Bijlage III Financiële verantwoording en risicomanagement

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het BBV schrijft voor dat de begroting en de jaarrekening een paragraaf Grondbeleid bevatten. Zoals vastgelegd in artikel 16 van het BBV bevat deze paragraaf ten minste:

a) Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
b) Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
c) Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
d) Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
e) De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In december 2023 is de voor de verantwoording op het grondbeleid relevante notitie *Grondbeleid in begroting en jaarstukken* (2023) gepubliceerd. Deze notitie is een actualisatie van de *Notitie grondbeleid* uit 2019. Vanwege de invoering van de Omgevingswet was een actualisatie noodzakelijk. Alle wijzigingen in de notitie die te maken hebben met de Omgevingswet zijn gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in werking getreden. Alle overige wijzigingen zijn in werking getreden met ingang van begrotingsjaar 2025.

Fiscale aspecten

Belastingplicht Vennootschapsbelasting voor overheidsinstanties

Sinds 1 januari 2016 zijn organisaties binnen de overheid onderworpen aan Vennootschapsbelasting (Vpb). Deze verandering vloeit voort uit een verzoek dat door de Europese Commissie bij de nationale overheid is ingediend, met als doel de fiscale behandeling van overheidsinstanties te herstructureren. Hiermee wordt beoogd gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen tussen commerciële ondernemingen en publieke instellingen op het gebied van grondtransacties. In praktische zin houdt dit in dat lokale overheden Vpb dienen af te dragen over activiteiten van het 'grondbedrijf', voor zover deze activiteiten als ondernemingsactiviteiten kunnen worden geclassificeerd.

BTW en Overdrachtsbelasting bij grondtransacties

Bij elke transactie of exploitatie van grond dienen de implicaties voor BTW en overdrachtsbelasting zorgvuldig geanalyseerd te worden. Fiscale omstandigheden verschillen per situatie, waarbij zowel vrijstellingen als belastingplichtige handelingen kunnen voorkomen in de sfeer van BTW of overdrachtsbelasting. Deze verantwoordelijkheid ligt bij zowel de gemeente als de andere betrokken partijen, met een controlerende functie voor de notaris. De uiteindelijke verantwoordelijkheid berust bij de gemeente.

Als algemene richtlijn geldt dat vastgoed dat door gemeenten wordt aangekocht zonder onderliggend bouwplan, onder de overdrachtsbelasting valt en niet binnen het BTW-regime. Gemeenten zijn bij dergelijke aankopen vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Terreinen bestemd voor bebouwing, ofwel onbebouwde percelen die evident bedoeld zijn voor de realisatie van één of meerdere bouwwerken, zijn BTW-plichtig.

Een wijziging in bestemming alleen is hierbij onvoldoende. Essentieel is dat de koper aantoonbaar voornemens is de bestemming te effectueren en bouwactiviteiten te ontplooien. Doorgaans wordt aangenomen dat een bouwterrein inclusief grond onder de BTW valt wanneer er daadwerkelijk voorbereidende werkzaamheden hebben plaatsgevonden of een bouwvergunning is verstrekt. De verkoop van gemeentelijke bouwrijpe kavels valt, gezien het voorgaande, onder het BTW-regime en niet onder de overdrachtsbelasting.

Beperking ondermijning

Het doel van de wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) is om te voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit faciliteert. In het kader van de Wet BIBOB kan de gemeente bij de verstrekking van vergunningen, subsidies, de gunning van overheidsopdrachten en bij de transactie van een onroerende zaak een onderzoek naar de achtergrond van een bedrijf of persoon uitvoeren.

Verantwoording P&C-cyclus

In de Gemeentewet staat o.a. beschreven dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen in het kader van de verantwoording van het gevoerde bestuur. Hieronder valt ook het gevoerde bestuur ten aanzien van de grondexploitatieportefeuille. Het BBV bevat de regelgeving daaromtrent. Gemeente zijn verplicht om zowel in de begroting als in de jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te nemen. Hierin rapporteert de gemeente over de stand van zaken van de grondexploitatieportefeuille en de bijbehorende verwachtingen voor de toekomst.

Aan de hand van deze verantwoordingsstukken legt het college van B&W tussentijds verantwoording af, deelt analyses en bereidt tussentijdse wijzigingen voor.

Balansposten, Reserves en Voorzieningen

Alle bouwgronden in exploitatie (BIE's) vormen samen de gemeentelijke grondexploitatieportefeuille. De BIE's worden verantwoord onder de balanspost voorraden als 'onderhanden werk'. De gemeente Nederweert beschikt over een algemene reserve woningbouwexploitatie en een algemene reserve industrieterreinexploitatie. Deze reserves dienen specifiek ter dekking van de getroffen voorzieningen en ter dekking van het risicoprofiel op de lopende grondexploitaties. Indien er sprake is van winstnames vanuit de grondexploitaties worden deze gestort in deze reserves.

Bij het doen van strategische aankopen dient er conform het BBV onderscheid gemaakt te worden in de wijze van verantwoording op basis van het doel waarvoor de gemeente de aankoop doet.
Indien gemeenten gronden verwerven met het oog op een gebiedsontwikkeling, waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld, worden de gronden verantwoord onder de materiele vaste activa (MVA)[1]. Dergelijke gronden worden in de regel geduid als 'warme gronden'.

Indien gemeenten gronden aankopen binnen een grondbank om deze op een later moment te verkopen aan derden, zonder dat gronden worden getransformeerd, dan worden deze gronden verantwoord onder de balanspost voorraden als 'onderhanden werk', maar deze gronden kwalificeren niet als BIE.

[1] artikel 52 lid 1 sub a BBV

Gronden die worden aangehouden om te worden verkocht, worden verantwoord onder de balanspost *voorraden als gereed product en handelsgoederen*. Hieronder vallen ook de zogenoemde ruilgronden. Deze gronden zijn niet aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn te ruilen voor gronden waarop in voorkomende gevallen wel een toekomstige bouw is/wordt voorgenomen. Wel kan het zo zijn dat als gronden toch niet geschikt blijken voor transformatie of ruilgrond deze vervolgens weer worden verkocht. In dat geval worden deze gronden opgenomen onder de balanspost voorraden als gereed product en handelsgoederen.

Risicomanagement en Weerstandsvermogen

BIE's worden vaak gekenmerkt door relatief veel onzekerheid. Hierbij is sprake van zowel projectspecifieke risico's als portefeuillerisico's. Voor projectspecifieke risico's geldt dat deze zich alleen voordoen binnen een specifiek project. Hierbij valt onder andere te denken aan het aantreffen van bodemverontreiniging of dat bezwaar en/of beroep wordt aangetekend tegen de planologische maatregel. Portefeuillerisico's hebben betrekking op conjuncturele risico's of verandering in wet- en regelgeving waarbij de invloed merkbaar is voor alle BIE's binnen de grondexploitatieportefeuille. Hierbij valt te denken aan een daling van de v.o.n.-prijzen of een wetswijziging m.b.t. stikstofuitstoot.

Risicomanagement is een van de belangrijke beheeraspecten voor BIE's. Voor individuele BIE's worden de risico's eerst kwalitatief geïdentificeerd en geprioriteerd. Er worden tegelijk beheersmaatregelen opgenomen en deze worden daarna ook uitgevoerd. Deze beheersmaatregelen verkleinen de kans van optreden van een risico en/of verminderen de impact die een risico heeft in het geval van optreden. De laatste stap binnen het risicomanagement is het kwantificeren van de risico's. Hierbij worden de risico's uitgedrukt in geld. Dit gebeurt door middel van *prijs x kans* van optreden.

Voor de portefeuillerisico's vindt hetzelfde proces plaats. Alleen vindt de risicoanalyse niet plaats binnen de projecten, maar over de gehele grondexploitatieportefeuille. Het uitvoeren van deze analyse is belegd bij het team Grondzaken. Voor deze algemene risicoanalyse wordt waar nodig informatie opgehaald bij vakspecialisten van andere teams binnen de gemeente. Voor zowel de projecten als de portefeuille vindt minimaal één keer per jaar een risicoanalyse plaats. De optelling van de uitkomsten van de kwantitatieve risicoanalyses voor alle projecten en de risicoanalyse op portefeuilleniveau vormen gezamenlijk het risicoprofiel van de grondexploitatieportefeuille. Dit wordt de benodigde weerstandscapaciteit genoemd. De blootstelling aan risico's wordt gedekt door de algemene reserve woningbouwexploitatie en de algemene reserve industrieterreinexploitatie. De optelling van de middelen in de twee reserves vormen samen de beschikbare weerstandscapaciteit.

Het weerstandsvermogen is een verhoudingsgetal dat de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit weergeeft. De streefwaarde bedraagt minimaal 1,0.