Zaaknummer: 37261-2019
Documentnummer: 37261-2019:049349

Raadsvergadering d.d.30 januari 2020

Aan de raad,

Onderwerp
Voorstel tot vaststelling Meerjarenonderhoudsplan MJOP gemeentelijke gebouwen 2019-2028

Beslispunten
Vaststellen van het meerjarenonderhoudsplan gemeentelijke gebouwen 2019-2028, de gehanteerde uitgangspunten, de daarbij behorende storting in de voorziening onderhoud gebouwen (€ 368.000) en de extra incidentele storting in de voorziening (€ 335.000).

Samenvatting
Het meerjarenonderhoudsplan (MJOP) vormt de basis voor de jaarlijkse dotatie in de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Met deze voorziening worden de kosten van het onderhoud van gemeentelijke gebouwen geëgaliseerd. Een actuele onderhoudsplanning is op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) noodzakelijk om de hoogte van de voorziening te kunnen onderbouwen.

Aanleiding
Het MJOP vormt de basis voor de jaarlijkse dotatie in de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Met deze voorziening worden de kosten van het onderhoud van gemeentelijke gebouwen geëgaliseerd. Een actuele onderhoudsplanning is op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) noodzakelijk om de hoogte van de voorziening te kunnen onderbouwen.

Er wordt gewerkt met een meerjarenonderhoudsplan voor het in stand houden van de gemeentelijke gebouwen. De gebouwen worden elke vier jaar door een gespecialiseerd extern bureau geïnventariseerd en verwerkt in het gebouwbeheerssysteem GBI. In 2015 is het vorige meerjarenonderhoudsplan vastgesteld door het college en door de Raad over de periode 2015-2024. Conform de voorschriften van het BBV dient het MJOP actueel te zijn en over de gehele periode financieel sluitend. Voor het provinciaal toezicht is dit plan een belangrijke onderlegger voor de beoordeling van onze financiële situatie, samen met andere beheerplannen.

Beoogd effect en/of resultaat
Het meerjarenonderhoudsplan geeft inzicht in de onderhoudsstaat van de gemeentelijke gebouwen en vormt een financiële planning die de basis is van een adequaat beheer en onderhoud van de gemeentelijke gebouwen (instandhouding). Het vervult tevens de randvoorwaarde voor het vormen van een voorziening om de onderhoudslasten van gemeentelijke gebouwen over een aantal jaren te egaliseren, een en ander conform het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

Argumenten

Algemeen:

Voor het in stand houden van de gemeentelijke gebouwen binnen Laarbeek is een MJOP opgesteld. Door middel van stortingen in de voorziening worden de kosten van onderhoud gelijkmatig verdeeld over meerdere jaren.
Hierdoor ontstaat budgettaire stabiliteit en een rationele verdeling van de kosten over de gebruiksjaren. Op deze wijze wordt bereikt dat de jaarlijkse uitgaven kunnen fluctueren, terwijl jaarlijks gelijke lasten ontstaan door de gelijke voeding van de onderhoudsvoorziening. Aan een dergelijke voorziening dient tevens een actuele onderhoudsplanning ten grondslag te liggen conform BBV.
Op basis van inventarisaties door een gespecialiseerd bureau zijn actuele gegevens ingevoerd in het Gebouwbeheerssysteem GBI. Alle noodzakelijke vervangingen voor het in stand houden van de huidige voorzieningen zijn opgenomen.

Onderhoudsniveau:

De inventarisatie en inspectie hebben betrekking op het bouwkundig interieur, bouwkundig exterieur, technische installaties en terreinen. De daarbij behorende rapportages geven aan wat er in de komende tien jaar gemiddeld beschikbaar moet zijn om de onderhoudstoestand op “redelijk” te houden. Er is geen sprake van luxe, maar van een gemiddeld onderhoudsniveau. Om het meerjarenonderhoudsplan financieel sluitend te krijgen is het gehele plan doorgelicht en is uitgegaan van: Kwaliteitsniveau 3: sobere en doelmatige uitvoering van het onderhoud, ook wel gekwalificeerd als “redelijke staat”, dat wil zeggen dat de onderhoudstermijnen (cycli) zijn verlengd. Overigens geldt dat in de uitvoering altijd nog de afweging wordt gemaakt of het onderhoud daadwerkelijk nodig is en of doorschuiven mogelijk is.

Indexering kosten:

Bij de berekening is uitgegaan van constante prijzen. De toekomstige prijsstijgingen worden opgevangen door indexering van de dotaties aan de voorziening onderhoud gebouwen. Aan de beschikbare voorziening wordt geen rente toegevoegd.

Actualisering Meerjarenonderhoudsplan:

Jaarlijks wordt een herrekening gemaakt van het onderhoudsplan gebouwen. Analyses op basis van voor- en nacalculatie worden gemaakt bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening. Jaarlijkse herrekening wordt gebruikt om de omvang van de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen te onderbouwen en om het meerjarenperspectief actueel te houden. Zo komen we nooit voor verrassingen te staan doordat we planmatig onderhoud niet tijdig signaleren.
Bij de jaarlijkse actualisering wordt een nieuw jaar aan de berekeningen toegevoegd en vervalt het lopende jaar. Hiermee is altijd sprake van een actueel 10-jarig plan.

BTW:

Voor de BTW over de onderhoudskosten van gebouwen gelden verschillende fiscale behandelingen. Voor het MJOP is alleen de kostprijsverhogende BTW een kostenverhogende factor. Naast kostprijsverhogende BTW kan er sprake zijn van fiscale BTW of compensabele BTW. Een korte toelichting op deze verschillende vormen:

1) Fiscale BTW is van toepassing wanneer sprake is van "ondernemersprestaties" door de gemeente. Als voorbeeld is te noemen het belast verhuren van onroerend goed. De gemeente brengt dan BTW in rekening over de huurprijs en draagt deze BTW vervolgens af aan de fiscus (verrekening met de BTW aangifte). Dit betekent dat de BTW geen onderdeel uitmaakt van de kosten in het MJOP.

2) Compensabele BTW is van toepassing wanneer sprake is van een overheidstaak. Als voorbeeld is te noemen het onderhoud van De Oude Toren en de kiosken. De compensabele BTW wordt gecompenseerd via het BTW compensatiefonds. Dit betekent dat de compensabele BTW geen onderdeel uitmaakt van de kosten in het MJOP.

3) Kostprijsverhogende BTW is van toepassing wanneer er geen sprake is van fiscale BTW en/of compensabele BTW. Als voorbeeld is te noemen het niet belast verhuren van onroerend goed. Deze BTW is dan ook niet verrekenbaar/compensabel en vormt een onderdeel van de kosten in het MJOP.

Onvoorzien:
Bij het opstellen van het meerjarenplan gebouwen kan gebruik gemaakt worden van een raming voor onvoorziene lasten. Aan de onvoorziene lasten kan een percentage worden toegekend. De berekende kosten worden vervolgens opgehoogd met dit percentage voor onvoorzien.
In het verleden is geen raming opgenomen voor onvoorzien/algemeen. Ook in de doorrekening van dit meerjarenonderhoudsplan gebouwen is geen rekening gehouden met onvoorzien. Motivatie hiervoor is dat onderhoud redelijk goed te plannen is. Elke opdracht wordt gegund aan de goedkoopste partij. Hierdoor wordt voortdurende druk uitgeoefend op de aannemers om de prijzen zo scherp mogelijk te houden. Voorgesteld wordt om de eerder gekozen beleidslijn te handhaven en geen onvoorzien te ramen. Dit betekent overigens wel dat nieuwe investeringen niet ten laste van de onderhoudsvoorziening gebracht kunnen worden, hetgeen in het verleden wel is gebeurd.

Stand van zaken onderhoud schoolgebouwen (voorzieningenclusters):
De kosten voor het totale onderhoud van de schoolgebouwen (= deel van de voorzieningencluster) zijn volledig voor rekening van de betreffende schoolbesturen.
De voorzieningenclusters kennen meerdere gebruikers en voor bepaalde (gemeenschappelijke) voorzieningen, zoals bijvoorbeeld schilderwerk, dakbedekking en installaties, geldt een gezamenlijke onderhoudsplicht.
Bedoeling is om dit onderhoud en werkafspraken vast te leggen in gebruiksovereenkomsten met de betreffende schoolbesturen. Omdat er eerder nog geen overeenstemming bereikt kon worden over de tekst van de gebruiksovereenkomsten, heeft het college op 30 oktober 2018 besloten een werkwijze vast te stellen wat betreft het onderhoud van deze gemeenschappelijke voorzieningen en hoe we hiermee omgaan richting de schoolbesturen. Inmiddels is er overeenstemming over de gebruiksovereenkomsten. De uitkomsten en gevolgen hiervan zullen separaat aan het college worden voorgelegd, waarna de hiervoor beschikbare middelen van € 25.000 (structureel) formeel ingezet kunnen worden.

Ontwikkelingen gemeentelijke gebouwen
Daar waar dit voorstel zich concentreert op het onderhoud, zijn er rondom de gemeentelijke gebouwen nog meer ontwikkelingen. Met name de veiligheidstaken en (duurzaam) energiebeheer spelen een steeds grotere rol bij alle gemeentelijke objecten. Bij veiligheidstaken moet gedacht worden aan wie verantwoordelijk is voor (en hoe te organiseren van): brandveiligheid, constructieve veiligheid, ARBO, bedrijfshulpverlening, EHBO-middelen, legionella, werken op hoogten (dakveiligheid) en de naleving van de Wet Milieubeheer, bijvoorbeeld verwijdering van asbestdaken. De aanscherping van eisen op deze gebieden en de mogelijkheden voor keuzes bij energiebeheer vragen visie naar de toekomst toe. Na afronding van de inventarisaties komen we hierop terug.

Duurzaamheid
Verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed is opgenomen in de begroting van 2020 en verder met de volgende doelstellingen voor de toekomst.
Gemeentelijk vastgoed verduurzamen door:
(1) het opnemen van duurzaamheid in het meerjarenonderhoudsplan (MJOP),
(2) het maken van een routekaart voor verduurzaming maatschappelijk vastgoed
(3) het gebruiken van energiescans voor het uitvoeren van maatregelen voor verduurzaming van de gemeentelijke gebouwen.

(1)MJOP
In dit meerjarenondershoudsplan gemeentelijke gebouwen zijn kosten opgenomen welke verband houden met “reguliere” verduurzaming, als zijnde reguliere vervanging door duurzame alternatieven. Hierbij moet worden gedacht aan het vervangen van bestaande verlichting door LED-verlichting, vervanging luchtbehandelingskasten/airco’s door energiezuinige etc. Het betreft geen nieuwe aanleg van duurzame middelen.

(2)Routekaart verduurzaming maatschappelijk vastgoed
Het opstellen van de routekaart is in handen van de VNG en op 28 november 2019 worden de eerste schetsen gepresenteerd. Zodra de routekaart definitief is, zijn alle gemeenten aan zet om de routekaart in uitvoering te brengen.
In deze routekaarten wordt beschreven wat het vertrekpunt van de betreffende sector is en volgens welke planning de sector op een kosteneffectieve manier toewerkt naar het streefdoel voor 2030 en een CO2-arme vastgoedportefeuille in 2050. Daarnaast inventariseert de routekaart de benodigde randvoorwaarden en veelvoorkomende sectorale knelpunten met betrekking tot financiering, wetgeving, organisatie etc.

(3)Energiescans
Om te voldoen aan de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de energieprestatie van gebouwen is dit jaar een inkooptraject doorlopen om een partij te contracteren die dit in samenwerking met de gemeente Laarbeek tot uitvoering gaat brengen.

Inmiddels zijn de energiescans in volle gang bij onze gemeentelijke gebouwen.
Voor de uitkomsten van deze adviezen zal een nieuw voorstel gemaakt worden, welke (verplicht) overgenomen moeten worden en waarin keuzemogelijkheden zijn.
De dekking van deze toekomstige maatregelen zal voor een beperkt deel binnen het bestaande meerjarenonderhoudsplan gevonden kunnen worden, maar voor een groot deel

ook niet. Aanvullende benodigde dekking zal betrokken worden in het vervolgvoorstel in relatie met de duurzaamheidsagenda.

Kanttekeningen o.a. financiële, juridische, communicatieve en veiligheidsaspecten
De onderhoudskosten uit het MJOP worden rechtstreeks voldaan uit de daarvoor gevormde voorziening onderhoud gebouwen. Het saldo van de voorziening bedroeg per 1 januari 2019 € 29.000. Dat is weergegeven in de programmarekening 2018 op pagina 172. In de begroting 2020 is een dotatie opgenomen van € 325.000. Het nu geactualiseerde MJOP is aanleiding om de jaarlijkse dotatie vanaf 2020 bij te stellen tot € 368.000. Hieronder wordt eerst de totstandkoming van deze verhoging van de dotatie toegelicht. Daarna worden enkele aandachtspunten toegelicht. Tot slot wordt de financiële verwerking van de effecten toegelicht.

Aanleidingen aanpassing dotatie aan voorziening:

- Bij de Kadernota 2020 is, vooruitlopend op de definitieve uitwerking van het MJOP een verhoging van de dotatie aan de voorziening voorgesteld tot € 325.000. Hierin zijn de noodzakelijk werkzaamheden inclusief prijsverhogingen van de afgelopen jaren meegenomen.
- Bij de nadere uitwerking van het MJOP is bij de gedetailleerde financiële vertaling geconstateerd dat in de eerdere calculaties abusievelijk het aspect 'kostprijsverhogende BTW' niet is meegenomen. Dat heeft een kostenverhogend effect op de MJOP. Dat is gecommuniceerd in de raadsinformatiebrief van 6 november 2019.
- Per 1 januari 2019 is een wijziging in de BTW behandeling van investeringen in sport aan de orde. Dit betreft de "Regeling specifieke uitkering sport" (SPUK) en deze heeft een verhogend effect op de kosten in het MJOP.

De bovenstaande ontwikkelingen in relatie tot de BTW zijn aanleiding geweest om een externe fiscale specialist in te schakelen om de BTW behandeling ten aanzien van het gemeentelijke vastgoed in beeld te brengen. Dit heeft geleid tot nadere aanpassingen, bijvoorbeeld voor gebouwen die worden gebruikt voor een combinatie van sport (door verenigingen) en bewegingsonderwijs (door basisscholen). Dit verschil in gebruik is bepalend voor eventuele vergoeding vanuit de SPUK regeling.

Aandachtspunten

1. Voorkomen van negatieve voorziening
2. Bijzonderheden t.a.v. SPUK
3. Monumenten, kunst en subsidies

Ad 1) Voorkomen van negatieve voorziening
Tijdens de totstandkoming van de begroting 2020 bleek uit de calculaties dat een negatieve voorziening zou ontstaan op basis van de voorgenomen uitgaven. Dit komt door een combinatie van een piek in de uitgaven in de eerste jaren van het MJOP en doordat in het verleden nieuwe investeringen uit de voorziening zijn voldaan. Over de gehele periode van 10 jaar is de voorziening wel toereikend maar doordat de geplande uitgaven in de eerste jaren hoger zijn dan de dotatie aan de voorziening is er sprake van een negatieve voorziening.

Volgens de verslagleggingsregels is een negatieve voorziening niet toegestaan. In dit licht is in de begroting 2020 een voorstel gedaan om vanuit de algemene reserve een bedrag van € 260.000 te storten in de voorziening onderhoud gemeentelijke gebouwen. Deze middelen worden in latere jaren gefaseerd weer teruggestort in de algemene reserve. Nu de kosten van het MJOP zijn toegenomen t.o.v. de uitgangspunten bij begroting 2020 wordt voorgesteld om de storting uit de algemene reserve te verhogen van € 260.000 naar € 335.000. Het terugstorten vindt in de periode tot en met 2023 plaats. Het verloop is in beeld gebracht in bijlage 1.

Ad 2) Bijzonderheden t.a.v. SPUK
Sinds 1 januari 2019 kunnen (o.a.) gemeenten de btw die bij hen in rekening wordt gebracht voor investeringen en exploitatie van sportaccommodaties niet meer in aftrek brengen. Hieronder valt ook het onderhoud van gemeentelijke gebouwen (MJOP). Dit geeft een kostenverhogend effect voor gemeenten.

Om dit kostenverhogende effect te compenseren kunnen gemeenten sinds die datum gebruikmaken van de Regeling specifieke uitkering stimulering sport (SPUK). Deze subsidie is verrekend in de voorziening.

Deze wijziging in fiscale behandeling van sportaccommodaties zorgt enerzijds voor meer onderhoudskosten en dus een toename van de benodigde dotatie aan de voorziening. Anderzijds zorgt de uitkering die de gemeente ontvangt op basis van SPUK voor een compensatie van de toenemende kosten. Er is slechts sprake van gedeeltelijke compensatie omdat het beschikbare budget voor de regeling niet toereikend is voor het totaal van de door gemeenten aangevraagde uitkeringen. Hierdoor worden de aanvragen naar rato verleend. In 2019 is sprake van een compensatie door SPUK van 81,7%. Het feit dat voor 18,3% kosten niet via SPUK gecompenseerd worden, leidt tot een nadelig financieel effect.

Daarnaast speelt hierbij ook een rol dat enkele gebouwen worden gebruikt voor een combinatie van sport (door verenigingen) en bewegingsonderwijs (door basisscholen). Dit verschil in gebruik is bepalend voor eventuele vergoeding vanuit de SPUK regeling.

Ten aanzien van de regeling SPUK zijn er enkele van belang zijnde kanttekeningen:

1. Naast het effect op de kosten in het MJOP kan de regeling ook effect hebben op budgetten die buiten het MJOP vallen maar wel gerelateerd zijn aan sport. Deze analyse zal nog plaatsvinden en de eventuele effecten worden gerapporteerd in de komende P&C documenten. Dit wordt bezien in samenhang met de actualisatie van de BTW administratie die gepland is voor de komende drie maanden in samenwerking met een externe fiscale specialist.
2. De regeling SPUK is tenminste van toepassing tot en met 1 januari 2024. Daarna volgt een evaluatie van regeling. In de huidige berekeningen van het MJOP is het uitgangspunt gehanteerd dat de regeling wordt verlengd. De vervaldatum van de regeling zal worden gemonitord en betrokken in de actualisaties van het MJOP.

Ad 3) Monumenten, kunst en subsidies
In het MJOP zijn geen kosten opgenomen voor onderhoud van kunst, er zijn wel kosten opgenomen voor het onderhoud van monumenten. Voor dit onderhoud bestaan er

verschillende subsidiemogelijkheden die worden onderzocht in de voorbereidingsfase van het specifieke onderhoud. De voorspelbaarheid van het wel of niet verkrijgen van een subsidie is beperkt, evenals de voorspelbaarheid van de hoogte van de subsidies. Dat is de reden dat in dit MJOP voorzichtigheidshalve niet volledig rekening is gehouden met subsidies.

Financiële verwerking van de benodigde extra dotatie

In de begroting 2020 is rekening gehouden met een dotatie van € 325.000. Dat is inclusief de € 100.000 die in de Kadernota 2020 is opgenomen. Het verschil tussen Kadernota 2020 en nu bedraagt € 43.000 (in verband met BTW consequenties). Deze € 43.000 worden voor het jaar 2020 als nadelig effect meegenomen in de 1e tussenrapportage 2020. Voor 2021 en verder zal de mutatie worden meegenomen in de kadernota 2021 als onontkoombaar voorstel in de integrale afweging.

Vervolgstappen

Het college zal het onderhoud uitvoeren conform het gepresenteerde onderhoudsplan.

Bijlagen (meegezonden stuk(ken), ter inzage gelegde stukken)

Bijlage 1: Verloop voorziening a.g.v. MJOP 2019-2028;

Het college van burgemeester en wethouders,

de gemeentesecretaris van Laarbeek,

A.C.J.M. de Kroon

de burgemeester van Laarbeek,

F.L.J. van der Meijden