

Aan de gemeenteraad

Onderwerp:

Wijziging Financiële verordening in verband met opnemen circulaire restwaarde

Behandelend ambtenaar: Erwin Alders

Portefeuillehouder: Sipke Hoekstra

Beleidssterrein: Programma's en projecten

Voorstel

De Financiële verordening Smallingerland te wijzigen.

Inleiding + beoogde effecten

De gemeenteraad van Smallingerland (hierna: de gemeente) heeft in december 2016 de Routekaart Duurzaam Smallingerland 2040 vastgesteld en daarin de ambitie neergelegd om in 2040 een duurzame, schone, sociale en veilige gemeente te zijn. Op een van de vier centrale opgaves namelijk circulariteit heeft de gemeente een duidelijke ambitie geformuleerd: 100% circulair in 2050, met als tussendoelstelling om in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken en 90% van het afval opnieuw in te zetten.

Specifiek op het gebied van circulair bouwen erkent de gemeente de grote milieu-impact van de bouwsector en de noodzaak om materialen zoals beton, baksteen en staal efficiënter en herbruikbaar toe te passen. Bovendien is in het Integraal Huisvestingsplan 2024-2039 een duidelijke ambitie geformuleerd om onderwijshuisvesting circulair te realiseren. Circulariteit wordt daarom actief meegenomen in gemeentelijke inkoop- en aanbestedingstrajecten. De gemeente volgt hiermee het voorbeeld van vele andere gemeenten, zoals andere leden van Circulair Friesland (o.a. gemeente Leeuwarden en Heerenveen). Echter ondervindt de gemeente financiële uitdagingen in het realiseren van haar ambities op het gebied van circulair bouwen.

Om circulaire bouwprojecten te stimuleren, stellen wij voor de financiële verordening aan te passen. Ons huidige beleid staat het namelijk niet toe om rekening te houden met de financiële restwaarde die ontstaat bij circulaire investeringen. Door deze aanpassing erkennen we de werkelijke waarde van deze projecten.

Deze wijziging is een logische stap, aangezien het leidt tot een realistische waardering van de economische levensduur van circulaire componenten. Het resultaat is een verlaging van de kapitaallasten. Dit schept financiële ruimte die kan bijdragen aan hogere investeringen, waardoor ambitieuzere circulariteitsdoelen kunnen worden behaald. Daarmee vergroten we de kans op investeringen in duurzaam en circulair bouwen en verbinden we onze financiële kaders direct aan de duurzaamheidsdoelstellingen van onze gemeente.

Argumenten

Argument I - We nemen in de financiële verordening op circulaire gebouwen af te schrijven tot aan een financiële restwaarde.

- Stimulans voor circulair bouwen: Door bij circulaire investeringen een financiële restwaarde toe te passen, dalen de kapitaallasten. Dit maakt het mogelijk om meer te investeren in circulariteit en zo de gemeentelijke doelen te realiseren.
- Aansluiting bij landelijke regelgeving: Het BBV en de notitie materiële vaste activa bieden ruimte voor het toepassen van financiële restwaarde. Echter, onze eigen financiële verordening bevat een expliciete bepaling die het hanteren van een restwaarde bij de afschrijvingen uitsluit. Dit staat haaks op de financiële realiteit van circulaire bouw, waarbij materialen hun waarde behouden. Om dit beleidsconflict op te lossen en de transitie naar circulair bouwen te versnellen, stellen wij voor de verordening op dit punt aan te passen. Door een breed gedragen, uniforme methodiek te hanteren, zorgen we er daarnaast voor dat de toepassing van restwaarde consistent, transparant en eenduidig gebeurt. Deze methodiek (bijlage III) is bovendien erkend door accountantskantoren, waaronder Deloitte, PWC, KPMG, EY en Baker Tilly en wordt daarnaast al gebruikt door o.a. gemeente Leeuwarden, Heerenveen, Arnhem en Leiden.

Argument II - Zoals door de commissie BBV wordt voorgeschreven stellen we per circulair project de financiële restwaarde afzonderlijk vast

- Project specifieke benadering: Door de restwaarde per project vast te stellen, wordt recht gedaan aan de unieke kenmerken van elk gebouw en wordt voorkomen dat een generiek percentage wordt gehanteerd dat niet past bij de praktijk. Daarnaast stelt de BBV-notitie 'materiële vaste activa' dat de restwaarde 'reëel en per actief' dient te worden geschat. Een generiek percentage doet onvoldoende recht aan de unieke kenmerken van elk circulair gebouw en is in strijd met dit BBV-voorschrift.
- Stimulans voor optimalisatie: Het projectmatig bepalen van de restwaarde stimuleert ontwerpteam om daadwerkelijk te optimaliseren op circulariteit én financiële restwaarde.
- Richtwaarden bieden houvast: De genoemde percentages (minimaal 5% bij renovatie, minimaal 10% bij nieuwbouw) zijn gebaseerd op praktijkvoorbeelden en bieden een realistisch en ambitieus kader voor toekomstige projecten. Het is wel te verwachten dat een leereffect zal optreden door de ervaring van eerdere projecten en andere gemeenten. Dit kan leiden tot hogere restwaarden wat vervolgens weer een positief effect heeft op de haalbaarheid van circulaire vastgoedontwikkelingen.

Argument III - Als voorwaarde nemen we een minimale losmaakbaarheidsindex van 55% en een materialenpaspoort op voor circulaire nieuwbouwprojecten.

- Borging van hergebruik: Een minimale losmaakbaarheidsindex van 55% zorgt ervoor dat gebouwen daadwerkelijk demontabel zijn en producten aan het einde van de levensduur kunnen worden hergebruikt, wat essentieel is voor het realiseren van een reële restwaarde.
- Transparantie en traceerbaarheid: Een materialenpaspoort maakt inzichtelijk welke producten zijn toegepast, wat het verzilveren van de restwaarde en het faciliteren van hergebruik in de toekomst ondersteunt.
- Aansluiting bij landelijke normen: De losmaakbaarheidsindex sluit aan bij de prestatie-eisen uit "Het Nieuwe Normaal" en wordt breed gedragen in de sector (zie bijlage II).

Argument IV - We wijzigen de Financiële verordening Smallingerland.

- Wettelijke verankering en rechtmatigheid: Een expliciete wijziging van de verordening is noodzakelijk om de toepassing van restwaarde rechtmatig en transparant te maken. De financiële verordening stelt de kaders voor het financiële beheer; alleen door deze formeel aan te passen, kan de gemeente zich verantwoorden voor het afwijken van de standaard afschrijving tot nihil en voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en controle.
- Aansluiting bij het budgetrecht van de raad: De voorgestelde wijziging erkent en respecteert het budgetrecht van de gemeenteraad. Door de restwaarde en bijbehorende voorwaarden formeel vast te leggen, krijgt de raad volledig inzicht in de financiële

onderbouwing van circulaire projecten, wat weloverwogen beslissingen over de benodigde investeringen mogelijk maakt.

- Borging voor de toekomst: Het vastleggen van de wijziging en de bijbehorende bijlage in de verordening borgt het beleid duurzaam. Dit voorkomt ad-hoc besluitvorming en creëert een eenduidig en consistent financieel kader voor de verdere ontwikkeling van circulair bouwen in de gemeente, wat essentieel is voor een succesvolle en langdurige transitie.

Risico's

- Een te hoge inschatting van restwaarde kan leiden tot boekverlies. Dit probeert de gemeente Smallingerland te voorkomen door voorzichtig te zijn met het berekenen van de financiële restwaarde. Concreet betekent dit dat er conservatieve uitgangspunten worden genomen in de berekening en marges in te bouwen voor onzekerheden. Zo worden bijvoorbeeld inflatie, toekomstige kosten voor het produceren van afval of stijgende materiaalprijzen buiten beschouwing gelaten en wordt in de methodiek rekening gehouden met een breed pallet aan correctiefactoren die impact hebben op de waarde van hergebruik (zoals demontage-, opslag of transportkosten). Aanvullende toelichting hierop is te vinden in Bijlage II.
- Wijzigende wet- en regelgeving kan hergebruik beperken. Dit risico mitigeert de gemeente Smallingerland door te focussen op de financiële restwaarde van bouwproducten in constructie en gevels. Dat beperkt het risico van wijzigende wet- en regelgeving, aangezien wet- en regelgeving op het gebied van deze producten over het algemeen beperkt verandert en daardoor minder risico vormt dat bepaalde materialen niet meer toepasbaar zijn.
- Technologische innovatie kan restwaarde beïnvloeden. Dit risico mitigeert de gemeente Smallingerland wederom door te focussen op de financiële restwaarde van bouwproducten in constructie en gevels. Deze producten hebben namelijk maar een zeer beperkt risico van technologische innovatie en bieden daarmee meer zekerheid voor waarde bij hergebruik.
- Onvoldoende onderhoud verlaagt restwaarde. Om dit te voorkomen maakt de gemeente Smallingerland contractuele afspraken over minimale conditiescore door bijvoorbeeld in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de onderwijsinstelling duidelijke eisen aan het onderhoudsniveau.
- Arbeidsschaarste in de bouwsector kan ervoor zorgen dat er onvoldoende gekwalificeerde arbeid beschikbaar is om het gebouw aan het einde van de levensduur op een efficiënte en verantwoorde manier te demonteren. Om dit risico te mitigeren zet de gemeente Smallingerland in op het ontwikkelen van een demontagehandleiding voor gebouwen.
- Arbeidskosten en andere gerelateerde kosten (zoals transportkosten) kunnen sneller stijgen dan de materiaalprijzen, wat de financiële restwaarde van bouwproducten aan het einde van de levensduur kan beïnvloeden. Doordat de gemeente Smallingerland de financiële restwaarde nominaal berekent voorkomt dit dat dat inflatie de werkelijke waarde beïnvloedt en maakt het gemakkelijker om met zekerheid de restwaarde te berekenen. Bovendien is het te verwachten dat de restwaarde toeneemt als gevolg van stijgende materiaalkosten en materiaaltekorten, maar dit effect wordt zekerheidshalve nog niet meegenomen.

Wet en beleid

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Datum vaststelling

17-04-2025

- | | |
|--|------------|
| ▪ Verduurzamings- en circulair beleid: Samen Duurzame stappen zetten Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2023-2026 | 04-10-2022 |
| ▪ Integraal huisvestingsplan | 10-09-2024 |
| ▪ Ontwikkelstrategie (2021) + bouwopgave | 09-03-2021 |
| ▪ Inkoopbeleid | 14-09-2021 |
| ▪ Nota grond en vastgoedbeleid | 31-08-2021 |
| ▪ Financiële verordening gemeente Smallingerland | 12-12-2023 |

Overwogen scenario's

Alternatief scenario: Geen restwaarde hanteren

- Het college heeft overwogen geen voorstel tot aanpassing van de financiële verordening voor te leggen en daarmee geen restwaarde te hanteren bij circulaire investeringen. Dit zou betekenen dat gebouwen, net als bij traditionele bouwprojecten, volledig tot nihil worden afgeschreven.
- Dit scenario is niet gekozen omdat het geen rekening houdt met de reële financiële restwaarde van circulaire bouwprojecten. Dit ontnemt een essentiële financiële stimulans en staat haaks op de gemeentelijke ambitie om circulariteit te bevorderen.

Alternatief scenario: Restwaarde standaard 10% met voorwaarden

- Het college heeft overwogen om de financiële verordening aan te passen dat er restwaarde kan worden toegepast bij bepaalde voorwaarden, waarbij er standaard 10% restwaarde wordt opgenomen.
- Dit scenario is niet gekozen omdat in de nota activa van de BBV als voorwaarde is opgenomen dat de restwaarde per actief moet worden vastgesteld.

Alternatief scenario: Geen aanvullende voorwaarden en wel restwaarde

- Het college heeft ook overwogen om geen aanvullende voorwaarden (zoals losmaakbaarheidsindex en materialenpaspoort) op te nemen
- Dit scenario is niet gekozen, omdat deze voorwaarden essentieel zijn voor het daadwerkelijk realiseren van hergebruik en het borgen van een reële restwaarde. Zonder een aantoonbare onderbouwing van de restwaarde, via een materialenpaspoort en losmaakbaarheidsindex, kan de controlerend accountant de inschatting van de restwaarde niet valideren. Deze voorwaarden zijn daarom cruciaal voor een getrouwe weergave van de cijfers in onze financiële verslaglegging en verzekeren de financiële verantwoording van de gemeente.

Financiële consequenties

Hoewel de vereisten van circulair en demontabel bouwen mogelijk leiden tot hogere investeringsuitgaven, zorgt het toepassen van een financiële restwaarde ervoor dat de jaarlijkse kapitaallasten gelijk blijven of dat de stijging ervan geminimaliseerd wordt. Dit versterkt de financiële haalbaarheid van circulaire bouwprojecten. Dit mechanisme wordt niet alleen toegepast op toekomstige projecten, maar er wordt ook onderzocht of projecten in voorbereiding (zoals onderwijshuisvesting 't Swin) die voldoen aan de gestelde voorwaarden van circulariteit om eveneens een restwaarde toe te passen. Eventuele financiële effecten worden op een later moment aan de raad voorgelegd. Bovendien leidt hergebruik van materialen in de toekomst naar verwachting tot lagere uitgaven bij nieuwe of vervangingsinvesteringen, omdat de materialen niet opnieuw aangeschaft hoeven te worden. Dit versterkt de lange termijn businesscase van circulair bouwen.

Juridische consequenties

Het opnemen van de financiële restwaarde voor circulair bouwen in de financiële verordening van de gemeente Smallerland vereist een formele wijziging van deze verordening. Dit betekent dat de raad een besluit moet nemen over de aanpassing, waarna de gewijzigde verordening officieel gepubliceerd moet worden. Na publicatie zijn de nieuwe regels juridisch bindend voor toekomstige investeringen in circulaire gebouwen.

Personele consequenties

De nieuwe werkwijze wordt na vaststelling structureel opgenomen in de vastgoedprocessen. De uitvoering en implementatie liggen bij het projectteam. Medewerkers en projectteams worden tijdig geïnformeerd over de gewijzigde eisen, zodat zij deze direct kunnen toepassen in lopende en toekomstige projecten. Ter ondersteuning wordt een handreiking ontwikkeld die per projectfase de benodigde acties en praktische gevolgen beschrijft. Hiermee wordt geborgd dat de organisatie de nieuwe werkwijze uniform en zorgvuldig kan uitvoeren.

Participatie

Voor de uitwerking van dit voorstel is samengewerkt met interne afdelingen en externe expertise. Alba Concepts heeft inhoudelijke ondersteuning geleverd bij de ontwikkeling van de methode voor circulaire restwaarde; hun advies is opgenomen in bijlage I. De financiële en controlerende aspecten zijn beoordeeld door accountant Baker Tilly, die de gehanteerde methode voor het berekenen van de financiële restwaarde onderschrijft. De inzichten van beide partijen zijn verwerkt in het uiteindelijke voorstel.

Communicatie

Als het voorstel wordt aangenomen door de raad, wordt het besluit gepubliceerd op de website van de gemeente Smallerland en gepubliceerd op het platform Officielebekendmakingen.nl. Daarnaast wordt een kort nieuwsbericht gedeeld via de gemeentelijke sociale media-kanalen en ontvangen betrokken partijen een directe melding. Bij herziening van de financiële verordening wordt deze wijziging doorgevoerd.

Concepttekst voor publicatie:

De gemeenteraad van Smallerland heeft ingestemd met het kunnen toepassen van circulaire restwaarde in de financiële verordening. Hiermee stimuleert de gemeente circulair bouwen en wordt expliciet rekening gehouden met hergebruik van materialen en een duurzame toekomst. De nieuwe regels gelden voor alle toekomstige investeringen in circulaire gebouwen. Meer informatie en de aangepaste verordening zijn te vinden op onze website.

Uitvoering

Na vaststelling van dit voorstel wordt circulaire restwaarde structureel opgenomen in de werkwijze voor vastgoed. De uitvoering ligt bij het projectteam Circulaire waardecreatie.

Procedure: na besluitvorming bereidt het projectteam de implementatie voor en borgt de aansluiting bij bestaande beleidskaders en contractafspraken.

Mandaat: de uitvoering ligt bij het projectteam; voor specifieke besluiten binnen aanbestedingen is mandaat geregeld via het reguliere inkoop- en contractmandaat.

Vervolg en terugkoppeling: de raad wordt in het derde kwartaal van 2026 geïnformeerd over de voortgang van de implementatie.

