Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Sandra Emsbroek
Kenmerk	9672238
Vergaderdatum Raad	
Geheim	Nee

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

1. De Nota 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 aandachtspunten:
    a. Aanpassen van de nota aan actuele ontwikkelingen:
        i. Actualiseren van de nota aan de aangepaste BBV-wijzigingen
        ii. Verhelderen van de bevoegdheden van de raad
        iii. Vastleggen huidige werkwijze sloopkosten en routine investeringen
        iv. Activeringsgrens naar 100.000 euro in lijn gebracht met de nota BOR
    b. Het beleid voor restwaarde en componentenmethode is niet aangepast:
        i. Behouden van de terughoudende lijn voor gebruik van restwaarde
        ii. Behouden van de systematiek onderhoudsmethode i.p.v. componentenmethode.

2. De Nota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) met terugwerkende kracht per 1 januari 2022 in werking te laten treden en de Nota WAAVA die is vastgesteld op 20 februari 2020 met terugwerkende kracht per 1 januari 2022 in te trekken.

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 nota WAAVA is geactualiseerd met aangepaste BBV-regelgeving en eerdere besluitvorming door de raad in 2021 over activeren en afschrijven van vaste activa in de openbare ruimte. Hiermee geven we ook invulling aan de wens van de accountant om het beleid verder te uniformeren, beter de reguliere werkwijze vast te leggen. Voor restwaarde en het gebruik van de componentenmethode zijn de kaders niet gewijzigd. Circulaire businesscases zoals bij Berlijnplein zijn uitdrukkelijk wel mogelijk. We gaan door met het ontwikkelen hiervan, om ervaring op te doen waarmee in de toekomst een goede afweging kan worden gemaakt hoe om te gaan met restwaarde.

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. 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

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 het college de afschrijvingstabel vast.

Beoogd effect

Een beleidskader dat actueel is en aansluit bij de BBV-regelgeving, eerdere besluitvorming in de raad en Utrechtse werkwijze. Tevens wordt hiermee invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de Management Letter 2019 van de accountant tot uniformering en verlaging van de activeringsgrens.

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

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Nota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) per 1 januari 2022 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 aandachtspunten: 1. Aanpassen van de nota aan actuele ontwikkelingen: i. Actualiseren van de nota aan de aangepaste BBV-wijzigingen ii. Verhelderen van de bevoegdheden van de raad iii. Vastleggen huidige werkwijze sloopkosten en routine investeringen iv. Activeringsgrens naar 100.000 euro in lijn gebracht met de nota BOR 2. Het beleid voor restwaarde en componentenmethode is niet aangepast: i. Behouden van de terughoudende lijn voor gebruik van restwaarde ii. Behouden van de systematiek onderhoudsmethode i.p.v. componentenmethode

Argumenten	
1.1	<u>De nieuwe nota biedt een actueel kader waarin de actuele BBV-regelgeving staat opgenomen.</u>
	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. De notitie Materiële Vaste Activa is in januari 2020 aangepast. Een aantal onderdelen in de nota WAAVA is tekstueel aangepast waardoor deze tekst aansluit bij de tekst in deze notitie. Zoals: - uitgaven die leiden tot een significante kwaliteitsverbetering worden aangemerkt als investering (toevoeging); - uitzondering van het niet activeren van gronden als de grond is aangekocht om een weg aan te leggen (toevoeging) het kader van afwaarderen van activa is nader toegelicht.
1.2	<u>De nieuwe nota biedt een actueel kader waarin het budgetrecht van de raad helder is verwoord.</u>
	In de nota staat het budgetrecht van de raad beschreven. Op aangeven van de accountant in het accountantsverslag over boekjaar 2019 is in de nota de huidige werkwijze op twee onderdelen aangescherpt om de huidige werkwijzen helder te verwoorden. *Autorisatie van het investeringskader* Met het vaststellen van de Programmabegroting worden de investeringsruimte per programma en de bijbehorende uitgaven en eventuele dekking uit reserves of subsidies geautoriseerd. Daarmee worden voor de investeringen van het begrotingsjaar het budget (de kredieten) beschikbaar gesteld. Dit betreft de vervangings-, bandbreedte, uitbreidings- en routinematige investeringen. Voor een nadere invulling van bandbreedte investeringen naar projecten kan het krediet ook worden vrijgegeven in de reguliere P&C-cyclus of met een apart raadsbesluit. *Dekkingsbronnen voor investeringen* Daarnaast is ook de reguliere mogelijkheid om kosten te dekken via integrale afweging bij de Voorjaarsrapportage toegevoegd aan de nota. Dit sluit ook aan bij de ontwikkeling die in de RSU is geschetst. 'Bij de jaarlijkse integrale afweging VJN wordt het groeikader als dekkingsbron breder inzetbaar gemaakt door hanteren van een meerjarig perspectief en door meer activeren'. Het gaat daarbij om groei gerelateerde investeringen.

1.3	De nota biedt een actueel kader waarin de reguliere werkwijzen staan opgenomen.
	Sloopkosten De commissie BBV heeft een uitspraak gedaan over de waardering van grond en gebouwen (gemeentelijk vastgoed) in geval van sloop, renovatie en/of nieuwbouw. In de uitspraak worden twee opties voorgelegd over de werkwijze van sloopkosten. Deze kosten kunnen als eenmalige kosten in de exploitatie worden genomen of mogen geactiveerd worden als onderdeel van het nieuwe materiële actief. Een keuze hierin moet worden vastgelegd en consequent worden toegepast. De keuze heeft een effect op de het financiële beeld. De eerste optie geeft incidentele hogere lasten in een jaar, bij de tweede optie worden de kosten verspreid over meerdere jaren. De sloopkosten van gemeentelijke gebouwen worden of ingebracht bij een grondexploitatie of bij herbouw worden de sloopkosten mee geactiveerd met de nieuwbouw. In de nota wordt deze werkwijze expliciet gemaakt. We activeren de betreffende sloopkosten, indien dit onderdeel is van het bouwproject (grondexploitatie of nieuw gebouw op de locatie). Het voordeel van deze werkwijze is dat de (afschrijvings-) kosten dan gelijkmatig over de jaren gespreid worden waardoor er een stabieler financieel beeld ontstaat. Hiermee leggen we de reguliere werkwijze vast in de nota. *Routinematige investeringen* Om de bedrijfsvoering op peil te houden worden ook routine investeringen gedaan; dit zijn investeringen om afgeschreven middelen te vervangen. Dit betreft bijvoorbeeld kantoorinventaris en ICT-middelen. Deze middelen worden vervangen en bekostigd uit de vrijvallende (afschrijvings-) lasten van het afgeschreven activum. Zolang deze vervanging past binnen het beschikbare budget van de vrijvallende (afschrijvings-) lasten wordt geen krediet aangevraagd bij de raad.
1.4	Hierdoor verkrijgen we beter zicht op de bezittingen van de gemeente door het verlagen van de ondergrens voor het activeren van investeringen met een maatschappelijk nut van 5 miljoen euro naar 100.000 euro.
	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 hanteert Rotterdam ook deze grens en Den Haag is voornemens binnenkort hiernaar toe over te stappen. 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 vergoot het inzicht in het bezit van de gemeente, vereenvoudigt de

	interpretatie van (kapitaals-) lasten en voorafgaand daaraan de beslissingen over nieuwe investeringen.
1.5	<u>De nota biedt een behoedzame wijze van begroten door het beperkt toepassen van restwaarde</u>.
	Restwaarde is de opbrengstwaarde die na de gebruikstermijn nog gerealiseerd kan worden. In ons beleid moet we onze keuze vastleggen over het gebruik van wel of geen restwaarde. Wijziging van het beleid kan niet met terugwerkende kracht worden aangepast. Bij het werken met een restwaarde dalen de jaarlijkse kapitaallasten, omdat er over een lager bedrag wordt afgeschreven. Dit brengt echter ook risico's met zich mee. Na 40 jaar zijn gebouwen toe aan renovatie en/of groot onderhoud. Ook kunnen bouwconcepten door de jaren heen sterk veranderen. Denk aan de trends van eenzijdig naar multifunctioneel en flexibel gebruik, de omschakeling van gas naar elektriciteit 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, en dit heeft invloed op de restwaarde. Een meerderheid van de gemeenten werkt niet met een restwaarde. Indien dit wel wordt toegepast betreft dit veelal de categorieën voertuigen in eigen beheer en/of gemeentelijke panden. Voor deze categorieën hebben we gekeken naar de Utrechtse situatie: - *Voertuigen:* Deze categorie heeft een bescheiden boekwaarde op de balans van minder dan 10 miljoen euro. Het hanteren van een restwaarde heeft daarom een minimaal financieel effect. - *Gebouwen in gemeentelijk eigendom:* De gebouwen worden afgeschreven in 40 jaar (annuïtair). Bijna de helft van deze gebouwen is ouder dan 50 jaar. Vuistregel is dat iedere 100.000 euro restwaarde een jaarlijkse besparing aan kapitaallasten van 1.656 bij een rekenrente van 2% oplevert. Wij kiezen ervoor om de huidige systematiek te behouden en niet met een restwaarde te werken. Financieel gezien zijn de kosten over de jaren heen voor afschrijving en renovatiegroot onderhoud gelijk in beide systemen. Bij het werken met een restwaarde moeten er meer budget worden gereserveerd voor groot onderhoud /renovatie. Dit kan door het sparen in een onderhoudsvoorziening of op het moment van aanpassen van het pand naar de eisen van deze tijd. Ook vraagt het werken met een restwaarde extra capaciteit. De administratieve verwerking is complexer. Bij aanvang van de investering moet de restwaarde worden onderbouwd en vervolgens moet periodiek getoetst worden of de boekwaarde (incl. de restwaarde) niet te hoog is gewaardeerd. Indien dit het geval is gelden de kaders voor waardevermindering van activa. *Toekomstige ontwikkelingen* Het concept van circulair bouwen wordt steeds vaker toegepast. 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. Met de ontwikkeling van het Berlijnplein wordt een grote stap gezet in het circulair bouwen. Niet alleen voor Utrecht, maar ook landelijk. De effecten van het langer meegaan van de materialen en het toekomstgerichte ontwerp zijn onderwerp van onderzoek bij de uitwerking van de circulaire businesscase. Bij deze uitwerking is op voorhand geen restwaarde van componenten ingeboekt, omdat de toekomstige waarde nog niet is te bepalen. Indien bij de verdere

	uitwerking blijkt dat hier waarde ontstaat, wordt onderzocht hoe deze te kapitaliseren, in eerste instantie in het meerjaren onderhoudsplan en het jaarlijkse spaarbedrag hiervoor. Voor nu ontbreekt het aan voldoende kennis en ervaring om tot een afgewogen oordeel te komen over een generiek kader voor het gebruik van restwaarde bij circulair bouwen. Juist om deze ervaring op te doen werken wij aan circulaire businesscases bij individuele projecten, zoals Berlijnplein. Op deze manier, maar ook in samenwerking met andere gemeenten, doen wij ervaring op om in de toekomst een goede afweging te kunnen maken over de best passende methode voor circulair bouwen. In de Nota Kapitaalgoederen (verwacht in 2023) verwachten we als vervolg hierop een besluit oor te kunnen leggen over hoe de restwaarde kan worden toegepast (zie ook argument 1.6 over de componentenmethode).
1.6	<u>De nota borgt een behoedzaam begrotingsbeleid door het beperkt toepassen van de componentenmethode.</u>
	De BBV biedt de mogelijkheid om een activum 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 gemengde projecten, als er sprake is van materieel financieel effect op de jaarlijkse kapitaallasten door gebruik van verschillende afschrijvingstermijnen voor de afzonderlijke componenten. Grote herinrichtingsprojecten van de buitenruimte kunnen hiervoor in aanmerking komen. Onlangs hebben we in overleg met de accountant deze methode voor een project toegepast. De projecten in de openbare ruimte voor vervanging en renovatie, betreffen meestal één categorie, zoals het vervangen van het wegdek. Voor deze projecten is de componentenbenadering niet van toepassing. De belangrijkste motivatie voor het behouden van de onderhoudsbenadering is omdat 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 gespaard moet worden voor de vervanging van de component. Bij kostprijs dekkende 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. *Toekomstige ontwikkelingen* De ontwikkelingen op het gebied van circulair bouwen kunnen aanleiding zijn om de componentenmethode te heroverwegen. Door het concept ‘circulair bouwen’ krijgt het begrip ‘component’ immers een andere betekenis. Hergebruik van grondstoffen en materialen met een verschillende gebruiksduur maken dat een deel van de investeringen meer ‘rendabel’ kan zijn dan nu het geval is. (zie ook: argumenten die genoemd zijn bij 1.4 restwaarde).

Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Het verlagen van de activeringsgrens van 100.000 euro van investeringen met maatschappelijk nut zou impact kunnen hebben op de schuldquote
	Met een activeringsgrens van 0,1 miljoen euro in plaats van 5 miljoen euro zullen projecten geactiveerd gaan worden die in het verleden rechtstreeks ten laste van de exploitatie werden gebracht. Hierdoor stijgt de waarde van de vaste activa op de balans. De omvang van de leningenportefeuille wijzigt niet. De netto schuldquote drukt de netto schuld uit ten opzichte van het begrotingstotaal aan baten. Ofwel: de netto schuld uitgedrukt als percentage van de inkomsten. Omdat het verlagen van de activeringsgrens geen invloed heeft op de schuld heeft deze wijziging geen effect op de ratio. Het verhogen van investeringsvolume heeft dit wel.
Beslispunt	
2	De Nota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa (WAAVA) met terugwerkende kracht per 1 januari 2022 in werking te laten treden en de Nota WAAVA die is vastgesteld op 20 februari 2020 met terugwerkende kracht per 1 januari 2022 in te trekken.
Argumenten	
2.1	Hiermee wordt voorkomen dat binnen het boekjaar 2022 met twee verschillende Nota's wordt gewerkt.
	De Nota Waarderen, Activeren en Afschrijven van Vaste Activa heeft geen externe werking. De aanpassingen zijn puur administratief van aard en hebben geen effect voor inwoners, bedrijven en instellingen.

Financiën

De aanpassing van de nota WAAVA vloeit voort uit eerder besluitvorming in de raad over de nota Beheer Openbare en aanpassingen van de BBV-regelgeving. Deze aanpassingen hebben geen invloed op het financiële beeld, zoals is vastgesteld bij de Programmabegroting 2022-2025.

Het verlagen van de activeringsgrens naar 100.000 euro heeft twee financiële effecten voor de investeringen kleiner dan 5 miljoen euro. Doordat de kapitaallasten (afschrijving en rente) gespreid gaan worden over meerdere jaren in plaats van deze kosten in één jaar in de exploitatie te verantwoorden geeft dit lagere kosten (voordeel) in de eerste begrotingsjaren, Daartegenover staat dat de kapitaallasten over de jaren heen toenemen, omdat nu ook rente wordt toegerekend aan deze investeringen.

Met het vaststellen van de Nota Beheer Openbare Ruimte heeft de raad ook de financiële strategie vastgesteld. In dit kader is rekening gehouden met het financiële effect van de verlaging van de activeringsgrens. Voor investeringen die worden gedekt uit een activa reserve is er geen financieel effect. Aan de reserve wordt ook rente toegerekend, zodat alle kapitaallasten worden gedekt. Het besluit om de nota te wijzigen heeft geen financieel effect op de vastgestelde begroting.

Voor nieuwe investeringen die niet zijn opgenomen in het investeringsplan uit de Programmabegroting 2022-2025 heeft dit wel een effect. Indien deze investering onder de 5 miljoen euro is en de kapitaallasten niet worden gedekt uit een activa reserve of door subsidies nemen de kosten toe i.v.m. het toerekenen van rente. Bij toekomstige investeringsbeslissingen moet hier rekening mee worden gehouden.

Vervolg
De nota is van toepassing op het hele begrotingsjaar 2022 en wordt toegepast op de verwerking van activa in onze administratie.

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 dd. 25 januari 2022

Bijlagen informatief
- Wijzigingen nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa versie 2022 ten opzichte van versie 2020
- Afschrijvingstabel