



Raadsvoorstel

Onderwerp: Actualisatie Financiële Verordeningen
Datum: 20 maart 2024
Agendapunt: 5
Behandeling: Ter bespreking in het raadsoverleg
Portefeuille-
houder(s): Wethouder E. Dijkhuis
Steller: Peter Meijer: p.meijer@hethogeland.nl
Zaaknummer: Z.HHL.081534

1. Samenvatting

Eens in de 4 jaar moeten de Financiële Verordeningen worden geactualiseerd. De huidige financiële verordeningen dateren uit 2019. Actualisatie van de verordeningen was daarom gepland voor 2023. De besluitvorming over de actualisatie van de verordeningen hebben we echter iets opgeschoven in de tijd om ook rekening te kunnen houden met landelijke besluitvorming in het kader van de in te voeren rechtmatigheidsverantwoording door het college.

2. Gevraagd of voorgesteld besluit

Wij stellen u voor de volgende geactualiseerde verordeningen en nota's vast te stellen:

1. Financiële verordening gemeente Het Hogeland 2023 (artikel 212 Gemeentewet);
2. Controleverordening gemeente Het Hogeland 2023 (artikel 213 Gemeentewet);
3. Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Het Hogeland 2023 (artikel 213a Gemeentewet);
4. Nota waardering en afschrijving vaste activa Het Hogeland 2023;
5. Nota Reserves en Voorzieningen Het Hogeland 2024;
6. Treasurystatuut Het Hogeland 2024;
7. De volgende verordeningen en nota's in te trekken:
 - a. Financiële verordening gemeente Het Hogeland 2019;
 - b. Controleverordening gemeente Het Hogeland 2019;
 - c. Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Het Hogeland 2019;
 - d. Nota waardering en afschrijving vaste activa Het Hogeland 2019;
 - e. Nota Reserves en Voorzieningen Het Hogeland 2019;
 - f. Treasurystatuut Het Hogeland 2019.

3. Inleiding

In onze financiële verordening hebben we opgenomen dat we deze eens in de 4 jaar actualiseren. Aangezien de huidige verordeningen in 2019 zijn vastgesteld, was het plan de verordeningen in 2023 te actualiseren. De invoering van het rechtmatigheidsoordeel door het college was daarnaast ook aanleiding om de verschillende financiële verordeningen te actualiseren. Omdat de landelijke besluitvorming in dit kader wat langer op zich heeft laten wachten, hebben we ook de besluitvorming over de financiële verordeningen iets opgeschoven in de tijd

Concreet gaat het om de volgende verordeningen:

- Financiële verordening 212;
- Nota Waardering en Afschrijving;
- Financiële verordening 213;
- Financiële verordening 213a;
- Treasurystatuut;
- Nota reserves en voorzieningen.

4. Argumentatie voor voorgestelde wijzigingen

Onderstaand leggen we u een aantal voorstellen/keuzes voor die wij in de bijgevoegde concept verordeningen hebben doorgevoerd.

Algemeen

In de huidige verordeningen hebben we vast gelegd dat we de verordeningen eens in de 4 jaar actualiseren. We stellen voor om daar aan vast te blijven houden. In de praktijk zien we dat de financiële verordeningen in beperkte mate onderhevig zijn aan wijzigingen. Voor de Nota Reserves en Voorzieningen stellen we een uitzondering voor. We stellen voor deze elk jaar te actualiseren in de periode september/oktober. Dit stelt ons in de gelegenheid om de uitkomsten van de jaarrekening (vaststelling in juli) te verwerken en voor het aanbieden van de begroting uw raad een actueel overzicht te verschaffen van onze reserves en voorzieningen.

Wel zullen we jaarlijks in overleg met uw Auditcomité beoordelen of wijzigingen op grond van wet- en regelgeving in de financiële verordeningen nodig zijn.

Wij stellen voor om de actualisatie van de financiële verordeningen eens in de 4 jaar uit te voeren en de nota Reserves en Voorzieningen jaarlijks te actualiseren in de periode september/oktober.

Financiële verordening 212

Rapporteringsdrempel bestuursrapportages

In artikel 6 van de verordening stellen we voor in de bestuursrapportages in te gaan op afwijkingen groter dan € 60.000. In de huidige verordeningen is dat € 40.000. Deze verhoging is ingegeven door de inflatie in de afgelopen jaren en de autonome groei van de gemeentelijke begroting. Het relatieve aandeel van deze drempel op het totaal van de gemeentelijke begroting blijft daarmee in dezelfde orde van grootte. Overigens is ook artikel 8 van de verordening in dezelfde lijn aangepast.

Wij stellen voor om de rapporteringsdrempel in onze bestuursrapportages te verhogen naar € 60.000.

Incidentele baten/lasten

In de huidige verordening is geen norm opgenomen voor de specificatie van incidentele baten en lasten. Strikt formeel zou elke incidentele euro dus toegelicht moeten worden in onze P&C-documenten. Om het geheel overzichtelijk en informatief te houden, stellen we

voor om hiervoor een grensbedrag op te nemen die gelijk is aan de grens van € 60.000, zoals we voorstellen voor de toelichting op afwijkingen binnen de verschillende rapportages.

Wij stellen voor een grensbedrag op te nemen van € 60.000 voor de specificatie van de incidentele baten en lasten in de P&C-documenten.

Rechtmatigheid

In het kader van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college, moeten er een aantal mutaties/toevoegingen worden doorgevoerd in met name de verordening 212. Onderstaand lichten we toe om welke toevoegingen het gaat en wat de keuzes daarin zijn.

Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

De verantwoordingsgrens is de grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen en wordt door de raad bepaald. De rapporteringsgrens is de grens waarboven afwijkingen worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

In de notitie rechtmatigheid, vastgesteld door uw raad in mei 2021, is de verantwoordings- en de rapportagegrens vastgesteld. De verantwoordingsgrens is vastgesteld op 1% en de rapporteringsgrens op 5% van de verantwoordingsgrens.

Wij stellen voor om de verantwoording- en rapporteringsgrens op te nemen in het Controleprotocol. Het Controleprotocol 2023 wordt gezamenlijk met de aangepaste verordeningen aangeboden aan uw raad.

Wij stellen voor om de verantwoordings- en rapportagegrens op te nemen in het Controleprotocol.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op het feit dat alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met (externe en interne) wet- en regelgeving. Om hier uitvoering aan te geven stelt de raad jaarlijks het normenkader vast. Dit is al gebruikelijk binnen gemeente Het Hogeland.

Wij stellen voor om de artikelen met betrekking tot het voorwaardencriterium op te nemen in de verordening 212.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is een rechtmatigheidscriterium dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en hiermee samenhangende programma's waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen. Uitgangspunt is dat elke afwijking als onrechtmatig wordt beschouwd en onder bepaalde voorwaarden kunnen deze als acceptabel worden gekenmerkt. Deze voorwaarden hebben we gespecificeerd in bijgevoegde concept verordening 212.

Wij stellen voor om de artikelen met betrekking tot het begrotingscriterium op te nemen in de verordening 212.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit criterium ziet toe op het feit of het college voldoende maatregelen heeft genomen om misbruik of oneigenlijk gebruik te voorkomen. De commissie BBV adviseert hiervoor een apart kader op te stellen. Binnen de gemeente Het Hogeland hebben we hiervoor beleid opgesteld en vastgesteld. In de praktijk voldoen we hier dus aan, maar in technische zin zal dit worden opgenomen in de verordening 212.

Wij stellen voor om de artikelen met betrekking tot het M&O criterium op te nemen in de verordening 212.

Notitie grondprijzen/verliesvoorziening grondexploitaties

De commissie BBV stelt voor om in de financiële verordening op te nemen dat het college jaarlijks een notitie grondprijzen aanbiedt aan de raad ter vaststelling. In de praktijk gebeurde dit al binnen de gemeente Het Hogeland, maar we stellen voor om dit ook op te nemen in de verordening.

Ook stelt de commissie voor in de verordening tot uiting te brengen hoe de verliesvoorzieningen van grondexploitaties worden gewaardeerd. Wij doen dit tegen nominale waarde en stellen voor hieraan vast te houden omdat wij alles ramen en waarden tegen lopende prijzen/nominale waarde.

Wij stellen voor om de artikelen met betrekking tot de notitie grondprijzen en de waardering van de verliesvoorziening grondexploitaties op te nemen in de verordening 212.

Nota waardering en afschrijving

Madaster

In het verleden heeft uw raad gevraagd om te onderzoeken of de invoering van Madaster de gemeente Het Hogeland zou kunnen helpen. Madaster is een duurzame oplossing bij nieuwe investeringen. Waar we bij nieuwe investeringen nu waarden tegen kostprijs en afschrijven over de volledige boekwaarde, wordt binnen madaster de investering opgesplitst in alle grondstoffen die gebruikt worden om het actief te realiseren. Een actief is bijvoorbeeld een gebouw, weg of brug. Met name bij de realisatie van panden wordt een grote hoeveelheid aan grond-/bouwstoffen gebruikt. Een deel daarvan is op termijn, bij sloop of verbouw, opnieuw te gebruiken als grond-/bouwstof. Het systeem van madaster houdt rekening met de restwaarde van deze bouwstoffen. Deze restwaarde hoeft dan ook niet te worden afgeschreven en daardoor leidt deze waarderingssystematiek tot lagere kapitaallasten.

Bij invoering van madaster dient een nauwgezette administratie te worden bijgehouden van alle bouwstoffen die gebruikt worden. Daarbij valt te denken aan de verschillende soorten bouwstoffen, de gebruikte hoeveelheden en ook waar de bouwstoffen zijn gebruikt. Binnen madaster wordt dit een materialenpaspoort genoemd. In de loop der jaren is de kans reëel

dat er aanpassingen of onderhoud moet worden gepleegd aan het actief. Ook dan zal de madasteradministratie moeten worden bijgehouden. Bij het opheffen van het actief (bijv. sloop) zal wederom nauwgezet moeten worden bijgehouden welke bouwstoffen kunnen worden hergebruikt in welke hoeveelheden en hoe zich dit verhoudt tot de aantallen in de madasteradministratie.

Uit voorgaande kunt u lezen dat de invoering van madaster een behoorlijke inzet aan arbeidsuren vraagt. Niet alleen bij de realisatie van een actief, maar ook gedurende de looptijd de komende jaren. Daarmee wordt het voordeel van de lagere kapitaallast grotendeels te niet gedaan. Inmiddels zien wij bij gemeenten die eerder zijn overgegaan op madaster ook weer terugtrekkende bewegingen. De ambtelijke inzet is aanzienlijk, het financiële voordeel is beperkt en ook zonder madaster zal bij sloop of verbouw vanzelfsprekend duurzaamheid punt van aandacht zijn.

Wij stellen voor om alles afwegende niet over te gaan op invoering van madaster.

Afschrijvingstermijnen

In de nota waarden en afschrijven is ook een overzicht opgenomen waarin de afschrijvingstermijn voor de verschillende actieven is opgenomen. De afschrijvingstermijnen in de nota zijn geactualiseerd in samenspraak met de inhoudelijke teams. Wij stellen voor deze gewijzigde afschrijvingstermijnen te gebruiken voor toekomstige investeringen.

In de onderstaande tabel ziet u de doorgevoerde wijzigingen in afschrijvingstermijnen:

<u>Materiële vaste activa</u>	Was	Wordt
Gronden en terreinen		
Speelterreinen	10-20	
Speel- en beweegtoestellen		12
Aanleg veiligheidsondergronden spelen		10
Renovatie sportvelden	20	
Toplaag sportveld (natuurgas)		15
Drainage sportveld		30
Inrichting terrein sportveld		20
Renovatie groen(voorzieningen)		15
Inrichting begraafplaatsen		20
Gebouwen en woonruimten		
Nieuwbouw woonruimten, schoolgebouwen, kantoren en overige bedrijfsgebouwen	40	50
Machines, apparaten en installaties		
Technische installaties in bedrijfsgebouwen	15-20	15
Grond-, weg-, waterbouwkundige werken		
Reconstructies/herinrichtingen wegen	20	40
Tunnels/viaducten	40	60
Straatmeubilair	10-15	15
Loop-/fietsbruggen	20	25
Openbare verlichting	30	40
Overige materiële vaste activa		
Hard- en software	3-5	5
Ondergrondse en minicontainers	7-10	15

Wij stellen voor om de afschrijvingstermijnen voor toekomstige investeringen te actualiseren conform bovenstaande tabel.

Looptijd kredieten

In de voorjaarsnota nemen we het voordeel als gevolg van onderuitputting kapitaallasten op. Deze onderuitputting ontstaat doordat het grootste deel van de investeringen grote meerjarige projecten betreft. Voorbeelden hiervan zijn de bouw of verbouw van gebouwen of het aanleggen van infrastructuur. Deze grote projecten lopen meestal over meerdere jaren.

Op basis van de verordening schrijven we af over de boekwaarde op 1 januari. Doordat de uitvoering vaak over meerdere jaren loopt, ontstaat er een verschil tussen geraamde en werkelijke kapitaallasten. Om hier meer grip op te krijgen en het bedrag aan onderuitputting kapitaallasten te verlagen, stellen we voor om in de verordening een artikel op te nemen die de looptijd van kredieten beperkt. Dat stimuleert om kredieten aan te vragen op het moment dat ook daadwerkelijk zicht is op start van uitvoering.

Wij stellen voor om kredieten die twee jaar na beschikbaarstelling nog niet of niet volledig zijn besteed, vrij te laten vallen. Daarbij willen we wel de mogelijkheid houden om, onderbouwd en met een concrete planning over de uitvoering, een verlenging van de looptijd mogelijk te maken. Er kunnen zich immers altijd onvoorziene omstandigheden voordoen waarom realisatie niet of niet op tijd is gelukt.

Wij stellen voor om in de nota waarderen en afschrijven een alinea op te nemen waarmee de looptijd van kredieten van investeringen wordt beperkt.

Financiële verordening 213

In de financiële verordening 213 is vastgelegd wat we controleren op het gebied van financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie en op welke manier. De verordening 2013 wordt dan ook wel de controleverordening genoemd. Op basis van de invoering van de rechtmatigheidsverklaring is een aantal meer technische aanpassingen nodig. Binnen deze aanpassingen zijn er weinig keuzemogelijkheden. Aanpassingen hebben betrekking op:

- Wijzigen en toevoegen van definities van de begrippen 'Jaarrekening', 'managementletter' en 'rechtmatigheidsverantwoording';
- In het programma van eisen wordt naast de goedkeuringstoleranties en de afwijkende rapportagegrenzen voor de accountant ook de verantwoordingsgrens van het college opgenomen;
- In de verordening was opgenomen dat de accountant ook werkzaamheden uitvoert voor de rechtmatigheid. Dit artikel wordt geschrapt;
- Toevoeging dat het college verantwoordelijk is voor het samenstellen van de rechtmatigheidsverantwoording;
- Toevoeging dat de accountant zo veel mogelijk gebruik maakt van het door het college uitgevoerde onafhankelijke onderzoek;
- Toevoeging dat de accountantscontrole zo veel mogelijk gebruik maakt van de aanwezige interne beheersing van de werkzaamheden van de interne auditfunctie van de gemeente;

- Toevoeging dat wanneer de accountant oordeelt dat de rechtmatigheidsverantwoording van het college niet getrouw is of afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, dit schriftelijk wordt gemeld aan de raad.

Wij stellen voor om de artikelen als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording aan te passen.

Financiële verordening 213a

Dit betreft de verordening die het mogelijk maakt om doelmatigheids- of doeltreffendheidsonderzoeken te initiëren. De commissie BBV heeft een aantal wijzigingen in de modelverordening voorgesteld in de omschrijving van definities. Daarnaast vindt er een toevoeging plaats dat per onderzoeksplan budget geraamd zal worden in de begroting.

Wij stellen voor om bovenstaande technische aanpassingen één-op-één door te voeren.

Treasurystatuut

Het Treasurystatuut bevat geen essentiële wijzigingen. Dit beperkt zich tot enkele kleine technische aanpassingen.

Nota Reserves en Voorzieningen

Zoals reeds benoemd in dit voorstel, stellen wij voor de nota Reserves en Voorzieningen jaarlijks te actualiseren. Hieronder ziet u een weergave van de voorgestelde mutaties in de reserves en in de voorzieningen. Wij hebben per reserve in kaart gebracht wat de bestedingen in de afgelopen paar jaar zijn geweest en toekomstige inzet van de reserve is voorzien. Dit hebben we betrokken in een voorstel per reserve voor handhaving op opheffen van de reserve.

	Stand 1-1-2023	Nieuw	Voorstel		
			Handhaven	Opheffen	Vrijval
Algemene reserve	28.194.713		X		
Jaarovergang	-		X		
Claims	1.185.140			X	1.185.140
Corona	983.870			X	983.870
Opgaven 2022-2026	5.000.000		X		
Knelpunten leefbaarheid dorpen	75.000		X		
Onderhoud wegen	2.724.811		X		
Onderhoud civiele constructies	707.401		X		
Baggerplan	1.236.774		X		
Onsluiting Bedum	500.000		X		
Openbare verlichting	-			X	-
Tracé Mensingeweer – Zoutkamp	140.000		X		
Cofinancieringen	27.773			X	27.773
Versterking Centrum Winsum	228.497		X		
Regiovisie	15.085			X	15.085
Ruimte voor Ondernemers	579.993		X		
Scholenprogramma	3.909.704		X		
Onderwijshuisvesting	323.335			X	323.335
Frictiekosten bibliotheek	9.000			X	9.000

	Stand 1-1-2023	Nieuw	Voorstel		
			Handhaven	Opheffen	Vrijval
Programma Krimp en Leefbaarheid	717.640		X		
Leefbaarheid	43.180			X	43.180
Waddenkustopgave	500.000		X		
Bosaanleg Netlaan	32.471		X		
Ruimte voor dorpen	1.890.360		X		
Sociaal Domein	5.270.736		X		
Herstructurering	915.987		X		
Bovenwijkse kosten Ter Laan IV Bedum	117.903		X		
Bovenwijkse kosten locatie Vogelzang	15.121			X	15.121
Grondexploitaties	740.145		X		
Woon- en leefbaarheidsplannen Eemsdelta	399.493			X	399.493
Onderhoud begraafplaatsen	612.922		X		
Klimaatbeleid	78.915			X	78.915
Milieu	93.183			X	93.183
Koppelkansen Aardbevingsschade	500.000			X	500.000
Dekking VTH aardbevingen	400.000		X		
Frictie personeelskosten	1.443.386		X		
Groot onderhoud gebouwen	3.412.881		X		
Bevingschadeherstel gemeentelijke gebouwen	332.730		X		
Organisatieontwikkeling	415.000		X		
Cursussen en opleidingen	239.000		X		
Risico's Afvalstoffenheffing		500.000	X		
Opvang Vluchtelingen	1.831.000		X		
Woonplan en haven Zoutkamp		2.320.000	X		
Totaal					3.674.095

Een aantal reserves willen we graag kort toelichten in dit voorstel:

Bestemmingsreserve 'Sociaal Domein'

Ten tijde van de invoering van de 3 decentralisaties in het Sociaal Domein (2015) zagen we een grillig beeld in de rijksvergoedingen ten opzichte van de gemeentelijke uitgaven. Met name op het terrein van de WMO en de Jeugdzorg is er destijds voor gekozen om overschotten op de rijksvergoeding te reserveren voor de genoemde taakvelden, om het zoveel mogelijk budget neutraal te kunnen uitvoeren. Deze werkwijze is ook de basis van de huidige nota 'Reserves en Voorzieningen'. In de loop van de jaren na de invoering hebben we gezien dat de rijksvergoeding op alle terreinen in het Sociaal Domein tekort schiet. De reserve Sociaal Domein heeft daardoor in afstemming met uw raad een ander karakter gekregen.

De afgelopen jaren hebben we voorgesteld om begrotingsoverschotten in het Sociaal Domein (Jeugd en WMO) aan de reserve toe te voegen en hebben we de link met de rijksvergoeding losgelaten. Daarmee heeft de reserve een meer algemeen karakter gekregen van buffer voor het niet realiseren van taakstellingen op de Jeugdzorg en dekking voor de kosten van de transformatie van het Sociaal Domein. Deze lijn willen we nu ook doortrekken en vastleggen in de geactualiseerde nota. Daarom doen we concreet het volgende voorstel:

De reserve te vormen als een egaliseringsreserve voor de taakvelden Jeugd en Wmo. Een eventueel tekort op de begroting voor deze taakvelden te dekken uit de reserve en een eventueel tekort op de begroting te doperen aan de reserve. Dit voor zover het saldo van de reserve dit toelaat.

Bestemmingsreserve 'Opgaven 2022-2026'

Bij de besluitvorming over de jaarstukken 2021 is er een bestemmingsreserve gevormd om de kosten voor de diverse grote (maatschappelijk) opgaven waar wij in de komende jaren voor staan op programmatische wijze te kunnen dekken. Aan deze reserve wordt in de jaren 2023-2027 jaarlijks € 3 miljoen vanuit de algemene middelen toegevoegd. Deze geplande dotatie houden we voorlopig in stand na 2025 in afwachting van ontwikkelingen en besluitvorming van het rijk rondom de herijking van het gemeentefonds en de geplande wijziging in de financieringsmethodiek van gemeenten.

Op dit moment is de stand op basis van de nu gevraagde middelen als volgt:

Verloop bestemmingsreserve 'Opgaven 2022-2026'					
<i>Bedragen x € 1.000,-</i>					
	2023	2024	2025	2026	2027
Stand 1-1	5.000	3.650	5.830	8.263	11.263
Dotatie		3.000	3.000	3.000	3.000
Onttrekking	-1.350	-820	-567		
Stand 31-12	3.650	5.830	8.263	11.263	14.263

Voorzieningen

Bij de jaarstukken 2022 zijn een aantal nieuwe voorzieningen gevormd. Een korte toelichting ziet u hieronder:

Voorziening Verlof (stuwmeer)

Op basis van een actualisatie van het BBV worden met in gang van 2022 grote verlofsaldi van ambtenaren opgenomen als voorziening. Op deze wijze wordt op de balans tot uitdrukking gebracht dat hier een verplichting op rust. Bij de jaarrekening 2022 hebben we een globale berekening van deze verlofsaldi gemaakt. Per 1-1-2023 bedraagt deze voorziening € 1.228.000.

Voorziening spaarverlof

Binnen de nieuwe CAO is het mogelijk voor ambtenaren om verlof te sparen vanuit het bovenwettelijke verlofsaldo. Hiervoor moet conform de voorschriften een voorziening worden gevormd. De voorziening bedraagt per 1-1-2023 € 166.000.

Voorziening verkoopverlies gemeentelijke gebouwen

In verband met de geplande verkoop van gemeentelijk vastgoed, moet het verwachte boekverlies worden voorzien. De voorziening is bij de jaarrekening 2022 gevormd voor het ingeschatte boekverlies op de verkoop van het voormalige gemeentehuis te Bedum. De voorziening zal in de toekomst ook gebruikt worden voor andere gemeentelijke gebouwen op het moment dat er concrete verkoopplannen zijn. De stand van de voorziening op 1-1-2023 is € 580.000.

Bijlagen:

- Financiële verordening gemeente Het Hogeland 2023 (artikel 212 Gemeentewet);
- Controleverordening gemeente Het Hogeland 2023 (artikel 213 Gemeentewet);
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Het Hogeland 2023 (artikel 213a Gemeentewet);
- Nota waardering en afschrijving vaste activa Het Hogeland 2023;

- Nota Reserves en Voorzieningen Het Hogeland 2024;
- Treasurystatuut Het Hogeland 2024.

Winsum, 30 januari 2024

Burgemeester en wethouders van Het Hogeland,

Gemeentesecretaris,

Burgemeester,

Paul van Vilsteren

Henk Jan Bolding