Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIEN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2023 (Principiële goedkeuring)

Deze nota betreft de principiële goedkeuring van het voorontwerp van programmadecreet bij de begrotingsaanpassing 2023 en de bijhorende Memorie van Toelichting.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Als bijlage vindt u het voorontwerp van programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begrotingsaanpassing 2023, vergezeld van de bijhorende Memorie van Toelichting.

Volgende afdelingen werden in het programmadecreet en bijhorende Memorie van Toelichting weerhouden:

Voor het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media
- Opheffing artikel 14, 9e lid van het decreet van 11 februari 2022 tot vaststelling van de regels voor de subsidiëring van jeugdverblijven, hostels, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme
- Opheffing Eigen Vermogen Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen
- Subsidies aan de vzw Centrum voor de Bibliografie van de Neerlandistiek

Voor het beleidsdomein Omgeving:
- Betaalbevoegdheid geconventioneerde huur
- Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming:
- Aanpassing aanvullende werkingsmiddelen voor centra voor volwassenenonderwijs in het kader van EVC-trajecten
- Aanpassing asielmiddelen voor centra voor volwassenenonderwijs in het kader van zomeraanbod NT2
- Technische correctie van het bedrag van de nascholingsmiddelen voor de centra voor volwassenenonderwijs in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.

- Invoegen mogelijkheid tot reserve-opbouw voor de accreditatieorganisatie voor het hoger onderwijs
- Toekenning van een bijkomend transitiebudget van 60.000 euro en 25.000 euro werkingsmiddelen aan de Posthogeschool voor Podiumkunsten vzw voor het begrotingsjaar 2023
- Projectspecifieke DBFM en DBFM-Scholen van Vlaanderen – Overschrijding machtiging
- DBFM-Scholen van Vlaanderen – Aandelenparticipatie
- DBFM-Scholen van Vlaanderen – ODII-verdeling
- Extra werkingsbudget voor bijkomende capaciteit voor leerlingen met een verslag
- Ondersteuningsbeleid voor cognitief sterk functionerende leerlingen
- Tenlasteneming van juridische kosten van schoolbesturen
- Extra werkingsbudget voor materiaalintensief studieaanbod in het secundair onderwijs
- Herziening verdeling bedrag bijzondere weddeschalen
- Extra werkingsbudget digitalisering Centra voor Leerlingenbegeleiding
- Extra werkingsbudget Centra voor Leerlingenbegeleiding
- Ondersteuning Duaal Leren door de regionale technologische centra (RTC's)
- Bijkomende omkadering voor de afstemming tussen school, internaat en sportfederatie voor topsportleerlingen
- Verhoging van de nascholingsmiddelen voor de instellingen van het basisonderwijs in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs
- De regering wordt gemachtigd om tijdelijk op korte termijn via instellingen hoger onderwijs bijkomende sociale voorzieningen en ondersteuningen ter beschikking te stellen, wanneer de nood zich stelt

Voor het beleidsdomein Financiën en Begroting:
- Vangnetbepaling ontbrekende CO2-waarden volgens WLPT

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De artikelen die in het voorontwerp van decreet worden opgenomen, werden uitvoerig besproken in IKW's op 31 maart en 18 april 2023.

2. INHOUD

Het programmadecreet is een normatief decreet en bevat de maatregelen die nodig zijn om de begroting uitvoerbaar te maken. De maatregelen houden rechtstreeks verband met de begroting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het advies van de Inspectie van Financiën werd voor alle artikelen afzonderlijk verleend.
De ontvangen adviezen bevinden zich in bijlage.

Opmerkingen bij de adviezen IF:

Hoofdstuk 4. Onderwijs en vorming

Afdeling 1. Aanpassing aanvullende werkingsmiddelen voor centra voor volwassenenonderwijs in het kader van EVC-trajecten

//

Met de nu voorgestelde aanpassing wordt het uitgangspunt van de regeling, met name een volledige compensatie voor de cvo in het geval van door de regering toegestane kortingen, terug toegepast. Principieel kan de bedenking gemaakt worden dat met het voorstel de generieke besparingsmaatregel (niet indexatie van de werkingsmiddelen) wordt omzeild. De vraag kan natuurlijk gesteld worden of het hier wel gaat om eigenlijke werkingsmiddelen, aangezien het eerder een compensatie is voor een vermindering die door de regering wordt toegestaan. De bijdragen die de kandidaten dienen te betalen (die in feite ook neerkomen op werkingsmiddelen voor de cvo), worden wel geïndexeerd.

De budgettaire impact van de voorgestelde maatregel voor het schooljaar 2023-2024 is verwaarloosbaar.

Het voorstel komt voor de IF eerder neer op een principiële aanpassing, en niet zozeer een aanpassing omwille van financiële redenen.

Afdeling 5. Toekenning van een bijkomend transitiebudget van 60.000 euro en 25.000 euro werkingsmiddelen aan de Posthogeschool voor Podiumkunsten vzw voor het begrotingsjaar 2023.

Op basis van de nu voorgestelde decretale basis zal een bijkomende subsidie voor de transitie pas halfweg 2023 kunnen toegekend worden, en dus maar betrekking kunnen hebben op de kosten verbonden aan een half jaar (tot eind 2023). Het lijkt de IF dan ook niet meer dan logisch dat het voorziene budget gehalveerd wordt, met name 30.000 euro voor een onderzoeks- en transitiecoördinator en 12.500 werkingsmiddelen.

De Inspectie van Financiën verwijst naar de bemerking in supra. Ze kan het voorstel maar gunstig adviseren mits de bedragen beperkt worden tot 30.000 euro voor een transitie- en onderzoekscoördinator en 12.500 euro aan werkingsmiddelen.

<u>Repliek:</u>

Op 10 februari 2023 keurde de Vlaamse Regering het addendum bij de Beheersovereenkomst 2017-2021 tussen de Posthogeschool voor Podiumkunsten vzw en de Vlaamse Gemeenschap goed. In de nota aan de Vlaamse Regering werd het voornemen om een subsidie van 85.000 euro toe te kennen expliciet opgenomen: “De intentie blijft om aan PoPok een eenmalige bijkomende subsidie van 85.000 euro te geven. Hiervoor zal in het programmadecreet ter begeleiding van de begrotingsaanpassing 2023 een voorstel worden gedaan.” Dit voorstel wil dan ook invulling geven aan het voornemen van de Vlaamse Regering om voor de periode van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023 een subsidie van 85.000 euro toe te kennen.

Afdeling 6. Projectspecifieke DBFM en DBFM-Scholen van Vlaanderen – Overschrijding machtiging

De machtiging die met voorliggende bepaling aan AGION wordt toegekend lijkt de Inspectie van Financiën te verregaand. Het komt aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement toe om in functie van het resultaat van de procedures een keuze te maken tussen enerzijds het verhogen van de verbintenissenmachtiging, of anderzijds het bijstellen van de investeringsvolumes.

Repliek:

We stellen dezelfde decretale regeling voor die er reeds is voor Scholen van Morgen. Er is dus een duidelijk precedent (overschrijding wordt gecompenseerd op de reguliere kredieten). Daarenboven is het logisch dat de decretale plafonds voor de verbintenissenmachtigingen moeten worden aangepast (tenzij men wenst te besparen op de voorgenomen investeringen) vermits ze niet in lopende prijzen zijn opgenomen in de decreten. Daarnaast is er de recente stijging van de LT-rente als marktgegeven. Beide externe parameters (inflatie en rente) zijn louter het gevolg van internationale macro-economische omstandigheden. Een bijkomend argument om geen nieuwe subsidiegrens in te schrijven is tevens dat de ramingen zo goed als onvoorspelbaar zijn vermits de beschikbaarheidsvergoedingen van de beide programma's functie zijn van komende plaatsingsprocedures en de rente van alle projecten wordt vastgeklikt in een periode van pakweg de komende 6 jaar. Om te voorkomen dat er telkens een aanpassing moet komen van de grenzen telkens de rente of de inflatie in de komende 6 jaar wijzigt lijkt het logischer om een mogelijke overschrijding te compenseren op de substantieel verhoogde reguliere kredieten.

Afdeling 7. DBFM-Scholen van Vlaanderen – Aandelenparticipatie

De Inspectie van Financiën kan het voorstel maar gunstig adviseren mits voorafgaande bevestiging van het INR dat de participatie van School Invest geen impact heeft op de kwalificatie van de DBFM-vennootschappen.

Repliek:

We zouden gecoördineerd naar het INR willen gaan als het ontwerp van DBFM-contract en het ontwerp van kaderovereenkomst klaar is. Ondertussen zouden we de decretale mogelijkheid alvast voorzien: het decreet voorziet slechts de mogelijkheid (geen verplichting). De eigenlijke participatie zal nadien pas worden genomen als dit aspect geen probleem vormt voor het INR. Opdrachtdocumenten en gunning passeert toch nog langs de Vlaamse Regering.

Afdeling 9. Extra werkingsbudget voor bijkomende capaciteit voor leerlingen met een verslag

Het lijkt de IF aangewezen dat als het de bedoeling is om de maatregel structureel in te voeren, hiervoor ook als zodanig een structureel budget te voorzien in de onderwijsbegroting op een passende basisallocatie. Het werken met een onverdeelde provisie van waaruit in de loop van het begrotingsjaar in functie van beleidsbeslissingen en behoeften middelen worden herverdeeld gaat ten koste van de transparantie van de onderwijsbegroting.

Het voorstel komt in feite neer op de structurele (decretale) verankering van een ad hoc maatregel die vorig jaar werd genomen om op korte termijn tegemoet te komen aan de capaciteitsproblemen voor leerlingen met een verslag.

Op zich heeft de Inspectie van Financiën geen bezwaar bij de maatregel die deels en op kortere termijn tegemoet komt aan de reële capaciteitsproblematiek voor leerlingen met een verslag, maar wijst erop dat geen structurele bijkomende capaciteit wordt gecreëerd, er worden enkel middelen toegekend om leerlingen in overtal in te schrijven.

Voor de Inspectie van Financiën dient deze maatregel dan ook deel uit te maken van een en-en verhaal, waarbij evenzeer ingezet wordt op een structurele verhoging van de capaciteit voor leerlingen met een verslag.

Repliek:

Er wordt een nieuwe basisallocatie binnen het begrotingsartikel FC0-1FGD2GE-WT_werking en toelagen - Leerling-, student- en instellinggebonden ondersteuning voorzien voor deze middelen. De maatregel voorziet een incentive voor scholen die extra capaciteit voorzien. Dit biedt de mogelijkheid om extra leerlingen in te schrijven. Eens leerlingen ingeschreven zijn, verdwijnen die plaatsen niet meer.

Afdeling 10. Ondersteuningsbeleid voor cognitief sterk functionerende leerlingen

IF vraagt een periodieke oproep (bvb. om de vijf jaar), en waarbij de aanduiding gepaard gaat met het sluiten van een vijfjaarlijkse (beheers)overeenkomst waarin de wederzijdse engagementen en verbintenissen worden vastgelegd. Zeker voor wat betreft het expertisecentrum lijkt dit onontbeerlijk. Het voorstel dient dan ook op dit punt aangevuld te worden, waarbij ook de minimale vereisten voor de beheersovereenkomst worden vastgelegd.

Samen met de decretale verankering gaat het ook om een uitbreiding van het project. Opvallend is vooral de voorgestelde stijging van het budget voor het expertisecentrum. In de voorstellen voor de begrotingsaanpassing 2023 is een compensatie vanuit de AGODI-provisie voorgesteld om de bijkomende budgettaire impact van het voorstel (structureel) op te vangen. De IF wijst er op dat conform de begrotingsinstructies bij de begrotingsaanpassing 2023 nieuw beleid in principe niet wordt aanvaard.

De Inspectie van Financiën pleit er dan ook voor om het gebruik van onbestemde provisies maximaal te vermijden en reeds vanaf het begin van het begrotingsjaar de toegekende beleidskredieten te alloceren aan concrete initiatieven.

Bovendien wordt met het voorstel een autonome bepaling ingeschreven die onbeperkt geldig is in de tijd. Het is maar in de mate dat de in het kader van de begrotingsaanpassing voorgestelde kredietverhoging voor dit project wordt aanvaard, dat een link met de begrotingsaanpassing kan aangetoond worden en het voorstel in het programmadecreet kan opgenomen worden.

Repliek:

Het expertisecentrum neemt een uitgebreider takenpakket op en moet meer scholen begeleiden en coachen. Het moet meer focussen op wetenschappelijk onderzoek en aanbevelingen naar het onderwijsveld en actueel houden van praktijken voor de doelgroep. Er is ook toegevoegd in paragraaf 2 dat de Vlaamse Regering een beheersovereenkomst afsluit met het geselecteerde expertisecentrum. De beheersovereenkomst heeft maximaal een duurtijd van 5 schooljaren. Ze bevat de doelstellingen die het expertisecentrum in de genoemde termijn moet realiseren en de rapporteringsverplichtingen die daarmee samengaan.
In paragraaf 1 is toegevoegd dat de toekenning telkens voor een periode van maximaal vijf schooljaren gebeurt, en in paragraaf 4 is toegevoegd dat de oproep om de vijf jaar herhaald moet worden. Daardoor is de aanduiding beperkt geldig in de tijd.

IF merkt op dat er sprake zou zijn van nieuw beleid/uitbreiding van beleid. De kredieten die hiervoor gebruikt worden, werden toegekend bij begrotingsopmaak. Het gaat dus om bestaande kredieten en niet om nieuwe budgetten. Zoals IF zelf opmerkt, zijn de betrokken bepalingen decretale machtigingen om de reeds gemachtigde beleidskredieten een bestemming te kunnen geven. Het verschuiven van middelen om ze te kunnen besteden is het invullen van bestaande budgettaire beleidsruimte, budgettair is dat geen nieuw beleid, enkel een invulling ervan.
De kredieten worden maximaal toegekend aan het begin van het werkingsjaar, wat voor Onderwijs in schooljaren die in september van start gaan georganiseerd is. Het programmadecreet bij de begrotingsaanpassing is daarbij een belangrijk instrument, dat de

uitvoering van de begroting, zoals die bij opmaak werd vastgelegd, mogelijk maakt. Dat op zich verklaart de band met de begroting van deze fiche ook. De specifiekere allocatie via compensaties in de begrotingsaanpassing worden naar aanleiding van deze invullingen opgenomen, niet omgekeerd.

Afdeling 11 Tenlasteneming van juridische kosten van schoolbesturen

Er is geen budgettaire inschatting gemaakt van het voorstel (omwille van het feit dat dit moeilijk op voorhand in te schatten is), en er zijn (worden) ook geen specifieke middelen vrijgemaakt voor dit initiatief. Het voorstel is dan ook budgettair niet ingedekt.

Het betreft bovendien een autonome bepaling die zonder beperking in de tijd geldt, zonder link met de begrotingsaanpassing 2023. Conform de begrotingsinstructies hoort dit niet thuis in het programmadecreet.

Repliek:

Sinds het advies van de inspecteur van Financiën werd de fiche ingrijpend gewijzigd. Om misbruik en zinloos procederen tegen te gaan, wordt bepaald dat het bedrag wordt beperkt tot 10.000 euro voor alle procedures die volgen uit één tucht-of evaluatiebeslissing of één procedure onrechtmatig gedrag. Verschillende of herhaaldelijke procedures die gaan over dezelfde tucht-of evaluatiebeslissing worden aldus samen beschouwd en kunnen niet leiden tot een tenlasteneming van meer dan 10.000 euro. Na die wijziging kan, zoals IF vraagt, een budgettaire inschatting van de maatregel worden gemaakt. Per jaar zijn er tussen de tien en de twintig externe beroepsprocedures bij de Raad van State in verband met tucht- of evaluatiebeslissingen. Zelfs als dat aantal nog zou aangroeien tot 25 externe beroepsprocedures en elk schoolbestuur dat verdedigende partij is geen enkele dekking geniet door hun huidige polis rechtsbijstand, kost deze maatregel 250.000 euro per jaar. Om bovengenoemde redenen is dat een overschatting. Tussenkomsten door scholen in zaken naar aanleiding van een onrechtmatig gedrag zijn nog zeldzamer. Bovendien moet voor deze kosten de Vlaamse Regering steeds haar toestemming geven.

Afdeling 12. Extra werkingsbudget voor materiaalintensief studieaanbod in het secundair onderwijs

Conform de begrotingsinstructies bij de begrotingsaanpassing 2023 wordt nieuw beleid in principe niet aanvaard.
De Inspectie van Financiën pleit er dan ook voor om het gebruik van onbestemde provisies maximaal te vermijden en reeds vanaf het begin van het begrotingsjaar de toegekende beleidskredieten te alloceren aan concrete initiatieven.

Afdeling 14. Extra werkingsbudget digitalisering Centra voor Leerlingenbegeleiding

De nodige middelen zijn momenteel voorzien op de AGODI-provisie.
In het kader van de begrotingsaanpassing 2023 is nog geen voorstel ingediend om de middelen structureel naar de werkingsmiddelen van de CLB over te hevelen. In de mate dat het de bedoeling is te voorzien in een recurrente ondersteuning, lijkt het aangewezen het budget ook structureel te voorzien op het betrokken begrotingsartikel.
Het toegekende structurele budget is niet louter een vervanging van de momenteel op jaarbasis toegekende projectfinanciering, maar betekent ook een uitbreiding ervan. Alhoewel in het kader van de begrotingsaanpassing light in beginsel geen nieuw beleid aanvaard wordt, kan het voorstel gezien worden als de decretale vertaling van de invulling van de in het kader van de begrotingsopmaak toegekende beleidskredieten. In de mate dat de middelen met de

begrotingsaanpassing 2023 structureel toegewezen worden aan het correcte begrotingsartikel, is er ook een directe link met de begrotingsaanpassing 2023

Afdeling 15. Extra werkingsbudget Centra voor Leerlingenbegeleiding

In het kader van de begrotingsaanpassing 2023 is nog geen voorstel ingediend om de middelen structureel naar de werkingsmiddelen van de CLB over te hevelen. Aangezien uit het voorstel blijkt dat het de bedoeling is de middelen structureel toe te kennen, lijkt het evident het budget ook structureel te voorzien op het betrokken begrotingsartikel.

Alhoewel in het kader van de begrotingsaanpassing light in beginsel geen nieuw beleid aanvaard wordt, kan het voorstel gezien worden als het inschrijven van de decretale machtiging om invulling te kunnen geven aan de in het kader van de begrotingsopmaak toegekende beleidskredieten. In de mate dat de middelen met de begrotingsaanpassing 2023 structureel toegewezen worden aan het correcte begrotingsartikel, is er ook een directe link met de begrotingsaanpassing 2023.

Afdeling 16. Ondersteuning Duaal Leren door de regionale technologische centra (RTC's)

Aan de IF werd toegelicht dat het de bedoeling is deze 'bijkomende' opdracht via een addendum te integreren in de huidige beheersovereenkomsten. Op zich is er dan ook geen specifieke decretale bepaling nodig met betrekking tot de specifieke werkingstoelagen. De hoogte en de concrete aanwending van deze middelen door de RTC kunnen perfect opgenomen worden in een aangepaste beheersovereenkomst.

De reden voor deze specifieke decretale bepaling zou eerder praktisch en begrotingstechnisch van aard zijn. De reguliere werkingstoelagen worden per schooljaar aan de RTC toegekend, maar dit via twee (samenhangende) ministeriële besluiten met telkens het gedeelte van de werkingsmiddelen die op het begrotingsjaar van toekenning betrekking hebben. Voor de nu voorziene bijkomende middelen zou hiervan afgeweken worden, waarbij het bedrag in één beweging toegekend wordt voor het volledige schooljaar. Hiertoe is een afwijking nodig van de momenteel decretaal voorziene uitbetalingsmodaliteiten.

Het ontgaat de IF wat de meerwaarde is van dergelijke afwijkende regeling. Het lijkt logischer deze bijkomende opdracht via een aanpassing van de lopende beheersovereenkomsten in zijn geheel te integreren in de huidige modaliteiten inzake werking en financiering van de RTC. Voor 2023 zou dit betekenen dat maar één derde van de voorziene middelen wordt toegekend. Vanaf 2024 gaat het dan om 1.000.000 euro op jaarbasis.

Afdeling 17. Bijkomende omkadering voor de afstemming tussen school, internaat en sportfederatie voor topsportleerlingen

De totale budgettaire impact van de maatregel wordt geraamd op 216.735,18 euro.
De huidige regeling voor topsportcoördinator wordt behouden, aangevuld met de toekenning van bijkomende uren-leraar volgens een vaste coëfficiënt voor enerzijds scholen die de norm van 25 leerlingen niet behalen en anderzijds per leerling vanaf de 26ste leerling. Voor de leerlingenaantallen is rekening gehouden met de leerlingen in de topsportrichtingen. De coëfficiënt vanaf de 26ste leerling is vastgelegd op 0,2 uur-leraar per leerling met een max van 1VTE. De coëfficiënt voor scholen die de norm van 25 leerlingen niet halen is 0,85 uur-leraar. De simulatie gaat voor de loonkost uit van de gewogen loonkost onderwijzend personeel in het gewoon secundair onderwijs (tijdelijk) en gebruikt als prestatienoemer om een VTE vast te leggen de gemiddelde noemer voor onderwijzend personeel in het gewoon secundair onderwijs, volgens het laatste Groene Boekje.

Deze nodige middelen zullen worden overgeheveld vanuit de nog resterende beleidskredieten die bij de begrotingsopmaak 2023 zijn toegekend en voorlopig zijn ingeschreven op de AGODI-provisie. Het voorstel kan dan ook gezien worden als het inschrijven van het decretale kader om invulling te kunnen geven aan de in het kader van de begrotingsopmaak toegekende beleidskredieten.

In het kader van de begrotingsaanpassing 2023 is geen voorstel overgemaakt om de middelen vanuit de AGODI-provisie over te hevelen naar de betrokken basisallocaties (wat in het kader van de begrotingsinstructies ook niet toegelaten werd). Aangezien het evenwel gaat om een structurele verhoging van de omkadering, lijkt het de IF aangewezen om de middelen structureel over te hevelen.

De IF wijst er op dat de huidige budgettaire simulatie gebaseerd is op de leerlingenaantallen op 1 februari 2023. De nu berekende meerkost zal niet enkel mee evolueren met de inflatie en eventuele wijzigingen in de gemiddelde loonkost (ten gevolge van bv. vergrijzing), maar ook met het aantal leerlingen in structuuronderdelen met in de benaming "topsport".

In dit kader kan over de laatste jaren een gestage groei van het aantal leerlingen vastgesteld worden:

schooljaar	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23
#lln	478	452	478	447	517	552	557

Afdeling 18. Verhoging van de nascholingsmiddelen voor de instellingen van het basisonderwijs in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.

Met het voorstel wordt invulling gegeven aan de bij de begrotingsopmaak 2023 toegekende bijkomende middelen in het kader van de in de meerjarenbegroting voorziene opstappen voor versterken basisonderwijs. Deze middelen zijn momenteel nog ingeschreven op de AGODI-provisie. Het voorstel kan dan ook gezien worden als het inschrijven van de decretale machtiging om invulling te kunnen geven aan de in het kader van de begrotingsopmaak toegekende beleidskredieten.
In het kader van de begrotingsaanpassing 2023 is geen voorstel overgemaakt om de middelen vanuit de AGODI-provisie over te hevelen naar de betrokken basisallocaties (wat in het kader van de begrotingsinstructies ook niet toegelaten werd). Aangezien het evenwel gaat om een structurele verhoging van de nascholingsmiddelen, lijkt het de IF aangewezen om de middelen structureel over te hevelen.

De Inspectie van Financiën wijst er op dat in het ontwerp van decreet over leersteun vanaf het begrotingsjaar 2024 een deel van de nascholingsmiddelen voor het basisonderwijs wordt overgeheveld naar de leersteuncentra. Voor het basisonderwijs gaat het om een vermindering met 83.000 euro tot 3.924.000 euro. Een verdubbeling van dit bedrag in 2024 komt dan neer op 7.848.000 euro. Beide decreten zullen dan ook op elkaar afgestemd dienen te worden, waarbij rekening wordt gehouden met de overheveling van een gedeelte van de middelen naar de leersteuncentra.

In de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel is aangegeven (art. x) dat 'De verhoging van de nascholingsmiddelen moet prioritair ingezet worden voor de professionalisering rond de leergebieden Nederlands en wiskunde. Daarbij kunnen voor beide leergebieden verschillende thema's aan bod komen: aanvankelijk lees- en/ of rekenonderwijs, taalintegratietrajecten, taalbaden, wiskunde- en/ of taaldidactiek, …'

Het is de IF niet duidelijk hoe deze bepaling afgedwongen of geoperationaliseerd zal worden. In de decreetsbepaling zelf is hierover niets opgenomen.

Afdeling 19. De regering wordt gemachtigd om tijdelijk op korte termijn via instellingen hoger onderwijs bijkomende sociale voorzieningen en ondersteuningen ter beschikking te stellen, wanneer de nood zich stelt.

Met de voorgestelde bepaling wordt aan de Vlaamse Regering op een algemene wijze machtiging gegeven om bijkomende middelen toe te kennen aan de instellingen hoger onderwijs ter versterking van de studentenvoorzieningen. De bepaling van de modaliteiten wordt volledig overgelaten aan de Vlaamse Regering.
Deze algemene machtiging lijkt haaks te staan op het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs zoals opgenomen in artikel 24, § 5, van de Grondwet. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof1 drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt deze bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.

In de toelichting verstrekt aan de IF wordt er op gewezen dat het hier gaat om bijkomende middelen voor sociale en bredere maatschappelijke taken die niet specifiek onder de vrijheid van onderwijs vallen, en dat daardoor een bredere delegatie aan de regering mogelijk is. Dit kan een argument zijn, maar het lijkt voor de IF toch onvoldoende om het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs volledig te omzeilen.
De bijkomende middelen zijn bedoeld om de studentenvoorzieningen te versterken. Deel II, Titel 5, Hoofdstuk 5 van de Codex Hoger Onderwijs bevat de verplichting voor de hogescholen en universiteiten om studentenvoorzieningen aan te bieden en de modaliteiten waaronder studenten toegang hebben tot deze voorzieningen. Artikel II.337 van deze Codex bepaalt het doel van de studentenvoorzieningen : De studentenvoorzieningen hebben tot doel de gelijkwaardige toegang tot en de deelname van alle studenten aan het hoger onderwijs te bevorderen door de basisvoorwaarden bij het studeren te verbeteren. Ze streven dat doel na door materiële en immateriële hulp- en dienstverlening te bieden en door studiebelemmerende factoren weg te nemen.
Om dit doel te realiseren is in de Codex Hoger Onderwijs (Deel 3, titel 2, hoofdstuk 1) een specifieke aanvullende financiering van de studentenvoorzieningen opgenomen.

Het ontgaat de IF dan ook op welke wijze de nu voorgestelde 'bijkomende sociale toelagen' losstaan van of anders zijn dan de reguliere studentenvoorzieningen die momenteel door de instellingen hoger onderwijs worden aangeboden. Zoals uit de toelichting blijkt gaat het eerder om een 'tijdelijke' versterking (verhoging van de middelen) om tegemoet te komen aan een stijgende vraag. Het lijkt de IF dan ook dat het aan de decreetgever toekomt om de essentiële aspecten van deze bijkomende financiering te bepalen. Alhoewel de finale beoordeling zal dienen te gebeuren door de Raad van State, kan de IF rekening houdend met het hiervoor vermelde de bepaling niet gunstig adviseren.

De voorgelegde fiche laat de IF niet toe de doelmatigheid of de budgettaire inpasbaarheid van het voorstel te beoordelen. Zoals vermeld bevat de bepaling enkel een algemene delegatie aan de Vlaamse Regering om bijkomende middelen toe te kennen. De concrete modaliteiten (onder meer bedrag, verdeling, …) zullen dan in een latere fase worden uitgewerkt.

Uit de fiche valt wel af te leiden dat het de bedoeling is om de bijkomende middelen nog in 2023 toe te kennen. Aan de IF werd toegelicht dat er momenteel een vraag naar bijkomende middelen

van ca. 6.000.000 euro op tafel ligt. Het detail en de achterliggende onderbouwing van deze vraag zijn niet overgemaakt De IF gaat er van uit dat dit het voorwerp zal uitmaken van een later op te maken uitvoeringsdossier. Deze bijkomende middelen zouden opgevangen worden binnen de nog beschikbare beleidskredieten onderwijs in de begroting 2023 (opgenomen in de AGODI-provisie).

Repliek:

Aangezien dit over sociale en bredere maatschappelijke taken gaat die niet specifiek onder onderwijsbevoegdheden van de instellingen vallen, maar eerder uit efficiëntie en overlap in de doelgroep aan die instellingen toevertrouwd zijn, is een bredere delegatie aan de regering mogelijk. Die is ook nodig en wenselijk om snel op veranderende economische omstandigheden en daaruit voortvloeiende onvoorziene kosten voor deze sociale voorzieningen te kunnen inspelen. Wanneer het geen onderwijsinstellingen zou betreffen die dezelfde taken vervulde, maar bijvoorbeeld een OCMW, een lokaal bestuur of een vzw, zou het striktere legaliteitsbeginsel inzake onderwijs ook niet van toepassing zijn. De machtiging op zichzelf heeft geen budgettaire impact, maar maakt de uitvoering van de kredieten voorzien in de begroting mee mogelijk.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 20 april 2023.

B. ESR-TOETS

Hoofdstuk 3. Omgeving

Afdeling 1. Betaalbevoegdheid geconventioneerde huur

Zie toelichting bij de budgettaire impact in de memorie van toelichting

Afdeling 2. Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen – OVAM-heffingen

Deze wijzigingen hebben onrechtstreeks een beperkte budgettaire impact zowel voor begrotingsjaar 2023 als 2024. Zonder aanpassing van de wetgeving kan worden verwacht dat de inkomsten in 2023 en 2024 licht zouden stijgen. Met deze wijzigingen kan worden verwacht dat de in 2023 en 2024 gestorte hoeveelheid dezelfde zal zijn als in 2022 zodat voor dit heffingstarief de inkomsten in 2023 en 2024 ongeveer dezelfde blijven als in 2022.

De hoeveelheid gestorte residu's bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 80.000 ton per jaar, overeenkomend met een gemiddelde percentage van ongeveer 35 %. Zonder de voorgestelde wijzigingen zou die gestorte hoeveelheid in 2023 met ongeveer 10.000 ton moeten dalen naar een hoeveelheid overeenkomend met een percentage van 30 %. In 2024 zou de gestorte hoeveelheid dan nog eens met ongeveer 25.000 ton moeten dalen. Indien die hoeveelheden volledig zou worden verbrand zou dat voor 2023 een meerinkomst geven van max. 87,5 KEUR, voor 2024 max. 219 KEUR. Tegenover hoeveelheden die naar materiaalrecyclage gaan of waarvoor verwerking niet meer in Vlaanderen zou plaatsvinden staat een mininkomst van 18,91 euro per ton.

Voor de overige bepalingen werd geen noemenswaardige impact op de ESR-toetsing meegegeven.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er werd geen noemenswaardige impact op het personeel van de Vlaamse overheid meegegeven.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Hoofdstuk 5. Financiën en Begroting

Afdeling 1. Vangnetbepaling ontbrekende CO2-waarden volgens WLTP

Gezien de lichte positieve budgettaire impact van deze wijziging, zal dit zich verhoudingsgewijs ook weerspiegelen in een lichte stijging van de inkomsten van de lokale besturen.

Voor de overige bepalingen werd geen noemenswaardige impact op de lokale en provinciale besturen meegegeven.

4. VERDER TRAJECT

De voorontwerpen van programmadecreet vallen buiten het toepassingsgebied van de reguleringsimpactanalyse (RIA) op basis van de uitzondering voor regelgeving inzake begroting en fiscaliteit.

Er wordt spoedeisend advies gevraagd bij de Raad van State en de Strategische Adviesraden.

De definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering is voorzien op 12 mei 2023.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan:
    - het voorontwerp van programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begrotingsaanpassing 2023;
    - de bijhorende Memorie van Toelichting;

2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de financiën en de begrotingen:

    2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het spoedadvies in te winnen van de:

    - Sociaal Economische Raad van Vlaanderen
    - Vlaamse Onderwijsraad
    - Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
    - Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media
    - Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij
    - Mobiliteitsraad
    - Milieu- en Natuurraad
    - Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed

    2.2. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het verzoek om spoedeisend advies wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat het programmadecreet wegens de nauwe band met de begrotingsdecreten en de gelijktijdige behandeling in het Vlaams Parlement in dezelfde periode ingediend moet worden;

3. de minister president van de Vlaamse Regering te verzoeken voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het Comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;

4. de Vlaamse minister, bevoegd voor onderwijs, te gelasten voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van:

4.1. het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs,
4.2. het Vlaamse Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent, vermeld in de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, Deel 5 Rechtspositieregeling van het personeel, Titel 4 Medezeggenschap.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE

Bijlagen:

- het voorontwerp van decreet
- de memorie van toelichting
- de adviezen van de Inspectie van Financiën
- het begrotingsakkoord