

Voornemen tot herziening BBV-verslaggevingsregels rondom grondexploitaties

De commissie BBV (Besluit, begroting en verantwoording) heeft de afbakening, definiëring en verslaggevingsregels rondom grondexploitaties kritisch onder de loep genomen. De reden hiervoor is een aantal ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties. Namelijk: de forse afboekingen van gemeenten op grondposities in de afgelopen jaren, de aanbevelingen uit het rapport Vernieuwing BBV over transparantie en vergelijkbaarheid, en de aankomende Omgevingswet.

De afbakening is ook onvermijdelijk in het kader van de aankomende vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten (Vpb). Het kan namelijk helpen in de fiscale discussie over de afbakening van de ondernemersactiviteit en de toe te rekenen kosten en opbrengsten.

De commissie BBV heeft een aantal voorstellen uitgewerkt die leiden tot **wijzigingen in het BBV** en de uitwerking hiervan. De wijzigingen leiden tot meer transparantie, eenduidigheid en een vermindering van de administratieve lasten.

Hieronder een samenvatting van de voorgenomen wijzigingen die vanaf **1 januari 2016** moeten gaan gelden.

Bouwgronden in exploitatie (BIE)

10-jaarstermijn

Wijziging Richttermijn van 10 jaar voor de maximale duur van grondexploitaties. Hier kan alleen goed gemotiveerd (geautoriseerd door de raad en verantwoord in de jaarstukken) van worden afgeweken. Voor langer durende grondexploitaties moeten aanvullende beheersmaatregelen worden genomen. Een verplichte maatregel is dat geen indexering mag worden toegepast voor opbrengsten later dan 10 jaar.

Doelstelling Mitigeren van onzekerheden en risico's die gepaard gaan met een langere looptijd van grondexploitaties. Een toenemende looptijd van grondexploitaties betekent een toenemende onzekerheid over de haalbaarheid van begrote opbrengsten en een toenemend risico op kostenoverschrijdingen. Vanwege de directe relatie met een juiste waardering en resultaatbepaling wordt de looptijd van een grondexploitatie ofwel beperkt tot 10 jaar (voortschrijdende termijn), ofwel moeten toereikende beheersmaatregelen worden toegepast bij (gemotiveerde) afwijking.

Kostentoerekening

Wijziging Bij de kostentoerekening aan BIE binnen het BBV wordt het verplicht aan te sluiten op de kostenverhaalsmogelijkheden zoals benoemd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro)/ het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Doelstelling Eenduidige toerekening van kosten aan BIE door gemeenten en aansluiting op fiscale toerekeningsmogelijkheden (kosten Wro = kosten BBV = kosten Vpb), waardoor administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt.

Rentetoerekening en disconteringsvoet

Wijziging	<p>De rente die wordt toegerekend aan grondexploitaties moet worden gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen zijnde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering; • het gewogen gemiddelde rentepercentage van de leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding van het vreemd vermogen ten opzichte van het totaal vermogen, indien er geen sprake is van projectfinanciering; • de marktrente voor gemeenten voor aan te trekken leningen met een looptijd van 10 jaar indien de gemeente geen externe financiering heeft aangetrokken, maar wel verwacht dit te gaan doen; • geen rente indien de gemeente geen externe financiering heeft en ook niet de intentie heeft die aan te trekken. <p>De disconteringsvoet moet gelijk worden gesteld aan de toegerekende rentevoet.</p>
Doelstelling	<p>Eenduidige toerekening van rente aan BIE door gemeenten en aansluiting op fiscale toerekeningsmogelijkheden, waardoor administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt: slechts één berekening nodig die volstaat voor zowel het BBV als de fiscale winstbepaling/balans.</p>
Toelichting	
Wijziging	<p>Opname van de uitgangspunten/parameters bij de waardering van de grondexploitaties als verplicht onderdeel van de jaarrekening, samen met de overige toelichtingen op de grondexploitaties (nu nog in de uitvoeringsinformatie).</p>
Doelstelling	<p>Clustering van nu veelal verspreide informatie over grondexploitaties ter verbetering van het inzicht in (de totstandkoming van) de waardering.</p>
Overgangsbepaling	
Wijziging	<p>De voorgenomen wijzigingen per 1 januari 2016 hebben geen effect op de waardering van de grondexploitaties en de vermogenspositie van de gemeente ultimo 2015.</p>
Doelstelling	<p>De regels over de maximale termijn van grondexploitaties, de toe te rekenen rente en de te hanteren disconteringsvoet zijn ultimo 2015 al bekend. Dit zou ertoe kunnen leiden dat deze al in de meerjarenplanning van grondexploitaties moeten worden toegepast en mogelijk financiële effecten heeft. Gezien het moment van de wetwijziging, hebben gemeenten onvoldoende tijd om hier voor 2015 op te anticiperen. Het is daarom niet wenselijk om eventuele gevolgen van de wetwijziging al in 2015 te verwerken.</p>

Strategische gronden

Classificatie

Wijziging Afschaffing van de categorie NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) in het BBV. Zolang gronden nog niet kwalificeren als bouwgrond in exploitaties, staan deze op de balans onder de materiële vaste activa (MVA) als 'strategische gronden'.

Doelstelling Beperken van de ruimte die bestond om gronden in een (te) vroeg stadium als toekomstige exploitatiegrond aan te merken met bijbehorende ruimere waarderingsmogelijkheden; dit heeft in de afgelopen jaren namelijk tot grote afboekingen heeft geleid. Tevens biedt deze wijziging een duidelijke afbakening van grondexploitaties in de fiscale sfeer en aanleiding tot opschoning van (onduidelijke en onzekere) NIEGG-posities. Wel blijft inzicht gewaarborgd doordat strategische gronden in de jaarrekening een separate categorie onder de MVA vormen, mede vanwege het risicoprofiel.

Kostentoerekening

Wijziging Toerekenen van rente en andere kosten is niet langer toegestaan voor gronden die (nog) niet in exploitatie zijn genomen.

Doelstelling Beperken van mogelijkheden tot kostentoerekening wanneer nog onvoldoende zekerheid bestaat dat deze kosten daadwerkelijk kunnen worden terugverdiend. Afboekingen zoals deze in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden op de grondexploitaties zijn dan niet meer aan de orde.

Waardering

Wijziging Strategische gronden worden gewaardeerd op basis van verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde (onder de huidige bestemming). Dit is conform de bestaande waarderingsgrondslagen voor gronden en terreinen onder de MVA.

Doelstelling Eenduidigheid in de waarderingsgrondslagen en beperken van de ruimte die bestond om gronden in een (te) vroeg stadium als exploitatiegrond aan te merken met bijbehorende ruimere waarderingsmogelijkheden; dit heeft in de afgelopen jaren tot grote afboekingen geleid.

Toelichting

Wijziging De boekwaarde per m² hoeft niet meer te worden toegelicht.

Doelstelling De boekwaarde per m² heeft onder de MVA geen toegevoegde waarde meer, aangezien de waardeontwikkeling als gevolg van opboeking rente en vervaardigingskosten niet meer hoeft te worden gevolgd.

Overgangsbepaling

Wijziging Huidige NIEGG's worden **zonder afwaardering** omgezet tegen de boekwaarde per 1 januari 2016 (ingangdatum Wijzigingsbesluit).

Deze overgangsbepaling heeft een looptijd van 4 jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de dan geldende bestemming. Wordt daarbij een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Het is toegestaan om deze toets gedurende de overgangsperiode voor de desbetreffende grondportefeuille uit te voeren, de boekwaarde te toetsen en zo nodig bij te stellen (af te waarderen). Afwaardering van een individueel perceel grond kan **niet** over een aantal jaren worden gespreid.

Gronden die worden aangekocht vanaf 1 januari 2016 moeten worden gewaardeerd volgens de nieuwe waarderingsregels.

Doelstelling De overgangperiode van 4 jaar geeft gemeenten de mogelijkheid om de grondportefeuille te evalueren en duidelijkheid te krijgen/creëren over de bestemming van de grond. Gemeenten kunnen de periode tot eind 2019 gebruiken om deze evaluatie uit te voeren; en uiteraard kunnen ze de ontwikkelingen op de markt bij hun beschouwingen betrekken.

Bestuurlijke keuze

Het vervallen van de balanspost NIEGG hoeft niet te betekenen dat alle gronden die nu onder deze categorie staan gepresenteerd, 'automatisch' naar de MVA zullen overgaan. Onder de NIEGG staat een veelheid aan verschillende typen gronden. Het is aan de gemeente om af te wegen of en op welk moment deze gronden in aanmerking komen om te worden ontwikkeld en op te nemen in een (actief) grondexploitatieplan.

Als de besluitvorming door de raad hierover uiterlijk 31 december 2015 is genomen, dan worden deze gronden verantwoord onder de Bouwgronden in Exploitatie (conform de daarvoor geldende waarderingsgrondslagen). Dit betekent overigens dat deze grondexploitatieplannen - als aan de desbetreffende criteria wordt voldaan – naar verwachting onderdeel zullen worden van het zogenaamde ondernemersdeel van de gemeente in het kader van de wet Vpb.

Omgekeerd kan het echter ook zo zijn dat onder de BIE gronden zijn opgenomen, waarvan de ontwikkeling (tijdelijk) is stopgezet. In die gevallen moet de gemeente de afweging maken of deze gronden hieronder gerangschikt moeten blijven (en de besluitvorming daarop aanpassen) of dat deze gronden feitelijk de kwalificatie van strategische grond moeten krijgen en als zodanig verantwoord moeten worden.

Gevolgen voor de begroting 2016 e.v.

De voorgenomen maatregelen kunnen gevolgen hebben voor de begroting 2016 e.v.. Vooral bij gemeenten die omvangrijke NIEGG-posities hebben en/of rente toerekenen over het eigen vermogen kunnen nadelige gevolgen voor de begroting optreden (voor de korte termijn). Daartegenover staat dat de kosten van de grondexploitaties met eenzelfde omvang zullen afnemen, waardoor (verdere) afwaarderingen en verliesvoorzieningen zullen worden beperkt.

Consultatie

Uit een analyse van de commissie BBV met een aantal gemeenten blijkt dat de voorgenomen maatregelen voor gemeenten behoorlijke impact kunnen hebben, maar dat deze niet onoverkomelijk zijn. In enkele gevallen zal wel sprake kunnen zijn van bovenmatige gevolgen. De wijzigingen in het BBV zullen zoals gebruikelijk ter consultatie worden voorgelegd aan de koepelorganisaties VNG en IPO.

Nadere documentatie

De achtergronden van de voorgenomen maatregelen zijn nader beschreven in de (interne) 'Rapportage voornemen tot herziening verslaggevingsregels grondexploitatie per 1 januari 2016'.