Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Beleidsnota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Jurjen Bakker en M. de Nooijer
Kenmerk	30464833
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Beleidsnota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) vast te stellen, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de grondslagen voor waardering en activering van vaste activa, de afschrijvingsmethode- en -termijnen van vaste activa en het moment waarop de afschrijving van vaste activa begint, met als belangrijkste aanpassingen:
   a. Actuele wettelijke ontwikkelingen BBV;
   b. Verwerking besluitvorming Voorjaarsnota 2024;
   c. Invulling van de drie beleidskeuzes uit 2020;
      i. Restwaarde voor nieuwe investeringen in vaste activa toepassen als uitgangspunt;
      ii. Activeringsgrens naar 100.000 euro;
      iii. Componentenmethode beperkt gebruiken, alleen voor grond en investeringen waar dit een materieel financieel effect heeft;
   d. Circulair investeren;
   e. Aanscherping relatie met andere gemeentelijke kaders.

2. De Beleidsnota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) per 1 januari 2026 in werking te laten treden en de Nota WAAVA die is vastgesteld op 20 februari 2020 per 1 januari 2026 in te trekken; het hanteren van restwaarde voor nieuwe investeringen in vaste activa in werking te laten treden op 1 januari na het jaar waarin de financiële dekking is geregeld, en de dekking van de uitvoeringskosten restwaarde mee te nemen bij de eerstvolgende integrale afweging.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Voorgesteld wordt om de beleidskaders voor het waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA) aan te passen. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) staan hiervoor de algemeen geldende regels. De Utrechtse spelregels met betrekking tot activeren en afschrijven in deze nota zijn hiervan afgeleid en geven de kaders voor:
- De grondslagen voor waardering en activering van vaste activa
- De afschrijvingsmethode en –termijnen van vaste activa
- Het moment waarop de afschrijving van vaste activa begint

De beleidsnota WAAVA betreft een nadere uitwerking van de Verordening financieel beleid en beheer en is opgesteld conform de uitgangspunten van de standaard voor de beleidscyclus. Wij geven via deze beleidsnota mede invulling aan de wens van de accountant om het beleid verder te uniformeren en de reguliere werkwijze vast te stellen.
Deze nota is geactualiseerd met aangepaste BBV-regelgeving en eerdere besluitvorming door de raad bij de nota Beheer openbare ruimte en de Voorjaarsnota 2024. Daarin is voorjaarsnota de voorkeur voor dekking van de kapitaallasten in de exploitatie boven dekking vanuit een vaste activareserve aangescherpt. De kaders rondom restwaarde en het gebruik van de componentenmethode niet gewijzigd, wel zijn deze nader toegelicht.
De gemeente Utrecht gaat uit van dat alle nieuwe investeringen in vaste activa circulair zijn. In deze beleidsnota is dit uitgangspunt vertaald om een beter passende waardering van de activa (met restwaarde) en/of afschrijvingsperiode te hanteren.

Context

Aanleiding
Op 20 februari 2020 heeft de gemeenteraad de nota ‘Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa’ (WAAVA) vastgesteld. De raad had aansluitend behoefte aan nadere informatie over een drietal beleidskeuzes. Dit betreft:
- Restwaarde wel of niet toepassen
- Ondergrens voor activeren van investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte wel of niet ongewijzigd laten op 5 miljoen euro
- Componentenmethode wel of niet toepassen

De uitwerking hiervan heeft, na overleg met zowel de adviescommissie Controle en Financiën als de accountant, geleid tot aanpassingen. Begin januari 2022 is er een nieuwe nota WAAVA in routing gebracht. Deze conceptversie is uiteindelijk niet ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. De invulling van de drietal beleidskeuzes is in deze beleidsnota meegenomen, omdat de benoemde beleidslijnen nog steeds legitiem zijn.

In de voorliggende nota WAAVA zijn deze wijzigingen opgenomen.

Algemene uitgangspunten
Bij de uitwerking van deze keuzes heeft het college de onderstaande uitgangspunten gehanteerd:
- Het vergroten van het inzicht in het bezit van de gemeente
- Het verduidelijken van de bevoegdheden van de raad
- Het zoveel mogelijk uniformeren van de spelregels
- Passend bij het financiële beleid van Utrecht
- Waarbij de activa langdurig in goede staat worden gehouden
- Met acceptabele administratieve lasten

Toezegging (ID 808)
In de commissie Mobiliteit, Groen en Openbare Ruimte van 19 september 2024 is er door het college de toezegging gedaan om te onderzoeken of het mogelijk is om op individueel niveau bomen af te schrijven. De activeringsgrens voor investeringen van € 100.000 maakt niet mogelijk dat individuele bomen worden geactiveerd, omdat de aanschafwaarde van een boom lager ligt, gemiddeld circa 3.000 euro. Voor een activeringsgrens van € 100.000 is gekozen om de administratieve lasten te beperken (het bomenbestand bestaat uit ca. 160.000 bomen) Binnen een project kan er sprake zijn van meerdere bomen, waarvan de gezamenlijke aanschaf boven de activeringsgrens ligt. In die gevallen wordt wel afgeschreven.

Juridische context
Het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) heeft zijn grondslag in de gemeentewet en bevat onder andere regelgeving voor het opstellen van de Programmabegroting en Jaarstukken. Ook kent de BBV specifieke regelgeving en richtlijnen voor de waardering van activa.

Artikel 10 van de Verordening financieel beleid en beheer gemeente Utrecht bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders de nota “Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa” (WAAVA) aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. Voor de exacte afschrijvingstermijnen en -methode per actief stelt de raad de afschrijvingstabel vast.

Beoogd effect
Een beleidskader dat actueel is en aansluit bij de BBV-regelgeving, eerdere besluitvorming in de raad en Utrechtse werkwijze.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- Raadsbrief afschrijvingstabel vaste activa, 21 december 2021
- Raadsbesluit over nota Beheer Openbare ruimte,18 februari 2021.
- Raadsbesluit Vaststelling Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste Activa (WAAVA), 20 februari 2020

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	De Beleidsnota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) per 1 januari 2026 vast te stellen, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de grondslagen voor waardering en activering van vaste activa, de afschrijvingsmethode en -termijnen van vaste activa en het moment waarop de afschrijving van vaste activa begint, met als belangrijkste aanpassingen: a. Actuele wettelijke ontwikkelingen BBV; b. Verwerking besluitvorming Voorjaarsnota 2024; c. Invulling van de drie beleidskeuzes uit 2020; i. Restwaarde voor nieuwe investeringen in vaste activa toepassen als uitgangspunt;. ii. Activeringsgrens naar 100.000 euro; iii. Componentenmethode beperkt gebruiken, alleen voor grond en investeringen waar dit een materieel financieel effect heeft; d. Circulair investeren; e. Aanscherping relatie met andere gemeentelijke kaders.
Argumenten	
1.1	De nieuwe nota biedt een actueel kader waarin de actuele BBV-regelgeving is verwerkt
	De commissie BBV actualiseert regelmatig de regelgeving door de regels te verhelderen in een vraag-en-antwoord rubriek en notities over specifieke thema’s te publiceren. In de tussentijd heeft de commissie BBV de notitie Rente 2023 en notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 gepubliceerd. We hanteren bij het opnemen van de wijzigingen het uitgangspunt dat wij onze kaders zowel mogelijk vastleggen in de beleidsnota WAAVA. Artikelen en onderwerpen die al geregeld worden in hogere regelgeving zoals gemeentewet of het besluit begroting en verantwoording, worden kort toegelicht in onze beleidsnota. In de beleidsnota WAAVA zijn de beleidskeuzes van de Gemeente Utrecht goed te herleiden doordat deze omkaderd zijn. Zoals:

	Utrechtse keuze Bij alle investeringen wordt er in Utrecht per 2024 voor alle nieuwe investeringen begonnen met afschrijven vanaf 1 januari van het boekjaar volgend op het jaar waarin het kapitaalgoed gereedkomt. Met uitzondering van riolering, hierbij wordt het ideaalcomplex gehanteerd.
1.2	De nieuwe nota alle recente wijzigingen in de Utrechtse keuzes over investeren en afschrijven zijn opgenomen en het beleidskader daarmee volledig en actueel is.
	In de Voorjaarsnota 2024 zijn er een aantal financieel technische bezuinigingsmaatregelen genomen. Daarin is ook het besluit genomen om voor nieuwe investeringen vanaf 1 januari 2024 de start van het afschrijven vanaf 1 januari van het boekjaar volgend op het jaar waarin het actief gereedgekomen is. Voor 1 januari 2024 werd voor investeringen gestart met afschrijven op het moment van ingebruikname. Met het opnemen van dit besluit zijn alle relevante Utrechtse keuzes voor afschrijven opgenomen in deze nota.
1.3	In deze beleidsnota wordt invulling gegeven aan de drie beleidskeuzes uit 2020.
	Op 20 februari 2020 heeft de gemeenteraad de nota 'Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa' (WAAVA) vastgesteld. De raad had aansluitend behoefte aan nadere informatie over een drietal beleidskeuzes. Dit betreft: - Restwaarde wel of niet toepassen. - Ondergrens voor activeren van investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte wel of niet ongewijzigd laten op 5 miljoen euro. De uiteindelijke activeringsgrens is naar aanleiding van de besluitvorming notitie BOR verlaagd naar €100.000 - Componentenmethode wel of niet toepassen. De invulling van de drietal beleidskeuzes zijn nu in deze beleidsnota opnieuw beoordeeld en de conclusies zijn meegenomen in deze nota. Voor het gebruik van restwaarde zijn de kaders gewijzigd, in verband met het beleidsuitgangspunt circulariteit. Voor het gebruik van de componentenmethode zijn de kaders niet gewijzigd, omdat de beleidslijnen en de keuzes die hiermee samenhangen nog steeds legitiem zijn.
1.4	De nota faciliteert de toepassing van de beleidsnota Utrecht Circulair 2030.
	Nieuw in deze nota is de toepassing van circulariteit als uitgangspunt voor de investeringen. De raad heeft op 12 december 2024 de beleidsnota Utrecht Circulair 2030 vastgesteld. De gemeente Utrecht wil in 2030 de helft aan nieuwe, niet-hernieuwbare grondstoffen gebruiken. Door middel van het toestaan van de restwaarde vaste activa, mits goed onderbouwd, faciliteert de nota WAAVA de keuzes die gemaakt zijn in de beleidsnota Utrecht Circulair 2030. Het concept van circulair bouwen wordt steeds vaker toegepast, ook binnen de gemeente Utrecht. Hergebruik van grondstoffen en materialen aan het einde van de levensduur is het uitgangspunt. Deze materialen vertegenwoordigen dan ook een waarde. Daartegenover staan de kosten voor demontage. Restwaarde is de opbrengstwaarde die na de gebruikstermijn nog gerealiseerd kan worden.
1.5	Door het verlagen van de ondergrens voor activeren naar 100.000 euro verkrijgen we beter zicht op de bezittingen van de gemeente.
	Met het vaststellen van de Nota BOR door de raad op 18 februari 2021 is de grens van activering van investeringen van objecten in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut vastgesteld op 100.000 euro. Dit betreft zowel nieuwe als vervangingsinvesteringen. Er kan namelijk geen onderscheid worden gemaakt in

	de activeringsgrens en afschrijvingstermijnen voor vervanging en initiële aanleg (investeringen). De nota WAAVA wordt met dit besluit aangepast. De activeringsgrens van 100.000 euro sluit aan bij de meeste grote gemeenten. Van de G4 hanteren Rotterdam en ook Den Haag deze grens. Het verlagen van deze activeringsgrens sluit aan bij de aanbevelingen van de accountant (Management letter over het jaar 2019) over vaste activa om beter zicht op de bezittingen en het vermogen van de gemeente. Alle investeringen onder de 5 miljoen euro worden nu zichtbaar op de balans onder de post (im)materiële vaste activa. Ook worden deze investeringen gespreid over de jaren heen. Dit geeft een stabieler financieel beeld (zie ook onder Financiën). Door het gelijk trekken van de activeringsgrens voor investeringen met economisch en maatschappelijk nut ontstaat meer uniformiteit in het financieel beleid. Dit vergroot het inzicht in het bezit van de gemeente, vereenvoudigt de interpretatie van (kapitaals-) lasten en voorafgaand daaraan de beslissingen over nieuwe investeringen.
1.6	<u>De nota borgt een behoedzaam begrotingsbeleid door het beperkt toepassen van de componentenmethode.</u>
	De BBV biedt de mogelijkheid om een investering in zijn geheel te activeren en één afschrijvingstermijn te hanteren (onderhoudsbenadering) of het in termijnen af te schrijven die past bij de economische levensduur van de betreffende onderdelen (de zogenoemde componentenbenadering). Inventarisatie bij een aantal gemeenten levert een gemêleerd beeld op rond het gebruik van beide methoden. Amsterdam, Rotterdam en Groningen hanteren de onderhoudsbenadering. De componentenbenadering wordt met name toegepast bij gebouwen/panden. Utrecht blijft terughoudend met de toepassing van de componentenmethode. Overeenkomstig BBV-regelgeving wordt dit toegepast voor aankopen van grond, omdat over grond niet wordt afgeschreven. Uitzondering is de aankoop van grond ten behoeve van de aanleg van wegen. Nieuw in deze nota is dat we de methode gebruiken bij grote projecten, als er sprake is van materieel financieel effect op de jaarlijkse kapitaallasten door gebruik van verschillende afschrijvingstermijnen. Het aantal componenten wordt gemaximeerd op 3 tot 4. Om de administratieve lasten beperkt te houden wordt de verdeling van de kosten naar de componenten bepaald op basis van voorcalculatie (bijv. offerte). Grote herinrichtingsprojecten van de buitenruimte kunnen hiervoor in aanmerking komen. In 2022 hebben we in overleg met de accountant deze methode voor een project toegepast. De motivatie voor het behouden van de onderhoudsbenadering is dat deze stabiliteit en voorspelbaarheid biedt voor totale investerings- en onderhoudslasten over de levensduur van een gebouw. Bij een componentenbenadering zijn de afschrijvingskosten in de eerste jaren hoger. Er wordt nl. voor de componenten met een kortere levensduur over een kortere periode afgeschreven. Dit geeft hogere kapitaallasten, terwijl ook de vervanging van de component ten laste van het onderhoudsprogramma kan plaatsvinden. Bij kostprijsdekkende huur is er dan sprake van aanloopverliezen. Daarnaast vraagt deze werkwijze extra capaciteit. De administratieve verwerking is complexer, omdat de afrekeningen gesplitst moeten worden in de verschillende componenten.
1.7	<u>De beleidsnota geeft inzicht in de afbakening van de reikwijdte van deze nota en samenhang met andere beleidsnota's</u>.
	De beleidsnota WAAVA vloeit voort uit de Financiële verordening. Daarin staat

	ook opgenomen op welke wijze de investeringen worden vrijgegeven door het verstrekken van een krediet. Daarna kan het investeringsbudget rechtmatig worden ingezet voor de aankoop of vervaardiging van een activum. De administratieve verwerking vindt plaats volgens de spelregels uit de beleidsnota WAAVA. Uitzondering hierop zijn de investeringen in grondexploitaties (nota Grondbeleid), de richtlijn voor het toerekenen van rente aan investeringen (Financieringsstatuut) en gebruik van activa reserves ter dekking van de kapitaallasten (nota Reserves).
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Het afwijken van de nota WAAVA kan een effect hebben op het financieel beeld.
	De beleidsnota maakt het mogelijk in specifieke gevallen af te wijken van de kaders uit de nota WAAVA. Indien hier sprake van is vraagt dit een apart raadsbesluit en wordt het financiële effect (voor- of nadelig) dit conform de reguliere werkwijze eerst betrokken bij de jaarlijkse integrale afweging bij de voorjaarsnota.
1.2	De restwaarde van nieuwe investeringen kan niet altijd worden onderbouwd.
	Het werken vanuit circulariteit is voor nieuwe investeringen standaard en daarom wordt voor deze investeringen in vaste activa een restwaarde gehanteerd, mits de restwaarde voldoende onderbouwd kan worden. De gemeente Utrecht is een voorloper wat betreft circulariteit. Ook andere gemeenten als bijvoorbeeld Amsterdam zijn nog volop aan het onderzoeken hoe zij invulling gaan geven in circulariteit en de bepaling van de restwaarde.
1.3	Het werken met een restwaarde vraagt om periodieke toetsing om vast te stellen of de boekwaarde (incl. de restwaarde) niet te hoog is gewaardeerd.
	De restwaarde kan in de loop van tijd wijzigen als gevolg van gebruik van de activa, verandering in de wetgeving of technische innovatie.
Beslispunt	
2	De Beleidsnota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) per 1 januari 2026 in werking te laten treden en de Nota WAAVA die is vastgesteld op 20 februari 2020 per 1 januari 2026 in te trekken; het hanteren van restwaarde voor nieuwe investeringen in vaste activa in werking te laten treden op 1 januari na het jaar waarin de financiële dekking is geregeld, en de dekking van de uitvoeringskosten restwaarde mee te nemen bij de eerstvolgende integrale afweging.
Argumenten	
2.1	De nota maakt het hanteren van restwaarde mogelijk, mits deze kan worden onderbouwd.
	In de Nota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa wordt er voor het eerst gewerkt met restwaarde in verband met circulariteit. Er is ook landelijk nog weinig ervaring met circulaire investeringen en daarmee zijn er ook geen gegevens voorhanden om de restwaarde te onderbouwen. Voorlopig moet per project de restwaarde worden onderbouwd. De kosten daarvan zijn nog niet gedekt. Daarnaast vraagt het administratieve financiële systeem aanpassing om de nieuwe werkwijze mogelijk te maken, waarmee kosten zijn gemoeid. Zo lang deze kosten nog niet zijn gedekt, kan de restwaarde niet worden toegepast en worden de activa volledig afgeschreven.

Financiën
De aanpassing van de beleidsnota WAAVA vloeit voort uit eerder besluitvorming in de raad over de nota Beheer Openbare en aanpassingen van de BBV-regelgeving. Deze aanpassingen hebben vooralsnog geen invloed op het financiële beeld, zoals is vastgesteld bij de Programmabegroting 2025-2028.

De kosten om de invoering van restwaarde in verband met circulariteit mogelijk te maken bedragen 630.000 euro voor 1e jaar na invoering , 375.000 euro voor 2e jaar na invoering en 250.000 euro voor 3e jaar na invoering. Dit betreft tijdelijke ondersteuning door een adviesbureau bij restwaardebepaling van gebouwen en de implementatiekosten voor aanpassingen in het financieel systeem. De dekking van deze kosten worden betrokken bij de eerstvolgende integrale afweging, in lijn met de standaard voor de beleidscyclus.

Een mogelijk structureel financieel effect van de keuze voor circulair investeren is nog niet te bepalen, omdat er landelijk en binnen de gemeente nog geen ervaring is opgedaan met de bepaling van restwaarde en het effect op de onderhouds- en beheerplannen. Bij het werken met een restwaarde dalen de jaarlijkse kapitaallasten, omdat er over een lager bedrag wordt afgeschreven. Dit brengt echter risico's met zich mee. Door de lagere kapitaallasten is er aan het einde van de gebruiksduur c.q. afschrijvingsperiode een lager budget beschikbaar voor vervanging, renovatie en/of groot onderhoud. Ook kunnen nieuwe ontwikkelingen en regelgeving van invloed zijn op de restwaarde. Zo zijn bijvoorbeeld bouwconcepten door de jaren heen sterk veranderd. Denk aan de trends van eenzijdig naar multifunctioneel en flexibel gebruik, de omschakeling van gas naar elektriciteit, eisen voor verduurzaming en de ontwikkeling naar circulair bouwen. Deze ontwikkelingen maken dat een pand niet alleen qua fysieke conditie veroudert, maar ook qua concept niet meer actueel kan zijn.

Vervolg
De nota is van toepassing op het hele begrotingsjaar 2025 en wordt toegepast op de verwerking van activa in onze administratie.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)
Er heeft geen participatie met inwoners, bedrijven en instellingen plaats gevonden, omdat de nota met name de handelwijze van de gemeente betreft. Wel hebben we afstemming gezocht met andere gemeenten; welke keuzes hebben zij gemaakt? En waarom. De conceptversie van de nota is ook afgestemd met de accountant voor een toets op de wijze waarop wij zijn aanbevelingen hebben overgenomen en een inhoudelijke toets.

Communicatie
Niet van toepassing. Dit betreft een aanpassing van het financiële beleid van Utrecht. Deze aanpassingen hebben geen effect voor inwoners, bedrijven en instellingen.

Niet-Referendabel
Dit betreft een aanpassing. De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is niet van toepassing op dit raadsvoorstel, want het betreft een raadsvoorstel over het financiële beleid van ten behoeve van de gemeentelijke begroting en rekening (artikel 3 lid 2 onder d Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa

Bijlagen informatief
-