

NOTITIE METHODIEK GEMEENTELIJKE INVESTERINGSPLANNING.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding, aanleiding en doel.
2. Afbakening en definities.
3. De investeringsplanning als bestuurlijk kader.
4. Bestaande financiële afspraken.
5. De financiële spelregels.

1. Inleiding, aanleiding en doel.

De gemeente Deventer voert een ambitieuze investeringspolitiek in zowel de ruimtelijk-fysieke sfeer als ook op het gebied van maatschappelijk welzijn, veiligheid en dienstverlening aan burgers en bedrijven. Kenmerk van dit soort strategische investeringen is dat die in een vroegtijdig stadium worden voorbereid terwijl de dekking nog niet zeker is. De gemeente doet dit vanuit de filosofie dat verdienen (via o.m. grondexploitaties) en besteden (overheidsinvesteringen) samenhangen.

Om te voorkomen dat grondbedrijfswinsten alleen en uitsluitend “verdampen” in consumptieve uitgaven is in de afgelopen periode de systematiek “stedelijke investeringsplanning” opgezet. Ook wel afgekort “RSI” naar de hierbij horende egaliseringsreserve. RSI is echter geen integrale investeringsplanning en –afweging maar een financiële methodiek. RSI is succesvol geweest. Met eenmalig geld uit grondbedrijfswinsten zijn belangrijke structuurversterkende projecten gerealiseerd of in voorbereiding genomen. Doel was en is een spin-off effect te bewerkstelligen. Nu kan een stap voorwaarts worden gezet.

Behoeft is aan een gemeentebrede investeringsplanning. In een dergelijke planning worden – gelabeld aan de strategische doelen van de gemeente (zie stadsvisie) – de investeringen voor de komende 10 – 15 jaar benoemd. Binnen de planperiode van 4 jaar (meerjarenbegroting) is het investeringsplan inclusief te verwachten subsidies dekkend. Deze werken kunnen zonder meer worden vrijgegeven voor hetzij de uitvoering (eerste 2 jaar, op basis van harde dekking), hetzij planontwikkeling (periode van 4 jaar). Mochten subsidies hoger of lager uitvallen dan betekent dit verschuiving in de tijd naar voren respectievelijk naar achteren. Daarbuiten is het plan indicatief. Hierin dient vervolgens een prioritering te worden aangegeven. Elk jaar vindt actualisatie plaats. Hierbij is het startjaar van de uitvoering van de investering leidend. Tevens biedt het een goede basis om lange termijnvisies (structuurplan, economisch businessplan of sociale structuurvisie), maar ook ontwikkelingen in stedendriehoekverband, door te rekenen en op effecten te beoordelen.

Het gemis van een gemeentebrede investeringsplanning uit zich op dit moment in:

- Geen optimale ambtelijke en bestuurlijke afweging mogelijk.
- Verdampen van eenmalige middelen.
- Suboptimalisatie bij besluiten tot het inzetten van vrijvallende structurele middelen.
- Onvoldoende zicht op bijkomende kosten van onderhoud, instandhouding, handhaving ed.
- Onvoldoende relatie tussen beleid en uitvoering.
- Ontstaan van een stuwmeer aan projecten in de initiatieffase en definitiefase. Het risico is dat we op termijn te weinig woningen bouwen en bedrijven en voorzieningen realiseren. De achterblijvende bouwleges zijn hiervoor al een eerste graadmeter. Dit laatste punt is overigens reeds ter hand genomen.

Alvorens evenwel de politieke discussie over de inhoud gevoerd kan worden, is het van belang de methodiek scherp te hebben. De nu voorliggende notitie beperkt zich tot de methodische kant. Hierna komt de ordening aan de beurt van de beleidsvoornemens en politieke prioriteiten.

Voorts is zal in de vervolffase een kaart worden bijgevoegd waarop de hoogst geprioriteerde projecten visueel worden gemaakt.

2. Afbakening en definities.

Het begrip “investeren” wordt ruim gebruikt. Als in Den Haag gesproken wordt over “investeren in de zorg” dan wordt niet bedoeld op de bouw van nieuwe ziekenhuizen, maar op uitbreiding van personeel. Sociale partners spreken over “investeren in personeel” als we het hebben over secundaire arbeidsvoorwaarden.

Volgens Van Daele zijn investeringen “middelen aanwenden met een productieve bestemming”. Dit houdt in:

- Het kost ons iets (geld of menskracht of andere middelen)
- Er is een doel.

Deze definitie is ruimer dan de strikt boekhoudkundige definitie (namelijk: het doen van uitgaven die over meerdere jaren worden afgeschreven. Dit is belangrijk omdat het werkgebied van de gemeentelijke overheid veelzijdiger is dan van een commerciële onderneming. Met name investeringen in maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet altijd langs de bedrijfseconomische meetlat te leggen.

In het navolgende worden de volgende groepen van investeringen onderscheiden:

- Uitbreiding (nieuwe schoollokalen, een extra sporthal, een nieuwe of verdubbelde weg, een nieuw park)
- Herontwikkeling (de bestaande locatie een nieuwe functie geven dan wel een impuls bewerkstelligen.)
- Vervangingsinvesteringen (brandweerauto, gebouwen, sluis, wegdek, computers)
- Achterstallig onderhoud, bijdragen en overige investeringen. (dit is een mix van zaken die meestal wel via de reguliere begroting zouden moeten lopen).

Dit onderscheid is van belang bij de toewijzing van dekkingsmiddelen, maar vooral ook bij het bepalen of er sprake is van extra kosten van onderhoud en instandhouding.

Voor een goede afweging ten tijde van de voorjaarsnota, moet buiten de directe scope van het project gemeentelijke investeringsplanning met de realisatie van de volgende randvoorwaarden rekening worden gehouden:

- Duidelijkheid over de weg waarlangs het bestuurlijk-ambtelijk samenspel moet plaatsvinden; dit vindt zijn weg in het proces van organisatieverandering.
- Inbedding in het bestaande planning en control instrumentarium.
- Duidelijkheid verschaffen over de uitgangspunten van het gemeentelijk risicomanagement (“hoe scherp willen we zeilen”).

Bij het verzamelen van informatie is geconstateerd dat we in Deventer inmiddels over een flinke vocabulaire beschikken van criteria voor investeringen. Hierbij worden niet zelden meerdere uitleggen aan hetzelfde begrip gegeven. Een paar voorbeelden.

- De term “programma” gebruiken we voor
 - de begrotingsprogramma’s (15 in totaal) waarin het gemeentelijke werkgebied is verdeeld
 - GSB-programma’s zijnde de opgaven vanuit de drie peilers t.b.v. de afspraken met het Rijk
 - Ruimtelijke opgaven noemen we ook programma’s (woningen, bedrijven, kantoren)
- Een “project” kan zijn:
 - een opdracht in de ruimtelijk-fysieke sfeer
 - de realisatie van een maatschappelijke ontwikkeling
 - een klus in de sfeer van bedrijfsvoering
 - een nummer in de boekhouding
 - een organisatie-vraagstuk

Alle genoemde items zijn juist. We moeten daarom de genoemde termen niet verengen tot een van de betekenissen. Wat we wel moeten doen is ons telkens rekenschap geven over welke betekenis we het hebben en van daaruit heldere begripsafbakening toepassen. Overigens worden in het kader van de organisatie-ontwikkeling nieuwe definities ontwikkeld voor het projectmatig werken.

Tenslotte hebben we te maken met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Die leggen ingaande 2004 beperkingen op aan het uitsmeren van de kosten over meerdere jaren (afschrijven). Bij het vertalen van investeringen naar dekkingsmiddelen zullen hier wellicht consequenties uit voortvloeien.

3. De investeringsplanning als bestuurlijk kader.

De nu op te zetten investeringsplanning is de afronding van een periode van opbouw, ervaringen opdoen en samenhang organiseren. Het is tevens de start van een fase waarin besluitvorming en planning en control aanmerkelijk effectiever kan plaatsvinden.

Wat hebben we bereikt:

- Sinds 1999 hebben we de nodige ervaring opgedaan met projectmatig werken.
- Vanaf 2002 is via de stedelijke investeringsplanning (RSI) gewerkt en geschaafd aan een financieel en inhoudelijk afwegingskader voor het bestuur.
- Vanaf medio 2004 is een aanvang gemaakt met de stedelijke programmering die heeft geresulteerd in een stabiele programmatische database van "alles wat we aan projecten op de plank hebben liggen".

Het is nu zaak om niet te lang te wachten met de slotakkoorden waarbij alle lijnen bij elkaar komen. Dit kan het best visueel gemaakt worden in het bijgaande overzicht zoals dat de afgelopen jaren al meer is gepresenteerd. Cruciaal hierin is dat er voldoende evenwicht is tussen beleid, programma en geld. We moeten in Deventer stoppen te roepen dat een van de drie dominant is boven de beide anderen. De opzet van de investeringsplanning zal alleen slagen als van alle ingediende initiatieven consequent de genoemde drie elementen in beeld zijn gebracht. Sterker nog: een project/initiatief mag niet op de investeringsplanning komen als niet eerst voorzien is in een goede afstemming tussen de genoemde drie elementen. In elke fase van globaal tot gedetailleerd is een uitspraak op inhoud, programma of geld mogelijk. Alleen in verschillende gradaties van hardheid met bijbehoren de bandbreedten uiteraard. Enige spanning mag uiteraard wel in dit proces zitten, maar moet vervolgens helder blijken in het "spel".

In het voorgaande werd al duidelijk dat het begrip investering meerdere uitleggen kent. Daarom is het goed het te benadrukken dat we het bij investeringsplanning in eerste aanleg spreken over een bestuurlijk instrument. Dit laat over de volle breedte van het gemeentelijke spectrum de investeringen zien naar prioriteiten, maar ook ingedeeld in:

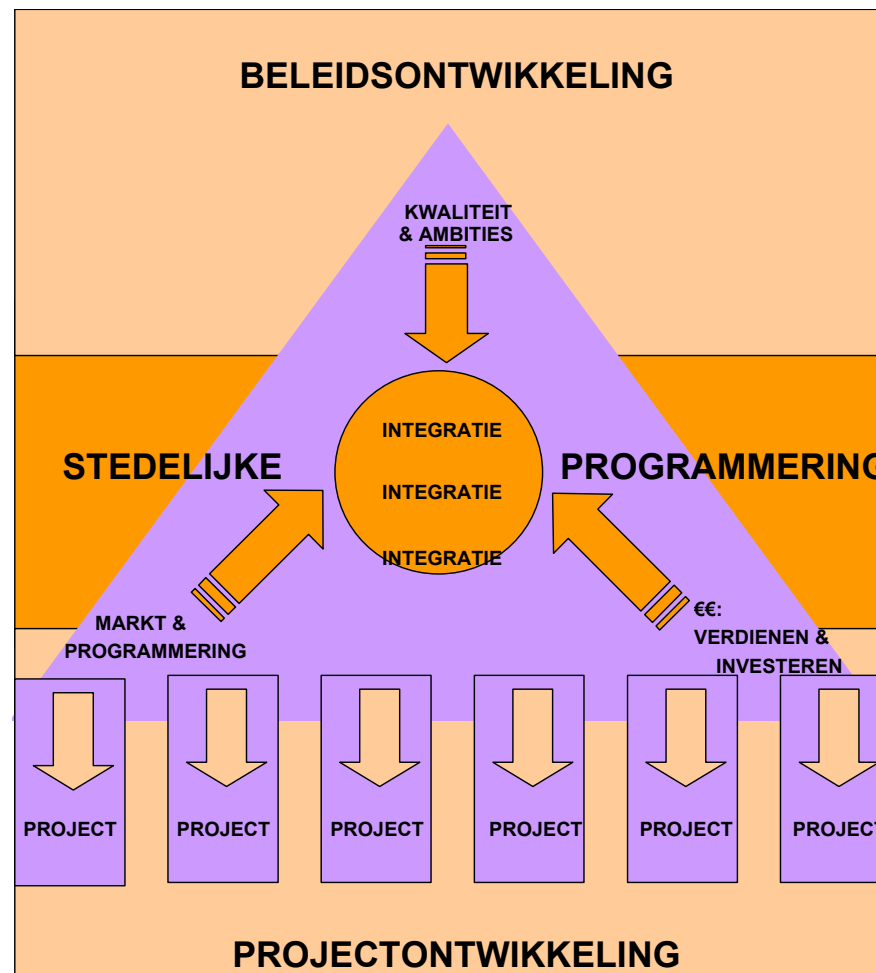
- af te wegen door het bestuur
- uit te voeren binnen reguliere budgetten.

In par. 5 spreken we over de feitelijk af te wegen gemeentebrede investeringen.

Op deze plaats gaat het om de ruime uitleg.

Bij het nemen van investeringsbeslissingen door de gemeenteraad worden drie zaken afgewogen cq. onderkend:

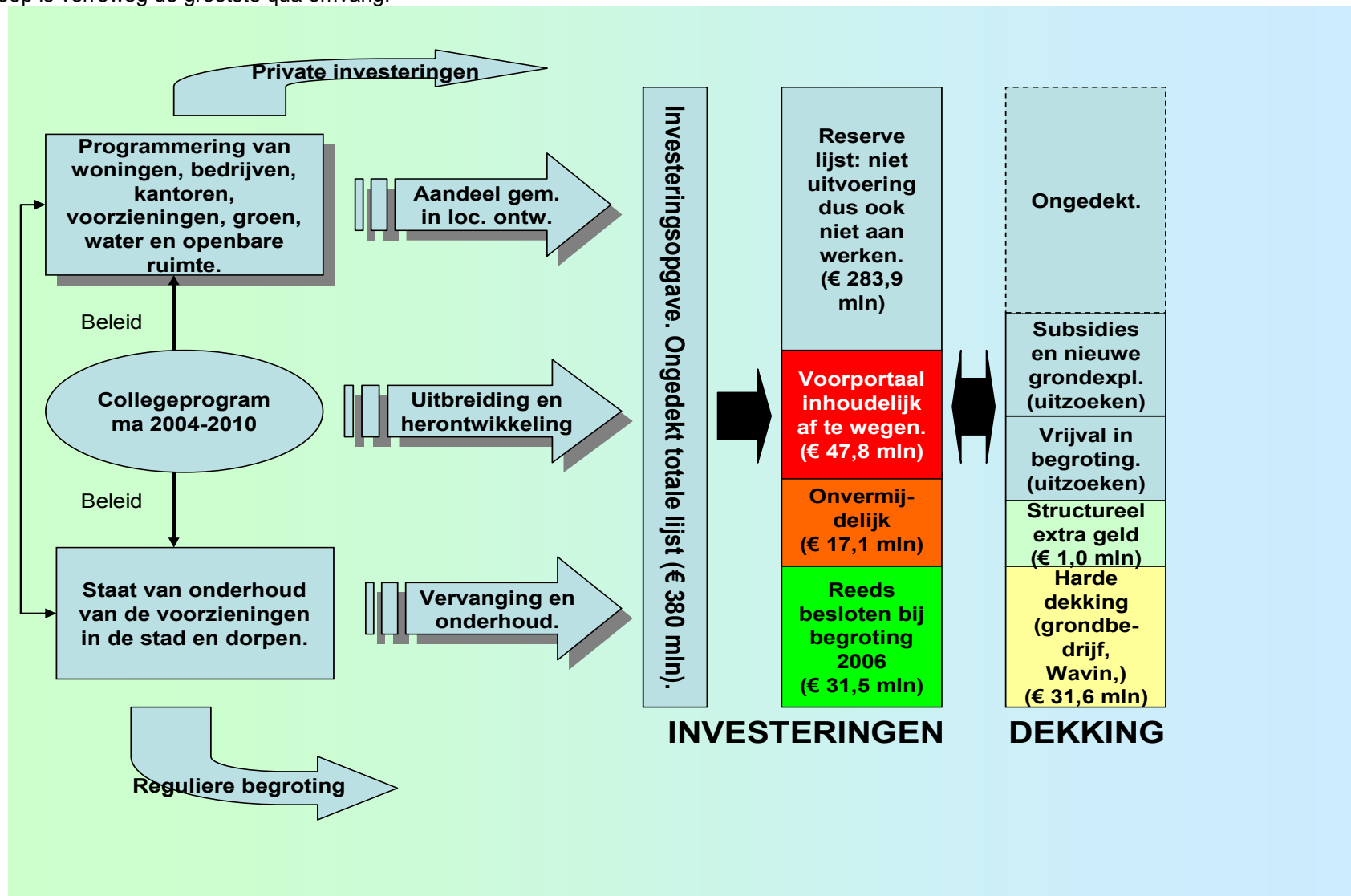
- heeft dit project voldoende prioriteit t.o.v. andere gemeentebrede projecten;
- zijn er (vervangings)investeringen die een zodanig beslag leggen op reguliere budgetten dat we aan uitbreiding en herontwikkeling niet toekomen;
- zijn de kosten van instandhouding van bestaande gemeentelijke voorziening zodanig kostbaar dat er geen middelen voor investeringen zijn (dit kan een indicatie zijn, dan vernieuwing doelmatiger is dan oplappen).



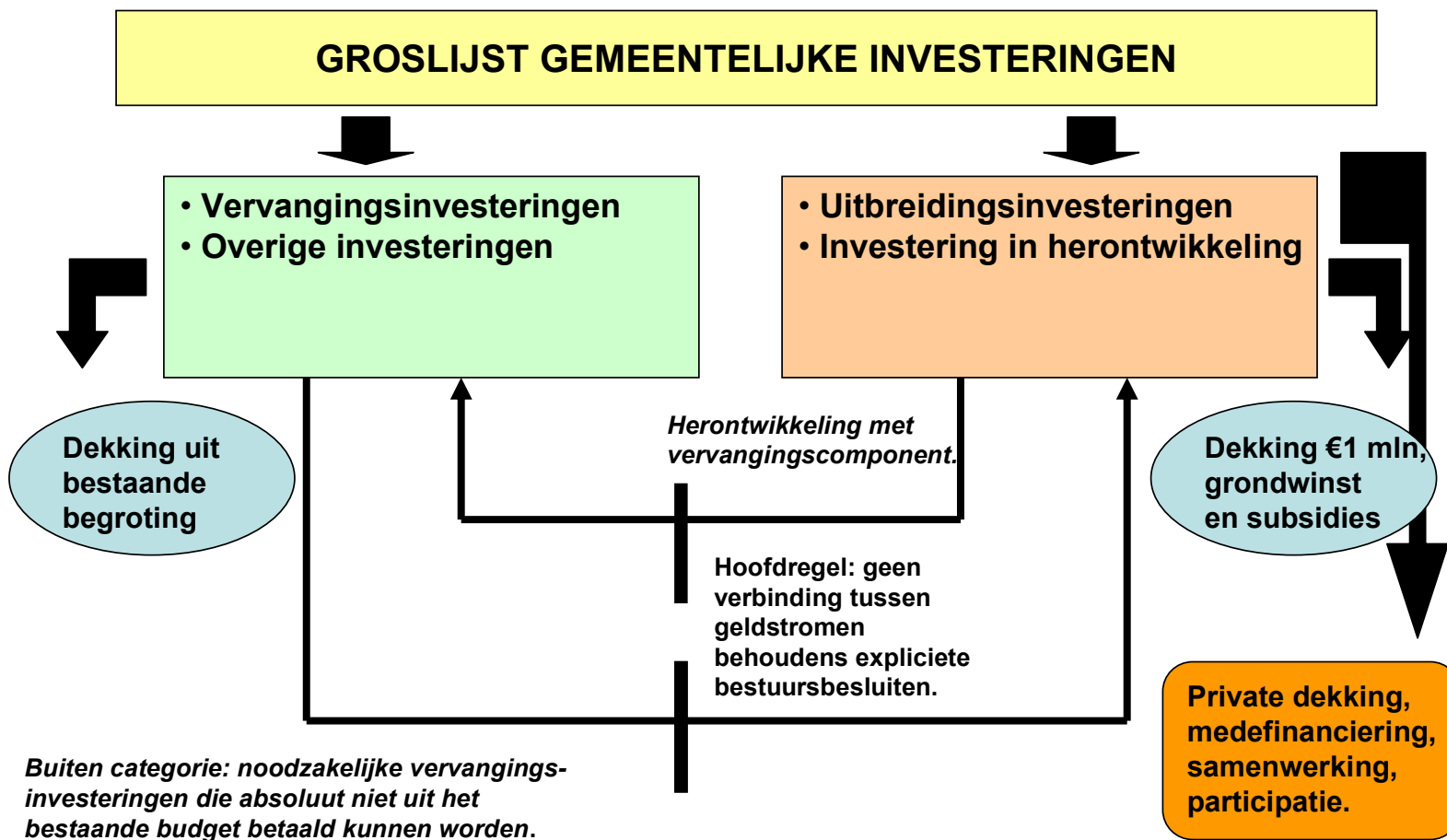
Hierna is schematisch aangegeven hoe de opbouw van de investeringsportefeuille tot stand komt. Investerings worden geïnitieerd uit drie sporen:

- Locatie ontwikkeling (maatschappelijke projecten, woningbouw, kantoren, bedrijven, voorzieningen) met investering in onrendabele ontwikkelingen (voorbeeld: Scheggebied, Kleine Poot, Nieuwe Markt, Havenkwartier).
- Collegeprogramma omvattende nieuw beleid in de zin van uitbreidingen en herontwikkelingen.
- Herinvesteringen van de bestaande portefeuille (openbare ruimte, accommodaties, materieel brandweer ed.). Dit betreft vervanging en groot onderhoud.

De laatste groep is verreweg de grootste qua omvang.



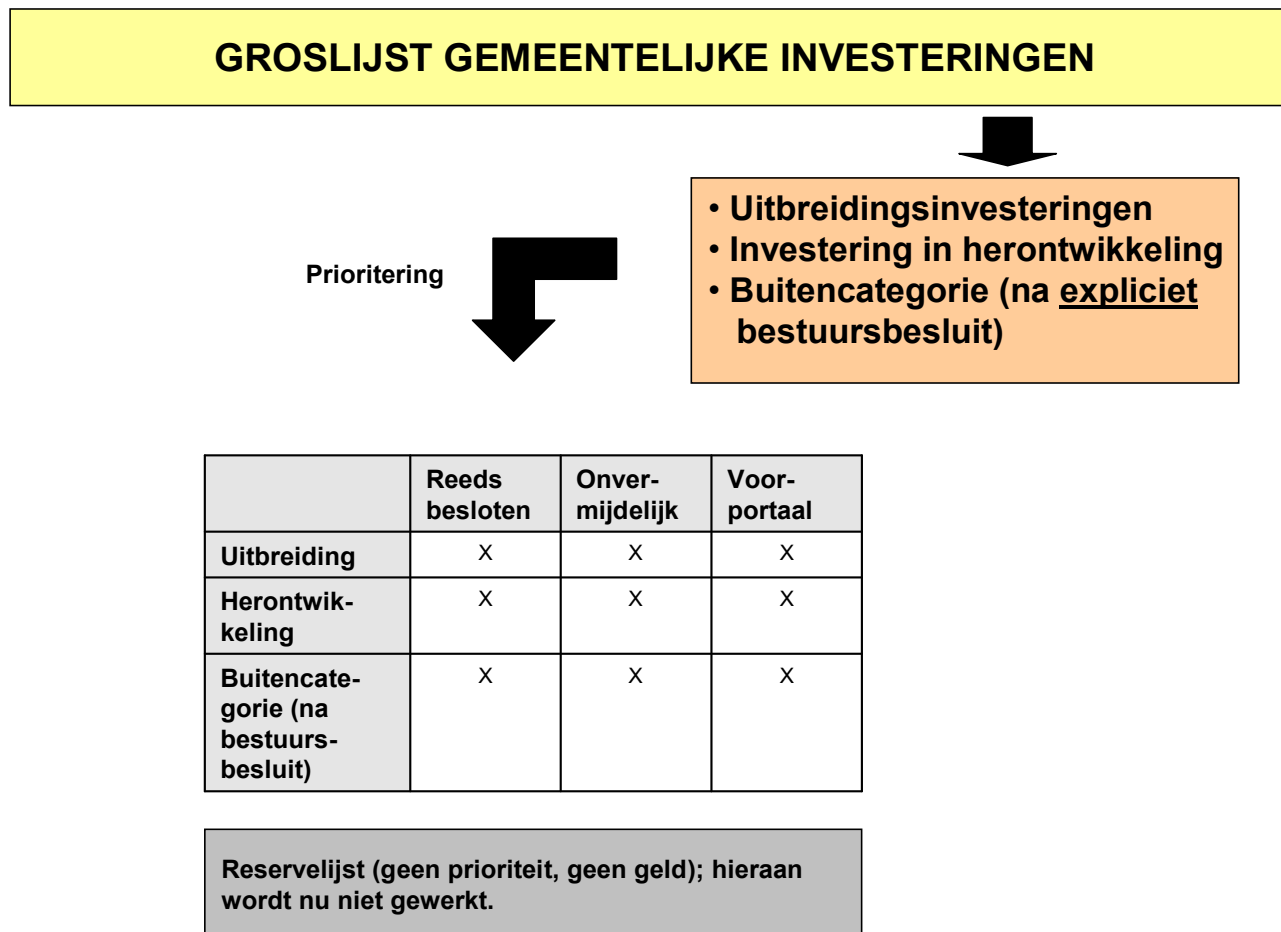
Het object van de investeringsplanning vormen primair de uitbreidings- en herontwikkelingsinvesteringen. De overige investeringen moeten uit de lopende begroting worden gedekt. Er is sprake van een zeker inhaaleffect aan vervangingsinvesteringen die een flinke druk op de lopende begroting leggen. In de introductiefase van de investeringsplanning is het daarom wellicht onvermijdelijk om een overgangsregeling te treffen. Hiervoor wordt de zgn. buitencategorie aan investeringen geïntroduceerd. In par. 4. en 5. wordt hier nader op ingegaan.



De combinatie van de beide invalshoeken:

- Uitbreiding/herontwikkeling versus vervangings- en overige investeringen
- Prioritering van de groslijst

leidt tot het onderstaande schema voor het deel van de groslijst dat wordt opgenomen in de investeringsplanning:



4. Bestaande financiële afspraken m.b.t. investeringen.

In de collegevergadering van dinsdag 17-1-2006 heeft een eerste behandeling plaatsgevonden van de notitie gemeentelijke investeringsplanning. Hierbij werd de vraag gesteld wanneer een investering gedekt moet worden uit de bestaande middelen in de (meerjaren)begroting en wanneer uit de gelden m.b.t. de nieuwe gemeentelijke investeringen. Op deze plaats worden de bestaande afspraken cq. in het kader van de begroting 2006 genomen besluiten weergegeven. Dit vormt het vertrekpunt voor de op te stellen spelregels.

Uitgangspunten

De investeringsplanning is primair bedoeld voor de uitbreiding- en herontwikkelinginvesteringen. De overige investeringen moeten in principe uit de lopende begroting worden gedekt. Uitgangspunt is dat de middelen in de vastgestelde/lopende begroting 2006-2009 voldoende zijn om deze categorie overige investeringen te dekken. Dit soort investeringen zou derhalve dan niet kunnen voorkomen op de lijst van de investeringen die moeten worden gedekt met de gelden uit het budget nieuwe gemeentelijke investeringen. In geval de middelen uit de bestaande begroting onvoldoende zijn om de categorie overige investeringen te dekken, dan kan het bestuur er in uitzonderingsgevallen voor kiezen om dit soort investeringen te betrekken bij de prioritering inzake middelen van de gemeentelijke investeringsplanning.

In het onderstaand overzicht wordt aangegeven op welke beleidsterreinen investeringen met de middelen uit de huidige begroting worden gedekt. Daarbij is het huidige kwaliteitsniveau van de dienstverlening uitgangspunt.

1. Veiligheid

Voor het materieel van de brandweer bestaat een vervangingsschema. De vervangingen van het huidig aanwezige materieel moeten hieruit worden gedekt. In de budgetten van de huidige meerjarenbegroting is geen rekening gehouden met uitbreidingsinvesteringen.

2. Kostendekkende producten

Investeringen op producten die kostendekkend zijn zoals afval en riolen worden gedekt uit de desbetreffende inkomsten.

3. Onderhoud gebouwen

De uitgaven m.b.t. onderhoud van de diverse gemeentelijke gebouwen komen ten laste van de bestaande budgetten. Zie voor de stand van zaken van deze budgetten de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2006-2009 die als bijlage is toegevoegd. Op dit moment is reeds duidelijk dat voor de restauratie van gemeentelijke monumenten onvoldoende middelen beschikbaar zijn.

4. Integraal Huisvestingsplan (onderwijs).

De hoofdregel is dat de uitbreiding- en vervangingsinvesteringen m.b.t. bestaande schoolgebouwen moeten worden bekostigd uit het IHP-budget. Het IHP-budget zal dan wel moeten groeien met een jaarlijks bedrag indien er sprake is van de groei van het aantal leerlingen. Toename van het IHP-budget door groei van het leerlingen in Deventer moet echter nog nader worden besproken. Daarnaast blijkt uit meerjarenprognoses dat het vervangen van onderwijsvoorzieningen in de bestaande staat niet uit de beschikbare reserves bekostigd kan worden (vanaf 2011).

5. Openbare Ruimte

Als principe geldt dat de huidige begrotingsmiddelen, inclusief de via het Collegeprogramma 2005-2010 toe te voegen structurele middelen, bestemd zijn voor de instandhouding, onderhoud en de vervanging van de huidige voorzieningen van de openbare ruimte zijn. Zie ook de toegevoegde bijlage.

6. Sport

Voorzover de gemeente de uitvoering van het onderhoud onder zijn hoede heeft staan de hieraan gerelateerde kosten opgenomen in de begroting.

Voor nieuwe investeringen of een gemeentelijke bijdrage in de investeringen kan een beroep worden gedaan op de reserve knelpunten buitensportaccommodaties en 1/3 regeling. Daarnaast is er een relatie met het treffen van sportvoorzieningen bij nieuwe grondexploitaties. Zie ook punt 10.

7. Meerjareninvesteringsplan Infrastructuur Deventer (MIND)

De reserve Mind en de structurele budgetten MIND dienen voor dekking van kleinere verkeerskundige aanpassingen en reconstructies. Voorgesteld zou kunnen worden dit te laten gelden voor een investering onder een bedrag ad € 500.000,-. De grotere infrastructurele aanpassingen moeten mee worden gewogen in de gemeentelijke investeringsplanning. Omdat op dit moment moeilijk een exacte grens is aan te geven tussen kleine en grote infrastructurele werken, wordt voorgesteld dit over twee jaar te evalueren.

8. Bedrijfsvoering

De vervanging- en uitbreidinginvesteringen (uitbreiding in de zin van kwaliteitslagen en/of accentverleggingen) moeten worden gedekt uit de bestaande budgetten van de bedrijfsvoering (de optelling van sectorale middelen en middelen SB). Dit onderdeel moet nog worden betrokken bij de nadere invulling van de "buiten-categorie". Bij het niet opnemen in de investeringsplanning hebben de kosten van dergelijke investeringen via opslagen op apparaatskosten uiteraard wel effect of de financiële ruimte.

9. Betaald Parkeren

Voor het onderdeel betaald parkeren geldt een groot aantal spelregels die nu niet eenduidig bijeen zijn gebracht. Voorzover bekend zijn de volgende elementen geldende uitgangspunten:

- bestaande begrotingsmiddelen zijn voor instandhouding van de bestaande voorzieningen
- lasten van vervangingsinvesteringen huidige voorzieningen worden binnen het product betaald parkeren opgevangen
- kapitaallasten en overige exploitatielasten van ondergronds parkeren op inbreidingslocaties (belanghebbende parkeren) zijn voor rekening van verzoeker. Als de gemeente de verzoeker is geldt: investering dekken binnen grondexploitatieopzet en lasten instandhouding ten laste van gebruikers
- kapitaallasten en overige exploitatielasten bij nieuwe en uitbreidingsvoorzieningen betaald parkeren worden opgevangen binnen het product betaald parkeren (bezoekersparkeren)
- kapitaallasten en overige exploitatielasten van nodige voorzieningen voor terugdringing van pleinparkeren worden zoveel als mogelijk opgevangen binnen het product betaald parkeren

10. Grondexploitatie

Bij de ontwikkeling van nieuwe locaties voor woningbouw en bedrijven moeten alle op het plangebied betrekking hebbende investeringen in infrastructuur als de maatschappelijke voorzieningen tegelijk meegewogen worden. Dit geldt ook voor de aanpalende voorzieningen zoals de ontsluitingswegen buiten het grondexploitatiegebied die voor een goede verkeersafwikkeling tussen bestaande en nieuwe woon- en/of bedrijvengebied moeten zorgen. Dit soort voorzieningen (merendeels uitbreiding van bestaande) kunnen lang niet altijd uit reguliere aanvulling van middelen (areaaluitbreiding ed.) bekostigd worden. Nu is de praktijk dat in ontwikkelingvisies dit inhoudelijk wel wordt afgewogen, maar dat de financiële besluitvorming op verschillende momenten plaatsvindt. Concreet dient bij vaststelling van de grondexploitatie de (financiële) besluitvorming over bijkomende investeringen ook plaats te vinden. In de praktijk betekent dit dat pre-prioritering in de investeringsplanning plaatsvindt. Hiermee wordt bereikt dat bij inzet van grondwinsten eerst de op dat gebied betrekking hebbende bovenwijkse voorzieningen financieel worden gedekt. Of dit direct via grondexploitaties of indirect via de gemeentebegroting (na afstorting van grondwinsten) plaatsvindt is onderwerp van nadere uitwerking.

5. De financiële spelregels.

Het voorgaande leidt tot een aantal concrete financiële spelregels:

1. De *groslijst van alle gemeentelijke investeringen wordt ingedeeld in 4 categorieën, te weten: uitbreiding, herontwikkeling, vervanging en overige investeringen.*

Deze indeling is nodig als opstap naar het onderscheid tussen wat normaal gesproken uit de reguliere begroting gedekt moet worden en waarvoor aanvullende middelen beschikbaar gesteld worden. Overige investeringen zijn bijvoorbeeld kapitaalinjecties, maar ook achterstallig onderhoud wat in één keer wordt afgeschreven omdat dit niet over een langere periode mag worden verdeeld (bijvoorbeeld restauratie van monumenten).

2. De *kapitaallasten van vervangings- en overige investeringen worden gedekt uit de reguliere middelen van de programmabegroting.*

Hoofdreël is dat de exploitatie van een begrotingsprogramma zichzelf moet kunnen bedruipen. Dit impliceert dat voor vervangingsinvesteringen op basis van een meerjarenplanning de benodigde dekking in het betreffende begrotingsonderdeel gevonden moet worden.

3. Voor de financiële dekking van vervangingsinvesteringen wordt een aantal gesloten financieringssystemen onderscheiden

Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting in par. 4. hiervoor.

4. De *investeringsplanning als afwegingskader omvat alle gemeentelijke uitbreidings- en herontwikkelingsinvesteringen.*

Als bestuurlijk afwegingskader is de investeringsplanning niet meer dan een aantal lijsten die de gradaties in prioritering aangeven. Pas daarna komt de financiële dekking aan de orde. Dan worden alleen die geprioriteerde investeringen van een gemeentebrede dekking voorzien die niet in een afgebakend financieringssysteem zijn opgenomen.

5. Ten behoeve van de ordening van toewijzing van dekkingsmiddelen wordt de *groslijst met investeringen geprioriteerd in:*

- ***reeds besloten (direct uitvoeren)***
- ***onvermijdelijk (dekkingsmiddelen toewijzen)***
- ***voorportaal (politiek van prioriteit voorzien)***
- ***buiten categorie***
- ***reservelijst***

Reeds besloten omvat projecten waar de Raad bij de voorjaarsnota 2005 (mei 2005) toe heeft besloten en waarover in het kader van RSI bij de begroting 2006 besluitvorming heeft plaatsgevonden. Alleen de formele kredietverlening moet nog plaatsvinden. Tevens zijn hier overige lopende besluiten (die de afgelopen maanden zijn genomen) voorzien van dekking aan toegevoegd. Overigens wordt door alle besluiten wel voor een bedrag van € 122 mln aan investeringen in uitvoering genomen. Voor het netto-tekort van € 31 mln voor deze investeringen is volledige dekking aanwezig. Voorstel is: Inhoudelijk niet opnieuw afwegen. Zo spoedig mogelijk krediet voteren en projecten in uitvoering brengen.

Onvermijdelijk zijn projecten die technisch onvermijdelijk zijn (Lebuiinstoren, revitalisering sluis), waarover besluitvorming door B&W heeft plaatsgevonden (Baarlerhoek, Beestenmarkt) evenals aan de organisatie-ontwikkeling gerelateerde investeringen in de bedrijfsvoering (digitalisering). Voorts projecten waar sprake is van cofinanciering bij toegekende subsidieprojecten. Hier is sprake van een bruto investering van € 27 mln waarvan vooralsnog € 17 mln ongedekt. Voorstel: In principe aan deze projecten de hoogste prioriteit geven en de beschikbaar komende middelen als eerste oormerken voor deze projecten. Bij voorjaarsnota definitieve besluitvorming.

Het voorportaal omvat investeringen die nu vaak al ver in de voorbereiding zijn, maar in technische zin niet onvermijdelijk zijn. Deze projecten zijn daarom voor de voorjaarsnota politiek afweegbaar. Hierin zitten ook aannamen voor kosten van binnenstadsparkeren en uitvoering van de pleinvisie die deels bestaan uit gekapitaliseerde verliezen bij vervallen van parkeerplaatsen. Dit zijn geen investeringen in de echte zin van het woord. De projecten leggen wel een structureel beslag op beschikbare middelen. Dit omvat ca. € 48 mln aan investeringen waarvan het merendeel ongedekt. Voorstel: Deze projecten te programmeren maar aangezien er momenteel geen financiële middelen voor deze projecten zijn, de voorbereiding nog niet starten behoudens het minimaal noodzakelijke. In elk geval is voor de start van de voorbereiding van dergelijke projecten een afzonderlijk B&W besluit nodig.

De buitencategorie is als overgangsmaatregel geïntroduceerd voor noodzakelijke en exceptionele vervangings- en overige investeringen die in de aanloopfase noodzakelijk zijn, doch niet uit de reguliere begroting gedekt kunnen worden. Dit omvat vnl. de vervangingsinvesteringen van gemeentewerken, exclusief het sluisencomplex. Vanwege de urgentie is dit opgenomen onder de categorie "onvermijdelijk". Overigens zal die urgentie nog omgezet moeten worden in een concrete project- en middelenplanning.

De reservelijst tenslotte omvat de "rest" aan niet geprioriteerde investeringen evenals de locatie-ontwikkelingsprojecten die nog van programmering moet worden voorzien.

In de achterliggende jaren werden investeringen veelal met eenmalig geld (grondbedrijf, subsidies, rekeningresultaten) gedekt. Dit had een groot voordeel dat op dat moment de financiën geregeld waren en er geen lasten meer na-ijlden. Het nadeel was dat op die wijze geen middelen werden gereserveerd om ten tijde van vervanging over dekking te kunnen beschikken. Evenmin werd op een gestructureerde wijze de mogelijk hogere instandhoudingskosten in beeld gebracht. Een negatief bijkomend effect van een dergelijk beleid is dat in tijden van beschikbaar komen van structurele rijksmiddelen sneller besteding plaatsvindt in "consumptieve" uitgaven in plaats van hiermee investeringen te financieren.

Bij een teruglopende economie nemen de eenmalige winsten als eerste af. Dit beperkt de bestedingsmogelijkheid. Als zich dan ook nog eens flink wat vervangingsinvesteringen voordoen waarvan blijkt dat daarvoor geen structurele middelen zijn, dan is het tijd om de koers te verleggen. Opgemerkt moet worden dat een aantal investeringen (investeringsimpulsen) gelet op de regelgeving altijd met eenmalig geld gedekt wordt.

In de opzet van een systeem van investeringsplanning moet onderscheid gemaakt worden tussen:

- Het lopende jaar: doen wat besloten is
- De komende 2 jaar: programmeren en voorbereiden met taakstellende doelen in tijd, inhoud en geld.
- De komende 4 jaar: voorportaal: voorbereiden en afwegen met een terughoudendheid in middelen
- De komende 15-20 jaar: reservelijst van projecten die hetzij niet urgent zijn, hetzij geen perspectief van financiële dekking hebben. Hieraan moet niet gewerkt worden.

6. Opnemen van projecten in de zgn. "buiten categorie" vindt plaats op basis van specifieke besluitvorming door B&W.

Zoals de naam reeds aangeeft, is dit een bijzondere groep met name bedoeld als overgangsregeling. Die is bedoeld voor vervangings- en overige investeringen die uit de reguliere begroting gedekt moeten worden, doch waarvoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn, terwijl de urgentie voor het uitvoeren van die investering hoog is. Deze categorie moet dan ook bijzonder blijven, omdat er anders verwatering tussen de niveau's van prioriteiten plaatsvindt. Opname in deze zgn. buitencategorie vindt plaats op basis van specifieke besluitvorming door B&W waarbij de voorgestelde projecten zijn voorzien van adequate onderbouwing van de investeringen alsmede een beheersparagraaf. Dit vindt plaats in de periode december/januari bij de opstelling van de nieuwe investeringsplanning.

7. Toepassing van de richtlijnen afschrijving op investeringen.

Deze richtlijn is inmiddels vastgesteld. Op hoeft hier geen nieuw besluit genomen te worden. Wat van belang is dat in het kader van de investeringsplanning gezorgd moet worden voor structurele dekking in de begroting dat de vervanging tzt ook gedekt kan worden.

8. Extra middelen worden gegenereerd uit grondwinsten, ruimte in de jaarlijkse begroting en subsidies.

Vanwege het grote tekort aan dekkingsmiddelen voor investeringen zal dus ook direct werk gemaakt moeten worden van het genereren van nieuwe middelen. Dit betreft vooral:

- Grondwinsten. De locatie ontwikkeling Rembrandtkade, Eikendal, Van Heetenstraat, Schalkhaar bieden in potentie voldoende mogelijkheden. De (stedenbouwkundige) randvoorwaarden moeten hier wel mee sporen. Hierin is nog wel het nodige af te stemmen. Ook moet met risico's in grondexploitaties rekening worden gehouden.
- Ruimte in de begroting vinden (vrijval, nieuw voor oud, personeelsformatie). Als vervolg op de eerder beschikbaar gestelde € 1 mln structureel, wordt het idee van een zgn. revolving-fund nader uitgewerkt. Dit houdt in dat door het beschikbaar stellen van structurele middelen en die te reserveren gedurende een periode van ca. 20 jaar voor kapitaallasten van investering een investering met een factor 10 gerealiseerd kan worden. Vervolgens is na 20 jaar dit bedrag opnieuw inzetbaar. In het ene geval zal dan vervanging gewenst zijn. In andere gevallen zal op dat moment een andere investering met die middelen gefinancierd kunnen worden. Het college heeft het voornemen minstens elke vijf jaar zo'n bedrag vrij te maken, dus opnieuw in 2012, dan 2017, dan 2022. Elke vijf jaar is dan een investering van 10 miljoen mogelijk. Gelet op de lopende financiële claims in de voorjaarsnota, moet van op korte termijn vrij te spelen bedragen nog geen hoge verwachtingen gevraagd worden.
- Subsidie-acquisitie. Hierover komen afzonderlijke voorstellen.

Bijlage.

Onderstaand is de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen weergegeven zoals die in de begroting 2006-2009 is opgenomen, weergegeven.

Vanuit de zorg voor een structureel goed, veilig en efficiënt leef- werk- en woonmilieu voor de burger investeert de gemeente jaarlijks een aanzienlijk bedrag in het onderhoud van haar kapitaalgoederen. Het betreft een grote diversiteit aan goederen. Culturele gebouwen, infrastructurele weg- en waterwerken, scholen, openbaar groen, kunstwerken en voertuigen van de brandweer en gemeentewerken kunnen hiertoe worden gerekend. In deze paragraaf worden de beleidsuitgangspunten weergegeven voor het onderhoud van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte en gebouwen, zoals aangegeven in de volgende subparagraaf.

Een essentieel uitgangspunt is de mate van kwaliteit van het onderhoud. Zowel de noodzakelijk, als de gewenste omvang zal nader worden toegelicht.

1.1 Beleidsuitgangspunten

Openbare ruimte

In de nota Kwaliteit Beheer openbare ruimte Deventer (KBorD - maart 2003) is het kaderstellend beleid voor beheer en onderhoud van kapitaalgoederen in de openbare ruimte vastgesteld. Vanaf 2010 is het niveau "sober" haalbaar, maar het afgesproken basisniveau niet. In 2006 ontvangt uw raad een "arealennota", waarin ook het budget voor het beheer van "Bathmen" wordt berekend. Voorts zal in 2006 een voorstel worden ontwikkeld met één of meer oplossingsrichtingen voor het inlopen van bestaande achterstanden, uitgaande van het in fases beschikbaar komende extra-budget van structureel € 1,0 miljoen uit het Collegeprogramma 2005-2010. Uit een analyse van de verschillende staten van onderhoud kan per deelgebied het volgende beeld en beleid worden afgeleid;

Straten, wegen en pleinen

Een aantal delen van de gemeente en vernieuwde, gerenoveerde en/of gereconstrueerde specifieke voorzieningen verkeren qua onderhoud op het niveau basis. Voor grote delen van de gemeente geldt evenwel dat het budget slechts toereikend is voor sober onderhoud, waarbij minimaal het veiligheidsniveau/-onderhoud wordt gegarandeerd. Oplossingen zijn nodig door werk met werk te maken.

Openbare verlichting

Voor de openbare verlichting geldt dat het budget toereikend is voor sober onderhoud, waarbij een bedrijfszekerheid wordt bereikt van 98%.

Civieltechnische kunstwerken en havengebonden constructies

Afgezien van een aantal kunstwerken/constructies waarin onlangs fors is geïnvesteerd en waardoor ze een verantwoord onderhoudsniveau hebben, kan met het beperkte budget slechts zeer sober regulier onderhoud worden verricht. Voor een enkel object (de sluizen en kades), waarbij de grens wordt benaderd van het minimale veiligheidsniveau, zijn kredietaanvragen in voorbereiding om op korte termijn (2005/2006) intensieve maatregelen te treffen.

Groen, natuur en recreatie

In bepaalde delen van de gemeente is sprake van een verantwoorde onderhoudskwaliteit, zoals de stadsparken waarin in 2004 fors is geïnvesteerd en in 2006 nogmaals fors geïnvesteerd gaat worden. Dat neemt niet weg dat in zijn algemeenheid geldt dat het beschikbare budget slechts toereikend is voor sober onderhoud. In de nog dit jaar vast te stellen nota groenbeleid worden voorstellen opgenomen om via een investering in een aantal jaren te realiseren dat achterstanden worden weggewerkt en het groen een zodanige inrichting krijgt, dat minimaal 70% van het areaal met de beschikbare middelen op basisniveau kan worden onderhouden.

Openbare speelgelegenheden

De kwaliteit van de speelvoorzieningen voldoet aan het attractiebesluit. Het beleid is gericht op het blijven voldoen aan het attractiebesluit. Met het Speelbeleidsplan "Spelen in Deventer; kiezen voor kwaliteit" zet de gemeente in op vermindering en een betere spreiding van het aantal speelruimten en speelplekken, die binnen de beschikbare middelen verantwoord kunnen worden onderhouden. Daartoe wordt onder andere het jaarlijkse revisiebudget versneld ingezet.

Riolering en water

Het beleid voor riolering en waterbeheer ligt verankerd in het gemeentelijke rioleringsplan 2005-2010.

In het GRP zijn doelen opgenomen die moeten waarborgen dat het rioolstelsel in Deventer voldoet en blijft voldoen aan de zogenaamde “basisinspanning” zoals geformuleerd in het rapport CUWVO VI (commissie uitvoering wet verontreiniging oppervlaktewater). Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit van het onderhoudsniveau voor 2006 e.v. zal gaan afwijken van hetgeen in dit rapport is vastgesteld.

Gebouwen

Gemeentelijke huisvesting

Het technisch beheer en onderhoud van panden voor huisvesting van het gemeentelijk apparaat en panden die worden aangehouden vanuit cultuurhistorisch perspectief wordt uitgevoerd door de externe partner Technisch Gebouwen Beheer Nederland. Tot de contractuele beheertaken van deze organisatie behoort onder andere het leveren van inzicht in de onderhoudsverwachtingen voor een periode van 10 jaren. In het kader van planmatig onderhoud is een meerjaren onderhoudsprognose opgesteld voor de jaren 2003 tot 2012 per pand. De prognose gaat uit van minimale instandhouding van de gebouwen met handhaving van de huidige functionele en representatieve kwaliteit. Met ingang van 2006 zal een groot deel van het ambtelijk apparaat tijdelijk (in verband met nieuwbouw 2009/2010) in een vrij nieuw kantoor worden gehuisvest. De inzet van onderhoudsmiddelen aan bestaande eigendomspanden zullen tot het moment van verhuizing, binnen de kwaliteitsnormen, tot een minimum worden gereduceerd.

Welzijns-, culturele- en sporthuisvesting

Voor al deze gebouwen zijn meerjarige onderhoudsplanningen aanwezig. Uitgangspunt van deze plannen is dat er sober en doelmatig onderhoud wordt gepleegd, zodanig dat de gebouwen in stand worden gehouden en deze veilig en met een minimum aan verstoringen van het primaire proces zijn te gebruiken. De onderhoudskosten die voortvloeien uit meerjarenplanningen van sportgebouwen zijn meegenomen in de huidige begroting. Dit geldt niet voor de volledige onderhoudskosten die voortvloeien uit planningen voor de welzijns- en culturele gebouwen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen in de nabije toekomst er verzoeken volgen om direct aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor onderhoud/restauratie van met name culturele gebouwen. Er is een nota Voorzieningen en accommodaties in voorbereiding, waarin enerzijds de normen worden bepaald aan de hand waarvan in de toekomst de sociale infrastructuur wordt ingericht en anderzijds deze normen worden vertaald in een toekomstig aanbod op wijkniveau.

Onderwijshuisvesting

De onderhoudskosten die voortvloeien uit meerjarige onderhoudsplanningen van onderwijsgebouwen zijn meegenomen in de huidige begroting.

Gebouwen voor derden

De gemeente heeft, naast gebouwen voor de gemeentelijke huisvesting, circa 55 gebouwen in het bezit voor derden. Het merendeel van deze panden is verhuurd. De gemeente is als eigenaar en verhuurder verantwoordelijk voor het dagelijks- en groot onderhoud aan de panden. De kwaliteitsnorm voor onderhoud van betreffende panden gaat uit van minimale instandhouding van de panden met handhaving van de huidige functie en representativiteit.

1.2 Financiële consequenties

Openbare ruimte

Vanaf 2000 zijn binnen de gemeente forse impulsen gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderhoud, impulsen die substantieel hoger waren dan het normale areaalaccres. Dat neemt niet weg dat – zoals in het Collegeprogramma 2005-2010 is verwoord - in de afgelopen decennia in het beheer van de openbare ruimte een substantiële achterstand in onderhoud is ontstaan. Hoewel in sommige delen van de gemeente het niveau kwalitatief verantwoord is, zijn op buurt- en wijkniveau grote verschillen te constateren. Om de impulsen 2000-2004 voor het wegwerken van onderhoudsachterstanden nog meer inhoud te geven zal in de komende periode opnieuw een extra-bedrag worden ingezet, olopend tot structureel € 1,0 miljoen in 2010 (Collegeprogramma 2005-2010). Daarnaast blijft de gemeentelijke inzet gericht op het waar

mogelijk verkrijgen en inzetten van andere middelen, interne en externe, voor terugdringing van onderhoudsachterstanden en het in 2010 bereiken en borgen van minimaal het kwaliteitsniveau "sober" voor beheer/onderhoud van het totale areaal openbare ruimte.

Vervolgens richt gemeente Deventer haar operationeel en financieel beleid op de ambitie om het niveau 'basis' te gaan bereiken. Een ambitie die overigens al in praktijk gebracht gaat worden bij noodzakelijke onderhoudswerken in herstructureringswijken en andere grootschalige gemeentelijke investeringen, waaronder die in locatieontwikkelingen en infrastructurele werken.

Gebouwen

Gemeentelijke huisvesting

De meerjarenonderhoudsprognose geeft inzicht in de kosten van het groot onderhoud over langere periode. Een deel van het onderhoud dient gedekt te worden uit de door de raad beschikbaar gestelde verruiming structurele onderhoudsmiddelen van 2001 e.v. voor "onderhoud eigen gebouwen, waaronder grote monumenten". Duidelijk mag zijn dat groot onderhoud een sterke relatie heeft met de beoogde nieuwbouw. Gezien het besluit rondom nieuwbouw zal het groot onderhoud gereduceerd worden tot het strikt noodzakelijke. Er is op dit moment sprake van onzekere aspecten: welke panden worden aangehouden resp. afgestoten in verband met de geplande nieuwbouw.

Welzijns-, culturele- en sporthuisvesting

Uit de meerjarige onderhoudsplanning voor de welzijn- en culturele gebouwen blijkt dat er voor de komende 10 jaar aanvullende middelen nodig zijn om sober en doelmatig onderhoud te plegen aan deze gebouwen. In de stedelijke investeringsplanning is een bedrag van € 0,6 miljoen geprioriteerd voor het wegwerken van achterstallig onderhoud op de sportparken Zandweerd en Borgele. Naar alle waarschijnlijkheid zullen er in de nabije toekomst verzoeken volgen om direct aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor onderhoud/restauratie van met name culturele gebouwen. Dit betreft voorzover nu kan worden overzien de Lebuïnustoren, de Bergkerk en de Drie haringen/bakkerij.

Onderwijshuisvesting

In het nieuw op te stellen Integraal Huisvestingsplan (IHP) zal aandacht worden besteed aan conditie afhankelijk onderhoud van de onderwijspanden en zal een methodiek worden gehanteerd, waarbij met minimale inzet van middelen de functie en representativiteit van de panden gewaarborgd blijft.

Gebouwen van derden

Dit zijn de gebouwen in gemeentelijk eigendom die tijdelijk of permanent aan derden zijn verhuurd. Het te verrichten noodzakelijk groot onderhoud aan de panden wordt uitgevoerd op basis van een geactualiseerde 10-jaren raming. Hierbij wordt gestreefd naar een meer constant uitgavenpatroon in de kosten van groot onderhoud. Hierbij neemt men de regel in acht dat jaarlijks maximaal 20% van de huuropbrengsten van panden mag worden aangewend voor groot onderhoud. De structurele afdracht van 20% van de huuropbrengsten geeft naar verwachting voldoende voeding aan het fonds groot onderhoud, om in het onderhoud voor de komende 10 jaar te voorzien.

Conclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de gemeente Deventer via al haar onderhoudsprogramma's streeft naar een onderhoudsmethodiek, waarmee tegen zo laag mogelijke kosten het kwaliteitsniveau 'sober' wordt bereikt en geborgd.