Bijlage: Kredieten, investeringen en kapitaallasten

Bij Berap 2022-2 en begroting werden diverse vragen gesteld over de werking van kredieten en investeringen. In deze bijlage volgt een beschrijving van de systematiek. Daarbij wordt tevens ingegaan op alle gestelde vragen.

De vragen die in deze bijlage beantwoord worden zijn:

Agendapunt 5: Raadsvoorstel over Bestuursrapportage 2022-2			
Nr	Partij	Blz. verwijzing	**Vraag**
3	VVD	5	De extra rentekapitaallasten bedragen 276.000 euro. Dit zijn extra kosten. Hoe komt het dat dit onverwacht is opgekomen en waaruit bestaat deze 276.000 euro?
8	GB	Raadsvoorstel blz 2, 4.1	Wat zijn de kapitaallasten van de verschillende investeringen die bij 4.1 worden voorgesteld (%, bedrag, jaren)? Hierbij ook het voorheen gevoteerde krediet betrekken.
9	GB	Blz 2, 4.1	Waar kunnen wij deze kapitaallasten terugvinden in de begroting?
12	GB	Blz. 4	Als alle projecten zoals begroot waren uitgevoerd in de tijd zoals gepland, hoe groot was dan de vrijval aan kapitaallasten? Graag ontvangen we hiervan een reëel doorrekening.
13	GB	Blz 4	Als we kijken naar berap2 en de jaarrekeningen 2018- 2019-2020-2021 lijkt de vrijval van de kapitaalslasten jaarlijks (dus structureel) terug te komen. Toch is dit als incidenteel opgenomen. Graag uitleg hoe het college dit ziet en grip houdt op een reële begroting, daar dit nu niet het geval lijkt te zijn.
14	GB	Blz 4,5	In hoeverre vloeit de vrijval van kapitaallasten terug in de reserve kapitaallasten (dit is niet terug te zien in overzicht van reserves)? In venster 3 gaat de vrijval van kapitaallasten namelijk naar een voorziening.
15	GB	Berap 13 en begroting 38	Hoe is de werking van de reserve kapitaalslasten in relatie tot de aanwezige kapitaalslasten in de begroting? In hoeverre worden de kapitaalslasten gedekt vanuit deze reserve? Deelt het college dat structurele uitgaven enkel gedekt mogen worden door structurele middelen/inkomsten en dat dat niet een reserve kan zijn?
16	GB	Berap 13 en begroting 38	Vervolg vraag: Is dit volgens de regels van de BBV en wat is het advies van de accountant hierop?
38	GB	Blz 12	Graag per krediet aangeven op welk venster en thema (naast taakveld) een krediet van toepassing is (de herleidbaarheid is nu niet te vinden).
39	GB	Blz 12	In de tabel investeringskredieten staan zeven kredieten vermeld met een negatief bedrag bij restant krediet.(totaal bijna €200.000) vraag 1: Graag uitleg hoe het mogelijk is dat dat er meer besteed is dan er middelen beschikbaar zijn gesteld door de raad.
40	GB	Blz 12	Vervolg vraag: In hoeverre treed het college binnen de afgegeven mandaat? Als het binnen het mandaat valt graag de passage aangeven waar dit in staat benoemd
41	GB	Blz 12	Vervolg: ontvangen we nog aanvullende krediet aanvragen voor deze kredieten die negatief zijn of zijn deze inmiddels al verleend? Graag per krediet een reactie.
42	GB	Blz 12	Het krediet Verkeer Loonsevaert en Leo-XIII straat gaat van een €1.085.000 besteding (zie de jaarrekening 2021 op blz 103) naar 563.000 besteding (berap blz 12). Welke verklaring zorgt voor deze afwijking, ná de presentatie en goedkeuring van de jaarrekening?
43	GB	Blz 12	Vervolgvraag: In hoeverre is de raad volledig geïnformeerd bij de jaarrekening?
44	GB	Blz 12	Vervolgvraag: Hoe registreert het college de kredieten en hoe gaat zij om met projecten?
45	GB	Blz 12	Dezelfde vragen voor het krediet Verkeer Heiakker; volgens de jaarrekening (blz 103) was er € 848.000 besteed, in dit overzicht staat een totale besteding tot heden van € 639.000, graag ook een verklaring voor de verlaging van dit bestede geld.
46	GB	Blz 12	Dezelfde vragen voor het krediet SF261; eerder in de jaarrekening (blz 13) besteding 1.829.000 nu in berap 1.551.000. Graag verklaring voor verlaging van kosten?
47	GB	Blz 12	Gelet op begrotingssystematiek zou na activering activering er kapitaallasten gaan lopen, hoe zit dit bij de SF261? De weg ligt er al enkele jaren, welk deel van het totale traject is geactiveerd? Hoe groot zijn de kapitaalslasten? ,
	Agendapunt 6: Raadsvoorstel programmabegroting 2023-2026		
	Partij	Blz. verwijzing	**Vraag**
47	VVD	76	Is in het investeringsplan rekening gehouden met inflatie? Diverse structurele investeringen hebben dezelfde waarde door de jaren heen.
76	GB	Blz 4	Investeringen: genoemd wordt dat de kapitaallasten op de investering zijn opgenomen in de begroting. Graag ontvangen we nadere uitleg hoe dit is opgenomen in de begroting, mede door de jaarlijks terugkomende (structurele) vrijval van kapitaallasten, zie bij berap 2 voor 849.000 aan kapitaallasten.
1 22	GB	Blz 76	De totale opbouw van de tabel is niet logisch, Brandsestraat groen 25 is 5 + 20 maar vervanging openbaar groen 273 staat er 4x in, hoe moeten we dit zien? Ook Duikers is 4 x 25, dient dan in de tabel te voeteren krediet niet 100 te staan?

1. Investering of exploitatie

In de praktijk van alledag worden de termen groot onderhoud en vervangen vaak door elkaar gebruikt. Onderhoud is het uitvoeren van preventieve dan wel correctieve maatregelen om een object in goede staat (op een vooraf bepaald kwaliteitsniveau) te houden of te brengen. Onderhoud kan worden onderscheiden in klein en groot onderhoud. Het uitvoeren van onderhoud is niet levensduurverlengend, maar het object behoudt zijn waarde binnen de geplande levensduur.
Van een investering is pas sprake bij een significante kwaliteitsverbetering qua verwachte levensduur of qua functionaliteit. Dan wordt waarde toegevoegd. Dit is sowieso het geval bij nieuwe aanleg of algehele vervanging zoals rehabilitatie van een weg. Maar ook als investering geldt groot onderhoud aan een bestaand object dat leidt tot:

- Een significante kwaliteitsverbetering (bijvoorbeeld een investering in de herinrichting van een weg);
- Een levensduurverlenging (bijvoorbeeld bij vervanging van straatverlichting door led);
- Aanpassingen om te voldoen aan wet- en regelgeving (bijvoorbeeld investeringen in een gebouw om te voldoen aan veiligheidsvoorschriften).

Samengevat betekent dit:

- Beheer, klein onderhoud en “niet levensduur verlengend groot onderhoud” mag niet worden geactiveerd;
- Levensduur verlengend of kwaliteitsverbeterend groot onderhoud en vervangingen moeten wel worden geactiveerd.

In de praktijk van Loon op Zand komen investeringen primair voort uit de beheerplannen in de openbare ruimte en overzichten van vervangingsinvesteringen. Een beheerplan vormt de leidraad voor beheer op hoofdlijnen. Een beheerplan biedt de mogelijkheid om tot een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering te komen van het beheer op basis van de huidige staat van bijvoorbeeld wegen en riolering, afgezet tegen de gewenste kwaliteit. Het dient daarmee als toetsinstrument voor specifieke beheerkeuzes en onderhoudsactiviteiten. Een beheerplan is daarmee een goede basis voor het jaarplan. In Loon op Zand vertalen we de investeringen die voortvloeien uit de beheerplannen in de investeringsagenda. Met de planning van de projecten zijn de beschikbare middelen van de structurele investeringen leidend. Als er sprake is van inflatie worden er dus minder wegen en groen aangepakt. Bij het actualiseren van de beheerplannen die in 2019 zijn vastgesteld wordt het financieel perspectief compleet in beeld gebracht.[1]

2. Investeringsagenda

Ieder jaar bij de jaarrekening actualiseren we de investeringsagenda. Dit betekent dat er de volgende acties worden ondernomen:

- Van lopende investeringen wordt bepaald of deze moeten worden afgesloten omdat het project is afgerond of dat er al langere tijd (tot twee jaar) geen activiteiten op hebben plaatsgevonden.

Dit overzicht is de basis voor de begroting.

Bij de berap’s informeren we de raad over eventueel benodigde bijstellingen van reeds gevoteerde kredieten, met daarbij de verklaring voor de benodigde bijstelling. In het raadsvoorstel bij de berap wordt de raad expliciet gevraagd om over de bijstellingen te besluiten. Het college is uitvoerend van besluiten van de raad, zoals het uitvoeren van wat is vastgesteld in de beheerplannen in 2019 en in de P&C cyclus heeft besluitvorming plaatsgevonden over toedeling van de kredieten. Verantwoording hiervan naar de raad vindt plaats in dezelfde cyclus. Hiermee voldoet het college aan de vastgestelde bevoegdheden toedeling[2].

Bij de berap kunnen de volgende situaties voordoen:

- Het resterende krediet is negatief[3]:
  In berap 2022-2 heeft een zevental kredieten een negatief restant krediet. De grootste afwijking zit in de vervanging van het openbaar groen. In de in 2019 door de raad vastgestelde beheerplannen is voor de totale periode een krediet aangevraagd. Het krediet voor groen is in gelijke delen verdeeld over de jaren. Afgelopen jaar en dit jaar worden grote wijken aangepakt met veel groen. Daarom is er nu een overschrijding. In de komende jaren worden wijken met minder groen aangepakt en zal er minder besteed worden. Hiermee wordt het totale gevoteerde krediet van het

[1] Begroting, vraag 47
[2] Berap 2022-2, Vraag 40
[3] Berap 2022-2, Vraag 39

beheerplan groen niet overschreden. De totale kredieten voor een periode van 4 jaar zijn leidend, tussen de jaren wordt genivelleerd, het totaal financieel perspectief van de structurele kredieten wordt geactualiseerd in 2024. Een aanvullend krediet is daarom niet nodig.[4]

- In het lopende jaar is er voortschrijdend inzicht op reeds verwerkte gegevens, die niet bekend waren ten tijde van het opmaken van de jaarrekening. In de berap wordt de raad alsnog geïnformeerd over deze inzichten[5]:
    - Krediet Verkeer Loonsevaert en Leo-XIII straat[6] en Krediet Verkeer Hei-akker[7]
      Een project bestaat uit verschillende kredieten, zoals verkeer, riool, openbare verlichting, groen en wegen. Samen zijn er dan 5 kredieten die leiden tot één projectbudget. Van de aannemer krijgen we verzamel facturen voor het totale uitgevoerde werk. Hier is niet altijd duidelijk op welk krediet de factuur van toepassing is. Hierdoor dienen correcties plaats te vinden. Zoals in dit geval ook is gebeurd. Het project is uitgevoerd binnen het projectbudget.
    - Krediet SF N261[8]
      Voor de aanleg van de snelfietsroute ontvangen we subsidie van de provincie. In 2022 is gebleken dat die subsidie hoger uitvalt dan waarmee in de jaarrekening 2021 rekening was gehouden. Dit leidt tot een lagere besteding op het project.
      In 2022 zijn er nog een paar kleine aanpassingen gedaan, waardoor het krediet nog niet afgesloten kon worden en er dus nog niet is gestart met afschrijven. De kapitaallasten zijn begroting op € 147.000.

Ieder jaar bij de begroting actualiseren we de investeringsagenda. Dit betekent dat er de volgende acties worden ondernomen:

- Van lopende investeringen vindt een inschatting plaats van benodigde bijstelling van het krediet. Dit kan gebeuren op basis van inzicht in prijsontwikkelingen (inflatie), keuzes en inzichten in het project (denk aan resultaten bodemonderzoek), keuzes in de uitvoering (planning en inzet beschikbare capaciteit).
- Van voorgenomen maar nog niet gestarte investeringen wordt een inschatting gemaakt van het startmoment. Duurt dat langer dan twee jaar, dan vervalt het krediet en wordt deze op een later moment opnieuw aangevraagd.
- Vanuit de beheerplannen worden nieuwe investeringen toegevoegd in de verwachte jaren van voorbereiding en uitvoering, met bijbehorende benodigde kredieten.

Aan de raad wordt bij de begroting voorgesteld om de nieuwe of bijgestelde kredieten voor het begrotingsjaar te voteren. Pas nadat een krediet gevoteerd is voor een bepaald jaar, kunnen uitgaven op het project worden gedaan en verwerkt. Naast de investeringsagenda worden de kredieten verwerkt in het financieel systeem, inclusief de bijbehorende kapitaallasten[9]. Op pagina 12 in de berap 2022-2 is een totaaloverzicht opgenomen van alle lopende kredieten (in 2022) met daarin een uitsplitsing naar:

- Jaar van votering
- Totaal gevoteerd krediet tot aan berap 2022-2
- Gevraagd aanvullend te voteren in berap 2022-2
- Reeds besteedde middelen en aangegane verplichtingen in 2022
- Het restant krediet

We zullen in dit overzicht in het vervolg een verwijzing opnemen naar het thema, waartoe de investering behoort[10]. Een aanvulling op dit overzicht naar kapitaallasten, uitgesplitst in de rentecomponent en afschrijvingscomponent, is op dit moment niet beschikbaar.[11]

3. Kapitaallasten

Uitgaven die we doen op investeringskredieten worden geactiveerd op de balans onder de materiële vaste activa. Het jaar na ingebruikname van de investering starten we met afschrijven. Als voorbeeld: bij een investering van € 1.000.000 die in 40 jaar wordt afgeschreven bedragen de afschrijvingskosten € 25.000 per jaar. Daarnaast wordt de interne rente van 1,5% berekend over de boekwaarde. Bij de

[4] Berap 2022-2, Vraag 41
[5] Berap 2022-2, Vraag 43
[6] Berap 2022-2, Vraag 42
[7] Berap 2022-2, Vraag 45
[8] Berap 2022-2, Vraag 46 en berap 2022-2, vraag 47
[9] Berap 2022-2, Vraag 44
[10] Berap 2022-2, Vraag 38
[11] Berap 2022-2, Vraag 8

start is dit 1,5% over € 1.000.000 is € 15.000. De totale kapitaallasten (rente + afschrijving) bedragen in het eerste jaar € 40.000. De afschrijvingskosten blijven gedurende de looptijd gelijk. De rentelasten nemen af omdat de boekwaarde steeds lager wordt. De totale kapitaallasten nemen daardoor ook steeds iets af.

De interne rekenrente is een berekend rentepercentage (paragraaf financiering) vanuit de werkelijke rente die wij betalen en ontvangen op leningen. Aan de hand van de omslagrente vindt de interne doorberekening plaats van rente. Deze is in de begroting 2023 bepaald op 1,5%[12].

In onze financiële verordening zijn de afschrijvingstermijnen en afschrijvingsmethodiek vastgelegd. Bijna alle activa worden lineair afgeschreven (afschrijvingskosten blijven alle jaren gelijk). Op sommige activa (bijvoorbeeld De Werft en het Klavier) wordt annuïtair afgeschreven. In dat geval zijn de afschrijvingskosten in het begin wat lager en later wat hoger. De rentelast neemt net als bij lineaire afschrijving elk jaar iets af. De optelsom van afschrijvings- en rentekosten is bij deze systematiek elk jaar gelijk. De accountant controleert of bij de investeringen de financiële verordening juist is toegepast.

Op basis van de nieuwe investeringsagenda wordt jaarlijks bij de begroting het effect berekend van de jaarlijks verwachte kapitaallasten. In Loon op Zand starten de totale kapitaallasten in het jaar na afronding van de investering. Gedurende de looptijd van een investering kan al wel rente worden toegerekend. Dit is vooral aan de orde bij langlopende investeringen.

Als het gaat om kapitaallasten in de begroting, is er sprake van een bijzonder element dat volgt uit voorschriften van het provinciaal toezicht. Bij nieuwe investeringen in de begroting wil de provincie terugzien dat de gemeente al in het begrotingsjaar in staat is om de structurele lasten van die investering te dragen. Een kapitaallast dient feitelijk te starten op het moment dat de investering is afgerond. Aangezien het moment van afronding vooraf vaak lastig is te bepalen, staan de verslaggevingsregels voor gemeenten (Besluit Begroting en Verantwoording; BBV) toe dat de kapitaallasten starten in het jaar na afronding van de investering.

De provinciale richtlijn voor het verwerken van kapitaallasten zegt dat in het eerste jaar 50% van de kapitaallasten geraamd moet worden. In de werkelijkheid kan de gemeente de vastgestelde beleidslijn blijven volgen. Aangezien de afschrijving pas in het jaar ná ingebruikname start, wordt er door deze werkwijze op voorhand een groter bedrag aan kapitaallasten geraamd dan er werkelijk zal zijn. Dit valt vervolgens in het jaar vrij. Voor 2022 betreft het een bedrag van € 396.000.[13] Dit deel van de totale vrijval van kapitaallasten in de berap 2022-2, kan als structureel worden beschouwd. Voor het overige ontstaat de vrijval door meevallende aanbestedingen of verschuivingen in de planning door bijvoorbeeld levertijden, bewonersparticipatie of afstemming met andere partijen. Hiermee is het dus incidenteel en zijn er jaarlijks verschillen.[14]
Het gaat hier om de investeringen, niet zijnde:
- Vervangingsinvesteringen omdat hier wordt aangenomen dat de kapitaallasten al structureel zijn opgenomen;
- Investeringen in riool en afval omdat deze verwerkt worden binnen het gesloten systeem van afval en riool.

Kapitaallasten worden verwerkt binnen de thema's waar zij betrekking op hebben[15]. Daarom is de vrijval van kapitaallasten, zoals dit zichtbaar wordt in berap 2022-2, zichtbaar op verschillende plaatsen. In de begroting verwerken we het totaaleffect in het financieel perspectief op pagina 3 van de begroting. De rente betreft een interne verrekening. Dat wil zeggen dat de lasten worden geboekt in de verschillende thema's. De baat wordt geboekt op het thema financieringsfunctie (treasury). Door vrijval van kapitaallasten ontstaat er een voordeel in de vensters en een nadeel voor de rente in venster 0. Per saldo is dit voor de rente neutraal. In de berap 2022-2 gaat het om een bedrag van € 276.000 aan rente[16]. Dit betekent dus niet dat de werkelijke rentelast (wat er op de geldleningen aan rente wordt betaald aan de banken) hoger is.

[12] Berap 2022-2, Vraag 8 (% en in de zinnen daaropvolgend het algemeen beeld voor aantal jaren)
[13] Berap 2022-2, Vraag 12
[14] Berap 2022-2, Vraag 13
[15] Berap 2022-2, Vraag 9 en begroting 2023, Vraag 76
[16] Berap 2022-2, Vraag 3

4. Reserve kapitaallasten[17]

In een aantal gevallen kiezen we er voor om een investering ten laste te brengen van een reserve. In het kader van het BBV is het niet toegestaan om reserves rechtstreeks in mindering te brengen op investeringen. Alle investeringen moeten bruto worden geactiveerd en afgeschreven. Met dat doel is het wel mogelijk om een reserve met een bestedingsfunctie in te stellen. De reserve kapitaallasten is een dergelijk type reserve. Dit is een reserve die wordt gevormd voor een bepaald doel en wordt gebruikt ter dekking van toekomstige lasten of investeringsuitgaven of de kapitaallasten daarvan. Het BBV staat toe dat de reserve kapitaallasten, vanwege de bestedingsfunctie, gedurende de afschrijvingstermijn kan worden benut om de jaarlijkse afschrijvingslasten te dekken. Indien gedurende het jaar blijkt dat er investeringen niet of op een later moment worden gedaan, kunnen kapitaallasten vrijvallen. Deze vallen vrij binnen de exploitatie en wanneer het een investering in het kader van riool of afval is, valt deze vrij naar de desbetreffende voorziening (gesloten systeem). Jaarlijks wordt bij de begroting, op basis van de geactualiseerde investeringsagenda, bepaald in hoeverre de reserve kapitaallasten nog toereikend is.

[17] Berap 2022-2, Vraag 14, 15 en 16