

## Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties

Bestedingen in de openbare ruimte maken bij veel gemeenten onderdeel uit van de vervaardigingsprijs van de grondexploitatie. In vraag en antwoord 2013.6 heeft de commissie BBV de voorwaarden beschreven om kosten van bestedingen in de openbare ruimte niet meer aan de grondexploitaties toe te rekenen en deze alsnog zelfstandig te classificeren onder de materiële vaste activa.

In de praktijk blijkt er behoefte aan verdere verduidelijking van het eerder gegeven antwoord en van de bestaande regelgeving. In antwoord 2013.6 ging het om een wijziging van lopende projecten, die nog onder 'onderhanden werk' zijn geadministreerd en waarop dus nog geen resultaat is genomen en niet om afgesloten projecten waarvan resultaten al zijn verwerkt in eerdere jaarrekeningen. Met deze notitie wil de commissie BBV deze nadere duidelijkheid geven.

Het eerder gegeven antwoord op vraag 2013.6 luidde als volgt:

Het is onder voorwaarden toegestaan om investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut uit de grondexploitatie te halen, te activeren en de jaren erna door middel van afschrijvingen t.i.v. de exploitatie te brengen.

In artikel 63 BBV lid 1 tot en met 3 is het volgende opgenomen.

*Artikel 63 BBV (lid 1 t/m 3):*

- 1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.*
- 2. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.*
- 3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.*

Artikel 63 lid 3 is in dit opzicht het meest bepalend omdat daarin is aangegeven welke kosten tot de vervaardiging behoren of kunnen worden toegerekend. Meer in het bijzonder gaat het om de vraag welke overige kosten toegerekend moeten worden aan de grondexploitatie en daarbij spelen de begrippen causaliteit, proportionaliteit en profijt een rol. Deze begrippen moeten in samenhang worden gezien. De directe kosten behoren tot de (minimale) vervaardigingsprijs. Ten aanzien van de indirecte kosten bestaat beleidsvrijheid inzake het wel of niet toerekenen aan de vervaardigingsprijs.

### *Causaliteit*

Indien de investeringen in de openbare ruimte een directe causale relatie hebben met de ontwikkeling van de grondexploitatie dan behoren deze kosten tot de vervaardigingsprijs. Met andere woorden de investeringen in de openbare ruimte worden aangegeld als voortvloeisel uit de ontwikkeling van de grondexploitatie. Een voorbeeld hiervan is het aanleggen van een brug om toegang te krijgen tot het ontwikkelde gebied.

### *Proportionaliteit en profijtbeginsel*

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.

Deze afweging kan ook resulteren in een gedeeltelijke toerekening aan de grondexploitatie. Van de brug zal immers ook door bezoekers van een kerk of een winkel in de wijk gebruik worden gemaakt. De commissie benadrukt dat de uitkomst van de afweging door de raad moet worden vastgesteld. Eventueel zal aanpassing van gemeentelijke regelgeving moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld de 212-verordening.

Wanneer de begrippen causaliteit, proportionaliteit en profijtbeginsel in samenhang bepalen dat de kosten tot de vervaardigingsprijs behoren, dan worden deze als directe kosten verantwoord binnen de grondexploitatie. Indien uit de afweging van de raad blijkt dat het algemeen nut hoger is dan het specifieke nut voor de grondexploitatie, dan kan deze investering onder de materiële vaste activa op de balans worden opgenomen. Deze afweging kan ook resulteren in een gedeeltelijke toerekening aan de grondexploitatie en een gedeeltelijke activering onder de materiële vaste activa.

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. Maar ook na vaststelling door de raad is het alleen onder voorwaarden toegestaan bestedingen die eerder als kosten van de grondexploitatie werden aangemerkt als investeringen op de gemeentelijke balans te activeren onder de materiële vaste activa. Hierbij maakt de commissie een onderscheid in reeds gemaakte en nog te maken kosten van bestedingen in de openbare ruimte.

## **A. Reeds gemaakte kosten van bestedingen in de openbare ruimte**

De voorwaarden zijn:

1. Er moet sprake zijn van gewijzigde omstandigheden en inzichten. Een voorbeeld is een daling van verkoopprijzen in samenhang met het gewijzigde inzicht m.b.t. de afzetmogelijkheden waardoor de plannen (programma) moeten worden gewijzigd. Voorbeelden van een programmatische wijziging zijn:

- wijziging in de fasering van de planuitvoering;
- wijziging in aantal te realiseren woningen;
- wijziging in samenstelling type bebouwing;
- aanpassingen in de investeringen in de openbare ruimte;
- voortijdig stoppen met de (verdere) exploitatie;
- niet (verder) opstarten van de exploitatie.

2. De voorwaarden opgenomen in vraag en antwoord 2013.6, dus de begrippen causaliteit, proportionaliteit en profijt, worden in acht genomen.

3. Het alsnog activeren op de gemeentelijke balans kan alleen indien de grondexploitatie materieel niet is afgesloten. Een materieel afgesloten complex is bijvoorbeeld een complex of een fase binnen een complex waarbij vrijwel geen investeringen in de openbare ruimte meer hoeven plaats te vinden en de verkopen van de kavels zijn gerealiseerd.

4. Na het activeren moet door de gemeente direct een inhaalafschrijving worden toegepast vanaf het moment van in gebruik name van het betreffende actief.

5. Het gewijzigde beleid moet op alle complexen worden toegepast.

6. De uitgangspunten van de notitie grondexploitatie worden in acht genomen.

7. 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.

## **B. Nog te maken kosten van bestedingen in de openbare ruimte**

De voorwaarden 2, 5, 6 en 7 zijn van toepassing.

Een dergelijk raadsbesluit gevolgd door een begrotingsbesluit of begrotingswijziging dient dus op grond van artikelen 189 en 192 van de Gemeentewet voor het einde van het boekjaar door de raad te zijn genomen. Inhoudelijk gaat het om een stelselwijziging, waarbij bestedingen die eerder stelselmatig zijn aangemerkt als indirecte kosten van een grondexploitatie nu worden aangemerkt als zelfstandige investeringen. Het besluit tot een stelselwijziging en het begrotingsbesluit kunnen door de raad uiteraard tegelijk worden genomen. Een stelselwijziging mag nooit plaatsvinden uit louter financiële redenen, maar moet gemotiveerd zijn door veranderde (markt) omstandigheden en daaraan verbonden veranderde inzichten en wijziging van plannen.

Afgezien daarvan leidt een dergelijk besluit tot een verandering in de grondslagen voor de gemeentelijke begroting en voor zover deze grondslagen anders zijn dan door de Wet bepaald, vormen zij het domein van de raad (artikel 212 van de Gemeentewet).

Door de veranderde inzichten kan het zijn dat de plannen zodanig moeten worden aangepast dat voorzieningen die oorspronkelijk (deels) aan de grondexploitatie werden toegerekend, nu volledig worden geactiveerd als materieel actief.