Memo

Aan	: Raadsleden gemeente Westerveld
Van	: College van B&W
Datum	: 16 april 2021
Betreft	: Voorziening groot onderhoud kunstwerken

Samenvattende conclusie.
Samenvattend kan het volgende worden vastgesteld. Onderstaand is een nadere toelichting gegeven voor een beter inzicht in de details.

A. Het MJOP kunstwerken is ingesteld bij de Voorjaarsrapportage 2018 met als startjaar 2019. Waarbij in 2019 sprake zou zijn van een inhaal uit 2018 dat gelijktijdig met het onderhoud 2019 gepland is als onderhoud. De looptijd is dus 2019 t/m 2028.
B. De dotatie van € 130.000 (gebaseerd op looptijd 2018 t/m 2027) bij de Voorjaarsrapportage 2018 is te laag en had moeten zijn € 175.500 op basis van het MJOP met als looptijd 2019 t/m 2018.
C. De verschuiving die bij de Voorjaarsrapportage 2018 is gedaan met de jaarschijven is onjuist. De Afdeling OW heeft bevestigd waar zij vanuit gaat in 2021: € 19.938.
D. Op basis van het uitgevoerde onderhoud t/m 2020 wordt € 51.674 extra gedoteerd aan de voorziening om te zorgen dat deze niet negatief wordt. Daarvan is € 45.000 opgenomen in de Najaarsrapportage 2020 en zal bij de vaststelling van de jaarrekening € 6.674 extra worden gedoteerd.
E. Bij de begroting 2021 is bij amendement deze extra storting van € 45.000 in mindering gebracht op de dotatie in 2021. Daarmee wordt de jaarlijks gelijkblijvende storting doorbroken, hetgeen niet kan volgens BBV. Dit zal worden teruggedraaid bij de Voorjaarsrapportage 2021.
F. Eind 2020 wordt het toereikend zijn van de voorziening ultimo 2028 beoordeeld. Omdat 2028 negatief wordt zal er bij de jaarrekening 2020 € 274.315 extra worden gestort.
G. In 2021 zal een nieuw MJOP kunstwerken worden opgesteld. Dit zal aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

Nadere verdiepende toelichting.
Afgelopen jaar zijn er ontwikkelingen geweest rondom de dotatie aan de voorziening groot onderhoud kunstwerken. Om deze ontwikkelingen te duiden en te onderbouwen is dit memo opgesteld waarin de volgende zaken aan de orde komen:

1. Algemene toelichting op de werking van de voorziening groot onderhoud.
2. Inrichting van de voorziening groot onderhoud kunstwerken.
3. Realisatie voorziening t/m 2020 en verloop volgens plan 2021 t/m 2028.

1. Algemene toelichting op de werking van de voorziening groot onderhoud

In deze paragraaf zullen de volgende vragen beantwoord worden:

- Wat is een voorziening?
- Hoe werkt een voorziening groot onderhoud?
- Welke wettelijke basis heeft de voorziening groot onderhoud?
- Welke afspraken zijn er bij de gemeente Westerveld over een voorziening groot onderhoud?

Voorziening

Volgens de grote van Dale is een voorziening in dit verband: *'geld dat wordt gereserveerd voor mogelijke tegenvaller*'.

In BW2 titel 9 artikel 374 voor rechtspersonen is het als volgt omschreven:

1. *Op de balans worden voorzieningen opgenomen tegen naar hun aard duidelijk omschreven verplichtingen die op de balansdatum als waarschijnlijk of als vaststaand worden beschouwd, maar waarvan niet bekend is in welke omvang of wanneer zij zullen ontstaan. Tevens kunnen voorzieningen worden opgenomen tegen uitgaven die in een volgend boekjaar zullen worden gedaan, voor zover het doen van die uitgaven zijn oorsprong mede vindt voor het einde van het boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren*.

En in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) staat in artikel 44:

1. *Voorzieningen worden gevormd wegens:*
   a. Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs in te schatten;
   b. Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
   c. Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot ***gelijkmatige verdeling*** *van lasten over een aantal begrotingsjaren;*
   d. De bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
2. *Tot voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen bedoeld in artikel 49, onderdeel b.*
3. *Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.*

Voor nadere toelichting op de definitie van voorziening wordt verwezen naar de nota reserves en voorzieningen 2020 van de gemeente Westerveld. In het vervolg van dit stuk zal lid 1 onderdeel c van toepassing zijn.

We kennen drie voorzieningen, waaronder de voorziening kunstwerken, conform artikel 44 lid 1 onderdeel c.

In de notitie materiële vaste activa die de commissie BBV heeft uitgegeven zijn de volgende uitgangspunten voor het instellen dan een dergelijke voorziening opgenomen[1]:

Lasten van groot onderhoud kunnen alleen dan ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht indien er een recent beheerplan van het kapitaalgoed aanwezig is. Onder recent wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Wanneer het verslagleggingsjaar bijvoorbeeld 2020 is, dan mag het beheerplan niet ouder dan 2015 zijn. Binnen deze vijf jaar bestaat wel de verplichting om het beheerplan tussentijds bij te stellen indien het beheerplan in belangrijke mate niet meer

[1] https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979479/materiele-vaste-activa

aansluit bij de actuele situatie van staat van het onderhoud. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken.
Stellige uitspraak:

- ***Voorzieningen die vooraf worden gevormd om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren, kunnen alleen met instemming van de raad ingesteld en gevoed worden op basis van een recent beheerplan;***
- ***Onder recent beheerplan wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken;***
- ***Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht indien een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud.***

De actualisatie van de voorzieningen binnen de gemeente Westerveld is korter dan vijf jaar, te weten:

- Voorziening groot onderhoud gebouwen, eens in de drie jaar
- Voorziening groot onderhoud wegen, eens in de drie jaar
- Voorziening groot onderhoud kunstwerken, eens in de drie jaar

In de notitie materiële vaste activa van het BBV is daarnaast de volgende tekst opgenomen over de werking van de voorziening groot onderhoud.
De hoogte van de periodieke toevoeging aan de voorziening wordt bepaald op basis van een recent (meerjarig) beheerplan. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de lasten gelijkmatig worden verdeeld over een langere periode. Hoe langer de gehanteerde periode waarover de jaarlijkse storting wordt berekend, bijvoorbeeld een periode van 10 jaar, hoe meer er sprake is van het egaliserende karakter van de voorziening. De toevoeging dient minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar (t) plus de drie jaren van de meerjarenraming (t+1, t+2, t+3). Voor bijvoorbeeld het begrotingsjaar 2020 en de meerjarenraming 2021 – 2023 is de storting dus gebaseerd op minimaal de jaarschijven 2020 t/m 2023 van het beheerplan.
De omvang van de voorziening, rekening houdend met de jaarlijkse toevoegingen, moet toereikend zijn om het toekomstig geplande groot onderhoud op elk moment in de tijd ten laste van de voorziening te kunnen brengen. Een onderhoudsvoorziening kan op basis van een geactualiseerd beheerplan te laag zijn. Een eenmalige toevoeging om de voorziening op het gewenste peil te brengen is niet toegestaan want dit past niet bij het doel van egalisatievoorzieningen, namelijk het egaliseren van lasten in de exploitatie. Het te lage bedrag in de onderhoudsvoorziening moet worden aangevuld door de jaarlijks in de begroting geraamde stortingen zodanig te verhogen, via begrotingswijziging, zodat de voorziening over de gehele looptijd genomen weer toereikend is voor het bekostigen van de uitvoering van het onderhoud.
Indien bij het opmaken van de jaarrekening geconstateerd wordt dat er sprake is van een (per ultimo jaar verwachte) negatieve onderhoudsvoorziening dan moet er een eenmalige toevoeging plaats vinden, een negatieve voorziening is niet toegestaan. Dit is overigens de enige situatie waarin een eenmalige toevoeging ten laste van de exploitatie moet plaatsvinden

om de negatieve voorziening op te heffen. Indien de constatering van een (verwachte) negatieve voorziening gedurende het jaar wordt gedaan dan moet dit worden meegenomen bij de actualisatie van de lopende begroting via een door de raad voor het einde van het jaar door te voeren begrotingswijziging.

Bij het opstellen van het meerjarenonderhoudsplan wordt een plan opgesteld voor minimaal de komende tien jaar (dus langer dan de hiervoor genoemde vier jaar). Hierbij worden de betrokken actieven beoordeeld op de staat van onderhoud en wordt inzichtelijk gemaakt welke werkzaamheden tegen welke kosten de komende tien jaar nodig zijn om het actief in stand te houden. Op basis van deze gedetailleerde lijst wordt een doorrekening gemaakt wat de komende tien jaar aan kosten gemaakt moeten worden en welke dotatie (bedrag dat moet worden toegevoegd aan de voorziening) nodig is om de lasten voor de komende tien jaar te kunnen bepalen. Wat van belang is dat een voorziening, ergens in de loop van deze tien jaar, niet negatief mag zijn.

2. Inrichting van de voorziening groot onderhoud kunstwerken

De voorziening groot onderhoud kunstwerken is bij de Voorjaarsrapportage 2018 vanaf 2019 ingesteld op basis van een onderhoudsplan. In deze Voorjaarsrapportage is het volgende te lezen:

Onderhoudsplan kunstwerken

Er is een groot onderhoudsplan voor de kunstwerken (bruggen, vlonder, beschoeiingen en dergelijke) opgesteld. Uit dit plan blijkt dat voor de komende 10 jaar een investering van € 1,3 miljoen noodzakelijk is. Aangezien de schommelingen in de jaren aanwezig zijn en we een gelijke druk op de begroting belangrijk vinden, stellen wij voor om een egalisatievoorziening kunstwerken in te stellen. Hierbij zal jaarlijks € 130.000 in deze voorziening gestort worden, zodat voor de komende 10 jaar deze voorziening toereikend is. Elke drie jaar zal een nieuw plan worden opgesteld, waarbij de bijdrage in de voorziening zal worden herzien op basis van dit plan.

Voorzieningsoverzicht groot onderhoud kunstwerken PLAN					Voorjaarsrapportage 2018			
	Stand 1-1	Dotatie	Uitgaven	Stand 31-12	Dotatie	Uitgaven	Stand 31-12	
2018	0		343.169		0	0		
2019	0	130.000	28.821	101.179	130.000	371.990	-241.990	VRJ is som 2018/19
2020	101.179	130.000	69.768	161.411	130.000	28.821	-140.811	onjuiste opschuiving
2021	161.411	130.000	19.938	271.473	130.000	69.768	-80.579	onjuiste opschuiving
2022	271.473	130.000	36.715	364.758	130.000	19.938	29.483	
2023	364.758	130.000	241.833	252.925	130.000	36.715	122.768	
2024	252.925	130.000	53.481	329.444	130.000	241.833	10.935	
2025	329.444	130.000	219.401	240.043	130.000	53.481	87.454	
2026	240.043	130.000	114.541	255.502	130.000	219.401	-1.947	
2027	255.502	130.000	174.495	211.007	130.000	114.541	13.512	
2028	211.007	130.000	453.911	-112.904	130.000	174.495	-30.983	
totaal 2019 t/m 2028		1.300.000	1.412.904		1.300.000	1.330.983		
MJOP 2018 t-m 2027		130.216	1.302.162					
MJOP 2019 t/m 2028					133.098	1.330.983		

Het MJOP is niet juist overgenomen in de Voorjaarsrapportage 2018. De dotatie is gebaseerd op het MJOP voor de periode 2018 t/m 2027: totaal € 1.302.162 x 1/10 = afgerond € 130.000 per jaar. Het MJOP zou ingaan in 2019. Daarbij zou er in 2019 sprake zijn van het in 2019

uitvoeren van het onderhoud voor de jaren 2018 en 2019. Dus € 343.169 en € 28.821. Totaal € 371.990 (in de Voorjaarsrapportage 2018 afgerond op € 370.000). De onderhoudsperiode gaat feitelijk pas in 2019 in met een inhaal van achterstallig onderhoud uit 2018. Met het vaststellen van de Voorjaarsrapportage 2018 is de looptijd van het MJOP 2019 t/m 2028 geworden. Volgens het plan zou al sprake zijn van een tekort van € 112.904 op 31-12-2028 (exclusief de inhaal uit 2018).

In de Voorjaarsrapportage is echter het plan 2019 (geel gearceerd) verplaatst naar 2020. Door deze verschuiving telt het onderhoud 2019 t/m 2028 op tot € 1.330.983

Er zijn twee problemen. Ten eerste hadden we moeten zien dat de voorziening reeds in 2019 negatief zou worden. En ten tweede hadden we moeten zien dat er in 2028 sprake zou zijn van een negatieve voorziening. Beide kan niet op grond van BBV.

3. Realisatie voorziening t/m 2020 en verloop volgens plan 2021 t/m 2028

Wat is nu het plan zoals dat zou moeten zijn? En wat is nu de realisatie t/m 2020? Dat wordt getoond in het volgende overzicht.

Voorzieningsoverzicht groot onderhoud kunstwerken PLAN					Realisatie t/m 2020			
SOLL	Stand 1-1	Dotatie	Uitgaven	Stand 31-12	Dotatie	Uitgaven	Stand 31-12	
2018	0		0		0	0		
2019	0	130.000	371.990	-241.990	130.000	66.701	63.299	
2020	-241.990	130.000	69.768	-181.758	181.674	244.973	0	
2021	-181.758	130.000	19.938	-71.696	130.000	19.938	110.062	
2022	-71.696	130.000	36.715	21.589	130.000	36.715	203.347	
2023	21.589	130.000	241.833	-90.244	130.000	241.833	91.514	
2024	-90.244	130.000	53.481	-13.725	130.000	53.481	168.033	
2025	-13.725	130.000	219.401	-103.126	130.000	219.401	78.632	
2026	-103.126	130.000	114.541	-87.667	130.000	114.541	94.091	
2027	-87.667	130.000	174.495	-132.162	130.000	174.495	49.596	
2028	-132.162	130.000	453.911	-456.073	130.000	453.911	-274.315	tekort in 2028
totaal 2020 t/m 2029		1.300.000	1.756.073		1.351.674	1.625.989		
MJOP 2018 t-m 2027		130.216	1.302.162					
MJOP 2019 t/m 2028		175.607	1.756.073		162.599	1.625.989		

In dit overzicht is de verstuiving (geel gearceerd in het vorige overzicht) ongedaan gemaakt. De afdeling OW heeft bevestigd dat zij conform het plan (zie bijlage in PDF) in 2021 € 19.938 aan onderhoud gaat uitvoeren. Dat is ook wat is opgenomen in de begroting 2021. Welke door de raad is vastgesteld.

Daaruit wordt duidelijk dat voor het MJOP 2019 t/m 2028 het totale onderhoud € 1.756.073 bedraagt. De jaarlijkse dotatie had moeten zijn € 175.500. Door de inhaal van 2018 en de te lage dotatie is direct duidelijk dat de voorziening in 2002 negatief wordt, wat niet mag. En we zien dat de voorziening per ultimo 2028 negatief wordt en niet toereikend als gevolg van een ta lage dotatie. Er zijn twee problemen op te lossen in 2020.

a. De voorziening 2020 mag niet negatief zijn.
b. De voorziening ultimo 2028 mag niet negatief zijn.
c. Het amendement waarbij in 2021 € 45.000 minder wordt gedoteerd kan niet.

Ad a: De voorziening 2020 mag niet negatief zijn.
In de Najaarsrapportage 2020 is daarom een extra dotatie aangevraagd van € 45.000, omdat de verwachting was dat daarmee het werkelijke tekort in 2020 gedekt zou worden. In werkelijkheid is naast deze eenmalige extra dotatie nog eens € 6.674 nodig om de voorziening eind 2020 niet negatief te laten zijn.
Dit is conform BBV. Er staat:
Indien bij het opmaken van de jaarrekening geconstateerd wordt dat er sprake is van een (per ultimo jaar verwachte) negatieve onderhoudsvoorziening dan moet er een eenmalige toevoeging plaats vinden, een negatieve voorziening is niet toegestaan. Dit is overigens de enige situatie waarin een eenmalige toevoeging ten laste van de exploitatie moet plaatsvinden om de negatieve voorziening op te heffen.

Ad b: De voorziening 2028 mag niet negatief zijn.
Eind 2020 bij het opstellen van de jaarrekening 2020 wordt het toereikend zijn van de voorziening kunstwerken beoordeeld. De voorziening mag in enig jaar niet negatief zijn. Omdat voor het MJOP 2019 t/m 2028 op basis van de huidige inzichten in 2028 de voorziening negatief wordt (als gevolg van de te laag vastgestelde dotatie) zal € 274.315 extra gedoteerd worden in 2020.
Dit is conform BBV. Zie onder ad a.

Ad c: Het amendement bij begroting 2021 kan niet.
Het amendement bij de begroting was een samengesteld amendement waarin meerder fracties hun inbreng hebben geleverd en dit als compromis naar voren kwam. Hoewel het ambtelijk advies was om de dotatie aan de voorziening niet op te nemen, is dat als compromis toch in het amendement blijven staan. Daarna was een enkel element niet meer uit het amendement te halen zonder het compromis geweld aan te doen. En dus heeft de raad daarmee ingestemd. De raad heeft dus ingestemd met iets wat volgens BBV niet kan Het doorbreekt de gelijke stortingen gedurende een reeks van jaren gebaseerd op een MJOP. De dotatie in het bovenstaande overzicht in 2021 gaat er vanuit dat dit amendement wordt gecorrigeerd bij de Voorjaarsrapportage 2021.
Art 44.c BBV zegt.
Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot ***gelijkmatige verdeling*** *van lasten over een aantal begrotingsjaren.*
Met het amendement wordt de gelijkmatige verdeling doorbroken.