

Beleidskader Activabeleid 2023

Januari 2023

Inhoud

1. Aanleiding	3
1.1 Wat willen we bereiken?	3
1.2. Wat gaan we daarvoor doen?	3
1.3 Wat mag het kosten?	3
1.4 Hoe kunnen we er op sturen?	3
2. Samenvatting.....	5
2.1 Doelstellingen	5
3. Activabeleid	7
3.1 Algemeen.....	7
3.1.1 Beleidskaders	8
3.2 Wettelijke en interne regels voor activeren.....	9
3.2.1 Wettelijke regels.....	9
3.2.2 Interne regels bij activabeleid	9
3.3 Soorten vaste activa.....	9
3.3.1 Immateriële vaste activa	10
3.3.2 Financiële vaste activa	12
3.3.3 Materiële vaste activa.....	12
3.4 Financiële criteria voor het activeren van activa	13
3.5 Afschrijven van vaste activa	14
3.5.1 Afschrijvingsmethoden	14
3.5.2 De start van het afschrijven	16
3.6 Waarderen van activa	16
3.6.1 Aanschafwaarde.....	16
3.6.2 Afwaardering.....	17
3.6.3 Afwaardering vastgoed	17
3.6.4 Restwaarde	18
3.7 Rente	19
Bijlage: Afschrijvingstabel	20
Bijlage: Begrippen en definities	22

1. Aanleiding.

Elke vier jaar moet het activabeleid, conform de Financiële verordening 2017 ex art. 212 GW worden geactualiseerd. Dit voorliggende Beleidskader Activabeleid 2023 vervangt het 'Beleidskader rente en afschrijvingen 2016'. De indeling van beleidskaders is vastgesteld om deze gestructureerd en effectief vorm te geven. Dat betekent dat de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daar voor doen?
- Wat mag het kosten?
- Hoe kunnen we er op sturen?

Die vragen worden hieronder als eerste beantwoord.

1.1 Wat willen we bereiken?

Door middel van een actueel beleidskader Activabeleid worden de volgende doelstellingen gerealiseerd:

- voldoen aan wet- en regelgeving;
- uniformiteit in de wijze waarop wordt omgegaan met (aspecten rondom) investeringen/activa;
- formuleren van een duidelijk activabeleid dat bijdraagt aan een goed inzicht in de financiële positie en de resultaten van de gemeente.

Het kader bakent de formele kaders af waarbinnen het college van burgemeester en wethouders werkt met activa. Daarmee vervult het kader een ondersteunende rol bij de samenstelling van de producten binnen de planning & controlcyclus.

Het beleidskader dient dan ook vorm te geven aan:

- Een transparant activabeleid op basis van objectieve grondslagen;
- Het realiseren van begrotingsrechtmatigheid;

1.2. Wat gaan we daarvoor doen?

Om dit doel te bereiken wordt een geactualiseerd beleidskader voor het activabeleid opgesteld. De titel is gewijzigd omdat het bij activa niet alleen over 'rente en afschrijvingen' gaat, maar termen als 'activeren' en 'waarderen' ook van toepassing zijn. Deze termen worden toegelicht.

1.3 Wat mag het kosten?

Het opstellen van een beleidskader activabeleid veroorzaakt geen (extra) kosten. Ook heeft het actualiseren geen financiële gevolgen.

1.4 Hoe kunnen we er op sturen?

In onze Financiële verordening 2017 ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 9) staat het volgende opgenomen:

'Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) Beleidskader rente en afschrijvingen aan. In het beleidskader wordt aangegeven welke investeringen worden afgeschreven en welke afschrijvingsmethoden en -perioden daarbij worden gehanteerd, in overeenstemming met de relevante bepalingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast'.

Op het moment dat in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) belangrijke wijzigingen op het gebied activa/investeringen worden doorgevoerd, worden deze te zijner tijd overgenomen in het beleidskader van de gemeente Den Helder.

De Commissie voor het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (Commissie BBV) heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dat doet de Commissie door op diverse onderwerpen notities uit te brengen, als het nodig wordt geacht om op dat onderwerp (nieuwe) richtlijnen uit te vaardigen.

Deze richtlijnen kunnen bestaan uit 'stellige uitspraken' en 'aanbevelingen'. Met stellige uitspraken geeft de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Gemeenten worden geacht deze te volgen. Als een gemeente echter van mening is dat toch voor een afwijkende interpretatie van de regelgeving moet worden gekozen, die ook 'BBV - proof' is, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken in de begroting & jaarstukken én in het van toepassing zijnde beleidskader (of financiële verordening).

De aanbevelingen geven 'steun en richting' aan de praktijk. Anders dan bij de stellige uitspraken is hier sprake van meer vrijheid voor gemeenten deze wél of niet, of in aangepaste mate, op te volgen. De keuze een aanbeveling wel of niet over te nemen is aan de raad, deze keuze wordt bij het vaststellen van het beleidskader gemaakt. De uitwerking van het beleidskader wordt door de organisatie toegepast op het moment dat de raad hiermee heeft ingestemd.

2. Samenvatting

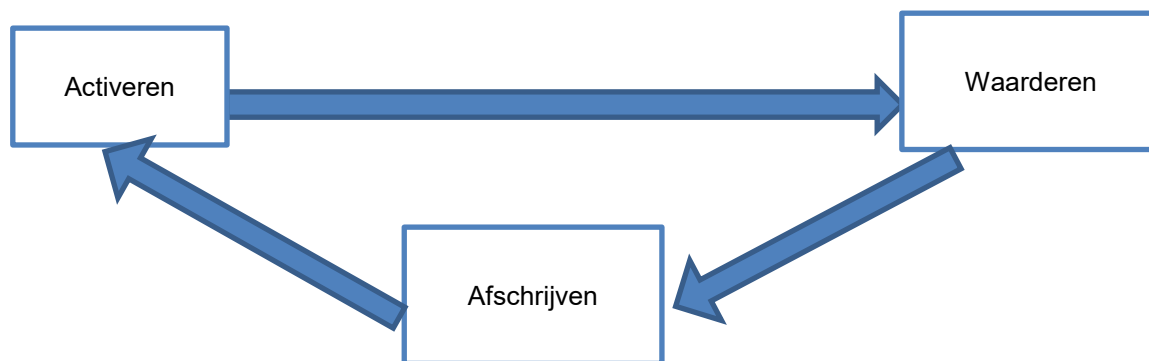
Dit beleidskader is de uitwerking van het financiële beleid van de gemeente Den Helder, rondom de technische regels voor vaste activa (= het activabeleid). In de Financiële verordening gemeente Den Helder 2017 is opgenomen dat het college de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgesteld) Beleidskader 'rente en afschrijvingen' aanbiedt.

Een groot deel van het gemeentelijk activabeleid is vastgelegd in externe wet- en regelgeving (Gemeentewet → BBV → notities commissie BBV). Op enkele punten is nog sprake van beleidsvrijheid voor een gemeente. In de Gemeentewet is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt. Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in een door de raad vast te stellen financiële verordening in ieder geval de regels (de kaders) voor waardering en afschrijving van activa zijn opgenomen. Oftewel, het activabeleid. Die regels kunnen ook worden vastgelegd in een beleidsnota/-kader.

Het verschijnen van de notitie 'Materiële Vaste Activa' van de Commissie BBV uit 2020 is de concrete reden het huidige beleidskader, inclusief addendum, uit 2016 te herzien.

'Vaste activa'¹ is de verzamelterm voor investeringen die op de balans zijn of worden opgenomen en daarvoor zijn diverse technische spelregels aan de orde.

Dit herziene beleidskader geeft inzicht in de voorwaarden die bepalen dat investeringen moeten of mogen worden geactiveerd (activeren), de grensbedragen die daarbij worden gehanteerd (waarderen) en in de jaarlijkse termijnen waarop deze investeringen moeten worden afgeschreven (afschrijving).



Het Beleidskader Activabeleid 2023 (voorheen beleidskader Rente en afschrijvingen) geeft dus de kaders aan voor:

- het activeren van investeringen (o.a. minimumbedragen vaststellen);
- de waardering van vaste activa (welke prijs wordt gehanteerd?);
- het afschrijven (methodiek en het aantal jaartermijnen).

2.1 Doelstellingen

Door middel van een actueel beleidskader activabeleid worden de volgende doelstellingen gerealiseerd:

- voldoen aan wet- en regelgeving;
- uniformiteit in de wijze waarop wordt omgegaan met (aspecten rondom) investeringen/activa;

¹ Tegenhanger van de vaste activa zijn de vlottende activa. Dit zijn bijvoorbeeld kas- en banksaldi, crediteuren e.d. Op deze activa wordt niet afgeschreven en vallen daarmee buiten het kader van dit beleidskader.

- formuleren van een duidelijk activabeleid dat bijdraagt aan een goed inzicht in de financiële positie en de resultaten van de gemeente.

Het beleidskader bakent de formele kaders af waarbinnen het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie dienen om te gaan bij (het proces rondom) het activeren van investeringen. Bij de samenstelling van de producten van de planning en controlcyclus wordt daarmee vervolgens rekening gehouden.

3. Activabeleid

3.1 Algemeen

Investerings vs. activa (Investeren/activeren)

Voor het realiseren van vastgestelde beleidsdoelen zijn vaak investeringen nodig. Investerings zijn uitgaven voor (bedrijfs)middelen waarvan de intentie is deze gedurende meerdere jaren te gebruiken. Een investering is een uitgave voor de aankoop of vervaardiging van zaken (goederen of objecten) met een meerjarig nut (profijt), die juist vanwege dat meerjarig nut niet élk jaar gedaan hoeft te worden.

Een investering is daarmee de tegenhanger van een 'exploitatie'- of 'gewone' uitgave, die jaarlijks (of elke 2 jaar) terugkeert. Het nut van zo'n uitgave wordt binnen deze periode verbruikt (bijv. personeelskosten, energiekosten, abonnementskosten). Dergelijke jaarlijkse uitgaven worden in volledig als bedrag in de exploitatie, of 'gewone', begroting opgenomen.

Omdat het profijt van investeringen zich dus over meerdere jaren uitstrekt, moeten de lasten daarvan ook worden toegerekend aan de periode die samenvalt met de verwachte toekomstige economische gebruiksduur. Gedurende de inzet en het gebruik van deze 'vaste activa' worden de investeringen 'afgeschreven'. De jaarlijkse porties waarin de lasten worden verdeeld zijn gelijk aan het bedrag van de jaarlijkse waardevermindering (= de afschrijving).

Vanwege dat meerjarige nut worden de met de investeringsuitgave aangeschafte of vervaardigde zaken als bezitting/vermogensobject op de balans opgenomen. Dit opnemen op de balans wordt 'activeren' genoemd. Door het doen van investeringen ontstaan dus meerjarige bezittingen, in vaktermen 'vaste activa'.

	INVESTERING	EXPLOITATIE
Nut/profijt:	Meerjarig	In 1 jaar verbruikt
Lasten:	Verdeeld over de jaren waarin het nut van de investering aanwezig is. In de vorm van rente en afschrijving (= kapitaallast)	Per jaar
Opname in de begroting:	Kapitaallasten	Overige goederen

Vaste activa vertegenwoordigen een waarde op de balans van de gemeente. Deze activa worden op de balans op grond van het BBV verplicht uitgesplitst naar de volgende soorten:

1. Immateriële vaste activa (artikel 34)
2. Materiële vaste activa (artikel 35)
3. Financiële vaste activa (artikel 36)

Onderhoud versus investeringen

De begrippen 'onderhoud' en investering' worden in de praktijk nogal eens door elkaar gebruikt, maar mogen in het kader van het activabeleid niet met elkaar worden verward. Voor de begripsbepaling is het van belang te realiseren dat onderhoud een object in goede, oorspronkelijke staat houdt of brengt. Onderhoud is dus niet van invloed op de vooraf bepaalde gebruiksduur. Daarom mag onderhoud niet worden geactiveerd. Dat geldt dus zowel voor klein- als groot onderhoud.

Bij een bestaand actief is wél sprake van een (nieuwe) investering als de uitgaven:

- leiden tot een duidelijke kwaliteitsverbetering

- leiden tot een levensduurverlenging
- aanpassingen betreffen om te voldoen aan wet- en regelgeving (bijv. veiligheidsvoorschriften)

Als een aanpassing dus leidt tot een duidelijke kwaliteitsverbetering en/of de oorspronkelijke levensduur daarmee verlengd wordt, is wel sprake van een investering. De term die dan vaak gebruikt wordt is renovatie of rehabilitatie (bij een weg).

3.1.1 Beleidskaders

Wij adviseren u akkoord te gaan met de onderstaande beleidskaders van het activabeleid. Daar waar sprake is van een aanpassing ten opzichte van het vorige beleidskader wordt dit bij het desbetreffende nummer van het voorstel in het vermelde hoofdstuk/paragraaf toegelicht. In het beleidskader zijn geen nieuwe zaken opgenomen die als 'nieuw beleid' zijn te beschouwen.

NR.	Beleidskader:	Hf/par	Aanpassing t.o.v. Beleidskader '16
1	Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en disagio worden geactiveerd.	3.3.1.1	In kader 2016 niet geactiveerd.
2	Kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden niet geactiveerd.	3.3.1.2	Niet veranderd
3	Bijdragen aan activa in eigendom van derden worden geactiveerd.	3.3.1.3	Niet veranderd
4	De volgende ondergrenzen voor het activeren van activa worden gehanteerd: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor investeringen met economisch nut: € 25.000 ▪ Voor investeringen met maatschappelijk nut: € 100.000 	3.4	Niet veranderd
5	Bulkaanschaffingen. Zaken waarvan wordt besloten deze in bulk aan te schaffen of een besluit tot een aantal (kleine) investeringen die samen één logisch geheel vormen, worden als één investering gezien, wanneer de totale kosten bij elkaar opgeteld hoger zijn dan € 25.000. Op basis van dit geheel wordt beoordeeld of deze kosten wel of niet worden geactiveerd.	3.4	In kader 2016 niet opgenomen.
6	In Den Helder wordt de lineaire methode toegepast. Hiervan kan worden afgeweken als in het besluit daartoe een duidelijk motief voor is opgenomen.	3.5.1	Niet veranderd
7	De componentenbenadering kan worden toegepast bij grote investeringen in gebouwen, civieltechnische werken en wegen.	3.5.1.1	Niet veranderd
8	De afschrijving van een investeringskrediet start vanaf het jaar volgend op het jaar waarin het actief gereed komt/verworven wordt.	3.5.2	Niet veranderd
9	Bijkomende indirecte kosten van ambtelijke inzet worden niet geactiveerd.	3.6.1	In kader 2016 niet opgenomen.
10	Als zaken worden verwijderd, vervangen, vernietigd of niet langer gemeentelijk eigendom zijn, wordt een eventuele resterende boekwaarde direct afgewaardeerd ten laste van de exploitatie. Bij zaken die in bulk zijn geactiveerd is dit alleen aan de orde als sprake is van een significant deel van (de waarde van) het actief.	3.6.2	In kader 2016 niet opgenomen.

11	In Den Helder wordt geen rekening gehouden met restwaarden bij het bepalen van de afschrijving van een investering. Boekwinsten en –verliezen worden verrekend in de exploitatie in het jaar dat die zich voordoen.	3.6.4	In kader 2016 niet expliciet benoemd.
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------	---------------------------------------

3.2 Wettelijke en interne regels voor activeren

3.2.1 Wettelijke regels

De wettelijke regels rondom het activeren van investeren liggen voor een groot deel vast in de Gemeentewet en het BBV. De regels worden daarnaast toegelicht en nader geduid in de eerder genoemde notitie Materiële Vaste Activa uit 2020 van de commissie BBV en de daarin opgenomen richtlijnen.

Dit beleidskader geeft invulling aan de hierboven genoemde notitie.

3.2.2 Interne regels bij activabeleid

Binnen deze formele kaders hebben gemeenten beperkte ruimte om eigen beleid vorm te geven aan het activabeleid. Dit eigen beleid wordt vastgelegd in dit Beleidskader Activabeleid 2023. Sinds de wijziging van het BBV in 2017 is de lokale beleidsvrijheid voor gemeenten op het gebied van waardering, activering en afschrijving van activa ingeperkt.

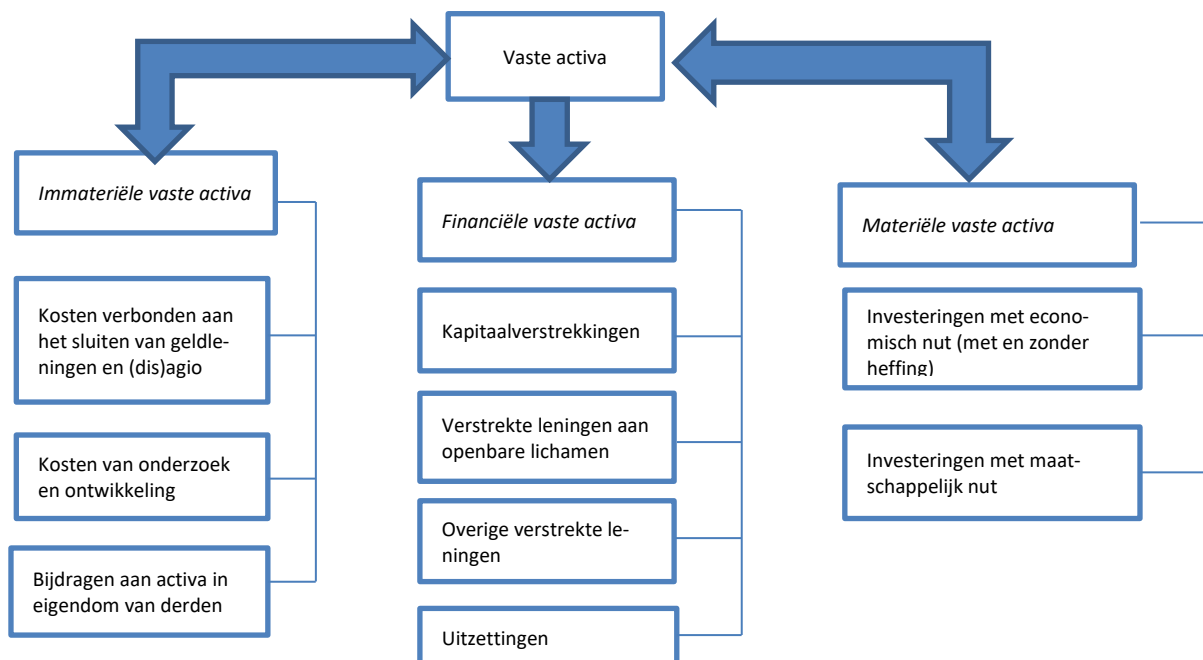
De belangrijkste onderdelen waar een keuze nog aan de orde is zijn:

- Het omvangcriterium (vanaf welk bedrag gaan we activeren?).
- De afschrijvingstermijnen (met ingang van wanneer en over hoeveel jaar wordt het actief afgeschreven?).
- De restwaarden (worden deze wel of niet gehanteerd?).
- De afschrijvingsmethoden (passen we de lineaire of annuïtaire methode toe?)
- Gaan we de componentenmethode hanteren?

3.3 Soorten vaste activa.

Er zijn drie soorten vaste activa in het BBV gedefinieerd. Deze soorten worden hieronder nader toegelicht.

Schematisch kan de verdeling van de vaste activa als volgt worden weergegeven:



3.3.1 Immateriële vaste activa

Dit zijn activa waar geen gemeentelijke bezittingen tegenover staan. Deze zijn niet 'stoffelijk' van aard en vallen niet onder de financiële vaste activa. Dit zijn:

1. kosten voor het sluiten van geldleningen en disagio;
2. kosten van onderzoek en ontwikkeling van een bepaald actief;
3. bijdragen aan activa in eigendom van derden.

Het BBV staat slechts in beperkte mate activering van immateriële investeringen toe. Bovendien is de activering van deze investeringen nooit verplicht.

Keuzevrijheid bij immateriële vaste activa

Onder de immateriële vaste activa mogen op de balans worden opgenomen:

- kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en agio/disagio;
- kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaalde investering;
- bijdragen aan activa in eigendom van derden (nu niet in het huidige beleidskader, bij besluit wijziging BBV 5-3-2016 was deze categorie ondergebracht bij MVA).

3.3.1.1 Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en disagio

De kosten van het sluiten van geldleningen en agio/disagio mogen maximaal de afschrijvingstermijn van de onderliggende geldleningen hebben. Agio/disagio is het verschil tussen het bedrag waarvoor een lening wordt aangegaan en het lagere of hogere bedrag dat aan de geldnemer wordt uitgekeerd (kosten of vergoeding).

De praktijk is dat disagio eigenlijk niet voorkomt en dat de kosten van het afsluiten van geldleningen in verhouding tot de omvang van de leningen relatief laag zijn. Bij leningen die doorgeleend worden aan derden, worden de kosten altijd doorberekend. De relatief geringe

bedragen, gekoppeld aan de veelal lange looptijden van de leningen, gaven voorheen aanleiding deze kosten niet te activeren. Ook de kosten voor boeterente wegens het vervroegd aflossen/herfinancieren van de leningen mogen als disagio worden geactiveerd en afgeschreven. In de praktijk vond vervroegd aflossen weinig meer plaats wegens de daarmee samenhangende hoge boeterente.

In 2021 zijn echter aanzienlijke bedragen geleend vanwege de zeer lage rentestand en daarmee langlopende leningen vervroegd afgelost. De boeterente die daarbij aan de orde was, is wel geactiveerd als immaterieel actief. Voorgesteld wordt deze gewijzigde toepassing te formaliseren in dit beleidskader.

1. Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en disagio worden geactiveerd.

3.3.1.2 Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaalde investering

Dit zijn kosten die worden gemaakt in de initiatieffase van een project dat uiteindelijk leidt tot een investering/actief. Onder voorwaarden mogen deze kosten worden geactiveerd.

Deze kosten mogen worden geactiveerd als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- de gemeente heeft de intentie het actief te gebruiken of te verkopen;
- de technische uitvoerbaarheid om het actief te voltooien staat vast;
- het actief zal in de toekomst economisch of maatschappelijk nut genereren en;
- de uitgaven die aan het actief zijn toe te rekenen kunnen betrouwbaar worden vastgesteld.

Voorbeeld: het maken van een masterplan of ontwerp op wijkniveau, op basis waarvan een wijk wordt heringericht.

Die kosten worden op een overkoepelend niveau gemaakt en zijn geen onderdeel van de uiteindelijke investering per straat. Belangrijk hierbij is dat de gemaakte kosten wel direct leiden tot één of meer investeringen of specifiek worden gemaakt om te komen tot een investering. Een beleidsplan of structuurvisie voldoen niet aan deze kenmerken.

Wanneer de gemaakte kosten in de praktijk *niet* leiden tot een daadwerkelijke investering, mogen de lasten ook niet worden geactiveerd. Dan moeten deze kosten geheel worden opgenomen in de exploitatiebegroting. Waar dan geen rekening mee is gehouden. Vanuit budgetbeheersing is het beter deze kosten meteen in de exploitatie te verwerken. Dan kan vooraf in de begroting met deze kosten rekening worden gehouden.

In het huidige beleidskader van 2016 is de keuze gemaakt deze kosten niet te activeren. Er is geen aanleiding dit standpunt te veranderen.

2. Kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden niet geactiveerd.

3.3.1.3 Bijdragen aan activa in eigendom van derden

Gemeenten mogen bijdragen aan activa in eigendom van derden activeren. Bijvoorbeeld bijdragen aan onderwijsinstellingen, sportverenigingen of culturele instellingen of in Den Helder de Port of Den Helder.

Bijdragen aan activa die in eigendom zijn van derden mogen worden geactiveerd als dit bijdraagt aan de publieke taak, die derde zich verplicht tot investeren en de bijdrage kan worden teruggevorderd, als de derde in gebreke blijft of de gemeente anders recht kan doen gelden op de activa, die samenhangen met de investering.

3. Bijdragen aan activa in eigendom van derden worden geactiveerd.

3.3.2 Financiële vaste activa

Dit is een groep van activa die een financiële waarde of bezit vertegenwoordigt. Deze moeten afzonderlijk in de balans worden opgenomen. Het gaat daarbij om vermogen in:

- verstrekte kapitaalverstrekkingen
- verstrekte leningen aan openbare lichamen, woningbouwcorporaties, deelnemingen en overige verbonden partijen
- verstrekte overige langlopende leningen
- zogeheten uitzettingen²

3.3.3 Materiële vaste activa

Dit zijn activa waar daadwerkelijke bezittingen tegenover staan en waarvan de gebruiksduur meerdere jaren beslaat. Het zijn de feitelijke (stoffelijke) objecten die door investeringen worden verworven. Denk daarbij aan het wagenpark, een gebouw of infrastructurele werken.

Software

Eén uitzondering daarop is software. Hoewel niet 'stoffelijk', is in de notitie van de commissie BBV daarvoor een uitzondering gemaakt en moet software onder de MVA worden verwerkt. Tenzij software in gebruik wordt genomen als 'SaaS' oplossing (Software as a Service). Deze software wordt afgenomen in de vorm van een abonnement en dan is geen sprake van een actief.

Onder de materiële vaste activa worden afzonderlijk opgenomen:

- investeringen met maatschappelijk nut;
- investeringen met economisch nut (met en zonder heffing).

3.3.3.1 Investerings met maatschappelijk nut

Investerings in de openbare ruimte met maatschappelijk nut vervullen een publieke taak. Het betreft investeringen in bijvoorbeeld wegen, water en groenvoorzieningen. Deze investeringen zijn niet verhandelbaar (te verkopen) en dragen niet bij aan het verkrijgen van middelen (inkomsten).

Het is sinds 2017 verplicht investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Daarvoor mochten deze investeringen in één keer als last worden genomen. Ook de verdere behandeling van de activering is gelijk getrokken aan de investeringen met een economisch nut.

² Hieronder vallen onder andere de uitgeleende gelden en vorderingen met een rentetypische looptijd van korter dan één jaar. Ook de liquide middelen in de vorm van de kas- en banksaldo's van de gemeente vallen onder deze post.

Dit betekent dat afschrijving moet plaatsvinden over de gebruiksduur en dat reserves niet meer direct in mindering op de investering mogen worden gebracht.

3.3.3.2 *Investerings met een economisch nut (met en zonder heffing)*

Investerings hebben een economisch nut als:

- ze verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of
- als ze kunnen bijdragen aan het verkrijgen van middelen.

Als dit laatste gebeurt of kan gebeuren door middel van het vragen van rechten of heffingen, dan spreekt het BBV van een investering met een economisch nut, 'waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven'. Een voorbeeld hiervan is aanleg van riolering. Een investering met een economisch nut moet worden geactiveerd.

Een uitzondering is gemaakt voor kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde. Deze mogen niet worden geactiveerd (artikel 59, lid2 BBV).

3.4 *Financiële criteria voor het activeren van activa*

De commissie BBV beveelt aan een minimumbedrag te hanteren voor het activeren van investeringen. Dit vanuit efficiency oogpunt. Het niet activeren heeft bestuurlijke en administratieve gevolgen. Investerings beneden deze grensbedragen worden dan feitelijk in één jaar afgeschreven en het aankoopbedrag moet als eenmalige last in de begroting worden verwerkt. Dit moet dus 'passen' in de begroting. Het is niet toegestaan deze activeringsgrens zodanig hoog te stellen dat hierdoor (bepaalde typen) vaste activa buiten de balans worden gehouden.

Er is geen aanleiding de minimumbedragen voor activeren van investeringen in het huidige beleidskader te wijzigen. Voorgesteld wordt deze te handhaven op::

4. De volgende ondergrenzen voor het activeren van activa worden gehanteerd:

- Voor investeringen met economisch nut: € 25.000
- Voor investeringen met maatschappelijk nut: € 100.000

'Bulkaanschaffingen'

Bij kleinere investeringen bijvoorbeeld bij de aanschaf van mobiele communicatiemiddelen als telefoons, tablets of de vervanging van openbare verlichting en dergelijke is niet altijd even duidelijk of de activeringsgrens in het geding is. Die duidelijkheid is wel van belang om te kunnen bepalen of zulke 'bulkaanschaffingen' geactiveerd moeten worden of dat dit juist niet is toegestaan.

Bij deze aanschaffingen moeten de uitgaven een logisch verband met elkaar vormen. Het is niet de bedoeling uitgaven bij elkaar op te tellen met als doel het als investering te kunnen zien en andersom, is het net zo min de bedoeling een investering op te knippen in kleinere bedragen of te verspreiden over de jaren om deze niet als investering te hoeven beschou-

5. Bulkaanschaffingen.

Zaken waarvan wordt besloten deze in bulk aan te schaffen of een besluit tot een aantal (kleine) investeringen die samen één logisch geheel vormen, worden als één investering gezien, wanneer de totale kosten bij elkaar opgeteld hoger zijn dan € 25.000. Op basis van dit geheel wordt beoordeeld of deze kosten wel of niet worden geactiveerd.

wen. In Den Helder wordt dit principe al toegepast, maar was dit niet in het beleidskader expliciet opgenomen. Voorgesteld wordt dit nu als mogelijkheid wel op te nemen in het beleidskader en een ondergrens van € 25.000 te hanteren.

Vanuit het wettelijke kader vormen ook de investeringen in gronden, terreinen en financiële vaste activa een uitzondering. Deze worden altijd geactiveerd, onafhankelijk van het bedrag.

3.5 Afschrijven van vaste activa

Investeringen slijten en verliezen, als de tijd verstrijkt, hun waarde. Die waardevermindering noemen we de 'afschrijving' en afschrijven is de boekhoudkundige verwerking van die vermindering. De hoogte van die afschrijving wordt bepaald door de economische gebruiksduur en de wijze waarop wordt afgeschreven.

Het BBV geeft de gemeenten keuzevrijheid bij het vaststellen van de mate van afschrijving. Eén voorwaarde is wel dat de economische levensduur in lijn is met de technische levensduur. Een pand afschrijven in 5 jaar of software in 50 jaar is niet toegestaan.

In de bijlage 'Afschrijvingstabel' zijn de afschrijvingstermijnen opgenomen, zoals deze ook in het huidige beleidskader zijn toegepast. Er is geen aanleiding om voor de bestaande categorieën de termijnen te wijzigen. Wel is voor wat betreft 'automatisering' een aantal nieuwe categorieën toegevoegd en is in de tabel op dat punt aangegeven welke onderdelen dit kan betreffen.

3.5.1 Afschrijvingsmethoden

Er zijn verschillende methoden om de afschrijving te bepalen. Het BBV laat de gemeenten vrij in de keuze van een methode. De meest voorkomende methoden zijn:

- De lineaire methode
- De annuïtaire methode

Bij de lineaire methode wordt jaarlijks een vast percentage van de aanschafwaarde afgeschreven. De boekwaarde daalt jaarlijks met hetzelfde bedrag. De kapitaallasten nemen jaarlijks af, want de rentecomponent daarvan daalt door de steeds lagere boekwaarde.

Bij de annuïtaire methode is sprake van een vast bedrag voor de afschrijving en de rente samen. De kapitaallasten zijn dus elk jaar hetzelfde.

In Den Helder is het uitgangspunt dat de lineaire methode wordt toegepast. De reden daarvoor is dat dan wordt aangesloten bij de waardedaling van het object. Daarbij loopt de gemeente bij deze methode het minste risico. Bij lineaire afschrijving zijn de kapitaallasten het eerste jaar het hoogst. Door de daling van de boekwaarde nemen de jaarlijkse rentelasten af. De jaarlijks vrijkomende financiële ruimte vloeit terug naar de algemene middelen. De eventuele extra onderhoudskosten die voortvloeien uit veroudering van het object worden gedekt uit dezelfde algemene middelen. Het bestaande beleid is lineaire afschrijving. Bij annuïtaire afschrijving wordt het constant blijven van de jaarlijkse kapitaallasten als een voordeel gezien. In economische zin is het alleen een juiste methode als het aannemelijk is dat het gebruik, en dus de afschrijvingscomponent, de eerste jaren lager ligt dan in latere jaren.

6. In Den Helder wordt de lineaire methode toegepast. Hiervan kan worden afgeweken als in het besluit daartoe een duidelijk motief voor is opgenomen.

3.5.1.1 Componentenmethode of totaalbenadering

Het BBV geeft de mogelijkheid bij het activeren van complexe, samengestelde investeringen te kiezen voor de totaalbenadering of de componentenmethode.

Bij een investering in vastgoed, civieltechnische kunstwerken of wegen bestaat zo'n actief uit meerdere onderdelen, zoals de grond, het gebouw, de inventaris en de inrichting bij een gebouw of, bij wegen, uit een deklaag, een top laag, fundering, etc. Elk onderdeel heeft een eigen economische en technische levensduur.

Totaalbenadering

Als gekozen wordt voor de totaalbenadering wordt het actief als één geheel geactiveerd op de balans en geldt één afschrijvingstermijn³. De totaalbenadering betekent dat op sommige onderdelen langer wordt afgeschreven dan de geschatte levensduur. De onderdelen die een kortere levensduur hebben dan de vooraf bepaalde levensduur moeten dus eerder vervangen worden, terwijl de afschrijving ook nog doorloopt.

De onderdelen die een kortere gebruiksduur hebben dan de vooraf bepaalde gebruiksduur van het gehele actief, en dus eerder vervangen moeten worden, vallen dan onder het groot onderhoud. Via het vormen van een onderhoudsvoorziening kunnen de kosten van toekomstig groot onderhoud gelijkmatig gespreid worden in de tijd. Er kan ook gekozen worden in het jaar van het benodigde (groot) onderhoud deze lasten in één keer in de exploitatiebegroting op te nemen. Dat levert echter een onregelmatig begrotingsbeeld op.

Componentenmethode

De componentenmethode geeft de mogelijkheid die afzonderlijke delen op basis van hun waardeverloop af te schrijven. Als voorbeeld, de inventaris wordt dan in 15 jaar afgeschreven in plaats van de 40 jaar, waarin het totaal zou worden afgeschreven. Bij de componentenmethode kan dan de inventaris echter toch weer als investering worden geactiveerd.

Eén nadeel van de componentenmethode is de extra administratieve last. De administratieve verwerking is complexer, omdat de afrekeningen gesplitst moeten worden in de verschillende componenten. Een ander nadeel kan zijn dat de kapitaallasten in de eerste jaren hoger zijn dan bij de totaalbenadering. Er wordt namelijk voor de componenten met een kortere levensduur ook over een kortere periode afgeschreven.

Dat pleit voor toepassen van de totaalbenadering. Het nadeel van die totaalbenadering kan opgelost worden door per categorie vast actief een onderhoudsvoorziening in het leven te roepen, hetgeen in Den Helder de praktijk is. In het huidige kader is de componentenbenadering wel als mogelijkheid genoemd om toe te kunnen passen. Het is echter bij uitzondering dat daarvan in Den Helder gebruik wordt gemaakt. Voorgesteld wordt deze lijn te handhaven en terughoudend te zijn met toepassen van de componentenmethode vanwege de genoemde nadelen.

7. De componentenbenadering kan worden toegepast bij grote investeringen in gebouwen, civieltechnische werken en wegen.

³ Grond vormt hierop een uitzondering, omdat hierop niet mag worden afgeschreven. Grond wordt buiten de totaalbenadering gelaten en apart geactiveerd.

3.5.2 De start van het afschrijven

Het is van belang om vast te leggen wanneer wordt begonnen met afschrijven. Binnen de regels van het BBV is de gemeente daar vrij in. Er kan echter slechts voor één mogelijkheid worden gekozen. Uit de volgende mogelijkheden kan gekozen worden:

- Vanaf het begin van het jaar waarin het actief gereed komt/verworven wordt (een heel jaar afschrijving).
- Medio het jaar waarin het actief gereed komt/verworven wordt (een half jaar afschrijving).
- Vanaf het jaar volgend op het jaar waarin het actief gereed komt/verworven wordt.
- Vanaf het moment van ingebruikname.

Op dit moment wordt de derde methode in Den Helder gehanteerd. Er is geen reden daarvan af te wijken.

8. De afschrijving van een investeringskrediet start vanaf het jaar volgend op het jaar waarin het actief gereed komt/verworven wordt.

3.6 Waarderen van activa

3.6.1 Aanschafwaarde

Bepaald moet worden voor welk bedrag een actief moet worden gewaardeerd. Bij een aankoop van een goed is dat de historische kostprijs (de verkrijgingsprijs of de vervaardigingsprijs).

De verkrijgingsprijs is het bedrag dat is betaald om het actief aan te schaffen, inclusief de bijkomende kosten en exclusief de compensabele btw⁴. Bijvoorbeeld een aangeschafte auto voor het wagenpark.

De vervaardigingsprijs wordt bepaald door de aanschaffingskosten die zijn gemaakt om het actief te vervaardigen en de overige kosten die rechtstreeks daaraan kunnen worden toegerekend. Bijvoorbeeld, een gebouw.

In het BBV is het begrip 'bijkomende kosten' niet verder uitgewerkt, maar in de notitie materiele activa heeft de commissie BBV aangegeven dat dit kosten betreft die noodzakelijk zijn om het actief in gebruik te kunnen nemen, zowel van externen als eigen medewerkers. Bij de vervaardigingsprijs hebben die overige kosten ook betrekking op de salariskosten (intern en extern) die direct aan het actief zijn toe te rekenen (de directe kosten).

De commissie BBV voegt daar een keuze aan toe dat in de vervaardigingsprijs een redelijk deel van de indirecte kosten, zoals overhead (eigen inzet) en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend, mag worden opgenomen. Hoewel dit op de korte termijn een voordelig effect heeft, betekent dit ook dat er meerjarig beslag wordt gelegd op toekomstige financiële middelen. Het voorstel is deze indirecte kosten niet te activeren.

⁴ Met de invoering van het BTW compensatiefonds wordt geen BTW geactiveerd voor zover deze compensabel of verrekenbaar is. Niet compensabele BTW verhoogt dus de verkrijging- of vervaardigingsprijs en daarmee de waardering van het actief.

In zijn algemeenheid geldt dat wanneer kosten onlosmakelijk verbonden zijn met de desbetreffende investering of noodzakelijk zijn om te kunnen komen tot de investering, deze geactiveerd moeten worden en op dezelfde wijze afgeschreven dienen te worden als de investering waar zij bij horen.

9. Bijkomende indirecte kosten van ambtelijke inzet worden niet geactiveerd.

Er is in het BBV een aantal uitzonderingen op de hierboven genoemde hoofdregel opgenomen.

- Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingsprijs.
- Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
- Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.
- Bijdragen van derden die in directe relatie staan met het actief worden op de waardering daarvan in mindering gebracht.
- Voorraden en deelnemingen worden tegen de marktwaarde gewaardeerd als deze lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.

In Den Helder worden deze uitzonderingen ook toegepast.

3.6.2 Afwaardering

Als de werkelijke waarde van een vast actief lager is dan de waarde op de balans, kan de waarde worden aangepast via een tussentijdse afschrijving. Dan moet sprake zijn van een 'duurzame' waardevermindering. Als het actief niet meer in bezit is, moet de resterende boekwaarde worden afgeschreven ten laste van de exploitatie.

Bij de 'bulkaanschaffingen' zou dit dat theoretisch ook bij één onderdeel daarvan ook moeten gebeuren. Dat levert echter veel administratieve lasten op. Afwaardering zal dan alleen plaatsvinden als de financiële impact significant is en in verhouding staat tot de administratieve handeling van de aanpassing.

10 Als zaken worden verwijderd, vervangen, vernietigd of niet langer gemeentelijk eigendom zijn, wordt een eventuele resterende boekwaarde direct afgewaardeerd ten laste van de exploitatie. Bij zaken die in bulk zijn geactiveerd is dit alleen aan de orde als sprake is van een significant deel van (de waarde van) het actief.

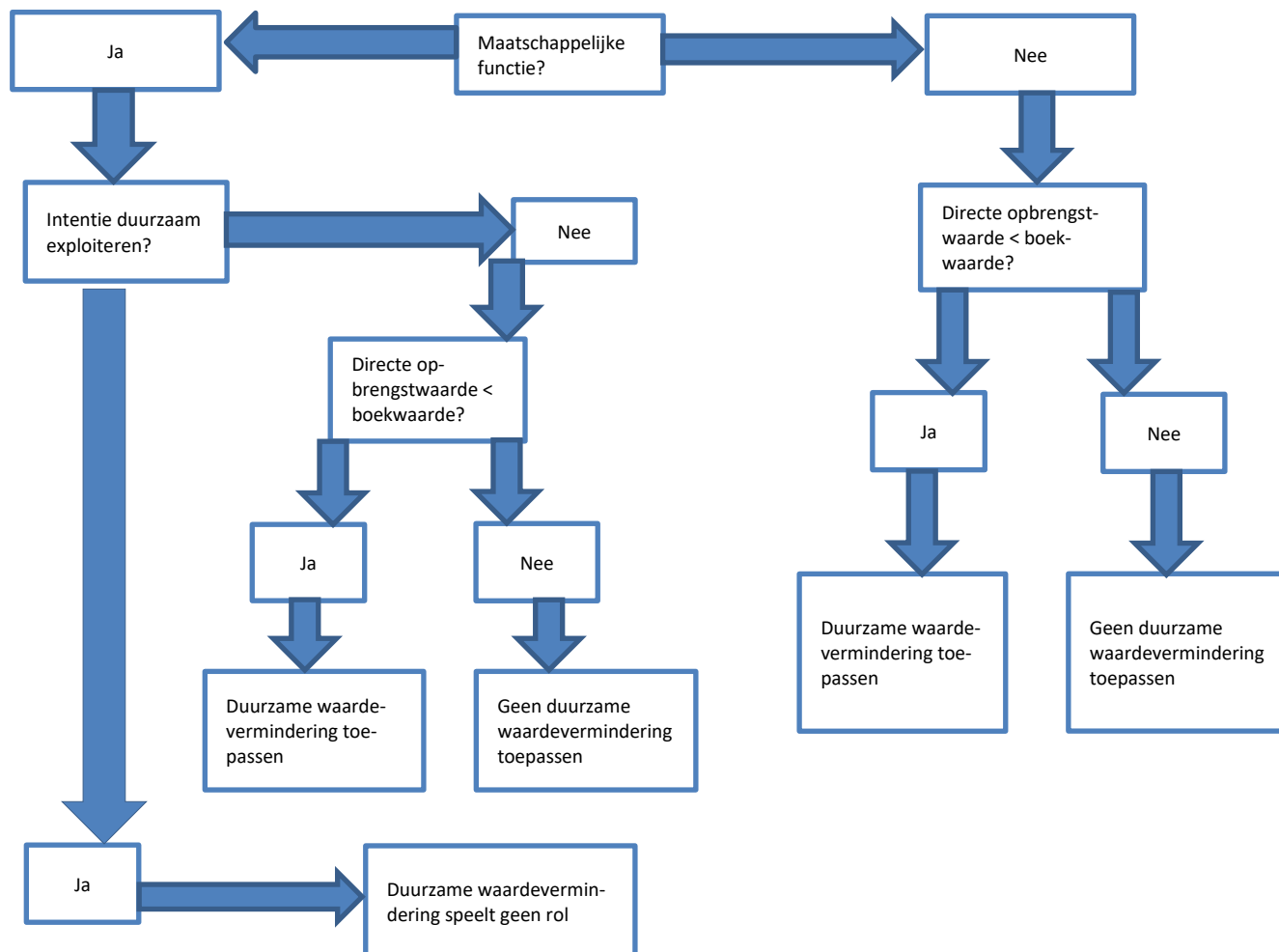
3.6.3 Afwaardering vastgoed

Artikel 65 lid 1 van het BBV schrijft voor dat naar verwachting duurzame waardeverminderingen van vaste activa onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking worden genomen.

In welke situaties er door een gemeente op het vastgoed moet worden afgewaardeerd, is afhankelijk van drie factoren:

1. De huidige functie;
2. De bestuurlijke intentie;
3. De directe opbrengstwaarde.

Of sprake is van afwaardering als gevolg van duurzame waardevermindering, volgt uit het onderstaande schema 'duurzame waardevermindering'.



3.6.4 Restwaarde

Bij het bepalen van de afschrijving van een actief, bijvoorbeeld een bedrijfswagen, kan en mag rekening worden gehouden met een restwaarde. Die bepaalde waarde wordt dan in mindering gebracht op de aanschafwaarde. Dat betekent lagere afschrijvingslasten. Het is echter tamelijk onzeker dat die restwaarde aan het einde van de afschrijvingstermijn ook wordt gerealiseerd.

Uit hoofde van het voorzichtigheidsprincipe wordt voorgesteld géén restwaarde te hanteren. Een eventuele restwaarde wordt dan verplicht toegevoegd als incidentele baat in de exploitatie. Verrekening met de boekwaarde van een actief dat ter vervanging wordt aangeschaft is niet toegestaan. Een boekverlies mag ook niet aan de waarde van het te vervangen actief worden toegevoegd.

11 In Den Helder wordt geen rekening gehouden met restwaarden bij het bepalen van de afschrijving van een investering. Boekwinsten en –verliezen worden verrekend in de exploitatie in het jaar dat die zich voordoen.

3.7 Rente

Aan elke investering wordt, naast het bepalen van de afschrijving, rente toegerekend. Rentekosten zijn afhankelijk van:

- De liquiditeitspositie van de gemeente (moet er vaak geleend worden?);
- De rentepercentages van de afgesloten vaste geldleningen.

Deze toegerekende rente is de 'omslagrente'. Dit is een vast rentepercentage en dat wordt jaarlijks bij het opstellen van de begroting bepaald. Bij de jaarrekening wordt dit percentage op basis van de werkelijke cijfers opnieuw berekend. Als deze berekening ertoe leidt dat er 0,5% of meer afwijkt dan wordt dit nieuwe percentage toegepast op het afgelopen jaar. De rente wordt berekend over de boekwaarde per 1 januari van het lopende jaar.

In het vorige beleidskader is uitvoerig op dit onderwerp ingegaan, aangezien toentertijd de commissie BBV daar een notitie over heeft doen verschijnen. De aanbevelingen daarin heeft Den Helder toen overgenomen in het beleidskader 'rente en afschrijvingen 2016'. De belangrijkste aanbevelingen vanuit de notitie 'Rente' uit 2016 van de Commissie BBV worden hieronder nog kort herhaald:

- Er wordt een renteschema in de jaarstukken opgenomen om inzicht te geven in de rentelasten externe financiering, het renteresultaat en de wijze van rentetoe rekening.
- Het omslagpercentage op investeringen wordt berekend op basis van de werkelijke rente
- De rente wordt berekend vanaf een jaar na oplevering
- Er wordt geen rentevergoeding over het eigen vermogen berekend. Alleen de werkelijke rentelasten worden doorberekend.

Bijlage: Afschrijvingstabel

Afschrijvingstermijnen		
Activa	Afschrijvingstermijn	Categorie
Gebouwen	40	EN
Grond	geen	EN
Uitbreiding, verbouwing van woningen en gebouwen	20	EN
Riolering (technische installaties)	15	ENH
Riolering (aanleg, vervanging)	40 - 60	ENH
Parkeergarages	40	EN
Parkeermeters en –automaten	10	ENH
Aanschaf woonwagens	20	EN
Woonwagenlocaties	40	EN
Begraafplaats	20 - 40	ENH
Inventaris	10	EN
Transportmiddelen, auto's, aanhangwagens, motorvoertuigen	5 - 15	EN (*1)
Automatisering (waaronder ICT apparatuur, kantoormachines, netwerk, noodstroomvoorziening, servers & storage, mobiele devices en werkplekken)	3 - 5	EN (*1)
Software	2 - 5	EN
Dataverbinding	20	EN (*2)
Inrichting serverruimte	15	EN (*2)
Wegen	40 (max)	MN
Civiele kunstwerken (bijv. bruggen)	40 (max)	MN
Openbaar groen	40 (max)	MN

Categorieën:

EN: Economische nut

ENH: Economisch nut met heffing

MN: Maatschappelijk nut.

*1 = Afhankelijk van type

*2 = nieuw ten opzichte van beleidskader 2016

Bijlage: Begrippen en definities

Activa

De bezittingen van de gemeente, zoals gronden, gebouwen, voertuigen en voorraden. Deze worden ingedeeld in vaste activa en vlottende activa. De vlottende activa vormen geen onderdeel van dit beleidskader. De vaste activa zijn:

Financiële vaste activa

Activa die een financiële waarde vertegenwoordigen, zoals deelnemingen, aandelen en verstrekte leningen.

Immateriële vaste activa

Investeringsuitgaven waar geen 'stoffelijk' bezit tegenover staat (bijvoorbeeld de kosten van het sluiten van een geldlening).

Materiële vaste activa

Activa waar een bezit tegenover staat en waar een meerjarig nut aan kan worden toegekend

Activeren

Het op de balans opnemen van de financiële waarde van het aangeschafte of vervaardigde bezit/kapitaalgoed met meerjarig nut dat vanaf dat moment als bezitting kan worden beschouwd.

Afschrijven

De boekhoudkundige verwerking van de waardevermindering van een kapitaalgoed over een bepaalde periode.

Annuïtaire afschrijving

Een afschrijvingsmethode waarbij de kapitaallasten jaarlijks gelijk blijven gedurende de gehele afschrijvingsperiode van de investering. In de beginjaren is de afschrijvingscomponent laag en de rentecomponent hoog. Aan het eind van de periode ligt deze verhouding andersom.

Lineaire afschrijving

Een afschrijvingsmethode waarbij de kapitaallasten jaarlijks dalen. Het afschrijvingsbedrag is jaarlijks gelijk. Als gevolg van de dalende boekwaarde neemt de jaarlijks toegerekende rentelast af.

Boekwaarde

Waarde van de activa op de balans. Dit is de verkrijgings- of vervaardigingsprijs verminderd met de afschrijvingen.

Componentenbenadering

De componentenbenadering houdt in dat een investering wordt opgedeeld in verschillende onderdelen. Deze onderdelen kennen een ander verloop van de waarde. Per onderdeel verschilt hierdoor de economische levensduur.

Investering

Een investering is een uitgave voor de aankoop of vervaardiging van zaken (goederen of objecten) met een meerjarig nut (profijt), die juist vanwege dat meerjarig nut niet élk jaar gedaan hoeft te worden.

Investeringskrediet

Het bedrag dat door de gemeenteraad beschikbaar is gesteld voor het doen van een investering.

Investeringen met een economisch nut

Investeringen hebben een economisch nut als ze verhandelbaar zijn en/of kunnen bijdragen aan het genereren van middelen (inkomsten).

Investeringen met een maatschappelijk nut

Investeringen die geen economisch nut opleveren (geen middelen genereren en/of verhandelbaar zijn) maar wel duidelijk een publieke taak vervullen, bijvoorbeeld wegen.

Kapitaallasten

De jaarlijks terugkerende exploitatielasten die samenhangen met de investeringen. De kapitaallasten bestaan uit de afschrijvingen en de toegerekende rente.

Levensduur

De levensduur van een actief wordt onderscheiden in economische en technische levensduur. De technische levensduur van een actief is de maximale periode waarover dat actief een bijdrage aan de productie kan leveren. De economische levensduur is de maximale periode waarover het economisch verantwoord is van een actief gebruik te maken. Met andere woorden: slijtage van activa door veroudering.

Onderhoud

Klein onderhoud

Preventieve maatregelen en dagelijkse reparaties die noodzakelijk zijn om het object in goede werkende en veilige staat te houden tegen een van tevoren vastgesteld kwaliteitsniveau.

Groot onderhoud

Uitvoering van maatregelen, als gevolg van slijtage na een langere periode van gebruik, om een object in goede staat (op een vooraf bepaald kwaliteitsniveau) te houden of te brengen.

Restwaarde

De restwaarde is de schatting van de opbrengstwaarde, tegen het huidige prijspeil, vermindert met de te maken kosten voor verwijdering of vernietiging van (delen van het) actief, op het moment dat het actief buiten bedrijf wordt gesteld.