REKENKAMER BREDA

# Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2018

Juni 2019

# Rekenkamerbrief bij het gemeentelijke Jaarverslag 2018

## 1. Inleiding

De Rekenkamer Breda reflecteert ieder jaar op het Jaarverslag van de gemeente Breda. In 2018 heeft de Rekenkamer enkele aanbevelingen aan de raad gedaan met betrekking tot de informatievoorziening in het jaarverslag (Rekenkamerbrief bij het Jaarverslag 2017, 2018). Daarnaast heeft de Rekenkamer een voorbeeld-dashboard laten ontwikkelen voor de raad, waarin doelen, financiën en indicatoren compacter en duidelijker weergegeven kunnen worden (Rekenkamer, 2018). De raad heeft deze aanbevelingen vastgesteld.
Ook dit jaar wil de Rekenkamer graag een aantal zaken, die haar opvallen in het jaarverslag, delen met de raad. Vanwege de zeer beperkte tijd tussen openbaarmaking van het jaarverslag (d.d. 29 mei) en het versturen van deze rekenkamerbrief is een uitgebreide analyse niet mogelijk. Wel wil de Rekenkamer na lezing van het Jaarverslag 2018 reflecteren op:

1. De leesbaarheid van het Jaarverslag;
2. De relatie met de doelen in het bestuursakkoord 2018-2022;
3. De financiële positie van de gemeente Breda en de verwachte ontwikkelingen in de komende jaren;
4. De beleidsinhoudelijke verantwoording in het Jaarverslag.

## 2. De leesbaarheid van het Jaarverslag 2018

Het Jaarverslag 2018 is een omvangrijk boekwerk (pdf van 408 pag.), dat in de internetversie onderverdeeld is in een grote hoeveelheid doorkliklinks. Het is niet gemakkelijk om het geheel snel te lezen en te doorgronden. In die zin is het jaarverslag moeilijk toegankelijk. De Rekenkamer pleit al langere tijd voor het compact weergeven van doelen, financiën en resultaten, en heeft hiertoe vorig jaar een voorzet gegeven in het ontwikkelde dashboard (Rekenkamer, 2018). De Rekenkamer is verheugd om te zien dat een aantal aspecten en indicatoren hieruit inderdaad overgenomen zijn en nu compact worden weergegeven in het jaarverslag. De Rekenkamer constateert wel dat deze voor leken moeilijk te begrijpen zijn zonder een begrijpelijke inhoudelijke toelichting. De uitleg en toelichting staan niet bij de indicatoren, maar verspreid op verschillende plaatsen in het Jaarverslag weergegeven. Andere aspecten van het dashboard zijn nog niet overgenomen in het jaarverslag. De Rekenkamer denkt dat doelen, financiën en resultaten nog veel korter en duidelijker in het Jaarverslag weergegeven kunnen worden dan nu gebeurt (zie ook aanbeveling 2 uit de rekenkamerbrief bij de Begroting 2019, okt. 2018).

**Constateringen:** **De leesbaarheid van Begroting/Jaarverslag kan verder verbeterd worden o.a. door meer aspecten uit het dashboard op te nemen, voorzien van heldere, samenhangende toelichtingen ten aanzien van de financiële kengetallen. De leesbaarheid kan ook verder worden verbeterd door veel compactere en concretere teksten op te nemen qua doelen, activiteiten en (maatschappelijke) resultaten van gemeentelijk beleid.**

## 3. De doelen in het Bestuursakkoord 2018-2022 en de resultaten in het Jaarverslag 2018

Vorig jaar stelde de Rekenkamer in een rekenkamerbrief over het bestuursakkoord dat het niet gemakkelijk is om in de Begroting 2019 (snel) een overall beeld te krijgen van de weergave van de doelen uit het bestuursakkoord 2018-2022 (rekenkamerbrief doelen uit het bestuursakkoord in de Begroting 2019, okt. 2018). Dit omdat de Begroting 2019 een lijvig pakket betreft en deze doelen verspreid weergegeven worden over de verschillende begrotingsprogramma's. Ook

constateert de Rekenkamer vorig jaar dat de Begroting 2019 vooral financieel is ingestoken en dat bijna de helft van de inhoudelijke indicatoren geen streefwaarde kennen en/of niet gemeten (gaan) worden. Mede daardoor zijn de doelen uit het Bestuursakkoord lastig inhoudelijk te volgen. Deze constateringen gelden ook voor het Jaarverslag 2018. In het Jaarverslag 2018 wordt 14 keer expliciet verwezen naar het Bestuursakkoord 2018-2022, waarvan 9 keer door middel van een korte verwijzing naar een financiële afspraak in verschillende inhoudelijke programma's.
Hoewel het college van B&W pas vorig jaar gestart is met de uitvoering van het Bestuursakkoord, acht de Rekenkamer het toch wenselijk dat raadsleden de voortgang van datgene wat in het bestuursakkoord afgesproken is, goed kunnen volgen in de tijd.

**Constatering: De doelen uit het bestuursakkoord en de realisatie van die doelen in het betreffende jaar zijn nog niet gemakkelijk te volgen in het Jaarverslag 2018.**

## 4. De financiële positie van de gemeente Breda en de verwachte ontwikkelingen

De belangrijkste financiële indicatoren staan compact en duidelijk vermeld in het Jaarverslag 2018, al is het hier en daar lastig om goed te doorgronden wat het precies betekent. De belangrijkste indicatoren die voorgeschreven zijn in het Jaarverslag, zoals de gemeentelijke activa, reserves en voorzieningen, schulden, solvabiliteit, investeringsruimte, het weerstandsvermogen en de belangrijkste overschrijdingen in de verschillende programma's, staan helder weergegeven. Maar een heldere toelichting en het belang van het bezien van de onderlinge samenhang tussen indicatoren staan niet vermeld bij die indicatoren. Deze toelichting en met name ook een beschouwing omtrent de onderlinge samenhang tussen indicatoren zijn van groot belang voor raadsleden, zo benadrukte ook de commissie Depla. De commissie Depla (2014) adviseerde om de kaderstellende en controlerende rollen van de raad te versterken door een samenhangende set aan indicatoren in Begroting/Jaarverslag op te nemen, die een beeld geven van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Als gemeenten onder bepaalde normen zakken i.c. op meerdere indicatoren, dan is dat een belangrijke aanduiding dat de financiële positie als (zeer) risicovol (en te weinig houdbaar) gekenschetst wordt. Deze normering wordt ook aangehouden door de VNG en is verplicht in de BBV.

De gepresenteerde cijfers wat betreft investeringen, begrotingsruimte, schulden en risico's geven het beeld dat de gemeente Breda, zoals zij zelf in de Voorjaarnota 2019 (blz. 3) zegt 'scherp aan de wind zeilt' wat betreft de financiën. De gemeente Breda gebruikt haar beschikbare financiële middelen vooral voor realisatie van (ruimtelijke) zaken in de stad in plaats van een grote reserve op te potten (zo stelden ook vorige colleges). Mede door dit ambitieuze beleid en het scherp aan de wind zeilen, kwam de gemeente Breda tijdens de afgelopen economische crisis, die eigenlijk net pas 2 jaar echt voorbij is, in de financiële problemen. Oorzaken waren onder meer dat inkomsten uit de grondexploitaties meteen bestemd werden voor nieuwe (bouw)investeringen en dat leningen, schulden, risico's en verliezen opliepen zonder dat de gemeentelijke reserve zodanig opgebouwd werd, dat de gemeentelijke financiën voldoende bestand waren tegen een financiële recessie. De Rekenkamer heeft in die jaren verschillende keren het advies aan de raad gegeven om de risico's en schuldenlast af te bouwen en de reserves verder op te bouwen (zie o.a. rekenkamerbrief bij het gemeentelijke jaarverslag 2012 en 2013).

Vanuit die achtergrond en mede met het oog op de zojuist uitgekomen Meicirculaire 2019 van het Rijk, maakt de Rekenkamer zich zorgen over de toekomstige financiële positie van de gemeente Breda. De samenhang tussen de verschillende financiële indicatoren geeft een beeld dat de gemeente Breda zich kwetsbaar maakt voor slechtere tijden.
Redenen voor die bezorgdheid zijn:

- Het negatieve jaarresultaat van -8,4 mln. in 2018 en het huidige exploitatiesaldo van de gemeente Breda;

- Een sterk dalende uitkering via het Gemeentefonds in de komende jaren (603 mln. minder vanuit het Rijk voor gemeenten), ondanks dat er wat extra geld vanuit het Rijk voor het sociaal domein komt (zie meicirculaire 2019);
- De tendens dat de uitgaven in het sociaal domein in Breda in de afgelopen jaren ieder jaar stijgen, terwijl de verwachte inkomsten dalen[1].
- De geplande uitgaven en de schuldenlast van de gemeente Breda sterk stijgen in de komende jaren. De schuldenlast van de gemeente Breda was gedaald van 677 mln. in 2010 naar ca. 523 mln. in 2016, maar neemt nu volgens de prognoses van de gemeente Breda weer toe naar ca. 650 mln. in 2021[2] (Zie blz. 30-31 Jaarverslag 2018). Zie hieronder grafiek schulden gemeente Breda.
- De vaste activa en het totaal aan reserves en voorzieningen afgenomen zijn in 2018 (blz. 26-27). Vanwege de afspraak in het Bestuursakkoord dat inkomsten uit de gemeentelijke grondexploitaties direct weer ingezet worden voor (nieuwe/andere) ruimtelijke projecten c.q. de versnellingsopgave woningproductie, worden de inkomsten uit de grondexploitaties niet gebruikt om de reserves verder op te bouwen.
- De investeringscapaciteit van de gemeente Breda afneemt in de komende jaren: de beschikbare investeringsruimte daalt volgens de gemeente Breda naar verwachting van +17,5 mln. in 2020 naar -1,6 mln in 2022 en -4,9 mln. in 2023[3] (Zie ook Voorjaarsnota 2019). Het saldo van de gemeentelijke begroting is daardoor niet alleen in 2018 (-8,4 mln. negatief in 2018) volgens de gemeentelijke prognoses ook in 2021 en 2022 negatief. De investeringscapaciteit daalt daarmee naar een risicovolle 'signaleringswaarde' (volgens de normering van de VNG).
- De solvabiliteit van de gemeente Breda (kort gezegd de verhouding tussen de omvang van het eigen vermogen en de omvang van de schulden) is door bovenstaande punten afgenomen naar slechts 18,35% in 2018. Dat is een risicovolle solvabiliteit volgens de normering van de VNG. Dat betekent dat de schuldenlast weer toegenomen is ten opzichte van het eigen vermogen. Deze solvabiliteit en daarmee de financiële positie van de gemeente Breda was in de afgelopen jaren net weer wat verbeterd (in 2011 was de solvabiliteit slechts 11%, in 2013 17%, in 2014 19% en in 2017 20,9%, net boven de norm van de VNG van 20% solvabiliteit).
- Er (relatief) weinig ruimte meer in de Bredase belastingen is om het weerstandsvermogen eventueel (indien nodig) op te bouwen: de belastingdruk is verhoudingsgewijs al hoog in Breda ten opzichte van het landelijke gemiddelde (de belastingdruk is 103%. Deze ligt boven de norm van 100% van de VNG)
- Er alweer tekenen zijn van een nieuwe economische recessie (zoals ook in het Jaarverslag 2018 wordt geconstateerd op blz. 220) binnen kortere of wat langere termijn. Vanuit die gedachte is het plannen van grote investeringen zonder dat voldoende dekking, het doorschuiven van tekorten naar de toekomst zonder dat de overheidsfinanciën voldoende houdbaar zijn, niet erg verstandig, zo constateert de Rekenkamer.

---

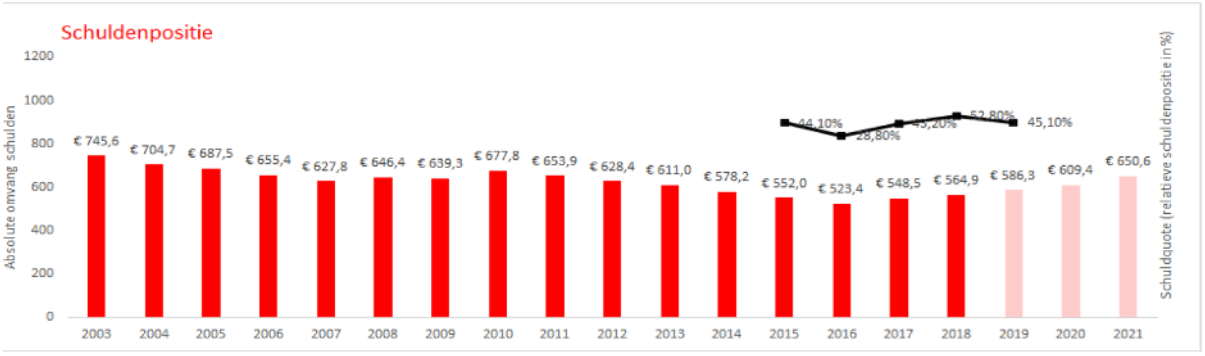
[1] Al komt er nu extra geld vanuit het Rijk voor het sociaal domein en werkt de gemeente Breda hard om de uitgaven in het sociaal domein te beperken, dan nog is het de vraag of het budget voldoende zal zijn. Het totale bedrag daalt dat voor het sociaal domein vanuit het Rijk komt, terwijl de behoefte van de bevolking (o.a. door de veroudering) ten aanzien van ondersteuning en hulp gaat stijgen.

[2] Ter vergelijking: De Begroting van de gemeente Breda betreft in z'n geheel een bedrag van ca. 680 mln.

[3] In de Voorjaarsnota 2019 staat vermeld dat in 2023 5 mln. vrij gaat vallen (vanwege het wegvallen van de aflossing van 50 mln. die eerder in de tijd via de stelselwijziging uit de grondexploitaties werd gehaald). Het voorstel van het college is om de helft van deze 5 mln. (dus 2,5 mln.) te gaan gebruiken voor vermindering van het verwachte exploitatietekort in 2023.

**Constatering: De in de BBV verplichte toelichting op de samenhang van de indicatoren ontbreekt. Hierdoor wordt de raad onvoldoende gepositioneerd om een goed oordeel te kunnen vormen over de financiële positie van de gemeente. De samenhang tussen de verschillende financiële indicatoren (exploitatiesaldo, geplande investeringen, schuldenlast, investeringscapaciteit en het totaal aan reserves en voorzieningen, de solvabiliteit en de ruimte op het weerstandsvermogen op te bouwen) geeft een beeld dat de financiële positie van de gemeente Breda richting een 'risicovolle signaleringswaarde' gaat en dat de gemeente Breda zich kwetsbaar maakt voor slechtere tijden.**

De schuldenpositie van de gemeente Breda, Jaarverslag 2018 (Gemeente Breda blz. 31)




## 5. De inhoudelijke beleidsverantwoording in het Jaarverslag 2018

Voor raadsleden (als ook inwoners en andere geïnteresseerden) is het belangrijk om aan de hand van het gemeentelijke jaarverslag goed en snel inzicht te krijgen in hoeverre inhoudelijke doelen gerealiseerd worden en welk concrete resultaten in een bepaald jaar voor de stad gerealiseerd zijn. Het gaat in deze enerzijds om wat de gemeente doet om resultaten te behalen, maar vooral om welke maatschappelijke resultaten voor burgers en in de stad gerealiseerd zijn. Het Jaarverslag 2018 beschouwend wordt in de vier inhoudelijke programma's veel tekst gewijd aan wat de gemeente Breda zichzelf voornam te doen en welke activiteiten de gemeente Breda onderneemt. Het valt daarbij op dat deze activiteiten en resultaten vaak in algemene termen worden beschreven (er is veel energie gestoken in…..; er is een beweging te zien dat……, medewerkers zijn geschoold in…….., we bevorderen dat……. ). Als resultaten specifieker worden weergegeven, is dat vaak financieel van aard of in relatie tot financiële doelen. De financiën vormen de boventoon in het jaarverslag, zo constateert de Rekenkamer. Er staan wel veel inhoudelijke indicatoren (ruim 170 stuks) in het jaarverslag, maar ruim de helft van deze indicatoren is niet gemeten en/of cijfers voor 2018 zijn niet beschikbaar. Nog los van de vraag of de indicatoren wel echt iets over beleidsresultaten zeggen, ziet de Rekenkamer de beleidsinhoudelijke verantwoording nog niet zo concreet en helder zijn, als deze zou kunnen zijn. Daarin is nog veel ruimte om tot verdere verbetering te komen, zo constateert de Rekenkamer.

**Constatering: De inhoudelijke beleidsverantwoording en de weergave van de prestaties (resultaten en verklaringen) van de gemeente Breda zijn nog niet zo concreet en helder, als deze zouden kunnen zijn. Daarin is nog veel ruimte om tot verdere verbetering te komen, dit onder meer met het oog op**

**versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad, maar ook met het oog op verantwoording naar de stad.**