

REKENKAMER BREDA

Rekenkamerbrief over het  
Jaarverslag 2011 van de gemeente  
Breda

---

## Jaarverslag 2011 gemeente Breda

Sinds 2005 onderzoekt de Rekenkamer Breda op gezette tijden de cyclische producten, de laatste twee jaar richt dit onderzoek zich specifiek op de Jaarrekening. Centraal in de rekenkameranalyses staan de financiële situatie van de gemeente Breda, de financiële verantwoording over het afgelopen jaar en de inhoudelijke verantwoording inzake de beleidsprestaties. Heeft de gemeente haar financiën verstandig beheerd en waarborgt de gemeente een goede financiële positie voor de komende jaren? Heeft de gemeente haar beleidsdoelen en voorgenomen maatschappelijke effecten gehaald? Dit jaar richt de Rekenkamer zich vooral op de financiële positie van de gemeente Breda en de prognoses voor de komende jaren.

Vorig jaar constateerde de Rekenkamer in haar Rekenkamerbrief bij het Jaarverslag 2010 dat de gemeente Breda er qua financiële positie niet goed voorstaat (Rekenkamerbrief JRK2010). Door grote tekorten en afboekingen in de grondexploitaties en ruimtelijke projecten had de gemeente Breda sterk ingeteerd op de reserves en het vermogen. Bovendien stelde de Rekenkamer vast dat de risico's onverminderd groot zijn, mede gezien het in 2010 verder toegenomen geïnvesteerde bedrag in onderhanden werk in ruimtelijke projecten en grondexploitaties. De Rekenkamer deed in de Rekenkamerbrief bij de Jaarrekening 2010, naast aanbevelingen om de leesbaarheid en de inzichtelijkheid van de verantwoordingsinformatie te verbeteren, een aantal aanbevelingen inzake analyse van risico's en het bestrijden van risico's in de projecten, evenals het verbeteren van de algehele informatievoorziening naar de raad. In deze verwijst de Rekenkamer naar de Rekenkamerbrief bij het Jaarverslag 2010.

De bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van het Jaarverslag 2011 staan in de paragrafen hieronder.

### 1. De financiële positie van Breda

Aan de hand van het Jaarverslag 2011 constateert de Rekenkamer dat de financiële positie van Breda in 2011 verder verslechterd is en daarmee zorgelijk is en blijft. Weliswaar is het uiteindelijke jaarresultaat over 2011 in de Jaarrekening 3,1 mln positief, maar dat is de resultante na onttrekking van 10,6 mln aan de reserves. Het totaal aan lasten en baten over 2011 is 7,5 mln negatief. Het eigen vermogen van de gemeente Breda is mede daardoor verder gedaald naar een stand van 103,2 mln eind 2011.

De Rekenkamer acht dit gegeven een belangrijk aandachtspunt. Evenals de accountant constateert de Rekenkamer dat Breda een kwetsbare financiële situatie kent. De solvabiliteit<sup>1</sup> van de gemeente Breda is in 2011 voor het derde jaar op rij verder gedaald en staat momenteel op slechts 13%, daar waar deze bij veel andere gemeenten op of rond de 40% staat. Ten opzichte van landelijke cijfers ontwikkelt de solvabiliteit van Breda zich bovendien ongunstig.

### 2. Informatievoorziening financiën, begrotingsafwijkingen

De Rekenkamer constateert dat de raad gaande het jaar onvoldoende (helder) is geïnformeerd over de financiële stand van zaken, alsmede over overschrijdingen en tekorten op de taakvelden. Ten opzichte van de 2<sup>de</sup> Bestuursrapportage wijken de baten en lasten op de taakvelden in de Jaarrekening in absolute zin ruim 22 mln af, zoals ook de Werkgroep Cyclische Producten in haar advies constateert. De omvang van deze afwijkingen behoeft aandacht. Evenals de Werkgroep CP is de Rekenkamer van mening dat deze grote afwijking vraagt om een beter budgetbeheer en om een actievere tussentijdse informatievoorziening naar de raad over de financiële ontwikkelingen.

---

<sup>1</sup> De solvabiliteit is kort gezegd de verhouding van het eigen vermogen en de omvang van vreemd vermogen c.q. de schuldenlast. Indien de schuldenlast te hoog wordt ten opzichte van het eigen vermogen dan zakt de solvabiliteit naar een te risicovolle positie, aangezien de betaling van de rentekosten over de schulden dan in het gedrang komt.

**Aanbeveling 1:** De Rekenkamer adviseert om de informatievoorziening naar de raad te verbeteren en in dit kader ook tijdig alle tussentijdse begrotingswijzigingen en overschrijdingen naar de raad te sturen, ongeacht of de raad het beleid tussentijds kan bijstellen of niet. De raad heeft het uiteindelijke budgetrecht en dient inkomsten en uitgaven goed en tijdig te kunnen controleren, en inzicht te verwerven in de oorzaken van eventuele afwijkingen.

### **3. De oorzaken van de verslechterde financiële positie**

De belangrijkste oorzaken van de verslechterde financiële positie liggen ook in 2011 in forse verliezen op de ruimtelijke projecten en grondexploitaties van de gemeente Breda.

Uit het Jaarverslag 2011 blijkt dat Breda overall genoodzaakt was om eind 2011 voor ruim 12,6 mln extra aan voorzieningen voor opgelopen tekorten in te stellen en afboekingen te plegen.

De oorzaken liggen in de ruimtelijke projecten en de grondexploitaties, i.c. in tekorten en verlies in de planresultaten van projecten, een structureel verlieslatende exploitatie van gronden en panden in gemeentelijk beheer en een noodzakelijke afwaardering van het bezit (blz. 21 JRK2011). Door de crisis is de verkoop van nieuwbouwwoningen in de loop van 2011 nagenoeg tot stilstand gekomen en structureel herstel van de kantorenmarkt zal nog enige tijd uitblijven (blz. 43 JRK2011). De ruimtelijke projecten lopen daardoor verder uit en de opbrengsten in de grondexploitaties vallen tegen. De rentekosten, plankosten en kosten van beheer lopen wel verder door.

De Rekenkamer Breda doet op dit moment onderzoek naar de ruimtelijke projecten en de grondexploitaties om deze materie nader in kaart te brengen.

**Aanbeveling 2:** De Rekenkamer acht het van groot belang om de oorzaken van de tekorten te analyseren en aan te pakken om nieuwe tekorten te voorkomen. De Rekenkamer denkt daarbij zeker ook aan (een verdere prioritering in) de programmering in de ruimtelijke projecten en de grondportefeuille van de gemeente Breda.

### **4. Prognoses ruimtelijke projecten, risico's, weerstandvermogen**

Zorgelijk is dat uit de JRK2011 blijkt dat niet alleen de huidige tekorten in de negatief staande exploitaties opgelopen zijn<sup>2</sup>, maar dat ook de toekomstige opbrengsten in de ruimtelijke projecten en grondexploitaties steeds verder zijn gedaald en dat de risico's verder zijn opgelopen. In totaal zijn de planresultaten einde looptijd bij de Jaarrekening 2011 **-38 mln in verwacht eindresultaat naar beneden bijgesteld ten opzichte van de Jaarrekening 2010.**

**Bovendien zijn de gewogen<sup>3</sup> risico's voor de komende jaren in de grondexploitaties weer verder opgelopen tot een totaal van ca. 50 mln** (zie blz. 45 Jaarverslag2011). Gezien de slechte marktsituatie ligt het voor de hand om rekening te houden met het daadwerkelijk optreden van risico's en verder optredende tekorten en lagere opbrengsten in de komende jaren. Een globale berekening<sup>4</sup> leert dat de gewogen berekende risico's de verwachte netto opbrengsten van de projecten in de

---

<sup>2</sup> Waarvoor dus de onder punt 1 vermelde extra Voorzieningen ingesteld moesten worden.

<sup>3</sup> In het gewogen risicobedrag is de kans dat een risico zich voordoet al doorgerekend. Met dit bedrag aan risico's moet dus daadwerkelijk rekening gehouden worden bij het berekenen van de prognoses voor de grondexploitaties. Daarbij moet in een worst case scenario rekening gehouden worden met het feit dat als risico's zich daadwerkelijk voordoen, deze zich voor de volle 100% gaan voordoen. De ongewogen risico's liggen nog beduidend hoger dan 50 mln.

Bovendien zijn er ook meevallers (positieve risico's) meegerekend in het totale risicobedrag van 50 mln. Het totale bedrag aan gewogen negatieve risico's ligt nog beduidend hoger dan de berekende 50 mln.

<sup>4</sup> Dit is een berekening waarbij alle verwachte netto (positieve en negatieve) eindresultaten van alle grexten (tot 2020) bij elkaar zijn opgeteld, plus de reeds ingestelde voorzieningen, minus de gewogen risico's.

komende jaren overstijgen met ruim 40 mln. Indien de verwachte berekende risico's niet tegengegaan (kunnen) worden, vragen deze om afdekking door het weerstandsvermogen<sup>5</sup>.

**Het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf staat echter nog steeds op nul. Er is dus geen dekking van deze risico's voorhanden.** Bovendien staat de geplande opbouw van het weerstandsvermogen onder druk door de neerwaartse trend in de opbrengsten uit de ruimtelijke projecten. Dit is mede gezien de slechte economische vooruitzichten een zorgwekkende situatie voor de gemeentelijke financiën en vraagt om nadere bezinning op mogelijke ingrepen en acties in de ruimtelijke projecten en in de grond- en vastgoedportefeuille. Dit komt overeen met het advies uit de contra-expertise van Deloitte omtrent de grondexploitaties (Deloitte, 'Second opinion grondexploitaties gemeente Breda', april 2012). Tevens vraagt dit om nadere bezinning op nieuwe plannen en investeringen.

In de JRK2011 (blz. 34) stelt de gemeente Breda dat de exploitatie van gronden een ander karakter heeft dan andere activiteiten en werkzaamheden van de gemeente, waardoor dit specifieke risico's met zich meebrengt. Op blz. 34 stelt de gemeente dat 'het inherent aan vastgoedontwikkelingen is dat risico's zich voordoen en dat gestelde doelen veel later of niet bereikt worden'. De Rekenkamer stelt dat de raad in ieder geval expliciet zicht op de risico's en de oorzaken dient te hebben, opdat zij haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verschillende keuzes aangaande projecten en de algehele financiën goed kan uitvoeren.

**Aanbeveling 3: De Rekenkamer beveelt aan met prioriteit het risicoprofiel van de ruimtelijke projecten (waar mogelijk) te verlagen, de oorzaken van risico's helder te analyseren en deze oorzaken aan te pakken. Daarnaast is het van groot belang om het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf op te bouwen tot het vereiste niveau van (minimaal) 33 mln om risico's af te kunnen dekken.**

##### **5. Informatievoorziening naar de raad over de ruimtelijke projecten en grondexploitaties**

De Rekenkamer constateert dat de raad onvoldoende helder geïnformeerd wordt over de mate van realisatie in de ruimtelijke projecten en de financiële prognoses hieromtrent. De gemeente Breda kent nog steeds geen Meerjarenperspectief Grondexploitaties en projecten (MPG), waarin de programmering, de realisatie, de kosten, opbrengsten, prognoses en risico's van ieder ruimtelijk project uiteengezet is. Ook Deloitte (april 2012) wijst in zijn contra-expertise op het ontbreken van een integraal overzicht van programmering, realiseerbaarheid en financiën (plus risico's). Idealiter zou een door de raad vastgesteld MPG een belangrijke pijler vormen voor de goedkeuring van de jaarrekening

In het Jaarverslag presenteert de gemeente ieder jaar verwachte opbrengsten uit de grondexploitaties voor de jaren daarna, zonder de inhoudelijke mate van realisatie, de realiseerbaarheid en de risico's erbij te vermelden (zie blz. 47). In de tekst bij de tabel op blz. 47 wijst de gemeente er op dat de geplande opbrengsten samen met de gewogen risico's een reëel beeld geven van de prognoses (blz. 46). De gewogen risico's staan echter niet vermeld en niet doorgerekend in de geplande opbrengsten. De Rekenkamer constateert dat de raad zich op basis van de gepresenteerde cijfers geen volledig beeld kan vormen van de eventuele tekorten/tegenvallers die in de komende jaren te verwachten zijn en daarmee geen reëel beeld krijgt van de uiteindelijke opbrengsten.

Aangezien in het Jaarverslag tevens wordt gesteld dat het hier om 'eenmalige, incidentele tegenvallers gaat', komen de tekorten ieder jaar min of meer als een verrassing. Het Grondbedrijf maakt echter de laatste jaren uitgebreide risicoberekeningen en heeft onderbouwde prognoses van toekomstige ontwikkelingen in alle projecten opgesteld. Daarin zijn structurele lijnen waar te nemen op basis waarvan onderbouwde gewogen (met de kans op voordoen doorgerekende) risico's vastgesteld

---

<sup>5</sup> Anders zullen toekomstige tekorten weer gedekt moeten worden uit de Algemene Middelen.

worden. Deze berekeningen en onderbouwing zijn de afgelopen jaren sterk verbeterd, zoals ook de accountant constateert bij de halfjaarlijkse Tussentijdse controle van de bedrijfsprocessen (half jaarlijkse controle E&Y, d.d. sept. 2011). Een inzichtelijk overzicht hiervan in een MPG is dus goed mogelijk.

**Aanbeveling 4: De Rekenkamer beveelt aan om een integraal MPG op te stellen, waarin de ruimtelijke programmering, de realisatie, de realiseerbaarheid (marktvraag), de kosten, opbrengsten en risico's van ieder project uitgebreid wordt weergegeven. Bovendien om hierin ook een overzicht op te nemen van de Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en de overige grond- en vastgoedportefeuille van de gemeente, plus financiële kosten/consequenties. De Rekenkamer stelt voor om dit MPG ieder jaar door de raad vast te stellen voorafgaand aan de Jaarrekening.**

#### **6. De overige risico's en het gemeentebrede risicoprofiel**

De Rekenkamer constateert dat, naast de risico's in de ruimtelijke projecten en grondexploitaties, ook de gemeentelijke risico's op allerlei andere terreinen zijn toegevoegd.

Op blz. 31 van het Jaarverslag staan enkele risico's in een tabel uiteengezet op basis waarvan een risicoprofiel van 32 mln wordt berekend. De Rekenkamer stelt in dit kader vast dat veel risico's in de tabel als P.M. staan opgenomen (o.a. de risico's in de grondexploitaties) en dat een aantal risico's, die vervolgens in de tekst wel worden toegelicht, nog niet opgenomen zijn in de tabel en de berekening van het risicoprofiel. De Rekenkamer is, evenals de accountant, van oordeel dat de berekende gewogen risico's van 50 mln in de ruimtelijke projecten en grondexploitaties opgenomen dienen te worden in het gemeentebrede risicoprofiel. Dit gemeentebrede risicoprofiel ligt dus feitelijk een stuk hoger dan de berekende 32 mln.

Naast specifieke reeds langer bestaande risico's op bepaalde terreinen (b.v. de Brandweerkazerne), en de risico's in de grondexploitaties, loopt Breda verder nu ook risico's op terreinen waar voorheen nog geen problemen bestonden. Voorbeelden zijn de verleende garantiestellingen aan derden en de achtervangpositie die de gemeente b.v. ten opzichte van de woningbouwcorporaties vervult, die kunnen zorgen voor omvangrijke liquiditeitsproblemen. De accountant constateert in deze dat Breda relatief veel garantiestellingen heeft afgegeven met betrekking tot de corporaties (de gemeente Breda staat voor ruim 1.3 miljard euro garant voor woningbouwprojecten), die de komende jaren voor verliezen kunnen zorgen. Deze risico's zijn nog niet berekend in het risicoprofiel.

Verder wijst de accountant op het ontbreken van pensioenvoorzieningen voor (ex)wethouders (APPA) bij de gemeente Breda en de noodzaak om hiertoe een voorziening in te stellen. Het kan hierbij om een behoorlijk bedrag gaan, aldus de accountant. Ook dit risico is nog niet meegerekend in het risicoprofiel.

Daarnaast staan de komende jaren grote veranderingen op allerlei gemeentelijke terreinen op stapel, waarvoor een aanvullende financiële buffer noodzakelijk is. Zoals bekend staan de komende jaren verschillende grote decentralisatieoperaties vanuit het Rijk op stapel, waardoor gemeenten meer werkzaamheden en verantwoordelijkheden toegeschoven krijgen, met name op het sociale terrein, gecombineerd met een aanvullende bezuinigingstaakstelling<sup>6</sup>. Daartoe is het aanbevelingswaardig om een extra buffer in de gemeentelijke reserves op te nemen. Ook deze risico's zijn nog niet meegenomen in het risicoprofiel.

**Aanbeveling 5: De Rekenkamer beveelt aan om alle genoemde risico's zoveel mogelijk op te nemen in de berekening van het gemeentebrede risicoprofiel om daarmee goed zicht te hebben op de risico's die de gemeente loopt, en om**

---

<sup>6</sup> De verwachting is dat, ondanks de val van het kabinet, de verschillende operaties en bezuinigingen vanuit het Rijk in ieder geval deels doorgang zullen hebben.

**aan te geven langs welke weg deze risico's zoveel mogelijk kunnen worden tegengegaan en kunnen worden opgevangen.**

#### **7. De algehele reserves, het algehele gemeentelijke weerstandvermogen**

De algehele gemeentelijke reserve van Breda staat eind 2011 op 33,6 mln (zie tabel blz. 38). Bij de Jaarrekening 2011 is de Algemene Reserve opgehoogd van 27,8 mln naar 34,4 mln<sup>7</sup> (minus 850.000 aan 'negatieve' reserves= 33,6 mln), o.a. door toevoegingen uit de bestemmingsreserves.

**Als norm voor onvoorziene risico's heeft Breda een bedrag van 18 mln berekend en als norm voor voorziene risico's 20,4 mln, opgeteld 38,4 mln, als minimaal noodzakelijke gemeentelijke reserve (zie tabel 38).**

**De bestaande gemeentelijke reserve van 33,6 mln blijft dus achter bij de minimaal noodzakelijke afdekking van risico's, nog los van alle risico's die momenteel als P.M. te boek staan (zoals de risico's in de grondexploitaties).**

Gezien het feit dat het bestaande gemeentebrede risicoprofiel van alle gewogen risico's bij elkaar veel hoger ligt dan de minimale afdekkingsnorm van 38,4 mln, loopt de gemeente Breda bij ongewijzigd beleid het risico om in 'liquiditeitsproblemen' te komen<sup>8</sup>.

De gemeente Breda stelt zelf ook vast dat het weerstandsvermogen opgehoogd moet worden. Om het algehele weerstandsvermogen van de gemeente te versterken, heeft Breda zich bij de Begroting 2011 voorgenomen om de door haar zelf gestelde bezuinigingstaakstelling van 30 mln versneld uit te voeren (in 2011 reeds 10 mln, 20 mln volgt in 2012).

**Aanbeveling 6: De Rekenkamer beveelt aan om zo spoedig mogelijk het gemeentelijke weerstandsvermogen op te hogen, rekening houdend met alle af te dekken risico's die de gemeente loopt, en de gemeenteraad per kwartaal over de stand van de financiën te informeren.**

#### **8. De bezuinigingen**

Een belangrijke vraag bij de JRK2011 betreft de realisatie van de bezuinigingen en de (eventuele) effecten van de bezuinigingen. Zoals hiervoor vermeld, was het de bedoeling van de gemeente Breda om in 2011 10 mln te bezuinigen en nog eens 20 mln in 2012. Of de in de begroting ingeboekte bezuinigingstaakstellingen in 2011 bereikt zijn, komt niet duidelijk naar voren uit de Jaarrekening<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Echter na aftrek van negatief staande reserves bij het Grondbedrijf en Parkeerbedrijf is de werkelijke stand van de reserve 33,6 mln. De ophoging van algehele reserves uit de bestemmingsreserves is overigens eerder een broekzak-vestzak constructie dan dat er werkelijk sprake is van ophoging van de reserves.

<sup>8</sup> In de praktijk betekent dit uiteindelijk voor een gemeente een onder curatele-stelling door Rijk en Provincie in het kader van Artikel 12 Financiële verhoudingswet (de zgn. artikel 12 status). Gemeenten kunnen formeel niet failliet gaan.

<sup>9</sup> Uit het exploitatieoverzicht (blz. 58) blijkt dat de gemeente Breda over het geheel genomen ruim 10 mln meer uitgegeven heeft dan in de (gewijzigde) Begroting 2011 was voorgenomen, terwijl ook 14 mln meer inkomsten gerealiseerd zijn dan in de (gewijzigde) Begroting opgenomen waren.

De hogere uitgaven komen vooral op conto van het Grondbedrijf, Ruimtelijk Ontwikkeling en Projectmanagement, terwijl daar juist ook veel minder inkomsten zijn gerealiseerd dan gepland waren (zie paragraaf 3 van deze Rekenkamerbrief).

De hogere inkomsten komen vooral uit hogere eigen bijdragen van burgers voor WMO-voorzieningen (terwijl minder hulpmiddelen en huishoudelijke hulp zijn verstrekt), meer inkomsten bij de BSW en hogere inkomsten uit werk verricht in het kader van re-integratie. Bovendien is met name op het gebied van Maatschappelijke Ontwikkeling en Publiekszaken minder uitgegeven dan geraamd in de gewijzigde Begroting.

Of deze geringere uitgaven direct gerelateerd zijn aan de voorgenomen bezuinigingen komt niet duidelijk uit het Jaarverslag naar voren.

Het had de voorkeur verdiend om in hoofdstuk 3 over de gemeentelijke financiën aan te geven in hoeverre de voorgenomen bezuinigingen daadwerkelijk gehaald zijn, op welke terreinen de bezuinigingen geëffectueerd zijn en wat eventueel effecten/gevolgen van de bezuinigingen zijn. Ook de Werkgroep Cyclische Producten stelt vast dat het onduidelijk is welke bezuinigingen precies daadwerkelijk geëffectueerd zijn in 2011 en vraagt om nadere toelichtingen.

**Aanbeveling 7:**        **De Rekenkamer beveelt aan om duidelijker uiteen te zetten welke bezuinigingen op welke terreinen waren voorgenomen, welke bezuinigingen zijn gerealiseerd (en waarop) en welke effecten/gevolgen deze bezuinigingen hebben voor de stad en de burgers. Voorts om de gemeenteraad in 2012 periodiek te informeren over de voortgang en de effecten van de bezuinigingen.**