

Adviesaanvraag naar de ESR-behandeling van het “DBFM-programma – SCHOLEN VAN VLAANDEREN”**Introductie**

Op 26 maart 2024 heeft de viceminister-president en Vlaams minister van onderwijs Ben Weyts een officieel advies gevraagd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) over de statistische behandeling van de DBFM (*Design, Build, Finance and Maintenance*) operatie ‘Scholen van Vlaanderen’.

De voor advies voorliggende DBFM-structuur heeft als doel om voor drie scholenbouwprogramma’s telkens één private DBFM-vennootschap aan te duiden die integraal zal instaan voor het ontwerpen (Design), bouwen (Build), financieren (Finance) en onderhouden (Maintain) van schoolinfrastructuur gedurende 30 jaar.

De gekozen DBFM-vennootschap zal afzonderlijke DBFM-overeenkomsten sluiten met de inrichtende machten (schoolbesturen) die contractueel wensen deel te nemen aan het programma. Deze DBFM-overeenkomst bepaalt het contractueel kader voor het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van de scholenbouwprojecten. Het voortraject tussen de DBFM-vennootschap en de inrichtende machten dat moet leiden tot de sluiting van de DBFM-overeenkomst wordt geregeld in een zogenaamde samenwerkingsovereenkomst. Voor elk programma dat wordt gegund wordt een zogenaamde kaderovereenkomst gesloten tussen de Vlaamse Regering en de DBFM-vennootschap.

Op het moment van de adviesaanvraag bevond het project zich in de biedingsfase van het eerste programma (bestaande uit potentieel 27 scholenbouwprojecten), waarbij offertes zijn gevraagd en ontvangen maar waarbij de private partner nog niet is aangewezen. Voor de uitvoering van het project zal een SPV (Special Purpose Vehicle) opgericht worden. De definitieve aandeelhoudersstructuur van de SPV is op tijdstip van het advies nog niet gekend.

Advies van het INR

Dit advies is gebaseerd op het ESR 2010, de *Manual on Government Deficit and Debt (MGDD, 2022 edition)*, de *Guide to the statistical Treatment of PPPs* (PPS gids) en de informatie die door de adviesvrager is overgemaakt aangevuld met antwoorden van AGION op bijkomende vragen van het INR.

Het project impliceert dat een private partner, een SPV, aanzienlijke kapitaaluitgaven zal verrichten om vaste activa (schoolgebouwen) te ontwikkelen, bouwen, financieren en onderhouden. Deze SPV zal een inkomen ontvangen in de vorm van door de overheidssector verstrekte beschikbaarheidsvergoedingen tijdens de periode dat de infrastructuur aan de overheid zal worden ter beschikking gesteld. Daarom beschouwt het INR dit project als een publiek-private samenwerking (PPS), zoals gedefinieerd in het ESR 2010 (paragraaf 20.276).

Volgende documenten werden in het kader van de adviesaanvraag aan het INR overgemaakt en werden in dat kader geanalyseerd:

- Kaderovereenkomst tussen de Vlaamse Overheid en de DBFM-vennootschap
- DBFM-overeenkomst tussen de DBFM-vennootschap en de Inrichtende Macht
- Aandeelhoudersovereenkomst tussen de Vlaamse overheid (max 10% via School-Invest) en een nog aan te duiden private aandeelhouders en de DBFM-vennootschap

Het INR heeft clausules geïdentificeerd die volgens de PPS gids mogelijk een impact hebben op de statistische behandeling:

- Hoewel de SPV nog op te richten is, wordt expliciet in de aandeelhoudersovereenkomst bepaald dat de overheid via School-Invest N.V. voor maximaal 10% in het eigen vermogen ervan mag participeren. In de overgemaakte documenten wordt gesteld dat – inclusief deze directe participatie van 10% - het totale belang van de Vlaamse Overheid oploopt tot 16,64%. Deze mate van deelneming heeft twee invloeden op de statistische behandeling, met name een deelname in het financieringsrisico en een deelname aan de mogelijke winst¹.
 - Het belang van de financiering door de overheidsentiteiten, rekening houdende met een multiplicator van 2,5 op basis van de PPS-gids omdat het zal gaan om een financiering via aandelen of achtergestelde leningen, ten opzichte van de kapitaaluitgaven binnen dit project heeft een invloed op de statistische behandeling. Volgens de overgemaakte informatie bedraagt het belang van de publieke sector in de projectfinanciering 5,24%, wat op basis van de PPS-gids hoofdstuk 14.4, een MODERATE impact heeft op de statistische behandeling.
 - Een aandeel in de winst van de DBFM ten belope van meer dan 10%, maar minder dan 20% heeft een MODERATE invloed op de statistische behandeling (PPS-gids hoofdstuk 15.1).
- Via de aandeelhoudersovereenkomst kennen de (nog aan te duiden) private aandeelhouders een aankoopoptie toe aan de publieke investeerder (School-Invest) om maximaal 15% van de aandelen van de private aandeelhouders over te nemen met het oog om deze door te plaatsen naar particuliere beleggers. Bij deze operatie mag de rechtstreeks of onrechtstreekse participatie van de School-Invest op geen enkel moment boven 10% uitstijgen. Dit heeft GEEN invloed op de statistische behandeling.
- De DBFM-overeenkomst bepaalt dat de opdrachtgever de infrastructuur primair dient te gebruiken voor onderwijsdoeleinden. Het laat de opdrachtgever toe in ondergeschikte mate om de configuratie ter beschikking te stellen voor culturele, maatschappelijke, sport- en recreatieve activiteiten. Dit laatste op voorwaarde dat de totale ontvangen ontvangsten (in ruime zin) afkomstig van deze activiteiten maximaal 5% bedragen van de totale bruto beschikbaarheidsvergoeding. In de mate dat de maximale drempel van 5% van de bruto beschikbaarheidsvergoeding op geen enkel moment zou overschreden worden wordt geoordeeld in overeenstemming met de bepalingen geformuleerd in thema 5.5 van de PPS gids dat dit GEEN invloed heeft op de statistische behandeling van het DBFM-contract
- In de DBFM-overeenkomst is de mogelijkheid voorzien dat de opdrachtnemer, in overeenkomst met de inrichtende macht, als opdrachtgever, zogenaamde Buiten-Configuratie elementen kan ontwerpen, bouwen en opleveren in overeenstemming met de DBFM-overeenkomst. Dergelijke elementen die duidelijk afgebakend zijn en op zichzelf staand en functionerend zijn, zijn limitatief omschreven. Vermits voor dergelijke Buiten-Configuratie elementen geen onderhoud is voorzien, vallen ze buiten de scope van de PPP en komen ze op de balans van de overheid (S13).

¹ Indien de deelname van de overheden binnen de aandeelhouders van het consortium ertoe zou leiden dat deze indirect vetorechten verwerven over beslissingen binnen het consortium dient het PPS-project op de balans van de overheid te worden geplaatst.

Het INR heeft op basis van het ontwerp van de overeenkomsten van deze DBFM-constructie momenteel twee elementen geïdentificeerd die een MODERATE invloed hebben op de statistische behandeling. Gelet op het kader dat in hoofdstuk 4 van de PPS gids wordt geschetst, is het INR van oordeel dat, op basis van de aangeleverde informatie, de private partner op dit project de meeste risico's draagt en de grootste economische voordelen geniet en dat het project in de rekeningen van de partner moet worden geregistreerd.

Dit advies is gebaseerd op de beschikbare informatie en dient te worden bevestigd na kennisname van de definitieve ondertekende contracten en informatie over de partijen die zorgen voor de schuldfinanciering.

22/05/2024