

# Stimuleer open scholen in plaats van ze op te leggen

*Advies over het voorontwerp van decreet over open scholen*

Vlaamse Onderwijsraad  
Koning Albert II-laan 37  
BE-1030 Brussel  
T +32 2 219 42 99

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

Advies op vraag van Ben Weyts, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand op 9 januari 2023

Uitgebracht door de Algemene Raad op 26 januari 2023 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Scholenbouw op 19 januari 2023 onder voorzitterschap van Leen Van Heurck

Dossierbeheerder: Filip De Bruyne

## 1 Situering

Op vraag van Vlaams minister van Onderwijs Ben Weyts geeft de Vlor advies over het voorontwerp van decreet over open scholen dat door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd werd op 23 december 2022.

In het voorliggend voorontwerp van decreet legt de Vlaamse Regering een verplichting op aan onderwijsinstellingen om schoolgebouwen open te stellen. De gebouwen open stellen is een voorwaarde om beroep te kunnen doen op de reguliere financiering voor scholenbouw.

## 2 Faciliteer open scholen

De Vlor onderschrijft de doelstelling van dit voorontwerp van decreet: het principe om scholen open te stellen na de schooluren is een goede zaak voor de samenleving. Door het gebruik van schoolgebouwen te delen versterken scholen de lokale gemeenschap en helpen ze om een reële nood aan ruimte te lenigen voor verenigingen, organisaties en buurtbewoners. 62% van de schoolgebouwen wordt momenteel al open gesteld<sup>1</sup>.

De Vlor vindt dat multifunctionaliteit van schoolgebouwen als tweerichtingsverkeer gezien moet worden. De school levert een dienst aan andere sectoren in de samenleving en de school wordt beter ondersteund door andere sectoren om zijn opdracht inzake gelijke onderwijskansen waar te maken<sup>2</sup>. Een pleidooi voor multifunctionaliteit gaat uit van een visie op de school als knooppunt van pedagogische én sociale relaties.

Om dit tweerichtingsverkeer te realiseren, moeten onderwijspartners enerzijds lokaal een goed zicht krijgen op de vragen/noden van de partners uit andere sectoren waarmee ze kunnen samenwerken en anderzijds nagaan op welke wijze deze partners kunnen bijdragen tot het realiseren van bredere maatschappelijke verwachtingen en gelijke onderwijskansen.<sup>3</sup>

Schoolbesturen verplichten om infrastructuur open te stellen zal echter contraproductief werken: sommige schoolbesturen stellen hun infrastructuurproject uit of schrappen die zelfs.

Er blijven nog heel wat drempels die het voor schoolbesturen moeilijk maken of die hen verhinderen om infrastructuur open te stellen<sup>4</sup>. De Vlor vraagt daarom aan de Vlaamse Regering om éérs

---

<sup>1</sup> : AGION (2020). [Schoolgebouwenmonitor 2018-2019 - Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen](#), pg. 92.

<sup>2</sup> : Aan een goed gecoördineerde openstelling zijn heel wat voordelen verbonden. Zo is de onderwijsopdracht alsmaar meer een breed maatschappelijke opdracht. Allicht zijn ook hedendaagse uitdagingen voor scholen zoals grote uitval, spijbelgedrag of ouderparticipatie effectiever aan te pakken door een school die haar lokalen openstelt voor organisaties en initiatieven uit de buurt. Daarenboven weet een school die haar infrastructuur ter beschikking stelt, beter wat er in de buurt leeft en kan er makkelijker op inspelen ([www.slimgedeeld.be](http://www.slimgedeeld.be))

<sup>3</sup> : Vlor, Algemene Raad. [Advies ter voorbereiding van het masterplan scholenbouw](#), 23 april 2015, pg. 10.

<sup>4</sup> : Omdat openstelling niet altijd evident is, ontwikkelde de Verenigde Verenigingen samen met het Departement Onderwijs en Vorming op basis van een vragenlijst bij scholen, verenigingen en lokale besturen en goede praktijkvoorbeelden een wegwijzer die heel wat antwoorden biedt op organisatorische, financiële en juridische uitdagingen. Deze praktijktips kunnen scholen stap voor stap ondersteunen (wegwijzer op [www.slimgedeeld.be](http://www.slimgedeeld.be))

maatregelen te nemen om die drempels weg te werken en zo het gebruik buiten de schooluren van schoolinfrastructuur te faciliteren.

## 2.1 Drempels om scholen open te stellen

Veel scholen stellen vandaag al hun infrastructuur open, maar vaak worden ze daarbij geconfronteerd met één of meerdere drempels.

### 2.1.1 Extra investeringen in beveiliging en faciliteiten

Veel scholen stellen vandaag al hun infrastructuur open, maar vaak worden ze daarbij geconfronteerd met één of meerdere drempels. Vooraleer een schoolbestuur de gebouwen kan open stellen, moet ze bepalen wat de toegankelijke delen zijn van de infrastructuur (klaslokalen, cafetaria, sportzaal, sanitair, ...) en wat ze moet afschermen voor gebruikers buiten de schooluren (kantoren, ICT-infrastructuur, berging, ...). Daaruit volgen investeringen in beveiliging.

Daarnaast hebben gebruikers na de schooluren bepaalde verwachtingen, zoals douches naast de sportzaal of extra beveiligde opbergruimte voor materiaal. Om aan die verwachtingen te voldoen zal het schoolbestuur vaak extra moeten investeren.

### 2.1.2 Extra onderhoudskosten

Infrastructuur die méér gebruikt wordt of langer open blijft, zal ook extra kosten met zich meebrengen: bijkomende energiekosten, versnelde gebruiksschade, schade bij incidenten, extra verzekeringen voor activiteiten, ... Dat doet de vraag rijzen of de overheid dan niet de financiële norm voor die infrastructuur moet aanpassen, met name om materialen te voorzien die beter bestand zijn tegen intensief gebruik.

Als een schoolbestuur de extra investeringen, onderhoudskost en belastingen doorrekent in de huurprijs, is het mogelijk dat veel potentiële gebruikers afhaken, ondanks de grote vraag naar ruimte door verenigingen en organisaties. Verrekent een schoolbestuur die kosten niet in de huurprijs, dan gebruikt die haar schaarse werkingsmiddelen voor de organisatie van onderwijs om gebruikers te subsidiëren voor naschools gebruik.

### 2.1.3 Fiscale problematiek

Het verhuren van de schoolinfrastructuur kan ertoe leiden dat het schoolbestuur gemengd btw-plichtig wordt. Als het totaal van alle btw-plichtige activiteiten op jaarbasis groter wordt dan 25.000 euro, dan kan het schoolbestuur geen aanspraak meer maken op de vrijstelling voor kleine ondernemingen.

Schoolbesturen moeten er ook over waken dat ze kunnen blijven genieten van het verlaagde btw-tarief van 6% bij infrastructuurprojecten. Als het naschools gebruik van bijvoorbeeld een sportzaal groter wordt dan het gebruik tijdens de schooluren, dan loopt het schoolbestuur het risico dat de investering in nieuwe of gerenoveerde schoolinfrastructuur belast wordt aan 21%. Dat risico is niet ondenkbaar. De fiscus bekijkt dit op jaarbasis. Er zijn circa 185 schooldagen waarin de infrastructuur tijdens de schooluren wordt gebruikt, terwijl het naschools gebruik zich kan uitstrekken van gebruik na de schooluren tot weekends en schoolvakanties.



Naast de btw-plicht kunnen huurinkomsten ook onderworpen zijn aan rechtspersonenbelasting<sup>5</sup> en registratierechten<sup>6</sup>, en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er geen garantie voor schoolbesturen dat de huurinkomsten niet leiden tot een verlies van de vrijstelling op onroerende voorheffing.

Kortom, onderwijsinfrastructuur verhuren kan heel wat gevolgen meedragen op fiscaal vlak. Dat betekent extra taaklast voor het schoolbestuur dat moet opgenomen worden door iemand met fiscale deskundigheid. Los van het gebrek aan mankracht is die expertise vaak niet aanwezig in scholen en schoolbesturen.

#### 2.1.4 Administratieve en logistieke taaklast

Huurovereenkomsten opstellen, zalen of lokalen boeken, betalingen opvolgen, sleutelbeheer, permanentie verzekeren na de schooluren, ... Het is duidelijk dat schoolinfrastructuur verhuren ook bijkomende administratieve en logistieke opdrachten inhoudt. Het schoolbestuur moet voldoende en gekwalificeerd personeel kunnen inzetten voor taken als het opstellen van huurcontracten. Dat mag niet ten koste gaan van de onderwijsopdracht van de school.

Bij een verplichting om nieuwe of vernieuwde schoolinfrastructuur open te stellen ontstaat er een risico: het personeel dat deze taken opneemt, kan wel aanwezig zijn op het moment van de aanvraag voor reguliere subsidiëring of financiering van het project, maar gezien de lange doorlooptijd van bouwprojecten kan een schoolbestuur niet garanderen dat er hiervoor personeel kan ingezet worden op het moment dat de schoolinfrastructuur in gebruik is.

#### 2.1.5 Vergunningen

Schoolgebouwen na de schooluren open stellen voor verenigingen of organisaties kan in het nadeel spelen voor een schoolbestuur dat een omgevingsvergunning aanvraagt. Als het naschools gebruik te zwaar doorweegt, loopt het schoolbestuur zelfs het risico dat de administratie geen omgevingsvergunning verleent.

#### 2.1.6 Het akkoord van de eigenaar

Schoolbesturen hebben de gebouwen die ze in gebruik hebben niet altijd in eigendom. Maar liefst 37% van de gebouwen is in gebruik onder de vorm van een zakelijk recht<sup>7</sup>. Ook voor deze gebouwen geldt de verplichting om die open te stellen. Maar in aktes van zakelijk recht en normeringen van andere overheden staan vaak beperkingen over het mogelijk gebruik van de infrastructuur. Zo bestaan er aktes waar bepalingen in staan die buitenschools gebruik beperken of verbieden.

## 2.2 Open scholen faciliteren zal gebruik buiten de schooluren verder doen groeien. Verplichten doet dat niet.

Schoolbesturen stellen vandaag al schoolinfrastructuur open, ook al zijn er drempels die dit bemoeilijken. De Vlor schaart zich achter de doelstelling van de Vlaamse Regering om dit

---

<sup>5</sup> : 20% op het onroerende deel van de huurinkomsten dat het kadastraal inkomen overschrijdt; 30% op 85% van het roerende deel en op de ontvangen huur (minus de betaalde huur) bij onderverhuringen.

<sup>6</sup> : 0,2% op het geheel van de onroerende huurinkomsten, maar met een minimum van 50 euro per huurovereenkomst. Als het huurtarief laag ligt ten voordele van verenigingen, dan kunnen deze registratierechten een aandeel nemen uit de inkomsten dat buiten proportie is.

<sup>7</sup> : AGION (2020). [Schoolgebouwenmonitor 2018-2019 - Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen](#), pg. 55

buitenschools gebruik van schoolgebouwen nog verder te verhogen en daarmee tegemoet te komen aan een reële nood aan ruimte voor verenigingen en organisaties.

Maar de Vlor is er tegelijkertijd van overtuigd dat als schoolbesturen vandaag hun gebouwen niet open stellen, dit komt omdat één of meerdere van deze drempels te zwaar doorwegen in de praktische organisatie om infrastructuur te verhuren. Een verplichting om het schoolgebouw open te stellen zal daar voor deze schoolbesturen niets aan veranderen.

De verplichting zoals beschreven in dit voorontwerp van decreet, houdt integendeel extra taak- en planlast in. Bij de financierings- of subsidieaanvraag voor een infrastructuurproject moeten vier nieuwe elementen opgenomen worden:

- een beschrijving van de open te stellen delen;
- de voorgenomen derden die de infrastructuur zullen gebruiken;
- een verslag van de consultatie van de lokale overheid met betrekking tot de openstelling;
- een engagementsverklaring met betrekking tot de openstelling.

De verplichting creëert zo enkel bijkomende planlast.

De Vlor vraagt daarom aan de Vlaamse Regering om het open stellen van schoolgebouwen niet te verplichten, maar om verder in te zetten op het faciliteren van open scholen. De raad is ervan overtuigd dat de Vlaamse Regering op die manier veel eerder de doelstelling zal realiseren om het buitenschools gebruik van schoolgebouwen te maximaliseren.

### 2.2.1 Schakel lokale overheden in

Scholen open stellen heeft vandaag meer kans op succes als de lokale overheid actief betrokken is. Vanuit haar beleid in sport, cultuur, jeugd, verenigingsleven, ... is ze al vaak op zoek naar ruimte voor lokale verenigingen. De lokale overheid kan de diverse schoolbesturen mee ontzorgen door vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, de verhuring administratief op te volgen, het sleutelbeheer te organiseren en permanentie tijdens de buitenschoolse activiteiten te verzekeren. Dat is ook efficiënter dan dat elk schoolbestuur dit apart organiseert.

De Vlaamse Regering kan hiervoor een beleidskader uitwerken dat ondersteunt wat al goed loopt en dat andere lokale overheden ertoe aanzet om deze rol op te nemen.

### 2.2.2 Zorg voor zekerheid op fiscaal vlak

De Vlaamse Regering kan met de federale regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering onderhandelingen opstarten om:

- De vrijstelling op btw-plicht te vrijwaren voor schoolbesturen.
- Het verlaagd btw-tarief van 6% te garanderen bij alle scholenbouwprojecten, ongeacht de mate van buitenschools gebruik van de schoolgebouwen.
- Een garantie op behoud van vrijstelling op onroerende voorheffing te bekomen voor schoolbesturen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het geval van openstelling.

De fiscale gevolgen van het verhuren van schoolinfrastructuur verdwijnen niet. Daarom blijft fiscale deskundigheid nodig in de scholen. De overheid dient de kosten voor de nodige personeelsinzet en professionalisering hierin mee te dragen.



### 2.2.3 Co-financiering vanuit andere beleidsdomeinen

Om sommige naschoolse activiteiten in schoolinfrastructuur mogelijk te maken, moeten de schoolbesturen bijkomend investeren. Die investering weegt vaak te zwaar door in vergelijking met de beperkte extra huurinkomsten. Na een kosten-batenanalyse kunnen schoolbesturen soms niet anders dan die investeringen van de ontwerptafel halen. Gezien de hoge nood aan ruimte voor verenigingen en het maatschappelijk belang om hiervoor oplossingen te vinden, moet het mogelijk zijn dat andere beleidsdomeinen zoals Binnenlands Bestuur, Cultuur, Sport en Jeugd deze investeringen co-financieren.

De Vlaamse Regering kan hiervoor over de beleidsdomeinen heen een beleidskader opstellen. Eenmaal schoolbesturen zich verzekerd weten van extra financiële steun uit die domeinen, zullen er méér investeringen in infrastructuur gepland worden die een grote maatschappelijke meerwaarde opleveren.

## 3 Opmerkingen bij het voorontwerp van decreet

### 3.1 Algemene bepalingen

De Vlor ziet niet in waarom de instellingen van het deeltijds kunstonderwijs in het toepassingsgebied van dit decreet worden opgenomen. Deze scholen beschikken niet of niet in dezelfde mate als basis- en secundaire scholen over polyvalente ruimtes of zalen die interessant zijn om open te stellen. De lessen vinden ook plaats tijdens de naschoolse uren, waardoor er maar weinig marge is voor activiteiten van verenigingen of organisaties.

Het is voor de raad onduidelijk voor welke termijn deze verplichting zou gelden. In de algemene bepalingen zou de decreetgever een start- en einddatum voor de verplichting moeten bepalen die voor elk financierings- of subsidiedossier eenduidig vast te stellen is. In lopende bouwpromotie-dossiers is de afwezigheid van die start- en einddatum bijvoorbeeld heel problematisch, omdat er schoolinfrastructuur gebouwd wordt zonder dat duidelijk is of ze al aan de voorwaarde tot openstelling moet voldoen.

In de algemene bepalingen heeft de decreetgever ook niet vastgelegd voor welke ruimtes en door welke investeringen in de schoolgebouwen de verplichte openstelling geldt. Dit creëert een rechtsbasis die mogelijk contraproductieve situaties in de hand werkt. Het vernieuwen van dakgoten of een stookketel geeft dan al aanleiding tot het verplicht open stellen van het schoolgebouw, zelfs als die hiervoor nog niet geschikt is en er bijvoorbeeld niet voorzien werd in beveiliging van de afgeschermdede delen. Ook infrastructuurdossiers rond het creëren van extra capaciteit riskeren geweigerd te worden als ze onvoldoende beantwoorden aan de voorwaarde voor openstelling.

### 3.2 Procedure

Schoolbesturen kunnen soms de schoolgebouwen niet open stellen, en daarom werd in de aanvraagprocedure voorzien in de mogelijkheid om tijdelijk of permanent af te wijken van die verplichting. Het schoolbestuur moet dan een gemotiveerde aanvraag indienen. GO! of het Agentschap voor infrastructuur in het onderwijs (AGION) beslist of de afwijking wordt toegestaan op basis van een gezamenlijk beoordelingskader.



De Vlor kan geen advies verlenen over het hoofdstuk '2. Procedure' van dit voorontwerp van decreet zolang dit beoordelingskader niet opgesteld is, en gaat er ook vanuit dat de verplichting tot dan niet in voege kan treden.

In artikel 6 wordt bepaald dat een inrichtende macht van het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs slechts veertien dagen tijd heeft om een bezwaar in te dienen bij AGION indien er beslist werd dat er niet voldaan werd aan de voorwaarde van openstelling. De decreetgever moet deze bezwaartermijn verlengen tot minstens twee maanden. De inrichtende macht moet immers voldoende tijd hebben om dit opnieuw te agenderen op een vergadering van haar bestuursorgaan.

Een schoolbestuur moet voor elk dossier tot financiering of subsidiëring in overleg gaan met de lokale overheid over hoe de openstelling zal gerealiseerd worden. Dat lijkt de Vlor moeilijk haalbaar. Er is ook geen enkele verplichting voor de lokale overheid om op die vraag tot overleg in te gaan, waardoor er mogelijk veel tijd verloren wordt en het schoolbestuur in ieder geval afhangt van de goodwill van de lokale overheid.

Zowel om tijdverlies bij dringende ingrepen te beperken als om contraproductieve situaties te vermijden waarbij een schoolgebouw open gesteld moet worden na kleine ingrepen, moet de verplichte openstelling minstens beperkt worden tot substantiële investeringen in nieuwbouw, ingrijpende energetische renovaties en aankoopdossiers in combinatie met werken na aankoop.

Dit decreet is vooral problematisch voor het vrij gesubsidieerd onderwijs. Het vrij gesubsidieerd onderwijs is via een dergelijk decreet afhankelijk van de interpretatie door AGION en van de goodwill van de lokale overheid die vaak inrichtende macht is van een andere onderwijsverstrekker, zonder verplichting voor de lokale overheid om actief te faciliteren voor het overleg of voor de concrete openstelling.

### 3.3 Handhaving en rapportering

De Vlor gaat akkoord dat de onderwijsinspectie de openstelling van schoolinfrastructuur kan controleren nadat die in gebruik is genomen, al is het onduidelijk wat de inhoud kan zijn van verdere modaliteiten van die controle.

In ieder geval zal er bij het bepalen van die modaliteiten rekening moeten worden gehouden dat er derde partijen betrokken zijn. Een schoolbestuur kan bij de aanvraag tot financiering of subsidiëring een lijst bijvoegen met de voorgenomen derden die de schoolinfrastructuur zullen gebruiken, maar niets belet die derden om af te haken tegen de datum van oplevering. Het schoolbestuur kan hiervoor niet verantwoordelijk worden gesteld, laat staan gesanctioneerd.



Leen Van Heurck  
algemeen secretaris



Ann Verreth  
voorzitter