

Emmeloord, 30 mei 2023

Onderwerp

Aanpassing Voorzien in Vastgoed 2023

Advies raadscommissie

[...]

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Voorgesteld besluit

1. In te stemmen met vier specifieke aanpassingen in Uitvoeringsprogramma Voorzien in Vastgoed: realiseren permanente huisvesting Internationale Schakelklassen en uitbreiding Aeres Praktijkonderwijs, tijdelijke huisvesting Koperwiek en onderzoek naar capaciteitsbehoefte binnensportaccommodaties Emmeloord.
2. In te stemmen met verhoging van het normbedrag voor investeringen, in verband met prijsontwikkelingen en aanvullende kosten voor duurzaamheidsmaatregelen, naar een gemiddelde van € 3.300 p/m² voor nieuwbouw en 50-75% daarvan voor renovatie;
3. De financiële vertaling daarvan te betrekken bij begrotingsbehandelingen voor de komende jaren of bij grotere projecten via aparte voorstellen op de (primitieve) programmabegroting;
4. Het Uitvoeringsjaarplan Voorzien in Vastgoed 2023 vast te stellen, waarin voor lopende projecten de verhoging van het normbedrag wordt doorgevoerd, en bijhorende middelen van in totaal € 492.737 voteren;
5. Het Programma en Overzicht huisvesting onderwijs 2023 vast te stellen en voor de vergoedingen een bedrag van € 57.795 te voteren;
6. De 17e begrotingswijziging van de programmabegroting 2023 vast te stellen.

Doelstelling

Zorg dragen voor adequate huisvesting van maatschappelijke functies in onze gemeente; onderwijs, welzijn, sport en cultuur.

Inleiding

Begin 2018 is het *Uitvoeringsprogramma Voorzien in Vastgoed (VIV) 2018-2029* door de gemeenteraad vastgesteld. Dit programma is een lange termijn agenda die aangeeft hoe we onze ambities op het gebied van ons vastgoed willen waarmaken, voor welke accommodaties we op welk moment een investering verwachten en hoe we die bekostigen.

Nu het programma vijf jaar loopt is het tijd voor een stand van zaken, hoe staat het programma er voor en welke ontwikkelingen zijn van invloed op de uitvoering van het programma? De harde stijging van de bouwkosten de afgelopen jaren heeft een groot negatief effect op de uitvoering. Een aanpassing van het normbedrag voor de noodzakelijke investeringen is aan de orde. Daarover gaat dit voorstel.

Daarnaast vragen een vijftal projecten om aanpassing of toevoeging aan het Uitvoeringsprogramma VIV en vertalen we de financiële voorstellen voor aanpassing van het normbedrag naar het Jaarplan voor 2023.

Beleidsreferentie

- Beleidsvisie Voorzien in Vastgoed (16 oktober 2017)
- Uitvoeringsprogramma Voorzien in Vastgoed 2018-2029 (5 februari 2018)

Argumenten

1.1 Aanpassing Uitvoeringsprogramma VIV 2023 geeft een stand van zaken

In de Aanpassing Uitvoeringsprogramma VIV 2023 (bijlage 1) wordt een actueel beeld geschetst van de uitvoering van het programma. Via het programma zijn in de eerste vijf jaar 20 projecten opgepakt. 7 projecten zijn afgerond en 13 projecten zijn of worden voorbereid. Wat we geleerd hebben van die eerste jaren dat projecten meer voorbereidingstijd nodig hebben en dat elk project maatwerk is. Het ene gebouw is het andere niet en dan werken met dezelfde normbedragen en verwachte tijdsplanning werkt niet. Er is ook gekeken of we nog de juiste dingen doen, dit heeft geleid tot een vier specifieke voorstellen voor aanpassingen of toevoeging aan het programma (zie punt 2).

1.2 Aanpassing Uitvoeringsprogramma schets beeld van financiële ontwikkelingen en effecten

Er is een tweetal ontwikkelingen te benoemen die vergaande financiële consequenties hebben voor de uitvoering van het programma:

1. Prijsontwikkelingen

De prijsstijgingen afgelopen jaren in de bouwsector zijn groot. Het gaat dan om stijging van de kosten van bouwmaterialen en de huidige inflatie laat ook een sterke stijging zien van de loonkosten. Vasthouden aan oorspronkelijke bedragen doet geen recht aan deze ontwikkelingen en leidt op voorhand tot beperkte keuzes bij renovatie en leidt bij nieuwbouw tot de conclusie dat bouwen op basis van bouwbesluit überhaupt niet mogelijk is.

2. Duurzaamheidseisen

In de tweede plaats leiden de verplichte duurzaamheidseisen die sinds een aantal jaar gelden, tot aanvullende kosten. De gehanteerde normbedragen zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma VIV zijn niet toereikend voor duurzaamheidsmaatregelen. De maatregelen die een korte terugverdientijd hebben worden wel gedaan maar maatregelen die een substantiële investering vragen en langere terugverdientijd hebben niet. Dit kan betekenen dat om de klimaatdoelstellingen te bereiken er binnen een aantal jaar opnieuw geïnvesteerd moet worden. Met andere woorden met de middelen die we nu hebben kunnen we geen duurzame renovatie uitvoeren die er voor zorgt dat de levensduur van een gebouw met 30 jaar verlengd wordt.

2.1 Uitvoeringsprogramma VIV is geen statisch document

Het Uitvoeringsprogramma is een duidelijk schema wanneer welk maatschappelijk vastgoed aangepakt gaat worden. Tegelijkertijd is dit geen star schema. Ontwikkelingen vragen om aanpassingen. De afgelopen jaren zijn u via specifieke raadsvoorstellen of via de Jaarplannen VIV aanpassingen gedaan in het programma. Grote projecten, de renovatie/ verbouw Bosbad, de plannen voor de VO-Campus (Voortgezet Onderwijs) en daarop volgend de realisatie van een Onderwijsexpertisecentrum voor het basisonderwijs, zijn via aparte raadsvoorstellen aan u voorgelegd. Via de Jaarplannen heeft u ook ingestemd met het voorstel om buurthuis De Marke aan sporthal De Triangel in Marknesse te koppelen. En in 2021 zijn de basisscholen in Nagele samengevoegd tot SWS De Kring en werd één schoolgebouw onttrokken aan onderwijs. U heeft besloten tot de realisatie van een school in Emmelhage en toekomstige projecten zoals nieuwe cultuurhuisvesting en een nieuw Werelderfgoedcentrum zullen straks ook landen in het Uitvoeringsprogramma.

2.2 Vier specifieke wijzigingen in het programma zijn belangrijk voor de voortgang

De afgelopen jaren zien we een aantal ontwikkelingen met name bij het onderwijs die vragen op een aanpassing van het Uitvoeringsprogramma VIV in 2018. Het gaat om vijf specifieke voorstellen:

1. Permanent huisvesting Internationale Schakelklassen
Voor de Internationale Schakelklassen (ISK) voor 4-12 jarigen is permanente huisvesting noodzakelijk. Hieraan is behoefte omdat we zien dat dit inmiddels een stabiele groep is. We zien een oplossing door de ISK-groepen te koppelen aan CBS De Triangel.
2. Er is geen rekening gehouden met de groei van Aeres Praktijkonderwijs. Een structurele groei vraagt echter om realisatie van 2 nieuwe permanente klaslokalen.
3. Basisschool De Koperwiek heeft momenteel een dislocatie in De Wilg van het Emelwerda. Deze gaat gesloopt worden voor de realisatie van de VO-Campus. Het gaat om tijdelijke huisvesting omdat op termijn een krimp wordt verwacht zodat op termijn de school in de hoofdlocatie past.
4. De druk op de binnensportaccommodaties voor bewegingsonderwijs is in Emmeloord is momenteel groot. Momenteel wordt er gekeken wat er op korte termijn gerealiseerd kan worden

maar voor de langere termijn is een onderzoek naar capaciteitsbehoefte noodzakelijk.

2.3 Instemming nodig voor nadere uitwerking

Voor een concrete uitwerking van deze vier voorstellen is uw instemming nodig om het Uitvoeringsprogramma VIV hiermee uit te breiden.

3.1 Normbedrag ontoereikend voor prijsontwikkeling en duurzaamheidseisen

Bij het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma VIV is het normbudget voor nieuwbouw vastgesteld op € 1.800 p/m² en jaarlijkse indexering met gemiddeld 1,6%. Voor renovatie werd gerekend met de helft van dit bedrag. Voor dit normbedrag zijn alle opgenomen projecten in het Uitvoeringsprogramma VIV tot en met 2029 doorberekend en structureel opgenomen in onze begroting.

Echter door sterke prijsstijgingen de afgelopen jaren is vasthouden aan dit bedrag niet langer houdbaar. Voor nieuwbouw zien we op de huidige markt prijzen van € 3.300 p/m² en meer. Voor renovaties geldt, mede door de noodzaak van verduurzaming, dat dit tussen de 50-75% van het bedrag van nieuwbouw in zit. Tenslotte is de indexering van 1,6% veel lager dan de stijging die we de afgelopen jaren hebben gezien. Waar we eerst vooral een stijging van de prijzen voor bouw materiaal zagen zien we nu een harde stijging van installaties en loonkosten. Verwachting is niet dat de bouwkosten komende jaren zullen afnemen.

In het Uitvoeringsprogramma is opgenomen daterschikking van beschikbaar budgetten mogelijk is, dit zou dan consequenties hebben voor fasering projecten in het programma. De huidige ontwikkelingen zijn echter zo sterk dat dit een te grote weerslag zou hebben op het totale programma dat voorgesteld wordt om het normbedrag te verhogen.

3.2 Aanpassen normbedrag vraagt om extra financiële middelen

Het verhogen van het normbedrag naar gemiddeld € 3.300 p/m² voor nieuwbouw en het verhogen van het percentage van het nieuwbouwbudget voor renovaties, heeft grote financiële consequenties. De eerste berekeningen laten zien dat er vanaf 2024 structureel € 700.000 jaarlijks moet worden toegevoegd aan de VIV begroting om de stijgende investeringslasten en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten te kunnen dekken voor alle projecten die tot en met 2029 in het Uitvoeringsprogramma VIV opgenomen staan. Of eenmalig ongeveer € 16 miljoen in de reserve VIV storten zodat we jaarlasten daaruit kunnen dekken. Voor de investeringen in niet-wettelijke gebouwen (zoals dorps- en buurthuizen) is een aanvulling van € 2,6 miljoen nodig om de gestegen prijzen te compenseren.

3.3 Verwerking consequenties nieuwe normbedrag in jaarstukken

Echter door de prijsontwikkelingen zien we ons genooddaakt om anders naar VIV in totaliteit te gaan kijken. Het zou bijvoorbeeld kunnen helpen als we acyclisch kunnen gaan werken. Maar wachten tot de bouwkosten dalen is een grote onzekerheid en de vraag is of de staat van onderhoud van het vastgoed dat toelaat. Daarnaast zien we nu ook dat door de hoge kosten voor verduurzamen van gebouwen de vraag of nieuwbouw in plaats van renovatie niet logischer is, nadrukkelijker wordt. Daarnaast blijft de vraag hoe de ontwikkelingen van de bouwkosten verder gaan. Al deze vragen kunnen we nu niet beantwoorden. Dit leidt er toe dat we nu niet een aanpassing van het VIV budget vragen voor de looptijd van het totale programma maar dat we overstappen op een werkwijze waarin we jaarlijks een actuele investeringsvraag aan u voorleggen.

4.1 Het aanpassen van de werkwijze VIV is noodzakelijk

De prijsontwikkelingen vragen dus om een andere wijze van werken. De huidige systematiek van jaarplannen die passen binnen het Uitvoeringsprogramma en de beschikbaar gestelde budgetten is niet meer haalbaar. Door de onzekerheid over de prijsontwikkelingen is het onduidelijk welk extra budget per project benodigd zal zijn. Daarmee is het onmogelijk om voor het gehele Uitvoeringsprogramma VIV nu in totaliteit een aanvullend budget te vragen. Tegelijkertijd moeten we constateren dat er de komende jaren niet aan ontkomen om extra middelen in te zetten om VIV verder uit te voeren.

Daarom stellen we voor om voor de uitvoering van VIV in de Perspectiefnota 2024-2027 een PM-post op te nemen, zodat ondanks de onzekerheid over de exacte hoogte duidelijk is dat er de komende jaren rekening moet worden gehouden met een substantiële extra inzet voor de uitvoering van VIV.

4.2 *Nieuwe werkwijze is maatwerk*

Er is meer maatwerk nodig en een jaarlijkse doorberekening van de kosten van de projecten die de komende drie jaar gerealiseerd worden. Dit betekent de volgende werkwijze:

1. De nu opgenomen projecten in het Uitvoeringsprogramma en de daarbij horende opgenomen budgetten in onze begroting vormen de basis.
2. Normbudget wordt aangepast naar € 3.300 gemiddeld voor nieuwbouw en 50 tot 75% daarvan voor renovatie.
3. Afschrijvingstermijnen voor nieuwbouw 50 jaar hanteren en voor renovatie 30 jaar.
4. Via Jaarplannen worden projecten definitief opgevoerd waarbij noodzaak en keuze voor renovatie of nieuwbouw (opnieuw) afgewogen wordt.
5. Een jaarlijkse financiële doorberekening van de projecten voor het komende drie jaren te maken zodat die initieel bij de Perspectiefnota opgenomen kunnen worden.
6. Voor de projecten die het volgende jaar in uitvoering gaan wordt een actueel en concreet investeringsvoorstel bij de begroting gedaan, inclusief dekkingsvoorstel.

Hierbij kan dan ook een afweging gemaakt worden voor de dekking. Deze kan wanneer voor betreffend jaar daar ruimte voor is uit structurele ruimte of door vorming van een reserve uit incidentele middelen waaruit de structurele kapitaallasten worden gedekt. Door het opknippen van de vraag naar extra middelen in jaarschijven krijgen we meer zicht op de concrete en actuele vraag en geeft het ons ruimte om te zoeken naar aanvullende financiële dekking.

5.1 *Het Jaarplan 2023 moet vastgesteld worden*

Voorgesteld wordt het jaarplan 2023 vast te stellen. Dit is later dan gebruikelijk, normaliter wordt deze rond de jaarwisseling vastgesteld zodat alle partijen weten waar ze dat jaar aan toe zijn. Door de prijsstijgingen was echter een pas op de plaats noodzakelijk op dit voorstel hoe hier mee om te gaan.

In lijn met bovenstaande is het Jaarplan 2023 nu opgesteld. Hieruit blijkt dat er momenteel veel nieuwe projecten in de voorbereidingsfase zitten of opgestart gaan worden. Hiermee kon niet verder worden gegaan zonder een actualisatie van het normbedrag. Deze projecten zullen verder, conform boven voorgestelde nieuwe werkwijze, betrokken worden bij de begrotingsvoorstellen voor het jaar waarin de projecten uitgevoerd zullen worden. Voorstel is om de bijhorende voorbereidingskredieten hierbij te blijven baseren op het oorspronkelijke normbedrag. Dit levert geen bezwaren op voor het opstellen van plannen.

5.2 *De budgetten zijn opgenomen in primitieve Begroting 2023-2027*

De jaarlasten van de in het Uitvoeringsplan benoemde investeringen en voorbereidingen zijn opgenomen in de begroting. De kredieten worden met dit plan beschikbaar gesteld. Voor 2023 geldt een totaal benodigd budget van € 492.737.

6.1 *Programma Onderwijshuisvesting is een wettelijke verplichting*

Tegelijkertijd met het Jaarplan VIV stellen wij altijd het Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting vast. Dit zijn we wettelijk verplicht. Hierin staan de aanvragen en beoordeling voor renovatie, nieuwbouw of uitbreiding onderwijshuisvesting opgenomen. Die zijn gelijk aan het de voorstellen in het Jaarplan VIV. Basis is hiervoor de opgenomen projecten uit het Uitvoeringsprogramma VIV. Ook aanvragen voor vergoedingen waar schoolbesturen aanspraak op kunnen maken staan hierin vermeld. Denk hierbij aan de huurvergoeding voor motorische therapielokalen en vergoedingen voor eerste inrichting voor onderwijsleerpakketten en meubilair en speelpleinen.

Het Programma Onderwijshuisvesting moet door de schoolbesturen zoals wettelijke verplicht worden vastgesteld in het OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg). In het OOGO van 9 november 2022 heeft dit plaatsgevonden. Hierbij werd vanuit het onderwijs nadrukkelijk aangegeven dat het geldende normbedrag ontoereikend was en plannen zonder aanpassing hiervan niet door zouden kunnen gaan.

6.2. *De budgetten zijn opgenomen in primitieve Begroting 2023-2027*

De onderwijsvoorzieningen zijn onder Jaarplan VIV opgenomen in de begroting (zie 5.2). De budgetten voor de vergoedingen zijn jaarlijks terugkerende lasten die structureel opgenomen zijn in de programmabegroting. In totaal gaat het om een bedrag van € 57.795.

Kanttekeningen

2.1 *Vanuit zorgplicht verantwoordelijk voor adequate huisvesting*

In de Aanpassing Uitvoeringsprogramma VIV 2023 worden vier concrete voorstellen gedaan om toe te voegen aan het Uitvoeringsprogramma. Dit betreft drie projecten en een onderzoek, te weten realiseren huisvesting Internationale Schakelklassen, uitbreiding Aeres Praktijkonderwijs en tijdelijke Huisvesting CBS De Koperwiek die vanuit de zorgplicht om te voorzien in adequate huisvesting voor onderwijs onontkoombaar zijn. Een onderzoek naar de binnensportcapaciteit voor bewegingsonderwijs is noodzakelijk omdat de druk op de capaciteit momenteel groot is.

3.1 *Aanpassen normbedragen blijft onzeker voor prijsontwikkelingen*

Het voorstel om het normbedrag aan te passen aan meer marktconforme prijzen naar € 3.300 heeft grote financiële consequenties. Een eerste doorberekening laat zien dat we dan ongeveer € 700.000 per jaar meer kwijt zijn aan structurele lasten. En voor de investeringen in voorzieningen voor niet-wettelijke taken een incidenteel aanvullend budget van € 2,6 mln.

Hierin zit een groot aantal onzekerheden:

- Voor een deel van de projecten die opgenomen zijn in het Uitvoeringsprogramma is nog onduidelijk op welke wijze die uitgevoerd zullen gaan worden. Daar hebben we nu een berekening op basis van de normgetallen uit het oorspronkelijke programma op gemaakt maar daar zijn nog grote onzekerheden in zoals bij de brandweerkazernes of waar scholen samengevoegd worden. Die consequenties zijn niet meegenomen in de eerste berekeningen.
- Toekomstige prijsontwikkelingen, wanneer de inflatie voortduurt zullen naar verwachting ook de bouwkosten blijven doorstijgen.
- Door hoge kosten duurzaamheidsmaatregelen komen de kosten van een renovatie steeds meer in de buurt van nieuwbouwkosten. Dit zal echter niet voor alle gebouwen gelden. Renovaties van gebouwen met een eenvoudige en rechte lay-out zullen voor betrekkelijk minder kosten gerenoveerd kunnen worden dan meer complexe gebouwen. In het laatste geval zou nieuwbouw dan een optie kunnen zijn omdat dan de afschrijftermijn langer is dan bij renovatie, en daarmee de structurele jaarlast minder. Voor het maken van de keuze renovatie of nieuwbouw is het belangrijk rekening te houden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen, immers een nieuw gebouw wordt gerealiseerd voor de komende 50 jaar.
- De rijksoverheid heeft onlangs aangekondigd de vergoeding in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting niet aan te zullen passen. Daartegenover staan wel specifieke subsidieregelingen voor verduurzaming. Per project zal bekeken moeten worden hoe hier gebruik van kan worden gemaakt.

De voorgestelde nieuwe werkwijze waarin we in de begroting de nieuwe projecten daadwerkelijk opvoeren gebaseerd op een businesscase zal ons de meest actuele stand van zaken geven.

4.2 *PM-post in Perspectief geeft geen dekking*

De prijsontwikkelingen maken duidelijk dat het noodzakelijk is dat we het normbedrag verhogen en we weten dus dat we meer VIV-budget nodig hebben. Tegelijkertijd stellen we voor om enkel een PM-post hiervoor op te nemen in het Perspectief en jaarlijks bij de begroting uw actuele plannen en bijhorende kostenramingen voor te leggen. We denken dat we daarmee meer recht doen aan de dynamiek en onzekerheden van deze tijd.

Planning/uitvoering

Na raadsbesluit gaan we met de schoolbesturen werken aan de projecten om per project een businesscase op te stellen of verder uit te werken als er dan een nieuw normbedrag is waarmee we een realistisch businesscase kunnen voorleggen. Voor de nieuwe projecten uit het jaarplan 2023 worden beschikkingen verzonden aan de schoolbesturen.

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 mei 2023, no. 23.0000638;

B E S L U I T:

Gemeenteraad voorstellen:

1. In te stemmen met vier specifieke aanpassingen in Uitvoeringsprogramma Voorzien in Vastgoed: realiseren permanente huisvesting Internationale Schakelklassen en uitbreiding Aeres Praktijkonderwijs, tijdelijke huisvesting Koperwiek en onderzoek naar capaciteitsbehoefte binnensportaccommodaties Emmeloord.
2. In te stemmen met verhoging van het normbedrag voor investeringen, in verband met prijsontwikkelingen en aanvullende kosten voor duurzaamheidsmaatregelen, naar een gemiddelde van € 3.300 p/m² voor nieuwbouw en 50-75% daarvan voor renovatie;
3. De financiële vertaling daarvan te betrekken bij begrotingsbehandelingen voor de komende jaren of bij grotere projecten via aparte voorstellen op de (primitieve) programmabegroting;
4. Het Uitvoeringsjaarplan Voorzien in Vastgoed 2023 vast te stellen, waarin voor lopende projecten de verhoging van het normbedrag wordt doorgevoerd, en bijhorende middelen van in totaal € 492.737 voteren;
5. Het Programma en Overzicht huisvesting onderwijs 2023 vast te stellen en voor de vergoedingen een bedrag van € 57.795 te voteren;
6. De 17e begrotingswijziging van de programmabegroting 2023 vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 10 juli 2023.

De griffier,

de voorzitter,