Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

Aan
de gemeenteraad

Datum	8 november 2022
Zaaknummer	2022-0178442
Betreft	Beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet realisatie nieuwbouw brandweerkazerne Oranjepark

Vergadering van	
Portefeuillehouder:	Maarten Burggraaf
Begrotingsprogramma	Financiën (inclusief overhead)
Kernteam/Opgave:	Versterking Bestuur & Organisatie - Planning & Control
Auteur:	Ronald Bosua
E-mail:	r.bosua@dordrecht.nl
Verantwoordelijke:	Fred Kuiper
Openbaar:	Ja

Voorgesteld besluit

een uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen van € 8,25 miljoen exclusief btw voor de plankosten, bouw, inrichting & installaties van de brandweerkazerne Oranjepark en € 175.000,- voor de grondkosten, en deze kosten te dekken uit de verkoopopbrengst aan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) op het moment van ingebruikname;

tijdelijk een hogere huisvestingsbijdrage aan de VRZHZ te accepteren in verband met de meerkosten voor stedenbouwkundige inpassing van de brandweerkazerne Oranjepark, en deze op te nemen in het financieel meerjarenperspectief met ingang van de jaarschijf 2025 in de begroting 2024;

de begroting dienovereenkomstig te wijzigen met begrotingswijzigingsnummer 222030.

Raadsvoorstel

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?
Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is opdrachtgever voor de bouw van de brandweerkazerne Oranjepark en heeft daartoe in oktober 2019 een investeringsbesluit genomen. De gemeente Dordrecht fungeert als gedelegeerd opdrachtgever voor de ontwikkeling en de bouw van de brandweerkazerne. De VRZHZ koopt conform de realisatieovereenkomst de brandweerkazerne bij oplevering van de gemeente Dordrecht.

Het beschikbaar stellen van een investeringskrediet, alsmede het verwerken van de financiële consequenties voor de begroting is een bevoegdheid van de raad.

Wat is het doel?
Dit voorstel is erop gericht om de financiële kaders voor de ontwikkeling, de bouw en de afrekensystematiek inzake de nieuw te bouwen brandweerkazerne Oranjepark vast te leggen.

Deze kaders zijn gebaseerd op de realisatieovereenkomst tussen de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) en gemeente Dordrecht, waarin partijen beogen dat de gemeente op basis van het bouwplan in opdracht én voor rekening en risico van de VRZHZ het project realiseert en voorfinanciert. Na realisatie én voor ingebruikname zal de VRZHZ de nieuwe brandweerkazerne Oranjepark van de gemeente kopen tegen de realisatiekosten plus de grondwaarde.

Wat zijn per beslispunt de argumenten en wat is hierop de toelichting?
Voor de ontwikkeling en bouw van de brandweerkazerne Oranjepark wordt onder voorbehoud van het beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet door de raad, een realisatieovereenkomst gesloten. In deze overeenkomst worden de afspraken over de rollen, verantwoordelijkheden, werkwijze en afrekensystematiek inzake de nieuwbouw brandweerkazerne Oranjepark formeel vastgelegd. Deze realisatieovereenkomst vloeit voort uit het investeringsbesluit van het Algemeen Bestuur van de VRZHZ van 10 oktober 2019 en het besluit van 23 juni 2022 tot het realiseren van een nieuwe brandweerkazerne op het Oranjepark, als onderdeel van de herontwikkeling van het oude kazernecomplex. De gemeente Dordrecht heeft zitting in het bestuur van de VRZHZ, maar treedt tevens op als ontwikkelaar en gedelegeerd opdrachtgever voor de bouw.

De VRZHZ heeft de gemeente Dordrecht verzocht om voorfinanciering vanuit de gemeentelijke middelen. In de gemeenten Papendrecht en Binnenmaas zijn in het verleden vergelijkbare afspraken gemaakt bij de bouw van kazernes. Dit heeft voor de VRZHZ als voordeel dat men kan volstaan met aankoop van de brandweerkazerne en gelijktijdige financiering op het moment van aankoop, zodat bezit en schuld op de balans in evenwicht blijft. De VRZHZ is immers als verbonden partij beperkt in haar financiële kaders om een projectfinanciering tijdens de bouw af te sluiten. Voor de gemeente Dordrecht heeft het voorfinancieren verwaarloosbare consequenties vanwege de goede actuele liquiditeitspositie. Daarnaast neemt de VRZHZ de nieuwe brandweerkazerne af tegen de dan geldende boekwaarde (plankosten, realisatiekosten incl. grondwaarde), waarbij kosten samenhangend met de voorfinanciering tijdens de bouw (op basis van de gemeentelijke omslagrente 2% voor materiële vaste activa) worden meegenomen in de totale realisatiekosten.

Door de gemeente Dordrecht en de VRZHZ is de afgelopen jaren intensief gewerkt aan schetsen, programma van eisen, voorlopige en definitieve ontwerpen en diverse ramingen. Er is een brandweerkazerne ontworpen, die veel efficiënter is dan de oude kazerne aan het Oranjepark: compacter, energiezuiniger en geschikt voor de 24-uursdienst. De voorzieningen zijn vergelijkbaar met de voorzieningen in de oude kazerne voor beroepspersoneel. Het definitieve ontwerp voor de bouw en inrichting van brandweerkazerne Oranjepark is vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRZHZ inclusief de daarbij horende totale investeringsraming € 9,8 miljoen inclusief BTW en exclusief grond. Voor de verwerving van de grond waarop de brandweerkazerne wordt gebouwd wordt uitgegaan van een verrekening op basis van maatschappelijke grondprijs en een financiële raming van € 175.000. Het gevraagde uitvoeringskrediet € 8,25 miljoen exclusief btw wordt tijdelijk als onderhanden werk (werken voor derden) geactiveerd op de balans, en gedekt door verkoop aan de VRZHZ op het moment van ingebruikname. De omzetbelasting (btw) blijft buiten de voorfinanciering, omdat de gemeente optreedt als fiscaal ondernemer en gedurende de bouw recht heeft op vooraftrek van btw. Op het moment van verkoop draag gemeente de btw over de verkoop af aan de fiscus. De nieuwbouw is voor de VRZHZ vrijgesteld van overdrachtsbelasting.

In het ontwerp is rekening gehouden met de stedenbouwkundige inpassing ten opzicht van de naastgelegen woningbouwontwikkeling en de omliggende monumentale panden in de omgeving (zie bijgevoegde impressies). Naast de specifieke architectonische en stedenbouwkundige eisen, die gesteld worden aan het bouwen in die specifieke omgeving, speelt ook mee dat er gebruik gemaakt moet worden van duurdere boorpalen in plaats van heipalen om nevenschade door trillingen aan de omliggende monumentale woningen te voorkomen. De meerkosten zijn meegenomen in de totale financiële raming, en geven hogere kapitaallasten ten opzicht van minder complexe bouw in een meer standaard omgeving.

Om deze meerkosten te egaliseren voor de andere deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling is tussen de VRZHZ en gemeente Dordrecht een maatwerkafspraak voor een tijdelijk hogere extra huisvestingsbijdrage overeengekomen. Als markeringspunt is hierbij de gemiddelde kapitaallast bij voornoemde investeringsraming van € 295.960,- per jaar gehanteerd uitgaande van een afschrijvingstermijn van 50 jaar en een omslagrente van 2%. De VRZHZ hanteert de lineaire afschrijvingsmethodiek, waardoor de kapitaallasten een aflopend patroon hebben maar in de eerste 25 jaar hoger zijn dan de gemiddelde kapitaallast. In de de tweede 25 jaar is de kapitaallast lager dan dit gemiddelde. Met de gemaakte maatwerkafspraak betaalt Dordrecht met ingang van het eerste exploitatiejaar na oplevering, tijdelijk een aflopende extra huisvestingsbijdrage van circa € 96.000,- aflopend naar € 0,- bovenop de jaarlijkse deelnemersbijdrage aan de VRZHZ. In de tweede helft van de afschrijvingstermijn wordt deze tijdelijke extra huisvestingsbijdrage gecompenseerd door een korting op de deelnemersbijdrage, waarmee over de totale looptijd de huisvestingsbijdrage budgetneutraal verloopt.

Wat zijn kanttekeningen en/of risico's bij dit voorstel?

1. Er is geen zekerheid over de gevolgen op de bouwmarkt voor de korte en middellange termijn, zowel voor grondstoffen als voor kosten en rentetarieven. Beheersing van dit risico gebeurt door het nauwgezet volgen van de ontwikkeling door het projectteam van gemeente en VRZHZ, welke in onderling overleg actie ondernemen en waar nodig na bestuurlijke besluitvorming bijsturen. De raming is opgesteld op basis van prijspeil mei 2022, houdt rekening met een indexering tot het moment van aanbesteding.
2. Hoewel de tijdelijke brandweerpost aan de Noordendijk naar behoren functioneert, is het geen optie voor de langere termijn. De tijdelijke units gaan niet jarenlang meer mee. Vertraging van de bouw post Oranjepark zal mogelijk moeten leiden tot verbetering van de accommodatie aan de Noordendijk. Een verlengd verblijf aan de Noordendijk is gezien de stedenbouwkundige plannen in de Stadswerven niet wenselijk.
3. Het ontwikkelen van de brandweerkazerne Oranjepark hangt nauw samen met de woningbouwontwikkeling van de rest van het Oranjepark. Er is een wederzijds belang van de gemeente Dordrecht en de VRZHZ om hier samen in op te trekken.
4. Vertragingen van het proces om welke reden dan ook zijn niet gunstig: enerzijds vanwege de beperkte personele capaciteit, de stijgende materiaalkosten en rente, anderzijds vanwege het langer gebruik moeten maken de post Noordendijk en de (financiële) consequenties daarvan.
5. Er wordt ook tijdens het bouwproces nog bekeken of de uitvoering van de brandweerkazerne doelmatiger kan om de kosten te drukken, echter zonder dat deze de kwaliteit vermindert of door nu goedkopere keuzen te maken er eerder onderhoud nodig is of sprake is van hogere exploitatiekosten.
6. De VRZHZ kent in haar activeringsbeleid de lineaire afschrijvingsmethode met voor kazernes een vrij lange afschrijvingstermijn van 50 jaar. De gemeente Dordrecht hanteert voor gebouwen een termijn van 40 jaar. Ook wordt door VRZHZ geen onderscheidt gemaakt voor installaties en inrichting met een veel kortere technische en economische levensduur. Hierdoor lopen deelnemers in de VRZHZ het risico op een hogere deelnemersbijdrage bij vervangingsinvesteringen. In het najaar 2022 wordt door de VRZHZ het waarderings- en afschrijvingsbeleid herzien. Gemeente Dordrecht kan hier via een zienswijze bij begroting 2024 haar kanttekeningen plaatsen en duiden op de financiële gevolgen. Voor de voorliggende casus Oranjepark zal dit betekenen dat de tijdelijk extra huisvestingsbijdrage de eerste jaren hoger kan uitvallen, maar ook in de tweede helft een hogere korting op de huisvestingsbijdrage.

Welk (participatie)proces is doorlopen om tot dit voorstel te komen?

In de gemeente Dordrecht wordt de brandweerzorg verzorgd vanuit twee beroepskazernes. In 2011 is de post op het Leerpark in gebruik genomen. Een groot deel van het personeel van de voormalige regionale brandweer en de brandweer Dordrecht, die gehuisvest waren in de kazerne Oranjepark is toen verhuisd naar het Leerpark. Toen ook de op het Oranjepark gehuisveste meldkamer verhuisde (naar Rotterdam) kwam de post Oranjepark grotendeels leeg te staan. Deze overigens zeer gedateerde post werd alleen nog gebruikt door de 24-uursdienst en als opslagplaats. Mede in het kader van stedenbouwkundige ontwikkelingen zijn door de gemeente Dordrecht en de VRZHZ gesprekken gevoerd over de wensen van de brandweer ten aanzien van deze locatie. Daartoe heeft eerst een herbezinning plaats gevonden op de noodzaak van twee posten in Dordrecht. Daarover is geconcludeerd dat - de beperkte bereikbaarheid in Dordrecht door de ligging van het spoor, de beperkte toegankelijkheid naar Dordrecht van buitenaf, het risicoprofiel van Dordrecht (transport, industrie, binnenstad), intensiveringen van transport op het spoor en de woningbouwopgave Drechtsteden tot 2030 - het hebben van twee operationele posten in Dordrecht rechtvaardigt. Vervolgens is gesproken over de locatie van deze posten. Hieruit is naar voren gekomen dat een nieuwe brandweerpost op de bestaande locatie het Oranjepark de voorkeur heeft om de 19e-eeuwse schil snel te kunnen bereiken. In aanloop hier naartoe is de post in 2019 tijdelijk verhuisd naar de Noordendijk, met de bedoeling hier tot 2022 te blijven. Gezien de vertraging in het bouwproces is deze termijn verlengd.

Op basis van een eerste raming van kosten heeft op 10 oktober 2019 het algemeen bestuur van de VRZHZ besloten in te stemmen met het voorlopig ontwerp voor de brandweerpost Oranjepark en

de daarbij horende ingeschatte financiële consequenties. Op 23 juni 2022 is door het algemeen bestuur van de VRZHZ ingestemd met het definitief ontwerp en de daarbij horende financiële raming van € 9,8 miljoen inclusief BTW en de verwerving van de grond waarop de kazerne wordt gebouwd en de daarbij horende financiële raming van € 175.000,-. Alsmede de voorgestelde werkwijze, zoals verwoord in de realisatieovereenkomst brandweerpost Oranjepark.

De realisatieovereenkomst is tot stand gekomen in goed overleg tussen de gemeente Dordrecht en de VRZHZ. Beide partijen zijn daarbij bijgestaan door juristen van het juridisch kenniscentrum.

Hoe wordt dit betaald?
De totale realisatiekosten (plankosten, bouw, installaties en inrichting) incl. grondwaarde wordt tijdelijk als onderhandenwerk op de balans geactiveerd, en voor het moment van ingebruikname gedekt door een verkoopopbrengst incl. btw te betalen door de VRZHZ. De VRZHZ draagt op het moment van verkoop zorg voor voldoende financieringsmiddelen. De rentekosten tijdens de bouw samenhangend met de voorfinanciering worden op basis van gemeentelijke omslagrente 2% voor materiële vaste activa mee geactiveerd en in de slotsom verrekend met de VRZHZ.

Vanwege de meerkosten voor stedenbouwkundige inpassing betaalt Dordrecht met ingang van het eerste volledige boekjaar (2025) na oplevering tijdelijk een hogere jaarlijkse bijdrage aan de huisvestingskosten. Deze extra huisvestingsbijdrage neemt jaarlijks af en bedraagt in het eerste jaar circa € 96.000,-. Deze extra huisvestingsbijdrage wordt vanaf de tweede helft van de afschrijvingstermijn gecompenseerd in een korting op de deelnemersbijdrage aan de VRZHZ. De tijdelijk extra huisvestingsbijdrage wordt verwerkt in het financieel meerjarenperspectief met ingang van de jaarschijf 2025 van de begroting 2024.

Aflossing en rente (kapitaalslasten) zijn niet de enige kosten van een gebouw. Daarnaast kent het gebouw exploitatielasten zoals onderhoud volgens het meerjarenonderhoudsplan, verzekeringen en energielasten. Het nieuwe gebouw zal aanmerkelijk energiezuiniger zijn dan het oude en heeft geen gasaansluiting meer. De hoogte van de exploitatielasten zijn nog niet volledig in beeld. Deze zullen echter lager zijn dan de exploitatie van de oude kazerne Oranjepark en de tijdelijke uitrukpost aan de Noordendijk. Met de VRZHZ worden afspraken gemaakt om voor deze lagere exploitatielasten een taakstelling in de begroting op te nemen, zodat hiervoor de inwonersbijdrage kan worden verlaagd. In de zienswijze begroting 2023 VRZHZ zal vanuit gemeente worden bezien worden in hoeverre dit verwerkt is.

De exploitatiekosten komen voor rekening en risico van de VRZHZ, en lopen mee in de reguliere kostenverdeelsystematiek VRZHZ en deelnemersbijdrage aan deze verbonden partij. Het aandeel van Dordrecht in de totale kosten van de VRZHZ bedraagt momenteel circa 30%.

Wat is het vervolg op het raadsbesluit?
De eerste stap na instemming van het AB en besluitvorming door de gemeenteraad van Dordrecht is het starten van de aanbesteding. Net als bij de bouw van andere kazernes (Klaaswaal, Papendrecht) bouwt de gemeente in opdracht van en voor risico van de VRZHZ en draagt deze na realisatie over aan de Veiligheidsregio. De bouw gebeurt in goed overleg en met nadrukkelijke betrokkenheid van de VRZHZ.

Nadere afspraken over de aankoop van de grond tussen de gemeente Dordrecht en de VRZHZ moeten nog worden gemaakt worden, het gaat om een perceel van circa 1.000 m2 tegen maatschappelijke grondprijs.

De aanbesteding start in het 3e kwartaal 2022, gevolgd door start bouw naar verwachting begin 2023 en oplevering en ingebruikname van de nieuwe brandweerkazerne in 2024.

Het college van Burgemeester en Wethouders

Zaaknummer 2022-0178442

De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 8 november 2022 inzake Beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet realisatie nieuwbouw brandweerkazerne Oranjepark ;

gelet op artikel 160, lid 1 onder a van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

een uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen van € 8,25 miljoen exclusief btw voor de plankosten, bouw, inrichting & installaties van de brandweerkazerne Oranjepark en € 175.000,- voor de grondkosten, en deze kosten te dekken uit de verkoopopbrengst aan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) op het moment van ingebruikname;

tijdelijk een hogere huisvestingsbijdrage aan de VRZHZ te accepteren in verband met de meerkosten voor stedenbouwkundige inpassing van de brandweerkazerne Oranjepark, en deze op te nemen in het financieel meerjarenperspectief met ingang van de jaarschijf 2025 in de begroting 2024;

de begroting dienovereenkomstig te wijzigen met begrotingswijzigingsnummer 222030.

Aldus besloten in de vergadering van