REKENKAMER BREDA

Rekenkamerbrief over de stelselwijziging in het kader van het grondbedrijf

APRIL 2013

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamer heeft net als u kennis genomen van het voorstel van het college voor een stelselherziening in het kader van het grondbedrijf. Omdat de gemeente voor een lastige opgave staat om het huishoudboekje ook naar de toekomst toe sluitend te houden, het weerstandsvermogen op peil te brengen, maar ook voor een saneringsopgave staat, zijn alle ideeën die daaraan bij kunnen dragen ook in de ogen van de rekenkamer welkom.

In het kader van een goede gedachtewisseling wil de Rekenkamer u gaarne een aantal vragen en overwegingen aanreiken die van belang kunnen zijn in het kader van de discussie over deze stelselherziening.

Zijn de concrete maatregelen toegestaan?
Het advies van de accountant is voorzichtig en geeft aan dat de stelselwijziging onder voorwaarden mogelijk is. De Rekenkamer is net als de accountant voorzichtig op dit punt. In de ogen van de rekenkamer is de volgende passage van de commissie BBV (die de regels voor financiële verslaggeving voor gemeenten vaststelt) over de mogelijkheid maatschappelijke investeringen te activeren en uit de grondexploitatie te halen cruciaal: *"Indien het uit de investering voortvloeiend nut voor de grondexploitatie aanzienlijk hoger is dan het algemeen nut, dan behoort deze investering tot de vervaardigingkosten van de grondexploitatie."*

Dit betekent dat wanneer een investering randvoorwaardelijk is voor een grondexploitatie de investering aan de grondexploitatie moet worden toegerekend. Dat is ook logisch: wanneer de gemeente investeert in een bepaald gebied is het nodig alle noodzakelijke investeringen in beeld te houden, zodat niet ten onrechte het beeld zou kunnen ontstaan dat een grondexploitatie positief uitkomt, terwijl maatschappelijke investeringen – die noodzakelijk zijn om de grondexploitatie mogelijk te maken – buiten beeld blijven. Dat zou kunnen leiden tot in financieel opzicht verkeerde beslissingen. In deze tijd en gezien de huidige financiële condities is dat onwenselijk, maar dat is conform de verslaggevingregels dus ook niet toegestaan.

Uitwerking voorbeeld:
De Rekenkamer is niet van alle investeringen nagegaan in hoeverre dit het geval is, maar heeft zich – in deze fase – beperkt tot één voorbeeld, het grootste individuele bedrag (8.105.000 euro). Dat betreft de geluidswallen en de ecozone van Nieuw-Wolfslaar. Beide investeringen blijken randvoorwaardelijk om Nieuw-Wolfslaar te kunnen realiseren. Ter illustratie: wanneer er geen geluidswallen zouden zijn aangelegd aan de A27 was het voor een brede strook die nu wel als bouwgrond beschikbaar is (c.q. inmiddels bebouwd is) niet mogelijk om woningbouw te realiseren. Dat is de enige reden dat de geluidswallen zijn aangelegd. Dit staat ook in het bestemmingsplan (paragraaf 2.3: De ligging dicht bij de A 27 zorgt voor een geluidsbelasting op de wijk. Om dit probleem op te lossen was het noodzakelijk een geluidswal te realiseren.)

Conclusie:
Het uit de grex halen van deze geluidswallen is derhalve niet mogelijk.
De Rekenkamer kan zich voorstellen dat dit voor andere investeringen anders kan liggen, maar het is wel van belang dit aspect voor iedere investering afzonderlijk zorgvuldig te wegen.

Draagt de stelselwijziging bij aan een beter inzicht in de gemeentelijke financiële positie?
In dit opzicht is een aantal aspecten van belang:

Hoe staat het met de kosten en opbrengsten van de grexen per 1 januari 2013?
In alle brieven en toelichtingen wordt uitgegaan van de stand van zaken per 1 juli 2012. Inmiddels zijn de resultaten per 1 januari 2013 bekend. Voor een juiste inschatting van de gevolgen van de stelselherziening voor de gemeentelijke financiën en een beter zicht op de dynamiek binnen de grexen is het van groot belang de meest recente stand van zaken mee te kunnen nemen.

Blijft een goed zicht op de werkelijke (toekomstige) kosten en opbrengsten van een grex gehandhaafd?
Zoals hiervoor aangegeven is het hiervoor van belang dat in ieder geval de maatschappelijke investeringen die de uitvoering van een grex mogelijk maken binnen de grex blijven. Als daaraan voldaan is, kan zelfs het inzicht vergroot worden door niet-randvoorwaardelijke investeringen uit de grex te lichten. De Rekenkamer kan zich voorstellen dat dit voor de investering in het sportcomplex Jeka het geval is.
Overigens merkt de Rekenkamer op dat wanneer een maatschappelijke investering nog gedaan moet worden en deze is niet strikt noodzakelijk voor het realiseren van de grondexploitatie, de stelselwijziging ook ruimte biedt voor een heroverweging van de betreffende investering.

Blijft een goed zicht op de gemeentelijke financiële positie gehandhaafd?
Het valt de Rekenkamer bij lezing van het voorstel op dat de kapitaallasten die de investeringen door activering met zich meebrengen in het voorstel niet nader toegelicht worden. Dit effect is echter aanzienlijk. Alleen al de rente over 40 mln aan investeringen is een substantieel bedrag. Zelfs als een lange afschrijvingstermijn gehanteerd wordt, zullen de afschrijvingen meerdere miljoenen op jaarbasis kosten. De eerste jaren wordt dit wellicht (deels?) gecompenseerd door een lagere toevoeging aan het weerstandsvermogen. In ieder geval ontbreekt het totaalinzicht in het effect van de stelselwijziging voor de algemene middelen.

Welke is de aard en de waarde van de parameters die in het kader van de lange termijnontwikkeling van de meerjarenbegroting en de grondexploitaties worden gehanteerd?
Het verdient tevens aanbeveling het college te verzoeken te verduidelijken hoe de diverse parameters zich binnen de meerjarenbegroting en de grondexploitaties in het kader van het nieuwe systeem ontwikkelen? Waar wordt wanneer, onder welke condities verdiend, en waar worden kosten gemaakt? En welke randvoorwaarden worden daarbij in termen van bijvoorbeeld ontwikkeling van rente, economische groei en te verwachte resultaten van structurele bezuinigingen gehanteerd?

In hoeverre worden kosten geactiveerd binnen locaties die definitief niet verder ontwikkeld worden?
Het activeren van kosten binnen locaties die mogelijk niet verder ontwikkeld worden (bijvoorbeeld Woonakker of het Ritmeesterpark) zou dat inhouden dat op termijn naast het afboeken van de grond toch weer extra kosten gemaakt moeten worden (het deactiveren van eerder geactiveerde kosten). Welke koers wenst het college in deze te varen?

De Rekenkamer hoopt de raad met deze vragen van dienst te zijn om tot een gedegen gedachte wisseling omtrent de stelselwijziging te komen.