Zwolle

Ontwikkeling
Vastgoed

Stadskantoor
Lübeckplein 2
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon (06) 14393717
c.van.steenwijk@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Nota van uitgangspunten

Bijlage MPV 2023

Kaders voor het opstellen van de Meerjaren Prognose Vastgoed 2023

Vigerend beleid

Binnen de Nota van Uitgangspunten worden gedragsregels vastgesteld die voor meerdere jaren gelden en/of een verbinding hebben met wet- en regelgeving (BBV). Deze kunnen worden gezien als vigerend beleid bij het opstellen van de Meerjaren Prognose Vastgoed. Het gaat hierbij om de onderstaande thema's waarbinnen zich geen wijzigingen hebben voorgedaan. Ten behoeve van een totaal overzicht zijn deze thema's wel opgenomen in de bijlage van deze Nota van Uitgangspunten.

Bijlagen

Bijlage 1: Financiële effecten van rekenparameters 3
Bijlage 2: Risicobedrag gewogen economische risico's 4
Bijlage 3: Fundamentele wijzigingen 5
Bijlage 4: Onvoorzien in Grondexploitaties 6
Bijlage 5: Algemene kosten Vastgoed 7
Bijlage 6: Tussentijdse winstneming 8
Bijlage 7: Grex- Systematiek 11
Bijlage 8: Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 12

Bijlage 1: Financiële effecten van rekenparameters

Het financiële effect van de rekenparameters is gebaseerd op de vastgestelde MPV 2022. Bij de berekening van de effecten is verondersteld dat alle elementen binnen de grondexploitaties onveranderd zullen zijn. Een kanttekening die moet worden gemaakt is dat in de praktijk plannen wijzigen en bijgesteld worden. Het berekende financiële effect moet dan ook worden gezien als een indicatie en zal bij de MPV 2023 opnieuw berekend worden.

Woningbouw	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
MPV 2022	3,5%	3,5%	3,0%	2,0%	2,0%
NvU MPV 2022	3,5%	3,5%	3,0%	2,0%	2,0%

Financieel effect: **€ 1,7 miljoen negatief**

Bedrijvigheid	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
MPV 2021	1,5%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
NvU MPV 2022	1,5%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%

Financieel effect: **Geen**

Maatschappelijk	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
MPV 2022	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
NvU MPV 2022	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Commercieel	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027 e.v.**
MPV 2022	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
NvU MPV 2023	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%

Financieel effect: **€ nihil**

Kosten	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
MPV 2022	2,0%	2,8%	2,8%	2,8%	2,0%
NvU MPV 2023	3,0%	3,0%	2,5%	2,5%	2,0%

Financieel effect: **€ 0,5 miljoen negatief**

Rente	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
MPV 2022	1,15%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%
NvU MPV 2023	1,15%	1,15%	1,15%	1,15%	1,15%

Financieel effect: **Geen**

Bijlage 2: Risicobedrag gewogen economische risico's

Het gewogen economische risico van de vastgoedportefeuille is gebaseerd op de vastgestelde MPV 2022. Bij de berekening van de effecten van is verondersteld dat alle elementen binnen de grondexploitaties onveranderd zullen zijn. Een kanttekening die moet worden gemaakt is dat in de praktijk plannen wijzigen en bijgesteld worden. Het berekende economische risico moet dan ook worden gezien als een indicatie.

Planning	MPV 2022	NvU 2023
Risico	1 jaar	1 jaar
Kans	25%	25%
Gewogen risico bedrag	**1,0 miljoen**	**0,7 miljoen**

Rente	MPV 2022	NvU 2023
Risico	- 0,2%	- 0,2%
Kans	25%	25%
Gewogen risico bedrag	-	-

Kostenstijging	MPV 2022	NvU 2023
Risico	50% hoger	50% hoger
Kans	75%	75%
Gewogen risico bedrag	**2,5 miljoen**	**1,5 miljoen**

Opbrengstenstijging	MPV 2022	NvU 2023
Risico	50% lager	50% lager
Kans	50%	75%
Gewogen risico bedrag	**3,6 miljoen**	**2,4 miljoen**

Bijlage 3: Fundamentele wijzigingen

Een van de stellige uitspraken van de commissie BBV zoals opgenomen in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) onder paragraaf 5.2.2. is het volgende:

Als de herziening van een grondexploitatie betrekking heeft op ondergeschikte punten, kan volstaan worden met een aanpassing van de grondexploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse begroting- en verslagleggingprocedures, in de MPV dus. Voorbeeld is de vervanging van een raming van kosten door werkelijk gemaakte kosten. Ook voor herzieningen die het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen (zoals de prijsontwikkeling van civieltechnisch werk) met beperkt financieel gevolg kan worden volstaan met aanpassing van de grondexploitatiebegroting in het reguliere begrotings- en verslaggevingsproces. Als herzieningen betrekking hebben op belangrijke punten zoals planinhoudelijke wijzigingen (programmering, planning, etc.), dan wel materiële financiële gevolgen hebben, dan zal de gemeenteraad uitgebreider moeten worden geïnformeerd in het kader van de gevraagde besluitvorming.

Citaat stellige uitspraak:
“Jaarlijks zal een herziening van de grondexploitatiebegroting moeten plaatsvinden. Een actualisatie van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moet opnieuw door de gemeenteraad worden vastgesteld.”

De gemeenteraad heeft de volgende afspraak[1] gemaakt met het college omtrent het kader van de fundamentele wijziging. In de nota is de manier van informeren van de gemeenteraad over afwijkingen in het resultaat van de grondexploitaties met een bedrag groter dan € 250.000 toegelicht.

Bij fundamentele wijzigingen wijkt het project af van het bestuurlijk vastgesteld plan op in ieder geval één van de onderdelen:
- een negatieve afwijking die groter is dan € 250.000 in de kosten/opbrengsten;
- een negatieve afwijking die groter is dan € 250.000 en/of 10% van het projectresultaat;
- een negatieve afwijking die groter is dan 5% van het vastgoedprogramma.

Afwijkingen in de kwaliteit van het plan resulteren meestal in een verandering van kosten. Wanneer de afwijking groter is dan € 250.000, dan wordt de afwijking gezien als een fundamentele wijziging en wordt hierover gerapporteerd.
In bovenstaande gevallen geldt dat het om een negatieve afwijking gaat, dus een afwijking, waardoor het resultaat op het projectresultaat verslechtert. Positieve afwijkingen worden via de VPP of de MPV gerapporteerd.

[1] Besluit OW1111-0144 d.d.d. 09-01-2012

Bijlage 4: Onvoorzien in Grondexploitaties

Voor toekomstige grondexploitaties is een gedragslijn afgesproken (Nota van Uitgangspunten MPV 2018). Het onvoorzien is gekoppeld aan ingeschatte ramingen, middels een percentage over deze ramingen.

Onvoorziene kosten voor gebeurtenissen die niet aan een raming zijn te koppelen, komen tot uiting in het risicoprofiel van het project en zijn vervolgens afgedekt middels het weerstandsvermogen van Vastgoed, als onderdeel van de Algemene Concernreserve. Indien de onvoorziene gebeurtenis **niet** is opgenomen binnen het project en/of het risicoprofiel en het doet zich toch voor, dan zal er separaat een voorstel richting gemeenteraad gaan.

Het percentage is afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt. De gedetailleerdheid van de ramingen zal toenemen naar gelang de fase waarin het project zich bevindt.

Fasering van de kosten		**% onvoorzien**
Haalbaarheid	(raming op kengetallen)	20%
Ontwerpfase	(raming op voorlopig ontwerp en definitief ontwerp)	12,5% - 15%
Voorbereiding	(raming op bestek)	10%
Uitvoering	(na aanbesteding tot oplevering)	Naar rato stand werk

Indien er afwijkingen op het kader binnen een project zijn, dan worden deze expliciet voorgelegd en beargumenteerd.

Bij het berekenen van de opbrengsten is een belangrijk moment in de fasering het al dan niet bouwrijp hebben van de uit te geven kavels. Daarbij is het uitgangspunt dat de opbrengsten op basis van interne / externe analyse tot stand zijn gekomen. De opbrengsten worden altijd extern getoetst.

Fasering van de opbrengsten		**% onvoorzien**
Haalbaarheid / Ontwerpfase	(niet bouwrijp)	-0.5 tot -10%
Uitvoering	(bouwrijp van de kavels)	0% tot -5%

Bijlage 5: Algemene kosten Vastgoed

De jaarlijkse kosten van de afdeling Vastgoed, die nauw samenhangen met grondexploitaties, (circa 2.000 uur - € 225.000) kunnen op basis van de kostensoortenlijst uit de BRO, artikel 6.2.3. tot en met 6.2.5., worden toegerekend aan de lopende projecten. Het betreft hier kosten die betrekking hebben op (beleid)producten, waaronder de MPV, Nota van Uitgangspunten, nota grondprijzen, marktanalyses, juridica en interne controles etc. en verder de werkzaamheden in het kader van de begrotingscyclus.

Aan deze producten wordt door meerdere vastgoedmedewerkers gedurende het jaar aan gewerkt en deze zijn niet een-op-een toe te rekenen aan grexen, maar zijn wel een direct gevolg van het “product” van de afdeling Vastgoed. Het betreft kosten die op basis van de kostensoortenlijst van de Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en in het kader van de Vennootschapsbelasting (Vpb) zijn toe te rekenen. Vanaf 2017 is besloten dat het transparanter is om deze kosten toe te rekenen aan de grondexploitaties middels een verdeelsleutel.

De volgende kaders (berekeningssystematiek) zijn daarbij van belang:
1. Er wordt op begrotingsbasis een raming in de exploitaties opgenomen;
2. De systematiek zal jaarlijks worden toegepast voor een exploitatieperiode van vier jaar;
3. Op basis van de gerealiseerde kosten wordt er bij de jaarrekening doorbelast aan de projecten;
4. Verdeling over de grondexploitaties zal plaatsvinden op basis van gerealiseerde opbrengsten;
5. Jaarlijks zal bij de MPV een paragraaf worden opgenomen met het jaarresultaat en toelichting.

Het toerekenen van de algemene kosten aan grondexploitaties vraagt een eenduidige, goed beschreven systematiek. Uiteindelijk beoordeelt de fiscus in het kader van de Vennootschapsbelasting (Vpb) of en in welke mate de opgevoerde kosten aanvaardbaar zijn. Een goede beschrijving, dossiervorming en consistente toepassing van de systematiek zijn beheersmaatregelen om dit risico te minimaliseren. Wij zetten hiermee de consistente gedragslijn door.

Het toerekenen van algemene kosten Vastgoed aan de grondexploitaties wordt jaarlijks aangepast voor een exploitatieperiode van vier jaar.

Bijlage 6: Tussentijdse winstneming

Het nemen van tussentijds winst uit grondexploitaties is onderdeel van de aanscherping van de BBV richtlijnen vanaf 2016. Met de notitie Grondbeleid in Begroting en Jaarstukken van 2019 is de basis waarbinnen wordt gewerkt uitgeschreven. Om de Nota van Uitgangspunten leesbaar te houden is hieronder tekstueel uitleg gegeven aan het onderwerp.

In verband met het feit dat we binnen de gemeente Zwolle te maken hebben met 2 grondexploitaties met een langere looptijd dan 10 jaar, is er een extra beheersmaatregel ingebouwd en vastgesteld. De exploitatie moet altijd binnen 10 jaar winstgevend worden (boekwaarde groter dan 0, positief dus). Is dit niet het geval, dan zal de tussentijdse winstneming hierop gecorrigeerd worden.

Tussentijdse winstneming

Bij het stelsel van baten en lasten zoals geformuleerd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) zijn het toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel essentiële uitgangspunten. Bij actief grondbeleid kan de gemeente eventueel winst maken. Baten en lasten – en het daaruit vloeiende resultaat – moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij meerjarige projecten betekent dit dat (de verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand komt en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee geen keuze maar een verplichting die voortvloeit uit het realisatiebeginsel. Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten. Voor winstneming geldt de percentage of completion methode (POC): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst op basis van de eindwaarde worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:
1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen.

Voorzichtigheid

Het pakket aan maatregelen dat vanaf 2016 voor grondexploitatie van kracht is geworden zorgt er in zijn algemeenheid voor dat afdoende rekening wordt gehouden met het voorzichtigheidsbeginsel en risico's beter kunnen worden beheerst. In het kort de belangrijkste maatregelen die invulling geven aan deze voorzichtigheid:

- aanscherping van de definitie van grondexploitatie: eliminatie investeringen, lasten en te treffen voorzieningen die (te) ver verwijderd zijn van de feitelijke productie van bouwgrond;
- beperking van de looptijd tot in beginsel 10 jaar en risico beperkende maatregelen ingeval sprake is van een looptijd langer dan 10 jaar;
- kostentoerekening conform Wro/Bro;
- jaarlijkse herziening/actualisatie van de grondexploitatie(begroting);
- verbod op het toerekenen van rente over het eigen vermogen.

Daarnaast wordt bij de bepaling van de tussentijdse winstrekening gehouden met de risico's die specifiek samenhangen met de nog te realiseren kosten en opbrengsten van de individuele grondexploitaties. Het gaat bij het bepalen van risico's uitdrukkelijk niet om risico's ten aanzien van (macro) ontwikkelingen voor de totale grondexploitatie zoals de verwachtingen op het gebied van

economische groei of de vastgoedmarkt in zijn algemeenheid (conjunctuurrisico's). Het gaat ook niet om risico's die samenhangen met mogelijke toekomstige programmatische aanpassingen van grondexploitaties waarover de gemeenteraad nog moet besluiten. Het betrekken van de project specifieke risico's dient om bij de tussentijdse winstneming invulling te geven aan het voorzichtigheidsbeginsel. Daarnaast zal de gemeente de project specifieke risico's, de conjunctuurrisico's en de risico's op nadelige financiële effecten van eventuele planwijzigingen betrekken bij de weging van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente. De wijze waarop project specifieke risico's worden bepaald en gekwantificeerd is aan de gemeente zelf. Het gaat er hierbij om dat project specifieke risico's worden gebaseerd op de beste schatting (beste schatting van de impact en kans) van de risico's. Dit kan ook een bandbreedte zijn van de beste schatting (impact en kans) van de project specifieke risico's. Belangrijk hierbij is de onderbouwing van de impact en de kans.

Percentage of completion (POC)

Voor het bepalen van de tussentijdse winst is aansluiting gezocht bij een algemeen aanvaardbare methodiek (bedrijfsleven, fiscaal), waarbij rekening is gehouden met de bijzondere kenmerken van gemeentelijke grondexploitaties. De doelstelling van het gemeentelijk grondbeleid is immers niet primair gericht op het behalen van financieel rendement, maar op het bereiken van het gewenste voorzieningenniveau voor inwoners en bedrijven. De POC-methode houdt rekening met de fase waarin de grondexploitatie, zowel wat betreft de opbrengsten als de kosten, verkeert. Daarnaast is deze methode eenvoudig toepasbaar zoals blijkt uit de voorbeelden en kan eenduidig worden gehanteerd voor alle positieve grondexploitaties die door gemeenten worden uitgevoerd. Hiermee wordt aangesloten bij de doelstelling van de vernieuwing van het BBV, namelijk vereenvoudiging en eenduidigheid en daarmee een betere onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten.

Voor het tussentijds verantwoorden van winst is het noodzakelijk dat voldoende zekerheid bestaat over het (verwachte) resultaat van de grondexploitatie, ofwel het resultaat moet op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Het gaat hierbij niet om het hebben van zekerheid over alle aspecten die bij het uitvoeren van grondexploitatie spelen en macro-ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Aan schattingen kleven in alle gevallen inherente onzekerheden. Uitgangspunt is het hebben van een degelijke onderbouwing van de schattingen voor de te verrichten werkzaamheden, te maken kosten en te realiseren opbrengsten in overeenstemming met de specifieke invulling van het grondexploitatiecomplex. Deze onderbouwing is nodig voor de grondexploitatiebegroting zoals deze ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Voorts moet deze onderbouwing (grondexploitatiebegroting) jaarlijks worden herzien/geactualiseerd en moeten de specifieke projectrisico's worden benoemd, onderbouwd en gemonitord. Een dergelijke basis geeft voldoende zekerheid over het verwachte resultaat. Dit verwachte resultaat is niet te positief en ook niet te negatief bepaald (best estimate).

POC-methode in praktijk

Naar rato van de voortgang van het project wordt tussentijds winst verantwoord. Hierbij wordt voor wat betreft de berekeningsmethodiek en de planinhoudelijke uitgangspunten niet afgeweken van de grondexploitatie of herziening zoals deze tot en met het verslagjaar door de raad zijn vastgesteld. De voortgang wordt berekend naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie. Hiermee wordt de totale winst over de individuele grondexploitatie opgedeeld/toegerekend aan de reeds verkochte kavels. Dit gebeurt op basis van de verwachte winst **op basis van eindwaarde**. Voor de kosten en opbrengsten is het uitgangpunt de kosten en opbrengsten zoals opgenomen in de exploitatiebegroting. Dat is bij de gerealiseerde kosten inclusief de werkelijke rentekosten die over de boekwaarde per 1 januari is berekend en bij de nog te realiseren kosten inclusief de begrote rentelasten in de exploitatiebegroting. Bij de opbrengsten in een grondexploitatie kunnen subsidies van andere overheden opgenomen zijn.

Indien nog geen gronden zijn verkocht is er dus nog geen sprake van gerealiseerde winst. Maatgevend is de realisatie tot en met het lopende jaar ten opzichte van het totaal van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. In formule: % kostenrealisatie x % opbrengstrealisatie = % POC (ingeval de kosten voor 50% zijn gerealiseerd en de gronden voor 50% zijn verkocht, dan is de POC dus 25%).

Teveel winst in voorgaande jaren

Het kan voorkomen dat bij de berekening van de tussentijdse winstneming in enig jaar blijkt dat de reeds genomen en verantwoorde tussentijdse winstneming in voorgaande jaren te hoog is geweest omdat (verwachte) kosten en/of opbrengsten nadelig zijn bijgesteld en of project specifieke risico's zijn toegenomen. Het bedrag dat te veel aan tussentijdse winst is genomen wordt dan verrekend met de tussentijdse winstneming van het huidige jaar of indien nodig zelfs (gedeeltelijk) 'teruggedraaid' door een 'verliesneming' in het huidige jaar.

Subsidies en grondexploitaties

Bij de berekening van de tussentijdse winstneming volgens de POC-methode blijven de subsidie-opbrengsten en de daarmee samenhangende kosten (waar de subsidies voor worden verkregen) buiten beschouwing. Subsidie-opbrengsten worden als opbrengst in een grondexploitatie verantwoord als deze zijn gerealiseerd volgens de subsidievoorwaarden. De voorwaarden om subsidie-opbrengst als gerealiseerd te verantwoorden kunnen in veel gevallen afwijken van de POC-methode. Het kan zijn dat de subsidie-opbrengsten worden verantwoord bijvoorbeeld op basis van de realisatie van de verkopen van kavels, of direct bij de start van een grondexploitatie (lumpsum) of bij de afronding van de grondexploitatie als het plan definitief gereed is.

Bijlage 7: Grex- Systematiek

Het analyseren, monitoren en vernieuwen van de Grex-Systematiek en verslaglegging is een continue proces waar aan wordt gewerkt. In de paragraaf Grondbeleid, als onderdeel van de Begroting 2019, is de onderzoeksvraag opgenomen om de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een gewijzigde grex-systematiek. De gemeenteraad heeft hierover een motie ingediend, die met ID 127 d.d. 21 januari 2019 is beantwoord.

Een aantal aanbevelingen zijn echter al jaren vast onderdeel van het MPV proces, zoals het jaarlijks herzien van alle grondexploitaties, de interne controle, het in beeld brengen van de (financiële) risico's en daarbij behorende weging (kans van optreden) en het SMART vast laten stellen van nieuwe projecten. In de verkennende fase van toekomstige grondexploitaties worden berekeningen voorgelegd waarin bandbreedtes op functie, prijs, volume en tijd worden gepresenteerd. Dat kan al in de praktijk worden gebracht bij de nieuwe omgevingsvisie.

Aanbeveling Nota Grondbeleid Nieuw stijl

Grondexploitaties met onbekende parameters?! Naar scenario's en bandbreedtes
Hoe ga je om met een grondexploitatie als de variabelen (functie (f), prijs (p), volume (q) en tijd (t) niet bekend zijn? Als dit al lastig is, laat staan het opstellen van een Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG) die op meerdere grondexploitaties is gebaseerd. Om te voorkomen dat een grondexploitatie een voor waar aangenomen schijnzekerheid weergeeft is het werken met scenario's en hieruit volgende bandbreedtes een handig hulpmiddel om met de intrinsiek aanwezige onzekerheid om te gaan. Hierbij is het van belang om rekening te houden met gehanteerde veronderstellingen en randvoorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een duidelijke beschrijving welke onzekere factoren behandeld zijn en hoe hiermee om is gegaan.

De gemeentelijke grondexploitatie heeft in dit geval de vorm van een robuust raamwerk waarbij nog geen exacte en definitieve invulling aan de variabelen f, p, q en t wordt gegeven. Grondexploitaties behoeven daarbij op regelmatige basis geactualiseerd te worden zodat ze kunnen worden herijkt. Idealiter bestaat naar mate een project verder is gevorderd meer zekerheid over de financiële consequenties, maar het kan ook zijn dat dit proces heel lang zal blijven voortduren.
Om het vraagstuk hanteerbaar te maken zijn schaalverkleining (kleinere eenheden) en het hanteren van een kortere looptijd werkbare methoden. Als toch niet langer dan bijvoorbeeld 2-3 jaar vooruit gekeken kan worden, concentreer je financieel dan op die behapbare brokken en maak daar steeds afspraken over. Ook kunnen (bijvoorbeeld voor braakliggende gronden of leegstaande gebouwen) mogelijkheden voor tijdelijke exploitatie interessant zijn (bijvoorbeeld ten behoeve van dekking van (een deel van) de rentekosten).

Nieuwe grondexploitaties worden altijd afzonderlijk ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. In een verkennende fase van toekomstige grondexploitaties kunnen berekeningen worden voorgelegd waarin bandbreedtes op functie (f), prijs (p), volume (q) en tijd (t) worden gepresenteerd. Deze berekening omvat daarbij:

- globaal inzicht in de eigendomsituatie van het plangebied
- sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen analyse op de verschillende onderdelen (financieel, planologisch, stedenbouwkundig, cultuurhistorisch, vergunningen, milieukundig, mobiliteit, veiligheid en beheer)
- betrokkenheid derden bij de planontwikkeling (krachtenveld analyse);
- verkenning naar de financieel economisch haalbaarheid;
- dekkingsbron voor mogelijke tekorten (risicodrager planontwikkeling).

Dit kan al in de praktijk worden gebracht bij de omgevingsvisie, wat zich richt op de verdere uitwerking van ontwikkelrichtingen en kwaliteiten van gebieden en locaties.

Bijlage 8: Notitie Grondbeleid

De commissie BBV heeft op 8 augustus 2019 de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken[2] gepubliceerd. Dit betekent dat we de huidige kaders uit de vigerende Nota van Uitgangspunten toetsen op de regelgeving zoals vermeld in bovengenoemde notitie en daar waar nodig aanpassen of aanvullen. We anticiperen op de actualisatie en blijven wettelijke aanpassingen nauwlettend volgen.

Stellig uitspraken

De volgende stellige uitspraken blijven we in het bijzonder even aanstippen, aangezien deze nog steeds vigerend zijn en impact hebben op de werkwijze en inrichting van zowel grondexploitaties als de Meerjaren Prognose Vastgoed.

- De looptijd van een grondexploitatie heeft een richttermijn van maximaal 10 jaar; benadrukt wordt dat een langere looptijd dan 10 jaar onder voorwaarden blijft toegestaan;
- Planinhoudelijke wijzigingen moeten opnieuw door de gemeenteraad worden vastgesteld (zie bijlage 3);
- Alleen de kosten zoals genoemd in de kostensoortenlijst artikel 6.13 Wro / 6.2.3 tot en met 6.2.5.BRO mogen aan een BIE (Bouwgrond In Exploitatie) worden toegerekend;
- Toevoeging aan een fonds / voorziening bovenwijks is niet toegestaan;
- Gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering brengen op de boekwaarde van de BIE is niet toegestaan.
- Tussentijds winstnemen uit grondexploitaties is een verplichting (zie hoofdstuk 7).

Vennootschapsbelasting

Vanaf 2016 vallen de grondexploitaties onder de belastingplicht van de vennootschapsbelasting. Om de jaarlijkse verschuldigde belasting vast te stellen is bepaald dat van grondexploitatie een fiscale openingsbalans moet worden opgesteld, die vervolgens door de Belastingdienst wordt vastgesteld.
De grondslagen voor het opstellen van de balans volgens het BBV zijn anders dan die van de fiscale balans. De fiscale openingsbalans wordt éénmalig bepaald (bij vaststelling van een grondexploitatie) op basis van de contante waarde van de toekomstige opbrengsten en kosten. Fiscaal wordt voor de waardering van de openingsbalans aangesloten bij de waarde in het economisch verkeer. Om tijdig fiscale risico's en mogelijkheden te signaleren is het van groot belang bewust te zijn van het feit dat fiscaliteit (vennootschapsbelasting) een rol speelt bij het vaststellen van grondexploitaties..

- Inbrengwaarde van bestaande grondposities binnen een grondexploitaties

In geval van ontwikkeling van bestaande grondposities die in eigendom zijn van de gemeente (bijv. een leegstaande school of historisch grondbezit) worden deze vanuit de Materiële vaste activa (MvA) worden overgeheveld naar de grondexploitatie. Dit kan zowel het openen van een nieuwe grondexploitatie zijn als het toevoegen van grond in een bestaande grondexploitatie. Deze overheveling gebeurd op basis van de BBV-richtlijnen waarbij de inbrengwaarde van de grondpositie aanzienlijk lager ligt dan de marktwaarde.

Voor de fiscale balans moet een (fiscale) inbrengwaarde worden vastgesteld. De fiscale inbrengwaarde dient te worden bepaald 'op waarde economisch verkeer'. Ten behoeve van het bepalen van de fiscale inbrengwaarde zal daarom een externe taxatie plaats vinden waarna met de belastingdienst overeenstemming moet worden bereikt over de te hanteren inbrengwaarde van de grond ten behoeve van de fiscale balans. Deze inbrengwaarde wordt gebruikt voor de fiscale balans

[2] https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01

- Toekomstige kasstromen

Voor de fiscale waardering zijn de toekomstige kasstromen van kosten en opbrengsten bepalend. De toekomstige kasstromen volgen uit de grondexploitatie.
Om dezelfde problematiek als voor de primaire openingsbalans van 2016 te voorkomen, is het van belang dat de ramingen ten aanzien van nieuwe gronden in de grondexploitatie minder voorzichtig worden geraamd. Als dit niet gebeurt, zal de gemeente mogelijk telkens geconfronteerd worden met potentiële heffing van vennootschapsbelasting over het financiële verschil tussen de behoedzame raming en de werkelijke realisatie. Deze belastingdruk is onnodig en kost tot 25% (belastingtarief over de gerealiseerde winst, vanaf 2021 tot 21,7%) van de voorzichtigheid.

Van belang is te vermelden dat de mate van onzekerheid en de bijbehorende aannames belangrijke aspecten zijn bij de raming van kosten en opbrengsten binnen een grondexploitatie. Daarbij is zeker in de beginfase van het ontwikkelproces de mate van onzekerheid groot. Naar mate het proces vordert zal deze onzekerheid afnemen omdat de aannames steeds meer gefundeerd zijn. Daarmee bepaald het moment in het ontwikkelproces en het moment van vaststellen van de grondexploitatie hoe gefundeerd een raming binnen de grondexploitatie is en daarmee tevens de beheersbaarheid van het risico op onnodige belastingdruk ten aanzien van vennootschapsbelasting.