

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Plan Vlaamse Veerkracht (project nr. 167) Uitvoering Masterplan Scholenbouw 2 - voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen

Samenvatting

Dit decreet bevat het kader voor de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen die in uitvoering van het Masterplan Scholenbouw 2.0 in de komende jaren zullen worden uitgevoerd.

DBFM-initiatieven hebben in het verleden bewezen op zeer grote interesse te kunnen rekenen van vele scholen en hebben ook geleid tot vele opgeleverde concrete DBFM-projecten waarover de scholen tevreden zijn. Vertrekkende vanuit deze tevredenheid wenst de Vlaamse Regering nieuwe DBFM-programma's op te starten die zijn gebaseerd op lessen uit bestaande programma's. Het uitgebreide evaluatierapport van Scholen van Morgen dat de administratie van AGION uitvoerde, biedt daarvoor een ruime grond voor reflectie.

De Vlaamse Regering plant met de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen deze legislatuur een bijkomende totale investeringsgolf van zo'n 1 miljard euro. Het is de intentie om deze investeringsimpuls te spreiden over 3 programma's van een gelijkaardige omvang die door de Vlaamse Regering in de markt zullen worden gezet. Na het doorlopen van een plaatsingsprocedure worden in principe 3 DBFM-vennootschappen geselecteerd die schoolinfrastructuur ter beschikking dienen te stellen aan de inrichtende machten.

Deze nieuwe investeringsimpuls bouwt verder op de concrete DBFM-ervaringen in een specifiek onderwijslandschap en wenst de schoolbesturen maximaal te ontzorgen. Er wordt voorzien in een programma-aanpak door een private partner die de financiering aanreikt en de projecten o.b.v. van de eisen van de inrichtende machten uitwerkt tot aanbestedingsklare DBM-projecten en deze tenslotte in de markt zet. Deze aanpak maakt gebruik van het private projectmanagement waardoor reeds vele grotere scholenbouwprojecten succesvol zijn gerealiseerd.

In uitvoering van het Masterplan Scholenbouw 2.0 (OD 3.4) kunnen de middelen van particuliere spaarders als schoolaandeelhouders betrokken worden in de financiering van de DBFM-vennootschappen. Dit zal deel uitmaken van de kaderovereenkomst die met hen na het doorlopen van de plaatsingsprocedure zal worden afgesloten. Het is de bedoeling om de gekozen DBFM-consortia te vragen een deel van hun kapitaal open te stellen voor de particuliere belegger.

Dit DBFM-programma kadert in de uitvoering van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht van de Vlaamse Regering, nl. projectnummer 167 Uitvoering Masterplan Scholenbouw 2.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld

Ondersteuning van het onderwijsveld

Inhoudelijk structuurelement

Onderwijsinfrastructuur

Beleidsdoelstelling

Investeren in schoolinfrastructuur
(beleidsnota overkoepelende strategische doelstelling 4, operationele doelstelling 4.5)

Alternatieve financiering van schoolinfrastructuur
(Masterplan scholenbouw 2.0, strategische doelstelling 3, operationele doelstelling 3.3 en operationele doelstelling 3.4)

Dit voorontwerp van decreet kadert in de uitvoering van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht van de Vlaamse Regering. Projectnummer 167 – Uitvoering Masterplan Scholenbouw 2 – en omvat het investeren in schoolinfrastructuur. Daarbij is één van de actiepunten het opstarten van een derde DBFM-programma waardoor verder wordt ingezet op alternatieve financiering.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2021/129 van 2 april 2021.

Het Relanceplan Vlaamse Veerkracht, goedgekeurd door de Vlaamse Regering en toegelicht door Minister-President Jambon tijdens de Septemberverklaring (28 september 2020).

De Nota relanceprovisie Vlaamse Veerkracht, opgesteld door het departement Financiën en Begroting en in januari 2021 overheidsbreed meegedeeld via het Strategisch Overleg Financiën.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

I. Situering

Met voorliggend voorontwerp van decreet wenst de Vlaamse Regering uitvoering te geven aan de beleidsnota onderwijs en het Masterplan scholenbouw 2.0. zoals het door de Vlaamse Regering op 10 juli 2020 werd goedgekeurd.

Moderne kwaliteitsvolle en inspirerende schoolgebouwen zijn cruciaal voor een kwaliteitsvol onderwijs. Scholen moeten in de eerste plaats aangename en innovatieve leeromgevingen zijn die tegemoet komen aan het eigen pedagogisch project van de school en die de leerlingen en leerkrachten in staat stellen om het beste van zichzelf te geven. Infrastructuur is met andere woorden een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs.

II. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Voor de probleemstelling en de omgevingsanalyse kan verwezen worden naar het Masterplan Scholenbouw 2.0. In het kader van de nota aan de Vlaamse Regering brengen we herinnering dat de noden inzake schoolinfrastructuur erg groot zijn. Over de laatste 30 jaar is een historische achterstand opgebouwd. Bovenop deze “lasten uit het verleden” is er een belangrijke behoefte aan capaciteitsinvesteringen die zich aanvankelijk opdrong in het basis onderwijs, maar zich vandaag en de komende jaren vooral laat voelen in het secundair onderwijs. De voorbije legislaturen hebben de opeenvolgende Vlaamse regeringen daarom reeds belangrijke budgettaire inhaalbewegingen doorgevoerd. Het patrimonium is echter dermate oud (meer dan 50% van de schoolgebouwen is ouder dan 50 jaar) en de capaciteitsbehoeften zodanig dringend dat bijkomende investeringen noodzakelijk blijven. Daarom zal er naast de klassieke, reguliere investeringen gewerkt worden via nieuwe DBFM-programma's.

Dit ontwerp van decreet wil daarvoor het kader bieden.

Alternatieve financiering heeft in het verleden al bewezen op zeer grote interesse te kunnen rekenen van vele scholen en heeft ook geleid tot aanzienlijke concrete DBFM-realisaties die zich niet enkel beperken tot de oplevering van het gebouw, maar tevens verplichte aandacht voorzien voor de onderhoudscomponent en de kwaliteit van het gebouw bewaken gedurende 30 jaar.

Scholen blijken tevreden over de tot nu toe gerealiseerde DBFM-projecten. Dit bleek duidelijk uit de onafhankelijke bevraging die AGION liet uitvoeren door het onderzoeksbureau Ipsos in het kader van de evaluatie van het programma van Scholen van Morgen.¹ Deze algemene tevredenheid van de scholen bleek consistent over alle onderwijsnetten, onderwijsniveaus en schooltypes heen en betreft alle fasen van het project. De tevredenheid kan gelinkt worden aan enkele sterke punten van DBFM die door de schoolbesturen aangehaald werden in voormeld onderzoek en waarin DBFM zich positief onderscheidt van het reguliere systeem: de snelheid van de bouwfase, de ontzorging en ondersteuning door professionele partners in alle fasen van het project en het gewaarborgd onderhoud op een termijn van 30 jaar.

¹ Deze bevraging werd uitgevoerd in het kader van de studie Evaluatie Scholen van Morgen, AGION (2019). Het rapport is opgenomen in bijlage en is tevens raadpleegbaar op: <https://www.agion.be/evaluatierapport-scholen-van-morgen>.

De deelnemende scholen zien een positieve impact van het DBFM-bouwproject op hun pedagogisch project, de kwaliteit van het onderwijs, het leerlingenaantal, de jobtevredenheid van de leerkrachten, de tevredenheid van de leerlingen en de kwaliteit van de lessen. De geïnterviewde scholen wijzen ook op een betere integratie van de gebouwen met nieuwe leersystemen en een grotere visibiliteit van de school omwille van de opvallende architectuur. De gebruikers van de nieuwe schoolgebouwen beoordelen de vormgeving, functionaliteit, toegankelijkheid en comfort van de nieuwe gebouwen positief. Een ander opmerkelijk aspect van de nieuwe DBFM-schoolgebouwen, dat bevestigd wordt door zowel de schoolbesturen als de leerkrachten en leerlingen, betreft een verbeterde multifunctionaliteit. De verbeterde multifunctionaliteit vertaalt zich in een grotere beschikbaarheid voor buitenschoolse activiteiten (d.w.z. door externe partijen).

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Vertrekkende vanuit deze tevredenheid wenst de Vlaamse Regering nieuwe DBFM-programma's op te starten die zijn gebaseerd op lessen uit bestaande programma's. Het uitgebreide evaluatierapport van Scholen van Morgen dat AGION uitvoerde, biedt daarvoor een ruime grond voor reflectie. Dit praktijkonderzoek is de eerste evaluatie van een Vlaamse Publiek Private Samenwerking (PPS) en bevat naast de reeds vermelde bevraging van de individuele scholen een diepgaande cijfermatige analyse van het DBFM-programma. Alle projecten van de verschillende onderwijsnetten worden geanalyseerd. Het evaluatieverslag behandelt thema's als de (gewijzigde) ESR-regels, de kwaliteit van de schoolgebouwen en de cijfermatige vergelijking met de klassieke, zgn. reguliere uitvoeringsvorm. Het onderzoek gaat uitvoerig in op de kostprijvergelijking tussen een reguliere uitvoering en DBFM-uitvoering en ontwikkelt een concrete methode om kosten en risico's in rekening te brengen.

In de nieuwe DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen zal in eerste instantie gefocust worden op (her)nieuwbouwprojecten van de reeds bestaande investeringsbehoeften die gekend zijn bij AGION en GO! Hoewel grotere renovatieprojecten ook via Scholen van Morgen werden uitgevoerd, zullen de meeste renovatie-investeringen via de reguliere middelen worden gerealiseerd. Deze investeringen zijn vaak kleinschaliger en lenen zich minder voor een PPS-aanpak.²

De Vlaamse Regering plant met de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen deze legislatuur een bijkomende totale investeringsgolf van zo'n 1 miljard euro. Het is de intentie om deze investeringsimpuls te spreiden over 3 programma's van een gelijkaardige omvang die door de Vlaamse Regering in de markt zullen worden gezet. Dit is geregeld in de eerste twee hoofdstukken van voorliggend decreet (artikelen 2 tot en met 7). Na het doorlopen van een marktprocedure worden in principe 3 DBFM-vennootschappen geselecteerd die schoolinfrastructuur ter beschikking dienen te stellen aan de inrichtende macht op grond van een DBFM-overeenkomst binnen het kader van enerzijds de kaderovereenkomst en anderzijds een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen volgens een lijst met projecten geselecteerd door de Vlaamse Regering nadat hiervoor een oproep met selectiecriteria werd gericht aan de inrichtende machten (zie hoofdstuk 3 van dit decreet). De DBFM-vennootschappen staan in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van de gebouwen.

Deze nieuwe grootschalige investeringsimpuls bouwt verder op de concrete ervaringen van de 2 lopende DBFM-programma's en tracht de beste punten van beide beleidsinitiatieven te verenigen volgens de noden van de inrichtende machten:

² Uit de analyse van het bouwprogramma blijkt dat DBFM-projecten een gemiddelde bouwoppervlakte hebben van 3.892 m² en voor 88% nieuwbouwprojecten betreffen. Het merendeel van de projecten in de reguliere uitvoering zijn renovaties en omvatten een veel kleinere gebouwoppervlakte (gemiddeld 1.896 m²). Zie voor een nadere gedetailleerde analyse van het bouwprogramma: Evaluatie Scholen van Morgen, AGION (2019), pagina 44 en verder. Zie bijlage decreet en tevens raadpleegbaar op: <https://www.agion.be/evaluatierapport-scholen-van-morgen>.

- de maximale ontzorging van de schoolbesturen en de programma-aanpak van Scholen van Morgen enerzijds, waarbij een private partner een ruimer portfolio aan DBM-projecten moet afwerken. De uitwerking van dit portfolio wordt toevertrouwd aan een private partner die de financiering aanreikt, de projecten o.b.v. van de eisen van de inrichtende machten uitwerkt tot aanbestedingsklare DBM-projecten en deze tenslotte in de markt zet. De schoolbesturen worden met andere woorden niet meer belast om de aanbestedingsprocedure zelf in de markt te plaatsen;
- en de meer klassieke PPS-uitvoering, waarbij een zogenaamde DBM-partner onmiddellijk verantwoordelijk is voor alle fasen van het project, van het projectspecifieke DBFM-programma anderzijds. Anders dan bij Scholen van Morgen wordt er derhalve niet gewerkt met een afzonderlijk basisteam dat verantwoordelijk voor de opmaak van studies en architectuurplannen die door de aannemer nadien worden omgezet in uitvoeringsplannen. De DBM-partner krijgt onmiddellijk vanaf de beginfase van het project de kans om zijn expertise in te brengen zodat kostenbesparingen kunnen gerealiseerd worden en de planning van ontwerp en bouw beter op mekaar kunnen worden afgestemd. De opdrachtdocumenten zullen in die zin worden opgemaakt en zullen tevens de nodige bepalingen bevatten die erop gericht zijn om de inrichtende machten inspraak te geven vanaf de eerste beginfase van het DBFM-proces.

In uitvoering van het Masterplan Scholenbouw 2.0 (OD 3.4) kunnen de middelen van particuliere spaarders als schoolaandeelhouders betrokken worden in de financiering van de DBFM-vennootschappen. Dit zal deel uitmaken van de kaderovereenkomst die met hen na het doorlopen van de plaatsingsprocedure zal worden afgesloten en die de nadere regels en voorwaarden zal bepalen voor de scholenbouwprojecten die in het kader van een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen zullen worden uitgevoerd (voorzien in artikel 7,§2,10°). Het is de bedoeling om de gekozen DBFM-consortia te vragen een deel van hun kapitaal open te stellen voor de particuliere belegger. Op het moment dat het (bouw)risico ingeperkt is, kan er gedurende de beschikbaarheidsperiode een marktconform en veilig rendement aan de particulier geboden worden voor deze aandelen van de DBFM-vennootschappen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid doordat het betrekking heeft op een onderwijsmaterie.

Artikel 2

Artikel 2 bevat een definitie van de voornaamste terugkerende termen in het decreet.

In het kader van de ESR-neutraliteit van deze operatie kan een opmerking worden geplaatst bij het vierde punt van dit artikel. De Vlaamse Regering heeft zelf niet de intentie om een eigen participatie te nemen uit hoofde van de ESR-neutraliteit en wenst dit eveneens uit te sluiten voor de inrichtende machten. Daarom werd uitgesloten dat de inrichtende machten rechtstreeks noch onrechtstreeks belangen kunnen nemen in de projectvennootschappen of haar financiële verbintenissen waarborgen. Aldus is het vanuit het oogpunt van het ESR2010 duidelijk dat enkel private vennootschappen worden beoogd die geen deel uitmaken van de overheidssector.

Naast de relevante elementen voor de alternatieve financiering via DBFM-operaties wordt ook de reguliere subsidiëring of financiering gedefinieerd in het zevende punt van dit artikel. Men vindt het relevante regelgevend kader voor de reguliere investeringen in schoolinfrastructuur terug in hoofdstuk II van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, afgekort de Schoolpactwet.

In het kader van de definiëring van de begrippen kan er wat AGION betreft verwezen worden naar het reeds gekende decretale kader terzake. De DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen betreffen initiatieven m.b.t. publiek private-samenwerking inzake schoolinfrastructuur en ressorteren derhalve, overeenkomstig het AGION-decreet onder de bevoegdheid van de afgevaardigd bestuurder, in opdracht van de Vlaamse Regering.

Artikel 3

Dit artikel geeft aan dat een inrichtende macht mits het verlenen van een zakelijk recht een DBFM-overeenkomst met een DBFM-vennootschap kan afsluiten voor een scholenbouwproject binnen een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt het toepassingsgebied van het decreet. Dit decreet is van toepassing op de instellingen voor het gewoon en buitengewoon basis- en secundair onderwijs, op het volwassenenonderwijs en op de internaten en de centra voor leerlingenbegeleiding. Aldus is het toepassingsgebied hetzelfde als in de eerste twee DBFM-programma's (DBFM-inhaalbeweging Scholen van Morgen zoals omschreven in het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur en het DBFM-programma betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten zoals omschreven in het decreet van 25 november 2016).

Artikel 5

Dit artikel regelt de manier waarop de uiteindelijke private DBFM-contractant (conform de van toepassing zijnde wetgeving overheidsopdrachten) wordt aangeduid door de Vlaamse Regering.

Vanuit de expertise en ervaring van de twee lopende DBFM-programma's staat het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs in voor de coördinatie en begeleiding van de procedure en voorziet als coördinerende administratie onder de bevoegdheid van de minister van onderwijs in een periodieke terugkoppeling naar de verschillende onderwijsnetten. Deze terugkoppeling verloopt via het projectbureau zoals bedoeld in artikel 7 van het decreet betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten.

Artikel 6

Dit artikel omschrijft de taakstelling van de te selecteren DBFM-vennootschappen. De DBFM-vennootschappen staan in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van de gebouwen. Zoals reeds aangegeven, zullen deze DBFM-vennootschappen zelf een beroep doen op DBM-vennootschappen (per (cluster van) project(en)) voor de feitelijke realisatie van de projecten.

Artikel 7

De kaderovereenkomst met de te selecteren private vennootschappen wordt gesloten overeenkomstig de resultaten van de gevoerde gunningprocedure. Artikel 7 omschrijft de inhoudelijke elementen die in deze kaderovereenkomst aan bod moeten komen.

Artikelen 8 tot 13

In deze artikelen worden de modaliteiten omschreven met betrekking tot de oproep, de selectie en de rangschikking van de aanvragen van de inrichtende macht die in aanmerking komen voor een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen. De aanvragen worden ingediend op basis van een oproep door de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs. Vervolgens worden de aanvragen beoordeeld op basis van de in artikel 9 omschreven selectiecriteria. Tenslotte beslist de Vlaamse Regering, op grond van een advies van AGION en over de aanvraag van het GO!, op voorstel van de Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs, over de selectie en rangschikking van de scholenbouwprojecten.

Artikel 14

Dit artikel bepaalt de voorwaarden waaraan cumulatief dient voldaan door de inrichtende machten teneinde in aanmerking te komen voor een DBFM-toelage.

Hierbij is het uitgangspunt om zoveel mogelijk de reeds gekende principes van de reguliere financiering te volgen (onverminderd de relevante aanpassingen omwille van de specificiteit van het DBFM-programma). De formulering van het toepassingsgebied is dan ook geïnspireerd op artikel 13 van de Schoolpactwet.

Net als in artikel 13 van de Schoolpactwet, zijn de bepalingen van artikel 13 van dit decreet te lezen als gecumuleerde voorwaarden. Er moet dus voldaan zijn aan zowel de voorwaarde zoals geformuleerd in het eerste punt met betrekking tot de instellingen, internaten en centra, alsook aan de voorwaarden omschreven in het tweede punt met betrekking tot de scholenbouwprojecten, alsook aan de voorwaarden met betrekking tot de fysische en financiële normen zoals vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 houdende vaststelling van de regels die de behoefte aan nieuwbouw of uitbreiding bepalen en van de fysische en financiële normen voor de schoolgebouwen, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding.

Artikel 15

In dit artikel wordt de vorm aangegeven van de DBFM-toelage voor respectievelijk het gesubsidieerd onderwijs en het GO!.

De hoogte van de DBFM-toelage is gelijkaardig aan de twee lopende DBFM-programma (DBFM-operatie Scholen van Morgen en het DBFM-programma m.b.t. de projectspecifieke DBFM-overeenkomsten). Het betreft immers telkens een gelijkaardige DBFM-aanpak. Een gelijke behandeling van de inrichtende machten op het vlak van subsidiepercentages als bij de reeds bestaande DBFM-programma's is dan ook aan te bevelen.

De DBFM-toelage wordt berekend als een percentage van de beschikbaarheidsvergoeding. Krachtens dit artikel bedraagt de DBFM-toelage 81,5 % voor de instellingen van het gewoon en buitengewoon basisonderwijs in het gesubsidieerd onderwijs en 71,5 % voor de instellingen van andere onderwijsniveaus, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding. Deze percentages worden verhoogd derwijze dat de daadwerkelijk verschuldigde onderhoudscomponent in de beschikbaarheidsvergoeding aan 90% wordt betoelaagd.

De DBFM-toelage bedraagt 100 % voor de instellingen, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding in het GO!.

Artikel 16

AGION wordt er krachtens dit artikel toe gemachtigd om in het kader van de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen gedurende de dertigjarige beschikbaarheidsperiode verbintenissen aan te gaan ten belope van maximaal 66 miljoen euro per jaar (te indexeren).

In de tweede paragraaf van het artikel worden de voorwaarden vastgesteld van toepassing op de jaarlijkse indexering van de beschikbaarheidsvergoeding voor elk project.

Artikelen 17 tot 20

Deze artikelen bevatten klassieke modaliteiten aangaande de DBFM-toelagen.

Artikel 21

Dit artikel houdt een sanctie in indien de onderwijsbestemming niet meer verzekerd is. Het niet meer verzekerd zijn van de onderwijsbestemming is een gegeven dat telkens bij elk individueel dossier zal moeten onderzocht worden, rekening houdend met de specifieke elementen van dit dossier. AGION zal hierbij overeenkomstig de beginselen van behoorlijk bestuur ook het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel dienen te respecteren en de kans laten aan de desbetreffende inrichtende macht om zich te verdedigen en een repliek te kunnen formuleren.

Daarom zal dus het niet langer verzekeren van de onderwijsbestemming (automatisch) tot gevolg hebben dat die inrichtende macht geen DBFM-toelage meer zal ontvangen van AGION.

Artikelen 22 en 23

Deze artikelen maken de toekenning van de DBFM-toelage afhankelijk van een zakelijk recht dat de inrichtende macht verleent op de schoolinfrastructuur en van het afsluiten van de DBFM-overeenkomst.

Artikelen 24 tot 26

Deze artikelen zorgen er voor dat de nodige initiatieven kunnen worden genomen om de voorwaarden voor de DBFM-toelage te verifiëren, de betaling ervan desgevallend op te schorten en ten onrechte betaalde toelagen desgevallend terug te vorderen.

Artikelen 27 en 28

Deze artikelen regelen de mate waarin beroep kan worden gedaan op reguliere subsidiëring of reguliere financiering.

Dit is mogelijk voor zover een verandering aan het scholenbouwproject niet opgevangen kan worden door de DBFM-overeenkomst.

Een inrichtende macht in het gesubsidieerd onderwijs kan gedurende de looptijd van de DBFM-overeenkomst geen beroep doen op de reguliere subsidiëring voor de aankoop van de schoolinfrastructuur dat het voorwerp uitmaakt van de DBFM-overeenkomst.

Artikel 29

Dit artikel bepaalt dat de schoolinfrastructuur op het einde van de DBFM-overeenkomst kosteloos wordt overgedragen aan de inrichtende macht.

Artikel 30

Dit artikel bepaalt dat AGION voor instellingen in het gesubsidieerd onderwijs kan overgaan tot terugvordering wanneer de schoolinfrastructuur na het einde van de DBFM-overeenkomst wordt verkocht of de infrastructuur voor andere dan onderwijsdoelstellingen wordt aangewend.

Artikel 31

Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering gemachtigd is om een gemeenschapswaarborg te stellen voor de financiële verbintenissen van de inrichtende machten voortvloeiend uit de DBFM-overeenkomst afgesloten in het kader van een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen die niet gedekt worden door een DBFM-toelage.

Omdat bij private financiering van infrastructuur de kredietwaardigheid van de overheidspartij die het lange termijncontract afsluit een belangrijke impact kan hebben op de kostprijs van de financiering, wordt geopteerd om te voorzien in de mogelijkheid om de financiële verbintenissen van de inrichtende macht onder de DBFM-overeenkomst te waarborgen, zoals nu het geval is in het kader van de lopende DBFM-programma's (het betreft hier in het bijzonder de zgn. "kleine waarborg" of correcter de gemeenschapswaarborg voor de terugbetaling van de overige financiële verplichtingen van de inrichtende machten die voortvloeien uit een DBFM-overeenkomst en die niet gedekt worden door een DBFM-toelage). Vermits deze waarborg door de Vlaamse overheid ten behoeve van een andere overheid gegeven wordt, nl. de inrichtende machten, stelt zich hier geen ESR-probleem.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Artikel 16 van het decreet voorziet een jaarlijkse machtiging van maximaal 66 miljoen euro voor de DBFM-toelage (de betoelaging van de beschikbaarheidsvergoedingen). Deze decretale subsidiemachtiging begrenst de investeringsruimte van het programma. De DBFM-toelagen komen geleidelijk op gang in functie van de voortgang van de DBFM-programma's en ten laste van de begrotingskredieten die werden voorzien in de meerjarenraming van de Vlaamse Regering.

Overeenkomstig artikel 10 van het decreet dient de verdeling van het totale aantal vierkante meter schoolinfrastructuur van de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen over de onderwijsnetten de volgende verhouding in acht te nemen: GO! 20,87%, vrij gesubsidieerd onderwijs 63,12%, officieel gesubsidieerd onderwijs 16,01%. Deze percentages stemmen overeen met de OD II – methode³ die wordt gehanteerd voor de verdeling over de onderwijsnetten van de infrastructuurkredieten die worden ingeschreven in de Vlaamse begroting. Aldus is 25,34% van de DBFM-toelagen ten behoeve van het GO!.

Hieronder geven we de vertaling weer van de budgettaire sleutel (OD II) naar de sleutel in aantal vierkante meter gebouwoppervlakte.

Onderwijsnet ⁴	OD II	BBV ⁵ -toelage	Subsidie%	BBV	m ²⁶	Aandeel
GO!	25,34%	16.651.448	100,00%	16.651.448	97.084	20,87%
VGO	59,40%	39.032.991	77,51%	50.357.554	293.602	63,12%
OGO	15,26%	10.027.667	78,50%	12.774.011	74.477	16,01%
Totaal	100,00%	65.712.106	82,36%	79.783.013	465.163	100,00%

Hiermee correspondeert een geraamd investeringsvolume van ongeveer 1 miljard euro (inclusief BTW) en een jaarlijkse BBV-toelage van 65,7 miljoen euro. Afgerond wordt het niveau van de verbintenissen in het decreet op 66 miljoen euro gezet.

Dit zijn, zoals reeds is vermeld, steeds ramingen. De effectief te realiseren oppervlakte zal vooral bepaald worden door de prijszetting van de private partners en de financiële marktomstandigheden (zoals de rentestand) bij de vastlegging van de beschikbaarheidsvergoedingen die het resultaat zullen zijn van de marktbevragingen.

Conform de meerjarenraming van de Vlaamse Regering zullen de kredieten voor de beschikbaarheidsvergoedingen worden toegevoegd aan de huidige kredieten zodat de DBFM-programma's niet ten koste gaan van de reguliere scholenbouwkredieten wanneer er beschikbaarheidsvergoedingen moeten worden betaald. De kredieten voor beschikbaarheidsvergoedingen zullen dan ook worden aangerekend op een speciaal daartoe bestemd vereffeningskrediet. Samen met de decretale budgettaire grendel van de verbintenismachtiging

³ Deze methode is beschreven in artikel IX.1., Deel IX van de "Gecodificeerde decreten sommige bepalingen voor het onderwijs" (van 28/10/2016). Artikel IX.1. betreft het originele artikel 17 van het Decreet betreffende het onderwijs II zoals het op 31 juli 1990 werd bekrachtigd en afgekondigd. Zie stuk 365 (1989-1990) nr. 12, Vlaamse Raad, zitting 1989-1990. De berekening volgens dit verdelingsmechanisme resulteert op basis van de leerlingenaantallen, aantal scholen en de schoolgroottes van het schooljaar 2019-2020 in de budgettaire verdeling over de verschillende onderwijsnetten die is opgenomen in de eerste kolom van bovenstaande tabel.

⁴ GO!: Gemeenschapsonderwijs, VGO: vrij gesubsidieerd onderwijs, OGO: officieel gesubsidieerd onderwijs.

⁵ BBV: bruto beschikbaarheidsvergoeding

⁶ Op basis van een gemiddelde BBV/m² van 172 euro zoals vastgesteld in het programma Scholen van Morgen.

zorgt dit er voor dat ruimschoots voldaan is aan de voorwaarden zoals geformuleerd in artikel 4 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.⁷

De Inspectie van Financiën heeft op 21 april 2021 een gunstig advies verleend.

De Inspectie van Financiën oordeelt in het kader van de afweging van de financieringswijzen onder meer het volgende: *“De optie om te kiezen voor een DBFM-formule, als complementair stelsel bij de reguliere financieringsvorm voor schoolinfrastructuur, en specifiek gericht om op relatief korte termijn een grote inhaalbeweging inzake schoolinfrastructuur te realiseren, is dan ook verantwoord. De definitieve afweging zal evenwel nog dienen te gebeuren in functie van de resultaten van de vooropgestelde plaatsingsprocedure.”*

De Inspectie van Financiën vraagt te verduidelijken of de drie gelijkwaardige delen van het globale programma gelijktijdig of opeenvolgend in de markt zullen worden gezet, onder meer in het kader van de noodzakelijke capaciteit binnen AGION om de procedure(s) tot een goed einde te brengen. In deze fase van het proces zijn beide opties doelbewust open gehouden. De definitieve keuze hieromtrent zal door de Vlaamse Regering worden bepaald in het kader van de opmaak van de opdrachtdocumenten voor de plaatsingsprocedures.

Voorliggend decreet hanteert dezelfde subsidiepercentages als diegene die gelden voor de lopende DBFM-programma's. Uit hoofde van de stabiliteit van de verschillende financieringspistes die voor handen zijn voor de inrichtende machten van alle onderwijsnetten wenst de Vlaamse Regering hier geen wijzigingen in aan te brengen. De hoogte van de subsidiepercentages passen in het globale beleid van de Vlaamse Regering dat rekening wenst te houden met een evenwichtige ondersteuning van de inrichtende machten van alle onderwijsnetten. Tenslotte geeft het behoud van de bestaande betoelagingspercentages ook het nodige vertrouwen aan de marktpartijen. Anders dan bij de reguliere financiering en subsidiëring lopen de financiële verbintenissen immers over een periode van 30 jaar. Op zich is het niveau van de tussenkomst van de Vlaamse Regering in de beschikbaarheidsvergoedingen minder relevant in het afwegen van de verschillende financieringsopties die bestaan inzake schoolinfrastructuur. Voor deze afweging moeten immers vooral alle kosten en risico's in ogenschouw worden genomen die nadien betaald worden via de totaliteit van de beschikbaarheidsvergoedingen.

M.b.t. de niet-waarboring van de financiële verbintenissen merkt de Inspectie van Financiën het volgende op: *“Omwille van de ESR-neutraliteit wordt in het artikel 2,4° het best expliciet opgenomen dat ook de inrichtende machten, net als de Vlaamse Gemeenschap, de financiële verbintenissen van de vennootschap niet kunnen waarborgen.”* Deze suggestie van de Inspectie van Financiën werd opgenomen in het voorliggende decreet.

De Vlaamse Regering wenst de burgers beleidsmatig de mogelijkheid te geven om als schoolaandeelhouders deel te kunnen nemen in het kapitaal van de DBFM-vennootschappen. Dit is een beleidskeuze. Voor de marktpartijen die hun kapitaal openstellen zal steeds een marktconforme prijszetting worden voorzien.

⁷ De uitvoering van alle DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen zal nadat alle geselecteerde scholenbouwprojecten ter beschikking zijn gesteld van de inrichtende machten ertoe leiden dat samen met alle Scholen van Morgen én alle scholen uit het projectspecifieke DBFM-programma er maximaal een decretaal verbintenissenniveau (exclusief indexatie) kan worden bereikt van 202,5 miljoen euro. Wanneer we er voorzichtigheidshalve van uit gaan dat het volledige verbintenissenniveau voor beschikbaarheidsvergoedingen wordt uitgeput én daarenboven aannemen dat de volgende Vlaamse Regering géén bijkomende middelen voorziet voor scholenbouw, dan kan er na volledige realisatie van alle projecten van alle DBFM-programma's maximaal ca. 34% van de scholenbouwkredieten bij ongewijzigd beleid besteed worden aan beschikbaarheidsvergoedingen. Dit is een erg onwaarschijnlijke en zéér voorzichtige uitgangshypothese. Indien de Vlaamse Regering in de volgende legislatuur, zoals de laatste 4 legislaturen, bijkomende kredieten voorziet voor scholenbouw zal dit percentage uiteraard nog aanzienlijk lager uitvallen.

Bij de selectiecriteria in artikel 9 werd n.a.v. de opmerkingen van Inspectie van Financiën, het criterium van de financiële haalbaarheid toegevoegd.

Ten aanzien van de opmerking van de Inspectie van Financiën m.b.t. artikel 13 van het decreet kan worden verduidelijkt dat de opname van deze bepaling er op is gericht het belang aan te geven dat de contactname door de private vennootschappen met de inrichtende machten dient te verlopen volgens de rangschikking van de geselecteerde projecten.

B. ESR-TOETS

Voorliggend decreet kadert zich volledig binnen het PPS-kader zoals het door Eurostat is beschreven in *A Guide to the Statistical Treatment of PPP's*, september 2016.

Dit decreet bepaalt onder meer dat zuivere private vennootschappen belast worden met de uitvoering van een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen. De Vlaamse Gemeenschap en de inrichtende machten kunnen rechtstreeks noch onrechtstreeks belangen nemen in deze vennootschap of haar financiële verbintenissen waarborgen. Aldus behoort het bouw- en beschikbaarheidsrisico m.b.t. de DBFM-projecten volledig tot zuivere private vennootschappen en is de overheid niet betrokken in de financiering van deze vennootschappen. Er worden evenmin financieringswaarborgen gegeven aan de betrokken vennootschappen.

Het model van individueel DBFM-contract dat in uitvoering van dit kaderdecreet in een later stadium zal worden uitgewerkt (bij de opmaak van de opdrachtdocumenten) zal een verdere detailbeschrijving van de risicoverdeling bevatten. Dit model van individueel DBFM-contract zal voor advies worden voorgelegd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR).

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft geen directe impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorontwerp van decreet heeft geen directe weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld en de ontvangsten.

E. GROTE PROJECTEN EN PROGRAMMA'S

In het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's is voorzien dat de initiërende entiteit nagaat welke alternatieven er zich aandienen en welke de meest passende uitvoeringsvorm is.⁸ Het resultaat van dat onderzoek wordt in een verslag opgenomen. Dit verslag gaat in bijlage.

⁸ Artikel 3 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.

4. VERDER TRAJECT

Dit voorontwerp van decreet zal voor advies worden voorgelegd aan:

- de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR);
- de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen en de bijhorende memorie van toelichting;
2. De Vlaamse minister bevoegd voor het onderwijs te gelasten:
 - 2.1. over dit voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR);
 - 2.2. over dit voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, indien hij van oordeel is dat het voormelde advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van de thans principiële goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Ben WEYTS

Bijlagen:

- 1° voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen;
- 2° memorie van toelichting bij het decreet;
- 3° onderzoeksrapport Evaluatie Scholen van Morgen
- 4° verslag uitvoeringsvormen
- 5° advies van de Inspectie van Financiën
- 6° begrotingsakkoord