Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller
Derksen - Zondervan, Mariska

Kenmerk
Z.24.434150 / D.24.1775906

Vertrouwelijkheid
Openbaar

Onderwerp
Themarekening 2023

Voorgesteld besluit

1. De geactualiseerde grondexploitaties vast te stellen
2. De jaarstukken 2023 vast te stellen
3. In te stemmen om van het jaarrekeningresultaat € 15.000 toe te voegen aan het Mobiliteitsfonds
4. In te stemmen om het restant jaarrekeningresultaat na bestemming van € 18,9 miljoen toe te voegen aan de Algemene Reserve
5. In te stemmen om de investeringskredieten, welke in 2023 afgerond zijn, af te sluiten zoals gepresenteerd in de jaarrekening
6. In te stemmen om de nog niet afgesloten kredieten, zoals gepresenteerd in de jaarrekening, over te hevelen naar 2024

Inleiding
Het College van B&W biedt de jaarstukken 2023 aan bij de gemeenteraad. Hiermee legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en de financiële resultaten.

Opvallende zaken in de jaarrekening zijn:
1. Rechtmatigheidsverklaring van het college
Vanaf het boekjaar 2023 is het college verplicht in de jaarrekening een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen waarin zij verantwoording aflegt over de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties (inclusief begrotingsrechtmatigheid). De verantwoording is in een verplicht model opgenomen in de jaarrekening. Een uitgebreidere toelichting op de onrechtmatigheden en de vervolgacties om deze op te lossen/te voorkomen is opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag.
De geconstateerde afwijkingen betreffen voornamelijk baten overschrijdingen en baten- en lasten onderschrijdingen. Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting de hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens. Dit betreft een verplichte tekst die een heel hard oordeel lijkt te vellen. Dit komt doordat álle over- en onderschrijdingen die niet zijn geautoriseerd door de raad als onrechtmatig worden gezien. Over- en en onderschrijdingen die gedurende het jaar bekend werden, zijn in 2023 aan de raad voorgelegd, bijvoorbeeld door het verzamelbesluit. Op het moment van het laatste verzamelbesluit zijn nog niet alle mutaties inzichtelijk, waardoor er altijd over- en onderschrijdingen ontstaan. Nog niet geautoriseerde over- en onderschrijdingen worden door de vaststelling van de jaarrekening door de raad alsnog geautoriseerd en zijn daarmee rechtmatig.

Het college is van mening dat zij volledig transparant is geweest over de over- en onderschrijdingen conform hetgeen is voorgeschreven. Pas in oktober/november van 2023 is in de vorm van nadere notities duidelijkheid gekomen over de wijze waarop omgegaan moet worden met de rechtmatigheidsverantwoording. Er werd toen ook duidelijk dat alle overschrijdingen van lasten, onderschrijdingen baten én overschrijdingen van baten in principe als onrechtmatig worden beschouwd mits deze niet tijdig zijn gemeld. Er was op dat moment geen mogelijkheid meer om dat voor het einde van het boekjaar te melden aan uw raad. Mede door de inzichten die dit jaar zijn opgedaan zal in de loop van 2024 dit proces worden geëvalueerd en worden besproken met in ieder geval de audit commissie.

2. Schattingswijziging in de opbrengsten van de grondexploitaties

De markt van gebiedsontwikkeling heeft zich de afgelopen jaren in zeer onrustig vaarwater bevonden. Dit heeft zich geuit in sterke bouwkostenstijgingen, rentestijgingen en sterke stijgingen van VON-prijzen (welke ook kortstondig een daling hebben doorgemaakt). Dit onrustige vaarwater werd ingegeven door verschillende factoren, zoals het groeiende woningtekort sinds de kredietcrisis, de Corona pandemie en de oorlog in Oekraïne. Deze macro-factoren hebben ook hun uitwerking op de regionale economie en daarmee op de gemeentelijke grondexploitaties. Vanuit historisch perspectief heeft de gemeente een risico-avers profiel in de grondexploitaties verwerkt. Zoals in planeconomisch Nederland gebruikelijk is, wordt rekening gehouden met een opslag voor onvoorziene kosten. Ook is ervoor gekozen een dergelijke buffer aan te brengen aan de grondopbrengstenkant om enige voorzichtigheid te betrachten. Dit heeft de effecten van macro-economische schommelingen in de afgelopen jaren tot op zekere hoogte weten te dempen. Aan het eind van 2023 is echter gebleken dat, na schommelingen, de woningprijzen gewoon weer zijn aangetrokken en gestegen. Aan de kostenkant is een stabilisatie van de stijging waarneembaar, zij het op een hoog niveau. Dit komt mede doordat de Corona pandemie achter de rug is en het eerste ‘schok’ effect van de oorlog in Oekraïne voorbij lijkt te zijn. Het feit dat de woningprijzen en bouwkosten in mindere mate ‘schommelen’, betekent tevens dat de schommelingen in grondprijzen voorbij lijken te zijn. Dit zijn namelijk de factoren die de residuele grondwaarde bepalen. Dit heeft in de loop van 2023 tot het inzicht geleid dat een buffer van 15% binnen de grondexploitaties wellicht een maatregel is die niet meer aansluit bij de trends die zich momenteel in de markt voordoen. Dit houdt niet in dat er geen rekening gehouden wordt met nieuwe schommelingen op de markt: de opslag voor onvoorziene kosten blijft in de grondexploitatie staan en in de bepaling van het weerstandsvermogen wordt rekening gehouden met een foutieve inschatting van de grondprijzen. Hierdoor houdt de gemeente alsnog rekening met een gezonde risicobuffer. Daarbij komt dat deze werkwijze aansluit bij de voorgeschreven BBV-regelgeving

3. Vervallen van voorziening toekomstige vervangingsinvesteringen riolering

Het huidige Watertakenplan geeft onvoldoende inzicht in de te verwachten investeringen voor riolering om de voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen riolering te onderbouwen, mede door het ontbreken van uitvoeringsplannen. Hierdoor kan de voorziening geen stand houden. Het saldo van deze voorziening is overgeboekt naar de voorziening voor van derden verkregen middelen riolering, waardoor de ontvangen rioolheffing nog steeds beschikbaar blijft voor het uitvoeren van werkzaamheden in de riolering. Bij het opstellen van het nieuwe Watertakenplan, zal opnieuw worden gekeken naar de beschikbare voorzieningen, de uit te voeren werkzaamheden en de hoogte van de tarieven voor rioolheffing. Het nieuwe Watertakenplan zal in 2024 aan u worden aangeboden en zal ingaan per 1 januari 2025.

4. Ontwikkelingen Sociaal Domein

Bij de onderdelen WMO en jeugd verantwoorden de aanbieders hun geleverde werkzaamheden en het daarvoor in rekening gebrachte bedrag via productieverantwoordingen. Zorgaanbieders met een productieomvang hoger dan € 125.000 moeten hierbij ook een accountantsverklaring aanleveren. Van een aantal kleinere partijen hebben we deze verantwoording nog niet ontvangen, maar dat valt binnen de tolerantiegrenzen. Van één grote partij, te weten Stichting Jeugdhulp Friesland, hebben we op het moment van opstellen van de jaarrekening nog geen accountantsverklaring ontvangen. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen binnen deze organisatie en hun accountant heeft nog geen verklaring af kunnen geven. Voor onze gemeente gaat het om een materieel bedrag van meer dan € 2 miljoen aan uitgevoerde en gedeclareerde werkzaamheden. Dit houdt in dat dit bedrag in de onzekerheden valt (we weten dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd, maar we kunnen dit niet onderbouwen met een accountantsverklaring). Deze onzekerheid valt ook nog binnen de grens van € 6,3 miljoen die door de accountant is vastgesteld.

Beoogd effect
De jaarstukken vast te stellen en deze tijdig aan te kunnen bieden aan de provincie. Conform de gemeentewet dient dit uiterlijk 15 juli 2024 te gebeuren.

Argumenten
1. De geactualiseerde uitgangspunten hebben effect op de financiële resultaten van de grondexploitaties
Bij de actualisatie van de grondexploitaties worden de uitgangspunten van de grondexploitaties tegen het licht gehouden en waar nodig gewijzigd. De geactualiseerde uitgangspunten worden uitgebreid toegelicht in de Position Paper, welke als bijlage is toegevoegd. De belangrijkste geactualiseerde uitgangspunten staan hieronder beschreven:

Grondprijzen Skoatterwâld fase 1-2 en fase 3: Voor een groot deel van de nog te realiseren kavelverkopen binnen deze grondexploitaties zijn nieuwe onderbouwingen voor grondprijzen voorhanden. Deze onderbouwingen zijn verwerkt in de grondexploitaties. De nieuwe onderbouwingen vallen gunstig uit, waardoor hogere grondopbrengsten in de grondexploitatie zijn opgenomen. Dit heeft een positief effect op het financiële resultaat van de grondexploitaties.

Uitnemen 15% buffer op grondopbrengsten: Vanuit historisch perspectief heeft de gemeente een risico-avers profiel in de grondexploitaties verwerkt. Op een deel van de grondopbrengsten werd een buffer van 15% op de grondopbrengsten toegepast. Bij de actualisaties van de grondexploitaties is deze buffer uit de grondexploitaties genomen ten behoeve van de marktconformiteit van de gehanteerde grondprijzen. Bij de opvallende zaken in de Themarekening in deze inleiding wordt uitgelegd welke overwegingen tot het uitnemen van deze buffer hebben geleid.

Verhogen budget plankosten en voorbereiding toezicht en uitvoering: In enkele grondexploitaties dreigde een tekort op de plankosten en / of de kosten voorbereiding toezicht en uitvoering (VTU). VTU-kosten zijn de plankosten die door IBOR gemaakt worden. Dit geldt met name voor Skoatterwâld fase 1-2 (vlek 9), Skoatterwâld fase 3 en KNO. Deze budgetten zijn opgehoogd door middel van urenramingen of andere onderbouwingen zodat er voldoende middelen beschikbaar zijn tot het einde van de looptijd van deze grondexploitaties. Daar tegenover staat een vrijval van een deel van de plankosten op IBF, doordat deze naar verwachting niet verbruikt worden.

Meer-onder-een kap woningen Tjalleberd de Eide: Binnen het bestemmingsplan van Tjalleberd de Eide bestaat de mogelijkheid tot het realiseren van meer-onder-een kap woningen. Tot dit jaar werd in de grondexploitatie uitgegaan van de realisatie van 6 twee-onder-een kap woningen. Om tegemoet te komen aan de wensen in het dorp en de behoefte aan betaalbare woningen, worden dit 9 drie-onder-een kap woningen. Dit heeft geen effect op de grondprijzen en past binnen het bestemmingsplan.
Eenmaal per jaar worden de grondexploitaties herzien. Bij het actualiseren van de grondexploitaties per 1-1-2024 zijn verschillende uitgangspunten geactualiseerd. Zo zijn onder andere kosten en opbrengsten naar prijspeil 1-1-2024 gebracht en zijn budgetten tegen het licht gehouden en waar nodig opgehoogd dan wel vrijgevallen. Als gevolg hiervan zijn de resultaten van de grondexploitaties gewijzigd. De wijzigingen voor 2024 en verder zullen bij de Voorjaarsrapportage 2024 worden meegenomen.

2.1. Het vaststellen van de jaarstukken is een bevoegdheid van de gemeenteraad
Het College biedt de jaarstukken 2023, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, aan bij de gemeenteraad. Het College van B&W legt hiermee verantwoording af over het gevoerde beleid en de financiële resultaten over 2023.

2.2. Het accountantsverslag wordt nagezonden
Het definitieve verslag van de accountant maakt nog geen onderdeel uit van de jaarstukken en zal worden nagezonden.

3. Er is een bijdrage ontvangen voor het Mobiliteitsfonds en tevens een voorziening afgeboekt, gevraagd wordt om het verschil aan het Mobiliteitsfonds toe te voegen
Er is, na het verwerken van het tweede Verzamelbesluit, nog een bedrag van € 95.000 ontvangen die ten gunste van het Mobiliteitsfonds gebracht moeten worden. Door nu een deel van het beschikbare resultaat hieraan toe te voegen, wordt voldaan aan de afspraak dat deze bedragen in het Mobiliteitsfonds moeten

komen. Daarnaast is nog een bijdrage van € 80.000 aan het Mobiliteitsfonds nog niet ontvangen welke wordt opgenomen in de voorziening dubieuze debiteuren. Wanneer deze alsnog wordt ontvangen, dan wordt deze weer toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds.

4. Voorgesteld wordt om het restant resultaat toe te voegen aan de algemene reserve
Het resultaat van de jaarstukken 2023 na bestemming (en na verwerken van de toevoeging aan de Mobiliteitsfonds) is € 18,9 miljoen. Wij stellen voor om dit gehele bedrag toe te voegen aan de algemene reserve.

5. Door kredieten af te sluiten kunnen deze geactiveerd worden
Kredieten die afgerond zijn, worden geactiveerd en genereren kapitaallasten in het jaar volgend op het jaar, waarin het krediet is afgesloten. Door instemming met dit voorstel worden de afgesloten kredieten geactiveerd.

6. Door kredieten over te hevelen blijven ze beschikbaar
Kredieten waarvoor de werkzaamheden nog niet afgerond zijn moeten beschikbaar blijven. Door instemming met dit voorstel stelt u opnieuw de kredieten beschikbaar.

Risico's of kanttekeningen
Kanttekening:
1. Programmatische invulling vlek 1 van grondexploitatie Skoatterwâld fase 1-2
In vlek 1 van fase 1-2 in Skoatterwâld wordt vooralsnog uitgegaan van 123 woningen. In dit programma is vooralsnog geen rekening gehouden met de gemeentelijke woningbouwambities zoals benoemd in de woonvisie met betrekking tot de betaalbaarheid. Daarnaast is medio 2022 de intentie uitgesproken om binnen Skoatterwâld fase 1-2 een verlies te nemen ten behoeve van een sportvoorziening. De gevolgen van eventuele wijzigingen in de programmatische invulling van deze vlek zijn niet meegenomen in de huidige grondexploitatie.

2. Het resultaat van deze jaarrekening heeft beperkte impact op het negatief meerjarenperspectief
Het resultaat dat nu in deze jaarrekening wordt gepresenteerd betreft een incidenteel hoog resultaat, mede door de wijziging in de waardering van de grondexploitaties. Dit geeft wel een hogere incidentele buffer in de algemene reserve, maar heeft geen invloed op de geraamde resultaten voor de jaren die nog gaan komen. Zoals bij de Themabegroting 2024 is gepresenteerd, geven de jaren vanaf 2026 een negatief resultaat weer dat oploopt naar circa € 10 miljoen. In dat kader zijn we gestart met een traject voor een Duurzaam en Gezond Financieel Perspectief. De uitkomsten hiervan zullen deels worden gepresenteerd bij de Perspectiefnota 2024, maar komen vooral tot uitdrukking bij de Perspectiefnota 2025.
Het provinciaal toezicht bied beperkte mogelijkheden om het surplus op de algemene reserve in te zetten ter dekking van structurele lasten. In hoeverre de gemeente Heerenveen dit kan inzetten wordt bij de begroting 2025 inzichtelijk gemaakt.

Risico's:
1. Er loopt nog een onderzoek naar het effect van de gasleiding op het te realiseren programma in grondexploitatie Fedde Schurerplein
Door het plangebied van deze grondexploitatie loopt een gasleiding. Doordat het verwijderen en het treffen van maatregelen voor deze gasleiding zeer kostbaar lijkt te zijn, bestaat de mogelijkheid dat het bouwen van een programma bemoeilijkt of zelfs niet mogelijk is. In de scenarioanalyses wordt daarom rekening gehouden met het mogelijk wegvallen van de drie woningen binnen deze grondexploitatie en / of het vervallen van een deel van het kavel waarop uitbreiding van de naastgelegen school voorzien is. Hiermee wordt rekening gehouden in de vorm van een risicovoorziening.

2. Het weerstandsvermogen is toereikend
De risico's zijn in het kader van de jaarrekening geactualiseerd en opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de jaarrekening. Voor deze te verwachten risico's is een buffer benoemd van € 13,8 miljoen. De algemene reserve is toereikend om dit bedrag op te vangen.

Communicatie en participatie
Er is een persbericht uitgegaan.

Financiën
Het boekjaar 2023 is afgesloten met een positief resultaat van € 8.502.000 voor bestemming. Na de al goedgekeurde mutaties op de reserves komt dit op een bedrag van € 18.899.000 na bestemming. In het 2e Verzamelbesluit was rekening gehouden met een positief resultaat na bestemming van € 685.000. Per saldo dus een verschil van € 18,2 miljoen. De voornaamste oorzaken van het verschil in resultaat zijn de schattingswijziging op de grondexploitaties en de uitkomst van de decembercirculaire 2023. De grondexploitatie heeft een positief resultaat van € 9,2 miljoen en de decembercirculaire heeft een positief effect van € 2,8 miljoen. Het overige deel van het positieve verschil wordt onder andere verklaard door het niet uitgevoerde baggerwerk, het uitlopen van de planning voor de centrumontwikkelingen en de lagere kosten voor de opvang van de Oekraïners. Daarentegen is er meer uitgegeven aan jeugdhulp, zijn er minder inkomsten dan geraamd op participatie en de lagere toegerekende rente aan de activa.
In de inleiding van de jaarrekening is een overzicht opgenomen van de afwijkingen. In het jaarverslag worden de afwijkingen boven de € 50.000 toegelicht.

Bedragen x € 1.000

Omschrijving	Begroting 2023 voor wijziging	Begroting 2023 na wijziging	Realisatie	Verschil
Totaal Lasten	**-199.133**	**-220.675**	**-206.660**	**14.016**
Totaal Baten	**189.437**	**210.717**	**215.161**	**4.444**
Saldo van baten en lasten	**-9.696**	**-9.958**	**8.502**	**18.460**
Mutatie reserve	10.214	10.643	10.397	-246
Resultaat	**518**	**685**	**18.899**	**18.214**

Weerstandsvermogen en ratio's:
Mede door het hoge incidentele positieve resultaat stijgt de algemene reserve (mits het voorgestelde besluit wordt genomen) naar een bedrag van bijna € 69 miljoen. Daarnaast is het benodigde weerstandsvermogen gedaald van € 22,1 miljoen in de jaarrekening 2022 naar € 13,8 miljoen in de jaarrekening 2023. Dit heeft grotendeels te maken met de risico inschatting van de lopende grondexploitaties die nu veel lager is. Per saldo is er dus een algemene reserve beschikbaar die 5 keer het benodigde weerstandsvermogen bedraagt. Deze algemene reserve kan dus ingezet worden voor de dekking van incidentele kosten, maar lost het probleem van de komende tekorten niet op. Zie ook hetgeen is benoemd onder de kanttekeningen

De ratio's/verplichte kengetallen op basis van deze jaarrekening zijn als volgt:

Kengetallen	Rekening 2023
1. Netto schuldquote	37,3%
2. Netto schuldquote gecorr. voor alle leningen	37,2%
3. Solvabiliteitsratio	29,8%
4. Grondexploitatie	11,8%
5. Structurele exploitatieruimte	0,4%
6. Belastingcapaciteit	87,9%

Zoals u kunt zien zijn de ratio's van de gemeente Heerenveen goed. Alleen de structurele exploitatieruimte is erg marginaal. Dat wil dus zeggen dat er weinig ruimte is in de structurele baten om incidentele lasten te

dekken, want ze worden volledig ingezet voor de structurele lasten.

Bijlagen
Themarekening 2023
Persbericht