

Restwaarde

Aanleiding

Donderdag 20 februari 2020 heeft uw gemeenteraad de nieuwe Nota 'waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa' (WAAVA) vastgesteld. Bij de commissiebehandeling heeft de wethouder toegezegd uw raad nader te informeren over de voor- en nadelen van de beleidskeuzen die zijn gemaakt. De opzet en onderzoeksvragen voor het onderzoek naar de voor- en nadelen van de beleidskeuzen zijn in de Adviescommissie C&F van 26 maart 2020 besproken.

Deze deelnotitie gaat over de beleidskeuze restwaarde. Restwaarde is de schatting, tegen het prijspeil van het moment van ingebruikname, van de opbrengst die na de gebruiksduur nog gerealiseerd kan worden, verminderd met de te maken kosten voor verwijdering of vernietiging van (delen van) het actief. Er wordt bij de bepaling van de restwaarde dus geen rekening gehouden met mogelijke waardeveranderingen vanwege inflatie of deflatie, veranderende marktomstandigheden en dergelijke. De restwaarde dient reëel en per actief te worden geschat. Het hanteren van een vast percentage restwaarde voor bijvoorbeeld het totale vastgoed doet onvoldoende recht aan de individuele kenmerken van de materiële vaste activa. De restwaarde mag niet zodanig hoog worden geschat dat feitelijk geen of te weinig afschrijving plaatsvindt.

De opzet van de notitie is in hoofdlijnen als volgt.

- Wettelijke kaders (BBV)
- Vergelijking met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen
- Praktijk bij de gemeente Utrecht
- Voor- en nadelen alternatieven
- Onderzoek naar categorieën die in aanmerking voor restwaarde kunnen komen

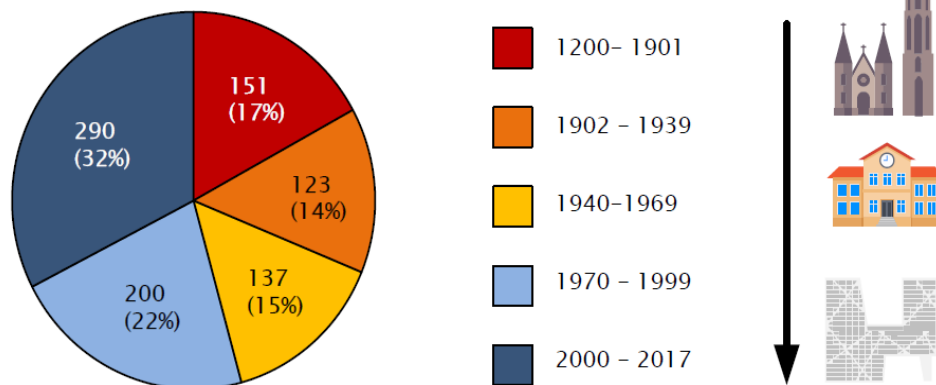
1. Wat zijn de BBV-regels m.b.t. restwaarde en eventuele stelselwijziging hierbij.

Algemeen geldende regel is dat de gebruiksduur gelijk is aan de verwachte economische levensduur (artikel 64, lid 3 BBV). Op grond van dit artikel dient op vaste activa met een beperkte gebruiksduur jaarlijks afgeschreven te worden volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur. Wanneer een actief geen boekwaarde meer heeft maar nog wel wordt gebruikt, is dit een indicatie dat de inschatting van de gebruiksduur niet juist (te kort) is geweest. Het met terugwerkende kracht bepalen van een restwaarde is alleen relevant indien sprake is van een daadwerkelijk kortere gebruiksduur (Q&A cie. BBV 3-12-2020).

Bij het bepalen van een restwaarde mag geen rekening worden gehouden met voorgenomen, dus nog niet besloten, toekomstige bestemmingswijzigingen.

In praktijk worden alle gebouwen afgeschreven in 40 jaar, maar zijn vaak (veel) langer in gebruik.

Ouderdom van panden



Bron: MPUV 2019

Bovenstaande grafiek laat zien dat bijna de helft van de gemeentelijke panden ouder is dan 50 jaar. De categorieën erfgoed respectievelijk kunst en cultuur vertegenwoordigen een gezamenlijke boekwaarde van 125 miljoen euro. In die gevallen zou de afschrijvingstermijn bijvoorbeeld verlengd kunnen worden naar 80 jaar. Dat is gelijk te stellen met een restwaarde van 50% van de aanschafprijs na het 40ste jaar en dat zonder noodzaak tot verkoop met bijkomende risico's. Ondanks dat dit voordeel in theorie opgaat, is de praktijk anders gebleken. Het is juist de vrijval van kapitaallasten na het 40ste jaar die het mogelijk maakt om zonder extra middelen een gebouw op te knappen en aan te passen aan de nieuwe tijd. Op het moment dat een gebouw (exclusief de grond, daar wordt niet op afgeschreven en behoudt zijn boekwaarde) tot restwaarde nul is afgeschreven, kunnen de begrote (structurele) kapitaallasten worden gebruikt voor vervangingsinvesteringen. Dat kunnen levensduur verlengende investeringen zijn die worden gepleegd ten behoeve van een bestaand actief en expliciet leiden tot een substantiële levensduurverlenging van betreffend actief. Het gaat hier dus niet om (groot)onderhoud. Onderhoud is niet levensduurverlengend, maar dient om het actief gedurende zijn levensduur in goede staat te houden. Deze kosten nemen in de loop der jaren trapsgewijs toe.

Goed praktijkvoorbeeld van een levensduur verlengende investering is de Stadsschouwburg. Dankzij de vrijval van kapitaallasten na 40 jaar kon er voor een bedrag van 17 miljoen euro verbouwd worden in crisistijd, zonder dat daar een huurverhoging tegenover stond. Bij een afschrijvingstermijn van 80 jaar zou de verbouwing, zonder extra middelen hiervoor vrij te maken, waarschijnlijk niet hebben kunnen plaatsvinden. Een kanttekening is hier op zijn plaats. Kapitaallasten zijn voor een deel structureel begroot, zoals bij de Stadsschouwburg. Maar er zijn ook kapitaallasten gedekt door activareserves, die in principe incidenteel van aard zijn; na 40 jaar zijn deze reserves nihil.

Het kan ook zijn dat de gebruiksduur daadwerkelijk korter is dan de economische levensduur, bijvoorbeeld omdat je een pand tijdelijk wilt gebruiken. Er kan dan rekening worden gehouden met een restwaarde. Dat moet dan wel duidelijk blijken uit de investeringsbeslissing van de raad en/of een ander raadsbesluit waaruit de gebruiksduur van dat specifieke object blijkt, en ook de intentie tot bijvoorbeeld verkoop na de gebruiksduur (Q&A cie. BBV 3-12-2020).

Artikel 64 lid 2 BBV geeft aan dat de afschrijving slechts om gegronde reden af mag wijken van de grondslagen die in het voorgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De achtergrond hiervan is, dat de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken een zo goed mogelijk inzicht moeten bieden in de financiële positie van de gemeente en de ontwikkelingen daarin over de jaren heen. De grondslagen dienen daarom consistent te worden toegepast.

De waarderingsgrondslagen moeten vastgesteld zijn in het activeringsbeleid van de gemeente. Dit beleid moet consistent worden toegepast voor dezelfde activacategorieën en consistent in de tijd. Ook dient hierbij te worden aangegeven of de gemeente wel of niet rekening houdt met een restwaarde (bron: § 6.2.5 Notitie materiële vaste activa januari 2020 - cie. BBV).

Als een gemeente met een restwaarde voor de categorie gebouwen wil toepassen, dan kan bij een pand en de grond (vanuit het verleden) dat als één actief zijn geactiveerd, alleen een restwaarde op het pand worden gehanteerd. Aan de grond kan niet alsnog een (rest-)waarde toegekend worden (bron: § 6.2.5 Notitie materiële vaste activa januari 2020 - cie. BBV).

Stelsel- en schattingswijziging

Aanpassing van het beleid ten aanzien van de waarderingsgrondslag wordt beschouwd als een stelselwijziging. Een besluit daartoe moet worden onderbouwd op basis van het stelselmatigheidsbeginsel (bron: hoofdstuk 6.3 Notitie materiële vaste activa januari 2020 – cie. BBV). Bij een stelsel- of schattingswijziging worden bestaande (rest-)boekwaarden niet herrekend maar over de langere, kortere of gelijkblijvende verwachte gebruiksduur afgeschreven. De netto-boekwaarde van het vastgoed (na aftrek restwaarde) dient over de gehele gebruiksduur te worden afgeschreven.

2. Uitkomst benchmark restwaarde.

Amsterdam, Den Haag en Eindhoven schrijven alle activa af tot de boekwaarde nihil is. Afschrijven tot een bepaald percentage van de WOZ-waarde is door de gemeente Amsterdam in 2020 als een optie beschouwd, maar onlangs heeft de commissie BBV daar een uitspraak over gedaan. De methodiek van WOZ-taxatie met een vast percentage zal niet voldoen (Q&A cie. BBV 3-12-2020), omdat bij de bepaling van de restwaarde geen rekening gehouden mag worden met mogelijke waardeveranderingen vanwege inflatie of deflatie (ergo: WOZ-taxatie hanteert niet het prijspeil op moment van ingebruikname), veranderende marktomstandigheden en dergelijke. Een WOZ-taxatie dient een heel ander doel dan waardering van activa in de verslaglegging.

Groningen is sinds 2018 restwaarden op alle activa gaan hanteren; voorheen alleen op parkeergarages. Voor bepaling van de restwaarde van de portefeuille per balansdatum 1-1-2018 werkt Groningen met een eigen systematiek. Rotterdam past beperkt restwaarde toe: namelijk voor de categorieën voertuigen in eigen beheer en voor monumentale panden. De restwaarde voor voertuigen in eigen beheer¹ wordt in Rotterdam bepaald op basis van de marktwaarde van de voertuigen aan het einde van het leasecontract. Bij monumenten waarvoor een wettelijke onderhoudsplicht geldt, is de afspraak dat de restwaarde o.b.v. een taxatierapport wordt vastgesteld.

3. Wat is de huidige spelregel/ praktijk in Utrecht en wat is daarvoor de motivatie (geweest).

Utrecht schrijft materiële vaste activa af naar een boekwaarde € 0. Door naar boekwaarde nihil af te schrijven, wordt bereikt dat geen rente- en afschrijvingslasten meer op de exploitatie drukken nadat een object buiten gebruik is gesteld wegens slijtage of veroudering. Uitzondering op deze

¹ De categorie voertuigen vertegenwoordigt bij de gemeente Utrecht een bescheiden boekwaarde op de balans van minder dan 10 miljoen euro. Daarvan zit driekwart in een heffing. Het hanteren van een restwaarde is voor deze categorie niet opportuun.

regel is de categorie grond. Daar mag, in overeenstemming met de algemene BBV-regel, niet op worden afgeschreven. Grond wordt dan ook apart in de activamodule geadministreerd. Er worden alleen rentekosten aan toegerekend.

4. Voor- en nadelen van alternatieven voor balans, begroting en risico's.

In de balans staat de boekwaarde van het bezit (alle activa aan de debetzijde van de balans). Dat is de aanschafprijs die Utrecht ervoor betaald heeft minus alle afschrijvingen tot nu toe. Dat hoeft niet de huidige waarde in het economisch verkeer te zijn. De afschrijvingskosten zelf zijn lasten in de exploitatie. Die blijven bestaan gedurende de hele levensduur van het actief. Bij het kredietbesluit is met de kapitaallasten rekening gehouden in de begroting, bijvoorbeeld met een structureel kapitaallastenbudget. Maar het kan ook via een jaarlijkse onttrekking uit een kapitaallastenreserve die daarvoor speciaal is gevormd.

Als Utrecht zou besluiten om in de toekomst met restwaarden te werken, dan betekent dat automatisch dat er minder zal worden afgeschreven en dat daardoor de boekwaarden minder snel zullen dalen. Dat brengt zowel voordelen als nadelen met zich mee.

Voordelen

Op de korte termijn zijn verscheidene voordelen te behalen. Minder afschrijvingslasten zorgen voor minder druk op de begrotingsruimte.

Een rekenvoorbeeld over restwaarde

In Utrecht worden gebouwen in 40 jaar annuïtair afgeschreven met 2% interne rente. Een gebouw van 1 miljoen euro afschrijven naar restwaarde nul kost jaarlijks 36.556 euro aan kapitaallasten. Datzelfde gebouw afschrijven naar een restwaarde van 100.000 euro (= 10% van de aanschafprijs) kost jaarlijks 34.900 euro. Met een restwaarde van 200.000 (= 20%) dalen de jaarlijkse kapitaallasten naar 33.244 euro.

Conclusie: bij een investering van 1 miljoen euro wordt met elke 100.000 euro extra aan restwaarde de jaarlijkse besparing op kapitaallasten 1.656 euro hoger. In het algemeen geldt volgens deze parameters: elke 10% hogere restwaarde geeft 40 jaar lang een besparing op kapitaallasten van 4,53%.

Een praktijkvoorbeeld: de kapitaallasten van het stadskantoor gebouw, exclusief nazorg, bedragen jaarlijks 5,426 miljoen euro. Bij een restwaarde van 20% van de aanschafprijs zouden de kapitaallasten met 9,06% (= $2 \times 4,53\%$) verlaagd kunnen worden tot 4,934 miljoen euro per jaar ($5,426 \times 90,94\%$).

De kapitaallastenbudgetten kunnen dus naar beneden worden bijgesteld en ook de kapitaallastenreserves komen met minder toe. Als de dekking van kapitaallasten uit (kostendekkende) huurontvangsten bestaat, kunnen die huren naar beneden, hetgeen gunstig uitpakt voor de gebruikers.

Door te rekenen met restwaarden zullen de boekwaarden (activa) op de balans hoger zijn dan zonder restwaarde met als gevolg een hoger aandeel eigen vermogen (passiva). Een relatieve toename van het eigen vermogen is gunstig voor de solvabiliteitsratio.

Nadelen

Uit het rekenvoorbeeld volgen ook nadelen. De besparing is 4,53% en geen 10% omdat in het geval van restwaarde de boekwaarde minder snel daalt en daardoor de interne rentelasten over de hele looptijd hoger zijn.

Nadelen doen zich ook voor naarmate we verder naar de toekomst kijken en er langer met restwaarden gerekend wordt. Aan het eind van de looptijd houden we een verouderd bezit over met kapitaallasten; na het 40ste jaar blijven de rentelasten zonder afboeken van het restant doorlopen omdat deze restwaarde in stand blijft als boekwaarde.

Is er een structureel budget, dan is dat meestal nodig voor de bekostiging van vervangende nieuwbouw of ingrijpende renovatie. Was er een kapitaallastenreserve, dan is die na 40 jaar opgebruikt. Om de resterende lasten van het oude actief -i.c. bedrijfsgebouwen- te blijven bekostigen zal dus extra financiële dekking gevonden moeten worden. De extra dekking kan gevonden worden in het doorlopend blijven verhuren van het oude pand ofwel door het te verkopen voor wat het op dat moment waard is in het economisch verkeer. Periodieke toetsing van de marktwaarde geeft aan of de restwaarde hoger/lager is dan de waarde in het economisch verkeer.

Risico's

Zowel de noodzaak van verlengde verhuur als van verkoop om de kosten van restwaarde af te dekken brengen risico's en ook nadelen, blijkend uit onderstaande voorbeelden, met zich mee. Immers de hoogte van de restwaarde is gebaseerd op aannames toen het object nog nieuw was. Dat moment ligt doorgaans 40 jaren eerder. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat we in 1981 geschat hebben wat een pand nu in 2021 nog waard is. De toekomst voorspellen is lastig. We hebben nu bijvoorbeeld te maken met een stevige verduurzamingsopdracht, die met de bestaande budgetten lastig te bekostigen is. Daarom worden oudere panden verduurzaamd op het moment dat er voldoende vrijval van kapitaallasten is. Een ander voorbeeld: bij de introductie van asbest dakplaten en later trespapier plaatmateriaal, waren dat revolutionaire materialen. Met de kennis van nu brengen deze materialen grote problemen met zich mee en is verwijdering zelfs kostprijsverhogend in plaats van dat het nog wat oplevert. Door de jaren heen kunnen bouwconcepten sterk veranderen: denk aan eenzijdig naar multifunctioneel en flexibel gebruik, aan klimaatdoelen en aan omschakeling van gas- naar elektriciteit en aan de ontwikkeling naar circulair bouwen. Al deze vernieuwingen maken dat een pand niet alleen qua fysieke conditie verouderd, maar ook qua concept niet meer actueel kan zijn en daardoor slecht in de markt ligt.

Directe gevolgen voor schuldpositie.

Geen directe gevolgen voor de schuldpositie van de gemeente.

De schuldpositie (uitgedrukt in de schuldquote) neemt toe bij uitgaven waarvoor geld geleend moet worden. Die vinden aan het begin plaats bij de bouw/aanleg of aankoop van een investering.

Resume voor- en nadelen restwaarde

Voordelen restwaarde	Nadelen restwaarde
Minder afschrijvingslasten met minder druk op de begrotingsruimte: kapitaallastebudgetten kunnen naar beneden worden bijgesteld of kapitaallastenreserves komen met minder toe.	De hoogte van de restwaarde is gebaseerd op aannames toen het object nog nieuw was. Dat moment ligt doorgaans 40 jaren eerder. De toekomst voorspellen is lastig, mede gelet op de veranderingen van bouwconcepten.
Door te rekenen met restwaarden zullen de boekwaarden (activa) op de balans hoger zijn dan zonder restwaarde met als gevolg een hoger aandeel eigen vermogen (passiva). Een relatieve toename van het eigen vermogen is gunstig voor de solvabiliteitsratio.	Na het 40ste jaar blijven de rentelasten zonder afboeken van het restant doorlopen, omdat deze restwaarde in stand blijft als boekwaarde. Extra financiële dekking is nodig.

Als de dekking van kapitaallasten uit (kostendekkende) huurontvangsten bestaat, kunnen die huren naar beneden, hetgeen gunstig uitpakt voor de gebruikers.	Vrijval van kapitaallasten na het 40ste jaar maakt het mogelijk om zonder extra middelen een gebouw op te knappen en aan te passen aan de nieuwe tijd.
	Kiezen voor terugwerkende kracht werken met restwaarden staat gelijk aan het naar de toekomst verschuiven van de last die nog met toekomstige baat moet worden 'verdiend'.
	Bij restwaarde ligt de uitdaging vooral in het bepalen en realiseren ervan. Het bepalen is in ontwikkeling, zo liggen de demontagekosten hoger, en voor het realiseren is er nog onvoldoende afzetmarkt.
	Bij gebrek aan een betere methode wordt voor het bepalen van de restwaarde een percentage van de aanschafwaarde gebruikt.

5. Zijn er bepaalde categorieën bezit waarvoor het nuttig kan zijn om met restwaarden te werken. En zo ja, welke categorie/categorieën en om hoeveel gaat het?

Bij de beantwoording van deze vraag gaan we niet uit van de mogelijkheid dat er herbruikbare grondstoffen liggen opgesloten in grond- weg- en waterbouwkundige werken die op zichzelf nog wat op kunnen leveren. Hieruit volgt dat wij ons specifiek richten op de categorie bedrijfsgebouwen. Vooraleer te rekenen met een restwaarde moeten we ons afvragen wat de commerciële verkoopwaarde van een gebouw zou kunnen zijn als de gebruiksduur daadwerkelijk korter is dan de economische levensduur. Ook hier wordt bedoeld het gebouw als geheel en niet de herbruikbare grondstoffen die bij sloop kunnen vrijkomen. De vraag is: Welk deel van het gemeentelijk bezit komt in aanmerking voor verkoop? En welke minimale netto verkoopopbrengst is nodig als dekking van de restwaarde?

Utrecht heeft voor ongeveer 940 mln. euro aan bezit in de BBV-categorie 'bedrijfsgebouwen' op de balans staan (op een totaal van alle categorieën van ca. 1,3 mrd. per 2020). Het is in deze categorie dat we de kans vanwege courantheid het meest aanwezig achten dat verkoop voldoende opbrengt om een eventuele restwaarde ineens mee af te kunnen dekken. De gemeente bezit dit vastgoed om verschillende redenen: om te voorzien in de eigen huisvesting, om huisvesting te bieden aan maatschappelijke organisaties die doelen van het gemeentelijk beleid realiseren, om de intrinsieke waarde van bijzondere gebouwen (erfgoed) te behouden en om strategische redenen (Bron: rekenkameronderzoek 'Zicht op vastgoed').

Aantallen panden per portefeuille



163 Erfgoedpanden



43 Welzijns- en zorgpanden



32 Culturele panden



25 Panden voor
gemeentelijke huisvesting



15 Multifunctionele
accommodaties



14 Onderwijspanden



41 Overige panden



34 Overig beleid panden

Bron: MPUV 2019

Beleidssterrein	Boekwaarde (in mln. euro's)	Specificatie
Erfgoed	10	Forten, torens, werfkelders, landgoederen
Welzijn	7	Buurtcentra, clubhuizen, kinderopvang, jongerenhuiskamer en speeltuinen.
Zorg	14	Dagopvang, hostels, gezondheidscentrum
Kunst en Cultuur	115	Musea, muziekcentra
Gemeentelijke huisvesting	167	Kantoren (waaronder monumentaal pand stadhuis), wijkgebouwen
Multifunctionele accommodaties	123	
Onderwijs	275	Scholen voor basis-, middelbaar en hoger onderwijs
Overig	19	Diverse, niet nader gedefinieerd
Overig beleid	24	Brandweer, benzineverkooppunten, bedrijfsverzamelgebouw
Sport en recreatie	54	Zwembaden, Sporthallen, Sport- en gymzalen, sportparken, atletiekbanen
Parkeervoorzieningen	71	Parkeergarages en fietsenstallingen
Panden voor ruimtelijke ordening	8	Tijdelijke panden binnen een grondexploitatie
Facilitair en huisvesting:	40	Inbouwpakket stadskantoor, inbouw stadhuis en overige gemeentelijke huisvesting
Stadsbedrijven:	7	Kantoorunit, bedrijfsloodsen, afvalscheidingsstations
Volksgezondheid:	5	Hostels
Maatschappelijke ondersteuning	1	Buurtcentra, clubhuizen, kinderopvang, jongerenhuiskamer, dierenasiel en bouwspeeltuin.
Totaal actuele boekwaarde 2020	940	

Tabel: Verdeling van de BBV-categorie 'bedrijfsgebouwen naar beleidssterrein

Het bezit van gebouwen is van belang voor en geeft garantie op continuering van het volwaardig functioneren van een gemeente. Dat geldt vooral voor gebouwen met een wettelijke taak, zoals scholen en sportvoorzieningen. Deze komen minder in aanmerking voor verkoop. Deze 'eigendomsгарantie' geldt in mindere mate voor gebouwen zonder wettelijke taak zoals eigen huisvesting. Courante, niet monumentale gemeentelijke huisvestingen zouden, zonder continuering van het functioneren in gevaar te brengen, in principe verkocht kunnen worden (de huisvestingsbehoefte moet dan anders worden opgelost, bijvoorbeeld aanhuren²). Dat maakt afschrijven met restwaarde tot een optie. De boekwaarde van de gemeentelijke huisvesting is 167 mln. per 2020, waarvan 16,98 mln. monumentale stadhuys en 14,24 mln. divers (o.a. wijkcentra).

Onderstaande tabel geeft de restwaarden weer van gemeentelijke niet monumentale huisvesting o.b.v. een gebruiksduur van meer dan 40 jaar. Dit komt ook overeen met de praktijksituatie. De 'besparing' van kapitaallasten is 4,53% voor elke 10% restwaarde. De genoemde percentages zijn bedoeld als een indicatie en ter illustratie en zijn afgeleid van de percentages van de variant productwaarde (zie business case circulair bouwen Berlijnplein).

Object	Aanschafprijs	Actuele boekwaarde per 2020	Kapitaallasten jaarlijks	Kapitaallasten bij 10% restwaarde	Kapitaallasten bij 20% restwaarde
Stadskantoor	146,37 mln.	135,79 mln.	5,46 mln.	5,21 mln.	4,96 mln.
Totaal		135,79 mln.	5,46 mln.	5,21 mln.	4,96 mln.

6. Daarbij hoort een inschatting voor welk aandeel van de bezittingen van Utrecht een eventuele optie tot verkoop geldt.

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat het rekenen met restwaarden een optie is bij courante gebouwen voor eigen huisvesting die na verkoop niet in eigendom vervangen/gerenoveerd hoeven te worden.

Maar overig gemeentelijk bezit dat overbodig wordt, kan ook verkocht worden. De huidige strategie is echter om niet (meer) te verkopen maar eventueel te verbouwen om het gemeentelijk bezit in de toekomst een maatschappelijke functie te kunnen geven.

Om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de economische crisis in 2008 en verder, is in de periode van 2011 tot en met 2018 met de verkoop van vastgoed 30,726 miljoen euro aan bezuinigingstaakstellingen gerealiseerd:

- de coalitieakkoorden 2010-2014 en 2014-2018,
- de voorjaarsnota 2013;
- het resultaat van doorlichting door de Brinkgroep (bron: MPUV 2019).

De resterende taakstelling van 2,880 miljoen euro is overgeheveld naar het programma Stedelijke ontwikkeling (Bron: MPUV 2020).

Hiermee is voorlopig een eind gekomen aan een langdurige en intensieve doorlichting van het vastgoed op zoek naar overbodige panden die voor de verkoop in aanmerking komen in de context van bezuinigingen.

² Bij aanhuren voor eigen huisvestingsbehoefte wordt BTW een kostenpost. Als het gebouw in eigendom is, kan de BTW grotendeels worden verrekend. Door aankoop van het Stadskantoor leverde het BTW-aspect een structureel voordeel op van 1 miljoen.

Gemeenten hebben voldoende vastgoed nodig voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Door de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt wordt vrij en betaalbaar vastgoed in de toekomst steeds schaarser en wordt het steeds moeilijker om aan de vraag te kunnen blijven voldoen. Verkoop van gemeentelijk vastgoed is daarom alleen aan de orde als een pand geen gebruikswaarde meer heeft. De maatschappelijke waarde van een pand is daarbij doorslaggevend. We gaan eerst in overleg met mogelijke belanghebbenden vooraleer we besluiten tot verkoop. (bron: MPUV 2020). Onderzocht wordt ook of overbodig vastgoed kan worden ingezet voor nieuwe maatschappelijke initiatieven voordat de gemeente ervoor kiest om over te gaan op verkoop. (bron: Utrecht Circulair 2020-2023).

Al eeuwenlang gaan we in Nederland om met kapitaalgoederen volgens de zogenaamde lineaire economie. Het begint - kort gezegd - met eenmalig gebruik van grondstoffen en eindigt met sloop³ en afvoeren van afval. Binnen dit economisch model is de landelijke regelgeving BBV van toepassing en ook de Utrechtse spelregels in de nota WAAVA. De keuze die is gemaakt ten aanzien van restwaarde past binnen dit lineaire model. Zo past bijvoorbeeld een restwaarde nul bij de opvatting dat slooppafval nauwelijks nog waarde heeft.

Utrecht wil geleidelijk overstappen naar circulair bouwen. Circulair bouwen is het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen/componenten, gebieden en infrastructuur, zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten door gebruik te maken van zoveel mogelijk hernieuwbare grondstoffen. Met de introductie van het concept 'circulair bouwen' krijgt het begrip 'restwaarde' een andere betekenis. De transitie naar Utrecht Circulair in 2050 bevindt zich nog in de pioniersfase.

De business case voor de Culturele Voorziening Berlijnplein werkt het concept 'circulair bouwen' nader uit. Voor deze nieuwe investering is restwaarde een belangrijk uitgangspunt. Het idee om het gebouw te benaderen als een object dat is samengesteld uit verschillende gebouwlagen/componenten heeft het voordeel dat per gebouwlaag verschillende restwaarden kunnen worden aangehouden. De aannames zijn met grote onzekerheden omgeven. Dat wordt ook erkend. In de business case is de afschrijving tot nihil opgenomen en de restwaarde in beeld gebracht als een mogelijke 'korting' op de vervangingsinvestering. Het dekkingsplan gaat dan ook uit van een kostprijsdekkende huur o.b.v. de traditionele berekening.

Ook in de whitepaper circulaire businesscase 'Rekenen aan vastgoed in een circulaire bouweconomie' van april 2021, die een basis legt voor het maken van circulaire businesscases in de bouw, krijgt het toepassen van restwaarden als een aspect van de financiële business case vorm. Het concept van deze circulaire businesscase zal zich de komende jaren verder ontwikkelen. Zo zijn er uitdagingen om een aantal posten, zoals restwaarde en milieuproblemen, in de praktijk te brengen.

Bij restwaarde ligt de uitdaging vooral in het bepalen en het realiseren ervan. Het bepalen is in ontwikkeling, zo liggen de demontagekosten hoger, en voor het realiseren is er nog onvoldoende afzetmarkt. Kortom, restwaarde is een post die op langere termijn vorm moet krijgen. Bij gebrek aan een betere methode wordt op dit moment een percentage van de aanschafwaarde gebruikt.

³ Het gebouw kan in aanmerking komen voor sloop, renovatie of verbouwing. De kosten van de sloop van een gebouw kunnen als eenmalige kosten in de exploitatie worden genomen of mogen worden geactiveerd als onderdeel van het nieuwe materiele actief, indien op dezelfde locatie een nieuw gemeentelijk gebouw wordt gerealiseerd. Wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, komt een eventuele keuze tot uiting in de financiële verordening van een gemeente. De keuze die de gemeente maakt, moet consequent worden toegepast.

7. Advies en eventuele kanttekeningen

Werken met restwaarden is een optie die ervoor kan zorgen dat afschrijvingslasten op de korte termijn verminderen. Met name bij vastgoed dat (veel) langer dan 40 jaar meegaat en/of niet direct voor beleidsuitvoering aangehouden hoeft te worden. Omdat de afgelopen jaren al intensieve screening heeft plaatsgevonden en panden verkocht zijn, is alleen bij de eigen huisvestingspanden een optie om verkoop te overwegen. Voorwaarde is dat de restwaarde minimaal gelijk is aan de verwachte netto-opbrengst.

Restwaarde met terugwerkende kracht is speculatief, risicovol en onzeker. Hoe schat je de toekomstige verkoopwaarde van een huidig eigen huisvestingspand in. Een lastig te beantwoorden vraag als daarbij in overweging worden genomen de vraag naar kantoorruimte in de toekomst i.r.t. thuiswerken en het concept van circulair bouwen dat de toekomst heeft i.r.t. de huidige bouwvormen. Kiezen voor restwaarde met terugwerkende kracht staat gelijk aan het naar de toekomst verschuiven van een last die nog met een toekomstige baat moet worden 'verdiend'.

Voor het hanteren van restwaarden gelden door de landelijke regelgeving restricties en voorwaarden. Ook is de regelgeving (nog) geënt op het lineaire model en past bij de huidige bouwvormen/-normen. In de -nabije- toekomst zal het circulair bouwen de nieuwe bouwvorm en-norm worden. Restwaarden zullen in dit concept, onderbouwd met ervaringscijfers, relevant zijn. Het voor bestaande eigen huisvestingspanden werken met restwaarden met terugwerkende kracht is niet opportuun en levert t.a.v. besparing van kapitaallasten relatief weinig op.

De conclusie luidt dan ook: pas de restwaarde op bestaande activa niet toe. Met het circulair bouwen gaat de restwaarde in de toekomst wel een rol spelen.