



NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: inhaalbeweging schoolgebouwen via alternatieve financiering

I. Principes.....	3
1. Omgevingsanalyse.....	3
2. Omvang en randvoorwaarden voor de inhaaloperatie.....	3
3. Essentiële elementen van het voorstel.....	5
II. Concrete elementen	12
1. Voorgestelde procedure voor de selectie van de vennootschap.....	12
2. Overheidsparticipatie.....	17
3. Opvolging van de activiteit van de vennootschap.....	18
4. Criteria die de vennootschap van toepassing kan maken op de bouwprojecten.....	20
5. Dienstenactiviteit van de vennootschap	21
6. Rationeel energiegebruik.....	22
7. Ter beschikkingstelling van de inrichtende machten	24
8. Subsidiëring.....	25
9. ESR.....	28
10. Fiscaliteit	29
11. Europese Investeringsbank.....	31
12. Financiële elementen / weerslag op de Vlaamse begroting.....	31
13. Begeleidende maatregelen.....	32
III. Weerslag op het personeelsbestand.....	34
IV. Weerslag op de lokale besturen	34

V. Reguleringimpactanalyse.....	34
VI. Advies van de inspectie van financiën.....	34
VII. Begrotingsakkoord.....	34
VIII. Voorstel van beslissing.....	35
Bijlage 1: adviezen INR	38
Bijlage 2: advies inspectie van financiën	45

I. Principes

1. Omgevingsanalyse

Vlaanderen heeft de voorbije decennia te weinig geïnvesteerd in onderwijsinfrastructuur. De kapitaaluitgaven voor het leerplichtonderwijs hebben een erg laag niveau. Volgens de gegevens van de OESO (*Education at a Glance 2004*) bereiken de Vlaamse inspanningen voor schoolinfrastructuur nog niet de helft van het OESO-gemiddelde.¹ Investeren in scholenbouw heeft nochtans belangrijke effecten: op motivatie (en derhalve prestaties) van leerlingen en leerkrachten, met afgeleide (termijn) effecten op maatschappelijk welzijn en op economie en tewerkstelling (cf. multiplicatoreffecten in bouw- en aanverwante sectoren).

Er dringt zich dan ook een substantiële inhaalbeweging op in de modernisering van de schoolinfrastructuur in Vlaanderen. Dit is ook een terechte vraag van het Vlaams Parlement.² Het schoolpatrimonium is immers erg verouderd.³ In de voorbije onderzoeksjaren van de onderwijsinspectie zijn dan ook een aantal ongunstige adviezen te wijten aan een situationele factor zoals de onaangepaste infrastructuur van de schoolgebouwen. De hoge investeringsnoden en hieraan gekoppeld de lange wachttijd veroorzaken dat meer en meer scholen noodgedwongen hun toevlucht nemen tot beperkte geschiktmaking/renovatie om de hoogste nood te lenigen, ten koste van duurzame (ver)nieuwbouwprojecten.

2. Omvang en randvoorwaarden voor de inhaaloperatie

De gekende subsidiebehoefte bij Digo bedroeg op 1 september 2005 1.093,055 miljoen euro⁴. Dit is de zogenaamde wachtlijst in subsidies hetgeen een lijst in werken van ca. 1.680 miljoen euro met zich mee brengt. Rago houdt geen lijsten bij van subsidieaanvragen voor dossiers waarvoor er geen begrotingskredieten zijn voorzien, maar gelet op het aandeel van het gemeenschapsonderwijs in de infrastructuurkredieten⁵ kan men uit de Digo-behoefte theoretisch afleiden dat in de afdeling Infrastructuur van de Rago ca. 315 miljoen euro nodig zou zijn om de bestaande noden in het gemeenschapsonderwijs op te vangen. Dit betekent dat de globale investeringsnood op het niveau van de subsidies geraamd kan worden op ca. 1,4 miljard euro.⁶ Op het niveau van de kost van de werken impliceert dit een bedrag van ca. 1,9 miljard euro.

Een prognose van de toekomstig te verwachten subsidiebehoefte is uiterst moeilijk, maar zal, gezien de hoge leeftijd van het patrimonium en de algehele slechte staat ervan, de eerste

¹ *Education at a Glance 2004*, indicator B6.3 (p. 268) vergelijkt de kapitaalsuitgaven voor het jaar 2001. Uit deze vergelijking blijkt dat slechts 3% van de totale uitgaven aan kapitaalsuitgaven wordt gespenseerd. Het OESO gemiddelde bedraagt 8,4%.

² Het Vlaams Parlement heeft op 10 november 2004 (stuk 121 (2004-2005) – Nr. 1) en op 26 oktober 2005 (stuk 508 (2005-2006) – Nr. 1) met redenen omklede moties goedgekeurd over de middelen voor schoolinfrastructuur.

³ Zo blijkt uit Digo-onderzoek van het einde van de jaren '90:

- een verouderd schoolpatrimonium: 13% van de gebouwen werden opgetrokken voor 1920; 15 % tussen 1920 en 1939, 17 % tussen 1940 en 1959, 32 % tussen 1960 en 1979 en 23 % na 1980;

- 1 op 5 vestigingsplaatsen gebruikt noodconstructies, zoals containerklassen.

⁴ Vrij onderwijs: 937,651 miljoen euro, gemeentelijk onderwijs 143,903 miljoen euro, provinciaal onderwijs: 11,5 miljoen euro. Stand op 1 september 2005.

⁵ D.w.z. op niveau van de vastleggingen een verhouding van 22,4 % voor het gemeenschapsonderwijs en 77,6 % voor het gesubsidieerd onderwijs. Zie onderwijsdecreet VI van 21 december 1994.

⁶ Stand op 1 september 2005 zonder rekening te houden met de verdere aangroei tijdens het begrotingsjaar 2005.

decennia niet substantieel afnemen. Bij Digo alleen al wordt de jaarlijkse gemiddelde aangroei van de subsidiebehoefte geraamd wordt op zo'n 120 tot 150 miljoen euro.⁷

Om hieraan te verhelpen wenst de Vlaamse Regering een grootschalige inhaalbeweging via reguliere en alternatieve financiering op te zetten. Via het voorliggende voorstel zouden voor **1 miljard euro** aan werken van de lijst van investeringsnoden worden aangepakt via alternatieve financiering. Dit betekent dat de vandaag gekende wachtlijst (op het niveau van de subsidies) zou worden gehalveerd via deze inhaaloperatie.

Voor deze doelstelling dient de **Vlaamse overheid** volgende **middelen** te voorzien:

- enerzijds een bedrag voor medekapitalisatie van de vennootschap (zie verder): dit zal maximaal 25 miljoen euro belopen en in principe in 2006 te storten;
- anderzijds, en dit vooral op kruissnelheid vanaf ca. 2008, middelen voor de subsidieverlening aan de inrichtende machten.

De vorige Vlaamse Regering gaf reeds de **randvoorwaarden** aan waaraan een project voor het wegwerken van de achterstand in de schoolbouw diende te voldoen:

- versneld wegwerken van de bestaande achterstand inzake schoolinfrastructuur op (korte) termijn;
- zoveel mogelijk realiseren met een beperkt aantal middelen;
- een bijkomende incentive creëren voor de werkgelegenheid en de bouwsector;
- de oprichting van moderne en aangepaste schoolinfrastructuur;
- een flexibele en organische schoolinfrastructuur;
- ESR-95 neutraliteit.

Elk van deze randvoorwaarden zijn vandaag nog steeds actueel. Vandaag wensen wij bovendien enkele nieuwe omgevingscriteria te introduceren:

- een belangrijke inspanning realiseren inzake het rationeel energiegebruik (REG) in schoolgebouwen. Aandacht voor rationeel energiegebruik in scholen gaat verder dan een inhaalbeweging in schoolinfrastructuur en is nodig omdat energiezuinige scholen minder werkmiddelen moeten besteden aan energie. Bovendien kan de Vlaamse overheid met energiezuinige scholen een concrete voorbeeldfunctie vervullen bij de realisatie van de Kyoto-doelstellingen;
- een aanzet geven tot een rationalisatie van de vestigingsplaatsen van de schoolgebouwen in Vlaanderen;
- duidelijke architecturale criteria uitwerken waaraan de schoolgebouwen van de toekomst dienen te voldoen.

⁷ De jaarlijkse gemiddelde groei van de Digo-wachtlijst bedroeg in de periode 1999-2004 124,2 miljoen euro. I.f.v. het relatieve aandeel in de vastleggingen volgt hieruit een afgeleide Rago-behoefte die in deze periode jaarlijks met gemiddeld 35,85 miljoen euro toeneemt. Afgaande op het groeiritme van de afgelopen jaren bedraagt de totale jaarlijkse gemiddelde groei van de subsidiebehoefte inzake schoolinfrastructuur dus 160,05 miljoen euro.

3. Essentiële elementen van het voorstel

3.1 Een niet traditionele DBFM-formule

Om de scholenbouw en renovatie te versnellen stellen wij voor een aparte vennootschap te selecteren, die zal instaan voor een aantal deelbenodigdheden voor de realisatie van een school:

- het ontwerp (Design);
- de bouw (Build);
- de financiering (Finance);
- het onderhoud en de herstellingen (Maintain).⁸

Aan de vennootschap zal de versnelde uitvoering van een deel (ten belope van 1 miljard euro aan werken) van de gekende investeringsnood worden toevertrouwd: de vennootschap dient de gerealiseerde schoolgebouwen dan op lange termijn ter beschikking te stellen aan de scholen. Om de vennootschap vanuit het oogpunt van het ESR95 buiten de overheidssector te plaatsen (zie verder) is het noodzakelijk een dienstverleningsaspect (bv. onderhoud en herstel, schoonmaak) in het contract op te nemen en/of de schoolinfrastructuur ook aan derden te verhuren⁹. Aangezien deze verhuur niet mogelijk zal zijn voor alle infrastructuurprojecten zal het contract desgevallend dus moeten worden uitgebreid met de component onderhoud en schoonmaak of een andere vorm van dienstverlening. Dit moet voor elk van de afzonderlijke concrete projecten worden afgewogen.

Volgens gegevens van Digo neemt de realisatie (vanaf het indienen van het dossier bij Digo t.e.m. de effectieve opening van een schoolgebouw) van een schoolgebouw vandaag gemiddeld 10 à 12 jaar in beslag (o.m. door bepaalde procedure-redenen, door gebrek aan middelen, door gebrek aan personeel). De formule om de achterstand inzake schoolinfrastructuur weg te werken met een aparte vennootschap moet hierop een antwoord bieden. Deze DBFM-formule biedt onmiskenbaar een aantal voordelen:

- de snelheid van realisatie: de projecten kunnen sneller worden uitgevoerd dan wanneer de scholen of de inrichtende machten volledig zelf moeten instaan voor de realisatie van de bouw of de renovatie;
- de vennootschap kan zich specialiseren op haar kernactiviteit om geïntegreerde contracten uit te voeren voor scholenbouw. De school of de inrichtende macht kan zich dus concentreren op het verstrekken van onderwijs;
- de lange termijn-verbintenis van de vennootschap zal gebouwen opleveren die duurzaam zijn (doordat de vennootschap ook dient in te staan voor het onderhoud op lange termijn zullen eerder duurzame gebouwen worden opgeleverd die op zich minder kostelijk onderhoud vergen);
- de afstelling van diverse bij de bouw betrokken partijen op elkaar, wat ondermeer een gunstig effect op de realisatietijd heeft.

Er zou kunnen geopteerd worden om de inrichtende machten elk individueel dergelijke DBFM-contracten te laten lanceren, doch dan gaan prijsmatig een aantal zeer belangrijke

⁸ Met onderhoud wordt zowel het eigenaars- als het huurders-onderhoud en de herstellingen bedoeld.

⁹ Advies dd. 24.01.2005 m.b.t. de nota "Voorstel inzake schoolgebouwen", Dienst Statistiek, Nationale Rekeningen. Zie bijlage 1: adviezen INR.

elementen van een grote gespecialiseerde vennootschap verloren. Het concept dat wordt voorgesteld is dus geen klassiek DBFM-concept waarbij elke school individueel een contract gunt en tegenover een combinatie “financier-aannemer-architect-onderhoudsfirma” komt te staan. In uitbreiding van individuele contracten af te sluiten door elke individuele school, wordt geopteerd voor een systeem waarbij de Vlaamse Regering een oproep lanceert voor de selectie van een vennootschap, die DBFM-contracten sluit met de inrichtende machten .

De financiële meerwaarde van dit model t.o.v. individuele contracten heeft betrekking op:

- de samenbundeling van bepaalde aankoopprocedures (zogenaamde bargaining power: indien de vennootschap bijvoorbeeld over verzekeringen voor de volledige inhaaloperatie kan negotiëren, is dit prijsgunstiger dan elk individueel nieuwbouwproject);
- de gespecialiseerde bouwcoördinatie door gespecialiseerd personeel bij de vennootschap.

Voor de scholen/inrichtende machten is er eveneens een voordeel dat er een soort basiscontract beschikbaar zal zijn, waardoor niet elke school individueel extra juridisch advies dient aan te gaan. Dit basis DBFM-contract is natuurlijk voorts per school aanpasbaar aan specifieke situaties.

De selectie door de Vlaamse Regering van een dergelijke vennootschap gebeurt d.m.v. een onderhandelingsprocedure die kadert binnen de wetgeving overheidsopdrachten. Deze procedure zal een oproep lanceren naar kandidaat-investeerders voor de financiering en operationalisering van de opdracht.¹⁰ Om de concurrentie maximaal in het voordeel van de overheid en de inrichtende machten te laten spelen zullen de kandidaat-investeerders binnen de duidelijke contouren van de oproep worden uitgenodigd om zelf hun meest gunstige aanbod voor te stellen. Dit moet het de Vlaamse overheid toelaten om het bod te kiezen dat het meest aantrekkelijk is voor de overheid en de inrichtende machten. De oproep zal niet gericht zijn naar aannemers maar naar financiële partners (banken of verzekeringsmaatschappijen) die zich, binnen de grenzen van het gegunde contract, dienen te organiseren om de opgerichte schoolgebouwen terbeschikking te stellen van de inrichtende machten op lange termijn.¹¹ Aannemers worden niet tot de procedure toegelaten om nadien elke vorm van belangenvermenging te vermijden. De vennootschap zal nadien immers voor de realisatie van haar opdrachten zelf, binnen de wetgeving overheidsopdrachten, maximaal de bouwmarkt moeten raadplegen en aanbestedingen dienen te organiseren voor bouwondernemingen. Bovendien dient men te vermijden dat de opdracht wordt toevertrouwd aan enkele grote bouwbedrijven. Het prijsmatig voordeel van de concurrentie moet gevrijwaard worden voor de ganse operatie.

Vermoedelijk zal de vennootschap zich zo organiseren dat ze:

- voor kleinere projecten beroep doet op procedures “Design-Build”, m.a.w. een combinatie van architectuur en aannemerij. Aan die combinatie wordt dan een lijst opgegeven met welke onderhoudsfirma’s men kan werken tegen vooraf door de vennootschap genegotieerde raamcontractprijzen¹² met die firma’s (zie verder);

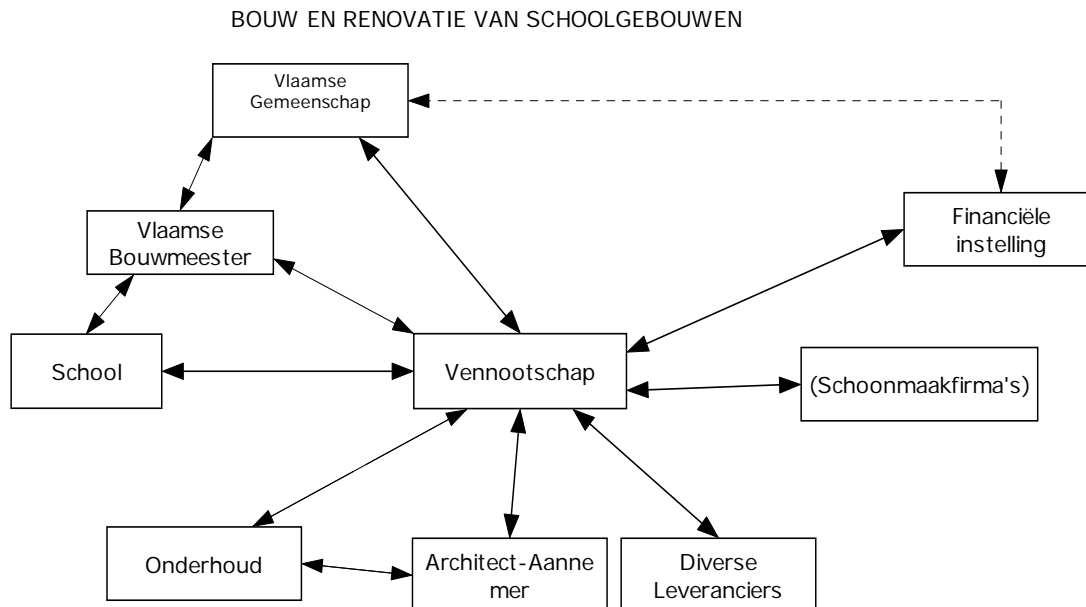
¹⁰ Inclusief in de krediettoezeggingen en de financiële voorwaarden van deze toezeggingen.

¹¹ De financiële partner kan nadien desgewenst een projectontwikkelaar aantrekken om in de dienstverlening te voldoen.

¹² Raamovereenkomsten zijn overeenkomsten met één of meerdere ondernemers met als doel gedurende een bepaalde periode de essentiële voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name m.b.t. de prijs en eventueel de beoogde hoeveelheid.

- voor elk van de deelactiviteiten die in het bouwproces en de lange termijn terbeschikkingstelling nodig zijn, contracten (door toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten) zal afsluiten met de benodigde partijen;
- voor een aantal benodigde diensten (en eventueel goederen) raamcontracten afsluit (b.v. voor verzekeringen, voor onderhoud);
- voor grotere projecten beroep doet op individuele procedures “Design-Build-Maintain” (zie verder).

Schematisch kan men deze nieuwe DBFM-formule als volgt weergeven:



3.2 Principes

De overheid definieert een aantal grote gekende principes die van toepassing blijven:

- ondanks de onmiskenbare voordelen van het DBFM-concept, blijft de **eindbeslissing** liggen **bij elke individuele inrichtende macht**. Wanneer zij zouden beslissen om geen beroep te doen op de alternatieve financiering van hun (ver)bouwproject, behouden zij hun plaats (i.f.v. reguliere financiering) op de bestaande (chronologische) wachtlijsten.
- **subsidiepercentages**: 100% financiering voor het gemeenschapsonderwijs terwijl het gesubsidieerd onderwijs (officieel en vrij) een financiering ontvangt die overeenstemt met 70% van het investeringsbedrag voor het basisonderwijs en met 60% van het investeringsbedrag voor het secundair onderwijs. Dezelfde percentages zullen worden toegepast op de te betalen beschikbaarheidsvergoeding.
- de mogelijkheid voor bepaalde inrichtende machten om voor het eigen aandeel zelf **eigen middelen** te gebruiken of elders te ontlenen. De inrichtende machten van de gesubsidieerde netten vullen vandaag nl. zelf in hoe ze het ontbrekende deel financieren, via eigen middelen of d.m.v. leningen. Voor deze leningen kan een waarborg worden verleend door Digo. Om in aanmerking te komen voor de subsidie van Digo moet de inrichtende macht onder andere eigenaar zijn van het onroerend goed of hierop een zakelijk recht bezitten dat haar een genot verleent gedurende minstens 30 jaar;
- **fysische normen** (b.v. aantal m² per leerling) volgens het huidig van toepassing zijnde besluit van de Vlaamse Regering (27 februari 1992);

- **financiële normen** voor de inhaalbeweging (maximale bouwkostprijs per m²): deze blijven identiek voor de inrichtende machten zoals ze vandaag gekend zijn in het reguliere systeem.¹³ De huidige van toepassing zijnde financiële normen vinden eveneens hun grondslag in het besluit van de Vlaamse Regering (27 februari 1992).

Om de vennootschap aan te zetten **kostenefficiënt** te **bouwen** (en deze efficiëntie ook door te rekenen naar de overheid en inrichtende machten) dient een specifieke prikkel te worden voorzien die voormelde maximale bouwkostprijs onder druk zet zonder evenwel de bouwkundige kwaliteit van de projecten in het gedrang te brengen. Daarom wordt voorgesteld om de gekende financiële norm te hanteren als een maximum. Naarmate de vennootschap er in slaagt met de inrichtende machten contracten af te sluiten die substantieel onder deze maximale bouwkostprijs zitten zal zij mogelijk een hoger rendement dan haar opgegeven rendement bij de inschrijving kunnen boeken. Er kan bijvoorbeeld worden voorgesteld dat vanaf dat men erin slaagt de bouwkostprijs 10% onder de maximale bouwkostprijs te brengen zij een incentivevergoeding kan genieten. Om geen afbreuk te doen aan de bouwkundige kwaliteit dient evenwel een minimale bouwkostprijs worden vastgelegd. Dit minimum kan bij wijze van indicatief voorbeeld op 85% van de financiële norm worden gelegd. Wij trachten dit mechanisme te verduidelijken aan de hand van een fictief voorbeeld.

Stel dat de maximale bouwkostprijs op 200 euro ligt. En stel dat de vennootschap een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van 20 % op de bouwkostprijs doorrekent, of m.a.w. normaliter een jaarlijks bedrag van 40 euro.¹⁴

Vanaf de vennootschap door efficiënt inkoopbeleid en projectmanagement de bouwkostprijs onder de 90 % van de maximale bouwkostprijs krijgt (dus in dit voorbeeld onder de 180 euro), werkt er een incentive: tot een bedrag van 85 % van de maximale bouwkostprijs, is er m.a.w. een te verdelen voordeel van maximaal 5 % : de vennootschap ontvangt hiervan één derde. Het restant gaat in doorrekening naar een lagere beschikbaarheidsvergoeding.

In het voorbeeld wordt dit dan, indien het door de inrichtende macht gevraagde gebouw kan worden aan 170 euro, een doorrekening van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van 20 % op 173,3 euro of een jaarlijks bedrag van 34,66 euro. In dit voorbeeld wordt er dus een deel van de bouwkostefficiëntie naar de overheid en de inrichtende machten doorgerekend via de lagere beschikbaarheidsvergoeding.

Voormelde prikkel inzake de bouwkostprijs, die eventueel ook gekoppeld kan worden aan de realisatietijd van de projecten, zal verder worden onderzocht en nader worden uitgewerkt in het bestek dat ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering zal worden voorgelegd. Er dient over te worden gewaakt dat zowel de vennootschap als de overheid en de inrichtende machten een voordeel hebben bij een lage bouwkostprijs zonder afbreuk te doen aan de bouwkundige kwaliteit van de schoolinfrastructuur.

3.3 Lijst investeringsnoden

Hoewel het inhaalprogramma een belangrijke aanzet vormt om de lijst van investeringsnoden te verminderen, zal deze niet volledig kunnen weggewerkt worden. Bovendien is het mogelijk

¹³ Ten titel van voorbeeld was dit in september 2005 voor scholen in nieuwbouw 1.052,09 euro per m² exclusief 7% (project)kosten en exclusief BTW.

¹⁴ Dit fictief percentage wordt bij wijze van voorbeeld irrealistisch hoog gelegd.

niet aangewezen de bestaande investeringsprojecten louter chronologisch volgens hun rangschikking door de vennootschap te laten afwerken.

Het is namelijk noodzakelijk de hele lijst te screenen op nieuwe criteria. In samenspraak met het ganse onderwijsveld dient **een nieuw globaal prioriteitenbeleid voor schoolinfrastructuur** te worden opgezet. Men zou bij het prioritiseren/selecteren van (ver)bouwprojecten kunnen werken met zogenaamde programma's, zoals bijvoorbeeld:

- een programma voor instandhoudingswerken van het schoolpatrimonium (i.f.v. het waarborgen van de basiskwaliteit van het schoolgebouw en de continuïteit van het onderwijs);
- een programma voor zogenaamde “good practices” op het vlak van duurzame nieuwbouw en/of renovatie (projecten met een vernieuwende architecturale visie);
- een programma voor projecten met een maatschappelijke meerwaarde, voor scholen die werken in sociaal precaire omstandigheden (kansarmoede), bijzondere inspanningen doen i.v.m. inclusief onderwijs, brede school-concept...;
- een REG-programma, waarbij de nadruk wordt gelegd op het energiezuinig maken van schoolgebouwen.

Een dergelijk globaal prioriteitenbeleid moet doordacht worden ingevoerd. Ter voorbereiding van de opstart van de inhaaloperatie kan dan ook worden nagedacht over de invoering van deze nieuwe criteria.¹⁵ Het lijkt immers logisch deze nieuwe criteria te gebruiken om de projecten op de investeringslijsten mee te screenen om aldus te komen tot een volledig gedetailleerde investeringslijst die wordt meegegeven aan de vennootschap.

De lijst opstellen en screenen met de nieuwe programma's en daaruit de uit te voeren projecten selecteren, zal best voorafgaand aan de oprichting van de vennootschap gebeuren. Men kan ervan uitgaan dat dit ongeveer een drietal maanden in beslag neemt, maar deze oefening kan gebeuren tegelijk met de oproep tot kandidaatstelling van de aandeelhouders van de vennootschap. De lijst van de concreet geselecteerde projecten is voor hen dan nadien direct beschikbaar.

De opstelling van de lijst zal dienen te gebeuren door een door de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming nog op te richten ad-hoc **selectiecommissie** waarbij best betrokken zijn: vertegenwoordigers van de huidig betrokken instellingen in schoolinfrastructuur (Digo en Rago), vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie onderwijs, de Vlaamse bouwmeester, externe deskundigen (bv. architecten – ingenieurs – specialisten R.E.G.), vertegenwoordigers van de koepelorganisaties. Deze commissie zal ten behoeve van de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming gevraagd worden om tegen 1 februari 2006

- een voorstel uit te werken van toe te passen algemene criteria voor een nieuw prioriteitenbeleid in schoolinfrastructuur waarbij de continuïteit van het onderwijs, de duurzaamheid, de maatschappelijke doelmatigheid en het R.E.G.-aspect van de schoolgebouwen voorop staan;
- een eerste concreet investeringsprogramma ten belope van 500 miljoen euro opstellen. Tegen 1 mei 2006 kan de commissie dan een volgende lijst van 500 miljoen euro aan werken opstellen.

¹⁵ Eventueel kan dit prioriteitenbeleid er anders uitzien al naargelang het reguliere of alternatieve financiering betreft.

Gelet op de uitzonderlijk hoge investeringsbehoeften inzake schoolinfrastructuur wordt ervan uitgegaan dat het onderwijsveld, dat de selectiecommissie grotendeels vorm geeft, relatief snel een daadwerkelijke investeringslijst ten belope van 1 miljard euro kan opstellen. Het moet bijgevolg haalbaar zijn om tegen de tijd dat de overeenkomst met de financiële partner wordt gesloten een concrete projectenlijst ter beschikking te hebben.¹⁶

3.4 Partners/aandeelhouders van de vennootschap

In eerste instantie worden financiële aandeelhouders gezocht met ervaring in dergelijke activiteiten en vennootschappen. De partners krijgen een aantal duidelijke randvoorwaarden opgelegd.

Op basis van hun inschrijving

- zal zo een maximum toe te passen beschikbaarheidvergoeding (als eenheidsprijs) naar de inrichtende machten toe ontstaan;
- en zullen tevens de toe te passen beoordeling- en gunningcriteria voor de uit te besteden werken worden bepaald.

De Vlaamse Overheid blijft in de vennootschap betrokken door het verwerven van aandelen, door haar vertegenwoordigers in de raad van bestuur van de vennootschap en door haar contractuele band met de vennootschap (waarin eveneens plichten van de vennootschap opgenomen zijn).

3.5 Relatie met de inrichtende machten

Een ander essentieel onderdeel van de gezochte vennootschap betreft haar werking naar de inrichtende machten toe. Er dient vermeden te worden dat het concept eigenlijk alleen een “onroerende leasing met bijkomend onderhoud” is en dat de vennootschap dus louter een “verhuurder” is.

Om het schoolbestuur of de inrichtende macht te verlossen van de bouwtechnische opvolging van haar dossier wordt er dan ook voor geopteerd om een vennootschap te selecteren die ter ondersteuning van de inrichtende machten ook de eigenlijke projectcoördinatie tijdens de bouwfase zal uitvoeren. Dit is de brugfunctie tussen de (meestal niet-technische) afnemer en de (technische) bouwwereld. De vennootschap zal daartoe (technisch onderlegde) projectleiders hebben die het bouwproces tussen de wensen van de inrichtende macht en de uitvoerders van de werken in goede banen laat lopen. Dergelijk projectmanagement loont financieel (al is het b.v. alleen al op vlak van in de hand houden van meerwerken). Deze activiteit leidt wel tot een tijdelijk hogere personeelsbezetting bij de vennootschap, doch financieel recupereert die tijdelijke kost zich in het bouwproces. Voorts zijn de inrichtende machten natuurlijk contractueel betrokken in de medejurering van het voor hun school voorgestelde schoolgebouw.

In het kader van de relatie met de schoolbesturen/inrichtende machten spreekt het uiteraard voor zich dat na de goedkeuring door de Vlaamse Regering van voorliggende conceptnota

¹⁶ Opmerking: indien projecten op de investeringslijst omwille van een bepaalde reden niet kunnen worden uitgevoerd zal worden voorzien dat de selectiecommissie andere projecten ter vervanging voorstelt om aldus tot een opgevolde lijst van 1 miljard euro te komen.

ook een gestructureerd overleg zal worden opgestart met de koepelorganisaties in het beleidsdomein onderwijs.

3.6 Relatie met de Vlaamse Bouwmeester

In principe treedt de Vlaamse Bouwmeester op bij projecten groter dan 10.000 m². In de sector van de schoolgebouwen zullen die (zeer) zelden voorkomen (gemiddelde projectgrootte ongeveer 1,2 miljoen euro). Het is evenwel noodzakelijk de inzichten en de ervaringen van de Vlaamse Bouwmeester te betrekken in het project. Daarom dient de Vlaamse Bouwmeester best mee opgenomen worden met raadgevende stem in de jury van de individuele projecten.¹⁷ Gezien het voorziene werkvolume lijkt het aan te bevelen om aan de Vlaamse Bouwmeester enkele personen uit de administratie onderwijs toe te wijzen gedurende de looptijd van de afhandeling van de opdracht.

¹⁷ Deze aanpak werd bijvoorbeeld ook gerealiseerd bij een zorg-project voor de gemeente Schoten.

II. Concrete elementen

1. Voorgestelde procedure voor de selectie van de vennootschap

1.1 Voorafgaande keuze : één of meerdere vennootschappen

Er wordt gepleit om te werken met **één vennootschap** en dit wegens volgende redenen:

- indien met meerdere vennootschappen gewerkt wordt, zullen de prijzen waarschijnlijk hoger zijn. Wanneer één van die vennootschappen bijvoorbeeld prijzen voor onderhoud opvraagt, wordt er telkens voor minder grote projecten prijs gevraagd dan dat één vennootschap dat zou kunnen doen;
- de diverse specialisaties (REG, aanbestedingsrecht...) in meerdere vennootschappen verspreid zien is niet evident aangezien het slechts een beperkt aantal experts betreft die op heden gespecialiseerd actief zijn in die domeinen;
- werken met één vennootschap heeft dan weer het voordeel dat de kennis rond scholenbouw gebundeld wordt;
- om dan eveneens de noodzakelijke positie van aandeelhouderschap door de overheid¹⁸ (25% + 1 aandeel) in al de diverse DBFM - vennootschappen te hebben is niet evident en eigenlijk tegenstrijdig: de overheid is dan betrokken bij meerdere vennootschappen die mogelijk tegen elkaar bieden voor eenzelfde project;
- de opvolgingskost voor de overheid zal stijgen indien zij diverse DBFM-vennootschappen zal dienen op te volgen.

Teneinde **de markt te laten spelen** zal de geselecteerde vennootschap de organisatie van concurrentie (aankoop)procedures dienen te organiseren via een contractueel opgelegde toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten. De financiële aandeelhouder moet dus ook op de andere onderdelen, zijnde architectuur-aannemerij-onderhoud en schoonmaak concurrentie organiseren. Bij de eerste procedure voor de selectie van de vennootschap moet hiermee dus rekening worden gehouden. De concurrentie die bij de eerste procedure zal gevoerd worden moet m.a.w. uitmonden in een (maximale) eenheidsprijs voor de beschikbaarheidsvergoeding die de overheid en de inrichtende machten nadien moeten betalen. Ook nadien worden sluitende mechanismen voorzien die moeten vermijden dat de private aandeelhouder te hoge rendementen doorrekent aan de klanten van de vennootschap (zie verder).

Voor de toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten en de verplichting tot organisatie van de concurrentie voor de onderdelen architectuur-aannemerij-onderhoud kan de vennootschap verschillende scenario's volgen:

- aparte procedures voor architect – aannemer – onderhoudsfirma– schoonmaakfirma
- een combinatieprocedure voor aannemer-architect (teneinde de totale proceduretijd te verkorten en teneinde latere geschillen over “conceptfout-uitvoeringsfout” te vermijden)
- een combinatieprocedure voor aannemer – architect – onderhoudsfirma (en eventueel schoonmaakfirma); t.o.v. de vorige combinatieprocedure kan dit vermijden dat er een

¹⁸ Een minderheidsparticipatie van de overheid is noodzakelijk niet alleen omwille van de impact van de operatie op het onderwijs maar ook omwille van het financiële engagement van de Vlaamse overheid ten aanzien van de vennootschap.

gebouw wordt opgeleverd dat bijvoorbeeld qua onderhoud te duur is in exploitatie of in energieverbruik.

Het lijkt minstens aangewezen het tweede scenario te volgen. Het is dan evenwel wenselijk dat de vennootschap zelf één of meerdere architecten in dienst heeft teneinde de richtlijnen van de Orde van Architecten te volgen rond “sleutel-op-de-deur” bouwwerken.¹⁹ Idealiter zou scenario 3 aangewezen zijn voor grote projecten.

Indien het telkenmale kleinere projecten betreft zou de onderhoudsprijs en schoonmaakkprijs wel eens suboptimaal kunnen zijn. Daarom is voor te stellen dat de vennootschap initieel zelf een aantal van die onderhoudsfirma's contracteert onder vorm van een zogenaamd raamcontract en deze firma's a.h.w. oplegt aan de aannemer-architect combinatie: de prijzen zullen concurrentiëler zijn aangezien de onderhoudsfirma's kans op meerdere bouwwerken hebben en door deze ondernemingen van in het begin bij het bouwproject te betrekken zullen situaties van te duur onderhoud vermeden kunnen worden (bv. gebouwen die nadien alleen maar blijken gekuist te kunnen worden d.m.v. het inhuren van ladderliften).

De selectie van één vennootschap hoeft niet te leiden tot schoolgebouwen die er vanuit architecturaal oogpunt allemaal hetzelfde uitzien. Door de uitbesteding door de vennootschap van procedures van het type “architectuur-aanneming” zullen per project **meerdere architecturale concepten** voorgesteld worden door de verschillende combinaties. Er kan dan ook gekozen worden (met medejurering door de inrichtende machten en de bouwmeester) uit diverse voorgestelde architectuur. Eventuele beoordelingen met medejurering door de inrichtende machten kan soms echter tot een spanningsveld leiden: de vennootschap zou misschien de laagste bouwprijs wensen en de inrichtende macht zou misschien een project verkiezen dat de duurste architectuur heeft. Dit probleem is te ondervangen. De vennootschap lanceert een procedure met als initieel eliminerend criterium maximale bouwprijs: projecten die duurder zijn dan dat maximum komen sowieso niet in aanmerking (dat maximum dient ongeveer de maximale subsidiabele bouwprijs in het huidige stelsel te zijn). Nadien worden de projecten beoordeeld op basis van meerdere gunningscriteria (b.v. architectuur – prijs – realisatietijd).

1.2 Voorwerp van de procedure

De marktbevraging zal in één keer georganiseerd worden via een procedure binnen de voorwaarden van de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

De overheid zoekt toekomstige partners voor het uitvoeren van haar beleid, via het uitschrijven van een procedure. Deze procedure heeft als doel het selecteren of het oprichten van een nieuwe vennootschap die, in het kader van het huidige project, zal instaan voor de financiering, de coördinatie en het projectmanagement, de opvolging van de bouw, het lange termijn onderhoud alsook eventueel de schoonmaak. Deze vennootschap zal op haar beurt beroep doen op de wetgeving overheidsopdrachten voor het vinden van uitvoerders in het gedeelte Design-Build (en in bepaalde gevallen “Maintain”) van dit project. Op deze wijze kan er geen betwisting bestaan omtrent het laten spelen van de concurrentie en de gelijke behandeling van alle mogelijke kandidaten in alle fasen van het project.

1.3 Aard van de procedure

¹⁹ Aangezien de architect eigenlijk in onderaanneming werkt van de aannemer stelt de orde dat de bouwheer supplementair een eigen architect dient te nemen, onafhankelijk van de aannemer.

Zoals reeds is vermeld zal de selectie van de vennootschap verlopen binnen de voorwaarden van de wetgeving inzake overheidsopdrachten. De gunningprocedures die kunnen worden gehanteerd voor de toewijzing van een overheidsopdracht, worden op limitatieve wijze opgesomd in de Wet van 24 december 1993.²⁰ De volgende gunningprocedures kunnen worden geïdentificeerd:

- openbare en beperkte aanbestedingsprocedure;
- algemene en beperkte offerteaanvraag;
- onderhandelingsprocedure, met of zonder bekendmaking;
- prijsvraag voor ontwerpen.

Deze hebben elk hun eigen specifieke kenmerken (onder andere de te volgen timing, de toepassing van mogelijke gunningscriteria, de mogelijkheid tot onderhandelen, ...).

Voor de selectie van de vennootschap is het aangewezen te werken via een onderhandelingsprocedure. Dergelijke onderhandelingsprocedure is mogelijk, doch enkel in limitatief opgesomde gevallen, voorzien in artikel 17 van de Wet van 24 december 1993.²¹ Artikel 17, §3, 2° en 4° van de Wet van 24 december 1993, biedt de mogelijkheid tot het voeren van een **onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking**, voor de selectie van de vennootschap inzake scholenbouw "*indien het gaat om werken of diensten waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen*" en "*in het geval van een overheidsopdracht voor aanneming van diensten : - de aard van de dienst zodanig is dat de specificaties van de opdracht niet kunnen bepaald worden met voldoende nauwkeurigheid om de toewijzing toe te laten volgens de procedure van aanbesteding of offerteaanvraag.*"

De juridisch en financieel meer complexe aard van een DBFM-structuur kan het "niet op voorhand kunnen vaststellen van een globale prijs" en het feit dat "*specificaties van de opdracht niet kunnen bepaald worden met voldoende nauwkeurigheid*" ons inziens ondersteunen.

Deze zienswijze werd nader onderzocht vanuit juridisch oogpunt en **is tevens afgetoetst met de commissie overheidsopdrachten**.²² Deze commissie had geen principieel bezwaar bij

- de keuze voor de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking om de vennootschap te selecteren ;
- de hierboven vermelde aanpak ten aanzien van de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

1.4 Organisatie van de procedure

De procedure wordt georganiseerd o.b.v. selectiecriteria en gunningscriteria.

²⁰ Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

²¹ In het kader van deze procedure is het mogelijk de contractvoorwaarden met de inschrijver(s) te onderhandelen en een afzonderlijke overeenkomst af te sluiten.

²² Een werkdocument van de minister van onderwijs en vorming werd voor advies aan de commissie voorgelegd en op 19 september 2005 door het betrokken kabinet tevens aan de commissie mondeling toegelicht. De commissie had geen principieel bezwaar bij de voorgestelde aanpak.

Daarenboven zullen bij de kandidaatstelling een aantal minimumvoorwaarden worden omschreven. Eén van de minimumvoorwaarden bij de kandidaatstelling is bv. dat de Vlaamse overheid een optie heeft op de aandelen die de geselecteerden aanhouden in de vennootschap (zie verder).

1.4.1 Selectiecriteria

Vooreerst zal er een preselectie worden doorgevoerd gebaseerd op de uitsluitinggronden en selectiecriteria. Dit is om de betrouwbaarheid en de bekwaamheid van de vennootschappen te kunnen beoordelen. Volgende selectiecriteria zullen nader worden omschreven in de procedure die op zoek gaat naar een financiële partner:

- financiële draagkracht op niveau van het eigen vermogen van de partner. Om een voldoende risicospreiding te hebben voor de Vlaamse overheid wordt ook best geformuleerd dat er meerdere partners de vennootschap dienen te vormen : er wordt zodoende vermeden dat de vennootschap (stel met slechts 1 private hoofdaandeelhouder) in de problemen zou kunnen komen indien haar eventueel enige hoofdaandeelhouder in de problemen zou komen. Hierbij lijkt aangewezen dat er dus minimaal 2 privé-partners worden aangetrokken om de vennootschap te vormen samen met de overheid;
- technische bekwaamheid (referenties – beroep- en studiekwalificaties);
- toelaatbaarheidvoorwaarden: vergunning als bank of verzekeringsmaatschappij.

1.4.2 Gunningscriteria

Vervolgens worden de offertes van de geselecteerde inschrijvers beoordeeld op basis van gunningcriteria en worden onderhandelingen met één of meer van hen gevoerd. De Vlaamse overheid kan enkel een aantal richtlijnen en algemene eisen meegeven die zij belangrijk vindt voor de uitvoering van dit project. De invulling van de taak van de partner zal de inhoud uitmaken van de offertes. Er dient dus voldoende duidelijk aangegeven te worden wat de Vlaamse overheid verwacht van de vennootschap.

Voorts wordt een eis geformuleerd om een kredietlijn ter beschikking te stellen aan de vennootschap van minimaal het verschil tussen 1 miljard euro en het geïnjecteerde kapitaal. Het bedrag van 1 miljard euro betreft de totaalwaarde van de te financieren werken en is dus het bedrag inclusief het eigen aandeel van de inrichtende machten (voor de gesubsidieerde sector). Dit totaal laat dan ook toe dat de inrichtende machten eventueel ook hun aandeel kunnen laten financieren door de vennootschap. Dit wordt evenwel niet als een verplichting voor de inrichtende machten opgelegd. Vandaag doet de sector van het Vrij Gesubsidieerd Onderwijs blijkbaar ongeveer in de helft van de gevallen beroep op een eigen financiering, dus lijkt het voor de hand te liggen dat de flexibiliteit moet opengelaten worden om aan eigen financiering te doen.

Eveneens zal de inschrijver dienen aan te geven welk bedrag aan kredietlijn hij supplementair ter beschikking stelt voor zinvolle **supplementaire REG-investeringen**: dit bedrag is dus bovenop het miljard voorziene werken en het specifieke investeringsprogramma voor rationeel energiegebruik (zie verder). Een gewestwaarborg lijkt hier niet nodig aangezien er ook dergelijke REG-investeringen gebeuren zonder een dergelijke waarborg. Dit bedrag zal dan ook niet extra gesubsidieerd worden, aangezien de terugbetaling door de verlaagde energiefactuur wordt gefinancierd.

Gunningscriteria partner:

1. **prijs:** d.w.z. exacte opbouw van de beschikbaarheidsvergoeding, zijnde de prijs die de vennootschap zal doorrekenen aan de inrichtende machten.

Onderdelen in detail zullen in de offerte van de partner dienen opgegeven te worden:

- hoogte van de voorziene volstorte kapitaalparticipatie en verwacht rendement van het eigen vermogen van de vennootschap: dit verwacht rendement moet blijken uit het door de partner bij inschrijving voor te leggen business plan. Er wordt wel opgemerkt dat dit rendement geenszins wordt gegarandeerd aan de privé-partner. Opmerking: indien het effectieve rendement hoger zou blijken dan het door de inschrijver aangegeven rendement, wordt hiervan 100 % toegewezen aan de overheid (ondanks dat haar aandeelhouderschap slechts 25% is);
- prijszetting van de financieringen (vreemd vermogen van de vennootschap);
- eventuele doorgerekende kost en marge op de door de DBFM-vennootschap aangetrokken externe diensten: bv. verzekeringen, onderhoud, aangetrokken schoonmaakfirma's...
- al dan niet doorgerekende werkingskosten van de vennootschap;
- eventueel de doorgerekende risicopremie (nl. indekkingsbedrag op het risico om niet betaald te worden door de inrichtende machten wegens slechte dienstuitvoering).

Bij die prijs zal een uitgewerkt gedetailleerd cijfervoorbeeld gevoegd dienen te worden.

De offerte zal minimaal diverse financiële terugbetalingsschema's dienen te omvatten. Quoterings van de financiering dienen opgegeven te worden onder twee mogelijke hypothesen : met gewestwaarborg en zonder gewestwaarborg²³.

2. **degelijkheid van het businessplan** (over de looptijd van de terbeschikkingstelling)
3. **degelijkheid van de voorgestelde werkwijze van terbeschikkingstelling** (o.a. rond de te voeren concurrentie voor uit te besteden werken, de gevolgde toewijzingscriteria van de uit te besteden werken...)
4. **door de inschrijver voorgestelde kredietlijn**
5. **bedrag van de optie op de privé-aandelen**

1.5 Termijnen

De totale doorlooptijd van de procedure voor de selectie van de vennootschap is minimaal 175 kalenderdagen (of m.a.w. 25 weken). Voorgesteld wordt dat de Vlaamse Regering voorliggende nota op 10 november goedkeurt.

Na goedkeuring door de Vlaamse Regering van voorliggende nota zouden dan volgende activiteiten kunnen opgestart worden:

²³ Het feit om quoterings zonder gewestwaarborg op te vragen kan dan later ook dienen als bewijs dat er geen staatssteun is.

- opstellen van de concrete (eventueel eerste) lijst investeringsnoden door de selectiecommissie;
- opstellen eerste ontwerp DBFM-contract tussen de vennootschap en de inrichtende machten;
- aanpassing decreten voorbereiden.

Als streefdatum wordt vooropgesteld dat de vennootschap in september 2006 daadwerkelijk opstart. Vanaf januari 2007 zal er normaliter op kruissnelheid kunnen gewerkt worden.

2. Overheidsparticipatie

Aangezien de private partner vanuit zijn aard en opdracht zal handelen vanuit een financiële, bedrijfseconomische en bijgevolg winstmaximaliserende invalshoek is het noodzakelijk dat de overheidsparticipatie vooral beheerd wordt vanuit een onderwijskundige invalshoek. Bijgevolg lijkt het in eerste instantie niet aangewezen de overheidsparticipatie volledig te lokaliseren bij de PMV.

Voorgesteld wordt om het beheer van de participatie principieel toe te vertrouwen aan Agion en hierbij een structurele betrokkenheid van PMV te voorzien. De Vlaamse Regering dient hiervoor de financiële middelen vrij te maken. Deze middelen die in totaal 25 miljoen euro bedragen, worden gefinancierd vanuit

- de beschikbare middelen ingevolge de valorisaties van de aandelen Gimv;
- een kapitaalparticipatie van PMV ten belope van 12,5 miljoen euro in een door Agion op te richten vennootschap.

Deze 25 miljoen euro worden aangewend om Agion toe te laten een vennootschap op te richten die een minderheidsparticipatie neemt in het kapitaal van de geselecteerde vennootschap. Ofschoon PMV aldus betrokken wordt bij deze participatie behoudt Agion, binnen de contouren van de noodzakelijke ESR-neutraliteit, conform artikel 5,6° van het Agion-oprichtingsdecreet, de coördinatie, sturing en regie van voorliggend project.

In de voorbereidende fase van het project zou de Minister van onderwijs en vorming PMV eveneens kunnen laten assisteren met de snelle technische mede-uitwerking van het ontwerp van DBFM-contract dat nadien als basis kan dienen voor de eigenlijke contracten die zullen worden afgesloten tussen de vennootschap en de inrichtende machten.

De principiële lokalisatie van de participatie bij Agion is een logisch gevolg van het beleid dat onder de vorige Vlaamse Regering werd opgezet. Agion is een IVA met rechtspersoonlijkheid (opgericht bij decreet van 7 mei 2004) die staat voor Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs. De vorige Vlaamse Regering heeft Agion bevoegd gemaakt voor de scholenbouw.²⁴ Art. 5, 6° van het Agion-decreet heeft het als één van de kerntaken van het agentschap over *“coördinatie, sturing en regie van publiek-publieke en publiek-private samenwerking inzake onderwijsinfrastructuur”*. Agion kan op grond van artikel 6, in zoverre dit vereist is voor het vervullen van zijn opdracht: *“5° op grond van het private vennootschaps- of verenigingsrecht, instellingen, verenigingen of ondernemingen oprichten of erin deelnemen, overeenkomstig artikel 32 van het kaderdecreet, dan wel artikel 14 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking”*.

²⁴ Zie artikel 4 van het decreet van 7 mei 2004.

3. Opvolging van de activiteit van de vennootschap

Aangezien de ganse inhaalbeweging een belangrijk langdurig financieel engagement veronderstelt van de Vlaamse overheid is het noodzakelijk een strikte opvolging te organiseren van de activiteit die de vennootschap zal ontwikkelen. De betrokken vennootschap zal een private vennootschap zijn. De overheid heeft dan volgende mogelijkheden van controle en beheersing: op niveau van aandeelhouderschap en bestuur, op contractueel niveau en d.m.v. een speciaal toezicht op de uitvoering van de overeenkomst.

3.1 Participatie in het beheer

De overheid zal een minderheidsparticipatie nemen in de vennootschap (in principe 25% + 1 aandeel). Aan deze aandelen worden dezelfde rechten verbonden als aan de andere aandelen. De overheid zal m.a.w. nooit over een beslissingsmeerderheid beschikken.²⁵ De Vlaamse overheid zal in het bestek een optie op de aandelen van de vennootschap vragen (tegen op heden vastgelegde prijzen of prijsmechanismen). Dit lijkt aangewezen aangezien het hier om een verbintenis op zeer lange termijn gaat. Op die manier krijgt de overheid een duidelijk beeld van de prijsvoorwaarden die zouden gelden wanneer men genoodzaakt zou zijn om de private partner uit te kopen (bv. slechte werking van de private aandeelhouder). De optie zal slechts in omschreven (contractueel) bepaalde gevallen gelicht kunnen worden.

Gezien de grootte van het balanstotaal van de vennootschap zal de vennootschap dienen te beschikken over een commissaris (vroeger: revisor), waarvan (zo contractueel overeengekomen) de overheid zijn rapporten kan opvragen.

3.2 Onderhandelingsprocedure

Naast het aandeelhouderschap zullen de elementen waaraan dient voldaan te worden door de vennootschap voortvloeien uit “bestek - ingediende offerte - onderhandelingen - overeenkomst”.

3.2.1 Bestek - offerte

Mits een gedegen bestek en een doordacht aantal ontwerpdocumenten/overeenkomsten is de werking van de vennootschap en de opvolging van de activiteit van de vennootschap te verduidelijken.

Buiten de specifieke bedingen die in de overeenkomst opgenomen zullen worden, is het eveneens van belang erop te wijzen dat de overheid als contractant in een overeenkomst ressorterend onder de wetgeving overheidsopdrachten (wat het geval is voor haar overeenkomst met de vennootschap) ten tijde van de uitvoering van de overeenkomst (dus na de toewijzing) het recht heeft in bepaalde omstandigheden een herziening van de overeenkomst te vragen indien de (private) tegenpartij een “zeer belangrijk voordeel heeft genoten”.

²⁵ Aangaande de rechten verbonden aan de participatie dient volgende verduidelijkt te worden: het betreft een zogenaamde blokkeringsminderheid voor de beslissingen die volgens de statuten met een drievierde meerderheid dienen genomen te worden: o.a. kapitaalverhoging, statutenwijziging, wijziging maatschappelijk doel.

In het bestek kan de inschrijvers gevraagd worden om onder meer volgende documenten in te dienen:

- aanduiding van de personen die belast zullen worden met de uitvoering van de dienst : de Vlaamse overheid krijgt dan zicht nominatum wie de werking van de vennootschap zal leiden/opvolgen langs de zijde van de privé-partner;
- een voorstel van optie op de aandelen van de vennootschap;
- in het scenario van een op te richten vennootschap de ontwerpstatuten.

De bovenvermelde voorbeelden van de door de inschrijver in te dienen ontwerpdocumenten vullen de minimumeisen in het bestek aan op vlak van werking en opvolging zoals bijvoorbeeld het voeren van een analytische boekhouding: per project een volledige kostenafrekening. Op termijn heeft men dan een heel uitgebreid referentiebestand rond bouwkooprijzen van scholen (wat b.v. in Nederland al langer het geval is). Op termijn zal hieruit een nuttig gegevensbestand kunnen vloeien rond bouwkooprijzen per gebouwtype (b.v. school voor technisch onderwijs – school voor lager onderwijs) alsmede rond onderhoudsprijzen per m². Ook voor Agion is dit een nuttig bestand aangezien dit tot één van hun bevoegdheden is gemaakt : in het betrokken decreet stelt artikel 5 als één van de kerntaken : 7° opzetten en beheren van een efficiënt controle- en meetsysteem.

3.2.2 Toezicht op de overeenkomst

De Vlaamse overheid kan de naleving van hetgeen overeengekomen is n.a.v. het samenspel bestek – ingediende offerte – onderhandelingen – overeenkomst laten opvolgen door een door de overheid aangeduid persoon. Gezien het hoog aantal te verwachten dossiers zal in de praktijk één persoon wellicht niet volstaan. Externe toevoeging zal vermoedelijk nodig zijn gezien:

- het aantal dossiers;
- de overheid niet vertrouwd is met de gunningsprocedure van “Design-Build-(Maintain)” procedures en het toezicht erop;
- het feit dat het toezicht niet alleen de toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten betreft, maar ook toezicht op de prijsvorming van de beschikbaarheidsvergoeding (en b.v. analytische boekhoudkundige opvolging): de toetsing is dus niet alleen juridisch, maar algemeen en zeker ook financieel.

3.3 Participatie: financieel

Zo er winsten uit de overheidsparticipatie gegenereerd worden, lijkt het normaal dat deze terug in de sector scholenbouw worden geïnvesteerd.

4. Criteria die de vennootschap van toepassing kan maken op de bouwprojecten

Dit betreft de criteria die de geselecteerde vennootschap zou toepassen voor de werken die zij uitbesteedt conform de wetgeving overheidsopdrachten (b.v. aannemer – architect of aannemer – architect – onderhoud). In de gunningscriteria voor de te selecteren DBFM-vennootschap wordt rekening gehouden met het voorstel van de kandidaten hierover : hij kan hiernavolgende criteria van toepassing maken, of een ander voorstel uitwerken. Er zal beoordeeld worden welk voorstel de beste inhoud heeft.

4.1 Minimumeisen

Vooreerst lijkt een uitsluitingseis “maximale prijs” nuttig: offertes die de opgelegde bouwkostprijs overschrijden worden geweerd.

4.2 Gunningscriteria

Nadien wordt op grond van een aantal criteria de beste offerte van de diverse aannemers gezocht

1. prijs;
2. kwaliteit van het bouwproject: hieronder vallen dan volgende deelcriteria:
 - kenmerken m.b.t. rationeel energiegebruik, ecologie en duurzaam bouwen
 - architecturale kwaliteiten (urbanistisch, architecturaal, esthetisch) en pedagogische/onderwijskundige kwaliteiten
 - functionele kwaliteiten (plaatsingsmogelijkheden schoolmeubilair, gemeenschappelijke ruimtes)
 - technische kwaliteiten van de voorgestelde materialen en uitvoering
 - comfort (o.a. thermisch, visueel en m.b.t. luchtkwaliteit) en uitrusting
3. kwaliteiten ten behoeve van het onderhoud en de schoonmaak
De offerte zal beoordeeld worden op de gebruikte materialen en het effect op benodigde onderhoud en schoonmaak (b.v. ladderliften nodig of niet om de glaspartijen te kunnen onderhouden)
4. uitvoeringstermijn

5. Dienstenactiviteit van de vennootschap

Voorliggend concept wordt voorgesteld met de componenten: Design, Build, Finance, Maintain. Zoals reeds werd vermeld zal het projectmatig eventueel worden afgewogen of schoonmaak mee wordt aangeboden.

Bijkomende componenten die de vennootschap hoe dan ook zal moeten aanbieden zijn:

- Rationeel Energie Gebruik (REG);
- Waar mogelijk en aangewezen: de terbeschikkingstelling van lokalen, sportinfrastructuur buiten de uren (cfr. ESR-visie rond terbeschikkingstelling).

5.1 Mogelijke werking van de vennootschap

De voorziene taken van de vennootschap zijn uitgebreider dan deze bij een gewone verhuuractiviteit: in de bouwfase komt er met name ook projectmanagement bij, waardoor dus tijdelijk technici (architecten – ingenieurs – projectleiders) dienen aangetrokken (intern – extern).

Voor de voorziene projecten dient men voorlopig uit te gaan van een gemiddelde projectgrootte (aangezien de investeringslijst van de vennootschap nog niet bepaald is). Voor de berekening van de gemiddelde projectgrootte wordt gebruikt gemaakt van de lijst investeringsnoden van Digo. Die blijkt ongeveer 1,2 miljoen euro aan werken te bedragen.

Gezien de gemiddelde projectgrootte zou 1 miljard euro aan werken in theorie 833 dossiers betekenen. Er wordt momenteel vanuit gegaan dat deze dossiers op 4 jaar zouden moeten kunnen worden uitgevoerd (aan een gemiddelde van ongeveer 208 dossiers per jaar).

De aard van de activiteit, maakt dat volgende aspecten door de vennootschap dienen afgehandeld te worden:

- voorbereiding, aanbesteding, opvolging in eigen beheer;
- ontwerp en uitvoering van de aannemingscontracten;
- toezicht uitoefenen door externe medewerkers (na bouwfase niet echt meer nodig);
- raamcontracten uitbesteden in eigen beheer;
- administratief-juridische dienst in eigen beheer;
- onderhoudscontracten extern.

5.2 Onderhoud

De dienstverlening van de vennootschap inzake onderhoud wordt vanzelfsprekend contractueel vastgelegd. Voor dit dienstenluik ten aanzien van de inrichtende machten moeten duidelijke afspraken worden voorzien. Hiertoe zullen zogenaamde SLA's (Service Level Agreements) worden opgesteld, waarbij de inrichtende machten de betaling van dat onderdeel kunnen verminderen indien een bepaalde "service level" niet wordt gehaald.

6. Rationeel energiegebruik

6.1 Mogelijke R.E.G-varianten

De vennootschap zal bij al de contracten die zij afsluit maximale aandacht besteden aan investeringen inzake rationeel energiegebruik. Alle investeringen in schoolgebouwen zullen minimaal moeten voldoen aan de eisen inzake energieprestaties en binnenklimaat (EPB-eisen) die door de Vlaamse regering worden opgelegd in het kader van het Energieprestatiedecreet van 7/5/2004. Een mogelijke bijkomende energie-efficiëntie-eis bestaat er bijvoorbeeld in dat alle nieuwe verlichtingsinstallaties in scholen moeten voldoen aan een norm van maximaal 2,5 Watt per m² vloeroppervlakte per 100 lux. Het is in ieder geval de bedoeling dat alle REG-investeringen met een redelijke terugverdientijd ook effectief worden uitgevoerd.

Bij de financiering van REG-investeringen zal tevens een beroep worden gedaan op het principe van “derdepartijfinanciering”, waarbij een derde partij een REG-project in een gebouw uitvoert en eventueel financiert en daarbij terugbetaald wordt door de eigenaar of beheerder van het gebouw via de gerealiseerde besparing op de energiefactuur. Tijdens het contract wordt de gerealiseerde energiebesparing verdeeld onder de derde partij en de eigenaar/beheerder van het gebouw; na de beëindiging van het contract is de energiebesparing volledig voor de eigenaar/beheerder van het gebouw.

Een systeem van REG voorzien d.m.v. dergelijke derde partij financiering kan door de vennootschap worden opgezet. Terzake kunnen twee mogelijke varianten worden georganiseerd:

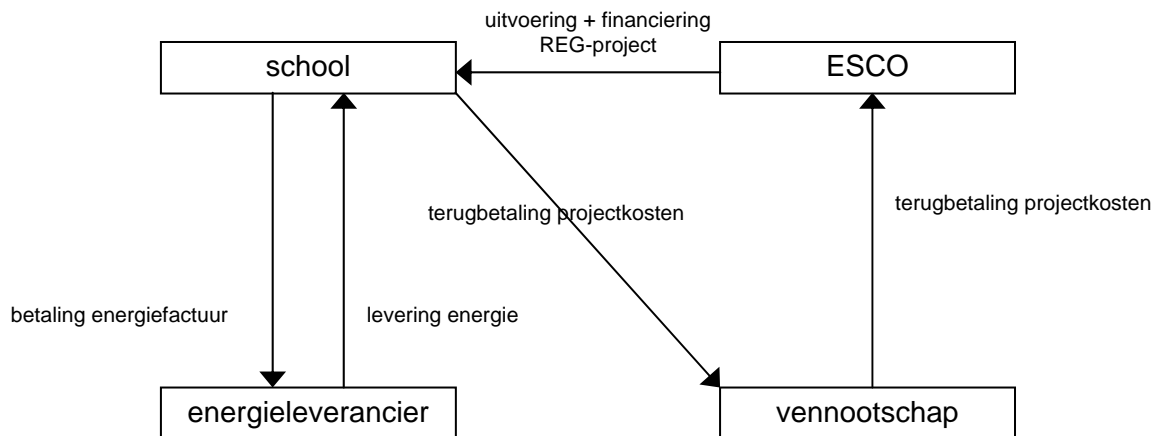
- de vennootschap als facilitator
- de vennootschap als financier (incl. facilitator)

Kort weergegeven betreffen het volgende dienstverleningen:

Variant A: de vennootschap als facilitator

Een eerste variant bestaat erin dat de vennootschap optreedt als facilitator tussen de school en de ESCO (Energy Saving Company). Vaak hebben inrichtende machten niet de kennis en de tijd om contracten m.b.t. derdepartijfinanciering uit te werken en op te volgen. Op dit vlak kan de vennootschap een belangrijke rol spelen. Zo moet de vennootschap ervoor zorgen dat zinvolle REG-projecten worden uitgewerkt (bv. op basis van energie-audits), dat de projecten voldoen aan technische kwaliteitseisen, dat de meest geschikte ESCO-partner wordt gekozen, dat degelijke contracten met een energiebesparingsgarantie met de ESCO worden opgesteld en dat de contracten en de gerealiseerde energiebesparing worden opgevolgd.

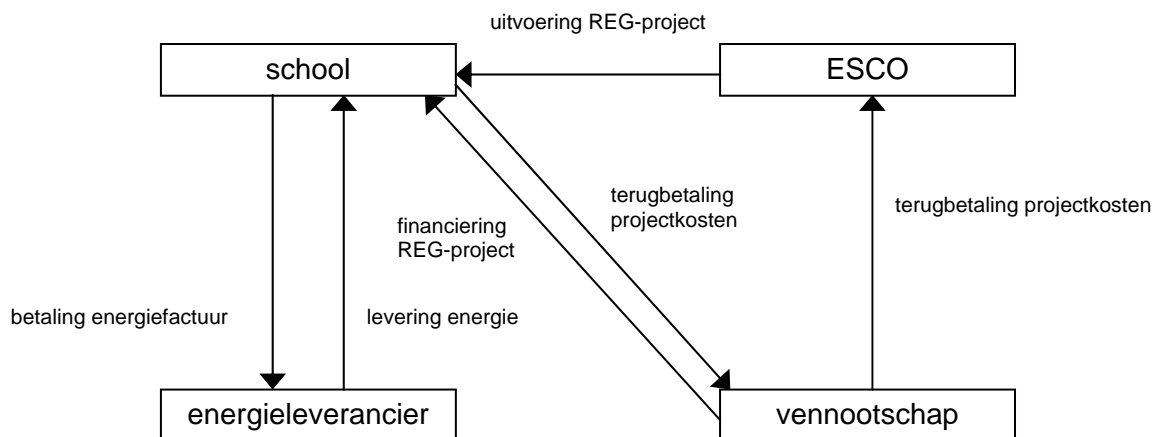
De ESCO staat in deze variant zowel in voor de uitvoering als voor de financiering van het project. De vennootschap zorgt ervoor dat de ESCO wordt terugbetaald op basis van de energiebesparing die de school realiseert. De vennootschap kan zichzelf door de school laten vergoeden voor gepresteerde diensten door een verschil te maken tussen de projectkosten die de school aan haar terugbetaalt en de projectkosten die zij aan de ESCO moet terugbetalen.



Variante B : de vennootschap als financier

Een tweede variant bestaat erin dat de vennootschap niet alleen een tussenpersoon is tussen de school en de ESCO, maar ook optreedt als financier.

De rol van de ESCO wordt in deze variant beperkt tot die van onderaannemer die werken uitvoert, daarvoor betaald wordt en dan verdwijnt. Het is in deze variant minder vanzelfsprekend om met de ESCO een langetermijn-relatie op te bouwen met een energiebesparingsgarantie. Deze energiebesparingsgarantie kan in deze variant afgedwongen worden van de vennootschap die de rol van derdepartijfinancierder overneemt van de ESCO.



De school betaalt in bovenstaande varianten zelf haar energiefactuur en heeft dus een prikkel om naast de REG-investering ook andere REG-maatregelen uit te voeren.

Hoewel vermoedelijk een REG-project de eerste of de tweede variant in zich zal houden kan deze eventueel worden uitgebreid met contractmanagement. Dit zou een extra meerwaarde kunnen zijn indien de vennootschap namens de inrichtende machten kan gaan onderhandelen over de energiefactuur van een heel aantal scholen (dus zelfs los van de REG-investeringen) en dat levert eventueel ook belangrijke financiële besparingen op. Het vergt wel dat de individuele inrichtende machten een mandaat geven aan de vennootschap teneinde te kunnen onderhandelen.

Concluderend kan men stellen dat de vennootschap inderdaad een belangrijke rol inzake rationeel energiegebruik kan spelen: de exacte rol zal echter een punt van onderhandeling worden. De concrete R.E.G.-uitwerking zal dus volgen op basis van het samenspel bestek – ingediende offerte – onderhandelingen - overeenkomst.

6. 2 R.E.G-investeringsprogramma

Gezien het belang van rationeel energiegebruik in het kader van de Kyoto-doelstelling moet het doel zijn om ook individuele REG-projecten te (laten) realiseren voor scholen die niet noodzakelijk deel uitmaken van de lijst investeringsnoden.

Daarom zal in het bestek worden opgenomen dat de vennootschap, o.b.v. in de scholen uit te voeren energie-audits en meetcampagnes, een concreet investeringsprogramma rationeel energiegebruik ten belope van 100 miljoen euro dient uit te werken waarbij geïnvesteerd wordt in de maatregelen met de laagste kostprijs per bespaarde Kwh. Dit programma, dat eveneens aan de voormelde selectiecommissie m.b.t. de investeringslijst ter beoordeling zal worden voorgelegd, zal worden gefinancierd volgens dezelfde principes die gelden als voor de inhaalbeweging. D.w.z. dat eens de investering is gerealiseerd de vennootschap ze, in ruil voor een jaarlijkse (prestatiegebonden) vergoeding, ter beschikking zal worden gesteld aan de inrichtende machten.

Aan de inschrijvers zullen tevens voorstellen voor **supplementaire REG-projecten** worden opgevraagd. Het gaat hier over projecten die **niet voorzien zijn om gesubsidieerd te worden**. De projecten dienen dus zichzelf terug te verdienen op een korte financieringstermijn, waardoor de inrichtende machten nog een relevante gebruikstijd erna hebben met een substantiële daling van de energiefactuur. Dit zullen vermoedelijk projecten zijn met een maximale financieringsduur van 10 jaar.

6.3 Overzicht rationeel energiegebruik

Samenvattend kunnen er dus drie luiken rationeel energiegebruik worden onderscheiden:

- De **REG-projecten binnen het voorziene programma van 1 miljard euro**: bij de prioriteitencriteria, die ten indicatieve titel ter overweging en onderzoek aan de eerder vermelde selectiecommissie worden meegegeven, werd voorgesteld dat voor rationeel energiegebruik een apart programma wordt voorzien. Voor het ganse luik R.E.G. van de vennootschap dient het principe te gelden dat men de projecten afhandelt volgens het principe van de laagste investeringskost per bespaarde Kwh;
- Het **R.E.G-investeringsprogramma** van 100 miljoen euro voor scholen die buiten de inhaalweging vallen;
- De **supplementaire REG-projecten**: deze zijn **niet voorzien om gesubsidieerd te worden**.

7. Ter beschikkingstelling van de inrichtende machten

In voorliggende operatie wordt het principe gehanteerd om geen eigendomsoverdracht van gronden en gebouwen te organiseren tussen de vennootschap en de inrichtende machten.

Onroerend goed transacties waarbij geen eigendomsrecht wordt overgedragen gebeuren grotendeels met één van volgende rechtsfiguren : erfpacht, opstal, vruchtgebruik of leasing. De vennootschap zal dienen te beschikken over een zakelijk recht op de terreinen waarop zij constructies opricht. De diverse zakelijke rechten en juridische rechtsfiguren daarop geënt, hebben een diverse (wettelijk voorziene) looptijd:

- Opstal : tussen 0 en 50 jaar;
- Erfpacht : tussen 27 en 99 jaar;
- Vruchtgebruik (tussen niet-privé-personen) : max. 30 jaar;
- Leasing : niet bepaald : meest voorkomend tussen 15 en 30 jaar.

Door het aflopen van de looptijd komen de opgerichte gebouwen automatisch terug bij de “gever” van het recht. Welk recht wanneer zal kunnen gebruikt worden, zal geval per geval dienen bepaald te worden in samenspraak tussen de vennootschap en de eigenaars/gebruikers van de gronden/gebouwen. Als b.v. een school op heden een gebouw in vruchtgebruik heeft, zal dat niet in erfpacht gegeven kunnen worden.

Er wordt verder eveneens van uitgegaan dat de benodigde rechten op de terreinen en/of gebouwen gratis (of symbolisch bedrag) ter beschikking worden gesteld aan de vennootschap. Indien er toch kosten zouden aangerekend worden voor grondrechten zal de vennootschap die op haar beurt immers terug doorrekenen in de beschikbaarheidsvergoeding en dient de gever van het recht die terug te betalen aan de vennootschap.

Zoals reeds is vermeld zal uit hoofde van het aflopen van het zakelijk recht worden voorgesteld dat de gebouwen van rechtswege over gaan naar de grondeigenaars (inrichtende machten/scholen of eventueel in het vrij gesubsidieerd onderwijs naar de VZW's of eigenaarscongregaties). Aan deze overdracht is geen extra betaling gekoppeld. Er zijn dan ook geen aankoopties of dergelijke voorzien.

De zakelijke rechten laten maatwerk toe ten aanzien van de eigendomsproblematiek.²⁶ Dit zal noodzakelijk zijn aangezien de eigendomssituatie van de schoolgebouwen erg versnipperd is. Vooral in het vrij gesubsidieerd onderwijs zijn er grote verschillen en is zelfs de inrichtende macht nog geen eigenaar van de gronden of de gebouwen (bv. eigenaar-vzw's of congregaties). Welke zakelijke rechten gebruikt worden zal dus geval per geval moeten worden bepaald. Hieraan gekoppeld is het ook duidelijk dat de juridische opstelling van de contracten het nodige precisie- en maatwerk zal vergen. De vennootschap zal hierbij mogelijk de dienstverlening verzorgen ten aanzien van de inrichtende machten.

Tenslotte kan er in het kader van de contracten voor de ter beschikkingstelling op worden gewezen dat deze contracten normaliter blijven bestaan wanneer de vennootschap in vereffening zou worden gesteld: een vereffenaar (vaak de Raad van Bestuur van de vennootschap) kan ze eventueel ook herplaatsen/overdragen aan een andere (eventueel nieuw opgerichte) vennootschap.

8. Subsidiëring

²⁶ Bovendien zijn deze zakelijke rechten toepasbaar zowel bij nieuwbouw- als bij renovatie-projecten. Dit is belangrijk aangezien beide type projecten deel zullen uitmaken van de investeringslijst van de vennootschap. Het maatwerk dat mogelijk is bij zakelijke rechten is derhalve een voordeel. Zo kan er bv. een erfpacht gegeven worden op een volledig gebouw, maar ook op een deel van een gebouw, zelfs op een verdieping of op een deel ervan.

8.1 Subsidiëring inrichtende machten

De investeringsprojecten die via het huidige subsidiëeringsmechanisme zullen worden gefinancierd en de investeringsprojecten die via de vennootschap zullen worden gefinancierd worden volgens dezelfde principes behandeld. Er moet immers vermeden worden dat de relatieve kostprijs van de investering die ten laste valt van de inrichtende macht hoger zou liggen in het alternatieve circuit.

Tevens blijft de bestaande regeling ter verdeling van de investeringsmiddelen over de verschillende onderwijsnetten ook van kracht in de nieuwe financieringsstructuur. Hetzelfde geldt ook voor de gehanteerde subsidiepercentages. Omwille van de aard van de alternatieve financiering zullen deze percentages worden toegepast op de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen die door de inrichtende machten moeten worden betaald.

8.2 Overheidssubsidies en staatssteun

Het Hof Van Justitie heeft in het Altmark-arrest (2003) bevestigd dat overheidssubsidies ter compensatie van “diensten van algemeen economisch belang” niet als “staatssteun” in de zin van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag aangemerkt worden.

Dergelijke overheidssubsidies moeten niet aangemeld worden voor onderzoek naar eventuele concurrentievervalsing op de Gemeenschappelijke Markt bij de Europese Commissie, indien aan volgende vier voorwaarden voldaan wordt:

- de begunstigde moet belast zijn met een duidelijk gedefinieerde publieke opdracht
- de parameters voor berekening van de compensaties moeten op voorhand uitgetekend worden op een objectieve en transparante manier
- de compensaties voor de publieke dienst mogen de kosten min de inkomsten niet overschrijden (de compensaties mogen echter wel een redelijke winstmarge bevatten)
- de begunstigde is gekozen op grond van een openbare aanbesteding of de compensaties overschrijden niet de kosten van goed beheer

De onderliggende gedachte is dat diensten van algemeen economisch belang worden geacht van cruciaal belang te zijn om sociale en territoriale cohesie te verzekeren, ook op het gebied van onderwijs, opleiding en cultuur.

De definitie van diensten van algemeen economisch belang wordt niet door het Hof noch door de Commissie verduidelijkt. Dit wordt overgelaten aan de lidstaten zelf. Zij beschikken momenteel over een ruime marge om te beslissen of en hoe zij het verrichten van diensten van algemeen belang financieren.

Naar aanleiding van het Groenboek en het Witboek voor DAB (Diensten van Algemeen Belang) en het Altmark-arrest over openbare dienstverplichtingen is de Europese Commissie in 2004 begonnen met de herziening en verduidelijking van de regels die gelden wanneer overheden compensaties toekennen aan ondernemingen die diensten van algemeen economisch belang leveren. Op 15 juli 2005 heeft zij een pakket maatregelen (een vrijstelling, een kaderregeling en een wijziging van de Transparantierichtlijn) aangenomen.

Deze maatregelen stellen een beoordeling in op basis van drie trappen, met het **Altmark-arrest** als basis.

1. Als de financiering voldoet aan de criteria van Altmark is er sprake van compensatie en niet van staatssteun, en hoeft niet te worden aangemeld.
2. Als de financiering niet voldoet aan Altmark is er sprake van staatssteun, maar als deze valt onder de vrijstelling voor “kleine diensten”, hoeft evenmin te worden aangemeld.
3. Als de financiering niet voldoet aan Altmark, en niet valt onder de vrijstelling, dan is er sprake van staatssteun die moet worden aangemeld. Als deze echter voldoet aan de criteria van de kadermaatregel voor “grote diensten”, kan die steun onder de vrijstelling van artikel 86 lid 2 vallen.

Onder kleine diensten wordt voorlopig verstaan:

- steun van minder dan 30 miljoen euro per jaar aan begunstigden met een jaarlijkse omzet van minder dan 100 miljoen euro
- steun toegekend aan hospitalen en sociale huisvestingsmaatschappijen
- steun voor lucht en zeetransport naar eilanden (minder dan 300.000 passagiers per jaar), steun aan kleine luchthavens (minder dan 1.000.000 passagiers p/j) en havens (300.000 passagiers p/j),

De voormelde bedragen en voorwaarden zijn nog niet definitief.

De Commissie heeft de tekst voor de zomer op het college van commissarissen gebracht, gevolgd door een debat met de lidstaten tijdens de zomer met het oog op een afkondiging medio september. Vanaf dan zou een periode van 1 jaar ingaan waarbinnen de lidstaten kunnen reageren.

De opdracht van de DBFM-vennootschap is “een dienst van algemeen economisch belang”. De DBFM-vennootschap zal op grond van een objectieve en openbare procedure opgericht worden, waarbij de door de inschrijvers voorgestelde compensaties zullen moeten beantwoorden aan de regels van goed beheer en de bestanddelen op een transparante manier berekend moeten worden.

Eén van de mogelijke compensaties voor de DBFM-vennootschap zou kunnen bestaan uit een gewestwaarborg.

De gewestwaarborg is op grond van voorgaand niet aan te merken als een te onderzoeken steunmaatregel, te meer daar ook voldaan zal worden aan onderstaande specifieke voorwaarden bij een waarborgschema:

- de ontleners niet in financiële moeilijkheden is
- de ontleners kan in principe ontleneren aan marktcondities zonder beroep te moeten doen op overheidstussenkomst
- de waarborg is voor een specifieke financiële transactie
- er is een realistische risicobeoordeling uitgevoerd
- de waarborg is afhankelijk van een jaarlijks nazicht van de volledige financiering
- de premie omvat de normale risico's en de administratieve kosten van het waarborgschema en levert een gewone return op het initiële kapitaal.

9. ESR

Voorafgaand is het aangewezen er op te wijzen dat zowel scholen als hun inrichtende machten ESR-matig tot de consolidatiekring van de overheid worden gerekend wanneer zij schoolactiviteiten uitvoeren. Dit geldt ook voor het vrij onderwijs. De redenering hierachter is te zoeken in het feit dat het onderwijsbeleid van de overheid een grote impact heeft op het beleid van de scholen en dat zij hoofdzakelijk gefinancierd worden door de overheid.²⁷ Opdat de vennootschap buiten de consolidatiekring van de overheid zou vallen is het noodzakelijk dat de contracten van de vennootschap met de inrichtende machten of de scholen voldoende risico's leggen bij de private partij.

Volgens de “PPP Guidelines” van Eurostat (februari 2004) worden terzake 3 risico's onderscheiden:

1. het bouwrisico (bv. technische mankementen, zelf opdraaien voor de kosten bij een laattijdige oplevering),
2. het beschikbaarheidsrisico (voldoende volume, naleving veiligheidsstandaarden, nakomen onderhoudsafspraken,...) en
3. het vraagrisico.

Om ESR-neutraal te zijn moet de private partner naast het bouwrisico minstens één ander risico (beschikbaarheids- of vraagrisico) dragen. In het geval van de schoolgebouwen zou het mogelijk moeten zijn dat de private partner het bouw- en beschikbaarheidsrisico voor zijn rekening neemt. Het zogenaamde vraagrisico wordt in het voorliggende voorstel in de sector van de scholenbouw niet bij de private partner gelegd omdat dit op heden voor een private partij niet inschatbaar is.

Het ESR stelt dat wanneer gedurende de “exploitatieperiode” van het contract de risico's van de eigendom in hoofdzaak worden gedragen door de private vennootschap en deze de opbrengst van de eigendom geniet, de infrastructuur op de balans van de vennootschap wordt geregistreerd. Het contract tussen de overheid en de vennootschap heeft in dat geval de kenmerken van een zogenaamde operationele lease. Alleen de regelmatige betalingen van de overheid (een soort huursubsidie) beïnvloeden dan het vorderingensaldo van de overheid.²⁸

Vanuit ESR-oogpunt moet men alleszins opletten voor de kwalificatie van een financieel leasingcontract. Bij de eerste ingebruikname van de investering die met financiële leasing wordt gefinancierd, dient het totale bedrag van de investering conform het ESR als primaire uitgave geboekt te worden.²⁹ In het geval van de schoolgebouwen zou dergelijke kwalificatie erop neer komen dat de totale schuld t.o.v. de private vennootschap bij de ingebruikname van het gebouw integraal verrekend moet worden op het vorderingensaldo.

²⁷ De overheid heeft zeggenschap over een school indien er goedkeuring nodig is voor de invoering van nieuwe klassen, het doen van omvangrijke investeringen in vaste activa of voor het aangaan van een lening, en ook wanneer zij kan voorkomen dat de school haar relatie met de overheid verbreekt. De overheid heeft daarentegen geen zeggenschap over de school wanneer zij de school alleen maar financiert of wanneer zij uitsluitend toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs dat de school verstrekt (vaststelling van algemene programma's of van het maximum aantal leerlingen per klas). ESR 1995: Handboek overheidstekort en overheidsschuld, p. 12.

²⁸ ESR 1995: Handboek overheidstekort en overheidsschuld, p. 196.

²⁹ Het ESR veronderstelt immers dat de investering met een lening (weliswaar fictieve) wordt gefinancierd. In de daaropvolgende jaren, wordt het gedeelte van de betaalde annuïteiten dat overeenstemt met de aflossing van de (fictieve) lening aangerekend als kapitaalsaflossing.

Uit diverse adviezen van de Nationale Bank / INR blijkt dat de voorgestelde piste de toetsing van de ESR-Eurostatregels doorstaat (zie bijlage 1).

De vennootschap zal niet geklasseerd worden bij de overheidssector en zal zowel het bouw- als het beschikbaarheidsrisico dragen en aldus beantwoorden aan de PPS-Eurostatregelgeving van 11 februari 2004. De beschikbaarheidsvergoeding zal immers maar betaald worden na (tijdige) oplevering van de infrastructuur volgens de contractueel overeengekomen normen en eisen.

Daarenboven zal een deel van deze vergoeding tijdens de gehele exploitatiefase in functie staan van de dienstverlening inzake onderhoud en herstel. Zoals reeds is vermeld stelt de Nationale Bank evenwel dat teneinde het dienstverleningsaspect van de PPS-constructie een groter belang toe te kennen, het aangewezen is buiten het onderhoud en herstel ook eventueel de schoonmaak in het contract op te nemen en/of de schoolinfrastructuur ook aan derden te verhuren (na de schooluren, tijdens vakantieperiodes, ...). Het lijkt aangewezen om project per project na te gaan welke specifieke dienstverlening van toepassing kan zijn.

Hoewel de vennootschap principieel tot de sector van de vennootschappen wordt gerekend dient er wel worden opgemerkt dat er geen te verregaande zeggenschap en controle door de overheid wordt uitgeoefend doch dit is, zoals de structuur vandaag wordt voorgesteld, niet het geval aangezien de overheid nooit de beslissingsmeerderheid in de vennootschap zal bekomen.

Logischerwijze zal aan het INR ook de definitieve ontwerp-DBFM-overeenkomst (tussen de vennootschap en de inrichtende machten) worden voorgelegd aangezien daarin dan de risicoverdeling tussen de partijen beoordeeld zal worden en de eventuele classificatie van de activa en de erbijhorende schuld. De ESR-neutraliteit voor de schuldpositie van de Vlaamse overheid van voorliggend project dient hoe dan ook ten allen tijde worden gegarandeerd.

10. Fiscaliteit

De fiscale aandachtspunten bij de opstart van een omvangrijk project inzake nieuwe financiering van scholenbouw hebben voornamelijk betrekking op de BTW en de onroerende voorheffing.

Scholen en inrichtende machten zijn vandaag als bouwheer niet onderworpen aan **BTW** en kunnen die dus niet recupereren. Er is ook (behoudens enkele weinig voorkomende gevallen) geen verlaagd BTW-tarief voor schoolgebouwen van toepassing. In de nieuwe financiering kan de vennootschap onderworpen zijn aan BTW en kan die in principe worden gerecupereerd, doch indien nadien geleverd aan niet-BTW plichtigen (in casu de scholen) is er geen recuperatiemogelijkheid. Het recht op aftrek van BTW (en dus eventueel een mindere kost ten belope van 21 %) is er echter slechts in de mate dat de eindgebruiker het goed gebruikt voor BTW-plichtige handelingen.

De sector van het onderwijs in België kent wat betreft Belasting op de Toegevoegde Waarde verschillende categorieën:

- entiteiten die geen belastingplichtige zijn (BTW-wetboek art. 6 : Staat, Gemeenschappen en Gewesten, de provincies, de agglomeraties, de gemeenten en de openbare instellingen): het gemeenschapsonderwijs ressorteert onder deze categorie;

- entiteiten die belastingplichtige zijn, doch vrijgesteld wat betreft BTW (BTW-wetboek art. 44, §2, 4°): deze categorie betreft het vrij gesubsidieerd onderwijs.

Aangezien voor het eventueel recht op aftrek voor een schoolgebouw steeds naar het effectieve gebruik moet gekeken worden van de eindgebruiker zal in de terbeschikkingstelling van onderwijsinfrastructuur aan de specifieke eindgebruikers (m.n. de inrichtende machten) geen basis gevonden worden om BTW in aftrek te kunnen nemen.

In het geval van de terbeschikkingstelling onder vorm van een zogenaamde onroerende financieringshuur zou de vennootschap recht op aftrek kunnen hebben. Dit is echter niet mogelijk indien de infrastructuur wordt opgeleverd voor het gemeenschapsonderwijs aangezien deze entiteit niet BTW-plichtig is. Voor de vrije gesubsidieerde onderwijssector zou dit wel kunnen, doch ook deze sector geniet geen recht op aftrek, dus finaal is de kostprijs dezelfde. Deze sector zou de BTW evenwel in theorie in een constructie van onroerende financieringshuur gespreid (via de beschikbaarheidsvergoedingen) ten laste kunnen nemen. Het is echter zo dat er recentelijk³⁰ een wijziging is opgenomen aan het KB betreffende de BTW op de onroerende financieringshuur (zgn. BTW lease): er werd een periode van 15 jaar gespecificeerd waarbinnen het totale bedrag van de periodieke huurprijzen die door de leasingnemer moeten worden betaald het de leasinggever mogelijk maken het “geïnvesteed kapitaal integraal weder samen te stellen”.

De BTW-problematiek blijft bijgevolg een zeer belangrijk aandachtspunt. De Vlaamse Regering zal dan ook, op vraag van het Vlaams Parlement, aandringen bij de federale regering om de betrokken Europese richtlijn te laten herzien, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om BTW-verlagingen voor scholenbouw mogelijk te maken.³¹

Daarenboven zal de Vlaamse Regering onderhandelingen aanknopen met de federale overheid over het hiernavolgend mechanisme dat enkel van toepassing is op de inhaalbeweging in scholenbouw via de alternatieve financiering.

Aangezien de vennootschap de BTW van haar bouwactiviteit niet kan recupereren wordt voorgesteld **dat 50% van de niet recupereerbare BTW i.f.v. de daadwerkelijk door de vennootschap betaalde BTW voor de inhaalbeweging inzake scholenbouw zal worden teruggestort aan de Vlaamse overheid.** De Vlaamse overheid engageert er zich op haar beurt toe om met deze middelen opnieuw scholen te bouwen of te renoveren zodat opnieuw een deel van de uit deze bouwactiviteit vloeiende BTW naar de federale overheid gaat. Aldus ontstaat een win-win situatie voor de Vlaamse en de federale overheid. Op een inhaalbeweging van 1 miljard euro en er vanuitgaande dat er in 2008 en 2009 telkens voor 250 miljoen euro wordt gebouwd, zal er in 2008 en 2009 telkens 43,4 miljoen euro aan BTW worden betaald. Wanneer 50% van de betaalde BTW naar Vlaanderen terug gaat kan dan in 2008 en 2009 telkens 21,7 miljoen euro naar Vlaanderen vloeien. Hoe meer scholen er vanuit de inhaalbeweging worden gebouwd of gerenoveerd, hoe meer BTW terugvloeit.

Een ander fiscaal aandachtspunt heeft betrekking op de vrijstelling inzake onroerende voorheffing. Om deze vrijstelling te verkrijgen is het gebrek aan een winstoogmerk

³⁰ KB van 10 januari 2005.

³¹ De invoering van een verlaagd BTW-tarief (6%) voor scholenbouw veronderstelt een wijziging van Bijlage H (lijst van de leveringen van goederen en diensten waarop verlaagde BTW-tarieven mogen worden toegepast) bij de Zesde BTW-richtlijn.

noodzakelijk. Dat stelt mogelijk een probleem voor een commerciële vennootschap.³² Ook het multifunctioneel gebruik van een schoolgebouw kan tot gevolg hebben dat men niet meer voor de vrijstelling van onroerende voorheffing in aanmerking komt. Het lijkt dan ook aangewezen een **decretale vrijstelling van de onroerende voorheffing voor schoolinfrastructuur te voorzien.**

Tenslotte past een fiscale opmerking m.b.t. de registratierechten. Tot recent diende **registratierecht** betaald te worden **op het kapitaal** bij oprichting van een vennootschap of bij kapitaalverhoging. Dit beliep 0,5%. Als het aandeel in het kapitaal van de Vlaamse Gemeenschap 25 miljoen euro is, belooft dit 125.000 euro. De wet van 22 juni 2005 tot invoering van een belastingsaftrek voor risicokapitaal brengt echter het recht terug tot 0 %. Betreffende clause treedt in voege vanaf 1 januari 2006.

11. Europese Investeringsbank

Bij Europese Investeringsbank (EIB) is de onderwijssector principieel opgenomen als financierbaar door de bank. In de loop van het onderhandelingsproces kan door of namens de overheid contact gezocht worden met de EIB teneinde de effectieve mogelijkheid tot co-financiering na te gaan alsmede de eventuele voorwaarden.

12. Financiële elementen / weerslag op de Vlaamse begroting

De door een vennootschap aangerekende vergoeding voor de terbeschikkingstelling van de schoolgebouwen is vandaag niet gekend. In België is deze operatie zonder voorgaande en buitenlandse voorbeelden zijn vaak niet onmiddellijk toepasbaar op de voorgestelde operatie aangezien het hier geen klassiek DBFM-project betreft waarbij een financier en een aannemer zich voor de realisatie van één project verenigen in een tijdelijke vennootschap.

De uiteindelijk aan de inrichtende machten door te rekenen beschikbaarheidsvergoeding moet het resultaat worden van een marktbevraging waarbij de kandidaten zelf een inschatting moeten maken tegen welke voorwaarden zij de diverse deelcomponenten van de beschikbaarheidsvergoeding kunnen aanbieden. Door de concurrentie moet zo een zo laag mogelijke eenheidsprijs ontstaan die nadien eveneens als maximum zal fungeren voor de beschikbaarheidsvergoeding.

De diverse in de beschikbaarheidsvergoeding verrekende componenten betreffen:

- de financiering,
- de personeels- en werkingskosten van de vennootschap (tijdens en na de bouwfase),
- het onderhoud (en eventueel schoonmaak),
- brandverzekering,
- een mogelijke risicopremie³³.

Vandaag is het zeer moeilijk om een correcte inschatting van de diverse deelcomponenten te geven. **Dergelijke gedetailleerde raming is evenmin wenselijk aangezien de inschrijvers**

³² Artikel 253, 1° annex artikel 12, §1 WIB92 voorziet een vrijstelling van de onroerende voorheffing voor een onroerend goed, of een deel daarvan, die een belastingplichtige of een bewoner zonder winstoogmerk heeft bestemd voor onderwijs. Wat telt is dat de verworven voordelen uitsluitend worden gebruikt voor de instandhouding en uitbreiding van het doel waartoe het onroerend goed wordt aangewend.

³³ Een premie voor het risico dat de vennootschap dient te nemen om, bij slechte werking, niet betaald te worden.

op de oproep alzo publieke inzage zouden krijgen in het exacte verwachtingspatroon van de Vlaamse overheid. Aldus zou een kostprijs voor de Vlaamse overheid en de inrichtende machten kunnen ontstaan die niet het gevolg is van een optimale marktwerking.

Wij brengen evenwel in herinnering dat in de meerjarenbegroting van de Vlaamse Regering bijkomende beleidskredieten werden voorzien voor een inhaalbeweging inzake scholenbouw. Deze kredieten werden ingeschreven met het oog op voorliggende inhaalbeweging maar zullen zowel worden gebruikt voor de alternatieve als voor de reguliere financiering van schoolgebouwen.

In duizend euro	2006	2007	2008	2009
Schoolgebouwen	50.000	50.000	75.000	75.000

De financieringskostprijs van de vennootschap zal hoe dan ook gedrukt worden door de toekenning van de gewestwaarborg. Conform artikel 6,§1 van het decreet van 07/05/2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zal deze waarborg worden verleend, indien bij voorzichtige verwachtingen, er geen gehele of gedeeltelijke uitwinning van de waarborg te verwachten valt.³⁴ Naast de waarborg is de bepalende factor voor de financiering de kapitaalsinbreng van de private partner, het verwachte rendement op dit eigen vermogen, de looptijd, het terugbetalingsschema en de rentevoet van het aan te bieden vreemd vermogen. Aldus kan men tot een globale financieringskost komen.

Naast de financiering zal vooral het onderhoud (groot en klein onderhoud, alsook eventueel schoonmaak) doorslaggevend zijn. Deze onderhoudskost is zeer moeilijk exact bepaalbaar daar deze kost nl. sterk afhankelijk is van het type van gebouw (bv. hoogbouw met klein platdak-oppervlakte of gebouw met één bouwlaag en dus superoppervlakte als plat dak) en afhankelijk van het type onderwijsinstelling (b.v. beroepsonderwijs).

In het kader van de financiële elementen past het tenslotte er op te wijzen dat de weerslag op de Vlaamse begroting van voorliggende operatie zich vooral op termijn situeert. Om dit lange termijn-engagement duidelijk te maken lijkt het noodzakelijk in het **uitgavendecreet** een bepaling op te nemen die **Agion** ertoe **machtigt verbintnissen** aan te gaan die volgen uit

- de 1 miljard euro aan investeringswerken die via alternatieve financiering inzake schoolinfrastructuur worden gerealiseerd;
- het R.E.G-investeringsprogramma ten belope van 100 miljoen euro dat via alternatieve financiering inzake schoolinfrastructuur wordt gerealiseerd.

13. Begeleidende maatregelen

De Vlaamse Regering wordt belast met de procedure voor de selectie van de vennootschap die nadien afzonderlijke DBFM-contracten zal afsluiten met de inrichtende machten. Deze procedure zal ten allen tijde moeten voldoen aan de vigerende wetgeving overheidsopdrachten wat ook de stand van de omzetting in het Belgische recht zal zijn van de Europese richtlijn

³⁴ De waarborgverlening kan volgens het decreet houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer zelfs worden toegekend wanneer er gehele of gedeeltelijke uitwinning van de waarborg te verwachten valt voorzover een overeenstemmende begrotingsreserve wordt voorzien. Deze begrotingsreserve zal niet worden voorzien aangezien verwacht wordt dat de waarborg nooit hoeft worden uitgewonnen.

van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.³⁵

Alle begeleidende decretale maatregelen die noodzakelijk zijn om de geselecteerde vennootschap DBFM-contracten met de inrichtende machten te laten afsluiten zullen worden voorzien. Het is echter duidelijk dat dit decretaal kader geen afbreuk kan doen aan autonome beslissingsbevoegdheid van de inrichtende machten al dan niet een DBFM-contract af te sluiten met de vennootschap voor een concreet project.

Naast het vigerende kader inzake de wetgevingsoverheidsopdrachten zal het begeleidend decreet onder meer nog het volgende dienen te regelen:

- het toepassingsgebied: de onderwijsinstellingen, internaten en CLB's;
- de voorwaarden en/of criteria i.f.v. alternatieve financiering met recht op overheidssubsidie via Agion;
- de modaliteiten van de vennootschap: definiëring en afbakening van de opdracht, voorwaarden voor beheer en toezicht op de overeenkomst door de Vlaamse gemeenschap/Agion, financieringsvoorwaarden;
- de selectieprocedure en criteria van de projecten (o.a. positie van een selectiecommissie);
- de regeling, berekening en percentages van de overheidssteun en de eventuele waarborgregeling voor het niet gesubsidieerde gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding;
- de toekenning van de gewestwaarborg;
- de decretale vrijstelling van de onroerende voorheffing voor schoolinfrastructuur.

³⁵ De richtlijn moet worden omgezet in het Belgisch recht uiterlijk op 31 januari 2006.

III. Weerslag op het personeelsbestand

In het huidige stadium wordt er vanuit gegaan dat er geen weerslag is op het personeelsbestand. De organisatie en het subsidiëren van het nieuwe alternatieve financieringscircuit heeft mogelijk wel een effect op het personeelskader van Agion. Er zal evenwel onderzocht worden of de mogelijke extra mankracht eventueel geput kan worden uit de globale migratie in het kader van de BBB-reorganisatie.

IV. Weerslag op de lokale besturen

De inhaalbeweging zal een positieve invloed hebben op de schoolinfrastructuur van het gemeentelijk en stedelijk onderwijs. De projecten van de steden en gemeenten zullen immers deel uitmaken van de door de vennootschap af te werken investeringslijst. De lokale besturen zullen in ruil, net zoals alle overige inrichtende machten, een beschikbaarheidsvergoeding dienen te betalen aan de vennootschap die evenwel gedeeltelijk zal worden gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. De inhaalbeweging via alternatieve financiering komt bovenop de reguliere subsidies voor scholenbouw en genereert dus een bijkomende subsidiestroom naar de lokale besturen.

V. Reguleringsimpactanalyse

Deze analyse is niet van toepassing.

VI. Advies van de inspectie van financiën

De inspectie van financiën heeft gunstig advies uitgebracht bij voorliggend concept. De inspectie komt tot het volgende besluit: *“Overwegende de dringende noodzaak aan een inhaalbeweging voor schoolgebouwen, kan de Inspectie van Financiën ten aanzien van het in deze nota beschreven concept om via een onderhandelingsprocedure een private partner te selecteren, een gunstig advies formuleren”*. Zie bijlage 2.

VII. Begrotingsakkoord

Zie bijlage.

VIII. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist

1. haar goedkeuring te hechten aan het in deze nota beschreven concept en aanpak om via alternatieve financiering (publiek private samenwerking door middel van een private investeringsvennootschap DBFM) een substantiële inhaalbeweging inzake schoolgebouwen te realiseren. Ofschoon het finaal gerealiseerde investeringsvolume afhankelijk zal zijn van de nog te voeren onderhandelingen met de verschillende stakeholders wordt gestreefd naar een investeringsvolume van 1 miljard euro. Hierbij zal de private vennootschap de geselecteerde (ver)bouwprojecten van de inrichtende machten realiseren en deze, in ruil voor een prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding, op lange termijn ter beschikking stellen aan de inrichtende machten, waarbij deze laatsten gedurende de looptijd van de contracten een overheidstussenkomst ontvangen via het agentschap Agion;
2. haar goedkeuring te hechten aan het principe om de vennootschap, o.b.v. in de scholen uit te voeren energie-audits en meetcampagnes, een concreet investeringsprogramma rationeel energiegebruik ten belope van 100 miljoen euro te laten uitwerken. Dit programma dient gericht te zijn naar de schoolgebouwen die niet op de investeringslijst van de vennootschap voorkomen;
3. dat alle financiële repercussies (beschikbaarheidsvergoeding(en) / afbetaling REG-investeringen / etc...) die voortvloeien uit de in supra vermelde punten 1. en 2. hoe dan ook zullen moeten kunnen worden opgevangen binnen de beleidsruimte zoals voorzien in de huidige meerjarenbegroting 2006-2009, concreet betekent dit een reële meerkost van maximum 75 miljoen euro per jaar voor 2008 en 2009. Het als objectief vooropgestelde investeringsvolume zal desgevallend in functie van deze budgettaire limiet worden bijgesteld. Zonder afbreuk te doen aan een verdere mogelijke stijging van de totale kredieten voor schoolinfrastructuur na 2009, in functie van de reële aangroei van de investeringsnoden, zal de jaarlijkse budgettaire weerslag van voorliggende inhaaloperatie op kruissnelheid maximaal 75 miljoen euro bedragen.
4. Agion financiële middelen te verschaffen ten belope van 25 miljoen euro. Deze middelen, worden gefinancierd vanuit
 - de beschikbare middelen ingevolge de valorisaties van de aandelen Gimv;
 - een kapitaalparticipatie van PMV ten belope van 12,5 miljoen euro in een door Agion op te richten vennootschap.

Deze 25 miljoen euro worden aangewend om Agion toe te laten een vennootschap op te richten die een minderheidsparticipatie neemt in het kapitaal van de geselecteerde vennootschap. Ofschoon PMV aldus betrokken wordt bij deze participatie behoudt Agion, binnen de contouren van de noodzakelijke ESR-neutraliteit, conform artikel 5,6° van het Agion-oprichtingsdecreet, de coördinatie, sturing en regie van voorliggend project;

5. er op toe te zien dat de ESR-neutraliteit voor de schulddispositie van de Vlaamse overheid van voorliggend project ten allen tijde wordt gerespecteerd;

6. de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming te gelasten
 - 6.1 de procedure voor de selectie van de vennootschap, binnen de in deze nota beschreven criteria en contouren, voor te bereiden en deze ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen;
 - 6.2 een begeleitend ontwerp van decreet voor te bereiden en ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen;
 - 6.3 een overleg op te starten met de koepelorganisaties in het beleidsdomein onderwijs en in dit kader een selectiecommissie op te richten die gevraagd wordt om tegen 1 februari 2006
 - 6.3.1 een voorstel uit te werken van toe te passen algemene criteria voor een nieuw prioriteitenbeleid in schoolinfrastructuur waarbij de continuïteit van het onderwijs, de duurzaamheid, de maatschappelijke doelmatigheid en het R.E.G-aspect van de schoolgebouwen voorop staan;
 - 6.3.2 een eerste investeringsprogramma met concrete infrastructuurwerken ten belope van ca. 500 miljoen euro op te stellen. Tegen 1 mei 2006 kan deze commissie dan een volgende lijst van ca. 500 miljoen euro aan werken opstellen.
 - 6.4 deze selectiecommissie zal vertegenwoordigers bevatten van
 - de huidig betrokken instellingen in schoolinfrastructuur (Digo en Rago, Agion);
 - het departement onderwijs;
 - de Vlaamse bouwmeester;
 - externe deskundigen;
 - de koepelorganisaties in het beleidsdomein onderwijs.
 - 6.5 voorliggende conceptnota voor advies over te maken aan het kenniscentrum PPS

7. overleg te organiseren met de federale regering

7.1 omtrent de noodzakelijkheid om in Europees verband aan te dringen de betrokken Europese richtlijn te laten herzien, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om BTW-verlagingen voor scholenbouw mogelijk te maken;

7.2 om, in afwachting van een mogelijke BTW-verlaging voor scholenbouw, een mechanisme uit te werken waarbij een deel van de niet-recupereerbare BTW i.f.v. de daadwerkelijk door de vennootschap betaalde BTW voor de inhaalbeweging inzake scholenbouw zal worden teruggestort aan de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid engageert er zich op haar beurt toe om met deze middelen opnieuw scholen te bouwen of te renoveren zodat opnieuw een deel van de uit deze bouwactiviteit vloeiende BTW naar de federale overheid gaat. Dit mechanisme zal enkel van toepassing zijn op de inhaalbeweging in scholenbouw via de alternatieve financiering.

Frank Vandenbroucke

Vice-minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming

Bijlage 1: adviezen INR

1. Informeel advies Nationale Bank
2. Advies INR 24 mei 2005
3. Advies INR 19 juli 2005

Informeel advies dd. 24.01.2005 m.b.t. de nota "Voorstel inzake schoolgebouwen"

Bij een toetsing van de voorliggende nota (°) aan de ESR-Eurostatregels blijkt dat :

- de betrokken vennootschap, conform de ESR95-regelgeving, een institutionele eenheid is ressorterend onder de sector van de **vennootschappen** (S11), voor zover de entiteit hetzij als een particuliere producent (= niet onder toezicht, zeggingschap van de overheid) hetzij als een overheidsproducent én tegelijkertijd als marktproducent (= productiekosten voor > 50% gedekt door verkoop) kan gerangschikt worden.

Op basis van de thans gekende informatie m.b.t. deze DBFM-vennootschap blijkt dit het geval te zijn.

Of deze vennootschap reeds bestaat of nog op te richten is, heeft hier geen belang.

- deze vennootschap **zowel het bouw- als het beschikbaarheidsrisico** zou dragen en alzo zou beantwoorden aan de PPS-Eurostatregelgeving van 11.02.04.

Immers, de beschikbaarheidsvergoeding zal maar betaald worden na (tijdige) oplevering van de infrastructuur volgens de contractueel overeengekomen normen en eisen. Daarenboven zal een deel van deze vergoeding tijdens de gehele exploitatiefase (27 à 33 jaar) in functie staan van de dienstverlening inzake onderhoud en herstel (er zal immers worden gewerkt met SLA's).

Teneinde het dienstverleningsaspect van de PPS-constructie een groter belang toe te kennen, is het aangewezen buiten het onderhoud en herstel ook bv. de schoonmaak in het contract op te nemen en/of de schoolinfrastructuur ook aan derden te verhuren (na de schooluren, tijdens vakantieperiodes, ...).

- het toekennen van de **gewestwaarborg** aan de leningen van de DBFM-vennootschap op zich geen probleem stelt zolang deze waarborg niet uitgewonnen wordt.

(°) Nota gehecht aan de mail dd. 12.01.05 van de Heer Jean Eliaerts, adjunct-kabinetschef van de Vlaamse Minister van Werk, Onderwijs en Vorming.



**INSTITUUT VOOR DE
NATIONALE REKENINGEN**

De Voorzitter

Ons kenmerk : T/III/2005/AM 918
Uw kenmerk : OMRW2/2005/ew

AANWIJZER Kabinet Minister-president Yves Leterme
Nr. 3884
25 MEI 2005
Medew. OMRWZ
UIT

Brussel, 24. 05. 05

City Atrium C
Vooruitgangstraat 50
1210 Brussel

Tel.: 02 277 83 60
Fax: 02 277 50 21
<http://inr-icn.fgov.be>

*De heer Yves LETERME
Minister-President van de Vlaamse Regering
Martelaarsplein 19*

1000 BRUSSEL

Betreft : Non-papers Investeringsnoden en Schoolgebouwen – ESR95.

Geachte heer Minister-President,

Met een brief van 26 april 2005 wordt het advies van het INR gevraagd inzake de boekhoudkundige behandeling, overeenkomstig de ESR95-methodologie, van de concepten voorgelegd in de non-papers Investeringsnoden en Schoolgebouwen van de Vlaamse Regering.

In bijlage stuur ik het INR-advies, opgemaakt door de Nationale Bank van België als geassocieerde INR-instelling bevoegd voor de opmaak van de nationale rekeningen.

Met de meeste hoogachting,

Lambert VERJUS

*Contactpersoon :
Jo Libens (NBB)
Tel. 02/221.28.12
joseph.libens@nbb.be*

INR-advies over de non-papers "investeringsnoden" resp. "schoolgebouwen"

// Investeringsnoden

* De eerste 3 punten van de nota situeren de problematiek, ramen de behoeften en geven de thans voorziene kredieten weer. Hieruit blijkt dat in de sectoren onderwijs (schoolgebouwen), welzijn (ziekenhuizen en RVT's) en huisvesting (sociale woningen) er hetzij grote achterstand hetzij grote noden inzake investeringen bestaan resp. zich aankondigen. Het Vlaams regeerakkoord wenst hieraan tegemoet te komen door beroep te doen op alternatieve financieringsvormen en/of publiek-private samenwerking ... dit alles op een ESR-conforme wijze (= neutraal voor schuld en/of vorderingensaldo).

* In punt 4 worden daartoe een aantal concepten uitgetekend waarbij als rode draad-principiee vooropgesteld wordt dat de investeringskost dient gespreid te worden over een lange periode.

A/ Projectvennootschap

Dit concept zou worden toegepast voor de schoolgebouwen en wordt in punt II verder besproken.

B/ Back to back

De overheid sluist de opbrengst van de verkoop van financiële of niet-financiële activa door naar de welzijnsinstellingen die deze op LT beleggen (bv. via PMV) en waarvoor ze onmiddellijk in ruil van PMV een renteloze lening krijgen die gelijk is aan en in hoofdsom terugbetaald wordt met de totale gekapitaliseerde waarde op eindvervaldag van de belegging. PMV sluit daartoe met de banken een bulletlening af waarvan de rentelasten jaarlijks door de Vlaamse overheid op haar budget worden aangerekend.

Vermits PMV zowel als de ziekenhuizen en RVT's thans door het INR buiten de consolidatiekring van de overheid worden geklasseerd dienen enkel de verrichtingen tussen de Vlaamse overheid enerzijds en PMV resp. de welzijnsinstellingen anderzijds beoordeeld te worden.

De jaarlijkse uitbetaling van de rentelasten (op de bulletlening) aan PMV zal als uitgave het vorderingensaldo van de VL.G. negatief beïnvloeden (doch wellicht in mindere mate dan het huidig systeem).

De ter beschikking stelling van de opbrengst van de verkoop van financiële activa en/of van gebouwen en terreinen door de Vlaamse overheid aan de welzijnsinstellingen zal geen weerslag hebben op het vorderingensaldo van de VL.G. voor zover die opbrengst vooraf als effectieve ontvangst in de begroting wordt geboekt en daardoor de kapitaaloverdracht (investeringsbijdrage) van de Vlaamse overheid aan de welzijnsinstellingen compenseert.

Er is in dit geval van alternatieve financiering geen behoefte aan een expliciete overheidswaarborg (op de bulletlening) vermits deze in hoofde van de banken impliciet reeds gewaarborgd is doordat de hoofdsom gedekt wordt door en gelijk is aan de gekapitaliseerde beleggingsopbrengst en de rentelasten jaarlijks vanuit de Vlaamse begroting betaald worden.

Wellicht kan overwogen worden de welzijnsinstellingen te verplichten tot beleggingen in overheidspapier.

C/ Autofinanciering

In het klassiek systeem subsidieert de Vlaamse overheid voor 60 % de investeringskosten van de ziekenhuizen en RVT's; deze laatste dienen zelf in te staan voor het resterend aandeel van 40 %. Indien de welzijnsinstellingen die 40 % op (voldoende) lange termijn beleggen (waarbij deze bij de eindvervaldag een gekapitaliseerde waarde noteren van 100 %) zal de Vlaamse overheid van bij

het begin 100 % van de investeringskost ter beschikking stellen in de vorm van een renteloze lening. Deze wordt door de welzijnsinstellingen op de eindvervaldag van de belegging (= lening) in hoofdsom terugbetaald aan VL.G. vanuit de gekapitaliseerde opbrengst van die belegging.

Het subsidiestelsel wordt in deze vorm van alternatieve financiering vervangen door een systeem van renteloze leningen. Voor de welzijnsinstellingen is deze werkwijze kostenneutraal.

De verrichtingen in hoofde van de Vlaamse overheid worden beschouwd als financiële transacties (nl. kredietverlening in jaar t en terugbetaling van kredietverlening in jaar t+x) en hebben derhalve geen weerslag op het vorderingensaldo. In tegendeel, door het wegvallen van de klassieke subsidie zullen de uitgaven verminderen en het vorderingensaldo - ceteris paribus - verbeteren. De (pre)financiering zal wel de financiële rekening van de VL.G. ab initio negatief affecteren.

Wellicht kan overwogen worden de welzijnsinstellingen te verplichten tot beleggingen in overheidspapier.

D/ Investeringssubsidie

De welzijnsinstellingen financieren hun investeringsprojecten voor 100 % bij de banken, waarbij de Vlaamse overheid jaarlijks op haar begroting 60 % van de financiële kosten (hoofdsom + rente) van die lening(en) voor haar rekening neemt.

In dit concept zou het jaarlijks aandeel van de overheid in de financiële lasten van de banklening kunnen beschouwd worden als een investeringssubsidie (m.b.t. de hoofdsom) resp. een rentesubsidie (m.b.t. de rentelasten) aan de welzijnsinstellingen en enkel voor het overeenstemmend bedrag dus het vorderingensaldo negatief beïnvloeden.

Evenwel dient hierbij volgend voorbehoud gemaakt te worden : gelet op en afhankelijk van de eventuele vooraf (in wet/decreet, begroting, leningscontract) vastgelegde bepalingen omtrent het feit dat de Vlaamse overheid 60 % van de financiële lasten draagt, zou de lening van de banken aan de welzijnsinstellingen voor wat betreft het overheidsaandeel alsnog als "overheidsschuld" geherklasseerd kunnen worden overeenkomstig punt 2.2 van deel II.4.3 van het ESR95 : Handboek overheidstekort en overheids-schuld (zie p. 106).

Dit punt dient desgewenst nog verder afgetoetst te worden met Eurostat.

Conclusie: wat de zorgsector betreft komt het ons voor dat de concepten B/ en C/ te verkiezen zijn boven concept D/ omdat dit laatste o.i. geen absolute zekerheid biedt inzake ESR-neutraliteit.

* * *

De onderdelen E/ en F/ zijn nieuw en werden niet besproken tijdens het bilateraal overleg (25.2.05)

E/ Constructieve benadering overheidsopdrachten(CBO)

Aangezien noch de sociale huisvestingsmaatschappijen noch de VHM tot de overheid (S.13) behoren en gezien er wat betreft de financiering geen wijziging is t.o.v. het huidige stelsel heeft de CBO als alternatieve aanbestedingstechniek (in het kader van de wetgeving overheidsopdrachten) geen bijzondere weerslag op de overheidsrekeningen.

Er is dus onzes inziens geen voorwerp voor een toetsing van dit concept aan de ESR-regelgeving.

F/ Garantiefonds

Voor de PPS-projecten inzake sociale huisvesting stelt de lokale huisvestingsinstantie (LHI) de bouwgrond ter beschikking (opstal) van de private partner die instaat voor ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van een aantal sociale huurwoningen. Na oplevering worden deze woningen terug aan de LHI gegeven (tegen een jaarlijkse erfpachtcanon) die ze verhuurt aan de

sociale huurders. De Vlaamse overheid betaalt - via het Garantiefonds - het verschil tussen de erfpachtcanon en de door de LHI geïnde huurgelden (incl. een forfait voor leegstand/wanbetaling).

We gaan er van uit dat in deze PPS-constructie het bouw- en beschikbaarheidsrisico uitsluitend zoniet voor het grootste deel bij de private partner/bouwheer ligt. Dit vereist dat de erfpachtcanon mede en op een substantiële wijze afhankelijk is van de beschikbaarheid en het onderhoud conform de in de PPS-overeenkomst door de LHI vooropgestelde normen en eisen.

Teneinde de voormelde risico's in voldoende mate door de private partner te laten dragen is het aangewezen de tussenkomsten van de Vlaamse overheid via het Garantiefonds rechtstreeks en volledig aan de LHI over te maken en niet (deels) aan de PPS bouwheer-uitbater.

II/ Schoolgebouwen

Teneinde de aanzienlijke achterstand in de nieuwbouw- en renovatiedossiers van resp. DIGO en RAGO te kunnen wegwerken wordt in punt 3 van de nota voorgesteld te werken met een aparte vennootschap die instaat voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud (DBFM-model) van nieuwe schoolgebouwen of omvangrijke renovatiewerken aan bestaande scholen.

De inrichtende macht of de school betaalt na oplevering van de infrastructuur jaarlijks een beschikbaarheidsvergoeding aan de vennootschap.

Na afloop van het contract (zakelijk recht) zal de nieuwbouw-infrastructuur van rechtswege en om niet overgaan naar de grondeigenaars.

De VI.G. zal - zoals thans in het klassieke subsidiestelsel waar ze 100 % (RAGO) resp. 60 of 70 % (DIGO) van de investeringskost ten hare laste neemt - in het nieuwe stelsel eveneens aan de scholen/inrichtende machten een tussenkomst verlenen in de te betalen beschikbaarheidsvergoeding en kent aan de leningen van de vennootschap een gewestwaarborg toe.

De Vlaamse overheid zal tevens een minderheidsparticipatie (25% + 1 aandeel) kunnen nemen in de projectvennootschap maar kan hierin nooit over een beslissingsmeerderheid beschikken.

De op te richten DBFM-vennootschap(en) zal geklasseerd worden in de sector van de vennootschappen (S11).

De PPS-constructie beantwoordt - op basis van de thans gekende informatie - aan de inzake PPS door Eurostat op 11.02.2004 uitgevaardigde regelgeving gezien zowel het bouw- als het beschikbaarheidsrisico volledig door de private partner (de DBFM-vennootschap) gedragen wordt. De toekenning van een gewestwaarborg aan de leningen van deze laatste vormt geen bezwaar zolang die waarborg niet aangesproken wordt.

Het dienstverleningsaspect van de PPS-constructie wordt gerealiseerd door zowel het eigenaars- en het huurdersonderhoud als de herstellingswerken via SLA's aan de private partner(s) toe te kennen; de vergoeding van de scholen zal afhankelijk zijn van het respecteren van die SLA's.

Aangezien aan het einde van het contract de PPS-vennootschap ontbonden wordt, gaan de gebouwen van rechtswege over naar de grondeigenaars en zullen ze worden geregistreerd als "overige volumemutaties in activa".

* * *

Gelet op het feit dat sommige voorliggende concepten slechts in grote lijnen werden voorgesteld, is het aangewezen bij verdere concretisering en finalisering van de weerhouden concepten uit beide non papers de Bank/ het INR een meer definitieve versie voor te leggen ter toetsing aan de ESR-regelgeving. De Bank zou het tevens op prijs stellen mocht zij bij effectieve start van één of meerdere van voormelde concepten kopie bekomen van de contracten/beheersovereenkomsten.

13.05.2005



**INSTITUUT VOOR DE
NATIONALE REKENINGEN**

De Voorzitter

Ons kenmerk : T/III/2005/016 599

Kabinet Minister-president Chris Leterme
Nr. 5164
19 JUL 2005
Medew. KC1
UIT

Brussel, 19.07.05

City Atrium C
Vooruitgangstraat 50
1210 Brussel

Tel.: 02 277 83 60
Fax: 02 277 50 21
<http://inr-icn.fgov.be>

*De heer Y. LETERME
Minister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen,
Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid
Martelaarsplein 19
1000 BRUSSEL*

Mijnheer de Minister-President,

In het INR-advies van 24 mei jongstleden, over de non-papers schoolgebouwen en investeringsnoden (ref. T/III/2005/011918), staat in de laatste paragraaf dat het Instituut er op rekent dat bij verdere concretisering en finalisering van de projecten definitieve documenten worden voorgelegd, zodat een en ander nog eens kan worden getoetst aan de ESR95-regelgeving.

In afwachting daarvan en na een nieuwe analyse door het recent door de Raad van het INR opgerichte begeleidingscomité, waarvan sprake in de brief van 7 juli laatstleden (ref. T/III/2005/015927), houdt het INR er aan volgende verduidelijkingen bij het advies van 24 mei te voegen.

Wat het dossier van de schoolgebouwen betreft, stelt het advies dat de PPS-constructie op basis van de gekende informatie beantwoordt aan de inzake die materie door Eurostat op 11 februari 2004 uitgevaardigde regelgeving. Dat betekent m.a.w. dat er van uitgegaan wordt dat de DBFM-vennootschap een autonome instelling zal zijn die als een marktproducent kan worden beschouwd. Deze redenering is gebaseerd op het laatste deel van punt 3.3 uit de non-paper schoolgebouwen, waar op blz. 11 staat vermeld: "... De Overheid kan/zal een participatie nemen in de vennootschap die beschouwd wordt als zijnde een blokkeringsminderheid (25 pct. + 1 aandeel). Aan deze aandelen worden dezelfde rechten verbonden als aan de andere aandelen. De Overheid zal m.a.w. nooit over een beslissingsmeerderheid beschikken".

Hoewel derhalve aan de randvoorwaarden lijkt te zullen worden voldaan, is het misschien nuttig de ESR-regelgeving terzake nog eens in herinnering te brengen: "Een institutionele eenheid ressorteert onder de sector van de vennootschappen (S11), voor zover de entiteit hetzij als een particuliere producent (= niet onder toezicht of zeggenschap van de Overheid), hetzij als een overheidsproducent en tegelijkertijd als marktproducent (= productiekosten voor meer dan 50 pct. gedekt door de opbrengst van verkopen) kan gerangschikt worden."

.i.

Met betrekking tot de "back-to-back" projecten stelt het advies dat het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap niet zal worden beïnvloed als de opbrengst van de activa vooraf als effectieve ontvangst in de begroting wordt geboekt. Er zij in dit verband verduidelijkt dat enkel de realisatie van niet-financiële activa (zoals gebouwen en terreinen) als ontvangsten kunnen worden ingeschreven, maar niet (zoals het advies zou kunnen laten uitschijnen) de verkoop van financiële activa (zoals bijvoorbeeld een verkoop van participaties in de GIMV). Bij deze laatste betreft het immers financiële transacties, die "onder de lijn" worden geregistreerd en derhalve geen impact hebben op het vorderingensaldo.

Zoals gesteld in het advies van 24 mei heeft het INR ook een informeel overleg gehad met Eurostat over de mogelijke gevolgen voor de overheidsschuld in een systeem van investeringssubsidies. Tijdens deze vergadering, die plaatsgreep op 8 juli jongstleden, werd ook gepeild naar de Eurostat-interpretatie van de twee concepten "renteloze leningen" in de voorstellen m.b.t. de "back-to-back" financiering en de autofinanciering. Uit het overleg is gebleken dat, volgens Eurostat, voor geen van deze drie mogelijke financieringswijzen het ESR95 of het "Handboek overheidstekort en overheidsschuld" voldoende duidelijkheid verschaft over de wijze van boeking in de overheidsrekeningen. Eurostat heeft beloofd de voorgestelde systemen grondig te onderzoeken en op korte termijn een standpunt in te nemen. Van zodra de reactie gekend is, wordt u uiteraard op de hoogte gebracht.

Mochten deze verduidelijkingen nog nadere toelichting vergen, dan nodig ik u uit uw vragen tot mij te richten, zodat ik ze kan laten behandelen door het recent opgerichte begeleidingscomité.

Met de meeste hoogachting,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'L' followed by a horizontal line and a small flourish.

Lambert VERJUS

Bijlage 2: advies inspectie van financiën

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën

Phoenixgebouw - Koning Albert II-laan 19
1210 BRUSSEL

Nota aan de heer VANDENBROUCKE Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming

uw kenmerk
Ond./01/309/13566

ons kenmerk
IF/SG/2005/10/26-159

vragen naar / e-mail
stefaan.ghesquiere@azf.vlaanderen.be

telefoonnummer
02/553.26.69

datum
26 oktober 2005



BETREFT : Inhaalbeweging schoolgebouwen via alternatieve financiering
Principenota aan de leden van de Vlaamse Regering

Bovenvernoemde principenota werd op 19 oktober 2005 door het kabinet van de Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming voor advies aan de Inspectie van Financiën overgemaakt.

I. Dossier

Het aan de Inspectie van Financiën voorgelegd dossier bevat:

- de nota aan de Inspectie van Financiën
- de principenota aan de leden van de Vlaamse Regering
- in bijlagen: adviezen INR van 24 mei 2005 en 19 juli 2005

II. Beknopte samenvatting van het dossier

1. Inhoud

In het voorstel van beslissing wordt aan de Vlaamse Regering gevraagd:

1. haar goedkeuring te hechten aan het in deze nota beschreven concept en aanpak om via de selectie van een private vennootschap een inhaalbeweging in schoolgebouwen ten belope van 1 miljard € aan investeringswerken te realiseren. De private vennootschap zal de geselecteerde (ver)bouwprojecten van de inrichtende machten realiseren en deze, in ruil voor een prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding, op lange termijn ter beschikking stellen aan de inrichtende machten, waarbij deze laatste gedurende de looptijd van de contracten een overheidstussenkomst ontvangen via het agentschap Agion;
2. haar goedkeuring te hechten aan het principe om de vennootschap, o.b.v. in de scholen uit te voeren energie-audits en meetcampagnes, een concreet investeringsprogramma rationeel energieverbruik ten belope van 100 miljoen € te laten uitwerken. Dit programma dient gericht te zijn naar de schoolgebouwen die niet op de investeringslijst van de vennootschap voorkomen;

Afschriften :

- dhr. Vlaams minister van Financiën en Begroting
- dhr. secretaris-generaal van het departement Onderwijs
- abafim
- dhr. inspecteur-generaal van Financiën, coördinator

3. de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming te gelasten

- 3.1. de procedure voor de selectie van de vennootschap, binnen de in deze nota beschreven criteria en contouren, voor te bereiden en deze ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen;
- 3.2. een begeleidend ontwerp van decreet voor te bereiden en ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen;
- 3.3. een selectiecommissie op te richten die gevraagd wordt om tegen 1 februari 2006
 - 3.3.1. een voorstel uit te werken van toe te passen algemene criteria voor een nieuw prioriteitenbeleid in schoolinfrastructuur waarbij de continuïteit van het onderwijs, de duurzaamheid, de maatschappelijke doelmatigheid en het R.E.G.-aspect van de schoolgebouwen voorop staan;
 - 3.3.2. een eerste investeringsprogramma met concrete infrastructuurwerken ten belope van ca. 500 miljoen € op te stellen. Tegen het najaar van 2006 kan deze commissie dan een lijst van ca. 500 miljoen € aan werken opstellen.
- 3.4. deze selectiecommissie zal vertegenwoordigers bevatten van
 - de huidig betrokken instellingen in schoolinfrastructuur (Digo en Rago, Agion);
 - het departement onderwijs;
 - de Vlaamse bouwmeester;
 - externe deskundigen;
 - de koepelorganisaties in het beleidsdomein onderwijs.

4. Overleg te organiseren met de federale regering:

- 4.1 omtrent de noodzakelijkheid om in Europees verband aan te dringen de betrokken Europese richtlijn te laten herzien, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om BTW-verlagingen voor scholenbouw mogelijk te maken;
- 4.2 om, in afwachting van een mogelijke BTW-verlaging voor scholenbouw, een mechanisme uit te werken waarbij een deel van de niet-recupereerbare BTW in functie van de daadwerkelijk door de vennootschap betaalde BTW voor de inhaalbeweging inzake scholenbouw zal worden teruggestort aan de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid engageert zich er op haar beurt toe om met deze middelen opnieuw scholen te bouwen of te renoveren zodat opnieuw een deel van de uit deze bouwactiviteit vloeiende BTW naar de federale overheid gaat. Dit mechanisme zal enkel van toepassing zijn op de inhaalbeweging in scholenbouw via de alternatieve financiering.

2. Budgettair

De door een vennootschap aangerekende vergoeding voor de terbeschikkingstelling van de schoolgebouwen is vandaag niet gekend. In België is deze operatie zonder voorgaande en buitenlandse voorbeelden zijn vaak niet onmiddellijk toepasbaar op de voorgestelde operatie aangezien het hier geen klassiek DBFM-project betreft waarbij een financier en een aannemer zich voor de realisatie van één project verenigen in een tijdelijke vennootschap.

De uiteindelijk aan de inrichtende machten door te rekenen beschikbaarheidsvergoeding moet het resultaat worden van een marktbevraging waarbij de kandidaten zelf een inschatting moeten maken tegen welke voorwaarden zij de diverse deelcomponenten van de beschikbaarheidsvergoeding kunnen aanbieden. Door de concurrentie moet zo een zo laag mogelijke eenheidsprijs ontstaan die nadien eveneens als maximum zal fungeren voor de beschikbaarheidsvergoeding.

De diverse in de beschikbaarheidsvergoeding verrekenende componenten betreffen:

- de financiering
- de personeels- en werkingskosten van de vennootschap (tijdens en na de bouwfase)
- het onderhoud (en eventueel schoonmaak)
- brandverzekering
- een mogelijke risicopremie

Vandaag is het zeer moeilijk om een correcte inschatting van de diverse deelcomponenten te geven. Dergelijke gedetailleerde raming is evenmin wenselijk aangezien de inschrijvers op de oproep alsoo publieke inzage zouden krijgen in het exacte verwachtingspatroon van de Vlaamse overheid. Aldus zou een kostprijs voor de Vlaamse overheid en de inrichtende machten kunnen ontstaan die niet het gevolg is van een optimale marktwerking.

Er wordt evenwel in herinnering gebracht dat in de meerjarenbegroting van de Vlaamse Regering bijkomende beleidskredieten werden voorzien voor een inhaalbeweging inzake scholenbouw. Deze kredieten werden ingeschreven met het oog op voorliggende inhaalbeweging maar zullen zowel worden gebruikt voor de alternatieve als voor de reguliere financiering van schoolgebouwen.

In duizend euro	2006	2007	2008	2009
Schoolgebouwen	50.000	50.000	75.000	75.000

De financieringskostprijs van de vennootschap zal hoe dan ook gedrukt worden door de toekenning van de gewestwaarborg. Conform artikel 6,§1 van het decreet van 07/05/2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zal deze waarborg worden verleend, indien bij voorzichtige verwachtingen, er geen gehele of gedeeltelijke uitwinning van de waarborg te verwachten valt.

Naast de waarborg is de bepalende factor voor de financiering de kapitaalsinbreng van de private partner, het verwachte rendement op dit eigen vermogen, de looptijd, het terugbetalingsschema en de rentevoet van het aan te bieden vreemd vermogen. Aldus kan men tot een globale financieringskost komen.

Naast de financiering zal vooral het onderhoud (groot en klein onderhoud, alsook eventueel schoonmaak) doorslaggevend zijn. Deze onderhoudskost is zeer moeilijk exact bepaalbaar daar deze kost nl. sterk afhankelijk is van het type van het gebouw (bv. hoogbouw met klein platdak-oppervlakte of gebouw met één bouwlaag en dus superoppervlakte als plat dak) en afhankelijk van het type onderwijsinstelling (bv. beroepsonderwijs).

In het kader van de financiële elementen past het tenslotte er op te wijzen dat de weerslag op de Vlaamse begroting van voorliggende operatie zich vooral op termijn situeert. Om dit lange-termijn engagement duidelijk te maken lijkt het noodzakelijk in het uitgavendecreet een bepaling op te nemen die Agion ertoe machtigt verbintenissen aan te gaan die volgen uit:

- de 1 miljard € aan investeringswerken die via alternatieve financiering inzake schoolinfrastructuur worden gerealiseerd;
- het R.E.G.-investeringsprogramma ten belope van 100 miljoen € dat via alternatieve financiering inzake schoolinfrastructuur wordt gerealiseerd.

III. Advies Inspectie van Financiën

De Inspectie van Financiën onderschrijft in globa de krachtlijnen van voorgestelde alternatieve financiering voor de inhaalbeweging voor schoolgebouwen.

Niettemin poneert zij reserves ten aanzien van PPS-constructies die als voornaamste prioriteit een ESR-neutraliteit beogen. Het budgettair effect op lange termijn wordt hier zelden in kaart gebracht. Gezien het urgente probleem van de schoolinfrastructuur (en de wachtlijsten) lijkt dit echter een verdedigbare optie.

Zij vraagt aandacht voor volgende aspecten:

1. Gunningsprocedure

Er wordt geopteerd voor de onderhandelingsprocedure met bekendmaking. De Inspectie van Financiën bevestigt dat de keuze voor dit uitzonderingsregime afdoende gemotiveerd wordt. Zij voegt hieraan toe dat de Europese bekendmakingsplicht van toepassing is.

2. ESR-neutraliteit

Uit de bijgevoegde stukken (adviezen van INR van 24 mei 2005 en 19 juli 2005) blijkt dat de betrokken vennootschap, conform de ESR95-regelgeving, als een marktproducent kan beschouwd worden. Ook het toekennen van de gewestwaarborg aan de leningen van de DBFM-vennootschap op zich stelt geen probleem zolang deze waarborg niet uitgewonnen wordt.

De Inspectie van Financiën wijst er op dat de ESR-toetsing op basis van een conceptnota kan afwijken op de uiteindelijk gerealiseerde constellatie. Zij pleit ervoor om gedurende gans het proces te waken over de principes van ESR-neutraliteit.

Meer in het bijzonder merkt zij op dat de onderhandelingsprocedure op zich een reëel gevaar inhoudt. De partner waarmee onderhandeld wordt, zal in deze fase proberen zoveel mogelijk risico's af te wentelen op de opdrachtgever. Vooral het beschikbaarheidsrisico kan – gezien de uitvoering zich over lange termijn spreidt – problematisch zijn (waarbij de vennootschap toch binnen de consolidatiekring van de overheid dreigt te vallen).

In de adviezen van de Nationale Bank /INR wordt gepleit om eventueel het dienstverleningsaspect van de PPS-constructie een groter belang toe te kennen, zijnde buiten het onderhoud en herstel ook de schoonmaak in het contract op te nemen en/of de schoolinfrastructuur ook aan derden te verhuren buiten de schooluren.

De Inspectie van Financiën noteert daarenboven dat het concentreren van de uitbesteding van schoonmaakopdrachten bij één organisatie tot schaalvoordelen leidt.

3. Gewestwaarborg

De Inspectie van Financiën merkt op dat de modaliteiten van de gewestwaarborg, waarvan sprake in deze conceptnota, onvoldoende gedefinieerd zijn. Dit lijkt haar een niet onbelangrijk aspect verbonden aan een dergelijke operatie. Een principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering moet ook dit element incorporeren.

4. Realisatietermijn

De Inspectie van Financiën meent dat de voorgestelde uitvoering van het investeringsprogramma op 4 jaar wellicht te ambitieus is. Zij pleit dan ook voor een grotere spreiding van de bouwprojecten. In de conceptnota wordt uitgegaan van 833 dossiers op 4 jaar (met een gemiddelde kost van 1,2 miljoen €), of 208 dossiers per jaar.

Hieraan dient ook - naast het projectmanagement - de bijkomende werklust van de vennootschap aan toegevoegd te worden die gelieerd is met o.a. de R.E.G.-projecten, onderhoud en diverse diensten en de louter administratieve taken.

De Inspectie van Financiën adviseert de realisatie van de voorziene investeringen ten belope van 1 miljard € te spreiden over 6 jaar (i.p.v. de voorgestelde 4 jaar). Dit biedt diverse voordelen:

- Bij de selectie van de partner wordt de drempel voor kandidaatstelling verlaagd (potentieel grotere markt, meer mededinging en bijgevolg voordeliger contractcondities).
- Tijdens de investeringsfase zijn voor het projectmanagement minder personele en materiële middelen vereist per tijdseenheid bij de DBFM-vennootschap, hetgeen kan leiden tot lager doorgerekende kosten.
- Bij de uitbesteding van de werken door de DBFM-vennootschap kan - gezien het totale investeringsvolume - lokaal en/of bij gespecialiseerde aannemers saturatie ontstaan, met als gevolg hogere prijzen bij aanbesteding. Bovendien stijgt hierbij ook het risico op marktafspraken. Spreiding over 6 jaar kunnen deze risico's reduceren.

5. Verhouding R.E.G.- versus bouwprojecten

De Inspectie van Financiën is van oordeel dat het vooropgestelde budget ten belope van 100 miljoen € voor energie-audits, meetcampagnes en finaal R.E.G.-investeringsprojecten disproportioneel groot is ten aanzien van het vooropgestelde budget ten belope van 1 miljard € voor de geselecteerde (ver)bouwprojecten, die ook reeds investeringen in rationeel energiegebruik bevatten.

Daarenboven wordt nog aan de DBFM-vennootschap een supplementair (niet-gesubsidieerd) R.E.G.-investeringsprogramma gevraagd.

Onverminderd het belang van een rationeel energiegebruik, pleit de Inspectie van Financiën - gezien de grote noden aan schoolinfrastructuur - voor een heroriëntatie van de voorziene middelen ten bate van de primaire bouw- en verbouwingsprojecten.

6. Rol van Agion in de PPS-constructie

In de conceptnota wordt voorgesteld het beheer van de participatie van de overheid in de DBFM-vennootschap toe te vertrouwen aan Agion. De Inspectie van Financiën kan de gevolgde motivering hiervoor onderschrijven.

De Inspectie van Financiën wil er in deze context op attenderen dat de administratieve taken verbonden aan de werking van de DBFM-vennootschap binnen de entiteit moeten blijven.

Het risico is reëel dat de private partner in praktijk tal van administratieve taken van het projectbeheer, de opvolging van diverse diensten en andere in de overeenkomst opgenomen plichten (bijvoorbeeld het voeren van een analytische boekhouding) gaat doorschuiven naar de overheid, hetzij Agion, hetzij de betrokken afdeling binnen het departement Onderwijs.

Besluit

Overwegende de dringende noodzaak aan een inhaalbeweging voor schoolgebouwen, kan de Inspectie van Financiën ten aanzien van het in deze nota beschreven concept om via een onderhandelingsprocedure een private partner te selecteren, een gunstig advies formuleren.

de Inspecteur van Financiën,



S. GHESQUIERE