

DBFM-Scholen van Vlaanderen

Advies over het voorontwerp van decreet over DBFM-scholen van Vlaanderen

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

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op vraag van Ben Weyts, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand op 11 mei 2021

Uitgebracht door de Algemene Raad op 24 juni 2021 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Scholenbouw op 27 mei en 16 juni 2021

Dossierbeheerder: Filip De Bruyne

1 Situering

Op vraag van Vlaams minister van Onderwijs Ben Weyts brengt de Vlor een advies uit over het voorontwerp van decreet over DBFM-Scholen van Vlaanderen.

Dat schetst het kader voor nieuwe DBFM-programma's in de komende jaren zoals beschreven in het Masterplan Scholenbouw 2.0. De Vlaamse Regering plant met deze DBFM-programma's een bijkomende investeringsgolf van 1 miljard euro.

Het voorontwerp van decreet gebruikt volgende begrippen:

- 1 Beschikbaarheidsvergoeding: de vergoeding die de inrichtende macht in het kader van een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen verschuldigd is aan een DBFM-vennootschap conform de DBFM-overeenkomst, en die gebaseerd is op de volgende elementen:
 - de projectwaarde;
 - de financieringskosten;
 - de onderhoudskosten;
 - de personeels- en werkingskosten van een DBFM-vennootschap;
 - de verzekeringskosten en een eventuele risico- en winstpremie.
- 2 DBFM-programma Scholen van Vlaanderen: een van de drie programma's waarmee de overheid de schoolinfrastructuur wil verbeteren door een DBFM-vennootschap te laten instaan voor ontwerp (Design), bouw (Build), financiering (Finance) en onderhoud (Maintain) van schoolgebouwen. Elk programma bestaat uit een lijst met bouwprojecten geselecteerd door de Vlaamse Regering na een oproep aan de inrichtende machten;
- 3 DBFM-overeenkomst: de overeenkomst die een inrichtende macht met een DBFM-vennootschap sluit voor een scholenbouwproject;
- 4 DBFM-toelage: de financiële bijdrage van de overheid aan de beschikbaarheidsvergoeding;
- 5 DBFM-vennootschap: een private vennootschap die instaat voor de uitvoering van een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen;
- 6 Kaderovereenkomst: een overeenkomst die de overheid met een DBFM-vennootschap afsluit en die de modaliteiten en wederzijdse rechten en verplichtingen van de betrokken partijen bevat bij de uitvoering van een DBFM-programma Scholen van Vlaanderen;
- 7 Reguliere subsidiëring of reguliere financiering:
 - Reguliere subsidiëring is de wijze waarop de inrichtende macht in het gesubsidieerd onderwijs nu al beroep kan doen op de financiële middelen voor investeringen in schoolinfrastructuur conform de geldende onderwijsregelgeving;
 - Reguliere financiering is de wijze waarop de inrichtende macht in het GO! nu al een beroep kan doen op financiële middelen voor investeringen in schoolinfrastructuur conform de geldende onderwijsregelgeving;

2 De keuze voor DBFM

2.1 Voordelen

De Vlor apprecieert dat de Vlaamse Regering verder wil investeren in schoolinfrastructuur. Nieuwe DBFM-programma's opstarten maakt zeker deel uit van de oplossing: niet alleen de snelheid van de bouwfase bij elk project, maar vooral het feit dat er **op korte termijn veel middelen worden vrijgemaakt voor scholenbouw** levert veel tijdswinst op. Door het opstarten van DBFM-programma's komt er ook ruimte vrij in de reguliere financiering voor andere projecten.

Andere sterke punten die DBFM verantwoord zijn de ontzorging van de schoolbesturen en de ondersteuning door professionele partners in alle fases van het project, én het gewaarborgd onderhoud voor 30 jaar dat gegarandeerd gesubsidieerd en gefinancierd wordt door de overheid.

2.2 Nadelen

De Vlor is evenwel bezorgd over enkele valkuilen. Zo is er de **structureel hogere prijs van Publiek-Private Samenwerking (PPS)** omwille van de risicoverdeling naar de private partner. De Vlaamse Regering moet erover waken dat die meerkost verantwoord blijft.

DBFM is in het bijzonder aangewezen voor projecten met een **beperkte complexiteit** en met **voldoende schaalgrootte** of waar er nood is aan deskundigheid met betrekking tot projectontwikkeling. Zowel bij de oproep naar inrichtende machten, als bij de selectie en rangschikking van projecten moeten er mechanismen in werking treden waardoor die projecten bij uitstek via DBFM gerealiseerd worden. Voor andere projecten is reguliere financiering meer aangewezen.

Succesvolle DBFM-projecten worden berekend op een stabiele capaciteitsbehoefte op lange termijn. DBFM kan geschikt zijn om op een duurzame wijze de capaciteit te verhogen tot een bepaald niveau dat voor een langere termijn wordt aangehouden. Niettemin stelt de Vlor wel vast dat de DBFM-formule **niet geschikt is om snel en flexibel in te spelen op een nakende piek** in de behoefte aan capaciteit.

Tot slot is het aangaan van een DBFM-overeenkomst een **zwaar financieel engagement** voor een schoolbestuur in het gesubsidieerd onderwijs. Een schoolbestuur is voor wat zijn inkomsten betreft in belangrijke mate afhankelijk van de werkingstoelagen die het krijgt van de overheid. Als de overheid die werkingsmiddelen op langere termijn desindexeert, inkleurt of er (lineair) op bespaart, dan kalven de beschikbare middelen voor het eigen aandeel in de beschikbaarheidsvergoeding steeds verder af. Uiteindelijk kan dit ook een bepalende factor worden in de beslissing van een schoolbestuur om voor een DBFM-project te kiezen dan wel om verder op de wachtlijst te blijven voor reguliere financiering, zelfs al voldoet het project aan alle criteria voor een geslaagd DBFM-project.

Globaal bekeken stelt de Vlor vast dat de drie DBFM-programma's op kruissnelheid en bij ongewijzigd beleid ongeveer een derde in het scholenbouwbudget vertegenwoordigen. Maar tegenover dat aanzienlijk aandeel staat net geen 10% van de bestaande schoolgebouwenoppervlakte in Vlaanderen en Brussel. De Vlor roept de overheid daarom op bij toekomstige initiatieven rond scholenbouw de efficiëntie van het DBFM-systeem voldoende kritisch af te wegen tegenover de noden van het onderwijsveld.

Bovendien komen vele inrichtende machten met scholen met een kleinere investeringsbehoefte voor DBFM niet in aanmerking:

- Kan de overheid blijven verantwoordelijk om alleen (eerder uitzonderlijk) grote bouwprojecten met een beperkte complexiteit zo substantieel te bevoordelen?
- Moet de overheid geen inhaalbeweging tegenover DBFM voorzien voor de projecten die niet voor DBFM in aanmerking komen?

Zelfs indien de overheid al haar scholenbouwmiddelen zou inzetten in DBFM, dan wordt slechts 27,1% van het gebouwenpark gefinancierd of gesubsidieerd. Als de overheid alle scholen zou willen bedienen via DBFM, dan vergt dat een verhoging van de middelen voor scholenbouw met een factor van 3,7.

De Vlor vraagt daarom aan de overheid om verder te blijven investeren in schoolgebouwen, maar die middelen evenwichtig te verdelen via verschillende kanalen. De overheid mag niet uit het oog verliezen dat veel leraren en leerlingen zich dagelijks in verouderde schoolgebouwen bevinden, en dat heeft impact op hun welbevinden. Voor heel wat van die schoolgebouwen is een DBFM-project om het grootschalig te renoveren of te vervangen door nieuwbouw niet haalbaar. Er moeten dus ook voldoende middelen beschikbaar zijn om ook die schoolgebouwen de komende jaren te verbeteren.

De gezamenlijke uitdaging waar overheid en inrichtende machten voor staan is om voor elk scholenbouwproject een weloverwogen keuze te maken of DBFM de meest geschikte financieringsmethode is, zowel bij de fase van kandidatuurstelling als in de selectiefase. De overheid moet de verdeling van het totaal beschikbare budget voor scholenbouw dan kunnen afstemmen op die keuzes.

3 Toepassingsgebied

Het voorontwerp van 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.

Net als bij vorige DBFM-programma's sluit de Vlaamse Regering daarmee opnieuw het deeltijds kunstonderwijs uit. Dat is merkwaardig, nu het dko via het decreet van 9 maart 2018 als volwaardig onderwijsniveau erkend is. De Vlor betreurt dat en pleit ervoor om **het deeltijds kunstonderwijs** op te nemen in het toepassingsgebied.

Multifunctionele schoolgebouwen ontwerpen voor het basis- en secundair onderwijs kan dan wel een deel van de oplossing zijn om ook de huisvesting voor het deeltijds kunstonderwijs te verbeteren, maar het voldoet niet. Zolang de meerkost voor het multifunctioneel gedeelte buiten de subsidiëring valt, kunnen schoolbesturen dit meestal niet aan. Anderzijds zullen bij verregaand dubbel gebruik eigen ruimten voor het dko nodig zijn, onder andere voor muziekinstrumenten die weinig mobiel zijn (zoals een vleugelpiano en slagwerk) of ateliers voor keramiek of beeldhouwen. Het deeltijds kunstonderwijs heeft ook eigen gebouwen nodig, omdat bijvoorbeeld heel wat lessen (aan volwassenen) plaats vinden tijdens de lestijden van het leerplichtonderwijs.

4 DBFM-vennootschappen

4.1 Drie programma's

De Vlaamse Regering plant om de investeringsimpuls van 1 miljard euro te spreiden over drie programma's van gelijkaardige omvang, waarbij er in principe ook drie DBFM-vennootschappen geselecteerd worden. In het voorontwerp van decreet wordt niet bepaald of die programma's gelijktijdig of opeenvolgend in de markt worden gezet. De Vlaamse Regering zou wel overwegen om de programma's opeenvolgend af te roepen.

De Vlor kan die keuze naar de markt toe begrijpen aangezien de overheid rekening moet houden met zowel de capaciteit bij AGION om de procedures te begeleiden als de capaciteit op de markt. De raad vraagt echter om het volledige tijdspad van de drie programma's goed te bewaken. De keuze voor DBFM wordt voor een groot deel gemotiveerd door de snellere bouwfase. Die tijdswinst mag niet verloren gaan in de voorbereidende fases.

De Vlor pleit er wel voor om de selectie van de projecten voor de drie programma's in één keer te organiseren. Daarmee beperkt de overheid de taaklast voor het onderwijsveld. In het geval dat de overheid drie selectierondes organiseert, is er een reëel risico dat inrichtende machten drie opeenvolgende keren met een steeds verder uitgewerkt project kandideren terwijl het project uiteindelijk helemaal niet geselecteerd wordt.

Alle betrokken partijen kunnen beter hun energie besteden aan de ondersteuning van de geselecteerde projecten vooraleer die in een van de drie programma's aan de markt worden aangeboden.

Om de drie programma's voor de DBFM-vennootschappen vlot samen te stellen met kwaliteitsvolle projecten, vraagt de Vlor om met volgende elementen rekening te houden bij de oproep naar de inrichtende machten:

- Bij de eerste oproep moeten inrichtende machten een overzicht verkrijgen van het tijdspad van de volledige procedure. Zo is het duidelijk wanneer ze dossierelementen moeten aanleveren en blijven de verwachtingen realistisch inzake oplevering van het bouwplan en het schoolgebouw;
- Uitsluitingscriteria moeten duidelijk geformuleerd worden in de oproep. Als er gefocust wordt op 'grotere bouwprojecten met beperkte complexiteit', dan kan dit beter in objectieve uitsluitingscriteria vastgelegd worden zoals het aantal m² bouwoppervlakte. Dat komt de haalbaarheid van het programma ten goede. Kleine en complexe projecten zijn niet geschikt om in de markt te plaatsen via DBFM;
- In het tijdspad moet er voldoende tijd – een termijn van zes maanden - voorzien worden voor de schoolbesturen om een goed dossier op te stellen én die door hun bevoegde organen te laten goedkeuren.

Voor een vlot verloop van de programma's, vraagt de Vlor om ook rekening te houden met de expertise in DBFM die de onderwijskoepels opgebouwd hebben. Schoolbesturen kunnen immers slechts beperkt expertise opbouwen in DBFM. Enerzijds heeft elk DBFM-programma specifieke kenmerken waardoor ervaring met een vorige DBFM-piste niet altijd even relevant is. Anderzijds komen we in de verschillende DBFM-programma's eerder uitzonderlijk eenzelfde inrichtende macht tegen. Dat leertraject situeert zich wel bij de koepels die ook een rol opnemen die de individuele DBFM-projecten overstijgt. De koepels kunnen de inrichtende machten begeleiden in

de opmaak van het projectdossier. Het is daarom voor de overheid relevant om net als bij Scholen van Morgen te voorzien in koepelfinanciering bij Scholen van Vlaanderen.

De Vlor merkt ook op dat het ontwerpdecreet een te beperkte rol voorziet voor het projectbureau. De raad vraagt om het projectbureau te betrekken als adviseur in de verdere vormgeving van het decreet, uitvoeringsprocedures, bestekdocumenten voor de DBFM-vennootschappen, ... Op die manier kan de overheid beter rekening houden met de verschillen in werking tussen de verschillende inrichtende machten. De Vlor is er ook van overtuigd dat de ervaring die de leden van het projectbureau opgebouwd hebben, een absolute meerwaarde vormt voor de verdere uitrol van de DBFM-programma's.

4.2 Taken van de DBFM-vennootschappen

In de nota aan de Vlaamse Regering maakt de minister duidelijk dat men er in dit DBFM-programma voor kiest om de schoolbesturen te ontzorgen van de opdracht om de aanbestedingsprocedure in de markt te plaatsen. Verder zal de DBM-partner al tijdens de ontwerpfase betrokken worden waardoor de planning van ontwerp en bouw beter op elkaar kunnen afgestemd worden.

De Vlor vindt het belangrijk dat de inrichtende machten voldoende inspraak behouden in de ontwerpfase van de projecten. De raad vindt het dan ook positief dat er volgens de nota aan de Vlaamse Regering bepalingen zullen worden opgenomen in de opdrachtdocumenten om de inrichtende machten inspraak te geven vanaf de ontwerpfase van het DBFM-proces.

De Vlor begrijpt de keuze om voor dit DBFM-programma niet meer te werken met een basisteam dat verantwoordelijk is voor de opmaak van studies en architectuurplannen. De private partner zal verantwoordelijk zijn voor alle fasen van het project waardoor de planning van ontwerp en bouw beter op elkaar afgestemd wordt.

Toch zijn hier ook risico's aan verbonden: de projecten kunnen moeilijker bijgestuurd worden vóór de bouwfase en inrichtende machten kunnen zo het (gevoel van) eigenaarschap over het project verliezen. De Vlor pleit ervoor om de inrichtende machten voldoende te begeleiden tijdens de voorbereidende fase zodat ze de inspraakmogelijkheden ten volle kunnen benutten.

5 Oproep, selectie en rangschikking van aanvragen inrichtende machten

Inrichtende machten kunnen aanvragen indienen op basis van een oproep door de Vlaamse minister van Onderwijs.

De aanvragen worden op basis van de volgende selectiecriteria beoordeeld. De criteria staan op gelijke hoogte en de volgorde is hier dus niet van belang:

- 1 de chronologie van de aanvragen op de reguliere wachtlijsten;
- 2 de dwingende nood aan investering;
- 3 de schaalgrootte van de scholenbouwprojecten;
- 4 de financiële haalbaarheid;

- 5 de energie-efficiëntie en de duurzaamheid;
- 6 de multifunctionaliteit en de toegankelijkheid.

5.1 Algemene opmerkingen over de selectiecriteria

De Vlor vindt dat de overheid naast die selectiecriteria ook eenduidige uitsluitingscriteria moet opstellen. Door **uitsluitingscriteria** te formuleren én ze een plaats te geven in de oproep naar de inrichtende machten, zal de overheid de drie DBFM-programma's vlotter kunnen samenstellen met meer geschikte projecten. Dat voorkomt ook dat schoolbesturen zich engageren om een dossier samen te stellen voor een project dat ongeschikt is voor DBFM.

De Vlor pleit ervoor om uitsluitingscriteria op te stellen over:

- de schaalgrootte van het project, met minimum bouwoppervlaktes per onderwijsniveau;
- de complexiteit;
- bereidheid tot multifunctionaliteit.

De Vlor merkt op dat de selectiecriteria **niet altijd in dezelfde mate van toepassing** zijn voor de inrichtende machten. Het criterium 'financiële haalbaarheid' is verschillend te interpreteren naargelang het onderwijsnet waartoe de inrichtende macht behoort. De mate waarin een gebouw multifunctioneel gebruikt kan worden, hangt dan weer in sterke mate af van het bouwprogramma en van de context. De Vlor pleit er daarom voor dat de overheid de selectiecriteria ruim kan interpreteren.

5.2 De dwingende nood aan investering

De Vlor begrijpt dat capaciteitstekorten in een regio deel uitmaken van het criterium 'dwingende nood aan investering'. Een bouwproject in een regio met (huidige) capaciteitstekorten zal dus hoger gerangschikt worden.

De Vlor vraagt aan de overheid om hier omzichtig mee om te gaan. Aangezien DBFM-projecten investeringen zijn op lange termijn, moet het ook vast staan dat het huidig capaciteitstekort in een regio nog voor een lange tijd zal aanhouden, vooraleer dat kan leiden tot een gunstige beoordeling van het project. Het duurt immers nog wel enkele jaren voor het DBFM-project gerealiseerd zal zijn. Capaciteitsnoden inschatten op lange termijn is echter net een bijzonder moeilijk gegeven.

Wanneer de overheid de mogelijkheid voorziet om via DBFM te investeren in extra capaciteit, dan moet de Commissie van Deskundigen voor die projecten een advies kunnen uitbrengen voor een afwijking ten opzichte van de oppervlaktenorm. We moeten voor de controle van de oppervlaktenorm rekening kunnen houden met de extra capaciteit die door de lokale (of bovengemeentelijke) taskforce wordt gevalideerd.

Daarnaast is ook duidelijk dat de DBFM-formule vooral geschikt is voor grote bouwprojecten. Het wordt moeilijk om een ingrijpend renovatieproject in een stedelijke context waar er capaciteitsnoden zijn, af te wegen tegenover een nieuwbouwproject in een regio waar er geen capaciteitsnoden zijn.

5.3 De schaalgrootte van de scholenbouwprojecten

De Vlor vraagt om de schaalgrootte van het project meteen als een uitsluitingscriterium te definiëren. Kleinere projecten zijn niet geschikt om via DBFM-formule in de markt te zetten. Het komt de haalbaarheid van het DBFM-programma ten goede als die projecten meteen uitgesloten worden. Bovendien vermijdt de overheid zo ook dat schoolbesturen zich engageren om een dossier samen te stellen dat a priori ongunstig beoordeeld wordt.

Daarnaast kan de overheid schaalgrootte ook als selectiecriterium behouden. Hoe groter het bouwproject, hoe meer het geschikt is voor DBFM en het dus ook hoger gerangschikt kan worden bij de selectie.

5.4 De financiële haalbaarheid

De financiële haalbaarheid van een project wordt in sterke mate bepaald door het onderwijsnet waartoe de inrichtende macht behoort. De DBFM-toelage bedraagt 100% voor onderwijsinstellingen in het GO!, en 81,5% of 71,5% in het gesubsidieerd onderwijs. In het officieel gesubsidieerd onderwijs wordt de beschikbaarheidsvergoeding in de beleids- en beheercyclus van het lokaal bestuur verwerkt, met een aanzienlijke impact op het jaarlijks exploitatiebudget.

Schoolbesturen in het vrij gesubsidieerd onderwijs kunnen zich bezwaarlijk engageren met betrekking tot de financiële haalbaarheid van een project over een periode van dertig jaar omdat ze volledig afhankelijk zijn van de overheid voor hun inkomsten.

Bovendien weet niemand hoe onderwijs zich de volgende dertig jaar verder zal ontwikkelen. Dat maakt dat DBFM voor het ene schoolbestuur moeilijker haalbaar is dan voor het andere. De Vlor zou het daarom opportuun vinden mocht de overheid dit via een vergelijkende studie in kaart brengen.

De Vlor vraagt ook dat de beoordeling van de financiële haalbaarheid zich beperkt tot wat de inrichtende macht kan inschatten, en uitgaand van een behoud en indexering van de werkingstoelagen door de overheid.

5.5 De energie-efficiëntie en de duurzaamheid

De Vlor vindt dat de verwachting om schoolgebouwen te bouwen of verbouwen volgens hoge standaarden voor energie-efficiëntie en duurzaamheid, moet worden omgezet in technische outputspecificaties. Het behalen van die outputspecificaties legt de overheid als voorwaarde op aan de DBFM-vennootschappen voor elk bouwproject. Het onderwijsveld verwacht immers dat elk van die gebouwen die de komende jaren gebouwd worden, future proof zijn en beantwoorden aan de Europese klimaatdoelstellingen 2050.

Daarnaast kan de overheid energie-efficiëntie en duurzaamheid ook als selectiecriteria behouden. Het moet nog steeds mogelijk zijn om de projecten van inrichtende machten die hier extra op inzetten, hoger te rangschikken. De overheid zal ook niet alle aspecten van duurzaamheid in outputspecificaties kunnen vatten.

De Vlor beseft wel dat intenties die de inrichtende machten in de fase van de kandidaatstelling uitspreken, nog niet afgetoetst zijn aan de realiteit van de marktprijzen.

5.6 De multifunctionaliteit en de toegankelijkheid

De Vlor is ervan overtuigd dat schoolbesturen een goed evenwicht moeten vinden inzake de multifunctionaliteit van hun schoolgebouw.

Een schoolbestuur kan beslissen om extra inspanningen te leveren om de multifunctionaliteit van het gebouw te verhogen (bijvoorbeeld door iets groter te bouwen dan nodig volgens de eigen noden). Maar dan moet het wel mogelijk zijn om af te wijken van de fysieke en financiële normen. Het deel van het project waarvoor die normen overschreden worden, moet de inrichtende macht dan realiseren zonder subsidies of financiering van de overheid.

Daartegenover staat dat ver doorgedreven multifunctionaliteit ook een risico kan vormen. Hoe intensiever een gebouw gebruikt wordt tijdens én na de lestijden, hoe groter de slijtage. Dit zal de onderhoudskost opdrijven die door de DBFM-vennootschap vastgelegd wordt.

Een multifunctioneel schoolgebouw vraagt in elk geval naar regelmatig overleg tussen alle gebruikers van het gebouw en nauwgezet opvolgen van schadegevallen. Bij de berekening van de personeelsformatie van de school houdt de overheid nog geen rekening met het feit dat het schoolbestuur zal moeten instaan voor die bijkomende taken.

Het karakter van de school, onderwijstype en onderwijsniveau, zal ook een invloed uitoefenen op de mate waarin een school multifunctioneel en toegankelijk kan zijn na de lestijden. De Vlor stelt vast dat het criterium 'multifunctionaliteit' nu alleen kan worden beoordeeld op de geschreven intenties van de inrichtende machten. Gelet op de resterende doorlooptijd tot de ingebruikname van het schoolgebouw en de onzekerheid over de selectie, mag in deze fase nog geen concreet engagement verwacht worden van de inrichtende machten. De inrichtende macht die door een gebrek aan ervaring het schoolgebouw in zijn kandidaatstellingsdossier maximaal openstelt, zal dat waarschijnlijk niet waar kunnen maken na realisatie. De inrichtende macht die de mogelijkheid over het gebouw openstellen correcter inschat, zal misschien niet worden geselecteerd.

Bij de beoordeling van de projecten kan de overheid het criterium 'multifunctionaliteit' dus beter gebruiken om te bepalen in welke projecten er een haalbaar evenwicht werd gevonden in multifunctionaliteit, eerder dan te bepalen welke projecten streven naar maximale multifunctionaliteit.

Ten slotte moet de overheid er beducht voor zijn dat het schoolgebouw het voordeel van een realisatie aan 6% btw niet verliest door de multifunctionaliteit, net als de vrijstelling van onroerende voorheffing.

Wat vast staat, is dat alle projecten moeten voldoen aan de reglementering inzake toegankelijkheid. Het is de Vlor niet helemaal duidelijk hoe er op het criterium 'toegankelijkheid' nog onderscheid kan gemaakt worden bij de selectie van projecten.

5.7 Projectontwikkeling

Een PPS-formule zoals DBFM is meer geschikt voor projecten waar er nood is aan externe expertise in projectontwikkeling tegenover de reguliere financiering. Die expertise heeft een inrichtende macht soms nodig om schaarse grond in stedelijke centra optimaal in te zetten binnen en buiten onderwijs. Het is op zich ook een aspect van multifunctionaliteit. Misschien kan in een stedelijke context een win-win scenario ontstaan door een combinatie van onderwijs met kantoren, huisvesting of winkels ...

Gelet op de ervaringen met de eerste DBFM-pistes, is het niet evident dat die projecten in DBFM een plaats vinden. Maar als dat bij Scholen van Vlaanderen wel de bedoeling is, dan moet de overheid via selectiecriteria bepalen dat die projecten bij uitstek geselecteerd worden.

6 DBFM-toelage

6.1 Voorwaarden DBFM-toelage

Onderwijsinstellingen komen in aanmerking voor een DBFM-toelage als deze voorwaarden zijn vervuld:

- Ze beantwoorden aan de criteria van de rationalisatie- en programmatienormen;
- Hun scholenbouwprojecten zijn geselecteerd in het kader van de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen en de schoolinfrastructuur beantwoordt aan de fysische en financiële normen, vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007.

De Vlor pleit voor de mogelijkheid om voor individuele projecten:

- mits een gunstig advies van de Commissie van Deskundigen gemotiveerd af te wijken van de fysische en financiële normen. Een afwijking van de fysische norm kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer er gebouwd wordt voor bijkomende capaciteit. Daarnaast kan de context waar gebouwd moet worden (slechte draagkracht van de ondergrond of moeilijke bereikbaarheid van de werf) een afwijking van de financiële norm noodzakelijk maken;
- de fysische en financiële normen te mogen overschrijden zonder DBFM-toelage wanneer die normoverschrijding nodig is om multifunctioneel gebruik te optimaliseren;
- middelen van andere beleidsdomeinen (Cultuur, Jeugd, Sport, ...) te activeren wanneer multifunctioneel gebruik van een schoolgebouw voorzien wordt ten behoeve van die andere domeinen en daardoor een deel van het project niet gefinancierd of gesubsidieerd kan worden via de DBFM-toelage.

De Vlor wijst er ook op dat een aanpassing van het normenbesluit op dit moment overwogen wordt. Een aanpassing van de financiële norm kan ertoe leiden dat schoolbesturen gesubsidieerd en gefinancierd opnieuw de juiste keuzes kunnen maken vanuit een levenscyclusbenadering van het gebouw en rekening houdend met de totale kost van uitbating.

De Vlor stelt vast dat DBFM-projecten zich lijken te oriënteren op die financiële norm. De raad vraagt zich dan ook af hoe de overheid bij een (mogelijke) verhoging van die financiële norm kan vermijden dat de kosten voor overheid en schoolbesturen zonder meer aanzienlijk zullen stijgen.

6.2 Hoogte van de DBFM-toelage

De DBFM-toelage wordt berekend als een percentage van de beschikbaarheidsvergoeding die de inrichtende macht verschuldigd is conform de DBFM-overeenkomst:

- 81,5% voor de instellingen van het gewoon en buitengewoon basisonderwijs in het gesubsidieerd onderwijs;
- 71,5% voor de instellingen van andere onderwijsniveaus, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding;
- De toelage wordt in het gesubsidieerd onderwijs verhoogd zodat de daadwerkelijk verschuldigde onderhoudscomponent in de beschikbaarheidsvergoeding tegen 90% wordt betoelaagd;
- 100% voor de instellingen, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding in het GO!

De Vlor stelt vast dat het hogere subsidiepercentage bij de eerdere DBFM-programma's noodzakelijk bleek om het programma betaalbaar te houden voor de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs.

6.3 Verbintenismachtiging AGION

AGION wordt gemachtigd om in het kader van de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen gedurende de dertigjarige beschikbaarheidsperiode verbintenissen aan te gaan voor een bedrag van maximaal 66 miljoen euro per jaar. Vanaf het tweede jaar mag de beschikbaarheidsvergoeding voor elk project jaarlijks geïndexeerd worden onder voorwaarden (art. 16).

De Vlor stelt vast dat de maximale verbintenismachtiging van 66 miljoen euro per jaar berekend is vanuit een investeringsprogramma van 1 miljard euro en een ratio beschikbaarheidstoelage / investeringskost van 6,6%. Die ratio werd bepaald vanuit de cijfers van het DBFM-programma van 2006, en werd ook gebruikt bij het DBFM-programma van 2019. De Vlor vraagt zich daarbij af of die ratio nog geldig is in de huidige marktomstandigheden.

De nota bij het voorontwerp van decreet verwijst naar het Masterplan Scholenbouw 2.0 waarin de Vlaamse Regering het engagement aanging om particuliere spaarders als schoolaandeelhouders te betrekken in de financiering van de DBFM-vennootschappen. Dat zou verder deel uitmaken van de kaderovereenkomst die met de DBFM-vennootschappen worden afgesloten na het doorlopen van de plaatsingsprocedure.

De Vlor stelt vast dat het onvoorspelbaar is welk effect dat zal hebben op de kost ten laste van de overheid en ten laste van de inrichtende machten. In het beste geval zal dat gegeven neutraal staan ten opzichte van de prijszetting. Hoewel het mooi is dat draagvlak bij de burgers gezocht wordt, wijst de Vlor er op dat dit nooit ten koste mag gaan van de financiële mogelijkheden binnen het programma.

Daarom vraagt de Vlor zich af of het aangewezen is om een dergelijke passage in het decreet op te nemen. Ook zonder decretale grond kan de overheid in de kaderovereenkomst met de DBFM-vennootschappen bepalen dat particuliere spaarders moeten kunnen participeren in de aandelenportefeuille na realisatie van de gebouwen. Als de markt op dit initiatief echter negatief reageert, dan moet de overheid snel kunnen corrigeren. Een decreet laat die snelle interventie niet toe.

7 Beroep op reguliere subsidiëring of financiering

Een inrichtende macht kan tijdens de looptijd van de DBFM-overeenkomst nog een beroep doen op de reguliere subsidiëring of reguliere financiering als een verandering aan het scholenbouwproject niet opgevangen kan worden door de DBFM-overeenkomst.

De Vlor juicht toe dat deze mogelijkheid in het decreet wordt opgenomen. Het is voor inrichtende machten in een DBFM-contract echter geen evidentie om op die mogelijkheid een beroep te doen. De hoge kostprijs van DBFM kan verantwoord worden doordat de DBFM-vennootschap het beschikbaarheidsrisico opneemt. Dan heeft de inrichtende macht er alle belang bij om te vermijden dat de DBFM-vennootschap zich aan dat beschikbaarheidsrisico kan onttrekken.

Tegelijkertijd wordt de kost die de DBFM-vennootschap aanreket voor latere wijzigingen in het DBFM-gebouw wel erkend als een probleem in DBFM. De Vlor vraagt aan de Vlaamse Regering om ook andere mechanismen te voorzien die bewaken dat de DBFM-vennootschap een marktconforme prijs aanreket voor zo'n ingrepen.

Omdat onderwijs voortdurend in beweging is, is een looptijd van dertig jaar erg lang. De Vlor pleit er dan ook voor dat de DBFM-vennootschap verplicht wordt om tijdens het project in te gaan op de vraag van de inrichtende macht om het DBFM-gebouw aan te passen aan nieuwe noden, mits een billijke en marktconforme vergoeding.



Mia Douterlungne
administrateur-generaal



Ann Verreth
algemeen voorzitter