

Aan Provinciale Staten

2022FAC13

DATUM	15-2-2022	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	BDV	COMMISSIE	FAC
STELLER	Wesley de Does	TELEFOONNUMMER	+31622852868
NUMMER	82426A35	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Onderwerp Statenbrief:

Nota Investeren, waarden en exploiteren

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

In de financiële auditcommissie van 23 februari a.s. bespreken wij graag het concept van de Nota Investeren, waarden en exploiteren (vanaf nu Nota Investeren). In de financiële verordening heeft uw Staten vastgelegd dat deze Nota Investeren eens in de vier jaar moet worden herijkt en vastgesteld. In dit nieuwe concept zijn relatief veel zaken gewijzigd ten opzichte van de versie uit 2017.

Dit heeft meerdere redenen:

1. uw Staten heeft eerder aangegeven duidelijker afspraken te willen maken over de frequentie en manier van tussentijds rapporteren bij verschillende soorten projecten.
2. in recente boardletters en accountantsverslagen van de extern accountant werden aanbevelingen gedaan die effect hebben op deze nota. Deze zijn verwerkt in de nota.
3. in rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer werden aanbevelingen gedaan die effect hebben op deze nota. Ook deze zijn verwerkt in de nota.
4. er zijn Stellige uitspraken en aanbevelingen van de commissie BBV uitgebracht die effect hebben op deze nota.
5. de totstandkoming van het MIP (Meerjaren Investeringsplan) en MOP (Meerjaren Onderhoudsplan) biedt kans tot eenduidige informatie- en besluitvormingsmomenten bij het vaststellen van de Kadernota en Begroting. Deze besluitvormingsmomenten willen we graag vastleggen in de Nota Investeren.
6. wensen vanuit uw Staten om bij investeringen de circulariteit van grondstoffen en materialen een plek te geven bij de huidige en toekomstige investeringsbeslissingen.

De uitwerking van de nota heeft financiële consequenties. Deze financiële consequenties hebben met name betrekking op:

- 1) Financiële vaste activa: Naar verwachting duurzame waardeverminderingen van financiële vaste activa, die tot uitdrukking komen in het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde, worden middels het vormen van een reservering ten laste gebracht van het exploitatieresultaat. Deze reservering bestaat uit de vorming van een voorziening en/of een storting in een reserve, hetgeen afhankelijk is of aan de gestelde eisen voor de vorming van een voorziening wordt voldaan. Voor het bepalen van de marktwaarde kan gebruik worden gemaakt van de waardering tegen het zichtbaar eigen vermogen (pagina 12 in de nota);
- 2) Indexatie van infrastructurele investeringskredieten legt een beslag op beschikbare middelen (pagina 19 in de nota);
- 3) Toepassing van P85 systematiek bij infrastructurele investeringen legt een beslag op beschikbare middelen (pagina 19 in de nota);
- 4) Het activeren van onze bijdragen in activa van derden kan invloed hebben op de jaarlijkse exploitatie (pagina 9 in de nota);

- 5) Het hanteren van een restwaarde bij activa zal leiden tot een stelselwijziging en heeft invloed op toekomstige kapitaallasten (pagina 24 in de nota);
- 6) Lagere activeringsgrens bij ICT van € 50.000 (pagina 10 in de nota);

In een tweetal werksessies, op 13 oktober en 24 november hebben wij over deze voorgestelde wijzigingen gesproken. Wij hebben toen o.a. stilgestaan bij de verschillende fasen van projecten, de momenten van besluitvorming door uw Staten, hoe om te gaan met indexatie, risico's, restwaarde enz.

De Nota Investeren is een belangrijk kaderstellend document. Als college kijken wij daarbij terug op een tweetal goede werksessies met uw Staten. Wij vinden het in die gemeenschappelijke werkwijze passen u nu eerst een conceptversie van de nieuwe Nota Investeren voor te leggen, eventuele reflecties op te halen en de Nota Investeren daarna in de definitieve versie met statenvoorstel voor besluitvorming aan te bieden. Wij richten ons daarbij op vaststelling in de vergadering van Provinciale Staten op 11 mei a.s.

U treft bijgaand ook de concept besluitteksten, welke wij graag aan u voorleggen. Deze kunnen u helpen bij het lezen van de nota. Het is dus niet onze bedoeling deze te agenderen op de eerstkomende vergadering van Provinciale Staten, maar ook hier uw reflecties te vernemen op het voorstel en de opsomming van expliciete besluitpunten.

In de nota is in alinea 6.1.5 een tekst opgenomen ten aanzien van circulariteit. De intentie is om het beschreven kader te volgen, echter betreft dit een bespreekpunt met de accountant. Wij vragen PwC aanwezig te zijn bij de volgende bespreking van 23 februari in de FAC om op dit punt mee te denken, gezien het feit dat het hier gaat om een stelselwijziging.

Wij kijken uit naar de bespreking van beide concept stukken.

Vervolgprocedure / voortgang

FAC 13 april 2022 – Definitieve versie Nota investeren

PS 11 mei 2022 – Vaststelling Nota investeren

Bijlagen

- 1) Conceptversie Nota Investeren, waarden en exploiteren
- 2) Conceptversie besluitpunten in toekomstig Statenvoorstel

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

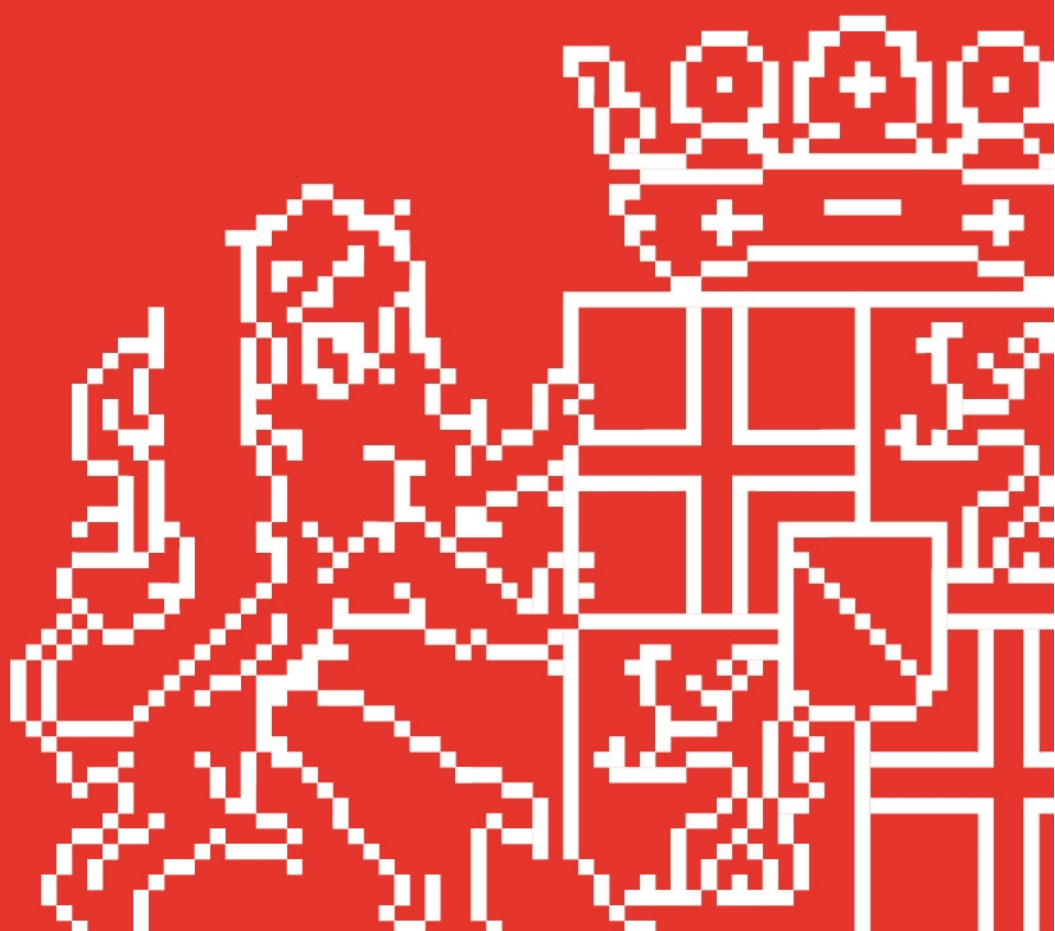
NOTA INVESTEREN, WAARDEREN EN EXPLOITEREN



PROVINCIE  UTRECHT

CONCEPTVERSIE 10 FEBRUARI 2022

Publicatiedatum Publicatiedatum
Status Navragen
Referentienummer Referentienummer



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Algemeen	4
1.2	Doel	4
1.3	Verankering nota	5
1.4	Leeswijzer.....	6
2.	Wettelijke kaders.....	7
3.	Activeren	8
3.1	Immateriële vaste activa.....	8
3.1.1	Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio	8
3.1.2	Kosten van onderzoek en ontwikkeling	8
3.1.3	Bijdragen aan activa in eigendom van derden	8
3.2	Materiële vaste activa.....	9
3.2.1	MVA met een economisch nut	9
3.2.2	MVA met economisch nut en heffingen	9
3.2.3	MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut	9
3.2.4	Soorten vastgoed en de waardering daarvan	9
3.2.5	Criteria voor activeren	10
3.2.6	Activa in aanbouw/ontwikkeling	11
3.3	Financiële vaste activa	11
3.4	Gronden en terreinen	12
4.	Investeringsvoorstellen: begroten, sturen en verantwoorden	13
4.1	Investeringsvoorstel in relatie tot de P&C-cyclus	13
4.2	Besluitvormings- en sturingsmodel investeringen (MVA).....	13
4.2.1	Meerjaren Investeringsplan (MIP)	14
4.2.2	Besluitvormingsmodel	14
4.2.3	Categorieën van investeringsprojecten	15
4.2.3.1	Reguliere investeringsprojecten	15
4.2.3.2	Grote investeringsprojecten	15
4.2.3.3	Complexe investeringsprojecten	15
4.2.4	Projectfaseringen	16
4.2.4.1	Initiatiefase	16
4.2.4.2	Definitiefase	16
4.2.4.3	Ontwerpfase	17
4.2.4.4	Vorbereidingsfase	17
4.2.4.5	Realisatiefase	17
4.2.4.6	Nazorgfase	18
4.3	Overige kaderstelling m.b.t. investeringskredieten (MVA)	18
4.3.1	Het bepalen van de hoogte van het benodigde krediet	18

4.3.1.1	Reguliere investeringsprojecten (niet-infrastructureel)	18
4.3.2	Indexatie van investeringskredieten	20
4.3.3	Informerende en verantwoorde afwijkingen verleend krediet (mandaat GS)	20
5.	Waarderen	21
5.1	Aankoopprijs	21
5.2	Vervaardigingsprijs	21
5.2.1	Directe kosten	21
5.2.2	Toerekening van rente	21
5.2.3	Bijdragen van derden	21
5.2.4	Onttrekkingen uit reserves	21
5.3	Waardeverandering	22
5.3.1	Actuele waarde, marktwaarde, economische waarde	22
5.3.2	Boekwaarde	22
5.3.3	Duurzame waardevermindering	22
6.	Exploiteren	24
6.1	Afschrijven	24
6.1.1	Startmoment van de afschrijvingen	24
6.1.2	Afschrijvingstermijnen	24
6.1.3	Componentenbenadering	25
6.1.4	Afschrijvingsmethoden	25
6.1.5	Circulariteit	25
6.2	Rente	25
6.2.1	Betaalde rente	25
6.2.2	Omslagrente	26
6.3	Financiële dekking van kapitaallasten	26
6.3.1	Dekking uit inkomsten van derden	26
6.3.2	Dekking uit structureel kapitaallastenbudget	26
6.3.3	Kapitaaldeckingsreserve	26
	Bijlage 1. Verklarende woordenlijst	27
	Bijlage 2. Afschrijvingstabel	30
	Bijlage 3. Beheersing van grote en complexe investeringen	32
	Bijlage 4. De Utrechtse Ramingsmethode voor infrastructuurinvesteringen	36

1. Inleiding

1.1 Algemeen

De Nota investeren, waarden en exploiteren (hierna: Nota investeren) is een geactualiseerde versie van de nota die in 2017 is vastgesteld. In de financiële verordening van de provincie Utrecht is in artikel 11 opgenomen dat het college eens per vier jaar de nota actualiseert. Deze nota betreft een uitwerking hiervan.

Deze Nota investeren is geactualiseerd met inachtneming van de Notitie Materiele vaste activa, welke door de Commissie BBV is gepubliceerd in januari 2020.

1.2 Doel

De Nota investeren bevat de financiële spelregels waaraan moet worden voldaan bij zowel nieuwe investeringen, het (meerjaren)onderhoud hiervan als de vervangingsinvesteringen.

Definitie investering

Voor de definitie van een investering is aansluiting gezocht met de Notitie Materiele vaste activa van de Commissie BBV:

Onder investeren wordt verstaan het vastleggen van vermogen in objecten en immateriële-/financiële activa waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.

Investeringen worden op de balans verantwoord. Elke provincie bepaalt zelf het grensbedrag waarboven objecten als investeringen worden beschouwd.

Bij een bestaand actief is sprake van een investering indien de uitgaven:

- leiden tot een significante kwaliteitsverbetering; en/of
- leiden tot een levensduurverlenging; en/of
- aanpassingen betreffen om te voldoen aan wet- en regelgeving (bijv. investeringen in een gebouw om te voldoen aan veiligheidsvoorschriften die invloed hebben op de waarde en de levensduur).

Wanneer uitgaven worden gedaan ten behoeve van het behoud van de oorspronkelijke kwaliteit en levensduur van een actief, dan is er sprake van onderhoud.

Hoofdlijn investering

Provinciale Staten neemt een besluit om een investering uit te voeren en de bijbehorende uitgaven te autoriseren. Wanneer de investering daadwerkelijk is gedaan wordt een waardevol investeringsgoed toegevoegd aan het provinciaal bezit. Het kenmerk van dit investeringsgoed is dat dit vele jaren meegaat. Dit heeft zijn weerslag in a) de programmabegroting en b) de balans.

- a) De (kas)uitgaven voor een investering worden gedaan vóór het moment van oplevering. De lasten (inclusief afschrijving) verbonden aan een investeringsgoed worden in de exploitatiebegroting gespreid over de hele levensduur van het object. Een investeringsbesluit betekent dan ook een meerjarige exploitatie verplichting die als structurele last in de begroting wordt verwerkt.
- b) De investering is op de balans een bezit met een bepaalde waarde. Het BBV en de Commissie BBV geven hiervoor algemeen geldende regels hoe deze waarde moet worden beoordeeld. De in deze Nota vastgelegde provinciale spelregels met betrekking tot het activeren (op de balans opnemen), waarden, afschrijven en exploiteren zijn de algemene spelregels die invulling geven aan de regels zoals het BBV die eist en waarvoor de beleidskeuzes moeten worden vastgelegd.

Met deze nota leggen Provinciale Staten het kader en de uitgangspunten vast over de wijze waarop met investeringen in vaste activa en bijbehorende afschrijvingen wordt omgegaan. Ook is aangegeven welke ruimte het BBV biedt. Binnen het kader van deze nota geven Gedeputeerde Staten nadere uitwerking van of verwijzen naar:

- de opstelling en uitvoering van de programmabegroting en jaarstukken;
- de nota kapitaalgoederen mobiliteit;
- het Meerjaren Investerings- en Onderhoudsplan (resp. MIP en MOP) die op de nota's kapitaalgoederen, de programmabegroting en de meerjarenraming zijn afgestemd;
- het meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG).

1.3 Verankering nota

In het totaal aan financiële wettelijke en provinciale kaders, staat deze nota op de volgende plek (figuur 1):



Figuur 1: Samenhang Nota investeren met overige wettelijke en provinciale kaders

Hierbij geeft de programmabegroting het financiële kader voor het lopende begrotingsjaar. Indien er verschillen optreden tussen de voornoemde nota's kapitaalgoederen, MIP's, MOP's, MPG en de (gewijzigde) programmabegroting dan geldt dat de Nota investeren een leidende rol heeft in de hiërarchie.

1.4 Leeswijzer

Deze Nota investeren begint met dit inleidende hoofdstuk 1.

Hoofdstuk 2 'Wettelijke kaders' waarin wordt ingegaan op:

- a. de van toepassing zijnde regels van het BBV; en
- b. de van toepassing zijnde beleidsregels binnen de provincie.

Hoofdstuk 3 'Activeren' waarin wordt ingegaan op de soorten van te activeren immateriële- en materiële goederen en wanneer een (im)materieel goed wel/niet leidt tot een waarde op de balans.

Hoofdstuk 4 'Besluitvormings- en sturingsmodel infrastructurele investeringen' waarin de verankering vastligt van de verantwoordelijkheden van de organisatie, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Hierbij wordt ook ingegaan op zogenaamde complexe investeringen, die een ander besluitvormingstraject volgen dan de reguliere (vervangings)investeringen.

Hoofdstuk 5 'Waarderen' gaat in op hoe de prijs van een investeringsgoed tot stand komt en hoe gedurende de looptijd van een investeringsgoed wordt omgegaan met de waardering hiervan op de balans.

Hoofdstuk 6 'Exploiteren' gaat in op de jaarlijkse lasten die verbonden zijn aan een investeringsgoed, op welk moment die lasten opgenomen worden in de programmabegroting respectievelijk jaarstukken en welke onderliggende planning- en controldocumenten hierbij nodig zijn.

De opgenomen bijlagen zijn onderdeel van deze Nota investeren en omvatten een verklarende woordenlijst, de afschrijvingstabel, regeling grote- en complexe investeringen en de Utrechtse ramingsmethode voor infrastructurele investeringen. De bijlagen gelden, indien van toepassing, organisatie breed.

In omkaderde gedeelten is een aantal punten opgenomen die specifieke aandacht vragen. Het is van belang dat de Nota in zijn geheel, inclusief bijlagen, wordt toegepast.

2. Wettelijke kaders

De Provinciewet schrijft in artikel 216 voor dat elke provincie een verordening moet hebben die “de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie bevat. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan”. Ook bevat deze verordening tevens de “regels voor waardering en afschrijving van activa”. Binnen de provincie Utrecht betreft dit de Financiële verordening met alle onderliggende kaders.

Het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) stelt wettelijke regels met betrekking tot provinciefinanciën waaronder regels voor waardering, activering en afschrijving van activa.

Om te zorgen voor een juiste interpretatie van de regelgeving vanuit het BBV doet de Commissie BBV stellige uitspraken. Deze zijn opgenomen in bijvoorbeeld de [Notitie Materiele vaste activa](#) van januari 2020. Stellige uitspraken zijn een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Provincies zijn verplicht zich aan deze stellige uitspraken te houden. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien daar goede gronden voor zijn. Daarnaast doet de commissie BBV aanbevelingen en publiceert een vraag- en antwoordrubriek op haar [website](#). Ook deze worden door de toezichhoudende en controlerende organen als belangrijke aanwijzingen gezien, die weliswaar niet (altijd) bindend zijn, maar waar de provincie wel eigen beleidsregels respectievelijk standpunten op moet formuleren.

In de provinciale Financiële verordening (artikel 11 lid 4) is opgenomen welke grondslagen tenminste opgenomen dienen te worden in de Nota investeren.

3. Activeren

Alle investeringen in vaste activa – die voldoen aan de criteria volgens de richtlijnen uit deze Nota investeren – worden geactiveerd. Activa zijn de bezittingen van de provincie op een bepaald moment. De waarde ervan wordt uitgedrukt in euro's. Ze staan op de debet-kant (linkerkant) van de balans. De bezittingen kunnen vast zijn of vlottend naargelang hun levensduur.

Deze Nota investeren gaat over het investeren, waarderen en exploiteren van de vaste activa. Dat zijn de bezittingen met een levensduur langer dan één jaar.

Het BBV onderscheidt drie soorten vaste activa: immateriële, materiële en financiële vaste activa. In de volgende paragrafen worden deze categorieën nader toegelicht.

3.1 Immateriële vaste activa

Immateriële vaste activa bestaan uit:

- Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio;
- Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief;
- Bijdragen aan activa in eigendom van derden.

3.1.1 Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio

Indien het noodzakelijk of gewenst is om te financieren met vreemd vermogen worden de kosten van het sluiten van geldleningen niet geactiveerd maar direct ten laste van het resultaat gebracht.

3.1.2 Kosten van onderzoek en ontwikkeling

Kosten van onderzoek en ontwikkeling zijn immateriële kosten. Het activeren van immateriële kosten leidt tot extra jaarlijkse exploitatie lasten (afschrijving en bij externe financiering ook rente) zonder dat daar een materieel bezit tegenover staat.

Bepaald moet worden welke immateriële kosten onderdeel mogen zijn van de kostprijs van de investering (= actief). De onderzoeken in de voorbereidende fasen van een investering leiden tot een definitief 'go-or-no-go' moment waarop het bestuurlijk besluit valt om over te gaan tot de realisatie van een bepaald actief. Kosten van onderzoek en ontwikkeling vormen een aparte categorie op de balans (immateriële vaste activa), met een maximale afschrijvingstermijn van 5 jaar conform artikel 64 lid 5 BBV.

Immateriële kosten voor het realiseren van een bepaald actief in eigendom van de provincie worden geactiveerd vanaf het moment dat het inhoudelijk en financieel kader is vastgesteld c.q. het investeringskrediet is vrijgegeven door de Provinciale Staten.

Immateriële kosten in de fase(n) daarvóór (voorbereiding) worden in principe niet geactiveerd. Op basis van een onderbouwd voorstel kan Provinciale Staten een separaat voorbereidingskrediet (hoofdstuk 4) verstrekken, waarbij na afronding van de voorbereiding gemotiveerd wordt vastgelegd om dit krediet wel of niet te activeren als onderdeel van het samenhangende investeringsgoed.

3.1.3 Bijdragen aan activa in eigendom van derden

Overheden kunnen een bijdrage aan een actief van derden onder voorwaarden activeren. In het BBV zijn in artikel 61 die voorwaarden beschreven. Daarbij geldt dat aan alle vier de criteria moet worden voldaan:

- a. er is sprake van een investering door een derde;
- b. de investering draagt bij aan de publieke taak;
- c. de derde heeft zich verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals is overeengekomen; en
- d. de bijdrage kan worden teruggevorderd, indien de derde in gebreke blijft of de provincie anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Een voorbeeld van een dergelijke bijdragen is een investeringssubsidie aan een gemeente, waar zij een gebouw voor gaan bouwen. Hierin is de eigendom in handen van een derden, maar doet de provincie een bijdrage.

Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen geactiveerd worden in de vorm van een immaterieel bezit als deze voldoet aan de eisen die gesteld zijn in artikel 61 van de BBV.

De provincie behoudt de mogelijkheid om te investeren in een actief van een derde. Deze worden na goedkeuring van de Gedeputeerde Staten geactiveerd mits voldaan wordt aan de hiervoor genoemde BBV-criteria (artikel 61 BBV). De afschrijvingsduur van de activa is maximaal gelijk aan de termijn die door de betreffende derden wordt gehanteerd.

3.2 Materiële vaste activa

Materiële vaste activa (MVA) zijn de materiële bezittingen van de provincie die zij langdurig gebruikt voor haar beleidsrealisatie en bedrijfsvoering. Enkele voorbeelden zijn: de provinciale gebouwen, de provinciale wegen, de trams en traminfrastructuur, ICT (servers, software), dienstauto's in eigendom.

Bij investeringen met een meerjarig nut worden de kosten van aanschaf of vervaardiging gelijkmatig over de levensduur van het object verdeeld, dit gebeurt door het activeren van deze kosten. Activeren betekent dat de investering niet in één keer ten laste van het resultaat komt, maar als een bezit op de balans wordt opgenomen. In de jaren die volgen worden de aan het activum verbonden lasten ten laste van de betreffende jaarresultaten gebracht. Onderdeel van deze lasten zijn per saldo de afschrijvingslasten en de rentelasten (bij externe financiering). Het overeenkomstig object wordt over de jaren minder waard als gevolg van veroudering en/of slijtage.

Het BBV (artikel 35) onderscheidt drie typen MVA:

1. MVA met een economisch nut;
2. MVA met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven; en
3. MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

3.2.1 MVA met een economisch nut

MVA hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of als ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Of een provincie ervoor kiest ergens geen of geen kostendekkend tarief voor te heffen, is niet relevant voor de vraag of een actief economisch nut heeft.

Dit betekent onder andere dat gebouwen en de trams en traminfrastructuur een economisch nut hebben.

3.2.2 MVA met economisch nut en heffingen

Investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven, zijn investeringen voor bijvoorbeeld het riool en de afvalstoffen die apart op de balans moeten worden opgenomen. Dit is echter minder relevant voor de provincie Utrecht en meer gericht op gemeenten.

3.2.3 MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut

MVA in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut genereren geen inkomsten, maar vervullen wel duidelijk een publieke taak. Het betreft de investeringen in bijvoorbeeld wegen, vaarwegen en groenvoorzieningen.

3.2.4 Soorten vastgoed en de waardering daarvan

In de Notitie Materiële vaste activa wordt een onderscheid gemaakt in twee soorten vastgoed, namelijk vastgoed met een maatschappelijke functie en vastgoed met een economische functie. In de genoemde Notitie is dat als volgt toegelicht:

Vastgoed met een maatschappelijke functie heeft betrekking op het provinciehuis of op gebouwen en terreinen met een functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn of maatschappelijke opvang en/of zorg. Kenmerk van vastgoed met een maatschappelijke functie is dat bij negatieve exploitatiesaldi er feitelijk sprake is van het duurzaam verstrekken van subsidie. Indien de bestuurlijke intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke

functie te exploiteren en dit als zodanig in de begroting tot uitdrukking komt, dan speelt duurzame waardevermindering geen rol.

Vastgoed met een bedrijfseconomische functie kenmerkt zich door de bestuurlijke intentie om bewust winst en/of waardeverstijgingen te realiseren. In deze situatie worden pannen aangehouden en verhuurd en/of staan in de verkoop. Voor vastgoed met een economische functie is afwaardering verplicht en wordt de toets met behulp van de directe opbrengstwaarde voorgeschreven.

Op grond van het voorgaande geldt dat het provinciale vastgoed wordt geclassificeerd als 'vastgoed met een maatschappelijke functie'. In enkele gevallen wordt het provinciale vastgoed (gedeeltelijk) verhuurd, zoals het provinciehuis en het OV-vastgoed, maar daarbij is het niet de intentie om bewust winst te maken of een waardeverstijging te realiseren. Dergelijke exploitatie en verhuur aan derden vindt plaats ter realisatie van de maatschappelijke taak van de provincie waarbij een duurzame exploitatie wordt nagestreefd.

3.2.5 Criteria voor activeren

Om de administratieve lasten te beperken beveelt de commissie BBV aan om bij 'omvangcriterium' een ondergrens te hanteren in termen van een minimumbedrag.

Alle investeringen vanaf € 100.000 worden geactiveerd. Voor ICT geldt een ondergrens van € 50.000. Een investering in gelijksoortige goederen met een totale kostprijs vanaf € 100.000 wordt eveneens geactiveerd. Ook hiervoor geldt voor ICT een grens vanaf € 50.000.

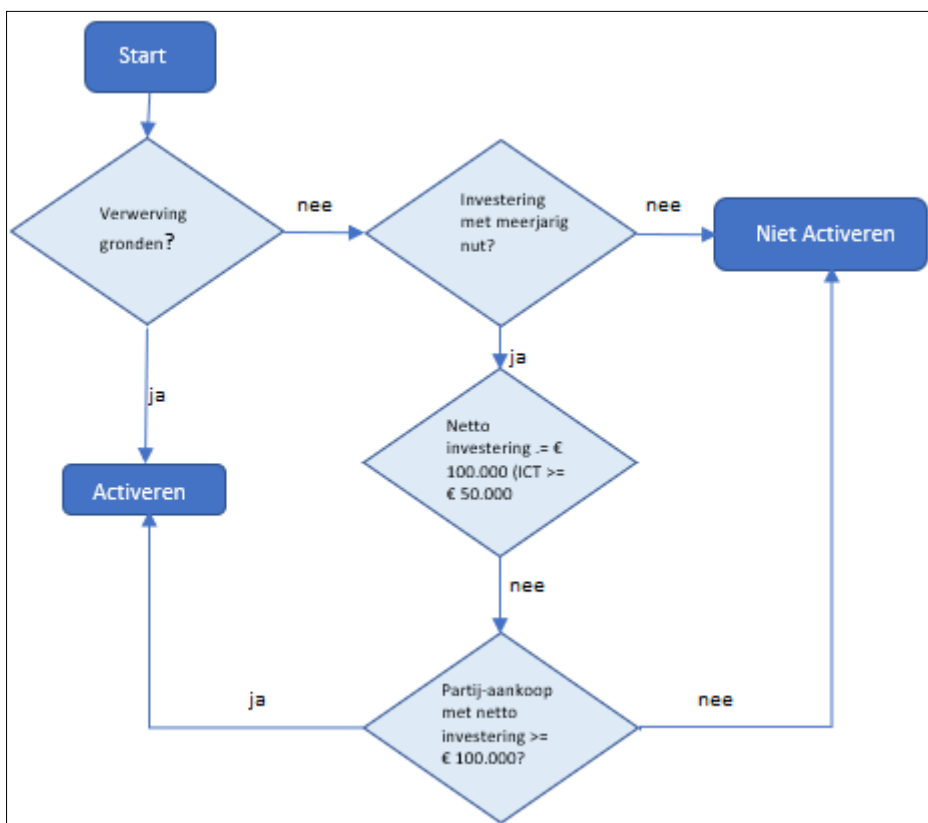
Hierbij is het bruto investeringsbedrag leidend, dus vóór aftrek van eventuele bijdragen van derden. Indien er sprake is van bijdrage van derden dan worden die ná activering in mindering gebracht.

Aankopen van grond worden altijd geactiveerd, ongeacht de omvang van de verwervingskosten.

Voor ICT-investeringen wordt een lager grensbedrag gehanteerd, omdat het risico bestaat dat anders teveel activa niet wordt geregistreerd op de balans.

Groot- en klein onderhoud dat wordt gepleegd om de oorspronkelijk geraamde levensduur te realiseren valt niet onder "investeren". Alleen als de oorspronkelijke levensduur wordt verlengd of de kwaliteit wordt veranderd, vindt activering plaats.

Verder geldt dat implementatiekosten van software alleen geactiveerd kunnen worden als het een eigen actief betreft of indien er sprake is van licenties voor onbepaalde duur. In andere gevallen, zoals bij Software-as-a-Service-oplossingen, worden implementatiekosten jaarlijks in de exploitatie begroot en verantwoord. In figuur 2 is via een beslisboom inzichtelijk gemaakt wanneer een uitgave wel of niet geactiveerd dient te worden.



Figuur 2: Beslisboom activeren investering

3.2.6 Activa in aanbouw/ontwikkeling

Het BBV kent geen rubriek 'onderhanden werk' binnen de materiële vaste activa. Materiële vaste activa die in aanbouw/ontwikkeling zijn, worden gepresenteerd op de betreffende categorie binnen de materiële vaste activa. Het gaat hierbij uitsluitend om activa die ontwikkeld worden met de intentie deze voor de eigen beleids- of bedrijfsvoering van de provincie in te zetten. Een voorbeeld hiervan is het realiseren of ingrijpend wijzigen van een provinciaal steunpunt.

3.3 Financiële vaste activa

Financiële vaste activa kennen volgens het BBV de volgende hoofdindeling:

1. Kapitaalverstrekingen aan:
 - gemeenschappelijke regelingen;
 - deelnemingen; en
 - overige verbonden partijen;
2. Langlopende leningen aan:
 - openbare lichamen;
 - woningcorporaties;
 - deelnemingen; en
 - overige verbonden partijen;
3. Overige langlopende leningen;
4. Uitzettingen in 's Rijks schatkist met een rentetypische looptijd van één jaar of langer;
5. Uitzettingen in de vorm van Nederlands schuldpapier met een rentetypische looptijd van één jaar of langer;
6. Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Per categorie wordt hieronder weergegeven op welke wijze dit op de provinciale balans wordt gewaardeerd:

Ad 1) Kapitaalverstrekingen, waaronder ook agiostortingen op bestaande aandelen worden begrepen, worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde. Participaties in het aandelenkapitaal van besloten

vennootschappen (BV's) en naamloze vennootschappen (NV's), welke worden aangeduid als 'kapitaalverstrekkings aan deelnemingen', worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs van de aandelen of lagere marktwaarde.

Ad 2 en 3) Langlopende leningen, overige langlopende leningen en uitzettingen worden gewaardeerd tegen de nominale waarde. Dit geldt eveneens voor obligaties en deposito's.

Ad 6) Voor garantieproducten geldt dat deze gewaardeerd worden tegen de nominale waarde.

Naar verwachting duurzame waardeverminderingen van financiële vaste activa, die tot uitdrukking komen in het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde, worden middels het vormen van een reservering ten laste gebracht van het exploitatieresultaat. Deze reservering bestaat uit de vorming van een voorziening en/of een storting in een reserve, hetgeen afhankelijk is of aan de gestelde eisen voor de vorming van een voorziening wordt voldaan. Voor het bepalen van de marktwaarde kan gebruik worden gemaakt van de waardering tegen het zichtbaar eigen vermogen.

3.4 Gronden en terreinen

De provincie kan gronden aan- of verkopen, ruilen, pachten en verpachten. Ook bezit de provincie een eigen portefeuille met grond. Alle typen grondactiviteiten hebben financiële gevolgen. Om grondactiviteiten uit te voeren maakt de provincie kosten zoals apparaatskosten, kosten voor taxatie, bodemonderzoek, notaris- en advocaatkosten.

Gronden worden conform het BBV op twee plekken op de balans verantwoord, maar wel altijd aan de activa-zijde (= onze bezittingen):

- Onder de vaste activa, namelijk de 'materiële vaste activa'. Dit zijn gronden waarvan de intentie is om deze voor langere tijd in het bezit van de provincie te houden.
 - Voorbeeld: grond onder het provinciehuis
- Onder de vlottende activa, namelijk de 'voorraden'. Dit zijn gronden waarvan de intentie is om die (op termijn) te gaan verkopen.
 - Voorbeeld: ruilgronden, gronden die worden omgezet naar natuur, etc.

De Provinciale Staten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het provinciale beleid en voor de keuze van wat de provincie Utrecht in de komende jaren wil bereiken (de "wat"-vraag). De kaderstellende keuzes leggen Provinciale Staten vast in de beleidskaders en de mede daarop gebaseerde programmabegroting. De Gedeputeerde Staten richten zich op de operationalisering van het beleidskader en de begroting (de "hoe" vraag). Hierover legt Gedeputeerde Staten verantwoording af volgens de actieve informatieplicht. Zoveel als mogelijk wordt deze verantwoording afgelegd middels de reguliere planning- en controlcyclus, conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en zoals opgenomen in de financiële verordening van de provincie. Specifiek ter verantwoording over het gevoerde grondbeleid over het achterliggende jaar, zal het college van Gedeputeerde Staten jaarlijks rapporteren middels een Meerjaren Investeringsplan Grond.

4. Investeringsvoorstellen: begroten, sturen en verantwoorden

In het voorgaande hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt dat investeringen in drie verschillende categorieën van activa kunnen plaatsvinden: immateriële vaste activa, materiële vaste activa en financiële vaste activa. In alle gevallen geldt dat dergelijke investeringen opgenomen dienen te worden in de begroting die jaarlijks door Provinciale Staten wordt vastgesteld. De bijhorende kapitaalslasten moeten eveneens worden opgenomen in de begroting van het betreffende kalenderjaar en de meerjarenraming, waarbij de toekomstige kapitaalslast altijd structureel in de meerjarenraming van de laatste jaarschijf wordt opgenomen; ook als de datum van ingebruikstelling van het actief na die datum plaatsvindt.

De provinciewet schrijft voor dat het vaststellen van de begroting is voorbehouden aan Provinciale Staten. Het vaststellen van de begroting omvat naast de programmabegroting (exploitatie) ook de in de balans opgenomen mutaties. Dit betreft bijvoorbeeld een aanvraag tot een investeringskrediet, een voorgestelde kapitaalstorting in een deelneming, de aankoop van (ruil)gronden, et cetera. In de praktijk is zichtbaar dat met name voorgestelde transacties die volledig via de balans verlopen voor Provinciale Staten lastig te doorgronden zijn. Immers, het financiële effect van dergelijke transacties vertaalt zich lang niet altijd naar een mutatie in de exploitatie (baten en lasten) terwijl daar veelal wel de politieke aandacht naar uitgaat.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt om die reden een kader beschreven dat aangeeft op welke wijze investeringsvoorstellen aan Provinciale Staten worden voorgelegd ter vaststelling. Vervolgens wordt ingezoomd op investeringsvoorstellen die betrekking hebben op de materiële vaste activa; deze worden aangeduid als “investeringskredieten”. Dergelijke investeringen omvatten het overgrote deel van de mutaties die plaatsvinden in de activa van de provincie Utrecht en zijn daarnaast ook het meeste zichtbaar. Daartoe wordt een onderscheid geïntroduceerd in drie categorieën van investeringen, een zestal fasen waarin dergelijke investeringen zich kunnen bevinden, en welke verantwoordelijkheden het college en Provinciale Staten daarin hebben. Ook wordt aangegeven op welke wijze de sturing op en verantwoording van investeringskredieten plaatsvindt. Tot slot worden in dit hoofdstuk kaders geformuleerd met betrekking tot de indexering van investeringskredieten, de wijze waarop wordt omgegaan met (restant)budgetten van investeringen, en hoe.

4.1 Investeringsvoorstel in relatie tot de P&C-cyclus

Vanuit de provinciewet volgt dat het vaststellen van de begroting is voorbehouden aan Provinciale Staten. In de begroting dient daarom de financiële vertaling van beleidsvoornemens en plannen te zijn opgenomen. Dit geldt zowel voor de exploitatie als de balans. De vaststelling van de begroting vormt tevens de rechtmatige grondslag voor het college om tot uitvoering van het beleid over te gaan.

Voorafgaand aan het opstellen van de begroting wordt jaarlijks een Kadernota opgesteld door het college. Dit is geen wettelijke verplichting, maar dit volgt vanuit de gemaakte afspraken in artikel 5.1 van de financiële verordening van de provincie Utrecht. In de Kadernota wordt een voorstel opgenomen voor het beleid en het financiële kader voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Bij de Kadernota wordt de politieke afweging gemaakt welke beleidsvoorstellen verwerkt dienen te worden in de begroting en wat het daarvoor geldende financiële kader is. In die afweging wordt tevens de ontwikkeling van de financiële positie van de provincie Utrecht betrokken.

Investeringsvoorstellen worden expliciet als besispunt opgenomen in het Statenvoorstel bij de Kadernota of de Begroting, inclusief een toelichting op de daaruit voortvloeiende financiële effecten voor de balans en exploitatiebegroting in de komende jaren. Indien tussentijds een investeringsvoorstel noodzakelijk wordt geacht dat niet bij vaststelling van de Kadernota of de Begroting is voorzien, dan dient hiertoe een afzonderlijk voorstel aan Provinciale Staten te worden voorgelegd.

4.2 Besluitvormings- en sturingsmodel investeringen (MVA)

Investerings in materiële vaste activa worden veelal in de vorm van een project gerealiseerd binnen de provincie Utrecht. Afhankelijk van de grootte en/of complexiteit van een investering wordt een verschillende route doorlopen qua besluitvorming en de wijze waarop het college en Provinciale Staten worden geïnformeerd. Het meerjarig investeringsplan (MIP) vormt de basis voor het aanvragen van een krediet en dient tevens als instrument om inzicht te verkrijgen in de voortgang van de vastgestelde investeringsprojecten.

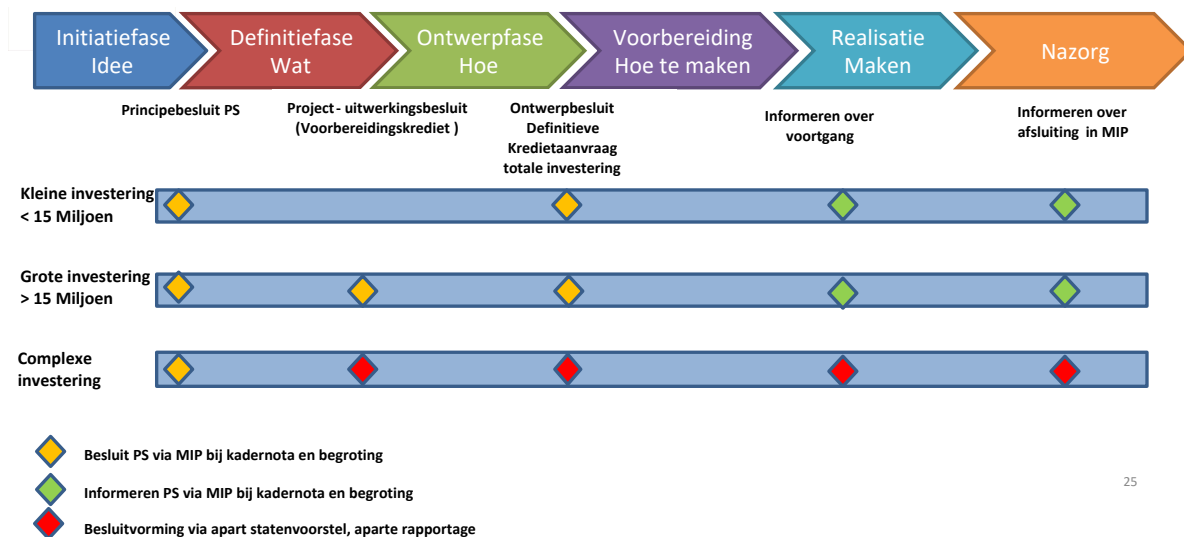
4.2.1 Meerjaren Investeringsplan (MIP)

Om de infrastructuur, diverse voorzieningen, bedrijfspanden en bedrijfsmiddelen van de provincie Utrecht in stand te houden worden dergelijke kapitaalgoederen vervangen als de gebruiksduur is verstreken en het kapitaalgoed is versleten. De vervangingsinvesteringen van bestaande activa én uitbreidingsinvesteringen voor nieuwe activa zijn om die reden opgenomen in een meerjaren investeringsplan (MIP). Een MIP biedt helderheid over de noodzakelijke investeringen in de komende jaren en vormt input voor de verwachte behoefte aan (externe) financiering. Binnen de provincie Utrecht wordt vanuit verschillende disciplines een MIP opgesteld. De meest omvangrijke is die van Bereikbaarheid, waarin investeringen zijn opgenomen met betrekking tot (vaar)wegen, fiets, verkeersveiligheid, slimme mobiliteit en het openbaar vervoer. Vanuit Bedrijfsvoering worden investeringen naar voren gebracht met betrekking tot hard- en software en de huisvesting van de provincie. Momenteel wordt ook in beeld gebracht welke verwachte investeringen er de komende jaren benodigd zijn met betrekking tot grondtransacties en het landelijk gebied.

Het MIP bestaat in de praktijk dus uit verschillende documenten, waarbij het streven is voor de langere termijn deze losse onderdelen te integreren. Het geeft met elkaar echter wel inzicht in de benodigde investeringen die op termijn zullen plaatsvinden. Bij de implementatie van deze nota wordt het MIP beperkt tot één document. Het MIP heeft vaak majeure financiële gevolgen en legt een meerjarig structureel beslag op de aanwezige middelen. Om die reden wordt een geactualiseerd MIP bijgevoegd en vastgesteld bij de Kadernota. Daarmee wordt Provinciale Staten in staat gesteld om bij de afweging van de voorstellen die in de Kadernota worden gedaan ook de meerjarige effecten vanuit het MIP te betrekken. In aanloop naar de Begroting vindt, daar waar nodig, opnieuw een actualisatie plaats van de in het MIP opgenomen investeringsvoorstellen.

4.2.2 Besluitvormingsmodel

Om inzicht te geven in wie op welk moment betrokken is bij de totstandkoming van een investering, en welke verantwoordelijkheid men daarin heeft, wordt gebruik gemaakt van een besluitvormingsmodel. Dit model is weergegeven in figuur 3. Het model is gebaseerd op de drie categorieën van investeringsprojecten zoals die binnen de provincie Utrecht worden onderscheiden en geeft inzicht in de zes (project)faseringen.



Figuur 3: Besluitvormingsmodel investeringen PU

4.2.3 Categorieën van investeringsprojecten

In lijn met de voorgaande Nota Investeren (2017) wordt onderscheid gemaakt naar drie categorieën van investeringsprojecten. Deze indeling heeft tot doel om onderscheid te maken in de omvang en complexiteit van de betreffende projecten en de daaruit volgende verantwoordingsinformatie richting Provinciale Staten. De volgende indeling wordt voorgesteld:

1. Reguliere investeringsprojecten: tot € 15 miljoen;
2. Grote investeringsprojecten: vanaf € 15 miljoen, maar niet complex;
3. Complexe investeringsprojecten.

4.2.3.1 Reguliere investeringsprojecten

Voor reguliere investeringsprojecten geldt dat deze projecten een financiële omvang hebben van maximaal € 15 miljoen. Nagenoeg alle projecten vanuit Bedrijfsvoering vallen hieronder, evenals diverse regelmatig uit te voeren projecten op het gebied van bereikbaarheid van (vaar)wegen, fietsen en verkeersveiligheid.

Investeringsvoorstellen voor dit soort projecten zijn opgenomen in het MIP dat bij de Kadernota of Begroting wordt geactualiseerd en vastgesteld. Dan wordt ook tevens over de voortgang van deze projecten gerapporteerd.

Voor dit type projecten geldt dat aan Provinciale Staten het 'principebesluit' en het 'ontwerpbesluit' ter vaststelling worden aangeboden. In sommige gevallen kunnen beide besluiten tegelijkertijd vallen. In dat geval vindt besluitvorming met een Statenvoorstel plaats. In de paragraaf 4.2.4 'Projectfaseringen' wordt dit nader toegelicht.

4.2.3.2 Grote investeringsprojecten

Investeringsprojecten met een financiële omvang vanaf € 15 miljoen worden aangeduid als 'grote investeringsprojecten'. Projecten met een dergelijke omvang kunnen betrekking hebben op het verbeteren van de bereikbaarheid van onze provincie, zoals de aanleg of vervanging van een brug, spoortunnel, (vaar)wegen en bus- en traminfrastructuur. Naar verwachting is het aantal projecten in deze categorie beperkt, omdat dergelijke projecten veelal voldoen aan de criteria die genoemd zijn onder 'complexe investeringsprojecten'.

Investeringsvoorstellen voor dit soort projecten zijn opgenomen in het MIP dat bij de Kadernota of Begroting wordt geactualiseerd en vastgesteld. Dan wordt ook tevens over de voortgang van deze projecten gerapporteerd.

Voor dit type projecten geldt dat aan Provinciale Staten het 'principebesluit', het 'projectuitwerkingsbesluit' en het 'ontwerpbesluit' ter vaststelling worden aangeboden. In de paragraaf 4.2.4 'Projectfaseringen' wordt dit nader toegelicht.

4.2.3.3 Complexe investeringsprojecten

Voor sommige investeringsprojecten kan het wenselijk worden geacht om deze intensief bestuurlijk te volgen. Voor dergelijke projecten is de 'regeling complexe investeringsprojecten' bedoeld. Een investeringsproject wordt als complex beschouwd als het voldoet aan tenminste drie van de hieronder genoemde factoren:

1. Grote impact op de provinciale bedrijfsvoering;
2. Grote impact op de samenleving;
3. Doorlooptijd > 5 jaar;
4. Grote mate van betrokkenheid van meerdere externe partijen;
5. Grote politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
6. Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
7. Substantiële provinciale verantwoordelijkheid;
8. Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces.

Investeringsvoorstellen voor dit soort projecten zijn opgenomen in het MIP dat bij de Kadernota of Begroting wordt geactualiseerd en vastgesteld. In het Statenvoorstel zal dan expliciet aan Provinciale Staten worden gemeld of op initiatief door PS worden besloten dat een dergelijk project als 'complex investeringsproject' wordt geclassificeerd. Een dergelijke classificatie betekent dat er afzonderlijke voortgangsrapportages worden opgesteld die drie keer per jaar aan Provinciale Staten worden toegestuurd. Die frequentie sluit aan bij de interne managementcyclus. Daarnaast blijft altijd de mogelijkheid bestaan dat het college voorstelt, en Provinciale Staten besluit, om een investeringsproject als 'complex' aan te merken ongeacht of aan bovengenoemd criterium is voldaan.

Voor dit type projecten geldt dat aan Provinciale Staten het 'principebesluit', het 'projectuitwerkingsbesluit' en het 'ontwerpbesluit' ter vaststelling worden aangeboden. In de paragraaf 4.2.4 'Projectfaseringen' wordt dit nader toegelicht.

4.2.4 Projectfaseringen

Investerings kennen veelal een lange doorlooptijd en zijn opgedeeld in zes fasen:

#	Fase	Beschrijving fase	Type besluit
1	Initiatiefase	Verkrijgen van een gelijk beeld van (de omvang van) het op te lossen probleem.	Principebesluit
2	Definitiefase	Opstellen compleet en concreet eisenpakket. Verwachtingen van betrokkenen over het projectresultaat zijn aan het eind helder.	Projectuitwerkingsbesluit
3	Ontwerpfase	Het maken van ontwerpen waarmee het projectresultaat bereikt kan worden. Voorlopig ontwerp, keuze voorkeursalternatief.	Ontwerpbesluit
4	Vorbereidingsfase	Uitvoeren voorbereidende activiteiten voor aanvang van de realisatie van het project (o.a. ruimtelijke ordening, grondverwerving Samenwerkingsovereenkomsten, aanbestedingsstukken).	Publicatiebesluit (van aanbesteding)
5	Realisatiefase	Maken van het projectresultaat en overdragen aan beheerder. Dit is ook het moment van formele ingebruikname en de daaruit volgende start van de afschrijvingen.	Overdrachtsbesluit
6	Nazorgfase	Oplossen laatste restpunten, formeel afsluiten project.	Dechargebesluit

Bovenstaande fasen worden met name afzonderlijk doorlopen bij infrastructurele investeringen. Dergelijke projecten kennen in de praktijk veelal een substantiële financiële omvang en bijbehorende risico's. Voor niet-infrastructurele investeringen geldt dat veelal verschillende fasen gecombineerd kunnen worden, zoals de definitie- en ontwerpfase. Voor reguliere vervangingsinvesteringen vanuit Bedrijfsvoering geldt dat de fasen 1 tot en met 4 in één keer doorlopen worden. Dit betreft bijvoorbeeld de reguliere vervanging van kantoormeubilair of hardware, waarbij veelal gebruik kan worden gemaakt van het aanbod van de leverancier aan wie de aanbesteding voor dergelijke producten is gegund.

In de volgende subparagrafen wordt elke fase beknopt toegelicht. Tevens wordt aangegeven welke informatie aan Provinciale Staten wordt verstrekt om de besluitvorming (zie kolom 'Type besluit') te faciliteren.

4.2.4.1 Initiatiefase

Het doel van de initiatiefase is het verkrijgen van een gelijk beeld van het probleem en de grootte hiervan. In deze fase worden vragen beantwoord als 'waarom deze investering?', 'is de investering haalbaar?', 'wie zijn eventuele partners bij deze investering?', en 'wat moet het resultaat/doel zijn?'

Direct na het afronden van de initiatiefase worden dergelijke projecten opgenomen in het MIP. Om Provinciale Staten in staat te stellen om een principebesluit te nemen voor een dergelijk project wordt onderstaande informatie verstrekt bij de actualisatie van het MIP:

- Het te bereiken resultaat;
- Nut en noodzaak;
- Indicatieve raming (zeer globale inschatting);
- Mijlpalenoverzicht;
- Mogelijke risico's die zich voordoen; en
- Bewijs van akkoord toets faseovergang.

Na positieve besluitvorming door Provinciale Staten wordt aan het project verder gewerkt in de definitiefase.

4.2.4.2 Definitiefase

Het doel van de definitiefase is het zo goed en zo compleet mogelijk bepalen van de eisen en wensen die aan de investering worden gesteld. Daarbij wordt ook geïnventariseerd wat de verwachtingen zijn van betrokken partijen over wat men denkt dat het resultaat moet zijn. In deze fase staat centraal dat alle (klant)eisen waaraan de investering moet voldoen in beeld zijn gebracht. Dit resulteert vervolgens in een programma van eisen (PvE).

Na het afronden van de definitiefase wordt Provinciale Staten gevraagd om een projectuitwerkingsbesluit te nemen. Daartoe wordt onderstaande informatie verstrekt bij de actualisatie van het MIP:

- Governance structuur projectorganisatie;
- Samenwerkingsovereenkomsten;
- Overzicht belangrijkste eisen (bijv. deel van de Klanten Eisen Specificatie (KES));
- Globale raming en raming van de te maken kosten in de ontwerpfase (voorbereidingskrediet);
- Geactualiseerd mijlpalenoverzicht;
- Mogelijke risico's die zich voordoen; en
- Bewijs van akkoord toets faseovergang.

In de voorgaande paragraaf 4.2.3 'Categorieën van investeringsprojecten' is reeds aangegeven dat het projectuitwerkingsbesluit zich alleen voordoet bij grote investeringsprojecten en complexe investeringsprojecten.

4.2.4.3 Ontwerpfase

Het doel van de ontwerpfase is om een gedetailleerd inzicht te hebben in hoe het resultaat van de investering eruit komt te zien en te komen tot een goedgekeurd ontwerp. Bij infrastructuurprojecten wordt dit veelal aangeduid als het 'voorlopig ontwerp (VO)'.

Voor infrastructurele investeringen wordt in deze fase een variantenafweging gemaakt, door de verschillende varianten te toetsen aan de gestelde eisen. Die eisen zijn opgenomen in de voorgaande definitiefase. Dit resulteert in een voorkeursalternatief. Hiervoor wordt een SSK-raming¹ opgesteld en, indien van toepassing, ook een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

Voor niet-infrastructurele investeringen zal deze fase gecombineerd worden met de voorbereidingsfase.

Aan het einde van deze ontwerpfase ligt er een door alle betrokkenen goedgekeurd voorlopig ontwerp. Dit ontwerp maakt duidelijk hoe het eindresultaat van het project eruit komt te zien. Wanneer een voorlopig ontwerp eenmaal vastgesteld is (ontwerpbesluit), kan deze in een later stadium van het project niet meer gewijzigd worden. Aan het einde van deze ontwerpfase is ook inzichtelijk wat de gevolgen zijn voor de kapitaalslasten en lasten voor het beheer en het onderhoud.

Na het afronden van de ontwerpfase wordt Provinciale Staten gevraagd om een ontwerpbesluit te nemen. Daartoe wordt onderstaande informatie verstrekt bij de actualisatie van het MIP:

- Inzicht hoe men tot de variantenafweging is gekomen;
- Beschrijving van de scope van de investering;
- SSK-raming en verrekening van het voorbereidingskrediet;
- Geactualiseerd mijlpalenoverzicht;
- Mogelijke risico's die zich voordoen; en
- Bewijs van akkoord toets faseovergang.

4.2.4.4 Voorbereidingsfase

Het doel van de voorbereidingsfase is om tot uitvoering (aanbesteding) over te gaan. Daartoe wordt de investering verder uitgewerkt en de aanbestedingsdocumenten gereed gemaakt, waarna het aanbestedingsproces kan plaatsvinden. Aan het einde van deze fase heeft de gunning plaatsgevonden en is er een contract waarin alle eisen en voorwaarden zijn opgenomen waaraan de investering moet voldoen.

4.2.4.5 Realisatiefase

Het doel van de realisatiefase is het realiseren van de investering en het daarna overdragen daarvan aan de beheer- en onderhoudsorganisatie. Dit geldt voor zowel infrastructurele als niet-infrastructurele investeringen.

In de realisatiefase zijn alle activiteiten gericht op de feitelijke realisatie van de investering. Deze activiteiten moeten plaatsvinden binnen de kaders zoals is vastgelegd in het contract en zoals bevestigd is met het besluit tot start van

¹ De afkorting SSK staat voor Standaardsystematiek voor Kostenramingen. Deze systematiek en de wijze waarop dit binnen de provincie Utrecht wordt toegepast is nader toegelicht in bijlage 4 van deze Nota Investeren.

de aanbesteding. De realisatiefase start met de aanbesteding en de keuze die wordt gemaakt voor een aannemer of leverancier. Deze keuze wordt bevestigd met het gunningsbesluit.

4.2.4.6 Nazorgfase

Het doel van de nazorgfase is het regelen van de laatste zaken voor het gebruik, het beheer en onderhoud van de investering en het formeel afsluiten van het investeringsproject. In de nazorgfase is het projectresultaat overgedragen aan de beheer- en onderhoudsorganisatie. Zij zijn verantwoordelijk voor het gebruik, het beheren en het onderhouden van het activum in eigendom van de provincie Utrecht.

4.3 Overige kaderstelling m.b.t. investeringskredieten (MVA)

In de volgende sub paragrafen wordt toegelicht hoe de hoogte van het benodigde krediet wordt bepaald. Tevens wordt aangegeven op welke wijze er wordt omgegaan met indexatie van investeringsprojecten en risico reserveringen. Daarnaast is beschreven op welke wijze Provinciale Staten wordt geïnformeerd indien sprake is van een afwijking ten opzichte van het toegekende krediet.

4.3.1 Het bepalen van de hoogte van het benodigde krediet

Voordat Provinciale Staten een krediet toekent voor de uitvoering van een investeringsproject is het noodzakelijk om te weten wat de hoogte is van het benodigde krediet. En dat voldoende duidelijk is op basis van welke informatie en (reken)methoden de benodigde hoogte van het krediet is bepaald. Dit kredietbudget is immers taakstellend en legt een meerjarig structureel beslag op de middelen van de provincie. In de volgende sub paragrafen wordt toegelicht welke werkwijzen hiervoor binnen de provincie Utrecht worden toegepast.

4.3.1.1 Reguliere investeringsprojecten (niet-infrastructureel)

Reguliere investeringsprojecten, die een financiële omvang hebben tot € 15 miljoen, en die geen betrekking hebben op de infrastructuur van de provincie worden geraamd op basis van de aanwezige kennis over de markt, mogelijk met behulp van een marktonderzoek. Voor bijvoorbeeld reguliere vervangingsinvesteringen vanuit Bedrijfsvoering geldt dat het benodigde krediet gebaseerd is op eerdere gedane aankopen of op basis van de afgesloten (raam)contracten voor dergelijke producten. Voor incidentele investeringen op dit vlak wordt gebruik gemaakt van beschikbare kengetallen, ervaringscijfers vanuit de eigen organisatie of andere organisaties.

4.3.1.2 Infrastructurele investeringen

Alle infrastructurele investeringen met een verwachte financiële omvang vanaf € 150.000 worden geraamd met behulp van de zogenoemde SSK-methode. Dit staat voor Standaardsystematiek Kostenraming en is een veelgebruikte methode voor het maken van kostenramingen in de grond-, weg- en waterbouwsector. Deze methodiek heeft ook als voordeel dat het inzicht kan verschaffen in de verwachte structurele beheer- en onderhoudskosten.

Bij toepassing van de SSK-methode² zijn er vervolgens twee opties om het benodigde krediet te bepalen:

1. Het krediet wordt bepaald met behulp van de deterministische methode; óf
2. Het krediet wordt bepaald met behulp van de probabilistische methode (85% betrouwbaarheid).

Binnen de provincie Utrecht geldt dat de deterministische methode wordt toegepast bij infrastructurele investeringen die vallen in de categorie 'reguliere investeringsprojecten' en 'grote investeringsprojecten'. De probabilistische methode, veelal aangeduid als de 'P85-waarde', wordt toegepast bij infrastructurele investeringen die vallen in de categorie 'complexe investeringsprojecten'.

Ad 1) De deterministische methode

Bij deterministische ramingen wordt er geen berekening gemaakt voor mogelijke prijs- en hoeveelheidsverschillen. Het totaal van de voorziene kosten, aangevuld met de opslagen voor de risicoreservering, vormt samen de uitkomst van de deterministische raming. Dit bedrag vormt tevens de basis voor het aan te vragen krediet bij Provinciale Staten. Binnen de ambtelijke organisatie wordt dit aangeduid als 'het projectbudget'.

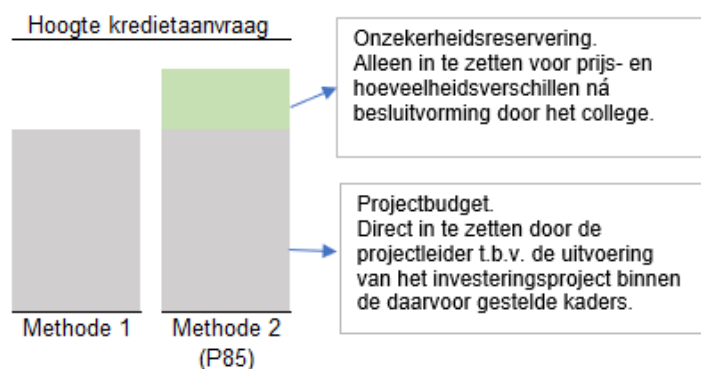
² Voor een gedetailleerde toelichting op de SSK-ramingssysteematiek verwijzen wij naar bijlage 4.

Ad 2) De probabilistische methode (85% betrouwbaarheid)

De probabilistische raming ontstaat door een statistische doorrekening (Monte Carlo-simulatie), waarbij alle onzekerheden met betrekking tot prijs- en hoeveelhedsverschillen worden doorgerekend. Dit resulteert altijd in een hoger bedrag dan wat in methode 1 is berekend. De doorrekening op basis van de Monte Carlo-simulatie noemen we de P85-methode. Dat wil zeggen dat er 85% zekerheid bestaat dat de werkelijke uitgaven aan deze investering zich binnen de berekende waarde gaan ontwikkelen. Anders gezegd: het risico dat er sprake is van een overschrijding van het bedrag wordt gereduceerd tot 15%. De berekende P85-waarde vormt de basis voor het aan te vragen krediet bij Provinciale Staten.

Onzekerheidsreservering

Het verschil tussen de deterministische waarde (methode 1) en de probabilistische berekende waarde (methode 2 = P85) wordt de onzekerheidsreservering genoemd. Deze onzekerheidsreservering is bedoeld om prijs- en hoeveelhedsverschillen op te vangen die zich binnen het project voordoen. Voorbeelden hiervan zijn dat de bodemkwaliteit slechter is dan vooraf voorzien, of dat de grondgesteldheid anders is, of dat er hogere eisen worden gesteld vanuit wet- en regelgeving. Het mandaat voor de inzet van de onzekerheidsreservering wordt toegewezen aan het college en kan alleen worden ingezet voor het betreffende project. Het college kan deze reservering dus niet inzetten voor andere projecten. Ook kan deze reservering niet ingezet worden voor scopewijzigingen die een kostprijsverhogend effect hebben.



Bij het doen van een voorstel tot wijziging van het krediet gelden dezelfde criteria als bij een aanvraag van het krediet³.

4.3.1.3 Het aanvragen van een voorbereidingskrediet

Voor infrastructurele investeringen die als grote of complexe investeringsprojecten worden geclassificeerd is het mogelijk om een voorbereidingskrediet aan te vragen. Deze investeringen kennen een lange voorbereidingstijd, waarbij vele stakeholders betrokken zijn met uiteenlopende eisen en wensen. Als gevolg hiervan zijn de uitgaven in deze fase hoog voor o.a. de apparaatskosten, maar zijn ook de ontwerpkosten hoog. Deze uitgaven maken onderdeel uit van de totale investering en kunnen niet opgevangen worden in de exploitatiebegroting. Hiervoor wordt gelijktijdig met het projectuitwerkingsbesluit een voorbereidingskrediet aangevraagd.

4.3.1.4 Scopewijzigingen

De scope van een project bestaat uit het werk dat moet worden gerealiseerd om het project conform de gemaakte afspraken en binnen het gestelde budget en planning af te ronden. Van een scopewijziging is sprake als de aard en/of omvang van de te verrichten werkzaamheden afwijkt van hetgeen van tevoren is afgesproken. Een scopewijziging leidt niet per definitie tot meer- of minderwerk. Indien scopewijzigingen wél kostprijsverhogend werken, dan zal altijd een aanvullend krediet worden aangevraagd aan Provinciale Staten.

³ Er geldt bij een wijziging geen volledige SSK-raming, echter het inzicht in de ontwikkeling van de verschillende kostencategorieën van de raming dient te worden verschaft.

4.3.2 Indexatie van investeringskredieten

De door Provinciale Staten toegekende investeringskredieten worden niet geïndexeerd, tenzij het infrastructurele investeringsprojecten betreft. Dergelijke projecten hebben vaak een doorlooptijd die zich uitstrekt over meerdere jaren, waarbij in de praktijk nagenoeg altijd sprake is van een stijging van het prijspeil (inflatie). De ramingen van infrastructurele investeringen kennen een prijspeildatum, welke aangeeft van welk jaar de actuele prijzen in de raming zijn opgenomen. Indexeringen worden berekend op basis van het jaar van het opgenomen prijspeil.

Jaarlijks wordt in de Kadernota door Provinciale Staten vastgesteld welk indexatiepercentage wordt toegepast op de infrastructurele investeringsprojecten op basis van het GWW (Grond-, weg- en waterbouw) prijsindexcijfer van het CBS. De indexatie geldt alléén voor het nog openstaande deel van het toegekende krediet. Voor het toe te passen indexcijfer wordt aangesloten bij hetgeen in de branche gebruikelijk is, en de onderbouwing en berekening daarvan wordt jaarlijks toegelicht in de Kadernota. In het MIP wordt inzichtelijk gemaakt wat de financiële implicaties zijn van de voorgestelde indexering die resulteren in een toename van de benodigde kapitaallasten.

4.3.3 Informeren en verantwoorden afwijkingen verleend krediet (mandaat GS)

In één van de voorgaande paragrafen is toegelicht op welke wijze door Provinciale Staten een investeringskrediet wordt verleend. Tevens is daarbij aangegeven dat periodiek over de voortgang van het krediet (project) wordt gerapporteerd via de actualisatie van het MIP of, in geval van complexe projecten, via separate voortgangsrapportages. Het door Provinciale Staten vastgestelde krediet is taakstellend op de volgende onderdelen:

- Het totaal van de geraamde uitgaven;
- Het totaal van de geraamde inkomsten (bijdrage van derden);
- De doelrealisatie;
- Het moment van oplevering;
- De geraamde exploitatielasten van beheer en onderhoud.

Indien aan één van deze taakstellende onderdelen niet wordt voldaan, dan wordt Provinciale Staten daarover geïnformeerd via de reguliere planning- en controlcyclus. Tevens wordt daarbij een voorstel gedaan tot bijstelling op het eerder vastgestelde kader.

Verder zijn onderstaande afspraken van toepassing op door PS vastgestelde kredieten, waarbij telkens geldt dat hierover helder en transparant wordt gerapporteerd via de reguliere planning- en controlcyclus:

- Binnen het totaal van het meerjaren investeringsplan kan een investering worden vervroegd of vertraagd als dit de taakstelling niet aantast en de in de programmabegroting en/of beleidsnota's opgenomen (meerjaren) beleidsdoelstellingen niet in gevaar brengt.
- Het vastgestelde krediet wordt geraamd in de jaren waarin die middelen naar verwachting worden besteed. Afwijkingen in de realisatie ten opzichte van de verwachte besteding in dat jaar worden, vanaf het in de financiële verordening bepaalde grensbedrag, toegelicht in de jaarstukken. Eventuele overbestedingen ten opzichte van het geraamde jaarbedrag (die passend zijn binnen het totaal krediet) worden als rechtmatig beschouwd.
- Het vastgestelde krediet blijft in totaliteit beschikbaar voor het uitvoeren van het project. Dat betekent dat eventuele niet-bestede middelen in een jaar van een krediet automatisch meegaan naar een volgend begrotingsjaar.
- In de jaarstukken wordt vermeld welke kredieten zijn afgerond. Eventuele resterende middelen in het investeringskrediet vallen dan vrij en mogen niet worden ingezet ter compensatie van andere kredieten.
- In geval van onvoorziene omstandigheden heeft het college de bevoegdheid om per krediet hogere lasten toe te staan.
- Voor complexe investeringsprojecten heeft het college het mandaat om de onzekerheidsreservering in te zetten voor prijs- en hoeveelheidsverschillen die zich binnen dat specifieke project voordoen. Dat resulteert in een verlaging van de onzekerheidsreservering, en een verhoging van het projectbudget. Deze bijstellingen zijn per saldo aan elkaar gelijk.

5. Waarderen

'Waarderen' is het bepalen van de administratieve waarde van een bezit. De waarde van een object is de prijs die betaald is om het object aan te kopen of de kosten die zijn gemaakt om het zelf te vervaardigen. De waarde van objecten bevindt zich aan de activa-kant van de balans. Op de oorspronkelijke waarde vindt jaarlijks afschrijving plaats die parallel loopt met de waardedaling door veroudering en slijtage. Zie verder onder hoofdstuk 6 Afschrijven. In specifieke gevallen is het noodzakelijk om de waarde van het bezit bij te stellen. Conform het BBV is het alleen mogelijk om een bijstelling te doen bij een waardedaling van een bezit.

5.1 Aankoopprijs

De aankoopprijs, ook wel de 'verkrijgingsprijs' genoemd, is de som van alle inkoopkosten exclusief verrekenbare of compensabele BTW en vermeerderd met de bijkomende kosten. Voorbeelden van bijkomende kosten zijn: de notariskosten en de (provinciale) voorbereidingskosten (= ook personele kosten) die nodig zijn om te komen tot aankoop van het actief.

5.2 Vervaardigingsprijs

De vervaardigingsprijs omvat de aanschafkosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts een redelijk deel van de indirecte kosten worden opgenomen en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend. In de toelichting wordt dan opgenomen dat deze rente is geactiveerd.

5.2.1 Directe kosten

Apparaatskosten die direct verbonden zijn aan het actief dienen op basis van art. 63 BBV aan het actief toegerekend te worden. De provincie Utrecht hanteert geen tijdschrijfsysteem, waardoor de apparaatskosten op voorcalculatorische basis doorberekend worden aan het actief. Op basis van een prognose van de gevraagde capaciteit (uren) voor het realiseren van de investering wordt de capaciteit (uren) maal het rekestarief doorbelast ten gunste van het personeelsbudget aan de investering. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van een rekestarief, zodat er geen onderscheid is in de doorbelasting van een interne of externe medewerker aan de investering⁴. Bij aankoop van een goed op de "markt" is de prijs die door de derden in rekening wordt gebracht minimaal de "aanschafprijs". Echter, het is mogelijk - en meestal ook van toepassing - dat ook organisatiekosten worden gemaakt om tot deze aankoop te komen en/of dat een eigen bijdrage geleverd wordt door de provincie in de totstandkoming van een investeringsgoed. Ook dit zijn kosten die direct toe te rekenen aan het project.

5.2.2 Toerekening van rente

Zie paragraaf 6.2.3 'Rente tijdens de bouw'

5.2.3 Bijdragen van derden

Bijdragen van derden die in directe relatie staan tot een actief worden op de waardering daarvan in mindering gebracht (BBV artikel 62, lid 2). Bijdragen van derden zijn bijvoorbeeld bijdragen van gemeenten, het Rijk en de Europese Unie. Provinciale Staten autoriseren investeringskredieten inclusief bijdragen van derden. Daarbij zijn toegezegde bijdragen van derden een dekkingsmiddel. Ze verlagen per saldo het provinciale deel in de kostprijs van de investering. De werkelijk ontvangen bijdragen van derden worden tijdens de realisatie in mindering gebracht op de uitgaven. Dit heet de 'netto-methode'.

5.2.4 Onttrekkingen uit reserves

Onttrekkingen uit reserves mogen niet direct in mindering worden gebracht op de kostprijs van investeringen om deze te verlagen. Het is wel toegestaan om een reserve te vormen voor de dekking van de kapitaallasten.

⁴ Het rekestarief voorkomt het "shoppen" naar interne medewerkers in plaats van extern. Het mag voor de projectmanager niet uitmaken of hij te maken heeft met een interne of externe medewerker die aan het project werkt. De organisatie maakt keuzes voor de verhouding vast en flexibel en dit kan niet verrekend worden via het project.

5.3 Waardeverandering

Om de waarde van kapitaalgoederen uit te drukken worden verschillende termen en definities gebruikt. Bovendien zijn die waarden niet altijd aan elkaar gelijk en ze kunnen ook nog eens fluctueren over de jaren. Hierna worden eerst de verschillende waarden toegelicht en wordt vervolgens ingegaan op waardeverandering.

5.3.1 Actuele waarde, marktwaarde, economische waarde

De actuele waarde, marktwaarde of economische waarde zijn drie begrippen die hetzelfde uitdrukken: de waarde die een goed bij verkoop zou opbrengen in het vrije economische verkeer. De werkelijk betaalde kostprijs of vervaardigingswaarde kan lager of hoger zijn.

5.3.2 Boekwaarde

De boekwaarde is het bedrag waarvoor een actief in 'de boeken' - dat is op de balans – staat. Het geheel van netto geactiveerde investeringskosten (i.e. de totale investeringskosten minus bijdragen van derden) verminderd met de reeds gedane afschrijvingen is de boekwaarde. De boekwaarde is niet altijd gelijk aan de marktwaarde. De marktwaarde is bepalend voor de maximaal toegestane boekwaarde. Als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde dient in bepaalde gevallen van de boekwaarde extra afgeschreven te worden tot het bedrag van de lagere marktwaarde.

5.3.3 Duurzame waardevermindering

Door diverse (externe) factoren kan de actuele waarde van een actief stijgen of dalen. In beide gevallen komt de administratieve boekwaarde niet meer overeen met de actuele marktwaarde.

De commissie BBV geeft richtlijnen onder welke omstandigheden materiële vaste activa duurzaam⁵ moet worden afgewaardeerd. Daarbij speelt de bestuurlijke intentie een belangrijke rol.

Verkoop of buitengebruikstelling

Indien een actief buiten gebruik wordt gesteld en/of wordt afgestoten, dan moet afwaardering plaatsvinden indien de marktwaarde naar verwachting lager is dan de boekwaarde. Wanneer een actief daadwerkelijk wordt bestemd voor verkoop, dan moet een overboeking plaatsvinden naar de voorraden. Indien het actief is verkocht, dan wordt het saldo dat onder de voorraden was opgenomen afgeboekt en verantwoord als last in de jaarrekening. Een eventueel verkregen opbrengst wordt als een incidentele baat verantwoord in de jaarrekening. De verkoopopbrengst en het afboeken van de boekwaarde worden beide afzonderlijk verantwoord en mogen niet met elkaar worden verrekend. Ook mag de verkoopopbrengst niet worden verrekend met de aanschafwaarde van een eventueel vervangingsobject.

Waardevermindering vastgoed

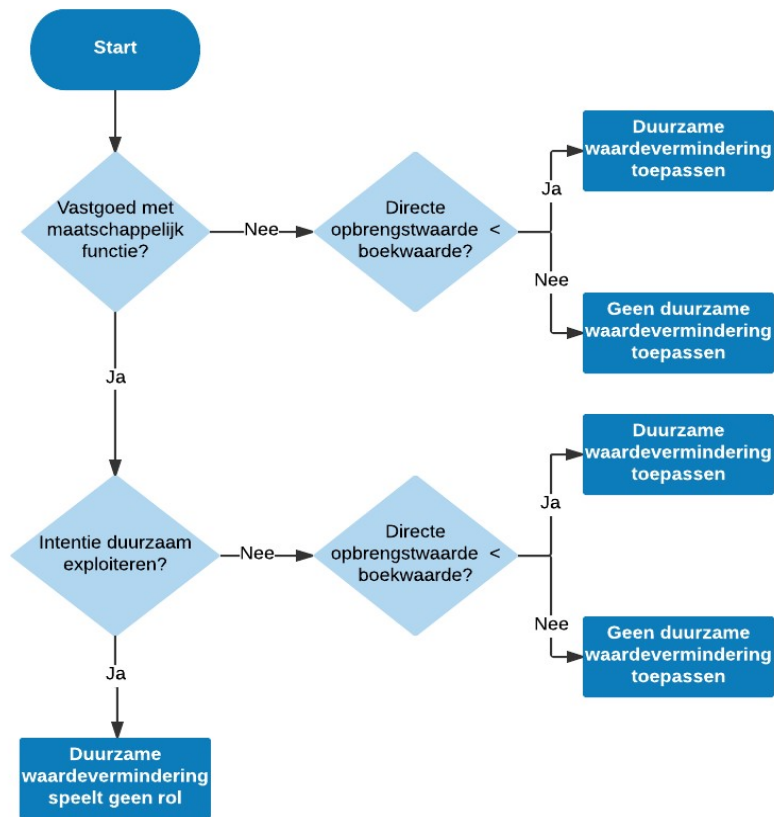
Indien bestuurlijk de intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie te verkopen, of als de bestemming wijzigt naar vastgoed met een bedrijfseconomische functie, dan bestaat de mogelijkheid dat een duurzame waardevermindering moet worden verantwoord. In alle andere gevallen is de verkrijgingsprijs de waarderingsgrondslag.

In de provincie Utrecht wordt op vastgoed met een maatschappelijke functie alleen dan een duurzame waardevermindering toegepast, wanneer bestuurlijk is besloten het buiten gebruik te stellen, te verkopen of de bestemming te wijzigen naar vastgoed met een economische functie. Het moment van afwaarderen is gelijk aan het moment van besluitvorming.

Bij vastgoed met een bedrijfseconomische functie (te onderscheiden van maatschappelijke functie) gaat het om vastgoed dat door de provincie wordt aangehouden om bewust winst te realiseren. Om vast te stellen of een duurzame waardevermindering moet worden toegepast, moet de directe opbrengstwaarde worden bepaald.

⁵ De term duurzaam heeft in dit verband niets te maken met milieutechnische duurzaamheid. Het is in dit kader een boekhoudkundige term van de commissie BBV dat verwijst naar een langjarig gebruik van het vastgoed.

De beslissing om wel of niet af te waarderen wordt schematisch in figuur 4 weergegeven:



Figuur 4: Beslisboom waarderen vastgoed

6. Exploiteren

6.1 Afschrijven

Door investeringen te activeren moeten de kosten ervan verdeeld worden over de gebruiksduur van het object. De gebruiksduur is gelijk aan de verwachte economische of technische levensduur. Elk jaar wordt een deel van de investering afgeschreven. Op die manier houdt de waardedaling van het actief gelijke tred met de waardevermindering van het overeenkomstig object door veroudering en slijtage. Hierbij gelden de volgende regels:

- De jaarlijkse afschrijvingslasten zijn onderdeel van de exploitatielasten en beïnvloeden het jaarresultaat. Het is niet toegestaan om de hoogte van de afschrijving te laten afhangen van het beoogde resultaat (BBV art. 64).
- Er wordt op een consistente wijze afgeschreven.
- Soortgelijke activa worden op dezelfde wijze gewaardeerd en afgeschreven. Een eenmaal vastgestelde afschrijvingstermijn en afschrijvingsmethode blijft gedurende de gehele economische levensduur van een actief van toepassing.
- De materiële vaste activa worden afgeschreven tot een boekwaarde van € 0, tenzij het voor administratieve doeleinden (beheersing van de activa) noodzakelijk is om af te schrijven tot € 1.
Indien bij een investeringsproject middels bijvoorbeeld een materialenpaspoort of andere onderbouwing van de circulaire waarde van de grondstoffen of onderdelen een restwaarde is toe te kennen, mag deze restwaarde worden betrokken bij het berekenen van de dan lagere afschrijvingslast. De restwaarde is de schatting, tegen het prijspeil van het moment van ingebruikname, van de waarde van de grondstoffen en onderdelen die op het einde van de levensduur van het object voor hergebruik in aanmerking komen.
- Bij grond is geen sprake van een duurzame waardevermindering. Daarom is de afschrijving op gronden (met uitzondering van wegen) conform BBV nihil.

6.1.1 Startmoment van de afschrijvingen

Voor het moment met beginnen van afschrijven zijn er vier mogelijkheden, waarbij geldt dat gekozen moet worden voor één van deze opties. Die optie geldt dan voor alle kapitaalgoederen binnen de provincie Utrecht. De opties zijn als volgt:

- Vanaf het begin van het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/verworven wordt (een volledig jaar afschrijving); óf
- Medio het begrotingsjaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/verworven wordt (een half jaar afschrijving); óf
- Vanaf het boekjaar volgend op het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/verworven wordt; óf
- Vanaf het moment van ingebruikname.

De provincie Utrecht begint met afschrijven op 1 januari van het boekjaar dat volgt op het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/verworven wordt.

6.1.2 Afschrijvingstermijnen

Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur moet jaarlijks worden afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur. De gebruiksduur is gelijk aan de verwachte economische of technische levensduur. Het BBV schrijft geen afschrijvingstermijnen voor, omdat de gebruiksduur afhankelijk kan zijn van de lokale omstandigheden. De provincie dient per categorie van de kapitaalgoederen de gebruiksduur vast te stellen. De categorieën zijn voorgeschreven in het BBV (artikel 52):

- gronden en terreinen;
- woonruimten;
- bedrijfsgebouwen;
- grond-, weg- en waterbouwkundige werken;
- vervoermiddelen;
- machines, apparaten en installaties;
- overige materiële vaste activa.

Binnen deze voorgeschreven categorieën kan wel een nader onderscheid worden gemaakt. Hiervan wordt door de provincie Utrecht gebruik gemaakt. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de afschrijvingstermijnen per categorie kapitaalgoederen die door de provincie Utrecht wordt gehanteerd.

6.1.3 Componentenbenadering

De componentenbenadering is een afschrijvingsmethode voor vaste activa die uit meerdere eenheden zijn samengesteld. De samenstellende delen gaan niet allemaal even lang mee. Daarom staat het BBV toe een actief onder te verdelen in componenten, waarbij elke component een andere afschrijvingstermijn krijgt. Een voorbeeld hiervan is een gebouw, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in het gebouw zelf en de daarin aangebrachte technische installaties. De provincie Utrecht past de componentenbenadering toe.

6.1.4 Afschrijvingsmethoden

Het BBV schrijft geen specifieke afschrijvingsmethode voor. Er zijn diverse afschrijvingsmethoden. Bij decentrale overheden worden de lineaire en annuïtaire afschrijving verreweg het meeste toegepast. Het is toegestaan om per (sub)categorie van kapitaalgoederen een afschrijvingsmethode te kiezen. De keuze voor een afschrijvingsmethode dient consistent te worden toegepast.

De provincie Utrecht past de lineaire afschrijvingsmethode toe. Die methode wordt hierna toegelicht.

Bij de lineaire afschrijvingsmethode zijn de jaarlijkse afschrijvingslasten even hoog. Het bedrag van de investering wordt evenredig afgeschreven over de gebruiksduur zoals is opgenomen in bijlage 2. Indien sprake is van rentelasten bij het aantrekken van externe financiering en deze wordt berekend over de boekwaarde, dan geldt dat er sprake is van een jaarlijks afnemende rentelast.

6.1.5 Circulariteit

In toenemende mate is sprake van aandacht voor circulariteit. Circulariteit gaat ervan uit dat producten van nu de grondstoffen zijn voor later: na gebruik kunnen producten worden gedemonteerd en de materialen opnieuw worden gebruikt. Dat betekent dat deze materialen een waarde behouden ook indien ze in een object zijn verwerkt. Het gebruik van een materialenpaspoort kan hierbij een rol spelen om deze waarde te kunnen duiden. Een dergelijk paspoort maakt inzichtelijk welke grondstoffen er in een product zijn verwerkt en draagt daarmee bij aan toekomstig hergebruik van die grondstoffen. Er zijn mogelijk ook andere middelen om de waarde van grondstoffen vast te leggen.

De inzet van een dergelijk paspoort kan een nuttig hulpmiddel zijn bij investeringen in gebouwen en infrastructurele werken. Daarbij wordt immers gebruik gemaakt van veel verschillende grondstoffen in substantiële hoeveelheden, zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van (nieuwe) wegen. Toenemende aandacht voor en toepassing van circulariteit kan ertoe leiden dat de restwaarde van een gedane investering (een actief) aan het einde van de gebruiksduur positiever is dan bij aanvang kon worden voorzien.

Indien bij een investeringsproject middels bijvoorbeeld een materialenpaspoort of andere onderbouwing van de circulaire waarde van de grondstoffen of onderdelen een restwaarde is toe te kennen, mag deze restwaarde worden betrokken bij het berekenen van de dan lagere afschrijvingslast, omdat er niet tot nul wordt afgeschreven. De restwaarde is de schatting, tegen het prijspeil van het moment van ingebruikname, van de waarde van de grondstoffen en onderdelen die op het einde van de levensduur van het object voor hergebruik in aanmerking komen.

6.2 Rente

Voor een nadere toelichting over rente wordt verwezen naar het Treasurystatuut van de provincie Utrecht. De in deze paragraaf opgenomen werkwijze is alleen van toepassing indien door Provinciale Staten wordt besloten tot het aantrekken van externe (investerings)financiering.

6.2.1 Betaalde rente

Rente die betaald wordt over geleend geld is een reële uitgave. Deze uitgave wordt als last verantwoord in de exploitatiebegroting onder het onderdeel algemene middelen (taakveld treasury).

6.2.2 Omslagrente

Externe financiering brengt (in beginsel) rentelasten met zich mee. Voor het aantrekken van leningen, dat een taak is van de provinciale treasurer, zijn twee methoden mogelijk:

- Integrale financiering: de externe financiering wordt op basis van liquiditeitsplanningen op de kapitaalmarkt aangetrokken voor diverse investeringen;
- Investeringsfinanciering: de externe financiering wordt aangetrokken voor een specifieke investering en is daarmee ook onderdeel van de kredietaanvraag.

Bij integrale financiering wordt de werkelijk betaalde rente op leningen in evenredigheid verdeeld (omgeslagen) over de vaste activa en de activa die in aanbouw/ontwikkeling is. Het is een vergoeding voor het beslag dat de boekwaarde van een investering legt op de financieringsmiddelen van de provincie. Het rentepercentage wordt berekend conform de werkwijze die is vastgesteld in de Notitie Rente van de commissie BBV. De omslagrente wordt administratief begroot en verantwoord in de exploitatie op de van toepassing zijnde taakvelden.

Bij investeringsfinanciering worden de rentelasten van de lening die wordt aangetrokken voor een specifieke investering ook doorbelast naar die investering. Ook hiervoor geldt dat de rente administratief wordt begroot en verantwoord in de exploitatie op de van toepassing zijnde taakvelden.

6.3 Financiële dekking van kapitaallasten

Investeringskosten die over meerdere jaren worden verspreid worden aangeduid als kapitaallasten. Die bestaan uit afschrijvingslasten en, indien van toepassing, (omslag)rentelasten. De jaarlijks terugkerende kapitaallasten worden begroot en verantwoord in de exploitatie. Deze lasten kunnen op drie verschillende manieren worden gedekt, zoals wordt toegelicht in onderstaande subparagrafen.

6.3.1 Dekking uit inkomsten van derden

Bij investeringen met een economisch nut, zoals (verhuurde) gebouwen en openbaar vervoer, worden de kapitaallasten doorgaans gedekt uit huurinkomsten, vervoersopbrengsten, en dergelijke. Indien de inkomsten voor onvoldoende dekking zorgen, worden provinciale middelen ingezet als aanvullende dekking.

6.3.2 Dekking uit structureel kapitaallastenbudget

In de exploitatiebegroting wordt een structureel en meerjarig budget beschikbaar gesteld voor de dekking van kapitaallasten.

6.3.3 Kapitaaldekkingreserve

Een reserve dekking kapitaallasten, ook wel 'activareserve' genoemd, is een bestemmingsreserve die dient ter financiële dekking van (een deel van de) kapitaallasten gedurende de gehele levensduur van een actief. De jaarlijkse vrijval van de reserve verlaagt als bate de in de exploitatiebegroting opgenomen kapitaalslast deels of geheel. De bevoegdheid tot het instellen van een dergelijke reserve is, evenals alle andere reserves, voorbehouden aan Provinciale Staten. De vorming van een kapitaaldekkingreserve kan worden ingegeven vanuit de wens om de kapitaallasten van een investering in één keer (voor een groot deel) af te dekken. Ook is het mogelijk dat gedurende een aantal jaren wordt 'gespaard' voor een investering die vervolgens, na realisatie van de investering, wordt omgezet in een activareserve. Provinciale Staten streeft ernaar de kapitaallasten zoveel mogelijk via de lopende exploitatiebegroting af te handelen, doch sluit een (beklemd) reserve ter dekking van kapitaallasten niet op voorhand uit.

Bijlage 1. Verklarende woordenlijst

Begrip	Verklaring
Activa (enkelvoud: actief of activum)	Activa zijn de bezittingen van de provincie op een bepaald moment, de waarde ervan uitgedrukt in euro's.
Activa met een economisch nut	Provinciaal bezit dat kan bijdragen aan het genereren van inkomsten en/of verhandelbaar is.
Activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut	Provinciaal bezit dat niet verhandelbaar is en niet bijdraagt aan het genereren van middelen.
Activa in ontwikkeling	Investerings- en andere activa die bestemd zijn voor meerjarig eigen gebruik en op de balansdatum nog niet gereed zijn. Ook wel 'lopende activa' genoemd.
Activareserve	Een reserve voor de financiële dekking van kapitaallasten gedurende de afschrijvingstermijn van een actief.
Activeren	Het op de balans presenteren van de financiële waarde van een kapitaalgoed met meerjarig nut dat vanaf dat moment als bezit kan worden beschouwd.
Afschrijven	Het op systematische wijze ten laste van de exploitatie brengen van een investering. Hiermee wordt in de boekhouding de waardedaling door veroudering en/of slijtage tot uitdrukking gebracht.
Afschrijvingsmethode	Zie lineaire en annuïtaire afschrijvingsmethode.
Agio/Disagio	Agio is het verschil tussen het bedrag waarvoor een lening wordt aangegaan en het bedrag dat aan de geldnemer wordt uitgekeerd. Bij aandelen is agio het verschil tussen de nominale waarde en het bedrag dat feitelijk betaald is voor de aandelen. Bij disagio is minder betaald dan de nominale waarde.
Annuïtaire methode bepalen kapitaallasten	Deze methode kent een jaarlijks gelijkblijvend bedrag aan rente en afschrijving (=kapitaallasten). In de beginjaren is de afschrijvingscomponent laag en de rentecomponent (bij financiering met vreemd vermogen) hoog. Tegen het einde is deze verhouding omgekeerd.
Balans	De balans geeft de grootte en de samenstelling van het vermogen van de provincie weer op een bepaald tijdstip. De bezittingen staan aan de activa-kant, dat is de linkerkant van de balans. Aan de passiva-kant, dat is de rechterkant, staat hoe de het bezit gefinancierd is.
Boekwaarde	Dit is de waarde van een actief op een bepaald moment. De boekwaarde wordt bepaald door de verkrijgings- of vervaardigingsprijs te verminderen met de reeds gedane afschrijvingen.
Boekwinst/- verlies	Het verschil tussen de boekwaarde en de actuele verkoopprijs.
Bouwgrond in exploitatie (BIE)	Gronden in eigendom van een provincie waarvoor Provinciale Staten onderscheidenlijk een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld. Feitelijk betreffen bouwgronden in exploitatie die gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Overige investeringen dienen duidelijk te worden onderscheiden van bouwgronden in exploitatie.
Componentenbenadering	Dit houdt in dat verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief afzonderlijk worden afgeschreven, elk naargelang zijn eigen waarde verloop.
Economische waarde	De verkoopwaarde in het vrije economische verkeer.
Economische levensduur	De periode waarin het actief of productiemiddel normaal kan worden gebruikt, inkomsten kan genereren en/of verkocht kan worden.
Exploitatie	Dit is het uitbaten van bezittingen zoals het gebruik van gebouwen of goederen of het uitvoeren van een dienst.
Financiële vaste activa	Een categorie van activa die een financiële waarde vertegenwoordigen zoals bijvoorbeeld verstrekte leningen.
Immateriële vaste activa	Een categorie van bezittingen die niet tastbaar zijn zoals bijdragen aan activa in eigendom van derden.
Investering	Investerings- en andere uitgaven die de provincie doet voor de aanschaf of vervaardiging van kapitaalgoederen.

Investeringskrediet	Een door de PS goedgekeurd budget voor het doen van een investering.
Investering met economisch nut	Investeringen hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen.
Investering in de openbare ruimte met maatschappelijk nut	Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut genereren geen middelen, maar vervullen wel duidelijk een publieke taak. Het betreft investeringen in bijvoorbeeld wegen, water en groenvoorzieningen.
Kapitaalgoederen	Objecten met een meerjarig nut (> 3 jaar).
Kapitaallasten	De jaarlijkse exploitatielasten van rente en afschrijving die verbonden zijn aan activa.
Kapitaallastenreserve	Zie activareserve.
Kwaliteitsverhogende investering	Een investering die het investeringsgoed een andere of betere functie geeft.
Levensduurverlengende investering	Een investering met als doel de levensduur (=gelijk aan de huidige afschrijvingstermijn) van een bestaand actief substantieel te verlengen.
Lineaire methode bepalen kapitaallasten	Deze methode kent een jaarlijks dalend bedrag aan lasten. De afschrijvingscomponent blijft jaarlijks gelijk. Als gevolg van een daling van de boekwaarde neemt de jaarlijkse rentelast (bij financiering met vreemd vermogen) af.
Lopende activa	Zie activa in ontwikkeling.
Materialenpaspoort	Het paspoort bevat informatie over de kwaliteit, herkomst en locatie van materialen en producten en geeft inzicht in de materiële, circulaire en financiële (rest)waarde van een gebouw.
Materiële vaste activa	Bezittingen van de provincie van stoffelijke aard met een meerjarig nut. Voorbeelden zijn onder andere: grond, gebouwen, wegen en machines
MIP	Het bestuurlijk vastgestelde Meerjaren investeringsplan, dat inzage geeft welke investeringen noodzakelijk zijn ter realisatie van de doelstellingen van de provincie.
MOP	Het bestuurlijk vastgestelde Meerjaren Onderhoudsplan, dat per investeringsgoed inzage geeft welke onderhoudslasten, gedurende de vastgestelde levensduur, noodzakelijk zijn om het investeringsgoed, volgens de bestuurlijk vastgestelde normen van onderhoud, te laten functioneren.
Netto methode	Bezittingen worden op de balans opgenomen tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs minus bijdragen van derden.
Omslagrente	Rentelasten die op een systematische manier worden toegerekend aan de activa. Het is een vergoeding voor het beslag dat de boekwaarde van een investering legt op de (externe) financieringsmiddelen van de provincie.
Onzekerheidsreservering	Deze reservering, waarvoor het mandaat voor toekenning wordt toegekend aan GS, wordt bepaald door het verschil tussen de probabilistische waarde (P85) en de deterministische waarde van de raming. Dit wordt uitsluitend toegepast bij infrastructurele investeringen.
Uitbreidingsinvestering	Aankoop of vervaardiging van een nieuw kapitaalgoed dat een toevoeging betekent aan het volume en/of de kwaliteit van de bestaande kapitaalgoederen.
PEAT	Kosten van projectmanagement, engineering, administratie en toezicht, die onlosmakelijk zijn verbonden met de realisatie van een investeringsgoed en derhalve worden geactiveerd mits vallend binnen de grenzen van wet- en regelgeving.
Projectbudget	Het deel van het krediet dat beschikbaar wordt gesteld voor het realiseren van het project. Voor alle projecten is de hoogte gelijk aan het verleende krediet m.u.v. complexe investeringen waar een onzekerheidsreserve wordt gevormd.
Rente	Zie omslagrente.
Restwaarde	De opbrengstwaarde die na de gebruikstermijn nog gerealiseerd kan worden.

SSK	Dit staat voor Standaardssystematiek voor Kostenramingen en is een veel gebruikte ramingsmethode binnen de grond, weg- en waterbouw sector (GWW).
Technische levensduur	Het aantal jaren dat een object werkelijk meegaat voordat het versleten is of tot het moment waarop het geen productieve prestaties meer kan leveren.
Vaste activa	De bezittingen van de provincie waarin het benodigde vermogen meerdere jaren is vastgelegd. We onderscheiden materiële, immateriële en financiële vaste activa.
Vastgoed met een economisch nut met een maatschappelijke functie	Door de decentrale overheid duurzaam geëxploiteerd vastgoed.
Vastgoed met een economisch nut met een bedrijfseconomische functie	Vastgoed dat door de decentrale overheid wordt gehouden om bewust winst te realiseren en/of om bewust waardeinstijgingen te realiseren
Vast onderhoud	Dit betreft kort cyclisch (jaarlijks) onderhoud dat preventieve en correctieve werkzaamheden omvat. Deze activiteiten zijn er op gericht de gebruiksfunctie van het investeringsgoed te waarborgen zoals vastgelegd is in de onderliggende nota's kapitaalgoederen. Dit type onderhoud wordt jaarlijks één of meerdere keren uitgevoerd. Kenmerk is dat het een (nagenoeg) gelijkblijvend jaarlijks volume in euro's heeft.
Variabel onderhoud	Dit is onderhoud dat noodzakelijk is om het investeringsgoed te laten functioneren zoals vastgelegd is in de onderliggende nota's kapitaalgoederen en veelal ingrijpend van aard is en dat op een (groot) deel van het investeringsgoed wordt uitgevoerd. Dit onderhoud heeft een onderhoudscyclus van twee jaar of langer en een niet jaarlijks gelijk volume in euro's.
Verkrijgingsprijs	Het bedrag dat betaald is om activa aan te schaffen. Dit is de inkoopprijs plus bijkomende kosten.
Vervaardigingsprijs	De kosten die gemaakt zijn voor het (in eigen beheer) vervaardigen van een actief.
Vervangingsinvestering	Het vervangen van een actief waarvan de technische of economische levensduur is verstreken. Het oorspronkelijke actief verliest hierdoor zijn functie.
VAT	Voorbereiding, Administratie en toezicht, betreft een opslag op ICT investeringsbedragen
Vorbereidingskrediet	Een krediet dat wordt verleend om onderzoek te doen resp. voorbereidingen te treffen voor een investering, waarbij niet vooraf vast staat of deze investering ook zal worden uitgevoerd.

Bijlage 2. Afschrijvingstabel

Het BBV schrijft voor (artikel 52) dat de materiële vaste activa die op de balans van de provincie worden verantwoord moet worden toegelicht aan de hand van zeven categorieën die in onderstaande tabel zijn genummerd van a t/m g. In deze afschrijvingstabel is per categorie een opsomming gegeven van investeringsgoederen die voor de provincie Utrecht relevant zijn. De in de tabel opgenomen afschrijvingsduur is de maximale afschrijvingsduur. Het toepassen van kortere afschrijvingstermijnen is toegestaan indien dit wordt vastgesteld door het college.

Het kan in de praktijk voorkomen dat (een component van) een investering niet in onderstaande tabel is opgenomen. In dergelijke gevallen wordt in het MIP of het investeringsvoorstel een voorstel gedaan onder welke afschrijvingscategorie de investering moet vallen en wat de daarbij van toepassing zijnde afschrijvingstermijn is. Door vaststelling van het MIP/investeringsvoorstel wordt ook de afschrijvingstermijn vastgelegd en toegevoegd aan de actuele afschrijvingstabel.

Omschrijving activum	Afschrijvingsduur in jaren
a. Gronden en terreinen:	
Grond (investering met een economisch nut)	Geen afschrijving toegestaan
terreininrichting	30
remiseterrein	30
b. Woonruimten:	
	n.v.t.
Opstallen en bedrijfswoningen	n.t.b
c. Bedrijfsgebouwen:	
fundering, constructie, terrein, dak en gevel van bedrijfsgebouwen	40
parkeren	30
remisegebouw	30
d. Grond, weg- en waterbouwkundige werken:	
groenvoorziening/bomen	15
haltevoorzieningen	30
kunstwerken (= viaducten, tunnels, bruggen etc.)	30
onderstations	30
traminfra	30
vaarwegen	30
verhardingen (wegen, fietspaden, etc.)	30
waterbouwkundige werken	30
wegmeubilair	5
e. Vervoermiddelen:	
dienstauto's	5
trammaterieel	30
f. Machines, apparaten en installaties:	
audio visuele installaties	5
bekabeling ICT	10
halte installaties	10
tablets PS/GS	4
ICT hardware	3

ICT software	5
machines en apparaten	15
installaties en inbouwpakket	20
openbare verlichting	15
tramtelematica	7
verkeersmanagement	5
verkeersregelinstallatie (VRI)	15
zonnepanelen	20
g. Overige materiële vaste activa:	
bedrijfsmiddelen	5
roerende inventaris	10

Bijlage 3. Beheersing van grote en complexe investeringen

De beheersing van grote investeringsprojecten en complexe investeringsprojecten is van cruciaal belang om in staat te zijn om het project tot een goed einde te brengen, binnen de daarvoor gestelde randvoorwaarden en kaders. In deze bijlage wordt nader inzicht gegeven in de wijze waarop de beheersing van dergelijke projecten wordt vormgegeven binnen de provincie Utrecht. Deze bijlage is daarmee een verdieping van hetgeen in paragraaf 4.2.4 'Projectfaseringen' is opgenomen en is gebaseerd op hetgeen in het interne Handboek Projectmanagement is opgenomen.

Drie bouwstenen van projectmatig werken

Projectmatig werken is een werkwijze om projecten op een zorgvuldige manier uit te voeren. De kern van projectmatig werken is *faseren*, *beheersen* en *beslissen*. Deze drie bouwstenen hangen nauw met elkaar samen.

- I. **Faseren:** een project is altijd gericht op het bereiken van een concreet resultaat. De stappen om tot dat resultaat te komen bestaan uit activiteiten die zijn opgedeeld in projectfasen. Faseren biedt daarmee structuur aan een project waarbinnen een werkwijze vormgegeven kan worden. Het maakt het ook eenvoudiger om het project te plannen en de voortgang te bewaken en beheersen. Faseren is de eerste bouwsteen voor het zorgvuldig uitvoeren van een project.
- II. **Beheersen:** gedurende het project wordt regelmatig gekeken wat er bereikt is en welke bijsturing gewenst is. De zes beheersaspecten die hiervoor worden gebruikt zijn: *geld*, *risico's*, *organisatie*, *tijd*, *informatie* en *kwaliteit* (*GROTIK*). Door de scope van het project te beheersen wordt het mogelijk om het project op tijd, binnen budget, volgens de overeengekomen kwaliteit en eenduidige documentatie, over te dragen aan uiteindelijk de beheerder. Een project wordt uitgevoerd op basis van een opgestelde planning en een begroting. Deze beheersaspecten zijn de tweede bouwsteen van het goed uitvoeren van een project.
- III. **Beslissen:** bij iedere faseovergang worden de tussenresultaten voorgelegd aan de ambtelijk of bestuurlijk opdrachtgever. De kwaliteit van de opgeleverde producten bepaalt of een project al dan niet naar de volgende fase kan gaan. De opdrachtgever⁶ beslist of het project verder kan naar een volgende fase of, indien nodig, eindigt. Hierbij zij opgemerkt dat bij grote en complexe investeringsprojecten geldt dat het mandaat voor de faseovergang van de initiatiefase, definitiefase en de ontwerpfase is voorbehouden aan Provinciale Staten. Dit is de derde bouwsteen voor het doeltreffend uitvoeren van een project.

Deze drie bouwstenen vormen het fundament van een project en dragen er aan bij dat een project zorgvuldig, beheerst en met een juiste afbakening van verantwoordelijkheden wordt uitgevoerd.

⁶ Er kan van worden afgeweken dat het besluit bij een faseovergang ligt bij de opdrachtgever. Dit afhankelijk van de wens binnen een specifiek domein.

Bouwsteen I. Faseren: de projectfasen van infrastructurele investeringen

Grote en complexe investeringsprojecten kunnen worden opgedeeld in zes projectfasen. Elke fase resulteert in een besluit dat vervolgens wordt voorgelegd aan en vastgesteld door de beslisser (bouwsteen III). In onderstaand figuur 5 zijn deze fasen beknopt weergegeven, inclusief de daaruit volgende besluiten. In het vervolg wordt elke fase toegelicht en wordt opgesomd welke producten worden gerealiseerd in het kader van de beheersing van die fase.

Fase	Initiatiefase IDEE	Definitiefase WAT	Ontwerpfase HOE	Vorbereiding HOE TE MAKEN	Realisatie MAKEN	Nazorg AFRONDEN
Besluit	Principebesluit	Projectuitwerkings- besluit	Ontwerpbesluit	Besluit start aanbesteding	Overdrachtsbesluit	Dechargebesluit

Figuur 5: Projectfasen van investeringsprojecten

Fase 1: Initiatiefase

Het doel van de initiatiefase is het verkrijgen van een gelijk beeld van het probleem en de grootte hiervan. In deze fase worden de volgende vragen beantwoord: waarom dit project? Is het project haalbaar? Wie zijn eventuele partners in dit project en wat moet het resultaat/doel zijn? Deze fase is daarmee vooral gericht op: wat is het project wel en wat is het project niet.

De uitkomsten van deze fase worden zo SMART mogelijk vastgelegd in een projectopdracht en een notitie van nut en noodzaak door de (gedelegeerd) opdrachtgever en wordt in overleg met de projectleider goedgekeurd. Deze projectopdracht beschrijft het wat van de opdracht (scope) en biedt de kaders (GROTIK) waarbinnen het project dient te worden uitgevoerd.

Beheersingsproducten:

- ✓ Projectopdracht;
- ✓ Raming (indicatief op basis van ervaring);
- ✓ Planning (deterministisch, dat wil zeggen: zonder doorrekening van de risico's);
- ✓ Risicodossier.

Fase 2: Definitiefase

Het doel van de definitiefase is het zo goed en zo compleet mogelijk bepalen van de eisen en wensen die aan een projectresultaat worden gesteld en het boven water krijgen van de verwachtingen van betrokken partijen over wat men denkt dat het resultaat moet zijn. Aan het einde van deze fase ligt er een uitgewerkt projectplan met een programma van eisen (PvE) voor het project. Deze fase wordt afgesloten met een Projectuitwerkingsbesluit. Het gaat daarbij om de goedkeuring van een nader uitgewerkt projectplan met het programma van eisen daarin opgenomen.

Op basis van de raming wordt eventueel een voorbereidingskrediet aangevraagd bij Provinciale Staten.

Beheersingsproducten:

- ✓ Projectopdracht (geactualiseerd);
- ✓ Projectplan;
- ✓ Raming (indicatief op basis van ervaring gebaseerd op het SSK-model);
- ✓ Planning (deterministisch);
- ✓ Risicodossier.

Fase 3: Ontwerpfase

Het doel van de ontwerpfase is het in detail uitwerken van het beoogde projectresultaat om uiteindelijk te komen tot een goedgekeurd voorlopig ontwerp (aangeduid als 'voorkeursalternatief'). In deze fase worden meerdere varianten uitgewerkt, welke financieel beoordeeld worden vanuit de lifecycle-benadering. Dit wil zeggen dat naast de investering voor het specifieke alternatief ook de beheerkosten worden bepaald voor dit alternatief. Het alternatief met de laagste (contante)waarde (investering + beheerkosten) vormt financieel het meest voordelige alternatief. De ontwerpfase wordt afgesloten met een Ontwerpbesluit.

Beheersingsproducten:

- ✓ Projectopdracht (geactualiseerd);
- ✓ Projectplan (geactualiseerd gericht op de voorbereidingsfase);
- ✓ Raming (indicatief op basis van ervaring gebaseerd op het SSK-model);
- ✓ Planning (deterministisch);
- ✓ Risicodossier.

Fase 4: Voorbereidingsfase

Het doel van de voorbereidingsfase is dat het project zover uitgewerkt is, en alles zover gereed, dat er tot uitvoering over kan worden gegaan. Aan het einde van deze fase ligt er een contract waarin alle eisen en voorwaarden waaraan het project moet voldoen zijn opgenomen. De eventueel benodigde gronden zijn beschikbaar en planologisch is doorgang ook mogelijk. Bij complexe projecten vindt in deze fase voor de start van de aanbesteding eerst een gate(way) review plaats om te beoordelen of het project voldoende gesteld staat naar de volgende fase over te gaan en of de contractdocumenten publicatiewaardig zijn.

Beheersingsproducten:

- ✓ Projectopdracht (geactualiseerd);
- ✓ Projectplan (geactualiseerd gericht op de realisatiefase);
- ✓ Raming (contractraming bij contractdocumenten);
- ✓ Planning (deterministisch bij contractdocumenten);
- ✓ Risicodossier.

Fase 5: Realisatiefase

Het doel van de realisatiefase is het realiseren van het projectresultaat en het overdragen daarvan naar de beheer- en onderhoudsorganisatie. De realisatiefase wordt afgesloten ná overdracht van het projectresultaat naar de beheerder. De (gedelegeerd) opdrachtgever neemt het Overdrachtsbesluit nadat de beheer- en onderhoudsorganisatie heeft ingestemd met de overdracht.

Fase 6: Nazorgfase

Het doel van de nazorgfase is het regelen van de laatste zaken voor het gebruik, beheer en onderhoud van het projectresultaat en formeel afsluiten van het project. Een project wordt formeel afgesloten met het opstellen van een decharge document. Wanneer dit document getekend wordt door de (gedelegeerd) opdrachtgever is het besluit voor afronding van het project genomen. De projectleider wordt van zijn verantwoordelijkheid ontheven en het projectteam is klaar met zijn werkzaamheden. Hierna zal de opdrachtgever decharge moeten krijgen van Provinciale Staten.

Wijzigingen in het project

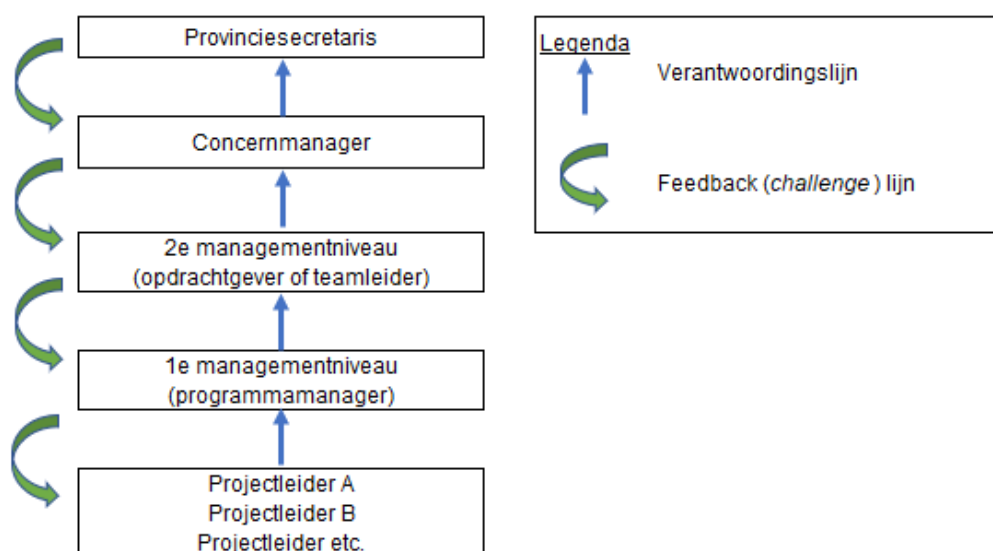
De opdrachtgever legt substantiële wijzigingen in het project vooraf ter bestuurlijke besluitvorming voor:

- Wijzigingen in de scope van het project met gevolgen in tijd en geld;
- Substantiële wijzigingen in het risicoprofiel;
- Aanvullend benodigde kredieten;
- Vorming, aanvulling of vrijval van voorzieningen.

Bouwsteen II. Beheersen: checks & balances via voortgangsrapportages

Aan de tweede bouwsteen 'beheersen' wordt onder andere invulling gegeven door via voortgangsrapportages inzicht te verstrekken in de voortgang van het project. Deze rapportage wordt drie keer per jaar opgesteld, waarbij wordt aangesloten op de managementcyclus van de ambtelijke organisatie binnen de provincie Utrecht. Voor grote projecten geldt dat de uitkomsten van de voortgangsrapportage (in beknopte vorm) met Provinciale Staten worden gedeeld via het MIP. Voor complexe projecten geldt dat de voortgangsrapportage afzonderlijk wordt gedeeld met Provinciale Staten via een Statenbrief.

In de voortgangsrapportages wordt per project gerapporteerd over de eerder genoemde zes beheersaspecten, aangeduid met GROTIK. Via een zogenoemde *challenge-structuur* wordt tussen de verschillende (management)lagen de voortgang besproken en de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening in de rapportage beoordeeld. In figuur 6 is inzichtelijk gemaakt hoe de ambtelijke verantwoordingsstructuur eruit ziet bij dergelijke projecten. Op ieder managementniveau vindt kwaliteitsborging van de informatie plaats door zowel het management (*challenge*) als de controlfunctie (via de eerste en tweede lijn van control).



Figuur 6: ambtelijke verantwoordingsstructuur (*challenge-structuur*)

Ter aanvulling op bovenstaande verantwoordingsstructuur geldt dat in specifieke gevallen tevens gebruik dient te worden gemaakt van de tenderboard en/of een advisory board.

Bouwsteen III. Beslissen: wie neemt wanneer welk besluit?

[Nog heldere samenvatting opnemen van wat hiervoor is beschreven en in paragraaf 4.2.4, zodat duidelijk is wanneer PS wél en niet een rol heeft in de besluitvorming. Afstemming via Arjan Meerkerk/Jeroen Pleijsier]

Bijlage 4. De Utrechtse Ramingsmethode voor infrastructurele investeringen

[Deze paragraaf nog herschrijven, zodat het beter te begrijpen is en aansluit op concernkaders, door Arjan Meerkerk]

Basisbegrippen ramen

Van belang is voor het volledige begrip van de toepassing van een ramingsmethodiek is enige kennis te hebben van de theoretische basis waarmee de infrastructurele investeringen worden geraamd. Dit is met name van belang voor het inzicht dat een raming wordt opgesteld met een bepaalde betrouwbaarheidsinterval of zekerheid van een raming. Dit overigens zonder dat een volledig begrip nodig is van de technische statistische doorrekeningen. De provincie Utrecht hanteert voor infrastructurele investeringen de SSK-methode van het CROW. Dit staat voor Standaardsystematiek voor Kostenramingen en is een veel gebruikte ramingsmethode binnen de grond, weg -en waterbouw sector(GWW). De SSK-ramingsmethodiek heeft als voordeel dat het tegelijkertijd inzicht kan verschaffen in de structurele beheerkosten (LCC= Life Cycle Costs).

Financiële paragraaf

De kwaliteit en betrouwbaarheid van de raming is afhankelijk van de kwaliteit en volledigheid van de onderliggende documenten. Een infrastructurele investering(project) doorloopt een aantal fasen, alvorens decharge van de infrastructurele investering kan plaatsvinden. Naarmate een project verder is in de fasering des te beter wordt de volledigheid van de onderliggende documenten, de onzekerheden worden daardoor kleiner naarmate een project voortschrijdt. Denk bij documenten aan klanteisen, ontwerpen, hoeveelheden etc. Infrastructurele investering(project)projecten zijn onderverdeeld in de volgende fasen:

- Initiatiefase - Verkrijgen gelijk beeld van (de omvang van) het op te lossen probleem (Principe besluit)
- Definitiefase - Opstellen compleet en concreet eisenpakket, verwachtingen van betrokkenen over projectresultaat helder (Projectuitwerkingsbesluit)
- Ontwerpfase – Het maken van ontwerpen waarmee het projectresultaat bereikt kan worden. Voorlopig ontwerp, keuze voorkeursalternatief (Ontwerpbesluit)
- Voorbereidingsfase- Uitvoeren voorbereidende activiteiten voor aanvang van realisatie van project (oa Ruimtelijke ordening, grondverwerving Samenwerkingsovereenkomsten, aanbestedingsstukken) (Besluit start aanbesteding)
- Realisatiefase - Maken van het projectresultaat en overdragen aan beheerder (Overdrachtsbesluit)
- Nazorgfase – oplossen laatste restpunten, formeel afsluiten project (Dechargebesluit)

Bij ieder besluit aan het eind van een fase wordt een beslisdocument opgesteld op basis waarvan de verantwoordelijken(mandaathouders) kunnen besluiten of een project gereed is om naar de volgende fase te gaan. Een onderdeel van dit beslisdocument vormt de financiële paragraaf waarin uitgewerkt is op welke wijze de raming tot stand is gekomen. Voor de financiële paragraaf geldt het adagium “comply or explain”, met andere woorden er wordt verwacht dat een project de standaarden voor een bepaalde fase hanteert (bijv. de normpercentages⁷ voor onzekerheden), echter indien zij dit niet doet dan dient deze afwijking verklaard te worden.

Definities kostencategorieën

Veel organisaties hanteren verschillende begrippen voor de projectorganisatiekosten, de een beschouwt dit als onderdeel van de engineeringkosten en de ander weer niet. De een spreekt over VAT (Voorbereiding, Administratie & Toezicht) en ander over PEAT (Projectmanagement, Engineering, Administratie en Toezicht). De provincie Utrecht hanteert de laatst genoemde indeling.

Kostencategorieën

- Bouwkosten : De kosten die zijn gemoeid met de fysieke realisatie van de in het project onderscheiden objecten (bouwwerken)

⁷ De normpercentages worden jaarlijks door PS vastgesteld. Deze worden in de paragraaf Kapitaalgoederen in de begroting opgenomen.

- Engineeringkosten : De kosten voor werkzaamheden op het terrein van de techniek en daarmee verband houdende vakgebieden (bijvoorbeeld ontwerp kosten) Tevens worden de PEAT-kosten onder deze post benoemd.
- Vastgoedkosten: Alle kosten die nodig zijn voor de verwerving van het vastgoed (grondverwerving) voor zover deze betrekking hebben op het verwerven van eigendom van en/of het beheersrecht over het terrein met eventueel hierop aanwezige bouwwerken.
- Overige bijkomende kosten: Deze kosten omvatten kosten die niet goed te plaatsen zijn in de overige kostencategorieën. Onder deze categorie vallen kosten ten aanzien van onder andere, grondonderzoek, bestemmingsplan, leges, heffingen, vergunningen en dergelijke.

Kostensoorten

- Voorziene kosten zijn in principe de kosten die op basis van gegevens (PvE, voorschriften, tekeningen, bestek e.d.) bekend, te berekenen of te achterhalen zijn.
- Onvoorziene kosten zijn de kosten die worden geboekt om eventuele tegenvallers te kunnen incasseren.

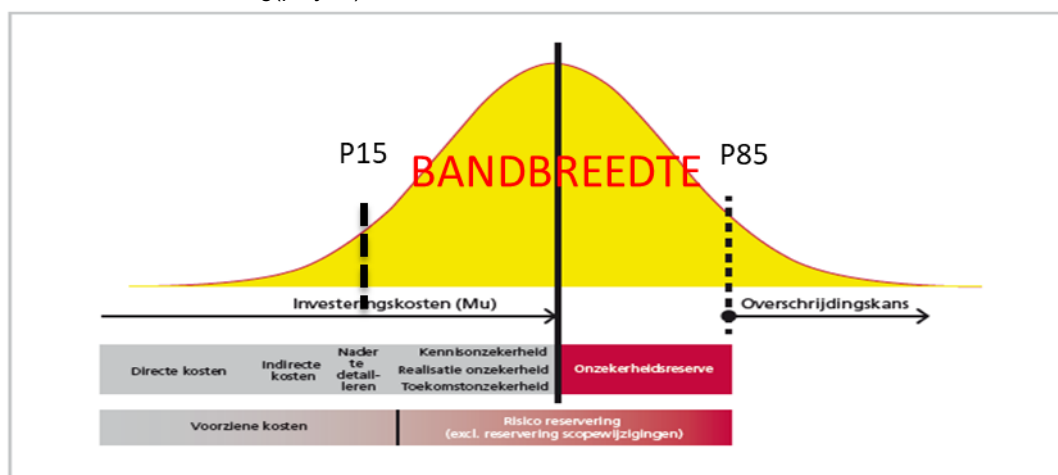
Apparaatskosten

Toerekening van apparaatskosten die direct verbonden zijn aan het actief dienen op basis van art. 63 BBV aan het actief toegerekend te worden. De wijze waarop dit gebeurd is verder niet beschreven. De Provincie Utrecht heeft geen tijdschrijfsysteem, waardoor de apparaatskosten op voorcalculatorische basis doorberekend worden aan het actief. Op basis van een prognose van de gevraagde capaciteit (uren) voor het realiseren van de investering wordt de capaciteit (uren) keer het rekestarief doorbelast ten gunste van het personeelsbudget aan de investering. We maken gebruik een rekestarief, zodat er geen onderscheid is in de doorbelasting van een interne of externe medewerker aan de investering⁸.

Onzekerheden in de raming en beleid risicoreservering

SSK en probabilistisch ramen

Iedere raming brengt onzekerheden met zich mee. Bijvoorbeeld hoeveel grond hebben we nodig, wat wordt de prijs van een kuub grond over twee jaar als de uitvoering plaatsvindt of welke gronden moeten we aanschaffen, afhankelijk van het gekozen ontwerp. Bij de probabilistische benadering wordt een gefundeerde berekening gemaakt. Daarbij worden aannames gedaan over de spreidingen in individuele hoeveelheden en prijzen, en worden risico's vertaald in kansen en gevolgen. Nadat een raming een groot aantal keren (bijvoorbeeld 10.000 keer/ Monte Carlo simulatie) is doorgerekend worden de effecten zichtbaar en kunnen statistisch onderbouwde uitspraken worden gedaan over de trefzekerheid van de raming. De probabilistische werkwijze is verplicht voor elk complexe infrastructurele investering(project).



⁸ Het rekestarief voorkomt het "shoppen" naar interne medewerkers in plaats van extern. Het mag voor de projectmanager niet uitmaken of hij te maken heeft met een interne of externe medewerker. De organisatie maakt keuzes voor de verhouding vast en flexibel en dit kan niet verrekend worden via het project.

Figuur 7: Leidraad kostenraming ProRail (bron)

Zoals hiervoor beschreven bestaat een raming uit voorziene kosten en onvoorziene kosten. De voorziene kosten zijn bekend bij het opstellen van de raming, dit geldt voor o.a. de bouwkosten, engineeringkosten alsook de PEAT kosten. De voorziene kosten bestaan uit directe en indirecte kosten, waarbij de directe kosten een op een zijn toe te rekenen aan het object. Veelal gebeurt dit op basis van de kostprijs per eenheid maal een bepaalde hoeveelheid. De indirecte kosten worden opgenomen als percentage van het totaal van de directe kosten van een specifieke kostencategorie.

De onvoorziene kosten vormen de totale risicoreservering en bestaan uit de kennis-, realisatie – en toekomstonzekerheid aangevuld met de prijs- en hoeveelheidsonzekerheid die probabilistisch wordt doorgerekend. Deze onzekerheden en de gevolggkosten daarvan worden in een probabilistische raming doorgerekend, waarbij de zogenaamd M μ -waarde (Meest waarschijnlijke waarde) de middenwaarde is. Deze M μ -waarde vormt het projectbudget. De M μ waarde (het projectbudget) bevat de objectoverstijgende risico's (benoemde risico's) en de scheefte van de raming. Voor de kredietaanvraag hanteren we niet de M μ -waarde maar de P85 waarde. Deze waarde geeft aan dat met een betrouwbaarheidsinterval van 85% kan worden gezegd dat de volledige realisatie zich binnen deze waarde begeeft. Het verschil tussen de P85-waarde en de M μ wordt bestuurlijk gereserveerd waarbij het mandaat verleent wordt aan GS. Bij deterministische ramingen wordt er geen doorrekening gemaakt en vormt het totaal van de voorziene kosten aangevuld met de opslagen voor de risicoreservering het projectbudget en is dit tevens de basis voor de aanvraag van het krediet bij Provinciale Staten.

A) Verdeling budget in relatie tot het verleende krediet

Door de probabilistische doorrekening wordt er een onzekerheidsreserve gecreëerd naast de normale onzekerheid die in het project al is berekend. (Kennis, realisatie en toekomstonzekerheid). Deze Onzekerheidsreserve vormt een bestuurlijke reserve en kan uitsluitend worden aangesproken na goedkeuring door GS. Een voorbeeld zou kunnen zijn wanneer de staalprijsen met een groot percentage stijgen, of wanneer er vervuilde grond aanwezig is in veel grotere mate dan voorzien.

Raming	Toepassing
Deterministische-waarde	Projectbudget (P50)
P85-waarde	Krediet
P85 minus Deterministische-waarde	Bestuurlijke onzekerheidsreserve

B) Doorrekening P50 in het MIP en de kapitaalslasten

Dat de werkelijke uitgaven aan het eind van een project gelijk zijn aan de P85 (85% betrouwbaarheid) zal zich in de praktijk bij de meeste projecten niet voordoen. Het is echter statistisch een gegeven dat er projecten worden opgestart binnen de provincie waarbij dit wel het geval zal zijn. Wanneer een organisatie vele projecten van deze omvang (complex) heeft, dan zal als gevolg van "de wet van de grote aantallen" zijn dat de gemiddelde realisatiewaarde van de totale projectportefeuille op de ca. P50-waarde zal uitkomen. Er zijn immers ook projecten die lager zullen uitvallen dan de P50 waarde.

Doordat de provincie Utrecht relatief weinig projecten realiseert die zich categoriseren als complex is het financieel technisch een goed gebruik rekening te houden met een dergelijke uitschieter in de uitgaven. Hierdoor is de provincie Utrecht in staat een dergelijk project op te vangen in de kapitaalslasten zonder dat dit ten koste gaat van andere exploitatie uitgaven.

Voorbeeld doorrekening kapitaalslasten

	P50	P85	Verschil
Project 1	€ 10.000.000	€ 13.500.000	€ 3.500.000
Project 2	€ 50.000.000	€ 64.000.000	€ 14.000.000
Project 3	€ 36.000.000	€ 48.500.000	€ 12.500.000
TOTAAL	€ 96.000.000	€ 126.000.000	€ 30.000.000

In dit voorbeeld zijn er drie projecten waarvoor een definitieve kredietaanvraag is gedaan op basis van de P85-waarde. Dit betekent i.c. dat er 30M€ onzekerheidsreserve is opgenomen. Dit zorgt bij een afschrijvingsduur van 30 jaar voor 1M€ extra kosten in de exploitatiebegroting van de provincie. Statistisch is echter bekend dat er een zeer grote kans is dat deze uitgaven in de werkelijkheid niet gedaan worden.

Dit zou betekenen dat er “dood-geld” ontstaat doordat er een continue buffer moet worden gerealiseerd i.c. 30M€ om deze uitgaven op te vangen wanneer dit zich voordoet. De provincie Utrecht kiest ervoor om deze bestuurlijke reserve als 1/30 deel op te nemen in het laatste jaar van de lopende begroting, waardoor in een meerjarig perspectief rekening gehouden wordt met deze mogelijke uitgaven en daarmee een sluitende begroting heeft.

Het MIP (Meerjaren Investeringsplan) wordt niet gebaseerd op de P85-waarde maar op de P50 waarde, waarbij de onzekerheidsreserve separaat inzichtelijk wordt gemaakt.

Prijspeil-/indexatie

De SSK-ramingen kennen een prijspeildatum, welke verduidelijkt van welk jaar de actuele prijzen in de raming zijn opgenomen. Infrastructurele werken lopen echter veelal meerdere jaren en dienen daardoor geïndexeerd te worden. Indexeringen van infrastructurele overheidsinvesteringen worden gedaan door middel van het prijsindexcijfer van de GWW-Sector (Grond-, weg- en waterbouw) van het CBS. De prijsindexcijfers van het CBS worden in eerste instantie voorlopig vastgesteld. Dit is het gevolg van bij de GWW betrokken CAO onderhandelingen die veelal een terugwerkende kracht hebben, waardoor het prijsindexcijfer pas later definitief kan worden vastgesteld. Voor de begroting wordt gerekend met het laatst bekende voorlopige prijsindexcijfer en verrekenen dit met de wijziging in het prijsindexcijfer van voorgaande jaren.

Rekenvoorbeeld Indexatie

Prijsindexcijfer GWW	BEGROTING 2020	}	$\frac{113,0-110,3}{110,3} = 2,4\% \text{ Indexatie}$
2019 januari	110,3		
	BEGROTING 2021	}	
2020 juli	113,0		

Prijsindexcijfers worden niet direct definitief vastgesteld zoals hierboven eerder weergegeven. De provincie Utrecht beschouwd echter het laatst voorlopig berekende indexcijfer voorafgaand aan de kadernota als de rekeneenheid voor de berekening van de indexatie. In volgende jaren wordt dit automatisch gecorrigeerd doordat het prijsindexcijfer in de teller van het voorgaande jaar **ongecorrigeerd** wordt gebruikt. In dit voorbeeld wordt 110,3 gebruikt, omdat deze bij de berekening van de begroting 2020 is gebruikt ook al is het definitieve prijsindexcijfer 110,8.(cijfers gelden slecht als rekenvoorbeeld).

Indexering heeft uitsluitend betrekking op het nog niet bestede deel van het krediet inclusief risicoreservering en geldt voor alle investering ongeacht de financiële omvang.

Indexering wordt in het MIP verwerkt, waardoor de gevolgen voor de kapitaalslasten inzichtelijk zijn gemaakt.

Kostenraming bij projectfasering

Zoals hierboven weer gegeven kent iedere projectfase een ander risicoprofiel. De onzekerheden nemen af naarmate het project voortschrijdt. In dit hoofdstuk wordt voor iedere fase de standaard beschreven voor de wijze waarop de kostenraming wordt opgesteld.

Initiatiefase

De initiatiefase is het begin van het project. In deze fase wordt een idee voor een project nader onderzocht en uitgewerkt. Doel van deze fase is te onderzoeken of het project wel haalbaar is. Verder wordt er gekeken wie het project zou kunnen uitvoeren, welke partij(en) betrokken zouden moeten zijn bij het project en of er voldoende draagvlak is voor het project (bij betrokkenen).

De (beoogde) projectleider maakt in deze fase een plan van aanpak waarin hij bovenstaande zaken beschrijft. In het plan is een indicatieve raming opgenomen op basis van ervaring. Het is niet verplicht deze raming uit te werken en dient slechts als eerste beeld voor de grootte en complexiteit van het project. Na de initiatiefase wordt na akkoord door het kernteam het ramingsbedrag in het MIP opgenomen bij het eerstvolgende P&C moment. (m.u.v. de jaarrekening).

Uitgangspunten raming	
Ramingsmethode	Indicatief op basis van ervaring
Risicodossier	Nee
Risicoreservering	Norm 30%
Norm PAET %	Project < 15M€ (20%) Project > 15M€ (16%)
Dekking	Exploitatiebudget
Opname in MIP	Studie (bij investering)

Definitiefase

Nadat het projectplan, dat gemaakt is in de initiatiefase, is goedgekeurd, komt het project in de tweede fase: de definitiefase. In deze fase worden de eisen en wensen die aan een projectresultaat gesteld worden zo goed en compleet mogelijk bepaald. Het gaat erom de verwachtingen van betrokken partijen boven water te krijgen over wat men denkt dat het resultaat moet zijn.

De raming dient in deze fase opgesteld te worden m.b.v. de SSK-systematiek, hetgeen wil zeggen dat de verschillende onderdelen voor PEAT(Onderdeel Engineering), Bouwkosten, Vastgoedkosten, Bijkomende kosten en de waarde van de benoemde risico's en een opslag voor de onbenoemde risico's. Ten grondslag voor deze raming ligt een Schetsontwerp. Op basis van deze raming wordt bij het eerstvolgende P&C moment tevens een

Uitgangspunten raming	
Ramingsmethode	Indicatief op basis van ervaring format SSK
Risicodossier	Ja
Norm PAET %	Project < 15M€ (20%) Project > 15M€ (16%)
Risicoreservering	Norm 25%
Dekking	Verkenningenbudget
Opname in MIP	Studie

voorlopig krediet voor dit specifieke project opgenomen

Ontwerpfase

Met de eisen- en wensenlijst uit de definitiefase kunnen ontwerpkeuzes worden gemaakt. In de ontwerpfase wordt er een ontwerp of worden er enkele ontwerpen gemaakt. Uit de gemaakte ontwerpen wordt door de bestuurders van het project een keuze gemaakt voor het definitief te realiseren ontwerp.

In deze fase dient het projectteam aan te tonen hoe men tot een bepaald voorkeursalternatief is gekomen. Een van de afwegingen daarbij is de hoogte van de kosten. Voor de kostenraming betekent het dan ook dat voor ieder alternatief een voorlopig ontwerp en raming dient te worden opgesteld om deze afweging aantoonbaar te maken. Op basis van minimaal het voorlopig ontwerp wordt de kredietaanvraag bij Provinciale Staten gedaan. Dit laatste kan door opname in het Meerjaren InvesteringsPlan (MIP) bij projecten <15M€ of grote projecten of door het indienen van een Statenvoorstel bij complexe projecten.

Uitgangspunten raming (EINDE FASE)	
Ramingsmethode	SSK (deterministisch <15M€, probabilistisch complex)
Ontwerp	Voorlopig-Definitief-Uitvoeringsontwerp*)
Risicodossier	Ja
Risicoreservering	Norm 15%
Norm PAET %	Project < 15M€ (20%) Project > 15M€ (16%)
Betrouwbaarheid (probabilistisch)*)	P50 (<15M€ en groot, P85 complex)
Dekking	Verkenningenbudget
Opname in MIP	Uitvoering

*) Afhankelijk van gekozen contractvorm

Vorbereidingsfase

Na de afronding van de ontwerpfase is er voldoende duidelijkheid om het project een stap verder te brengen en concreet voor te bereiden op de uitvoering. Deze fase bestaat uit de voorbereiding in de vorm van vergunningen en ontheffingen, maar bijvoorbeeld ook uit de aanbesteding van het werk om een geschikte aannemer te vinden. Afhankelijk van de gekozen contractvorm wordt het Voorlopig ontwerp nader uitgewerkt tot een Definitief ontwerp, of zoals meestal gebeurt wordt de nadere uitwerking van het Voorontwerp omgezet naar een Referentieontwerp. Dit Referentieontwerp wordt toegevoegd aan een geïntegreerd contract zodat marktpartijen de verdere uitwerking naar een Definitief Ontwerp en Uitvoeringsontwerp maken. Afhankelijk van de aard en omvang van het project worden hier een aantal taken en activiteiten uitgezet met als doel om het project voor te bereiden op de uiteindelijke uitvoering.

In deze fase kunnen nog diverse wijzigingen optreden, denk alleen al aan wijzigingen als gevolg van zienswijzen in het RO-spoor of onverwachte weigering voor vergunningverlening, issues bij grondaankoop etc., kortom een fase met een nog een hoge onzekerheid.

Uitgangspunten raming (EINDE FASE)	
Ramingsmethode	SSK (Contractraming)
Ontwerp	Voorlopig-Definitief-Uitvoeringsontwerp*)
Risicodossier	Ja
Risicoreservering	Norm 10%
Dekking	Krediet
Opname in MIP	Uitvoering

Uitvoeringsfase

Als de bouwvergunning (omgevingsvergunning) is afgegeven, de aannemer geselecteerd en alle voorbereidingen zijn getroffen, dan wordt er gestart met de daadwerkelijke fysieke realisatie van het project. De uitvoeringsfase is voor veel buitenstaanders van het project de meest duidelijke fase maar wel de fase waar de meeste risico's optreden. Dit ondanks dat de overige fases in het bouwproject soms veel langer duren dan deze specifieke realisatiefase.

In de uitvoeringsfase vindt bewaking plaats van de verkregen middelen van het project. Het budget voor de risicoreservering is geboekt op de daarvoor bestemde WBS (Work Breakdown Structure) in SAP en dient uitsluitend als budget. Wanneer zich een risico voordoet wordt het budget overgeheveld naar de kostencategorie waarop het risico betrekking heeft. Stel dat bijvoorbeeld de grondgesteldheid anders is dan bij de contractdocumenten opgegeven en er is een reden voor meerwerk, dan wordt het budget ten gunste van de bouwkosten gebracht en zal ook de kostenontwikkeling zichtbaar worden bij de bouwkosten. Deze werkwijze voorkomt onnodige vertragingen in de realisatiefase.

In deze fase wordt er geen raming opgesteld.

Nazorgfase

Als het projectresultaat fysiek gerealiseerd is, betekent dit nog niet dat het project is afgerond. Een belangrijke fase na de uitvoering is de nazorgfase. In deze fase vindt onder andere de decharge plaats. Naast alle relevante onderwerpen voor de decharge, zoals de dossieropbouw is het van belang een nacalculatie uit te voeren op de raming. Dit is van belang om als organisatie steeds beter in staat zijn te ramen of om eisen op te stellen bij opdrachtverlening tot het maken van een raming door een derde partij. Bij de toetsdocumenten voor dechargeverlening is deze toets een vereist product. In deze toets dienen minimaal per kostencategorie een vergelijk te zijn gemaakt tussen de werkelijke kosten en het gestelde budget in de laatste geactualiseerde kostenraming (voorbereiding).

Samenvatting van normering gebruik %-risicoreservering en Nader te detailleren

Fase	Dekking	Raming	Norm Risico-%	Nader te detailleren
Initiatiefase	Exploitatiebudget	Indicatief op basis van ervaring	30%	n.v.t.
Definitiefase	Exploitatiebudget	Indicatief op basis van ervaring (format SSK)	25%	n.v.t.
Ontwerpfase	Exploitatiebudget/Krediet*)	SSK-raming	15%	max. 10%
Vorbereidingsfase	Krediet	SSK-raming (Contract)	10%	max. 5%
Uitvoeringsfase	Krediet	geen (control op het budget/krediet)		
Decharge	Krediet	geen (control op het budget/krediet)		

*) I.c. voorbereidingskrediet (Investerings >15M€) dan geldt worden de kosten gedekt door het krediet

College van Gedeputeerde Staten
Concept besluitteksten

DATUM	15-2-2022	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	BDV	COMMISSIE	Alle
STELLER	Wesley de Does	TELEFOONNUMMER	0622852868
DOCUMENTNUMMER	Documentumnummer	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Onderwerp : Nota Investeren, waarderen en exploiteren

Bijlage(n): 1. Concept Nota Investeren, waarderen en exploiteren

Aan Provinciale Staten,

Bijgevoegd de concept besluitteksten behorende bij de concept Nota Investeren, waarderen en exploiteren. Deze besluitteksten worden gebruikt bij de totstandkoming van het Statenvoorstel en zouden u kunnen helpen bij het lezen van de nota.

Gevraagd besluit

De Nota Investeren, waarderen en exploiteren vast te stellen met de daarin opgenomen uitgangspunten, zoals deze hieronder in het kort zijn weergegeven:

1. Onder investeren wordt verstaan het vastleggen van vermogen in materiële objecten en immateriële- en financiële activa waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt en die leiden tot:
 - a. een nieuw object; en /of
 - b. een significante kwaliteitsverbetering aan een bestaand object; en/of
 - c. een levensduurverlenging van het object; en/of
 - d. aanpassingen aan het object om te (blijven) voldoen aan wet- en regelgeving.
2. Onder onderhoud wordt verstaan de uitgaven die worden gedaan ten behoeve van het behoud van de oorspronkelijke kwaliteit en levensduur van een object.
3. Alle investeringen met een levensduur langer dan 1 jaar én groter dan € 100.000 worden geactiveerd. Voor ICT geldt een ondergrens van € 50.000.
4. De Provincie Utrecht onderscheidt in lijn met het BBV drie soorten vaste activa:
 - a. Immateriële vaste activa;
 - b. Materiële vaste activa;
 - c. Financiële vaste activa
5. De provincie heeft de mogelijkheid te investeren in een actief van een derde. Deze investering mag worden geactiveerd, mits voldaan wordt aan de BBV-criteria die genoemd zijn in artikel 61. Dergelijke investeringen worden gerubriceerd onder de immateriële vaste activa.
6. Investeringsvoorstellen worden expliciet als beslispunt opgenomen in het Statenvoorstel bij de Kadernota en de Begroting.
7. Indien tussentijds een investeringsvoorstel noodzakelijk wordt geacht dat niet bij vaststelling van de Kadernota of de Begroting is voorzien, dan dient hiertoe een afzonderlijk voorstel aan Provinciale Staten te worden voorgelegd.
8. De provincie Utrecht onderscheidt als het gaat om besluitvormingsmomenten en tussentijdse voortgangsrapportages drie soorten investeringsprojecten:
 - a. Reguliere investeringsprojecten: tot € 15 miljoen;
 - b. Grote investeringsprojecten: vanaf € 15 miljoen, maar niet complex;
 - c. Complexe investeringsprojecten.

9. PS besluit bij de start van de definitiefase van een investeringsproject of het betreffende project de status van complex investeringsproject krijgt.
10. PS hanteert als richtlijn om een investeringsproject als complex te beschouwen dat het voldoet aan tenminste drie van de hieronder genoemde factoren:
 - a. Grote impact op de provinciale bedrijfsvoering;
 - b. Grote impact op de samenleving;
 - c. Doorlooptijd > 5 jaar;
 - d. Grote mate van betrokkenheid van meerdere externe partijen;
 - e. Grote politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
 - f. Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
 - g. Substantiële provinciale verantwoordelijkheid;
 - h. Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces.
11. PS wordt over de voortgang van alle investeringsprojecten gerapporteerd via het MIP, welke bij de Kadernota en de Begroting wordt meegestuurd en vastgesteld. Over complexe investeringsprojecten wordt ook gerapporteerd in de Paragraaf Projecten van de Begroting en jaarstukken en indien afgesproken met PS via aparte tussentijdse rapportages.
12. De provincie Utrecht onderscheidt bij elk investeringsproject zes fasen:
 - a. De **Initiatiefase** leidt tot een Principebesluit. Over studieprojecten in de initiatiefase wordt gerapporteerd bij het MIP. Het MIP wordt meegestuurd bij de Kadernota en de Begroting. PS besluit met een Principebesluit bij de Kadernota en Begroting of een project de definitiefase ingaat en of dit project de status 'complex investeringsproject' krijgt. In de jaarrekening wordt enkel de financiële stand per investering verantwoord.
 - b. De **Definitiefase** leidt tot een Projectuitwerkingsbesluit. PS stelt het projectuitwerkingsbesluit vast voor
 - i. Grote (niet complexe) projecten bij het MIP, tezamen met een eventuele aanvraag voor een voorbereidingskrediet.
 - ii. Complexe projecten middels een apart statenvoorstel, tezamen met het voorbereidingskrediet.
 - c. De **Ontwerpfase** leidt tot een voorlopig ontwerp (VO), waardoor PS een ontwerpbesluit kan nemen met het besluit tot verlenen van krediet. De kosten voor eventueel toekomstig onderhoud en beheer zijn geraamd en onderdeel van het te nemen besluit. PS stelt het Ontwerpbesluit en bijbehorend krediet vast voor
 - i. Reguliere en grote (niet complexe) projecten bij het MIP
 - ii. Complexe projecten middels een apart statenvoorstel.
 - d. Ten aanzien van de **Vorbereidingsfase**, **Realisatiefase** en **Nazorgfase** wordt PS geïnformeerd middels het MIP. Hierbij vindt geen formele besluitvorming plaats.
13. Infrastructurele investeringen groter dan € 150.000 worden geraamd middels de SSK-methode (Standaardsystematiek Kostenraming van het kennisplatform CROW). Bij complexe investeringen geldt daarbij dat de hoogte van het krediet wordt aangevraagd op de zogenaamde P85 waarde. De waarde P85 betekent dat er met 85% zekerheid kan worden gesteld dat de werkelijke uitgaven aan deze investering zich binnen deze waarde zullen ontwikkelen.
14. Infrastructurele investeringsprojecten die zich over meerdere jaren voltrekken worden jaarlijks geïndexeerd en de financiële effecten daarvan worden verwerkt in het MIP, de Kadernota, de Begroting en het daarin opgenomen meerjarenperspectief. De indexatie voor infrastructurele projecten wordt berekend op basis van het prijsindexcijfer voor de grond-, weg- en waterbouw (GWW), zoals dat door het CPB wordt bijgehouden.
15. Het mandaat voor de onzekerheidsreserve is toegewezen aan het college van GS en wordt voorbehouden voor deze specifieke complexe investering. Dat wil zeggen dat het deel van het toegekende krediet (verschil deterministisch P50 waarde en P85) uitsluitend beschikbaar is voor dat specifieke project waarvoor het krediet is gereserveerd. Het is GS niet toegestaan om onzekerheidsreserveringen voor andere aanvragen te gebruiken dan voor de projecten waarvoor deze onzekerheidsreserve is gevormd.
16. Indien bij een investeringsproject, middels bijvoorbeeld een materialenpaspoort of andere onderbouwing van de circulaire waarde van de grondstoffen, een restwaarde aan de materialen die gebruikt zijn bij het object is toe te kennen, mag een restwaarde worden gehanteerd van de marktwaarde van deze materialen. Dit leidt tot lagere afschrijvingslasten per jaar.

17. De provincie Utrecht past de lineaire afschrijvingsmethode toe en kent de componentenbenadering bij objecten die bestaan uit componenten met een verschillende levensduur.
18. De provincie Utrecht begint met afschrijven op 1 januari van het boekjaar dat volgt op het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/verworven wordt.
19. De afschrijvingstermijnen per categorie van activa zijn vastgelegd in bijlage 2 van deze nota en worden als basis gebruikt voor de berekening van kapitaalslasten en de te hanteren grondslagen bij de jaarstukken.
20. GS opdracht te geven op basis van de herijkte treasury strategie de eventuele gevolgen van een rentecomponent in de kapitaalslasten in beeld te brengen en deze separaat voor te leggen aan PS voor de Kadernota van 2024.

CONCEPT