

FACILITEREND GRONDBELEID

Inhoud

1.	Doelstelling notitie	3
1.1.	Inleiding	3
1.2.	Richtlijnen.....	3
2.	Waarom faciliterend grondbeleid?	5
3.	Verslaggevingsaspecten	6
3.1.	Kortlopende vordering bij getekende overeenkomst	6
3.2.	Overlopend actief bij ontbreken overeenkomst	7
3.3.	Overlopend passief.....	8
3.4.	Gemengde projecten.....	9
3.5.	Bijzondere projecten	9
3.6.	Maximering verhaalbare kosten	9
	BIJLAGE 1 – Verantwoordingschema faciliterend grondbeleid	10

1. Doelstelling notitie

1.1. Inleiding

In deze notitie wordt nader ingegaan op de verslaggevingsaspecten van de huidige in 2016 geldende regelgeving c.q. uitgangspunten voor het zogenoemde faciliterend grondbeleid. De komende wijzigingen van de omgevingswet (verwacht 2018) zijn daar niet in verwerkt.

Vanaf begrotingsjaar 2016 worden de verslaggevingsregels voor grondexploitaties herzien. Deze herziening hangt enerzijds samen met het vergroten van de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke begroting en verslaggeving en anderzijds met een scherpere afbakening van taken die vanwege de invoering van de vennootschapsbelasting (VpB) voor gemeenten vanaf 2016 noodzakelijk is¹.

De gemeentelijke activiteiten inzake grondexploitatie zijn te onderscheiden in zogenoemd actief en faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf alle fasen van de grondexploitatie uit: van de aankoop van de gronden en eventuele opstallen, sloop, bouwrijp en woonrijp maken tot en met de uitgifte/verkoop van de bouwkafeel. De gemeente heeft de te ontwikkelen grond in eigen bezit. Bij faciliterend grondbeleid is de bouwkafeel in het bezit van een private partij (ontwikkelaar, particulier, etc.) en wordt deze door die partij ontwikkeld. De gemeente treedt enkel c.q. vooral op als overheid, die de plannen van private partijen faciliteert als daarvoor een bestemmingswijziging noodzakelijk is. In het kader van zo'n bestemmingswijziging moet de gemeente vaak allerlei kosten maken, zoals onderzoek, de aanleg van voorzieningen en dergelijke. Deze kosten moeten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) op de derden, die daarvan profijt hebben, worden verhaald. Achtergrond van het verplichte karakter van dit kostenverhaal (de moet-bepaling) is de wetgeving rondom Staatssteun.

Doelstelling van deze notitie is het geven van aanwijzingen voor de administratieve verwerking (begroting en verslaggeving) van het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid. Wellicht ten overvloede wordt benadrukt dat de bevoegdheden die gemeenten (o.m.) op grond van de Wro hebben gekregen door verslaggevingsregels niet worden aangetast of gewijzigd.

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 kort ingegaan op faciliterend grondbeleid en hoe dit in de praktijk wordt toegepast. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet hoe faciliterend grondbeleid verslaggevingstechnisch moet worden verwerkt in de begroting en jaarstukken van gemeenten.²

1.2. Richtlijnen

Richtlijnen van de Commissie BBV aan gemeenten zijn een belangrijk instrument van de Commissie om de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de Commissie worden – in navolging van de richtlijnen van de RJ – onderverdeeld naar stellige uitspraken en

¹ Zie ook de nieuwe notitie grondexploitaties 2016 van de Commissie BBV

² In deze notitie wordt gesproken over gemeenten. Indien wordt gesproken over gemeenten wordt feitelijk bedoeld gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

aanbevelingen. De betekenis van beide categorieën kan voor de praktijk van de begrotingscyclus inclusief jaarverslaggeving verschillen.

Met stellige uitspraken geeft de Commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd en indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente is van oordeel dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past en ook 'BBV-proof' is), zij dit expliciet moet motiveren en kenbaar moet maken bij de begroting en jaarstukken.

De stellige uitspraken die de Commissie BBV in deze notitie heeft geformuleerd op het terrein van faciliterend grondbeleid zijn hierna opgenomen. Bij elk van de uitspraken wordt aangegeven uit welk hoofdstuk en paragraaf van de tekst deze is ontleend.

Stellige uitspraken

A Uit hoofdstuk 3 van deze notitie:

Kosten die gemeenten maken in het kader van faciliterend grondbeleid en kunnen verhalen op derden, classificeren als vordering op de gemeentelijke balans. Afhankelijk van de status van de vordering dient deze vordering op de balans van de gemeente tot uiting te komen als kortlopende vordering of overlopend actief. Bepalend voor de classificatie is de aanwezigheid van een getekende overeenkomst.

B Uitparagraaf 3.2 van deze notitie:

Als de gemeente kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan, maar verrekening nog niet kan plaatsvinden doordat nog geen omgevingsvergunning is aangevraagd of nog geen posterieure overeenkomst is gesloten, dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten te worden verantwoord als 'nog te verhalen kosten' onder de overlopende activa (ex BBV artikel 40a, lid b), voorzover wordt verwacht dat deze binnen 10 jaar nog verrekend kunnen worden. Als geen zicht is op een toekomstige verrekening dan rest slechts een "niet in de balans opgenomen recht".

Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor faciliterende exploitatieplannen of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overlopende activa (ex BBV artikel 40a, lid b) is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- 1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en**
- 2. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overlopend actief blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd danwel dienen de kosten te worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en**
- 3. Er is een besluit door de raad of – indien gedelegeerd – het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor facilitair grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het exploitatieplan of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst.**

2. Waarom faciliterend grondbeleid?

Voor veel lokale activiteiten is grond nodig. Allerlei plannen, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, werkgelegenheid en recreatie hebben consequenties voor het grondgebruik in de gemeente. Dit betekent in veel gevallen dat het bestaande toegestane grondgebruik moet worden veranderd en dat gemeentelijke maatregelen nodig zijn. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente 'faciliteert' deze grondexploitaties door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen, welke kosten vervolgens zullen worden verhaald op betrokkenen. Het verhalen van deze kosten kan gebeuren op basis van vrijwilligheid. De gemeente en een ontwikkelaar sluiten in die situatie voorafgaand aan de wijziging van het bestemmingsplan een zogenaamde anterieure overeenkomst af. Daarin wordt vastgelegd hoe de verrekening plaatsvindt en welke kosten door de ontwikkelaar aan de gemeente worden vergoed. Deze vorm van verrekening wordt in de in de meeste gevallen (ca. 95%) toegepast.

In een beperkt aantal gevallen (in slechts zo'n 5%) wordt vooraf geen overeenstemming bereikt tussen een private ontwikkelaar en de gemeente. In die situatie wordt de kostenverrekening gebaseerd op een exploitatieplan³ en het sluiten van een nadere (posterieure) overeenkomst. In sporadische gevallen vindt pas op termijn een gedwongen verrekening plaats via een dan aangevraagde omgevingsvergunning. Een gemeente kan ook tot faciliterend grondbeleid worden gedwongen, bijvoorbeeld als een grondeigenaar zijn grond niet aan de gemeente wil overdragen, maar zelf de realisatie ter hand wil nemen of wanneer er voor een bestemmingsplan met ontwikkelpotentie nog geen ontwikkelaar beschikbaar is.

³ Omschrijving van de werken en werkzaamheden in het exploitatiegebied, inclusief raming van de kosten en de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

3. Verslaggevingsaspecten

Binnen de tot en met 2015 geldende verslaggevingsregels wordt geen onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. In veel gevallen worden de projecten inzake het faciliterend grondbeleid nu administratief en verslaggevingstechnisch verantwoord onder “bouwgronden in exploitatie” (BIE) of “niet in exploitatie genomen gronden” (NIEGG).

De verslaggevingsregels voor grondexploitatie worden met ingang van 2016 herzien, zodanig dat onder BIE uitsluitend de gemeentelijke operationele grondexploitatieprojecten worden gerangschikt. Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente zelf geen grond in haar bezit en voert niet zelf de grondexploitatie, maar gebeurt dit door een private ontwikkelaar. De kosten die de gemeente maakt worden in dat geval verrekend. Er is dus geen sprake van bouwgrond in exploitatie of een voorraad grond in bezit van de gemeente, maar van een vordering op een derde partij. Feitelijk schiet de gemeente kosten voor die op basis van een overeenkomst worden teruggevorderd bij een derde partij, danwel op basis van het exploitatieplan mogelijk in de toekomst kunnen worden teruggevorderd van een derde partij.

Kosten die gemeenten maken in het kader van faciliterend grondbeleid en kunnen verhalen op derden, classificeren als vordering op de gemeentelijke balans. Afhankelijk van de status van de vordering dient deze vordering op de balans van de gemeente tot uiting te komen als kortlopende vordering of overlopend actief. Bepalend voor de classificatie is de aanwezigheid van een getekende overeenkomst.

3.1. Kortlopende vordering bij getekende overeenkomst

In verreweg de meeste gevallen is er bij faciliterend grondbeleid sprake van een anterieure overeenkomst⁴. Bij het ontbreken van een anterieure overeenkomst wordt in een aantal gevallen uiteindelijk achteraf (na het vaststellen van het exploitatieplan) alsnog een posterieure overeenkomst gesloten. Wanneer een anterieure of posterieure overeenkomst is gesloten, kwalificeren de hiermee samenhangende gerealiseerde verhaalbare kosten (direct) als een vordering op derden (ex BBV artikel 39, lid h). De kosten die de gemeente hiervoor maakt komen tot uitdrukking in de programmarekening. De doorberekening (het kostenverhaal) wordt verwerkt als bate in de programmarekening en verantwoord als **vordering**. Wanneer kosten niet direct 1 op 1 in rekening worden gebracht, maar in de overeenkomst andere facturatieafspraken zijn gemaakt (bijv. in termijnen), dan is er sprake van een overige kortlopende vordering (nog te factureren), welke op het moment van factureren wordt omgezet in een debiteur.

⁴ Bron: <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/ex-durante-evaluatie-wet-ruimtelijke-ordening-tweede-rapportage> Blz. 21: Het exploitatieplan zelf wordt nog altijd niet veel gebruikt. Veel gemeenten vinden het daarvoor te complex. In slechts 3 procent van de planologische besluiten die betrekking hebben op een bouwplan, wordt kostenverhaal verzekerd via het exploitatieplan. In die andere 97 procent van de gevallen wordt kostenverhaal anderszins verzekerd, zoals via de gemeentelijke gronduitgifte, een anterieure overeenkomst of een erfpacht-overeenkomst

De vordering ontstaat derhalve feitelijk op het moment dat de overeenkomst is getekend én voor zover de kosten reeds zijn gemaakt. Het deel van de overeenkomst waarvoor de verhaalbare kosten nog niet feitelijk zijn gerealiseerd, leidt tot een “niet in de balans opgenomen recht”. Zie ook het verantwoordingschema in de bijlage.

De via overeenkomsten op grondeigenaren verhaalbare kosten inzake faciliterend grondbeleid kwalificeren voor zover er kosten zijn gemaakt derhalve als volwaardige vorderingen zodra aan de contractvoorwaarden is voldaan. Voor de eventuele oninbaarheid van deze vorderingen wordt op de waardering van deze vorderingen een voorziening in aftrek gebracht.

3.2. Overlopend actief bij ontbreken overeenkomst

Het komt ook voor dat gemeenten in het kader van faciliterend grondbeleid vooraf kosten maken, terwijl met een private ontwikkelaar (nog) geen overeenkomst tot verrekening van kosten is gesloten. Dit betekent dat deze kosten worden gebaseerd op een exploitatieplan en pas op termijn tot verrekening kunnen komen, bijvoorbeeld via een alsnog te sluiten posterieure overeenkomst, dan wel via een gedwongen verrekening op basis van een omgevingsvergunning. In deze gevallen is er op het moment dat de kosten worden gemaakt nog geen overeenkomst met een aanwijsbare partij op basis waarvan de kosten kunnen worden verhaald en is nog geen sprake van een feitelijke vordering. De gemaakte kosten kwalificeren in dit geval als ‘nog te verrekenen kosten’ en worden verantwoord als een **overlopend actief** (ex BBV artikel 40a, lid b). Ten aanzien van de waardering van deze post doet de Commissie BBV de volgende stellige uitspraak:

Als de gemeente kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan, maar verrekening nog niet kan plaatsvinden doordat nog geen omgevingsvergunning is aangevraagd of nog geen posterieure overeenkomst is gesloten, dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten te worden verantwoord als ‘nog te verhalen kosten’ onder de overlopende activa (ex BBV artikel 40a, lid b), voorzover wordt verwacht dat deze binnen 10 jaar nog verrekend kunnen worden. Als geen zicht is op een toekomstige verrekening dan rest slechts een “niet in de balans opgenomen recht”.

De termijn van 10 jaar stemt overeen met de geldigheidsduur van het bestemmingsplan (en bijbehorend exploitatieplan) op grond van Wro artikel 3.1 lid 2.

Wanneer nog geen (anterieure) overeenkomst is gesloten of nog geen exploitatieplan is opgesteld, worden vaak reeds voorbereidende kosten gemaakt die ook verhaalbaar zijn op basis van het Bro op het moment dat wel een anterieure overeenkomst wordt gesloten of het exploitatieplan wordt vastgesteld. Het kan in dit geval nog onzeker zijn of de voorbereiding daadwerkelijk tot een overeenkomst of exploitatieplan zal leiden. De verhaalbaarheid van deze kosten is daarom omgeven door extra onzekerheden en kunnen alleen onder strikte voorwaarden worden verantwoord als verhaalbare kosten onder de overlopende activa. De voorwaarden die hiervoor worden gesteld, zijn parallel aan de voorwaarden voor het activeren van voorbereidingskosten voor (mogelijk) toekomstige eigen grondexploitaties in de situatie dat nog geen grondexploitatie door de gemeenteraad is vastgesteld. De commissie BBV doet hieromtrent de volgende stellige uitspraak:

Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor faciliterende exploitatieplannen of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overlopende activa (ex BBV artikel 40a, lid b) is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

4. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
5. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overlopend actief blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd danwel dienen de kosten te worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en
6. Er is een besluit door de raad of – indien gedelegeerd – het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor facilitair grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het exploitatieplan of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst.

In dit geval geldt derhalve een termijn van 5 jaar. Deze termijn komt voort uit de maximale activeringstermijn van 5 jaar die in het BBV is gesteld voor kosten van onderzoek en ontwikkeling.

Bovenstaande voorwaarden leggen beperkingen op aan de kosten die verslaggevingstechnisch als overlopend actief kunnen worden verantwoord. Enerzijds ten aanzien van het soort kosten en anderzijds ten aanzien van het moment waarop de kosten worden gemaakt. Dit neemt niet weg dat kosten die niet aan deze voorwaarden voldoen, alsnog kunnen worden verhaald. Deze worden echter voorzichtigheidshalve niet verantwoord als overlopend actief, maar worden op het moment van realisatie van de kosten direct als lasten in de exploitatie van de gemeente geboekt. Wanneer dergelijke kosten op een later moment, bijvoorbeeld via een later afgesloten anterieure overeenkomst, alsnog worden verhaald, leidt dit tot een bate in de exploitatie.

3.3. Overlopend passief

Op het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend binnen een exploitatiegebied waarvoor een exploitatieplan is vastgesteld, verbindt de gemeente aan deze omgevingsvergunning het voorschrift dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is (Wro art. 6.17 lid 1). De gemeente stelt daarbij ook de termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage moet worden betaald (Wro art. 6.17 lid 2). Dit kan via een betalingsregeling, maar de bijdrage kan ook in één keer worden geïnd. Het kan daarom voorkomen dat de bij het verlenen van de omgevingsvergunning ontvangen exploitatiebijdrage hoger is dan de kosten die tot dat moment zijn gerealiseerd voor het exploitatieplan. Het deel van de ontvangen baten uit de exploitatiebijdrage dat hoger is dan de gemaakte kosten moet worden verantwoord als **vooruitgefactureerd of vooruitontvangen bedrag** onder de overlopende passiva. De opbrengsten worden vervolgens gerealiseerd als baten naar rato van de realisatie van de kosten.

3.4. Gemengde projecten

Tot 2016 werden faciliterende projecten veelal geschaard onder de niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) of onder de bouwgronden in exploitatie (BIE). Met de in deze notitie opgenomen vanaf 2016 geldende herziene verslaggevingsregels moeten de projecten inzake de verhaalbare kosten van het faciliterende grondbeleid in de verslaggeving worden onderscheiden van de projecten inzake het actieve grondbeleid c.q. de eigen gemeentelijke grondexploitaties. Per 1 januari 2016 zullen de projecten daarom opnieuw moeten worden bekeken en worden gekwalificeerd als faciliterend grondbeleid of bouwgrond in exploitatie (of materieel vast actief, indien feitelijk geen sprake is van grondexploitatie). Dit kan ook inhouden dat bestaande projecten moeten worden opgeknipt in daadwerkelijke eigen bouwgrondexploitaties en faciliterende projecten. De actualisatie van de grondexploitaties over 2016 is een natuurlijk moment om deze splitsing ook te formaliseren in het raadsbesluit over de actualisatie van de grondexploitatie. De wijze waarop de administratieve kostenverdeling tussen deze verschillende projecten moet plaatsvinden, is aan de gemeente.

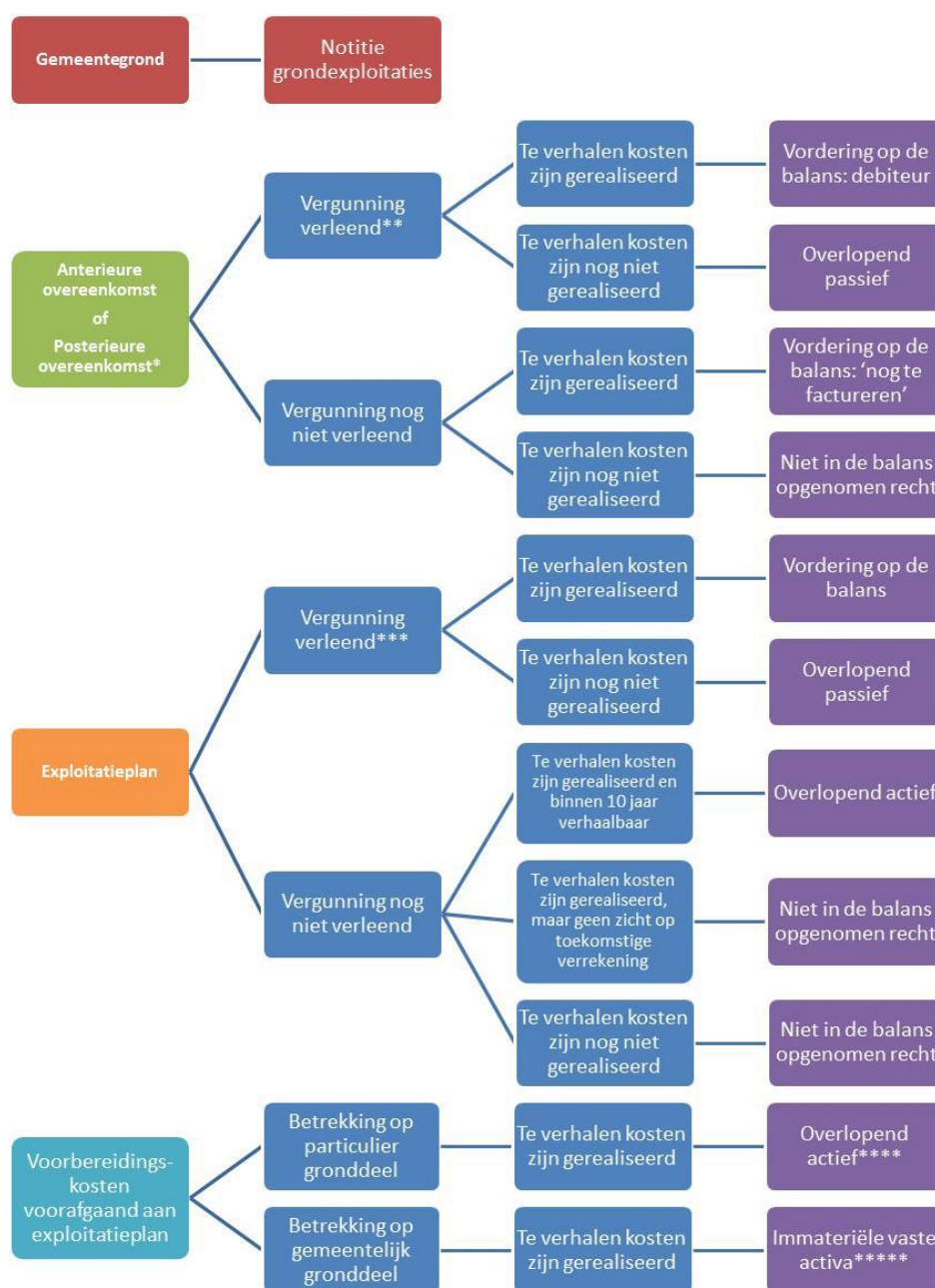
3.5. Bijzondere projecten

In sommige gevallen betreft het faciliterende grondbeleid de transformatie van bestaande gebouwen van derden, bijvoorbeeld van kantoren naar woningen. Ook in die gevallen is vaak een bestemmingswijziging noodzakelijk en kan via een anterieure overeenkomst dan wel een (ver)bouwvergunning kostenverhaal plaatsvinden.

3.6. Maximering verhaalbare kosten

Het kostenverhaal is gemaximeerd tot het totaal van de potentiële opbrengsten van de grondexploitatie (macro-aftopping), bijvoorbeeld omdat de gemeente een minder winstgevende (maatschappelijke) bestemming kan opleggen aan grond van een private partij. Wanneer het project gereed is, dient de gemeente op grond van het Wro binnen drie maanden de exploitatiebijdrage te herberekenen met de werkelijk gemaakte kosten en een definitieve afrekening vast te stellen. Een kostenoverschrijding van het exploitatieplan is veelal niet meer verrekenbaar, tenzij in overeenkomsten anders is afgesproken. Terugbetaling bij een kostenoverschrijding vindt slechts plaats voor zover er sprake is van een meer dan 5 procent teveel ontvangen bijdragen voor kostenverhaal.

BIJLAGE 1 – Verantwoordingschema faciliterend grondbeleid



*) NB: een posterieure overeenkomst komt alleen voor in combinatie met een exploitatieplan. In de tabel is weergegeven wat de verslaggevingstechnische verwerking is op het moment dat de overeenkomst is afgesloten. Deze is voor een posterieure overeenkomst gelijk aan een anterieure overeenkomst.

**) Uitgangspunt hierbij is dat bij het verlenen van de omgevingsvergunning (een deel van) de betalingsverplichting is ontstaan o.b.v. de afspraken in de overeenkomst. In de overeenkomst kunnen ook afwijkende afspraken worden gemaakt over het moment van ontstaan van de betalingsverplichting.

***) Uitgangspunt hierbij is dat bij het verlenen van de omgevingsvergunning de betalingsverplichting voor de exploitatiebijdrage is ontstaan.

****) Voorwaarden: passend binnen Bro-kostensoortenlijst, maximaal 5 jaar en bestaan concrete plannen tot ontwikkeling van een exploitatieplan waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt.

*****) Zie notitie grondexploitaties