

Aan : Commissie Bestuur en Middelen
Van : College van Gedeputeerde Staten
Betreft : Herinvoering van de zogenaamde kapitaaldienst
Datum : 16 september 2005

1. Aanleiding

De provincie Utrecht hanteert sinds midden jaren negentig als grondslag dat investeringen ineens worden afgeschreven in het jaar waarin ze worden gedaan, dan wel dat ze ten laste van daarvoor gevormde reserves worden gebracht. Investerings worden dus niet geactiveerd op de balans en dus niet afgeschreven over de levensduur. Deze gedragslijn heeft uiteraard in beginsel een sterk ongelijkmatig verloop van de verantwoorde lasten tot gevolg.

Het college overweegt of de provincie deze gedragslijn wellicht moet verlaten en weer een "kapitaaldienst" moet invoeren. Hiermee wordt dus bedoeld het activeren en afschrijven van investeringen. Het college wil hierover graag met Provinciale Staten een discussie voeren, aan de hand van deze notitie.

De aanleiding hiervoor is overigens **niet** dat het huidige stelsel beter niet had kunnen worden gekozen. Integendeel, destijds is hiertoe op goede gronden besloten! De aanleiding is **wel** dat het systeem van de "kapitaaldienst" mogelijk meer passend is bij het huidige beleid van de provincie, dat wordt gekenmerkt door relatief meer structuurversterkende investeringen.

2. Overwegingen

a. Wijze van verantwoording van kosten van investeringen

Een belangrijk uitgangspunt voor de middelenallocatie binnen de provincie Utrecht is dat in beginsel geen verplichtingen voor een periode van langer dan 4 jaren worden aangegaan. Op grond hiervan lijkt het op het eerste oog voor de hand te liggen om investeringen ineens af te schrijven; dan hebben we in de jaren daarna geen last meer van afschrijvingsverplichtingen. Bij nadere beschouwing is dit een enorme vertekening van de werkelijkheid, want:

* Als investeringen hun nut uitspreiden over meerdere jaren (en dat doen ze per definitie, anders zijn het geen investeringen), zouden ook de kosten daarvan over de betreffende jaren moeten worden uitgespreid.

* Er wordt geen rekening gehouden met de vervangingsverplichting. Zowel politiek als maatschappelijk geldt in de meeste gevallen dat het doen van een investering (in een openbare voorziening) tegelijkertijd de plicht schept om deze investering ooit weer opnieuw te doen, i.c. te vervangen, dan wel de desbetreffende voorziening in stand te houden of daarvoor iets anders in de plaats te stellen. Maar met de kosten van deze "vervanging" wordt in de meerjarenbegroting geen rekening gehouden. Materieel gezien hebben we deze kosten wel degelijk, maar we verantwoorden ze alleen niet. Feitelijk bevat hierdoor de meerjarenbegroting onvoldoende ruimte voor de dekking van de structurele effecten van het voorzieningenniveau binnen de provincie. Uit financieel strategisch oogpunt is dit een belangrijk nadeel.

Overigens wordt dit nadeel voor wegeninvesteringen deels ondervangen door een jaarlijkse (overigens sterk fluctuerende) dotatie aan de reserve grote wegenwerken. Maar voor andere investeringen geldt dit niet.

Eén van de belangrijkste voordelen van herinvoering van de kapitaaldienst is dat in de jaarlijkse begroting en rekening van lasten en baten structureel kosten van investeringen, of anders gezegd: kosten die verband houden met het provinciale voorzieningenniveau, zijn opgenomen, *in beginsel ongeacht op welke tijdstippen deze investeringen feitelijk worden gedaan*. Dat is een belangrijk strategisch issue. Als de jaarlijkse kosten (rente en afschrijving) structureel in de meerjarenbegroting

zijn en blijven gedekt, is in principe ook de toekomstige vervanging financieel zeker gesteld (buitengewone omstandigheden uiteraard voorbehouden).

b. Afweging middeleninzet

Een ander belangrijk nadeel van de huidige systematiek is dat grote projecten/ investeringen binnen één jaarschijf moeten concurreren met reguliere, meer structurele activiteiten. Ofwel: uitgaven met een lange cyclus worden feitelijk op dezelfde wijze afgewogen als kortcyclische uitgaven. Dat is eigenlijk niet reëel. Langcyclische uitgaven zijn op het moment dat zij zich voordoen bijna per definitie omvangrijk, zeker in vergelijking met de jaarlijkse structurele exploitatie-uitgaven. Om deze reden verliezen zij het veelal bij de jaarlijkse keuze voor de middeleninzet. Langcyclische uitgaven zouden (in vergelijking met de “normale” exploitatie-uitgaven) ook moeten worden afgewogen op basis van de feitelijke financiële consequenties voor één jaarschijf. Deze consequenties kunnen in beginsel worden bepaald door de uitgaven te delen door de termijn van de cyclus.

In bepaald opzicht vormt de discussie over de dekking van investeringen in ecoducten hiervan een illustratie. De provincie heeft geld nodig voor de aanleg van ecoducten. Maar dat kan natuurlijk niet zomaar uit de lopende exploitatie. Dus zouden we er voor moeten gaan sparen. Als de betreffende investeringen nodig zijn, moeten ze gelijkwaardig worden meegewogen in de jaarlijkse keuze van de middeleninzet. En dat gebeurt nu niet, omdat de omvang van het investeringsbedrag daarvoor te groot is. Om appels met appels te kunnen vergelijken zou deze omstandigheid ervoor pleiten **om de reële jaarlijkse kosten** in de afweging te betrekken en dat zijn de rente en afschrijvingen.

c. Projectcyclus versus reguliere beleids- en informatiecyclus

De reguliere budget- en informatiecyclus strekt zich, zoals gebruikelijk, uit over een jaar. Dat betekent dat per jaar moet worden bezien welke uitgaven zijn gedaan, welke prestaties zijn verricht en welke middelen resteren (of eventueel tekort komen). Aan de hand daarvan moeten PS een politiek besluit nemen.

Knelpunt hiervan is dat een project veelal zijn eigen dynamiek kent en dat de voortgang daarvan (en dus ook het kasritme) moeilijk naar individuele jaarschijven is toe te delen. In de praktijk blijken terzake dan ook meestal grote afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid.

Deze omstandigheid wordt in het algemeen versterkt door de systematiek van afschrijving ineens van grote projectuitgaven. Deze systematiek veroorzaakt door de jaren heen immers een sterk ongelijkmatig verloop van uitgaven en daardoor ook een grotere kans op afwijkingen tussen budget en werkelijke uitgaven.

Het activeren van investeringen betekent een vereenvoudiging van projectafrekeningen, althans voorzover projecten betrekking hebben op investeringen. In het systeem van de kapitaaldienst zijn voor het doen van investeringen feitelijk twee soorten begrotingswijzigingen noodzakelijk: een kapitaalkrediet en een raming voor de kapitaallasten in de reguliere begroting. Een kapitaalkrediet hoeft niet jaarlijks te worden afgerekend, maar wordt in beginsel pas afgesloten als de investering volledig is gerealiseerd. Dit voorkomt ingewikkelde “manoeuvres” rond de bestemming van grote rekeningsaldi. Het onderhanden werk van de betreffende investering gaat via de boekwaarde automatisch mee naar het volgende jaar.

d. Begrotings(in)flexibiliteit

Het relatieve nadeel van het activeren van investeringen is uiteraard wel dat de provincie jarenlang gebonden is aan de afschrijvingsverplichtingen op de investeringen. Dat dwingt de organisatie tot een financieel meerjarenbeleid dat zich verder uitstrekt dan over de gebruikelijke vier jaar. Maar dat vormt tot op zekere hoogte juist weer een voordeel van het activeren van investeringen. Het effect van investeringen reikt meestal sowieso een groot aantal jaren ver. Daarom moeten investeringen ook zoveel mogelijk in dat perspectief worden afgewogen. Met andere woorden: het activeren van investeringen kan voor de organisatie een grote stimulans vormen om investeringen in strategisch

(meerjaren) perspectief af te wegen.

3. Samenvatting en conclusie

a. Vóór- en nadelen kapitaaldienst versus huidige methode

Huidig systeem: afschrijving ineens

Voordelen:

- a. Het grootste voordeel van het huidige systeem is de begrotingsflexibiliteit. Door de kosten van investeringen in één keer te nemen, hoeft daarmee in de volgende jaren geen rekening meer te worden gehouden. Op deze wijze hebben GS en PS in beginsel elk jaar opnieuw de vrije keuze hoe de beschikbare middelen (onder meer voor investeringen) in te zetten. Met andere woorden: er kunnen elk jaar nieuwe afwegingen worden gemaakt.
- b. Deze methodiek past goed bij het beleid van de provincie om verplichtingen in beginsel voor maximaal 4 jaar aan te gaan. De provincie hanteert dan ook geen lange termijn meerjarenbegroting.
- c. Tenslotte heeft het huidige systeem de charme van de eenvoud. Het is ook voor niet-financieel deskundigen erg overzichtelijk en administratief het minst bewerkelijk.

Nadelen:

- a. Een nadeel van de huidige systematiek is dat de kosten van provinciale voorzieningen feitelijk niet correct worden toegerekend aan de jaren waarop zij feitelijk betrekking hebben. Het nut van investeringen strekt zich uit over meerdere jaren, maar de kosten van dat nut worden niet evenredig over de jaren verdeeld.
Dit is vooral een bedrijfseconomisch nadeel. Vanuit het perspectief van de overheid als bestedingshuishouding moet aan dit nadeel geen al te groot belang worden gehecht.
- b. Een ernstiger nadeel is wel dat de meerjarenbegroting geen representatief beeld geeft van de feitelijke kosten die de provincie heeft. De consequentie hiervan is dat de meerjarenbegroting dus ook geen ruimte bevat voor de bekostiging van de vervangingsverplichting. De provincie is dus te zijner tijd gehouden de vervanging van het actief (de investering) ook weer te dekken uit het vermogen. Dat is financieel-strategisch erg riskant.
- c. Een ander nadeel is dat de huidige systematiek kan leiden tot onevenwichtigheden bij de jaarlijkse middelenafweging. Investeringen worden jaarlijks afgewogen tegen reguliere exploitatie-activiteiten. Gezien hun financiële omvang verliezen investeringsprojecten veelal deze “strijd”. Dat is eigenlijk niet reëel, want dit vormt een vergelijking tussen “appels en peren”, tussen kort-cyclische en lang-cyclische activiteiten. Feitelijk zou de *jaarlijkse* afschrijvingslast moeten worden afgezet tegen de kosten van andere jaarlijks terugkerende activiteiten.
- d. Tenslotte geldt dat de huidige systematiek de provincie niet prikkelt om in financiële zin verder in de toekomst te kijken. Het meerjarenperspectief van de provincie is tamelijk beperkt (hooguit 4 jaar). Bij strategische beleidsontwikkeling past een veel langere financiële horizon.

Voorgenomen nieuw systeem: kapitaaldienst

Voordelen:

De voordelen van de kapitaaldienst staan min of meer tegenover de nadelen van de huidige systematiek, te weten:

- a. meer zuivere kostentoerekening aan opeenvolgende jaren
- b. gedwongen inbouw van ruimte voor de dekking van toekomstige (vervangings)investeringen;
- c. meer evenwichtige afweging middeleninzet, doordat investeringen meer “gelijkwaardig” ten opzichte van de reguliere exploitatie worden beoordeeld;
- d. dwang om financieel over een langere periode vooruit te kijken.

Daarnaast biedt het systeem van de kapitaaldienst betere aanknopingspunten voor een betere sturing en beheersing van grote projecten, alsmede een betere matching van projectuitgaven met de daarvoor beschikbaar gestelde middelen.

Nadeel:

Het belangrijkste nadeel van de kapitaaldienst is een vermindering van de jaarlijkse begrotingsflexibiliteit. Immers, nadat de investering is gedaan, zit de organisatie “vast” aan de jaarlijkse afschrijvingsverplichtingen gedurende een behoorlijk aantal jaren. Dit geldt uiteraard tenzij de boekwaarde van de investering wordt afgeboekt van het eigen vermogen, maar dat eigen vermogen moet er dan in die omvang wel zijn.

Anderzijds kan worden opgemerkt dat de kapitaaldienst in zekere zin ook weer bevorderlijk is voor de flexibiliteit, omdat investeringsprojecten financieel eerder kunnen worden gehonoreerd.

b. Conclusie

Alles overwegende heeft het college een lichte voorkeur om tot herinvoering van de kapitaaldienst over te gaan, hetgeen betekent dat investeringen voortaan (zoveel mogelijk) worden geactiveerd op de balans en vervolgens worden afgeschreven over de levensduur.

Overigens stelt het college voor om de kapitaaldienst eerst met ingang van de volgende collegeperiode in te voeren, dus met ingang van de begroting 2008. In de voorjaarsnota 2006 zullen niettemin wel de financiële implicaties hiervan in hoofdlijnen worden aangegeven.

4. Kanttekening en randvoorwaarden

a. Kanttekening

Bij enkele van bovengenoemde overwegingen moet overigens een belangrijke kanttekening worden geplaatst. In de regel mogen op de balans alleen materiële (fysieke) voorzieningen of objecten worden geactiveerd, zoals wegen, reconstructies, gebouwen, eoducten, etc. Veel projecten, bijvoorbeeld in de sfeer van zorg, hebben betrekking op immateriële voorzieningen. Op grond van de verslaggevingvoorschriften kunnen deze niet worden geactiveerd. Met andere woorden: voor dergelijke projecten zal de huidige gedragslijn van afschrijving ineens sowieso moeten worden gecontinueerd.

Toegespijst op de programma's zullen vooral binnen de volgende beleidsterreinen investeringen kunnen worden geactiveerd:

- * Algemeen bestuur (voorzover betrekking hebbend op (voorzieningen in het) provinciekantoor)
- * Bedrijfsvoering (voorzover betrekking hebbend op gebouwen, inventaris, apparatuur, etc.)
- * Agenda 2010 (fiets- en wandelpaden, terrein- en bouwkundige voorzieningen ed.)
- * Ruimtelijke ontwikkeling (grond, gebiedsvoorzieningen ed.)
- * Natuur en landschap (terrein- en gebiedsvoorzieningen ed.)
- * Plattelandszaken (eventuele gebiedsvoorzieningen)
- * Uitvoering landelijk gebied (landinrichtingsprojecten)
- * Water (eventuele civieltechnische voorzieningen)
- * Verkeers- en vervoerssysteem/ verkeersveiligheid (infrastructurele voorzieningen)
- * Economie (bijdragen aan verbetering industrieterreinen)
- * Cultuur (bijdragen aan/ investeringen in (verbetering) fysieke voorzieningen, zoals molens, forten ed.)

b. Randvoorwaarden

Herinvoering van de “kapitaaldienst” is serieus te overwegen, mits kan worden voldaan aan één fundamentele randvoorwaarde: de voorgestelde stelselwijziging mag niet leiden tot een enorme “investeringshousse” als gevolg van vermeende extra budgetruimte. Juist in de overgangsfase lijkt deze extra ruimte optisch aanwezig. Op dit moment bestaan immers geen afschrijvingsverplichtingen. Wanneer de thans (weliswaar beperkt) beschikbare ruimte voor *investeringen* wordt beschouwd als ruimte voor *afschrijvingsverplichtingen*, ontstaat optisch een hoog veelvoud aan investeringsruimte!! Dat kan **niet** de bedoeling zijn. Bovenbedoelde boekhoudkundige stelselwijziging leidt immers materieel niet tot extra geld!!

Om hierin te voorzien dienen investeringen uit voorgaande jaren administratief alsnog te worden gekapitaliseerd en dienen hiervoor alsnog afschrijvingsverplichtingen te worden gecalculeerd.

Daarnaast moet een (periodiek te actualiseren) **meerjareninvesteringsplanning** beschikbaar zijn. De hieruit voortvloeiende (toekomstige) afschrijvingsverplichtingen dienen immers eveneens in de meerjarenbegroting te worden betrokken. Overigens is een meerjareninvesteringsplanning noodzakelijk als basis voor de meerjarige financierings- en beleggingsplanning. Op basis van bovenbedoelde gegevens dient het financiële meerjarenperspectief van de provincie opnieuw te worden gekwantificeerd.