

REKENKAMER BREDA

Rekenkamerbrief bij de Jaarrekening 2012 van de Gemeente Breda

Rekenkamerbrief bij de Jaarrekening 2012 van de gemeente Breda

Inleiding

De Rekenkamer Breda heeft bij de behandeling van haar rapport 'Bredaas grondbeleid' in maart 2013 aangekondigd bij volgende gelegenheden het rapport van een follow-up te voorzien. De uitkomsten van de Jaarrekening 2012 geven daar, gezien het geschetste financiële beeld, alle redenen toe. Daarnaast geeft een nieuwe notitie van de Commissie BBV aanleiding om grote kanttekeningen te plaatsen bij de rechtmatigheid van de manier waarop de gemeente Breda de stelselwijziging heeft ingevuld bij de Jaarrekening 2012, dit in weerwil van de adviezen van de accountant.

De financiële positie van de gemeente Breda verslechtert steeds verder door de voortdurende grote tekorten in de grondexploitaties. Ook in 2012 heeft de gemeente Breda weer stevige verliezen geleden in de grondexploitaties, bij elkaar opgeteld een verlies van 42,7 mln. (zie blz. 29 Jrk2012). De gemeente Breda heeft inmiddels bij de Jaarrekening 2012 een stelselwijziging doorgevoerd, die voornamelijk ingegeven is door financiële argumenten. Zonder de stelselherziening levert 2012 een negatief financieel jaarresultaat op van 23,6 mln. Door middel van de stelselwijziging wordt ca. 31 mln. aan reeds gemaakte kosten uit de grondexploitaties gehaald en doorgeschoven naar komende jaren. In plaats van de kosten in de grondexploitaties voor de komende jaren sterk terug te brengen, zoals het advies van de Rekenkamer in het rekenkamerrapport 'Bredaas grondbeleid' (2013) luidt, leidt de stelselherziening juist tot een verdere toename van de kosten voor de komende jaren. De bestaande dekking vanuit de voorzieningen en de grexen voor de door te schuiven kosten wordt in de stelselwijziging opgeheven, zonder dat een nieuwe dekking voor deze kosten voorhanden is. Bovendien worden, naar de mening van de Rekenkamer, de achterliggende oorzaken van de verliezen onvoldoende aangepakt. De Rekenkamer adviseert de raad derhalve met klem om in het verlengde van het rekenkamerrapport over het grondbeleid ('Bredaas grondbeleid', 2013) en in het kader van het Structuurvisietraject nadere knopen door te hakken en de oorzaken van de problemen aan te pakken.

De financiële situatie en de grondexploitaties van de gemeente Breda

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de financiële situatie en de grondexploitaties van de gemeente wil de Rekenkamer opmerken dat zij de vergelijking van de stand van zaken binnen de grondexploitaties voor en na de stelselherziening in de Jaarrekening 2012 heel verhelderend en transparant acht.

Meer inhoudelijk constateert de Rekenkamer dat de verslechtering van de financiële positie van de gemeente Breda geheel aan de verliezen in de grondexploitaties is toe te schrijven. Los van de grondexploitaties is het jaarresultaat van de gemeente Breda positief. Zoals gezegd is het resultaat van de grondexploitaties in totaal 42,7 mln. negatief in 2012. Dit betreft 25,3 mln. verlies geleden op de negatief staande grondexploitaties¹ en 17,4 mln. extra aan gereserveerde voorzieningen voor af te boeken ontwikkellocaties bij de (komende) vaststelling van de nieuwe Structuurvisie.

De stelselwijziging opnieuw bezien

Inmiddels heeft de gemeente Breda besloten om door middel van een stelselwijziging 40 mln. aan kosten (waarvan ca. 31 mln. reeds gemaakt) uit de grondexploitaties te lichten bij de Jaarrekening 2012 en door te schuiven naar c.q. uit te spreiden over de komende 10 jaar (Raadsvoorstel Besluit Stelselwijziging, april 2013). Om deze kosten op te kunnen brengen, gaat de gemeente Breda de komende 10 jaar 5 mln. extra per jaar sparen (lees bezuinigen). De

¹ Het totale berekende planresultaat van alle grondexploitaties is in 2012 overigens ruim 26 mln. neerwaarts bijgesteld, aangezien ook de positief staande grondexploitaties ca. 6 mln. in planresultaat naar beneden gegaan zijn. Daar staat een berekende resultaatverbetering tegenover van ca. 5 mln in een aantal grexen. Daarnaast is op de panden en gronden in beheer een overall exploitatieresultaat behaald van 1,4 mln. negatief.

bewuste 31 mln. die nu uit de grondexploitaties is gehaald, is overigens niet voldoende om het gehele negatieve resultaat van 42,7 mln. op de grondexploitaties in 2012 te dekken.

De Rekenkamer heeft in april 2013 kanttekeningen geplaatst bij deze stelselwijziging en heeft daarvoor een aantal argumenten aangedragen (zie rekenkamerbrief over de stelselwijziging, april 2013). Eén van de argumenten betreft het gegeven dat het jaarresultaat van de gemeente en het resultaat van de grondexploitaties na doorvoering van de stelselwijziging te positief wordt weergegeven. Dat kan de raad belemmeren bij het nemen van weloverwogen besluiten.

Inmiddels heeft de Commissie BBV gereageerd op de discussie die ook landelijk is ontstaan inzake de rechtmatigheid van een stelselwijziging. In haar notitie 'Toekenning kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties' van 26 april 2013 preciseert de commissie de voorwaarden waaronder het activeren van kosten van bestedingen in de openbare ruimte mogelijk is. De commissie noemt zeven voorwaarden, waarvan de laatste rechtstreeks van belang is voor de rechtmatigheid van de Bredase stelselwijziging.

“Er is sprake van een stelselwijziging waarvoor een expliciet raadsbesluit en een begrotingsbesluit moet worden genomen door de raad in (of voorafgaande aan) het boekjaar waarin de kosten van bestedingen in de openbare ruimte niet meer aan de grondexploitatie worden toegerekend.” (Commissie BBV, april 2013, blz. 3)

De Bredase stelselwijziging is pas kort voor de Jaarrekening 2012 geaccordeerd en in de Jaarrekening 2012 verwerkt, en voldoet derhalve niet aan deze voorwaarde. Er bestaat naar de mening van de Rekenkamer gerede twijfel over de rechtmatigheid van deze wijziging. De Rekenkamer adviseert de raad derhalve om de doorvoering van de stelselwijziging bij de Jaarrekening 2012 opnieuw te bezien en te heroverwegen.

Dit baseert de Rekenkamer mede op de overige voorwaarden die de Commissie BBV in april 2013 heeft geëxpliciteerd inzake de vraag in hoeverre kosten al dan niet expliciet toegerekend dienen te worden aan een grondexploitatie. De Commissie BBV formuleert in deze drie principes: het 'causaliteitsbeginsel', het beginsel 'proportionaliteit' en het 'profijtbeginsel'. Het 'causaliteitsbeginsel' is het beginsel waar de Rekenkamer in haar eerdere brief over de stelselherziening ook al op heeft gewezen. Dit beginsel luidt: 'Indien investeringen in de openbare ruimte een directe causale relatie hebben met de ontwikkeling van een grondexploitatie dan behoren deze kosten tot de vervaardigingsprijs'. De commissie noemt het voorbeeld van een brug om toegang te krijgen tot het ontwikkelde dan wel te ontwikkelen gebied. De Rekenkamer stelt dat dit beginsel ook van toepassing is op de aanleg van een geluidswal. Ook het beginsel 'proportionaliteit' en het 'profijtbeginsel' zijn van toepassing op de Bredase stelselherziening, onder meer ten aanzien van de genoemde geluidswal.

“Met betrekking tot de begrippen 'proportionaliteit' en 'profijtbeginsel' dient bij de investering in de openbare ruimte met maatschappelijk nut naar de verhouding openbaar nut en nut voor de grondexploitatie te worden gekeken. Indien het uit de investering voortvloeiende nut voor de grondexploitatie aanzienlijk hoger is dan het algemene nut dan behoort deze investering tot de vervaardigingskosten van de grondexploitatie. De commissie benadrukt dat de uitkomst van de afweging van de verhouding algemeen nut en nut voor de grondexploitatie beargumenteerd door de raad moet worden vastgesteld.” (Commissie BBV, april 2013, blz. 2)

De Rekenkamer stelt vast dat in het raadsvoorstel bij de Bredase stelselwijziging bij geen van de te activeren kosten expliciete afwegingen en schattingen van het algemene versus het specifieke nut zijn gemaakt, ook niet daar waar dit voor de hand zou liggen, zoals bij de reeds genoemde geluidswal. De Rekenkamer adviseert de raad daarom om – in het geval van handhaving van een stelselwijziging – alle geactiveerde kosten nog eens scherp onder de loep te (laten) nemen en te heroverwegen qua rechtmatigheid en verhouding 'algemeen nut' versus 'nut voor de grondexploitatie'.

Een volgend punt is het verwerken van subsidies bij activering. In het geval van ontvangen subsidies zou naar de mening van de Rekenkamer expliciet in de stelselwijziging onderbouwd moeten worden op welke wijze met deze subsidies wordt omgegaan en of subsidies wel of niet geactiveerd worden. Een subsidie kan op grond van artikel 62.2 BBV bij activering in mindering worden gebracht op het te activeren investeringsbedrag. Als die route niet gevolgd wordt, dient de subsidie op grond van artikel 44.2 BBV niet als 'inkomsten' te worden gezien maar als een voorziening. De gemeente Breda heeft expliciet gekozen voor artikel 62.2 BBV. Dat is vastgelegd in de financiële verordening van de gemeente en geldt ook na de stelselwijziging. In de praktijk is de subsidie, die van de provincie is ontvangen voor de ecozone bij de Gilzewouwerbeek, echter niet geactiveerd en in mindering gebracht op de grex. Bij de grex Gilzewouwerbeek wordt 2,9 mln. geactiveerd, terwijl het onduidelijk is wat er met de subsidie wordt gedaan. Bij een juiste verwerking conform artikel 62.2 dienen de investering en de subsidie samen uit de grex te worden gelicht en wordt de investering onder aftrek van de subsidie geactiveerd. Dat heeft tot gevolg dat het effect van de stelselwijziging voor deze grex 1,4 mln. bedraagt in plaats van de 2,9 mln. die nu in de boeken staan. De Rekenkamer heeft verder geen onderzoek gedaan naar vergelijkbare gevallen, maar beveelt aan – bij handhaving van de stelselwijziging – de geactiveerde posten te screenen op overeenkomstige casussen.

Een laatste punt met betrekking tot de stelselwijziging is de wijze van afschrijven van de geactiveerde kosten. De Rekenkamer wijst er op dat het een afschrijving met terugwerkende kracht dient te zijn.

“Na het activeren moet door de gemeente direct een inhaalafschrijving worden toegepast vanaf het moment van in gebruik name van het betreffende actief.” (Commissie BBV, april 2013, blz. 3)

De Rekenkamer adviseert de raad om het college te vragen de inhaalafschrijvingen in de stelselwijziging nader toe te lichten.

Dus nog even kort samenvattend: De Bredase stelselwijziging voldoet niet aan de voorwaarde dat deze stelselwijziging in het boekjaar zelf besloten dient te zijn; bij het activeren van kosten op basis van algemeen nut dient een expliciete weging in de kosten te zijn gemaakt tussen het algemene nut en het nut voor de specifieke grondexploitatie – deze ontbreekt (ook in het geval van de geluidswal); en ten derde dienen inhaalafschrijvingen plaats te vinden.

De verwachtingen voor komende jaren

De Rekenkamer stelt vast dat de gemeente Breda sinds 2009 ieder jaar omvangrijke verliezen lijdt op de grondexploitaties. Ook in de komende jaren is de kans groot dat nog aanzienlijke verliezen gaan optreden vanwege de voortgaande crisis². Voor deze nog te verwachten verliezen heeft de Gemeente Breda geen dekking voorhanden binnen het Grondbedrijf. In de Jrk2012 wordt weliswaar verwezen naar het spaarmodel van 10 x 5 mln. per jaar aan de hand waarvan het weerstandsvermogen opgebouwd zou worden; echter deze 10 x 5 mln. worden nu ingezet voor dekking van de door te schuiven kosten, zoals dat in de stelselwijziging in april 2013 is besloten. Na doorvoering van de stelselwijziging wordt wederom de hoop gevestigd op nog verwachte winsten uit de grondexploitaties om het weerstandsvermogen op te bouwen. Deze winsten zijn echter uiterst onzeker. Ook na doorvoering van de stelselwijziging wordt voor de grondexploitaties eind 2013 slechts een winst van 1,5 mln. verwacht, eind 2014 een negatief resultaat van -1,4 mln., eind 2015 een positief resultaat van 6 mln., eind 2016 een positief resultaat van 7,5 mln. en eind 2017 een negatief resultaat van -8 mln. (totaal verwacht positief resultaat tot eind 2017= ca. 6,5 mln. Zie blz. 62 Jrk2012). De afgelopen jaren verdampte de verwachte winst echter jaar op jaar en sloeg deze om in een verlies. Aangezien de oorzaken van de verliezen niet zijn weggenomen, kunnen de verwachtingen niet erg positief gestemd zijn.

² Bovendien loopt de gemeente Breda ook op andere gebieden grote risico's de komende jaren, zoals in de openbare ruimte (door achterstallig onderhoud), op het gebied van de bijstand en de re-integratie, door de komende 3 grote decentralisaties in het sociale domein en de nog verwachten bezuinigingen vanuit het Rijk.

Weliswaar heeft de gemeente Breda nu bij de Jaarrekening 2012 de verwachte opbrengststijging van de grondexploitaties neerwaarts bijgesteld naar 0%, maar aangezien andere gemeenten inmiddels de grondprijzen sterk verlaagd hebben, lijkt de berekening in Breda nog steeds aan de optimistische kant.

De Rekenkamer heeft in het rekenkamerrapport 'Bredaas grondbeleid' (2013) geadviseerd om alle grexen (NIEGG's en IEGG's) aan een herwaardering te onderwerpen en zo spoedig mogelijk de kosten en risico's in de grondexploitaties naar beneden te brengen. Dat laatste heeft ook de Provincie Noord-Brabant geadviseerd bij de Begroting 2013. Tot op heden heeft de gemeente Breda hierin nog maar nauwelijks stappen gezet. In de Jaarrekening 2012 stelt het college voor om bij de nieuwe (nog vast te stellen) Structuurvisie 2030 slechts twee NIEGG's (Woonakker en Bavel Zuid) af te waarden en deze mogelijk pas na 2025 te gaan ontwikkelen (Jaarrekening 2012, blz. 65). Alle andere lopende grexen en NIEGG's worden niet ter discussie gesteld. In de Jaarrekening 2012 wordt gesteld dat voor andere NIEGG's (zoals Eikberg, Gasthuispoort, Adriaan Klaassen landgoed en Rithmeesterpark) een reëel en stellig voornemen is bekrachtigd met het vaststellen van de Keuzenota in het kader van de nieuwe Structuurvisie. De raad heeft echter uitdrukkelijk nog geen besluiten genomen in het structuurvisietraject. Daarmee valt de bekrachtiging weg en zouden volgens de huidige strenge regels van de BBV in principe alle NIEGG's afgewaardeerd dienen te worden. De Rekenkamer adviseert de raad ook om dit te doen, mede om de kosten en risico's voor het Grondbedrijf in de komende jaren verder neerwaarts bij te stellen. Voorts adviseert de Rekenkamer de raad om nog veel scherper de haalbaarheid van ruimtelijke projecten en de consequenties van projecten voor de stad onder de loep te nemen.

Tot slot onderschrijft de Rekenkamer de 7 adviezen van de Werkgroep Cyclische Producten ten aanzien van de Jaarrekening 2012.

Samengevat adviseert de Rekenkamer de raad om:

1. de doorvoering van de stelselwijziging opnieuw te bezien en te heroverwegen qua rechtmatigheid en wenselijkheid;
2. alle geactiveerde kosten nog eens scherp onder de loep te nemen en te heroverwegen qua rechtmatigheid, verhouding 'algemeen nut' versus 'nut voor de grondexploitatie' en correcte verwerking van subsidies;
3. het college te vragen – bij handhaving van een stelselwijziging – de inhaalafschrijvingen in de stelselwijziging nader toe te lichten;
4. in het verlengde van het rekenkamerrapport over het grondbeleid ('Bredaas grondbeleid', 2013) en in het kader van het Structuurvisietraject nadere knopen door te hakken en de achterliggende oorzaken van de problemen en oplopende verliezen urgent aan te pakken;
5. alle grexen (NIEGG's en IEGG's) aan een herwaardering te onderwerpen en zo spoedig mogelijk de kosten en risico's in de grondexploitaties naar beneden te brengen;
6. alle NIEGG's af te waarden conform de BBV;
7. scherper te kijken naar de haalbaarheid van ruimtelijke projecten en de consequenties van projecten voor de stad.