

BIJLAGE TOELICHTING ACTIVEREN, WAARDEREN EN AFSCHRIJVEN

Deze bijlage heeft als doel om de algemene financiële regels van de verordening financieel beheer specifiek voor het onderdeel investeringen verder te operationaliseren, zodat voor de organisatie van een helder uitvoeringskader sprake is. De technische impact van de BBV-wijziging voor de schappen is groot: maatschappelijke investeringen moeten voortaan namelijk op de balans verantwoord worden (bij economische investeringen was dit al zo).

Voor het realiseren van vastgestelde beleidsdoelen zijn bij de schappen investeringen benodigd. Bij deze investeringen, ook wel kapitaalgoederen of vaste activa genoemd, is sprake van een qua omvang grotere uitgave, waarvan het nut en de last zich over meerdere jaren uitstrekt.

In de verordening wordt daarvoor verwezen naar een tweetal nota's:

- De *nota Activeren, waarden en afschrijven* is een instrument dat zorgt voor het eenduidig behandelen van investeringen en daaruit voortvloeiende jaarlasten, ook wel kapitaallasten genoemd. Voor zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie is het van belang om hierover een transparant en adequaat activa- en afschrijvingsbeleid op basis van objectieve grondslagen vast te stellen. Deze nota vervult daarbij een ondersteunende rol bij de producten van de Planning & Control cyclus en draagt bij aan het "in control" zijn van de gemeenschappelijke regeling.
- De *nota Reserves en voorzieningen* is een instrument dat zorgt voor het eenduidig behandelen van reserves en voorzieningen als buffer, egalisatiemiddel en/of financieringsmiddel. Dit beleid omtrent vermogensvorming en -functies vormt samen met het activabeleid namelijk één van de pijlers voor het bepalen van de financiële positie en het financiële vermogen van de gemeenschappelijke regeling.

Nieuwe systematiek

Zoals aangegeven geldt voor de investeringen in de meest recente BBV-wetgeving een andere systematiek dan voorheen. Tot voor kort mochten maatschappelijke investeringen (waaronder wegen, water, bruggen, groenvoorzieningen en viaducten) zowel geactiveerd worden (d.w.z. op de balans gezet en op afgeschreven) als ineens worden afgeboekt ten laste van een programma of een bestemmingsreserve/voorziening. Nu moeten deze investeringen, die zelf geen middelen genereren, maar een duidelijke publieke taak vervullen, net als de economische investeringen (gebouwen, voertuigen, machines,...) worden geactiveerd. In de systematiek van de schappen werden alleen nieuwe, grote economische investeringen geactiveerd. Zowel vervanging, renovatie als groot onderhoud kwam ten laste van de daarvoor gevormde onderhoudsvoorziening. Klein onderhoud kwam en komt ten laste van reguliere jaarlijkse programmabudgetten

De nieuwe systematiek vergt een helder onderscheid tussen enerzijds vervanging en renovatie (levensduur verlengend, moet over worden afgeschreven) en anderzijds groot onderhoud (voorziening, ter egalisatie van jaarlijks schommelende lasten).

De administratieve verwerking van gedane investeringen is aan allerlei vereisten gebonden. Zodra sprake is van meerjarig nut (investering) is er aan het eind van een jaar bezit. Bij de opmaak van de jaarrekening wordt daarvoor de balans opgemaakt. Het opnemen van deze investeringen op de balans wordt ook wel activeren genoemd. Deze activeringen leiden vervolgens tot jaarlijkse lasten gedurende de looptijd, de kapitaallasten. Zo worden de lasten toegerekend aan de benuttingstijd. Zowel de indeling van de activa als de waarde daarvan op de balans is aan diverse richtlijnen gebonden.

Reguliere huidige werkwijze

Investeringen boven € 100.000 worden momenteel vooral bekostigd uit de (bestemmings-)reserve. Doordat er al is gespaard voor deze investeringen is de liquiditeit voorhanden. Voorheen werd de

investering dan rechtstreeks gedekt uit de bestemmingsreserve. Daardoor werd de waarde van die investering als bezit niet zichtbaar, een fictief voorbeeld:

Er werd in 2009 en 2010 geïnvesteerd in een brug, 200 duizend euro. Over 2009 werd 38 duizend euro besteed en in 2010 162 duizend euro. Eind 2010 werd deze brug opgeleverd en in gebruik genomen.

De investering/het project werd rechtstreeks gedekt uit de bestemmingsreserve exploitatie of uit de voorziening. En was dus vanaf 2010 niets meer zichtbaar in de exploitatie en in de balans (staat van bezit en schuld ultimo jaar).

Nieuwe werkwijze

De vernieuwde regels Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijven echter voor dat alle investeringen als bezit (materiële vaste activa) op de balans moeten staan waarbij de jaarlijkse waardedaling zo realistisch mogelijk is. Die waardedaling leidt tot jaarlijkse afschrijvingslasten die verplicht in de jaarlijkse exploitaties verwerkt moeten worden. Aangezien er wel is gespaard voor de investering kunnen deze jaarlijkse lasten worden afgedekt. Terug naar het fictieve voorbeeld:

De investering/het project leidt nu respectievelijk ultimo 2019 en ultimo 2020 tot waardestijging op de balans + 38 duizend euro + 162 duizend euro. Daarmee is de balanspost materiële vaste activa ultimo 2020 met 200 duizend euro verhoogd. Daar staat de bestemmingsreserve (dekking) tegenover, er is immers voor gespaard. Ook nu wordt de bestemmingsreserve exploitatie met 200 duizend euro afgeboekt, echter wordt niet meer gesaldeerd met de gedane investering. Het bedrag wordt nu toegevoegd aan de egaliseringsreserve kapitaallasten.

Stel dat een brug 10 jaar mee gaat. Dit leidt tot een afschrijvingslast van 20 duizend euro per jaar (200 duizend investering/10 jaren). Dit geeft het volgende waardeverloop (in duizend euro):

Balans/bezit	Ultimo 2019	Ultimo 2020	Ultimo 2021 t/m 2030	Ultimo 2031
Materiële activa				
Investering Brug	38	200	- 20 p jaar	0

Deze daling wordt in de exploitatie als jaarlijkse kapitaallast verantwoord:

Begroting	Jaar 2019	Jaar 2020	Jaren 2021 t/m 2030	Jaar 2031
Programma 2, Verkeer en vervoer, civiele kunstwerken	0	0	20 p jaar	0

Aangezien er reeds gespaard is voor deze investering, is dekking voorhanden en wordt tegelijkertijd met het bezit/activaverloop ook de spaarpot/het eigen vermogen aangepast:

Balans/eigen vermogen	Ultimo 2019	Ultimo 2020	Ultimo 2021 t/m 2030	Ultimo 2031
Egaliseringsreserve				
Kapitaallasten	38	200	ieder jaar 20 lager	0

Met de jaarlijkse daling van de spaarpot wordt bovenstaande jaarlijkse kapitaallast afgedekt:

Begroting	Jaar 2019	Jaar 2020	Jaren 2021 t/m 2030	Jaar 2031
Programma 2, Verkeer en vervoer, civiele kunstwerken	0	0	ieder jaar -20 last	

Dit voorbeeld geeft duidelijk aan dat er (net als voorheen) wordt gespaard om te investeren. Verschil is dat de investeringen als bezit nu wel zichtbaar worden op de balans, evenals het gespaarde krediet. Dit is geheel conform het BBV.

Ook voorbeeld toevoegen van kapitaalgoed waarbij de investering voor 100% wordt gesubsidieerd

Ter voorkoming van administratieve lasten worden investeringen over diverse kleinere aanschaffen dan wel inkoop-schaalvoordelen in principe gebundeld.

- Jaarlijkse aanschaffen van meerdere kleinere investeringen worden (waar mogelijk) gebundeld. Als voorbeeld: de aanschaf van 1 laptop, die een exploitatielast geeft van € 500 terwijl 30 laptops een investeringskrediet van € 15.000 vergen ($= 30 \times € 500$ investering). Daarover wordt afgeschreven na ingebruikname.
- Bij meerdere investeringen die de jaargrens overlopen en in 1 aanbesteding zijn geoffreerd en gegund, worden ze bij voorkeur gebundeld. Als voorbeeld de aanschaf van 2 bruggen die in 1 aanbesteding zijn geoffreerd en gegund, waarvan 1 opgeleverd wordt in november jaar t en de ander in februari jaar t+1. Indien er geen goede kostensplitsing mogelijk is worden deze als 1 geheel geactiveerd en vanaf jaar t+2 afgeschreven.

Ingangsdatum

Deze nieuwe beleidskaders gelden vanaf 2020 voor de toekomstige investeringen en voor alle op de balans aanwezige vaste activa op 1 januari 2020.