



Onderwerp

Notitie 'investeren en afschrijven activa met maatschappelijk nut'

Registratienummer

2097389

Datum

18 juli 2017

Auteur

J. Kuiper

Afdeling/Bureau

MO

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Meijer, A.M.

Ter kennisname aan PS en

burgerleden

Kern mededeling:

Als gevolg van een wijziging in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) dienen de zogenoemde investeringen met maatschappelijk nut anders te worden verwerkt in de begroting en jaarrekening dan tot en met 2016 gebruikelijk was. Dit heeft gevolgen voor de begroting 2017 en volgende jaren. In de Programmabegroting 2017 zijn de nieuwe richtlijnen (op pragmatische wijze) verwerkt, waarbij is aangegeven dat er nog een aparte notitie over 'investeren en afschrijven' zal worden opgesteld naar aanleiding van deze BBV wijziging. Deze notitie bieden wij u hierbij aan.

Mededeling:

In bijgaande notitie 'Investeren en afschrijven activa met maatschappelijk nut' zijn voorstellen opgenomen om op enkele onderdelen tot een (aanvullende) financiële beleidswijziging over te gaan. Deze voorstellen vloeien voort uit de herziene voorschriften in het Besluit Begroting en verantwoording (BBV). De voorstellen hebben betrekking op:

- een wijziging van de afschrijvingsmethodiek voor gepleegde investeringen tot en met 2016 (omzetting van annuïtair naar lineair);
- de wijze waarop wordt omgegaan met de beschikbare financiële dekking van nieuwe investeringen vanaf 2017 in relatie tot reserves; onderdeel; daarvan is het opheffen van de reserve Infrafonds (die als instrument zijn functie heeft verloren), waarbij de daarbinnen nog vrij beschikbare middelen overgaan naar de reserve mobiliteit.

Benadrukt wordt dat de wijziging van het BBV tot boekhoudtechnische aanpassingen leidt met betrekking tot de verwerking en balanswaardering van investeringen (activa). De notitie bevat dan ook uitsluitend financieel technische voorstellen en heeft geen invloed op de aard en omvang van de investeringen die reeds waren voorzien in bestaande plannen zoals het p-MIRT en het MBVI.

Wij bieden u de notitie thans ter kennisneming aan. De daarin opgenomen financieel-technische voorstellen zullen worden verwerkt en aan u ter besluitvorming worden voorgelegd als onderdeel van de Zomernota 2017 en de ontwerp Programmabegroting 2018. Daarnaast zal in de loop van dit jaar een hierdoor noodzakelijke aanpassing van de Financiële verordening Flevoland aan u worden voorgelegd.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Notitie 'Investeren en afschrijven activa met maatschappelijk nut'	2055782	Ja

Notitie 'Investeren en afschrijven activa met maatschappelijk nut'

Inleiding

Als gevolg van een wijziging in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) dienen de investeringen met maatschappelijk nut¹ anders te worden verwerkt in de begroting en jaarrekening dan tot en met 2016 gebruikelijk was. Dit heeft gevolgen voor de Programmabegroting 2017 en volgende jaren. In de Programmabegroting 2017 zijn de nieuwe richtlijnen (op pragmatische wijze) verwerkt, waarbij is aangegeven dat er nog een aparte notitie over 'investeren en afschrijven' zal worden opgesteld. Deze notitie ligt thans voor en bevat voorstellen om op enkele onderdelen tot aanvullende financieel-technische beleidswijzigingen over te gaan. De voorstellen hebben betrekking op een wijziging van de afschrijvingsmethodiek voor gepleegde investeringen tot en met 2016, almede op de wijze waarop wordt omgegaan met de financiële dekking van nieuwe investeringen vanaf 2017 in relatie tot reserves.

Gewijzigde voorschriften (BBV)

Bij investeringen met een maatschappelijk nut hadden provincies op grond van het BBV tot en met 2016 de keuze tussen twee mogelijkheden om deze in de boekhouding te verwerken:

1. de investering in één keer volledig ten laste van de exploitatie brengen op het moment van investeren;
2. de investering als bezitting op de balans op nemen (activeren) en meerjarig af te schrijven ten laste van de exploitatie

Voor investeringen met een economisch nut² was er geen keuzemogelijkheid; deze moesten (en moeten) als bezitting op de balans worden geactiveerd en afgeschreven ten late van de exploitatie.

Bij investeringen met maatschappelijk nut kon tot en met 2016 dus (een deel van) de investering worden afgedekt ten laste van reserves. Hierdoor werd de boekwaarde direct lager waardoor de kapitaallasten (rente en afschrijving) in de volgende jaren lager werden. Van deze mogelijkheid is binnen Flevoland tot en met 2016 veelvuldig gebruik gemaakt (bijvoorbeeld door inzet van de reserve Infrafonds of middelen van uit de brede doeluitkering BDU).

Bij investeringen met economisch nut was deze handelwijze niet toegestaan.

Met ingang van begrotingsjaar 2017 dienen de investeringen met maatschappelijk nut op dezelfde wijze verwerkt te worden als de investeringen met economisch nut, waardoor beide soorten investeringen op dezelfde wijze verwerkt dienen te worden in de provinciale begroting en jaarrekening. Gehele of gedeeltelijke afschrijving ineens zijn dus niet meer toegestaan.

Een tweede BBV-wijziging betreft het advies van de Commissie BBV om geen interne rente meer toe te rekenen. Tot en met 2016 werd, door gebruik te maken van een interne rentecomponent, een last gelegd op de verschillende producten ter compensatie van de gedeerde rentebaten op geïnvesteerd vermogen. De commissie BBV adviseert dringend om geen rente over de inzet van eigen liquide middelen meer toe te rekenen aan de verschillende producten. Dit om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen provincies van de kosten die voor producten worden gemaakt, te verbeteren.

Omdat bij de berekening van kapitaallasten tot en met 2016 wel werd gerekend met interne doorbelasting van rente, heeft deze wijziging effect op de hoogte van de kapitaallasten. Waar de kapitaallasten tot en met 2016 bestonden uit afschrijving en rente, is er vanaf 2017 nog uitsluitend sprake van afschrijvingslasten.

¹ Investerings met maatschappelijk nut betreffen met name investeringen in de openbare ruimte die niet verhandelbaar zijn of middelen genereren, maar wel duidelijk een publieke taak vervullen, zoals wegen en vaarwegen en groenvoorzieningen.

² Investerings met een economisch nut zijn verhandelbaar en/of kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, zoals gebouwen of roerende goederen.

Gevolgen

Zoals hierboven aangegeven hebben de wijzigingen van het BBV tot gevolg dat vanaf 1 januari 2017 alle (nieuwe) investeringen met maatschappelijk nut voor het volledige investeringsbedrag³ geactiveerd moeten worden en dat deze gedurende de ingeschatte gebruiksduur worden afgeschreven. Daarnaast leiden de gewijzigde voorschriften er toe dat geen bijdragen uit reserves meer ingezet mogen worden voor het éénmalig (gedeeltelijk) afboeken van investeringen, zodat de afschrijvingslasten van de totale investering verdeeld moeten worden over de gebruiksduur. Tevens kan geen interne rente meer worden doorbelast.

Verwerking in Programmabegroting 2017

In de Programmabegroting 2017 hebben wij de gewijzigde BBV voorschriften verwerkt. Zo worden nieuwe investeringen met maatschappelijk nut vanaf 2017 voor het volledige bedrag geactiveerd en wordt geen interne rente meer toegerekend. De bijdragen ineens uit reserves en decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit die vanaf 2017 waren voorzien in het p-MIRT zijn toegevoegd aan een nieuw ingestelde dekkingsreserve afschrijvingslasten. Hieruit kunnen de hogere jaarlijkse lasten als gevolg van het volledig activeren van investeringen worden gedekt.

Hieronder is kort in een eenvoudig cijfervoorbeeld het verschil aangegeven tussen de huidige werkwijze (bijdragen uit eigen middelen in mindering brengen) en de nieuwe werkwijze van bruto activeren.

Cijfervoorbeeld effecten wijziging BBV		was	wordt	verschil	effecten nieuwe werkwijze
	hoogte investering maatschappelijk nut	1.000	1.000	0	
	inzet BDU/DU verkeer en vervoer	-500		-500	
	inzet reserves (zoals Infrafonds)	-140		-140	
	bijdragen derden	-80	-80	0	
	geactiveerd bedrag (netto)	280	920	640	
exploitatie effect	bij afschrijving in 40 jaar lineair	7	23	16	jaarlast neemt toe met 16 per jaar
balans effecten	reserves 1-1	5.000	5.000	0	
	mutatie BDU/DU/reserves	-640	0	640	
	reserves 31-12	4.360	5.000	640	reservepositie neemt toe met 640
	boekwaarde activa 1-1	10.000	10.000	0	
	toename boekwaarde	280	920	640	
	boekwaarde activa 31-12	10.280	10.920	640	boekwaarde neemt toe met 640
	netto balanspositie (BW/- res) 1-1	5.000	5.000	0	
	netto balanspositie (BW/- res) 31-12	5.920	5.920	0	netto balanspositie blijft gelijk

hogere jaarlast kan gedekt worden uit hogere reservepositie (40 x 16 per jaar = 640)

De conclusie is dat er op diverse onderdelen van de financiële positie van de provincie (exploitatie en balans) mutaties optreden, maar dat er geen dekkingsvraagstukken spelen. Wel is er sprake van een andere vermogenspositie, waarbij de waarde van de eigendommen (activa) hoger wordt en als tegenhanger daarvan het eigen vermogen (reserves) toeneemt.

NB: Bij dit laatste past de nuancering dat dit hogere eigen vermogen ontstaat door maatschappelijke waarde toe te kennen aan bezittingen, die geen economische waarde (verkoopwaarde) hebben. In financiële zin is er onder de nieuwe voorschriften sprake van 'je rijk rekenen'.

Resterende aandachtspunten

Zoals hierboven aangegeven zijn de nieuwe BBV-voorschriften op pragmatische wijze zo goed mogelijk toegepast in de Programmabegroting 2017. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de Programmabegroting 2017 getoetst aan de eisen die het BBV daaraan stelt en heeft geen afwijkingen aangetroffen.

³ De enige uitzondering is dat specifieke bijdragen van derden voor een investering wel direct in mindering mogen worden gebracht op het investeringsbedrag; dit doet zich af en toe voor. Een voorbeeld hiervan is de 'Beter benutten' bijdrage die wordt ontvangen voor het project Flevokust.

Er zijn echter nog wel enkele 'eigen' financieel beleidsmatige aspecten die aandacht vragen, te weten:

- a. De afschrijvingsmethode voor de gepleegde investeringen tot en met 2016;
 - b. De structurele wijze van verwerking nieuwe investeringen in relatie tot reserves.
- Deze onderwerpen worden hieronder toegelicht en uitgewerkt in voorstellen.

a. De afschrijvingsmethode voor de gepleegde investeringen tot en met 2016

Sinds de start van de provincie wordt de zogenoemde annuïtaire afschrijvingsmethode toegepast voor investeringen met maatschappelijk nut⁴, gekoppeld aan een toegerekend rentepercentage. Deze methode geeft een jaarlijks gelijkblijvende kapitaallast (rente + afschrijving), waarbinnen de eerste jaren de rentecomponent relatief groot is en de afschrijvingscomponent relatief klein. Tijdens de afschrijvingsperiode daalt de rentecomponent en stijgt de afschrijvingscomponent, maar het totaalbedrag per jaar blijft altijd gelijk.

NB: Bij de lineaire afschrijvingsmethode wordt jaarlijks eenzelfde bedrag aan afschrijving berekend. Vervolgens wordt rente toegerekend over de restantboekwaarde. Bij deze methode zijn de totale kapitaallasten de eerste jaren daarom hoger dan bij de annuïtaire methode en de laatste jaren lager.

De eerder in deze notitie benoemde nieuwe richtlijn van de commissie BBV om geen rente meer toe te rekenen heeft tot gevolg dat de door ons gehanteerde annuïtaire afschrijvingssystematiek, die was gebaseerd op een annuïtaire methode, feitelijk niet meer gehanteerd kan worden. Geen rente toerekenen betekent feitelijk een rentepercentage van 0% en daarmee wordt de annuïtaire methode automatisch de lineaire methode. Bij de lineaire methode (met 0% rente) wordt ieder jaar hetzelfde bedrag aan afschrijvingen geboekt. De jaarlijkse last is dan gedurende de afschrijvingsperiode gelijk en bestaat uitsluitend uit de afschrijvingscomponent.

In de Programmabegroting 2017 zijn voor de investeringen tot en met 2016 nog de (op de oude annuïteiten gebaseerde) afschrijvingsbedragen gehanteerd; voor de nieuwe investeringen (vanaf 2017) is wel reeds de lineaire methode toegepast.

Het gevolg hiervan is dat de oude investeringen van voor 2017 een jaarlijks oplopende afschrijvingslast te zien geven (inherent aan het annuïtaire systeem waarbij de afschrijvingscomponent toeneemt), terwijl de nieuwe investeringen een jaarlijks gelijkblijvende afschrijving kennen (het lineaire systeem).

Het hanteren van twee systemen naast elkaar is ongewenst en staat ook op gespannen voet met het uitgangspunt van één uniforme afschrijvingsmethodiek. Om die reden wordt voorgesteld om ook voor de investeringen tot en met 2016 de zuivere lineaire methode toe te passen. Dit houdt in dat de restant boekwaarden van deze investeringen per 1/1/2017 lineair zullen worden afgeschreven over de resterende afschrijvingstermijn. Daardoor zullen de afschrijvingslasten de eerstkomende 17 jaren hoger zijn dan thans geraamd en in de 23 jaren daarna juist lager. Over de gehele looptijd is er geen verschil; het is slechts een andere verdeling van de afschrijvingslasten over de jaren.

Om deze hogere lasten in de eerste 17 jaren (tot een totaalbedrag van circa € 9,3 mln.) op te vangen kan ('bij wijze van voorfinanciering/egalisatie') gebruik worden gemaakt van de beschikbare middelen in de dekkings/egaliseringsreserve⁵; na het bereiken van het omslagpunt waarbij de lasten van lineaire afschrijving lager zijn dan de thans gehanteerde annuïtaire afschrijving kan terugstorting in de reserve plaatsvinden. Over de gehele afschrijvingsperiode is het effect op de reserve daarmee nihil. De dekkings/egaliseringsreserve is voldoende in omvang om deze voorfinanciering op te kunnen vangen, zoals blijkt uit het vervolg van deze notitie.

Met de hierboven voorgestelde werkwijze voldoen we aan het uitgangspunt van één uniforme afschrijvingsmethodiek. Het voorstel is om via Zomernota 2017, Begroting 2018 en een aanpassing van de Financiële verordening in 2017 de voorgestelde wijzigingen te effectueren.

⁴ Dit is ook vastgelegd in de financiële verordening.

⁵ Verderop in deze notitie wordt deze dekkings/egaliseringsreserve nader toegelicht.

b. De structurele wijze van verwerking nieuwe investeringen in relatie tot reserves en decentralisatie-uitkering verkeer en vervoer

Onder de oude verwerkingswijze werden investeringen in de provinciale weginfrastructuur voor een deel bekostigd vanuit de decentralisatie-uitkering Verkeer & Vervoer/ reserve mobiliteit (voorheen de BDU verkeer en vervoer), de reserve Infrafonds en (incidenteel) uit andere reserves⁶. Deze bijdragen werden direct in mindering gebracht op de investering en het resterende bedrag werd geactiveerd op de balans en afgeschreven ten laste van de jaarlijkse exploitatie.

De aanpassingen van de BBV-voorschriften leiden ertoe dat deze werkwijze niet meer is toegestaan. In de Programmabegroting 2017 is dit (voorlopig) opgelost door de bijdragen die voorheen kwamen vanuit de decentralisatie-uitkering Verkeer & Vervoer/ reserve mobiliteit, de reserve Infrafonds en eventuele andere reserves over te hevelen naar een nieuwe 'dekkingsreserve afschrijvingslasten'.

In de Programmabegroting 2017 is kort ingegaan op de effecten van de BBV wijzigingen en de gehanteerde wijze van verwerking; daarbij is aangegeven dat er nog een nadere notitie over 'investeren en afschrijven' zal worden opgesteld. Hieronder wordt een meer structurele werkwijze voor het omgaan met investeren en reserves uitgewerkt en voorgesteld.

Overwegingen nieuw bekostigingsmodel activa met maatschappelijk nut

Een van de overwegingen bij de BBV wijziging met betrekking tot het volledig activeren van activa met een maatschappelijk nut is dat zowel de lusten als de lasten van de investeringen horen te drukken op de generaties die daarvan gebruik maken. Dit past ook bij het principe dat structurele lasten dienen te worden gedekt uit structurele baten. Bij het verderop in deze notitie uitgewerkte nieuwe bekostigingsmodel voor de investeringen met maatschappelijk nut is dat principe als vertrekpunt gekozen.

Het gewenste eindbeeld is een situatie waarin de afschrijvingslasten volledig worden gedekt binnen de reguliere exploitatie, dus zonder gebruik te maken van dekkingsreserves. Wel zal in de aanloopfase daar naar toe een egaliseringsreserve nodig blijven, om fluctuaties in de afschrijvingslasten door de jaren heen te dempen. In de praktijk zal er namelijk niet ieder jaar sprake zijn van een gelijk investeringsbedrag. Pieken en dalen in de afschrijvingslasten kunnen met zo'n reserve worden afgevlakt, waardoor het structurele begrotingsbeslag stabiel kan blijven.

Daarnaast is deze BBV wijziging aanleiding geweest om te bezien of er andere (technische) wijzigingen in de huidige wijze van bekostiging van de investeringen gewenst zijn, vanuit een oogpunt van transparantie en efficiency. Dit heeft er toe geleid dat een wijziging met betrekking tot de reserve Infrafonds wordt voorgesteld.

Hieronder worden bovenstaande punten nader uitgewerkt.

Uitwerking bekostigingsmodel activa met maatschappelijk nut

De investeringen in activa met een maatschappelijk nut bestaan bij onze provincie uit:

1. Ontwikkelingsinvesteringen infrastructuur zoals opgenomen in p-MIRT
2. Vervangingsinvesteringen infrastructuur zoals opgenomen in het MBVI
3. Overige (incidentele) investeringen, zoals Flevokust

In deze uitwerking ligt de focus op de ontwikkelingsinvesteringen als bedoeld onder 1, omdat daarbij gebruik werd gemaakt van bijdragen uit reserves c.a.. Voor de vervangingsinvesteringen onder 2 is reeds ten tijde van de zogenoemde Koepelnota een gedragslijn ingezet, die slechts in geringe mate bijstelling behoeft. Daar speelt het aspect van bijdragen uit reserves nauwelijks een rol. Voor de overige (incidentele) investeringen zal van geval moeten worden bezien hoe de verwerking (inclusief bekostiging) het beste kan plaatsvinden. Hierop wordt in deze notitie niet nader ingegaan.

⁶ In sommige gevallen werden eveneens specifieke bijdragen van derden op de investering in mindering gebracht; daarvoor hebben de wijzigingen in het BBV geen gevolgen, zodat dit nog steeds is toegestaan.

1. Ontwikkelingsinvesteringen infrastructuur zoals opgenomen in p-MIRT

Tot en met 2016 werd er gebruik gemaakt van vier dekkingsbronnen voor de bekostiging van ontwikkelingsinvesteringen:

- a. Inzet deel decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit (voorheen de BDU verkeer en vervoer);
- b. Inzet reserve Infracfonds;
- c. Incidentele inzet andere reserves;
- d. Middelen binnen de exploitatie (de afschrijvingslasten)

De eerste drie bronnen leverden incidentele dekking, waarmee het netto te activeren bedrag kon worden beperkt tot gemiddeld € 3 mln. per jaar. De afschrijvingslasten van deze netto investering van € 3 mln. werden opgevangen binnen de jaarlijkse exploitatie (bron d).

Het ging daarbij om de volgende beschikbare bedragen:

- a. Een wisselend bedrag per jaar vanuit de decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit (voorheen BDU), afhankelijk van de programmering in het p-MIRT en de beschikbare omvang van deze dekkingsbron;
- b. Een wisselend bijdrage per jaar uit de reserve Infracfonds, die gemiddeld € 2 mln. per jaar kon bedragen, zijnde de netto jaarlijkse toevoeging aan de reserve Infracfonds;
- c. Een incidentele inzet vanuit de reserves strategische projecten (o.a. voor SBA/MOBLA) en ZZL (OLA)
- d. Gemiddeld € 3 mln. netto te activeren ten laste van de exploitatie;

In totaal was er dus sprake van een jaarlijkse (structurele) investeringsruimte van gemiddeld € 5 mln. (bron b en d), waar nodig aangevuld met de mogelijkheden die de decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit (voorheen BDU) en de overige reserves konden bieden (bronnen a en c).

Voor een investeringsbedrag van € 5 mln. per jaar is dus in beginsel structurele dekking aanwezig binnen de exploitatiebegroting, zijnde de netto toevoeging aan de reserve Infracfonds ad. € 2 mln. en de jaarlijkse afschrijvingslasten van een netto investering van € 3 mln. per jaar⁷. De investeringsruimte kan zo nodig (incidenteel) verder worden vergroot door de inzet van de decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit of overige reserves (bronnen a en c)

Op basis van het concept p-MIRT 2018-2022 (inclusief de doorkijk tot en met 2027) zijn de volgende investeringsbedragen voorzien voor de komende jaren:

jaartal	Investeringsbedrag o.b.v. p-MIRT 18-22	jaartal	Investeringsbedrag o.b.v. p-MIRT 18-22
2018	24,4	2023	5,2
2019	35,4	2024	5,1
2020	32,7	2025	6,1
2021	26,8	2026	3,1
2022	4,8	2027	2,1

bedragen x € 1 mln.

Hieruit blijkt dat er in de eerstkomende jaren aanmerkelijk meer geïnvesteerd zal worden dan in de periode na 2021. Dit heeft te maken met enkele grote investeringen die in de komende periode spelen, zoals de SBA projecten en de corridor Roggebotsluis. De dekking voor de investeringspiek in 2018-2021 komt vooral uit reserves en de inzet van de decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit (voorheen BDU). Het netto investeringsbedrag blijft in de periode 2018-2025 gemiddeld binnen de € 3 mln. waarvoor ruimte binnen de exploitatie beschikbaar is.

⁷ Aangetekend wordt hierbij dat het bedrag van € 3 mln. aan afschrijvingslasten nu nog niet in de exploitatie is opgenomen, omdat dit geleidelijk (feitelijk in 40 jaar) wordt opgebouwd. Op dit moment (2017) is er een bedrag van € 0,9 mln. geraamd. Dit bedrag neemt jaarlijks toe met gemiddeld € 75.000 per jaar en het structurele bedrag van € 3 mln. zal dus over zo'n 28 jaar (rond 2045) zijn bereikt.

Vanaf 2022 lijkt een totaal investeringsbedrag van gemiddeld maximaal € 5 mln. per jaar een redelijke aanname. Dit bedrag is gelijk aan de hierboven berekende structureel beschikbare investeringsruimte. Indien (op termijn) een hogere investeringsruimte wenselijk wordt geacht, zal daarvoor (net als nu het geval is) dekking moeten worden gevonden. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de inzet van middelen uit de decentralisatie-uitkering/reserve mobiliteit.

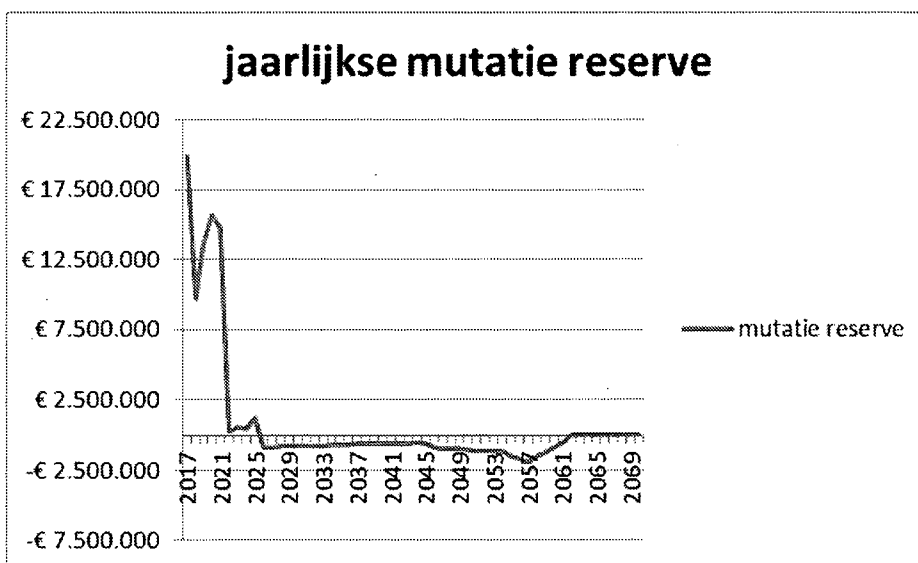
Met de inzichten van nu zou er op de lange termijn (vanaf 2065) dus sprake kunnen zijn van een situatie waarbij de afschrijvingslasten (€ 5 mln. per jaar) gelijk zijn aan de beschikbare dekkingsmiddelen van € 5 mln. per jaar. Daarmee wordt voldaan aan het gewenste eindbeeld waarin de afschrijvingslasten volledig worden gedekt binnen de reguliere exploitatie, dus zonder gebruik te maken van dekkingsreserves.

Voor de periode tot aan het moment waarop dat evenwicht bereikt zal worden is er echter sprake van een situatie waarin de dekkingsmiddelen jaarlijks afwijken van de afschrijvingslasten. Daarvoor is dus een egalisatie/dekkingsreserve nodig. Daarbij is als aanname gehanteerd dat voor de dekking van afschrijvingslasten vanaf 2017 jaarlijks beschikbaar is:

- I. het bedrag van € 2,0 mln. dat jaarlijks (netto) wordt toegevoegd aan de reserve Infrafonds;
- II. een bedrag van € 75.000 per jaar, dat jaarlijks (cumulatie) beschikbaar komt en uiteindelijk toeneemt tot € 3 mln. in 2045; dit is de ruimte die ieder jaar extra wordt toegevoegd aan de exploitatie ter dekking van een investering van € 3 mln. per jaar.

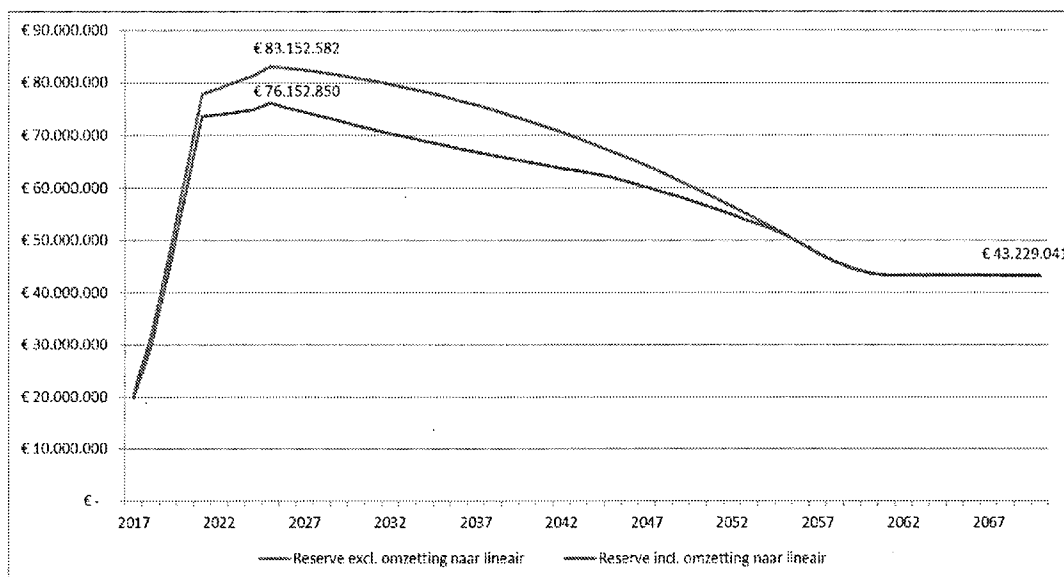
In de eerste jaren vanaf 2017 blijven de verwachte kapitaallasten achter bij deze beschikbare dekkingsmiddelen, zodat het verschil kan worden toegevoegd aan een egalisatie/dekkingsreserve. Dit wordt met name veroorzaakt door de inzet van bijna € 80 mln. aan middelen uit de (voormalige) BDU/ decentralisatie-uitkering verkeer en vervoer en de reserve Infrafonds in de periode t/m 2025. Deze middelen waren voorzien als dekking ineens voor de grote investeringen en worden nu, door de herziening van de BBV, toegevoegd aan de egalisatie/dekkingsreserve.

In 2026 wordt een omslagpunt bereikt, waarna onttrekkingen aan de reserve nodig zijn. Vanaf 2065 wordt een stabiele situatie bereikt, waarbij de kapitaallasten gelijk zijn aan de beschikbare ruimte van € 5 mln. en geen mutaties in de reserve meer hoeven plaats te vinden. Het verloop van de reservemutaties is hieronder grafisch weergegeven.



Zoals uit bovenstaande grafiek blijkt vinden er in de eerste jaren omvangrijke stortingen plaats, gevolgd door beperkte onttrekkingen in een lange reeks van jaren daarna. Hieronder wordt grafisch aangegeven hoe het verloop van de totale omvang van deze reserve naar verwachting zal zijn.

Daarbij zijn twee lijnen weergegeven. De blauwe lijn geeft de ontwikkeling van de reserve aan exclusief het effect van de omzetting van annuïtaire afschrijving naar lineaire afschrijving voor de investeringen tot en met 2016 (zie blz. 3 onder a.); de rode lijn geeft de ontwikkeling van de reserve aan inclusief het effect van de omzetting. Zoals eerder is aangegeven leidt de omzetting van annuïtair naar lineair tot een andere fasering van de kapitaallasten, maar blijven de totale lasten over de totale afschrijvingstermijn gelijk. Dit blijkt ook uit de grafiek, waar vanaf 2056 beide lijnen samenvallen.



Zoals uit de grafiek blijkt loopt de reserve in de eerste 9 jaren op, omdat de beschikbare dekkingsmiddelen dan hoger zijn dan de kapitaallasten. Dit houdt verband met het niet langer toegestaan zijn van het in mindering brengen van bijdragen uit reserves op de investeringsbedragen. Daarom worden deze bijdragen toegevoegd aan de egalisatie/dekkingsreserve.

Na 9 jaar (2025) wordt een omslagpunt bereikt, waarbij onttrekkingen aan de reserve plaats moeten vinden. In 2065 wordt de stabiele situatie bereikt, waarna de inzet van de reserve voor het egaliseren van de kapitaallasten niet meer noodzakelijk is. Op dat moment kent de reserve nog een resterende omvang van circa € 43 mln.

Naast de toename van de reserve is er ook een toename van de boekwaardes (zie ook het cijfervoorbeeld op blz. 2). Feitelijk is de omvang van de reserve de vertaling van de toegenomen (toegekende) waarde van de bezittingen (boekwaarde activa met maatschappelijk nut).

Bij de beoordeling van de resterende omvang van deze reserve speelt een aantal zaken een rol, zoals:

- De relatie met de toegenomen boekwaarde; de hoogte van de reserve heeft een financieel-technische achtergrond en is feitelijk ontstaan doordat de boekwaarde van de activa hoger is dan voorheen, omdat vanuit de reserve geen bijdragen ineens meer mogen worden ingezet om de boekwaarde te verlagen. De hogere boekwaarde is een maatschappelijke waarde maar de economische waarde ervan is nihil, omdat er geen markt is voor provinciale infrastructuur;
- Indien bepaalde delen van het provinciale wegennet in de toekomst zouden worden overgedragen (naar gemeenten of Rijk), zal hier naar verwachting geen (volledige) vergoeding van de boekwaarde tegenover staan. Dan zal de boekwaarde afgeboekt moeten worden ten laste van de reserve;
- Zoals aangegeven is er in de periode 2016-2021 sprake van een piek in de investeringen. Deze piek wordt mede bekostigd uit bijdragen van derden (zoals de rijksbijdrage voor de SBA). Wanneer te zijner tijd (na 40 tot 60 jaar) hiervoor vervangingsinvesteringen aan de orde zijn mag niet op deze bijdragen gerekend worden, zodat de vervangingsinvesteringen hoger zullen zijn en daarmee ook de kapitaallasten. Dit aspect

zal worden betrokken bij toekomstige calculaties van vervangingsinvesteringen, maar dit speelt pas op zeer lange termijn.

- De gehanteerde bedragen bij de berekeningen zijn gebaseerd op de investeringen uit het p-MIRT 2018-2022, wat een momentopname is. Uiteraard zullen de bedragen de komende jaren aan wijzigingen onderhevig zijn, als gevolg van wijzigingen in de programmering (aard, omvang en fasering van de investeringen). In die zin moeten de hierboven gepresenteerde uitkomsten tot en met 2065 als een globale indicatie van de financiële effecten worden gezien.

Voorgesteld wordt om op dit moment te volstaan met de voorgestelde technische verwerking van de voorstellen zoals hiervoor zijn beschreven en de politiek-beleidsmatige keuzes met betrekking tot het eventueel geven van een bestemming aan de theoretisch in 2065 resterende omvang van de egalisatie/dekkingsreserve op een later moment voor te leggen.

De hierboven voorgestelde technische verwerking zou bij voorkeur met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017 kunnen worden doorgevoerd en de begrotingseffecten hiervan voor 2017 kunnen worden verwerkt in de Zomernota 2017. In de ontwerp begroting 2018 zal deze nieuwe werkwijze eveneens worden toegepast.

Opheffen reserve Infracfonds?

Zoals eerder aangegeven wordt tot nu toe jaarlijks een bedrag gestort in de bestemmingsreserve Infracfonds. Deze storting (van netto circa € 2 mln. per jaar) is/was vooral bedoeld om te sparen voor grote projecten, waarbij een deel van de investering van zo'n groot project in één keer werd afgedekt ten laste van deze reserve en het restantbedrag (na aftrek van eventuele andere bijdragen ineens) werd geactiveerd. Met de nieuwe BBV spelregels is deze werkwijze niet meer toegestaan. De in te zetten middelen uit de reserve Infracfonds zijn in de Programmabegroting 2017 daarom vanaf 2017 overgeheveld naar de egalisatie/dekkingsreserve. Onder de voorgestelde nieuwe werkwijze (waarbij de jaarlijkse storting in de reserve Infracfonds wordt gebruikt ter dekking van de afschrijvingslasten en het niet benutte deel ervan wordt toegevoegd aan de dekkings/egaliseringsreserve) is het apart in stand houden van de reserve Infracfonds niet meer nodig.

Het voorstel is om bij de Zomernota 2017 de reserve Infracfonds op te heffen en de daarin beschikbare middelen over te hevelen naar de reeds bestaande bestemmingsreserve Mobiliteit. De komende jaren zullen de reeds geplande bijdragen vanuit de reserve Infracfonds aan de egalisatie/dekkingsreserve dan bekostigd worden vanuit de reserve Mobiliteit. In de reserve Infracfonds is de nog beschikbare 'vrije' restant van deze reserve Infracfonds (op basis van het p-MIRT 2018-2022) circa € 3 mln.. Deze vrije ruimte komt daarmee in de reserve Mobiliteit en zal worden benut voor o.a. voorverkenningen. In de huidige situatie wordt de reserve Infracfonds hiervoor ook reeds benut.

Daarnaast wordt jaarlijks (vooralsnog tot 2021) € 0,4 mln. aan de reserve Infracfonds toegevoegd voor de bekostiging (eenmalige afdekking) van de aanleg van natuurvriendelijk oevers. Ook deze investeringen met maatschappelijk nut zullen vanaf 2017 dienen te worden geactiveerd. Dit betekent dat het jaarlijks beschikbare bedrag van € 0,4 mln. voortaan eveneens zal worden toegevoegd aan de egalisatie/dekkingsreserve (na aftrek van de kapitaallasten ter zake) en niet meer via de reserve Infracfonds zal lopen. Dit is in de grafieken hierboven niet verwerkt, maar heeft een marginaal effect op het gepresenteerde beeld (het betreft een totale investering van € 2,0 mln. in een periode van 5 jaar).

2. Vervangingsinvesteringen infrastructuur zoals opgenomen in het MBVI

Voor de vervangingsinvesteringen die zijn opgenomen in het MBVI is indertijd bij de Koepelnota (PS besluit 29 januari 2014) een werkwijze vastgesteld. Deze komt er op neer dat deze investeringen worden afgeschreven in 40 jaar, waarbij de afschrijvingslasten worden gedekt uit de beschikbaar gestelde ruimte voor de zogenoemde 'stille lasten'. Omdat deze afschrijvingslasten in de eerste jaren achterblijven bij de beschikbare ruimte voor de stille lasten, wordt het overschot jaarlijks toegevoegd aan een egaliseringsreserve vervangingsinvesteringen. Deze reserve loopt in ieder geval tot en met 2020 jaarlijks op en zal dan naar verwachting minimaal € 10 mln. bedragen. Voor deze investeringen geldt wel dat ze tot en met 2016 op annuïtaire basis zijn afgeschreven. Dit betekent dat hiervoor ook

een omzetting naar lineaire afschrijving dient plaats te vinden. Dit leidt tot hogere lasten in de eerste 15 tot 20 jaren en lagere lasten in de jaren daarna. Over de hele looptijd is het effect nihil. De tijdelijk hogere lasten in de eerste jaren kunnen worden opgevangen ('voorgefinancierd') binnen de gevormde egalisatiereserve.

Samenvattende conclusie

De aanpassing van het BBV leidt tot een aantal wijzigingen in de tot dusverre gehanteerde werkwijze met betrekking tot de investeringen in activa met maatschappelijk nut. Het gaat dan om het verplicht activeren van deze investeringen, het vervallen van de interne rekenrente en de daarmee samenhangende overstap van annuïtair naar lineair afschrijven. Deze wijzigingen hebben gevolgen voor de financiële huishouding van de provincie. Het is echter vooral een kwestie van aanpassing van de techniek. Er wordt per saldo evenveel geïnvesteerd en afgeschreven als voorheen (de kasstromen wijzigen niet). De lasten worden echter op een andere manier verdeeld over de activeringsperiode/gebruiksduur van een investering en de inzet van de beschikbare dekking wordt daarop aangepast. Daarnaast geeft de wijziging van het BBV aanleiding om de bestemmingsreserve Infrafonds op te heffen, omdat het primaire doel van deze reserve (sparen voor grote investeringen) niet meer aan de orde is.

Het effect van de voorstellen is dat er op termijn een egalisatie/dekkingsreserve ontstaat met een omvang van circa € 43 mln. Dit hogere eigen vermogen ontstaat volledig doordat een hogere boekwaarde wordt toegekend aan maatschappelijke bezittingen, die geen economische waarde (verkoopwaarde) hebben. In zekere zin is er onder de nieuwe voorschriften sprake van 'je rijk rekenen'.

Voorgesteld wordt om op dit moment te volstaan met de voorgestelde technische verwerking zoals hiervoor is beschreven en de politiek-beleidsmatige keuzes met betrekking tot het eventueel geven van een bestemming aan de egalisatie/dekkingsreserve op een later moment voor te leggen.

De hierboven voorgestelde technische uitwerking zou bij voorkeur met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017 kunnen worden doorgevoerd en de begrotingseffecten hiervan voor 2017 zouden kunnen worden verwerkt in de Zomernota 2017. In de ontwerp begroting 2018 zal deze werkwijze eveneens worden toegepast voor 2018 en volgende jaren. Daarnaast is een aanpassing van de Financiële verordening provincie Flevoland noodzakelijk; deze zal eveneens in de loop van 2017 moeten worden voorgelegd aan Provinciale Staten.