

FINANCIERINGSFUNCTIE GROOT ONDERHOUD OP DE BALANS

Inleiding

In het najaar van 2023 heeft Infinite Financieel een afwegingskader opgesteld om besturen een eerste richting te geven bij de mogelijke keuzes (en effecten daarvan) als gevolg van de nieuwe regelgeving rondom de verwerking van de kosten voor groot onderhoud die per 1 januari 2024 is ingevoerd. In deze handreiking is aangesloten bij het veelgehoorde advies om een bestemmingsreserve voor de gebouwen te vormen indien wordt gekozen voor de systematiek van activeren en afschrijven. Nu de eerste praktische ervaringen zijn opgedaan met deze stelselwijziging verkennen wij in deze whitepaper of het vormen van een bestemmingsreserve wel zo opportuun is.

Groot onderhoud als verplichting op de balans

In het funderend onderwijs is men gewend om de verplichtingen betreffende het groot onderhoud van gebouwen op de balans zichtbaar te hebben. Dit omdat de financiering vanuit het Ministerie van OC&W wordt verkregen vanaf het moment dat een pand nieuw door de gemeente is opgeleverd terwijl er dan vooreerst zeer beperkt onderhoud noodzakelijk is en de gelden gespaard worden via de welbekende voorziening voor groot onderhoud. Met deze werkwijze werd een stabiel beeld van kosten (de dotatie) in de exploitatie weergegeven en waren de liquiditeiten beschikbaar (als tegenhanger van de voorziening) op het moment dat onderhoud noodzakelijk was.

Nu ook het funderend onderwijs de keuze heeft gekregen om de uitgaven aan gebouwen (inclusief het groot onderhoud) te activeren en af te schrijven ontstaat er in eerste instantie bij het overgrote deel van de besturen een vacuüm in de exploitatie als deze keuze wordt toegepast. De dotatie voor groot onderhoud verdwijnt en grotendeels zijn de kosten van afschrijving (op gebouwen) op het moment dat deze keuze wordt gemaakt zeer beperkt. Veel accountantskantoren kiezen ervoor om instellingen te adviseren om dit verschil als positief exploitatiesaldo te begroten en vervolgens op te nemen in de bestemmingsreserve gebouwen die is gevormd als gevolg van de vrijval van de voorziening groot onderhoud (aansluitend bij hetzelfde advies). De motivatie hierachter is dat de financiële ruimte in de exploitatie voor deze materiële component beschikbaar blijft voor wanneer dat in de toekomst nodig is. En op de balans is de financiële verplichting rondom gebouwen alsnog inzichtelijk met deze bestemmingsreserve. Tevens wordt hiermee gegarandeerd dat aan de actiefzijde van de balans de liquiditeiten worden 'gespaard' voor het (te zijner tijd) uit te voeren onderhoud.

Na gemiddeld genomen 15 tot 20 jaar ontstaat de situatie dat de afschrijvingslasten dan in lijn liggen met de voormalige dotatie. In die 15 tot 20 jaren is er een vermogen opgebouwd dat vastligt in de bestemmingsreserve gebouwen. Een bestemming die niet daadwerkelijk aangewend gaat worden. De afschrijvingslast immers wordt vanuit de exploitatie gedragen, de daadwerkelijke investeringen worden betaald vanuit de liquiditeiten. Het enige doel dat de bestemmingsreserve daarmee feitelijk dient is het inzichtelijk maken van de financieringsbehoefte van de uit te voeren onderhoudsuitgaven aan gebouwen. Maar daarmee wordt deze bestemmingsreserve niet zuiver naar zijn bedoeling toegepast. Een bestemmingsreserve wordt tenslotte met een doel, een bestemming, gevormd om vervolgens

uitgeput te worden. Voor de korte termijn worden middelen met deze bestemming in het eigen vermogen inzichtelijk gemaakt om, zeer waarschijnlijk, een negatief exploitatieresultaat op een specifiek (beleids)doel te dragen voor een beperkt aantal jaren, zoals bijvoorbeeld bij de subsidie NPO het geval was. Een bestemmingsreserve wordt dan ook in relatief korte tijd uitgeput ten dienste van het gestelde doel.

Een bestemmingsreserve ten behoeve van onderhoudsuitgaven gebouw zou in dat verband uitgeput moeten worden door negatieve exploitatiesaldi als gevolg van toenemende afschrijvingslasten aan onderhoud. Maar hoe realistisch is het te veronderstellen dat dit feitelijk ook gebeurt en dan ook nog jaar in jaar uit? In de praktijk zullen de langzaam toenemende afschrijvingslasten naar verwachting in de meerjarenbegroting zichtbaar worden gemaakt en vervolgens in de exploitatie worden gedragen.

Al met al kan gesteld worden dat met het vormen van een (oneigenlijke) bestemmingsreserve onderhoud gebouw de oude systematiek in een nieuw jasje is gegoten. De vraag is of dit ook past binnen de intentie van activeren en afschrijven. Want wat nu als de financiële ruimte die is ontstaan door het wegvallen van de dotatie onderhoud pas over tien jaar of nog later nodig is? Hoe ga je binnen het bestuur om met deze ruimte terwijl er in het heden genoeg prominente kwaliteits- of managementissues of risico's zijn die juist nu baat kunnen hebben bij een tijdelijke financiële impuls? Kan het dan ook anders? En wat doe je als bestuur met een bestemmingsreserve die niet uitgeput gaat worden? Dient dit nog het goede "doel" of zelfs enig doel?

Groot onderhoud als verplichting van het bestuur

Terug naar de verplichting zelf. Voor het uitvoeren en financieel dragen van het onderhoud van het pand is het in de basis vooral van belang dat de liquiditeiten voldoende zijn om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. En parallel daaraan, dat de afschrijvingslast binnen de exploitatie gedragen kan worden.

Om te weten welke ruimte (zowel in liquiditeiten als exploitatie) noodzakelijk is, is het van groot belang dat het bestuur beschikt over een beleidsrijke meerjarenonderhoudplan (MJOP) en meerjareninvesteringsplan (MJIP) met een horizon van 40 jaren. Bij panden met een kortere economische levensduur kan de horizon hierop aangepast worden. Gezien de problematiek rondom de gemeentelijke middelen voor nieuwbouw of renovatie is het aan te raden om rekening te houden met een levensduur van het huidige pand die vijf tot tien jaar langer is dan de feitelijke economische levensduur. Het Integraal HuisvestingsPlan (IHP) van de gemeente kan helpen om deze termijn specifiek te bepalen. Ook kan het raadzaam zijn om scenarioplanningen uit te voeren om het bereik van de benodigde liquiditeiten te bepalen.

Aan de hand van het MJOP en MJIP wordt vervolgens een meerjarige liquiditeitsprognose opgesteld. Deze liquiditeitsprognose maakt duidelijk hoeveel middelen in welk jaar noodzakelijk zijn. Hierop moet vervolgens het financiële beleid (inclusief signaleringswaarden en kengetallen) ingericht worden.

Met deze werkwijze vanuit beleidsmatige keuzes en berekeningen wordt ook inzichtelijk welke financiële ruimte, of het eerder genoemde vacuüm als gevolg van het wegvallen van de dotatie, op de korte termijn voor andere doelen ingezet kan worden om issues die nu of op korte termijn aan te pakken. Hiermee wordt voorkomen dat een oplosbare kwestie een onoplosbaar of (zeer) omvangrijk risico wordt. Indirect heeft deze werkwijze dus mogelijk zelfs invloed op het risicomanagementbeleid. Voor een goede sturing hierop is een adequate werking van de planning-&controlcyclus en een goede toepassing van plan-co-check-act vanuit de controller en het bestuur van belang.

De keerzijde kan zijn dat bovengenoemde werkwijze tot het inzicht leidt dat de verplichtingen ten aanzien van het gebouw(enbestand) op korte termijn juist veel hoger zijn dan de (dotatie aan de) voorziening groot onderhoud (op de oude wijze) kwantitatief maakte. Dit vraagt een andere risicobestendigheid en wijze van denken van het bestuur.

Bij beide scenario's geldt dat de momenteel veel geadviseerde verwerking van de financiële ruimte die in de exploitatie ontstaat, niet passend is bij de noodzakelijke liquiditeit.

Een ander veelgehoord argument om een bestemmingsreserve aan te leggen is dat dit helpend is in de dialoog over het kengetal mogelijk bovenmatig vermogen. Onze mening is dat niet zozeer een theoretische uitsplitsing van het vermogen naar een algemene en bestemmingsreserves helpend is in deze dialoog maar een goede onderbouwing van het totale vermogen op basis van cyclisch risicomanagementbeleid en een eigen invulling van de diverse signaleringswaarden passend bij beleid en eerder gedefinieerde financiële behoefte op basis van MJOP, MJIP en scenarioplanning.

Vanuit dezelfde redenering is het dan ook verstandig om de vrijval van de voorziening die volgt uit de stelselwijziging juist níet in een bestemmingsreserve vast te leggen. Ons advies is om deze onderdeel te maken van de algemene reserve en daarbij direct de interne streefwaarden voor wat betreft het weerstandsvermogen aan te passen zodat de financieringsfunctie hierin is opgenomen. Mocht het bestuur boven de signaleringswaarde mogelijk bovenmatig vermogen uitkomen dan is deze aangepaste streefwaarde (en mogelijk risicomanagementbeleid) direct de onderbouwing voor deze overschrijding. Een overschrijding die overigens zeer waarschijnlijk tijdelijk is omdat de waarde van de materiële vaste activa de komende jaren naar verwachting sneller toeneemt dan het eigen vermogen.

Call to action: bouw je eigen vermogen

Als het bestuur kiest voor activeren en afschrijven, kies daar dan met overtuiging voor. Hou niet vast aan een oude systematiek die zo goed en zo kwaad mogelijk binnen de beschikbare resterende posten van de balans wordt ingepast. Maar bepaal de benodigde investeringsruimte op basis van beleid en een meerjarige visie. Stel aan de hand hiervan de liquiditeitsbehoefte en het risicomanagementbeleid bij. Onderbouw welke buffer- en financieringsfunctie noodzakelijk zijn. Verantwoord hiermee de algemene reserve zodat gelden niet onnodig beklemd worden in een bestemmingsreserve. Bepaal ook wat het bestuur kan doen met de mogelijke financiële ruimte die tijdelijk in de exploitatie ontstaat. Is deze ruimte noodzakelijk om de benodigde liquiditeit op te bouwen, begroot hier dan voor. Maar als deze ruimte échte vrije ruimte is, zet dit dan in op het primaire proces. Wat een mooie win-win(st) zou dat zijn!