

Advies over alternatieve financiering van scholenbouw via projectspecifieke DBFM- overeenkomsten

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Onderwijs, op 8 april 2016

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 28 april 2016 met eenparigheid
van stemmen**

Vorbereiding: werkgroep scholenbouw onder het voorzitterschap van Mia
Douterlungne op 14 april 2016

Dossierbeheerder: Patrice Caremans

1 Situering

Op 8 april 2016 ontving de Vlor een adviesvraag van minister Crevits over het voorontwerp van decreet betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten.

Dit decreet regelt een alternatieve manier om scholenbouw te financieren, naast het DBFM-programma 'Scholen van Morgen' en de versterking van de huurmogelijkheden.

2 Pleidooi voor reguliere financiering en subsidiëring

De vernieuwing van het verouderde scholenpatrimonium in Vlaanderen en een antwoord op het gebrek aan capaciteit blijven een topprioriteit voor de Vlor.¹ Alternatieve financieringssystemen kunnen daarbij een oplossing zijn voor specifieke problemen. De Vlor verwerpt echter de keuze van de overheid voor formules die uiteindelijk op lange termijn een veelvoud zullen kosten van een reguliere financiering en subsidiëring. De overheid schuift zo de kostprijs door naar de toekomstige generaties en dat voor een zeer beperkte oplossing van een probleem dat ontstaan is door een gebrek aan geld. Bovendien bieden de DBFM-projecten slechts een antwoord op een fractie van de bestaande noden aan nieuwbouw. Zij zijn ook geen antwoord op de grote nood aan investeringen in de vernieuwing en modernisering van bestaande schoolgebouwen. De Vlor vraagt aan de overheid om deze piste niet verder te bewandelen.

Ondanks de stellige overtuiging dat een degelijke oplossing voor de infrastructuurnoden van onderwijs alleen mogelijk is via reguliere financiering en subsidiëring, gaat de Vlor toch dieper in op de modaliteiten van dit voorontwerp van decreet. Het is immers duidelijk dat de overheid niet kiest voor reguliere financiering en subsidiëring.

3 Lessen uit het DBFM-programma 'Scholen van Morgen'?

De overheid wil met dit voorontwerp van decreet de mogelijkheid creëren om een kleinere, vereenvoudigde en meer projectspecifieke DBFM-operatie op te zetten waarbij lessen getrokken worden uit de ervaringen opgedaan in het DBFM-programma 'Scholen van Morgen'. Het DBFM-programma 'Scholen van Morgen' is echter nooit formeel geëvalueerd.

Het voorliggend voorontwerp van decreet stelt opnieuw geen evaluatie van de nieuwe werkwijze in het vooruitzicht. De Vlor vraagt om beide formules grondig te evalueren.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies ter voorbereiding van het masterplan scholenbouw](#), 23 april 2015. Vlaamse Onderwijsraad (2014). [Hoogste tijd voor capaciteit! Hefbomen voor een duurzaam, structureel en strategisch beleid voor onderwijscapaciteit. Een strategische verkenning](#). Leuven/Den Haag: Acco. Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [14 fiches voor de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse regering](#), 22 mei 2014: [Hoogste tijd voor capaciteit en infrastructuur](#). Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de uitdagingen voor de onderwijsinfrastructuur](#), 29 april 2010.

4 Toepassingsgebied

Het deeltijds kunstonderwijs en het hoger onderwijs vallen niet onder het toepassingsgebied van dit decreet. Voor het hoger onderwijs zijn er andere mechanismen voor de financiering en de subsidiëring van infrastructuur. Voor het deeltijds kunstonderwijs geldt dat niet. Een van de selectiecriteria voor de beoordeling van de aanvragen is de multifunctionaliteit van het project. Het gebruik van de gebouwen door het deeltijds kunstonderwijs behoort hierdoor tot de mogelijkheden. De inrichtende machten houden hiermee best rekening van bij de opmaak van de DBFM-overeenkomst.

5 Ondersteuning

5.1 Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION)

Het voorontwerp geeft AGION de opdracht om de inrichtende machten te ondersteunen voorafgaand aan, tijdens en na het sluiten van de DBFM-overeenkomst. Daarnaast is het ook AGION dat een advies zal geven over de selectie en de rangschikking van de scholenbouwprojecten. Deze dubbele bevoegdheid van ondersteuning en beoordeling, van administratie en extern verzelfstandigd agentschap, is niet wenselijk en doet afbreuk aan de bevoegdheden van de raad van bestuur van AGION. In die raad van bestuur zijn de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs vertegenwoordigd. Voor het GO! is deze opdracht aan AGION onmogelijk omdat het bijzonder decreet² de bevoegdheden inzake infrastructuur toewijst aan de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

5.2 Het projectbureau

Het decreet richt een projectbureau op dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de onderwijsnetten van het gesubsidieerd onderwijs en het Gemeenschapsonderwijs en deskundigen aangewezen voor hun expertise in schoolinfrastructuur of publiek-private samenwerking.

De oprichting van een projectbureau is een goede zaak en komt tegemoet aan de vraag van de Vlor om de inrichtende machten een stem te geven.³ Een evenwichtige samenstelling van het projectbureau moet er voor zorgen dat bij de beoordeling van de projecten een evenwicht ontstaat tussen de pedagogische kwaliteit van de gebouwen en hun verhandelbaarheid op de vastgoedmarkt. Niet alleen de vertegenwoordigers van de inrichtende machten, maar ook de andere leden van het projectbureau moeten kunnen aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid.

De bepalingen over het projectbureau volstaan niet om de rechtszekerheid van de betrokken inrichtende machten te garanderen:

- Het moet duidelijk zijn dat, indien de inrichtende machten het advies van het projectbureau opvolgen, het projectbureau de inrichtende machten vrijwaring verleent bij juridische vervolging.

² Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het Gemeenschapsonderwijs, Art. 36, 3°.

³ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies ter voorbereiding van het masterplan scholenbouw](#), 23 april 2015, p. 5.

- De ondersteuning van het projectbureau mag niet beperkt blijven tot het begin van de overeenkomst. Het moet de inrichtende machten ook ondersteuning bieden tijdens en zeker naar het einde toe van de overeenkomst.

5.3 Nood aan koepelondersteuning

De ondersteuning van AGIO en het projectbureau volstaat niet. De koepels hebben een financiële ondersteuning nodig om op een gelijkwaardige manier te kunnen participeren aan het projectbureau en hun inrichtende machten met raad en daad te kunnen bijstaan in alle fases van de DBFM-projecten. Ook voor het GO! is die financiële ondersteuning wenselijk, maar is, de coördinerende rol van AGIO onmogelijk (zie 5.1).

6 Wijze van aanvragen door de inrichtende machten

Het voorontwerp van decreet machtigt de Vlaamse Regering om nadere regels te bepalen voor de indiening, de vorm en de inhoud van de aanvragen. De Vlor vraagt de mogelijkheid om over dit besluit een advies te verlenen.

7 Selectiecriteria

De Vlor kan zich in grote lijnen aansluiten bij de selectiecriteria die de overheid voorstelt. Hij heeft daarbij enkele belangrijke opmerkingen:

- Er ontbreken enkele belangrijke criteria: de toegankelijkheid van de gebouwen en de kostprijs per m². Ingevolge de uitrol van het M-decreet moet die toegankelijkheid voor de Vlor een belangrijk criterium zijn.
- Het criterium minimale schaalgrootte en homogeniteit mag niet altijd op dezelfde manier geïnterpreteerd worden. Dit moet casus per casus bekeken worden. Zo kan homogeniteit bijvoorbeeld in het ene geval betekenen dat het project gericht is op één bepaald onderwijsniveau en in het andere geval dat alle onderwijsniveaus samenzitten op één campus.
- Multifunctionaliteit is een goed criterium. De afspraken over de betrokkenheid van de buurt en met de organisaties die buiten de lesuren gebruik zullen maken van de infrastructuur, moeten in principe op een participatieve manier tot stand komen. Zij mogen geen extra taakbelasting voor het onderwijspersoneel voor gevolg hebben. Deze afspraken moeten afgerond zijn voor de private partner wordt aangesproken.
Het is niet evident om aan die multifunctionaliteit op een juridisch sluitende manier vorm te geven. Gedurende de looptijd van de overeenkomsten zijn wijzigingen op dit vlak immers onvermijdelijk. Vooral in verband met de beschikbaarheidsvergoeding die scholen moeten betalen, kunnen betwistingen ontstaan. Het is belangrijk dat van bij het begin van de overeenkomst alle contractanten open staan voor multifunctionaliteit en bereid zijn om gedurende de hele looptijd van de overeenkomst hiermee zo flexibel mogelijk om te springen.

8 Selectie

Het voorontwerp van decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering op grond van het advies van AGIO en op voorstel van de minister van Onderwijs beslist over de selectie en rangschikking van de scholenbouwprojecten. Voor het Gemeenschapsonderwijs is deze bepaling in strijd met het bijzonder decreet. Het vastleggen van de algemene bouwplanning, de planning van grote infrastructuurwerken, op voorstel van de scholengroepen en van de afgevaardigde bestuurder van het Gemeenschapsonderwijs, behoren uitdrukkelijk tot de bevoegdheden van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.⁴

De Vlor vraagt transparantie en gelijke behandeling bij de selectie van bouw dossiers. In Schoolinvest is alleen AGIO vertegenwoordigd. De Vlor vraagt de rechtstreekse vertegenwoordiging van de koepels en het GO! in Schoolinvest om transparantie en gelijke behandeling bij de selectie van bouw dossiers te garanderen.

9 De DBFM-toelage

Het voorontwerp machtigt AGIO om maximaal voor 15 miljoen euro per jaar verbintenissen aan te gaan. De Vlor vraagt voor deze projectspecifieke DBFM-overeenkomsten bijkomende middelen zoals voor het DBFM-project 'Scholen van morgen'. Het is onaanvaardbaar en onbegrijpelijk dat de overheid daarvoor deze nieuwe DBFM-constructie jaarlijks en gedurende 30 jaar de reguliere middelen voor scholenbouw zal aanwenden en dat daardoor het scholenbouwprobleem nog groter wordt. Ook een eventuele stijging van de kosten, bijvoorbeeld door indexering, mag geenszins in mindering van de reguliere middelen worden gebracht.

10 Evenwichtige verdeling van de middelen

De Vlor verwijst hier naar zijn advies over het programmadecreet 2016. 'De Vlor merkt op dat in artikel 85 regelgeving wordt opgesteld om de volledige financiering en subsidiëring van tijdelijke schoolinfrastructuur mogelijk te maken in het kader van de vluchtelingencrisis. Deze bepaling lijkt in strijd te staan met de wet van 29 mei 1959 waarin de subsidiëring van infrastructuurwerken door de overheid vastgelegd werd op een aandeel van 70 % voor het basisonderwijs en 60 % voor de andere onderwijsniveaus en de centra voor leerlingenbegeleiding. Deze regeling kan geen precedent vormen om het subsidiëringsaandeel ook voor andere infrastructuurwerken te herbekijken.'⁵ De verdelingsmechanismen van de budgetten en de subsidiëringspercentages zoals bepaald in onderwijsdecreet II⁶ moeten hier dan ook gerespecteerd worden.

⁴ Bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs, Art. 36, 3°.

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over programmadecreet bij de begrotingsopmaak 2016](#), 22 oktober 2015, p. 3 en 4.

⁶ Decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, Art. 17 §1 en §2.

11 Reguliere financiering tijdens de looptijd van de DBFM-overeenkomst

Dertig jaar is lang. Het is essentieel dat inrichtende machten tijdens die periode voor nieuwe behoeften een beroep kunnen doen op reguliere middelen.

12 Het einde van de overeenkomst

Inrichtende machten moeten meer garanties krijgen dat de schoolgebouwen die de private partner bij het einde van de overeenkomst van 30 jaar overdraagt aan de inrichtende macht, in goede staat zijn.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter