

Bijlage: uitwerking egalisatie afschrijvingslasten

De nieuwe BBV richtlijnen verplichten gemeenten om de gehanteerde interne rente, die gebruikt wordt voor de aan de producten doorberekende kapitaallasten, op een andere -voor gemeenten uniforme- manier te berekenen. Kapitaallasten moeten worden opgesplitst in de twee achterliggende componenten: intern toegerekende rente- en afschrijvingslasten. In deze bijlage wordt dieper ingegaan op de BBV wijzigingen die per 1 januari 2018 voor gemeenten van toepassing zijn en de effecten op de gemeente Lelystad.

Berekening renteomslag percentage - voorcalculatie

Het interne renteomslag percentage moet opnieuw berekend worden bij iedere nieuwe begroting. In deze berekening dient de totaal geraamde / werkelijk aan taakvelden toe te rekenen rente gedeeld te worden door het totaal aan activa dat integraal gefinancierd is. Deze rekensom resulteert in een nieuw rentepercentage van 1,00% dat met ingang van 2018 gehanteerd moet worden.

Tabel 1

bedragen x €1.000

Balans 2016 (indicatief)					
Activa			Passiva		
	Begroting 2016	Realisatie 2016		Begroting 2016	Realisatie 2016
Vaste activa integraal gefinancierd	262.188	262.188	Eigen vermogen	84.344	84.344
Activa project gefinancierd	-	-	Voorzieningen	86.478	86.478
Onderhanden werk	108.445	108.445	Schulden bij banken	197.159	197.159
Voorziening Onderhanden werk	-12.938	-12.938			
Overige activa	31.639	31.639	Overig vreemd vermogen	21.352	21.352
Totaal	389.334	389.334	Totaal	389.334	389.334

Tabel 2

		2016		2018 INDICATIEF	
Rentetoerekening		Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie
Bij a	De externe rentelasten over de korte en lange financiering	6.655	4.825	5.001	NNB
Af b	De externe rentebaten	371	301	303	NNB
	Saldo rentelasten en rentebaten (a - b)	6.285	4.523	4.697	NNB
Af c1	De rente die aan de grondexploitatie moet worden doorberekend	2.868	2.079	2.060	NNB
Af c2	De rente van eventuele projectfinanciering	-	-	-	-
	Saldo doorberekende rente (c1 + c2)	2.868	2.079	2.060	NNB
	Aan taakvelden toe te rekenen externe rente (a - b) + (c1 + c2)	3.417	2.444	2.637	NNB
Bij d1	Rente over eigen vermogen	-	-	-	-
Bij d2	Rente over voorzieningen	-	-	-	-
	Rente over eigen vermogen en voorzieningen (d1 + d2)	-	-	-	-
	Totaal geraamde / werkelijk aan taakvelden toe te rekenen rente = (a - b) + (c1 + c2) + (d1 + d2)	3.417	2.444	2.637	NNB
Af e	De aan taakvelden toegerekende rente op basis van het interne renteomslag percentage	11.228	11.226	2.455	NNB
Af f	Renteresultaat op het taakveld Treasury (a - b) + (c1 + c2) + (d1 + d2) - e	-7.811	-8.781	182	NNB

Berekening intern renteomslag percentage = (€2.637.000 / €262.188.000) x 100% = 1,00%

Het BBV schrijft voor dat het tot dusver gehanteerde interne renteomslag percentage aangepast moet worden in het geval dat het nieuw berekende percentage hier meer dan 0,5% van afwijkt. Bij het vaststellen van dit percentage is het niet toegestaan de grenzen op te rekken (door bijvoorbeeld een percentage van 1,5% vast te stellen als uit de berekening een percentage van 1,01% rolt). Deze werkwijze resulteert in een realistischere verdeling van de rentelasten over de diverse taakvelden binnen de gemeentebegroting. Dit wordt ook duidelijk in tabel 2, waarin voor 2016 nog zo'n €11.22 miljoen aan rente wordt toegerekend aan de overige taakvelden (daar waar dit in 2018 zal zijn afgenomen tot €2,45 miljoen op basis van het rentepercentage van 1%).

Gemeenten die afschrijven op basis van annuïteiten worden iedere keer dat het interne renteomslag percentage wordt aangepast geconfronteerd met resultaat-effecten. Alhoewel de totale afschrijvingslast over de gehele looptijd gezien uiteraard gelijk blijft, treden er verschuivingen op in de afschrijvingslasten tussen de afzonderlijke jaarschijven. Voor de gemeente Lelystad leidt dit op de kortere termijn tot hogere afschrijvingslasten en op langere termijn juist weer tot lagere afschrijvingslasten. Hoewel het afschrijven op basis van annuïteiten niet expliciet wordt verboden door de commissie BBV zijn de richtlijnen zo opgesteld dat het handhaven van dit systeem ondoenlijk wordt: iedere toekomstige wijziging van het rentepercentage resulteert erin dat de annuïteiten opnieuw in de tijd verrekend moeten worden. Administratief gezien levert dit erg veel extra werk op, met een grote kans op fouten. In het lineaire systeem speelt deze problematiek niet, omdat het afschrijvingsbedrag ieder jaar gelijk blijft en onafhankelijk is van het gehanteerde interne rentepercentage.

Berekening renteresultaat taakveld treasury - nacalculatie

Om ervoor te zorgen dat ook in de realisatie de daadwerkelijk toe te rekenen rentekosten niet te veel afwijken van de vooraf toegerekende rentekosten is het verplicht een nacalculatie uit te voeren bij de jaarrekening. Het renteresultaat van het taakveld treasury wordt bepaald door de rekensom te doorlopen die binnen tabel 2 gemaakt wordt. Door het gehanteerde rentepercentage van 1% is het de verwachting dat er een renteresultaat op het taakveld treasury gerealiseerd zal worden van €182.000 (= het saldo tussen intern toegerekende rente op begrotingsbasis en de daadwerkelijk toe te rekenen rente op realisatiebasis). Uiteraard is dit een prognose, die afhankelijk is van de definitieve boekwaarde en de daadwerkelijk betaalde externe rentelasten.

Gemeenten zijn verplicht deze nacalculatie bij de jaarrekening uit te voeren, waarbij er grenzen zijn gesteld aan het maximaal te realiseren renteresultaat op het taakveld treasury. Het gerealiseerde renteresultaat mag niet meer afwijken dan 25% van de daadwerkelijk toe te rekenen rente. Is dit wel het geval dan geldt een verplichte herrekening met terugwerkende kracht van alle kapitaallasten doorgevoerd te worden. Door de verplichting een zo realistisch mogelijk interne renteomslag percentage te hanteren wordt de kans al wat kleiner dat de gemeente over moet gaan tot nacalculatie, maar dit is niet op voorhand uit te sluiten.

In het geval van lineair afschrijven is zo'n verplichte nacalculatie goed uitvoerbaar, in het geval van annuïtair afschrijven niet. Aangezien het afschrijvingsdeel bij een annuïtaire nacalculatie eveneens verandert resulteert dit in veel extra handmatig administratief werk (met een grote kans op fouten, vertraging in het jaarrekeningproces en onvoorspelbaarheid tot gevolg).

Van annuïtair naar lineair

De BBV richtlijnen verplichten gemeenten om bij de berekening van de toe te rekenen rentelasten gebruik te maken van een intern renteomslag percentage. In de voorgeschreven berekeningswijze is valt te lezen dat dit percentage wordt bepaald door het totaal aan de taakvelden toe te rekenen rente te delen door het totaal aan vaste activa dat integraal is gefinancierd. Het omslagpercentage wordt vervolgens gehanteerd bij het bepalen van de toe te rekenen rente voor de activa binnen ieder taakveld afzonderlijk. In de jaarrekening is het vervolgens verplicht een nacalculatie door te voeren wanneer de werkelijke betaalde rentelasten meer dan 25% afwijken van de toegerekende rentelasten.

Deze voorschriften zijn goed uitvoerbaar voor gemeenten die de kapitaallasten berekenen op basis van lineair afschrijven- het systeem dat door het overgrote deel van de gemeenten wordt gehanteerd. In dit systeem zijn de afschrijvingslasten immers ieder jaar gelijk, zodat een wijziging van het interne rentepercentage in principe een budgetneutraal effect heeft. In het annuïtaire systeem zorgt een wijziging van het interne rentepercentage in een verplichte herberekening van de totale annuïteit, wat resulteert in een wijziging van de afschrijvingslasten. Een herberekening van de toekomstige kapitaallasten in het meerjarenperspectief- of een nacalculatie van de kapitaallasten van het afgelopen jaar- zorgt administratief gezien voor veel extra werk, met een grotere kans op fouten en-/ of bijvoorbeeld vertraging in het jaarrekeningproces.

Om toch een beeld te krijgen bij wat het voor de te egaliseren afschrijvingslasten betekent wanneer zou worden vastgehouden aan het annuïtaire systeem is op de volgende pagina getracht een vergelijking te maken tussen de afschrijvingslasten:

- In de huidige begroting (annuïtair - historische rentepercentages)
- Bij annuïtair met een intern renteomslag percentage van 1% (en 15% restwaarde stadhuis)
- Bij lineair met een intern renteomslag percentage van 1% (en 15% restwaarde stadhuis)

Tevens wordt in de laatste kolom zichtbaar gemaakt wat het verschil is in de te egaliseren bedragen binnen het annuïtaire systeem en het lineaire systeem.

Vergelijking afschrijvingslasten (te egaliseren bedragen per jaarschijf)

Jaarschijf	Afschrijvingslasten per jaar (rente 1%, restwaarde stadhuis 15%)					
	Huidige begroting	Nieuwe begroting	Nieuwe begroting	Vershil 1	Vershil 2	Vershil
	Annuitair	Annuitair	Lineair	Annuitair huidig - Annuitair nieuw	Annuitair nieuw - Lineair nieuw	Annuitair nieuw - Lineair nieuw
2018	7.969.434	10.176.367	11.475.994	-2.206.932	-3.506.560	-1.299.627
2019	7.240.552	9.269.248	10.034.913	-2.028.696	-2.794.361	-765.665
2020	7.151.717	9.054.664	9.764.218	-1.902.947	-2.612.501	-709.554
2021	6.974.823	8.685.572	9.313.621	-1.710.749	-2.338.798	-628.049
2022	6.149.147	7.602.388	8.171.938	-1.453.240	-2.022.791	-569.551
2023	5.666.313	7.102.742	7.611.625	-1.436.429	-1.945.312	-508.883
2024	5.751.630	7.023.627	7.466.125	-1.271.997	-1.714.495	-442.498
2025	5.684.402	6.803.156	7.186.206	-1.118.755	-1.501.805	-383.050
2026	5.723.734	6.682.985	7.006.198	-959.251	-1.282.464	-323.213
2027	5.689.512	6.512.089	6.779.935	-822.577	-1.090.423	-267.846
2028	5.925.085	6.561.580	6.765.132	-636.495	-840.046	-203.552
2029	6.158.524	6.603.662	6.742.926	-445.138	-584.403	-139.264
2030	6.087.015	6.384.981	6.475.883	-297.966	-388.868	-90.902
2031	6.335.947	6.428.606	6.457.006	-92.659	-121.059	-28.400
2032	6.204.539	6.148.514	6.137.135	56.025	67.404	11.379
2033	6.281.839	6.074.262	6.011.668	207.577	270.171	62.594
2034	6.554.164	6.126.661	6.003.994	427.503	550.170	122.668
2035	6.549.625	5.824.766	5.671.545	724.859	878.080	153.220
2036	6.668.902	5.883.013	5.671.545	785.889	997.357	211.468
2037	6.971.489	5.941.844	5.671.545	1.029.645	1.299.943	270.298
2038	7.288.614	6.001.262	5.671.545	1.287.352	1.617.069	329.717
2039	7.476.249	5.967.971	5.587.699	1.508.277	1.888.550	380.272
2040	7.816.199	6.027.651	5.587.699	1.788.548	2.228.500	439.952
2041	8.159.108	6.080.226	5.580.850	2.078.882	2.578.258	499.377
2042	4.598.387	3.736.584	3.463.273	861.803	1.135.113	273.311
2043	4.675.743	3.691.827	3.391.331	983.916	1.284.412	300.496
2044	4.867.836	3.715.707	3.379.900	1.152.130	1.487.936	335.807
2045	5.019.084	3.677.717	3.314.329	1.341.367	1.704.755	363.389
2046	4.877.795	3.540.148	3.162.919	1.337.647	1.714.876	377.230
2047	4.152.677	2.799.295	2.491.972	1.353.382	1.660.705	307.322
2048	2.633.894	2.175.592	1.934.606	458.302	699.288	240.986
2049	2.183.175	1.636.452	1.453.266	546.723	729.909	183.186
2050	2.115.895	1.554.064	1.369.608	561.831	746.287	184.456
2051	1.912.899	1.387.566	1.215.208	525.333	697.691	172.358
2052	1.990.110	1.400.725	1.214.603	589.385	775.507	186.122
2053	1.714.536	1.195.441	1.030.344	519.096	684.192	165.097
2054	1.784.641	1.207.395	1.030.344	577.246	754.297	177.051
2055	1.567.016	1.074.771	910.678	492.245	656.338	164.093
2056	1.229.844	844.770	711.207	385.074	518.637	133.563
2057	1.119.312	746.627	623.302	372.685	496.010	123.325
2058	988.703	664.744	550.662	323.959	438.040	114.082
2059	674.819	425.767	349.037	249.051	325.781	76.730
2060	4.624	2.681	2.173	1.942	2.450	508
Totaal	206.589.553	200.445.711	200.445.711	6.143.843	6.143.843	-

Zoals zichtbaar wordt in de tabel wordt er in de periode tot en met 2060 in totaal €206.589.553 afgeschreven in de huidige begroting (de eerste kolom). Door een restwaarde van 15% te hanteren bij het stadhuis hoeft er in de twee varianten die daarna zijn becijferd €6.143.843 minder afgeschreven te worden (dit is de restwaarde die overblijft aan het einde van de looptijd).

Onder verschil 1 wordt zichtbaar gemaakt wat de te egaliseren bedragen zijn bij het handhaven van het annuïtaire systeem. Onder verschil 2 wordt zichtbaar gemaakt wat de te egaliseren bedragen zijn bij de overgang naar het lineaire systeem. In de eerste jaren dient er binnen het lineaire systeem meer afgeschreven te worden en in latere jaren juist minder. Over de gehele periode tot en met 2060 zijn de afschrijvingslasten in beide varianten uiteraard gelijk.

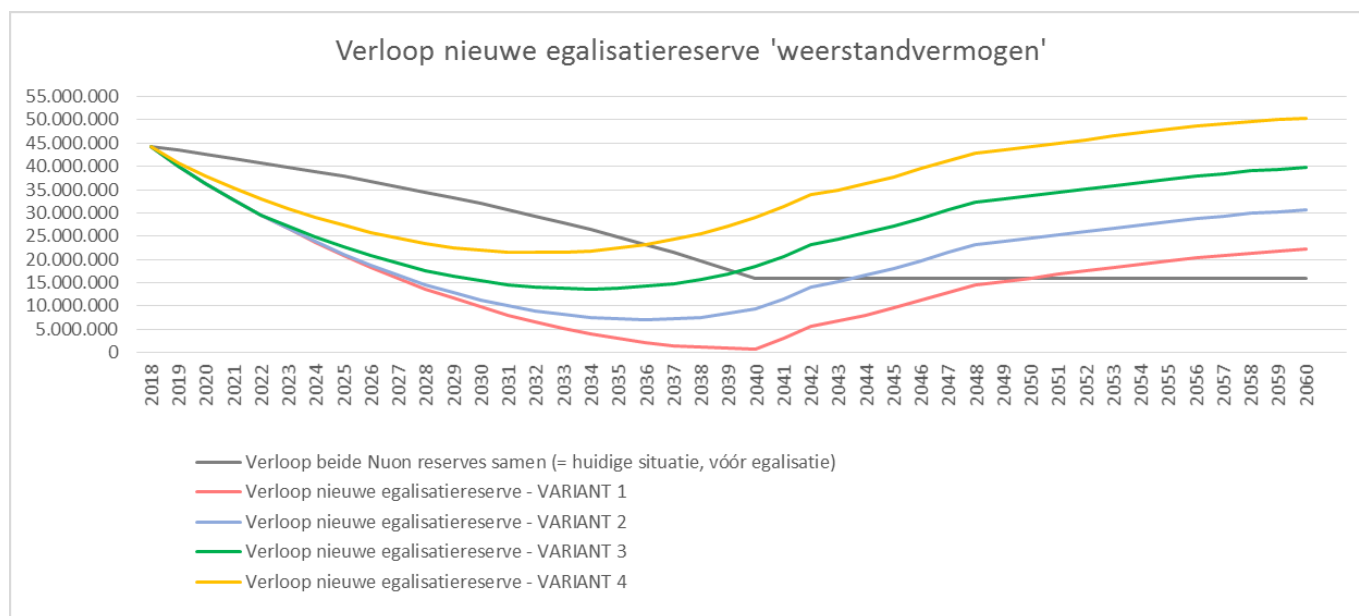
Gezien de hiervoor beschreven nadelen die optreden bij het handhaven van het annuïtaire systeem is het concept raadsvoorstel gebaseerd op de keuze om per 1 januari 2018 over te gaan op het lineaire systeem en deze wijziging in afschrijvingslasten te egaliseren via de egalisatiereserve. In het concept raadsvoorstel worden vier varianten weergegeven over hoe om te gaan met de jaarlijkse vrijval vanuit deze egalisatiereserve (naast het egaliseren van bovenstaande afschrijvingslasten). Op de volgende pagina wordt dieper ingegaan op deze vier varianten en de daarbij behorende voor- en nadelen.

Egalisatie van afschrijvingslasten via de reserve – vier varianten

De resultaat-effecten die samenhangen met de gewijzigde afschrijvingslasten kunnen worden opgevangen via een zogeheten egalisatiereserve. De hogere afschrijvingslasten ten opzichte van de huidige begroting kunnen in de periode tot en met het jaar 2032 worden afgedekt vanuit deze reserve. In de periode 2033 – 2060 wordt deze egalisatiereserve vervolgens weer aangezuiverd, doordat de afschrijvingslasten in die periode juist weer lager zijn dan de in de huidige begroting opgenomen bedragen. Door het samenvoegen van de reserve 'Nuon - compensatie dividend' (€28.232.143 per 1 januari 2018) en de reserve 'Nuon – weerstandsvermogen' (€16.000.000 per 1 januari 2018) ontstaat er een nieuwe reserve (€42.232.143 per 1 januari 2018), die gebruikt kan worden ter egalisatie van de afschrijvingslasten en tegelijkertijd beklemd blijft staan als weerstandsvermogen.

De reserve 'Nuon – weerstandsvermogen' (€16.000.000 per 1 januari 2018) heeft op dit moment een bufferfunctie en telt mee als gemeentelijk weerstandsvermogen. De reserve 'Nuon – compensatie dividend' (€28.232.143 per 1 januari 2018) zou in de periode tot 2039 volledig vrijvallen ten gunste van het begrotingssaldo. Om beide reserves samen te voegen tot één egalisatiereserve die gebruikt kan worden voor het egaliseren van de afschrijvingslasten dient de oorspronkelijk begrote vrijval vanuit deze laatste reserve opnieuw overwogen te worden.

Onderstaande varianten gaan ervan uit dat er met ingang van 1 januari 2018 wordt overgegaan op lineair afschrijven (beslispunt 1a) en dat het stadshuis wordt afgeschreven tot een restwaarde van 15% aan het einde van de looptijd (beslispunt 1b) en er over wordt gegaan tot een egalisatiereserve ter egalisatie van de afschrijvingslasten (besluitpunt 2a) via de samengevoegde Nuon reserves (besluitpunt 2b). Deze vier varianten hebben vervolgens betrekking op de jaarlijkse vrijval vanuit deze reserve ten gunste van het begrotingssaldo (beslispunt 2c stelt voor om voor variant 3 te kiezen).



Variant 1:

De huidige gemeentebegroting rekent op een jaarlijkse vrijval vanuit deze reserve in de periode 2018 – 2039 van in totaal €28.232.143. In de tabel hieronder wordt zichtbaar dat de hoogte van de onttrekking jaarlijks oploopt. In 2040 wordt er niet langer aan de reserve onttrokken en valt deze dekking vanuit de reserve weg.

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
-800.734	-834.765	-870.243	-907.228	-945.785	-985.981	-1.027.885	-1.071.570	-1.117.112	-1.164.589	-1.214.084
2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
-1.265.683	-1.319.474	-1.375.552	-1.434.013	-1.494.959	-1.558.494	-1.624.730	-1.693.781	-1.765.767	-1.840.812	-1.918.899

Wanneer deze nieuwe egalisatiereserve, naast het egaliseren van de afschrijvingslasten, in dezelfde mate bij blijft dragen aan het begrotingssaldo zal de hoogte van de reserve jaarlijks afnemen met bovenstaande bedragen. Het voordeel van deze variant is dat de reeds begrote vrijval ten gunste van het begrotingssaldo in stand blijft en er geen bezuinigingsopgave wordt gecreëerd.

Het nadeel van deze variant is dat de hoogte van de reserve in de jaren 2030 – 2045 zal dalen tot onder de €10.000.000 en rond de jaren 2039 en 2040 zelfs even onder de €1.000.000. Binnen het totale gemeentelijke weerstandsvermogen resteert alleen nog de algemene reserve, met een vastgesteld normbedrag van €6.000.000. Het is de vraag of een daling van het eigen vermogen tot dit niveau door de raad als aanvaardbaar wordt beschouwd.

Variant 2:

Het oorspronkelijke voorstel van het college in de programmabegroting 2017 – 2020 had een soortgelijke uitwerking als variant 2 in bovenstaande grafiek. In deze variant wordt de vrijval vanuit de reserve ten gunste van het begrotingssaldo gemaximeerd op het niveau van de laatste jaarschijf in het meerjarenperspectief (in dit geval is dan 2021):

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
-800.734	-834.765	-870.243	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228
2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228	-907.228

In vergelijking met variant 1 draagt de nieuwe egalisatiereserve minder bij aan het begrotingssaldo in de jaren 2022 – 2039. Het voordeel van deze variant is dat er geen bezuinigingen in de eerstvolgende vier jaar van het meerjarenperspectief (2018 – 2021) hoeven te worden gerealiseerd en dat de jaarlijkse vrijval in de jaren 2022 – 2039 gelijk blijft aan de vrijval in 2021. De huidige begroting gaat weliswaar uit van een steeds groter wordende vrijval richting 2039, maar deze middelen zijn vanzelfsprekend nog niet bestemd. Dit maakt dat de wegvallende dekking in 2022 – 2039 niet leidt tot een aanvullende bezuinigingsopgave, maar eerder dat er minder budgetruimte blijkt.

Het nadeel van deze variant is dat de hoogte van de reserve in de jaren 2032 – 2040 zal dalen tot onder de €10.000.000 en rond de jaren 2034 – 2038 zal uitkomen net boven de €7.000.000. In deze variant neemt de reserve na deze periode weer in omvang toe tot uiteindelijk €30.630.463 in 2060. Binnen de totale gemeentelijke weerstandsvermogen resteert alleen nog de algemene reserve, met een vastgesteld normbedrag van €6.000.000. Het is de vraag of een daling van het eigen vermogen tot dit niveau door de raad als aanvaardbaar wordt beschouwd. In de besluitvorming over de programmabegroting 2017 – 2020 heeft de raad dan ook, op voorspraak van de commissie van de rekening, ervoor gekozen om de uiteindelijke keuze nog even uit te stellen en te kijken naar andere varianten.

Variant 3 (=wat wordt voorgesteld met besluitpunt 2c):

Binnen deze variant wordt de jaarlijkse vrijval vanuit de reserve in de periode 2022 – 2039 nog verder teruggebracht, zodat er in die periode jaarlijks €400.000 beschikbaar komt ten gunste van het begrotingssaldo:

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
-800.734	-834.765	-870.243	-907.228	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000
2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000

In vergelijking met de vorige twee varianten draagt de nieuwe egalisatiereserve minder bij aan het begrotingssaldo in de jaren 2022 – 2039. Het voordeel van deze variant is dat er nog steeds geen bezuinigingen in de eerstvolgende vier jaar van het meerjarenperspectief (2018 – 2021) hoeven te worden gerealiseerd. Daarnaast is het voordeel van deze variant dat de stand van de reserve niet lager uitkomt dan €13.612.863 in 2034 en na deze periode weer verder in omvang toeneemt tot uiteindelijk €39.760.566 in 2060.

Het nadeel van deze variant is dat het terugschroeven van de vrijval in 2022 – 2039 ervoor zorgt dat er daadwerkelijk minder budgetruimte beschikbaar is in deze jaarschijven. Het begrotingssaldo voor jaarschijf 2022 wordt echter pas zichtbaar in de programmabegroting 2019 – 2022, wanneer de jaarschijf 2022 het perspectief 'binnenschuift'. Binnen deze variant zal de beschikbare begrotingsruimte in 2022 zo'n €507.228 lager zijn in vergelijking met jaarschijf 2021 (dit geldt uiteraard ook voor de jaren na 2022).

Variant 4:

Binnen deze variant wordt de jaarlijkse vrijval vanuit de reserve volledig gestopt met ingang van 1 januari 2018. In vergelijking met de voorgaande drie varianten draagt de reserve niet meer bij aan het begrotingssaldo 2018 – 2039. Het voordeel van deze variant is dat de reserve alleen nog maar gebruikt wordt voor de egalisatie van de afschrijvingslasten en daardoor in 2032 het laagste punt bereikt van €21.488.257 om uiteindelijk weer toe te nemen tot €50.373.535 in 2060.

Het nadeel van deze variant is dat het volledig stoppen van de vrijval in 2018 – 2039 ervoor zorgt dat er minder budgetruimte aanwezig is in deze jaarschijven. Er ontstaat een forse bezuinigingsopgave, die in de aankomende kadernota / programmabegroting 2018 – 2021 al ingevuld dient te worden. Gezien de reeds doorgevoerde bezuinigingen in de afgelopen jaren in combinatie met de ontwikkelingen die spelen in de aankomende jaren wordt deze variant als te ingrijpend beschouwd.