

Rekenkamerbrief
bij het gemeentelijke
Jaarverslag 2020

'Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2020'

Rekenkamer Breda

Contact: Dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl

Voorzitter: drs. Hans Verdellen

Leden: mr. Angelique van Erp en drs. Han Wieringa

Juni 2021

Inhoudsopgave

	Pag.
Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. Leesbaarheid en opbouw van het Jaarverslag 2020	5
3. De financiële positie van de gemeente Breda	6
4. De inhoudelijke beleidsverantwoording in het Jaarverslag 2020	11

Samenvatting

De Rekenkamer kijkt in deze Rekenkamerbrief naar de financiële en inhoudelijk verantwoording van het Bredase beleid in het gemeentelijke Jaarverslag 2020. Uiteraard heeft corona een grote invloed gehad op de stad en het gemeentelijke beleid. Er zijn veel extra werkzaamheden uitgevoerd en aan de andere kant konden veel werkzaamheden niet of moeilijk uitgevoerd worden.

Daarnaast is landelijk in het afgelopen jaar veel aandacht geweest voor verbetering van de openheid van informatie vanuit de overheid, het beter organiseren van de eigen tegenmacht als overheid en het herstellen van het vertrouwen van de burgers. Centraal daarin staat het krijgen van voldoende inzichtelijke informatie en een lerende blik gericht op waar verbeteringen nodig zijn. In het verlengde hiervan kijkt de Rekenkamer in deze rekenkamerbrief daarom met name naar de openheid van informatie, de inhoudelijke verantwoording en de zelfkritische reflectie van de gemeente Breda ten aanzien van wat bereikt is voor de stad in 2020.

Op basis van de constatering in de rekenkamerbrief adviseert de Rekenkamer:

1. De opbouw van het jaarverslag verder te verbeteren. De leesbaarheid van het jaarverslag is goed, maar belangrijke 'leer' informatie omtrent knelpunten, achterstanden e.d. is nu nogal verstopt in het toch 337 pagina tellende jaarverslag. Door inhoudelijke informatie, die bij elkaar hoort, meer bij elkaar te brengen en in samenhang te beschrijven, wordt de inzichtelijkheid van het jaarverslag groter.
2. De financiële verantwoording verder te verduidelijken. Het jaarverslag en het raadsvoorstel geven wel weer wat niet uitgegeven is en wat extra uitgegeven is, maar mede door het coronajaar is het moeilijk om goed zicht te krijgen op de financiën. Ondanks de toelichtingen blijft het moeilijk te zien welke budgetten in 2020 wel of niet besteed zijn voor welke 'beleidsprestaties'; en welke budgetten via resultaatbestemming doorgezet worden naar 2021 c.q. naar reserves voor welke beleidsprestaties. Wat betekent dat voor de budgetten voor 2021 en de beleidsprestaties in 2021? Kunnen bijvoorbeeld opgelopen achterstanden ingelopen worden naast de lopende werkzaamheden en naast het in te zetten herstelbeleid?
3. Nog meer aandacht te besteden aan een structureel evenwicht in baten en lasten en aan de vele bestaande onzekerheden en risico's. De financiële positie van de gemeente Breda is op enkele punten verbeterd, vooral door incidentele resultaten. Op enkele andere punten (bv totale reserve, negatief exploitatiesaldo) zijn de cijfers minder gunstig. Het structurele evenwicht in baten en lasten behoeft nader aandacht. O.a. door de nieuw te starten gebiedsontwikkelingen kunnen risico's sterk gaan oplopen. Volgens de Rekenkamer is het van belang om meer voorbehouden in te bouwen en te leren van het verleden. In deze is een zelfkritische toetsing en een goed evaluatief vermogen van groot belang om goed inzicht in feiten, meer tegenspraak en tegenwicht tegen eventueel overenthousiasme mogelijk te maken.
4. Vooral de inhoudelijke informatiewaarde van het jaarverslag en de inhoudelijke verantwoording van wat bereikt is (en wat niet bereikt is) in de stad te verbeteren in het jaarverslag. De informatie in het jaarverslag is vooral intern gericht op de eigen werkzaamheden van de gemeente en te weinig op de effectiviteit in de stad. Dat constateerde de Rekenkamer ook in vorige jaren al. Juist in crisistijd is het nog belangrijker om te kijken naar de effecten in de stad, of en welke knelpunten zijn tegengekomen of ontstaan en waar het beleid niet optimaal uitpakt voor de stad. In coronatijd, waarin veel budget, uitgaven en werkzaamheden zijn/worden doorgeschoven naar 2021 (en verder), is kritische zelfreflectie (van college, ambtenaren en de raad zelf) en een lerende blik omtrent de effecten voor de burgers en de stad uitermate belangrijk voor het vervolg en het voorkomen van grotere problemen op langere termijn. Hoe lastig effectiviteit van beleid op sommige terreinen mogelijk ook te meten is.

Belangrijk in deze is op te merken dat de verantwoordinginformatie, die naar de raad toegaat, op verschillende punten verminderd is in de afgelopen jaren, doordat verschillende monitoren niet meer verschijnen. Daardoor komt er steeds meer nadruk op de verantwoording in het jaarverslag om inzicht te bieden in de effectiviteit van beleid en de situatie in de stad. Het Jaarverslag biedt daar echter te weinig antwoord op. Een lerende en zelfkritische blik van de gemeente en raad zelf begint bij meer en vooral betere informatie. Daar is meer onderzoek voor nodig en kritische evaluaties, op basis waarvan de raad kan bijsturen op belangrijke zaken. De Rekenkamer adviseert om de toetsing van de effectiviteit van beleid verder uit te breiden, zodat betere verantwoordingsinformatie voor de raad beschikbaar komt.

Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2020

1. Inleiding

2020 was een zeer bijzonder jaar vanwege de coronapandemie en daarop volgende coronacrisis. Iedereen in de stad, zowel inwoners, bedrijven, instellingen, als de gemeente Breda is geconfronteerd geweest met bijzondere restricties, problemen, uitdagingen en risico's in het afgelopen jaar. Corona overheerste op uiteenlopende gebieden het leven in de stad, uiteraard op het gebied van werk en de economie, maar eigenlijk het hele maatschappelijke leven en de persoonlijke relaties. Met name voor bepaalde groepen in de stad heeft corona bijzonder zware gevolgen gehad. Vooral ouderen zijn zwaar geraakt door ziekte, overlijdens, isolement en minder hulp. Daarnaast vielen de restricties met name jongeren heel zwaar en leek perspectief voor een deel van de jongeren weg te vallen na verloop van tijd. Vooral de sociaal kwetsbare groepen in de stad zijn economisch zwaar getroffen, als ook veel zelfstandigen en sectoren als de (kleine) middenstand, horeca en cultuur. Andere sectoren zijn overigens juist booming geweest, zoals supermarkten, postorderbedrijven, de woningmarkt en b.v. Afvalservice.

Corona staat daarom begrijpelijkerwijs centraal in dit gemeentelijke jaarverslag 2020. Het leidde enerzijds tot veel extra (steun)werkzaamheden en extra inzet van de gemeente Breda, anderzijds tot het niet (kunnen) uitvoeren van veel andere werkzaamheden. De gemeente Breda heeft een apart hoofdstuk gewijd aan corona en de gevolgen hiervan voor de werkzaamheden en de financiële situatie van Breda in 2020. Belangrijk daarbij is te realiseren dat de coronacrisis op dit moment nog voortduurt en de gevolgen in de eerste helft van 2021 dus nog verder opgelopen zijn. Gelukkig lijkt nu het hoogtepunt voorbij te zijn (eind mei 2021). De precieze lange termijn gevolgen van de langdurige coronacrisis zijn echter nog niet duidelijk. Wel is het duidelijk dat de economische, maatschappelijke en sociale gevolgen van de coronacrisis nog lang zullen voortduren.

Zoals ieder jaar reflecteert de Rekenkamer Breda ook dit jaar weer op het Jaarverslag van de gemeente Breda. De Rekenkamer kijkt daarbij met een opbouwende kritische blik naar de verantwoording van de gemeente Breda. Zoals de Algemene Rekenkamer ook stelt in haar Verantwoordingsonderzoek 2020: 'Sorry dat wij kritiek leveren, maar dat is onze taak'.

In deze rekenkamerbrief kijkt de Rekenkamer naar:

1. De leesbaarheid en opbouw van het Jaarverslag.
2. De financiële situatie van de gemeente Breda, met extra aandacht voor wat niet uitgegeven is of juist extra uitgegeven is in verband met corona, de financiële ontwikkelingen en de financiële risico's.
3. De inhoudelijke beleidsprestaties van de gemeente Breda, met extra aandacht voor de impact van de coronacrisis op de stad, de burgers en het inhoudelijke beleid van de gemeente Breda. Is in het jaarverslag goed te lezen wat in het coronajaar inhoudelijk extra of juist niet gedaan is voor de inwoners en de stad en wat inhoudelijk bereikt is met het beleid?

Naast corona is landelijk in het afgelopen jaar veel aandacht geweest voor verbetering van de openheid van informatie vanuit de overheid, het beter organiseren van je eigen tegenmacht als overheid en het herstellen van het vertrouwen van de burgers. Met name door de toeslagenaffaire is de noodzaak duidelijk geworden om als overheid meer de mensen en de menselijke maat centraal te gaan stellen bij beleid en de uitvoering van regelingen. Ook het (wederzijdse) wantrouwen dat ontstaan is tussen overheid en burgers moet worden aangepakt. Openheid en zelfkritische informatie is in deze essentieel. Ook op gemeentelijk niveau zijn deze aandachtspunten belangrijk. In Breda is dit o.a. aan de orde geweest in het jaarverslag van de gemeentelijke Ombudsman/vrouw en in het verslag van de klachtenafhandeling van de gemeente Breda zelf, waarin persoonlijk contact en het herstel van vertrouwen centraal staan. Ook de bestuurscultuur, waarin beleid en afspraken eigenlijk al vaststaan nog voordat er een discussie in

het parlement heeft plaatsgevonden, heeft landelijk grote kritiek gekregen. De conclusie is dat de democratie en de tegenmacht moeten worden versterkt binnen de overheid. De tegenmacht moet worden gehoord en de standpunten van de oppositie, die eveneens een belangrijk deel van de inwoners vertegenwoordigt, zouden mede onderdeel van het beleid moeten uitmaken. Centraal in de tegenmacht staat het krijgen van voldoende inzichtelijke informatie en een lerende blik gericht op waar verbeteringen nodig zijn.

In de reflectie op dit Jaarverslag 2020 kijkt de Rekenkamer daarom met name ook naar de openheid van informatie, de inhoudelijke verantwoording en de zelfkritische reflectie van de gemeente Breda ten aanzien van wat bereikt is voor de stad in 2020.

2. De leesbaarheid en opbouw van het Jaarverslag 2020

De afgelopen jaren heeft het college toezeggingen gedaan om de leesbaarheid van begroting-jaarverslag sterk te gaan verbeteren. In begroting-Jaarverslag 2019 was daar al een slag in gemaakt. Dit Jaarverslag 2020 is qua tekst goed leesbaar, in de zin dat de zinnen en tekststukjes korter zijn en er begrijpelijke taal wordt gebruikt.

Gezien de grote invloed van de coronapandemie in 2020 is het een goed idee om een apart hoofdstuk over corona en de effecten op te nemen in het Jaarverslag. Dat geeft een (globaal) beeld van wat wel of niet uitgevoerd is qua gemeentelijke werkzaamheden, welke bedragen wel of niet zijn uitgegeven en hoeveel geld extra van het Rijk is gekomen voor verschillende posten. Tot zover hulde.

Er zijn echter ook nog steeds belangrijke verbeteringen mogelijk.

Zo constateert de Rekenkamer dat veel informatie nog steeds verspreid over het jaarverslag staat. Het blijft daardoor nogal een zoekplaatje met betrekking tot de concrete verantwoordingsinformatie. In het Jaarverslag 2020 is ervoor gekozen, evenals in het Jaarverslag 2019, om de programma-indicatoren, waarin de cijfermatige verantwoording is opgenomen, uit de tekst te halen en gezamenlijk in één lijst te plaatsen achter Programma 5. Dat bevordert het overzicht over de indicatoren sec, maar bevordert niet het integrale overzicht met betrekking tot datgene wat met het beleid in de stad bereikt is. Het blijft daardoor lastig om de inhoudelijke programmateksten snel te kunnen koppelen aan de cijfermatige indicatoren. Opvallend is ook dat de uitkomsten van de indicatoren op sommige punten de inhoudelijke tekst bij de programma's lijken tegen te spreken¹.

Daarnaast staat nogal wat informatie in de bijlagen en paragrafen, die eigenlijk in de tekst van de programma's horen. Zo staat b.v. in de tekst van 'Basis op orde' wel dat 'het doel om de openbare ruimte op orde te houden de afgelopen jaren onder druk is komen te staan door de effecten van klimaatverandering' en dat extra aandacht hiervoor nodig is. Maar pas achterin het jaarverslag in de paragraaf Kapitaalgoederen is te lezen, dat er behoorlijk wat achterstanden bestaan op eigenlijk alle terreinen van de openbare ruimte (zowel wegen, bruggen, openbare verlichting, bomen/groen en waterwegen). Belangrijke 'leer'informatie lijkt daardoor nogal verstopt in het toch 337 pagina tellende jaarverslag.

Aan de andere kant valt het juist op dat er nogal wat herhalingen in de teksten staan en bepaalde zaken in meerdere programma terugkeren. Zo staan b.v. de corona-steunmaatregelen (i.c. Tozo) naast in het hoofdstuk Corona, zowel in programma 1. Sociaal domein (ook in de financiële weergave), als in programma 2 Ondernemend Breda, als deels in programma 5 Organisatie genoemd. Met name programma 1. Sociaal domein lijkt daardoor steeds groter en groter te

¹ Hoe is bijvoorbeeld een afname van aantal Wmo-maatwerk-cliënten in 2020 (indicator 6 bij Betrokken zijn) te rijmen met de constatering in het programma dat het beroep op de Wmo zo toegenomen is door de aanzuigende werking van het abonnementsgeld en de vergrijzing.

worden en ongeveer de helft van de begroting² te beslaan. Het bevat echter zoveel verschillende aspecten en programma-onderdelen, waar in één programma verantwoording over afgelegd wordt, dat het zicht op verschillende onderdelen hier en daar verdwijnt. Alles wat met burgers te maken heeft, lijkt onder sociaal domein opgenomen te zijn. Echter het gehele beleid van de gemeente gaat ultimo over de stad en de burgers, dat is waar de gemeente Breda immers voor werkt.

Conclusie

De leesbaarheid van het jaarverslag is over het geheel genomen goed, maar de opbouw van het jaarverslag kan verder verbeterd worden. Vooral de samenhang in de inhoudelijke informatie laat nog te wensen over. De weergave van wat bereikt is (of niet bereikt is) kan veel meer samenhangend bij elkaar gebracht worden dan nu het geval is. Met name de inhoudelijke verantwoording van beleid staat (nogal) verspreid over het jaarverslag. Het is duidelijk dat in het afgelopen coronajaar nogal wat zaken niet zijn uitgevoerd en/of doelen niet geheel bereikt zijn, maar het is zoeken in het jaarverslag waar precies achterstanden bestaan, wat niet uitgevoerd is, en waar in het komende jaar (cq jaren) een inhaalslag gemaakt moet worden.

3. De financiële positie van de gemeente Breda

Corona heeft in 2020 uiteraard ook de financiële inkomsten en uitgaven van de gemeente Breda voor een groot deel beheerst. De gemeente Breda was er snel bij door al in maart 2020 steunmaatregelen in te zetten, vooral ter ondersteuning van de economie (totaal gereserveerd extra gemeentelijk bedrag van €7,5 mln., naast Tozo³). In het rekenkameronderzoek 'Lokale steun in crisis' (maart 2021) heeft de Rekenkamer al haar waardering hiervoor uitgesproken. In de Bestuursrapportage 2020 (okt. 2020) was de financiële prognose dat Breda op een jaarresultaat van € -6,4 mln. zou afstevenen. Dit was een optelsom van niet uitgevoerde werkzaamheden (geld bleef staan), extra werkzaamheden (bv Afvalservice, handhaving, ondersteuning/begeleiding jeugd) en minder inkomsten bv uit toeristenbelasting, parkeren, huuropbrengsten.

Eind 2020 bleek dat de compensatie van het Rijk gunstig uitpakt voor de gemeente Breda (zie overzicht tabel 1). De gemeente heeft meer compensatie van het Rijk ontvangen (€37,25 mln.), dan extra uitgegeven is in 2020 (€34,89 mln., waarvan €23,44 aan Tozo), dus €2,36 mln. in de plus. Daarnaast zijn bedragen overgehouden (niet uitgegeven), omdat werkzaamheden niet zijn uitgevoerd (optelsom⁴ per programma leidt tot €2,68 mln. niet uitgegeven) en is uiteindelijk 'maar' €4,1 mln. van de gereserveerde €7,5 mln. aan de gemeentelijke steunmaatregelen uitgegeven. Ondanks dus dat er op sommige gebieden ook minder inkomsten waren (bv €4,6 mln. minder aan parkeergelden), pakt het coronajaar 2020 financieel gunstig uit voor de gemeente Breda. Dit vooral door incidentele financiële voordelen.

In totaal is het financieel jaarresultaat over 2020 €14,8 mln. positief, waarvan wordt voorgesteld om ruim €9 mln. via de resultaatbestemming door te sluizen naar de exploitatiereserve, vooral voor activiteiten die niet zijn uitgevoerd in 2020. Daarnaast om ca. €4,5 mln. in de reserve Woonopgave te storten en €1,3 mln. aan de algemene reserve toe te voegen. Hoewel een lijst toegevoegd is van bedragen die voor bepaalde onderwerpen doorgeschoven worden, is het lastig

² Dit heeft met de indeling van de begroting te maken. Mogelijk kan na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 een andere indeling van de begroting worden overwogen.

³ Tozo is een landelijke steunregeling voor zelfstandigen, die door gemeenten uitgevoerd is. Het Rijk had toegezegd om de steunmaatregelen te vergoeden aan gemeenten. In Breda is in totaal 23,44 mln. euro aan Tozo uitgegeven ihkv ruim 6.600 aanvragen (ca 3.200 ondernemers) voor levensonderhoud. Daarnaast heeft Breda een broodnood-regeling ingesteld (in de vorm van een lening) voor mensen met acute geldproblemen vanwege corona (263 maal uitgekeerd). Pas eind 2020 was het duidelijk hoeveel geld voor de ingezette steunmaatregelen en voor compensatie van andere extra werkzaamheden van het Rijk zou komen.

⁴ Omdat het een optelsom betreft van niet uitgegeven en minder inkomsten is het niet duidelijk wat precies niet uitgevoerd en niet uitgegeven is. Bedragen worden overal per programmaonderdeel vermeld en het betreft bij veel onderdelen een optelsom.

om goed te zien hoe die in totaal €13,5 mln. precies besteed gaat worden en of werkzaamheden kunnen worden ingelopen. Ook is het moeilijk te zien in de verantwoording in het jaarverslag wat precies niet of extra uitgevoerd is en welke bedragen daarmee samenhangen. De accountant constateert dat de informatiewaarde van het jaarverslag kan verbeteren, o.a. door oorzaak en gevolg van overschrijdingen beter toe te lichten. De Rekenkamer deelt die constatering en voegt er aan toe dat ook onderuitputting van middelen beter toegelicht kan worden. Dat kan immers belangrijke gevolgen in de stad hebben, doordat werkzaamheden niet zijn uitgevoerd, achterstanden toegenomen zijn en/of problemen van mensen vergroot zijn.

Tabel 1 Beknopt financieel overzicht 2020

	mln. euro
Prognose bij Bestuursrapportage 2020 (najaar 2020)	- 6,4 mln.
Financiële gevolgen corona 2020 (bij Jaarrekening)	- 34,89 mln.
Compensatie Rijk (bij Jaarrekening)	+37,25 mln.
Saldo kosten-baten 2020 bij Jaarrekening	+ 3,4 mln.
Mutatie reserves bij Jaarrekening	-11,4 mln.
Totaal Jaarresultaat 2020	+14,8 mln.
Reserveren voor uitgaven in volgende jaren (resultaatbestemming)	+13,5 mln.
Toevoegen aan Algemene reserve	+ 1,3 mln.

Overall kan worden gesteld dat de financiële positie van de gemeente Breda in het afgelopen jaar iets verbeterd is, met name vanwege de extra gelden van het Rijk voor 2020. Dit is aan een aantal financiële indicatoren ⁵ te zien (zie tabel 2). Zo is de solvabiliteit iets verbeterd (van 17,6% naar 18,35%), is de schuldenlast gedaald (van €441 mln naar €417 mln. op een begroting van €729 mln.) en zijn de berekende risico's enigszins afgenomen (van €76 mln. naar €67 mln.).

Tabel 2 Indicatoren financiële weerbaarheid gemeente Breda Jaarverslag 2020

Kerngegevens	Bedragen eind 2020	Verskil met voorgaande jaar/jaren
Totale reserve gemeente Breda eind 2020	Totale reserve €122,3 mln,	Totale reserve was eind 2017 €151,7 mln, eind 2018 €144,9 mln., eind 2019 €126,7 mln. en eind 2020 €122,3 mln. Reserve is gedaald afgelopen jaren.
Weerstandscapaciteit eind 2020	Weerstandscapaciteit 2021 €94,1 mln. Prognose is toename van weerstandscapaciteit naar €113,3 mln. in 2024.	Weerstandscapaciteit was eind 2019 €102,7 mln. De weerstandscapaciteit is nu iets gedaald. Neemt volgens gemeente naar verwachting toe.
Berekende risico's eind 2020	€67 mln.	Eind 2019 €76,- mln. De berekende risico's zijn afgenomen in 2020.
Schuldenlast eind 2020	€417 mln.	De schuldenlast is in 2020 afgenomen (was eind 2018 €424 mln., eind 2019 €441 mln.),
Solvabiliteit eind 2020	18,4% (zonder de doorleningen 23,8%)	De solvabiliteit is in 2020 enigszins verbeterd. Was eind 2018 18,35% en in 2019 17,6%.
Structurele exploitatiesaldo	Structurele exploitatiesaldo is eind 2020 €-16,4 mln	Structurele exploitatiesaldo was in 2019 € -22 mln. In 2020 dus iets verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar nog steeds negatief.

⁵ Deze indicatoren geven een beeld van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Als gemeenten onder bepaalde normen zakken, met name op meerdere indicatoren, dan is dat een belangrijke aanduiding dat de financiële positie als risicovol (en te weinig houdbaar) gekenschetst wordt. Deze normering wordt ook aangehouden door de VNG en is verplicht in de BBV⁵. Zo stelt de BBV dat een solvabiliteit lager dan 20% een 'risicovolle signaleringswaarde' is.

Echter, een aantal punten geven een minder gunstig beeld. En bovendien kent de toekomst vele onzekerheden.

Zo is minder gunstig dat de totale⁶ reserve van de gemeente Breda sinds 2017 steeds verder gedaald is in de afgelopen jaren (van €151,7 mln. in 2017 naar €122,3 mln. in 2020). De Algemene reserve is weliswaar toegenomen, maar het geheel aan reserves (algemene reserve plus bestemmingsreserve) is afgenomen.

Ook het negatieve staande structurele exploitatiesaldo (€ -16,4 mln.) blijft een belangrijk aandachtspunt. Ten opzichte van vorig jaar is het structurele exploitatiesaldo iets verbeterd (was €-22 mln. in 2019), maar dit staat nog steeds behoorlijk in de min (€ -16,4 mln.). Daarmee blijft het langere-termijn evenwicht tussen baten en lasten een belangrijk aandachtspunt.

Daarnaast vormen de risico's in de komende jaren een belangrijk aandachtspunt. Van groot belang is dat de (mogelijk) langdurige gevolgen van de coronacrisis momenteel nog niet duidelijk zijn. Voor de komende 4 jaar heeft de gemeente Breda een buffer van €12,5 mln. opgenomen binnen de algemene buffer ter afdekking van risico's, maar het is onduidelijk of dat genoeg gaat zijn. De landelijke steunmaatregelen worden nu immers afgebouwd en het echte herstelbeleid is nog niet ingezet. Er is voor 2021 nog een extra bedrag toegezegd door het Rijk (€250 mln. voor alle gemeenten, zeg 1% hiervan voor de gemeente Breda), maar er blijven veel onzekerheden bestaan en een verwachte toename van de risico's als gevolg van corona. Een aandachtspunt daarbij is mogelijk dat het Rijk nog de rechtmatigheid van de Tozo-uitkeringen gaat onderzoeken o.a. naar aanleiding van signalen van misbruik die bij meerdere gemeenten zijn binnengekomen. De gemeente Breda neemt aan dat er niets terugbetaald hoeft te worden, maar of dat daadwerkelijk zo is, is niet bekend.

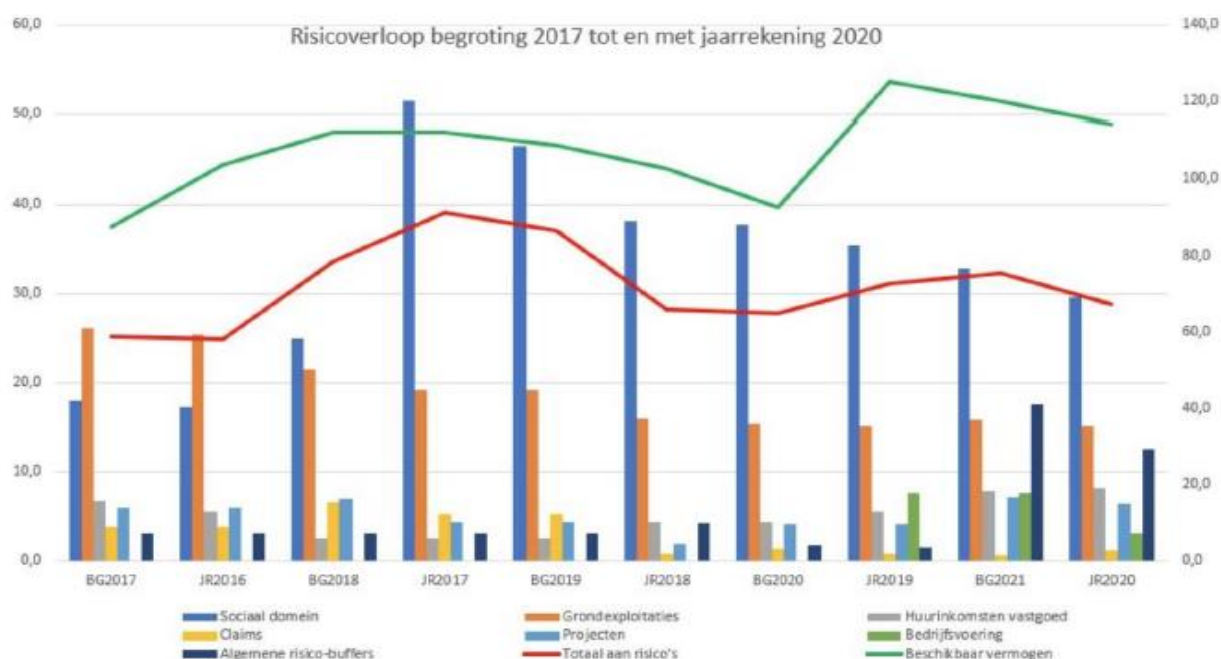
Overall zijn de berekende risico's in het Jaarverslag 2020 iets lager dan vorig jaar, vooral doordat het Rijk extra geld voor het sociaal domein⁷ heeft uitgekeerd en de berekende risico's in de nu lopende grondexploitaties enigszins lager zijn. Naast dat drie van de 17 grondexploitaties eind 2020 afgesloten zijn en er positieve opbrengsten zijn, is de stand van de grondexploitaties vooral verbeterd door een positievere berekening van toekomstige verkoop en grondprijzen, aldus het jaarverslag (zie pag. 80 en pag. 184).

Onderstaande grafiek laat zien dat de grootste (berekende) risico's zich op het sociaal domein en de grondexploitaties bevinden.

⁶ De Algemene reserve en de bestemmingsreserves vormen samen de totale reserve en daarmee de gehele buffer van de gemeente. De Algemene reserve is toegenomen in 2020, maar de totale reserve is afgenomen.

⁷ Er wordt vanuit het Rijk extra geld voor de jeugdzorg toegekend aan gemeenten (1,3 miljard euro toegezegd d.d. 3 juni 2021). Eind mei 2021 heeft de arbitragecommissie de VNG in het gelijk gesteld in een arbitragezaak van de VNG tegen het kabinet om de komende jaren miljarden euro extra uit te trekken voor de jeugdzorg. Bijna alle gemeenten komen al jaren geld tekort op het sociaal domein. Vele daarbinnen overigens ook op de Wmo.

De ontwikkeling van het risicoprofiel vanaf 2017 toont het volgende beeld:



Bron: Jaarverslag 2020, gemeente Breda, pag. 172

In principe zouden de risico's onderverdeeld kunnen worden in drie soorten risico's:

1. Structurele ('onvermijdelijke') risico's: zoals de structurele tekorten op het sociaal domein (=wettelijke kerntaak van de gemeente en open-eind-regelingen, dus noodzakelijk), de achterstanden op het onderhoud van de openbare ruimte (kapitaalgoederen. Waarover later meer) en bv de mogelijke langdurige effecten van de coronacrisis;
2. Qua omvang en tijd(stip) relatief onbekende risico's: zoals gevolgen van een grote cyberaanval, klimaatrisico's (waaronder stikstof, CO², maar ook bv ernstige nadelige gevolgen van de klimaatveranderingen);
3. Risico's die bewust genomen worden door de gemeente Breda: zoals de risico's op de grondexploitatie, gebiedsontwikkelingen, grote projecten, via allerlei samenwerkingsverbanden etc. (alle niet behorend tot de wettelijke kerntaken van de gemeente).

De risicoberekening en de hieruit voortvloeiende consequenties voor de begroting zouden op deze verschillende risico's afgestemd kunnen worden, te weten:

1. De eerste risico's zou je als gemeente gewoon moeten afdekken en extra budget voor opnemen in de begroting. Dit omdat het kerntaken van de gemeente en open-eind-regelingen zijn, er structureel meer nodig is en het beroep in de toekomst toeneemt. Een voorbeeld is het feit dat in de komende tien jaar het aantal 75-plussers in Breda waarschijnlijk verdubbelt, en daarbinnen vooral het aantal oudere ouderen. Omdat gebreken en beperkingen toenemen met het stijgen van de leeftijd komen (en de zelfredzaamheid afneemt), zal het beroep op hulp, zorg en aangepaste (woon-zorg)-woningen fors gaan stijgen. Vanaf begin 2021 heeft de gemeente Breda echter geen reserve meer aangehouden voor het sociaal domein. Ondanks het extra geld van het Rijk en de door de gemeente Breda ingezette bezuinigingen op het sociaal domein, bestaat ook in 2020 weer een tekort op de jeugdhulp (€ 2,8 mln.) en de diverse onderdelen van de Wmo (huishoudelijke verzorging, woon- en vervoersvoorzieningen, begeleiding en beschermd wonen (€ 5 mln.). De Provincie Noord Brabant stelt in een brief d.d. 22 dec. 2020 dat het noodzakelijk is vanwege een goede uitvoering van maatschappelijke taken om reëel te begroten en geen grote verwachtingen te hebben van geplande bezuinigingen op met name de Wmo. De ervaring is dat bezuinigingen op sociaal domein meestal erg lastig te realiseren zijn, aldus de Provincie (Toezichtsbrief tav Begroting

2021, dec 2020). Voorts is meer aandacht nodig voor de afdekking van de achterstanden op het onderhoud van de openbare ruimte (zie kapitaalgoederen). Dit mede omdat de extra voorziening van €22 mln. die in 2013 in het leven geroepen moest worden voor achterstanden op wegen, eind 2021 op is (terwijl de achterstanden nog niet weggewerkt zijn en weer verder opgelopen zijn het afgelopen jaar).

2. De tweede soort risico's zou je als gemeente meer moeten onderzoeken en meer op moeten investeren om deze te voorkomen cq weg te halen (bv het inhalen van de achterstanden in de CO²-reductie, te hoog stikstofgehalte voor uitbreiding wegen en gebiedsontwikkelingen);
3. De derde soort risico's nopen tot voorzichtigheid van gemeenten. Zaken die niet tot de wettelijke kerntaken van een gemeente behoren, zouden weinig risico's moeten opleveren voor de gemeente. Het is raadzaam om daar in ieder geval een grote buffer voor te hebben. Anders bestaat het risico dat op kerntaken bezuinigd moet worden als het mis gaat (zoals in de jaren na de crisis van 2008). De gemeente Breda start de komende jaren omvangrijke ambitieuze nieuwe gebiedsontwikkelingen en grondexploitaties, en investeert daar grote bedragen in. Nu gaat de economie altijd in golven op en neer en zijn grote risicovolle projecten/gebiedsontwikkelingen moeilijk over een lange periode te beheersen (kosten altijd meer⁸). Bij aanvang lijken de berekende risico's niet zo groot, mede omdat de investeringen en de kans op optreden in de komende jaren nog relatief klein zijn (de risicoberekening gaat uit van 'omvang risico maal kans op optreden'). Maar omdat de kosten in veel gevallen voorlopen op de inkomsten, kunnen risico's van grote grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen snel oplopen, terwijl opbrengsten onzeker zijn (Zie bv rekenkameronderzoek naar het Bredaas grondbeleid uit 2013).

Met betrekking tot de grondexploitaties wil de Rekenkamer graag wijzen op het feit dat de verkoop van grond uit de eigen grondexploitaties en i.c. het aantal woningen dat gerealiseerd wordt, al sinds vele jaren achterblijft bij de geplande verkoop (waarop de financiële prognose van de grondexploitaties is gebaseerd). Ondanks dat de woningmarkt booming is en er een enorme vraag naar woningen is, is de verkoop van woningen ook in 2020 achtergebleven bij het nagestreefde aantal, evenals in voorgaande jaren (in 2020 170 woningen gerealiseerd binnen de grondexploitaties van de afgesproken 322 woningen. In 2019 waren slechts 46 woningen in de grondexploitaties gerealiseerd). Omdat de planning niet gehaald wordt, worden de grondexploitaties ieder jaar weer verder de toekomst ingeschoven. De consequenties zijn dat grondexploitaties langer doorlopen in de tijd⁹, er extra (rente)kosten gemaakt worden, er langer organisatiekosten toegerekend worden en de eindopbrengst daardoor lager wordt (tenzij de verkoopprijs omhoog gebracht wordt). In 2016 werd aangenomen dat bijna alle lopende grondexploitaties in 2020 afgesloten zouden zijn, echter eind 2020 liepen er nog 17 (zie Jaarverslag pag. 185 en het Jaarprogramma Grondexploitaties 2020, mei 2021). De verwachting is nu dat bijna alle nu lopende grondexploitaties in 2023-2024 afgesloten zijn, behalve het Stationskwartier. Door positievere prognoses van toekomstige inkomsten (prognose is 2,5% meer opbrengst) wordt de (geprognosticeerde) eindstand van grondexploitaties positiever en verlaagt Breda de gereserveerde voorzieningen voor de zes negatief staande grondexploitaties (van €25,3 naar €20,8 mln.).

Vanaf volgend jaar start de gemeente Breda echter weer omvangrijke nieuwe gebiedsontwikkelingen (Havenkwartier/Crossmark). De gemeente Breda heeft daar nu weer

⁸ De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden meerdere onderzoeken naar grote projecten gedaan (zie bv mbt de HSL en de Betuwelijn) en bv de Rekenkamer Rotterdam heeft in sept 2019 in een analyse van 10 jaar rekenkameronderzoek geconstateerd dat herhaaldelijk bij grote (ruimtelijke) projecten te veel ambities en overmoed bestaan en de risico's vaak onderschat worden. En misschien belangrijker nog: dat te weinig geleerd wordt van het verleden en van problemen en knelpunten die in eerdere projecten opgetreden zijn. De boodschap is 'leer van het verleden'.

⁹ Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat een deel van de huidige grondexploitaties eigenlijk in de oorspronkelijke planning al voor 2008 afgerond zouden zijn.

omvangrijke grondaankopen voor gedaan (gevoteerd €10,95 mln.¹⁰ voor het Corbion-terrein). De risico's gaan daardoor sterk oplopen in de komende zeg 5 tot 15 jaar.

De Rekenkamer Breda doet de aanbeveling om te leren van het verleden en alle problemen, tegenslagen, vertragingen en financiële tekorten, die toen tegengekomen zijn in de grote gebiedsontwikkelingen. De Rekenkamer adviseert de gemeente om grote plannen vooraf kritischer te bekijken en voorbehouden in te bouwen op basis van het geleerde in het verleden. Ook adviseert de Rekenkamer op basis van het verleden dat de gemeente mogelijke signalen van ambtenaren, raadsleden, professionals, burgers, maatschappelijke organisaties en onderzoekers ten aanzien van knelpunten, eventuele overambitie, risico's en mogelijke tekorten serieus moet nemen. Volgens de Rekenkamer is een zelfkritische toetsing en een ruim team aan onderzoekers in de organisatie (voor het evaluatieve vermogen) nodig om goed inzicht in feiten, meer tegenspraak en tegenwicht tegen eventueel over-enthousiasme mogelijk te maken.

Met het oog op de voorzichtigheid vindt de Rekenkamer het ook niet zo verstandig, dat de huidige opbrengsten uit de grondexploitaties¹¹ deels meteen weer geïnvesteerd worden in de versnellingsopgave Wonen, in plaats van in een reserve. Nog los van dat uit het Jaarverslag 2020 niet duidelijk is wat er precies met het budget voor de versnellingsopgave Wonen gebeurt (in het bestuursakkoord 2018-2022 is €14 mln. voor de versnellingsopgave Wonen gereserveerd). In het kader van Wonen heeft de gemeente Breda overigens ruim €60 mln. doorgeleend aan de woningcorporaties voor de bouw van sociale woningen. Die bouw van corporatiewoningen blijft echter al jaren sterk achter bij de nagestreefde aantallen (in 2020 slechts 43 corporatiewoningen gebouwd en wel voornamelijk in de hoogste betaalbaarheidscategorie €663,- tot €737,- p.m.). Ook is het totaal aantal bijgebouwde woningen in 2020 achtergebleven: er zijn 876 woningen bijgekomen in Breda (doel was 1.000 tot 1.250 extra), ongeveer de helft hiervan zijn koopwoningen in de vrije markt.

Conclusie

De Rekenkamer sluit zich aan bij de accountant dat de informatiewaarde van het Jaarverslag verder verbeterd kan worden. Ondanks de overzichten is het moeilijk te zien in het jaarverslag welke budgetten niet zijn uitgegeven in relatie tot welke beleidsprestaties wel of niet bereikt zijn en welke beleidsprestaties bereikt gaan worden door middel van budgetten die doorgezet worden naar 2021. De inzichtelijkheid van kosten, wat waaraan uitgegeven is en wordt, en de relatie kosten-doelbereik (effectiviteit en efficiëntie) van beleid kan verder worden verbeterd. Op verschillende terreinen zijn achterstanden (verder) opgelopen in 2020, zoals bv het onderhoud van de openbare ruimte. Het is onduidelijk in hoeverre achterstanden ingelopen kunnen worden naast de lopende werkzaamheden.

Op enkele punten is de financiële positie van de gemeente Breda eind 2020 verbeterd, vooral door de ruime incidentele extra financiële compensatie van het Rijk. Op enkele andere punten is de financiële (lange termijn) positie niet zo gunstig, bestaan veel onzekerheden in de komende jaren en zijn de risico's onduidelijk (i.c. de nieuwe grondexploitaties, het onderhoud van de openbare ruimte en sociaal domein). De Rekenkamer pleit voor meer voorbehouden gezien de vele onzekerheden en risico's die bestaan. De Rekenkamer pleit voorts voor een kritische lerende blik, open inzichtelijke informatie over knelpunten, leren van het verleden en het verder ontwikkelen van een evaluatiebeleid gericht op kritische toetsing van uitgaven en doelbereik van beleid.

4. De inhoudelijke beleidsverantwoording in het Jaarverslag 2020

Evenals vorig jaar kijkt de Rekenkamer naar de beleidsinhoudelijke verantwoording in het jaarverslag en of goed te lezen is wat de gemeente Breda bereikt heeft voor en in de stad. Het inhoudelijke jaarverslag zou hier een beeld van moeten geven. In de inleiding van deze rekenkamerbrief is aangegeven hoe belangrijk goede verantwoordingsinformatie is voor het lerende vermogen van de gemeente. Voor een gemeentelijk jaarverslag is het in het kader van

¹⁰ De andere helft (dus ruim 10 mln.) wordt gefinancierd door de provincie N-B onder de voorwaarde dat 50% van de te bouwen woningen tot de betaalbare categorie behoort.

¹¹ Opbrengst is €4,7 mln. op verkoop bedrijventerreinen en €3,3 mln. op verkoop grond voor woningen.

openheid van informatie en zelfreflectie van belang om ten eerste een goed beeld te hebben/krijgen van wat er in de stad speelt (staat van de stad); en ten tweede om zelf als gemeente met een open kritische evaluatieve blik te kijken naar wat bereikt is, welke knelpunten eventueel zijn opgetreden en welke leerpunten hieruit voort komen. Om goed te kunnen controleren als gemeenteraad zou een jaarverslag niet alleen weer moeten geven wat goed gegaan is in de stad en qua gemeentelijk beleid. Juist in crisistijd is het belangrijk om ook te kijken of en welke knelpunten zijn tegengekomen of ontstaan en waar het beleid niet optimaal uitpakt voor de stad. Juist in het coronajaar, waarin veel budget, uitgaven en werkzaamheden worden doorgeschoven naar 2021, is de kritische zelfreflectie (van college, ambtenaren en de raad zelf) en een lerende blik uitermate belangrijk voor het vervolg en het voorkomen van grotere problemen op langere termijn.

De Rekenkamer constateert dat vooral de inhoudelijke informatiewaarde van het jaarverslag en de inhoudelijke verantwoording van wat bereikt is in de stad voor verbetering vatbaar is. Ook in de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer al gewezen op het feit dat het inhoudelijke beleid van de gemeente vooral op planniveau en op het niveau van de eigen (interne) werkzaamheden van de gemeente wordt beschreven in het jaarverslag en niet zozeer op het niveau van wat bereikt is in de stad en hoe de stad en de burgers ervoor staan. De Rekenkamer stelt vast dat dit in het Jaarverslag 2020 nog meer het geval is. Aan de hand van het Jaarverslag lijkt het alsof de gemeente Breda vooral intern en met zichzelf bezig is, doordat vooral de eigen werkzaamheden weergegeven zijn. Op verschillende fronten schiet de inhoudelijke verantwoording van hoe het erbij staat in de stad en met de burgers daardoor tekort.

Uiteraard hebben veel werkzaamheden in 2020 stil gelegen en zijn mede door corona op meerdere terreinen vooral plannen opgesteld. Het lijkt op sommige plaatsen in het jaarverslag daardoor wel of je een algemeen beleidsplan voor de komende jaren aan het lezen bent. Met vaak overigens nogal algemene bewoordingen. Ook staan nogal wat zaken dubbel cq meerdere keren vermeld en had het jaarverslag veel korter gekund.

De Rekenkamer constateert dat hetgeen echt bereikt is of niet bereikt is in de stad over het algemeen erg vaag blijft. In de tekst staat over veel onderwerpen weinig concreets. Zo staat over de opbrengst van 'de 100 dagen versnelling bouwproductie': 'In 2020 werkten we voortvarend aan 10 woningbouwlocaties' (pag. 6). Of over de uitvoering van de Wet geestelijke gezondheidszorg: '1 januari 2020 gingen de WVGZ en WZD in. Doel is om het aantal meldingen van verward gedrag terug te brengen, juiste snelle zorg te leveren en het politiesysteem te ontlasten. Bij het versterken van zorg en veiligheid in de wijken kijken we ook naar ervaringen met de wijk-GGZ'er in andere gemeenten' (pag. 103). Of over de Evaluatie van de participatieleidraad Omgevingsvisie: 'Het gebruik van de participatieleidraad is geëvalueerd' (pag. 88). Maar wat er uit kwam staat er niet bij.

Evenals vorige jaren stelt de Rekenkamer dat de eigen beleidsactiviteiten (plannen, overleggen, organisatiestappen e.d.) en de financiën de boventoon voeren in het inhoudelijke jaarverslag van de programma's. Wat betreft de indicatoren constateert de Rekenkamer evenals vorig jaar dat een groot deel niet gemeten is: op de meeste beleidsterreinen is ongeveer de helft van de indicatoren onbekend.

Daarnaast blijkt dat op meerdere terreinen, waar wel gegevens over weergegeven worden (te weten vooral cijfers over het fysieke terrein), behoorlijk wat achterstanden bestaan, zoals b.v. op de voorgenomen CO²-reductie, de reductie van het huishoudelijk afval, de woningbouw (met name betaalbare categorieën), het onderhoud van de openbare ruimte (achterstanden verder toegenomen). Er zal veel ingehaald moeten worden en extra uitgevoerd moeten gaan worden. Waar is echter de vertaling van de niet geheel gerealiseerde doelen naar vervolg en tot welke ingrepen dat aanleiding geeft? De inhaalslag zal nog heel wat vergen, terwijl op bepaalde andere terreinen ook extra investeringen (bv in ICT, klimaat, evaluatievermogen/onderzoek, sociaal domein) nodig zijn.

Binnen het Sociaal domein ligt het accent in het jaarverslag vooral op werk en jeugd en dit accent is door corona nog verder versterkt. De al snel in maart 2020 door de gemeente ingezette steunmaatregelen richtten zich voornamelijk op ondersteuning van de economie/werk en op de jeugd (zie ook in het aantal indicatoren). Het jaarverslag biedt daardoor weinig zicht op andere groepen en andere problemen in de stad. Enerzijds is de nadruk op werk/economie en jeugd begrijpelijk. Anderzijds zijn er veel meer coronaproblemen voor burgers (geweest) dan alleen op het gebied van werk en jeugd. In alle extra aandacht die de jeugd krijgt in het jaarverslag, staan overigens geen gegevens vermeld over bv wachtlijsten, problemen met doorverwijzingen, hoeveel aanvragen voor hulp precies gedaan zijn, hoeveel jeugdigen goed doorverwezen zijn en goed geholpen zijn etc.. Alleen dat het aantal jongeren dat jeugdhulp krijgt, is toegenomen. Gezien de landelijk gesignaleerde problemen in de jeugdzorg, is het een gemis dat hier verder niets over opgenomen is in het jaarverslag. De Rekenkamer gaat later dit jaar een onderzoek naar de jeugdzorg in Breda starten.

Grote afwezigen in het jaarverslag zijn echter andere groepen die het meest zwaar getroffen zijn door de coronacrisis, zoals de ouderen en de sociaal kwetsbare groepen, zoals uit landelijke studies blijkt (zie b.v. SCP, 2021; CPB, 2021). Als er één groep is die zwaar geleden heeft onder de pandemie zelf, dan zijn het wel ouderen met ziekte, ziekenhuisopnames, overlijdens, isolement, eenzaamheid en minder zorg/ondersteuning. Daarnaast zijn sociaal kwetsbare groepen met vaak weinig opleiding, laaggeletterdheid, gebrek aan digitale vaardigheden en meerdere complexe problemen, door corona op grotere achterstand gezet.

Zo zou bijvoorbeeld verwacht kunnen worden dat programma 1 'Sociaal en Vitaal' qua inhoudelijk beleid vooral over mensen gaat, over alle (problemen van) inwoners en met name ook over kwetsbare inwoners mbt corona en sociaal-economische positie. Wat heeft de gemeente Breda in deze gedaan en wat is in de stad en met betrekking tot de inwoners bereikt? Het programma geeft veel beleidsactiviteiten (actieplannen, overleggen, kennisbevordering, afspraken e.d.) weer en met name beheersmaatregelen (toegangsbeperkende maatregelen tav de zorg) en de (beperkende) invloed op de uitgaven. Over de inhoudelijke situatie en effectiviteit van beleid ten aanzien van de situatie van inwoners zelf is weinig concreets te lezen. Bereikt de hulp alle inwoners die dat nodig hebben goed? Is de situatie verslechterd voor inwoners? Zijn achterstanden en problemen verder opgelopen en waar heeft de beleidsuitvoering niet datgene bereikt wat nodig is in de stad?

De Rekenkamer constateert dat wat fysieke ontwikkelingen betreft hier en daar zelfkritische punten genoemd staan verspreid over het jaarverslag (soms zijdelings, vaak verstopt tussen andere zaken). Wat betreft het sociaal domein is weinig informatie te vinden over de effectiviteit van (de uitvoering van) het beleid en de situatie van verschillende groepen burgers.

Een ander punt waar in het kader van corona aandacht voor verwacht mag worden, zijn de twee zeer in het nieuws geweest zijnde verbonden partijen de GGD en de Veiligheidsregio. Aangezien de gemeente Breda mede-eigenaar is van beide gemeenschappelijke regelingen, zou verwacht kunnen worden dat in het jaarverslag belicht wordt wat goed gegaan is en wat minder goed gegaan is in de uitvoering van beider taken en wat ook specifiek in Breda bereikt is of niet geheel bereikt is. Daar is echter geen informatie over. Naast een algemene toelichting over wat de verbonden partijen behelzen en een kort financieel overzicht, staat wat betreft de GGD alleen in algemene termen belicht dat de coronacrisis een grote financiële impact heeft op de GGD¹², dat het Rijk compensatie geeft, maar dat onzekerheid bestaat over omvang en duur van de kosten, ook in verband met achterstallig werk bij de GGD op andere terreinen dan corona.

Wat betreft de veiligheidsregio is de informatie nog korter: 'niet alle opleidingen en oefeningen hebben plaatsgevonden, de vitale ICT-structuur heeft niet naar behoren gewerkt en de beschikbaarheid van vrijwilligers voor het bestrijden van crisisincidenten staat steeds meer onder druk'. De Rekenkamer benadrukt dat ook wat de verbonden partijen betreft meer inhoudelijke

¹² Op 24 mei 2021 deed André Rouvoet een oproep aan een nieuw kabinet om de GGD's beter te gaan toerusten voor een pandemie. De 25 regionaal georganiseerde GGD's waren begin 2020 niet voorbereid en onvoldoende toegerust om snel te reageren op de pandemie, o.a. door jarenlange bezuinigingen op de crisisorganisatie. Doordat de GGD in 25 regionale diensten is georganiseerd was landelijke aansturing bovendien erg lastig. Rouvoet pleit voor een nieuwe landelijke crisisorganisatie (zie ook NRC van 31 mei 2021).

informatie nodig is voor de raad om goed te kunnen controleren en bijsturen. Later dit jaar doet de Rekenkamer een kort (vervolg)onderzoek naar de verbonden partijen.

De Rekenkamer merkt overall op dat de informatievoorziening van de gemeente Breda op verschillende terreinen behoorlijk verminderd is in de afgelopen jaren. De Rekenkamer maakt zich daar zorgen over. Zo wordt er geen 'Staat van sociaal en vitaal Breda' meer uitgebracht, geen Meerjarenprogrammering Grondbeleid en ruimtelijke programmering (alleen een jaarprogramma Grondbeleid), geen Vastgoedmonitor meer, niet standaard meer een Economische Barometer opgesteld (wel een Economische crisismonitor en ondernemerspeilingen in 2020 specifiek mbt coronaeffecten) e.d..

Dat betekent dat er steeds meer nadruk op de informatie en verantwoording in het jaarverslag komt om inzicht te bieden in ontwikkelingen en de situatie in de stad. Het Jaarverslag biedt daar echter te weinig antwoord op. Op verschillende fronten ontbreekt het in het Jaarverslag aan voldoende informatie en gegevens voor de raad om het inhoudelijke beleid goed te kunnen toetsen. Hoe kun je bv de impact van beleid meten op ouderen, als het ontbreekt aan belangrijke gegevens over de verschillende groepen ouderen en hun situatie? Hoe kan worden bijgestuurd en komende beleid geformuleerd worden, als cijfers en inzicht ontbreken? Met betrekking tot ouderen hebben veel gemeenten overigens inmiddels (weer zoals voorheen) een ouderenbeleidsplan opgesteld, vanwege de verwachte toename van specifieke behoeften van verschillende groepen ouderen. In Breda is in nov 2020 een motie aangenomen om bijzondere aandacht aan ouderen in het beleid te besteden en de raad daar periodiek over te informeren (Motie Breda senior geeft ouderen een prominente plaats in Breda, nov. 2020). In dit jaarverslag is dat nog niet terug te zien.

In het kader van de verminderde verantwoordingsinformatie die naar de raad gaat, adviseert de Rekenkamer om meer evaluatief onderzoek en kritische studies op effectiviteit van beleid te gaan doen. Een lerende en zelfkritische blik van de gemeente en raad zelf begint bij meer en vooral betere informatie. Daar is meer onderzoek voor nodig en kritische evaluaties, op basis waarvan de raad kan bijsturen op belangrijke zaken. Juist omdat de effectiviteitsmeting op sommige terreinen niet gemakkelijk is en niet gemakkelijk in indicatoren is te vatten, is inhoudelijk evaluatief onderzoek nodig. De Rekenkamer adviseert derhalve om de toetsing op effectiviteit en efficiëntie verder uit te breiden, zodat betere verantwoordingsinformatie beschikbaar komt. En adviseert in deze om te zorgen voor de benodigde inzet en capaciteit voor het doen van kritisch lerend onderzoek, ook in het licht van de toegenomen taken van de gemeente. In het kader van de gewenste versterking van het dualisme¹³, versterking van het lerende en kritische vermogen van de raad zelf en het beter organiseren van je eigen tegenmacht als gemeente verdient dit meer aandacht.

Conclusie

De Rekenkamer constateert dat er nog veel ruimte is om de informatie en inhoudelijke verantwoording in het jaarverslag verder te verbeteren. Dit is noodzakelijk voor de raad om de controlerende rol goed uit te kunnen voeren en om de lerende kritische vermogens van de raad verder te versterken. De inhoudelijke beleidsverantwoording omtrent wat in de stad en voor de inwoners bereikt is in 2020, is nog niet zo concreet en helder, als deze zou kunnen en idealiter zou moeten zijn. Dat is mede belangrijk met het oog op verantwoording naar de inwoners van de stad en het vergroten van het vertrouwen van de burgers in de overheid. Doordat verschillende monitoren niet meer verschijnen, is de verantwoordinginformatie op verschillende fronten minder geworden in de afgelopen jaren. Daardoor komt er steeds meer nadruk op de verantwoording in het jaarverslag om inzicht te bieden in ontwikkelingen en de situatie in de stad. Het Jaarverslag biedt daar echter te weinig antwoord op. Op verschillende fronten ontbreekt het in het Jaarverslag aan voldoende informatie en gegevens voor de raad om het inhoudelijke beleid goed te kunnen toetsen. De Rekenkamer adviseert om die verantwoordingsinformatie sterk te gaan verbeteren. Door zelf uitgebreid inhoudelijk te evalueren op effectiviteit voor de stad en efficiëntie van kosten laat de overheid zelfreflectie zien, waardoor de stad zich beter herkent en de raad beter kan

¹³ Zie bv artikelen in NRC van 29 mei 2021 over de werkdruk van de Tweede Kamer en reactie hierop in het NRC van 1 juni 2021 'Dualisme kost geld'.

bijsturen op belangrijke zaken. Het uitbreiden van het kritische evaluatieve vermogen (en zorgen voor de benodigde capaciteit hiervoor) is mede belangrijk met het oog op de landelijke pleidooien om het dualisme verder te versterken en het kritische lerende vermogen van de raad zelf verder uit te breiden. Het goed organiseren van je eigen tegenmacht als overheid gebeurt niet vanzelf.