

Toelichting Commissie Onderwijs

Ann-Sofie Custers
GD&A Advocaten



Ann-Sofie Custers

Advocaat

Sinds 2016 bij GD&A Advocaten

annsofie.custers@gdena-advocaten.be



advocaten

Gespecialiseerde juridische partner voor besturen in
Vlaanderen

Actief in

- algemeen administratief recht
- PPS, overheidsopdrachten en concessies
- overheidscontracten
- zorggerelateerde dossiers: OCMW's, kinderopvang, woonzorgcentra en ziekenhuizen
- verzelfstandigingen en privatiseringen

GD&A Advocaten in 10 departementen

- | | |
|---|--|
| 1. Algemeen administratief recht | 6. Zorg en welzijn |
| 2. Fiscaal recht | 7. Ondernemings- en vennootschapsrecht |
| 3. PPS, overheidsopdrachten en concessies | 8. Personeel en organisatie |
| 4. Omgevingsrecht | 9. Innovatie |
| 5. Vastgoed | 10. Bouw- en aannemingsrecht |

Wisdom comes from experience, innovation from fresh eyes. Strong organizations embrace both.

IJZERSTERKE EXPERTISE, BERESTERKE DIENSTVERLENING

Theoretisch kader

- Overheidsopdracht vs subsidie
- Herkwalificatie

Subsidiedossier Thomas More

- Tijdslijn
- *In concreto* analyse*

Hoe bepaal je of een opdracht een overheidsopdracht dan wel een subsidie is?

Overheidsopdracht (art. 2, 17° Overheidsopdrachtenwet)

- De overeenkomst onder bezwarende titel die wordt gesloten tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbesteders en die betrekking heeft op het uitvoeren van werken, het leveren van producten of het verlenen van diensten (...)*

Art 5 Overheidsopdrachtenwet (MvT)

- In de derde paragraaf wordt de werkwijze behandeld die moet gevolgd worden in geval van inbreuk door de aanbesteder op de bepalingen in paragraaf 1, eerste lid. Deze paragraaf behandelt onder meer de hypothese waarbij zowel de aanbesteder als een ondernemer verwickeld zijn in een mededingingsvertekenende inbreuk. **Dergelijke inbreuk kan, wat de aanbesteder betreft, ook bestaan uit het omzeilen van het toepassingsgebied.** Vandaar dat in de bepaling onder 1° niet alleen sprake is van het “sluiten van de opdracht” maar ook, in meer algemene bewoordingen, van de “eindbeslissing”. **Immers zou de aanbesteder kunnen pogen om een overheidsopdracht te denatureren in bijvoorbeeld een subsidie.**

Subsidie (art. 2, 34° VCO)

- *Elke vorm van financiële ondersteuning, ongeacht de benaming en vorm ervan, en met inbegrip van de voorschotten die zonder interest teruggevorderd kunnen worden, die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, voor een activiteit die het algemeen belang dient, met uitsluiting van de prijzen, giften en dotaties, alsook van de kapitaal- of inkomensoverdrachten die de tegenprestatie uitmaken van een werk of goed dat, of een levering of dienst die een derde aan die overheid heeft verstrekt;*
- Gedeeltelijk negatieve definitie

Wanneer kan een subsidie worden geherkwalificeerd als een overheidsopdracht?

- Twee **cumulatieve doorslaggevende** criteria:
 - Beslissende invloed van overheid op concrete invulling project
 - Juridisch afdwingbare verplichting tot uitvoering

*HvJ 17 oktober 2024, C-28/23 NFS[✓] - RvS 23 januari 2025, nr. 262.104,
Universitair Ziekenhuis Antwerpen e.a.*

- **Mate van overheidsinmenging in het project?**
 - Overheidsopdracht: overheid beschrijft prestaties nauwkeurig (werkwijzen, resultaten, deadlines)
 - Subsidie: gesubsidieerde bepaalt zelf concrete invulling
- **Toegestane voorwaarden bij subsidie zonder risico op herkwalificatie**
 - Algemene doelstelling, voorwerp, ambities van de subsidie
 - Verwijzing naar wettelijke vereisten of zelfopgelegde verplichtingen door de gesubsidieerde
- **Verdergaande voorwaarden = risico op herkwalificatie**
 - Concrete invulling/uitwerking van activiteit
 - Opmerkingen tijdens onderhandelingen die project beïnvloeden
 - Controle- en inspraakmogelijkheden tijdens uitvoering
 - Regie vs loutere rapportageverplichtingen over voortgang en financiën

- Overheidsopdracht
 - Opdrachtnemer verplicht tot uitvoering
 - Sancties bij niet-nakoming (ambtshalve maatregelen)
 - Art. 44 e.v. AUR
- Subsidie
 - Uitvoering niet juridisch afdwingbaar
 - Enige 'sanctie': (gedeeltelijke) terugvordering subsidie
 - = voorwaardelijk
 - Art. 76 BVCO en 13 Algemenebepalingenwet
 - Verdergaande voorwaarden = risico op herkwalificatie
 - Vertragingsboetes
 - Boetes bij niet-correcte uitvoering subsidie

- Klachtgebonden
- Absolute nietigheid miskenning mededinging (openbare orde)
 - Partijen moeten worden teruggeplaatst in hun situatie zoals deze was vóór de toekenning van de subsidie
- Vordering tot schadevergoeding

Bijkomende richtinggevende indicatoren subsidie

Bijkomende richtinggevende indicatoren subsidie



Afwegingskader Facilitair Bedrijf en Audit Vlaanderen



Komen de prestaties in het vermogen van de overheid?



Zijn de prestaties gericht op de directe behoeften van de overheid of op het algemeen belang?



Is de betaalde vergoeding marktconform?



Is er sprake van concurrentie op de betreffende markt?

Subsidiedossier Thomas More



De coördinerende en opvolgende rol van Leerpunt in dit project zorgt ervoor dat samenhang tussen verschillende initiatieven kan gewaarborgd worden. Een deel van de opdracht omvat het, door Leerpunt, via een oproep uitbesteden van een mandaat aan derden die over specifieke expertise beschikken, m.n. een expertisecentrum voor de ondersteuning en begeleiding van de (aspirant-)inspiratiescholen en hun netwerken. Leerpunt is hierbij gebonden aan de wet op de overheidsopdrachten. De onafhankelijke positie van Leerpunt vormt hierbij een belangrijke motivatie. Leerpunt zal deze oproep uitbesteden conform de geldende procedures en zorgt dan ook voor een bekendmaking, met respect voor de geldende termijnen. Bij de selectie van de uitvoerder, houdt Leerpunt ook rekening met de wet op de overheidsopdrachten, met specifieke aandacht voor artikel 6 met betrekking tot belangenconflicten. Ook wordt er gekozen voor een expertisecentrum dat bestaat uit minstens twee hoger onderwijsinstellingen om monopolievorming te voorkomen.

Bovendien kan Leerpunt op termijn een significante schaalvergroting realiseren van de resultaten die binnen dit project beoogd worden door de materialen en inzichten duurzaam te verankeren in de kennisbasis van Leerpunt. Voor deze laatste opdracht biedt voorliggend besluit nog geen bijkomende ondersteuning. Ze vormt echter wel een belangrijk sluitstuk van de opdracht en zal dan ook deel uitmaken van een verder beleidsproces in de uitrol van de minimumdoelen en de versterking van het Nederlands.



4. Besluit

Ondanks 3.1.5 en 3.2.4 dient de Inspectie van Financiën **negatief advies** aan de OBVR's te verlenen, zolang de juridische risico's (3.1.1, 3.1.3, 3.1.4) niet uitgeklaard zijn. In het algemeen is dit dossier geen teken van goed beleid (3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.1). In ondergeschikte orde wijst IF op enkele verbeterpunten in voorliggende OBVR's (3.1.6 en 3.2.3). Daarnaast wijst IF op het belang om de al gemaakte kosten zo nauwkeurig mogelijk te bepalen (3.2.3).

Met toepassing van artikel 54 van het BVR VCO is voor dit dossier een beroep mogelijk.

4. Besluit

De Inspectie van Financiën verleent een **gunstig advies** aan de voorliggende OBVR's, aangezien de eerder gesignaleerde juridische risico's voldoende zijn uitgeklaard (3.1.1), de door IF voorgestelde aanpassingen aan de OBVR's werden doorgevoerd (3.1.2) en Leerpunt een gedetailleerde kostenraming heeft voorgelegd (3.2.1). Daarnaast wordt vastgesteld dat de subsidieaanvraag inhoudelijk goed is onderbouwd en dat de nodige middelen zijn voorzien.

IF blijft evenwel bij haar standpunt dat in het geheel van dit dossier geen goed beleid werd gevoerd, zoals uiteengezet in advies BV/2025004574 (zie bijlage).

Met toepassing van artikel 31 §1 van het BVR VCO is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, vereist.

● 19 december 2025

Goedkeuring wijzigingsbesluit van de subsidie aan Leerpunt: bedrag verlaagd van €9.316.800 naar €70.000 (alleen voor gemaakte kosten overheidsopdracht).

● 19 december 2025

Goedkeuring oproep tot deelname aan het traject inspiratiescholen en de oproep tot voorbereiding op en ondersteuning van de netwerken rond de inspiratiescholen.

19 december 2025

Goedkeuring subsidie van maximaal €8.244.347,26 aan Thomas More Mechelen-Antwerpen voor het project "Vlaanderen Kansrijk Kennisrijk" voor de periode van 19 december 2025 tot en met 31 december 2029.

7 januari 2026

Publicatie niet gunning e-Procurement door Leerpunt: "geen winnaar gekozen wegens "ontoereikende middelen" (Besluit van de koper)"



Motiveringsplicht?

Van overheidsopdracht naar subsidie?



Gelijke behandeling en non-discriminatie?

Voorkennis Thomas More?

Gekende inschrijvers bij de overheidsopdracht?



Proportionaliteit? Zuinigheidsbeginsel?



Beslissende invloed?

Subsidieaanvraag afgestemd op bestek?

Verdere uitwerking en invulling door overheid aan de subsidieaanvraag?



Afdwingbaarheid?

Resultaatsverbintenissen met sanctiemechanisme?

“geen zekerheid” bij een subsidie vs doelstellingen tegen 2030?

Thomas More Mechelen-Antwerpen, met het *Expertisecentrum Onderwijs en Leren*, is bij uitstek geschikt om deze opdracht op zich te nemen. Dit expertisecentrum heeft de voorbije jaren een voortrekkersrol gespeeld in het uitdragen van evidence-informed onderwijspraktijken en het stimuleren van een kennisgedreven curriculum in Vlaanderen. Dit expertisecentrum was ook betrokken bij de commissie die de nieuwe minimumdoelen basisonderwijs heeft ontwikkeld. Thomas More is dus van bij de bron vertrouwd met de inhoud en doelstellingen van deze minimumdoelen. Bovendien heeft het expertisecentrum al een breed netwerk uitgebouwd en bewezen effectieve professionaliseringstrajecten opgezet (bv. het concept “*Wijze Lessen*” en pilootprojecten rond kennisrijke curricula).

Met het project “*Vlaanderen Kennisrijk Kansrijk*” zal Thomas More aangesteld worden om de Vlaamse basisscholen mee te ondersteunen bij de uitrol van de nieuwe minimumdoelen en hen te begeleiden naar een kennisrijk curriculum.

De opdracht die Thomas More via dit project opneemt, omvat vier samenhangende doelstellingen. Deze vier **projectdoelstellingen** vormen samen een logische lijn: ze bouwen voort op elkaar en dragen bij tot het doel om het kennisrijke curriculum en de nieuwe minimumdoelen op een succesvolle manier te implementeren.

- 7 Som hieronder de verschillende projectdoelstellingen, zoals opgegeven in vraag 6, nog eens kort op. Geef per projectdoelstelling één of meerdere (meetbare) indicatoren op.

Meetbaar betekent dat het op voorhand duidelijk is met welk instrument/op welke manier de realisatie van de doelstelling(en) zal worden gemeten. De aanvankelijk opgegeven indicatoren moeten worden gemeten op het einde van de projectperiode en deze resultaten moeten worden opgenomen in het inhoudelijke eindrapport.

Doelstelling 1: Winning the hearts & minds (over het waarom: het draagvlak)

Indicator(en):

- Via tien podcastafleveringen gespreid tussen januari 2026 en juni 2027 **willen** we 2000 leraren en onderwijsprofessionals per aflevering bereiken.
- Via maandelijkse nieuwsberichten tussen januari 2026 en juni 2027 **willen** we telkens 10.000 leraren bereiken.
- Via twee gratis online kennisdelingsmodules van elk 5 uur willen we gespreid over de looptijd van het traject 2000 leraren bereiken.

Doelstelling 2: Professionalisering in scholen (over het hoe: de concrete praktijk)

Indicator(en):

- Vier 'Wijze Lessen'-boeken worden gratis digitaal bezorgd aan alle leraren en schoolleiders van het leerplichtonderwijs (180.000 personeelsleden).
- Via de vertaling van minstens twee internationale meesterwerken bereiken deze inhoud en samen 2000 onderwijsprofessionals.
- Minstens 70 scholen – met leraren en schoolteams die (tegen die tijd onder meer door de inspanningen binnen dit project) al verder staan in effectieve didactiek en klasmanagement – gespreid over 3 schooljaren gratis professionaliseren via de toegang tot een digitaal professionaliseringsplatform.
- 300 schoolleiders volgen gespreid over 3 schooljaren gratis een tweejarige opleiding onderwijskundig leiderschap.

Art. 8. §1. De begunstigde levert uiterlijk op 31 maart 2030 een eindverslag op van het project. Dit bevat een gedetailleerde omschrijving van de uitvoering van het project, een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en een samenvatting van de ondernomen inspanningen om de vooropgestelde indicatoren te bereiken. Het inhoudelijk eindverslag bevat een verslaggeving op basis van de volgende **resultaatsverbintenissen**:

- Via tien podcastafleveringen **zijn minstens** 2.000 leraren en onderwijsprofessionals per aflevering bereikt.
- Via maandelijks nieuwsberichten **zijn** telkens **minstens** 10.000 leraren bereikt.
- Via twee gratis online kennisdelingsmodules van elk 5 uur zijn **minstens** 2.000 leraren bereikt.
- Vier 'Wijze Lessen'-boeken werden gratis digitaal bezorgd aan alle leraren en schoolleiders van het leerplichtonderwijs.
- Via de vertaling van minstens twee internationale meesterwerken bereikten deze inhouden samen 2.000 onderwijsprofessionals.
- Minstens 70 scholen – met leraren en schoolteams die al verder staan in effectieve didactiek en klasmanagement – zijn gratis geprofessionaliseerd via de toegang tot een digitaal professionaliseringsplatform.
- 300 schoolleiders hebben gratis een tweejarige opleiding onderwijskundig leiderschap gevolgd.
- Een observatie-instrument en aanvullende instrumentaria die de leskwaliteit in kaart brengen, zijn gratis ter beschikking gesteld van het Vlaamse Onderwijs.
- Minstens 110 scholen zijn opgeleid in het juist gebruik van deze instrumenten.
- Minstens 90 scholen gebruikten de instrumenten in hun school.
- Een syntheserapport van de onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen rond implementatie (of het duurzaam verbeteren van onderwijskwaliteit)

en publicatie in internationale tijdschriften over de Vlaamse implementatie van kennisrijke curricula.

De toetsing aan deze resultaatsverbintenissen kan een vermindering van de uitbetaling van het saldo tot gevolg hebben. De verstrekker van de subsidie zal een financiële correctie aanbrengen op het subsidiebedrag indien een of meerdere resultaatsverbintenissen niet worden behaald.

Voor elke resultaatsverbintenis die niet wordt behaald, wordt het subsidiebedrag verminderd met 5%.

Een resultaatsverbintenis met twee of meerdere streefcijfers wordt behaald wanneer minstens één streefcijfers volledig behaald werd en het andere streefcijfer(s) voor minstens 70% werd behaald.

- **Staatssteun: artikel 107 lid 1 VWEU**

- Staatssteuntoets verplicht – gebrek aan motivering ?
- Vijf **cumulatieve** voorwaarden
 - Staatsmiddelen, toerekenbaar aan de Staat
 - Economisch voordeel
 - Selectiviteit
 - Begunstigde is onderneming met economische activiteit
 - Beïnvloeding handelsverkeer en mededinging
- Toepassing *in concreto*: in beginsel kwalificatie als staatssteun
- Te onderzoeken of subsidie staatssteunconform kan ingericht worden ?



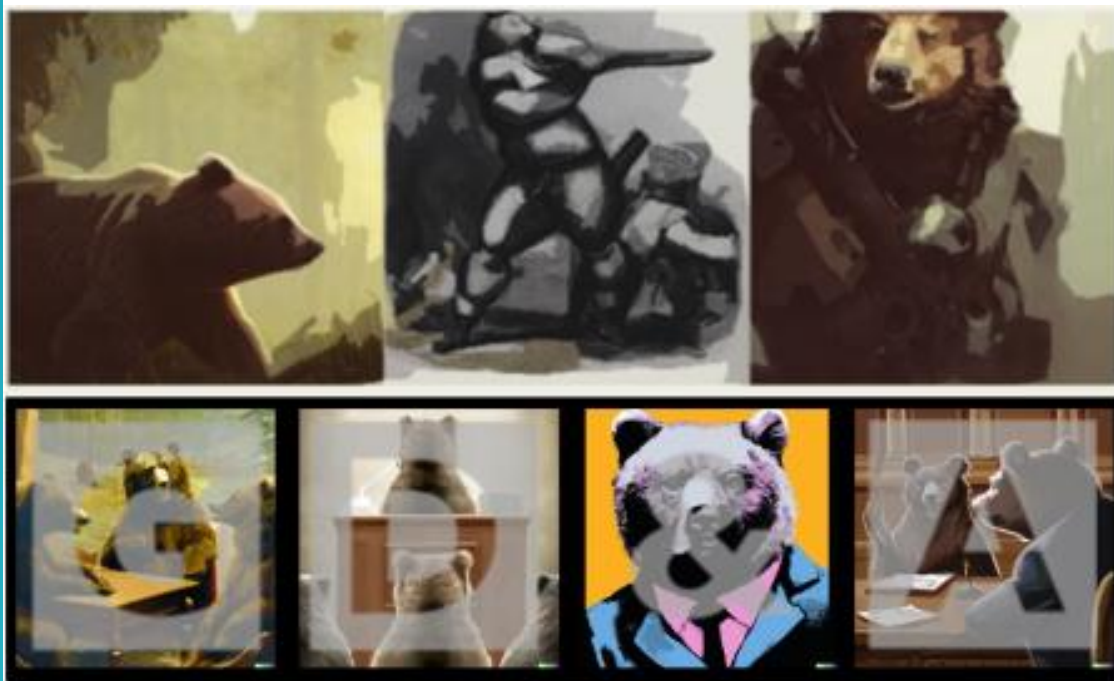
Geheel noopt eerder tot een
overheidsopdracht



In geval van twijfel: overheidsopdracht -
voorzichtigheidsbeginsel!



“IJzersterke expertise, beresterke dienstverlening”



GD&A Advocaten zet haar expertise en dienstverlening op een sterke en hoogsteigen manier in de verf met een nieuwe, krachtige baseline.

De beer is reeds jaren de informele GD&A-mascotte en werd nu ook vertaald in de baseline. Creatievelingen Charlotte en Chloé kwamen via een interne wedstrijd als winnaars uit de bus.

Kantoor Mechelen

Antwerpsesteenweg 16-18
2800 Mechelen
t 015 40 49 40



Kantoor Geel

Possonsdries 16
2440 Geel
t 014 57 46 52



Kantoor Lokeren

Stationsplein 10
9160 Lokeren
t 09 277 03 15



Kantoor Eksel

Stationsstraat 1
3941 Hechtel-Eksel
t 011 73 49 00



Kantoor Roeselare

Sint-Alfonsusstraat 7-9
8800 Roeselare

Vanaf medio 2026

