REKENKAMER BREDA

Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2021

‘Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2021’

Rekenkamer Breda
Contact: Ir. Reina Spit hj.spit@breda.nl of dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl
Plv. voorzitter: drs. Han Wieringa
Lid: mr. Angelique van Erp

Juni 2022

Inhoudsopgave

		Pag.
Samenvatting		**3**
1.	**Inleiding**	**5**
2.	**De leesbaarheid en overzichtelijkheid van het Jaarverslag 2021**	**6**
3.	**De financiële positie van de gemeente Breda**	**6**
	3.1 De financiële positie overall	**6**
	3.2 De financiële indicatoren	**7**
4.	**De beleidsverantwoording in het Jaarverslag 2021**	**12**
	4.1 Concrete inhoudelijke doelen	**12**
	4.2 Leren en bijsturen	**12**
	4.3 Inhoud meer centraal	**12**
	4.3 De indicatoren	**12**
	4.4 Opgaven en achterstanden	**13**
Bijlage 1	**Geplande investeringen in 2022-2025 in euro's per taakgebied**	**18**
Bijlage 2	**Grafiek risicoverloop 2018 tot en met Jaarrekening 2021**	**19**

Samenvatting

De Rekenkamer kijkt in deze rekenkamerbrief naar de leesbaarheid van het Jaarverslag 2021, de financiële positie van de gemeente Breda en de inhoudelijke verantwoording over wat bereikt is met het beleid van de gemeente Breda. De Rekenkamer formuleert een aantal aanbevelingen voor de raad om mee te nemen in de bespreking van het Jaarverslag.

Conclusies en aanbevelingen

1. **Maak het jaarverslag korter, meer resultaatgericht en meer evaluatief**
   De Rekenkamer constateert dat de leesbaarheid qua taalgebruik over het geheel genomen goed is. De opbouw van het jaarverslag is verbeterd, doordat de indicatoren nu bij de inhoudelijke taakgebieden zijn geplaatst. Ook is een dashboard met alle indicatoren tezamen opgesteld. Echter ook een aantal kanttekeningen: het jaarverslag is veel te omvangrijk (318 blz.), te veel tekst gaat over interne activiteiten van de gemeente zelf of over voornemens, er staan nogal wat herhalingen in en belangrijke informatie staat verspreid over het jaarverslag. De eigen activiteiten van de gemeente zeggen op zich niet veel over de bereikte resultaten. De interne gerichtheid van de verslaglegging is niet goed voor het beeld naar buiten toe naar de burgers.
   Evenals vorige jaren raadt de Rekenkamer aan om teksten korter, meer resultaatgericht, meer op effecten in de stad gericht te schrijven en om teksten inhoudelijk meer bij elkaar te zetten. Ook is het belangrijk om meer evaluatief en zelfkritisch te zijn als gemeente door te kijken waar eventueel knelpunten bestaan in het bereiken van resultaten voor alle burgers.

2. **Verbeter de informatie over risico's; raad, voer een gesprek over verhouding vermogen-risico's**
   De financiële positie van de gemeente Breda is op enkele punten iets verbeterd (vooral door het incidentele extra geld dat van het Rijk is gekomen), op andere punten iets minder goed geworden. Belangrijk is dat de gemeente Breda structureel nog steeds meer geld uitgeeft dan er binnenkomt en dat de schuldenlast (leningen) weer is toegenomen. Daarnaast is ook het bezit van de gemeente Breda toegenomen (o.a. door aankoop CSM-terrein).
   De berekende risico's zijn met name op het sociaal domein gedaald. De risico's met betrekking tot de grote ruimtelijke projecten en de leegstaand gemeentelijk vastgoed zijn wel toegenomen. In de komende jaren worden veel grote ruimtelijke projecten gestart. Vanwege de vele onzekerheden momenteel in de samenleving en de bestaande achterstanden op meerdere beleidsterreinen (o.a. de grondexploitaties) is meer voorzichtigheid geboden, zo stelt de Rekenkamer. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad niet kan zien welke kans op het optreden van risico's is doorgerekend bij de risicoposten in het jaarverslag. Daardoor is het onduidelijk hoe groot de risicobedragen zijn, als risico's werkelijkheid worden.
   De Rekenkamer raadt aan om de ongewogen risico's en de gehanteerde kansberekening die is doorgerekend in het berekende risicobedrag op te nemen in het jaarverslag, in ieder geval voor de grootste risicoposten. De Rekenkamer raadt in navolging van de accountant ook aan om als raad een gesprek te voeren over de verhouding tussen het vermogen en de risico's.

   Informatie over grondexploitaties
   Ook raadt de Rekenkamer aan om de inhoudelijke programmering in de grondexploitaties op te nemen in het jaarverslag c.q. het Jaarprogramma Grondexploitaties. Deze staat nu niet vermeld. Het is daardoor onduidelijk welke (soort) programmering (nog) gerealiseerd moet worden en of de programmering aansluit op de behoeften van de inwoners wat betreft soort woningen. Financiële gegevens sec zeggen immers op zich nog niets over de realiseerbaarheid van de grondexploitaties/ruimtelijke projecten.

3. **Stel inhoudelijke doelen, concretiseer deze en geef de resultaten/effecten van het beleid voor de burgers beter weer**
   Evenals de Algemene Rekenkamer maakt de Rekenkamer Breda zich zorgen over het feit dat de overheid vooral bedrijfsmatig en financieel stuurt in plaats van inhoudelijk en met de menselijke maat. Mede daardoor heeft de overheid te veel haar menselijke gezicht verloren en

daalt het vertrouwen van de burgers in de overheid, aldus de Algemene Rekenkamer (Verantwoordingsonderzoek, 2022).
De Rekenkamer constateert dat ook in het Bredase Jaarverslag de financiële middelen in het centrum van de aandacht staan op veel beleidsterreinen. De inhoudelijke resultaten van het gemeentelijke beleid voor de inwoners/de stad zijn relatief weinig te lezen in het jaarverslag. Om als raad goed te kunnen kaderstellen en controleren, is het noodzakelijk dat inhoudelijke doelen, maatregelen en prestaties van de gemeente concreet, duidelijk en helder zijn, en goed gemeten worden. Juist in deze onzekere tijden, waarin grote sociale en maatschappelijke opgaven bestaan, is het belangrijk om te kijken naar de effecten in de stad, of en welke knelpunten er zijn, waar het beleid niet optimaal uitpakt en hoe dat verbeterd kan worden.

De Rekenkamer adviseert daarom aan de nieuwe gemeenteraad: 'Vraag voortdurend om concretisering van doelen, ambities en projecten: 'Wat gaan we precies doen als gemeente voor de burgers en de stad?', 'Hoe gaan we dat precies bereiken als gemeente? 'Waar leidt dat concreet toe voor de burgers?', 'Wat is er concreet bereikt'? , 'Wat is er concreet (nog) niet bereikt?' 'Wat moet er nog gebeuren op weg naar dat concrete doel? Toetsen we goed of de doelen bereikt worden? En wat zijn de uiteindelijke resultaten/effecten voor onze inwoners en voor de stad?'
En het advies: 'Maak aan het begin van deze raadsperiode goede afspraken met het college over doelen en meetbaarheid hiervan'.

4. **Blijf als raad expliciet aandacht besteden aan de grote maatschappelijke opgaven en de achterstanden in de stad, en de resultaten die de gemeente boekt in deze**
   Het jaarverslag lezend, valt het de Rekenkamer op dat er nogal wat achterstanden zijn in het gemeentelijke beleid. Vooral op het gebied van woningbouw, grondexploitaties, duurzaamheid, onderhoud van de openbare ruimte, het tegengaan van sociale verschillen/problemen en het bieden van voldoende hulp en ondersteuning. Tegelijkertijd liggen er zoals gezegd voor de komende jaren grote sociale, maatschappelijke en klimaatgerichte opgaven. *De Rekenkamer constateert dan ook dat het van groot belang is om als raad expliciet aandacht te blijven besteden aan deze grote opgaven én de achterstanden die ontstaan zijn. Houd daarbij scherp in de gaten welke resultaten er behaald zijn en welke (nog) niet.*

5. **Langere voorbereidingstijd tussen aanbieden en bespreken van jaarverslag gewenst**
   Tot slot constateert de Rekenkamer dat de tijd tussen het aanbieden en de bespreking van het Jaarverslag, dit jaar bijzonder kort en ongelukkig getimed was. Voor een Jaarverslag van deze omvang té kort. Een goede voorbereiding komt hierdoor in het geding. *De Rekenkamer adviseert daarom om in het vervolg een langere voorbereidingstijd (exclusief feestdagen) in te plannen.*

Tot slot hoopt de Rekenkamer op een breed gedragen aanpak van de gemeenteraad in de komende jaren, met een goede focus op inhoudelijke doelen en resultaten voor de burgers. En een gemeenteraad die goed in staat wordt gesteld om te controleren en waar nodig bij te sturen.

Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2021

1. Inleiding

Ieder jaar brengt de Rekenkamer Breda een rekenkamerbrief bij het gemeentelijke jaarverslag uit. Daarin kijkt de Rekenkamer allereerst naar de leesbaarheid van het jaarverslag en de financiële positie van de gemeente Breda. Maar daarnaast vooral ook naar de inhoud van het beleid en wat de gemeente inhoudelijk bereikt heeft voor de stad en haar inwoners. Deze rekenkamerbrief kan de gemeenteraad gebruiken tijdens (de voorbereiding op) de behandeling van het jaarverslag. De accountant toetst ieder jaar de getrouwheid van de financiën en de rechtmatigheid van de uitgaven. De Rekenkamer toetst vooral in hoeverre de doelen gehaald worden, welke resultaten/effecten het beleid heeft voor de stad en of de uitgaven te relateren zijn aan wat bereikt is of niet bereikt is. Het is voor de gemeenteraad immers belangrijk om de volgende vragen te stellen: 'doen we als gemeente de juiste dingen voor de stad en doen we deze dusdanig goed, dat het (nog) beter gaat met alle inwoners en de stad?'

Zoals de accountant in het Overdrachtsdocument voor de raad ook belicht wat de raad idealiter qua inhoudelijk beleid moet kunnen lezen in het gemeentelijke jaarverslag:

'In de programmaverantwoording wordt per programma door het college verantwoording afgelegd over de realisatie van de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen. Dit op basis van de vier W-vragen:

Niveau	Begroting	Jaarstukken	Uitwerking in
Effect/outcome	**W**at willen we bereiken?	**W**at hebben we bereikt?	Programma's
Output	**W**at gaan we daarvoor presteren?	**W**at hebben we gepresteerd?	ProductgroepenProducten
Activiteiten	**W**at gaan we daarvoor doen?	**W**at hebben we gedaan?	Activiteiten
Input	**W**at mag het kosten?	**W**at heeft het gekost?	Budgetten en uren

Voor de raad is het ook belangrijk om de relatie tussen bereikte resultaten en de financiële inzet te kunnen leggen. En vooral ook om inzicht te hebben in de eventuele knelpunten, die het bereiken van goede resultaten tegenhouden. Dat is immers belangrijk om bij te kunnen sturen.

Tot slot is het belangrijk om in het jaarverslag ook te kunnen zien wat de gemeente bereikt heeft (of niet geheel bereikt heeft) na een collegeperiode van 4 jaar. In 2018 heeft de Rekenkamer een analyse gemaakt van de mate van concreetheid van de doelen in het coalitieakkoord 2018-2022 (Rekenkamer Breda, 2018). De conclusie was dat het merendeel van de doelen niet dusdanig concreet geformuleerd was, dat na 4 jaar getoetst zou kunnen worden of deze bereikt zijn. De aanbeveling van de Rekenkamer was o.a. om de doelen en opgaven verder te concretiseren in de begroting(en) en jaarverslag(en).

De Rekenkamer formuleert ieder jaar aanbevelingen om het jaarverslag verder te verbeteren, zodat de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter kan uitvoeren. Vorig jaar waren dat aanbevelingen om:
1. De opbouw van het jaarverslag verder te verbeteren door inhoudelijke informatie meer bij elkaar te plaatsen, zodat de inzichtelijkheid verbetert. O.a. door de indicatoren bij de inhoudelijke programma's te plaatsen.
2. De financiële verantwoording verder te verduidelijken en duidelijker te beschrijven welke knelpunten bestaan. En nog meer aandacht te besteden aan een structureel evenwicht in baten en lasten en aan de vele bestaande onzekerheden en risico's.
3. Vooral de inhoudelijke informatiewaarde van het jaarverslag en de inhoudelijke verantwoording van wat bereikt is in de stad te verbeteren in het jaarverslag. De resultaten voor de stad, die zo belangrijk zijn in deze tijd van weinig vertrouwen in de overheid, zouden centraal moeten staan.

Samengevat kijken we in deze rekenkamerbrief naar:

- De leesbaarheid en de overzichtelijkheid van het gemeentelijke jaarverslag.
- De financiële positie van de gemeente, het vermogen, de schulden en de risico's.
- De inhoudelijke beleidsverantwoording in het jaarverslag en een toetsing van datgene wat bereikt is.

2. De leesbaarheid en overzichtelijkheid van het jaarverslag

De samenvatting, de paragraaf over corona en grote delen van het jaarverslag zijn qua taalgebruik goed leesbaar. Ook is de opbouw van het jaarverslag verbeterd, doordat de indicatoren nu bij de programma's geplaatst zijn. Dit is overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer van vorig jaar. Daarnaast is een dashboard ontwikkeld, waarin alle indicatoren tezamen weergegeven worden.
Daarnaast echter toch een aantal kritische kanttekeningen: het jaarverslag is veel te omvangrijk (318 blz.[1]), te veel tekst gaat over interne activiteiten van de gemeente zelf of over voornemens, er staan nogal wat herhalingen in en belangrijke informatie staat verspreid over het jaarverslag. Er spreekt een grote interne gerichtheid van de gemeente Breda uit, die niet goed is voor het beeld naar buiten toe naar de burgers.. De eigen activiteiten van de gemeente zeggen immers nog niet veel over de resultaten voor de stad en haar burgers.
Zoals ieder jaar raadt de Rekenkamer aan om teksten korter, meer resultaatgericht, meer op effecten in de stad gericht te schrijven en om teksten inhoudelijk meer bij elkaar te zetten. Ook is het belangrijk om meer evaluatief en zelfkritisch te zijn als gemeente door te kijken waar eventueel knelpunten bestaan in het bereiken van resultaten voor/in de stad en voor de burgers. Het leereffect van het jaarverslag zou voorop moeten staan. Het is nu voor veel lezers/raadsleden een hele zoektocht om een beeld te krijgen van 'hoe goed doet de gemeente Breda het op de diverse terreinen en hoe pakt het uit voor de stad?'.

Overigens is de tijd tussen het aanbieden van het jaarverslag en de bespreking van het jaarverslag dit jaar bijzonder kort[2] en ongelukkig getimed. De Rekenkamer doet daarom de aanbeveling om meer tijd (exclusief feestdagen) in te plannen tussen de aanbieding en de bespreking van het gemeentelijke jaarverslag in de raad, zodat alle betrokkenen zich goed kunnen voorbereiden.

3. De financiële positie van de gemeente Breda

3.1 De financiële positie overall

Overall kan worden gesteld dat de financiële positie van de gemeente Breda in het afgelopen jaar iets verbeterd is, met name doordat in 2021, evenals in 2020, veel extra (incidenteel) geld vanuit het Rijk is gekomen. Vanuit het Rijk is in het kader van corona **€ 28,69 mln**. extra uitgekeerd, waarvan Breda **€ 20,77 mln.** besteed heeft (€ 7,82 mln. over). Mede daardoor geeft de Jaarrekening 2021 een positief resultaat te zien van **€ 6,6 mln.** (zonder de toevoeging vanuit de reserves). Na toevoeging van € 9,3 mln. uit de gemeentelijke reserves is het Jaarresultaat 2021 € 15,9 mln.

Het college stelt voor om hier **€ 12,7 mln.** meteen weer van te (her)bestemmen (Raadsbrief Resultaatbestemming bij Jaarverslag 2021). Gezien het budgetrecht van de raad kan de raad hierin ook eigen keuzes maken. Het budgetrecht van de raad is de hoeksteen van onze democratie. In dit kader is het ook belangrijk om in navolging van de accountant op te merken, dat de voorspellende waarde van de begroting (en bestuursrapportage) gering is in Breda. Dat is

[1] Daarmee is het Jaarverslag 2021 3 bladzijden kleiner dan het Jaarverslag 2020.

[2] Op 19 mei ontvingen wij het jaarverslag en op 9 juni is de eerste bespreking. In die periode vallen dit jaar echter ook Hemelvaart en Pinksteren, waardoor de raad pas kort voor de bespreking antwoord krijgt op de gestelde technische vragen. Ook de Rekenkamer heeft maar 2 weken de tijd om het jaarverslag te lezen én de rekenkamerbrief op te stellen. Dat is te kort.

niet alleen voor de eigen bedrijfsvoering van belang, maar daarmee komt ook de **kaderstellende rol van de raad** in het geding. Die kaderstellende rol ligt (onder meer) bij de begroting en idealiter zouden begroting en jaarverslag grotendeels op elkaar moeten passen (vergelijkbaar zijn[3]) om te kunnen zien of gedaan is wat is afgesproken. Als de voorspellende waarde van de begroting gering is, dan stelt ook de kaderstellende rol niet veel voor (dan zegt datgene wat bij de begroting afgesproken is immers weinig). Uiteraard speelt corona een rol in het afgelopen jaar, evenals de wisselende uitkeringen vanuit het gemeentefonds. Ook vóór corona was dit echter al het geval, dus niet alles is aan corona te wijten.

3.2 De financiële indicatoren

In onderstaande tabel 1 staan de financiële indicatoren[4], die gezamenlijk belangrijk zijn voor de financiële positie van de gemeente. Daarin is te zien dat de totale reserve van de gemeente Breda iets toegenomen is ten opzichte van 2020 (van € 122,3 mln. naar € 127,8 mln.), vooral zoals gezegd door de extra incidentele rijksuitkeringen. Ook de weerstandscapaciteit (vermogen om risico's op te vangen) is enigszins toegenomen (van € 94,1 mln. naar € 96 mln.).

Tabel 1 Indicatoren financiële weerbaarheid gemeente Breda Jaarverslag 2021

Kerngegevens	Bedragen eind 2021	Bedragen eind 2020	Verschil met voorgaande jaren
Totale reserve gemeente Breda eind 2021	Totale reserve eind 2021 is € 127,8 mln.	Was eind 2020 €122,3 mln.	Totale reserve eind 2017 € 151,7 mln. eind 2018 € 144,9 mln. eind 2019 € 126,7 mln. eind 2020 € 122,3 mln.
Weerstandscapaciteit	Weerstandscapaciteit eind 2021 is 96 mln. Prognose is toename naar € 105,3 mln. in 2025.	Weerstandscapaciteit eind 2020 was € 94,1 mln. Prognose vorig jaar was toename naar € 113,3 mln. in 2024.	Eind 2019 € 102,7 mln. Prognose was in 2019 dat de weerstandscapaciteit zou oplopen naar € 125 mln. in 2024
Solvabiliteit	Eind 2021 18,5% (excl. doorleningen [5] 23,5%)	Eind 2020 18,4% (zonder de doorleningen 23,8%)	Eind 2018 18,35% Eind 2019 17,6%. Eind 2020 18,4%
Schuldenlast	Eind 2021 € 429 mln.	Eind 2020 € 417 mln.	Eind 2018 € 424 mln. Eind 2019 € 441 mln.
Structurele exploitatiesaldo	Eind 2021 -5,77 mln.	Eind 2020 -16,4 mln.	Eind 2019 -22 mln.
Berekende risico's	Eind 2021 € 53,3 mln.	Eind 2020 € 67 mln.	Eind 2019 € 76,- mln. De berekende risico's zijn afgenomen.

Solvabiliteit

Ook aan andere indicatoren is te zien dat de financiële positie van de gemeente Breda op bepaalde punten enigszins verbeterd is. Zo is de solvabiliteit een klein beetje verbeterd (van 18,41% naar 18,54%) en zijn de berekende risico's enigszins afgenomen (van € 67 mln. naar € 53,3 mln.). Over de risico's later meer. De solvabiliteit is de verhouding tussen schulden en eigen

[3] De grote verschillen tussen begroting en jaarverslag maken dit niet goed mogelijk.

[4] 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 gekenschetst wordt. Deze normering wordt ook aangehouden door de VNG en is verplicht in de BBV. Zo stelt de BBV dat een solvabiliteit lager dan 20% een 'risicovolle signaleringswaarde' is.

[5] De gemeente Breda heeft o.a. ruim 60 mln. euro doorgeleend aan de wooncorporaties voor het bouwen van sociale woningen. Daarnaast ruim 70 mln. euro doorgeleend aan onderwijsinstellingen voor onderwijshuisvesting. Ook aan het Chassétheater is een bedrag doorgeleend (ca 14 mln.).

vermogen van de gemeente. De VNG houdt als kritische waarde een solvabiliteit van 20%[6] aan. Daaronder bevindt een gemeente zich in een kritische positie om de schulden af te kunnen lossen en de noodzakelijke werkzaamheden in de stad uit te kunnen voeren. De gemeente Breda opereert al lange tijd op het scherpst van de snede.

Schuldenlast
Naast enige verbetering is de financiële positie van de gemeente op een aantal punten ook iets achteruit gegaan. Zo is de schuldenlast van de gemeente Breda weer toegenomen in 2021 (van € 417 mln. naar € 429 mln. op een begroting van € 739 mln.) en het totale beschikbare vermogen[7] van de gemeente afgenomen (van € ca 119 mln. naar ca € 110 mln.).
De verhouding tussen schulden en vermogen is belangrijk voor de financiële positie op langere termijn.
Uit het Jaarverslag 2021 blijkt dat de gemeente Breda overall meer geld uitgeeft dan er binnenkomt en daarom meer geld moet lenen (zie Jaarverslag 2021, blz. 243 [8]). De meeste schulden van de gemeente Breda bestaan uit langlopende leningen, geleend tegen een relatief hoog rentepercentage (voor de langlopende leningen gemiddeld ca. 3,3% rente). De meeste leningen zijn afgesloten voor de bekostiging van de noodzakelijke werkzaamheden van de gemeente Breda, extra investeringen (zie bijlage 1) en woningbouw (grondexploitaties en investering versnelling woningbouw). Van de schulden heeft de gemeente Breda overigens ruim € 60 mln. (als langlopende lening) doorgeleend aan de woningcorporaties voor het bouwen van sociale woningen. Daarnaast is nog € 70 mln. doorgeleend aan onderwijsinstellingen voor onderwijshuisvesting.

Exploitatiesaldo
Voorts is het structurele exploitatiesaldo van de gemeente van belang voor de financiële positie. Een negatief structureel saldo betekent, dat structurele lasten niet worden afgedekt door structurele baten. Het structurele exploitatiesaldo van de gemeente Breda is nog steeds negatief (- 5 mln. euro), al staat het minder negatief dan in de jaren hiervoor. Dat is vooral te danken aan een hogere bijdrage vanuit het Rijk en toezeggingen mbt extra geld in de komende jaren (o.a. voor gebiedsontwikkelingen, sociale woningbouw en te verwachten extra compensatie voor gederfde inkomsten door de coronacrisis). Het langere-termijn evenwicht tussen baten en lasten blijft echter een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente Breda, zeker ook vanwege de vele onzekerheden die bestaan. Het zijn immers onzekere tijden door sterk stijgende kosten, de grote sociale en maatschappelijke opgaven die er liggen, en de onzekerheden in de inkomsten van de gemeente (o.a. in de hoogte van de uitkering van het Rijk via het gemeentefonds).

De risico's
Vanwege de genoemde onzekerheden en maatschappelijke opgaven spelen de risico's, die de gemeente loopt, een grote rol in de financiële positie van de gemeente. Deze vormen een belangrijk punt van aandacht. De grootste risico's loopt de gemeente Breda in de grondexploitaties, de ruimtelijke projecten en het eigen leegstaand vastgoed tezamen (opgeteld ruim € 33 mln.).

De berekende risico's zijn gedaald in de afgelopen jaren van ca. € 91 mln. bij de Jaarrekening 2017, naar € 76 mln. bij de Jaarrekening 2019, € 67 mln. bij de Jaarrekening 2020, naar € 53,3 mln. voor de komende 4 jaar bij de Jaarrekening 2021 (zie bijlage 2 grafiek 1).

Die daling komt vooral doordat de berekende risico's nu lager zijn op/in:
- het sociaal domein (daling van ca. € 38 mln. naar **€ 20,1 mln**.) en

[6] Een solvabiliteitswaarde onder de 20% is onder de signaleringswaarde (code oranje). Een solvabiliteit onder 0 is helemaal onder water (code rood). Het beste is om een solvabiliteit boven de 30-35% aan te houden.

[7] De gemeente heeft wel meer bezit gekregen, onder meer door de aankoop van het CSM-terrein.

[8] Het zogeheten EMU-saldo (verhouding tussen inkomsten en uitgaven) van de gemeente Breda is eind 2021 negatief (- € 10,8 miljoen). Dat vraagt nadrukkelijk de aandacht. Het saldo is nog wel boven de referentiewaarde van - € 23,5 miljoen. Als het EMU-saldo jaar in jaar uit negatief is, dan geeft de gemeente ieder jaar meer geld uit dan er binnenkomt.

- de huidige lopende grondexploitaties (daling van ca. € 17 mln. naar € **12,8 mln**.).

Op andere terreinen zijn de berekende risico's juist toegenomen in de periode 2018 tot eind 2021:

- in de grote ruimtelijke projecten (gestegen van ca € 2 mln. naar € **11,1 mln**.),
- mbt leegstaand gemeentelijk vastgoed (gestegen van ca. € 3 mln. naar **€ 8,2 mln.)**
- in de eigen gemeentelijke bedrijfsvoering (gestegen van nagenoeg 0 naar **€ 3,4 mln.)**

Daarnaast zijn nog risico's[9] in het jaarverslag aangeduid op het gebied van 1. Achterstanden in het onderhoud van de openbare ruimte (**berekend risico € 1,8 mln.),** 2. Verbonden partijen **(berekend risico € 1,3 mln.),** 3. Klimaatrisico's (**berekend risico € 0,8 mln.),** 4. Digitale risico's (**berekend risico € 0,8 mln.)** en 5. Fiscale/financiële risico's sec **(€ 5,5 mln. bv als de rijksuitkering via het gemeentefonds lager wordt).**

Hieronder gaan wij in op:

1. De berekening van de risico's;
2. De grondexploitaties en ruimtelijke projecten;
3. Overige risico's.

ad 1. De berekening van de risico's

Bij de berekening van deze risico's is de gemeente uitgegaan van de ongewogen risico's sec, die kunnen optreden. Daarna is per risico een kans van optreden vastgesteld en een berekening gemaakt (de hoogte van het risico maal kans). Zoals in het jaarverslag staat: 'stel dat het totale risico bv 20 mln. is en de kans op optreden wordt geschat op 50%, dan zou in hierboven genoemde bedragen 10 mln. opgenomen worden.'
Vervolgens maakt de gemeente Breda gebruik van een algemeen geaccepteerde simulatietechniek, de Monte Carlo-methode[10], ten aanzien van het mogelijke optreden van alle risico's om overschatting van de te lopen risico's te voorkomen. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen en bovendien niet allemaal in de maximale omvang. Daardoor tellen de separate gewogen risico's op de beleidsterreinen gezamenlijk op tot een hoger bedrag dan het uiteindelijke totale berekende risicobedrag van € 53,3 mln..

Om de berekende risicobedragen goed te kunnen interpreteren, is het van belang te weten: 1. welke risico's meegerekend worden en 2. hoe de risicobedragen berekend worden, met andere woorden welke kansberekening aangehouden is bij de verschillende risico's. Het maakt immers nogal uit of de kans op het optreden van een risico 10%, 50% of bv 80% geacht wordt. Als de kans op de risico's niet goed voorspeld wordt, dan kan het werkelijke risicobedrag waar de gemeente mee geconfronteerd wordt, ineens fors omhoog gaan cq. wijzigen.

Om als raad goed te kunnen beoordelen hoe groot de risico's zijn, die de gemeente Breda loopt, is het essentieel dat de raad zicht heeft op de totale ongewogen risico's én welke kansberekening doorgerekend is bij de berekende toprisico's. Beide gegevens staan echter niet vermeld in het

De Rekenkamer raadt aan om de ongewogen risico's en de gehanteerde kansberekening die is doorgerekend in het berekende risicobedrag op te nemen in het jaarverslag, in ieder geval voor de grootste risicoposten.

[9] Er zijn nog veel meer risico's, maar in het jaarverslag zijn alleen de toprisico's aangeduid. De risico's zijn per deelterrein door de meest ervaren ambtenaren van hun terrein zo goed mogelijk ingeschat.

[10] Bij de Monte Carlo-methode wordt gerekend met zekerheidspercentages. Deze percentages geven aan hoe waarschijnlijk het is dat de financiële gevolgen van de werkelijk opgetreden risico's onder de berekende waarde valt. De gemeente Breda gaat uit van een zekerheidspercentage van 95%. Die berekening leidt tot een totale waarde aan risico's, ook wel het risicoprofiel genaamd. Het totale risicoprofiel is dus niet hetzelfde als een optelling van alle afzonderlijke risico's.

jaarverslag. Daardoor kan de raad niet beoordelen wat de kans op bepaalde risico's is en hoe groot het risico is, als het 100% optreedt.

Gezien de vele onzekerheden momenteel in de samenleving en de bestaande achterstanden op meerdere beleidsterreinen is het volgens de Rekenkamer gewenst om een groter voorbehoud in te bouwen ten aanzien van mogelijke risico's.

Ad. 2 De grondexploitaties en ruimtelijke projecten
Bij de grondexploitaties staat dat bv een stagnerende economie, stijgende bouwprijzen en stagnerende verkopen kunnen leiden tot het optreden van risico's. De kans op risico's/stagnatie wordt niet heel groot geacht[11]. Dit omdat de meeste grondexploitaties bijna afgerond (zouden) zijn en anderzijds omdat de vraag naar bv woningen groot is. Hoe groot de kans is die berekend is, staat niet vermeld.

De meest recente ontwikkelingen zijn hier echter nog niet bij betrokken. Is de kans op vertraging klein? Dat is de vraag met de stijgende bouwprijzen, het gebrek aan grondstoffen en bouwpersoneel, en de verder stijgende prijzen van woningen, waardoor steeds minder mensen een betaalbare woning kunnen vinden en inwoners de huizenprijzen steeds minder kunnen betalen. Zo is de verkoop van woningen in de eerste maanden van 2022 landelijk met eenderde gedaald.

Bovendien is er al een zekere vertraging in de 17 lopende grondexploitaties, waarvan er 2 in 2021 nieuw zijn gestart (die overigens meteen al negatief staan). Uit het Jaarverslag 2021 blijkt dat de gemeente Breda 9,3 mln. euro minder opbrengsten in 2021 uit de grondexploitaties heeft gekregen dan gepland was. Omdat de planning niet gehaald is, zijn 10 van de in totaal 14 grotere grondexploitaties weer verder doorgeschoven in de tijd. Dat gebeurt overigens al heel lang en ieder jaar [12]. Zo zouden de grondexploitaties Stationskwartier, Waterdonken, Bouverijen, Meulenspie, Hoge Gouw en Rithmeesterpark volgens de planning uit 2002 al in 2006 of 2007 geheel afgerond zijn**.** Omdat de ruimtelijke planning steeds niet gehaald werd en de einddatum bijna ieder jaar verder opschoof, zijn deze 20 jaar later nog steeds niet afgerond. In het Jaarverslag 2021 is de einddatum weer verder opgeschoven van een aantal grondexploitaties: Waterdonken van 2021 naar 2023, Bouverijen van 2023 naar 2025, Meulenspie van 2021 naar 2022 en Wisselslag van 2021 naar 2022. In 2022 worden overigens nog 5 nieuwe grondexploitaties gestart.

Om te weten waarom de planning niet wordt gehaald, is het belangrijk om te weten welke inhoudelijke ruimtelijke planning opgenomen is in iedere grondexploitatie. Is die planning goed toegesneden op de behoefte van de inwoners bv qua huizen en prijzen? Hoeveel dure woningen/kavels en hoeveel goedkope woningen zijn gepland? Zijn plannen mogelijk te optimistisch gepand? De gemeenteraad zou inzicht moeten hebben in welke woningen, kavels etc. in de grondexploitaties gepland staan en welke prijzen gevraagd worden, om deze vragen te beantwoorden. De raad krijgt echter geen inzicht in de inhoudelijke programmering in de grondexploitaties[13]! Dat is een omissie in het jaarverslag en in de Jaarrapportage

De Rekenkamer doet de aanbeveling aan de raad om het college te vragen de ruimtelijke programmering in de grondexploitaties op te nemen in het jaarverslag c.q. Jaarrapportage grondexploitaties.

[11] Deze kans verschilt per grondexploitatie. De grote grondexploitaties en de zojuist gestarte grondexploitaties hebben veel grotere risico's in zich dan de kleine en bijna afgeronde grondexploitaties.

[12] Doordat de grondexploitaties veel langer lopen dan gepland, zijn de kosten steeds meer opgelopen. De totale boekwaarde van de huidige 17 grondexploitaties is bij elkaar € 53,2 mln. euro en de nog te realiseren opbrengsten zijn € 54,8 mln. euro. Het totale geraamde eindresultaat (einde looptijd) is €-12,7 mln. negatief (€18,5 mln. negatief staand en € 5,8 mln. positief). Voor de negatief staande grondexploitaties is een voorziening ingesteld (van €18,5 mln.).

[13] Alleen bij de start en bij grote wijzigingen krijgt de raad informatie over individuele grondexploitaties, De grondexploitaties zelf zijn dan alleen om in te zien als geheime stukken in het kastje bij de griffie.

grondexploitaties. Financiële gegevens sec zeggen immers niets zonder dat de inhoudelijke ruimtelijke planning van de grondexploitaties is weergegeven.

Ad 3. Overige risico's
Ook bij veel andere risico's[14] wordt de kans op optreden niet heel groot geacht en wordt het totale risicobedrag (relatief) klein geacht. Bijvoorbeeld ten aanzien van klimaatrisico's, achterstanden in het onderhoud van de openbare ruimte, cyberrisico's, risico in de sociale opgaven (bv door oplopende hulpvragen, oplopende armoede en schulden van burgers, het toenemen van maatschappelijke problemen (bv sociale onrust). Gezien de grote opgaven in de komende jaren en de onzekerheden qua benodigde uitgaven en noodzakelijke inkomsten, is het voorstelbaar dat de kans op optreden van een aantal van deze risico's groter is dan gedacht.

Dat geldt ook voor de eigen bedrijfsvoering. Meer werk met minder mensen, zal lastig te realiseren zijn als de huidige werkdruk al hoog is. Ook kan een verdere salarisverhoging verwacht worden, aangezien gemeenteambtenaren in de huidige CAO een relatief lage loonsverhoging (2,9%) hebben ontvangen, vergeleken met veel andere sectoren[15] en vergeleken met de sterk gestegen inflatie (9,6%). Als koopkrachtbehoud het uitgangspunt wordt voor de volgende CAO, dan zullen de lonen veel sterker gaan stijgen. En daarmee ook de kosten van de bedrijfsvoering. Dat is een reëel risico.
Ook is het mooi dat er subsidies voor de nieuwe gebiedsontwikkelingen zijn gekomen (bv 10 mln. van het Rijk voor de Strip), maar daar zitten wel voorwaarden aan vast (bij de Strip: 50% moet uit betaalbare woningen bestaan en de woningen moeten voor 2030 gerealiseerd zijn). Als die niet gehaald worden, bestaat de kans[16] dat de subsidie terugbetaald moet worden.

Als risico's zich daadwerkelijk voordoen en mogelijk in grotere bedragen dan berekend zijn, dan kan dat een groot probleem voor de gemeente Breda worden.

In navolging van de accountant raadt ook de Rekenkamer de raad aan om in gesprek te gaan over de verhouding tussen (de hoogte van) het eigen vermogen en de (hoogte van de) risico's, die de gemeente loopt.

[14] Bij sommige risico's wordt wel een grotere kans aangehouden, zoals bv bij de Wmo.

[15] Bij de nieuwe CAO voor rijksambtenaren en provincieambtenaren wordt nu bijvoorbeeld ingezet op koopkrachtbehoud.

[16] Daar is een risicobedrag voor berekend.

4. De beleidsverantwoording in het jaarverslag 2021

De Rekenkamer kijkt of het jaarverslag goed zicht biedt op wat inhoudelijk bereikt is in de stad en voor de burgers. Het is aan de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan om de resultaten omtrent wat bereikt is te controleren en indien nodig bij te sturen.

4.1 Concrete inhoudelijke doelen

Om resultaten te kunnen zien, is het nodig dat de gemeente Breda concrete inhoudelijke doelen heeft gesteld. Immers, alleen als er concrete doelen zijn gesteld, er concrete acties richting de burgers/de stad zijn ondernomen en concrete resultaten te lezen zijn, kunt u als raadslid uw taak naar behoren uitvoeren op het gebied van kaderstelling, controle en verantwoording aan burgers omtrent het gevoerde beleid. De Algemene Rekenkamer stelt in haar Verantwoordingsonderzoek (Algemene Rekenkamer, 2022) dat zij zich zorgen maakt over het feit dat de overheid vooral bedrijfsmatig en financieel stuurt in plaats van inhoudelijk en met de menselijke maat. Mede daardoor heeft de overheid te veel haar menselijke gezicht verloren en daalt het vertrouwen van de burgers in de overheid, aldus de Algemene Rekenkamer. Sec sturen op geld en een scheiding tussen beleid en uitvoering leidt tot te weinig bezinning op de effectiviteit van beleid en gemakkelijk tot onwenselijke uitkomsten, zo constateert de Algemene Rekenkamer.

4.2 Leren en bijsturen

Het ontbreken van inhoudelijke doelen en (toetsing van) inhoudelijke resultaten leidt ook tot een onvermogen om inhoudelijk te leren van het verleden en (bijtijds) bij te sturen. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit het parlement niet gelukt[17] is in de afgelopen jaren. Ook in Breda is hier zeker nog winst te halen. De Rekenkamer hoopt op een breed gedragen aanpak van de gemeenteraad in de komende jaren, met meer focus op inhoudelijke doelen en resultaten voor de burgers en op meer kunnen leren en bijsturen door de gemeenteraad.

4.3 Inhoud meer centraal

De Rekenkamer constateert dat de financiële middelen in het centrum van de aandacht staan op veel beleidsterreinen in het Bredase Jaarverslag. Dat is al lange tijd zo, maar is versterkt doordat de financiële middelen eveneens centraal stonden in het coalitieakkoord 2018-2022 (terugbrengen tekorten sociaal domein, investeren in groei/mobiliteit/ruimtelijke ontwikkelingen). Met name op het sociaal domein stond het terugbrengen van de kosten/tekorten (minder kosten, minder cliënten, meer uitstroom) centraal. Een gevolg was dat deze gegevens ook centraal stonden in de gemeentelijke bestanden (bv van de jeugdzorg). Zo zijn ten aanzien van de jeugdzorg alleen aantallen cliënten, soort hulp (hoofdcategorieën), aanbieders en bedragen bijgehouden door de gemeente, geen inhoudelijke resultaten.
De aantallen en bedragen zeggen echter niets over of de jeugdigen, mensen die ondersteuning nodig hebben, kwetsbaren, mensen in armoede/schulden ook daadwerkelijk goed geholpen zijn. Wil de gemeenteraad goed kunnen controleren of het beleid goed ingezet is, of de burgers echt goed geholpen zijn, dan zijn concrete inhoudelijke doelen nodig en evaluaties of die doelen gehaald worden. De middelen vormen immers ultimo geen doel op zich, maar zijn slechts een middel om een inhoudelijk doel te bereiken. Van belang is of de middelen effectief worden ingezet en of goede resultaten behaald worden voor alle burgers. Juist die inhoudelijke resultaten zijn relatief weinig te lezen in het jaarverslag. Er is en wordt veel werk verzet en de bedoelingen kunnen nog zo goed zijn, als de resultaten voor de burgers niet duidelijk zijn, dan kan niet beoordeeld worden of het gemeentelijke beleid goed ingezet is. Noch of de inhoud van het beleid en de uitvoering goed aansluiten op wat in en voor de stad nodig is.

4.4 De indicatoren

De Rekenkamer constateert in deze dat de meeste indicatoren in het Jaarverslag vooral iets zeggen over de output van beleid, niet over de bereikte resultaten/effecten (outcome) voor de burgers en de stad. Bovendien is ongeveer tweederde van de indicatoren niet goed te toetsen

[17] Onderdeel van het probleem is dat de politieke partijen die in het kabinet zitten, bijna altijd automatisch de voorstellen van het kabinet steunen, waardoor een discussie in de Tweede Kamer nauwelijks iets kan toevoegen of wijzigen.

door de gemeenteraad, omdat deze ofwel niet gemeten zijn ofwel er geen streefwaarde voor 2021 is geformuleerd.

Van alle 115 indicatoren in het Jaarverslag 2021 is bij 23% de streefwaarde gehaald, bij 16% niet en is dit van 62% onbekend (niet gemeten of geen streefwaarde geformuleerd). Volgens de Rekenkamer zijn op veel terreinen betere indicatoren denkbaar dan die opgenomen zijn. Ook is het aantal indicatoren ongelijk verdeeld over de thema's: bij sommige thema's staan veel indicatoren, bij andere weinig of geen. Bij een aantal indicatoren werken de cijfers ook eerder versluierend ten aanzien van wat precies bereikt is, dan dat het duidelijkheid geeft. Zo zegt het gecombineerde leegstandscijfer voor woningen, kantoren en winkels niets, aangezien de leegstand van deze 3 categorieën erg verschilt (van kantoren hoog, van woningen laag, van winkels er tussenin). Ook het cijfer omtrent aantal 'gebouwde' woningen, waarin het reële aantal gebouwde woningen plus het aantal woningen in de harde plancapaciteit bij elkaar opgeteld zijn, werkt versluierend. Hoeveel woningen in welke categorieën zijn er nu precies gebouwd?

Om als raad goed te kunnen kaderstellen en controleren, is het noodzakelijk dat doelen, maatregelen en prestaties van de gemeente concreet, duidelijk en helder zijn, en goed gemeten worden. Vage algemene doelen, beleidsverhalen, maatregelen en vage algemene resultaten kunnen immers niet gecontroleerd worden.

De Rekenkamer adviseert daarom aan de nieuwe gemeenteraad: ***'Vraag voortdurend om concretisering van doelen, ambities, projecten. Richt u als raadslid op concretisering van doelen en plannen en blijft steeds vragen 'Wat gaan we precies doen als gemeente?', 'Hoe gaan we dat precies bereiken als gemeente?',' Waar leidt dat concreet toe?', 'Wat is er concreet bereikt en wat (nog) niet?', 'Hoe worden we geïnformeerd over de voortgang?' en 'Wat moet er nog gebeuren op weg naar dat concrete doel? En toetsen we goed of de doelen bereikt worden/zijn?'***

Het concreet, helder en duidelijk belichten welke inhoudelijke resultaten worden nagestreefd en welke wel of niet bereikt worden voor de burgers, en gewone duidelijke menselijke bewoordingen[18] te gebruiken, kan ook bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen burgers en de overheid.

4.5 Opgaven, achterstanden

Voor de komende jaren liggen er grote sociale, maatschappelijke en klimaatgerichte opgaven. Corona heeft ook in 2021 een grote invloed gehad op de stad, de burgers en het gemeentelijke beleid. De lockdowns hebben, zoals bekend, negatieve effecten gehad op het leven van veel mensen. Vooral jongeren, kwetsbaren, ouderen, zieken en verzorgenden zijn hard geraakt. Er is veel gevraagd van bv mantelzorgers, kleine ondernemers, zorginstellingen en mensen met een kleine beurs. De verschillen in de stad zijn verder toegenomen tussen de mensen die in goeden doen zijn (de well-to-do) en de mensen met een laag/lager midden inkomen, weinig opleiding, een geringe zelfredzaamheid, een slechte gezondheid. Door de grote inflatie, de sterk stijgende prijzen/kosten en de grote verschillen in mogelijkheden van mensen, nemen die verschillen rap verder toe. Dat brengt grote vraagstukken en veel werkzaamheden voor gemeenten met zich mee, waar in het komende coalitieakkoord en de komende begroting(en) een antwoord op gezocht moet worden. Voor burgers zijn hierin heldere maatregelen en structurele programma's nodig, die aantoonbaar hun situatie/leven verbeteren, waardoor de verschillen in de stad verkleind worden. Er liggen forse opgaven in het verkleinen van de sociale verschillen in de stad (kansengelijkheid, verbetering hulpbronnen), in klimaatmaatregelen, in woningbouw (met name goedkopere woningen) en in ontstane achterstanden.

[18] Vermijd in deze ook terminologie, die afkeer op kan wekken, zoals de 'klantreis' bij het sociaal domein. Het gaat daarbij immers niet om een vliegreis naar mooie vakantiebestemming ofzo. De burger als 'klant' betitelen versmalt de positie van burgers te veel en legt te veel de nadruk op 'het uit vrije wil consumeren van burgers, terwijl de 'klant' dat mogelijk helemaal niet nodig heeft'.

Ook het Jaarverslag 2021 stelt: ‘Er liggen grote sociale opgaven op het gebied van bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond leven. Die vragen om een lange termijn visie, een strategisch programma op veel leefgebieden en een gezamenlijke aanpak van veel partners’. De overheid en de gemeente voorop.

Het jaarverslag lezend, valt het de Rekenkamer op dat er nogal wat achterstanden bestaan in het gemeentelijke beleid. Die zijn met name te zien op het gebied van woningbouw, de grondexploitaties, het klimaatbeleid, het onderhoud van de openbare ruimte en op het gebied van het tegengaan van sociale verschillen/problemen en het bieden van voldoende hulp/ondersteuning.

Achterstanden woningbouw
Het doel in het coalitieakkoord 2018-2022 was om 6.000 woningen te bouwen (of op te nemen in harde plancapaciteit). Uit het Jaarverslag 2021 blijkt dat er ca 2.700 woningen in Breda gebouwd in de periode 2018-2021 (in totaal 3.710 woningen opgeleverd, naast 448 woningen gesloopt[19]). Het jaarverslag stelt vast dat vooral de opgave voor vrije sectorwoningen (dure woningen) is gehaald. De opgaven met betrekking tot sociale (i.c. van woningcorporaties) en betaalbare woningen worden steeds niet gehaald, zo blijkt. Terwijl daar juist de grootste vraag ligt. Dat is zorgelijk. Volgens de gegevens van het CBS hebben de Bredase woningcorporaties **nul woningen** gebouwd in 2021. In het coalitieakkoord 2018-2022 stond als doel opgenomen dat de woningcorporaties verantwoordelijk zijn voor de bouw van 1.200 sociale woningen in Breda in de periode 2018-2022. Dat is bij lange na niet gehaald. Het totale aantal sociale huurwoningen in de goedkope-betaalbare categorie is juist weer verder afgenomen in Breda. Dat is zorgelijk, omdat de vraag naar sociale/betaalbare woningen juist is toegenomen. De gemeente Breda heeft echter wel grote bedragen van het Rijk ontvangen voor sociale woningbouw[20] en grote bedragen (door)geleend aan de woningcorporaties voor het bouwen van sociale woningen. Ook heeft de gemeente Breda in de afgelopen jaren veel geld geïnvesteerd voor versnelling van de woningbouw (€ 9,7 mln.). Dat heeft kennelijk niet geleid tot voldoende toevoegingen van woningen voor lagere cq lagere middeninkomens.

Achterstanden grondexploitaties, gemeentelijke leegstaande panden
Onder het kopje ‘Risico’s’ is al ingegaan op de achterstanden in de grondexploitaties. De gemeente Breda heeft veel grond in bezit en bezit ook relatief veel al lang leegstaande panden/kantoren (zie het rapport rekenkameronderzoek-ombouw-kantoren-naar-woningen-in-breda-in-2011-juni-2021.pdf (wpcdnnode.com) uit okt 2021). Eén van de punten die meespelen in de eigen grondexploitaties en de ombouw van eigen panden, is dat de gemeente Breda tegenstrijdige belangen heeft/kan hebben in het ontwikkelen van grond en panden. De noodzaak om enerzijds voldoende opbrengsten te realiseren en anderzijds voldoende goedkopere woningen te bouwen, kunnen tegengesteld aan elkaar zijn. Dat geldt niet alleen voor ontwikkelaars, maar ook voor de gemeente. Het kan zijn dat vooral dure woningen worden gepland om grondexploitaties/projecten kostendekkend te krijgen. Aan de opgave om betaalbare woningen te bouwen, wordt dan niet voldaan. Als er bovendien onvoldoende behoefte aan dure woningen is bij de burgers, dan loopt de gemeente het risico dat die woningen niet verkocht worden. Grondexploitaties en het zelf als gemeente ontwikkelen van gronden en panden leveren daardoor een wankel evenwicht en grote risico’s voor de gemeente op. Als grondexploitaties (en de ontwikkeling van leegstaande panden) zelfs in tijden waarin de woningmarkt booming is, achterlopen op de planning, is een duidelijke waarschuwing op z’n plaats. Wat zijn de te verwachten resultaten als de markt weer stokt of instort?

[19] Cijfers van het CBS: Voorraad woningen, aantal woningen gebouwd, aan tal woningen toegevoegd, aantal woningen gesloopt per jaar. De cijfers mbt het laatste kwartaal van 2021 zijn voorlopig.

[20] Zo heeft de gemeente Breda in 2021 € 26 mln. van het Rijk ontvangen voor volkshuisvesting, investeringen in de leefbaarheid en daarnaast nog eens 10 mln. extra specifiek voor sociale woningbouw; heeft de gemeente Breda (sinds 2018?) € 60 mln. doorgeleend aan de wooncorporaties om sociale woningen te bouwen en zit er € 584 mln. euro in het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor de wooncorporaties voor sociale woningbouw (waarbij de gemeente Breda voor de helft garant staat)

Veel gemeenten zijn om deze redenen grotendeels afgestapt van actief grondbeleid (gestopt met grote eigen grondexploitaties) in de loop der jaren. Zij hanteren meer een faciliterend grondbeleid, waarbij het benodigde aantal (en soorten) woningen via bestemmingsplannen en afspraken geregeld en gerealiseerd wordt.

Achterstanden klimaatdoelen
Uit het Jaarverslag 2021 blijkt dat er nogal wat achterstanden bestaan in het klimaatbeleid ten opzichte van de doelen. Het jaarverslag benadrukt dat er een verdere versnelling moet gaan plaatsvinden. Zo gaat de afbouw van de CO^2-uitstoot[21] te langzaam, is de uitstoot van het wegverkeer zelfs verder toegenomen en stijgt het percentage hernieuwbare energie te langzaam. Breda blijft achter bij het gemiddelde van de Brabantse gemeenten. De gemeente Breda doet vooral veel in de voorwaardelijke sfeer, zoals voorlichting, mensen pogen te verleiden om de fiets te nemen, bevorderen van de doorstroming van het verkeer (wat vaak ook weer meer verkeer oproept). Mede daardoor gaan ontwikkelingen te langzaam om de gestelde doelen te halen.

Wel is de berekende stikstofuitstoot iets naar beneden gegaan. Het is echter onduidelijk wat de (komende) grote ruimtelijke projecten qua woningbouw, uitbreiding van wegen, van bedrijventerreinen betekenen voor de natuur, de bomen etc.. In het Jaarverslag 2021 staat dat procedures bij de Raad van Staten vertraging opleveren voor bouwprojecten, omdat de Raad van Staten eerst wil nagaan hoe de gemeente Breda de stikstofuitstoot heeft berekend. De geitenpaadjes om pro forma op papier een lagere stikstof bereiken om bouwprojecten mogelijk te maken, staan maatschappelijk zeer onder druk. Het is onduidelijk wat de uitkomsten gaan zijn.

Breda heeft vaak last van hittestress en/of wateroverlast. Door de koele zomer was er in 2021 weinig hittestress in de stad en kon niet worden vastgesteld of de gedane investeringen resultaten hebben. Tijdens hete zomers worden de hoogste temperaturen van Nederland vaak in Gilze-Rijen (waar het meetstation staat) gemeten. In het centrum van Breda is het dan meestal nog warmer.
Wel is er door de vele regen meer wateroverlast in de stad geweest in het afgelopen jaar. In natte tijden heeft Breda vaker last van wateroverlast, aangezien Breda in een dal ligt ten opzichte van de Hollandse Delta. Hoe het beleid ten aanzien van beide problemen in de stad er precies voor staat, is niet duidelijk.

Achterstanden onderhoud openbare ruimte
Uit het jaarverslag blijkt dat er veel achterstallig onderhoud van de openbare ruimte is in Breda. Op bijna alle terreinen van de openbare ruimte blijken achterstanden te bestaan (ondanks een extra dotatie van € 3,2 mln. in 2021). Zo is de staat van de wegen in Breda verder achteruitgegaan door achterstallig onderhoud, is er achterstand op het onderhoud en vervanging van bomen, op het onderhoud van de civieltechnisch kunstwerken (zoals bruggen ed.), op het gebied van de verduurzaming van de openbare verlichting en in het onderhoud van waterwegen/oevers.

De staat van de wegen was al langer een probleem in Breda. In 2013 heeft de gemeente € 20 mln. extra gevoteerd[22] om de achterstanden in te gaan lopen. Dat zou in een aantal jaren gebeuren. Vorig jaar waarschuwde de Rekenkamer al in de rekenkamerbrief bij het gemeentelijke jaarverslag dat die € 20 mln. op was en dat de achterstanden nog niet waren ingelopen. Nu blijken de achterstanden weer verder te zijn toegenomen en is extra inzet noodzakelijk. Dat gaat naar verwachting nog veel geld kosten.

De natuur en de bomen verkeren veelal in slechte staat, zo laten onderzoeken zien. Veel bomen in Breda kampen met ziekten/schimmels. Volgens het Jaarverslag 2021 zijn veel van de 114.000 bomen in Breda aan vervanging toe (blz. 179). De vervanging is doorgeschoven vanwege te weinig budget, zo vermeldt het jaarverslag.

[21] Overigens op basis van cijfers deels van eind 2019, deels van eind 2020 in de Klimaatmonitor.

[22] Dat was verplicht gesteld door de Provincie naar aanleiding van de uitkomsten van het rekenkamerrapport ‘Onderhoud van de openbare ruimte’ in 2013

Ook bruggen en waterwegen hebben extra onderhoud nodig om op het gestelde niveau te komen. Dat is voor waterwegen en watervoorzieningen overigens onderhoudsniveau niveau C (=relatief laag). Het nagestreefde onderhoudsniveau in de stad is op veel plaatsen al niet bijzonder hoog: onderhoudsniveau B-. Alleen voor het Centrum wordt niveau A aangehouden. Het onderhoud van de openbare ruimte is van groot belang voor de leefbaarheid in de stad en voor de burgers. Gebrek aan onderhoud valt vaak ook erg op en geeft een negatief beeld.

Sociale en maatschappelijke achterstanden
Zoals gezegd, zijn de verschillen en de sociale problemen in de stad verder tegenomen. Door de hoge inflatie en sterk stijgende kosten (huren, energie, prijzen en bv heffingen[23]) raken steeds meer mensen in geldproblemen, maken schulden en moeten hun uitgaven beperken. De verschillen tussen mensen die well-to-do zijn en diegenen die dat niet zijn, worden steeds groter in de stad.
Ook door corona zijn de problemen in de stad toegenomen, meer burgers hebben door de coronacrisis psychische problemen, gezondheidsproblemen, kampen met eenzaamheid, depressie, sporten minder, hebben minder/weinig ondersteuning. De hulpvragen bij instanties worden steeds complexer, er is meer overlast van jeugdigen en er zijn steeds meer problemen met verwarde mensen in de stad (De overlast van verwarde mensen in Breda ligt hoger dan gemiddeld in andere G40-gemeenten, aldus het Jaarverslag 2021 blz. 120 indicator 'Verward gedrag').

Er is extra geld van het Rijk gekomen voor aanvullende ondersteuning van mensen in de stad, vooral voor jeugdigen en kwetsbaren. Opvallend is dat de extra budgetten voor extra begeleiding van kwetsbare groepen, bestrijding van eenzaamheid, schulden, huiselijke geweld e.d. bijna niet gebruikt[24] zijn door de gemeente Breda (budgetten zijn 'over'). Ook is er veel geld vanuit het Rijk gekomen voor het tegengaan van sociale verschillen (in 2021 26 mln. vanuit het Rijk via het Programma 'verbetering leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken').

Wordt voldoende en de goede hulp geboden
Zoals gezegd stond het terugbrengen van de kosten op het sociaal domein centraal in het coalitieakkoord 2018-2022. De doelen waren vooral om minder cliënten in hulptrajecten, in specialistische hulp, in instellingen, in opvang te realiseren en de verblijfs/behandelduur te verkorten. Als resultaten lezen wij dat het totale aantal jeugdigen met jeugdhulp is gedaald, de instroom in specialistische hulp verder is ingeperkt, er meer uitstroom uit de specialistische hulp is, er minder uithuisplaatsingen van jeugdigen zijn, er minder plaatsen in crisis- en verblijfslocaties zijn en de verblijfsduur in instellingen is verkort.

Deze cijfers zeggen op zich echter niets over of inwoners die hulp nodig hebben wel goed en voldoende geholpen worden. De vermelde activiteiten van de gemeente op taakveld 1 'het sociale domein' gaan ook vooral over de eigen activiteiten van de gemeente, niet over de inhoudelijke effecten. Op een aantal punten roepen de cijfers vraagtekens op over of er voldoende hulp wordt geboden aan jeugdigen, mensen die ondersteuning nodig hebben, verwarde mensen, mensen die niet meer rond kunnen komen, mensen die kampen met eenzaamheid e.d.. Dat is niet te lezen in het jaarverslag. Als echter enerzijds de langdurige zorg en crisiszorg afgebouwd is en anderzijds Breda relatief veel 'overlast' heeft van verwarde mensen, kunnen vraagtekens gezet worden of er buiten de instellingen wel voldoende en goede hulp aan verwarde mensen cq mensen met psychische problemen wordt geboden.

Overall kan de vraag 'heeft de gemeente nu voldoende hulp geboden', niet worden beantwoord.

[23] Zo is bv de gemeentelijke afvalstoffenheffing in 2021 met 11% gestegen voor de burgers ipv de voorgenomen stijging van 2%.

[24] Zo is voor de bestrijding van eenzaamheid en schulden, continuïteit Wmo, meerkosten huiselijk geweld, extra begeleiding van zorgwekkende zorgmijders ongeveer **1 mln. euro aan extra geld** vanuit het Rijk gekomen, maar daar heeft Breda slechts 190.000 euro van ingezet.

Verbeter Breda
Om de sociale verschillen in de stad te gaan verkleinen, is de gemeente Breda vorig jaar het programma 'Verbeter Breda' gestart o.a. nav het rekenkamerrapport 'Segregatie in Breda' (zie link rekenkameronderzoek-segregatie-in-breda.pdf (wpcdnnode.com). De raad heeft een jaar geleden naar aanleiding van het rekenkamerrapport een motie aangenomen om vooral in te zetten op verbetering van de hulpbronnen van de inwoners en om een structureel langjarig verbeterprogramma op te zetten om de verschillen te verkleinen (zie link Mv+Richting+voor+vermindering+Segregatie+in+Breda (notubiz.nl). Zoals gezegd is daar veel geld vanuit het Rijk voor gekomen. De gemeente Breda heeft zelf voor de komende jaren een relatief[25] gering bedrag (€ 1,7 mln.) gereserveerd voor investeringen op het sociaal domein (zie bijlage 1).
Vervolgens heeft de initiatiefgroep 'Verbeter Breda' gesprekken met inwoners en organisaties gevoerd en is een helder document opgesteld, waarin de situatie en problemen (nog eens) worden beschreven. Daarna zijn via het Actieplan 'Verbeter Breda'[26] een serie losse activiteiten gesubsidieerd (max. 250.000 euro), met name in Hoge Vucht. Vervolgens is het wachten op het gestructureerde plan gericht op uitvoering.

Hoe staat het nu met Verbeter Breda? Waar is het structurele plan om de verschillen kleiner te gaan maken en de hulpbronnen van de mensen te verbeteren? De meeste raadsfracties stelden dat van het grootste belang is om de energie in de wijken, die uit de gesprekken van de initiatiefgroep naar voren kwam, vast te houden. Hoe langer het duurt om tot een gedegen plan en aanpak te komen, hoe groter het risico op het 'achterstallig onderhoud' in de situatie van de burgers, die het hard nodig hebben.

Het bestaan van grote sociale verschillen is echter geen nieuw probleem[27], noch is Breda de enige gemeente die kampt met deze problemen. Alle grote steden kampen hiermee en 15 grote steden doen mee met het Rijksprogramma 'Leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken'. Zo stelt ook het nieuwe college van Amsterdam: 'Er zal veel geïnvesteerd moeten worden in het verkleinen van de sociale verschillen in de stad (in kansengelijkheid, verbetering hulpbronnen). Vanwege deze grote maatschappelijke opgaven, de hoge inflatie, en de aangekondigde bezuinigingen van het Rijk voorziet het college zware jaren. De sociale opgaven zijn groot, maar het geld zal minder worden in de komende jaren'.
Dat pleit ook voor Breda voor het snel opzetten van een goed gestructureerd programma, daadwerkelijk gericht op het verbeteren van de situatie van inwoners, om de relatief beperkte middelen efficiënt in te zetten. Concrete resultaten voor de inwoners zijn nodig, plus meting/toetsing van de resultaten. Dat is essentieel voor de raad om goed te kunnen zien of de budgetten effectief en efficiënt ingezet worden en de verschillen daadwerkelijk verkleinen in de stad.

De Rekenkamer beveelt aan de raad aan om expliciet aandacht te blijven besteden aan de grote maatschappelijke opgaven en de achterstanden in de stad, en de resultaten die de gemeente boekt in deze.

[25] Ter vergelijking: voor investeringen in Ondernemend Breda, de mobiliteit, de ruimtelijke projecten/ontwikkelingen en bv de bouw van een talentencentrum heeft de gemeente Breda bij elkaar ruim **€ 125 mln**. gereserveerd voor de jaren 2022-2025.

[26] Voor het Actieplan Verbeter Breda is voor 2022-2023 in totaal 1 mln. euro gevoteerd.

[27] Er zijn in het verleden al veel programma's geweest om sociale verschillen tegen te gaan, zoals in het Grote-stedenbeleid', het landelijke programma Stedelijke vernieuwing, het programma Sociale vernieuwing, het kwetsbare wijkenbeleid, het Vogelaar-wijken-beleid ….. etc.) Na 2012 zijn al deze programma's gestopt, behalve het grote programma Pact op Zuid in Rotterdam-Zuid. Van al deze programma's zijn er veel evaluaties geweest omtrent wat werkt en wat niet. Daar kan van geleerd worden.

Bijlage 1 Geplande investeringen in 2022-2025 in euro's per taakgebied

Tabel 1.1 Geplande investeringen in 2022-2025 in euro's per taakgebied

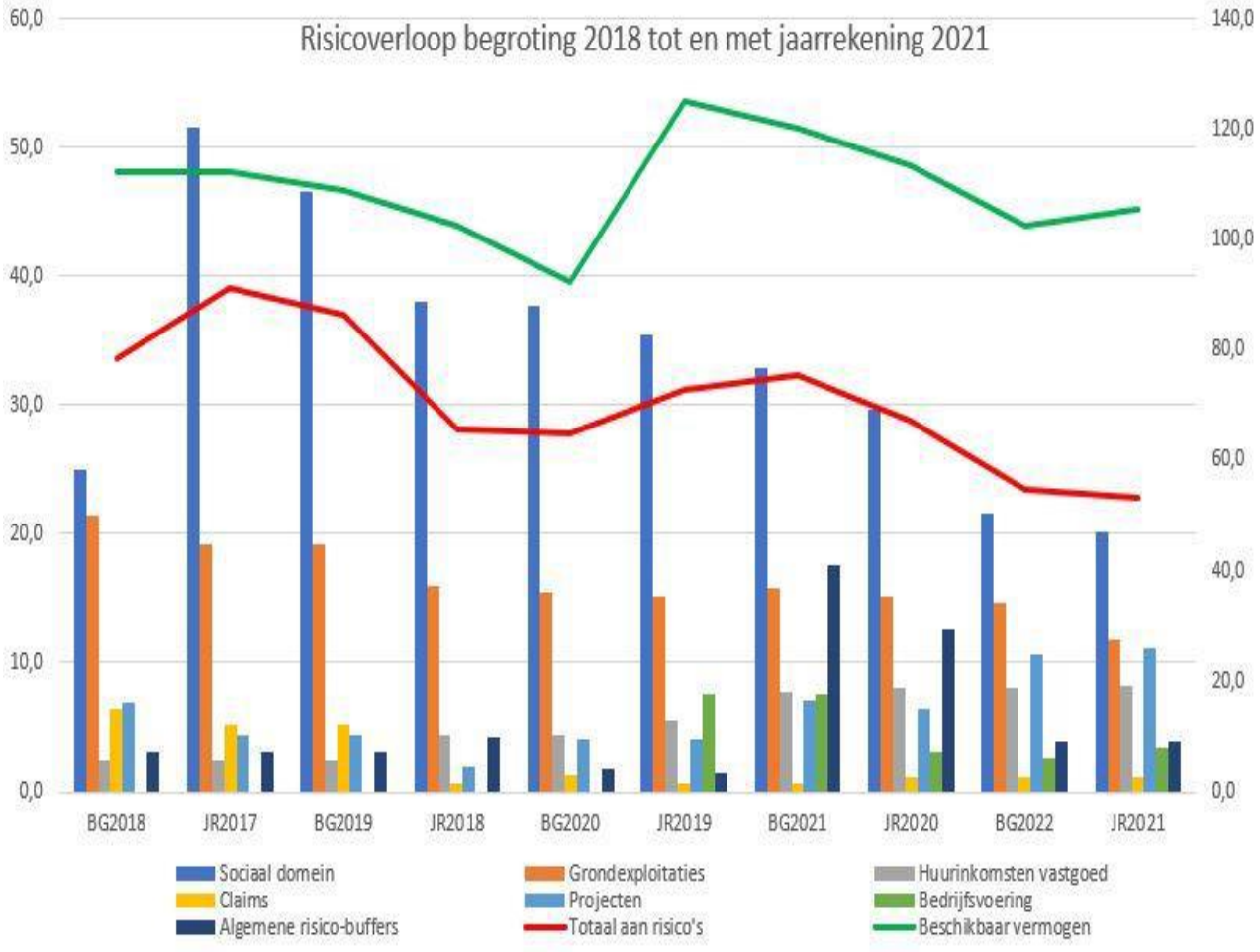
Sociaal en vitaal:	**1,7 mln.**
Ondernemend Breda:	**56,8 mln.**
Mobiliteit:	**30,8 mln.**
Grondexploitaties/stedelijke progr., wonen:	**17 mln.**
Openbare ruimte:	**8,5 mln.**
Klimaatadaptatie	**10,8 mln.**
Verduurzaming OV/vastgoed:	**10,5 mln.**
Talentencentrum:	**21 mln.**
Eigen bedrijfsvoering gemeente:	**16 mln.**

Bron: Jaarverslag 2021 gemeente Breda

De nadruk in de investeringen ligt op economie, woningbouw, mobiliteit (wegen), e.d., dus de stenen en de markt. Extra sociale investeringen zijn er bijna niet of althans daar zijn geen extra bedragen voor gereserveerd.
Qua klimaatmaatregelen springen klimaatadaptatie, verduurzaming van het OV en van het eigen vastgoed van de gemeente eruit. Grote investeringen in de energietransitie en andere klimaatmaatregelen ontbreken.

Bijlage 2 Grafiek risicoverloop 2018 tot en met Jaarrekening 2021, gemeente Breda

Grafiek 2.1 Risico's en vermogen van de gemeente Breda 2018 - eind 2021



De separate risicobedragen mbt sociaal domein, grondexploitaties, ruimtelijke projecten, bedrijfsvoering etc., zoals die in de grafiek staan aangegeven, kunnen niet bij elkaar opgeteld worden tot het totaal aan berekende risico's. Er zijn al wel separate risicoberekeningen voor projecten/separate beleidsterreinen in doorgerekend. Daarna is er overall nog een Monte-Carlo-simulatie over alle risico's heen door de gemeente Breda uitgevoerd, waarin een simulatieberekening (95% waarschijnlijkheidsscenario's) is gedaan voor het optreden van alle risico's. Er wordt vanuit gegaan dat niet alle risico's tegelijkertijd gaan optreden, noch dat deze allemaal maximaal optreden. Daarom tellen de separate gewogen risico's niet op tot het totaal van het berekende risicobedrag van 53,3 mln.