

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 - ontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen

Definitieve 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.

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 ontwerp 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.

De tweede principiële goedkeuring op het ontwerp van decreet + de bijhorende memorie van toelichting werd verleend op 2 juli 2021.

De Raad van State verleende haar advies nr. 69.841/1/V op 14 september 2021.

2. INHOUD

In de vergadering van 2 juli 2021 heeft de Vlaamse Regering haar tweede principiële goedkeuring gegeven aan het voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen en de bijhorende memorie van toelichting.

Op 14 september 2021 heeft de Raad van State haar advies uitgebracht over het voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen. Het advies is opgenomen in bijlage .

- De Raad van State formuleerde de suggestie om na te gaan of de voorziene waarborg voldoet aan de voorwaarde om de aanwezigheid van staatssteun uit te sluiten.

Hieromtrent kan echter opgemerkt worden, zoals eerder al aangegeven aan de Raad van State, dat doordat een beroep wordt gedaan op de mededinging op basis van de wetgeving inzake overheidsopdrachten, er kan ervan uitgegaan worden dat de prijs die uiteindelijk zal overeengekomen worden, een marktconforme prijs is zodat de weerhouden inschrijver uit de gemeenschapswaarborg geen voordeel zal halen.

Ten aanzien van de inrichtende macht kan er evenmin sprake zijn van staatssteun. Openbaar onderwijs dat door de staat wordt gefinancierd en onder staatstoezicht staat, kwalificeert zich niet als een economische activiteit. De scholen zijn hier bovendien in de context van schoolinfrastructuur geen ondernemingen. Het betreft hier geen economische activiteiten van de school.

- De Raad van State formuleerde een algemene opmerking met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel in onderwijsaangelegenheden met een vermelding van de verschillende behandeling tussen de instellingen van het gemeenschapsonderwijs en van het gesubsidieerd onderwijs, zoals bij de hoogte van de DBFM-toelage , alsook wat dezelfde hoogte van de DBFM-toelage betreft, ook de verschillende behandeling tussen het basisonderwijs en de overige onderwijsniveaus.

Daarbij geeft de Raad van State in essentie aan dat de grondwettelijke regel van gelijkheid en niet-discriminatie in onderwijszaken niet uitsluit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van onderwijsinstellingen wordt ingesteld, voor zover het verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is en dat bovendien wordt aangetoond dat ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschil in behandeling in redelijkheid te verantwoorden.

De aandacht van de Raad van State voor de gelijkheid en niet-discriminatie is uiteraard begrijpelijk. Zoals aangegeven aan de Raad van State is de context voor het derde DBFM-programma niet gewijzigd m.b.t. de subsidiepercentages ten opzichte van het eerste en het tweede DBFM-

programma. Er is dan ook geen aanleiding, rechtvaardiging of noodzaak om de bewuste percentages aan te passen voor het derde programma. Bij de vorige DBFM-programma's zijn effectief geen opmerkingen gemaakt over de verschillende percentages. Het bestaan van een verschil in de subsidiepercentages vloeit onvermijdelijk voort uit de opzet en formulering van de Grondwet alsook de organisatie en regeling van het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap. Daarbij is er namelijk een 'subsiëring' die voor het gesubsidieerd vrij onderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs neerkomt op de subsidiepercentages, tegenover een 'financiering' van het gemeenschapsonderwijs (GO!) met een volledige betoelaging van de schoolinfrastructuur. Inzake schoolinfrastructuur is er tevens het objectieve verschil in de eigendomssituatie van de schoolgebouwen waarbij voor het gesubsidieerd onderwijs de gebouwen eigendom zijn van inrichtende machten die geheel los staan van de Vlaamse Gemeenschap. Zoals het Grondwettelijk Hof zelf aangeeft in haar arrest nr. 109/2014 van 17 juli 2014, verwijzend naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 27/92 van 2 april 1992, heeft het Hof het verschil in behandeling, voortvloeiend uit het verschillend eigendomsstelsel naargelang van de inrichtende macht, verantwoord gevonden.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de verschillende percentages inzake de DBFM-toelage voor het gesubsidieerd basisonderwijs versus de andere instellingen van het gesubsidieerd onderwijs kan worden verantwoord in het licht van de geregelde aangelegenheid. Globaal blijkt er immers een negatief verband tussen de omvang van een project en de investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte. Hoe groter de gebouwoppervlakte, hoe lager de gemiddelde investeringskost. De schoolgebouwen in het basisonderwijs worden (omwille van de aard van dit onderwijsniveau) doorgaans gekenmerkt door een relatief kleinere gebouwoppervlakte hetgeen globaal genomen resulteert in een hogere gemiddelde investeringskost. Het lijkt dan ook verantwoord om voor de instellingen in het gesubsidieerd basisonderwijs een hogere toelage te voorzien.

- De Raad van State formuleerde een algemene opmerking met betrekking van het bijzonder meerderheidsvereiste bedoeld in artikel 24, §2, van de Grondwet waardoor in het decreet een aanpassing gebeurde in het tweede lid van artikel 10 overeenkomstig de suggestie van de Raad van State. De geformuleerde aanpassing is dezelfde die volgens het Grondwettelijk Hof in overeenstemming is met artikel 24, § 2, van de Grondwet.
- Wat de artikelsgewijze opmerkingen van de Raad van State betreft wordt het volgende vermeld.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werd door een herformulering in artikel 4 gezorgd voor een meer coherente omschrijving van het toepassingsgebied.

In artikel 5 en artikel 7 werd de terminologie in verband met overheidsopdrachten aangepast volgens de suggesties van de Raad van State. Bij artikel 6 werd de verwijzing gepreciseerd door de vermelding van artikel 11. In artikel 7 werd de suggestie van de Raad van State overgenomen m.b.t. de verduidelijking welke partijen betrokken zijn bij de kaderovereenkomst.

De Raad van State formuleerde tevens een opmerking met betrekking tot het gebruik van het contractueel procédé waarbij de rechten en verplichtingen van de DBFM-vennootschap worden geformuleerd en onder andere dat de berekeningswijze van de beschikbaarheidsvergoeding in de kaderovereenkomst in de kaderovereenkomst wordt geregeld.

Hierbij kan echter opgemerkt worden dat het werken met een contractueel kader binnen een DBFM-project onvermijdelijk en klassiek is. Dit gebeurt bij alle DBFM-projecten en is een gekende praktijk. Het is dan ook gebruikelijk dat bepalingen omtrent de beschikbaarheidsvergoedingen worden

opgenomen in het contractueel kader, net als remediërende en bestraffende maatregelen alsook andere elementen in artikel 7. Gezien PPS in het algemeen, alsook het voorliggende DBFM-programma, een langdurige samenwerking en prestatielevering impliceren vanwege de opdrachtnemer, dienen verschillende aspecten een weerslag te vinden in een contractueel kader.

Bij het tweede lid van artikel 10 merkte de Raad van State op dat door de wijze te bepalen waarop de organen van het gemeenschapsonderwijs beslissen over de infrastructuur van het gemeenschapsonderwijs en in het bijzonder beslissen over projecten die in aanmerking komen voor een DBFM-programma, het voorontwerp een wijziging lijkt aan te brengen in de bevoegdheden van de organen van het gemeenschapsonderwijs. Er werd dan ook ingegaan op de optie die de Raad van State aanraade om de voorwaarde weg te laten dat de aanvraag door de Raad van het GO! werd goedgekeurd.

De verwijzing in het derde lid van artikel 10 naar het reglementair kader in verband met de verdeling van de totale budgettaire investeringsruimte, werd aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State.

Rekening houdend met het advies van de Raad van State werd in artikel 14 verduidelijkt dat ook het deeltijds kunstonderwijs in aanmerking kan komen voor een DBFM-toelage en werd de formulering coherent gemaakt met het toepassingsgebied. Tevens werd de verwijzing naar het reglementair kader voor de fysische en financiële normen aangepast in functie van de opmerking van de Raad van State.

In paragraaf 2 van artikel 15 werd naar aanleiding van een bemerking van de Raad van State een herformulering aangebracht waardoor het subsidiepercentage voor de instellingen van het deeltijds kunstonderwijs duidelijk wordt. Deze zijn vervat onder "andere instellingen", in het verlengde van de coherente formulering in artikel 4.

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

Na de definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet zal het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting worden ingediend bij het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp 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 ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

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

Ben WEYTS

Bijlagen:

- 1° Ontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen;
- 2° Memorie van toelichting bij het decreet;
- 3° Advies 69.841/1/V van 14 september 2021 van de Raad van State.