

# Om op te bouwen!

**Een financiële analyse van de werkelijke kosten voor een nieuw te bouwen gemeentehuis in vergelijking met renovatie van de bestaande panden.**

## Inleiding

De gemeenteraad van Overbetuwe staat de komende tijd voor de keuze om hetzij een nieuw gemeentehuis te bouwen binnen het project Elst Centraal, hetzij te kiezen voor renovatie van de bestaande panden. Alternatieven voor deze twee keuzes worden vooralsnog niet geboden. Het college stuurt aan op een keuze voor nieuwbouw binnen het project Elst Centraal. Als onderdeel van de argumentatie geeft het college aan dat nieuwbouw goedkoper zou zijn dan renovatie. Aangezien de financiën een belangrijke rol spelen bij deze keuze (maar overigens niet de enige factor zijn), heeft het CDA hier eigen onderzoek naar gedaan. De resultaten van dit onderzoek zijn in deze notitie vermeld.

## De financiële onderbouwing door het college

Door het college zijn bedragen geraamd voor de investeringen die nodig zijn bij nieuwbouw. Deze investeringen zijn omgerekend naar jaarlijkse kapitaalslasten op de gemeentelijke begroting (afschrijving en rente). Het college heeft tevens aangegeven hoe deze investeringen gedekt zouden moeten worden. Het overzicht daarvan is als volgt:

Nieuwbouw	Bedrag	
	totaal	per jaar
(in EURO's)		
	<b>Investering</b>	<b>Kapitaalslast</b>
Gebouw en parkeren (afschrijving in 40 jaar)	26.530.000	1.442.000
Inrichting (afschrijving in 10 jaar)	1.120.000	142.000
Grond (alleen rente)	1.550.000	70.000
<b>Totale investering en kapitaalslasten</b>	<b>29.200.000</b>	<b>1.654.000</b>
	<b>Middelen</b>	<b>Dekking</b>
Reeds gevormde reserves van de gemeente	3.900.000	p.m.
Verwachte opbrengst verkoop bestaande panden	8.000.000	p.m.
	<b>11.900.000</b>	<b>740.000</b>
Waarde jaarlijkse besparing personeelskosten	9.000.000	469.000
Huidige kapitaallast in de (meerjaren)begroting	7.270.000	445.000
<b>Totale dekkingsmiddelen</b>	<b>29.200.000</b>	<b>1.654.000</b>

Bovenstaande opstelling wordt ook in een iets andere vorm publiekelijk gecommuniceerd. Uitgaande van een investering van € 29 miljoen worden dan allereerst de verwachte opbrengst bij verkoop panden ad € 8 miljoen en de waarde van jaarlijkse besparing op personeelskosten ad € 9 miljoen in mindering gebracht, zodat € 12 miljoen resteert. Hiervan wordt gesteld dat dekkingsmiddelen nu al gereserveerd zijn. Dat betreft dan feitelijk de reeds gevormde reserve en de huidige kapitaallasten in de meerjarenbegroting uit bovenstaande tabel.

Ook voor renovatie van de bestaande panden kan een overzicht worden gegeven van de door het college geraamde investeringen en de kapitaalslasten:

<b>Renovatie</b>	<b>Bedrag</b>	
	<b>totaal</b>	<b>per jaar</b>
(in EURO's)		
	<b>Investering</b>	<b>Kapitaalslast</b>
Renovatie (afschrijving in 20 jaar)	12.450.000	p.m.
Extra investering "greencalc" (afschrijving in 20 jaar)	800.000	p.m.
Vervangende huisvesting, verhuiskosten en tijdelijke inrichting	1.950.000	p.m.
<b>Totalen investering en kapitaalslasten</b>	<b>15.200.000</b>	<b>1.200.000</b>

Een mogelijk dekking voor deze kapitaalslasten is verder niet uitgewerkt beschikbaar.

*Welke vergelijking maakt het college nu?*

Het college stelt dat een nieuw gemeentehuis per jaar ongeveer € 500.000 kost tegenover jaarlijkse kosten voor renovatie van € 1.200.000. Dat laatste bedrag vloeit rechtstreeks voort uit de tabel. Het eerste bedrag is een optelsom: de totale kapitaalslasten bij nieuwbouw bedragen € 1.654.000, hiervan moet € 740.000 gedekt worden door reserves en de verwachte opbrengst bij verkoop van de bestaande panden plus € 469.000 door besparing op personeelskosten. Wat daarna overblijft, zijn volgens het college de kosten voor de gemeente.

Tot slot maakt het college nog melding van het feit dat de exploitatie van een nieuw te bouwen pand goedkoper is dan van de bestaande panden na renovatie. We praten dan over onderhoud, schoonmaak en energie. De met deze posten gemoeide bedragen worden niet genoemd. Over kosten die verbonden zijn aan parkeren wordt niet gesproken.

## **Onze analyse van de financiële onderbouwing door het college**

Wij hebben grote vraagtekens bij deze door het college gegeven financiële onderbouwing. Een aantal belangrijke vraagtekens willen wij hierna aan de orde stellen.

### De investering voor nieuwbouw

Het is correct dat € 29.200.000 is geraamd en dat inmiddels een voorlopige aanbesteding heeft plaatsgevonden voor een deel van het totale project. Wij hebben het resultaat van deze voorlopige aanbesteding afgezet tegen het corresponderende deel uit het totaalbudget.

Hieruit komt een aanbestedingsvoordeel van afgerond € 2.000.000 naar voren. Het college heeft circa € 4.000.000 aanbestedingsvoordeel gecommuniceerd, maar dit kunnen wij niet herleiden uit de stukken.

#### De verwachte opbrengst bij verkoop bestaande panden

Deze post is voor € 8.000.000 geraamd. Bij iedereen is inmiddels bekend dat deze opbrengst veel lager gaat uitvallen. Onze laatste informatie is dat we maar kunnen rekenen op zo'n € 3.500.000. Dat veroorzaakt een gat in de dekking van € 4.500.000 wat niet wordt gecompenseerd door het berekende aanbestedingsvoordeel bij nieuwbouw (want dat is lager).

#### De dekking uit de reserve

Er is uit de algemene middelen een reserve gevormd die € 3.900.000 groot is. Jaarlijks worden middelen uit deze reserve geboekt en op de kapitaalslasten in mindering gebracht. Dat daardoor de jaarlasten voor de gemeente daadwerkelijk lager zouden worden, is natuurlijk een onjuiste voorstelling van zaken. Door een auto uit spaargeld te betalen, wordt deze ook niet goedkoper.

De betreffende € 3.900.000 zijn financiële middelen die ook voor andere doelen aangewend zouden kunnen worden (zoals investeringen in de dorpen of sociale sector, maar ook als dekking voor renovatie van de bestaande panden!) en hebben niets met nieuwbouw te maken.

Door (creatief) boekhouden lijken de jaarlijkse kosten bij nieuwbouw lager uit te komen dan ze in werkelijkheid zijn. Bij renovatie wordt die creativiteit niet toegepast, maar dat was net zo goed mogelijk geweest als nu bij nieuwbouw gebeurt.

#### De dekking uit besparing op personeelskosten

De zogenaamde Dagoberth werkgroep heeft in december 2005 aangenomen dat bij huisvesting in één pand per jaar € 469.000 aan personeelskosten kan worden bespaard. Daarbij werd gedacht aan efficiencywinst omdat ambtenaren dan minder hoeven te reizen tussen de diverse locaties en aan besparingen wegens samenvoeging van facilitaire functies.

Op zichzelf kunnen wij deze redenering wel volgen, maar anno 2012 is het door gebruik van moderne communicatietechnologie en dito automatisering heel goed mogelijk om tijd en plaats onafhankelijk te werken. De veronderstelde besparing is anno 2012 daarom ook goed te realiseren als toch op meer locaties wordt gewerkt. Ook bij renovatie kan daarom heel goed een vergelijkbare post als dekking mee worden genomen.

Daar komt bij dat die € 469.000 besparing in de toekomst gerealiseerd zou moeten worden, van jaar tot jaar, om een grote investering nu mee te dekken. Het voorfinancieren van zo'n investering levert fors renteverlies op. Als we rekening houden met een rekenrente van 5 % per jaar, dan is er bijna 70 (!) jaar voor nodig om het hiermee te dekken deel van de totale investering ad € 9.000.000 terug te verdienen. Dat is onaanvaardbaar lang.

### De uitgaven voor renovatie

De Dagoberth werkgroep heeft in 2005 ook de verwachte uitgaven voor renovatie in beeld gebracht. Het college heeft deze uitgaven met 22,3 % geïndexeerd om het huidige kostenniveau te berekenen. Daarnaast worden nu € 800.000 aanvullende investeringen geraamd met een groen/duurzaam karakter.

Wie Dagoberth leest, weet dat de verwachte uitgaven voor renovatie afhankelijk van het gewenste uitvoeringsniveau zouden uitkomen tussen de € 3.450.000 (niveau basis) en de € 10.180.000 (niveau goed). Het college heeft alleen het laatstgenoemde bedrag in aanmerking genomen en verhoogd met een index geraamd op € 12.450.000:

- Alleen het niveau basis geeft aan wat echt (ook wettelijk) zou moeten Een uitvoeringsniveau met een (veel) lager kostenplaatje dan niveau goed is dus zondermeer mogelijk;
- In de huidige markt blijkt dat grote aanbestedingsvoordelen te behalen zijn. Aangenomen mag worden dat dit ook bij renovatie het geval zal zijn. Deze worden niet ingecalculeerd door het college.

De overige investeringen ad € 1.950.000 voorzien in vervangende huisvesting (€ 550.000), verhuiskosten héén en terug (€ 290.000) en inrichtingskosten (€ 1.110.000). Wanneer we de begroting voor nieuwbouw ad € 29.200.000 analyseren, dan blijkt dat kosten voor verhuizing en tijdelijke huisvesting daarin niet zijn meegenomen.

### De afschrijvingstermijnen

Afschrijven is het boekhoudkundig verdelen van een investering over meerdere jaren. Een op basis van boekhoudkundige voorschriften gehanteerde afschrijvingstermijn zegt echter niets over de daadwerkelijke kosten die aan een jaar moeten worden toegerekend.

In onderstaande tabel worden de jaarlijkse afschrijvingen voor zowel nieuwbouw als renovatie berekend bij de verschillende afschrijvingstermijnen van 20 of 40 jaar, op basis van de door het college aangehouden bedragen:

(in EURO's)	Uitgaven exclusief grond en inrichting	Afschrijving indien in 20 jaar	Afschrijving indien in 40 jaar
Nieuwbouw	26.530.000	1.326.500	663.250
Renovatie	13.250.000	662.500	331.250

Het mag duidelijk zijn wat er gebeurt met een kostenvergelijking wanneer de afschrijving van nieuwbouw wordt gesteld op 40 jaar en de afschrijving van renovatie op 20 jaar. Een tweemaal zo hoge uitgave levert boekhoudkundig dezelfde kostenpost op (tenminste: voor de eerste periode van 20 jaren, want daarna is de renovatie volledig afgeschreven terwijl bij nieuwbouw nog 20 jaren afschrijving volgen).

Een voorbeeldje is uitgewerkt in de volgende tabel, waarbij in het ene geval een fictieve nieuwbouw van € 800.000 wordt afgeschreven in 8 jaar en in het andere geval een fictieve renovatie van € 400.000 in 4 jaar (andere getallen, zelfde principe):

(in EURO's)	Afschrijving nieuwbouw in 8 jaar	Afschrijving renovatie in 4 jaar
Afschrijvingskosten jaar 1	100.000	100.000
Afschrijvingskosten jaar 2	100.000	100.000
Afschrijvingskosten jaar 3	100.000	100.000
Afschrijvingskosten jaar 4	100.000	100.000
Afschrijvingskosten jaar 5	100.000	0
Afschrijvingskosten jaar 6	100.000	0
Afschrijvingskosten jaar 7	100.000	0
Afschrijvingskosten jaar 8	100.000	0
<b>Totaal afschrijvingen</b>	<b>800.000</b>	<b>400.000</b>

Het blijkt helder dat de boekhoudkundige jaarlasten in de eerste 4 jaren hetzelfde zijn, maar de totale kosten voor afschrijving van de nieuwbouw zijn wel degelijk tweemaal zo hoog.

Het is om deze reden dat het financieel economisch onjuist is om de keuze tussen twee investeringsalternatieven te baseren op vergelijking van boekhoudkundige afschrijvingslasten. De methode die daar wel geschikt voor is, komt later in deze notitie nog aan de orde.

#### De exploitatie- en onderhoudslasten

Wederom dankzij Dagoberth zijn er schattingen bekend voor de jaarlijks te verwachten exploitatielasten en (groot) onderhoudslasten bij nieuwbouw en bij renovatie. Daarbij komen dan nog lasten die voortvloeien uit parkeren; deze worden buiten beschouwing gelaten in de vergelijking door het college. Dat is onjuist.

Het parkeren bij de bestaande locaties levert voor de gemeente geen kostenpost op. Indien er gekozen wordt voor nieuwbouw, dan zal het parkeren deels in een eigen parkeervoorziening geschieden en deels op plaatsen die de gemeente zal huren in een P&R garage. De huurlasten kosten de gemeente geld, naast een bijdrage in de exploitatie van deze P&R garage.

Wij gaan er van uit dat het college de exploitatiebijdrage zal weten te beperken en ramen het totaal van huur en exploitatiebijdrage op € 100.000 per jaar; dat is overigens aanmerkelijk lager dan de € 170.000 die oorspronkelijk werd genoemd.

Een en ander leidt tot het volgende overzicht van jaarlijkse exploitatie- en onderhoudslasten:

(in EURO's)	Nieuwbouw	Renovatie
Exploitatielasten volgens Dagoberth	329.000	366.000
Onderhoudslasten volgens Dagoberth	230.000	256.000
	559.000	622.000
Huur en exploitatiebijdrage P&R	100.000	0
<b>Jaarlijkse last</b>	<b>659.000</b>	<b>622.000</b>

De hier genoemde bedragen betreffen weliswaar schattingen, maar nauwkeuriger gegevens zijn niet voorhanden. Ze bieden hoe dan ook geen basis voor de stelling dat de jaarlijkse lasten bij nieuwbouw lager zullen uitvallen dan bij renovatie.

#### ***Voorlopige conclusie***

*De financiële uitgangspunten die het college hanteert zijn niet houdbaar. Ze zijn bovendien stelselmatig zodanig gekozen dat de variant "nieuwbouw" er zo gunstig mogelijk uitkomt, terwijl de variant "renovatie" er zo ongunstig mogelijk uitkomt.*

*Tot slot worden deze uitgangspunten op basis van een onjuiste methode rekenkundig geïnterpreteerd.*

## **Een deugdelijke financiële analyse**

De keuze waar de gemeenteraad van Overbetuwe voor staat, wordt in de bedrijfseconomie wel omschreven als een "investeringsselectie". Om een juiste vergelijking te kunnen maken, worden alle toekomstige uitgaven en kostenbesparingen over een gegeven periode begroot, geplaatst in de tijd, en dan vervolgens omgerekend naar de waarde daarvan op één peilmoment: het heden. Hierbij speelt rente een rol, immers: geldstromen in de toekomst zijn minder waard dan nu. Die renteversillen moeten worden meegewogen in de beslissing.

In de economische wetenschap heet dit het "contant maken" oftewel het berekenen van de "contante waarde". Voor de lezers die niet vertrouwd zijn met het begrip contante waarde, zijn als bijlage bij deze notitie een drietal eenvoudige, fictieve rekenvoorbeelden uitgewerkt.

De contante waarde is als het ware het geldbedrag wat nu nodig zou zijn om de verwerving en gehele exploitatie van een investering gedurende een gegeven periode (bijvoorbeeld de veronderstelde levensduur) mee te bekostigen. De investering met de laagste contante waarde is het voordeligste. De enig juiste methode voor een investeringsselectie is dan ook het berekenen en vergelijken van de contante waardes van alternatieven.

Het CDA heeft dergelijke contante waardeberekeningen gemaakt. Daarbij vergelijken we de optie nieuwbouw met de optie renovatie van de bestaande panden

### Looptijd berekeningen

Niemand weet zeker wat de levensduur is van gemeentehuizen, eigenlijk vooral omdat niemand weet hoe lang de gemeente nog zal bestaan. Wij zijn van een lange periode uitgegaan, namelijk 30 jaar te rekenen vanaf 2015. Door het rente effect heeft een langere looptijd geen wezenlijke invloed meer op de uitkomst van vergelijkingen.

Anders wordt het wanneer de looptijd juist korter wordt dan 30 jaar. Om die reden hebben wij ook de contante waardes na 10 jaar en na 20 jaar uitgerekend.

### Rente

Het te verwachten gemiddelde renteniveau in de komende 30 jaren weet niemand zeker. Wij hebben de diverse geldstromen contant gemaakt tegen een voorzichtige rentevoet van 5 %.

De algemene verwachting is overigens dat de rente in de toekomst zal gaan stijgen tot boven de 5 %. Dat zou ongunstig uitpakken voor berekeningen die een hogere investering ineens kennen, dus in dit geval die rondom nieuwbouw (het gat met renovatie wordt dan nog groter).

### Leeswijzer berekeningen

In elke sheet zijn per jaar (jaartallen staan in de meest linkse kolom) de uitgaven, inkomsten en besparingen op een rij gezet, opgeteld, en met de rentefactor voor dat jaar contant gemaakt. De kolomhoofden vermelden de omschrijvingen van de diverse elementen.

De contante waardes zijn vervolgens berekend voor een 30 jarige periode, maar ook voor een 20- en een 10-jarige periode, te rekenen vanaf 2015. De peildatum voor contant maken is dus 1 januari 2015. We houden er rekening mee dat alle relevant bedragen gemiddeld halverwege het desbetreffende jaar tot een ontvangst of een uitgave zullen leiden.

Zowel bij nieuwbouw als bij renovatie gaan we er van uit dat de feitelijke werkzaamheden 2 jaren zullen duren. De renovatie betreft 2 panden, aansluitend, dus 2 maal 2 jaar.



Uitgangspunten contante waardeberekeningen nieuwbouw en renovatie

De gehanteerde uitgangspunten zijn voor een belangrijk deel al in onze beschouwingen van de door het college berekende bedragen aan de orde gekomen. Wij hebben ze hierna in tabelvorm nog eens samengevat, voor zover nodig voorzien van een aanvullende toelichting.

<b>Nieuwbouw</b>	<b>Bedrag in €</b>	<b>Aanvullende toelichting</b>
<b>Eenmalige uitgaven en ontvangsten</b>		
Investing	- 29.200.000	Inclusief afkoop erfpacht € 1,5 mln
Aanbestedingsvoordeel	2.000.000	
Opbrengst verkoop bestaande panden	3.500.000	
Verhuiskosten	- 180.000	Opgave college, niet in investering
	<b>- 23.880.000</b>	
<b>Jaarlijkse uitgaven en besparingen:</b>		
Exploitatie	- 329.000	
Groot onderhoud	- 230.000	Reservering; zie**
Parkeren (huur en exploitatiebijdrage)	- 100.000	
Besparing personeelskosten	469.000	Ingroeiperiode 3 jaar volgens college
	<b>-190.000</b>	

En:

<b>Renovatie</b>	<b>Bedrag in €</b>	<b>Aanvullende toelichting</b>
<b>Eenmalige uitgaven en ontvangsten</b>		
Investing	- 11.000.000	Zie uitgewerkte toelichting hierna
Aanbestedingsvoordeel	1.000.000	Zie uitgewerkte toelichting hierna
Opbrengst verkoop bestaande panden	0	
Verhuiskosten	0	Begrepen in bedrag investering
	<b>- 10.000.000</b>	
<b>Jaarlijkse uitgaven en besparingen:</b>		
Exploitatie	- 366.000	
Groot onderhoud	- 256.000	Reservering; zie**
Parkeren (huur en exploitatiebijdrage)	0	
Besparing personeelskosten	469.000	Conform nieuwbouw
	<b>-153.000</b>	

\*\* Voor beide alternatieven gaan we er van uit dat de kosten voor groot onderhoud jaarlijks betaald zullen worden; feitelijk zullen ééns in de zoveel jaar groot onderhouds/ renovatie werkzaamheden plaatsvinden en zijn dit de daarvoor jaarlijks te reserveren middelen. Onderhoudsplanningen zijn echter niet daadwerkelijk bekend. Het effect op de berekeningen is verwaarloosbaar, nu wel de betreffende totale uitgaven (verdeeld per jaar) zijn meegenomen. Er is dus rekening gehouden met de hiervoor in de toekomst nog te maken kosten.

Wij gaan er van uit dat het daadwerkelijk voor renovatie benodigde investeringsbedrag zal liggen tussen de door de projectgroep Dagoberth in 2005 aangenomen niveaus “basis” van € 3,4 miljoen en “goed” van € 10,2 miljoen. Gemiddeld is dat € 6,8 miljoen en na indexatie met 22,3 % komt dat uit op € 8,3 miljoen.

Samen met de middelen voor aanvullende investeringen ad € 0,8 miljoen en voor huisvesting, verhuizing en inrichting ad € 1,95 miljoen ontstaat dan een totale investering van € 11 miljoen (ten opzichte van de € 15,2 miljoen die het college calculeert).

Bij een investeringsbedrag van € 11 miljoen is het aannemelijk dat, net als bij nieuwbouw, een aanbestedingsvoordeel te behalen valt. Wij ramen dat op € 1 miljoen, evenredig aan het bij nieuwbouw behaalde aanbestedingsvoordeel.

### **Analyse van de uitkomsten**

Wij de contante waarde van zowel alle uitgaven, inkomsten en besparingen voor zowel het alternatief nieuwbouw als het alternatief renovatie berekend over een periode van 30 jaar. De feitelijke berekeningen zijn als 2 afzonderlijke bijlagen bij deze notitie opgenomen.

De contante waarde van de voor beide alternatieven noodzakelijke geldmiddelen is als volgt:

- Voor nieuwbouw: **€ 28,9 miljoen**
- Voor renovatie: **€ 13,7 miljoen**

**Uit financieel oogpunt is het veel aantrekkelijker om te kiezen voor renovatie van de bestaande panden. De contante waarde van de voor renovatie benodigde middelen is € 15,2 miljoen minder dan voor nieuwbouw.**

Vermeld zijn de contante waardes bij een periode van 30 jaar. Zouden de kortere looptijden van 10 of 20 jaar zijn gehanteerd, dan zijn de verschillen in het nadeel van nieuwbouw groter. Een langere looptijd dan 30 jaar heeft overigens nauwelijks effect.

De uitkomsten zijn relatief, in de zin dat de renteverschillen over inkomsten en uitgaven die op verschillende momenten in de toekomst gerealiseerd worden, zijn verdisconteerd in de berekening (contante waarde). De absolute verschillen zijn daarom zelfs nog groter.

Door op dezelfde wijze rekening te houden met het effect van rente kan namelijk ook berekend worden welke besparing er jaarlijks (dus structureel!) behaald wordt door de bestaande panden te renoveren in plaats van nieuw te bouwen.

**Door te kiezen voor renovatie kan in de jaren 2015 tot en met 2045 (dus ieder jaar) € 948.220 op de gemeentelijke begroting bespaard worden. Dit absolute bedrag is het jaarlijkse equivalent van het verschil in contante waarde ad € 15,2 miljoen.**

Bij alle hier genoemde bedragen dient beseft te worden dat we spreken over daadwerkelijke besparingen!

## **Een andere keuze dan nieuwbouw?**

Wanneer besloten wordt om niet over te gaan tot nieuwbouw en te kiezen voor renovatie, zal een deel van nu reeds gemaakte externe kosten afgeboekt moeten worden. Tegelijkertijd vervallen ook uitgaven die in deze berekeningen niet begroot zijn, zoals een eenmalige subsidie aan de P&R en nog te maken ambtelijke uren. De omvang van deze posten is per saldo niet zo groot dat ze van wezenlijke invloed zijn op de hier gepresenteerde uitkomsten.

Er zijn andere alternatieven dan complete nieuwbouw binnen Elst Centraal of renovatie van alle bestaande panden. Die zijn niet serieus onderzocht en daarom door ons ook niet gecalculerd. Deze andere alternatieven kunnen in financiële zin erg aantrekkelijk zijn.

De CDA fractie is gaarne bereid deze berekeningen nader toe te lichten en op basis van objectieve feiten de discussie met eenieder aan te gaan.

Bijlagen: bij dit memorandum behoren 2 pagina's met berekeningen alsmede 3 pagina's met rekenvoorbeelden