

De gemeente Nieuwegein heeft onlangs haar methode herzien voor tussentijdse resultaatneming bij grondcomplexen met een positief voorcalculatorisch exploitatieresultaat. Een verslag van een fundamentele discussie over de waardering van het onderhanden werk die daaraan voorafging.



Tussentijdse winstneming bij grondexploitaties mogelijk

De Comptabiliteitsvoorschriften van 1995 (CV95) zullen met ingang van het begrotingsjaar 2004 worden vervangen door het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente* (BBV). Waar de verslaggevingsvoorschriften van de CV95 nog titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek als referentiekader hadden, heeft het BBV een eigenstandig kader als uitgangspunt. Hiermee krijgen gemeenten een gemodificeerd stelsel van baten en lasten. In dit verband staat het BBV wat waardering en afschrijving betreft van activa dicht bij het Burgerlijk Wetboek, maar zijn bijvoorbeeld de resultaatbepaling en -bestemming specifiek toegesneden op gemeenten.¹

In artikel 16 van het BBV staat welke informatie iedere gemeente in haar paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarstukken moet vermelden. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat inzicht moet worden gegeven in de onderbouwing van de winstneming. Voorts wordt aangegeven dat tussentijdse winstneming slechts raadzaam is onder bepaalde voorwaarden. 'Bij grote projecten die diverse jaren duren, is het mogelijk tussentijds winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het project is gerealiseerd, en er geen verlies verwacht

**DRS. P.T. BEUMER CFM en
R. ALINGS**

Hoofd afdeling Financiën, resp.
sr. economisch medewerker afd.
Grondbedrijf van de gemeente Nieuwegein

wordt op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen.² Het BBV geeft echter geen regels voor hoe casu quo wanneer de winst bij grondexploitaties kan worden genomen. Dit in tegenstelling tot de richtlijnen voor de jaarverslaggeving die voor de winstneming op onderhanden werk wel regels stelt. De gemeenten krijgen van de wetgever op dit punt beleidsvrijheid.

Bouwgrond moet zowel bij gemeenten als in het bedrijfsleven worden verantwoord onder de voorraden. In artikel 38 van het BBV wordt aangegeven dat de in exploitatie genomen bouwgronden en de niet in exploitatie genomen bouwgronden afzonderlijk onder de voorraden moet worden opgenomen. De in exploitatie genomen bouwgronden behoren tot het onderhanden werk en de niet in exploitatie genomen bouwgronden tot de grond- en hulpstoffen. Dit is afgeleid van artikel 369 van het Burgerlijk Wetboek waarin wordt bepaald dat onderhanden werk in de presentatie van de balans tot de voorraden behoort, maar separaat moet worden gepresenteerd. De reden hiervoor is dat er een kenmerkend verschil is tussen voorraden en onderhanden werk. Dit bestaat daarin dat voorraden voor eigen rekening worden geproduceerd en onderhanden werk in opdracht van een opdrachtgever. Onderhanden werk kent om die reden een andere waarderingssystematiek dan voorraden. De wijze waarop het onderhanden werk wordt gewaardeerd, is van invloed op de winst. Het kenmerkende verschil in het bedrijfsleven is bij de gemeentelijke overheid niet van toepassing. Het onderscheid van artikel 38 BBV ligt iets anders, namelijk in het al dan niet in exploitatie zijn (in casu het al dan niet hebben van een vastgestelde grondexploitatie). In principe wordt bouwgrondexploitatie door gemeenten immers niet direct in opdracht van een ander gedaan.

Net zoals grondexploitaties zich over meer jaren uitstrekken, zijn er ook in het bedrijfsleven projecten waarvan de uitvoering zich over meer jaren uitstrekt. Voorbeelden hiervan zijn scheepsbouw en langdurige automatiseringsprojecten. De richtlijnen voor de jaarverslaggeving geven regels voor tussentijdse winstneming op deze projecten.

De winst op onderhanden werk wordt pas gerealiseerd op het moment dat het onderhanden werk wordt opgeleverd.³ Als bij een meerjarig project de winst op de al verrichte werkzaam-

heden op verantwoorde wijze kan worden bepaald, moet de winst naar rato van de voortgang van het project plaatsvinden. Dit heet de *percentage-of-completion*-methode.⁴

Wanneer de verantwoorde manier niet mogelijk is, moet de winst volledig worden verantwoord in het boekjaar waarin het project wordt opgeleverd, de *completed-contract*-methode genoemd.

Tussentijdse winstneming kan derhalve alleen plaatsvinden als tussentijdse prestaties verantwoord zijn te bepalen. Over wat 'verantwoord' is, zijn enkele gedachten reeds geformuleerd. Tussentijdse prestaties zijn verantwoord te bepalen als:⁵

- Er geen belangrijke onzekerheid over de totale omvang van het project is.
- Er geen belangrijke onzekerheden bestaan over de ontvangst van de overeengekomen bedragen.
- De nog te maken kosten en de mate van de voortgang van het project op verantwoorde wijze kunnen worden bepaald.
- De vergelijking van werkelijke kosten met de voorcalculatie per fase van het project mogelijk is.

In die gevallen waar aan de vorenstaande voorwaarden kan worden voldaan, is de *percentage of completion*-methode de toerekeningsvariant. In die gevallen waar het aan de vorenstaande voorwaarden ontbreekt, is de *completed contract*-methode de aangewezen variant. Tot zover de regels van het bedrijfsleven.

Ofschoon er als zodanig geen regels waren en zijn voor resultaatneming, waren er wel bepaalde geaccepteerde methoden. In de gemeente Nieuwegein werd tot voor kort relatief laat tussentijds winst van een grondcomplex genomen. Pas wanneer 75% van de voorgerecalculeerde verkoopopbrengsten was gerealiseerd, werd overgegaan tot het naar rato nemen van winst. Na realisatie van 90% van de voorgerecalculeerde verkoopopbrengsten, werd de winst als volledig gerealiseerd beschouwd.⁶ Dit sluit qua methode aan bij de geldende opvatting.⁷ Het relatief laat nemen van winst kan resulteren in een zogenaamde negatieve boekwaarde. In deze situatie zijn er meer opbrengsten dan kosten geweest. Dit is bij winstgevendende complexen vaak een stille reserve.⁸ Een negatieve boekwaarde is in de jaren dat de voormalige groeikern Nieuwegein bestaat veelvuldig voorgekomen. De financiële positie

van het grondbedrijf, dat wil zeggen de boekwaarde van de grondcomplexen, de resultaatprognoses en de risico's in relatie tot de omvang van de reserves, worden elk jaar in een vertrouwelijke notitie met de gemeenteraad besproken.

Waarom gemeentelijke grondexploitaties wezenlijk anders zijn

Toen er werd stilgestaan bij de vraag of gemeentelijke grondexploitaties aan de voorwaarden voldeden voor de *percentage of completion*-methode, hadden we de nieuwe BBV nog niet ontvangen. Omdat de CV95 beoogde dichter bij BW2 aan te sluiten, waren er goede argumenten om na te denken over het gebruik van de *percentage of completion*-methode. Aan de voorwaarden voor deze methode werd echter niet voldaan.

De eerste voorwaarde, dat er geen belangrijke onzekerheid over de totale omvang van het project mag zijn ('het duidelijk herkenbare deel'), is bij grondexploitaties moeilijk te vervullen.

De tweede voorwaarde, dat er geen belangrijke onzekerheden over de ontvangst van de overeengekomen bedragen mag zijn, is ook niet te vervullen. Er zijn immers geen bedragen afgesproken, alleen voorgerecalculeerd. Zeker gezien de huidige onzekere economische situatie zijn de voorcalculaties met ruime marges omgeven. Nu is echter de *completed contract*-methode in zijn zuivere vorm voor winstgevendende grondexploitaties er een die moeilijk te verdedigen is. Na een bepaalde periode wordt wel duidelijk in hoeverre de voorgerecalculeerde winst ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Gemeentelijke grondexploitaties hangen eigenlijk tussen de beide methodes in. Grondexploitatie door de gemeente gaat met de nodige risico's gepaard, waardoor er in elk geval niet te snel winst genomen moet worden. Er is ook geen reden om pas bij afsluiting van een complex winst te nemen en daardoor soms jarenlang stille reserves in de jaarrekening in stand te houden.

Effect methoden in de resultatenrekening

Belangrijk bij de afweging is om door middel van berekeningen te laten zien wat het effect is op het resultaat van het grondbedrijf van elke methode. In de *tabellen op pag. 16* wordt uiteengezet wat een aantal methoden betekent

Verwerving en inrichtingskosten:		40.000.000					
Uitgeefbaar oppervlakte: 50 ha. à € 100		50.000.000					
Voorgecalculeerde winst		10.000.000					
Percentage verkocht	Verkoop-opbrengsten	1 Percentage of completion	2 Completed contract	3 Naar rato vanaf 75%	4 Naar rato vanaf 50%	5 Naar rato vanaf 25%	6 25%-buffer aflopend in 4 stappen*
25	12.500.000	2.500.000	-	-	-	625.000	625.000
40	20.000.000	4.000.000	-	-	-	1.600.000	1.300.000
45	22.500.000	4.500.000	-	-	-	2.025.000	1.625.000
50	25.000.000	5.000.000	-	-	2.500.000	2.500.000	2.500.000
70	35.000.000	7.000.000	-	-	4.900.000	4.900.000	4.500.000
75	37.500.000	7.500.000	-	5.625.000	5.625.000	5.625.000	5.625.000
85	42.500.000	8.500.000	-	7.225.000	7.225.000	7.225.000	7.025.000
90	45.000.000	9.000.000	-	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000
100	50.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000

* Bij deze berekeningsmethode wordt eerst een buffer gevormd van 20% van de voorcalculatorische winst. Deze buffer wordt in vier gelijke stappen afgebouwd bij het bereiken van een bepaald percentage van de ontwikkeling, te weten: 25, 50, 75 en 100%. Bij een realisatiepercentage van deze grootte geeft deze berekening geen verschil met de drie voorafgaande 'naar rato' berekeningen. Het verschil zit in de weg naar deze percentages toe. Hier wordt tijdelijk een iets lagere winst genomen om bij het bereiken van de drempel te worden rechtgetrokken. Zo blijft steeds een extra bedrag beschikbaar voor tegenvallers.

voor de resultaatneming. De winst wordt in de voorbeelden genomen op basis van de realisatie van de opbrengsten (er zijn ook methoden mogelijk waarbij de kosten worden betrokken).

Het verschil in de bedragen tussen de *percentage of completion*-methode en de andere wijzen van winstneming maakt onderdeel uit van de boekwaarde van de gronden en wordt geadmistreerd op de rekening 'voorcalculatorisch exploitatieresultaat'.

Duidelijk is dat de diverse methoden behoorlijke verschillen in resultaten weergeven. Gelet op de vrijheid van gemeenten, is het voordeel dat een methode gekozen kan worden die het beste bij een gemeente past. Afwegingen daarbij zijn administratieve eenvoud, nauwkeurigheid van het resultaat, gewenste fluctuatie van exploitatieresultaten en risicomijding.

Nieuwegein heeft uiteindelijk tot een eenvoudige aanpassing van haar huidige methode besloten door het eerdere percentage van 75% terug te brengen naar 50%. Hierdoor wordt eerder resultaat genomen, maar bestaat nog steeds een fors drempelpercentage voordat tot winstneming wordt overgegaan, dit laatste ter voorkoming van de kans op te grote winstfluctuaties. De besluitvorming over de verslaggevingsregels van het grondbedrijf konden worden ingepast in de voorbereiding van de samenstelling van de kaderstellende verordeningen op grond van artikel 212-213A van de Gemeentewet. Voor Nieuwegein was de verordening op grond van artikel 212 van de Ge-

meentewet de goede vorm om de verslaggevingsregels voor grondexploitaties vast te leggen. Het voorbeeld van Nieuwegein staat in *nevenstaand kader*. In deze verordening legt de raad de kaders voor het financiële beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie vast. Gelet op het feit dat nadere bepalingen in verslaggevingsregels ontbreken, mag een artikel over de verslaggeving van het grondbedrijf in deze verordening niet ontbreken.

Noten

- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Circulaire Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, 17 januari 2003, p. 39.
- 2 Ibidem, p. 68.
- 3 Ernst & Young, *Hoe waardeert u uw voorraad?*, 2003, 2e jaargang, nr. 1.
- 4 KPMG *Jaarboek Externe verslaggeving*, 2001-2002, 05048
- 5 PriceWaterhouseCoopers, 'Winstbepaling bij onderhanden werk van bouwprojecten', *Vastgoed Update*, mei 2000, p. 6.
- 6 Dit laatste in verband met het feit dat bij 90% van de opbrengsten, de risico's met name gelden voor de nog te maken kosten die beter te beheersen zijn dan de inkomsten.
- 7 R. van der Houwen, 'Waarderingsproblematiek bouwgrondexploitaties', *Handboek Gemeentecomptabiliteit*, GCT42/102.
- 8 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, COE-LO, Groningen, 2002, p. 26

Artikel 28. Verslaggeving Grondbedrijf

- 1 In geval van verliesgevende complexen wordt in het jaar waarin het bestemmingsplan en de bijbehorende exploitatieopzet door de raad zijn geaccordeerd, het voorzienbare verlies genomen middels de vorming van een voorziening.
- 2 Resultaten van winstgevende complexen worden genomen vanaf het moment dat 50% van het complex is gerealiseerd. Dit vindt plaats naar rato van de realisatie van de verwachte opbrengsten uit grondverkoop. Vanaf 90% realisatie van de grondverkoop wordt de volledige winst genomen.
- 3 Rentebijbeschrijving op de boekwaarde van het onderhanden werk is alleen toegestaan voor winstgevende complexen.
- 4 Gelijkijdig met de jaarrekening stelt de raad elk kalenderjaar de exploitatieopzetten van het grondbedrijf vast.
- 5 Kredietaanvragen van het grondbedrijf kunnen worden aangevraagd in de primitieve begroting indien deze binnen de vastgestelde grondexploitatie passen. Dit vindt plaats onder specificatie van de investeringen op het betreffende programmaveld in de begroting.