

Managen van een potpourri aan resultaten voor grondexploitaties

In de praktijk kunnen negen resultaten voor grondexploitatie worden onderscheiden en deze verschillende resultaten roepen een aantal vragen op. Dit artikel beoogt op deze vragen eerste inzichten en antwoorden te geven.

M. Materman¹

De afgelopen jaren is er veel geschreven over verandering bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Economische malaise, een kritische consument, een omslag in het financieringsklimaat en trends als internetshoppen zijn kenmerken van een veranderende context. Ontwikkelingen worden kleiner en vraaggestuurd, kennen een toenemende mate van complexiteit (financieel, markttechnisch en ruimtelijk), worden nadrukkelijker gestuurd vanuit kassromen en het vermijden van risico's is meer dan ooit het adagium. Deze veranderingen en hoe we hierop anticiperen moeten ook onze permanente aandacht houden. Het gaat echter steeds over haalbaarheid, maar welk resultaat is nu bepalend voor de sturing?

Negen resultaten grondexploitatie

In de praktijk onderscheiden we negen resultaten voor grondexploitatie, zoals weergegeven in tabel 1. Deze verschillende resultaten roepen de nodige vragen op:

- welke doelen dienen deze verschillende resultaten van grondexploitaties?
- waar zit de samenhang tussen deze resultaten?
- en waar wijken ze van elkaar af?
- hoe managen we deze resultaten?

In dit artikel wordt stilgestaan bij deze vragen en worden hierop eerste inzichten en antwoorden verschaft.

BBV-grondexploitatie (twee varianten: hele looptijd of de uitsnede van 10 jaar)

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft de verslaggevingsregels voor en de afbakening en definiëring van grondexploitaties aan. Hiermee liggen de richtlijnen voor de gemeente als het gaat over de begroting en verantwoording van onder meer Bouwgronden In Exploitatie (BIE) vast. Het daaruit voortvloeiende resultaat noemen we het commerciële resultaat van de grondexploitatie.

De huidige voorgenomen wijzigingen tot herziening van de BBV-verslaggevingsregels voor grondexploitaties (o.a. 10-jaarstermijn, rentetoerekening en disconteringsvoet) veranderen dit uitgangspunt niet. We moeten het commerciële resultaat alleen op onderdelen op een andere wijze gaan bepalen. Daarnaast beogen de voorgenomen wijzigingen in de verslaggevingsregels van het BBV ook om de kostentoerekening aan een BIE verplicht te laten aansluiten op de limitatieve kostensoortenlijst in de Wro/het Bro. Dit laat onverlet dat gemeenten nog steeds de vrijheid hebben om zelf kosten per kostensoort op te voeren en de hoogte daarvan te bepalen,

alleen voor de rente geldt een aanwijzing wat deze mag zijn.²

Het commerciële resultaat van de BBV-grondexploitatie (10 jaar) is het vertrekpunt om sturing aan de grondexploitatie te geven. Indien gemeenten opteren om de 10-jaarstermijn gemotiveerd op te rekken en de raad hierover te laten besluiten, verschuift de sturing naar deze 'opgerekte' BBV-grondexploitatie.³ Tegelijk is van belang om te monitoren of de grondexploitatie die na de 10-jaarsperiode komt ook haalbaar is. Wellicht dat daar lastigere delen aan snee komen en moeten we tijdig in beeld hebben hoe we die realiseerbaar kunnen maken.

Alle overige resultaten voor grondexploitatie zijn meer ondergeschikt, maar beïnvloeden wel het resultaat van de (opgerekte) BBV-grondexploitatie. Wij werken deze stelling hieronder verder uit.

Overige resultaten voor de grondexploitatie

Grondexploitatie als grondslag voor PPS

De grondexploitatie die als grondslag dient voor een joint venture kan afwijken van de BBV-grondexploitatie. De afwijkingen ontstaan vooral in het resultaat van de grondonderhandelingen en het kostenverhaal. Bij grondonderhandelingen kunnen verschillen ontstaan ten opzichte van de BBV-grondexploitatie door onder meer de inbrengwaarde van de gronden, de uitnameprijs en het moment van inbreng en betaling van de gronden (inclusief bijbehorende indexatie afspraken). Bij het afdekken van kosten kunnen verschillen ontstaan als het gaat om het vergoeden van (historische) plankosten, afdrachten aan bovenwijkse voorzieningen).

Exploitatieopzet als grondslag voor een anterieure overeenkomst (Wro 6.24.1)

Indien partijen middels zelfrealisatie een gebiedsontwikkeling ter hand nemen, is de gemeente verplicht kostenverhaal te plegen met inachtneming van de uitzonderingen. Het kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen tussen gemeente en particuliere

Omschrijving resultaat	
1	Grondexploitatie, BBV looptijd 10 jaar, alleen grond
2	Grondexploitatie, BBV volledige looptijd, alleen grond
3	Grondexploitatie als grondslag voor PPS
4	Exploitatieopzet als grondslag voor een anterieure overeenkomst (Wro 6.2.4.1)
5	Exploitatieopzet t.b.v. exploitatieplan
6	Fiscale exploitatieopzet t.b.v. Vennootschapsbelasting
7	Gebiedsbusinesscase, volledige looptijd, grond en vastgoed (incl. tijdelijkheid)
8	Gebiedsbusinesscase met alle financiële effecten
9	Gebiedsbusinesscase met alle effecten (MKBA)

Tabel 1: negen onderscheiden resultaten voor grondexploitatie.



eigenaar wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst op basis van Wro 6.24.1. Deze overeenkomst komt vrijwillig tot stand en kent voor betrokken partijen meer vrijheidsgraden voor kostenverhaal, contracteren over bijdragen en overige afspraken (o.a. fasering en betalingsmoment) dan in het publiek-rechtelijke spoor en daarmee ook meer mogelijkheden om het resultaat (positief) te beïnvloeden.

Het kostenverhaal kan afwijken van de BBV-grondexploitatie door onder meer verschillen tussen marktwaarde en boekwaarde van gronden en opstallen en het onder voorwaarden contracteren van bijdragen die niet in de BBV-grondexploitatie staan.⁴ Voor meer verschillen wordt verwezen naar 'exploitatieopzet t.b.v. exploitatieplan'.

Exploitatieopzet t.b.v. exploitatieplan

Indien gemeenten niet op vrijwillige basis hebben kunnen contracteren over kostenverhaal dan zal dit moeten plaatsvinden via het exploitatieplan. Met het opstellen van een exploitatieplan wordt inzichtelijk gemaakt welke exploitatiebijdragen aan particuliere

exploitanten moet worden gevraagd bij het verstrekken van de omgevingsvergunning.

Het resultaat op basis van een exploitatieplan kan op onderdelen verschillen van het commerciële resultaat van de BBV-grondexploitatie. Zonder op deze plaats uitputtend te willen zijn⁵, zijn de meest in het oog springende afwijkingen:

- de boekwaarde van de gemeentelijke gronden versus de marktwaarde van de gronden of ingeval sprake is van onteigening op basis van de volledige schade-loosstelling;
- de boekwaarde van historische kosten en de mogelijkheden van historisch kostenverhaal op basis van de afdeling Grondexploitatie Wro;
- eigenaren zien af van realisatie (geen kostenverhaal);
- werkelijke kosten vallen hoger/lager uit bij realisatie;
- verschil in te hanteren parameters (o.a. inflatie) tussen exploitatieplan en BBV-grondexploitatie.

Fiscale exploitatieopzet t.b.v. vennootschapsbelasting

Vanaf 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen van kracht. De meest in het oog springende activiteit die Vpb-plichtig zou kunnen worden, is de grondexploitatie. Uitgaande van de situatie dat de grondexploitatie Vpb-plichtig is, zal een openingsbalans moeten worden opgesteld en uiteindelijk een fiscale (jaar) winst worden vastgesteld.

Voor het bepalen van de openingsbalans worden de toekomstige kasstromen van de BBV-grondexploitatie gehanteerd, exclusief eventuele rentebedragen over het eigen vermogen. Het opstellen van de openingsbalans betekent dat met het verleden (via de fiscale boekwaarde) wordt afgerekend. Hier ontstaat een eerste verschil met de BBV-grondexploitatie, hierin blijft de echte boekwaarde opgenomen als optelsom van gemaakte kosten, gerealiseerde kosten, afwaarderingen, winstnemingen.

Een tweede verschil ontstaat door de hoogte van de discontovoet. Bij de BBV-grondexploitatie wordt deze gelijkgesteld

aan de kostenvoet voor vreemd vermogen en de ratio aandeel vreemd vermogen-totaal vermogen. Bij de fiscale exploitatie gaat het om een samengestelde kostenvoet voor eigen – en vreemd vermogen (WACC).⁶ Overigens is dit een eenmalig effect in het kader van het opstellen van de openingsbalans. Na vaststelling van de openingsbalans wordt het jaarlijks boekhouden om de voortgang in de realisatie van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie te monitoren en de af te dragen vennootschapsbelasting te bepalen. Daarnaast geldt bij de fiscale exploitatieopzet dat het met vreemd vermogen gefinancierde deel van de fiscale boekwaarde aftrekbaar is bij de berekening van de te betalen vennootschapsbelasting.

Ook de zakelijkheidstoets voor de kosten kan bij een fiscale opzet op termijn leiden tot afwijkingen ten opzichte van de BBV-grondexploitatie. Er moet zo dadelijk een zakelijk verband tussen de investeringen en de grondtransformatie bestaan.

Gebiedsbusinesscase

De gebiedsbusinesscase is een bedrijfseconomisch (afwegings)model waarbij wordt gekeken naar de volledige gebiedsexploitatie behorende bij een globaal, flexibel masterplan. De scope van de gebiedsbusinesscase reikt veel verder dan de BBV-grondexploitatie. Bij de gebiedsbusinesscase worden ook componenten financieel beschouwd die bij de BBV-grondexploitatie buiten beschouwing blijven, zoals de tijdelijke exploitatie en het beheer van de bestaande omgeving en de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van vastgoed of energietransitie projecten en extra WOZ-opbrengsten.⁷

Ook kunnen meer maatschappelijke effecten worden geduid, zoals bij een MKBA plaatsvindt. Verder kan de looptijd verschillen. Waar de BBV-grondexploitatie zich veelal zal beperken tot 10 jaar, kan de gebiedsbusinesscase zich uitstreken tot 15 jaar of meer. De verwachting is dat in de komende jaren een bedrijfseconomische waardebeoordeling steeds meer terrein wint. Het sturen op kassenstromen van ontwikkeling, exploitatie en beheer spelen een steeds prominenter rol bij de (financiële) afwegingen die rondom gebiedsontwikkelingen worden gemaakt. Het resultaat van de grondexploitatie maakt dan integraal onderdeel uit van het resultaat van de gebiedsbusinesscase.

Managen van resultaten

Het feit dat er zich steeds meer andersoortige resultaten voor de grondexploitatie aandienen, maakt het er niet makkelijker op om eenduidig te communiceren richting

management, college en raad. De verschillende functionele grondexploitaties worden geregeerd door verschillende sets aan parameters, wet- en regelgeving en vrijheden en kennen daarmee een verscheidenheid aan resultaten. Voor het presenteren en managen van deze resultaten willen wij het volgende meegeven:

- In alle gevallen geldt dat de resultaten van de verschillende soorten grondexploitatie moeten worden doorvertaald naar de BBV-grondexploitatie (o.a. Vpb druk, tekort exploitatieplan).
- Beschrijf de context en de samenhang van de, te presenteren, resultaten of beter gezegd duidt 'de hiërarchie' in resultaten. Hierbij staat het commerciële resultaat van de BBV-grondexploitatie (hele looptijd en de uitsnede van 10 jaar) altijd bovenaan.
- De enige wijze waarop je dit transparant, eenduidig en consequent kan doen, is naast het resultaat van de functionele grondexploitatie (fiscale grondexploitatie, exploitatieplan) altijd het eigen, commerciële resultaat op basis van het BBV laten zien. Op deze wijze schets je altijd een volledig financieel beeld.
- Duid de verschillen in de gepresenteerde resultaten en de consequenties hiervan om ook de juiste, financieel kaderstellende besluiten te (laten) nemen.
- Sturing vindt plaats vanuit de BBV-grondexploitatie. Deze grondexploitatie geeft als enige een integraal inzicht in de positieve - en negatieve effecten van de sturingsmogelijkheden bij de andere functionele grondexploitaties en in de BBV-grondexploitatie zelf.
- Tuig het risicomanagement op vanuit het perspectief van de BBV-grondexploitatie. Ook hier geldt weer dat juist vanuit het integrale karakter dat deze grondexploitatie kenmerkt, de risico's ook zo integraal mogelijk kunnen worden gemanaged.

En hoe managen we het resultaat van overmorgen?

Het voorgaande ging over het sturen op resultaten in het hier en nu. Alle voorgestelde (wets)wijzigingen rondom de grondexploitatie van de afgelopen periode zijn reacties op de moeizame jaren van gebiedsontwikkeling of het volgen van het Europese gedachtegoed om een level playing te creëren. Maar deze dragen niet of nauwelijks bij aan nieuwe inzichten en sturingsfilosofieën die in de nabije toekomst nodig zijn om de praktijk van gebiedsvernieuwing te verrijken. Immers, als je je focust op resultaat, zal je nooit verande-

ren. Pas wanneer je focust op verandering, zal je resultaat zien.

Daarom wordt afgesloten met de oproep om de komende jaren met hart en ziel op de aanwezige nieuwe inzichten (o.a. sturen op waarden, verbinden gebiedsvernieuwing met energietransitie) kracht te ontwikkelen en noodzakelijke experimenten uit te voeren om initiatieven beter haalbaar en meer duurzaam te maken.

Een gebiedsbusinesscase is hiervoor bij uitstek geschikt. De grondexploitatie maakt hiervan onderdeel uit, maar vormt niet per definitie de hoofdmoot. In de gebiedsbusinesscase zitten andere verdienmodellen opgesloten en het gaat ook veel meer over de langere termijn en (maatschappelijke) waardecreatie. Sturing vanuit de BBV-grondexploitatie zal dan wel eens aan betekenis kunnen gaan inboeten.

Noten

- 1 Partner bij Over Morgen.
- 2 Kanttekening hierbij is dat een aantal kostensoorten dan mogelijk niet meer kan worden toegerekend aan grondexploitaties, zoals de posten 'bovenplanse kosten', 'binnenplanse voorzieningen' en 'onvoorzien'. Zie verder de reactie van de VNG op de voorgenomen wijzigingen van de verslaggevingsregels rondom grondexploitatie d.d. 14 december 2015.
- 3 Overigens kan dan als mogelijke beheersmaatregel de indexering van de opbrengsten na 10 jaar achterwege worden gelaten (zie ook de reactie van de Commissie BBV d.d. 1 maart 2016 in antwoord op de brief van de VNG d.d. 14 december 2015).
- 4 Deze mogelijkheid bestaat nu nog, maar vervalt in de Omgevingswet.
- 5 Zie Handreiking Grondexploitatiewet 2010 pagina 208 voor een volledig overzicht.
- 6 Zie ook de reactie van de VNG op de voorgenomen wijzigingen van de verslaggevingsregels rondom grondexploitatie d.d. 14 december 2015.
- 7 Indien zich in de gebiedsbusinesscase gemeentelijke gronden bevinden die na 10 jaar nog moeten worden ontwikkeld, kennen deze tot die tijd een bevroren status en staan als strategische voorraad op de balans.