

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIJN en VLAAMSE RAND

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

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

Tweede principiële goedkeuring

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.

Op basis van het advies van de VLOR worden enkele aanpassingen doorgevoerd en wordt repleik gegeven in voorliggende nota.

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 wetgevingstechnisch en taalkundig advies werd verleend op 2 april 2021 (advies nr. 2021/129).

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.

De (eerste) principiële goedkeuring op het ontwerp van decreet + de bijhorende memorie van toelichting werd verleend op 7 mei 2021.

Het advies van de VLOR werd verleend op 24 juni 2021.

2. INHOUD

In de vergadering van 7 mei 2021 heeft de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring gegeven aan het voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen en de bijhorende memorie van toelichting (bijlage 1 en 2).

Op 24 juni 2021 heeft de algemene vergadering van de Vlaamse Onderwijsraad een advies uitgebracht over het voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen. Het advies is opgenomen in bijlage 3.

Op suggestie van de VLOR werden enkele aanpassingen aangebracht aan het voorontwerp van decreet.

Zo werd ingegaan op de wens om het toepassingsgebied te verruimen met het deeltijds kunstonderwijs. Artikel 4 werd in die zin aangepast.

Daarnaast werd ook een aanpassing doorgevoerd in de selectiecriteria in artikel 9, 6°. De VLOR merkt namelijk op dat alle projecten moeten voldoen aan de reglementering inzake toegankelijkheid en dat het niet helemaal duidelijk is hoe er op dit criterium nog onderscheid kan gemaakt worden bij de selectie van de projecten. Vermits de toegankelijkheid een reglementaire bepaling die door elk DBFM-project verplicht moet worden nageleefd voegt de vermelding van dit begrip inderdaad weinig toe aan de selectiecriteria ter zake. De verplichtingen inzake toegankelijkheid zullen overigens steeds worden opgenomen in de nog uit te werken opdrachtdocumenten van elke DBFM-plaatsingsprocedure.

In haar advies herhaalt de VLOR een aantal belangrijke voordelen die uitgaan van een DBFM-financiering. De VLOR treedt daarmee het advies bij van de Inspectie van Financiën (21 april 2021) dat stelt dat 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, verantwoord is.

Onderstaand wordt bijkomende toelichting/verduidelijking geboden bij enkele vragen die de VLOR nog opwierp in haar advies.

Voor een geobjectiveerde en uitgewerkte weergave wat betreft kostenvergelijking van een DBFM-formule en reguliere, klassieke investeringen kan verwezen worden naar hoofdstuk 5 van de Evaluatie van Scholen van Morgen (bijlage 4). Hieruit blijkt onder meer dat een kostprijsvergelijking met het reguliere circuit om wetenschappelijk correct te zijn op een omzichtige en gedetailleerde manier moet gebeuren. Het gevaar bestaat immers dat niet met alle kosten wordt rekening gehouden en ongelijke situaties van risico-overdracht met elkaar worden vergeleken. Daarenboven dient eveneens de mate van risico-afkeer en de hieraan gekoppelde risicopremie in rekening te worden gebracht om tot een correcte prijsvergelijking tussen beide uitvoeringsvormen te komen. De VLOR bevestigt dat DBFM in

het bijzonder aangewezen is voor projecten met een voldoende schaalgrootte. Gelet op de 30-jarige beschikbaarheidstermijn spreekt het eveneens voor zich dat DBFM-projecten worden berekend op een stabiele behoefte op lange termijn. Het aangaan van een DBFM-overeenkomst zou volgens de VLOR een zwaar financieel engagement zijn voor een schoolbestuur in het gesubsidieerd onderwijs. Inrichtende machten dienen zich, zoals in de reguliere subsidiëring, inderdaad bewust te zijn van het eigen aandeel dat zij dienen te dragen. Tot nu toe is evenwel aangetoond dat de kosten voor de schoolbesturen in een DBFM-uitvoering lager uitvallen dan in een klassieke reguliere uitvoering het geval is.

Er mag daarnaast niet voorbij gegaan worden aan de verschillende subsidiepercentages die gelden in DBFM en in de klassieke uitvoering. Hiermee moet men vanzelfsprekend rekening houden in de analyse. Verder is er ook een rentevergoeding (als component van de beschikbaarheidsvergoeding) die deels in de plaats komt van wat de scholen anders zouden moeten betalen en deels ook het verschuiven van het ontwerp-, bouw- en onderhoudsrisico naar de DBFM-partner weerspiegelt. Corrigeert men de beschikbaarheidsvergoeding voor deze elementen dan kan men concluderen dat beide beleidsinstrumenten een gelijkwaardig investeringsbedrag vertegenwoordigen, zij het dat binnen DBFM-projecten meer nieuwbouw (of belangrijke renovatiewerken) zal (zullen) gerealiseerd worden. Indien men bijgevolg de DBFM-bouwprojecten via de reguliere kanalen zou realiseren dan zou men tot gelijkaardige verhoudingen komen wanneer men de investeringskost afzet t.o.v. de oppervlakte van het gebouwenpatrimonium.

De Vlaamse Regering voorziet tegen 2024 een recurrente verhoging van het scholenbouwbudget met ruim 200 miljoen euro (op jaarbasis) en voorziet daarmee de grootste reguliere inhaalbeweging ooit. Het is dan ook terecht dat de VLOR vaststelt dat naast het nieuwe DBFM-programma (66 miljoen euro op jaarbasis op kruissnelheid) er voldoende aandacht blijft (en moet blijven) voor reguliere investeringen.

In de vergelijking tussen de verschillende uitvoeringsvormen tonen de cijfergegevens aan dat de bouwprogramma's van de DBFM- en de reguliere projecten bijna elkaars tegenpolen zijn. DBFM-projecten betreffen in hoofdzaak grotere nieuwbouw en reguliere projecten in hoofdzaak kleinere renovatie. In die zin zijn beide financieringsprogramma's minder elkaars concurrent, maar zijn ze eerder complementair aan elkaar.

De VLOR pleit er voor om de selectie van de projecten voor de drie DBFM-programma's in één keer te organiseren zodat de taaklast voor het onderwijsveld beperkt wordt. Anders is er volgens de VLOR een reëel risico dat de inrichtende machten drie openvolgende keren met een steeds verder uitgewerkt project kandideren terwijl het project uiteindelijk helemaal niet geselecteerd wordt. De VLOR geeft zelf aan de keuze te begrijpen van drie programma's naar de markt toe aangezien de overheid rekening moet houden met zowel de capaciteit bij AGION om de procedures kwalitatief te begeleiden, als ook de capaciteit op de markt. Het argument van de capaciteit bij AGION geldt uiteraard eveneens voor wat de selectie van de bouwprojecten betreft. Ten tweede is het ook in het voordeel van de scholen zelf indien ze effectief een extra kans krijgen om hun eerder ingediend project nog verder te optimaliseren met oog op de selectie. Tot slot heeft het werken met drie opeenvolgende selectierondes een bijkomend voordeel voor de scholen gezien er dan meer en betere afstemming mogelijk is met de timing en planning die de scholen zelf beter uitkomt, naargelang eigen gewenste prioriteiten en aanpak/voorbereiding.

De Vlaamse Regering heeft geoordeeld om de plaatsingsprocedures zelf te voeren, AGION te laten optreden als coördinerende administratie en in een terugkoppeling te voorzien naar de verschillende

onderwijsnetten via het zogenaamde projectbureau (zoals bedoeld in artikel 7 van het decreet betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten). Op die manier wordt voorzien in een structurele betrokkenheid van het projectbureau en zal gebruik worden gemaakt van de ervaring en inzichten van de leden van het projectbureau. Gezien deze betrokkenheid en terugkoppeling zal worden gegarandeerd is de Vlaamse Regering van mening dat er ten aanzien van de plaatsingsprocedures geen verdere decretale bevoegdheden van het projectbureau noodzakelijk zijn.

Bij de selectie van de projecten pleit de VLOR voor uitsluitingscriteria die verband houden met de schaalgrootte, de complexiteit en de bereidheid tot multifunctionaliteit. De schaalgrootte van de projecten is een voor de hand liggend criterium voor de selectie van goede DBFM-projecten. Kleinschalige investeringen lenen zich minder voor een DBFM-programma. Zoals bij de vorige DBFM-programma's wordt in het decreet dan ook duidelijk aangegeven dat de schaal van de projecten een selectie criterium is, maar het lijkt evenwel niet noodzakelijk om verdere decretale uitsluitingscriteria te voorzien. Omwille van het minder kwantitatieve aspect van elementen als complexiteit en bereidheid tot multifunctionaliteit, wordt gekozen om dit niet te vertalen naar uitsluitingscriteria.

Wat de opmerkingen van de VLOR betreft met betrekking tot de betrokkenheid van de spaarders in de DBFM-programma's vindt de VLOR het mooi dat er een draagvlak bij burgers wordt gezocht. De onderwijsraad wijst er evenwel op dat dit nooit ten koste mag gaan van de financiële mogelijkheden binnen het programma. De Vlaamse Regering vindt het effectief belangrijk dat er een betrokkenheid kan zijn van particuliere spaarders. Dit dient uiteraard onder gepaste voorwaarden te gebeuren in het voordeel van de projecten zelf én de spaarders. Het is een element dat in het decreet wordt opgenomen gezien het een belangrijke context is die best van in het begin geëxpliciteerd wordt.

C. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Wat de artikelsgewijze bespreking betreft van het voorontwerp van decreet, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van het decreet, die als bijlage bij deze nota is gevoegd.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Op dit vlak zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nota waaraan de Vlaamse Regering op 7 mei 2021 haar eerste principiële goedkeuring verleende (VR 2021 0705 VV DOC.0054/1).

B. ESR-TOETS

Op dit vlak zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nota waaraan de Vlaamse Regering op 7 mei 2021 haar eerste principiële goedkeuring verleende (VR 2021 0705 VV DOC.0054/1).

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Op dit vlak zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nota waaraan de Vlaamse Regering op 7 mei 2021 haar eerste principiële goedkeuring verleende (VR 2021 0705 VV DOC.0054/1).

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Op dit vlak zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nota waaraan de Vlaamse Regering op 7 mei 2021 haar eerste principiële goedkeuring verleende (VR 2021 0705 VV DOC.0054/1).

E. GROTE PROJECTEN EN PROGRAMMA'S

Op dit vlak zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nota waaraan de Vlaamse Regering op 7 mei 2021 haar eerste principiële goedkeuring verleende (VR 2021 0705 VV DOC.0054/1).

4. VERDER TRAJECT

Dit voorontwerp van decreet zal voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar tweede 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 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.

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° Advies van de VLOR van 24 juni 2021;
- 4° Evaluatie DBFM Scholen van Morgen.