

Paragraaf Bedrijfsvoering

BEDRIJFSVOERING

De bedrijfsvoering van de gemeente gaat over mensen, middelen en processen. Zorgen dat we de mensen hebben om het werk te doen, zorgen dat we de middelen hebben om ons werk te kunnen doen en zorgen dat de processen op orde zijn, zodat we ons werk goed kunnen doen.

Vanuit dat perspectief kende het jaar 2021 drie overkoepelende speerpunten: huisvesting en hybride werken, financiën in balans en rechtmatigheid.

Huisvesting en hybride werken gaat niet alleen over de verbouwing van onze werkruimtes en digitale middelen. Het gaat vooral over de manier waarop we samenwerken, hoe we leidinggeven en sturen, werken vanuit de bedoeling en over de volwassenheid van de organisatie. En dan blijkt dat er veel meer mogelijk is, dan we voor de coronapandemie dachten.

De ontwikkelingen in onze omgeving en de komst van nieuwe taken leidden er in de afgelopen jaren toe dat de begrote organisatiekosten werden overschreden. Die balans is in 2021 nog niet structureel hersteld.

2020 sloten we af met een accountantsverklaring met beperkingen. Het startschot voor een rechtmatigheidsoffensief, te beginnen op de processen inhuur, inkoop en de administratieve uitvoering van subsidies. 2021 werd zo het jaar van het verbeterplan rechtmatigheid. In 2021 zijn grote stappen in verbetering gezet, de echte resultaten worden in 2022 zichtbaar.

Alle acties en resultaten op deze punten zijn uitgewerkt als onderdeel van programma 5 'Organisatie en Financiën.'

RECHTMATIGHEID

In deze paragraaf is een proeve van de rechtmatigheidsverantwoording 2021 opgenomen. De rechtmatigheidsverantwoording beoogt bij te dragen aan het debat tussen college en raad over de verantwoording en de kwaliteit van het financiële beheer. Bij het opstellen van deze rechtmatigheidsverantwoording zijn de kaders toegepast zoals ze vanaf 2022 gelden conform kadernota rechtmatigheid en de te actualiseren Financiële verordening van de gemeente Breda. We spreken van een proeve, omdat gemeenten nog niet wettelijk verplicht zijn een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen. Aanvankelijk zouden gemeenten met ingang van 2021 verplicht zijn tot het opnemen van deze verantwoording. Corona en de kabinetsformatie leidden in het parlement tot een andere prioritering, waardoor behandeling van het betreffende wetsvoorstel werd uitgesteld, waardoor de verplichting naar alle waarschijnlijkheid geldt vanaf 2022.

RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

Algemeen

Met de rechtmatigheidsverantwoording legt ons college zelf verantwoording af over de financiële rechtmatigheid in het afgelopen jaar. Daarmee loopt het college vooruit op het oordeel over rechtmatigheid van de accountant. Hun oordeel richt zich, conform nog voorgescreven wettelijke kaders 2021, op de getrouwheid van de jaarrekening én rechtmatigheid van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties. Als gevolg overlapt de controleverklaring van de accountant daardoor gedeeltelijk met hiernavolgende verantwoording.

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreft het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. Toepassing van deze criteria betekent dat inzicht wordt gegeven in afwijkingen van de lasten ten opzichte van door uw raad goedgekeurde budgetten, inzicht in afwijkingen van de toepassing van wet- en regelgeving (met financiële consequenties) en of financiële afwijking het gevolg zijn misbruik of oneigenlijk gebruik.

In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties (exclusief SISA-regelingen) het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties (exclusief SISA-regelingen) in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op 23 december 2021 vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt 1 % van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 7,5 miljoen.

Bevindingen

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens met uitzondering van de hierna gerapporteerde afwijkingen.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

Bedragen x € 1 miljoen

Onderdeel	Criterium	Onrechtmatigheden	Onduidelijkheden
Inkoop/aanbesteding	Voorwaarden	8,6	
Inhuur Derden	Voorwaarden	3,4	
Kosten Jeugdhulp	Voorwaarden		3,8
Kosten Participatie	Voorwaarden		0,9
Subsidies	Voorwaarden	0,2	1,1
Totaalbedrag		12,2	5,8

Hierna worden de afwijkingen verder toegelicht waarbij ook wordt ingegaan op de ondernomen acties om afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Toelichting

Inkoop/aanbesteding

De geconstateerde onrechtmatigheden bij inkoop/aanbesteding hangen samen met de in 2020 gesignaleerde risico's op onjuiste aanbestedingen in het verleden. Naar aanleiding van deze risico's heeft het college, in opdracht van de gemeenteraad, in 2021 het verbeterplan *Rechtmatigheid* opgesteld. Dit verbeterplan richt zich enerzijds op het opsporen en herstellen van aanbestedingsfouten uit het verleden en anderzijds op het voorkomen van nieuwe fouten. Over de voortgang en de uitkomsten van dit verbeterplan *Rechtmatigheid* is periodiek aan de gemeenteraad gerapporteerd.

De organisatie heeft in 2021 en 2022 een behoorlijke inspanning geleverd om alle in het verleden gemaakte aanbestedingsfouten op te sporen en tot een oplossing te komen. Op basis van de analyse van de totale uitgaven over de periode 2018 – 2021, is bij 62 dossiers vastgesteld dat zich onrechtmatigheden hebben voorgedaan met effect op de rechtmatigheid van de kosten 2021 (€8,6 miljoen). De onrechtmatigheden betreffen vooral het initieel niet Europees aanbesteden van de dossiers en het uitbreiden of verlengen van de initiële opdracht waardoor alsnog de aanbestedingsgrenzen worden overschreden. Het betreft, met uitzondering van 1 dossier, initiële opdrachten uit 2014 tot en met 2020.

Naast het opsporen en herstellen van de in het verleden gemaakte aanbestedingsfouten is geïnvesteerd in het versterken van de keten van Inkoopbehoefte tot en met Betalen (ITB) om daarmee nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen. De inrichting en implementatie van een nieuw systeem voor het registreren van alle inkooporders en de factuurafhandeling in 2021 vormt een belangrijke bouwsteen in het uiteindelijk te realiseren stelsel van sturing en beheersing op inkoop/aanbesteding en het in control komen op dit proces. Andere belangrijke bouwstenen waaraan in 2021 is gewerkt binnen het cyclisch inkoopproces vormen de centrale inkoopfunctie, de inkoopjaarplannen van de organisatieonderdelen, de inkoopordercontrole, de managementinformatie en de interne kwaliteitsbewaking. Daarnaast is in 2021 veel aandacht besteed aan verbetering van communicatie en het bewustzijn binnen de organisatie over inkoop/aanbesteding.

Het verbeterplan *Rechtmatigheid* gaat ook in 2022 door. Doelstelling is om eind 2022 de ITB-keten op orde te hebben en onrechtmatigheden vroegtijdig te signaleren, te monitoren en waar mogelijk te herstellen. Zowel de realisatie van het verbeterplan als het vaststellen van nieuwe afwijkingen wordt nadrukkelijk gevolgd door de afdeling concerncontrol en de externe accountant. Over de voortgang van het verbeterplan wordt ook in 2022 periodiek gerapporteerd aan de gemeenteraad.

Inhuur derden

De geconstateerde onrechtmatigheden bij inhuur derden hangen ook samen met de in 2020 gesignaleerde risico's op onjuiste aanbestedingen in het verleden. Ook voor dit proces is door het college, in opdracht van de gemeenteraad, in 2021 een verbeterplan Rechtmatigheid opgesteld. Dit verbeterplan richt zich enerzijds op het opsporen en herstellen van aanbestedingsfouten uit het verleden en anderzijds op het voorkomen van nieuwe fouten. Over de voortgang en de uitkomsten van dit verbeterplan Rechtmatigheid is periodiek aan de gemeenteraad gerapporteerd.

De organisatie heeft in 2020 en 2021 alle in het verleden gemaakte fouten ten aanzien van inhuur derden opgespoord en een plan van aanpak opgesteld om tot een oplossing te komen. Op basis van de analyse van de kosten voor inhuur 2021, is bij meer dan 100 dossiers vastgesteld dat zich onrechtmatigheden hebben voorgedaan met effect op de rechtmatigheid van de kosten 2021 (€3,4 miljoen). De onrechtmatigheden betreffen het niet via het reguliere proces en systeem inhuren van derden voor tijdelijke uitbreiding van capaciteit (piek in werkzaamheden, vervanging bij ziekte) of gedurende langere tijd inhuren van specifieke expertise.

Naast het opsporen en herstellen van onrechtmatige inhuur zijn in 2021 in het kader van het verbeterplan Rechtmatigheid voorbereidingen getroffen voor de versterking van het reguliere proces en het systeem. Nieuwe onrechtmatigheden kunnen hiermee worden voorkomen of zoveel mogelijk vooraf worden gesignaleerd en na signalering worden hersteld. Belangrijke beheersmaatregelen vormen de begin 2022 vast te stellen leidraad inhuur, de inkoopordercontrole, de implementatie van de modules voor urenregistratie en facturering, de doorontwikkeling van management informatie en de interne kwaliteitsbewaking. De realisatie van het verbeterplan Rechtmatigheid moet er toe leiden dat in 2022 het inhuurproces op orde is en onrechtmatigheden vroegtijdig worden gesignaleerd, gemonitord en waar mogelijk hersteld. Zowel de realisatie van het verbeterplan als het vaststellen van nieuwe afwijkingen wordt nadrukkelijk gevolgd door de afdeling concerncontrol en de externe accountant. Over de voortgang van het verbeterplan wordt ook in 2022 periodiek gerapporteerd aan de gemeenteraad.

Kosten jeugdhulp

De onduidelijkheden bij de kosten jeugdhulp betreffen de onzekerheden ten aanzien van rechtmatigheid van de verleende jeugdhulp door zogenaamde kleine jeugdhulpaanbieders (€ 3,2 miljoen) en het vooralsnog ontbreken van controleverklaringen bij de productieverantwoordingen van grote jeugdhulpaanbieders (€ 0,6 miljoen). De zekerheid omtrent het recht op zorg, voor zover het verwijzingen betreft door anderen dan de gemeente Breda, wordt in het stelsel van jeugdhulp Breda ontleend aan achteraf ontvangen controleverklaringen. Aangezien de kleinere jeugdhulpaanbieders (< 125k) conform het landelijk verantwoordings- en controleprotocol niet verplicht zijn een controleverklaring aan te leveren resteert onzekerheid ten aanzien van recht op zorg en levering zorg.

Met behulp van een projectmatige aanpak met alle betrokkenen in het proces kan deze onzekerheid worden weggenomen. In dit kader en in samenhang met de verbetering van het proces van de jaarrekening(controle) wordt onderzocht welke mogelijkheden binnen de huidige werkwijze bestaan én welke aanvullende instrumenten kunnen worden ingezet om deze onzekerheden weg te werken rekening houdend met kosten/baten. Hierbij kunnen ook kwaliteitscontroles worden ingezet.

Kosten Participatie

De onzekerheid bij Participatie (€ 0,9 miljoen) betreft de inschatting van de financiële omvang van de uitkeringen met ontbrekende/onvolledige uitkeringsdossiers uit 2020. De beperkte onzekerheid zal worden weggenomen door de ontbrekende bewijsvoering aan te vullen en als onderdeel van de reguliere processen rechtmatigheidsonderzoeken uit te voeren.

Subsidies

De geconstateerde afwijkingen bij subsidies worden veroorzaakt door de bestaande onduidelijkheden over de uitleg en toepassing van de regelgeving rondom reservevorming en reserveposities bij het verstrekken van subsidies. Deze onduidelijkheden zijn in 2020 gesignaleerd en zijn als aandachtspunt benoemd in het verbeterplan Rechtmatigheid wat zich grotendeels richt op de administratieve inrichting van het proces Verstrekte subsidies. In dit kader wordt gewerkt aan structurele verbetering én de afwikkeling van (oude) openstaande dossiers. Over de voortgang van het verbeterplan Rechtmatigheid wordt periodiek aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Om bij het proces subsidies in control te komen wordt als basis de Algemene Subsidie Verordening aangepast/aangescherpt voordat het proces van subsidieverlening 2023 van start gaat. De ASV wordt medio 2022 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Daarnaast krijgt de verbetering van het (administratieve) subsidieproces in 2022 nog een vervolg met het optimaliseren en borgen van het proces van subsidieverlening en subsidievaststelling, de inrichting van interne kwaliteitsborging en managementinformatie. Zowel de realisatie van het verbeterplan als het vaststellen van nieuwe

afwijkingen wordt nadrukkelijk gevolgd door de afdeling concerncontrol en de externe accountant. Over de voortgang van het verbeterplan wordt ook in 2022 periodiek gerapporteerd aan de gemeenteraad.

ARTIKEL 213A ONDERZOEKEN

Het college heeft in 2021 besloten om jaarlijks onderzoeken uit te voeren naar bestuurlijke doelmatigheid en doeltreffendheid. De programmering van voorgenomen onderzoeken wordt opgenomen in de begroting. De voortgang en de uitkomsten van deze art.213a-onderzoeken wordt in deze paragraaf Bedrijfsvoering beschreven.

Onderwerp 1	Gesubsidieerde instellingen
Beschrijving/Scope	Onderzoek naar de wijze van sturen van, beheersen en toezicht houden op gesubsidieerde instellingen. Instellingen worden door de gemeente gesubsidieerd om de gemeentelijke doelen efficiënt en effectief te realiseren. Met dit onderzoek wordt de wijze waarop instellingen verantwoording afleggen aan de gemeente en de wijze waarop ze vanuit de gemeentelijke organisatie worden gestuurd om tot de juiste inzet/activiteiten te komen, onder de loep genomen.
Doelstelling	Borging van een goede governance van gesubsidieerde instellingen.
Planning uitvoering	Q4 van 2021, Q1 2022
Status 31 januari 2022	<i>Rapportage aan de directie is in concept gereed. Na goedkeuring door de directie wordt de rapportage naar verwachting in Q2 in het college geagendeerd. Vervolgens zullen op basis van dit rapport conclusies en aanbevelingen aan de Raad worden opgesteld.</i>

Onderwerp 2	Verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen)
Beschrijving/Scope	Onderzoek naar de wijze van sturen van, beheersen en toezicht houden op Verbonden Partijen. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het deelnemen aan verbonden partijen brengt financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Centraal staat in het onderzoek hoe en met welke doelen de gemeente deelneemt in gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen en of sprake is van adequate invulling van de governance van deelnemingen.

Bij het opstellen en uitvoeren van het gemeentelijk beleid voor verbonden partijen is een drietal aspecten van belang:

Doelstelling

1. De governance van de verbonden partij(en).
2. De doeltreffendheid van de verbonden partij(en).
3. De risico's van de verbonden partij(en).

Deze drie aspecten zullen in het onderzoek naar voren komen om op basis daarvan te komen tot aanscherpingen te komen in de doelmatigheid van de gemeentelijke werkwijze bij gemeentelijke deelnemingen.

Planning uitvoering

Q2 2022 en Q4 2022

Status 31 januari 2022

Bij de vaststelling van de Nota verbonden partijen hebben de gemeenten de afspraak gemaakt de nota na vier jaar te evalueren. Deze evaluatie is halverwege 2021 afgerond. Uit de conclusies en aanbevelingen blijkt dat de Nota Verbonden Partijen een prima basis is en dat aanpassing van de nota op korte termijn niet voor de hand ligt. Wat wel nodig is, is het gesprek aangaan over onderdelen van de nota die nu niet duidelijk zijn en nadere concrete invulling behoeven. Er is een Raadsvoorstel in de maak met een voorgenomen besluit tot verlenging van de huidige Nota Verbonden Partijen met een jaar (van 1 juli 2022 tot 1 juli 2023). In die periode wordt de Nota Verbonden partijen geactualiseerd, rekening houdend met de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen (treedt in werking per 1-7-2022), de adviezen en aanbevelingen van de uitgevoerde "Evaluatie kaderstellende spelregels verbonden partijen" en het rapport van Berenschot "Grip en sturing op gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant". Vervolgstappen hiervoor zullen worden gezet in regionaal verband West- en Midden-Brabant.

Onderwerp 3

Evaluatie opgave gestuurd werken

Beschrijving/Scope

In 2017 is gestart met 'opgave gericht werken', gericht op de aanpak van complexe en dynamische maatschappelijke uitdagingen die we niet binnen 1 of meerdere dienstverleningsketens kunnen oppakken. De drie opgaven Wonen, Onderwijs en Economie zijn afgerond of ronden we binnenkort af. Daarom evalueren we deze opgaven nu.

Doelstelling

Het in beeld brengen van de resultaten en effecten van de opgaven, bepalen of de werkwijze volgens betrokkenen succesvol is en een toegevoegde waarde heeft en tot slot komen tot een

advies over opgave gericht werken in de toekomst.

Planning uitvoering Q4 van 2021

Status 31 januari 2022 *Afronding van de evaluatie in februari 2022. Vervolgens zullen op basis van dit rapport conclusies en aanbevelingen aan de Raad worden opgesteld.*

Onderwerp 4 **Evaluatie/actualisatie beleidskader Kapitaalgoederen**

Beschrijving/Scope

Medio 2021 is de 2e evaluatie (1e evaluatie/actualisatie in 2018) voor het beleidskader kapitaalgoederen verschenen. Deze biedt input voor c.q. vormt de opmaat naar de actualisatie van het kapitaalgoederenbeleid in 2022. Zoals die bestuurlijk is afgesproken tussen college en gemeenteraad in 2014.

Doelstelling

Voor de kapitaalgoederen van de openbare ruimte in Breda (wegverhardingen, civieltechnische kunstwerken, openbare verlichting, bomen, waterwegen- en voorzieningen en cultuurgroen) is in 2014 door college en gemeenteraad een beleidskader vastgesteld. Elke twee jaar wordt daarover een beperkte evaluatie uitgevoerd. Elke 4 jaar vindt een evaluatie en actualisatie van het beleidskader plaats. De doelstelling met de tweejaarlijkse evaluaties is de beleidsafspraken over kwaliteitsniveaus voor het onderhoud en de bijbehorende budgetten voor de verschillende kapitaalgoederen te beschouwen. Elke vier jaar worden deze bij de actualisatie zo nodig bijgesteld. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022, kan het nieuwe stadsbestuur het geactualiseerd beleidskader kapitaalgoederen vaststellen.

Planning uitvoering Q4 2021 en Q1 2022

Status 31 januari 2022

Eind 2021 is met de gemeenteraad de evaluatie van het beleidskader kapitaalgoederen openbare ruimte gedeeld en besproken. Daarbij is toegezegd en toegelicht dat voor het kapitaalgoed wegverhardingen vervroegd bij de raad terugkomen wordt met een voorstel. Naar verwachting wordt dit voorstel in het eerste kwartaal van dit jaar aangeboden. Het actualisatie proces van het gehele beleidskader kapitaalgoederen wordt in de loop van 2022 gestart. Deze wordt tweede helft van 2022 aan de raad aangeboden.

Onderwerp 5 **Evaluatie digitale strategie**

Beschrijving/Scope Het huidige Informatiebeleid dat is vastgesteld in 2018 wordt geëvalueerd en vervolgens geactualiseerd.

Doelstelling De evaluatie van het huidige beleid dient als input voor de nieuw vast te stellen digitale strategie.

Planning uitvoering Q1 - Q3 2022

**Status 31 januari
2022**

De digitale strategie 2018-2020 is in 2021 geëvalueerd. Deze evaluatie is samen met de ontwikkelingen in maatschappij en techniek input voor de nieuwe digitale strategie. Waar de vorige strategie zich vooral richtte op het invullen van randvoorwaarden om klaar te zijn voor de toekomst is de nieuwe strategie gericht op het doorpakken en daadwerkelijk inzetten van de techniek ten behoeve van de organisatie van de toekomst.

