

Rekenkamerbrief over de doelen in het Bredase Bestuursakkoord 2018-2022

Rekenkamer Breda

'Rekenkamerbrief over de doelen in het Bredase bestuursakkoord 2018-2022'

Rekenkamer Breda

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

Voorzitter drs. Hans Verdellen

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

Oktober 2018

Inhoudsopgave

	Pag.
Bestuurlijke samenvatting en aanbevelingen	3
1. Inleiding	8
2. De functie van een bestuursakkoord	9
3. De doelen in het Bredase Bestuursakkoord 2018-2022	10
4. De vertaling van de doelen uit het bestuursakkoord in de Begroting 2019	16
5. Inzichten uit andere/eerdere onderzoeken in den lande naar bestuursakkoorden	22

Literatuurlijst

Bestuurlijke samenvatting en aanbevelingen

1. Inleiding

Dit is een kort onderzoek van de Rekenkamer Breda naar het Bredase bestuursakkoord 2018-2022, getiteld 'Lef en liefde', en de Begroting 2019. Centraal in het onderzoek staat de transparantie van het bestuursakkoord en de vertaling van de doelen in het bestuursakkoord in de Begroting 2019. Het bestuursakkoord is een belangrijk document, waarin de doelen van de nieuwe coalitie voor de komende vier jaar staan. De Begroting 2019 is de eerste begroting van deze nieuwe bestuursperiode en kan daardoor als de eerste stap worden gezien om de doelen uit het Bestuursakkoord concreter te vertalen in activiteiten, budget en verwachte resultaten. Dit onderzoek ligt in lijn met een reeds lange traditie van rekenkameronderzoek naar coalitieakkoorden en begrotingen/jaarverslagen.

Transparantie van het gemeentelijke beleid is belangrijk om de raad en de burgers de mogelijkheid te geven om zicht te krijgen op de mate waarin het college zijn ambities waarmaakt en is daarmee van groot belang voor de democratische controle, zo stellen Rekenkamers. Meer transparantie van doelen en resultaten doet het vertrouwen van de burgers in de politiek toenemen. De Rekenkamer Breda stelt dat een advies aan de raad over de doelen in het bestuursakkoord en het volgen van die doelen in de tijd, zeker bij een breder gedragen bestuursakkoord, op zich niet politiek van aard is. Het gaat hier vooral om de vraag hoe de raad en de burgers het bereiken van geformuleerde doelen in het bestuursakkoord kunnen volgen, ongeacht wat de inhoud van de doelen is.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Welke doelen staan geformuleerd in het Bredase bestuursakkoord 2018-2022, hoe concreet zijn deze doelen en hoe zijn deze doelen vertaald in de Begroting 2019'.

2. Bevindingen ten aanzien van de doelen in het Bestuursakkoord

Het Bredase Bestuursakkoord 2018-2022 bevat 9 hoofddoelen¹ (ofwel hoofdthema's), die verder uiteen worden gezet in subdoelen, activiteiten en budget. In het bestuursakkoord staat dat de doelen op een aantal punten nader uitgewerkt worden in de gemeentebegroting 2019 en in afzonderlijke (nieuwe) beleidsprogramma's. In Breda is geen Kadernota 2018 of een College-uitvoeringsprogramma verschenen, waarin het bestuursakkoord verder uitgewerkt is/wordt.

In tabel 1 heeft de Rekenkamer de 9 hoofddoelen uit het Bestuursakkoord en de vermelde activiteiten en budgetten samengevat. Vervolgens heeft de Rekenkamer gekeken hoe concreet de doelen beschreven zijn. Kan de raad aan de hand van het Bestuursakkoord goed zien wat het College voornemens is te bereiken?

Uit de analyse van de Rekenkamer blijkt dat overall bij vier van de negen doelen concrete activiteiten vermeld staan, waarmee het hoofddoel bereikt gaat worden (zie blz. 14). Het merendeel van de doelen is meer richtinggevend dan heel concreet uitgewerkt. Daarbij is niet heel concreet weergegeven 'hoeveel meer.....' of 'waar en hoeveel beter', waardoor ook niet precies kan worden aangegeven of en wanneer het doel bereikt is. Een aantal doelen is verder wel (redelijk) concreet geformuleerd, maar richten zich eigenlijk meer op doelen op de lange termijn. Zonder concrete mijlpalen te benoemen, is de realisatie van zo'n lange-termijndoel in één bestuursperiode moeilijk meetbaar te maken. Globaal kan worden geconstateerd dat de richting-aanduidende doelen overheersen in het bestuursakkoord.

Aan de verdeling van de budgetten is op zich wel goed te zien waar de gemeente Breda de komende jaren extra in investeert en waarop bezuinigd wordt of vooralsnog geen extra budget voor uitgetrokken wordt. Bij een zestal doelen staat budget opgenomen om (sub)doelen te

¹ In het Bestuursakkoord wordt gesproken over 'Onze doelstellingen op hoofdlijnen', waarna 9 hoofddoelen ofwel hoofdthema's genoemd worden. Voor het gemak spreken wij hier over 9 hoofddoelen.

bereiken. Een plan voor 'beheersmaatregelen tekorten sociaal domein' wordt in de Begroting 2019 gepresenteerd, zo staat vermeld.

3. Bevindingen ten aanzien van de vertaling van de doelen uit het Bestuursakkoord in de Begroting 2019

In de eerste begroting na het vaststellen van het Bestuursakkoord 2018-2022 heeft de gemeente Breda zijn best gedaan om de ambities uit het Bestuursakkoord zoveel mogelijk te benoemen in de Begroting 2019. Bij de meeste doelen is nog geen verdiepingsslag gemaakt aan de hand waarvan de doelen uit het Bestuursakkoord verder geconcretiseerd zijn. Op veel vlakken is vooral een accent gelegd op een financiële vertaalslag van de ambities. Omdat de indeling van het Bestuursakkoord en de Begroting 2019 niet met elkaar overeenkomen, is het erg lastig om de doelen en de verwachte resultaten goed te kunnen volgen in de Begroting 2019. De doelen uit het bestuursakkoord komen merendeels in verschillende programma's, thema's en producten aan de orde en staan verspreid over de Begroting 2019 (zie tabel 2). Aan de vrij abstracte benamingen van het merendeel van de beleidsprogramma's en thema's is bovendien niet zonder meer af te lezen welk doel nu precies onder welke beleidsprogramma, welk thema en welk product valt. Het is daardoor lastig om een overall beeld te krijgen van de doelen uit het bestuursakkoord. Dat komt ook omdat de Begroting 2019 een omvangrijk pakket is met nogal brokkelige/versnipperde informatie. Overigens valt het op dat de Begroting 2019 op veel terreinen vooral financieel gericht en ingestoken is. Wat de gemeente inhoudelijk in de stad wil gaan bereiken is lastig te koppelen aan de financiën. De relatie tussen budgetten en maatschappelijke effecten is daardoor lastig te leggen.

De vertaling van de doelen en het kunnen volgen van de doelen en resultaten wordt verder bemoeilijkt doordat op iets minder dan de helft van de indicatoren, die een relatie hebben met de doelen uit het bestuursakkoord, geen concrete streefwaarde is geformuleerd en/of de indicatoren niet gemeten worden (zie blz. 22). Bij iets meer dan de helft wel, wat op zich al een goede poging is.

De Rekenkamer constateert verder dat het niet in alle gevallen duidelijk is wat indicatoren precies zeggen over de resultaten van het gemeentelijke beleid. Bij een aantal doelen staan weinig indicatoren en de indicatoren die op bepaalde gebieden vermeld staan, zijn niet altijd ladingdekkend voor de doelen op dat gebied. Ook zijn nogal wat thema's en producten in de Begroting vooral financieel ingestoken, evenals de risico's, die aan het eind van ieder programma vermeld worden. Maatschappelijke risico's staan hierin niet opgenomen. Het is daardoor lastig om te zien welke maatschappelijke effecten het gemeentelijke beleid en welke maatschappelijke impact bepaalde maatregelen hebben.

Concluderend kan gesteld: Voor een eerste Begroting na het bestuursakkoord is op zich al een goede poging ondernomen om de doelen uit het Bestuursakkoord terug te laten komen in de Begroting 2019. Ook is op meer dan de helft van de indicatoren een streefwaarde bepaald. Wel stelt de Rekenkamer dat er nog werk aan de winkel is. Dat geldt voor het verder vertalen en concretiseren van de doelen uit het Bestuursakkoord in vervolgdOCUMENTEN (Voorjaarsnota, Begroting 2020 e.d.), maar ook voor het aanbrengen van meer transparantie in de Begroting zelf.

4. Inzichten uit eerdere/andere onderzoeken

Er is inmiddels al redelijk veel onderzoek naar coalitie-/bestuursakkoorden in den lande gedaan o.a. door gemeentelijke en provinciale Rekenkamers. Nadat in 2004 het dualisme werd ingesteld, wensten veel gemeenteraden hun eigenstandige kaderstellende en controlerende rol verder vorm te geven en vroegen hun Rekenkamer om onderzoek te doen naar (o.a.) het coalitieakkoord. Daarop zijn in 2006, 2010 en 2014 relatief veel rekenkameronderzoeken over dit thema verschenen. Hieruit blijkt dat de meeste coalitieakkoorden meer de functie van politiek bindmiddel hebben dan dat deze een sturende functie hebben voor de periode van vier jaar. Speerpunten en

prioriteiten uit bestuursakkoorden worden vervolgens lang niet altijd specifiek uitgewerkt in programma's (in Begroting-Jaarverslag, beleidsnota's) voor de periode van vier jaar. Voor de raad en de burgers is het daarom moeilijk te zien wat er terecht komt van de voornemens in de coalitieakkoorden.

In de loop der jaren hebben veel Rekenkamers daarom aanbevelingen aan hun gemeenteraad gedaan om de transparantie van bestuursakkoorden en (de vertaling in) Begrotingen- en Jaarverslagen verder te verbeteren. Verschillende Rekenkamers hebben in deze ook handreikingen opgesteld. Uit verrichte vervolgonderzoeken blijkt dat de sturingswaarde en concreetheid van de doelen in de bestuursakkoorden in de loop van de tijd over het algemeen toeneemt. De bestuursakkoorden worden beter leesbaar, transparanter en duidelijker in hun voornemens, zo constateren veel Rekenkamers. Dat biedt meer handvatten voor verantwoording van vier jaar collegebeleid. Het verst ontwikkeld in deze is de Rekenkamer Rotterdam, die inmiddels op verzoek van de raad al aan de analyse van doelen en resultaten van het beleid van het vierde achtereenvolgende college bezig is. Het Rotterdamse College van B&W is al jaren één van de weinige colleges in den lande die verantwoording af durft te leggen en dat ook daadwerkelijk doet, aldus de Rekenkamer Rotterdam.

Rekenkamers constateren dat daar waar colleges terugkijken op wat in vier jaar tijd bereikt is in hun gemeente, de succesverhalen vaak de boventoon te voeren. Lang niet alle gemeenteraden kijken na een periode van vier jaar zelf daadwerkelijk terug naar wat er van het collegebeleid terecht is gekomen. Weinig raden nemen voorts zelf echt kritisch hun eigen rol onder de loep wat betreft kaderstelling en controle met betrekking tot het gemeentelijke beleid, zo stellen Rekenkamers. Het opstellen van transparante doelen en het echt afleggen van verantwoording blijkt moeilijk te zijn.

In de praktijk blijkt het niet gemakkelijk te zijn voor gemeenten om voornemens, beleidsstappen, indicatoren en voorgenomen resultaten van het collegebeleid concreet te maken. Veel gemeenten en gemeenteraden worstelen met het opstellen van concrete doelen en transparante/meetbare indicatoren en resultaten. Uit de onderzoeken blijkt dat ook nogal wat gemeenten huiverig zijn voor heel concrete doelen, aangezien deze het 'risico op falen' vergroten. Aan de andere kant blijken vaag geformuleerde doelen in coalitieakkoorden soms te leiden tot onenigheid binnen (en soms het vallen van) colleges, omdat partijen dan kennelijk verschillende gedachten hebben over de invulling. Daarnaast zijn er stromingen die pleiten voor meer verhalende resultaten (zoals bijvoorbeeld the Theory of Change) in plaats van meetbare indicatoren. Deze zouden met name meer geschikt zijn om resultaten van grote complexe maatschappelijke ontwikkelingen beter in beeld te brengen. Meetbare indicatoren zijn dan vaak te enkelvoudig en schieten tekort, zo wordt gesteld.

Ook zijn er stromingen die juist pleiten voor meer open bestuursakkoorden, die daarna door de raad verder ingevuld worden. Verdere concretisering volgt dan in de tijd.

Een nieuwe dimensie in de totstandkoming van bestuursakkoorden is nu recent het betrekken van de burgers bij het opstellen van bestuursakkoorden. Zo pleiten de VNG en de ROB voorafgaand aan de verkiezingen in maart 2018 voor het actieve inbreng van burgers bij het opstellen van doelen en speerpunten in bestuursakkoorden. Deze 'burger' doelen kunnen dan variëren van heel concreet tot meer algemeen (met later concretisering). De ROB stelt dat een belangrijk voordeel hiervan is dat het gemeentelijke beleid een groot draagvlak verkrijgt onder de burgers, dat het vertrouwen van de burgers in de politiek toeneemt en dat burgers zelf daardoor ook actiever meewerken aan het uitvoeren van gestelde doelen. Bovendien biedt dat ook mogelijkheden om het debat in de raad te verbeteren en meer ruimte te bieden aan 'partijloze' discussies, aldus de VNG.

Samenvatting van aanbevelingen uit onderzoeken en handreikingen in den lande

Uit de verschillende handreikingen en onderzoeken naar coalitieakkoorden komen veel aanbevelingen naar voren om de sturingsfunctie van coalitieakkoorden en de publieke verantwoording van het gemeentelijke beleid te verbeteren. Veel aanbevelingen wijzen in dezelfde richting. De raad (en college) van Breda kan haar voordeel doen met onderstaande

aanbevelingen daar waar zij dat nodig en van toepassing acht. Het onderstaande overzicht is bedoeld als mogelijke punten om over na te denken en te gebruiken indien gewenst.

De aanbevelingen uit andere onderzoeken in den lande luiden samengevat:

- Maak duidelijk welke rol het bestuursakkoord heeft in de gemeentelijke planning en Controlcyclus;
- Maak de speerpunten van beleid in de komende vier jaar duidelijk en spreek af wat de doelen op de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn;
- Maak de doelen toetsbaar, hanteer uitsluitend prestatiegerichte en maatschappelijke doelen en maak duidelijk wat in vier jaar tijd behaald gaat worden;
- Zorg dat het bestuursakkoord, collegeprogramma (indien aanwezig), kadernota, begroting en jaarverslag goed op elkaar aansluiten;
- Bed de toetsing van de doelen in in de bedrijfsvoering van de gemeente;
- Maak een gedetailleerde vierjarige raming van de kosten van het beleid;
- Zorg dat traceerbaar is hoe het college uitvoering geeft aan de doelen;
- Spreek af hoe aan het eind van de rit de verantwoording van het collegebeleid eruit gaat zien;
- Indien doelen tussentijds wijzigen, maak dit dan duidelijk aan de hand van heldere overwegingen en vraag als raad naar die overwegingen;
- Voer aan het einde van de bestuursperiode een debat als raad over in hoeverre collegedoelen gehaald zijn, welke doelen niet (geheel) gehaald zijn (in welke mate en waarom), en welke maatschappelijke effecten en/of neveneffecten voor de burgers opgetreden zijn. Leg daarmee helder verantwoording af aan de burgers;
- Stel leerervaringen op als raad voor de periode daarna en verbeter op die manier de publieke verantwoording verder naar de burgers toe.

5. Aanbevelingen

De Rekenkamer stelt vast dat nog wel werk aan de winkel is, wil de vertaling van de doelen uit het Bestuursakkoord in de Begroting-Jaarverslag en de transparantie van de Begroting nog beter vorm krijgen. Verder constateert de Rekenkamer dat het de gemeenteraad van Breda momenteel nog ontbreekt aan een traditie om zelf een kritische toetsing op te stellen omtrent wat van de doelen in het Bestuursakkoord en het collegebeleid na een periode van vier jaar is terecht gekomen. Inmiddels verschijnt wel na een collegeperiode een overdrachtsdocument van het college omtrent wat bereikt is, maar de gemeenteraad van Breda zelf stelt niet een inhoudelijk verantwoordingsdocument op.

Daarom formuleert de Rekenkamer vier aanbevelingen richting de raad. Deze zijn in lijn met de rekenkamerbrief die eerder dit jaar bij het gemeentelijke Jaarverslag 2017 verscheen en de motie die de raad in het verlengde hiervan heeft aangenomen. De aanbevelingen richten zich hier in eerste instantie op het bepalen van een standpunt over de gewenste transparantie van de doelen uit het bestuursakkoord (i.c. wat betreft maatschappelijke effecten) en de mate van navolgbaarheid van de doelen in Begroting-jaarverslag. Daarna volgen aanbevelingen over de transparantie van begroting-jaarverslag zelf, de gewenste verantwoording van de resultaten van beleid naar de burgers toe en over het mogelijk gaan betrekken van burgers bij de totstandkoming van toekomstige bestuursakkoorden.

1. De eerste aanbeveling is:

Vraag aan het College van B&W om in de P&C-producten (Begroting, Jaarverslag, Voorjaarsnota etc.) heel helder weer te geven hoe de doelen uit het bestuursakkoord gerealiseerd worden en welke maatschappelijke resultaten en effecten verwacht worden.

Leg in deze als raad vast welke voorwaarden voor verdere transparantie van de doelen uit het Bestuursakkoord in de P&C-producten (begroting, jaarverslag etc.) en verbetering van de sturingswaarde van het bestuursakkoord in deze wenselijk zijn om door te voeren. Denk in deze onder meer aan het door de Rekenkamer bij het Jaarverslag 2017

opgestelde dashboard. Neem in de overwegingen ook de aanbevelingen uit andere onderzoeken, zoals hier samengevat, mee.

2. De tweede aanbeveling is:

Verbeter de leesbaarheid en sturingsmogelijkheden van de P&C-producten (i.c. begroting-jaarverslag) verder en vraag aan het College van B&W een verdere concretisering van alle doelen en resultaten in de begroting en het jaarverslag.

Hoewel de raad al een tijd bezig is om het format van en de indicatoren in de begroting te verbeteren, stelt de Rekenkamer dat nog verdere verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Het is aan de raad om met het college en de ambtelijke organisatie af te spreken waar en welke verbeteringen nodig en gewenst zijn om een transparante Begroting te krijgen. Dit ligt ook in lijn met de door de raad aangenomen motie bij het Jaarverslag 2017.

3. De derde aanbeveling is:

Doe als raad een uitspraak over hoe de raad zelf mogelijk na vier jaar collegebeleid een eigen reflectie op de resultaten van de doelen uit het Bestuursakkoord wil gaan organiseren en om in deze een ambitieniveau af te spreken omtrent de publieke verantwoording aan de burgers.

De raad kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het opstellen van een brief aan de stad met een kritische reflectie. Ook kan de raad de Rekenkamer vragen om mee te werken aan het opstellen van een dergelijke brief aan de stad. Gebruik waar mogelijk in deze ook de goede ervaringen van de gemeente Rotterdam (en de Rekenkamer Rotterdam) in het opstellen van een reflectie op de resultaten na vier jaar.

4. De vierde aanbeveling is:

Neem als raad expliciet een in-principe-standpunt in over het mogelijk actief gaan betrekken van de burgers bij het opstellen van een volgende bestuursakkoord en om zo te komen tot een breed burgergedragen programma in de toekomst.

Deze aanbeveling sluit aan bij de oproep van de VNG om met het betrekken van de burgers bij het formuleren van doelen bij te dragen aan een verdere vernieuwing van de democratie. Het gaat hier om een in-principe-besluit. Uiteraard is het aan een volgende raad of en hoe dit een vervolg krijgt.

Bevindingen ten aanzien van de doelen in het Bredase bestuursakkoord 2018-2022

1. Inleiding

Dit is een kort onderzoek van de Rekenkamer Breda naar het Bredase bestuursakkoord 2018-2022, getiteld 'Lef en liefde', en de vertaling van de doelen in het bestuursakkoord in de Begroting 2019.

In dit onderzoek staat de transparantie van de doelen in het bestuursakkoord centraal. Het bestuursakkoord heeft een belangrijke functie voor de stad in de komende vier jaar. Het is belangrijk voor de raad en de burgers om aan de hand van het bestuursakkoord goed zicht te hebben op welke doelen voorgenomen zijn voor de komende vier jaar. In het verlengde hiervan zouden de raad en de burgers idealiter goed moeten kunnen volgen welke resultaten in de loop der jaren behaald gaan worden met betrekking tot deze doelen.

Als strategisch adviseur van de raad en werkend vanuit een burgergeoriënteerde houding wil de Rekenkamer graag bijdragen aan het verbeteren van de informatievoorziening naar de raad en de burgers. Voor 2018 is het verbeteren van de gemeentelijke informatievoorziening een belangrijke onderzoekslijn van de Rekenkamer (zie Onderzoeksprogramma 2018). Dit was ook een belangrijk onderzoeksthema, dat naar voren kwam uit de gesprekken van de Rekenkamer met de Bredase raadsfracties in het najaar van 2017. In het kader van advisering over de informatievoorziening heeft de Rekenkamer in juni 2018 al een rekenkamerbrief (plus dashboard) over het gemeentelijke Jaarverslag 2017 uitgebracht. Dat onderzoek ging over de mate waarin de raad kan sturen op financiën en beleidsresultaten aan de hand van de informatie in het Jaarverslag 2017.

Een advies over de transparantie van de geformuleerde doelen in het bestuursakkoord 2018-2022 en de vertaling hiervan in de Begroting 2019 ligt in het verlengde van het hierboven genoemde onderzoek. De Rekenkamer Breda stelt dat een advies aan de raad over de doelen in het bestuursakkoord en het volgen van die doelen in de tijd, zeker bij een breder gedragen bestuursakkoord, op zich niet politiek van aard is. Het gaat hier immers om de vraag hoe de raad en de burgers het bereiken van geformuleerde doelen in het bestuursakkoord kunnen volgen, ongeacht wat de inhoud van de doelen is. Dit onderzoek past in een inmiddels al lange landelijke traditie van rekenkameronderzoek naar de transparantie en sturingswaarde van coalitieakkoorden.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Welke doelen staan geformuleerd in het Bredase bestuursakkoord 2018-2022, hoe concreet zijn deze doelen en hoe zijn deze doelen vertaald in de Begroting 2019'.

De deelvragen luiden:

1. Welke doelstellingen staan beschreven in het bestuursakkoord?
2. In hoeverre zijn de doelen in het bestuursakkoord concreet en meetbaar beschreven?
3. In hoeverre zijn de doelen vertaald in concrete acties en is er budget gereserveerd?
4. In hoeverre bevat de Begroting 2019 de doelen van het bestuursakkoord en kan het Jaarverslag 2019 licht op de realisatie van de doelen werpen?
5. Wat is aan te bevelen om meer inzicht te geven in de voortgang van het bereiken van de gestelde doelen van het bestuursakkoord (output) en in de effecten voor de stad (outcome)?

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, verricht de Rekenkamer Breda in het onderzoek verschillende activiteiten:

1. Analyse van het bestuursakkoord: doelen, verwachte prestaties, transparantie en meetbaarheid, onderbouwing door budget (zie paragraaf 3 van deze rekenkamerbrief),
2. Analyse van de Begroting 2019, de doelen en de mogelijkheden om resultaten weer te geven in het jaarverslag. In hoeverre is het mogelijk om het bereiken van de doelen te volgen aan de hand van begroting en jaarverslag (zie paragraaf 4).

3. Theoretische inzichten uit andere/eerdere onderzoeken in den lande naar coalitieakkoorden (*zie paragraaf 5*).

2. De functie van een bestuursakkoord

Uit de bestuurskundige literatuur (Becker en Boogers, 2006) over bestuursakkoorden komt naar voren dat een coalitie- of bestuursakkoord verschillende functies kan hebben:

1. Politiek bindmiddel tussen partijen;
2. Sturende functie voor de bestuursperiode;
3. Informatieve/communicatieve functie en/of verantwoordingsfunctie richting raad en burgers.

De eerste functie is vooral politiek van aard en minder van belang voor de Rekenkamer. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich vooral op de 2^{de} en 3^{de} functie. Een kenmerk van coalitieakkoorden als politiek bindmiddel is dat het vaak meer wilsverklaringen zijn, met vooral richtinggevendende doelen, dan dat het concrete sturingsdocumenten zijn. Het gaat dan meer om gezamenlijk tot overeenstemming over bepaalde politieke richtingen te komen, dan dat concreet wordt vastgelegd in het coalitieakkoord 'dat en dat gaan we doen'.

Uit onderzoek² naar bestuursakkoorden komt naar voren, dat bestuursakkoorden die een meer sturende functie en/of een informatie-, communicatie en/of verantwoordingsfunctie hebben, meer de volgende kenmerken bevatten:

1. De doelen zijn concreet (SMART³) geformuleerd over wat in de bestuursperiode van vier jaar bereikt gaat worden.
2. Er staan concrete (ladingdekkende) activiteiten bij vermeld, plus bijbehorend budget, ofwel staan deze uitgewerkt in een daarop volgend College-uitvoeringsprogramma en/of de daarop volgende Kadernota of Begroting.
3. De doelen uit het bestuursakkoord staan concreet in de Begroting en (de resultaten in) het Jaarverslag vermeld en uitgewerkt, zodat de stand van zaken per jaar bekeken kan worden.

Indien bestuursakkoorden met name ook een communicatie- en verantwoordingsfunctie richting raad en burgers hebben, dan worden kenmerken aangetroffen als:

1. De doelen en de resultaten zijn vooral geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten, zodat de stad kan zien wat het gemeentelijke beleid betekent voor de stad en wat er bereikt gaat worden/wordt.
2. In het gemeentelijke Jaarverslag staat vermeld welke doelen gehaald zijn en welke niet. En staat idealiter ook vermeld waarom doelen niet (geheel) bereikt zijn en welke andere c.q. neveneffecten opgetreden zijn, indien bepaalde in het bestuursakkoord genoemde doelen niet (geheel) bereikt zijn en/of het gemeentelijke beleid andere/neveneffecten heeft voor de burgers. Deze informatie is belangrijk voor de raad om bij te kunnen sturen indien nodig.
3. Idealiter blijkt de raad aan het einde van de bestuursperiode zelf terug op wat in de bestuursperiode bereikt is en welke doelen eventueel niet (geheel) gehaald zijn. Daarmee wordt het collegebeleid transparant en kan verantwoording afgelegd worden voor het beleid in de bestuursperiode.

² Zie bv Becker en Boogers, 2006; Rekenkamer Leiden, 2010, Rekenkamer Rotterdam, 2006, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018; Rkc Doetinchem, 2006, 2010, 2014; Rkc Vallei en Veluwe, 2006, 2010, 2014; Rkc Groene Rand, 2006, 2010, 2014; Rkc Goirle, 2006, 2010, 2014; Rkc Nieuwegein, 2006, 2010, 2014, Randstedelijke Rekenkamer 2007, 2011, 2015.

³ SMART= Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

3. De doelen in het Bredase bestuursakkoord 2018-2022

Het Bredase bestuursakkoord 2018-2022 'Lef en liefde' is in mei 2018 door de coalitiepartijen VVD, D66 en PvdA, die het nieuwe College van B&W vormen, gezamenlijk gepresenteerd. Bij de totstandkoming van dit bestuursakkoord hebben de coalitiepartijen ook met andere fracties overlegd om te komen tot een breder gesteund bestuursakkoord 2018-2022. De fracties 50PLUS en Breda'97 hebben hun steun verklaard aan het bestuursakkoord. De fracties GroenLinks, CDA en SP zijn kritisch ten aanzien van een aantal zaken in het bestuursakkoord (en hebben bij de raadsbehandeling op 7 juni 2018 tegen het bestuursakkoord gestemd).

In deze paragraaf komen de onderzoeksvragen 1 t/m 3 aan de orde, te weten:

1. Welke doelstellingen staan beschreven in het bestuursakkoord?
2. In hoeverre zijn de doelen in het bestuursakkoord concreet en meetbaar beschreven?
3. In hoeverre zijn de doelen vertaald in concrete acties en is er budget gereserveerd?

In onderstaande tabel 1 staat een beknopt overzicht van de negen hoofddoelen/thema's, zoals die in het bestuursakkoord beschreven staan, met in hoofdlijnen de activiteiten en het budget.

Tabel 1 De doelen, activiteiten en budgetten uit het Bredase Bestuursakkoord 2018-2022 op hoofdlijnen

Hoofddoelen/ Thema's	Inhoudelijke doelen	Wat	Wie	Budget gemeente	Bijzonderheden, andere afspraken
1. Grootstedelijk Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiden Breda als internationaal knooppunt. • Uitbreiding grootstedelijk Breda. • Uitbreiding rol Breda als centrumspeler. • Goed vestigingsklimaat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe topkwaliteit gebiedsontwikkelingen (met o.a. beeldbepalende nieuwe gebouwen), o.a. Nieuwe Mark, Havenkwartier. • Citymarketing, meer onderscheidende identiteit. Dit o.a. door 500 Breda-ambassadeurs. • Prolongatie titel 'beste binnenstad'. 	Gemeente samen met bedrijfsleven en andere overheden (o.a. regio).	<ul style="list-style-type: none"> • 38,9 mln. investeringen in 4 jaar in stedelijke ontwikkeling. • Jaarlijks €500.000 voor citymarketing. • Jaarlijks €500.000 voor uitwerken 'Verhaal van Breda'. • Verder externe fondsen werven. 	Opbouwen netwerk minstens 500 Breda-ambassadeurs, 2 Breda-ambassadeurs in het buitenland.
2. Leren, werken en ondernemen in Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Meer ruimte voor ondernemers, ondernemerschap, meer banen. • 1.000 mensen minder in 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk faciliteren bedrijfsleven, • 40-60 ha nieuwe bedrijventerreinen erbij. • Nieuwe economische visie. Inzet ondernemerscoaches, meer 	Gemeente samen met bedrijfsleven en onderwijs. Convenant over aansluiting onderwijs-	<ul style="list-style-type: none"> • Voor extra bedrijventerreinen, economische visie, acquireurs: 2 mln. euro extra in 2019, in 2020-2023 3,75 mln. euro (ook bedoeld 	Gemeente investeert in woningbouw, duurzaamheid, infrastructuur, openbare ruimte en creëert zo banen. Nieuwe afspraken maken

	<p>de bijstand.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verder bouwen aan uitmuntend onderwijs. • Betere aansluiting onderwijs-werk. • Daling schooluitval. 	<p>gemeentelijke acquisiteurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passende tegenprestatie 20 uur bijstandsccliënten; • Bestrijden laaggeletterdheid, schulden en armoedeval; in deeltijd werken belonen. • Actieprogramma Taal doorontwikkelen. • Mogelijk inzet bijstandsccliënten als conciërge op scholen. • Meer nadruk onderwijs op burgerschap-maatschappelijke betrokkenheid. • Onderwijs meer richten op studies die goede baankansen bieden. 	<p>werk sluiten tussen gemeente-bedrijfsleven-onderwijs.</p>	<p>voor Actieprogramma Taal)</p>	<p>met onderwijsveld over doordecentralisatie onderwijsgelden. Herijking Strategische Onderwijsagenda</p> <p>Meer stageplekken binnen de gemeente creëren. Meer geschikte woningen in Breda voor studenten na hun studie. Instellen 'studentenburgemeester'</p>
3. Meer woningen in Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Meer woningen in Breda 	<ul style="list-style-type: none"> • 6.000 woningen bouwen in 4 jaar (dan wel in harde plancapaciteit): 1.200 sociale huurwoningen, 1.800 middensegment, 3.000 vrijemarktwoningen. • Daartoe actief grondbeleid. 	<p>Corporaties: verantwoordelijk voor 1.200 sociale huurwoningen. Gemeente: 1.800 middensegment. Bedrijfsleven: 3.000 vrije markt-woningen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • € 14 mln. primair voor 1.800 middensegmentwoningen. 	<p>Opzetten programma 'Versneld bouwen'. Opzetten Taskforce 'doorstroming'. Meer passende woningen voor ouderen. Stimuleren bouwen voor starters en ouderen. Herijken alliantie met wooncorporaties om 1.200 sociale huurwoningen te realiseren.</p>
4. Breda zorgt voor elkaar	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg bieden waar nodig. • Financiële tekorten sociaal domein terugbrengen. In 2021 geen structurele financiële tekorten meer in sociaal domein. In Begroting 2019 een plan van aanpak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullend actieprogramma financiële beheersing inzetten. • Wel zorg bieden waar nodig. Zelfredzaamheid stimuleren. Inzetten op preventie en innovatie. • Breda 'senior' wordt standaard onderwerp op alle Bredase beleidsterreinen. • Waar nodig naar Wlz verwijzen. Meer respijtzorg voor mantelzorgers. 	<p>Gemeente gaat gesprek aan met doorverwijzers jeugdzorg (om doorverwijzing beheersbaar te maken). Actie ondernemen richting Zorgverzekeraars (overdracht zorg). Gesprek aangaan met regiogemeenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dalende rijksbudget is maximum. Het oplossen van de financiële tekorten is nodig. • Gemeente zet aanvullend 1,5 mln. in 2019 en 2 mln. in 2020, 2021 en 2022 voor Wmo (ouderen, dementie) en €100.000,- p.j. voor respijtzorg: • Verbeteren toegankelijkheid binnenstad €200.000,- p.j. • Beleid ongedocumenteerden 	<p>Goede toegankelijkheid overal voor mensen met een beperking. Afspraken maken met SMO over doorgeleiding 'ongedocumenteerden' naar bestaande voorzieningen. Met 'Den Haag' in gesprek over budget sociaal domein.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Beschermd wonen: streven is opvang in eigen gemeente. 	over Beschermd wonen.	€100.000,- p.j.	
5. Breda bereikbaar	<ul style="list-style-type: none"> • Breda bereikbaar houden. • Mobiliteit bevorderen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rondwegen rond Breda aanpakken. • Verbetering ontsluiting Teteringen en Prinsenbeek. Investeren onderhoud wegen. • Eén systeem gereguleerd parkeren rond binnenstad, Inloopstraten 1^{ste} kwartier gratis parkeren. • Meer, veilige fietsroutes. • Lobby snelbus Breda-Utrecht en verbreding A27. • Verbreding A58. • Meer spinnenweb creëren busvervoer en naar bedrijventerreinen. 	Gemeente, Rijk, Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente: €26 mln. Noordelijke rondweg. • €2,1 mln. p.j. voor extra onderhoud openbare ruimte. • Fietsroutes: €6 mln. in 4 jaar. • Openbaar vervoer: €200.000 p.j. • Rijk: investeert in A27, A16 en A58. • Provincie investeert in N-wegen. • Gemeente gaat lobbyen voor: middelen aanpak Zuidelijke rondweg, snelle bus Breda-Utrecht en bij Provincie voor spinnenweb buslijnen, busvervoer naar bedrijventerreinen. 	Fietsparkeren blijft gratis. Promotie gebruik openbaar vervoer daluren. Ontwikkelen integrale visie vervoer, mobiliteit, veiligheid. Onderzoek naar beter stadsdistributiesysteem.
6. Bredase wijken en dorpen leefbaar, schoon, heel en veilig	<ul style="list-style-type: none"> • Leefbare, schone, hele en veilige buitenruimte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte geven aan initiatieven uit wijken, dorpen. • Versterken groen en onderhoud openbare ruimte. • Aandacht kwetsbare wijken en veiligheid (o.a. pop-up politiebureaus, camera's indien nodig, gereguleerde wietteelt, testen synthetische drugs). • Preventie en vroegsignalering. • Beter benutten E-security. 	Gemeente samen met burgers, politie, stadsmariniers.	Voor kwetsbare wijken en veiligheid in 2019 €500.000,- en in 2020-2023 jaarlijks 1 mln. extra.	Meer 30 km-zones, mobiele camera's, meer structureel pop-up politiebureau, meer aanpak dierenmishandeling indien mogelijk, Breda pilotgemeente gereguleerde wietteelt, creëren mogelijkheden om overlast etc. via app te gaan melden.
7. Duurzaam Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Breda in 2030 stad in groen park en in 2044 CO2-neutraal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Als overheid goede voorbeeld geven. • Meer water (o.a. Mark doortrekken), meer groen in en rond de stad. • Nieuwbouw bij voorkeur zonder gas, meer zonnepanelen. Per wijk een energieplan. 	Gemeente samen met burgers, bedrijven, wooncorporaties, organisaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Duurzaam onderhoud overheidsgebouwen jaarlijks extra €700.000,- en investering van €2,42 mln. in 4 jaar. • Openbare ruimte+groen/water investeringen van €5,36 mln. 	Als gemeente duurzaam inkoopbeleid, duurzame overheidsgebouwen. Meer bloembollen planten in plantsoenen, meer bomen aan kades. Hergebruik afval: meer pasjes inzamelpunten, meer

		<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren duurzame vervoersopties. • Hergebruik materialen stimuleren 		<p>voor 4 jaar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen aan klimaat €360.000 per jaar. • €3,8 mln. voor windmolen A16. 	<p>groenbakken, frequenter ophalen, apart deel afvalbakken voor zwerfvuil en hondenpoepzakjes.</p>
8. Breda, sportief en cultureel	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in sport en cultuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleren breedtesport, topsport, sport in openbare ruimte. • Behouden erfgoed, • Ruimte geven aan cultuur, stimuleren kunstwerken in openbare ruimte, • Kiezen voor uitzonderlijk goede evenementen. • Gemeente staat positief tegenover idee voor realisatie kunsthall. 	<p>Gemeente samen met burgers, verenigingen, initiatiefnemers</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instellen bestemmings-reserve €1,8 mln. voor sportvoorzieningen. • Voor meer bewegen in de buitenruimte jaarlijks €100.000,- • €7 mln. uit tarieven voor topsportcentrum. • Erfgoed: jaarlijks €250.000,- extra. • Ophogen cultuurbudget met €250.000,- in 2019 en in 2020-2023 jaarlijks extra €500.000,- . • In 2021 eenmalig €1 mln. voor kunsthall. 	<p>Actief topsportevenementen zoeken om naar Breda te halen. Samen met ROC talentencentrum realiseren. Meer blinde muren in de stad beschilderen. Opstellen actieplan carnaval. Kiezen voor uitblinkende evenementen. Gemeente gaat in gesprek met initiatiefnemers kunsthall.</p>
9. Breda financieel solide en voorspelbare lastendruk	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke uitgaven en inkomsten blijven in evenwicht. • Oplossen tekorten sociaal domein. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgaven overstijgen inkomsten niet. • Incidentele middelen zijn alleen voor incidentele kosten. • Structurele problemen worden opgelost. • Rijksbijdragen voor specifieke taken moeten voldoende zijn (geen extra middelen). • Vooruitgang van de stad staat voorop, zo nodig via cofinanciering. • Meerjarige afspraken t.a.v. lastendruk. • Het weerstandsvermogen om risico's op te vangen blijft boven de norm in 2018-2022. 	<p>Gemeente en burgers</p>	<p>Loon- en prijsontwikkelingen jaarlijks 2%. OZB daalt met jaarlijks 1%. Riool- en afvalstoffenheffing 100% dekkend. Hondenbelasting wordt afgeschaft vanaf 2020. Jaarlijkse besparing: €1 mln.. Jaarlijkse storting van 4,35 mln. in algemene reserve wordt uitgesteld in 2019-2021 en voor de helft in 2022. De post Onvoorzien daalt met jaarlijks €500.000,-. Ombuigingen sociaal domein €41,4 mln. in 2018-2022. Investeringen €71,6 mln. in stedelijke ontwikkeling, infrastructuur, openbare ruimte in 2018-2022.</p>	<p>Plan voor maatregelen tekorten sociaal domein wordt bij Begroting 2019 gepresenteerd. Huidige reserve sociaal domein wordt ingezet voor tekorten 2019-2020 en opgeheven. Als Rijksbijdragen sociaal domein stijgen, dan worden de financiële maatregelen verzacht. Investeringen in riool, parkeren e.d. worden bekostigd uit de tarieven (€65,2 mln.). De opbrengsten uit het grondbeleid worden gekoppeld aan de te bouwen woningen in Breda.</p>

De doelen in het bestuursakkoord

In tabel 1 staan de doelen, activiteiten en budget uit het Bredase bestuursakkoord 2018-2020 uiteengezet. Zijn de doelen concreet en meetbaar beschreven (onderzoeksvraag 2)? Zijn er concrete activiteiten geformuleerd en is er budget gereserveerd (onderzoeksvraag 3)? Zijn de doelen, zoals die in het bestuursakkoord staan geformuleerd, meer sturend of meer richtingaanduidend? Hieronder volgt een korte beschouwing omtrent de concreetheid van de doelen, activiteiten en budget.

De concreetheid van de doelen

In het bestuursakkoord staan 9 hoofddoelen/hoofdthema's geformuleerd (zie tabel 1). Uit de analyse blijkt dat sommige (onderdelen van) doelen heel concreet en meetbaar zijn uitgewerkt (b.v. 6.000 woningen bouwen, 1.000 mensen minder in de bijstand) en andere minder concreet en minder meetbaar. Laatstgenoemde zijn meer bedoeld om een bepaalde richting aan te duiden (zoals bv 'Meer ruimte voor ondernemers, ondernemerschap en meer banen', 'Verder bouwen aan uitmuntend onderwijs', 'Betere aansluiting onderwijs-werk'). Daarbij wordt niet heel concreet weergegeven 'hoeveel meer.....' of 'waar en hoeveel beter', waardoor ook niet precies kan worden aangegeven of en wanneer het doel bereikt is. Globaal kan worden geconstateerd dat de richting-aanduidende doelen overheersen in het bestuursakkoord.

Voorts kan worden geconstateerd dat een aantal doelen op zich wel (redelijk) concreet geformuleerd zijn, maar zich eigenlijk meer richten op doelen op de lange termijn (bv 'Breda in 2030 stad in een groen park en in 2044 CO2-neutraal'). Zonder concrete mijlpalen te benoemen, is de realisatie van zo'n lange-termijndoel in één bestuursperiode moeilijk meetbaar te maken.

Dat de richting-aanduidende doelen overheersen, past op zich bij een bestuursakkoord als politiek bindmiddel. Voor een meer sturende functie zouden de richtinggevendende doelen in het bestuursakkoord zelf of later in de gemeentelijke begroting en/of in een College-uitvoeringsprogramma zoveel mogelijk onderbouwd/uitgewerkt dienen te worden in concrete activiteiten, wil de realisatie van de doelen gaande de bestuursperiode goed gevolgd kunnen worden.

Concrete activiteiten

Bij lang niet alle doelen staan concrete activiteiten vermeld, die aangeven hoe het algemenere hoofddoel bereikt gaat worden. Bij een aantal doelen staat vermeld dat nog een plan opgesteld gaat worden ('nieuwe economische visie', 'Ontwikkelen integrale visie vervoer, mobiliteit, veiligheid', 'Plan maatregelen tekorten sociaal domein wordt bij Begroting 2019 gepresenteerd'). Overall staan vooral bij vier van de negen hoofddoelen ('Meer woningen', Breda bereikbaar', 'Leefbaar, schoon, heel en veilig', en 'Breda, sportief en cultureel') een aantal concrete activiteiten benoemd, waarmee het hoofddoel bereikt gaat worden.

Bij andere doelen wordt meer verwezen naar andere partijen, naar komende afspraken met andere partijen of wordt een aantal kleinere deelactiviteiten genoemd, die tezamen nog niet (geheel) ladingdekkend zijn voor het bereiken van het hoofddoel. Hoe het hoofddoel in z'n geheel bereikt wordt, staat nog niet heel concreet uitgewerkt.

Budget

Datzelfde is min of meer te zien ten aanzien van het budget: bij een aantal uitgewerktere (sub)doelen staat ook (extra aanvullend) budget vermeld. Zo staat vooral budget bij 'Meer woningen', infrastructuur, en sport en cultuur vermeld, maar ook bij citymarketing, ruimte voor ondernemingen en doel 9 'Solide financieel beleid'.

Aan de verdeling van de budgetten is op zich goed te zien waar de gemeente Breda de komende jaren extra op wil investeren en waar de gemeente Breda de komende jaren op wil bezuinigen of voorsnog geen extra budget voor uittrekt.

4. De vertaling van de doelen uit het Bestuursakkoord in de Begroting 2019

In deze paragraaf komt aan de orde in hoeverre de doelen in het Bestuursakkoord 2018-2022 gemakkelijk en helder terug te lezen zijn in de Begroting 2019 en helder uitgewerkt staan voor de afzonderlijke jaren, i.c. voor 2019 (onderzoeksvraag 4).

Het bestuursakkoord 2018-2022 heeft 9 hoofddoelen. De Begroting 2019 kent 5 programma's, waarvan 4 beleidsinhoudelijke programma's ('Vitaal en Sociaal', 'Ondernemend Breda', 'Duurzaam wonen', Basis op orde) en een programma 'Organisatie en financiën'. De indeling van de Begroting in deze 5 programma's is in overleg met de raad tot stand gekomen. De 9 hoofddoelen/hoofdthema's uit het Bestuursakkoord zijn niet één op één vertaald/terug te lezen in de Begroting. De doelen staan verspreid over meerdere programma's. Alle hoofddoelen uit het bestuursakkoord keren wel ergens in de Begroting terug.

De doelen uit het Bestuursakkoord en de begrotingsprogramma's

In de inleiding van de Begroting staat vermeld dat het Bestuursakkoord 2018-2022 als kader dient voor de Begroting 2019. In totaal wordt het Bestuursakkoord 40 keer genoemd in de Begroting, met name in de inleiding en in het programma 'Sociaal en Vitaal'. In het Bestuursakkoord was toegezegd om een aantal zaken, met name de financiële maatregelen in het sociaal domein, nader uit te werken in de Begroting 2019. Dat laatste is voor 2019 ook gebeurd.

De Begroting 2019 is opgebouwd uit een Inleiding, een paragraaf over Financiën, 5 programma's (waarvan 4 inhoudelijke beleidsprogramma's) en de verplichte Paragrafen. De beleidsprogramma's zijn verder onderverdeeld in thema's en de thema's zijn op hun beurt weer verder onderverdeeld in producten. De (hoofd)doelen uit het Bestuursakkoord zijn niet één op één vertaald in de programma's, noch in de thema's, noch in de producten. Het is daarom niet gemakkelijk om de (vertaling en uitwerking van de) doelen uit het Bestuursakkoord te vinden in de Begroting 2019, niet voor raadsleden, maar al helemaal niet voor burgers.

Hieronder volgt een overzicht van waar de (hoofd)doelen uit het bestuursakkoord terugkeren in de Begroting 2019 en welke indicatoren opgenomen zijn met betrekking tot de doelen.

Tabel 2

Vertaling doelen Bestuursakkoord in Begroting 2019 en indicatoren nagestreefde/verwachte resultaten

Hoofdoelen Bestuursakkoord	Inhoudelijke doelen Bestuursakkoord	Staat in de Begroting 2019 in:	Indicatoren – nagestreefde resultaten in Begroting 2019
1. Grootstedelijk Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiden Breda als internationaal knooppunt. • Uitbreiding grootstedelijk Breda. • Uitbreiding rol Breda als centrumspeler. • Goed vestigingsklimaat. 	<ul style="list-style-type: none"> - De Inleiding (ambities), - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.1 'Stimuleren economische ontwikkeling', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.2 'Grote projecten', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.5 'Verbindend bestuur' - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.4 'Bereikbaar Breda'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 7 indicatoren bereikbaarheid: zie onder doel 5. - 33 indicatoren bouwprojecten: bij 16 staan voornemens voor 2019 (waarvan 8 op planniveau) geformuleerd. - 6 Indicatoren Merknaam Breda: Rapportcijfer vestigingsklimaat (6,4. Streefwaarde: omhoog). Rapportcijfer bezoekers binnenstad: 7,9 (streefwaarde omhoog), Aantal bezoekers Breda (streven: omhoog. Aantal bezoekers daalt al jaren). Merkracht Breda landelijke ranglijst (daling is zichtbaar. Streven is 4 plaatsen stijgen) % inwoners Trots op Breda: 66%. (Streefwaarde: moet omhoog). Economische Barometer Breda: 7,2 (streven: omhoog).
2. Leren, werken en ondernemen in Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Meer ruimte voor ondernemers, ondernemerschap, meer banen. • 1.000 mensen minder in de bijstand. • Verder bouwen aan uitmuntend onderwijs. • Betere aansluiting onderwijs-werk. • Daling schooluitval. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding, - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.1 'Stimuleren economische ontwikkeling', - Paragraaf 'Grondbeleid' - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.1 'Opgroeien' - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.4 'Leren, ontwikkelen, werken', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.4 'Beroepsonderwijs en huisvesting onderwijs'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 indicatoren Ondernemers: rapportcijfer ondernemersklimaat (6,4) Streefwaarde: omhoog. Rapportcijfer dienstverlening ondernemers (6,1 Streven: omhoog). Economische Barometer Breda: 7,2 (streven: omhoog) - 2 indicatoren bedrijventerreinen (verkoop ha uit grondexploitatie(3,3 ha in 2019), leegstand kantoren, bedrijven, winkels (13,8%, moet omlaag in 2019). In 2019 meer inzet ontwikkeling Rithmeesterpark en Steenakker Noord. Start voorbereiding Bavel Zuid en 't Hout. Aanschaf grond. - 2 indicatoren bijstand (aantal cliënten bijstand: streefwaarde: daling 500 cliënten in 2019. % inwoners in bijstand: geen streefwaarde). - 2 indicatoren armoede (% kinderen in armoede: geen streefwaarde. Bereik armoederegelingen: moet omhoog. Nieuw beleidskader volgt) - 1 indicator % laaggeletterdheid (streefwaarde: stabilisatie). - 3 indicatoren schuldhulp (aantal aanmeldingen, aantal trajecten⁴, aantal budgethulp. Streefwaarden worden nog bepaald (nieuw beleidskader). - 10 indicatoren onderwijs % zonder startkwalificatie, absoluut en relatief schoolverzuim: Streefwaarden: alle 3 omlaag. Score studentenstad (3,8 op 5), aantal MBO-studenten, aantal HBO-studenten:

⁴ Het aantal opgestarte schuldhulptrajecten is de afgelopen jaren afgenomen van 1376 in 2015, 773 in 2016, naar 213 in 2017. Het aantal mensen in budgetbeheer is iets toegenomen (naar 441 in 2017).

			<p>Streefwaarden: alle 3 stabilisatie.</p> <p>Aantal internationale studenten, aantal studenten wonend in Breda, gevarieerd aanbod volwasseneneducatie: streefwaarden nog nader bepaald.</p>
3. Meer woningen in Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Meer woningen in Breda 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding, - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.1 'Stimuleren economische ontwikkeling', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.2 'Grote projecten', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.5 'Verbindend bestuur', - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.1 'Wonen in Breda', - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.2 'Verdeling beschikbare ruimte', - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.3 'Grote woonprojecten in de stad', - Paragraaf 'Grondbeleid'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 8 indicatoren woningen: Aantal te bouwen woningen: streefwaarde 890 per jaar. Zoektijd woningzoekenden: streefwaarde omlaag. Aantal sociale huurwoningen corporaties: streefwaarde omlaag. % nieuwbouwwoningen op totaal: geen streefwaarde. Aantal laag-middel-hoge sociale huurwoningen: geen streefwaarden. Aantal toegevoegde woningen transformatie: geen streefwaarde. Aantal woningen uit eigen grondexploitatie: streefwaarde omhoog. Aantal woningen nu nog te bouwen/verkoopen in eigen grondexploitatie: 1.005. Aantal woningen op te leveren uit faciliterende projecten: streefwaarde 535 in 2019. <p>In 2019 start bouw Coulissen West 1, Coulissen Oost, Drie Hoefijzers Noord 1. Afsluiten anterieure overeenkomst Amvest 300 woningen.</p> <p>Actief grondbeleid: aankoop grond streefwaarde 5 mln. per jaar. Risico's grondexploitatie nemen toe.</p>
4. Breda zorgt voor elkaar	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg bieden waar nodig. • Financiële tekorten sociaal domein terugbrengen. In 2021 geen structurele financiële tekorten meer in sociaal domein. In Begroting 2019 een plan van aanpak. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding, - Hoofdstuk 1.3 'Financiën', - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.1 'Opgroeien', - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.2 'Betrokken zijn', - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.4 'Leren, ontwikkelen, werken', - Programma 5 thema 5.2 'Solide financiën'. <p>Plan maatregelen sociaal domein in 2019 staat in Begroting 2019 (zie doel 9).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 5 indicatoren jeugdhulp/zorg (aantal jeugdbescherming, aantal ambulante jeugdhulp: beide stabilisatie. Aantal waarin gemeente verwijst: moet omhoog. % jeugd met jeugdhulp en % jeugdbescherming: geen streefwaarden) - 4 indicatoren Wmo-hulp thuis (% tevredenheid kwaliteit hulp, % betere kwaliteit leven door ondersteuning: verwachting is iets daling. % inwoners met Wmo, aantal deelnemers collectieve verzekering: geen streefwaarden. - 5 indicatoren Beschermd wonen/opvang (% daklozen geregistreerd: streefwaarde omhoog. Aantal cliënten, % casusregie en rapportcijfer politie: streefwaarden stabilisatie. Aantal no-show: streefwaarde daling. - 6 indicatoren baanafspraken-re-integratie (aantal baanafspraken regio: streefwaarde stijging. Aantal baanafspraken gemeente: nog geen streefwaarde. Aantal beschut werk: streefwaarde nader bepaald. % re-integratievoorzieningen: geen streefwaarde. Aantal SW-plaatsen: streven daling. Aantal SW-begeleidingen: streefwaarde daling).
5. Breda bereikbaar	<ul style="list-style-type: none"> • Breda bereikbaar houden. • Mobiliteit bevorderen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding, - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.2. 'Grote projecten'. - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.4 'Bereikbaar Breda'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 7 indicatoren bereikbaarheid/verkeer: % Tevredenheid bereikbaarheid binnenstad (verwachting: iets daling). % ernstige schade aan wegen (streefwaarde: dalen). Aandeel verkeer te voet, fiets, OV (streefwaarde: omhoog). Rapportcijfer verkeersveiligheid (streefwaarde: omhoog). Aantal ongevallen gemotoriseerd (geen streefwaarde). Aantal ongevallen fietsers (geen streefwaarde). Openbaar vervoer: indicator wordt nog ontwikkeld (geen streefwaarde).

6. Bredase wijken en dorpen leefbaar, schoon, heel en veilig	<ul style="list-style-type: none"> • Leefbare, schone, hele en veilige buitenruimte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding, - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.6 Ontmoeten (wijkenpak, leefbaarheid), - Programma 4 'Basis op orde' thema 4.1 'Veilig Breda', - Programma 4 'Basis op orde' thema 4.3 'Beheer openbare ruimte', - Paragraaf 'Kapitaalgoederen'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 7 indicatoren Leefbaarheid: % oneens met stelling dat gemeente voldoende wijkinitiatieven ondersteunt (streefwaarde: omlaag). Rapportcijfer 'prettig wonen' (verwachting: iets omlaag). Aantal gesubsidieerde leefbaarheidsinitiatieven (streefwaarde: omhoog). Aantal bewonersinitiatieven onderhoud buitenruimte (streefwaarde: omhoog). % bewoners dat openbare ruimte als schoon, heel en veilig beoordeeld (streefwaarde/indicator wordt nieuw bepaald). % oordeel bruikbaarheid buitenruimte (streefwaarde wordt opnieuw bepaald). Rapportcijfer ophalen afval gemeente (streefwaarde stabilisatie). - 1 indicator Groen: % bomen dat voldoet aan veiligheidsnormen (streefwaarde stabilisatie). - 11 indicatoren veiligheid: geen streefwaarden. Nieuw beleidsprogramma Veiligheid volgt. Rapportcijfers inwoners veiligheid buurt, aantal diefstallen, overvallen, geweldsdelicten, verwijzingen Halt, harde kern jongeren, winkeldiefstallen, vernielingen, ruimingen hennep, BIBOB en % overlast in de buurten (bij geen van alle streefwaarden).
7. Duurzaam Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Breda in 2030 stad in groen park en in 2044 CO2-neutraal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding, - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.2 'grote projecten in de stad', - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.4 'Bereikbaar Breda', - Programma 3 'Duurzaam wonen' thema 3.5 'Breda is een duurzame en bestendige stad'. - Paragraaf 'Kapitaalgoederen'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 6 indicatoren Duurzaamheid/klimaat: Aantal kiloton CO2-uitstoot, aantal dagen overschrijding fijnstof, aantal kilo restafval huishoudens, aantal kilo fijn huish. afval (streefwaarden alle: daling), aandeel hernieuwbare energie (streefwaarde: stijging). Verduurzaming gemeentelijke gebouwen (streefwaarde: in 2020 2 labelstappen gemaakt).
8. Breda, sportief en cultureel	<ul style="list-style-type: none"> • Investeren in sport en cultuur 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambities in Inleiding - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.1 'Opgroeien', - Programma 1 'Vitaal en sociaal' thema 1.5 'Leven', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.1 'Stimuleren economische ontwikkeling', - Programma 2 'Ondernemend Breda' thema 2.3 'Dynamische stad', - Programma 2 'Ondernemend Breda' Relevante afwijkingen, - Paragraaf 'Kapitaalgoederen'. 	<ul style="list-style-type: none"> - 4 indicatoren sport: % jongeren voldoet aan beweegnorm (geen streefwaarde). % inwoners dat structureel sport (streefwaarde: omhoog). % niet-wekelijkse sporters (geen streefwaarde). Tevredenheid gebruikers sportaccommodaties (streefwaarde: stabilisatie). - 6 indicatoren Cultuur: % jeugd cultuurdeelname, aantal bezoekers cultuur (beide geen streefwaarde). Bereik leerlingen primair onderwijs cultuureducatie (streefwaarde 95%). Bereik leerlingen voortgezet onderwijs cultuureducatie (streefwaarde 40%). Landelijke positie Breda Cultuur (streefwaarde: 5 plaatsen stijgen) Waardering bezoekers evenementen (geen streefwaarde) Eind 2018 komt nieuw Cultuurbeleidsprogramma. In 2019 nieuwe Erfgoednota.

<p>9. Breda financieel solide en voorspelbare lastendruk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke uitgaven en inkomsten blijven in evenwicht. • Oplossen tekorten sociaal domein. 	<p>Algemene uitgaven-inkomsten staan in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paragraaf 1.3 Financiën, - aan het eind van ieder thema en ieder programma, - in de (verplichte) Paragrafen. <p>Oplossen tekorten sociaal domein staat in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programma 1 onder thema 'Opgroeien', - Programma 1 onder thema 'Betrokken zijn', - Programma 1 onder thema 'Leren, ontwikkelen, werken', - Programma 1 onder 'Relevante afwijkingen t.o.v. vorig begrotingsjaar. 	<p>Doel staat concreet uitgewerkt. Maatregelen sociaal domein: realiseren van €41,4 mln. aan ombuigingen in het sociaal domein in de periode 2018-2022. In 2019:</p> <p>1. Besparing jeugdzorg in 2019 van 3,56 mln. Dit vooral door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efficiëntieslag bij CJG. Besparing verwacht van 1,4 mln. - Waar mogelijk jeugdzorg via andere regelingen financieren. Besparing verwacht van 300.000,-. - Heroverweging tarieven en aanscherping administratieve processen. Verwachte besparing van 1,856 mln. - Meer verwijzingen door de gemeente ten opzichte van het totaal. - minder verblijfszorg en meer ambulante jeugdhulp. <p>2. Besparing Zorg/Wmo in 2019 van 1,99 mln. Dit door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besparing van € 785.000 op aanbieders Beschermd wonen. - Besparing van € 490.000 door meer doorverwijzing vanuit Wmo naar Wlz. - Besparing van € 330.000 op Wmo maatwerkvoorzieningen door meer andere oplossingen dan maatwerk (o.a. meer mantelzorg en vrijwilligers). - Besparing van € 100.000 door aanscherping spelregels en tarieven PGB. - Besparing van € 300.000 door wijzigingen lichte vormen van begeleiding en huishoudelijke verzorging. <p>3. Besparing bijstand⁵ (BUIG) in 2019 van 1,61 mln. door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passende tegenprestatie van 20 uur p.w. in de bijstand. In 2019 aanpak. - In 2019 500 mensen uitstroom van bijstand naar werk. Door: <ul style="list-style-type: none"> a. In te zetten op bestrijden van laaggeletterdheid en leren Ned. taal. b. Aandacht voor schulden en armoedeval. Nieuw beleidskader volgt. c. Deeltijd werken vanuit een bijstandsuitkering te laten lonen. d. Beter beeld te krijgen van de zogenaamde hardnekkige doelgroep. e. Duidelijker kijken naar recht op uitkering, handhaving, maatregelen. <p>4. Besparing armoedebeleid in 2019 van € 540.000 door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De onderuitnutting van € 470.000,- doorberekenen in budget voor 2019. - Invoeren uniform drempelbedrag voor bijzondere bijstand: besparing tussen de € 190.000 en € 500.000 - Verlaging Individuele toeslag. Nieuw beleidskader Armoede volgt in 2019. <p>5. Besparing Sociale Werkvoorziening in 2019 van 2,38 mln. door o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minder overhead (invoegen binnen reguliere bedrijfsvoering Gemeente Breda), efficiëntere begeleiding en andere tarieven voor detachering. In 2019 volgt concreet voorstel.
---	--	---	---

⁵ Het aantal bijstandsccliënten op 1.000 inwoners liep in 2015-2017 in Breda op van 40,4 in 2015 naar 43,7 in 2017. In 2018 wordt voor het eerst een daling verwacht.

Concreetheid uitwerking doelen uit het bestuursakkoord in de Begroting 2019

Ieder programma in de Begroting 2019 begint met een korte inleiding, waarin kort verwezen wordt naar het bestuursakkoord en belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Daarna volgen onder ieder thema de kopjes 'Wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen', vervolgens komen de afzonderlijke 'Producten' aan bod met per product ook afzonderlijk 'wat gaan we daarvoor doen' (vaak niet ingevuld), een aantal indicatoren (streefwaarden/resultaten) en een financieel overzicht. Ieder programma eindigt met de verbonden partijen bij dat programma, een overall financieel overzicht, een kopje 'Belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de vorige begroting', een overzicht van risico's en een lijst met alle relevante beleidsdocumenten waar het programma naar verwijst.

De Begroting 2019 is een omvangrijk pakket met nogal brokkelige/versnipperde informatie, in ieder geval betreft de doelen. De doelen uit het bestuursakkoord komen merendeels in verschillende programma's aan de orde, zoals hierboven te zien is (zie tabel 2). Aan de vrij abstracte benamingen van het merendeel van de beleidsprogramma's en thema's is niet zonder meer af te lezen welk doel nu precies onder welke beleidsprogramma, welk thema en welk product valt. Het is daardoor lastig om een overall beeld te krijgen van de doelen uit het bestuursakkoord.

Wat de Begroting verder moeilijk leesbaar en de doelen moeilijk traceerbaar maakt, is dat sommige onderdelen van thema's onder meerdere kopjes en producten terugkomen en dat 'tussendoor' andere informatie staat (waaronder indicatoren).

Dat geldt ook voor de financiële aspecten. Ofwel dient de lezer per onderkopje te gaan kijken wat precies voor bepaalde doelen wordt uitgegeven (wat overigens nog lastig is, omdat het bij sommige bedragen niet duidelijk is wat er precies mee gedaan wordt). Ofwel de lezer moet genoegen nemen met een algemeen overzicht van overall bedragen per thema, waarbij het moeilijk te zien is wat precies onder algemene thema's als 'opgroeien', 'leren, ontwikkelen, werken', 'betrokken zijn', 'leven' e.d. valt en waar het budget voor het thema dus precies voor gebruikt wordt. Het is de vraag of veel raadsleden en burgers hiermee uit de voeten kunnen. Overigens valt het op dat op veel terreinen de Begroting 2019 vooral financieel gericht en ingestoken is. Daarbij is het niet gemakkelijk om datgene wat de gemeente inhoudelijk in de stad wil gaan bereiken te kunnen koppelen aan de financiën. De relatie tussen budgetten en maatschappelijke effecten is lastig te leggen.

Wat verder opvalt, is dat bij de programma's en de thema's nauwelijks risico's genoemd staan. De risico's die vermeld staan onder het kopje 'risico's' bij de programma's zijn uitsluitend financieel. Alleen in de inleiding van programma's staan enkele maatschappelijke trends en enkele maatschappelijke risico's benoemd. Aan de hand daarvan worden ambities benoemd. De maatschappelijke risico's komen echter verder niet meer terug in de beleidsprogramma's of in de Paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing'. Het is mede daardoor moeilijk te zien welke maatschappelijke impact bepaalde maatregelen kunnen hebben.

De doelen, prestatie-indicatoren en verwachte resultaten

Wat de gemeente precies wil bereiken met de doelen uit het bestuursakkoord en het gemeentelijke beleid zou idealiter af te lezen zijn aan de uitgesproken concrete verwachtingen en/of indicatoren die gesteld zijn ten aanzien van de gewenste of verwachte resultaten. Om de resultaten goed duidelijk te maken, zouden de gewenste resultaten zo concreet mogelijk benoemd moeten zijn. Dat kan door concrete verwachtingen (concrete effecten op outcome en outputniveau)⁶ uit te spreken of door concrete meetbare indicatoren te benoemen. Indien gewerkt wordt met indicatoren (zoals in de begroting 2019), dan zouden deze ook gemeten moeten worden en zou daarbij (bij voorkeur) een streefwaarde/verwacht resultaat opgenomen moeten zijn. Tot slot zou het geheel aan (verwachte effecten en) indicatoren per thema/product ook bij voorkeur echt iets moeten zeggen over wat bereikt wordt met het beleid op dat gebied.

⁶ Een andere benadering die wel gebruikt wordt bij grote, complexe maatschappelijke ontwikkelingen, is the Theory of Change. Daarbij worden eerder verwachtingen uitgesproken omtrent resultaten, die gaandeweg meer vorm krijgen en getoetst worden.

Zijn het wel de juiste indicatoren, worden de indicatoren juist gemeten en is er een streefwaarde bepaald op de indicatoren?

Tabel 2 laat per (hoof)doel uit het bestuursakkoord zien welke en hoeveel indicatoren in de Begroting 2019 zijn opgenomen en voor hoeveel een streefwaarde bepaald is. In totaal heeft de Rekenkamer 124 indicatoren in de Begroting 2019 kunnen traceren, die een relatie met de doelen in het Bestuursakkoord⁷ (kunnen) hebben omdat deze over hetzelfde thema gaan. Globaal kan hieruit worden geconcludeerd dat van de gevonden 124 indicatoren op meer dan de helft (58%) een streefwaarde bepaald is. Dat is op zich al een goede poging, al betekent dat wel dat er nog werk aan de winkel is.

Dat zegt overigens nog niet of het doel in het bestuursakkoord wel concreet uitgewerkt is. Ook zegt dat nog niet of de benoemde indicatoren ook echt iets zeggen over de resultaten van het gemeentelijke beleid of dat de benoemde indicatoren ladingdekkend zijn voor het doel waarover zij iets zeggen. Globaal kan worden gesteld dat het aantal indicatoren nog niet geheel evenredig verdeeld is over de beleidsdoelen/velden en het de vraag is of resultaten voldoende weergegeven kunnen worden met betrekking tot een aantal doelen. Op sommige terreinen/doelen staan weinig indicatoren die echt over de resultaten van het gemeentelijke beleid handelen en zijn de weergegeven indicatoren niet echt toereikend om het betreffende hoofddoel uit het Bestuursakkoord goed te kunnen volgen. Daar kan dus zeker nog aan gewerkt worden. Verder staan op sommige terreinen weinig streefwaarden vermeld, zodat het nog te vroeg is om te kunnen zeggen of het hoofddoel c.q. de hoofddoelen bereikt gaan worden. Er is dus nog wel het één en ander te doen, voordat de indicatoren echt concreet de resultaten van het gemeentelijke beleid weergeven.

Dat geldt overigens voor de gehele Begroting 2019. Wat de indicatoren in de Begroting als geheel betreft, is te zien dat de begroting nog een project in ontwikkeling is. Een deel van de indicatoren is niet concreet geformuleerd, wordt niet gemeten (of niet voor 2019) en/of is er geen streefwaarde geformuleerd. Oorzaken zijn o.a. dat op een aantal terreinen het beleid wordt herzien en nieuwe beleidsvisies⁸ en beleidsnota's verschijnen. Daarnaast staan 28 indicatoren in de Begroting 2019 opgenomen die landelijk verplicht zijn, maar waar Breda niet op stuurt. Daarom zijn op die indicatoren geen streefwaarden opgenomen, zo meldt de Begroting.

Naast de concreetheid van de indicatoren en het meten van de indicatoren kunnen nog belangrijkere vragen bij indicatoren op meerdere terreinen gesteld worden: 'Is dat wat je wilt weten van de doelen en het beleidsterrein?' en 'Wat zegt de indicator eigenlijk over de resultaten van het gemeentelijke beleid'? Uit de analyse kan geconcludeerd worden dat het niet altijd duidelijk is wat de indicator precies zegt over de resultaten van de doelen en van het gemeentelijk beleid of dat deze slechts deels iets zegt over resultaten. Dat maakt het lastig om te zien wat de gemeente Breda nu precies wil gaan bereiken op bepaalde doelen uit het Bestuursakkoord.

⁷ De Rekenkamer heeft gepoogd om zelf zoveel mogelijk een link te leggen tussen de doelen uit het Bestuursakkoord en de indicatoren in de Begroting 2019. Aangezien in de Begroting 2019 weinig een directe link wordt gelegd, was dat een heel zoekwerk. Het kan zijn dat daardoor een enkele indicator over het hoofd is gezien.

⁸ Zo volgt eind 2018 een nieuwe Cultuurvisie, volgt in 2019 een nieuw erfgoedbeleid, is een nieuw beleidskader voor schuldhulpverlening in ontwikkeling, volgt een nieuwe economische visie, een nieuw beleidsprogramma Veiligheid, een nieuw beleidskader Armoede en in 2019 een evaluatie van de crisishulp en -opvang.

5. Inzichten uit andere/eerdere onderzoeken naar coalitieakkoorden

Deze paragraaf bevat inzichten uit andere/eerdere onderzoeken in den lande naar coalitieakkoorden (onderzoeksvraag 5).

Er is inmiddels al redelijk veel onderzoek naar coalitie-/bestuursakkoorden in den lande gedaan, zowel door gemeentelijke en provinciale Rekenkamers⁹, als door universiteiten (i.c. bestuurskundigen) en onderzoeksbureaus. Nadat in 2004 het dualisme werd ingesteld, wensten veel gemeenteraden hun eigenstandige kaderstellende en controlerende rol verder vorm te geven en vroegen hun Rekenkamer om onderzoek te doen naar (o.a.) het coalitieakkoord. Daarop zijn in 2006 en 2010 (en 2014) relatief veel rekenkameronderzoeken verschenen naar coalitieakkoorden. Het doel hiervan was om het inzicht omtrent het collegebeleid voor de raad te verbeteren en de mogelijkheden voor de raad te verbeteren om het collegebeleid, zoals dat in het coalitieakkoord is voorgenomen, te kunnen controleren.

Vanaf 2006 richt het meeste onderzoek in deze zich op de functie, de transparantie en mate van concreetheid (SMARTheid) van coalitieakkoorden. Daaruit blijkt dat de meeste coalitieakkoorden meer de functie van politiek bindmiddel hebben dan dat deze een sturende functie hebben voor de periode van vier jaar. De meeste bestuursakkoorden zijn niet echt vierjarenplannen, maar bestaan meer uit het benoemen van speerpunten en prioriteiten en zijn vooral politiek-symbolisch van aard, zo constateren ook Becker en Boogers (2006) na analyse van 150 bestuursakkoorden. Voorts concluderen zij dat de speerpunten en prioriteiten vervolgens lang niet altijd specifiek uitgewerkt worden in een programma dat leidend is voor de periode van vier jaar. Voor de raad en de burgers is het daarom moeilijk te zien wat er terecht komt van de voornemens in de coalitieakkoorden.

De meeste rekenkameronderzoeken naar coalitieakkoorden bevatten daarom aanbevelingen om de sturende functie en de communicatiefunctie van coalitieakkoorden te verbeteren. De gedachte daarbij is dat een coalitieakkoord of bestuursakkoord niet alleen een intern politiek document is, maar vooral ook naar de raad en de burgers toe duidelijkheid dient te brengen over welke voornemens het College precies heeft voor de komende 4 jaar. Uit de onderzoeken blijkt dat het niet gemakkelijk is om voornemens, beleidsstappen, indicatoren en voorgenomen resultaten van het collegebeleid concreet te maken. Veel gemeenten en gemeenteraden worstelen met het opstellen van concrete doelen en meetbare indicatoren en resultaten. Verschillende Rekenkamers en onderzoeksbureaus hebben hiertoe inmiddels handreikingen opgesteld voor het verbeteren van de sturingswaarde en transparantie van bestuursakkoorden (De Lokale Rekenkamer, 2006; Randstedelijke Rekenkamer, 2011).

Na verloop van jaren richtte vervolgonderzoek van Rekenkamers zich vervolgens automatisch ook op het kunnen volgen van de gestelde doelen en de resultaten van het collegebeleid. Vanaf 2010 verschijnen derhalve meer onderzoeken naar de weergave van de resultaten van het voorgenomen beleid in de bestuursakkoorden en kijken Rekenkamers dus meer naar wat er van de afspraken in coalitieakkoorden terecht is gekomen. Verantwoording van het collegebeleid is belangrijk om de raad en de burgers de mogelijkheid te geven om zicht te krijgen op de mate waarin het college zijn ambities heeft waargemaakt en is daarmee van groot belang voor de democratische controle, zo stellen Rekenkamers. Meer transparantie van doelen en resultaten doet het vertrouwen van de burgers in de politiek toenemen, zo is het idee. Het verst ontwikkeld is de Rekenkamer Rotterdam, die inmiddels op verzoek van de raad al aan de analyse van doelen en resultaten van het beleid van het vierde achtereenvolgende college bezig is. Het Rotterdamse College van B&W is al jaren één van de weinige colleges in den lande die verantwoording af durft te leggen en dat ook daadwerkelijk doet, aldus de Rekenkamer Rotterdam. De Rekenkamer Rotterdam werkt in deze nauw samen met de interne Auditdienst van de gemeente Rotterdam en het College van B&W, dat het concept van meetbare doelen en

⁹ Naast de Rekenkamer Rotterdam hebben bijvoorbeeld ook de rkc Doetinchem, de rkc Vallei en Veluwerand, de rkc Groene Rand, de rkc Goirle en de rkc Nieuwegein, reeds in 2006 onderzoek laten doen naar de sturingswaarde van het bestuursakkoord in hun gemeente(n) en in 2010 en 2014 een dergelijk onderzoek herhaalt, waarin ook gekeken is naar de verantwoording van de coalitieakkoorden en Collegeprogramma's van de vier jaar daarvoor.

resultaten geheel overgenomen heeft. Mede daardoor heeft de gemeente Rotterdam belangrijke stappen gezet. Dergelijk rekenkameronderzoek past overigens ook goed in een al lang bestaande traditie van de Algemene Rekenkamer, die jaarlijks kijkt naar de verantwoording van het beleid van de verschillende ministeries in hun jaarverslagen.

Uit de verrichte onderzoeken blijkt dat de sturingswaarde en concreetheid van de doelen in de bestuursakkoorden over het algemeen toeneemt in de loop der tijd. De bestuursakkoorden worden beter leesbaar, transparanter en duidelijker in hun voornemens, zo constateren veel Rekenkamers in vervolgonderzoek. Toch blijkt in de praktijk dat lang niet alle doelen uit de bestuursakkoorden terugkomen in de gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen en dat doelen nogal eens bijgesteld worden in de loop van de vier jaar. Bovendien constateren Rekenkamers dat lang niet alle gemeenteraden na een periode van vier jaar daadwerkelijk terugkijken naar wat er van het collegebeleid terecht is gekomen. Weinig raden nemen voorts zelf echt kritisch hun eigen rol onder de loep wat betreft kaderstelling en controle met betrekking tot het gemeentelijke beleid. Wanneer colleges terugkijken naar wat bereikt is in vier jaar tijd, dan komen vaak vooral de succesverhalen aan bod komen en minder datgene wat niet goed is gegaan. Echt verantwoording afleggen door colleges en echt controleren door gemeenteraden van datgene wat bereikt is in vier jaar tijd blijkt moeilijk te zijn. Echte verantwoording komt nog weinig voor. Ook de Rekenkamer Rotterdam stelt dat nog steeds verbetering mogelijk is in het concreet weergeven van doelen en resultaten van de gemeente Rotterdam. Ook de Randstedelijke Rekenkamer (N-H, Z-H, Utrecht en Flevoland), die inmiddels al drie onderzoeken (2007, 2011, 2015) heeft verricht naar de doelen en resultaten van het collegebeleid van GS van Zuid-Holland, stelt vast dat echte verantwoording over wat goed ging en wat minder goed ging, nog weinig voorkomt. Wel ziet de Randstedelijke Rekenkamer dat de doelen in het bestuursakkoord iedere collegeperiode meer en meer aan concreetheid en begrijpelijkheid winnen. Ook is de aandacht van Provinciale Staten voor expliciete kaderstelling en controle eveneens toegenomen, hetgeen leidt tot een transparanter en duidelijker beleid voor de burgers.

Uit onderzoek blijkt echter dat nogal wat colleges en coalitiepartijen huiverig zijn voor al te concrete doelen in coalitieakkoorden, aangezien dat het risico op 'falen' vergroot. Het is niet gemakkelijk om heel concrete doelen te stellen en daar afrekenbaar op te zijn. Zoals de Rekenkamer Rotterdam zegt: 'Het getuigt van moed om verantwoording aan de samenleving af te durven leggen als college'.

Aan de andere kant blijkt uit onderzoek dat vaag geformuleerde doelen in een coalitieakkoord soms leiden tot ruzie binnen colleges en het vallen van Colleges. Kennelijk hebben sommige coalitiepartijen dan andere gedachten hebben bij de invulling van bepaalde doelen dan andere coalitiepartijen en botst dat in de loop van de tijd.

De totstandkoming van coalitie-/bestuursakkoorden is van belang voor invulling en functie

Volgens Becker en Boogers (2006) en de VNG is de manier waarop het bestuursakkoord tot stand komt, belangrijk voor de manier waarop het bestuursakkoord ingevuld wordt en de functie van het bestuursakkoord. Traditioneel zijn het vooral de coalitiepartijen die gezamenlijk uitgangspunten formuleren voor een coalitieakkoord. Dat blijkt vaak samen te gaan met een coalitieakkoord als politiek bindmiddel, waarbij de doelen meer als richtinggevend worden geformuleerd. Het coalitieakkoord is dan met name een politieke wilsverklaring van partijen om gezamenlijk met elkaar in zee te gaan. Dit coalitieakkoord wordt dan over het algemeen één op één overgenomen door het College en vervolgens door het College uitgewerkt in een College-uitvoeringsprogramma. Becker en Boogers en de VNG constateren dat dit over het geheel genomen leidt tot weinig ruimte voor dualistische debatten in de raad. Sinds het begin van het dualisme in 2004 wordt daarom landelijk gepleit voor verbreding van coalitieakkoorden en een scheiding tussen College en de partijen in de raad, zodat ook de coalitiepartijen de handen vrij hebben om een debat met het College aan te gaan over het gevoerde collegebeleid. Wanneer de coalitiepartijen en het College zich één op één committeren aan het bestuursakkoord, lijkt het politieke debat weinig zin meer te hebben, aangezien College en coalitiepartijen over het algemeen dan één lijn trekken en ieder debat winnen. De oppositiepartijen hebben dan over het algemeen weinig tot niets meer in te brengen.

Tegenwoordig streven veel gemeenten mede daarom naar een breder door de raad gesteund coalitieakkoord/bestuursakkoord, aangezien meer partijen zich dan committeren aan het akkoord dan uitsluitend de coalitiepartijen. Sommige gemeenten zijn om een breder draagvlak in de samenleving te verkrijgen zelfs overgestapt op een raadsakkoord, dat zoveel mogelijk door de gehele raad wordt ondersteund. Dat heeft mede geleid tot een beweging richting bestuursakkoorden meer op hoofdlijnen, waarbij het dan vervolgens aan de raad is om het bestuursakkoord verder in te vullen. Een aantal gemeenten stelt dat een heel concreet bestuursakkoord een verdere uitwerking en invulling van de doelen door de raad tegenwerkt. Die concretisering volgt dan later.

Burgerparticipatie

Inmiddels is er in het kader van een verdere vernieuwing van de democratie nog een dimensie bij de totstandkoming van bestuursakkoorden bijgekomen, namelijk burgerparticipatie. Voorafgaand aan de verkiezingen van maart 2018 pleiten de VNG, enkele honderden burgemeesters, wethouders, politici, actieve burgers en wetenschappers ervoor om bij het opstellen van bestuursakkoorden actief gebruik te maken van inbreng vanuit de (gehele) samenleving. Het doel is om zoveel mogelijk gebruik te maken van de ervaring, kennis en kracht van inwoners in het kader van vernieuwing van het lokale bestuur en het bevorderen van het vertrouwen van de burgers in de politiek. Zo bepleitte de VNG voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018: 'Stel brede gemeentelijke bestuursakkoorden samen met de samenleving (de burgers in de gemeente) op en werk deze vervolgens uit'.

Om dit te bevorderen heeft de VNG de ROB gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden en voor- en nadelen van het betrekken van de burgers bij het opstellen van bestuursakkoorden en een advies hierover op te stellen (ROB, 'Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden', 2018). Een tiental gemeenten heeft na de verkiezingen in maart 2018 expliciet gehoor gegeven aan de oproep van de VNG en heeft de samenleving concreet betrokken bij het formuleren van beleidslijnen en beleidsprioriteiten in het bestuursakkoord. De ROB stelt dat een belangrijk voordeel hiervan is dat het gemeentelijke beleid een groot draagvlak verkrijgt onder de burgers, dat het vertrouwen van de burgers in de politiek hierdoor toeneemt en dat burgers zelf daardoor ook actiever meewerken aan het uitvoeren van gestelde doelen. Het betrekken van (alle verschillende groepen) burgers past volgens de ROB en de VNG heel goed in de moderne tijd, waarin veel burgers en politici pleiten voor revitalisering van de lokale democratie en modern beleid ook samen met (en voor) de burgers is ontwikkeld (zie bijvoorbeeld de uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet). Door bestuursakkoorden zoveel mogelijk gezamenlijk met de burgers (ook de groepen die moeilijk te bereiken zijn) op te stellen, kan burgerparticipatie vanaf de basis vormgegeven worden. De ROB stelt dat dan wel moeite moet worden gedaan om alle inwoners hierbij te betrekken en niet alleen de 'usual suspects', aangezien dat laatste meer schade doet aan het vertrouwen in de politiek dan dat het verbetering oplevert. Een op die manier breed vormgegeven bestuursakkoord biedt ook mogelijkheden om het debat in de raad te verbeteren en meer ruimte te bieden aan 'partijloze' discussies, zo stellen de VNG en de ROB. Wanneer de doelen door de samenleving worden geformuleerd, kan iedere fractie/raadslid een standpunt innemen zonder aan een collegestandpunt vast te zitten, zo is de verwachting van de ROB. Zoals één van de geïnterviewde raadsleden opmerkt in het advies van de ROB: "Burgers zitten immers niet te wachten op politiek gekissebis tussen partijen, als uiteindelijk toch steeds gewoon gedaan wordt wat het college wil".

Samenvatting aanbevelingen uit onderzoeken en handreikingen

In de verschillende handreikingen¹⁰ en onderzoeken naar coalitieakkoorden komen veel aanbevelingen naar voren om de sturingsfunctie van coalitieakkoorden en de publieke verantwoording van het gemeentelijke beleid te verbeteren. Veel aanbevelingen wijzen in dezelfde richting. De gemeente Breda zou haar voordeel kunnen doen met (het meenemen en overwegen van) deze aanbevelingen. De raad kan hieruit die (selectie van) aanbevelingen overnemen die zij van toepassing en nodig acht.

¹⁰ De Lokale Rekenkamer, 'Handreiking Collegeprogramma's in het gemeentelijke bestel', 2006; Necker van Naem, 'Coalitieakkoord of collegeprogramma', 2010; Randstedelijke rekenkamer, 'Handreiking collegeprogramma', 2011; ROB, 'Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden', 2018.

De samengevatte aanbevelingen uit andere onderzoeken luiden:

- Maak duidelijk welke rol het bestuursakkoord heeft in de gemeentelijke planning en Controlcyclus;
- Maak de speerpunten van beleid in de komende vier jaar duidelijk en spreek af wat de doelen op de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken zijn;
- Maak de doelen toetsbaar, hanteer uitsluitend prestatiegerichte en maatschappelijke doelen en maak duidelijk wat in vier jaar tijd behaald gaat worden;
- Zorg dat het bestuursakkoord, collegeprogramma (indien aanwezig), kadernota, begroting en jaarverslag goed op elkaar aansluiten;
- Bed de toetsing van de doelen in in de bedrijfsvoering van de gemeente;
- Maak een gedetailleerde vierjarige raming van de kosten van het beleid;
- Zorg dat traceerbaar is hoe het college uitvoering geeft aan de doelen;
- Spreek af hoe aan het eind van de rit de verantwoording van het collegebeleid eruit gaat zien;
- Indien doelen tussentijds wijzigen, maak dit dan duidelijk aan de hand van heldere overwegingen;
- Voer aan het einde van de bestuursperiode een debat als raad over in hoeverre collegedoelen gehaald zijn, welke doelen niet (geheel) gehaald zijn (in welke mate en waarom), en welke maatschappelijke effecten en/of neveneffecten voor de burgers opgetreden zijn; en leg daarmee helder verantwoording af aan de burgers;
- Stel leerervaringen op als raad voor de periode daarna en verbeter op die manier de publieke verantwoording verder naar de burgers toe.

Literatuurslijst

- Becker, B. en Boogers, M., *Bestuursakkoorden vergeleken. Inhoudsanalyse van 150 bestuursakkoorden*, 2006
- Coalitiepartijen VVD, D66 en PvdA, *Bestuursakkoord Breda 2018-2022 'Lef en liefde'*, april 2018
- De Lokale Rekenkamer, *DoeMee onderzoek Kwaliteit collegeprogramma's (20 gemeenten vergeleken)*, 2006
- De Lokale Rekenkamer, *Handreiking Collegeprogramma's in het gemeentelijke bestel*, 2006
- Gemeente Breda, *Begroting 2019*, sept. 2018
- Necker van Naem, *Coalitieakkoord of collegeprogramma*, 2010
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*, 2018
- Randstedelijke Rekenkamer, *Handreiking collegeprogramma*, 2011
- Randstedelijke Rekenkamer, *Validatie Terugblik collegeperiode 2003-2007*, 2007
- Randstedelijke Rekenkamer, *Validatie Terugblik collegeperiode 2007-2011*, 2011
- Randstedelijke Rekenkamer, *Validatie Terugblik collegeperiode 2011-2015*, 2015
- Rekenkamer Rotterdam, *Bakens in de mist, resultaatmeting collegeprogramma 1998-2002*, 2002
- Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; uitvoering collegeprogramma in 2003*, 2004
- Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; verantwoording collegeprogramma 2004*, 2005
- Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; realisatie collegeprogramma 2005*, 2006
- Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; realisatie collegeprogramma in 2007*, 2008
- Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; realisatie collegeprogramma in 2008*, 2009
- Rekenkamer Rotterdam, *Sturen op termijn, bestuursmodel collegewerkprogramma, realisatie mijlpalen 2011*, 2012
- Rekenkamer Rotterdam, *Realisatie collegetargets 2012*, 2013
- Rekenkamer Rotterdam, *Realisatie college doelstellingen 2010-2014*, 2013
- Rekenkamer Rotterdam, *Beoordeling targets collegeprogramma 2014-2018*, 2014
- Rekenkamer Rotterdam, *Realisatie collegetargets 2015*, 2015
- Rekenkamer Rotterdam, *Realisatie targets collegeprogramma 2014-2018*, 2018
- Rekenkamercommissie Doetinchem, *Quickscan Collegeprogramma in DoeMee onderzoek Lokale Rekenkamer*, 2006
- Rekenkamercommissie Doetinchem, *Kwaliteit programma Ruimte voor elkaar*, 2010,
- Rekenkamercommissie Doetinchem, *Van volgend naar kaderstellend*, 2014;
- Rekenkamercommissie De Groene Rand, *Quickscan collegeprogramma*. In: *DoeMee onderzoek Lokale Rekenkamer*, 2006
- Rekenkamercommissie Goirle, *Quickscan collegeprogramma*. In: *DoeMee onderzoek Lokale Rekenkamer*, 2006,
- Rekenkamercommissie Goirle, *Rekenkamerbrief Quick scan van Collegeprogramma 2010-2014 en Programmabegroting 2011*, 2011
- Rekenkamercommissie Leiden, *Samen Leiden geëvalueerd*, 2010
- Rekenkamercommissie Nieuwegein, *Quickscan collegeprogramma*. In: *DoeMee onderzoek Lokale Rekenkamer*, 2006
- Rekenkamercommissie Nieuwegein, *Rekenkameronderzoek Kwaliteit collegeprogramma 2010-2014*, 2011
- Rkc Vallei en Veluwerand, *Benchmark collegeprogramma's Barneveld*, 2006
- Rkc Vallei en Veluwerand, *Onderzoek coalitieakkoorden Barneveld, Leusden, Nijkerk, Zeewolde*, 2009
- Rkc Vallei en Veluwerand, *Coalitieakkoord, meer dan een politiek bindmiddel?*, 2009
- Rkc Venlo, *Onderzoek voortgang collegeprogramma 2006-2010*, 2009
- VNG, <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/versterking-lokale-democratie/nieuws/rob-en-vng-presenteren-nieuwe-politiek-nieuwe-akkoorden>
- VNG, <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/versterking-lokale-democratie/nieuws/de-voordelen-van-anders-formeren-checklist>