

Rekenkamerbrief
bij het gemeentelijke
Jaarverslag 2019

'Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2019'

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 2020

Inhoudsopgave

	Pag.
1. Inleiding	3
2. Leesbaarheid van het Jaarverslag 2019	3
3. De financiële positie van de gemeente Breda, het weerstands- vermogen en de risico's in het licht van de huidige ontwikkelingen	4
4. De inhoudelijke beleidsverantwoording in het Jaarverslag 2019	6
5. De monitoring van de grote lijnen en grote projecten	7
6. Slotbeschouwing	11

Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2019

1. Inleiding

Zoals ieder jaar reflecteert de Rekenkamer Breda op het Jaarverslag van de gemeente Breda. Het jaar 2019 was economisch gezien zowel landelijk, als voor Breda, een zeer gunstig jaar, het meest positieve jaar sinds de uitbraak van de vorige crisis in 2008. Deze crisis en de naweeën hiervan duurden op veel vlakken tot ongeveer het jaar 2016, waarin de economie echt weer aantrok. Nu vier jaar later beleven we een uitzonderlijke situatie door de coronacrisis en zijn we weer in een economische dip beland. De gevolgen hiervan zijn nog niet geheel duidelijk, maar de verwachting is dat de impact aanzienlijk zal zijn voor de economie, de werkgelegenheid en de inkomens en situatie van mensen. Ook voor Breda en de begroting van de gemeente Breda zijn de effecten nog niet te overzien. Een terugblik op het, zoals nu lijkt, vrij probleemloze jaar 2019 geeft daarom een vreemd gevoel.

Toch wil de Rekenkamer op een aantal punten ingaan, die ook vanuit het huidige perspectief belangrijk zijn. Bijvoorbeeld de vraag hoeveel financiële reserve de gemeente Breda heeft opgebouwd in dat economisch zo gunstige jaar. Hoe staat het met de risico's? Hoe staat het met de uitvoering van de gemeentelijke doelen? En misschien ook de vraag 'hoe gaat het met de Bredase inwoners, waar de gemeente Breda 'het' uiteindelijk allemaal voor doet'?

Daarnaast kijkt de Rekenkamer onder meer naar de leesbaarheid van het jaarverslag en of de toezeggingen om die leesbaarheid verder te verbeteren zijn gerealiseerd. Kan de gemeenteraad aan de hand van het jaarverslag goed zien welke zaken voor de stad en de inwoners gerealiseerd zijn in 2019? Is de gemeente Breda goed op weg om de doelen uit het coalitieakkoord te realiseren? En kan de gemeenteraad aan de hand van de informatie in het jaarverslag goed de grote lijnen in de realisatie van de strategische doelen en de realisatie en risico's van de grote projecten monitoren en controleren?

Samenvattend reflecteert de Rekenkamer ten aanzien van het Jaarverslag 2019 op:

1. De leesbaarheid en concreetheid van het Jaarverslag;
2. De financiële positie van de gemeente Breda, de risico's, schuldenpositie en het weerstandsvermogen, mede in het licht van de huidige situatie;
3. De beleidsinhoudelijke verantwoording in het Jaarverslag: is duidelijk wat bereikt is in de stad en voor de inwoners in 2019?
4. De realisatie van de strategische doelen en de monitoring van de grote projecten.

2. De leesbaarheid van het Jaarverslag 2019

Vorig jaar is de toezegging door het college bij de bespreking van het Jaarverslag 2018 gedaan dat de leesbaarheid van de gemeentelijke begroting-jaarverslag sterk zal verbeteren. Zowel de accountant, als de Rekenkamer, constateerden dat de leesbaarheid duidelijk voor verbetering vatbaar was. De Begroting 2020 liet in deze een belangrijke verbetering zien.

Het Jaarverslag 2019 is inderdaad een minder omvangrijk boekwerk geworden (250 pag. i.p.v. van 408 pag. vorig jaar). De zinnen en teksten zijn korter geworden, hetgeen een pré voor de leesbaarheid is. Toch ziet de Rekenkamer mogelijkheden om het document nog gemakkelijker leesbaar te maken en met name meer inzichtelijk te maken. Zo zou vooral de tekst van de eerste drie programma's concreter geformuleerd kunnen worden. Als prima voorbeeld kan Programma 4 dienen, alwaar in vijf bladzijden concreet over veiligheid, de openbare ruimte, afval e.d. dus over de beleidsonderwerpen gerapporteerd wordt.

Verder constateert de Rekenkamer dat veel informatie nog steeds verspreid over het jaarverslag staat. In het Jaarverslag 2019 is ervoor gekozen om de programma-indicatoren uit de teksten te halen en gezamenlijk in één lijst na de programma's te plaatsen. De product-indicatoren staan in een bijlage helemaal achterin het jaarverslag. 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.

Vorig jaar was de Rekenkamer verheugd te zien dat delen van het dashboard, dat de Rekenkamer in 2018 ontwikkeld had, opgenomen waren in het jaarverslag. Dat geeft een snel overzicht over de programma's, de uitgaven en de belangrijkste financiële indicatoren. In een dergelijk dashboard kan ook een vergelijking van kerngegevens over de jaren heen worden opgenomen om het verloop te kunnen zien. In het Jaarverslag 2019 is dit dashboard geminimaliseerd tot een afwijkingen-grafiek van uitgaven per programma met een korte toelichting. In de programma's zelf is geen vergelijking met andere jaren opgenomen, waardoor het niet gemakkelijk te zien is of er meer of minder voor bepaalde onderdelen van beleid is uitgegeven dan vorig jaar. Alleen in het management- en financiële overzicht en in de bijlage 'Overzicht gerealiseerde baten en lasten per taakveld' staan zowel gegevens met betrekking tot 2019, als met betrekking tot 2018 op programmaniveau vermeld. De Rekenkamer denkt dat verdere implementatie van het dashboard, waarin een kort overzicht van financiële kerngegevens gecombineerd wordt met inhoudelijke kerngegevens, kan bijdragen aan een snel en goed inzicht in het jaarverslag.

Conclusie

Concluderend stelt de Rekenkamer vast dat de leesbaarheid en inzichtelijkheid van het jaarverslag nog verder verbeterd kunnen worden. Het geheel kan nog korter, concreter en meer gericht op het inhoudelijke onderwerp van het programma opgeschreven worden. Het opnemen van onderdelen van een dashboard, vergelijkingen over de jaren heen en het bij elkaar brengen van inhoudelijke informatie kan de leesbaarheid en inzichtelijkheid verder verbeteren.

3. De financiële positie van de gemeente Breda, het weerstandsvermogen en de risico's in het licht van de huidige ontwikkelingen

Vorig jaar had de Rekenkamer in de rekenkamerbrief bij de Jaarrekening 2018 haar bezorgdheid geuit over de weerbaarheid van de financiële positie van de gemeente Breda en de kwetsbaarheid hiervan in eventueel slechtere financiële tijden. Dat deze zo snel zouden aanbreken, had echter niemand verwacht. Dat doet de vraag rijzen of de gemeente Breda de gunstige economische situatie in 2019 heeft gebruikt om haar financiële positie en weerbaarheid te verbeteren, zoals de gemeente zich voorgenomen had in de Begroting 2019. In 2019 is de economie immers op veel vlakken sterk aangetrokken, ook in Breda: de werkgelegenheid en het aantal mensen met een baan zijn toegenomen, het aantal mensen in de bijstand is afgenomen, er zijn meer bedrijven gestart in Breda, het inkomen van veel mensen steeg en de verkoop van woningen nam fors toe.

Kijkend naar de cijfers in de Jaarrekening 2019 constateert de Rekenkamer dat het verbeteren van de financiële weerbaarheid niet gelukt is. De financiële reserves van de gemeente Breda zijn afgenomen in 2019 en de schuldenlast en de risico's zijn toegenomen. De solvabiliteit (verhouding tussen vermogen en schuldenlast¹) is afgenomen van 18,35% eind 2018 naar 17,6% eind 2019. In de Begroting 2019 en 2020 was voorgenomen om de algemene reserve van de gemeente Breda te laten toenemen (in 2019 van 92,4 mln. naar 94,6 mln. en verder naar 125 mln. in 2022). In plaats daarvan is deze reserve gedaald in 2019 van 92,4 mln. naar 76 mln. In 2019 is 21 mln. euro ingezet om tekorten te dekken.

¹ De schuldenlast van de gemeente Breda bedraagt eind 2019 €441 mln.. Daarvan bestaat een deel uit doorleningen aan de wooncorporaties (64,3 mln voor woningbouw) en aan Breedsaam (ca. 75 mln. voor onderwijshuisvesting). Zonder deze doorleningen bedraagt de solvabiliteit van de gemeente Breda eind 2019 23%. Ook in 2018 waren deze doorleningen onderdeel van de Bredase schuldenlast. Eind 2018 was de solvabiliteit minus de doorleningen 24%. Ook zonder de doorleningen is de solvabiliteit dus afgenomen.

Tabel 1 Indicatoren financiële weerbaarheid gemeente Breda Jaarverslag 2019

Kerngegevens	Bedragen eind 2019	Verskil met 2018
Reserve gemeente Breda eind 2019	Algemene reserve €76 mln,	Algemene reserve was eind 2018 €104 mln. Reserve is gedaald.
Weerstandscapaciteit	Algemene reserve €76 mln.	Weerstandscapaciteit was eind 2018 €104 mln. De weerstandscapaciteit is gedaald.
Berekende risico's eind 2019	€72,6 mln.	Eind 2018 €64,7 mln. De risico's zijn toegenomen.
Schuldenlast eind 2019	€441 mln. (zie noot 1)	De schuldenlast is verder toegenomen (was eind 2018 €424 mln.),
Solvabiliteit eind 2019	17,6%	De solvabiliteit was eind 2018 18,35%. Is in 2019 verder gedaald.
Gevoteerd bedrag aan kredieten in 2019	In 2019 is €135 mln. aan krediet gevoteerd (vooral voor grote fysieke projecten)	Het totaal aan gevoteerde kredieten voor de grote projecten is in 2019 toegenomen naar €190,1 mln..
Structurele exploitatieruimte 2019	Structurele exploitatieruimte = -0,64%	Structurele exploitatieruimte was in 2018 -3,88%. Is in 2019 iets verbeterd ten opzichte van vorig jaar.

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 BBV². Zo noemt de BBV een solvabiliteit lager dan 20% als een 'risicovolle signaleringswaarde'.

Deze indicatoren bekijkend is de financiële positie van de gemeente Breda risicovoller en minder weerbaar voor slechtere tijden geworden dan in 2018. Ook de accountant vraagt in het Rapport van Bevindingen bij het Jaarverslag 2019 aandacht voor de negatieve ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Breda (PWC, mei 2020). Het weerstandsvermogen van de gemeente Breda is sterk gedaald en net genoeg om risico's te kunnen dekken, aldus de accountant. Onder andere door de negatieve resultaten van afgelopen jaren staan het weerstandsvermogen en de financiële kengetallen van de gemeente Breda onder druk (PWC, Accountantsverslag 2019 gemeente Breda, mei 2020). De structurele exploitatieruimte is enigszins verbeterd ten opzichte van vorig jaar, maar nog steeds negatief, zo constateert ook de accountant. In een raadsbrief dd. 17 mei 2020 stelt het college dat het berekende meerjarenperspectief 2020-2024 naar verwachting gaat oplopen en daarmee positiever wordt (van +2,9 mln. eind 2020 naar +9,4 mln. in 2024). Welke impact de coronacrisis echter gaat hebben, is nog niet duidelijk. De verwachting is dat de uitgaven voor ondersteuningsregelingen en de kosten voor de gemeentelijke organisatie stijgen en de inkomsten voor de gemeente dalen door de coronacrisis, zo constateert de accountant (PWC, Accountantsverslag 2019 gemeente Breda, mei 2020). Het college stelt bij de Jaarrekening 2019 voor om €29 mln. aan niet benutte investeringsreserve in 2020 vrij te laten vallen en toe te voegen aan de algemene reserve. Hiermee komt de weerstandscapaciteit op nagenoeg hetzelfde niveau als eind 2018. Evenals de

² BBV = Besluit Begroting en Verantwoording. Hierin staan de wettelijke normen en indicatoren voor de financiële en beleidsverantwoording, waaraan gemeenten en provincies verplicht moeten voldoen in hun begrotingen en jaarverslagen.

accountant vraagt de Rekenkamer in deze wel aandacht voor de dalende trend in het vermogen van de gemeente Breda.

Eén van de manieren om mogelijke tekorten op te vangen is het verhogen van de gemeentelijke belastingen. Er is evenwel (relatief) weinig ruimte meer in de Bredase belastingen om het weerstandsvermogen indien nodig op te bouwen. De belastingen in Breda zijn enigszins gedaald in 2019 en de belastingdruk (nu 101.5%) is nu in lijn met het landelijke gemiddelde (maar ligt boven de norm van 100% van de VNG). De gemeente Breda ontvangt in 2019 ruim 100 mln. uit gemeentelijke belastingen en heffingen (=ongeveer 1/7 van de gehele begroting). Het grootste deel van het gemeentelijke budget (totaal ca €680 mln.) komt uit het gemeentefonds (€347 mln.), een bedrag dat jaarlijks nogal schommelt. Dat veroorzaakt verdere onzekerheden voor de financiën van Breda.

Conclusie

De samenhang tussen de verschillende financiële indicatoren geeft een beeld dat de financiële positie van de gemeente Breda slechter geworden is in 2019 en minder weerbaar voor slechtere tijden. De Rekenkamer spreekt haar bezorgdheid hierover uit.

4. De inhoudelijke beleidsverantwoording in het Jaarverslag 2019

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.

Vorig jaar stelde de Rekenkamer vast dat de eigen beleidsactiviteiten (plannen, overleggen, organisatiestappen e.d.) en de financiën de boventoon voeren in het inhoudelijke jaarverslag van de programma's. Dat is in het Jaarverslag 2019 eigenlijk nog meer het geval. Behalve in programma 4, waarin de inhoudelijke onderwerpen van het programma (namelijk veiligheid, openbare ruimte, afval, e.d.) duidelijk en concreet aan de orde komen, is het moeilijk om uit het jaarverslag te halen wat nu precies de inhoudelijke resultaten zijn van de programma's. De tekst gaat vaak niet concreet in op wat in en voor de stad bereikt is. Bij 3 van de 4 programma's is maar de helft van de indicatoren gemeten. Daarnaast worden gegevens die wel uit de indicatoren naar voren komen, lang niet altijd besproken in de tekst. Het geheel is daardoor nogal een zoekplaatje.

Zo zou bijvoorbeeld verwacht kunnen worden dat programma 1 'Sociaal en Vitaal' qua inhoudelijk beleid vooral over mensen gaat, over alle inwoners en met name ook over kwetsbare inwoners. 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) en de invloed op de uitgaven. Behalve bij 'Leren, ontwikkelen en werken' (daling aantal uitkeringen, 732 mensen naar werk bemiddeld, uitstroom uit de SW van 6,5 %) en bij 'Ontmoeten' (b.v. aantal ingediende burgerinitiatieven bij wijkplatforms) is weinig concreets te lezen over de inwoners zelf.

De indicatoren van programma 1 verderop in het jaarverslag gaan wel over inwoners.

Van de 21 programma-indicatoren zijn echter maar 10 indicatoren gemeten en daarvan is bij slechts 4 indicatoren de streefwaarde gehaald. Van de 29 productindicatoren (zie bijlage achterin het jaarverslag) van het programma Sociaal en Vitaal zijn 14 indicatoren gemeten en 8 streefwaarden behaald.

Overall is de helft van de indicatoren gemeten en daarvan is bij de helft de streefwaarde gehaald. Als we de doeltreffendheid van dit programma op inhoudelijk vlak aan de hand van deze indicatoren (willen) afmeten, dan kan het oordeel niet erg positief zijn.

Ook voor programma 2 en 3 geldt dat de tekst veelal over visies, plannen, overleggen en gemeentelijke inzet gaat. Ook hier is ongeveer de helft van de indicatoren gemeten en bij ongeveer de helft van de gemeten indicatoren is de streefwaarde gehaald.

Zoals gezegd gaat Programma 4 'Basis op Orde' wel concreter over de onderwerpen van beleid, namelijk over de concrete cijfers met betrekking tot (soorten) criminaliteit, de staat van onderhoud van de openbare ruimte, de hoeveelheid afval, de gemeentelijke dienstverlening en de stand van zaken mbt onderhoud/verduurzaming van de eigen gemeentelijke gebouwen. Die concreetheid is ook in de indicatoren te zien: driekwart van de programma-indicatoren en productindicatoren is gemeten.

Conclusie

De inhoudelijke beleidsverantwoording omtrent wat in de stad en voor de inwoners bereikt is in 2019, is met name bij de eerste drie programma's nog niet zo concreet en helder, als deze zou kunnen (of idealiter zou moeten) zijn. Daarin is nog veel ruimte om tot verdere verbetering te komen, dit onder meer met het oog op versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad, maar ook met het oog op verantwoording naar de inwoners van de stad.

5. De monitoring van de grote lijnen en de grote projecten

Vorig jaar stelde de Rekenkamer vast dat de doelen uit het bestuursakkoord nog niet gemakkelijk te volgen waren in het Jaarverslag 2018. In het Bestuursakkoord 2018-2022 zijn de belangrijkste doelen voor de periode 2018-2022 geformuleerd onder 9 hoofdthema's. Is de realisatie van deze doelen nu goed te volgen in het Jaarverslag 2019?

De Rekenkamer kijkt hieronder in hoeverre de realisatie van de doelen uit het bestuursakkoord (op hoofdlijnen) terug te vinden is in de vier inhoudelijke programma's van het jaarverslag.

Evenals vorig jaar constateert de Rekenkamer dat deze doelen verspreid over het jaarverslag staan. Dat bemoeilijkt het zicht op de realisatie van de doelen. Bovendien zijn veel doelen niet meetbaar geformuleerd, waardoor het lastig is om te beoordelen of de doelen gehaald worden of niet. Omdat voorts het resultaat van beleidsinspanningen overall weinig concreet in kaart gebracht wordt in het jaarverslag, bemoeilijkt dat het zicht op realisatie verder.

Hieronder heeft de Rekenkamer de doelen uit het bestuursakkoord per programma bekeken. Waar mogelijk worden concrete gegevens met betrekking tot de realisatie van de doelen uit het bestuursakkoord per programma op hoofdlijnen belicht voor zover gegevens bekend zijn.

Programma 1: De belangrijkste doelen uit het Bestuursakkoord 2018-2022 ten aanzien van 'Sociaal en Vitaal' zijn:

1. Passende zorg en hulp bieden waar nodig;
2. Een beweging naar de voorkant (meer preventief en meer via voorliggend veld) in plaats van dure intensieve en specialistische zorg, en indien nodig doorverwijzen naar de WLZ;
3. 1.000 minder mensen in de bijstand in 2022 (t.o.v. 2018);
4. Bestrijden schulden en armoedeval;
5. De financiële tekorten op het sociaal domein terugbrengen. In 2021 geen tekorten meer op het sociaal domein.

1. Passende zorg waar nodig

Op basis van de tekst en de indicatoren in het jaarverslag is geen concreet oordeel mogelijk of indien nodig passende hulp en zorg geboden is. Daarover staan geen concrete gegevens weergegeven.

2. Beweging naar de voorkant

Met betrekking tot de beweging naar de voorkant ten aanzien van hulp staat in de tekst van het jaarverslag dat dit succesvol is en dat begin 2020 een inhoudelijke evaluatie volgt. Financieel gezien zou in deze eveneens een beweging naar de voorkant verwacht kunnen worden. Echter zowel bij de jeugdzorg, als bij hulp aan volwassenen is vooral een toename van de kosten voor de geëscaleerde zorg te zien (bij jeugdhulp van 7,7 mln. in 2018 naar 10,3 mln. in 2019 en bij volwassenenzorg van 50,7 mln. in 2018 naar 55,4 mln. in 2019). Ook de uitgaven voor crisis hulp en overlast verwarde personen (programma 4) zijn fors gestegen in 2019. Aan de hand hiervan

kan niet worden geconcludeerd dat minder intensieve en gespecialiseerde zorg nodig was en ingezet is.

Bij de jeugdzorg zijn de uitgaven voor maatwerkvoorzieningen enigszins gedaald, maar de gemeentelijke personele kosten juist gestegen (i.c. omdat de toegang steeds meer via de gemeente verloopt).

Het budget voor het voorliggende veld voor volwassenen (algemene voorzieningen) is iets omlaag gegaan. Door de toename van huishoudelijke hulp via de Wmo (door het abonnementstarief) zijn de uitgaven voor maatwerkvoorzieningen Wmo gestegen (van 29 mln. naar 37 mln.). Voor overig maatwerk Wmo is het budget gedaald (van 8 naar 6,7 mln.).

Of er meer Bredase inwoners toegang tot de WLZ³ hebben gekregen, is niet bekend. Of de zelfredzaamheid van inwoners is toegenomen, is eveneens niet bekend. Of meer mensen zijn gaan sporten is eveneens niet bekend.

3. 1.000 minder mensen in de bijstand

Het jaar 2019 was een gunstig jaar om het doel '1.000 minder bijstandsccliënten' dichterbij te brengen. Het is de gemeente dan ook goed gelukt: eind 2019 was de omvang van het bijstandsbestand met 464 personen gedaald ten opzichte van eind 2018.

4. Bestrijden schulden en armoede

Ten aanzien van schulden en armoedeval: het is niet bekend of meer mensen uit de schulden gehaald zijn. Uit de productindicatoren komt naar voren dat het aantal aanmeldingen voor schuldhelpverlening en het aantal mensen in budgetbeheer in 2019 is gedaald. Het aantal opgestarte schuldhelpverleningstrajecten is wel toegenomen (van 234 naar 299). Het percentage Bredase inwoners in armoede is gelijk gebleven: ca. 10%.

5. Financiële tekorten sociaal domein terugbrengen

De tekorten op het sociaal domein zijn in 2019 verminderd vooral door de eenmalige extra uitkering vanuit het Rijk voor het sociaal domein. De getroffen beheersmaatregelen laten resultaten zien, maar sorteren nog niet het gewenste effect, aldus het jaarverslag (blz. 27). Er zijn extra kosten gemaakt om de beheersmaatregelen te implementeren.

Met name bij 'leren, ontwikkelen, werken' zijn de overschrijdingen wel teruggebracht, vooral door de uitstroom van bijstandsccliënten uit de uitkering (daling van 464 personen) en uitstroom van SW-ers. De uitkeringen en SW-plaatsen vormen hierin de grootste kostenposten.

Programma 2: De doelen uit het Bestuursakkoord ten aanzien van 'Ondernemend Breda' zijn:

1. Stimuleren economische ontwikkeling, meer werkgelegenheid, meer mensen aan het werk, meer bedrijven in Breda, meer bedrijventerreinen in Breda;
2. Dynamische stad: verbetering merknaam Breda, meer citymarketing, meer excellente evenementen, meer cultuur;
3. Grote projecten in de stad, uitbreiding grootstedelijk Breda, meer internationaal knooppunt worden als Breda;
4. Verbeteren aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, vermindering uitval en verzuim, bestrijding laaggeletterdheid.

1. Stimuleren economische ontwikkeling

Met betrekking tot meer werkgelegenheid, banen en bedrijven in Breda kan gesteld worden dat positieve resultaten zijn bereikt. Het aantal vestigingen van bedrijven is gestegen van 154 in 2018 naar 164 op 1.000 inwoners in 2019. De werkgelegenheid nam met 1,5% toe in 2019 en de werkloosheid daalde.

Of er meer bedrijventerreinen in Breda zijn of in gebruik zijn, is niet bekend aan de hand van de gegevens. In het programma Ondernemend Breda wordt gemeld dat bijna alle bedrijventerreinen verkocht zijn. Uit de productindicatoren blijkt dat dit in ieder geval niet voor de bedrijventerreinen in de gemeentelijke grondexploitaties geldt. De verkoop van bedrijventerreinen uit de

³ In april 2020 staan landelijk ongeveer 22.000 personen op de wachtlijst voor een plaats in een verpleeghuis. Het is onbekend hoeveel personen in Breda op de wachtlijst staan.

gemeentelijke grondexploitaties (in 2019 2,2 ha verkocht) is achtergebleven op de geplande verkoop van 3,3 ha. Er lopen nog steeds verschillende gemeentelijke grondexploitaties ten aanzien van bedrijventerreinen.

2. **Verbetering merknaam Breda e.a.**

Wat betreft verbetering van de merknaam van Breda, het economische klimaat, cultuur en evenementen zijn beperkt gegevens bekend. Het aantal toeristen, het oordeel van toeristen over Breda, de scores voor het ondernemersklimaat en de waardering voor de evenementen in Breda zijn niet gemeten afgelopen jaar. Het cijfer van de economische barometer (peiling van het economische klimaat) van Breda daalde van 7,2 naar 7,0 (score tussen 1-10). Het jaarverslag wijt dit onder meer aan mondiale economische onzekerheden. Ook de waardering voor de binnenstad is iets gedaald (van 8,0 naar 7,9), echter niet significant.

3. **De grote projecten**

De grote projecten in de stad worden kort genoemd in het jaarverslag. Gemeld wordt dat op een aantal projecten plannen (bv gebiedsperspectief Havenkwartier, voorlopig ontwerp Nieuwe Mark) opgesteld zijn, bestemmingsplannen onherroepelijk geworden zijn (Stationslaan Oost, 5 Tracks) en onderzoeken verricht zijn. Concreet wordt vermeld dat gestart is met de bouw van 55 (van de 270) woningen fase 3 Hoefijzers Noord. Alle grote projecten staan als productindicatoren (33 stuks) genoemd in de bijlage van het jaarverslag met summier toelichting. De uitgaven aan de grote projecten worden gebundeld als één overall bedrag weergegeven.

Aan de hand van de gegevens in het jaarverslag kan de raad de grote projecten alleen op een hoog abstractieniveau volgen. Inmiddels overweegt de raad om een aparte Regeling Grote Projecten in het leven te roepen, bijvoorbeeld à la de Rotterdamse Standaard voor grote projecten, zodat de raad separaat over de grote projecten geïnformeerd gaat worden. De Rekenkamer juicht dit toe, omdat inmiddels grote bedragen gevoteerd zijn voor de grote fysieke projecten (in 2019 135 mln. euro), zonder dat afspraken zijn gemaakt omtrent voortgangsrapportages en monitoring van de realisatie en de uitgaven. Het is belangrijk dat de raad goed in staat wordt gesteld om de grote projecten en de omvangrijke bedragen (en risico's) goed te kunnen monitoren en controleren.

4. **Verbetering aansluiting onderwijs-arbeid, vermindering schooluitval**

Of deze doelen dichterbij gebracht zijn, kan niet worden vastgesteld. Er is geen indicator voor de aansluiting en schooluitval en schoolverzuim zijn niet gemeten afgelopen jaar. Het aantal laaggeletterde ouders dat een taaltraject volgt, is gedaald volgens de voorlopige gegevens (zie productindicatoren achterin het jaarverslag).

Programma 3: De doelen uit het bestuursakkoord ten aanzien van 'Duurzaam wonen' zijn:

1. 6.000 woningen erbij bouwen in 4 jaar, dan wel in de harde plancapaciteit;
2. Duurzame stad: klimaatbestendig in 2030, CO₂-neutraal in 2044
3. Mobiliteit: betere bereikbaarheid, meer duurzaam vervoer

1. 6.000 woningen erbij bouwen

Woningbouw: in 2019 zijn 1.056 woningen gebouwd, waarvan 571 door nieuwbouw en 485 door middel van transformatie van vastgoed. Er zijn 352 sociale huurwoningen (waarvan 56 door de drie Bredase woningcorporaties), 115 middeldure woningen en ruim 450 woningen in de vrije sector gerealiseerd. Er is dus een groot deel van het streefaantal (van 1.500 per jaar) gerealiseerd. Het aantal nieuwe middeldure woningen blijft onder het nagestreefde aantal.

Het is in deze belangrijk om op te merken dat het aantal woningen dat via gemeentelijke grondexploitaties is verkocht, sterk achtergebleven is bij het streefaantal (er is voor 46 woningen grond uitgegeven in 2019. Het streefaantal was 224 woningen). Dat betekent ook dat de geplande inkomsten uit de grondexploitaties bij lange na niet gehaald zijn, ondanks de gunstige economie en de grote vraag naar woningen. En dat een aantal grondexploitaties weer verder de toekomst ingeschoven is. Er zijn meerdere grote grondexploitaties, die nu nog steeds deels

doorlopen, terwijl deze oorspronkelijk al voor het jaar 2008 geheel afgerond zouden zijn ⁴. Gezien het huidige actieve grondbeleid⁵ van de gemeente Breda en de verwachte economische crisis, wil de Rekenkamer hier extra aandacht voor vragen.

2. Duurzame stad

Ten aanzien van de vorderingen op klimaatgebied zijn niet veel concrete gegevens bekend. Het valt de Rekenkamer op dat de evaluatie van het Uitvoeringsprogramma Klimaat 2019, die toegezegd was door het college, niet aan dit jaarverslag is toegevoegd. Aan de hand van de wel beschikbare gegevens (2017) loopt de gemeente Breda de achterstand qua CO₂-reductie nog niet in. Ook de meest recente gegevens uit de landelijke Klimaatmonitor (uitstoot Bredase industrie en dienstverlening in 2018) laten nog geen reductie zien. De tekst vermeldt dat de windmolens langs de A16 zijn vertraagd (nu in 2021). De energietransitie is nog grotendeels toekomstmuziek.

Ten aanzien van afval laten de gegevens een kleine toename in de hoeveelheid restafval zien in plaats van een verdere afname richting het geplande doel 0 kg restafval in 2030.

Wat betreft meer groen wordt vermeld in het jaarverslag dat Breda percelen van de Lage Vuchtpolder heeft gekocht van de provincie om het doel van 144 ha gemeentelijk groen verder te realiseren.

3. Mobiliteit

Wat betreft mobiliteit komen weinig gegevens uit het jaarverslag naar voren. Als mijlpaal staat vermeld dat de Zuidelijke Rondweg is gereconstrueerd. Uit de indicatoren blijkt wel dat de tevredenheid omtrent de bereikbaarheid van de binnenstad is gestegen en dat het aandeel duurzaam vervoer (te voet, fiets, OV) is gestegen (van 58% naar 63%). Of het verkeer en vervoer schoner geworden zijn, is niet bekend. De hoeveelheid fijnstof is bijvoorbeeld niet gemeten.

Programma 4: De doelen uit het Bestuursakkoord ten aanzien van 'Basis op orde' zijn:

1. Schoon, heel en veilig: veiligheid, onderhoud openbare ruimte, groen, afval, meer initiatieven van inwoners in de wijken;
2. Onderhoud en duurzaamheid eigen gemeentelijke gebouwen, het goede voorbeeld geven als gemeente.

1. Schoon, heel en veilig

Qua 'schoon, heel en veilig' geven de gegevens in het jaarverslag redelijk goed zicht op wat bereikt is. Zo blijkt uit de gegevens in het jaarverslag dat qua veiligheid bij veel soorten criminaliteit een daling te zien is in Breda (minder geweldsdelicten, minder vernielingen, minder inbraken). Zakkenrollerij en winkeldiefstallen namen toe, vooral in het aantal winkeldiefstallen is in 2018 en 2019 een stijgende lijn te zien, zo laten de productindicatoren zien. Het aantal ruimingen van hennepkwekerijen nam sterk toe in 2019 (productindicatoren).

Ook ten aanzien van het onderhoud van de openbare ruimte is redelijk goed te zien wat bereikt is, al zouden delen van de tekst onder 'Kapitaalgoederen' beter (ook) in de tekst van het programma kunnen staan voor het integrale inzicht. De tevredenheid van de inwoners over het onderhoud van de buitenruimte nam in ieder geval toe (van 74% naar 82%). In ieder geval is de achterstand op het onderhoud van de wegen verminderd (% zonder ernstig onderhoud is gestegen van 85% naar 86%), al wordt vermeld dat het budget onvoldoende is om alle doelen in 2021 te halen (blz. 136). De wateroverlast in de stad is gelijk gebleven.

Ten aanzien van groen in de stad staat vermeld dat in 2019 extra bomen zijn geplant en veel bollen zijn gepoot. De paragraaf Kapitaalgoederen belicht dat veel bomen aan vervanging toe zijn en dat de afgelopen periode onvoldoende geld beschikbaar was voor een adequate vervanging. Daardoor zijn te weinig bomen vervangen en zijn te kleine bomen teruggeplaatst, hetgeen wordt aangeduid als 'kapitaalvernietiging' (blz. 137). De klimaatverandering (o.a. hitte, droogte en

⁴ Zie onder meer het rekenkamerrapport uit 2013 over het grondbeleid en de ruimtelijke projecten.

⁵ De gemeente Breda is in 2018 weer overgegaan op een actief grondbeleid en koopt ieder jaar voor 5 mln. aan grond ten behoeve van nieuwe gemeentelijke grondexploitaties. De vorige crisis leerde dat een actief grondbeleid kan leiden tot grote financiële risico's voor gemeenten.

plagen) heeft een grote impact op het groen, zodat veel extra vervanging nodig is, aldus het Jaarverslag.

Of het doel om de initiatieven van bewoners te versterken gehaald is, is niet duidelijk. Enerzijds zijn er meer wijkdeals (onderhoud groen) met inwoners gesloten (van 320 in 2018 naar 350 in 2019), anderzijds is het aantal ingediende initiatieven van inwoners bij wijkplatforms gedaald (van ca. 240 naar 180). Ook is het percentage inwoners dat zegt actief te zijn in de buurt enigszins afgenomen (van 29% naar 27%).

2. Onderhoud en verduurzaming eigen gemeentelijke gebouwen

Het programma belicht dat 53% van de in 2018-2022 geplande verduurzamingsmaatregelen uitgevoerd zijn in 2019. In 15 gemeentelijke gebouwen zijn verduurzamingsmaatregelen uitgevoerd en er zijn zonnepanelen op o.a. Brede scholen geplaatst. Het goede voorbeeld van de gemeente Breda qua verduurzaming heeft daardoor meer vorm gekregen.

Conclusie

De doelen uit het Bestuursakkoord en de grote projecten zijn deels te volgen, maar de informatie is niet gemakkelijk te vinden in het Jaarverslag 2019. Op een aantal doelen zijn gegevens beschikbaar, echter op veel andere belangrijke punten zijn weinig of geen gegevens beschikbaar. Ook ten aanzien van de grote projecten is het zicht summier aan de hand van de gegevens in het jaarverslag. De Rekenkamer concludeert dat de informatie in het jaarverslag over de voortgang van de doelen kan verbeteren. Daarnaast juicht de Rekenkamer toe om een Regeling Grote Projecten in Breda in het leven te roepen, zodat de raad separaat over de grote projecten geïnformeerd gaat worden. Het is belangrijk dat de raad goed in staat wordt gesteld om zowel de realisatie van de doelen uit het bestuursakkoord, als de grote projecten en de omvangrijke bedragen hierbinnen goed te kunnen monitoren en controleren.

6. Slotbeschouwing

In deze rekenkamerbrief uit de Rekenkamer haar bezorgdheid over de financiële positie van de gemeente Breda. Ondanks de gunstige economische situatie in 2019 constateert de Rekenkamer dat de financiële positie van de gemeente verslechterd is in 2019. De gemeentelijke reserves zijn verminderd, de risico's zijn toegenomen, de schuldenlast is toegenomen en de onzekerheden zijn toegenomen. De Rekenkamer vraagt aan de gemeenteraad om grote alertheid te betrachten ten aanzien van de financiële ontwikkelingen en de risico's, zeker nu in het licht van de waarschijnlijke omvangrijke impact van de coronacrisis.

Inhoudelijk is in het Jaarverslag 2019 goed te lezen dat de gemeente hard werkt en veel werkzaamheden verricht op alle gebieden. Of alle werkzaamheden ook de bedoelde resultaten opleveren, is veel minder goed te lezen. Evenals vorig jaar ziet de Rekenkamer nog veel mogelijkheden om de beleidsverantwoording concreter, duidelijker en integraler weer te geven. Het helder weergeven van wat er van het beleid van de gemeente terechtgekomen is, is immers zeer belangrijk voor een goede uitvoering van de controlerende rol van de gemeenteraad, maar ook voor de verantwoording van het beleid en de uitgaven naar de inwoners van de stad toe. Dat geldt voor de verantwoording van het beleid in het afgelopen jaar, maar ook met het oog op het bereiken van de strategische doelen in het Bestuursakkoord in de gehele periode 2018-2022. Hoe staat het met de realisatie van de doelen die afgesproken zijn voor deze collegeperiode? En in hoeverre kunnen deze overeind blijven in een mogelijk nieuwe (grote) economische crisis? Hierbinnen vraagt de Rekenkamer zeker nu in deze onzekere tijden extra aandacht voor de grote projecten, waarin omvangrijke bedragen geïnvesteerd worden met bijbehorende risico's. Naast een verbetering van de beleidsverantwoording in het jaarverslag, juicht de Rekenkamer een separate verantwoording met betrekking tot de grote projecten en afspraken hierover toe.

De Rekenkamer geeft de raad in overweging om deze constatering en aanbevelingen mee te nemen in de beraadslaging over het jaarverslag 2019.