

Kritische noten bij Notitie BBV

De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (Commissie BBV) heeft op 31 juli 2019 de langverwachte notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)' gepubliceerd. De notitie betreft verplichte basisliteratuur voor eenieder, en in het bijzonder planeconomen, die zich bezighoudt met gemeentelijke grondexploitaties. In de vorige editie van het Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling verscheen een overzichtelijk artikel met daarin een toelichting op de belangrijkste elementen en wijzigingen uit de nieuwe notitie van de Commissie BBV.

In dit artikel voorzien de auteurs enkele van die opvallende punten van een meer kritische beschouwing, gestoeld op ervaringen in de praktijk.

Michiel de Haan en Remco den Boeft*

Aanleiding

Met het publiceren van de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)' beoogt de Commissie BBV met name een actueel en overzichtelijk kader te presenteren met zogeheten 'stellige uitspraken' en 'aanbevelingen' waaraan het gemeentelijk grondbeleid moet voldoen. Middels 'aanbevelingen' doet de Commissie BBV uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. Met 'stellige uitspraken' geeft de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. De Commissie BBV stelt, indien een gemeente een afwijkende interpretatie kiest ten aanzien van de 'stellige uitspraken', dat dit expliciet gemotiveerd en kenbaar gemaakt moet worden bij de begroting en jaarstukken. Het afwijken van de 'stellige uitspraken' is hiermee toegestaan mits voorzien van een goede onderbouwing.

Met het publiceren van de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)' komen alle eerdere notities en uitingen van de Commissie BBV over het gemeentelijk grondbeleid c.q. de gemeentelijke grondexploitaties te vervallen. Dit betreffen:

- Notitie Grondexploitaties 2016 (maart 2016)
- Notitie Faciliterend grondbeleid (maart 2016)
- Aanvulling Tussentijds winst nemen grondexploitaties (maart 2018)
- Verwerken onderhanden werk grondexploitatie (februari 2008)
- Gepubliceerde Vragen en Antwoorden met betrekking tot bovengenoemde notities (t/m 1 mei 2019)

Inhoudelijk bevat deze nieuwe notitie op onderdelen dezelfde 'stellige uitspraken' en 'aanbevelingen' als opgenomen in de vervallen notities. Enkele stellige uitspraken zijn verduidelijkt en voorzien van een nadere toelichting. Dit betekent dat de kritische opmerkingen zoals die reeds golden met betrekking tot enkele stellige uitspraken uit de notities van 2016, ongewijzigd zijn. Aan het slot van dit artikel staan wij daar kort bij stil. Onderstaand wordt allereerst ingegaan op enkele meer opvallende 'stellige uitspraken' die wij hebben voorzien van enkele kritische noten. Daarbij zijn wij ons ervan bewust dat wij

met onderstaande beschouwing hoofdzakelijk vraagpunten opwerpen en geen oplossingen aandragen.

'Warme gronden'

Wat ons betreft is de meest opvallende toevoeging in de nieuwe notitie die van de categorie 'warme grond':

'Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld mogen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals verwoord in hoofdstuk 4.2 van deze notitie.' (Commissie BBV, 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)' - p. 30).

Een welkome toevoeging voor de praktijk van gebiedsontwikkeling in gemeenteland. Hoewel in de notitie wordt benadrukt dat geen sprake is van een nieuwe categorie NIEGG dan wel van het toevoegen van een tussencategorie, niet zijnde bouwgrond in exploitatie (BIE), is naar onze mening het resultaat hetzelfde en dat is prettig. Gemeenten konden in de praktijk de verwerving van grond in bepaalde gevallen best financieren, zelfs uitgaande van een beheersbaar risicoprofiel, maar de noodzakelijke directe afboeking indien het openen van een BIE nog niet opportuun was, gooide dan roet in het eten. Dit is met de nieuwe notitie hersteld. Punt van aandacht is wat ons betreft nog de cumulatieve voorwaarden die worden gesteld. Onderstaand benoemen wij er daarvan drie.

Ten eerste mogen er geen conflicten zijn met de uitkomst van een inventarisatie van bedreigingen. Als voorbeelden worden genoemd bedreigingen op het gebied van milieu of bereikbaarheid. Echter, juist in deze prefase van gebiedsontwikkeling is er meestal een veelheid aan bedreigingen te benoemen. Uitdagingen die gedurende het gebiedsontwikkelingsproces moeten worden opgelost. De aanwezigheid van een hindercirkel over een potentiële ontwikkellocatie is een bedreiging van milieutechnische aard, maar is hier ook sprake van een conflict? Vormt de PAS-uitspraak van de Raad van State een bedreiging die leidt tot een conflict? Laten we zeggen dat er bewegingsruimte is en dat



Foto: Annie van Roekel

een projectspecifieke onderbouwing van belang zal zijn om gronden te mogen waarderen tegen de toekomstige bestemming in plaats van tegen de geldende bestemming. In diezelfde lijn ligt de tweede voorwaarde, de noodzakelijke betrokkenheid van de Provincie of het Rijk. De vraag is natuurlijk hoe die betrokkenheid zich moet uiten.

Tot slot mag het alleen gronden betreffen voor de ontwikkeling van woningbouwprojecten. Wij vermoeden hier een achtergrond van risico- en urgentieoverwegingen gezien de omvangrijke woningbouwopgave en de in die zin noodzakelijke vroegtijdige verwerving van gronden voor woningbouwlocaties. Deels kunnen wij ons hierin vinden, maar er zijn zeker ook voorbeelden waar het ook in geval van een beoogde bedrijventerreinontwikkeling interessant kan zijn tijdig gronden te verwerven. Overige commerciële voorzieningen worden overigens niet genoemd. Wij gaan ervan uit dat projecten waarbij een mix van wonen en werken beoogd is, ook aan de criteria kunnen voldoen.

Gemengde projecten

Voor de verslaggeving moeten projecten waar de gemeente een faciliterende rol heeft worden afgezonderd van de BIE. De Commissie BBV benoemt dat met de inwerkingtreding van de notitie een wijziging ten opzichte van 2016 wordt aangebracht zodanig dat de verantwoording eenvoudiger wordt en beter inzicht zal geven. Dit komt, volgens de Commissie BBV, doordat de verschillende vorderingen nu allemaal kunnen worden verzameld op de balanspost 'overige nog te ontvangen bedragen'. Er geldt echter wel een uitgebreid schema aan de hand waarvan de verschillende vorderingen moeten worden ingedeeld (bijlage 6 bij de notitie).

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de vereenvoudiging ons, als plan-economen, ontgaat. Bij gemengde projecten (zowel gemeentelijk als

privaat eigendom) zal in de regel ten behoeve van een goede financiële bewaking één integrale grondexploitatie worden opgesteld. Ten behoeve van de verslaggeving dient vervolgens een splitsing te worden aangebracht in de diverse onderdelen uit het verantwoordingschema. Een puur administratieve noodzaak. Geen noodzaak, integendeel, voor een goede financiële projectbewaking. De vraag is ook welke kosten er tegenover de anterieur overeengekomen vorderingen of bijdragen op grond van een exploitatieplan dienen te worden geplaatst ten behoeve van de noodzakelijke splitsing. Logisch lijkt een evenredig aandeel van alle kostensoorten. Dit wordt complexer als het gaat om de vervolgens noodzakelijke splitsing naar 'de te verhalen kosten zijn gerealiseerd of nog niet gerealiseerd'. Ingeval van een exploitatieplan vormt de berekende bijdrage een evenredig aandeel van alle kostensoorten. Onderdelen daarvan zullen al gerealiseerd zijn, maar andere niet. Er valt zeker een goede redeneerlijn te verzinnen ten behoeve van de splitsing, maar eenvoudiger is het helaas zeker niet geworden.

Tussentijds winstnemen

Met betrekking tot de verplichte tussentijdse winstneming houdt de Commissie BBV vast aan de POC-methodiek en verduidelijkt de toepassing van die methode met een uitgebreid voorbeeld (bijlage 4 bij de notitie). Juist met betrekking tot de toepassing van die methode hanteerden veel gemeenten in het verleden een meer voorzichtige benadering waarbij winst pas kon worden genomen als de boekwaarde negatief was geworden en dan voor maximaal dat deel, waarbij de berekende winst vaak ook nog verminderd werd met de nog te realiseren kosten.

Over de POC-methodiek voor het bepalen van de tussentijdse winstneming zijn bij publicaties van de BBV-notities in 2016 veel vragen gesteld, maar de Commissie BBV heeft geen noodzaak gezien een en

ander met betrekking tot de winstnemingsmethodiek, te herzien. Een gemiste kans wat ons betreft, mede daar de Commissie BBV in de notitie vervolgens zelf uitgebreid ingaat op het verwerken van gesignaleerde projectspecifieke risico's bij het tussentijds winstnemen, het toevoegen van de tussentijds genomen winsten aan reserves om alsnog risico's te dekken alsook benoemt dat het in bepaalde gevallen kan zijn dat er in het verleden te veel winst is genomen waardoor de situatie zich voor kan doen dat een afboeking nodig is die als negatieve opbrengst ten laste van de exploitatie wordt gebracht. Waarom er dan niet de mogelijkheid wordt geboden een meer passieve (tussentijdse) winstnemingsmethodiek te hanteren waar veel gemeenten in het verleden prima mee uit de voeten konden, blijft daarmee, wat ons betreft, een gemiste kans.

Het toegevoegde voorbeeld (bijlagen 4 en 5) is overigens verhelderend. Eén punt willen wij uitlichten. In het voorbeeld wordt melding gemaakt in de voetnoot van een kringverwijzing (p. 72). Rente wordt berekend over een bedrag inclusief genomen winst terwijl die winst pas kan worden bepaald op basis van een eindwaarde zonder die eerder genomen tussentijdse winst. Het voorbeeld begroot daarbij alle toekomstig te nemen tussentijdse winsten. Om dit te kunnen berekenen wordt melding gemaakt dat een 'iteratief proces' of een 'goede benadering' nodig is. Naar onze mening wordt dit een rekenexercitie waarvan de urgentie voor de praktijk van gebiedsontwikkeling ontbreekt. Een meer praktische oplossing en 'goede benadering' is in onze optiek de volgende voor het jaarlijks, bij de actualisatie van de grondexploitatie, bepalen van de tussentijdse winstneming:

- Stap 1: Allereerst wordt het aandeel (%) van de gerealiseerde kosten ten opzichte van de totale kosten berekend (beide inclusief index en rente). De totale en gerealiseerde kosten zijn (uiteraard) exclusief de eerder genomen winstnemingen (voorgaande jaren), maar inclusief de rentekosten over die eerdere winstnemingen.
- Stap 2: Op dezelfde wijze wordt het aandeel (%) berekend voor de opbrengsten.
- Stap 3: Middels vermenigvuldiging van het aandeel kosten (%) met het aandeel opbrengsten (%) resulteert het POC-%.
- Stap 4: Vervolgens worden per project de projectspecifieke risico's bepaald en gekwantificeerd. Het resultaat op eindwaarde wordt gecorrigeerd voor de gekwantificeerde onzekerheid.
- Stap 5: De totale winstneming wordt vervolgens berekend door het POC-% te vermenigvuldigen met het voor onzekerheden gecorrigeerde resultaat.
- Stap 6: De tussentijdse winstneming voor het specifieke boekjaar wordt berekend door de totale winstneming te corrigeren met de in eerdere jaren genomen tussentijdse winstnemingen.
- Stap 7: De tussentijdse winstneming wordt vervolgens opgevoerd in de grondexploitatie, waardoor uiteraard de nog te realiseren rentekosten wijzigen en dit een definitieve eindwaarde levert. Let op: de berekende rente is bij het hanteren van deze methodiek niet geheel correct! Het betreft een 'goede benadering'.

Tot slot staan wij nog stil bij enkele overige ongewijzigde elementen waarvan wij het jammer vinden dat die ongewijzigd zijn gebleven.

Bovenwijkse voorzieningen

De wijze waarop de kosten van bovenwijkse voorzieningen verwerkt moeten worden in grondexploitaties is ongewijzigd gebleven. Alleen indien bovenwijkse voorzieningen reeds gerealiseerd zijn, mogen deze voor zover profijtelijk, opgenomen worden in een grondexploitatie en dan alleen voor de resterende boekwaarde na noodzakelijke afschrijvingen. Sparen voor in de toekomst te realiseren bovenwijkse voorzieningen is alleen mogelijk via het bestemmen van (tussentijdse) winsten. Het betekent dat alleen indirecte toevoegingen mogelijk zijn, terwijl het om direct toerekenbare kosten gaat, in de praktijk soms zelfs onderbouwd met uitgebreide nota's kostenverhaal. Met andere woorden: realisatie van de projecten zorgt er juist mede voor dat deze kosten gemaakt moeten worden, net zo goed als diverse binnenplanse kosten. Het financieel resultaat van het project moet dus beïnvloed worden door deze kosten, maar dat is met de door de Commissie BBV voorgeschreven stellige uitspraak niet het geval. Het is nu andersom, afhankelijk van het resultaat wordt er afgedragen. Tevens wordt door deze methodiek onderscheid aangebracht in exploitatieopzetten ten behoeve van het plegen van kostenverhaal waarin de afdrachten wel worden opgenomen en eigen gemeentelijke grondexploitaties, waarin de kosten dan niet mogen worden opgenomen. Naar ons oordeel is dit een ongewenst effect. Een effect dat reeds bestond op basis van de eerdere notities van de Commissie BBV, waarover veel vragen zijn gesteld, maar waarvan de Commissie BBV helaas geen noodzaak heeft gezien dit aan te passen.

Tot slot een kleinigheid, maar op pagina 5 van de notitie is het volgende vermeld: 'Kostensoortenlijst Wro/Bro gecompleteerd (bijlage 1)'. Dit wordt als een inhoudelijke wijziging gepresenteerd. Opvallend, aangezien de kostensoortenlijst, voor zover wij weten, niet gewijzigd is sinds 2016 en de verwijzing naar de artikelen uit het Bro ongewijzigd is gebleven.

Concluderend

Concluderend kan worden gesteld dat de nieuwe notitie van de Commissie BBV vooral consoliderend is ten opzichte van de eerdere stellige uitspraken en aanbevelingen. Voor een groot deel is dit prima. De toevoeging van de categorie, maar zo mogen we het niet noemen, 'warme grond' is wat ons betreft zelfs meer dan prima. Een welkome aanvulling voor de praktijk van gebiedsontwikkeling. De voorwaarden waaronder deze mogelijkheid bestaat zijn nog wat onduidelijk, maar de bedoeling achter de toevoeging is helder en de voorwaarden zullen daarbij moeten aansluiten. De Commissie BBV heeft haar best gedaan de administratie rond gemengde projecten te vereenvoudigen en benoemt dit ook nadrukkelijk in de notitie. Als planeconomen ontgaat ons deze vereenvoudiging en is hier nog ruimte voor verdere praktische optimalisatie. Dat laatste geldt niet voor de onderwerpen 'tussentijds winstnemen' en 'bovenwijkse voorzieningen'. Daar zou in plaats van een optimalisatie wat ons betreft ruimte moeten worden geboden voor andere methodieken. Voor het tussentijds winstnemen ruimte voor meer voorzichtige methodieken en voor het verwerken van kosten voor bovenwijkse voorzieningen voor een methodiek die meer recht doet aan de directe toerekenbaarheid van dergelijke voorzieningen aan grondexploitaties en zorgt voor een gelijke benadering bij gemeentelijke grondexploitaties en exploitatieopzetten ten behoeve van het plegen van kostenverhaal.

Noot

- 1 Michiel de Haan en Remco den Boeft zijn beiden adviseur plan- en vastgoedeconomie bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.