

Receivemoment	22 JAN 2008
Beoord.	f
Voorstelnummer	RD 2008010

Tegen: BB
Voor: rest.

Agendanr. : 7
Vorstelnr. : 2008-010
Onderwerp : Actualisering Nota Bovenwijkse Kosten (NBK) 2005.

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 18 december 2007.

Beknopt voorstel

Aan u wordt voorgesteld:

1. het financiële kader en de inhoud van de delen I en II vast te stellen;
2. akkoord te gaan met de financiële afspraken over de infrastructuur in de Broekhorn met de provincie en Bouwfonds en met de effecten hiervan op de NBK;
3. akkoord te gaan met de voorgestelde dekking van de Westfrisiaweg;
4. continuering van de in 2005 besloten dekking i.c. de afdracht van € 16,97 per netto uitgeefbare meter;
5. kennis te nemen van de in beeld gebrachte beheers- en onderhoudslasten;
6. het financiële kader voor de structurele dekking van de beheers- en onderhoudslasten dat in het voorstel is vermeld, vast te stellen;
7. jaarlijks de actualisering van de NBK bij de besluitvorming over de voorjaarsnota te betrekken (dit vanaf de Voorjaarsnota 2009);
8. jaarlijks bij de vaststelling van de raadsbegroting (vanaf 2009) besluiten te nemen over de votering van de investeringskredieten van de voorzieningen die voor het begrotingsjaar zijn gepland;
9. de beheers- en onderhoudslasten van de voorzieningen waarvoor investeringskredieten zijn gevoteerd in de begroting en bijbehorende meerjarenramingen op te nemen;

Inleiding

In uw vergadering van 28 juni 2007 is besloten de Voorjaarsnota 2007 vast te stellen. In de besluitvorming over dat document is aangegeven dat in de meerjarenramingen nog op geen enkele wijze rekening is gehouden met de beheers- en onderhoudslasten van de NBK-voorzieningen. In de raadsvergadering van 13 november jl. hebben wij u toegezegd met een compleet voorstel te komen. Deze toezegging komen wij nu na.

In het vastgestelde "Structuurbeeld Heerhugowaard 2005-2015" zijn de gewenste ontwikkelingen van Heerhugowaard op het gebied van woningbouw, infrastructuur, recreatie en sociale voorzieningen beschreven. Uitgangspunt hiervoor zijn de drie ontwikkelingen die grote invloed hebben op de toekomst van Heerhugowaard, te weten:

- de bouw van ongeveer 2.700 woningen in plan de Draai;
- de ontwikkeling van ruim 100 ha. bedrijventerrein in plan de Vork;
- de ontwikkeling van 100 ha. gemengd gebied in de Broekhorn.

Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken zijn drie grote infrastructuurwerken gepland:

- de omlegging van de provinciale weg N242 gedeelte bestaande spoorovergang – N242 ter hoogte van Zandhorst I;
- de aanleg van de Westfrisiaweg incl. tunnels;
- de aanleg van de Oosttangent langs de Waarderhout tot aan de Krusemanlaan.

De financiële onderbouwing kreeg in mei 2005 gestalte via de vaststelling van de NBK delen I en II. Nu is de actualisering aan de orde.

De systematiek

Bij de opzet van de NBK 2005 heeft aan de kostenkant om reden van verhaal een driedeling plaatsgevonden:

- bovenwijkse kostensoorten die o.b.v. jurisprudentie verhaalbaar zijn (hoofdinfrastructurele voorzieningen met planbetekenis);
- bovenwijkse kostensoorten die o.b.v. jurisprudentie niet verhaalbaar zijn (de zogenaamde gemeenschapsvoorzieningen).
- kostensoorten die rechtstreeks ten laste van de grondexploitatie kunnen worden gebracht. Deze laatste groep is geen onderdeel van deze nota.

Het gevolg hiervan is dat de NBK uit twee delen bestaat, te weten:

- deel I met voornamelijk verhaalbare hoofdinfrastructuur;
- deel II met gebouwde en overige voorzieningen.

De actualisering van die delen wordt nu aan u voorgelegd ter besluitvorming.

(Beperkte) integrale afweging tussen projecten

Bij het maken van een integrale afweging tussen de uitvoering van alle projecten wordt de kanttekening gemaakt dat er een financiële beperking geldt:

verhaalbare projecten (deel I) kunnen niet worden uitgeruild tegen niet verhaalbare projecten (deel II); bij het ontbreken van planbetekenis vervalt de mogelijkheid tot kostenverhaal en dus de financiële dekking.

Ten aanzien van de inbreng van eigen middelen is er wel een beperkte relatie in die zin dat de gemeente bij een geschil met een ontwikkelaar te allen tijde moet kunnen aantonen dat zij eigen middelen inbrengt in deel I; dit gelet op het gegeven dat ook de bestaande stad voor een bepaald percentage profiteert van de verbetering c.q. uitbreiding van hoofdinfrastructuur.

Deze keuzemogelijkheden beperken zich in feite tot het aanpassen van het ambitieniveau van de gemeentelijke projecten. Daarnaast is de factor tijd beïnvloedbaar: er bestaat een koppeling tussen de te realiseren bestemmingsplannen en de uitvoering van de projecten om de rentekosten beheersbaar te houden.

De consequentie van deze aanpassingen vertaalt zich in een herziening van de in te rekenen c.q. verhaalbare afdracht per netto uitgeefbare meter in de toekomstige grondexploitaties.

Deel I

Noodzaak

Het is van essentieel belang dat de gemeente een instrument voorhanden heeft om in die gevallen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond, tot kostenverhaal te kunnen komen van bovenwijkse voorzieningen die daarvoor in aanmerking komen. Dit zijn voornamelijk de voorzieningen in het kader van de infrastructuur.

Het bestaansrecht van dit deel van de NBK is het scheppen van een financieel kader voor de realisatie van investeringen met een bovenwijks karakter, dat kan dienen als een kostenverhaal-instrument bij passief grondbeleid. Dit laatste betekent dat wanneer de gemeente de gronden niet in eigendom heeft, er geen titel is tot onteigening. De eigenaar beroept zich dan op het zelf realisatie-beginsel en de gemeente is "veroordeeld" tot kostenverhaal van de aan te leggen infrastructuur incl. bovenwijkse elementen.

Inhoud

Deel I bestaat voornamelijk uit de volgende projecten:

- gemeentelijke wegen (aanleg deel Oosttangent van Zuidtangent tot Beukenlaan, het aanpassen van diverse kruispunten);
- provinciale wegen: de om te buigen N242 met ongelijkvloerse kruisingen Westtangent en Zuidtangent, de Westfrisiaweg-West;
- langzaamverkeersvoorzieningen: aanleg van nieuwe en verbreding van bestaande fietspaden (11 projecten, die worden voor een deel gedekt uit budgetten voor groot onderhoud);

- diverse kunstwerken: zes tunnels, waarvan er vier onderdeel zijn van de Westfriisiaweg:
 - T1 tunnel Middenweg-Westfriisiaweg;
 - T3 de spoortunnel Kamerlingh Onnesweg;
 - T5 de spoortunnel in de Westfriisiaweg;
 - T6 een langzaam verkeerstunnel Molenweg
 - T2 de langzaamverkeerstunnel aan de zuidzijde van de Vork
 - T4 de spoortunnel Zuidtangent.
 Een tekening met alle projectonderdelen ligt voor u ter inzage.
- de verwervingskosten van een toekomstig sportterrein (de opstallen zijn vanwege verhaalsredenen opgenomen in deel II);
- de helft van een toekomstig recreatiegebied dat wordt begrensd door Molenweg-Oostdijk (totale grootte 100 ha). De andere helft is onderdeel van NBK deel II.

Toelichting op de belangrijkste mutaties ten opzichte van de NBK 2005.

Broekhorn

De locatie Broekhorn is nu als kostendrager buiten beschouwing gelaten: de totale investering van de reconstructie van de N242 tussen de kruispunten Zuidtangent en Westtangent (inclusief de kruispuntaanpassingen zelf op die wegen) is onderdeel van de gezamenlijk met de ontwikkelaar en provincie te voeren grondexploitatie. Deze bovenwijkse elementen zijn nu geen kostenpost meer voor de NBK. De gekozen vorm van directe belasting van bovenwijkse elementen in het plan is voor de gemeente een financieel veel interessantere optie dan het scenario om het plan Broekhorn indirect met een afdracht bovenwijks te belasten.

Westfriisiaweg

In deze actualisering is het uitgangspunt dat de Westfriisiaweg (hierna WFW) volledig wordt gerealiseerd en dat overeenstemming wordt bereikt over de financiering van het totale project. Dit impliceert een volledige dekking door gemeenten, provincie en rijk van de totale investering van circa € 350 mln.

Uitgegaan is van de toezegging van de provincie dat alle kosten die verband houden met de WFW vanaf de N242 onderdeel zijn van dit project.

In de Heerhugowaardse visie vertaalt deze toezegging zich financieel in een gemeentelijke bijdrage van € 9,8 mln. (prijspeil 1 januari 2007 - regioakkoord N23) onder verrekening van alle gemeentelijke voorinvesteringen die betrekking hebben op het tracé.

Deze voorinvesteringen bestaan uit het aanpassen van de weg N242 – aansluiting de Vork en de aanleg van een spoortunnel. Rekening houdend met de “Rijkssubsidie Spoorse Doorsnijding” zijn de voorinvesteringen die voor verrekening met de gemeentelijke bijdrage in aanmerking komen € 11,8 mln. op prijspeil 1 januari 2007 (op uitvoeringsdatum zijn de uitgaven inclusief prijsstijging € 12,3 mln.). Per saldo betekent het dat de gemeente door de verrekening van de bedoelde voorinvesteringen niet meer dan de gevraagde afdracht conform het regioakkoord N23 hoeft te dekken.

In het ook op de raadsagenda staande voorstel over dat regioakkoord staan tevens de voorwaarden vermeld waaronder de gemeente instemt met de afdracht van deze € 9,8 miljoen.

De geraamde aanheerkosten op het lokale netwerk vallen buiten de verrekening; deze raming is gebaseerd op een conceptvisie van het totale gebied ten noorden van de Krusemanlaan en valt buiten de scope van de financiering van de WFW.

De spoortunnel Zuidtangent.

De raming van de investering in de spoortunnel is vergelijkbaar met de recent aanbestede tunnel Kamerling Onnesweg. De dekking was achterhaald en is nu aangepast: de Rijkssubsidie Spoorse Doorsnijding die een tweede trance gaat krijgen. Het financiële effect van deze mutatie is fors.

De netto omvang (dus na aftrek subsidies) van deel I en in vergelijking met de cijfers van de NBK 2005 is op de uitvoeringsdatum inclusief prijsstijging:

	totale uitgaven op eindwaarde		totale inkomsten op eindwaarde		
	2007	2005	2007	2005	
Westfrisia-tracé	12,3	0,0	De Draai	10,3	10,6
Tunnels	11,1	15,0	De Vork	15,5	16,3
Fietspaden	0,4	2,6	De Horst	0,2	0,2
Wegen	1,7	6,8	Broekhorn	0	5,5
Diverse	6,4	7,1	Beveland-Zuid / Westpoort	2,0	1,9
			Zandhorst	0,5	0
			Beveland	1,2	1,1
			Plaetmanstraat	0,5	0
sub-totaal	31,9	31,5	sub-totaal	30,2	35,6
Ontwikkelingskosten	2,4	2,9			
Rente *	2,6	7,8			
			Afgeroomd resultaat	6,7	6,7
Totaal	36,9	42,2	Totaal	36,9	42,2
			Resultaat op eindwaarde	0	-0,1

* Rente:

In de NBK 2005 is, conform grondexploitaties, de rente maandelijks berekend op basis van de uitvoering van de investeringen. In deze actualisering is, overeenkomstig de bepalingen in de Reservekeeper en de Activanota, uitgangspunt dat de uitgaven en inkomsten via een reserve worden verantwoord; aan die reserve wordt jaarlijks rente toegevoegd. Die systematiek heeft voor de NBK een gunstige uitwerking van ruim € 5 mln.

Risico's

- Bij kostenverhaal is de kans reëel dat een ontwikkelaar zal stellen dat ook de bestaande stad voor een bepaald percentage profiteert van de verbetering c.q. uitbreiding van de hoofdinfrastructuur. In die situatie moet de gemeente kunnen aantonen dat zij zelf ook eigen middelen inzet. Dit is ook gebeurd bij de NBK 2005: in deel I zijn eigen gemeentelijke middelen afkomstig uit de inmiddels "afgeroomde" grondexploitaties van de complexen Beveland (€ 4 mln.) en Zandhorst III (€ 2,7 mln). Een potentieel risico is dat bij kostenverhaal het nut van de bestaande stad groter wordt ingeschat dan is ingerekend; dit kan leiden tot minder dan 100% kostenverhaal voor die hectares waarvan de gemeente geen grondeigenaar is.

Ter verduidelijking:

Bij de Vork is 37 ha. eigendom van een ontwikkelaar; bij de Draai lijkt zo'n 5 ha. niet in handen van de gemeente te komen en bij de Westpoort is naar schatting 2,4 ha. eigendom van een ontwikkelaar. Deze oppervlakten zijn nu ingerekend voor in totaal € 8 mln., waarbij mogelijk een substantieel deel op basis van de huidige wetgeving niet verhaald kan worden op ontwikkelaars.

- Indien de geraamde afdrachten door vertraging in de ontwikkeling van de bestemmingsplannen achterlopen bij de uitgaven, nemen de rentekosten toe (renterisico).
- Tegenvallende subsidies zoals bijvoorbeeld bij het niet doorgaan van de WFW leveren een compleet ander beeld op. Ook onvoorziene ontwikkelingen in de Broekhorn kunnen grote verschuivingen met zich mee brengen (financieel risico a.g.v. veranderde uitgangspunten).

Deel II (gebouwde en overige voorzieningen)

Deel II bestaat uit de volgende onderdelen:

- Inrichten sportvelden in de Draai 2;
- Gebouw en tribune de Draai 2;
- Parkeren en onvoorzien sportvelden in de Draai 2;
- Sporttuin in de Draai;
- Ecologische verbindingzone ringvaart – Oostertocht - spoorlijn;
- Veilige loop- en wandelroute;
- Waterrecreatief knooppunt Broekhorn (raadsbesluit 2007-082);
- Een multifunctioneel gebouw in de Draai;
- Drie zorgknooppunten in de Draai, de Schilderswijk en de Molen- en Rivierenwijk;
- Twee wijkcentra (Schilderswijk en Molen-/Rivierenwijk);
- Derde jongerencentrum;
- De helft van een toekomstig recreatiegebied (begrensd door Molenweg-Oostdijk);
- Diverse recreatieve fietspaden;
- De Noordlob (een landschapsontwikkelingsplan);
- De Waarderhout als stadspark;
- Fietsknooppuntennetwerk (Halter in Balans).

Bij de berekening van deze projecten is uitgangspunt dat alle investeringen kunnen worden gedekt uit de reserve Bovenwijkse Kosten deel II. Investeringen met een economisch nut (56% van de investeringen > € 11 mln.) moeten worden geactiveerd en via afschrijving worden gedekt. Dit betekent dat de beschikbare middelen voor deel II verschillend worden ingezet:

- Investeringen met een maatschappelijk nut worden ineens gedekt uit de reserve¹;
- Van investeringen met economisch nut worden de kapitaallasten gedekt uit de reserve.

Uitgaande van de volgende twee punten is de reserve bovenwijkse voorzieningen deel II toereikend om alle investeringslasten te dekken:

- de rentepercentages voor de begroting 2008 en volgende jaren (4,50% op investeringen en 3,50% over de stand van de reserve);
- de afschrijvingstermijnen conform de activanota,

Het verloop van die reserve en de bruto omvang sport/recreatie over de hele planperiode (t/m 2052) is als volgt:

	Bedragen x € mln.	
Reserve	2007	2005
Reserve per 1 januari	17,87	16,55
Onttrekkingen voor dekking investeringen met maatschappelijk nut	- 8,91	- 8,95
Toevoeging rente	11,42	11,56
Onttrekking voor dekking kapitaallasten investeringen met economisch nut	- 20,36	- 19,20
Reserve per 31 december 2052	0,02	- 0,04
Omvang sport / recreatie		
Bruto omvang	14,9	16,3
Inbreng provincie en rijk	- 5,1	- 3,5
Gebouwde voorzieningen welzijn	8,5	7,0
Recreatieve fietspaden	1,7	1,5
Ontwikkelingskosten	0,0	0,7
Totaal	20,0	22,0

Voor een compleet overzicht van de projecten van NBK deel II wordt verwezen naar bijlage 2 (ligt vertrouwelijk ter inzage bij het collegesecretariaat).

¹ Investeringen met een economisch nut zijn investeringen die kunnen bijdragen aan het genereren van middelen van een gemeente of zijn verhandelbaar. Investeringen met een maatschappelijk nut kunnen dat niet. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) mag de eerste categorie worden geactiveerd en afgeschreven. Indien een gemeente investeringen in de openbare ruimte doet met een maatschappelijk nut, dan mag de reserve hierop in mindering worden gebracht.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de NBK 2005 zijn:

- Aanpassingen in de geplande jaren van uitvoering van de projecten;
- Gymzalen in plan de Draai zijn onderdeel van de onderwijshuisvesting en zijn opgenomen in het meerjareninvesteringsprogramma van de raadsbegroting;
- Toevoeging van een sporttuin in De Draai;
- Aanpassing van het investeringsbedrag in het multifunctioneel centrum in plan de Draai.

Beheers- en onderhoudslasten

De omgang met de beheers- en onderhoudslasten vergt specifieke aandacht. Voorkomen moet worden dat er mogelijk een situatie ontstaat dat de investeringen wel zijn gedekt, maar de beheers- en onderhoudslasten niet (helemaal). Het totaal van die lasten is vanaf 2016 structureel € 2,6 mln. In het raadsvoorstel over de NBK 2005 (2005-062) is al aangegeven dat de aanspraak op de groeigelden een logische dekking lijkt. Voor de periode 2009 tot en met 2016 is voorzien dat het budget aan groeigelden (uit algemene uitkering en OZB) € 670.000 per jaar is. In 2016 is dat totale budget op grond van deze jaarlijkse stijging € 5,5 mln. Die extra inkomsten zijn opgenomen in de meerjarenramingen. Daarin is een stelpost opgenomen voor de besteding. Over de invulling daarvan zijn nog geen besluiten genomen.

Behalve de claim op grond van de beheers- en onderhoudslasten op het groeibudget zijn ook andere structurele aanspraken op het groeibudget te verwachten. De omvang van deze aanspraken is op dit moment nog niet in te schatten. Uit bijlage 3 (ligt ter inzage bij het collegeseecretariaat) blijkt dat hiervoor cumulatief in 2016 € 2,9 mln. beschikbaar is.

Er is een integrale afweging nodig om de structurele dekking van deze lasten te borgen. Naast de beheers- en onderhoudslasten die horen bij de voorzieningen van NBK 1 en II, gaat het ook om bijvoorbeeld groot onderhoud wijken, gebouwen, groen enz.

Wanneer groeigelden en andere dekkingsmiddelen niet toereikend zijn, dan kan ook worden gedacht aan het temporiseren van lasten of aan een ander kwaliteitsniveau. Dat temporiseren kan bijvoorbeeld door het verschuiven van de realisatie van de voorzieningen in de tijd. Als voorbeeld: de bouw van een wijkvoorziening start niet gelijktijdig met de eerste paal voor de eerste woningen, maar pas als een relevant aantal woningen gereed is. Er wordt dan inzichtelijk gemaakt welke gevolgen dit heeft voor uw integrale heroverweging.

Het financieel kader is dat de beheers- en onderhoudslasten structureel worden gedekt als volgt:

NBK I :

- groeigelden;
- fondsvorming uit grondexploitaties > bestemmingsreserve.

NBK II:

- herschikkingen binnen bestaande budgetten; efficiency, vrijval van lasten van de huidige voorzieningen die mogelijk vervallen, temporisering van de realisatie van voorzieningen;
- groeigelden.

In bijlage 3 wordt inzicht gegeven in de beheers- en onderhoudslasten van NBK 1 en II en in het geprognosticeerde groeibudget voor de periode tot en met 2016. Vanaf dat jaar zijn alle geplande voorzieningen gerealiseerd. Voor de raming van de lasten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Oplevering van 450 woningen per jaar (conform de huidige woningprognose);
- Voorzieningen gereed bij de oplevering van een relevant aantal woningen (dus niet: als voorbeeld > de eerste paal voor de wijkvoorziening wordt op hetzelfde moment geslagen als de eerste paal voor de eerste woningen).

Bij de prognose worden de volgende opmerkingen geplaatst:

- De ramingen zijn gebaseerd op ambtelijke inschattingen en (voor zover aanwezig) op interne ervaringscijfers. Hierin zijn mogelijk nog bestuurlijke keuzes te maken over de kwaliteit en er zijn mogelijk meer objectieve normen door vergelijking met andere gemeenten te hanteren. Voor de welzijnsgebouwen ligt het in de planning om die normen in 2008 te ontwikkelen: qua tijd is dat geen probleem want op grond van de planning zijn er lasten "pas" vanaf 2010.
- Bij de berekening van de lasten is geen rekening gehouden met vrijval van die lasten die horen bij de huidige voorzieningen die mogelijk vervallen. Dit speelt alleen bij de voorzieningen binnen de NBK deel II. Concreet hebben we het hier over vrijval van beheers- en onderhoudslasten en mogelijk kapitaallasten van verdwijnende buurthuizen.

Procedureel

Qua planning valt dit raadsvoorstel nog buiten de normale onderdelen van de budgetcyclus. In het voorstel over de NBK 2005 van 30 augustus 2005 is al aangegeven dat de NBK jaarlijks wordt geactualiseerd en bij de jaarlijkse besluitvorming over voorjaarsnota wordt betrokken. Op deze wijze kan worden besloten elke projecten prioriteit krijgen, of geschrapt dan wel worden toegevoegd. Deze integrale afweging willen wij handhaven. Deze actualisering wordt begin 2008 vastgesteld. De eerstvolgende actualisering wordt dan onderdeel van de Voorjaarsnota 2009. De votering van kredieten voor het volgend begrotingsjaar wordt aan de orde gesteld bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting.

Wellicht ten overvloede:

In dit voorstel wordt verwezen naar diverse bijlagen die vertrouwelijk voor u ter inzage liggen bij het bestuurssecretariaat. Dat spreekt ons inziens, gelet op de aard van het onderwerp, voor zich. Voor wat die bijlagen betreft wordt u geheimhouding opgelegd.

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

De secretaris,

de burgemeester,

Advies commissie SO 8 januari 2008:

Bespreekstuk

Nr. 2008-010

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 18 december 2007;

gelet op de besluitvorming over de Nota Bovenwijkse Kosten 2005;

b e s l u i t

de actualisering van de NBK 2005 te bekrachtigen door:

1. het financiële kader en de inhoud van de delen I en II vast te stellen;
2. akkoord te gaan met de financiële afspraken over de infrastructuur in de Broekhorn met de provincie en Bouwfonds en met de effecten hiervan op de NBK;
3. akkoord te gaan met de voorgestelde dekking van de Westfrisiaweg;
4. continuering van de in 2005 besloten dekking i.c. de afdracht van € 16,97 per netto uitgeefbare meter;
5. kennis te nemen van de in beeld gebrachte beheers- en onderhoudslasten;
6. het financieel kader voor de structurele dekking van de beheers- en onderhoudslasten dat in het voorstel is vermeld, vast te stellen;
7. jaarlijks de actualisering van de NBK bij de besluitvorming over de voorjaarsnota te betrekken (dit vanaf de Voorjaarsnota 2009);
8. jaarlijks bij de vaststelling van de raadsbegroting (vanaf 2009) besluiten te nemen over de votering van de investeringskredieten van de voorzieningen die voor het begrotingsjaar zijn gepland;
9. de beheers- en onderhoudslasten van de voorzieningen waarvoor investeringskredieten zijn gevoteerd in de begroting en bijbehorende meerjarenramingen op te nemen;

Heerhugowaard, 22 januari 2008

De Raad voornoemd,

de griffier,
wvd.



de voorzitter,

