

Aan de gemeenteraad

datum	07-02-2022
behandeld door	A. Nienkemper / M. Penders
ons kenmerk	2022-0001415
doorkiesnummer	
Onderwerp	Voorlopig dekkingsplan huisvesting voortgezet onderwijs

Geachte mevrouw, heer,

Op 4 november 2021 nam u een besluit over het haalbaarheidsonderzoek voor toekomstige huisvesting van het voortgezet onderwijs. In deze raadsinformatiebrief gaan wij nader in op 2 onderdelen van dit besluit:

1. Presenteer een voorlopig dekkingsplan met meerdere faseringen en daarbij horende uitwerkingen, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe de geplande ontwikkeling betaald kan worden. En hierbij in relatie een lange termijn inzicht in de financiële bestedingsruimte, verplichtingen en investeringen. Verwezen wordt naar het hoofdstuk "financieel uitgangspunt investering huisvesting VO-scholen".
2. Kies als uitgangspunt de Rijksbijdrage in de algemene uitkering en bereken vanuit die financiële ruimte de mogelijkheden voor nieuwbouw van de CSG De Lage Waard Burgemeester Keijzerweg op locatie Vijzellaan en zodanig groot onderhoud van de overige panden dat voor de komende 25 jaar de panden en gymzalen goed geschikt gemaakt kunnen worden.

Inleiding

De gemeente Papendrecht staat de komende jaren voor een aantal grote financiële uitdagingen. De grootste die we hier benoemen zijn: huisvesting VO-scholen, een sluitende meerjarenbegroting en het nationaal klimaatakkoord. Het benoemen van het nationaal klimaatakkoord is relevant omdat naast de inhoudelijk en financieel grote opgave ook de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, waaronder scholen, een prominente plaats inneemt.

Elk van deze opgaven moet op hun eigen merites worden beoordeeld en vraagt om specifieke maatregelen, keuzes en besluitvorming. De bijzondere aard, de verschillende financiële stromen bij deze opgaven en ook het verschil in timing van besluitvorming maakt het onderlinge vergelijken en afwegen van deze dossiers onmogelijk. Het maakt het te complex, momenten van besluitvorming liggen uit elkaar en er is het risico dat besluiten op elkaar gaan wachten met als risico dat er onvoldoende tot geen keuzes worden gemaakt.

We constateren dat door de besluiten die zijn genomen bij de ombuigingsoperatie, door vanaf 2023 al toe te werken naar een sluitend dekkingsplan huisvesting VO-scholen en door herontwikkeling van vrijvallende locaties, er tot 2030 ongeveer € 18,5 mln. aan vrij besteedbare incidentele middelen vrijkomen. Dit geeft voldoende ruimte en tijd om de uitdagingen waar we voor staan op een goede en toekomst bestendige manier aan te pakken en op te lossen. Wij komen hier bij het voorlopige dekkingsplan nader op terug.

Om iedere opgave op de eigen merites te beoordelen is het goed om een overall financieel beeld te hebben over voor welke opgaven - die elk vanuit de oorsprong van ontstaan een specifieke oplossing vereisen - we als gemeente Papendrecht de komende jaren staan. In deze raadsinformatiebrief gaan we daarom ook in op dat overall financieel beeld.

Financiële uitdagingen

Huisvesting VO-scholen

De investering die moet worden gepleegd in de nieuwbouw van de VO-scholen is dermate groot (tussen € 90 mln. en € 100 mln.) en bijzonder dat dit vraagt om hiervoor een separaat dekkingsvoorstel voor te leggen. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in en laten we tegelijkertijd zien dat er de komende jaren tot 2030 veel incidentele middelen vrijkomen om aanvullende investeringen te plegen en ons tijd geeft goed na te denken hoe de huidige begroting structureel sluitend te krijgen is.

De (financiële) uitdagingen van het vernieuwen van onderwijshuisvesting, spelen niet alleen in Papendrecht. Een expertiseteam van de VNG stelde in het voorjaar van 2020 al vast dat de jarenlang oplopende bouwkosten zonder compensatie in het gemeentefonds ertoe leiden dat er steeds minder scholen kunnen worden gebouwd. De bestaande voorraad veroudert snel en voldoet daarom steeds minder aan de moderne en wettelijke eisen aan een schoolgebouw.

Ook stelde het expertiseteam vast dat gemeenten zonder extra middelen geen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hogere klimaat en/of kwaliteitsdoelstellingen. De Rijksoverheid is daarop een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (hierna: IBO) gestart waarbij is onderzocht welke opgaven er liggen op het gebied van onderwijshuisvesting en hoe hieraan voldaan kan worden. Het onderzoek is in maart 2021 afgesloten en is via deze link te benaderen <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8c2f6299-0b84-4815-8642-a3ab093849d7/1/pdf/ibo-onderwijshuisvesting-funderend-onderwijs-een-vak-apart-een-toekomstbestendig-onderwijshuisvestingsstelsel.pdf>

Daarnaast zijn er in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt over de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed, waaronder schoolgebouwen, die dus moeten bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Tenslotte spelen ook nog ventilatie-eisen als gevolg van de Covid-19 een rol bij de kwaliteitseisen die aan schoolgebouwen worden gesteld.

Wij gaan ervanuit dat met de vervolgacties uit het IBO (o.a. inventariseer de huidige schoolgebouwenbestand en laat de budgetten meegroeien met de eisen die gesteld worden aan schoolgebouwen) en de klimaatgelden die beschikbaar komen, er extra middelen zullen vrijvallen richting gemeenten. Wij houden dit in de gaten en het zal ons zeker helpen wanneer hieraan uitvoering wordt gegeven.

Nationaal Klimaatakkoord

De VNG heeft in 2019 ingestemd met de uitvoering van het Nationaal Klimaatakkoord met als randvoorwaarden:

- De energietransitie is haalbaar en betaalbaar voor de samenleving;
- Gemeenten krijgen de juiste bevoegdheden om hun regierol te kunnen uitvoeren;
- Gemeenten krijgen een vergoeding voor de toename in uitvoeringslasten.

In het rapport van Andersson Elffers Felix (AEF, september 2020) 'Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030' worden nieuwe en geïntensiverde taken voor de gemeenten geïdentificeerd om het klimaatakkoord uit te voeren. In het rapport 'Van Parijs naar praktijk' (januari 2021) heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bevestigd dat de AEF-calculaties een goede uitgangsbasis is, in ieder geval voor de periode tot 2024.

De ROB adviseert het Rijk de uitkomsten van het onderzoek over te nemen en aanvullende middelen beschikbaar te stellen als een specifieke uitkering in het gemeentefonds. In het regeerakkoord wordt een fonds ingesteld van € 35 mld. tot en met 2030 om de klimaatdoelen te realiseren. Een deel daarvan is specifiek benoemd voor de uitvoeringskosten gemeenten en planbureaus. Totaal een bedrag van € 5,6 mld. tot en met 2030. Hoeveel daarvan in de vorm van een specifieke uitkering beschikbaar komt voor de gemeenten is nog afwachten. Hopelijk krijgt dit in de meicirculaire 2022 meer duiding.

Komende tijd zal concreter in beeld worden gebracht wat lokaal en regionaal nodig is om de ambities te realiseren. Er wordt gekeken naar welke activiteiten in de komende jaren geïntensiveerd moeten worden

en welke activiteiten nu nog niet worden opgepakt, maar in de nabije toekomst wel. We richten ons hierbij op de periode van 2022 tot 2026. Hierbij is het belangrijk de huidige beleidsambities en beleidskaders, samen met corresponderende activiteiten en benodigde capaciteit in beeld te krijgen.

De uitgaven /investeringen in het kader van het klimaatakkoord zullen hun impact hebben op de gemeentelijke begroting. Juist daarom gaan we pas over tot het nemen van structurele maatregelen en investeringen zodra hier ook voldoende Rijksmiddelen tegenover staan.

Aangezien de impact op de werkzaamheden en de consequenties groot zullen zijn zal daaraan een eigen investeringsprogramma en financieringsplan gekoppeld worden. Dit alles staat los van de al opgenomen werkbudgetten in de reguliere begroting die vooral gericht zijn op voorlichting en onderzoek.

Sluitende meerjarenbegroting; reguliere exploitatie, inclusief investeringen.

We ontkomen er niet aan, net als bijna iedere andere gemeenten in Nederland, de komende jaren de bestaande activiteiten, ambities, reguliere investeringen en inkomstenverhogende maatregelen, opgenomen in de meerjarenbegroting 2022-2026, opnieuw te heroverwegen. Er zullen verdere keuzes vanuit de inhoud moeten worden gemaakt om te temporiseren, af te schaffen, anders te doen en te onderzoeken waar inkomstenverhogende maatregelen te treffen zijn / nodig zijn. De basis in het ombuigingsproces is al gelegd.

In de raadsinformatiebrief van 4 oktober 2021 is een financieel meerjarenperspectief afgegeven op basis van de septembercirculaire 2021 inclusief de voorgenomen herijking van het gemeentefonds met de toen bekende korting van € 35 per inwoner. Op 23 december 2021 is door het Rijk een nieuwe voorlopige berekening gemaakt wat uitkomt op een korting van € 20 per inwoner voor de gemeente Papendrecht. Het nieuwe financiële meerjarenperspectief in lopende activiteiten weergegeven bij ongewijzigd (Rijks) beleid en met de wetenschap van nu ziet er als volgt uit:

omschrijving	x € 1.000				
	2022	2023	2024	2025	2026
Structureel begrotingsresultaat begroting 2022-2025	€ 1.619	€ 30	-€ 1.563	-€ 2.949	-€ 4.133
Netto begrotingseffect septembercirculaire 2021	€ 1.762	€ 1.489	€ 1.489	€ 1.658	€ 1.430
Huidige stand van zaken herijking gemeentefonds (vanaf 2024 € 20,- per inwoner)	€ -	-€ 480	-€ 640	-€ 640	-€ 640
Prognose financieel meerjarenperspectief	€ 3.381	€ 1.039	-€ 714	-€ 1.931	-€ 3.343

Recente rapporten en adviezen als 'Roeien met te korte riemen' van Berenschot in opdracht van de Provincie Zuid-Holland (3 maart 2021) en 'Rust Reinheid Regelmaat' over bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden van de ROB (11 maart 2021) geven diepgaandere inzichten in de problematiek van de gemeentelijke financiële huishouding. Er wordt geconstateerd dat er sprake is van een disbalans tussen: taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Door deze disbalans is er te weinig ruimte voor decentrale overheden om zelf beleidskeuzes te maken en wordt hun slagkracht beperkt. Om te voorkomen dat de financiële problemen onbeheersbaar worden en de kracht van decentrale overheden verder wordt uitgehouden, moet deze balans worden hersteld.

Het kabinet deelt het belang van medeoverheden te komen tot structurele oplossingen op het gebied van bestuurlijke en financiële verhoudingen, zodat medeoverheden voldoende middelen en bevoegdheden hebben om hun taken uit te voeren en in staat zijn een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgaven. Er lopen diverse lobby's om deze discussie kracht bij te zetten en we hopen uiteindelijk dat dit leidt tot een meer dan reële bijstelling van de algemene uitkering.

Het Rijk is in het najaar 2021 de gemeenten meerjarig incidenteel tegemoet gekomen op basis van het berekende tekort van € 1,8 miljard binnen de jeugdzorg. In het regeerakkoord tussen VVD, D66, CDA en CU is te lezen dat er inderdaad middelen beschikbaar gesteld worden. Deze wijken wel af van de eerdere afspraken. Een eerste doorrekening laat zien dat vanaf 2025 een lagere Rijksbijdrage van € 0,3 mln. ontstaat ten opzichte van nu is opgenomen in de meerjarenbegroting conform de eerdere afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en de VNG. Het overleg tussen Rijk, Provincie en VNG zal worden voortgezet en we blijven dit monitoren.

Bij de begrotingsbehandeling van vorig jaar hebben we gesproken over de toenemende druk op het voorzieningenniveau. Dit komt door de (dubbele) vergrijzing. Om dat effect te dempen is een studie verricht naar de mogelijkheden om de woningbouwproductie te verhogen. We verwachten dat door het benutten van deze mogelijkheden niet alleen onze autonome behoefte kan worden gerealiseerd, maar ook dat onze bijdrage aan de Groeiagenda kan worden verhoogd met circa 300 woningen op andere locaties in de gemeente. Met de toename van het aantal woningen kan het aandeel (jonge) gezinnen behouden blijven voor Papendrecht, zodat er voldoende (financiële) draagkracht blijft voor de huidige voorzieningen. We blijven vanzelfsprekend ook werken aan de woningbehoefte van onze oudere inwoners.

Met de verhoging van de woningbouwproductie komen ook nieuwe ontwikkellocaties in beeld. Deze ontwikkellocaties zullen ook moeten leiden tot een duurzame verbetering van de huidige leefomgeving rondom de locaties. De structurele inkomsten vanuit deze verhoogde woningbouwproductie zullen naar verwachting beperkt zijn. Het grootste effect zal bestaan uit een aanzienlijke bijdrage aan de (financiële) draagkracht van de huidige voorzieningen en een verhoging van de leefbaarheid. Door te investeren in het onderwijs, blijft Papendrecht ook in de toekomst een aantrekkelijke gemeente om in te wonen en leven. Dat na te streven effect onderbouwt ook de wens om te investeren in de nieuwbouw van de VO-scholen. De mogelijke opbrengsten van deze ontwikkelingen zijn in dit voorlopige dekkingsplan niet meegenomen.

Tenslotte zal de financiële vertaling van het regeerakkoord effect hebben op de hoogte van de algemene uitkering. Het is nog niet duidelijk of dit al zal plaatsvinden in de meicirculaire 2022.

Buiten de bovenstaande ontwikkelingen zien we nu dat voor de komende jaren (tot en met 2030) er ruim € 18,5 mln. beschikbaar komt aan incidentele middelen. In het dekkingsplan is dit nader gespecificeerd en uitgewerkt. Dit helpt ons aanvullende investeringen die nodig zijn te realiseren en geeft ons tijd en ruimte het financieel meerjarenperspectief op orde te krijgen. We constateren dat we een goede financiële uitgangspositie houden om die maatregelen te nemen die nodig zijn.

Voorlopig dekkingsplan investering huisvesting voortgezet onderwijs

Hieronder gaan we nader in op het eerste gedeelte dat is geamendeerd bij het besluit haalbaarheidsonderzoek VO-scholen van 4 november 2021. Het betreft:

"Presenteer een voorlopig dekkingsplan met meerdere faseringen en daarbij horende uitwerkingen, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe de geplande ontwikkeling betaald kan worden. En hierbij in relatie een lange termijn inzicht in de financiële bestedingsruimte, verplichtingen en investeringen. Verwezen wordt naar het hoofdstuk "financieel uitgangspunt investering huisvesting VO-scholen".

Bij het opstellen van het voorlopig dekkingsplan zijn de volgende uitgangspunten bepaald:

1. Bij fasering in tijd worden de investeringskosten naar achteren geschoven en is er wellicht wat meer tijd om financiële dekking te zoeken, maar uiteindelijk blijft het dekkingsvraagstuk hetzelfde. Om die reden hebben wij vastgehouden aan de fasering van de investering zoals dit is opgenomen in het haalbaarheidsonderzoek, namelijk start 2022 doorlopend tot oplevering in 2029;
2. We houden rekening met een rentepercentage van 1,2% (thans 0,5% kapitaalmarkt) om risico voor rentestijging in de toekomst op te kunnen vangen;
3. Wij rekenen zowel de directiekosten, investeringskosten gebouwen, investering gymlokalen, investering buitenruimte als de van toepassing zijnde sloopkosten volledig toe aan de investering. De investeringskosten zijn doorgerekend door een extern bureau waarbij rekening is gehouden met een jaarlijkse inflatie van 2,5%. De werkelijke omvang van de investeringskosten kunnen afwijken;
4. De sloopkosten van het schoolgebouw aan de Burgemeester Keijzerweg, groot € 870.000, kunnen ingebracht worden in het te ontwikkelen GREX-project. Dit brengt een iets lagere investering met zich mee;
5. Na besluitvorming over nieuwbouw zal de huidige boekwaarde van de panden conform de BBV versneld moeten worden afgeschreven tot het moment van verwachte oplevering van de nieuwbouw. Vanaf 2023 tot en met 2030 betekent dit dat jaarlijks € 0,3 mln. afgerond extra tijdelijke afschrijvingen moeten plaatsvinden. In het voorstel over de nieuwbouw zal een besluit gevraagd worden de extra afschrijvingen te betrekken bij de begroting;

6. Bij de financiële doorrekening van scenario 2 hebben we op basis van de draaiknop "afschrijvingen" een drietal uitwerkingen opgenomen. Voor alle drie de methoden geldt dat de wijze van dekking niet wijzigt omdat alle beschikbare dekkingsvarianten hierin zijn opgenomen.

Uitwerking van het dekkingsplan:

1. Kapitaallasten

Gekozen kan worden voor een afschrijvingstermijn van 40, 50 of 60 jaar. De uiteindelijke jaarlijkse kapitaallasten die moeten worden gedekt bedragen respectievelijk € 3,4 mln., € 3,0 mln. en € 2,6 mln..

In de huidige nota activeren en afschrijven is opgenomen dat voor gebouwen een afschrijvingstermijn gehanteerd wordt van 40 jaar. De raad mag hier bij besluit op afwijken. Wij hebben onderzoek gedaan of de afschrijvingstermijn verlengd kan worden. Gezien de huidige bouwtechnieken en toegepaste materialen kan dat zeer zeker. Dit is ook extern getoetst bij Synarchis. Er zijn gemeenten die 50 jaar hanteren maar de laatste jaren zien we een verschuiving naar zelfs 60 jaar. De huidige scholen zullen bij sloop ook al bijna de zestig jaar aantikken.

Ons voorstel zal worden een afschrijvingstermijn van 60 jaar te hanteren. In de verdere uitwerking van het dekkingsplan zijn wij hiervan uitgegaan. In de bijlage is het dekkingsplan opgenomen waarbij een afschrijvingstermijn is gehanteerd van 40 en 50 jaar.

2. Dekkingsplan

Het dekkingsplan bestaat uit diverse onderdelen die we hierna, geldend voor elk scenario, nader toelichten.

a. Structurele investeringsruimte begroting 2022

In de begroting 2022 is besloten een structureel bedrag van € 600.000 beschikbaar te houden voor dekking van toekomstige investeringen. Dit bedrag kan geheel of deels ingezet worden voor de dekking van de kapitaallasten nieuwbouw VO-scholen. Dit levert tot en met 2030 incidentele ruimte op (zie onderstaand overzicht financieel perspectief)

b. Inzet algemene reserve (Enecogelden)

De verkoopopbrengst van de aandelen Eneco is volledig gestort in de algemene reserve. In het dekkingsplan is uitgangspunt dat van de € 27,6 mln. een bedrag van € 20 mln. wordt gestort in de reserve kapitaallasten en hier op basis van de te kiezen afschrijvingstermijn jaarlijks de kapitaallasten uit te onttrekken. Dit levert bij een afschrijvingstermijn van 60 jaar jaarlijks € 333.000 op.

c. Jaarlijkse verhoging OZB in lijn met beleidsuitgangspunt businesscase lokale lasten

Bij het vaststellen van de businesscase lokale lasten is er voor gekozen vanaf de begroting 2023 uit te gaan van de gemiddelde landelijke stijging T-1 (in dit geval 2022) verhoogd met inflatie. Er ontstaat daardoor financiële ruimte. Bij het hanteren van een afschrijvingstermijn van 60 jaar zal de extra verhoging OZB vanaf 2023, bovenop de inflatiecorrectie, 1,5% per jaar bedragen (€ 2,50 per inwoner per jaar) . Dit levert tot en met 2030 incidentele ruimte op (zie onderstaand financieel overzicht).

d. Claim op ontwikkeling algemene uitkering

Wij anticiperen om twee redenen op een hogere reële stijging van de algemene uitkering:

1) De gesprekken die gevoerd worden tussen Rijk, provincies en VNG om te komen tot structurele oplossingen op het gebied van bestuurlijke en financiële verhoudingen, en 2) de ruimtelijke ontwikkeling met als gevolg een toename van aantal woningen en inwoners. Vanaf 2026 claimen wij structureel € 100.000 tot en met 2030. Dit bedrag wordt jaarlijks toegevoegd aan het structurele budget toekomstige investeringsruimte. Dit levert vanaf 206 tot en met 2030 incidentele ruimte op (zie onderstaand financieel overzicht)

e. Vrijval kapitaallasten

Door de sloop van de huidige panden en afboeking van de restant boekwaarde vallen bestaande kapitaallasten weg. Hiermee wordt vanaf 2030 jaarlijks een voordeel bereikt ter grootte van € 110.000.

f. *Netto opbrengsten ruimtelijke ontwikkeling*

Met de nieuwbouw komt er ook ruimte vrij voor het bouwen van woningen op locaties die ten gevolge van de scholenbouw beschikbaar komen. De plannen moeten uiteraard nog uitgewerkt worden maar een eerste voorzichtige doorkijk biedt mogelijkheden om voor de Douwes Dekkerlaan, Pieter Zeemanlaan (Kooy), Stellingmolen (Spil) en Burgemeester Keijzer-weg (De Lage Waard) in totaal 60 grondgebonden woningen en 255 appartementen te realiseren. Uitgaande van de huidige markt en voorzichtig gecalculeerd, levert dit een netto opbrengst, en dus incidentele ruimte, op van € 5,8 mln. in 2024, € 1,2 mln. in 2026 en € 5,5 mln. in 2030. In totaal een bedrag van € 12,5 mln.

Het financieel perspectief ziet er als volgt uit:

Dekkingsplan nieuwbouw huisvesting VO - scholen scenario 2; 60 jaar									
Omschrijving	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Prognose; gemiddelde									
cashflow	€ 952.000	€ 5.050.000	€ 6.257.000	€ 19.936.000	€ 28.791.000	€ 16.020.000	€ 7.515.000	€ 5.947.000	€ 0
Cumulatieve investeringskosten (cashflow)	€ 0	€ 6.002.000	€ 12.259.000	€ 32.195.000	€ 60.986.000	€ 77.006.000	€ 84.521.000	€ 90.468.000	€ 90.468.000
Exploitatiekosten:									
Rentelasten	€ 0	€ 11.000	€ 72.000	€ 147.000	€ 386.000	€ 732.000	€ 924.000	€ 1.014.000	€ 1.086.000
Afschrijvingskosten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.508.000
Totaal kapitaallasten	€ 0	€ 11.000	€ 72.000	€ 147.000	€ 386.000	€ 732.000	€ 924.000	€ 1.014.000	€ 2.594.000
Dekkingsplan:									
structurele investeringsruimte begroting 2022	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Inzet algemene reserve (Eneco-gelden); 60 jaar in totaal € 20 mln.									€ 333.000
Jaarlijks 1,5% stijging OZB bovenop inflatiecorrectie*		€ 120.000	€ 244.000	€ 371.000	€ 502.000	€ 637.000	€ 776.000	€ 919.000	€ 1.067.000
Claim op ontwikkeling algemene uitkering; autonoom en ruimtelijke ontwikkeling *					€ 100.000	€ 200.000	€ 300.000	€ 400.000	€ 500.000
vrijval kapitaallasten									€ 110.000
Totaal dekkingsplan	€ 600.000	€ 720.000	€ 844.000	€ 971.000	€ 1.202.000	€ 1.437.000	€ 1.676.000	€ 1.919.000	€ 2.610.000
Saldo (+/+ = voordeel; -/- = nadeel)	€ 600.000	€ 709.000	€ 772.000	€ 824.000	€ 816.000	€ 705.000	€ 752.000	€ 905.000	€ 16.000
Netto rendement ruimtelijke ontwikkeling vrijvallende locaties			€ 5.800.000		€ 1.200.000				€ 5.500.000
Storting in bestemmingsreserve toekomstige investeringen	€ 600.000	€ 709.000	€ 6.572.000	€ 824.000	€ 2.016.000	€ 705.000	€ 752.000	€ 905.000	€ 5.516.000
Omvang bestemmingsreserve cumulatief	€ 600.000	€ 1.309.000	€ 7.881.000	€ 8.705.000	€ 10.721.000	€ 11.426.000	€ 12.178.000	€ 13.083.000	€ 18.599.000

* over te hevelen naar budget "structurele investeringsruimte"

Blijft er ruimte over om te investeren?

Het voorlopige dekkingsplan voorziet in een haalbare structurele dekking van de investering in de huisvesting VO scholen. Daarbij blijft het huidige meerjaren begrotingssaldo intact en voorzien we dat er tot en met 2030 er vrij besteedbare incidentele middelen beschikbaar komen van ruim € 18,5 mln. De extra incidentele middelen bieden ruimte voor het doen van aanvullende investeringen waar nodig, en het geeft rust, financiële ruimte en tijd de meerjaren begroting structureel op orde te krijgen.

De financiële kengetallen

De voorgenomen investering in de huisvesting VO-scholen heeft ook consequenties voor het weerstandsvermogen, de netto schuldenquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen en leningen waar direct structurele inkomsten tegenover staan (GKN/Fokker) en de solvabiliteit.

Met het nodige voorbehoud op alle toekomstige wijzigingen daalt het weerstandsvermogen van 2,3 in 2022 naar 1,2 in 2030. Wij zijn er daarbij vanuit gegaan dat de vrijkomende incidentele middelen van € 18,5 mln. volledig worden besteed. Conclusie is dat in ieder geval met de voorgenomen investeringen het weerstandsvermogen boven de door de raad afgegeven norm van 1 blijft. De netto schuldenquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen en verstrekte leningen waar directe structurele inkomsten tegenover staat (GKN/Fokker) stijgt in 2030 naar 126%. We blijven hiermee onder de landelijke norm van 130% met kwalificatie "matig". Door de aflossing vanaf 2030 neemt de netto schuldenquote daarna weer af. Tenslotte de solvabiliteit daalt in 2030 naar 21% wat net boven de 20% grens ligt van "matig". Ook de solvabiliteit verbetert door de afname van schulden na 2030. De stijging van de netto schuldenquote en daling van de solvabiliteit gebeurt geleidelijk over veel jaren, namelijk in de periode dat de schoolgebouwen worden gebouwd. Deze kengetallen zullen vervolgens na de ingebruikname van de schoolgebouwen vanaf 2030 door de aflossing op de leningen weer verbeteren.

Steeds vaker wordt er ook gekeken naar de kapitaallastenquote. Dit percentage geeft de verhouding weer van de kapitaallastendruk (investeringsdruk) op de totale begrotingsomvang. Het uitgangspunt is dat een kapitaallastenquote van kleiner dan 12% goed is. Voor het begrotingsjaar 2022 komt dit voor Papendrecht uit op 5,86% oplopend in 2030 tot 9,56%. Ook hiermee wordt voldaan aan de gestelde norm.

Samengevat: Wij concluderen dat de investering in de huisvesting VO-scholen haalbaar is, het huidige meerjaren begrotingssaldo intact blijft en daarnaast de keuzes die in het dekkingsplan zijn opgenomen ons tot en met 2030 € 18,5 mln. aan incidentele middelen oplevert. Hierdoor blijft er voldoende ruimte voor andere investeringen, om keuzes te maken in de meerjarige begroting en keuzes te maken met betrekking tot onder andere de klimaatdoelstellingen.

Uitwerking investering HV –VO scholen o.b.v. bijdrage in de algemene uitkering.

In de raadsvergadering over het haalbaarheidsonderzoek heeft u besloten om te onderzoeken hoe, binnen de financiële ruimte die beschikbaar is in de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting (€ 1.5 mln.), de schoolgebouwen aan de Vijzellaan en de Van der Palmstraat door grootschalig onderhoud goed geschikt gemaakt kunnen worden om nog 25 jaar dienst te doen. U koos voor de locatie van CSG De Lage Waard aan de Burgemeester Keijzerweg voor nieuwbouw. Dit gebouw blijft daarom in het onderstaande buiten beschouwing.

Een investering van € 40 mln. leidt tot een kapitaallast van ongeveer € 1,5 mln. In het haalbaarheidsonderzoek is aangegeven dat met de vervangende nieuwbouw van de locatie aan de Burgemeester Keijzerweg, afhankelijk van de nog te maken keuzes en inclusief sportvoorzieningen, ongeveer € 22 mln. is gemoeid. Dat betekent dat er voor beide andere panden € 18 mln. resteert. In de onderstaande tabel is dit uiteen gezet.

Financieel plaatje / uitgangspunt is:

beschikbaar krediet:	€ 40.000.000			
		Rentekosten	Afschrijving	Termijn
		€ 480.000		
nieuwbouw DLG (oude locatie Burg. Keizerweg)	€ 17.000.000		€ 283.333	60 jaar
nieuwbouw gymzaal	€ 5.000.000		€ 83.333	60 jaar
beschikbaar voor verbouw bestaande panden en gymzalen	€ 18.000.000		€ 720.000	25 jaar
tijdelijke HV op nihil door inzet oud pand van De Lage Waard tijdens renovatiewerkzaamheden	€ 0			
		Totaal kapitaallast	€ 1.566.667	

Op 12 december 2019 stelde uw raad de "Gemeentelijke Visie en routekaart huisvesting VO" vast. Deze besluitvorming was gebaseerd op een onderzoek van HEVO naar de onderhoudsstaat van de gebouwen. HEVO adviseerde om minimaal tot casco-renovatie over te gaan. Gelet op de daarmee gemoeide kosten en de noodzaak van tijdelijke huisvesting en het maatschappelijk rendement besloot u tot nieuwbouw. Omdat HEVO de scholen in 2019 bouwtechnisch goed heeft geïnventariseerd en de gebouwen dus goed kent, hebben wij opnieuw om advies gevraagd (bijlage 2). Onze vraag daarbij was tweeledig:

- Actualiseer de in 2019 geraamde kosten voor instandhouding en/of verduurzaming van de schoolgebouwen aan de Van der Palmstraat en de Vijzellaan.
- Adviseer over de mogelijkheden en kwaliteit bij een taakstellend budget van circa € 18 miljoen euro (gericht op instandhouding met nog 25 jaar) en geef aan of hiervoor tijdelijke huisvesting nodig is.

Op 4 november nam u het volgende amendement aan: "Plan B uit te werken en dit mee te nemen bij de opdracht aan het college zoals beschreven in beslispunt 4,5 en 6, uitwerking Programma's van Eisen en dekkingsplan. Hierbij houdt plan B in: Als uitgangspunt te nemen het binnen de middelen die Papendrecht

jaarlijks ontvangt van het Rijk, aangeven of en hoe de gebouwen voor het VO-onderwijs goed geschikt gemaakt kunnen worden voor het geven van onderwijs voor de komende vijftientig jaar. Waarbij grootschalig onderhoud plaatsvindt van de schoolgebouwen aan De Vijzellaan en het Van der Palmpad en nieuwbouw van de Keijzerweer aan de Vijzellaan. "

Het amendement spreekt over "grootschalig onderhoud". Groot onderhoud komt in principe voor rekening van de scholen. In het huidige wettelijk stelsel is de gemeente verplicht om nieuwbouw te financieren. Scholen krijgen zelf budget voor (groot) onderhoud. Renovatie komt voor rekening van de gemeente. Daarmee laat het amendement twee varianten open: is het taakstellende budget van ongeveer € 18 mln. bedoeld om – zonder bijdrage van de scholen – vervangingsinvesteringen te betalen die voortkomen uit (deels achterstallig) groot onderhoud of is het de bedoeling dat de scholen die (deels) zelf betalen en dus ook investeren in een voortzetting van het gebruik voor 25 jaar.

HEVO heeft beide varianten bekeken:

Variant 1: Taakstellend budget is inclusief vervangingsinvesteringen uit groot onderhoud. In deze variant betalen de scholen niet mee aan de levensduurverlenging met 25 jaar. HEVO laat zien dat in deze variant alleen noodzakelijk vervangingsonderhoud aangepakt kan worden en dat de ventilatie wordt verbeterd. Het is niet mogelijk om duurzaamheidsniveau BENG te halen.

Variant 2: Vervangingsinvesteringen groot onderhoud vallen buiten het taakstellend budget. In deze variant investeren de scholen ongeveer € 12 mln. en worden de gebouwen bouwkundig verbeterd waarbij niveau BENG haalbaar is.

In beide varianten zal de levensduur van de gebouwen met maximaal 25 jaar worden verlengd waarna er opnieuw een omvangrijke ingreep nodig zal zijn. Beide varianten leveren geen functionele verbeteringen op: bestaande ruimtes blijven in stand en eventuele beperkingen, bijvoorbeeld wat toegankelijkheid betreft, ook. Bovendien worden de sportvoorzieningen in beide varianten niet verbeterd. Dit betekent dat medegebruik door primair onderwijs en verenigingen niet mogelijk blijft en dat de gymzalen aan de Stellingmolen en de Kooy in stand moeten worden gehouden. Dit vraagt behoorlijke investeringen. De eerder genoemde eenmalige opbrengsten kunnen (nog) niet worden gerealiseerd.

HEVO wijst er ook op dat variant 2 voor de schoolbesturen betekent dat zij onderhoudsvoorzieningen voor de komende 20 tot 25 jaar vooraf beschikbaar moeten stellen. Hier ontstaat een financieringsvraag waarvan niet zeker is dat deze ingevuld kan worden.

HEVO concludeert dat zowel de in 2019 onderzochte renovatie-varianten (die om een investering van ruim € 37 mln. vragen) en de hier toegelichte renovatie-varianten op basis van een gefixeerd bedrag, niet tot een duurzame en effectieve inzet van middelen leiden. Uit hun analyse volgt daarom de conclusie dat vervangende nieuwbouw een meer passend en toekomstgerichte oplossing is.

Tot slot moet er voor alle renovatievarianten rekening gehouden worden met de noodzaak om tijdelijke voorzieningen te treffen. De kosten hiervan worden ingeschat op circa € 2,0 mln. tot € 2,5 mln. (inclusief BTW) in het geval volstaan kan worden met beperkte en kortdurende tijdelijke huisvesting.

Samengevat: Op basis van de bevindingen ten aanzien van het dekkingsplan en het advies van HEVO zullen wij geen voorstellen doen om terug te komen op het besluit van 2019 tot nieuwbouw. De keus voor groot onderhoud zou er toe leiden dat de schoolgebouwen nog voor een periode van 20 tot 25 jaar aanzienlijke beperkingen houden, terwijl deze variant van zowel gemeente als schoolbesturen aanzienlijke investeringen vraagt. De extra investering die gedaan moet worden bij nieuwbouw leidt tot een kapitaallast van ongeveer over 25 jaar € 1 mln. meer per jaar en is in de komende jaren goed op te vangen. En daarbij blijft er financiële ruimte over om in de toekomst investeringen, keuzes te maken en te bewegen met actuele opgaven.

Conclusie:

We concluderen dat nieuwbouw meer in de rede ligt dan renovatie. Daarnaast is het betaalbaar en blijft er voldoende financiële ruimte over voor investeringen.

Het is uiteraard aan uw raad om keuzes te maken en de komende jaren te bepalen waarin wordt geïnvesteerd. Het is onze wettelijke taak om te zorgen voor voldoende en kwalitatieve huisvesting voor de scholen. De gebouwen van beide scholen zijn hard toe aan vernieuwing, daarom moet er wat gebeuren. Door te investeren in nieuwe, frisse en energiezuinige gebouwen voor het onderwijs, bieden we onze jeugd een vertrouwde, veilige en gezonde plek voor hun schoolcarrière.

Het is niet voor niets dat het eerste advies van de landelijke commissie Platform Perspectief Jongeren, onder leiding van Kim Putters, zich richtte op de schoolgebouwen. Investeren in jongeren en onderwijs, begint met het creëren van een veilige en gezonde plek. Een plek die stimuleert om te leren en te bouwen aan kennis en vaardigheden, nu en in de toekomst. Deze investering brengt tot uitdrukking welke waarde we toekennen aan de nieuwe generatie. Hiermee houden we Papendrecht als onderwijsgemeente op de kaart.

Die investering in onderwijs is ook van belang voor de bedrijvigheid en maakindustrie in deze regio. Daar investeren we in en daar zijn we trots op. De investering in onderwijs is een investering in de nieuwe generaties die zorgt voor een gezonde balans in de samenleving, op zowel economisch, financieel als sociaal vlak. Daarbij is de nieuwbouw van de scholen een belangrijk vliegwiel voor ruimtelijke ontwikkelingen. Niet alleen voor woningbouw maar ook voor groen, water en maatschappelijke functies.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouder van Papendrecht,
de secretaris,

de waarnemend burgemeester,



J.M. Ansems MSc



mr. drs. A.M.M. Jetten

Bijlage 1: Overzicht dekkingsplan alternatieve afschrijvingstermijnen

Hieronder treft u het voorlopig dekkingsplan aan bij een afschrijvingstermijn van 40 jaar en 50 jaar.

1. Scenario voorlopige dekkingsplan bij afschrijvingstermijn 40 jaar

Dekkingsplan nieuwbouw huisvesting VO - scholen scenario 2; 40 jaar									
Omschrijving	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Prognose; gemiddelde									
cashflow	€ 952.000	€ 5.050.000	€ 6.257.000	€ 19.936.000	€ 28.791.000	€ 16.020.000	€ 7.515.000	€ 5.947.000	€ 0
Cumulatieve investeringskosten (cashflow)	€ 0	€ 6.002.000	€ 12.259.000	€ 32.195.000	€ 60.986.000	€ 77.006.000	€ 84.521.000	€ 90.468.000	€ 90.468.000
Exploitatiekosten:									
Rentelasten	€ 0	€ 11.000	€ 72.000	€ 147.000	€ 386.000	€ 732.000	€ 924.000	€ 1.014.000	€ 1.086.000
Afschrijvingskosten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 2.262.000
Totaal kapitaallasten	€ 0	€ 11.000	€ 72.000	€ 147.000	€ 386.000	€ 732.000	€ 924.000	€ 1.014.000	€ 3.348.000
Dekkingsplan:									
structurele investeringsruimte begroting 2022	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Inzet algemene reserve (Eneco-gelden); 40 jaar in totaal € 20 mln.									€ 500.000
Jaarlijks 2,2% stijging OZB bovenop inflatiecorrectie*		€ 200.000	€ 383.000	€ 572.000	€ 768.000	€ 972.000	€ 1.183.000	€ 1.402.000	€ 1.660.000
Claim op ontwikkeling algemene uitkering; autonoom en ruimtelijke ontwikkeling *					€ 100.000	€ 200.000	€ 300.000	€ 400.000	€ 500.000
vrijval kapitaallasten									€ 110.000
Totaal dekkingsplan	€ 600.000	€ 800.000	€ 983.000	€ 1.172.000	€ 1.468.000	€ 1.772.000	€ 2.083.000	€ 2.402.000	€ 3.370.000
Saldo (+/+ = voordeel; -/- = nadeel)	€ 600.000	€ 789.000	€ 911.000	€ 1.025.000	€ 1.082.000	€ 1.040.000	€ 1.159.000	€ 1.388.000	€ 22.000
Netto rendement ruimtelijke ontwikkeling vrijvallende locaties			€ 5.800.000		€ 1.200.000				€ 5.500.000
Storting in bestemmingsreserve toekomstige investeringen	€ 600.000	€ 789.000	€ 6.711.000	€ 1.025.000	€ 2.282.000	€ 1.040.000	€ 1.159.000	€ 1.388.000	€ 5.522.000
Cumulatief incidentele investeringsruimte	€ 600.000	€ 1.389.000	€ 8.100.000	€ 9.125.000	€ 11.407.000	€ 12.447.000	€ 13.606.000	€ 14.994.000	€ 20.516.000

* over te hevelen naar budget "structurele investeringsruimte"

2. Scenario voorlopig dekkingsplan bij afschrijvingstermijn 50 jaar

Dekkingsplan nieuwbouw huisvesting VO - scholen scenario 2; 50 jaar									
Omschrijving	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
cashflow	€ 952.000	€ 5.050.000	€ 6.257.000	€ 19.936.000	€ 28.791.000	€ 16.020.000	€ 7.515.000	€ 5.947.000	€ 0
Cumulatieve investeringskosten (cashflow)	€ 0	€ 6.002.000	€ 12.259.000	€ 32.195.000	€ 60.986.000	€ 77.006.000	€ 84.521.000	€ 90.468.000	€ 90.468.000
Exploitatiekosten:									
Rentelasten	€ 0	€ 11.000	€ 72.000	€ 147.000	€ 386.000	€ 732.000	€ 924.000	€ 1.014.000	€ 1.086.000
Afschrijvingskosten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.809.000
Totaal kapitaallasten	€ 0	€ 11.000	€ 72.000	€ 147.000	€ 386.000	€ 732.000	€ 924.000	€ 1.014.000	€ 2.895.000
Dekkingsplan:									
structurele investeringsruimte begroting 2022	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Inzet algemene reserve (Eneco-gelden); 50 jaar in totaal € 20 mln.									€ 400.000
Jaarlijks 1,75% stijging OZB bovenop inflatiecorrectie*		€ 140.000	€ 285.000	€ 434.000	€ 588.000	€ 747.000	€ 911.000	€ 1.081.000	€ 1.285.000
Claim op ontwikkeling algemene uitkering; autonoom en ruimtelijke ontwikkeling *					€ 100.000	€ 200.000	€ 300.000	€ 400.000	€ 500.000
vrijval kapitaallasten									€ 110.000
Totaal dekkingsplan	€ 600.000	€ 740.000	€ 885.000	€ 1.034.000	€ 1.288.000	€ 1.547.000	€ 1.811.000	€ 2.081.000	€ 2.895.000
Saldo (+/+ = voordeel; -/- = nadeel)	€ 600.000	€ 729.000	€ 813.000	€ 887.000	€ 902.000	€ 815.000	€ 887.000	€ 1.067.000	€ 0
Netto rendement ruimtelijke ontwikkeling vrijvallende locaties			€ 5.800.000		€ 1.200.000				€ 5.500.000
Storting in bestemmingsreserve toekomstige investeringen	€ 600.000	€ 729.000	€ 6.613.000	€ 887.000	€ 2.102.000	€ 815.000	€ 887.000	€ 1.067.000	€ 5.500.000
Cumulatief incidentele investeringsruimte	€ 600.000	€ 1.329.000	€ 7.942.000	€ 8.829.000	€ 10.931.000	€ 11.746.000	€ 12.633.000	€ 13.700.000	€ 19.200.000

* over te hevelen naar budget "structurele investeringsruimte"

Memo

.....

Aan A. Nienkemper
Gemeente Papendrecht Projectleider Grondzaken Ontwikkeling en Vastgoed
Van ir. G.P. (Gerhard) Jacobs
Datum 20 januari 2022
Referentie 1663804-0006.0.2
Betreft Beschouwing herijking financiën renovatie VO-gebouwen

1. Inleiding

In vervolg op de raadsbehandeling van het scenario-onderzoek naar de huisvesting voor het Voortgezet Onderwijs in Papendrecht, heeft de gemeente Papendrecht verzocht tot:

- a) Herijking/indexering van de in 2019 geraamde kosten voor de instandhouding / verduurzaming van de bestaande onderwijsgebouwen (VO): Van der Palmstraat (Willem de Zwijger College) en Vijzellaan (De Lage Waard). Deze kosten zijn opgenomen in het rapport Locatieonderzoek 3 VO scholen in Papendrecht van Hevo d.d. 14-11-2019 met referentie 1663801-0041.1.0
- b) Expert-opinion inzake de te bereiken kwaliteit bij de inzet van een budgetkader van circa 18 miljoen euro (gericht op een verlenging van de levensduur van 25 jaar) op de hiervoor genoemde locaties – inclusief de afweging of daarvoor interim-voorzieningen zijn benodigd.

In dit memo zijn de resultaten opgenomen van enerzijds de herijking/indexering in paragraaf 2; de expert opinion ten aanzien van de toepassing van het budgetkader van 18 miljoen is weergegeven in paragraaf 3. Paragraaf 4 beschrijft de verwachte behoefte aan interimvoorzieningen. Deze memo wordt afgesloten met een advies, op basis van de daarvoor geformuleerde bevindingen.

2. Herijking/indexering kostenramingen

De in de oorspronkelijke rapportage (Hevo, 2019) geraamde kosten tot renovatie zijn gesteld op prijspeil november 2019. Deze kosten zijn in het kader van het voorliggende advies geïndexeerd naar januari 2022. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de BDB structurele indexcijfers voor onderwijsgebouwen. Deze indexering is zowel toepasbaar voor de bepaling van de investeringsniveaus voor nieuwbouw, als die voor renovaties van onderwijsgebouwen.

De BDB-cijfers ter indexering naar januari 2022 zijn prognosecijfers; duidelijk is dat de huidige markt een opwaartse versnelling laat zien van de prijsontwikkeling. Naast indexering, is per juli 2021 een aanscherping gepubliceerd in het bouwbesluit aangaande rookscheidingen en is er in mei 2021 een bijgestelde versie van het PVE Frisse scholen uitgekomen. Dit leidt tot een aanvullende kostenontwikkeling, die hier verdisconteerd wordt middels een toeslag op de BDB-cijfers van +2,5%. De BDB structurele index van november 2019 naar januari 2022 bedraagt 7,5%. Opgenomen is derhalve – inclusief de toeslag – een totaal indexering van 10,0%.

Ook voor de bijgestelde kosten geldt – in lijn met de rapportage uit 2019:

- a) Indexering tot start bouw is (nog) niet opgenomen
- b) Geen eventuele asbestsanering opgenomen
- c) Geen tijdelijke voorzieningen en/of faseringskosten opgenomen
- d) Inclusief bijkomende kosten en honorarium; 20% toeslag
- e) Inclusief onvoorzien 10% toeslag
- f) Inclusief BTW 21%

In onderliggende matrix zijn de ramingen van november 2019 en januari 2022 weergegeven:

Investeringskosten	Totaal inclusief BTW, prijspeil 1-11- 2019	Totaal inclusief BTW, prijspeil 1-1- 2022
CSG Vijzellaan (9.797 m ² BVO)		
• Groot onderhoud (achterstallig)	€ 3.592.954	€ 3.952.249
• Duurzaamheid	€ 10.400.000	€ 11.440.000
Totaal	€ 13.992.954	€ 15.392.249
OSG Willem de Zwijger (13.424 m ² BVO)		
• Groot onderhoud (achterstallig)	€ 5.459.491	€ 6.005.440
• Duurzaamheid	€ 14.300.000	€ 15.730.000
Totaal	€ 19.759.491	€ 21.735.440
Totaal	€ 33.752.445	€ 37.127.690

Daarmee komt het totaal van geraamde kosten voor het realiseren van het gecumuleerde groot onderhoud (+25 jaar) en de verduurzaming van de panden aan de Vijzellaan en Van der Palmstraat thans uit op een investeringsniveau van € 37.127.690,= (prognose prijspeil januari 2022).

3. Expert-opinion haalbaarheid budgetkader € 18 miljoen

Onderdeel van dit advies is de beschouwing van de mogelijk te behalen resultaten bij de inzet van een taakstellend budget van (circa) € 18 miljoen. Daarbij worden deze resultaten gericht op volledige inzet van dat budget in de renovatie; eventuele kosten voor interim-voorzieningen en/of fasering worden daarnaast benoemd. Tevens wordt het uitgangspunt gehanteerd dat dit taakstellende budget eveneens is bepaald op het huidige prijspeil (2022).

Passend bij het kader van de rapportage uit 2019 (Hevo), geldt ook in deze beschouwing:

- a) Indexering tot start bouw is (nog) niet opgenomen
- b) Geen eventuele asbestsanering opgenomen
- c) Geen tijdelijke voorzieningen en/of faseringskosten opgenomen
- d) Inclusief bijkomende kosten en honorarium; 20% toeslag
- e) Inclusief onvoorzien 10% toeslag
- f) Inclusief BTW 21%

Ten aanzien van de inzet van het gegeven taakstellend budgetkader, kan de vraag gesteld worden of dit kader inclusief, dan wel exclusief de uitvoering is van de vervangingsinvesteringen die voortkomen uit het (achterstallig) groot onderhoud. In de basis is immers de bekostiging van “voorzieningen in de huisvesting” zoals bedoeld in de Wvo voor rekening van de gemeente; de uitvoering van (groot) onderhoud behoort tot de onderhoudsverplichting van betreffende schoolbesturen. Om de bandbreedte van mogelijke resultaten weer te geven, wordt deze daarom geformuleerd in 2 varianten: Taakstelling in- en exclusief de dekking voor groot onderhoud.

3.1. *Variant 1: Taakstellen budget is inclusief vervangingsinvesteringen uit groot onderhoud*

Indien in dit budgetkader het groot onderhoud (vervangingsinvesteringen) moeten worden opgenomen, is het binnen dit budget alleen mogelijk om naast de noodzakelijke vervangingsinvesteringen de 2 scholen van ventilatie conform frisse scholen klasse B te voorzien. Daarmee een systeem gebaseerd op een CO2-regeling per onderwijsruimte.

Bij het groot onderhoud is energiereductie beperkt opgenomen, in de vorm van:

- a) Vervangen huidige cv-ketels door nieuwe cv-ketels
- b) Verlichting vervangen door LED verlichting
- c) Vervangen kozijnen met HR++ beglazing

Voor de scholen zullen bij deze variant de exploitatiekosten door vooral de onderhoudskosten van de luchtbehandeling en bijbehorende regeltechniek stijgen. De extra energiekosten door de ventilatoren zal grotendeels gecompenseerd worden door warmteterugwinning in de luchtbehandelingsinstallatie.

In deze variant zullen de gebouwen onderhouden worden en van een passende ventilatie worden voorzien conform huidige normen. De temperatuur in de zomer wordt niet verbeterd. Er worden maar minimale stappen gezet richting BENG, maar dit duurzaamheidsniveau is in deze variant zeker niet haalbaar.

Binnen dit budgetkader is het niet mogelijk om te komen tot functionele verbeteringen van de gebouwen, of aanpassingen te doen die leiden tot een meer flexibel gebruik van de gebouwen, zoals dubbelgebruik door meerdere partijen. Bij inzet van de hier geschetste ingreep zal de levensduur van de gebouwen met maximaal 20 jaar worden verlengd, waarbij de kanttekening wordt geplaatst dat deze verlenging vooral wordt afgedwongen door de dan geïntroduceerde boekwaarde met een bijbehorende afschrijvingstermijn van 20 jaar. Het is zeker niet uit te sluiten dat tussentijds dan alsnog aanvullende ingrepen nodig zijn op bijvoorbeeld het gevel- of dakpakket.

Variant 1 richt zich alleen op de onderwijsgebouwen zelf; sportvoorzieningen worden in deze variant niet verbeterd.

3.2. Variant 2: Vervangingsinvesteringen groot onderhoud vallen buiten het taakstellend budget

Indien het groot onderhoud (vervangingsinvesteringen) buiten het gestelde budgetkader vallen – en dus aanvullend worden gefinancierd – kunnen de volgende verduurzamingsmaatregelen worden gerealiseerd in de 2 scholen:

- a) Ventilatie conform frisse scholen klasse B; inclusief CO₂-regeling per onderwijsruimte
- b) Verwarming en koeling conform frisse scholen klasse B. inclusief een ruimteregeling per ruimte
- c) Verwarming en koeling met luchtwarmtepompen in combinatie met HR piekketels
- d) Elektrisch bedienbare zonwering, zowel centraal als decentraal
- e) Dakbedekking met isolatie conform huidig bouwbesluit
- f) PV panelen op het dak. Uitgangspunt is hier 25% van het dakoppervlak

Onderdeel van de vervangingsinvesteringen in deze variant (dus aanvullend bekostigd vanuit groot onderhoud) zijn de volgende energie-reducerende maatregelen:

- g) Verlichting vervangen door LED verlichting
- h) Vervangen kozijnen met HR++ beglazing

In deze variant zullen de gebouwen een aanzienlijk verbeterd binnenklimaat kennen en is het duurzaamheidsniveau BENG realiseerbaar. Of het mogelijk om de 2 gebouwen tevens volledig gasloos te krijgen, zal nader onderzocht moeten worden.

De gebouwen zullen ook in dit scenario niet volledig vernieuwd zijn; ondermeer t.a.v. de dichte gevels worden in dit scenario geen investeringen toegekend. Zo worden ook koudebruggen in de dichte gevels en vloeren niet opgelost. De investeringen in verbetering van de dichte gevel zijn substantieel en zijn overigens niet terug te verdienen in 25 jaar. In variant 2 is de totale investering dan opgebouwd uit € 18 miljoen verduurzaming en aanvullend daarop nog eens circa € 12 miljoen te dekken uit onderhoudsmiddelen, tezamen dan een investeringsniveau van circa € 30 miljoen. Variant 2 richt zich alleen op de onderwijsgebouwen zelf; sportvoorzieningen worden in deze variant niet verbeterd.

Alhoewel er in variant 2 meer ruimte is voor verbetering van de kwaliteit van de gebouwen en er daarmee ook in het inbouwpakket zal worden geïnvesteerd, is het ook in deze variant niet mogelijk om de onderwijsgebouwen functioneel geheel aan te passen aan de ruimte- en onderwijsbehoefte van deze tijd. Om tot dit budgetkader te komen, is hier verondersteld dat de scholen in staat zijn om de onderhoudsmiddelen die gepland staan voor een periode van 25 jaar, direct op het moment van de renovatie kunnen inzetten. Dit veroorzaakt een financieringsvraag, waarvan in het kader van de huidige vraagstelling niet zeker is of dit ook daadwerkelijk mogelijk is. Gegeven de inzet van de onderhoudsmiddelen, en de omvang van deze investering, zullen de gebouwen daarmee 25 jaar langer moeten worden ingezet.

Specifiek lange-termijn vraagstuk bij deze variant vormt het gegeven dat 25 jaar na de ingreep de gebouwen technisch geheel aan het einde van hun levensduur zijn en dat de scholen op dat moment geen voorzieningen hebben kunnen treffen voor de onderhoudsbehoefte die er dan is; deze middelen zijn immers dan ingezet ter dekking van de financiering van het cumulatief onderhoud op dit moment.

4. Tijdelijke huisvesting en ontwikkeling regelgeving

4.1. Tijdelijke huisvesting

In geval van renovatie, is het een denkbare mogelijkheid de gebouwen in 4 fasen aan te pakken. De verwachting is dat dit leidt tot de behoefte aan tijdelijke huisvesting met een omvang van circa 2.500 m² bvo per locatie. Tijdelijke huisvesting bij fasering in 4 delen en een doorlooptijd van 1,5 jaar kost daarmee voor de 2 scholen tezamen naar verwachting circa € 2,0 tot 2,5 miljoen (inclusief BTW).

Mogelijk kan de oudbouw van de Keijzerlaan als tijdelijke huisvesting gebruikt worden; wel zal hieruit een planningsafhankelijkheid ontstaan, waarmee de renovatie van beide beschouwde panden pas kan plaatsvinden ná realisatie van de vervangende nieuwbouw voor de locatie Keijzerslaan. Uiteraard kent dit gevolgen ten aanzien van de verdere prijsontwikkeling (indexering).

4.2. Regelgeving

Wanneer er geïnvesteerd wordt in onderwijsgebouwen, is het ook van belang om na te gaan of de resultaten van de investering en de bijbehorende levensduurverlenging zich ook verhouden tot de verwachte ontwikkeling in regelgeving. Het Rijksbeleid op het gebied van de gebouwde omgeving, en ook die voor de bouw van schoolgebouwen, ontwikkelt zich. Er wordt wetgeving voorbereid waarin het energie-presteren van bestaande gebouwen wordt genormeerd; Verwachting is dat dit leidt tot een eindnorm die uiterlijk in 2050 bereikt moet zijn. Daarnaast is de voorraad aan onderwijsgebouwen ook aangewezen als één van de sectoren die bij moeten dragen aan de klimaatdoelstellingen in 2030 en 2050. Gesteld kan worden dat de in deze memo beschreven variant 1 zeker niet zal voldoen aan deze kaders; voor variant 2 kan dit nu niet zeker worden gesteld. Dit betekent dat er – naast de hier beschreven renovatieve ingrepen – gerekend moet worden op een aanvullende investeringsbehoefte vóór 2050.

5. Advies

Samenvattend komt Hevo tot het volgende advies:

- De kosten – geïndexeerd naar 2022 – voor een variant bestaande uit een combinatie van verduurzaming en groot onderhoud, kent een stichtingskostenniveau van circa 37,1 miljoen euro.
- Bij toepassen van een gefixeerd budget van 18 miljoen (variant 1) worden de gebouwen alleen op het niveau van noodzakelijk vervangingsonderhoud aangepakt en verbeterd op het gebied van ventilatie. Duurzaamheid in termen van BENG zijn niet mogelijk.
- Bij toepassen van een gecombineerd gefixeerd budget van 18 miljoen vanuit de gemeente, aan te vullen met circa 12 miljoen vanuit gecumuleerd groot onderhoud (variant 2), worden de gebouwen bouwkundig verbeterd en zal een niveau BENG haalbaar zijn. Echter is het niet mogelijk om de gebouwen functioneel te verbeteren.
- Bij beide varianten met een te fixeren budget, zal de levensduur van de gebouwen met maximaal 25 jaar worden verlengd, waarna er op dat moment weer een omvangrijke ingreep nodig zal zijn. De sportvoorzieningen worden in beide varianten niet verbeterd.
- Bij varianten waarbij aan de schoolbesturen wordt gevraagd om de onderhoudsvoorzieningen voor de komende 20 tot 25 jaar vooraf beschikbaar te stellen, ontstaat er een financieringsvraag waarvan niet zeker is dat deze ingevuld kan worden.

- Bij getoonde varianten dient rekening gehouden te worden met de inzet van interimvoorzieningen.
- In aansluiting op de eerdere rapportage van Hevo (d.d. 14-11-2019 met referentie 1663801-0041.1.0) kan gesteld worden dat bij blijvende inzet van de bestaande gebouwen, ook bij de inzet van het geïndexeerde budget van 37.1 miljoen, niet het kwaliteitsniveau van nieuwbouw kan worden bereikt. Wanneer de bestaande gebouwen een levensduurverlenging van 40 jaar zouden moeten bereiken, dan zullen de investeringsniveaus naderen aan die van vervangende nieuwbouw.
- De eerder onderzochte renovatie-varianten en de hier toegelichte renovatie-varianten op basis van een gefixeerd bedrag, leiden naar het inzicht van Hevo niet tot een duurzame en effectieve inzet van middelen; vervangende nieuwbouw is een meer passend oplossing voor de voorliggende casus.