

Bijlage 1 bij raadsvoorstel (zaaknr. 2265253) inzake het beschikbaar stellen van een krediet voor IKC “de Bunders” (= vervangende nieuwbouw van basisschool “de Bunders” en nieuwbouw opvangvoorzieningen)

Notitie ter toelichting op enkele onderwerpen met betrekking tot de realisatie van IKC “de Bunders”

1. Aanleiding

Ons college is voornemens om - in het verlengde van het door de raad vastgestelde Integraal HuisvestingsPlan (IHP) 2017-2021 en IHP 2022-2037 - medewerking te verlenen aan de bekostiging van de vervangende nieuwbouw van basisschool "de Bunders". Uit onderzoek is naar voren gekomen, dat het ruim 40 jaar oude gebouw (uit 1977) in technische, ruimtelijk en functionele zin niet meer voldoet aan de hedendaagse eisen, die aan het geven van onderwijs en aan een schoolgebouw worden gesteld, waardoor vervangende nieuwbouw noodzakelijk is. Op basis van een leerlingenprognose is vast komen te staan, dat – uitgaande van een stabiel leerlingenaantal van 120 – volstaan kan worden met nieuwbouw van 854 m²; in werkelijkheid wordt echter 926 m² aan bruto vloeroppervlakte (bvo) gerealiseerd (zie voetnoot 3).

Deze vervangende nieuwbouw is voor gemeente, schoolbestuur en opvangorganisaties ook de unieke gelegenheid om invulling te geven aan het in het IHP vastgelegde streven om een bereikbaar aanbod van kindvoorzieningen te realiseren in Integrale Kindcentra (IKC's). Vanwege de samenwerking tussen onderwijs en opvang is gezamenlijke huisvesting dan ook een belangrijk gegeven. Daarbij is het streven om tot deze gezamenlijke huisvesting te komen waar de kans zich voordoet. Vanuit dat gezamenlijk streven naar IKC-vorming is ons college dan ook voornemens om naast de vervangende nieuwbouw van basisschool “de Bunders” ook medewerking te verlenen (via voorfinanciering) aan de bekostiging c.q. realisatie van de nieuwbouw van het gebouwdeel voor kinderopvang, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang. Op deze wijze ontstaat een IKC “de Bunders” ontstaat waar zowel peuteropvang (Verdi Start) als ook kinderopvang/buitenschoolse opvang (Humankind) gebouwelijk en inhoudelijk met en in de school worden geïntegreerd.

Om deze nieuwbouw van zowel school als opvangvoorzieningen daadwerkelijk mogelijk te maken, zullen er financiële middelen door uw raad beschikbaar gesteld moeten worden. Uw raad heeft immers voor wat betreft de nieuwbouw van de school het budgetrecht en bepaalt daarmee het financiële kader voor het bekostigen van voorzieningen in de huisvesting. Ten aanzien van de investering in de huisvesting van de twee opvangvoorzieningen is in het IHP 2022-2037 vastgelegd, dat in situaties van nieuwbouw of renovatie:

- de gemeente de investering in de huisvesting van de kinderopvang voorfinanciert en
- de gemeente de investering c.q. kapitaallasten via een kostprijsdekkende huur en daaraan gekoppelde langdurige (minimaal 15 jaar) huurovereenkomst met het schoolbestuur terugkrijgt als compensatie voor de gemaakte kosten.

2. Aanbesteding nieuwbouw

Op basis van het ontwerp van de architect heeft het schoolbestuur het aanbestedingsproces doorlopen. Daaruit is in eerste instantie naar voren gekomen, dat voor de vervangende nieuwbouw (926 m²) van de school een totaalkrediet van € 3.871.985,00 benodigd is, bestaande uit € 201.000,00 aan voorbereidingskrediet (beschikbaar gesteld in 2020) en € 3.670.985,00 aan realisatiekrediet (incl. slooppkosten en aanlegkosten openbare infravoorzieningen IKC). Aangezien in de begroting 2022 rekening is gehouden met een realisatiekrediet van € 2.703.000,00 is er sprake van een zeer forse overschrijding (35,8% = € 3.670.985,00 / € 2.703.000,00) c.q. een tekort van € 967.985,00.

In de vertrouwelijke bijlagen A en B treft u het investeringsoverzicht c.q. de stichtingskostenopzet aan alsmede de uitkomst van de aanbesteding.

2.1 Realisatiescenario's

Deze zeer forse overschrijding heeft er vervolgens toe geleid, dat het schoolbestuur op ons verzoek op zoek is gegaan naar alternatieve realisatiescenario's, hetgeen heeft geresulteerd in tweetal scenario's, te weten B en C.

- Scenario B gaat uit van optimalisaties die geen of nauwelijks invloed hebben op het programma, de esthetica, duurzaamheid en exploitatiekosten. Gebruikmakend van de kennis en ervaring van marktpartijen zijn optimalisaties door te voeren in de vorm van alternatieve materiaalkeuzes. Dit scenario levert ten opzichte van scenario A een besparing op van € 215.036,00, waardoor het realisatiekrediet voor de school uitkomt op € 3.455.949,00, hetgeen nog steeds een overschrijding van 27,9 % oplevert ten opzichte van het in de begroting 2022 opgenomen bedrag.
- Scenario C betreft een verkenning of grotere ontwerpwijzigingen een positief effect op investeringskosten hebben om daarmee dichterbij het beschikbare budget te komen. Uit deze verkenning is te concluderen dat het ontwerp zeer efficiënt is opgezet en uit de juiste materialen bestaat in relatie tot de huidige markt. Een wijziging hierin levert derhalve geen besparing op in geld. Daarnaast zou dit een nadelig effect hebben op tijd en geld omdat het ontwerp moet worden aangepast, vergunning moet worden gewijzigd en aannemers later gecontracteerd kunnen worden, waardoor een indexering van bouwkosten gedurende de vertraging een negatief effect heeft op de totale investeringskosten.

Het schoolbestuur heeft laten weten zich te kunnen vinden in de realisatie van de vervangende nieuwbouw conform scenario B, aangezien dit scenario geen afbreuk doet aan de door de raad en het school gestelde kaders (zoals kwaliteitskader Huisvesting Onderwijs en kaders op onderwijskundig, ruimtelijk, functioneel, technisch en financiële vlak).

2.2 Aanbesteding gebouwdeel opvangvoorzieningen

Als onderdeel van het aanbestedingsproces is ook de nieuwbouw van het gebouwdeel voor de kinderopvang, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang meegenomen. Dit leidde in eerste instantie tot een investeringsbedrag van € 1.185.818,00. Ook voor dit gebouwdeel is gekeken naar dezelfde realisatiescenario's als bij het schooldeel. Indien optimalisatie worden toegepast conform scenario B komt het investeringsbedrag uit op € 1.114.478,00, een besparing van € 71.340,00 (= 6%).

2.3 Beschikbaar te stellen kredieten

Ons college stelt voor om op basis van de onderzochte realisatiescenario's (zie bijlage C voor een uitgebreide beschrijving) de beschikbaar te stellen kredieten te baseren op scenario B, het scenario met optimalisaties. Dit betekent dat voor de vervangende nieuwbouw van de school een realisatiekrediet van € 3.455.949,00 nodig is en voor de nieuwbouw van het gebouwdeel voor de opvangvoorzieningen een totaalkrediet van € 1.114.478,00.

2.4 Oorzaken overschrijding/tekort

Ondanks het feit, dat ingestoken wordt op realisatiescenario B, is er ten aanzien van het realisatiekrediet voor de nieuwbouw van de school nog steeds sprake van een forse overschrijding van € 752.949,00 (= € 3.455.949,00 minus € 2.703.000,00) oftewel 27,9% ten opzichte van het in de begroting opgenomen bedrag.

Deze forse overschrijding is te herleiden naar een aantal oorzaken:

- in het kader van de sloop van het bestaande gebouw¹ heeft een uitgebreid flora- en faunaonderzoek moeten plaatsvinden vanwege de mogelijke aanwezigheid van vleermuizen, huismussen, marterachtigen en bepaalde reptielen. Dit heeft tot een vertraging van de sloop geleid met ongeveer driekwart jaar, waardoor de aanbesteding van de bouw op een later en ongunstiger tijdstip heeft plaatsgevonden. Onze inschatting is dat 10 tot 15% van deze overschrijding is terug te voeren naar het noodgedwongen op een later tijdstip aanbesteden van de bouw; immers gemiddeld

¹ Het bestaande gebouw moest op voorhand gesloopt worden omdat de nieuwbouw op dezelfde plek wordt gerealiseerd.

stegen de bouwkosten in het eerste kwartaal van 2022 met 15% ten opzichte van een jaar eerder (bron Rabobank²).

Overigens zijn tijdens het flora- en faunaonderzoek geen van de bovenvermelde diersoorten in en om het bestaande gebouw aangetroffen, waardoor de sloop alsnog (= met vertraging) heeft plaatsgevonden.

- er is sprake van een algehele c.q. forse prijsstijging van bouwkosten als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de stijgende loon- en energiekosten. Dit deel van de overschrijding valt buiten de invloedssfeer van gemeente en schoolbestuur en is feitelijk in overeenstemming met de marktomstandigheden van dit moment.
- in het noodzakelijke realisatiekrediet is rekening gehouden met een bedrag van € 102.850,00 voor de aanleg van openbare infravoorzieningen voor het IKC. Omdat deze kosten volgen uit het ontwerp inclusief situering op de kavel, kon hier in het in de begroting 2022 opgenomen investeringsbedrag geen rekening mee worden gehouden. Omdat ook het 'verkeersbudget' geen ruimte biedt ter dekking van deze kosten, zijn deze kosten alsnog ten laste van het realisatiekrediet gebracht.
- het in de begroting opgenomen investeringsbedrag c.q. realisatiekrediet van € 2.703.000,00 is indertijd gebaseerd op de HEVO-nieuwbouwkostenconfigurator 2021, opgehoogd met 2,5% vanwege realisatie in 2022. Als de voorziening (= 854 m² nieuwbouw³) opnieuw berekend wordt met de inmiddels verschenen nieuwbouwkostenconfigurator 2023 dan komt de investering c.q. het realisatiekrediet uit op een bedrag van € 3.314.300,00; een verschil van ruim 22% ten opzichte van het bedrag in de begroting; in bijlage D is de berekening op basis van de nieuwbouwkostenconfigurator 2023 weergegeven..

Als dit laatste, voor 2023 herberekende bedrag wordt afgezet tegen het aanbestedingsresultaat van scenario B, dan komt de overschrijding uit op een bedrag van € 141.649,00 (= 4,3%, zijnde € 3.455.949,00 / € 3.314.300,00).

In onze optiek geeft deze laatste berekening een meer realistisch beeld van de hoogte van de overschrijding dan de berekening, die ten grondslag heeft gelegen aan het realisatiekrediet in de begroting.

3 Investeren in de huisvesting van kinder-/peuteropvang

Om in het kader van IKC-vorming de gezamenlijke huisvesting van onderwijs en opvang in één gebouw mogelijk te maken zijn in het vastgestelde IHP 2022-2037 afspraken gemaakt over de wijze waarop de financiering van de huisvesting van de kinder-/peuteropvang wordt geregeld. Deze afspraken komen er in het kort op neer, dat de gemeente de investering in de huisvesting van de kinderopvang voorfinanciert en dat de investering c.q. kapitaallasten via een kostprijsdekkende huur (en daaraan gekoppelde langdurige (minimaal 15 à 20 jaar) huurovereenkomst met het schoolbestuur) terugkrijgt als compensatie voor de gemaakte kosten. Ter afdekking van het risico van de gemeente als investeerder worden voorts extra instrumenten gehanteerd.

Om de realisatie en financiering van de opvangvoorzieningen (in totaal 307 m²) bij basisschool "de Bunders" c.q. in IKC "de Bunders" mogelijk te maken is aan de hand van de in het IHP vastgelegde afspraken zowel overleg gevoerd met het schoolbestuur als ook met de twee instellingen, die de opvang gaan regelen (Verdi Start voor het onderdeel peuteropvang ad 47 m²) en Humankind (voor de onderdelen kinderopvang en buitenschoolse opvang, tezamen 260 m²). Immers de gemeente sluit een huur- c.q. financieringsovereenkomst met het schoolbestuur en het schoolbestuur sluit op zijn beurt een (onder-)huurovereenkomst met zowel Humankind als ook Verdi Start. Beide overeenkomsten worden aan elkaar verbonden, waardoor een tripartiete overeenkomst ontstaat.

² Publicatie Rabobank d.d. 29-8-2022: het effect van stijgende bouwkosten op nieuwbouwprojecten en grondprijzen.

³ Hoewel er 926 m² aan vervangende nieuwbouw wordt gerealiseerd, wordt voor de herberekening van de investering in het kader van de nieuwbouwkostenconfigurator 2023 uitgegaan van 854 m². De reden hiervan is dat er in de 926 m² bvo ruim 70 m² aan installatieruimte zit, die in de 'overruimte' onder het zadeldak zit. Daardoor is deze installatieruimte goedkoop te realiseren. Het is daarom niet reëel om voor deze m² een m²-prijs van € 3.825,00 te rekenen en zijn deze m² buiten de herberekening gehouden (zie ook 4 "kanttekeningen", eerste bolletje)

Uit het overleg met Verdi, Humankind en Verdi Start zijn de volgende afspraken naar gekomen:

- Het gebouwdeel 'opvangvoorzieningen' komt in eigendom bij de gemeente, terwijl het gebouwdeel 'school' in eigendom blijft bij het schoolbestuur, zoals ook nu al het geval is.
- Ondanks dat het eigendom van het gebouwdeel 'opvangvoorzieningen' bij de gemeente berust, is overeengekomen, dat het onderhoud van dit deel volledig bij de huurder i.c. het schoolbestuur berust. Daarmee komt de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van het gehele pand in één hand, zijnde het schoolbestuur. Deze keuze is vooral ingegeven door het feit, dat het gebouwdeel 'opvangvoorzieningen' maar 25% van het totale bvo beslaat. Door het onderhoud in één hand onder te brengen, ontstaat schaalvoordeel, waardoor het onderhoud verhoudingsgewijs goedkoper kan worden uitgevoerd.
- Voor de kinderopvangvoorzieningen wordt uitgegaan van een huurovereenkomst tussen gemeente en schoolbestuur van 20 jaar; datzelfde geldt voor de (onder-)huurovereenkomsten tussen het schoolbestuur en de beide opvanginstellingen.
- De kostprijsdekkende huur, die het schoolbestuur aan de gemeente betaalt, compenseert de door de gemeente kosten, zijnde de kapitaallasten van een investering ter grootte van € 1.114.478,00 alsmede de eigenaarslasten (opstalverzekering en eigenaarsdeel belastingen) Op basis van de DCF (Discounted Cash Flow)-methode is een kostprijsdekkende huur van € 129,69 per m² berekend (zie vertrouwelijke bijlage E). De ingangsdatum van de huur is de datum waarop het gebouwdeel 'opvangvoorzieningen' wordt opgeleverd. Voornoemde huurprijs wordt ieder jaar per 1 januari met 3% verhoogd, te beginnen in het tweede jaar na oplevering. Uitgangspunt is dat deze indexering in ieder geval over de gehele looptijd van de exploitatie (van 40 jaren) wordt toegepast. In de huurprijs is ook rekening gehouden met een leegstandsrisico van 5%.
- De huurprijs wordt door het schoolbestuur ook 1 op 1 doorberekend aan de opvanginstellingen via de (onder-)huurovereenkomsten.
- Omdat het schoolbestuur verantwoordelijk is voor het onderhoud van gebouwdeel 'opvangvoorzieningen' en ook voor de kosten daarvan, zijn deze kosten buiten de berekening van de kostprijsdekkende huur gehouden, zoals deze tussen gemeente en schoolbestuur wordt gehanteerd. In de (onder-)huurovereenkomsten tussen schoolbestuur en de kinderopvanginstellingen maken de onderhoudskosten echter wel deel uit van de huurprijs, die deze instellingen aan het schoolbestuur betalen. Verdi Onderwijs gaat voor het onderhoud aan het gebouw een bedrag van ongeveer € 50,00 per m² bij de opvanginstellingen in rekening brengen.
- De overige exploitatielasten, zoals onder meer nutsvoorzieningen, schoonmaak en belastingen (gebruikersdeel) en publiekrechtelijke heffingen, komen rechtstreeks voor rekening van de (onder)huurders. Het is aan schoolbestuur en opvanginstellingen om daarover nadere afspraken te maken.
- In de huurovereenkomst tussen gemeente en schoolbestuur dient een passage opgenomen te worden met betrekking tot de staat van het onderhoud, in geval de huurovereenkomst na 20 jaar niet meer verlengd wordt. Immers de gemeente wordt dan verantwoordelijk voor het onderhoud van het gebouwdeel 'opvangvoorzieningen', waarvoor de gemeente de eerste 20 jaar geen verantwoordelijkheid heeft gedragen c.q. waarvoor de gemeente geen reserveringen heeft kunnen doen. Na deze 20 jaar zal het schoolbestuur bij overdracht van het onderhoud moeten zorgen dat of het gebouwdeel in een goede onderhoudsstaat verkeert of dat het schoolbestuur toereikende onderhoudsreserveringen voor dit gebouwdeel aan de gemeente overdraagt.
- De gemeente kan gebruik maken van een tweetal instrumenten om het leegstandsrisico te beperken. Hierbij wordt bedoeld op enerzijds een opslagpercentage in de huurprijs voor leegstand en anderzijds het hanteren van een kortere afschrijvingstermijn, waardoor meer huur wordt ontvangen, zodat een reserve opgebouwd kan worden om het leegstandsrisico te beperken. Het instrument van het hanteren van een opslagpercentage is toegepast; een leegstandsrisico van 5% leidt tot een opslag van € 0,70 per m². Het hanteren van een kortere afschrijvingstermijn is niet als instrument toegepast, omdat dit leidt tot een zodanig hoge huurprijs, dat die enerzijds een financieel gezonde en verantwoorde exploitatie door de opvanginstellingen in de weg staat en anderzijds de betaalbaarheid van kinderopvang voor de lagere inkomens onmogelijk maakt. De betrokken

opvanginstellingen vinden “het belangrijk dat opvang voor iedereen betaalbaar blijft”. Het uitgangspunt daarbij is “kwaliteit bieden voor een gunstig tarief”. Alleen al bij het hanteren van een kortere afschrijvingstermijn van 30 jaar in plaats van 40 jaar schiet de kostprijsdekkende huurprijs van € 129,69 naar € 186,44 per m² (zie vertrouwelijke bijlage B). Als dan ook nog rekening wordt gehouden met een jaarlijkse dotatie ten behoeve van het onderhoud van ongeveer € 50,00 per m², komt de huurprijs uit op een totaalbedrag van ruim € 236,00 per m².

Bovenstaande afspraken zullen in een huurovereenkomst tussen gemeente en schoolbestuur worden vastgelegd; datzelfde geldt voor de afspraken tussen Verdi en Humankind/Verdi Start. Het streven is om de overeenkomsten, die met elkaar verbonden worden, eind januari 2023 gereed en ondertekend te hebben. Het sluiten c.q. ondertekenen van deze overeenkomsten is een uitdrukkelijke voorwaarde om tot de investering in de huisvesting van de opvangvoorzieningen in IKC “de Bunders” c.q. de beschikbaarstelling van het benodigde krediet over te gaan.

4 Kanttekeningen

De navolgende kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de realisatie van IKC “de Bunders”:

- Afwijking m² bvo school

In tegenstelling tot het aantal m² bvo (= 854 m²) waarmee bij het beschikbaar stellen van het voorbereidingskrediet rekening is gehouden, wordt er bij de realisatie van de nieuwbouw van basisschool “de Bunders” thans uitgegaan van in totaal 926 m² bvo; dat is een overschrijding van 72 m². Deze overschrijding is in zijn geheel toe te schrijven aan het aandeel van de school in de installatieruimte, welke onder het zadeldak wordt gerealiseerd

Door juist gebruik te maken van de aanwezige ‘overruimte’ onder het dak, kan op een redelijk eenvoudige en goedkope wijze in de noodzakelijke installatieruimte worden voorzien. Het betreft immers ruimte in het gebouw, die er ook zou zijn geweest als de installatieruimte op de begane grond zou zijn gesitueerd. In dat laatste geval had dit ten koste moeten gaan van onderwijsruimten. Nu kan de begane grond volledig voor onderwijsdoeleinden ingezet worden; de bvo van de begane grond van de school (= 847 m²) komt nu nagenoeg overeen met de ruimtebehoefte van de school (= 854 m²). Door de eenvoudige opzet is het programma zo efficiënt mogelijk geïntegreerd en zit er op de begane grond geen overbodige ruimte in het ontwerp.

Door de ‘overruimte’ onder het zadeldak voor de installatieruimte te gebruiken, zijn wij voornemens om de m² bvo van de installatieruimte niet tot de capaciteit van het gebouw te rekenen. Onze insteek daarbij is om de capaciteit van het gebouw vast te stellen op 854 m² (zie ook voetnoot 3).

- Ruimtelijke inpassing nieuwbouw IKC

In samenspraak met het schoolbestuur is tijdens het voorbereidingstraject de ruimtelijke inpassing van de nieuwbouw op het bestaande terrein van ruim 8.400 m² onderzocht. Hieruit is naar voren gekomen, dat het IKC kan volstaan met een perceelgrootte van 3.549 m² (zie bijlage F voor situatieschets). Bij deze ruimtelijke inpassing is bijzondere aandacht besteed aan de verkeersafwikkeling rondom het IKC, aan de ‘vergroening’ van de speelplaats alsmede aan de aansluiting op het openbaar groen/openbare speelgelegenheid.

Uiteindelijk blijft er bijna 5.000 m² aan terrein over, dat aan de onderwijsbestemming onttrokken, Tezamen met het aangrenzende gemeentelijke perceel blijft er voldoende terreinoppervlakte over voor een andere invulling.

Werkatelier Vastgoedbeheer,

Geert van Etten

Bijlagen:

- A. Investeringsopzet c.q. stichtingskostenopzet vervangende nieuwbouw basisschool “de Bunders en nieuwbouw opvangvoorzieningen, tezamen IKC “de Bunders” vormend (vertrouwelijk);
- B. Totaaloverzicht resultaat aanbesteding IKC “de Bunders” (vertrouwelijk);

- C. Beschrijving realisatiescenario's IKC "de Bunders";
- D. Berekening krediet nieuwbouw basisschool "de Bunders" op basis van de nieuwbouwkostenconfigurator 2023 (vertrouwelijk)
- E. Berekening kostprijsdekkende huur opvangvoorzieningen IKC "de Bunders" (vertrouwelijk);
- F. Situatieschets nieuwbouw IKC "de Bunders"