

Componentenbenadering

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.

De opzet van deze deelnotitie componentenbenadering, inhoudende het afzonderlijk afschrijven van verschillende samenstellende bestanddelen (componenten) van een materieel vast actief, 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

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

(Bron: commissie BBV, Notitie materiele vaste activa januari 2020, bijlage 7: uitwerking componentenbenadering).

De toepassing van de componentenbenadering op een materieel vast actief kan worden geïllustreerd aan de hand van het verkrijgen van een kantoorpand. Het pand is daarbij, volgens artikel 52 BBV, tenminste op te delen in de volgende componenten:

Grond	> niet op afschrijven
Gebouw	> stel: afschrijven in 40 jaar
Verwarmingsinstallatie	> stel: afschrijven in 15 jaar
Liftinstallatie	> stel: afschrijven in 20 jaar
Vloerbedekking	> stel: afschrijven in 10 jaar

De lasten voor de te onderscheiden samenstellende delen worden op basis van bovenstaande opdeling afzonderlijk opgenomen en afgeschreven. In dit voorbeeld kan na 15 jaar de cv-ketel worden vervangen en opnieuw worden geactiveerd (vervangingsinvestering). Wanneer de levensduur van bijvoorbeeld de cv-ketel onverwacht technisch eerder eindigt, kan binnen de componentenbenadering de cv-ketel toch vervangen en geactiveerd worden. De restant boekwaarde van de oude cv-ketel dient dan wel in één keer te worden afgeboekt. Er kan alleen worden afgeschreven op activa die in gebruik zijn. De restantboekwaarde kan niet worden ingebracht als onderdeel van de te activeren vervaardigingsprijs van de nieuwe cv-installatie.

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om een materieel actief in zijn geheel te activeren en één afschrijvingstermijn te hanteren. De onderdelen die een kortere gebruiksduur hebben dan de vooraf bepaalde gebruiksduur van het gehele actief, en dus eerder vervangen moeten worden, vallen onder het groot onderhoud. Via het vormen van een onderhoudsvoorziening kunnen de kosten van toekomstig groot onderhoud gelijkmatig gespreid worden in de tijd. Dit wordt ook wel als de onderhoudsbenadering aangeduid.

2. Uitkomst benchmark componentenbenadering.

Amsterdam is geleidelijk afgestapt van de componentenbenadering. Bij gebouwen worden installaties en casco in 40 jaar afgeschreven. Installaties vervangen loopt vervolgens mee in de planning van onderhoud. Bij bruggen wordt voor het afschrijven geen splitsing aangebracht in de componenten pijlers, installaties en wegdek.

Den Haag past bij nieuwbouw en vervangingsinvesteringen de componentenbenadering toe. Categorieën en afschrijvingstermijnen zijn in Den Haag vastgelegd in de financiële verordening.

Eindhoven past de componentenbenadering toe, waarbij een onderdeel (component) een minimale verkrijgings- of vervaardigingsprijs van 10.000 euro heeft. Groot onderhoud wordt behandeld als vervangingsinvestering (componentenbenadering): bij deze werkwijze worden alle verschillende onderdelen van een kapitaalgoed, die afzonderlijk vervangen kunnen worden, separaat geactiveerd. Elk onderdeel heeft zijn eigen levensduur en wordt in die periode afgeschreven. Als het betreffende onderdeel van het kapitaalgoed is afgeschreven (einde gebruiksduur), is er geen sprake van groot onderhoud maar van een vervangingsinvestering. Bij deze variant is er dus alleen nog sprake van klein onderhoud dan wel vervangingsinvesteringen.

Groningen heeft de componentenmethode losgelaten bij invoering van restwaarde. De regels rondom restwaarde, afschrijvingen en onderhoud zijn vastgelegd in de financiële verordening 2018, die met ingang van 1 januari 2018 in werking is getreden. In deze verordening is onder andere bepaald dat restwaarde wordt ingevoerd voor het vastgoed en dat de onderhoudsbenadering wordt toegepast in plaats van de componentenbenadering. Per saldo levert dit door lagere kapitaallasten een voordeel op (bron: jaarrekening 2018).

Rotterdam past geen componentenmethode toe. De component met de langste levensduur is bepalend voor de afschrijvingstermijn van het geheel. Bij vastgoed is dat in de regel ook de component met het grootste investeringsbedrag.

Het is een gemêleerd beeld. De Utrechtse werkwijze komt overeen met die van Amsterdam, Rotterdam en Groningen.

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

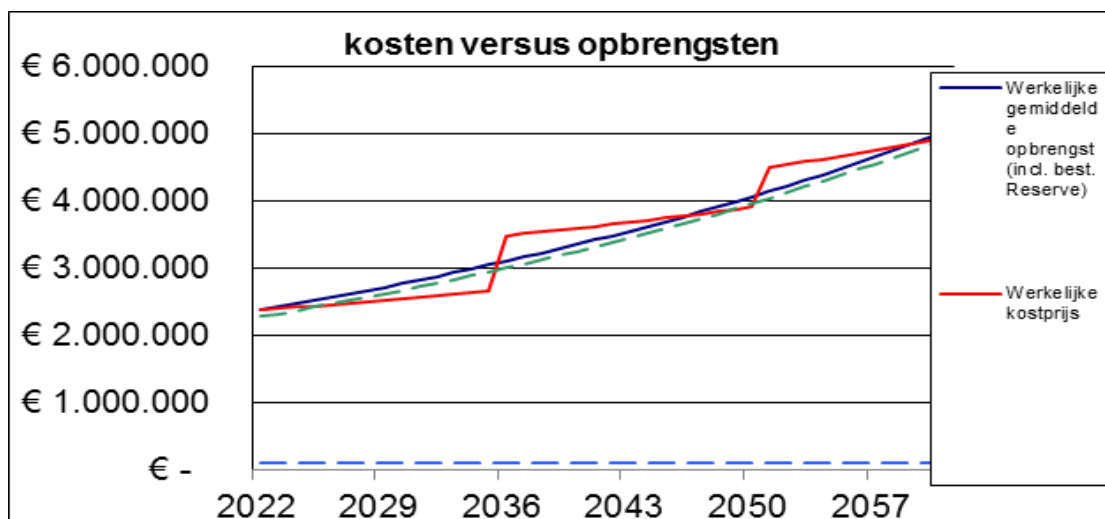
De optie onderhoudsbenadering is in Utrecht van toepassing op het materieel vast actief. Nieuwe investeringen als componenten gebouw en installaties worden in dezelfde termijn van 40 jaar afgeschreven. Vervanging van installaties vindt plaats op basis van het meerjarig onderhoudsprogramma met daaraan gekoppeld een onderhoudsvoorziening. Op grond wordt in overeenstemming met de BBV-regel niet afgeschreven.

De belangrijkste motivatie om de gehele investering op 40 jaar te zetten is het tegengaan van aanvangsverliezen¹ bij kostendekkende huur. Dit verlies is een resultante van hogere kosten (kapitaallasten) bij een afschrijvingstermijn korter dan 40 jaar en lagere (huur-)inkomsten.

Aanvangsverliezen leggen zodoende de eerste jaren onnodig beslag op de begrotingsruimte. Een aanzienlijk deel van de kapitaallasten wordt namelijk bekostigd uit huurontvangsten.

Huurontvangsten zijn bij aanvang laag en volgen door indexering een stijgende lijn. Kosten nemen op onderhoudsmomenten trapsgewijs toe, maar worden door de gekozen methode maximaal gespreid. Over de gehele levensduur is de exploitatie in evenwicht en kostendekkend.

¹ In het recente verleden werden de installatie apart in 10 jaar afgeschreven. Het gevolg hiervan was dat door de hoge afschrijvingslast bij aanvang er, ondanks een kostprijsdekkende huur, toch sprake was van aanvangsverliezen. Deze aanvangsverliezen moesten gefinancierd worden bovenop de kostprijsdekkende huur.



Voor op zichzelf staande investeringen in de categorie 'Machines, apparaten en installaties' hanteren we de afschrijvingstermijnen uit de Utrechtse afschrijvingstabel. Deze sluiten aan bij de verwachte levensduur van de objecten. Zo worden bijvoorbeeld beveiligings- en brandblusinstallaties in 10 jaar afgeschreven. Nieuwe vaste activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut worden in Utrecht in 15 jaar lineair afgeschreven. Met de vaststelling van de Kadernota beheer openbare ruimte worden er voor vervangingsinvesteringen met een maatschappelijk nut diverse lineaire afschrijvingstermijnen gehanteerd.

4. Voor- en nadelen componenten- versus onderhoudsbenadering.

Zoals de commissie BBV aangeeft zijn er twee opties:

Optie 1 Componentenbenadering: nieuwbouwcomponenten afschrijven in een termijn die past bij de economische levensduur.

Optie 2 Onderhoudsbenadering: de gehele nieuwbouw inclusief alle componenten voor dezelfde termijn activeren. Vervanging van componenten worden met bijpassende termijnen geactiveerd.

Voordeel onderhoudsbenadering	Voordeel componentenbenadering	Nadeel onderhoudsbenadering	Nadeel componentenbenadering
Het -bij kostendekkende huur- tegengaan van aanvangsverliezen.	Minder middelen opzijzetten voor de onderhoudsvoorziening.	De nieuwbouwcomponenten worden niet in een termijn passend bij de economische levensduur afgeschreven.	Hogere kapitaallasten door voor de componenten afschrijvingstermijnen korter dan 40 jaar te hanteren. Hierdoor is er sprake van aanvangsverliezen.
Het -door vorming van onderhoudsvoorziening- gelijkmatig kunnen spreiden van de kosten en het kunnen 'ondervangen' van de hogere incidentele lasten bij vervanging.	Boekwaarde kan in enig jaar aansluiten bij de werkelijke waarde van installaties c.a.		
	Lagere incidentele lasten bij vervanging.		

Flexibiliteit in de exploitatie: na aflopen van de afschrijvingsperiode ontbreekt de noodzaak tot vervanging over te gaan. Ook is de vervangingsbe- hoefte van de componenten vooraf moeilijk vast te stellen.			
--	--	--	--

5. Zijn er bepaalde categorieën investeringen waarvoor het nuttig kan zijn om de componentenbenadering wel of juist niet toe te passen? En zo ja, welke en hoe zouden we daar dan mee om kunnen gaan, bijvoorbeeld met bepaling van de levensduur.

In het voorgaande zijn we telkens uitgegaan van kostendekkende huur. Daar waar dat niet het geval is, worden rente en afschrijving bekostigd uit de algemene middelen.

Door groot onderhoud en vervanging te bekostigen uit de voorziening, hoeven nieuwbouwcomponenten niet afgezonderd te worden van het gebouw en ook niet versneld te worden afgeschreven. Door toepassing van deze methodiek ontbreken voor nu het nut en de noodzaak van het opnieuw introduceren van de componentenbenadering voor bepaalde categorieën van investeringen.

Wel zijn er investeringen soms al op kortere termijn rendabel, bijvoorbeeld zonnepanelen met een terugverdientijd van 25 jaar. Om de besparingen rechtstreeks te koppelen aan de kosten (de onderhoudsbenadering), ligt een afschrijvingstermijn van 25 jaar hier voor de hand.

De afschrijvingstabel bij de nota WAAVA bevat voor elke soort investering de meest passende afschrijvingstermijn. Als er voor een nieuwe investering geen passende termijn in de tabel staat, wordt de tabel daarop aangepast. Daarbij is het streven erop gericht de variatie aan afschrijvingstermijnen overzichtelijk en werkbaar te houden.

Met de introductie van het concept 'circulair bouwen' krijgt het begrip 'component' 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. De vraag of dat zal leiden tot de herintroductie van de componentenbenadering in Utrecht, is -bij voldoende kennis en ervaring van dit nieuwe concept- relevant. De BBV (bijlage 7 van de notitie) sluit meerdere componenten met verschillende afschrijvingstermijnen, m.u.v. grond², in ieder geval niet uit. Een gemeente die de componentenbenadering voor een bepaalde categorie kapitaalgoederen wil gaan gebruiken, moet dit consequent voor deze categorie toepassen. Dit kan zij realiseren door in haar financiële verordening onder meer vast te leggen voor welke categorie van activa de componentenbenadering met verschillende afschrijvingstermijnen wordt toegepast en met ingang van welke datum.

In de in 2020 opgestelde business case voor de Culturele Voorziening Berlijnplein wordt het concept 'circulair bouwen' nader uitgewerkt. Daarbij zijn meerdere componenten met verschillende levensduren in beeld gebracht, gebaseerd op het gebouwlagen principe (o.a. de componenten grond, constructie, installaties, dak/gevel/vloer). Dat heeft niet geleid tot een andere wijze van activeren: het geheel wordt afgeschreven tot nihil. Bij onderhoud en/of vervanging van componenten kan blijken dat de kosten daarvan lager zijn.

² Op grond kan niet worden afgeschreven, omdat grond geen slijtend actief is en daarom een eeuwigdurende gebruiksduur heeft.

6. Advies en eventuele kanttekeningen.

Met de invoering van een voorziening die gestoeld is op een meerjarig onderhoudsplan waarin ook vervanging van gebouwgebonden componenten wordt meegenomen, vervalt de noodzaak de componentenbenadering bij nieuwbouw als afschrijvingsmethode te hanteren. De commissie BBV noemt dit als één van de twee opties. De focus wordt hierbij verschoven van het verleden (aanvangsverliezen opvangen bijhouden) naar de toekomst (onderhoudsplanning actueel houden en voldoende middelen reserveren). Zowel Vastgoed Utrecht (VGU) als Stadsbedrijven werken met meerjarige onderhoudsplanningen en voorzieningen.

Het advies blijft dan ook om het huidige beleid van de onderhoudsbenadering te handhaven. Het gebruik van componentenbenadering brengt geen verbetering of voordeel met zich mee, dat een stelselaanpassing rechtvaardigt. Voor het toevoegen van nieuwe, op zichzelf staande componenten, aan bestaande gebouwen, bijvoorbeeld in het kader van energietransitie, is het advies om wel passende afschrijvingstermijnen te blijven hanteren volgens de Utrechtse afschrijvingstabel.

Met de introductie van het concept 'circulair bouwen' kan de componentenbenadering in de toekomst tot een heroverweging leiden. Een herijkingsmoment is 2023, als de Nota Kapitaalgoederen vastgoed aan de orde is. Voor nu ontbreekt het aan voldoende kennis en ervaring om tot een afgewogen oordeel te komen. Bijzondere aandachtspunten hierbij zijn de aanvangsverliezen, waarover in de bovengenoemde business case een kanttekening wordt geplaatst en de component grond waarvoor, in overeenstemming met de BBV, geen afschrijvingstermijn mag worden gehanteerd.