

Rekenkamerbrief

Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse bij meerjarige investeringsprojecten in de gemeente Leudal

1. Inleiding

In haar rekenkamerbrief *“De Vastgoedloze Gemeente”* heeft de Rekenkamer Leudal zich gebogen over het vraagstuk hoe een gemeente met haar vastgoed kan omgaan. Dit onderzoek had als doel de Raad van de gemeente Leudal van de juiste achtergrond informatie te voorzien over het begrip *“vastgoedloze gemeente”*, over de wettelijke en organisatorische mogelijkheden een dergelijke *“vastgoedloze gemeente”* te realiseren, en de Raad van diverse bronnen van informatie te voorzien, waarom de wens van een *“vastgoedloze gemeente”* passend is in deze tijd of juist niet.

Naar aanleiding van deze rekenkamerbrief is op 2 juni 2017 door wethouder Backus tevens een brief naar de gemeenteraad gestuurd, over de herijking van het vastgoedbeleid, met daarin onder meer vermeld dat:

“Ook heb ik u verteld van mijn gesprek met de heer Duindam van de rekenkamer. In de rekenkamerbrief De vastgoedloze gemeente van 25 april 2017 gaat zij in op de diverse algemene dilemma’s inzake het gemeentelijke vastgoed. Wij willen ook die waardevolle informatie betrekken bij het proces van de herijking van onze visie op vastgoed.”

De belangrijkste conclusie uit onderzoek *“De vastgoedloze gemeente”* is dat van een echte vastgoedloze gemeente nooit echt sprake kan zijn. Op strategisch en tactisch niveau zal iedere gemeente, en dus ook de gemeente Leudal, een forse dosis vastgoedkennis in huis moeten hebben en in het bijzonder met betrekking tot de verbinding tussen vastgoed, de diverse beleidsterreinen, waarvoor vastgoed nodig is, en de financiële consequenties van vastgoed. Of vastgoed nu in eigen bezit is, of door iemand anders wordt beheerd, altijd zal de invulling van voldoende kennis, kunde en informatie met betrekking tot vastgoed aanwezig moeten zijn. Een vastgoedloze gemeente lost de problematiek met betrekking tot vastgoed niet op, het maakt wel andere manieren van beleid, organisatie en beheer mogelijk.

Deze rekenkamerbrief gaat over de financiële consequenties van vastgoed en de invulling van kosten-batenanalyses bij het bepalen van het beslissingskader voor de gemeenteraad van Leudal, in het bijzonder ten aanzien van de afweging tussen het instand houden, slopen, verloederen of vernieuwen van locaties.

Deze Rekenkamerbrief gaat in op de actualiteit in Leudal, waar het bijvoorbeeld gaat om de consequenties voor het vastgoed op de locatie Houtrustlaan in Haelen, waar na het afketsen van het project Wielerbaan er nadrukkelijk behoefte is aan het upgraden van de accommodatie van de voetbalvereniging Haelen, de gewenste bundeling van Sportaccommodaties in Leudal-West, nieuwe Schoolgebouwen in Leudal-West en de burgerinitiatieven in Roggel (Sportpark de Mössehook) en Neer (Plan Leudal-Oost).

2. Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses

Politiek is het afwegen van belangen, en een afweging kan objectief het beste plaatsen vinden, door alle alternatieven op een rijtje te zetten, en de verschillende maatschappelijke kosten en baten van ieder alternatief overzichtelijk naast elkaar te zetten. De Rekenkamer Leudal spreekt over maatschappelijke kosten en baten, om hier mee aan te geven dat bij iedere afweging het niet alleen maar gaat over de kosten en baten die zichtbaar zijn in de boekhouding, maar dat het ook gaat om een inschatting van de vervangingskosten van voorzieningen, indien een complex aan vervanging toe is, of om de maatschappelijke kosten en baten van het verdwijnen van voorzieningen, indien daarvoor geen alternatief beschikbaar is.

In het raadsvoorstel Plan Leudal-Oost, dat op 7 juni openbaar is gemaakt, worden drie van dergelijke alternatieven naast elkaar geplaatst, namelijk 1. Instandhouden, 2. Slopen en 3. Vernieuwing. Bij dit laatste alternatief is er sprake van 2 vormen van vernieuwing, te weten in het bezit van de gemeente, of in het bezit van de participanten. Feitelijk is er ook nog een vierde alternatief, namelijk: niets doen. Dit alternatief wordt niet nader genoemd in het raadsvoorstel, maar omdat het advies aan de gemeenteraad feitelijk is om niet door te gaan met de vernieuwing, doch niet aan te geven, wat er dan wel moet gebeuren, is het vierde alternatief, te weten niets doen, of te wel verloedering, ook een keuze.

Iedere maatschappelijke kosten-baten analyse kent een aantal uitgangspunten wil een vergelijking tussen alternatieven daadwerkelijk hout snijden. Dat zijn de volgende:

- *Integrale kosten en baten: alle kosten en baten dienen bij alle alternatieven aanwezig te zijn. Dat betreft, zowel de inkomsten, zoals huurvergoeding, als baten, als de kosten, waaronder de afschrijvingskosten van alle investeringen en ook de rentekosten van alle alternatieven.*
- *De periode waarover de kosten-baten analyse plaats vindt: het is gebruikelijk om alle kosten en baten te tellen over de gehele periode waarover gesproken wordt en niet alleen de kosten van het eerste jaar. Normaliter is dat de periode waarvoor de investeringen worden gedaan, zoals 25 jaar in het raadsvoorstel Plan Leudal Oost¹, of 40 jaar ten aanzien van gebouwen. Dit moet dan voor alle varianten gedaan worden, dat wil zeggen ook voor de integrale kosten van de variant Instandhouden, als ook voor de integrale kosten van de variant Slopen, als feitelijk ook voor de niet-zichtbare variant Verloederen.*
- *Incidentele kosten: als er sprake is van incidentele kosten, zoals aangegeven in variant 1a (slopen) en variant 2b (Vernieuwing en eigendom bij Plan Leudal Oost) dan dienen deze incidentele kosten wel meegenomen te worden bij de integrale afweging tussen alle alternatieven. Dit kan door alle kosten te tellen over de gehele periode en niet alleen voor het eerste jaar. Verschillen qua eigendom, zoals tussen variant 2a en 2b in het Plan Leudal Oost, dienen dan ook geen verschil te maken bij de afwegingen, omdat alle incidentele kosten altijd*

¹ Volgend uit € 5.592.250 aan investeringen met een jaarlijkse afschrijvingslast/kapitaallast van € 223.702, komt een afschrijvingsperiode van 25 jaar. Overigens wordt de kapitaallast van een investering normaliter beschouwd door middel van de som van afschrijvingskosten en rentekosten, en niet in twee lossen bedragen. In het Raadsvoorstel Plan Leudal Oost zijn deze gescheiden, wat voor de overzichtelijkheid van de vergelijking alleen maar goed is.

verpakt moeten worden in het integrale plaatje. Voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse is er dan ook geen verschil tussen variant 2a en 2b.

- *De kosten van sloop: Slopen betekent dat er geen sprake meer is van een voorziening en dat alle maatschappelijke baten daarmee ook vervallen. Er is weliswaar sprake van sloopkosten en eventuele rentekosten over deze sloop (niet zichtbaar gemaakt in het raadsvoorstel Plan Leudal-Oost), doch deze boekhoudkundige kosten zijn relatief laag, in vergelijking met de maatschappelijke kosten, indien een voorziening verdwijnt en er geen alternatief voor is. Op dezelfde locatie of op een andere locatie in de buurt.*
- *Andere kosten: Indien in een kosten-batenanalyse alle varianten op een gelijke voet gestoeld zijn worden appels met appels vergeleken, en niet appels met peren en pruimen. In een dergelijke situatie spelen vervolgens diverse juridische vraagstukken, zoals het eigendom van een accommodatie of fiscale consequenties een veel kleinere of helemaal geen rol meer. Immers, die consequenties zijn in alle varianten min of meer gelijk en meegenomen in de integraliteit van de vergelijking. Dat maakt het ook gemakkelijker om zaken met elkaar te vergelijken en vermindert de onzekerheid ten aanzien van bepaalde risico's, zoals die van onderhoudskosten of fiscale zaken sterk.*

3. Nader toepassing van maatschappelijke kosten-baten analyse op de casus Plan Leudal-Oost

In deze paragraaf zullen we aan de hand van een aantal uitgewerkte voorbeelden laten zien welke impact een maatschappelijke kosten-batenanalyse conform de uitgangspunten, zoals weergegeven in paragraaf 2 kan hebben. De casus die we daarvoor nemen komt uit het onlangs gepresenteerde Raadsvoorstel Plan Leudal-Oost.

Voorbeeld Integraliteit van kosten en baten: In het raadsvoorstel Plan Leudal-Oost zijn de rentekosten van het alternatief vernieuwing wel opgenomen (overigens alleen voor het eerste jaar), maar de rentekosten van de alternatieven Instandhouden of Slopen niet. Immers, deze alternatieven vragen ook om extra geld, doch er is niet aangegeven waar dit geld vandaan komt. Gebruikelijk is dan om de rentekosten van extra uitgaven op te nemen, zodat ook duidelijk is wat de prijs van deze financieringsbehoefte is. Bij het alternatief vernieuwing is dat correct gedaan, tegen een rentepercentage van 2%, wat alleszins acceptabel is.

Voorbeeld Maatschappelijke kosten bij slopen: Het raadsvoorstel Plan Leudal-Oost stipt deze maatschappelijke kosten niet of nauwelijks aan, terwijl de oorsprong van vele plannen toch de behoefte is aan mogelijkheden om te sporten of in andere situaties om naar school te gaan etc. In andere maatschappelijke kosten-baten analyse wordt daarom altijd gerekend met de alternatieve kosten van een voorziening, dat wil zeggen met de kosten die gemaakt moeten worden als een bepaalde voorziening er niet meer is.

Als blijkt dat die kosten heel laag zijn, omdat ergens anders voldoende mogelijkheden zijn hetzelfde te doen, dan is sloop een reële optie. Is er geen analyse gemaakt van deze alternatieve mogelijkheden, dan is er sprake van een onvolledig afwegingskader voor een politiek orgaan, zoals een gemeenteraad. Overigens helpt het rekenen met de alternatieve of vervangingswaarde van een accommodatie sterk vereenvoudigend voor de diverse afwegingen, omdat er dan niet meer gekeken hoeft te worden naar concrete exploitatie en/of onderhoudsuitgaven. Het zorgt er ook voor dat het afwegingskader voor een gemeenteraad sneller ter beschikking komt, omdat de vervangingskosten van accommodaties vrij snel te achterhalen zijn bij eigen nieuwe projecten of bij projecten in buurgemeenten.

Voorbeeld Integraliteit van de planperiode: In het raadsvoorstel Plan Leudal Oost zijn alleen de kosten voor het eerste jaar opgenomen, doch in volgende jaren zullen deze extra exploitatiekosten (variant Instandhouding), daaraan verbonden rentekosten (variant Instandhouding) er ook zijn. Dat geldt ook voor de rentekosten in de variant Vernieuwing. Deze zijn er in jaar 2 ook, alleen hebben ze vanwege afschrijving en aflossing van de financiering een dalende omvang. In het eerst jaar zijn de rentelasten van de variant Vernieuwing correct neer gezet op € 111.845,--, zijnde 2% van de hoofdsom van € 5.592.250, doch in jaar twee zijn deze rente lasten bij een lineaire aflossing al gedaald naar € 107.709 en na 10 jaar tot € 74.287.²

² In de tekst van het raadsvoorstel is aangegeven dat de kosten van rente en aflossing à 2% € 111.845. In dit geval is er geen sprake van aflossing, omdat 2% van € 5.592.250 exact € 111.845 is. De afschrijvingskosten, welke gelijk verondersteld mogen worden met de aflossingen op de financiering onder de afspraken met financiers van gemeenten, zijn gelijk aan de in de tabel opgenomen kapitaallasten. Feitelijk is er dus geen sprake van rente en aflossing, doch alleen van rente. De aflossing staan onder de post Kapitaallasten.

Voorbeeld Integraliteit van de planperiode: Zoals hierboven is aangegeven is er gerekend met een afschrijvingsperiode van 25 jaar. Dat is een keuze, doch voor sportaccommodaties aan de lage kant. Veelal is er sprake van een afschrijvingsperiode van 40 jaar. De keuze van de afschrijvingsperiode doet de kapitaallasten in het eerste jaar verlagen, doch de totale kosten over de gehele periode vergroten, omdat er uiteindelijk over een langere periode rente betaald moet worden. In tabel 1 hieronder hebben we aangegeven, wat er gebeurd met de kapitaallasten/afschrijvingslasten in het eerste jaar.

Tabel 1: Verschillen in kosten in het eerste jaar als gevolg van een andere afschrijvingstermijn

	Geen Park Leudal Oost		Wel Park Leudal Oost		
	<i>1a alles</i>	<i>1b alles</i>	<i>2a gemeente</i>		<i>2b Leudal Oc</i>
	<i>Instandhouden</i>	<i>Slopen</i>	<i>eigendom</i>		<i>eigendom</i>
Structurele posten berekend			25 jaar	40 jaar	
Huurinkomsten	-31.182	-	-163.500	-163.500	-
Kapitaallasten	6.016	-	223.690	139.806	-
Exploitatielasten	219.365	-	141.000	141.000	-
Rentelasten	-	-	111.845	111.845	111.845
Vervallen structurele posten					
Volgens primaire begroting 2017-2020					
Kapitaallasten	-16.914	-16.914	-16.914	-16.914	-16.914
Exploitatielasten	-41.474	-41.474	-41.474	-41.474	-41.474
Huurinkomsten	31.182	31.182	31.182	31.182	31.182
Structurele lasten totaal	166.993	-27.206	285.829	201.945	84.639
Incidentele lasten					
<i>Incidentele posten</i>					
Sloopkosten	-	115.000	-	-	115.000
Boekwaarde	-	118.246	-	-	118.246
Investing	-	-	-	-	5.359.004
Incidentele lasten totaal	-	233.246	-	-	5.592.250

Uit de tabel wordt zichtbaar dat de kapitaallasten bij een afschrijvingsperiode van 40 jaar in het eerste jaar direct dalen van € 223.690,- naar € 139.806,-, en daarmee ook de kosten van alternatief 2a doen dalen met € 83.884,-. Echter deze daling van kosten wordt later weer gecompenseerd, doordat de afschrijvingskosten ook 15 jaar langer doorlopen. Om vervolgens alles transparant te maken moet voor een effectieve kosten-batenanalyse sprake zijn van de kosten en baten over de gehele periode, zoals we hieronder in tabel 2 hebben gemaakt bij een afschrijvingstermijn van 25 jaar en in tabel 3 bij een afschrijvingstermijn van 40 jaar.

Tabel 2: Integrale kosten over 25 jaar van variant 2a (Wel Plan Leudal-Oost, eigendom gemeente)

Jaar	2a (bij 25 jaar afschrijving)				Fin. Behoefte	Rente	Totaal
	Huur	Kapitaal	Exploitatie				
1	-132.318	206.776	99.526	173.984	5.592.250	111.845	285.829
2	-132.318	206.776	99.526	173.984	5.385.474	107.709	281.693
3	-132.318	206.776	99.526	173.984	5.178.698	103.574	277.558
4	-132.318	206.776	99.526	173.984	4.971.922	99.438	273.422
5	-132.318	206.776	99.526	173.984	4.765.146	95.303	269.287
6	-132.318	206.776	99.526	173.984	4.558.370	91.167	265.151
7	-132.318	206.776	99.526	173.984	4.351.594	87.032	261.016
8	-132.318	206.766	99.526	173.974	4.144.818	82.896	256.870
9	-132.318	223.690	99.526	190.898	3.938.052	78.761	269.659
10	-132.318	223690	99.526	190.898	3.714.362	74.287	265.185
11	-132.318	223690	99.526	190.898	3.490.672	69.813	260.711
12	-132.318	223690	99.526	190.898	3.266.982	65.340	256.238
13	-132.318	223690	99.526	190.898	3.043.292	60.866	251.764
14	-132.318	223690	99.526	190.898	2.819.602	56.392	247.290
15	-132.318	223690	99.526	190.898	2.595.912	51.918	242.816
16	-132.318	223690	99.526	190.898	2.372.222	47.444	238.342
17	-132.318	223690	99.526	190.898	2.148.532	42.971	233.869
18	-132.318	223690	99.526	190.898	1.924.842	38.497	229.395
19	-132.318	223690	99.526	190.898	1.701.152	34.023	224.921
20	-132.318	223690	99.526	190.898	1.477.462	29.549	220.447
21	-132.318	223690	99.526	190.898	1.253.772	25.075	215.973
22	-132.318	223690	99.526	190.898	1.030.082	20.602	211.500
23	-132.318	223690	99.526	190.898	806.392	16.128	207.026
24	-132.318	223690	99.526	190.898	582.702	11.654	202.552
25	-132.318	223690	99.526	190.898	359.012	7.180	198.078
							6.146.594

In deze tabel 2 is in de eerste 8 jaar tevens rekening gehouden met de daling van oorspronkelijke kosten en baten, zoals in het raadsvoorstel is opgenomen. Deze 8 jaar komt overeen met het huidige tempo van afschrijving op de accommodaties, zoals zichtbaar wordt in de tabel in raadsvoorstel, waar sprake is van een boekwaarde van € 118.246 en jaarlijkse kapitaallasten van € 16.914. Ook zijn de huidige en toekomstige huuropbrengsten en exploitatielasten op deze wijze met elkaar verrekend. Het eerste jaar in tabel 2 komt dan ook vrijwel overeen met de tabel in het raadsvoorstel, de overige jaren zijn overige kosten, die een dalend verloop geven en uiteindelijk resulteren in een totaal van kosten en baten van € 6.146.594.³

³ Zouden we deze berekeningen geheel conform de wetenschappelijke systematiek van kosten-batenanalyses uitvoeren, dan zouden we van dit totaal bedrag vervolgens de netto-contante waarde moeten berekenen, zodat we alle investeringen in één getal anno nu kunnen uitdrukken. Echter netto-contante waarde berekeningen zijn nogal complex om te begrijpen, waardoor we er hier voor gekozen hebben om de totale kosten over de gehele periode steeds te laten zien.

Tabel 3: Integrale kosten over 25 jaar van variant 2a (Wel Plan Leudal-Oost, eigendom gemeente)

Jaar	Variant	1b (bij 40 jaar afschrijving)			Fin. Behoe	Rente	Totaal
	Huur	Kapitaal	Exploitatie				
1	-132.318	122.892	99.526	90.100	5.592.250	111.845	201.945
2	-132.318	122.892	99.526	90.100	5.469.358	109.387	199.487
3	-132.318	122.892	99.526	90.100	5.346.466	106.929	197.029
4	-132.318	122.892	99.526	90.100	5.223.574	104.471	194.571
5	-132.318	122.892	99.526	90.100	5.100.682	102.014	192.114
6	-132.318	122.892	99.526	90.100	4.977.790	99.556	189.656
7	-132.318	122.892	99.526	90.100	4.854.898	97.098	187.198
8	-132.318	122.892	99.526	90.100	4.732.006	94.640	184.740
9	-132.318	139.806	99.526	107.014	4.609.114	92.182	199.196
10	-132.318	139.806	99.526	107.014	4.469.308	89.386	196.400
11	-132.318	139.806	99.526	107.014	4.329.502	86.590	193.604
12	-132.318	139.806	99.526	107.014	4.189.696	83.794	190.808
13	-132.318	139.806	99.526	107.014	4.049.890	80.998	188.012
14	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.910.084	78.202	185.216
15	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.770.278	75.406	182.420
16	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.630.472	72.609	179.623
17	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.490.666	69.813	176.827
18	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.350.860	67.017	174.031
19	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.211.054	64.221	171.235
20	-132.318	139.806	99.526	107.014	3.071.248	61.425	168.439
21	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.931.442	58.629	165.643
22	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.791.636	55.833	162.847
23	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.651.830	53.037	160.051
24	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.512.024	50.240	157.254
25	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.372.218	47.444	154.458
26	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.232.412	44.648	151.662
27	-132.318	139.806	99.526	107.014	2.092.606	41.852	148.866
28	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.952.800	39.056	146.070
29	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.812.994	36.260	143.274
30	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.673.188	33.464	140.478
31	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.533.382	30.668	137.682
32	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.393.576	27.872	134.886
33	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.253.770	25.075	132.089
34	-132.318	139.806	99.526	107.014	1.113.964	22.279	129.293
35	-132.318	139.806	99.526	107.014	974.158	19.483	126.497
36	-132.318	139.806	99.526	107.014	834.352	16.687	123.701
37	-132.318	139.806	99.526	107.014	694.546	13.891	120.905
38	-132.318	139.806	99.526	107.014	554.740	11.095	118.109
39	-132.318	139.806	99.526	107.014	414.934	8.299	115.313
40	-132.318	139.806	99.526	107.014	275.128	5.503	112.517
							6.534.146

Tabel 3 laat zien dat de kosten in het eerste jaar duidelijk lager zijn dan in tabel 2, maar dat de totale kosten over de gehele periode bij een afschrijvingsperiode van 40 jaar wel hoger zijn, te weten € 6.534.146 tegenover € 6.146.594.

Indien we bovenstaand voorbeeld ook voor de variant Instandhouden (1a) inzichtelijk maken, komen we tot de tabellen 4 (25 jaar) en 5 (40 jaar). In de tabellen zijn de rentelasten van de extra exploitatielasten expliciet meegenomen, omdat extra lasten ergens van gefinancierd moeten worden. Gelijk de andere varianten is het rentepercentage hier ook 2%. Ten aanzien van de exploitatiekosten gaan we er in variant 1a vanuit dat de kwaliteit van het werk dat volgt exploitatiekosten zodanig van aard zijn, dat ze in de tijd niet verder oplopen.

Tabel 4: Integrale kosten over 25 jaar van variant 1a (Geen Plan Leudal-Oost, instandhouding)

Jaar	Variant	1a (bij 25 jaar instandhouding)			Fin. Behoeft	Rente	Totaal
	Huur	Kapitaal	Exploitatie				
1	0	-10.898	177.891	166.993	166.993	3.340	170.333
2	0	-10.898	177.891	166.993	333.986	6.680	173.673
3	0	-10.898	177.891	166.993	500.979	10.020	177.013
4	0	-10.898	177.891	166.993	667.972	13.359	180.352
5	0	-10.898	177.891	166.993	834.965	16.699	183.692
6	0	-10.898	177.891	166.993	1.001.958	20.039	187.032
7	0	-10.898	177.891	166.993	1.168.951	23.379	190.372
8	0	-10.898	177.891	166.993	1.335.944	26.719	193.712
9	0	0	177.891	177.891	1.513.835	30.277	208.168
10	0	0	177.891	177.891	1.691.726	33.835	211.726
11	0	0	177.891	177.891	1.869.617	37.392	215.283
12	0	0	177.891	177.891	2.047.508	40.950	218.841
13	0	0	177.891	177.891	2.225.399	44.508	222.399
14	0	0	177.891	177.891	2.403.290	48.066	225.957
15	0	0	177.891	177.891	2.581.181	51.624	229.515
16	0	0	177.891	177.891	2.759.072	55.181	233.072
17	0	0	177.891	177.891	2.936.963	58.739	236.630
18	0	0	177.891	177.891	3.114.854	62.297	240.188
19	0	0	177.891	177.891	3.292.745	65.855	243.746
20	0	0	177.891	177.891	3.470.636	69.413	247.304
21	0	0	177.891	177.891	3.648.527	72.971	250.862
22	0	0	177.891	177.891	3.826.418	76.528	254.419
23	0	0	177.891	177.891	4.004.309	80.086	257.977
24	0	0	177.891	177.891	4.182.200	83.644	261.535
25	0	0	177.891	177.891	4.360.091	87.202	265.093
							5.478.893

Bijzonder in tabel 4 is dat ten aanzien van de huur gerekend wordt met een kwijtschelding qua huur over de gehele periode, omdat bij de berekeningen in het raadsvoorstel is aangegeven dat deze structurele huidige lasten verdwijnen. Immers, anders klopt het bedrag in het eerste jaar bij instandhouding ook niet. Of dit ook daadwerkelijk aan de orde is, wordt uit het raadsvoorstel niet verder duidelijk, maar men zou kunnen stellen dat hier toch sprake van is als compensatie voor

Tabel 4 laat zien dat bij een doorlooptijd van 25 jaar er in totaal sprake is van € 5.478.893 aan kosten is bij het instand houden van de huidige accommodaties. Gaan we echter uit van een doorlooptijd van 40 jaar, dan laat tabel 5 zien dat de integrale kosten en baten op een som uitkomen van € 9.882.224. Dit komt natuurlijk omdat hoe langer een complex in stand wordt gehouden, des te langer lopen de verliezen van exploitatiekosten ook door, inclusief de stijgende rentelasten over deze exploitatiekosten.

Als we de totale resultaten van de tabellen 2 tot en met 5 in één overzicht plaatsen, krijgen we het volgende overzicht in tabel 6:

Tabel 6: Vergelijk van variant 1a en 2a over 25 en 40 jaar

	Variant 1a	Variant 2a
over 25 jaar	5.478.893	6.146.594
over 40 jaar	9.882.224	6.534.146

Tabel 6 laat zien dat de periode waarover geïnvesteerd worden voor de afweging wat exact te doen nogal wat impact heeft. Op basis van de aangegeven cijfers in het raadsvoorstel zien we dat bij een periode van 25 jaar de integrale kosten van Instandhouden (variant 1a) zo'n € 670.000,-- goedkoper is, dan Vernieuwen (variant 2a), maar bij een periode van 40 jaar is Vernieuwen vele male goedkoper. Het omslagpunt ligt overigens bij een investeringsperiode van zo'n 28 jaar.

Voorbeeld: Maatschappelijke kosten en boekhoudkundige kosten

Bovenstaande varianten 1a en 2a dienen voor een integrale afweging aangevuld te worden met de varianten 1b: slopen en de variant 3: verloederen of helemaal-niets-meer doen. Beide varianten hebben zowel boekhoudkundige, als maatschappelijke kosten en baten.

Met betrekking tot variant 1b zijn dit de kapitaalkosten van het afschrijven van de boekwaarde en sloopkosten, gezamenlijk € 233.146,-- verminderd met de structurele kapitaallasten. Vergelijkbaar met berekening, zoals in tabel 2 tot en met 5 zijn weergegeven bedragen de totale boekhoudkundige kosten van slopen bij doorlooptijd van 25 jaar ongeveer € 145.000,-- en bij een doorlooptijd van 40 jaar € 160.000,--. De maatschappelijke kosten zijn laag, als in de nabijheid alternatieven zijn om alle voorzieningen te waarborgen, doch zijn hoog als ze er niet zijn.

De boekhoudkundige kosten van niets doen en het geheel laten verloederen zijn gelijk aan de doorlopende kapitaalkosten van de huidige boekwaarde van de voorzieningen, groot € 118.000. Inclusief de rentelasten bedragen de lasten hiervan nog € 135.000,-- uitgaande van het feit dat het complex in ongeveer 8 jaar is afgeschreven. Ook hier geldt dat de maatschappelijke kosten zijn laag, als in de nabijheid alternatieven zijn om alle voorzieningen te waarborgen, doch zijn hoog als ze er niet zijn.

4. Conclusies

Ten behoeve van een goed afwegingkader met betrekking tot de balans van de gemeente Leudal en alle vastgoed die op deze balans staat is het van groot belang, dat bij afwegingsvraagstukken wat met deze balans te doen een meerjarig analyse perspectief gekozen wordt, waarin allereerst duidelijk wordt gemaakt, waarom het noodzakelijk is dat er daadwerkelijk vastgoed op de balans staat. Welk doel heeft een accommodatie? Is er geen doel, dan kan een accommodatie het beste worden afgestoten en/of gesloten, gesloopt of laten verloederen. Dit is conform met wat de Rekenkamer Leudal heeft aangegeven in haar Rekenkamerbrief "De Vastgoedloze Gemeente".

Blijkt uit de kaders van de gemeenteraad van Leudal dat een dergelijk doel er wel is, dan kan men vervolgens op basis van een integrale maatschappelijke kosten-baten analyse een afwezig maken tussen de verschillende alternatieven, die bij vrijwel alle accommodaties zal bestaan uit de 4 varianten:

- Verloederen
- Slopen
- Instandhouden
- Vernieuwen

Zoals aangegeven in deze Rekenkamerbrief kunnen vergelijkingen tussen de 4 alternatieven alleen gemaakt worden als sprake is van:

- Integrale kosten en baten, inclusief rentekosten
- Een duidelijke keuze en verantwoording van de gehele investeringsduur – c.q. analyse termijn voor de kosten-baten analyse
- Een analyse over de gehele periode van investeringen – of in de vorm van een overzicht van alle kosten en baten of langs de weg van de vervangingskosten
- Het integreren van alle incidentele kosten in de integrale analyse
- Het beschouwen van de maatschappelijke kosten van een keuze – voldoet een keuze aan het doel van de kosten-baten analyse.

Vervolgens kan bovenstaande analyse nog in het perspectief gesteld worden van:

- Het maatschappelijk doel
- De laagste kosten voor de schatkist van de gemeente
- De totale maatschappelijke kosten

Feitelijk kan bovenstaande analyse voor ieder investeringsproject opnieuw worden ingericht, en kan daarmee een kader vormen voor de verschillende maatschappelijke kosten-baten analyses ten aanzien van de balans van de gemeente Leudal.

Als we de bovenstaande methodiek in het licht stellen van de casus Plan Leudal-Oost en we lopen de verschillende perspectieven langs dan gelden de volgende conclusies:

- Ten aanzien van het maatschappelijk doel zijn alleen de varianten Instandhouden (1a) en Vernieuwen (2a) qua analyse interessant, immers nergens uit het raadsvoorstel blijkt sprake te zijn van stoppen het stoppen van de activiteiten in Neer en het verloederen of slopen van

de bestaande accommodaties in Neer. Voor een maatschappelijke kosten-baten analyse is het eigendomsvraagstuk niet primair relevant, vandaar dat variant 2a en 2 feitelijk gelijk zijn aan elkaar. In variant 2b is wel sprake van lagere onderhoudskosten dan in variant 2a, doch de incidentele kosten moeten volledig in het afwegingskader worden meegenomen en kunnen niet worden weggepoetst. Er is dan ook geen sprake van een groot voordelig effect in variant 1b, ter grootte van € 1,6 miljoen, zoals in de Limburger van 14 juni 2017 en het daarvan afgeleide Facebookbericht te lezen was.

- In het perspectief van de minste lasten voor de schatkist van de gemeente Leudal is variant 3: Verloederen het beste alternatief, gevolgd door slopen en vervolgens Vernieuwing (bij 40 jarig perspectief) en als laatste Instandhouden (bij 40 jarig perspectief). Bij een 25 jarig perspectief geldt dezelfde volgorde, maar zijn de twee duurste opties voor de schatkist verwisseld. Daarin komt Instandhouden voor Vernieuwing.
- In maatschappelijk perspectief geldt dat verloedering het goedkoopste is, als er in de nabijheid van Neer voldoende alternatieven zijn, waarin alle voorzieningen daadwerkelijk ook ondergebracht kunnen worden. Omgekeerd geldt dit natuurlijk ook: als er daadwerkelijk vernieuwd kan worden, dan kunnen de maatschappelijke kosten beperkt worden als er andere accommodaties in Neer en de omgeving van Neer gesloten worden, en vervolgens gesloopt en/of aan hun lot worden overgelaten.
- Tellen we alle perspectieven bij elkaar op dat dient als eerste de vraag te worden gesteld wat prioritair is: voorzieningen of de schatkist. Kiest men voor de schatkist, dan is Instandhouden van wat er nu is, feitelijk geen optie, omdat dit de duurste of bijna de duurste optie is. Echt kiezen voor de schatkist is kiezen voor sluiting en sloop. Wil men daadwerkelijk verder gaan met voorzieningen op een bepaalde locatie, dan geldt allereerst de vraag welke accommodaties allemaal samengevoegd gaan worden op deze nieuwe locatie, zodat ook duidelijk is dat er geen onnodige maatschappelijke kosten gemaakt worden door het stand houden van accommodaties daar dan wel in de directe omgeving die er feitelijk niet meer toe doen als er iets nieuws is.
- In de casus Plan Leudal-Oost blijven er dan twee keuzes over: variant 2a of variant 3: Vernieuwing en Samenvoegen of Verloederen. Alle andere opties zijn duurder.

De Rekenkamer.