geven aan bij het vaststellen van activiteiten expliciet te zijn uitgegaan van de doelstellingen. Een aantal respondenten zegt dat de geformuleerde activiteiten het beste aansluiten op de doelstellingen; sommigen baseren dit op hun kennis van het vakgebied, anderen gaan iets verder en betrekken daarnaast ook resultaten en onderzoek van derden (VNG, collega-gemeenten) bij de keuze. Sommige respondenten geven aan dat de keuze voor de activiteiten tot stand is gekomen in overleg met de wethouder of op initiatief van de raad. Activiteiten die behoren bij langetermijnbeleid en –projecten waarbij andere partijen een rol spelen, zijn volgens de respondenten die betrokken zijn bij de betroffen domeinen niet gekoppeld aan een bepaald jaar. De gemeente heeft hierin weinig vrijheidsgraden, en de keuze voor bepaalde activiteiten wordt vaak ook gestuurd door geld dat zich aandient. Het lange-termijnkarakter van de projecten en de afhankelijkheid van derden

maken een directe link tussen rekening en begroting vaak lastig. Tenslotte zijn er respondenten die aangeven dat de activiteiten eigenlijk onderdeel uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering en niet zozeer een in de begroting geformuleerd doel dienen.

4.4 Effectstudies, een onontgonnen terrein

Zoals eerder geconstateerd ontbreekt het in de jaarrekening aan informatie om de effecten van het beleid te kunnen vaststellen. Uit 4.2 blijkt evenwel dat er binnen de organisatie wel informatie beschikbaar is die zou kunnen worden gebruikt om de beleidseffecten te kwantificeren. Omdat er geen gebruik wordt gemaakt van meetbare doelstellingen is het moeilijk om uitspraken te doen over beleidsresultaten. Daarnaast vindt er ook geen gestructureerd onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid plaats zoals voorgeschreven in artikel 213a Volgens de uit november 2003 daterende verordening die naar aanleiding van dit artikel is ingesteld, onderzoekt het Haarlemse college jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente en wordt jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal twee (delen) van programma's en paragrafen getoetst. Het college moet ieder jaar een onderzoeksplan aan de raad aanbieden van de in het erop volgende jaar te verrichten onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Er heeft in Haarlem nog nooit een 213a-onderzoek plaatsgevonden. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat effectstudies in Haarlem een onontgonnen terrein vormen.

De in dit hoofdstuk beschreven bevindingen zijn gebaseerd op een kleine steekproef van producten, maar gegeven het totaalbeeld dat zich bij het lezen van het jaarverslag opdringt (zie hoofdstuk 3) zijn de resultaten naar het oordeel van de commissie wel illustratief. De doelen in de programmabegroting zijn in de praktijk slechts in zeer beperkte mate sturend voor de activiteiten. De commissie acht dit een ernstig probleem. Als procedures en uitvoering niet zijn gestoeld op vastgesteld beleid (de programmabegroting) en visie (wat willen we bereiken?) bestaat het gevaar dat er *hobbyisme*[2] ontstaat: de uitvoering komt dan los te staan van de doelstelling. De andere kant van dat probleem is dat er beleid wordt ontwikkeld en allerlei beoogde maatschappelijke effecten en doelen worden verzonnen, maar dat de concrete uitvoering ervan niet noodzakelijkerwijs met dat beleid overeen komt. Er is in dat geval sprake van *window-dressing*: begroting en jaarrekening hebben dan – hoe consciëntieus ook tot stand gekomen – geen relatie meer met de werkelijkheid. De vraag is hoe het komt dat activiteiten los komen te staan van doelen. In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 passeren verschillende antwoorden de revue. In een poging één en ander systematisch samen te vatten, grijpt de commissie terug op de vier uitgangspunten bij het ontwerpen van een programmabegroting zoals de RKC die heeft geïntroduceerd in haar handreiking voor de inrichting van de programmabegroting (Bomen, bos en een begroting). Kort samengevat is de stelling dat een programmabegroting die meer gestoeld is op die uitgangspunten doel en uitvoering dichter bij elkaar kan brengen.

Uitgangspunt 1: keuzes maken: De indruk bestaat dat bij de totstandkoming van de huidige programmabegroting geen expliciete keuzes zijn gemaakt over wat wel en wat niet in het document moest worden opgenomen. Uit het pottenkijkersonderzoek blijkt dat in ieder geval sommige afdelingen hun activiteiten in de programmabegroting hebben laten opnemen om hun bestaansrecht te verantwoorden. Ook de opmerking dat beoogde maatschappelijke effecten en doelen gehaast zijn geformuleerd is in dit kader illustratief. Al met al lijkt de huidige programmabegroting vooral te zijn ontworpen vanuit bestaande activiteiten en niet vanuit beoogde maatschappelijke effecten.

Uitgangspunt 2: heldere systematiek: Met betrekking tot de systematiek is op te merken dat de huidige rapportagestructuur van begroting en jaarrekening de medewerkers te weinig houvast geeft. In de praktijk blijkt het vooral moeilijk te zijn om bij het opstellen van begroting en jaarrekening om te gaan met doelen die bereikt moeten worden in opdracht van of in samenwerking met derde partijen (Rijksoverheid, Provincie, gemeenten, maatschappelijk middenveld) en met doelstellingen en activiteiten die een langere termijn bestrijken dan het jaar waar begroting en rekening zich op richten.

[2] De onderzoekers van het bureau K+V gaat in hun rapportage over het voor de RKC uitgevoerde onderzoek naar achterstallig onderhoud (K+V, 2005, p7 en 8) uitgebreid op de gevaren van window-dressing en hobbyisme.

Over de realisatie van door derde partijen aangedragen doelen wordt uitvoerig verslag uitgebracht aan die derde partijen, terwijl de verantwoording in de jaarrekening vaak nietszeggend is. Over de stand van zaken met betrekking tot langlopende doelen wordt in tussenliggende jaren in de jaarrekening vaak weinig of niets concreets gemeld. Wat resteert is een opsomming van gerealiseerde activiteiten.

Uitgangspunt 3: goede indicatoren: Er wordt weinig gebruik gemaakt van indicatoren om het effect van het gevoerde beleid vast te stellen. Uit het pottenkijkersonderzoek blijkt dat er door sommigen bij de formulering van doelen wel wordt nagedacht over de meetbaarheid ervan, maar in begroting en jaarrekening is daar weinig van terug te vinden. Bij gebrek aan indicatoren blijft de verantwoording nu vaak steken op het niveau van de realisatie van activiteiten.

Uitgangspunt 4: inbedding in organisatie: Al met al is te concluderen dat de programmabegroting niet leeft binnen de organisatie. De aandacht gaat vooral uit naar het realiseren van activiteiten; sturing op doelen ontbreekt grotendeels. Overigens is er op het niveau van programma's geen sprake van beoogde maatschappelijke effecten en doelen. Daarmee zijn programma's feitelijk een min of meer toevallig samenraapsel van domeinen. Dit wordt nog versterkt door het feit dat er geen ambtelijke en bestuurlijke programmacoördinatoren zijn benoemd (zie Bomen, bos en een begroting, p. 19).

De RKC constateert dat
- de doelen die in de begroting door de raad worden vastgesteld nauwelijks een rol spelen bij de activiteiten die worden uitgevoerd,
- het daarom voor de commissie in veel gevallen onmogelijk is om op basis van jaarrekening en jaarverslag iets te zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid;
- al jaren het onderzoek conform artikel 213a gemeentewet ontbreekt, dat volgens de bijbehorende verordening elk jaar zou moeten worden uitgevoerd.

De commissie beveelt dan ook met nadruk aan om :
- voortvarend verder te gaan met de verbetering van de begroting en jaarstukken gebruik makend van de handreiking van de RKC *Bomen, bos en een begroting* en in lijn met de nota *Visie op planning en control* (CS/CF/2007/58), zodat de kaders die de raad stelt in de begroting waarneembaar sturend worden voor de activiteiten;
- artikel 3 van de verordening inzake artikel 213a (Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem) aan te passen zodat vastgelegd wordt dat het daar bedoelde onderzoeksplan voor 1 december van ieder jaar naar de RKC voor advies wordt gestuurd en dat bij het ontbreken van zo'n plan de RKC zelf een voorstel voor onderzoek inzake artikel 213a aan de raad kan voorleggen.

5 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

1. Opvolging aanbevelingen
Net als vorig jaar beveelt de RKC aan om van elke aanbeveling concreet, met een tijdpad en onderbouwd aan te geven op welke wijze daarmee zal worden omgegaan en hoe en wanneer over de voortgang van de opvolging van de aanbeveling aan de raad wordt gerapporteerd.

2. Algemene reserve niet toereikend gegeven de risico's
De RKC concludeert dat
- de algemene reserve nog mager is,
- risico's groot lijken en
- financiële consequenties van die risico's moeilijk zijn in te schatten:
- vaak bij de risico's de concrete beheersmaatregelen ontbreken.

De commissie beveelt aan om
- een nota *risicoanalyse* te maken met een overzicht van allerlei verschillende soorten risico's,
- voortaan bij alle risico's de beheersmaatregelen te vermelden en
- risico's zo te rapporteren dat er snel en efficiënt inzicht kan worden verkregen in de gewenste omvang van de algemene reserve.

3. Risicoanalyse bij grondbeleid nog niet transparant.
De RKC concludeert dat de reserve grondexploitatie negatief is geworden door drie grote onverwachte tegenvallers en beveelt aan voortvarend de risicoanalyse bij het grondbedrijf te verbeteren en over die risico's helder en tijdig te communiceren. Voorstellen voor een betere werkwijze kunnen worden meegenomen in de nota zoals bedoeld in de vorige conclusie.

4. Jaarrekening getrouw en rechtmatig, maar zeker niet zonder afwijkingen.
De RKC concludeert dat de jaarrekening getrouw en rechtmatig is, maar dat er met een uiteindelijk niet veel afwijkende saldo bij zowel de uitgaven als de inkomsten toch wel redelijk grote verschillen met de begroting zijn te vinden.

De RKC constateert dat in het begin van hoofdstuk 2 jaarverslag een opsomming van begrotingscriteria is opgenomen en beveelt aan deze, om misverstanden te voorkomen, naar een bijlage te verplaatsen.

5. Risico's en doelmatigheid bij gesubsidieerde instellingen krijgen onvoldoende aandacht
De RKC concludeert dat er te weinig zicht is op de risico's die de gemeente loopt in relaties met gesubsidieerde instellingen. De commissie beveelt aan de vormgeving van relaties met gesubsidieerde instellingen opnieuw te overwegen met het oog op vermindering van financiële risico's en de doelmatigheid van de uitvoering van de overheidstaken.

6. Ook bij personeelsbeleid zijn expliciete doelen belangrijk
De RKC concludeert dat er weinig zicht is op de doelen van activiteiten in het kader van het personeelsbeleid en dat het daarom moeilijk is om te beoordelen of het personeelsbeleid doeltreffend en doelmatig is.
De commissie beveelt aan om:
- explicieter doelen te formuleren voor het personeelsbeleid,
- deze te koppelen aan bepaalde activiteiten en
- na te gaan of doelen worden gerealiseerd;
- met meer daadkracht het ziekteverzuim omlaag te brengen en
- zou ook in overweging willen geven om bij de huidige reorganisatie in combinatie met het verminderen van de personeelsformatie, handhaving en verbetering van de kwaliteit als een belangrijke doelstelling te kiezen.

7. Een terugblik hoort in het burgerjaarverslag
De RKC constateert dat het Burgerjaarverslag niet gebruikt wordt om de burgers van de stad in grote lijnen te vertellen hoe de 'stand van zaken' van de stad is en beveelt aan om dat wel te gaan doen door middel van een hoofdstuk *Terugblik* zoals gesuggereerd in het VNG model voor het Burgerjaarverslag.

8. Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's bijna onmogelijk
De RKC constateert dat:
- beleidsdoelen vaak zo weinig concreet geformuleerd zijn dat het achteraf vrijwel onmogelijk is om vast te stellen of ze zijn behaald of niet; bovendien zijn de aan de doelen verbonden termijnen niet altijd helder.
- er in de jaarrekening vooral verslag gedaan wordt van het al dan niet realiseren van voorgenomen activiteiten, terwijl de vraag of met die activiteiten de geformuleerde doelen zijn behaald of dichterbij zijn gekomen vaak onbeantwoord blijft waardoor het gevoel ontstaat dat er weinig relatie is tussen de activiteiten en de doelen; de bevindingen van het pottenkijkersonderzoek versterken dit gevoel;
- er weinig of geen gebruik wordt gemaakt van indicatoren die de resultaten van het gevoerde beleid inzichtelijk kunnen maken. Opvallend is dat er in behoorlijk wat gevallen bij de doel-formulering wel start- en streefgetallen worden genoemd, maar dat daar in de verslaglegging in de rekening vaak niet op wordt teruggekomen. De relatie tussen begroting en rekening gaat op die manier verloren. Opvallend is ook dat er wanneer er sprake is van verantwoording naar het Rijk wel indicatoren worden gebruikt; deze cijfers halen over het algemeen echter de rekening niet.

De commissie beveelt aan om:
- beleidsdoelstellingen zo te formuleren dat ze ook te evalueren zijn,
- daarbij gebruik te maken van adequate indicatoren;
- de verslaglegging in de jaarrekening niet te beperken tot het beschrijven van uitgevoerde activiteiten, maar ook – met behulp van de genoemde indicatoren - te beschrijven in hoeverre die activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen.

9. Doelmatigheidsonderzoek inzake prioriteiten van het coalitieakkoord lastig
De RKC constateert dat het niet eenvoudig is om enig inzicht te krijgen in de mate waarin het beleid succesvol is ten aanzien van de vier hoofdprioriteiten van het coalitieakkoord. Dat heeft te maken met de formulering van die prioriteiten en ook met het feit dat daarover niet expliciet verslag wordt uitgebracht.
De commissie beveelt aan - vooruitlopend op een totale herstructurering van de planning en control cyclus, die volgens de nota *Visie op planning en control* (CS/CF/2007/58) een aantal jaren in beslag neemt – om:
- de *formulering* van de belangrijkste prioriteiten van deze coalitieperiode te heroverwegen,
- bij de begroting voor 2008 in een aparte paragraaf de belangrijkste prioriteiten op te nemen met daarbij de doelstellingen voor 2008 in het perspectief voor de komende jaren, en de daarbij horende indicatoren,
- bij de jaarrekening 2007 in de rapportage al aandacht te besteden aan doelrealisering ten aanzien van deze belangrijkste prioriteiten en
- daarover bij de jaarrekening 2008 conform de begroting 2008 te rapporteren.

10. Doeldenken in de organisatie moet worden gestimuleerd
De RKC constateert dat:
- de doelen die in de begroting door de raad worden vastgesteld nauwelijks een rol spelen bij de activiteiten die worden uitgevoerd,
- het daarom voor de commissie in veel gevallen onmogelijk is om op basis van jaarrekening en jaarverslag iets te zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid;
- al jaren het onderzoek conform artikel 213a gemeentewet ontbreekt, dat volgens de bijbehorende verordening elk jaar zou moeten worden uitgevoerd.

De commissie beveelt dan ook met nadruk aan om :

- voortvarend verder te gaan met de verbetering van de begroting en jaarstukken gebruik makend van de handreiking van de RKC *Bomen, bos en een begroting* en in lijn met de nota *Visie op planning en control* (CS/CF/2007/58), zodat de kaders die de raad stelt in de begroting waarneembaar sturend worden voor de activiteiten;
- artikel 3 van de verordening inzake artikel 213a (Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem) aan te passen zodat vastgelegd wordt dat het daar bedoelde onderzoeksplan voor 1 december van ieder jaar naar de RKC voor advies wordt gestuurd en dat bij het ontbreken van zo'n plan de RKC zelf een voorstel voor onderzoek inzake artikel 213a aan de raad kan voorleggen.

BIJLAGE 1: JAARVERSLAG EN POTTENKIJKERSONDERZOEK: VERSLAGLEGGING EN DOELREALISATIE

Programma 1: Bestuur en algemeen beleid

Verslaglegging in jaarrekening
De informatiewaarde van de verslaglegging van de beleidsrealisatie van programma 1 schiet geregeld tekort, waardoor het moeilijk of soms zelfs onmogelijk is om te beoordelen of – en zo ja in hoeverre - het voorgenomen beleid is gerealiseerd. Zo blijft het bij domein 1.1 (Gemeentelijk bestuur) onduidelijk of de Haarlemse samenleving nu meer wordt betrokken bij het besturen van de stad. Er zijn weliswaar stadsgesprekken georganiseerd, maar over bezoekersaantallen en waardering van de bezoekers/deelnemers wordt niets gemeld. Bij domein 1.2 (Algemene beleidscoördinatie) wordt aangegeven dat maatschappelijke organisaties en de gemeente hebben gewerkt aan de realisatie van de afspraken die in 2009 gerealiseerd moeten zijn. In hoeverre de stad daarmee op koers ligt, blijft onduidelijk. Een schematisch overzicht van de stand van zaken van de bedoelde OPH doelstellingen zou hier uitkomst bieden. Het beoogde maatschappelijke effect van domein 1.3 (Communicatie, participatie en inspraak) is *het vergoten van informatie over, de betrokkenheid bij, de samenwerking met en het vertrouwen van burgers, bedrijven en partners in de gemeentelijke overheid*. Onduidelijk blijft hoe wordt vastgesteld of de inspanningen van de gemeente daadwerkelijk daartoe leiden. Bij de verslaglegging rond domein 1.5 (Publieke dienstverlening) wordt nauwelijks gebruik gemaakt van het beschikbare cijfermateriaal met betrekking tot de dienstverlening. Een verwijzing naar het burgerjaarverslag, waar een en ander uitvoeriger aan de orde komt, zou hier op zijn plaats zijn geweest.

Doelrealisatie
De RKC heeft in het kader van het pottenkijkersonderzoek bij programma 1 aandacht besteed aan domein 1.4 (Mondiaal beleid). Daarbij is specifiek ingegaan op de activiteiten rond het Mondiaal Centrum. Uit het gesprek met de verantwoordelijke afdeling bleek dat er met betrekking tot de doelstelling van het domein geen nulmeting is verricht; men gaat uit van de vooronderstellingen dat activiteiten als debat, culturele uitwisseling en gerichte informatie bevorderend zijn voor een groeiend besef van mondiale vraagstukken. Deze vooronderstelling is gebaseerd op eigen ervaringsgegevens en op resultaten van en onderzoek naar projecten elders. Aangegeven wordt dat het in de begroting opgenomen overzicht van activiteiten niet volledig is. Met betrekking tot de activiteit *Versterking Mondiaal Centrum tot centrum voor debat over de lokale gevolgen van mondiale ontwikkelingen* wordt aangegeven dat er in 2006 debatten zijn georganiseerd, een website tot stand is gekomen en er gestart is met "Café Globaal", een maandelijkse bijeenkomst rond een wisselend thema. In de loop van 2006 is een stijging waar te nemen geweest in het aantal bezoekers, en uit eigen waarneming van de gesproken ambtenaar is het publiek in de loop van de tijd gevarieerder van samenstelling geworden. Over bezoekersaantallen en –kenmerken zijn geen cijfers beschikbaar. Over een andere activiteit van het Mondiaal Centrum, *Ondersteuning door Mondiaal Centrum van het Anti-discriminatiebureau en Haarlemse Migranten Platform bij uitvoering van beleid voor zelforganisaties* wordt gemeld dat in 2006 is begonnen met het gezamenlijk organiseren van activiteiten, waarbij een gemeenschappelijk publiciteitsbeleid tot stand is gekomen.
Een rechtstreeks causaal verband tussen de activiteiten en de beoogde maatschappelijke effect van het beleid (*bewustwording van inwoners van Haarlem over mondiale vraagstukken en de positie van steden en haar inwoners in andere delen van de wereld*) is volgens de afdeling niet te leggen. Men zoekt daarom toevlucht tot (informele) indicatoren. Zo constateert men dat de belangstelling voor de 'mondiale' activiteiten en dus de vraagstukken waarover zij handelen groeiend is. Een andere indicator is de toename van het aantal actieve vrijwilligers dat bij het Mondiaal centrum en de aangesloten organisaties betrokken is. Zo werkt de Stedenband Haarlem-Mutare met zo'n 60 vrijwilligers en bestaat de redactie van het Café Globaal behalve de coördinator van het MCH ook volledig uit vrijwilligers. Een structurele, cijfermatige evaluatie middels formele indicatoren vindt niet plaats. Vanuit de afdeling wordt aangegeven dat hieraan wel behoefte bestaat.

Programma 2: Veilige samenleving

Verslaglegging in jaarrekening
Ook de informatiewaarde van de verslaglegging van de beleidsrealisatie van programma 2 schiet meer dan eens tekort. Met name bij domein 2.1 (Integraal veiligheidsbeleid) doet dit probleem zich voor. Bij de beschrijving van wat is bereikt is niet altijd duidelijk hoe de resultaten zich verhouden tot de cijfermatige OPH-prestatieafspraken zoals die in de begroting zijn terug te vinden. Op die manier is er onvoldoende zicht op of doelen zijn gehaald, of men op schema ligt en wat eventuele knelpunten zijn. Uit het gesprek met de sector/afdeling bleek dat er wel cijfermatig wordt gemonitord, maar dat dat wordt gedaan voor de verantwoording naar het ministerie. Het uitvoeren van het Grotestedenbeleid is een rijksafspraak; de effectmetingen vinden daarom plaats op door het rijk voorgeschreven momenten. Zo blijkt er een 0-meting te hebben plaatsgevonden over veiligheid op scholen. De metingen maken deel uit van de jaarlijks omnibusenquête en de (tweejaarlijkse) leefbaarheidmonitor. De gegevens komen aan het eind van het jaar beschikbaar, maar blijkbaar niet tijdig genoeg om in de jaarrekening te worden verwerkt. Bij domein 2.2 (Handhaving van de openbare orde) is de relatie tussen doel 1 en wat is bereikt onvoldoende duidelijk: is de handhaving nu merkbaar, eenduidig en volhardend?

Doelrealisatie
De RKC heeft in het kader van het pottenkijkersonderzoek bij programma 2 aandacht besteed aan domein 2.1 (Integraal veiligheidsbeleid). Daarbij is specifiek ingegaan op de activiteiten rond doel 3, kort samen te vatten als *de voorbereiding en uitvoering van een aanpak van jeugdcriminaliteit gericht op het terugdringen van overlast*. Op de formulering van dit doel is het nodige aan te merken. Volgens de RKC moet de aanpak van jeugdcriminaliteit ertoe leiden dat de jeugdcriminaliteit afneemt. De afname van de criminaliteit is het doel, de aanpak slechts een middel. Om te kunnen beoordelen of het doel is behaald, zou de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit moeten worden bestudeerd. Om te beoordelen of het middel volgens afspraak is ingezet, moet op sluitende wijze worden geformuleerd wanneer er sprake is van een gerichte aanpak van jeugdcriminaliteit om vervolgens vast te stellen of dat ook zo is. Een dergelijke definitie is noch in de begroting, noch in de rekening terug te vinden. Wel is in het kader van het OPH een aantal prestatieafspraken gemaakt, maar die hebben betrekking op de gewenste effecten van de voor te bereiden en uit te voeren aanpak – niet op de aanpak zelf.
Op de vraag hoe de situatie met betrekking tot het doel begin 2006 was, luidt het antwoord dat er toen geen regulier overleg plaatsvond met de partners om de hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen jongeren aan te pakken. In 2005 is het Jeugdgroepenoverleg (JGO) van start gegaan, maar dat heeft van eind 2005 tot medio 2006 door omstandigheden tijdelijk stil gelegen. Stadsdeelorganisaties, Bureau Jeugdzorg, politie en gemeente houden zich met name op hun eigen terrein bezig met aanpak van de jeugdgroepen.
In de begroting is een viertal activiteiten voor 2006 opgenomen die tot het bereiken van het geformuleerde doel moeten leiden; dit duidt erop dat de na te streven gerichte aanpak uit deze vier activiteiten bestaat. De formulering van de activiteiten maakt het moeilijk om aan het einde van het jaar vast te tellen of er voldoende is ondernomen. Zo luidt de eerste activiteit *Projecten uitvoeren die de jongerenoverlast verminderen*. Er moet dus meer dan één project zijn uitgevoerd en de uitgevoerde projecten moeten hebben geleid tot vermindering van jongerenoverlast. Uitgevoerde projecten zijn de voortzetting van Projecten Overlastinterventie en Nieuwe Kansen en de herstart van het Jeugdgroepenoverleg en daaruit voortvloeiende projecten op locatie in de wijk. Met betrekking tot de realisatie van het doel wordt gesteld dat de cijfers voor overlast op straat in 2006 lager liggen dan in de voorgaande jaren. Hieruit blijkt dat binnen de afdeling niet de gerichte aanpak als doel wordt gezien maar het terugdringen van de overlast. Ook de formulering van de tweede activiteit maakt evaluatie moeilijk: *Projecten ontwikkelen die jongeren fysiek, sociale maatschappelijk en economisch ruimte en steun geven om volwaardig te kunnen participeren en interacteren in de verschillende samenlevingsverbanden*. Gemeld wordt dat er jeugdparticipatie- en/of andere projecten zijn gesubsidieerd waarvan het initiatief bij de jongeren zelf lag. Of dit voldoende bijdraagt aan het doel om tot een gerichte aanpak te komen, is niet vast te stellen. In het kader van de derde activiteit (*Door middel van voorlichting op scholen voorkomen van vormen van jeugdcriminaliteit)* wordt gemeld dat het project Voorlichting Veiligheid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt voortgezet.

Er wordt dus voorlichting gegeven, maar over de relatie tussen voorlichting en crimineel gedrag worden geen opmerkingen gemaakt. Met betrekking tot de vierde activiteit (*Ontwikkelen en uitbouwen van een structurele en samenhangende aanpak van veiligheidsproblemen waarin alle betrokken instanties rond schoolveiligheid samenwerken)* wordt verwezen naar het project Veilig in en om school (VIOS), waarbij structureel overleg plaatsvindt met de partners, waaronder de scholen. In 2006 hebben 4 scholen trainingen gehad voor leerlingen en personeel, waarmee er nu 7 Haarlemse scholen dergelijke trainingen hebben gevolgd. Alle VO-scholen hebben een veiligheidscoördinator, een incidentenregistratie en een contactpersoon van de politie. In de stuurgroep VIOS en het veiligheidscoördinatorenoverleg werken alle betrokken instanties samen. Ook nu geldt dat niet te beoordelen is of er op dit vlak voldoende is ondernomen om van een 'gerichte aanpak' te kunnen spreken. Met betrekking tot de OPH-doelstellingen wordt opgemerkt dat het percentage incidenten op scholen nog niet is te meten omdat het onderzoek dat de nulmeting heeft verricht, nog niet is herhaald.

Gevraagd naar de bijdrage van het uitgevoerde beleid aan het beoogde maatschappelijke effect van programma 2.1 (*Een veiliger Haarlem, zich uitend in een daling van de geregistreerde criminaliteit, een toegenomen gevoel van veiligheid, een leefbaarder openbare ruimte*) wordt opgemerkt dat uit de Omnibusenquête blijkt dat het percentage inwoners van Haarlem dat vindt dat er wat aan overlast van jeugdgroepen moet gebeuren is afgenomen. Ook is het percentage mensen dat zich 's avonds onveilig op straat voelt, afgenomen ten opzichte van de voorgaande jaren. Ten aanzien van criminaliteitcijfers met betrekking tot jongeren verwacht men dat de stijgende lijn die in 2005 is ingezet, in 2006 wordt voortgezet.

Programma 3: Zorgzame samenleving

Verslaglegging in jaarrekening
De informatie in de jaarrekening laat ook voor programma 3 een aantal vragen onbeantwoord. Zo is het bij domein 3.1 (Openbare gezondheidszorg) onduidelijk of er nieuwe locaties voor HOED-en zijn aangewezen. Verder worden in de begroting zeer concrete, cijfermatige (OPH-)doelen geformuleerd. In het jaarverslag wordt hierover op een enkele uitzondering na niet cijfermatig over gerapporteerd. Ten slotte wordt in de jaarrekening niet teruggekomen op de in de begroting bij domein 3.2 (Zorg en voorzieningen voor ouderen en gehandicapten) aangekondigde aanbestedingsprocedures van voorzieningen voor gehandicapten.

Doelrealisatie
De RKC heeft in het kader van het pottenkijkersonderzoek bij programma 3 aandacht besteed aan domein 3.2 (zorg en voorzieningen voor ouderen en gehandicapten). Daarbij is specifiek ingegaan op de activiteiten rond doel 2: Het verzorgen van de één-loket functie die informatie en advies over aanbod aan zorg- en dienstverlening voor ouderen en gehandicapten.
Begin 2006 waren er 2 zorgloketten in Haarlem: het loket Schalkwijk en het loket Noord. Hierin was informatie en advies ten aanzien van voorzieningen, vrijwillige hulp, mantelzorg, administratie. De Awbz-functies waren niet geïntegreerd, anders dan op basis van doorverwijzing.
Om het doel te realiseren, zijn in de programmabegroting drie activiteiten geformuleerd. De eerste is *De samenwerking met organisaties als Stichting MEE (ondersteuning en advisering aan mensen met een beperking) en het Steunpunt Mantelzorg wordt versterkt*. Uit opgave van de verantwoordelijke afdeling blijkt dat het steunpunt Mantelzorg in 2006 is gaan meedraaien in de Haarlemse zorgloketten. De stichting MEE heeft in 2006 meer uren inzet geleverd. Beide organisaties participeren in de aan de loketten gelieerde zorgoverleggen met als doel samenhang te brengen in het zorgaanbod. De tweede activiteit is als volgt geformuleerd: *In het kader van "Vrijwillig Schakelen" is een project opgestart om een sociale kaart van de activiteiten van de vrijwilligersorganisaties in Haarlem te maken*. Het project is in 2004 gestart en zal naar verwachting medio 2006 afgerond zijn In 2006 is een eenmalige subsidie verleend om een sociale kaart op gebied van vrijwilligerswerk samen te stellen. Deze informatie is bij de zorgloketten ingebed. De subsidie zal in 2007 worden verantwoord. De derde activiteit is *het onderzoeken van de mogelijkheid van het ontwikkelen van een loketfunctie in het centrum*. Wat die activiteit betreft wordt gemeld dat een van de zorgaanbieders een loket is gestart in

de Van Oosten de Bruijnstraat waaraan de gemeente op experimentele basis heeft deelgenomen. Gezien de onduidelijkheid rondom de huisvesting van de gemeente is dit experiment na de zomer gestaakt in afwachting van de ontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening in samenhang met de zorgloketten. In 2007 zal een visienota omtrent de loketten het licht zien, met daarin opgenomen de doelstelling uit het coalitieprogramma om te komen tot 4 onafhankelijke zorgloketten in Haarlem.
De stand van zaken met betrekking tot het geformuleerde doel is dat de loketten nu 'WMO-proof' zijn, wat betekent dat mensen informatie, advies en cliëntondersteuning kunnen krijgen op het terrein van de zorg en aanpalende terreinen zoals hulp bij administratie. De Awbz-functies zijn ingebed in de loketten. Op dit moment is een visienota in ontwikkeling omtrent de verdere doorontwikkeling en uitbreiding van de loketten. Zorg en voorzieningen zijn volgens de afdeling door de verdere verdieping van de informatie- en adviesfunctie en de toevoeging van de Awbz-functies beter toegankelijk geworden, waardoor mensen beter ondersteund worden in het zelfstandig wonen. In de loketten vindt via het zorgoverleg afstemming tussen aanbieders plaats, waardoor de ondersteuningsbehoefte beter wordt ingevuld. Hiermee dragen de activiteiten bij tot het beoogde maatschappelijke effect dat ouderen en gehandicapten zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

Programma 4: Maatschappelijke ontwikkeling en cultuur

Verslaglegging in jaarrekening
Bij domein 4.1 (Onderwijs en Welzijn van 0 tot 12 en integraal jeugdbeleid) wordt niet in alle gevallen teruggegrepen op de in de doelen genoemde streefcijfers. De cijfers bij doel 1 van domein 4.2 (Jongeren van 12 – 24 jaar) geven geen enkele uitsluitsel of de doelen zijn gehaald. Uit het gesprek met de directie bleek dat hier geen 0-meting is verricht, en dat de voorgenomen 10% daling (niet halen van startkwalificatie) is gebaseerd op nattevingerwerk. Doel 2 was volgens de tekst al in 2004 gerealiseerd. Wat het doel voor 2006 is geweest, wordt niet duidelijk. Bij doel 3 (terugdringen aantal zwerfjongeren) is de effectiviteit van het beleid onmogelijk vast te stellen omdat er geen aantallen worden genoemd. Ook bij domein 4.3 (Onderwijs en welzijn) is van een aantal doelen niet te beoordelen of ze zijn gehaald omdat ze niet zijn gekwantificeerd. De herkomst van doelen 4 en 5 is onduidelijk; ze zijn niet in de begroting 2006 opgenomen. Bij de beschrijving van wat er met betrekking tot deze doelen is bereikt wordt een nieuw doel geïntroduceerd: het verkleinen van onderwijsachterstanden. Of dat ook werkelijk bereikt is, blijkt nergens uit. Bij domein 4.4 (Multiculturele samenleving en diversiteit) wordt een beschrijving gegeven van de activiteiten die zijn georganiseerd om doel 2, *Haarlemmers waarderen culturele diversiteit overwegend positief*, te bereiken. Of deze activiteiten hebben bijgedragen aan dat doel is zonder een waarderingscijfer niet te zeggen. De formulering van doel 3 van domein 4.5 (Sport) – *methoden ontwikkelen om de jeugd bij sport te betrekken* – is in de ogen van de RKC een voorbeeld van middel dat tot doel wordt verheven. Het doel wat hier aan de orde is, is de jeugd bij de sport te betrekken; het middel om dat te bereiken is het ontwikkelen van beleid. Doel 5 (*functiemenging*) illustreert het belang van een goede doelformulering: de functiemenging is inderdaad 'ter hand genomen', maar dat heeft tot niets geleid. Het doel is evenwel gerealiseerd. Bij domein 4.6 (Recreatie) worden drie bij uitstek kwantitatieve doelen geformuleerd. Omdat er echter geen cijfers aan de doelen worden verbonden, is niet vast te stellen of de doelen zijn gehaald.

Doelrealisatie
De RKC heeft in het kader van het pottenkijkersonderzoek bij programma 4 aandacht besteed aan twee domeinen: domein 4.2 (Jongeren van 12-24 jaar) en domein 4.7 (Cultuur).
Bij domein 4.2 is nader ingegaan op het derde doel: het terugdringen van het aantal zwerfjongeren. Zoals in het bovenstaande aangegeven is dit doel moeilijk realiseerbaar omdat niet bekend is hoeveel zwerfjongeren er zijn. Uit het gesprek met de afdeling bleek dat de gemeente bezig is om tot een sluitende registratie te komen. Aan de hand van de extrapolatie van landelijke gegevens wordt het aantal Haarlems zwerfjongeren geschat op 210 tot 250. Opvallend is dat er begin 2006 reeds een basis bestond voor een goed netwerk van organisaties, die zwerfjongeren doorverwijzen. De opvangcapaciteit was zodanig, dat er geen wachtlijst was.

Met betrekking tot de in de begroting voorgenomen activiteiten wordt aangegeven dat de *intensivering van de samenwerking met de Provincie* (activiteit 1) is gerealiseerd: de Provincie heeft actief deelgenomen aan de voorbereiding van de plannen rond doorstroomvoorzieningen, en de financiële bijdrage voor trainings- en dagbestedingarrangementen is gecontinueerd. De *sluitende registratie* (activiteit 2) is nog niet gerealiseerd. Aan het einde van 2006 is Bureau Jeugdzorg met diverse partners begonnen met het opzetten van een jeugdketen in het kader van het OGGZ-convenant. Resultaten hiervan worden verwacht vòòr de zomer 2007. Voor kinderen tot 4 jaar bestaat een elektronisch kinddossier. *Handhaving en verbetering van de kwaliteit van het gemeentelijk preventieaanbod* – de derde activiteit – wordt volgens de afdeling gegarandeerd door het Jeugdinterventieteam, het Pension Spaarnezicht, de Opvoedwinkel, de Mobiele Teams, het Jongerenloket, het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt, het Hellend Pad en het Werkhotel.
Op de vraag in hoeverre het doel – *het terugdringen van het aantal zwerfjongeren* – wordt bereikt, is gezien het bovenstaande geen eenduidig antwoord mogelijk. Aangegeven wordt dat (o.a. door scholing van het personeel) meer dan voorheen wordt ingezet op kwaliteit bij de opvang en begeleiding van zwerfjongeren. Door het inzetten van provinciale middelen krijgen de jongeren in de zwerfjongerenopvang cursussen aangeboden die erop zijn gericht om beter sociaal en maatschappelijk toegerust te zijn om zodoende hun kansen te vergroten dat ze aan hun zwervende bestaan kunnen ontsnappen. Er is samenwerking met diverse partners (o.a. Woningcorporaties, Onderwijs en Jeugdzorg) tot stand gekomen waardoor de jongeren meer en betere mogelijkheden krijgen om zich voor te bereiden en toe te rusten op zelfstandig wonen en werken. Het Werkhotel geeft jongeren de kans om zich voor te bereiden op zelfstandig wonen.
Het dichterbij brengen van de doelstelling om het aantal zwerfjongeren terug te dringen draagt volgens de afdeling bij aan het beoogde maatschappelijk effect van domein 4.2. Door de signalering, doorverwijzing, opvang en begeleiding van zwerfjongeren wordt een integrale aanpak tot stand gebracht, die afhankelijk van de problematiek, plaatsvindt bij een of meer van de drie leefmilieus gezin, school en samenleving.
Door te streven naar een startkwalificatie dan wel het bereiken van de best haalbare scholing voor zwerfjongeren wordt een bijdrage geleverd aan het beoogde effect van het bieden van maximale ontplooiingskansen voor alle Haarlemse jongeren.

Bij domein 4.7 is nader ingegaan op doel 5: *de effecten van cultuureducatie en participatie aan kunst en cultuur op de cohesie tussen bevolkingsgroepen*.
Over de situatie met betrekking tot dit thema aan het begin van de begrotingsperiode wordt gemeld dat in de Actieplan Cultuurbereik-periode 2005-2008 vanuit de gemeente Haarlem via het Cultuurstimuleringsfonds Haarlem subsidie wordt verleend aan diverse kunst- & cultuurprojecten, culturele festivals e.d. Er liepen dus al de nodige initiatieven op dit gebied. Daarnaast wordt via de gemeente Haarlem uitvoering gegeven aan het zogenaamde Kunstmenu voor het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs worden in het kader van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming door de Haarlemse cultuurinstellingen projecten en workshops georganiseerd. Door de afdeling wordt opgemerkt dat het meten van sociale cohesie – en een eventuele toename daarvan - moeilijk is, maar dat dat wel lukt via subdoelstellingen zoals bezoekersaantallen en het aandeel dat verschillende culturen daarin hebben. Gegevens hierover worden geregistreerd vanwege de resultaatsverplichting bij de subsidieverstrekking door het Rijk.
Om het doel te realiseren, zijn in de programmabegroting drie activiteiten geformuleerd. De eerste is het *uitvoeren van het Actieprogramma Cultuurbereik 2005 – 2008*. Naast het kunstmenu voor het primair onderwijs en enige specifieke projecten voor het voortgezet onderwijs, is vooral het Cultuurstimuleringsfonds Haarlem hierbij van belang. Voor culturele projecten gericht op specifieke criteria - waaronder 'nieuwe publieksgroepen'- is subsidie beschikbaar. Een onafhankelijke adviescommissie beoordeelt de kwaliteit en de artistiek-inhoudelijke invulling van projectvoorstellen. Jaarlijks worden zo'n 90 aanvragen ingediend, waarvan ongeveer 50% (deels) door het college van B&W gehonoreerd wordt op basis van de uitgebrachte adviezen. Tweede activiteit is het *organiseren van het Cultuurdebat 2006*.Dit debat is niet doorgegaan vanwege het niet beschikbaar hebben van ambtelijke urencapaciteit op de afdeling Cultuur voor de organisatie ervan. De derde activiteit is het *realiseren van het in de Cultuurnota 2005 – 2008 aangekondigde onderzoek naar de'toegankelijkheidsregeling'*. Het is onduidelijk of dit onderzoek is uitgevoerd.

Op de vraag wat de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de doelstelling is, luidt het antwoord dat er dankzij het Actieplan Cultuurbereik veel en diverse activiteiten plaatsvinden op kunst- en cultuurgebied in Haarlem. Via projecten voor cultuureducatie maken daarnaast veel jongeren kennis met het cultuurklimaat, inclusief allochtone inwoners. Dankzij het Actieplan Cultuurbereik, en als onderdeel daarvan het Cultuurstimuleringsfonds Haarlem, worden bijzondere projecten van, in of rond de Toneelschuur, het Patronaat en de Philharmonie regelmatig door de gemeente Haarlem (mede) ondersteund.
De activiteiten die zijn ondernomen in het kader van doel 5 dragen volgens de afdeling bij aan het tweede beoogde maatschappelijke effect van het Haarlemse cultuurbeleid: *cultuur als bevorderaar van sociale cohesie*. De afdeling merkt daarbij op dat het meten van maatschappelijke effecten van cultuurbeleid complex is en omvangrijk en dus kostbaar onderzoek vereist. De kosten van dat onderzoek wegen volgens de afdeling niet op tegen de budgetten die beschikbaar zijn om de gewenste effecten teweeg te brengen. Om die reden gaat men uit van veronderstelde effecten.

Programma 5: Wonen

Verslaglegging in jaarrekening
Over het eerste doel bij domein 5.1 (Woningmarkt) zijn twee dingen te zeggen. Om te beginnen is het opvallend dat in de begroting een aantal van 15.000 woningen wordt genoemd, terwijl in de rekening zonder verdere introductie over 18.000 woningen wordt gesproken. Belangrijker is echter de vraag waarom voor de huidige formulering van het doel is gekozen. Bij de beoogde maatschappelijke effecten wordt aangegeven dat er een kernvoorraad van 18.000 woningen in stand moet worden gehouden; doel 1 zegt dat dit het *uitgangspunt is in het overleg met de convenantpartners bij het herzien van de afspraken*. Dat is geen doel maar een middel: door in overleg vast te houden aan 18.000 woningen probeert men de convenantpartners zover te krijgen de doelstelling over te nemen. Of de gewenste kernvoorraad is behouden wordt niet duidelijk uit de jaarrekening. Verder ontbreekt bij doel 4 informatie over de stand van zaken met betrekking tot de OPH-prestatieafspraken.
Een van de beoogde effecten bij domein 5.2 is een *toename van het kencijfer evaluatie woningen*. Behalve dat het onduidelijk blijft wat met dit cijfer wordt uitgedrukt, wordt nergens gemeld of dit bereikt is. In de tekst van zowel 5.1 als 5.2 worden veel cijfers over woningbouwproductie genoemd; onduidelijk blijft hoe die zich verhouden tot de OPH2-afspraken hierover die in de begroting zijn opgenomen.

Doelrealisatie
Uit het gesprek met de directie bleek dat de gemeente voor een grote uitdaging staat om de woningdoelstelling te halen. Er is een regie-aanjaagteam op gezet, en er is op maandelijkse basis voortgangsbewaking op de woningbouwprojecten. De vertraging van de woningbouw is het gevolg van circa vijf vertragingsaspecten. De afdeling is erop gespitst om veroorzakers van vertraging tijdig te signaleren.

De RKC heeft in het kader van het pottenkijkersonderzoek bij programma 5 aandacht besteed aan domein 5.2 (woonkwaliteit). Daarbij is nader ingegaan op het derde doel: *Het vermogen van de wijken en buurten om een brede diversiteit aan bewoners en kwetsbare groepen op te nemen wordt vergroot. Woonruimte wordt eerlijk verdeeld en de ruimte voor wonen en voorzieningen wordt ook eerlijk verdeeld*. Direct aan dit doel verbonden is de in februari 2006 vastgestelde Haarlemse Woonvisie; in dat stuk is een kwaliteitskader voor stedelijke woonmilieus uitgewerkt. Het opstellen van de Woonvisie en het uitvoeren van het bijbehorende Uitvoeringsprogramma vormen de activiteiten voor 2006 met betrekking tot doel 3. Volgens de begroting is met de uitvoering van het bij de visie horende Uitvoeringsprogramma in 2006 een begin gemaakt. In de jaarrekening wordt daarover echter niets gezegd. De jaarrekening kondigt aan dat de combinatie van informatie uit de Woonmonitor, de jaarstatistiek van O&S Haarlem en de Leefbaarheidsmonitor een beeld geeft van het vermogen van wijken om veranderingen in de samenstelling op te nemen. Uit de jaarrekening blijkt echter dat in 2006 slechts de voorbereidingen zijn gestart voor de uitvoering van de Leefbaarheidsmonitor in 2007.

De afdeling noemt de Woonvisie het kwaliteitskader voor de ontwikkeling van de stad op het terrein van wonen. De woonvisie is leidend bij de verdere aanpak van o.a. de herstructurering van de woningvoorraad, wonen boven winkels, starters op de woningmarkt, woonruimteverdeling en aanpak van de particuliere woningvoorraad. Bij dit laatste komt het accent te liggen op aanschrijving bij verwaarlozing, stimulering onderhoud en het geven van informatie en voorlichting.
Met betrekking tot de stand van zaken van de realisatie van de doelstelling wordt gemeld dat de gemaakte afspraken met corporaties over de herstructurering van de woningvoorraad worden vastgelegd in de raamovereenkomst. Het huidige programma (zowel woningen als woonomgeving) in o.a. de prioritaire wijken is in uitvoering en wordt succesvol genoemd. Voor wonen boven winkels is de nieuwe richting bepaald. De systematiek wordt in overleg met de Woonmaatschappij verder uitgewerkt. Voor de starters op de woningmarkt ziet men een kansrijke nieuwe ontwikkeling door een regionale regeling op te zetten die wellicht steun/medewerking krijgt van de Provincie. De nieuwe methode voor de woonruimteverdeling start in januari. Over de aanpak van de particuliere woningvoorraad wordt gemeld dat de afgelopen jaren met succes hard is gewerkt aan het FUCA programma.
Op de vraag hoe en in welke mate is bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten van programma 5.2 luidt het antwoord dat de eerste resultaten van de leefbaarheids/veiligheidsmonitor moeten worden afgewacht.

Programma 6: Economie en toerisme

Verslaglegging in jaarrekening
Doel 1 van domein 6.1 (Bedrijfshuisvesting) luidt *versterking van de economische positie van Haarlem*. Uit de verslaglegging rond dit blijkt dat er weliswaar de nodige activiteiten zijn ondernomen, maar niet blijkt in hoeverre het doel is bereikt. Het ontbreekt zelfs aan wezenlijk informatie over wat die positie nu is en wat de (wellicht beperkte) invloed van de gemeente hierop is. Ook wordt niet gemeld of en in hoeverre het derde doel (*uitbreiding kantoorruimte met 20.000 m^2*) is bereikt. Overigens is de behoefte aan de uitbreiding niet bekend, omdat de aangekondigde kantorenmonitor niet is uitgevoerd. Dit rechtvaardigt de vraag of opname van deze doelstelling 3 in de begroting 2006 niet voorbarig is geweest, dit ook gezien het overaanbod op de kantorenmarkt. In de jaarstukken wordt hier niets over vermeld. Verder missen we ook hier de stand van zaken van de OPH-2-prestatieafspraken.
Bij domein 6.2 (Facilitering bedrijfsleven) ontbreekt uitleg over het uitblijven van *uitbreiding van doorstarters* (doel 2).
Bij doel 4 (*dienstverlening projecten*) wordt melding gemaakt van een plan van aanpak. De nagestreefde toename van de EZ-score op dit terrein is blijkbaar nog niet bereikt. Waarop dat is gebaseerd en hoe de stand van zaken is, blijft onbelicht. Bij domein 6.3 (Toerisme en evenementen) wordt een aantal kwantitatieve doelen geformuleerd. Vreemd genoeg wordt op die cijfers in de rapportage niet teruggekomen. Voor domein 6.4 (Cultuur) geldt dat veel zaken moeilijk zijn te meten. Uit de beschrijving blijkt nergens dat er pogingen zijn ondernomen om effectindicatoren te definiëren. Uit het gesprek met de directie bleek dat bij dit domein de rijksvoorwaarden worden gevolgd, die niet voorschrijven dat alle effecten op lokaal niveau moeten worden bewezen.

Doelrealisatie
De RKC heeft in het kader van het pottenkijkersonderzoek bij programma 6 aandacht besteed aan domein 6.2 (Facilitering bedrijfsleven). Daarbij is nader ingegaan op het de doelen *uitbreiding starters met 75 bedrijven* (1)*, Uitbreiding doorstarters met 100* (2) en *Toename van 50 innovaties bij bedrijven* (3).
Opgemerkt wordt dat de projecten die uitgevoerd worden om de doelstelling te halen vallen onder flankerend beleid. Dit betekent dat er geen directe relatie bestaat tussen de door de gemeente verrichte activiteiten en de uiteindelijke resultaten. Onder flankerend beleid verstaat men projecten die de startende dan wel doorstartende ondernemer verder helpen. Het gaat daarbij om projecten waarin ondernemers geholpen worden op financieel, organisatorisch of innovatief vlak. De achterliggende

gedachte is dat startende ondernemingen extra arbeidsplaatsen genereren – een doelstelling die niet expliciet is opgenomen in domein 6.2..
In het kader van doel 1 (*uitbreiding starters met 75 bedrijven*) zijn in de begroting 6 activiteiten beschreven. De resultaten van die activiteiten worden in de jaarrekening beschreven onder wat is bereikt in 2006/uitbreiden starters. Opvallend is dat het aantal nieuwe arbeidsplaatsen (75) achterblijft bij de prognose (175). Hetzelfde geldt voor het aantal bewerkte accounts (40 tegenover 75). Ook de activiteiten van de andere doelen worden beschreven in de jaarrekening.
De stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen wordt gemonitord door de Kamer van Koophandel. De verwachting is dat de doelstellingen in 2009 gehaald worden.
Op de vraag hoe en in welke mate is bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten van programma 6.2 luidt het antwoord dat de gemeente er niet direct voor kan zorgen dat er zich meer starters in Haarlem vestigen. Indirect ziet men wel veel mogelijkheden. De kunst is om het beleid aan te passen op de wensen van de ondernemers van nu. Een belangrijke vestigingsfactor is de aanwezigheid van goedkope en goede werkruimte. Daar is in Haarlem een groot gebrek aan. Bij herontwikkeling van oude panden of gebieden is een low-budget bedrijfsverzamelgebouw geen favoriete bestemming. Daarom is er een aparte prestatie geformuleerd op het gebied van bedrijfsverzamelgebouwen. Naast de fysieke component is er ook de niet-fysieke component en dit komt in het domein Facilitering bedrijfsleven aan de orde. Er zijn gemiddeld veel starters in Haarlem maar ook gemiddeld meer faillissementen onder deze groep ondernemers. Het flankerend beleid is erop gericht om de starters te behoeden voor het faillissement door hen te helpen bij de bedrijfsvoering. Ondernemend Werven, het Innovatieprogramma Waarderpolder, Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt zijn projecten waar de aandacht uitgaat naar de niet fysieke component. Ook het bedrijvenloket en het accountmanagement van afdeling Vergunningen en Toezicht spelen een belangrijke rol in het flankerend beleid.

Programma 7: Werk en inkomen

Verslaglegging in jaarrekening
De rapportage van de beleidsresultaten van programma 7 sluit over het algemeen goed aan op de voornemens zoals die in de begroting 2006 zijn vastgelegd. Een paar opmerkingen: ten eerste wordt onder punt 4 bij domein 7.1 (Arbeidsmarktbeleid) gemeld dat het aantal gesubsidieerde banen is afgenomen. Onvermeld blijft of deze banen – zoals aangekondigd in de begroting – zijn omgezet in ongesubsidieerde banen. Ten tweede is het niet duidelijk of de 71 niet-bijstandsgerechtigde jongeren die op een stage of leerbaan zijn geplaatst deel uitmaken van de 100 jongeren die als prioritaire doelgroep worden aangeduid, en blijft onvermeld welke resultaten er zijn behaald met de tweede prioritaire doelgroep (de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden).

Doelrealisatie
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is eerder dit jaar met de PD gesproken over twee doelen van domein 7.2 (Bijstandsverlening): *het rechtmatig en doelmatig verstrekken van WWB voor hen die daarop zijn aangewezen* (doel 1) en *het verstrekken van bijzondere bijstand voor hen die daar recht op hebben* (doel 2).
De stand van zaken rond het eerste doel aan het begin van 2006 was dat de afdeling aan ongeveer 3500 klanten uitkeringen verstrekte op grond van de WWB. In minder dan 1% van de gevallen leiden de werkprocessen tot onrechtmatige verstrekking. Over de doelmatigheid van de verstrekking zijn geen uitspraken gedaan. Over het tweede doel zegt men dat de bijzondere bijstand verstrekt wordt op aanvraag van de klant en volgens het door Haarlem vastgelegde verstrekkingenbeleid. Op jaarbasis worden ongeveer 3500 aanvragen behandeld, waarvan circa tweederde wordt toegekend.
Met betrekking tot de in de begroting aangekondigde activiteiten in het kader van doelstelling 1 meldt men dat de samenwerking met CWI en UWV is geïntensiveerd, onder andere door de instelling van een gezamenlijke reïntegratiecommissie, afspraken over de dienstverlening door het CWI en periodiek overleg op managementniveau. Verbetering acht men nog mogelijk op het gebied van (digitale) informatie-uitwisseling en betere overdrachten als klanten overgaan van de ene regeling (bijvoorbeeld

WW) naar een andere (WWB). De controle en handhaving heeft in 2006 meer dan 2 miljoen euro aan bijstandsfraude aan het licht gebracht.
Over de activiteiten behorend bij doel 2 wordt gemeld dat voor de aanpak van de problematiek rond bijzondere doelgroepen binnen de afdeling SoZaWe een afzonderlijk team is ingericht, dat samenwerkt in het schakelstation, deelneemt aan het gemeentelijk justitieel casusoverleg (veelplegers) en het Magdalena-overleg ter bestrijding van overlast in het centrum en informeert alle ketenpartners over de activiteiten van de afdeling.
Op de vraag in hoeverre het beleid een bijdrage levert aan het beoogde maatschappelijke effect luidt het antwoord dat de uitvoering van de WWB en het minimabeleid leiden tot inkomensoverdrachten aan de Haarlemmers uit de doelgroep. Of daarmee ook wordt gewerkt aan het terugdringen van sociale uitsluiting en gebrek aan kansen wordt niet aangegeven.

In het gesprek met de afdeling wordt 2006 een succesvol jaar voor programma 7 genoemd. Er is meer capaciteit voor klantencontacten, de werkprocessen gaan effectiever, overbodige controle stappen worden uit de processen gehaald. De uitstroom is groter geworden, maar dit wordt mede bepaald door de conjunctuur. Men geeft aan dat de doelstellingen van het programma weliswaar gemakkelijk te kwantificeren zijn, maar dat het werkelijk beïnvloeden van de resultaten moeilijk is. Het is een open einde regeling; wat je kunt doen is de criteria aanscherpen. Binnen de afdeling wordt gewerkt aan verdere optimalisering van de uitvoeringsorganisatie: de papierwinkel moet kleiner worden, de ballast wordt eruit gehaald. De erfenis van de rijkssturing moet eruit gehaald worden. De gemeente heeft nu zelf de beleidsvrijheid, maar ook de risico's.

Programma 8: Bereikbaarheid en mobiliteit

Verslaglegging in jaarrekening
Het beoogde maatschappelijke effect van domein 8.1 (Bereikbaarheid) is *tevredenheid over de bereikbaarheid van Haarlem*. Opvallend is dat in de rekening op geen enkele manier inzichtelijk wordt gemaakt hoe het met die tevredenheid is gesteld. Desgevraagd blijkt de tevredenheid van de automobilisten ten aanzien van de bereikbaarheid wel degelijk te worden gemeten. Ook van de bijbehorende doelstellingen blijft onbesproken of en in hoeverre ze zijn gerealiseerd. De verantwoordelijke afdeling is van mening dat de doelen op zich wel meetbaar zijn, maar men vraagt zich af of ze zich SMART laten formuleren en of ze realiteitswaarde hebben. Complicerende factor is dat het zowel de rijksoverheid als de Provincie en de gemeente een rol spelen bij bereikbaarheid. Als er wegen van andere overheden onder constructie zijn, kan dat van grote invloed kan zijn op de bereikbaarheid van Haarlem en de tevredenheid daarover van de Haarlemmers. Bovendien betwijfelt men of de kosten van dergelijk onderzoek tegen de baten opwegen.
Domein 8.2 (Verkeerscirculatie) en domein 8.3 (Parkeren) zijn om onduidelijke reden in de rekening van plaats gewisseld. Bij de eerste twee doelen (*beperking van het aantal autokilometers* en *duurzaamheid*) van het domein Verkeerscirculatie wordt niet gerapporteerd wat er is gerealiseerd. Gezien de cijfermatige verkeersveiligheidsdoelen voor 2010 zou een overzicht van de cijfers over 2006 op zijn plaats zijn geweest. Ook bij domein 8.4 (Openbaar vervoer) blijft een cijfermatige rapportage mbt de doelen achterwege. Hetzelfde geldt voor de cijfermatig geformuleerde doelen 1 en 2 van domein 8.5.

Doelrealisering
In het kader van het Pottenkijkersonderzoek heeft de RKC eerder dit jaar gesprekken gevoerd met de sector SB over de domeinen 8.1 en 8.4.
Bij domein 8.1 is nader ingegaan op doel 2: *In de spits zoveel auto's tot Haarlem toelaten als het wegennet aan kan, waarbij economisch noodzakelijk verkeer voorrang krijgt*. Over de situatie in het begin van 2006 is opgemerkt dat er aan de oostkant van Haarlem niet wordt gedoseerd. Als gevolg van reconstructies bij de Verspronkbrug en de Schipholweg waren er tijdelijke doseerpunten. De Provincie doseert al enige jaren tijdens de ochtendspits (in de zuidrichting) op de Delftlaan.
Van de bij de doelstelling behorende activiteiten is eind 2006 weinig gerealiseerd. Eind 2006 is gestart met de ontwikkelingen die ertoe moeten leiden dat de aansluiting van de A200 op de Waarderpolder

verbetert. Overigens blijkt de reistijd naar de Waarderpolder in de ochtendspits jaarlijks op kleine schaal te worden gemonitord. Opvallend is dat hiervan niets in de jaarrekening is terug te vinden. Het stelsel van aanrij- en wegrijroutes voor bevoorradingsverkeer naar en van de binnenstad is wegens capaciteitsgebrek nog niet gerealiseerd. Ook het doseren van binnenkomend verkeer op de A200 en N205 is nog niet gerealiseerd. Uit de jaarrekening blijkt dat er verkeerstellingen gaan plaatsvinden om de verkeersafwikkeling op het hoofdwegennet in kaart te brengen.
Omdat de activiteiten nog niet zijn uitgevoerd is over de bijdrage van het domein aan het beoogde maatschappelijke effect (*tevredenheid over de bereikbaarheid van Haarlem*) nog geen uitspraak te doen.

Bij domein 8.4 is stilgestaan bij doelen 1 en 2 (respectievelijk *toename openbaar vervoergebruik* en *toename van de gemiddelde snelheid van het openbaar vervoer in de stad*). Over de uitgangspositie van deze doelen waren begin 2006 geen concrete gegevens beschikbaar. Van de bij het eerste doel aangekondigde activiteiten zijn de meeste uitgevoerd. De inspraak rond het eindpunt Zuidtangent en de uitvoering ervan hebben nog niet plaatsgevonden vanwege de integratie in de totale aanpak van het Stationsplein.
Van de in het kader van doelstelling 2 aangekondigde diverse versnellingsmaatregelen is de ingebruikname van KAR-apparatuur gerealiseerd. De andere maatregelen zijn veelal fysiek van aard en worden de komende jaren uitgevoerd. Uit het gesprek met de afdeling bleek dat de gemiddelde snelheid van het openbaar vervoer wordt bepaald aan de hand van de dienstregelingen en onderzoek naar de betrouwbaarheid daarvan. Omdat de verantwoordelijkheid daarvoor van de gemeente naar de Provincie is overgegaan, heeft de gemeente geen directe invloed op de gemiddelde snelheid. De doelstelling hoort volgens de RKC daarom niet in de Haarlemse begroting en rekening thuis.
Over de bijdrage van de activiteiten aan de beoogde maatschappelijke effecten is voor wat betreft de gewenste toename van het OV-gebruik niets te zeggen omdat de cijfers daarover pas in de loop van 2007 bekend worden. Het vergroten van de toegankelijkheid van het OV voor ouderen en gehandicapten wordt pas gerealiseerd als de halten zijn aangepast aan de daarvoor geldende normen voor toegankelijkheid. Pas bij volledige realisatie van alle halteaanpassingen wordt het beoogde effect gerealiseerd.

Programma 9: Ruimte voor stedelijke ontwikkeling

Verslaglegging in jaarrekening
Bij domein 9.1 (Ruimtelijke ontwikkeling van de stad) wordt een aantal ontwikkelingen beschreven zonder dat duidelijk is welke termijnen eraan verbonden zijn. Uit het gesprek met de sector bleek dat het om zo'n 60 projecten gaat die elk hun eigen fasering en planning hebben. Het merendeel is in de fase van voorbereiding/planning, is tussen nu en 2014 klaar en ligt op schema. De RKC constateert dat dit niet uit het jaarverslag is op te maken. Uit de rapportage rond domein 9.2 wordt niet goed duidelijk in hoeverre *erfgoed is verbeterd en behouden en of Haarlem als een aantrekkelijke stad wordt ervaren* (doel 1). Ook blijft onbesproken of en in hoeverre de activiteiten in het kader van doel 2 hebben geleid tot *vergroting van leefbaarheid en aantrekkelijkheid van Haarlemse woonwijken*.

Doelrealisering
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is met de sector SO gesproken over doel 2 van domein 9.2: v*ia herstructurering en de aanpak van prioritaire wijken worden de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van Haarlemse woonwijken vergroot*. Zoals hierboven al opgemerkt wordt niets opgemerkt over cijfermateriaal over de gevoelens die bij de Haarlemse burgers leven over leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de woonwijken. Dit is verwonderlijk omdat de veiligheidsmonitor daar wel inzicht in geeft. Vaststellen of er op dat gebied verbetering is gerealiseerd is daarmee onmogelijk.
Welke van de in de programmabegroting genoemde activiteiten zijn ondernomen wordt uiteengezet in de jaarrekening. Door het ontbreken van een indicator bij de doelstelling, is over de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de doelstelling niets te zeggen. De resultaten van de eerstvolgende Veiligheidsmonitor worden afgewacht.

Over de bijdrage van de activiteiten van de in het kader van doel 2 uitgevoerde activiteiten aan de beoogde maatschappelijke effecten van programma 9 wordt opgemerkt dat vermindering van het aantal kwetsbare wijken pas kan worden beoordeeld als de totale operatie (die vele jaren beslaat) is afgerond. De kwaliteit van de leefmilieus neemt met het treffen van de maatregelen zeker in fysieke zin toe, gelet de hoogte van de investeringen. Ook hiervoor geldt dat nog veel opgaven zullen moeten worden uitgevoerd.

Programma 10: Duurzaam beheer en onderhoud van de stad

Verslaglegging in jaarrekening
De rapportage rond het doel *een gezond bomenbestand zonder risico's voor de omgeving* bij domein 10.7 (Openbaar groen) is verrassend. In de doelstelling gaat het over echte bomen, maar bij de beschrijving van wat is bereikt komen alleen virtuele bomen aan bod: de bomensite is geëvalueerd en zal worden aangepast.
Over de onder domein 10.8 (Openbare speelvoorzieningen) genoemde doelen 1 en 3 wordt niet gerapporteerd wat is bereikt. Bij domein 10.10 (Schoonhouden van de stad) is het beoogde maatschappelijke effect dat *burgers en bezoekers van Haarlem grotere waardering hebben en dat de klachten afnemen*. Opvallend is dat in de verantwoording vooral wordt gesproken over vastgesteld beleid, terwijl er met geen woord wordt verwezen naar de resultaten met betrekking tot de gewenste effecten. Het op- en vaststellen van beleid wordt hiermee tot doel verheven.

Doelrealisering
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is met de sector gesproken over doel 1 van domein 10.4 (*een veilige, schone en duurzaam beheerbare openbare ruimte* etc *en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving* etc). Over de stand van zaken aan het begin van 2006 wordt aangegeven dat de gemeente nog geen vastgestelde kwaliteitsnorm had. De in het doel genoemde landelijke kwaliteitsnorm blijkt niet te bestaan. Met het vaststellen van de Haarlemse normen is een begin gemaakt door het opstellen van het rapport Basiskwaliteit, gevolgd door het vaststellen door de raad van het Beleidskader openbare ruimte. Rapport en nota geven niet alleen de kwaliteitsambities in de openbare ruimte aan, maar ook de financiële en organisatorische inspanning die daarvoor geleverd moet worden. Met betrekking tot de tweede doelstelling wordt aangegeven dat er begin 2006 op een enkele financiële impuls na nog steeds werd bezuinigd op het onderhoudsbudget. Tezamen met de reeds eerder opgelopen achterstand zorgde dit eerder voor een verdere achteruitgang dan een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.
In de jaarrekening wordt de uitvoering van de bij de doelstelling horende activiteiten beschreven. Over de realisatie van de doelen zegt men dat er – nu er door het coalitieakkoord extra geld beschikbaar is gekomen voor de openbare ruimte - de komende jaren toegewerkt kan worden naar normbudgetten en het inhalen van achterstanden. Het in 2006 vastgestelde Plan van aanpak extra onderhoudsbudget geeft daarvoor de marsroute aan. Met betrekking tot de tweede doelstelling geeft men aan dat het daadwerkelijk verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving gestalte krijgt door middel van de handboeken voor de inrichting van de openbare ruimte. Het concept voor de binnenstad is inmiddels gereed.
De beoogde maatschappelijke effecten zijn nog niet bereikt, omdat er nog sprake is van aanzienlijke achterstanden. Deze zullen de komende jaren weggewerkt worden, waardoor niet alleen de objectief meetbare kwaliteit toeneemt, maar het subjectieve oordeel van de burger positiever uit zal vallen. Extra geld dat de afgelopen jaren beschikbaar is gesteld heeft op een aantal locaties tot verbeteringen geleid, maar nog niet voldoende om stadsbreed tot een positiever beeld te leiden.

Programma 11: Organisatie en financiën

Verslaglegging in jaarrekening
Aan het beoogde maatschappelijke effect van domein 11.1 (*een adequate ambtelijke dienstverlening aan bestuurders en burgers*) zou volgens de RKC meer aandacht mogen worden besteed dan nu het geval is. In dit domein staat immers de 'core business' van het ambtelijke apparaat centraal. Een verdere operationalisering van het beoogde effect is daarom volgens de RKC op zijn plaats. Wanneer is de ambtelijke dienstverlening aan bestuur en burgers doelmatig en doeltreffend? Hierover zwijgt de tekst onder 'wat is bereikt in 2006'. Domein 11.1 leent zich volgens de RKC bij uitstek voor zogenaamd artikel 213a-onderzoek. Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht het college periodiek onderzoek te (laten) doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Volgens de van november 2003 daterende verordening die naar aanleiding van dit artikel is ingesteld, onderzoekt het Haarlemse college jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente en wordt jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal twee (delen) van programma's en paragrafen getoetst. Het college moet ieder jaar een onderzoeksplan aan de raad aanbieden van de in het erop volgende jaar te verrichten onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Er heeft in Haarlem nog nooit een 213a-onderzoek plaatsgevonden.

Doelrealisering
In het kader van het pottenkijkersonderzoek is met de sector gesproken over doel 2 van domein 11.4: *het implementeren van de inkoop- en aanbestedingsorganisatie zoals in 2005 is vastgesteld en volledige operationalisering van een gemeentebrede contractenbank.*
In het begin van 2006 was het Gemeentelijk Aanbestedingsteam Werken (GAT) net geïnstalleerd. Dat team heeft een start gemaakt met de uitvoering van de aan haar toebedeelde taken. De acties die zijn ondernomen zijn er vooral op gericht om de hele gemeentelijke organisatie uniform te laten werken en voorts tot acties aan te zetten teneinde voldoende uniforme en betrouwbare informatie te genereren t.b.v. de bestuurlijke verantwoording. Verder zijn er kaders vastgesteld waarbinnen opdrachtgevers zelf mogen aanbesteden, is er een systematiek afgesproken voor tijdige melding van voorgenomen openbare en onderhandse aanbestedingen (implementatie voorjaar 2007). Het GAT heeft in 2006 veertien verzoeken ontvangen met het verzoek om te mogen afwijken van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. Deze zijn afgehandeld conform de bevoegdheid zoals vastgelegd in het Gemeentelijk aanbestedingsbeleid.
De gemeentebrede contractenbank is niet geïmplementeerd. Het Algemeen Management Team is akkoord gegaan met de laatste fase voor de invoering van de contractenbank (organisatie, techniek, communicatie en tijdpad. Wel is begonnen met het registreren van contracten vanaf 1 januari 2006, zij het niet in DMS/WFM maar in Docman. Dat gebeurt voor alle contracten die de laatste jaren gesloten zijn. Het basisbestand is hiermee een feit. De volledige operationalisering is gekoppeld aan de invoering van WFM/DMS in het transitiejaar 2007.
Met betrekking tot de doelstellingen wordt opgemerkt dat het gemeentelijke aanbestedingsbeleid voldoende bekend is bij zowel de directie als bij de mensen die er dagelijks mee werken. Men weet de weg naar FD/M&C (centrale regie en coördinatie) en het GAT te vinden, het GAT wordt erkend als waakhond en budgethouders/opdrachtgevers zijn zich bewust van de toezicht die vanuit het GAT plaatsvindt.
Met betrekking tot de bijdrage van de activiteiten aan de beoogde maatschappelijke effecten van het domein wordt opgemerkt dat professioneel inkopen en aanbesteden vele doelen dient, en dat de maatschappij daar alleen maar iets van merkt als de gemeente erin slaagt uit te leggen dat er een betere kwaliteit van het voorzieningenniveau tegen een lagere prijs wordt geleverd doordat professioneel wordt ingekocht en aanbesteed.

BIJLAGE 2: OPVOLGING AANBEVELINGEN BIJ JAARSTUKKEN 2005

Aanbevelingen RCK n.a.v. jaarrekening 2005	Reactie college van B&W n.a.v. reactie RKC	Verwerken in rekening 2006	Voorgestelde actie, indien niet verwerkt in rekening 2006	Stand van zaken per 31/12/2006 volgens RKC
De RKC beveelt aan om de initiatieven om tussentijds administraties af te sluiten onder centrale regie van de sector CS uit te voeren en zo al voor 2006 een gemeentebrede verbetering van het systeem en werkwijze voor de jaarstukken te komen.	De ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het samenstellen van de cijfers is overgedragen aan de Directeur van de Facilitaire Dienst.	In het opstelproces voor de jaarrekening 2006 is op een drietal momenten de administraties tussentijds afgesloten. (sept, nov en december) Daarnaast is meer energie gestoken in het opschonen en bij laten zijn van de administratie.		Afgerond
De RKC adviseert om intensiever te onderzoeken of het niet toch mogelijk een voor de sector PD noodzakelijke applicatie te ontwikkelen in GFS/OneWorld.	De verplichtingenadministratie van de WVG kan wel in GFS, maar dat ligt niet voor de hand. Het is mogelijk om de verplichtingen, gekoppeld aan de persoon, vast te leggen in GWS. Dit systeem is daar beter op ingericht en is ook een basissysteem van de gemeente. Het GWS systeem is beter ingericht om persoonsgebonden verplichtingen te administreren. De gewenste informatie is dan gewoon via een van de basis systemen beschikbaar en via een koppeling vindt vastlegging in GFS plaats. De gemeente Haarlemmermeer gebruikt GWS voor dit doel al enige tijd. Wij willen deze mogelijkheid onderzoeken.	Neen.	De werking van de verplichtingen module in GWS is uitgebreid onderzocht en voldoet niet aan de eisen van een verplichtingen module op grond van het baten en lasten stelsel. Er is daarom besloten af te zien van het in gebruik nemen van de verplichtingenmodule in GWS.	Afgerond
De RKC beveelt aan om de problemen met het financiële systeem systematisch te inventariseren en vervolgens een actieplan te maken om samen met de leverancier er zo snel mogelijk voor te zorgen dat het systeem werkt zoals het moet werken.	Het systeem werkt naar behoren maar is zeer complex in toepassing en gebruik. We zijn van mening dat de complexiteit van het systeem in relatie tot de organisatie een optimale benutting in de weg staat. In het najaar zal een notitie met opties worden voorgelegd.	Neen.	Gelet op de huidige organisatieveranderingen zou het op dit moment zeer onverstandig zijn ook nog eens het financieel systeem aan te passen. Naast het feit dat met zo'n traject ook minimaal 2 jaar zijn gemoeid, zou dit een te grote veranderopgave voor de organisatie zijn. In het opstelproces van de jaarrekening wordt door een externe deskundige tegelijkertijd onderzocht wat de tekortkomingen van GFS zijn en hoe die zouden moeten worden verbeterd. Zaken die	Voorlopig akkoord

Aanbevelingen RCK n.a.v. jaarrekening 2005	Reactie college van B&W n.a.v. reactie RKC	Verwerken in rekening 2006	Voorgestelde actie, indien niet verwerkt in rekening 2006	Stand van zaken per 31/12/2006 volgens RKC
			gemakkelijk zijn te verbeteren worden nu al ingevoerd. Na het opstellen van de jaarrekening wordt het systeem geëvalueerd.	
De RKC beveelt aan dat vooraf wordt getoetst of de afslankingsoperaties c.q verzelfstandigingen wel het beoogde effect zullen hebben, en dat dit lopende de uitvoering wordt geëvalueerd.	In de Kadernota 2006 is hierover de volgende passage opgenomen:"De onderzoeken gebeuren aan de hand van een zogenoemde meetlat. Daarin wordt per onderdeel op vijf dimensies aangegeven wat de kansen en bedreigingen zijn voor verzelfstandiging. Deze dimensies zijn marktpositie marktontwikkeling, financiën , personeel en organisatie en bestuurlijke invloed. De uitkomst leidt voor de zomer van 2006 per onderdeel tot een principebesluit, waarover college en raad na het zomerreces kunnen besluiten. Indien het principebesluit positief uitvalt, wordt de verzelfstandiging verder uitgewerkt. Het resultaat daarvan wordt, wederom per onderdeel, in de vorm van een go-no-go beslissing aan de raad voorgelegd. Uitgangspunt is dat verzelfstandigingen ook financieel voordeel moeten opleveren."	Nvt	Nvt	Niet afgerond, aanbeveling blijft staan: evaluatie lopende de uitvoering moet in toekomst plaatsvinden. Zie ook par 2.4
De RKC beveelt aan om het toezicht op de implementatie van de bezuinigingen bij gesubsidieerde organisaties en de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties te verscherpen en een nieuwe realistische doelen te stellen inzake de wenste bezuinigingen.	In algemene zin delen wij deze zorg van de RKC. Vanuit de sector MO wordt veel energie gestoken in het volgen van de realisatie van de bezuinigingsoperaties. Onlangs heeft ons college het initiatief genomen om een onderzoek in te stellen naar het beleidsvormend en bedrijfseconomisch vermogen van de Stichting Radius.	Nvt	Nvt	Niet afgerond; de recente ontwikkelingen bij Radius wekken de indruk dat het toezicht onvoldoende is verscherpt; zie ook aanbeveling 5
De RKC adviseert om op centraal niveau het personeelsbeleid aan te scherpen en een actieplan te maken dat sectoren aanspoort en ondersteunt om systematisch jaargesprekken en beoordelingsgesprekken te voeren met de medewerkers en het ziekteverzuim terug te dringen				Uit het soc. Jaarverslag blijkt dat er, met uitzondering van een paar sectoren, aanzienlijk meer jaar- en beoordelingsgesprekken zijn gevoerd. Het ziekteverzuim is echter nog steeds hoog. Zie ook par 3.1

Aanbevelingen RCK n.a.v. jaarrekening 2005	Reactie college van B&W n.a.v. reactie RKC	Verwerken in rekening 2006	Voorgestelde actie, indien niet verwerkt in rekening 2006	Stand van zaken per 31/12/2006 volgens RKC
De RKC beveelt aan de toonzetting van het Jaarverslag evenwichtiger te maken	De werkelijkheid is genuanceerder. In de jaarrekening wordt stilgestaan bij alle activiteiten die in de begroting waren opgenomen. De meeste activiteiten zijn in meerdere of mindere mate volgens plan verlopen en bij een aantal activiteiten wordt in het jaarverslag aangegeven dat zij niet of anders zijn uitgevoerd. Het college valt toch geen positieve toonzetting te verwijten als uit het jaarverslag blijkt dat zij grosso modo haar bestuurstaak volgens de begroting heeft uitgevoerd?	In de jaarrekening 2006 e.v. zal expliciet worden ingegaan op de doelen die niet zijn gehaald.		Opgevolgd: Met de introductie van de paragraaf 'wat is niet bereikt' is de toonzetting evenwichtiger geworden. In algemene zin kan informatiewaarde nog beter (zie volgende punten).
De RKC beveelt aan te zorgen voor verbetering op alle in paragraaf 4.5 van het rapport genoemde aspecten van de informatiewaarde van de Jaarstukken (oa de doelen en beoogde maatschappelijke effecten zoveel mogelijk SMART formuleren en deze koppelen aan gemeentelijke diensten en producten om die beoogde effecten te realiseren).	Naar aanleiding van deze opmerkingen zal verder worden gewerkt aan verdere verbetering van de informatiewaarde van de jaarstukken.	Het werken hiervan in de rekening 2006 is helaas niet mogelijk. Niet uit onwil, maar omdat hiervoor nodig is dat je aan de voorkant van het beleid deze zaken regelt. Wel zal in overleg met O&S worden gekeken of er relevante kengetallen in de jaarrekening kunnen worden opgenomen.	Er wordt op dit moment door een werkgroep met raadsleden gewerkt aan de informatiewaarde van de begroting. Hierbij komt dit onderwerp nadrukkelijk aan de orde. In de begroting 2008 zullen de effecten hiervan duidelijk moeten zijn. Hopelijk kan daarmee ook al voor de jaarrekening 2007 een verdere stap in die richting worden gemaakt.	RKC constateert dat hieraan wordt gewerkt; aanbeveling wordt evenwel aangescherpt: zie aanbeveling 8, 9 en 10
De RKC adviseert aan het onderdeel verstrekte subsidies een tabel toe te voegen met de al dan niet bereikte resultaten van deze subsidies.		Neen	Als in 2008 de administratie is gecentraliseerd zal deze informatie in de jaarrekening worden opgenomen.	Akkoord met redenering college, maar nog niet opgevolgd; aanbeveling blijft staan
De RKC beveelt aan om van elke aanbeveling concreet, met een	Bij het overnemen van aanbevelingen is het vanzelfsprekend onze oprechte intentie die ook na te leven. De praktijk blijkt	Hopelijk voldoet deze actielijst aan		Opgevolgd, maar we maken er

Aanbevelingen RCK n.a.v. jaarrekening 2005	Reactie college van B&W n.a.v. reactie RKC	Verwerken in rekening 2006	Voorgestelde actie, indien niet verwerkt in rekening 2006	Stand van zaken per 31/12/2006 volgens RKC
tijdpad en onderbouwd aan te geven op welke wijze daarmee zal worden omgegaan.	echter regelmatig weerbarstiger dan gedacht. Om die reden willen wij dan ook alleen die aanbevelingen overnemen waarvan wij het realistisch achten ze te kunnen waarmaken. Op deze opmerking willen wij binnenkort nader reageren met een uitwerking zoals de RKC die voorstelt en in de context van onze in de inleiding gemaakte opmerking.	de wens van het RKC		graag een goede gewoonte van
De RKC beveelt aan om externe ondersteuning bij het gereedmaken van de jaarstukken voor controle niet door de eigen accountant te laten uitvoeren die immers dat werk ook weer moet controleren.	Deze opmerking van de RKC roept bij ons college vraagtekens op. De vertraging bij de oplevering van de jaarrekening heeft geleid tot meerwerk van de accountant in het kader van zijn controlerende taak.. Over de omvang daarvan zal de accountant ons een dezer dagen op de hoogte stellen. Om dezelfde reden als de RKC aangeeft heeft de accountant echter niet ondersteund bij het gereedmaken van de jaarstukken. Wel heeft de accountant geadviseerd bij de opzet en implementatie van interne controleplannen.	De meerkosten van de accountant circa € 40.000 zijn verwerkt in de jaarrekening 2006		RKC deelt mening college, maar aanbeveling blijft staan voor meerwerk anders dan ihkv controlerende taak
Om de voortvarendheid bij de uitvoering van de aanbevelingen van de accountant te stimuleren, beveelt de RKC aan om een plan van aanpak te maken met concrete en realistische afspraken over wat er op welk moment op welke manier kan worden gerealiseerd en wanneer vervolgens over één en ander door het college aan de raad zal worden gerapporteerd.	College verwijst naar reactie op voorgaande punt	Is gebeurd n.a.v. de interim controle 2006. De accountant heeft een aantal punten die al in de jaarrekening 2006 moeten worden en er zijn andere punten die in de periode 2007-2009 moeten worden gerealiseerd en die worden geprioriteerd en gepland in een kadernota planning en control, waaraan op dit moment door CF wordt gewerkt.		Opgevolgd: kadernota Visie Planning en Control is behandeld in cie Bestuur. We blijven dit proces nauwgezet volgen
De RKC beveelt aan om voor de bedrijfsvoering een plan van aanpak te maken met concrete en realistische afspraken over wat er het	Inderdaad vormt versterking van het zelfcontrolerend vermogen voor de accountant één van de topprioriteiten. Voorafgaand aan deze aanbeveling stelt de accountant vast dat de afgelopen periode is gewerkt aan het verbeteren van	College verwijst naar opmerking bij vorige punt	College verwijst naar opmerking bij vorige punt	Zie vorige punt

Aanbevelingen RCK n.a.v. jaarrekening 2005	Reactie college van B&W n.a.v. reactie RKC	Verwerken in rekening 2006	Voorgestelde actie, indien niet verwerkt in rekening 2006	Stand van zaken per 31/12/2006 volgens RKC
komende jaar aan de bedrijfsvoering kan worden verbeterd op het niveau van het concern en in de verschillende sectoren.	het zelfcontrolerend vermogen. De aanbeveling betreft dan ook in een verdere optimalisatie van dit zelfcontrolerend vermogen en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen welke past binnen onze plannen tot verbetering van de organisatie.			
De RKC onderstreept de aanbeveling van de accountant om een precieze kwantitatieve inschatting te maken van de risico's om voortaan de norm voor de reserve te kunnen koppelen aan de omvang van de risico's.	In het kader van het financiële overdrachtsdossier is deze kwantitatieve inschatting gemaakt, uitmondend in de conclusie dat het weerstandsvermogen met € 20 miljoen zou moeten toenemen. In het coalitieakkoord is vastgelegd dat in de periode 2006-2010 de algemene reserve met € 5 miljoen toeneemt.	Nvt	Nvt	Aanbeveling geherformuleerd in dit rapport; zie aanbeveling 2 en 3 en par 2.1 en 2.2
De RKC beveelt aan om door concernfinanciën te laten nagaan of, waar en op welke manier het mogelijk is om op dit punt meer flexibiliteit in te bouwen. Speciale aandacht zou daarbij kunnen uitgaan naar de sector PD.	De begroting komt voor een groot deel tot stand komt door indexatie van ramingen van vorig jaar, tenzij er aanleiding is om van indexatie af te wijken. In zijn algemeenheid overigens een zeer rationele methode van ramen. Daarbij wordt het volgende onderscheid gemaakt: organisatiegebonden budgetten: Deze worden op basis van actuele volumes (b.v. personeelsformatie) geraamd volgens de bij de Kadernota vastgestelde indexering. De materiele budgetten worden alleen trendmatig verhoogd, tenzij sprake is van taakoverdracht of reorganisatie. Deze systematiek was gekoppeld aan de uitvoering van de nota budgetbeheer en bijbehorende bedrijfsreserves van de sectoren. Deze systematiek is ingaande 2005 door het laten vervallen van de bedrijfsreserves weliswaar beëindigd echter is de nota budgetbeheer formeel (nog) niet ingetrokken. In het kader van de nieuwe organisatie zullen wij met een uitvoeringsvoorstel komenspecifieke budgetten: Deze zijn onderhevig aan jaarlijkse toetsing van productie, politieke besluitvorming (Kadernota) of financiële dekking (b.v. doeluitkeringen). Jaarlijkse indexering kan hiervan hooguit een onderdeel vormen. De door RKC en de accountant veronderstelde flexibiliteit is minder groot dan wordt gedacht, hetgeen zich bij de inventarisatie van potentiële taakstellingen ook uit.In het kader van het doorvoeren van de wijzigingen in de organisatiestructuur zal elke budgethouder zijn budgetten overigens opnieuw moeten onderbouwen, zodat dan in feite van zero-base budgettering sprake is.	Nvt	Er wordt op dit moment gewerkt aan het herinrichten van het begrotingsproces. Daarin wordt nadrukkelijk betrokken dat nieuwe ramingen moeten zijn gebaseerd op de historie (wat waren de kosten in voorgaande jaren) en wat zijn de activiteiten voor het komende begrotingsjaar. Opgemerkt wordt overigens dat de praktijk heeft bewezen dat 'zero-base' in zijn zuivere vorm geen reëel jaarlijks begrotingssysteem is.	RKC begrijpt de overweging van het college, en verwijst naar par. 3.4 voor een suggestie voor hoe hier op korte termijn iets aan kan gebeuren.