Bijlage I bij beslisnota Nieuwbouw VMBO Pax Christi College -Z/25/324478

Argumenten beëindiging DDC-traject onderwijshuisvesting Pax Christi College

1. Aanleiding

Vanaf 2023 is onderzocht of de vervangende nieuwbouw van het vmbo van het Pax Christi College in Druten kon worden gefinancierd via doordecentralisatie (DDC) van de onderwijshuisvestingsmiddelen.

Het doel van DDC was destijds om de nieuwbouw te versnellen, het behalen van financieel voordeel, de regie meer bij het schoolbestuur te leggen en de gemeentelijke organisatie te ontlasten.

Inmiddels zijn de financiële, juridische en praktische uitgangspunten gewijzigd.

De voor de gemeente ongunstige uitwerking van de DDC in de conceptovereenkomst van oktober 2024, het extern ingewonnen juridisch advies van over deze uitwerking van februari 2025 en onze financiële beoordeling op basis van de actuele uitgangspunten laten zien dat de veronderstelde voordelen van de DDC niet langer opwegen tegen de nadelen, de risico's en meerkosten.

Belangrijke factor daarbij is tijd. Door vertraging in afstemming en onderzoeken is het op de korte termijn niet haalbaar om met voCampus overeenstemming te bereiken over de uiteindelijke inrichting van de DDC-constructie.

Wij stellen voor om te kiezen voor reguliere financiering in plaats van DDC omdat hiermee de nieuwbouw sneller kan worden gerealiseerd, dit financieel gunstiger en juridisch veiliger is dan realisatie via de DDC-constructie.

2. Extern juridisch advies over de uitwerking DDC in conceptovereenkomst

Het afgelopen jaar heeft adviesbureau HEVO in gezamenlijke opdracht van de gemeente en voCampus een conceptovereenkomst opgesteld waarin de beoogde DDC constructie juridisch en financieel is uitgewerkt.

Over deze uitwerking hebben wij extern juridisch advies ingewonnen. Het juridisch advies luidt kort gezegd dat het concept juridisch en inhoudelijk nog onvoldoende uitgewerkt is en te eenzijdig in het voordeel van het schoolbestuur. Een ingrijpende en evenwichtige aanpassing is noodzakelijk voordat de gemeente kan tekenen.

Belangrijkste overwegingen daarbij zijn:

1. Ongelijkwaardige positie: de belangen van de gemeente zijn onvoldoende geborgd; de overeenkomst is niet evenwichtig opgesteld en in meerdere bepalingen gunstiger voor het schoolbestuur dan voor de gemeente.
2. Te grote rol van de businesscase die zich te veel richt op het jaarlijkse indexeringen en een vierjaarlijkse herijkingen van de businesscase, wat financiële onzekerheid creëert en die leidend dreigt te worden voor de uitvoering en jaarlijkse bijstellingen van de vergoeding. Dit staat haaks op de essentie van een doordecentralisatie

waarbij tegen betaling van een geldsom de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting in beginsel gedurende langere tijd wordt afgekocht.

3. Ontbrekende essentiële bepalingen: belangrijke onderwerpen zijn niet geregeld, zoals:
   - de verplichting en termijnen voor realisatie van de nieuwbouw,
   - de minimale bouw- en kwaliteitseisen,
   - de verplichting om ontvangen DDC-middelen alleen in Druten te besteden,
   - de onderhouds- en opleveringsverplichtingen,
   - de waarborgen over de staat waarin gebouwen na afloop terugkomen bij de gemeente.
4. Onvoldoende financiële en juridische waarborgen:
   - onheldere regeling van de gemeentelijke garantiestelling.
   - onvoldoende zekerheden (zoals hypotheekrechten) voor de gemeente.
   - onvoldoende waarborgen bij beëindiging van de overeenkomst of verkoop van vastgoed.

3. Financieel advies financiering vmbo-nieuwbouw Pax Christi

Wij adviseren om te kiezen voor de klassieke (traditionele) financiering in plaats van DDC omdat dit financieel gunstiger is dan realisatie via een DDC-constructie.

Belangrijkste argumenten voor dit advies zijn:

1. Financieel voordeel:
   - De verwachting is dat een traditionele financiering, op basis van de actuele uitgangspunten, gunstiger uitvalt dan zowel de uitgewerkte DDC-constructie als de berekeningen bij de start van het DDC-traject. Dit voordeel ontstaat door toepassing van een gewijzigde financieringsmethode, waarbij wordt uitgegaan van een lening over een periode van vijf jaar waarna renteherziening plaatsvindt. Dit in plaats van een lening met een looptijd van 40 jaar. Kantekening hierbij is dat er een risico is op een stijgende rente.
   - De kapitaallasten liggen in de eerste jaren iets hoger, maar over de gehele looptijd structureel gunstiger.

2. Financiële risico’s bij DDC:
   - De jaarlijkse bijstellingen (indexatie, leerlingenaantallen, renteontwikkelingen) brengen onzekerheid en risico’s voor de gemeentelijke begroting.
   - Stijgende marktrente of verzekeringspremies kunnen via contractuele bepalingen worden doorgeschoven naar de gemeente, wat leidt tot onvoorspelbare lasten.
   - Verschillen in boekwaardes en aannames in de HEVO-berekeningen maken de DDC-vergelijking minder actueel en minder betrouwbaar.

4. Afstemming met voCampus

Over de vertraging en het ontbreken van overeenstemming over de DDC, heeft overleg met voCampus plaatsgehad.

Het schoolbestuur heeft aangegeven geen voorkeur voor DDC of regulier te hebben maar geeft aan belang te hebben bij een spoedige nieuwbouw (oplevering nieuwbouw in

2028). Omdat de noodzakelijk geachte nadere uitwerking van de conceptovereenkomst meer tijd vereist en zal leiden tot een verdere vertraging van het nieuwbouwtraject, ondersteunt het schoolbestuur het volgen van de reguliere route.

In afwachting van het te nemen besluit over de financieringswijze, heeft voCampus voor de vervangende nieuwbouw op 26 mei 2025 via de reguliere route een voorziening voor nieuwbouw aangevraagd.

5. Actualisatie uitgangspunten

Als gevolg van gewijzigde inzichten en op basis van de uitwerking zijn van de DDC-constructie en de gegeven adviezen, zijn de uitgangspunten voor DDC gewijzigd:

1. De noodzaak tot voorfinanciering is vervallen.
2. De DDC-constructie is op dit moment onvoldoende uitgewerkt in de conceptovereenkomst en is ongunstig voor de gemeente.
3. Een ingrijpende en evenwichtige aanpassing van de overeenkomst is noodzakelijk maar zorgt een onwenselijke vertraging.
4. Het schoolbestuur (maar ook de gemeente) heeft belang bij een snelle realisatie.
5. Door het volgen van de reguliere route kan de nieuwbouw inmiddels sneller worden uitgevoerd.
6. De verwachting is dat reguliere financiering voordeliger is dan financiering via DDC.
7. Omdat de buitenschil (casco/fundering/gevel/dak) van schoolgebouwen bij normaal onderhoud vaak 50 tot 60 jaar geborgd blijft, sluit een afschrijving in 50 jaar beter aan op de technische en functionele levensduur dan 40 jaar. Wij stellen daarom voor om bij de reguliere financiering een afschrijvingstermijn van 50 jaar te gaan hanteren waardoor de kapitaallasten over een langere periode worden uitgesmeerd en structureel lager uitvallen (de DDC gaat uit van 40 jaar). Deze afschrijvingstermijn zal bij het vaststellen van het investeringskrediet aan uw raad worden voorgesteld.
8. De lagere kapitaallasten als gevolg van een 50 jarige afschrijving, maken het mogelijk hogere kwaliteits- en duurzaamheidseisen dan wettelijk verplicht (ENG i.p.v. BENG), te financieren. Deze mogelijkheid zal bij het vaststellen van het investeringskrediet aan uw raad worden voorgesteld.
9. Afspraken met voCampus over het bouwproces worden geborgd in een samenwerking-/bouwheerovereenkomst.
10. In de reguliere variant blijven de (ver)nieuwbouwinvesteringen van de gebouwen voortgezet onderwijs opgenomen in het IHP.

6. Heroverweging aanvankelijk argumenten voor DDC

In de beslisnota van 25 januari 2024 en de hierop volgende beantwoording van technische vragen zijn de volgende argumenten genoemd als voordeel voor de DDC. De gewijzigde uitgangspunten hebben effect op de aanvankelijke beoordeling van de voordelen van de DDC-constructie ten opzichte van de reguliere financiering.

1. *Snellere realisatie van de nieuwbouw.*
   Dit voordeel is door de ontstane vertraging komen te vervallen.
   Realisatie via reguliere financiering kan inmiddels sneller.

2. *Ontzorging: minder ambtelijke inzet en geen afzonderlijke besluitvorming per bouwfase.*
   Dit voordeel was en blijft beperkt.
   Het schoolbestuur is in beide varianten bouwheer in beide varianten. DDC ontlast de gemeente met name administratief bij de besluitvorming rondom de nieuwbouw en op de langere termijn heeft de gemeente bij reguliere financiering nauwelijks bemoeienis met de huisvesting.

3. *Betere samenhang tussen beheer, onderhoud en nieuwbouw, wat leidt tot efficiënter en doelmatiger bouwen.*
   Dit voordeel geldt in gelijke mate bij reguliere financiering. In beide varianten is het schoolbestuur bouwheer en blijft verantwoordelijk voor en is sturend op beheer en onderhoud en ontwerp nieuwbouw.

4. *Hogere kwaliteits- en duurzaamheidseisen dan wettelijk verplicht (ENG i.p.v. BENG).*
   Dit voordeel kan ook behaald worden door bij de reguliere financiering door een afschrijvingstermijn van 50 jaar te hanteren en met de lagere kapitaallasten de hogere eisen te financieren.

5. *Voordelige financiering dankzij gemeentegarantie kan het schoolbestuur lenen via schatkistbankieren tegen een lagere rente.*
   Voordeel is vervallen. De verwachting is dat een traditionele financiering gunstiger uitvalt dan zowel de uitgewerkte DDC-constructie als de berekeningen bij de start van het DDC-traject. Dit voordeel ontstaat door toepassing van een gewijzigde financieringsmethode, waarbij wordt uitgegaan van een lening over een periode van vijf jaar waarna renteherziening plaatsvindt. Dit in plaats van een lening met een looptijd van 40 jaar. Kantekening hierbij is dat er een risico is op een stijgende rente.

6. *Lagere gemeentelijke lasten door voorfinanciering door schoolbestuur omdat de gemeentelijke DDC bijdrage pas start in 2027.*
   Dit voordeel is door tijdsverloop vervallen. Voor nu is het de verwachting is dat de school in 2028 gereed zal zijn. In dat geval worden de kapitaallasten in de begroting in 2029 opgenomen.

7. Lagere gemeentelijke lasten door overname boekwaardes van de schoolgebouwen (ca. € 3,7 mln.) én vrijval van kapitaalslasten en verzekeringslasten na 2027.
   Hoewel de actuele boekwaardes inmiddels door afschrijving zijn afgenomen, blijft dit voordeel in stand. Echter de genoemde vrijval van kapitaalslasten na 2027 zal ook plaatsvinden in het reguliere scenario zodra de leningen zijn afgelost en gebouwen afgeschreven.

8. *Financiële risico's van realisatie van de bouwprojecten liggen bij het schoolbestuur.*
   Dit voordeel is in de uitwerking van de DDC beperkt omdat deze grotendeels door het hanteren van jaarlijkse indexeringen en een vierjaarlijkse herijkingen van de businesscase bij de gemeente zijn neergelegd. Daarbij heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht. Als het schoolbestuur niet in staat is haar verplichtingen te kunnen nakomen, zal de gemeente alsnog moeten ingrijpen.

9. *Risicoverdeling is gunstig voor gemeente:*
   - *Het schoolbestuur draagt het risico van leegstand en (grotendeels) van de realisatie.*
   - *De gemeente behoudt het eerste recht van hypotheek, maar heeft geen terugkoopverplichting.*

   In de uitwerking van de DDC is het leegstandsrisico en de het recht van hypotheek onvoldoende uitgewerkt en geborgd. Voor de realisatie verwijzen wij naar de heroverweging van punt 8.

10. *Renovatie van HAVO/VWO-gebouw over 20 jaar wordt geborgd.*
    Dit voordeel kan ook bij reguliere financiering worden behaald omdat dit gebouw in het IHP zal blijven opgenomen.