

Rekenkamerbrief over het Jaarverslag 2010 van de gemeente Breda

'Rekenkamerbrief over het Jaarverslag 2010'
Rekenkamer Breda
Mei 2011

Contact: secretaris Rekenkamer Breda dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail ja.wiggers@breda.nl
Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek
Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Ben Degenhart

Samenvatting

De economische crisis heeft langdurig negatieve effecten op de economische ontwikkeling en de bestaanszekerheid van mensen. In bijna alle gemeenten is het beroep van burgers op de sociale voorzieningen toegenomen vanwege de economische crisis, zo ook in Breda. De gemeente Breda heeft in 2010 al een aantal versoeringen in de sociale voorzieningen aangebracht en heeft voor de komende jaren hierin en op een aantal andere beleidsterreinen nog omvangrijke bezuinigingen op de rol staan.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente Breda sterk ingeboet heeft op de reserves en het vermogen door de tekorten in de grondexploitaties. Mede gezien het in 2010 verder toegenomen geïnvesteerde bedrag in onderhanden werk is de financiële positie van Breda zorgwekkend. De risico's zijn onverminderd groot, terwijl de reserves en het vermogen afgenomen zijn.

In het onderzoek naar het Jaarverslag 2010 heeft de Rekenkamer zich met name op de informatievoorziening en de verantwoording in het Jaarverslag gericht. De Rekenkamer constateert dat het Jaarverslag beperkt inzichtelijk is en dat de leesbaarheid nog verder kan verbeterd kan worden. Dat geldt vooral voor de verantwoording van de financiën, de relatie tussen prestaties en de uitgaven, en weergave van de maatschappelijke effecten van beleid. Specifiek zou met name de informatie over de grote projecten, het grondbeleid, de risico's, de cost-to-complete en de meerjarenplanning ten aanzien van de financiële positie verbeterd kunnen worden. De Rekenkamer sluit zich in deze aan bij de constatering van de Werkgroep Cyclische producten en de accountant. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de raad periodiek geïnformeerd wordt over de al dan niet gerealiseerde bezuinigingen, alsmede de (financiële en maatschappelijke) effecten van de diverse maatregelen, zo stelt de Rekenkamer.

In de Rekenkamerbrief formuleert de Rekenkamer aanbevelingen om de controlemiddelen van de raad ten aanzien van de effecten en de efficiëntie van het gemeentelijke beleid verder aan te scherpen. Deze aanbevelingen luiden:

- Aanbeveling 1:** Verbeter de leesbaarheid en de algehele inzichtelijkheid van de begroting/het jaarverslag verder door het indikken en bij elkaar plaatsen van informatie en door kortere gerichte teksten over het al of niet bereiken van (maatschappelijke) effecten en verklaringen hieromtrent op te nemen.
- Aanbeveling 2:** Verbeter de verantwoordingsinformatie over de financiën, de uitgaven/ inkomsten en de algehele financiële situatie zodanig, dat de raad de financiën en de besteding goed kan controleren. Het verdient aanbeveling zich in dit kader ook te bezinnen op de vraag op welke wijze de tekorten ontstaan zijn en welke lessen daaruit kunnen worden geleerd, opdat toekomstige tekorten verder vermeden kunnen worden.
- Aanbeveling 3:** Verbeter de relatie tussen de prestaties, de mate van realisatie en de uitgaven in het Jaarverslag. Om de financiële sturing te kunnen verbeteren, is het noodzakelijk om scherper te duiden waarom bepaalde bedragen binnen de diverse programma's, projecten en taakvelden noodzakelijk zijn om concrete maatschappelijke doelen te bereiken. Omgekeerd is het ook van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre maatschappelijke doelen eventueel niet bereikt worden in het geval uitgaven niet gedaan worden. Richt de toelichtingen bij de uitgaven ook meer op de oorzaken en verklaringen in plaats van op beschrijvingen.

- Aanbeveling 4:** Vergroot de meetbaarheid van de doelen/effecten verder en verbeter de weergave van de effecten c.q. effectiviteit van beleid in het Jaarverslag. Verzoek ook als raad om bijvoorbeeld ieder kwartaal gericht geïnformeerd te worden over de maatschappelijke effecten van de bezuinigingen op het sociale en maatschappelijke terrein, vooral in het licht van de langdurige effecten van de economische crisis voor de burgers.
- Aanbeveling 5:** Verbeter de kwaliteit van de analyses ten aanzien van de grote projecten en de grondexploitaties (scenarioberekeningen) en verbeter de informatie over de meerjarenplanning en de financiële consequenties (per jaar) voor de financiële positie van Breda.
- Verbeter de risicoberekening en het risicomanagement verder. Bestrijdt risico's vooral aan de voorkant, namelijk door te zorgen dat plannen uitsluitend ingezet worden als de financiering geheel helder is en ook duidelijk is wat wanneer bereikt gaat worden. Stem plannen daarbij veel meer af op de behoefte en de vraag van Bredase burgers en de stad. Heroverweeg in deze ook het pro-actieve grondbeleid van de gemeente Breda.
- Aanbeveling 6:** Verbeter de financiële en inhoudelijke informatie over de Verbonden Partijen en geef de financiële en inhoudelijke prestaties van bedrijven, waarin de gemeente een 100% aandeel heeft, bij voorkeur weer bij de taakvelden/het reguliere beleid.

Het onderzoek naar het Jaarverslag 2010

Inleiding

In 2006 en 2008 heeft de Rekenkamer Breda onderzoek gedaan naar de gemeentelijke begroting en aan de hand van dat onderzoek een serie aanbevelingen geformuleerd ter verbetering.¹ Deze aanbevelingen richten zich met name op het SMART formuleren van de doelen en het helder weergeven van de (te verwachten) prestaties en de hiertoe in te zetten middelen. Inmiddels zijn een aantal verbeteringen in de Begroting doorgevoerd. In het verlengde van de eerdere onderzoeken heeft de Rekenkamer het Jaarverslag 2010 nader bekeken. Bij dit onderzoek heeft de Rekenkamer ook het advies van de Werkgroep Cyclische Producten en het Rapport van Bevindingen van de accountant over het Jaarverslag 2010 betrokken. De accountant toetst met name de rechtmatigheid van de Jaarrekening en de verantwoording van de gemeente hieromtrent. In het rapport van Bevindingen over het Jaarverslag 2010 constateert de accountant dat zich enkele onrechtmatigheden hebben voorgedaan, o.a. op het gebied van aanbestedingen, externe inhuur en grondverkoop. De raad heeft in deze reeds een verschoningsbesluit vastgesteld. Daarnaast trekt de accountant enkele belangrijke conclusies omtrent de kwaliteit van de algehele verslaglegging in het Jaarverslag en de kwaliteit van de financiële verslaglegging en de verslaglegging inzake enkele taakvelden in het bijzonder. De Rekenkamer onderschrijft deze conclusies geheel.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende punten aan een nader onderzoek onderworpen:

1. De algehele leesbaarheid en inzichtelijkheid van het Jaarverslag 2010;
2. De verantwoording van de uitgaven en de helderheid van de gemeentelijke financiën, i.c. de algehele exploitatie en het resultaat 2010, de risico's, reserves en voorzieningen, en de aangegane verplichtingen in de programma's, projecten en taakvelden;
3. De relatie tussen de gestelde doelen, activiteiten, de bereikte maatschappelijke effecten en de uitgegeven middelen in de programma's, projecten en taakvelden en de helderheid van de verantwoording in deze;
4. Extra aandacht geeft de Rekenkamer aan het grondbeleid, de grondexploitaties, de risico's die op de diverse terreinen spelen, het weerstandsvermogen en de reserves en voorzieningen in deze.
5. Extra aandacht geeft de Rekenkamer ook aan de weergave van de Verbonden Partijen en de risico's die daarbij spelen;

1. De algehele leesbaarheid en inzichtelijkheid van het Jaarverslag 2010

De Rekenkamer constateert dat de algehele leesbaarheid en inzichtelijkheid van het Jaarverslag 2010 beperkt is. Lange teksten, versnipperde informatie die op meerdere plekken bijeengezocht moet worden en te uitgebreide beschrijvingen in plaats van korte gerichte verklarende teksten, zijn niet bevorderlijk voor de inzichtelijkheid. Hier en daar treden in het Jaarverslag ook verdubbelingen van informatie op, terwijl op andere plaatsen belangrijke omissies bestaan.

De Rekenkamer adviseerde, evenals de Werkgroep Cyclische Producten, in haar eerdere onderzoeken al om de leesbaarheid en de inzichtelijkheid van de begroting (en in het verlengde het jaarverslag) te verbeteren. Ten opzichte van de Begroting 2008/Jaarverslag 2008 is vooruitgang geboekt, doordat de programma's, projecten en taakvelden in de begroting 2010 en het Jaarverslag 2010 meer in schema's uiteengezet zijn. Op deze manier

¹ Rekenkamer Breda, *De Bredase begroting 2006 nader beschouwd*, 2006

Rekenkamer Breda, *Rekenkamerbrief 1, Tussenstand verbeterproces cyclische producten*, 2008

kunnen doelen, indicatoren en effecten beter in elkaars verlengde bekeken worden. In de huidige aanpak bevatten de schema's echter te veel, te uitgebreide en te beschrijvende teksten, hetgeen de leesbaarheid en inzichtelijkheid niet ten goede komt. Ook de accountant en de Werkgroep Cyclische Producten wijzen er op dat een strakkere, kortere aanpak meer op parameters en effecten gericht, de leesbaarheid en inzichtelijkheid kan bevorderen. De Rekenkamer stelt ook dat informatie die op meerdere plekken versnipperd weergegeven wordt, beter bij elkaar geplaatst kan worden. De Rekenkamer constateert verder dat het Jaarverslag nog steeds meer het karakter van een intern ambtelijk document heeft dan van een document waarmee rekenschap aan de raad en de burger wordt afgelegd.

Aanbeveling 1: **Verbeter de leesbaarheid en de algehele inzichtelijkheid van de begroting/het jaarverslag verder door het indikken en bij elkaar plaatsen van informatie en door kortere gerichte teksten over het al of niet bereiken van (maatschappelijke) effecten en verklaringen hieromtrent op te nemen.**

2. Helderheid financiën, biedt de verantwoordingsinformatie voldoende inzicht?

Evenals de accountant en de Werkgroep Cyclische Producten acht de Rekenkamer het positief dat binnen de gemeente Breda meer aandacht is gekomen voor het financiële beheer en de beheersing van de financiële risico's. Deze toegenomen aandacht is te lezen in het Jaarverslag.

Toch constateert de Rekenkamer dat de verantwoording van de financiën van de gemeente Breda en de ontwikkelingen in de financiën nog steeds slechts beperkt inzichtelijk beschreven zijn. De toelichtingen en analyses bij de lasten en baten in het Jaarverslag zijn hier en daar erg uitgebreid, moeilijk leesbaar en niet altijd goed inzichtelijk. Daarnaast is het zo dat de financiën op andere plekken in het Jaarverslag juist erg kort en onduidelijk zijn beschreven. Dat geldt met name voor het grondbeleid, het weerstandvermogen, de risico's en in het verlengde hiervan de (toekomstige) financiële positie van de gemeente.

Zo zijn de tekorten en de manier waarop deze worden opgevangen, niet erg helder beschreven en worden op verschillende plaatsen wisselende bedragen genoemd. Bij de 2^{de} bestuursrapportage 2010 werd een tekort van ca. 15 miljoen over 2010 verwacht, voornamelijk door een verwacht negatief resultaat van het Grondbedrijf van 23,6 miljoen. In die 2^{de} bestuursrapportage werden maatregelen aangekondigd om het verwachte tekort terug te dringen. In het Jaarverslag 2010 wordt echter onvoldoende duidelijk hoe de verwachte tekorten, de aangekondigde maatregelen en het uiteindelijke financiële resultaat over 2010 (nu een positief resultaat van ca. 0,9 miljoen²) zich tot elkaar verhouden. Met name ook de onaangekondigde niet nader uitgelegde tussentijdse winstneming (van bijna 11 miljoen) op een aantal grondexploitaties roept vragen op, zo constateert de Rekenkamer evenals de Werkgroep Cyclische Producten en de accountant. De Rekenkamer concludeert daarom dat de verantwoording omtrent de financiën nodig aan verdere verbetering toe is, wil de raad haar controlerende taak kunnen uitvoeren. Bovendien roept de Rekenkamer op tot bezinning omtrent hoe de tekorten precies ontstaan zijn en wat van de fouten in het verleden geleerd kan worden, opdat deze in de toekomst vermeden kunnen worden.

Aanbeveling 2: **Verbeter de verantwoordingsinformatie over de financiën, de uitgaven/ inkomsten en de algehele financiële situatie zodanig, dat de raad de financiën en de besteding goed kan controleren.**

² Al blijkt vervolgens dat dit vertekend is door geblokkeerde middelen ad. 7,8 miljoen, zodat het uiteindelijke nettoresultaat min 6,9 miljoen bedraagt, dat nog gedekt moet worden door de reserves.

Het verdient aanbeveling zich in dit kader ook te bezinnen op de vraag op welke wijze de tekorten ontstaan zijn en welke lessen daaruit kunnen worden geleerd, opdat toekomstige tekorten verder vermeden kunnen worden.

3. Is de uitvoering efficiënt?

De relatie tussen de prestaties en de uitgaven is nog weinig inzichtelijk weergegeven en de prestaties respectievelijk baten en lasten worden nog te veel 'op zichzelf' beschreven. Dit is een belangrijk punt dat de Rekenkamer ook in haar eerdere onderzoeken constateerde. De kern van het Jaarverslag in de zin van 'wat hebben wij bereikt en wat heeft dat gekost' blijft daardoor nogal onduidelijk. Een antwoord op de vraag in hoeverre de uitvoering efficiënt geweest is, kan daardoor eigenlijk niet op basis van het Jaarverslag worden beantwoord. Bij de meeste programma's, projecten en taakvelden staan de uitgaven in bulkbedragen gerangschikt naar afdeling/beleidsterrein. Wat precies binnen die afdelingen/beleidsterreinen is uitgegeven, waaraan en of daarmee bepaalde doelen dichterbij zijn gebracht, is niet helder. De afwijkingen ten opzichte van de Begroting zijn wel wat beter beschreven dan voorgaande jaren. Hier en daar beperkt de toelichting bij de taakvelden zich echter te veel tot constatering zonder analyses en verklaringen. Zo is bij diverse taakvelden te lezen dat een deel van de financiën niet uitgegeven is, omdat geplande activiteiten niet zijn uitgevoerd; zonder dat daarbij overigens wordt aangegeven wat dit precies betekent voor de burgers en voor de stad, en zonder aan te geven of bepaalde activiteiten in een later stadium eventueel nog wel uitgevoerd gaan worden. Verder is ook niet na te gaan of bepaalde bedragen wel in z'n geheel nodig zijn om geformuleerde (maatschappelijke) doelen te bereiken; ook niet of in dat kader andere keuzes gemaakt (hadden) kunnen worden; en of de keuzes die gemaakt zijn specifieke doelen wel of niet dichterbij brengen.

Aanbeveling 3: Verbeter de relatie tussen de prestaties en de uitgaven. Om de financiële sturing te kunnen verbeteren, is het noodzakelijk om meer inzicht te geven waarom bepaalde bedragen binnen de diverse programma's, projecten en taakvelden noodzakelijk zijn om concrete maatschappelijke doelen te bereiken. Omgekeerd is het ook noodzakelijk dat inzichtelijk gemaakt wordt in hoeverre bepaalde maatschappelijke doelen eventueel niet bereikt worden als bepaalde uitgaven niet gedaan worden. Richt de toelichtingen bij de uitgaven ook meer op de oorzaken en verklaringen in plaats van op beschrijvingen.

4. Is de uitvoering effectief? De maatschappelijke effecten: wat is bereikt?

Evenals bij haar vorige onderzoeken constateert de Rekenkamer opnieuw dat het in veel gevallen moeilijk is om aan de hand van de geboden informatie een relatie te leggen tussen doelen en effecten; al dient te worden gezegd dat de huidige schematische structuur van de begroting en het Jaarverslag, alsmede de hier en daar zeker meer SMART geformuleerde doelen en indicatoren hiertoe wel meer handvatten bieden. Voor een aantal programma's en taakvelden leidt dit daadwerkelijk tot een beter inzicht. Andere programma's, projecten en taakvelden bieden veel minder inzicht in datgene wat bereikt is, i.c. het programma Dienstverlening, Externe betrekkingen, de taakvelden Economische Zaken/Grondbedrijf, Maatschappelijke Ontwikkeling, Ruimtelijke ontwikkeling, Publiekszaken en Sociale Zaken. In deze programma's en taakvelden wordt nog te veel op planniveau en op het niveau van interne ambtelijke werkzaamheden en instrumenten geredeneerd. Daarnaast ontbreken veel gegevens bij de programma's en taakvelden omtrent maatschappelijke effecten doordat de Burgerenquête het afgelopen jaar niet is uitgevoerd. Bovendien blijft het

Jaarverslag ook wat de 'maatschappelijke effecten' betreft te veel hangen in constatering als zodanig, zonder dat verklaringen of oorzaken worden weergegeven en zonder dat inhoudelijke redeneringen met betrekking tot effecten voor burgers worden weergegeven. Verder valt op dat belangrijke informatie ontbreekt bij bepaalde programma's en taakvelden omtrent werkzaamheden-financiering-effecten. Zo leidt versluisend taalgebruik bij de taakvelden Sociale Zaken en Maatschappelijke Ontwikkeling tot de suggestie dat er op diverse terreinen (bijstand, WMO, schuldhulpverlening e.d.) minder aanvragen zijn gedaan door burgers, terwijl het hier in feite gaat om minder toegekende aanvragen (zie b.v. Jaarverslag 2010 pag.241-242). Ook kan bijvoorbeeld noch bij taakveld 3 (BSW), noch bij taakveld 9 (Sociale Zaken) gerichte informatie gevonden worden over het Leerwerkbedrijf K.Pabel en de effecten van de re-integratietrajecten.

De Rekenkamer constateert verder dat de toegenomen aandacht voor de financiering en de 'kwantiteit van de uitvoering' binnen de gemeente natuurlijk positief is, dat daarnaast evenwel evenredige aandacht voor de 'kwaliteit van de uitvoering' (voor de burger) noodzakelijk is. In die zin zou ook aandacht voor de effecten van beleid, i.c. ook de effecten van de bezuinigingen op voorzieningen voor de leefkwaliteit van de burger op zijn plaats zijn.

Aanbeveling 4: Vergroot de meetbaarheid van de doelen/effecten verder en verbeter de weergave van de effecten c.q. effectiviteit van beleid in het Jaarverslag. Verzoek ook als raad om bijvoorbeeld ieder kwartaal gericht geïnformeerd te worden over de maatschappelijke effecten van de bezuinigingen op het sociale en maatschappelijke terrein, vooral in het licht van de langdurige effecten van de economische crisis voor de burgers.

5. Het grondbeleid, de meerjarenplanning, de risico's, reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen.

Evenals de accountant constateert de Rekenkamer dat het verder toenemen van de kwaliteit van de analyses ten aanzien van de grote projecten en de grondexploitaties en van de informatie hieromtrent ten goede zal komen aan de meerjarenplanning en onderbouwing van de financiële positie van de gemeente. Met name de financiën van het grondbedrijf zijn niet erg helder verwoord in het Jaarverslag 2010.

Ook zijn de risico's die de gemeente Breda loopt in met name de programma's en projecten niet geheel duidelijk beschreven. Zo staan de risico's ten aanzien van de realisatie van de OV-terminal als P.M. vermeld, terwijl de ontwikkeling van Via Breda momenteel wel als grootste project en in die zin als meest risicovolle onderneming in Breda staat omschreven. Ook daar waar de risico's vooralsnog wel gekwantificeerd zijn in het Jaarverslag (voor Via Breda, de Bavelse Berg en de uitbreiding van en rond het NAC-stadion samen een berekend risico van 26,7 miljoen), wordt aangegeven in de toelichting dat de risico's juist voor deze projecten de laatste tijd oplopen. Hoe voorkomen kan worden dat deze risico's ook daadwerkelijk optreden, dan wel verder oplopen, staat niet vermeld. De Rekenkamer mist in deze een heldere berekening van de risico's aan de hand van een aantal scenario's (b.v. hoog, midden en laag) en een schets van een waaier aan strategische opties die aan deze scenario's zijn gekoppeld. Hoe ziet bijvoorbeeld het meest zwarte scenario er uit en welke beleidsopties dienen zich dan aan? In de afgelopen jaren heeft Breda (en daar staat de gemeente geenszins alleen in) een te rooskleurig beeld gehanteerd inzake de winstverwachtingen binnen het grondbeleid alsmede inzake de hoogte van de risico's.

In de genoemde scenarioberekeningen zou ook over de jaren heen (per jaar uitgesplitst) de cost-to-complete van de grote projecten berekend dienen te worden. In het Jaarverslag 2010 staat nu als cost-to-complete voor Via Breda, Bavelse Berg en de uitbreiding van en rond het NAC-stadion samen hetzelfde bedrag genoemd dat ook als risicobedrag (dus 26,7

miljoen euro) voor die projecten staat vermeld. Hoe de berekening van deze cost-to-complete tot stand gekomen is, is onduidelijk. Evenals de accountant constateert dat in de berekening van de cost-to-complete verdere verbetering aangebracht kan worden. Bij het programma Via Breda staat vermeld dat in ieder geval nog een bedrag van ca. 108 miljoen gevoteerd moet worden ter afronding van het project en bij het programma Teteringen wordt opgemerkt dat van de benodigde ruim 300 miljoen op dit moment ca. 198 miljoen gevoteerd is. Ook de financiering van de ontwikkeling van en bij de stadionlocatie is vooralsnog onduidelijk. Het Jaarverslag stelt dat het totaal beschikbare krediet voor de stadioninvestering van 11,5 miljoen als taakstellend gezien wordt en dat NAC alle extra kosten zelf dient te financieren. Voor de verdere gebiedsontwikkeling rond NAC heeft de gemeente reeds 14,4 miljoen gevoteerd. Hoewel een groot deel van de gebiedsontwikkelingen momenteel stil ligt, heeft de gemeente in 2010 vooral geïnvesteerd in de aanschaf van grond voor deze ontwikkelingen, aldus het Jaarverslag.

De Rekenkamer stelt dat de risico's bij deze grote projecten het beste aan de voorkant bestreden kunnen worden, namelijk door er zorg voor te dragen dat plannen uitsluitend ingezet worden als de financiering helder is en duidelijk is wat wanneer bereikt dient te zijn. Plannen i.c. programma's en projecten waarbij een open einde qua financiering bestaat, grote bedragen reeds gevoteerd zijn door de raad zonder dat helder is wat en wanneer hiervoor gerealiseerd gaat worden of zonder dat helder is of het gevoteerde bedrag voldoende is om de gestelde doelen te bereiken en/of waarbij belangrijke bedragen nog gevoteerd moet worden of het zelfs onduidelijk is of belangrijke onderdelen van het plan ooit gerealiseerd gaan worden, dienen vermeden te worden. De risico's, onder meer door de kans op claims van derden, van dergelijke plannen zijn groot.

In een breder kader vraagt de algemene financieel-economische situatie om heldere duiding van toekomstige perspectieven voor het innemen van nieuwe grondposities en het ontwikkelen van plannen inzake de bouw van woningen, kantoren en bedrijventerreinen. In deze acht de Rekenkamer het tevens raadzaam het proactieve karakter van het grondbeleid van de gemeente Breda aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

De Rekenkamer constateert, evenals de accountant, dat met name de grondexploitaties de grote tekorten in de financiën van Breda hebben veroorzaakt en dat deze tekorten nu met name bestreden worden door enerzijds de inzet van reserves en daarmee een sterk neergaande lijn in de omvang van de reserves en het vermogen van de gemeente, en anderzijds door het niet uitvoeren van activiteiten en werkzaamheden op een aantal beleidsterreinen.

De Rekenkamer constateert in die samenhang dat deze twee strategieën op hun beurt weer nieuwe risico's met zich meebrengen. Het sterk inboeten op de reserves en het vermogen van de gemeente kent als nadeel dat de algehele financiële positie van de gemeente verslechtert en dat de gemeente daarmee 'minder klaar is voor de toekomst' in plaats van 'meer klaar voor de toekomst'. Zeker tegen de achtergrond van de noodzaak om een aantal majeure projecten, als Via Breda en Teteringen definitief af te ronden.

Het niet uitvoeren van activiteiten kan als risico in zich dragen dat diezelfde werkzaamheden op een later datum toch uitgevoerd dienen te worden (waardoor de kosten later toch gemaakt moeten worden) of dat eventueel substitutie optreedt doordat kosten toch op een andere manier en/of via een andere regeling geclaimd of gedeclareerd (kunnen) gaan worden. Zo kan het onderhoud aan wegen en straten wel uitgesteld worden, maar zal dat onderhoud toch ooit uitgevoerd dienen te worden met de daaraan gekoppelde kosten. En ook het bezuinigen op voorzieningen die direct ingrijpen op de levensvoorwaarden van burgers kunnen op langere termijn (na een eerste periode van 'zorgmijden') toch weer op andere domeinen binnen het gemeentelijke beleid voor hogere kosten zorgen.

Aanbeveling 5: Verbeter de kwaliteit van de analyses ten aanzien van de grote projecten en de grondexploitaties (scenarioberekeningen) en verbeter de informatie over de meerjarenplanning en de financiële consequenties (per jaar) voor de financiële positie van Breda.

Verbeter de risicoberekening en het risicomanagement verder. Bestrijdt risico's vooral aan de voorkant, namelijk door te zorgen dat plannen uitsluitend ingezet worden als de financiering geheel helder is en helder is wat wanneer bereikt gaat worden. Stem plannen daarbij veel meer af op de behoefte en de vraag van Bredase burgers en de stad. Het is in dat kader raadzaam het proactieve karakter van het grondbeleid van de gemeente Breda aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

6. Verbonden partijen en de risico's die hierbij spelen.

De Rekenkamer constateert dat de Verbonden Partijen over het geheel genomen niet erg duidelijk zijn toegelicht in het Jaarverslag. Bij veel Verbonden Partijen ontbreken de financiële gegevens over 2010. Zeker ten aanzien van bedrijven waarin de gemeente Breda een groot (financieel en/of inhoudelijk) belang in heeft, is een up-to-date overzicht van de financiële en inhoudelijke resultaten, alsmede de mogelijke risico's noodzakelijk. In het bijzonder geldt dat voor de BRIM, het Chassé-theater en Neovita, plus de ontwikkelingen ten aanzien van Enexis, Brabant Water en Intergas. In de eerste drie genoemde bedrijven bezit de gemeente Breda (bijna) 100 procent van de aandelen en over de werkzaamheden van deze bedrijven zou eigenlijk een financieel en inhoudelijk overzicht opgenomen dienen te worden binnen de taakvelden. Ook de risico's die de gemeente in deze loopt, zouden in de algehele risicoberekening meegenomen moeten worden. Neovita is bijvoorbeeld een (voor 100 procent) gemeentelijke bedrijf waarin re-integratiecliënten van de gemeente tijdelijk tewerkgesteld worden. Om hoeveel cliënten het gaat, voor welke periode zij tewerkgesteld zijn/worden en hoeveel geld hiermee in 2010 gemoeid is, is niet duidelijk. Tevens is niet duidelijk in hoeverre hier substitutie van uitkeringsgelden optreedt.

Aanbeveling 6: Verbeter de financiële en inhoudelijke informatie over de Verbonden Partijen en geef de financiële en inhoudelijke prestaties van bedrijven, waarin de gemeente een 100 procent aandeel heeft, bij voorkeur weer bij de taakvelden/ het reguliere beleid.

7. Tot slot

Aan de hand van het Jaarverslag zouden de raad en de burgers moeten kunnen toetsen welke beleidsdoelen bereikt zijn en welke niet (effecten), alsmede na kunnen gaan hoe efficiënt het gemeentelijk beleid omgaat met gemeenschapsgeld. Het kritische kostenbewustzijn en het kritisch bekijken van nut en noodzaak van beleid is in deze tijd meer dan nodig. Dit bewustzijn en het kritisch volgen en analyseren van beleid hebben binnen de gemeente Breda het afgelopen jaar een meer prominente plaats verworven, niet in de laatste plaats binnen de raad. De Rekenkamer spreekt daar haar waardering voor uit. De informatievoorziening die nodig is om kritisch terug te kunnen blikken, te leren en aan de hand daarvan vooruit te kijken (bijvoorbeeld in de vorm van scenario's), blijft hierbij echter achter. De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat de informatievoorziening en de proactieve rol van de raad zich het komende jaar verder ontwikkelen. In dat kader beveelt de Rekenkamer aan de aanbevelingen van de Werkgroep Cyclische Producten, de accountant en de Rekenkamer voortvarend ter hand te nemen om de kritische reflectie op beleid en beleidsuitkomsten te verder te versterken.