

Vlaams
Parlement

ingediend op **402** (2014-2015) – Nr. 1
23 juni 2015 (2014-2015)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Caroline Gennez

over onderwijsinfrastructuur

INHOUD

I.	Inleiding: De school als community	3
1.	De voorbije tien jaar	4
2.	De volgende tien jaar ... en verder	6
II.	Omgevingsanalyse	8
1.	Demografische ontwikkelingen en capaciteit	8
2.	Staat van de schoolinfrastructuur anno 2015	9
3.	Hoe breed zijn onze scholen?	11
III.	De korte termijn: verbetering van de bestaande financieringssystemen ..	14
1.	Naar een aanpassing van de criteria met betrekking tot de wachtlijst .	14
2.	Naar een btw-aanpassing op scholenbouw	15
3.	Naar een meerjarenplanning inzake scholenbouw	15
4.	Naar een alternatieve en meer kleinschalige financiering	16
5.	Naar verankering van infrastructuur met een maatschappelijke functie	16
IV.	Een nieuw model voor scholenbouw	17
1.	Een eenvoudig subsidiemechanisme	18
2.	Koppel de eigenaarsfunctie los van de onderwijsfunctie	19
3.	Een grotere regierol voor de lokale en regionale taskforces	19
4.	Alternatieve financieringsmodellen.....	21
V.	Slot.....	22
VI.	Bijlage.....	23

Betreft: aanpak scholenbouw met specifieke aandacht voor multifunctionaliteit en capaciteitsuitbreiding

In deze conceptnota focussen we op schoolinfrastructuur en het concept brede school in Vlaanderen. Ook willen we concrete oplossingen aanreiken voor het complexe dossier dat scholenbouw is. Na de inleiding volgt de probleemanalyse. Wat maakt het dossier zo complex? We gaan in op de capaciteitsproblematiek, op de toestand van ons huidige gebouwenpark en zoomen in op de problematiek van de wachtlijsten voor reguliere scholenbouw.

In deel twee worden concrete verbeterpunten voor de korte termijn uitgewerkt. Hoe kunnen we het bestaande systeem vereenvoudigen om op korte termijn aan de meest dringende noden tegemoet te komen? Hoe zorgen we er dan voor dat de wachttijden snel dalen, hoe zorgen we er concreet voor dat scholen worden gebouwd? Hoe werken we alle mogelijke obstakels weg om van elke school een 'brede school' te maken.

In een derde en laatste deel werken we een eigen voorstel uit. We durven daarbij verder te kijken dan de noden binnen onderwijs. We bedden het onderwijsverhaal in in een globale visie rond maatschappelijk vastgoed. De noden zijn niet alleen in onderwijs groot en de middelen zijn ook in andere bevoegdheidsdomeinen gelimiteerd. Ons voorstel gaat uit van sectoroverschrijdende bundeling van krachten en middelen.

I. Inleiding: De school als community

"Naarmate ik ouder word, raak ik er steeds meer van overtuigd dat het enige dat echt blijvend is, onze dromen zijn." debiteerde de Franse schrijver Jean Cocteau (1889-1963). Ergens in diezelfde periode schreef Albert Einstein (1879-1955): "Meer dan het verleden interesseert mij de toekomst, want daarin ben ik van plan te leven."

Deze twee citaten zijn onze inspiratie om het maatschappelijk en politiek debat over het concept van de brede school en de problematiek van de schoolinfrastructuur verder mee vorm te geven.

Door de demografische evolutie en de vergroening van onze steden is bijkomende onderwijsinfrastructuur broodnodig. We pleiten ervoor om van lagere scholen echte buurtscholen te maken en om voor secundaire scholen te evolueren naar grotere domeincampussen. Met het oog op de toekomst is het van belang dat scholen multifunctioneel zijn. Het is niet omdat er vandaag scholen nodig zijn op een bepaalde plaats dat dit over veertig jaar ook nog zo zal zijn. Duurzaam onderwijsinfrastructuurbeleid houdt dus rekening met demografische evoluties en de bredere maatschappelijke context. Het kijkt vooruit.

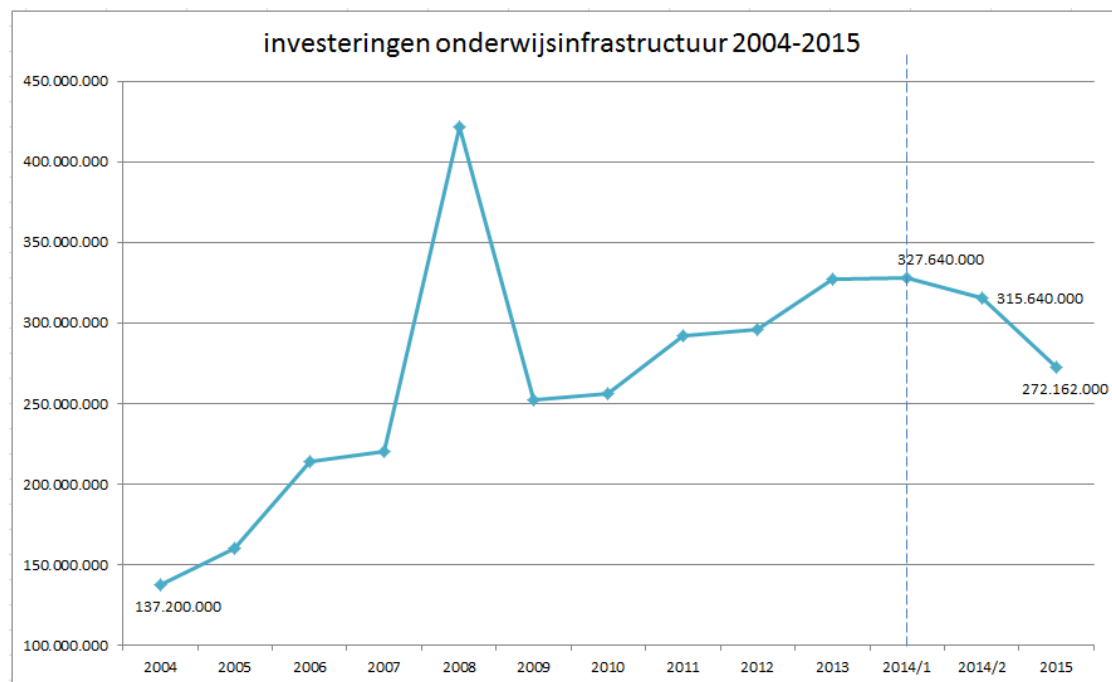
De noden met betrekking tot onderwijsinfrastructuur zijn groot. Het onderwijspatrimonium is sterk verouderd – een derde van de scholen in Vlaanderen werd gebouwd voor 1950 – vaak in slechte staat en niet aangepast aan de onderwijskundige en technische evoluties van de laatste jaren¹. Hedendaags onderwijs vereist andere schoolgebouwen dan vijftig jaar geleden. Terwijl de samenleving in een steeds hogere versnelling komt, volgen vele schoolgebouwen deze evolutie helaas niet. Niets zo mooi als statige, majestueuze gebouwen. Maar gangen met betegeling als waren het oude slagterszaken, al dan niet in combinatie met afbladderende verf, zijn misschien een mooi decor voor amateurfotografen, maar zijn niet altijd de meest stimulerende omgeving om te werken aan de toekomst van onze kinderen.

¹ Uit de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement over de nieuwe Schoolgebouwenmonitor 2013 in de Commissie voor Onderwijs op 13 maart 2015, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 289/1.

Een school is de façade van de samenleving waarin ze is ingebed. Een school in de 21ste eeuw hoort daarom gebruiksvriendelijk, duurzaam, energiezuinig, toegankelijk, multifunctioneel en onderhoudsvriendelijk te zijn. Bovendien moet een school verbonden zijn met de omgeving én tegelijkertijd een inspirerende omgeving zijn. Een goede schoolinfrastructuur beïnvloedt immers de motivatie en prestaties van leerlingen. De schoolinfrastructuur moet niet alleen kwaliteitsvol zijn voor leerlingen en leerkrachten, maar voor alle organisaties die de gebouwen gebruiken.

1. De voorbije tien jaar

De voorbije twee legislaturen stegen de investeringen in onderwijsinfrastructuur drastisch, ook in tijden van besparingen. Van in totaal 137,2 miljoen euro in 2004 naar 315,6 miljoen euro in 2014.



2004	137.200.000	2008	421.895.000	2012	295.781.000
2005	160.180.000	2009	251.919.000	2013	327.533.000
2006	214.376.000	2010	256.499.000	2014/1	327.640.000
2007	220.485.000	2011	292.188.000	2014/2*	315.640.000
				2015	272.162.000

In de periode 2004-2014 kwamen er elk jaar extra middelen bij voor reguliere scholenbouw, voor grote en kleine infrastructuurwerken, zowel bij het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (GO!) als bij het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION).

De piek in 2008 geeft de 200 miljoen euro éénmalig bijkomende middelen weer die de Vlaamse Regering voorzag voor extra capaciteit in scholenbouw. Dit was nodig om bij het begin van het schooljaar elk kind een stoeltje te garanderen.

Om een grootscheepse doorstart inzake schoolinvesteringen te realiseren werd in de voorbije periode een innovatief pps-programma (pps: publiek-private samenwerking) opgestart met een projectwaarde van 1,5 miljard euro. De nv 'Scholen van Morgen' zal via de DBFM-formule (Design, Build, Finance en Maintain) deze legislatuur de bouw en oplevering van 211 nieuwe scholen ondersteunen. Het programma bestaat uit 165 projecten, 2 scholen zijn opgeleverd bij het begin van

het schooljaar 2014-2015², 100 bouwerven zijn opgestart, 143 projecten zijn toegewezen aan een aannemer en er werden 161 bouwvergunningen verkregen. Als alle werken hun beslag hebben gekregen, zal er 625.000 m² nieuwe schooloppervlakte gerealiseerd zijn en meer dan 300.000 m² omgevingswerken. Een krachttoer van formaat. Op www.scholenvanmorgen.be is de vooruitgang te volgen.

Daarnaast werden in een aantal steden en gemeenten heel wat extra middelen gemobiliseerd voor een zeer prangende kwestie: de capaciteitsproblematiek. Binnen de Vlaamse administratie is een taskforce opgericht om de problematiek en de noden van de schoolinfrastructuur in kaart te brengen op korte en lange termijn.

De capaciteitsproblematiek vraagt om uiteenlopende oplossingen afhankelijk van de lokale situatie. Ze vraagt dan ook om een lokale analyse en om een gecoördineerde aanpak waarbij de inbreng van lokale actoren van belang is voor het uitwerken van duurzame oplossingen. Er is daarom steeds zorg besteed aan de lokale regierol. Een van de eerste acties vanuit de gemeentelijke regisseur is om de beschikbare capaciteit en demografische tendensen op het grondgebied van de gemeente in kaart te brengen, de zogenoemde sleuteldata, teneinde de capaciteitsproblematiek te beschrijven.

Om meer zekerheden te geven en de procedure transparanter te maken werd samen met de koepels een protocol voorbereid waarin (1) de werkwijze van de lokale taskforce wordt vastgelegd (inclusief de fase voorafgaand aan de oprichting van die taskforce): de samenstelling en de taken die deze op zich zal moeten nemen; (2) de elementen die de dossiers moeten bevatten; (3) een lijst van selectiecriteria; (4) de wijze waarop dossiers kunnen worden ingediend en (5) de opvolging van goedgekeurde projecten.

Sinds de capaciteitsaanpak in 2010 zit er een stijgende lijn in de gevraagde en toegekende capaciteitsmiddelen: in 2010 werd in totaal 12 miljoen euro vrijgemaakt voor vier verschillende taskforces. In 2011 is een budget van 26,2 miljoen euro voorzien waarvan ongeveer 18 miljoen euro voor bijkomende capaciteit in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. In 2012 is in totaal 31,1 miljoen euro toegekend aan zes verschillende taskforces in Vlaanderen, meer bepaald Antwerpen, Gent, Leuven, Mechelen, Roeselare, Sint-Niklaas, en voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In 2013 werd een totaal van 62,3 miljoen euro verdeeld over acht taskforces, met name Antwerpen, Asse, Brussel-Hoofdstad, Denderleeuw, Mechelen, Roeselare en Vilvoorde. Voor 2014 werd 57,5 miljoen euro vrijgemaakt. Dit jaar investeert de huidige Vlaamse Regering 36 miljoen euro om extra schoolcapaciteit in Vlaanderen en Brussel te creëren.

Ondanks doemberichten is de overheid er de voorbije twee beleidsperiodes in geslaagd om bij het begin van elk schooljaar voor elk kind een stoeltje te verzekeren. Tussen 2010 en 2014 leverden de bijkomende capaciteitsmiddelen 10.870 extra stoeltjes op en 7723 extra plaatsen zijn in opstart. Toch zouden de toegekende middelen tot snellere realisaties kunnen leiden.

Sinds de begrotingsjaren 2012 en 2013 werden de FFEU-middelen³ verdeeld over de prioritaire domeinen Openbare Werken, Erfgoed én Onderwijs. Dit was een politieke afspraak en een doelbewuste keuze. Helaas maakte de in 2014 aangetreden regering een andere keuze: de FFEU-middelen werden verdeeld over Openbare Werken en Cultuur. Sindsdien valt Onderwijs uit de FFEU-boot. Naast de daling van de reguliere middelen is deze ingreep er sinds de tweede helft van 2014 verant-

² Gemeentelijk Technisch Instituut Londerzeel is één van de scholen die in het kader van 'Scholen van Morgen' opende in september 2014 en toont aan dat hedendaagse schoolinfrastructuur een klimaat creëert dat jongeren stimuleert in hun ontwikkeling.

³ FFEU: Financieringsfonds voor Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven.

woordelijk voor dat de infrastructuurinvesteringen in onderwijs voor het eerst in tien jaar dalen. In 2015 zien we zelfs een drastische daling.

Tot slot namen sinds 2008 renovaties en aanpassingen die moeten leiden tot een meer rationeel energiegebruik een aanvang. Via het Pilootproject Passiefscholen (2008) gingen forse investeringen naar volledig nieuwe energieneutrale schoolgebouwen.

2. De volgende tien jaar ... en verder

Ondanks al deze inspanningen is het werk bijlange niet af. Dit verhaal moet verder geschreven én uitgevoerd worden. De regelgeving én financiering van (publieke school)infrastructuur moet eenvoudiger, transparanter en creatiever worden. Zoals gesteld evolueert de samenleving, dus moet ook het onderwijs en haar infrastructuur zich daaraan blijven aanpassen.

Deze beleidsperiode zullen via DBFM 211 nieuwe scholen verrijzen. Deze pps-formule moest ervoor zorgen dat overheden samen met een private partner snel geld uit de markt kunnen halen om infrastructuurprojecten op te starten. Men ging ervan uit dat deze investeringen off balance konden gebeuren. Dit maakte deze grootscheepse DBFM-inhaaloperatie mogelijk.

Ondertussen rijpen de geesten. De herklassering van vele DBFM-projecten (lees: het in de begroting schrijven) tonen aan dat een off balance-DBFM niet uitgesloten, maar wel moeilijker is geworden. Een DBFM-pps is niet langer een middel om investeringen off balance te houden, wel om externe middelen te mobiliseren. Het is vooral het tweede aspect waarop we verder moeten blijven inzetten. De voordelen van een nieuwe grote DBFM zijn kleiner geworden, maatwerk en kleinschaligheid is vandaag meer dan ooit nodig.

De behoeften, zoals uit onze grondige omgevingsanalyse (zie infra) blijkt, zijn en blijven gigantisch hoog.

Laten we daarom Einstein volgen. We moeten onze ogen open houden en vooruit kijken. Een nieuw plan van aanpak tekent zich af. We hopen dat alle stakeholders in het onderwijs – van de Vlaamse Regering, over steden en gemeenten tot de netten, directies en inrichtende machten – bereid zijn om oude vormen en gedachten te laten varen. Dan kunnen we de regelgeving en financiering voor het bouwen van publieke infrastructuur vereenvoudigen, versnellen en transparanter maken. Met een combinatie van nieuwe creatieve concepten en het uitzuiveren van de wachtlijsten komen we al een heel eind. Als de Vlaamse Regering die kans op een doorstart wil grijpen, is sp.a uiteraard een partner.

Goedkoop geld

De financiële crisis van 2008 stortte de wereldeconomie in een bredere economische crisis. De economische motor moet weer in gang, de lage – bijna verwaarloosbare – rente op leningen/hypotheek/spaarproducten moet daarbij helpen. Gezinnen worden massaal aangezet om dankbaar gebruik te maken van die lage rente, ze worden aangemaand hun renovatie of bouwplannen vooral niet uit te stellen. Consumenten en investeren zijn de marsorders om de economie een boost te geven. Waarom zouden overheden hun eigen doelstellingen dan niet volgen? Zeker op een moment dat er gigantische investeringen dienen te gebeuren in pakweg mobiliteit, welzijn en zeker in het onderwijs. De bouw is de zogenaamde motor van de economie, waarom voorziet de overheid die motor dan niet van extra brandstof? Helaas doet deze Vlaamse Regering voor het eerst sinds tien jaar de onderwijsmotor sputteren. Ondanks de belofte in het Vlaamse regeerakkoord, dat

lippendienst bewijst aan extra infrastructuurmiddelen in onderwijs, staat de teller vandaag 130 miljoen euro lager dan een jaar geleden.

Uitstel is totaal zinloos. De investeringen moeten toch gebeuren. Uitstellen voor vele jaren riskeert mogelijks dat overheden en inrichtende machten later weer moeten gaan lenen aan hogere intresten. Waar zit het structureel budgettair voordeel op langere termijn om later hogere rente te betalen? Is het niet verstandiger om vandaag te investeren en zo de toekomstige begrotingen te ontlasten? Als we vandaag investeren, zijn we sneller klaar voor de toekomst en geven we de economie een boost!

Een dubbele deugd

Laat ons van de nood aan publieke infrastructuur een dubbele deugd maken. Gebruik de noodzakelijke vernieuwing en uitbreiding van het schoolpatrimonium om tegelijk invulling te geven aan een aantal andere noden in de samenleving. Sportverenigingen smeken om sportzalen, muziekgroepjes om een repetitielokaal, ouders met jonge kinderen om kinderopvang en speelruimte, kookclubjes om een keuken enzovoort, terwijl heel wat infrastructuur leeg staat buiten de schooluren en in de vakanties.

Geef de kans aan al wie betrokken is om aan de school een creatieve invulling te geven zodat deze gebouwen kunnen uitgroeien tot echte 'communities'. Breng de wereld in de school binnen. Als kinderen onder de middag een eigen clubhuis hebben, dan zal spijbelen misschien al minder interessant zijn.

De overheid moet hiertoe via haar subsidiecriteria de nodige incentives geven. Als we verschillende behoeften – van kinderopvang tot klas, van speelplein tot sportzaal – op één locatie kunnen samenbrengen, dan kunnen we ook de budgetten clusteren, die vandaag apart in de Vlaamse begroting staan ingeschreven. Nog een opportuniteit.

Samengevat

Deze conceptnota bevat een beleidskader en concrete ideeën. We nodigen iedereen uit om er kennis van te nemen en er samen aan verder te werken. Als de Vlaamse Regering mee in die richting stapt, zal ze aan ons een enthousiaste partner hebben.

II. Omgevingsanalyse

1. Demografische ontwikkelingen en capaciteit

Tegen 2030 groeit de Vlaamse bevolking naar alle verwachtingen met 6% of in absolute cijfers met 363.982 inwoners. Op basis van de meest recente bevolkingscijfers en projectie per gemeente tussen 2014 en 2030, destilleerden we de grootste noden en deelden deze onder in vijf categorieën (zie bijlage).

41 gemeenten zullen tussen 2014 en 2030 een bevolkingstoename kennen van meer dan 10%. Aangezien hier ook kleine gemeenten tussen zitten met een klein inwonersaantal splitsten we deze groep op in een toename van meer dan 2000 inwoners of minder dan 2000 inwoners, respectievelijk 23 gemeenten en 18 gemeenten. We kunnen ervan uitgaan dat ook in kleine gemeenten, waarbij het gaat om een numeriek lager aantal inwoners, bij een bevolkingstoename van 10%, ook bijkomende noden ontstaan die de huidige infrastructuur overstijgen. Bovendien zijn er 24 gemeenten die minder dan 10% groeien, maar waarbij het inwonersaantal met meer dan 2000 inwoners stijgt⁴.

Voorziene groei van de bevolking per gemeente (2014-2030)

<+10%		>+10%		
Aalst	Lokeren	Antwerpen	Machelen	>+2000 inwoners
Beringen	Mol	Asse	Mechelen	
Brecht	Nijlen	Balen	Niel	
Dilbeek	Ninove	Blankenberge	Opwijk	
Evergem	Oostende	Boom	Sint-Pieters-Leeuw	
Gent	Oudenaarde	Bredene	Temse	
Geraardsbergen	Roeselare	Denderleeuw	Vilvoorde	
Halle	Ronse	Geel	Wemmel	
Hamme	Sint-Niklaas	Grimbergen	Willebroek	
Hasselt	Sint-Truiden	Hemiksem	Wuustwezel	
Heist-op-den-berg	Wetteren	Kortenberg	Zaventem	
Herent	Zemst	Lochristi		
Rest		Affligem	Kruibeke	<+2000 inwoners
		Bever	Landen	
		Boutersem	Lint	
		Drogenbos	Mesen	
		Gingelom	Rotselaar	
		Halen	Sint-Lievens-Houtem	
		Hoegaarden	Spier-Helkijn	
		Houthulst	Wingene	
		Hulshout	Zingem	

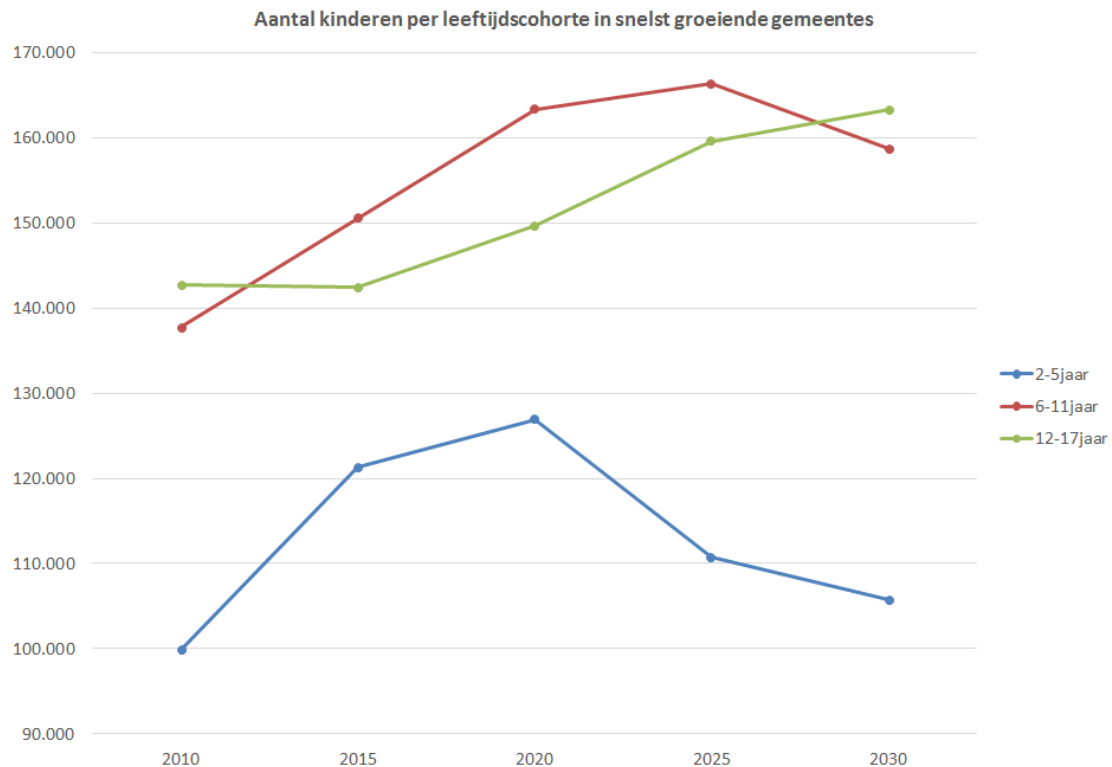
Niet alle gemeenten krijgen in de prognose te maken met een bevolkingsgroei. In vier gemeenten (Aartselaar, Voeren, Heuvelland en Veurne) zal er een daling waarneembaar zijn met meer dan 10% en in drie gemeenten (Leuven, Knokke-Heist en Kortrijk) gaat het om minder dan 10%, maar wel om meer dan 2000 inwoners. Ook dit kan gepaard gaan met veranderende noden en behoeften. Ook hier moet men nadenken over herbestemming en anders te moduleren infrastructuur.

In 2020 wordt het toppunt van groei in de groep van twee- tot vijfjarigen bereikt. De verwachte instroom in het eerste leerjaar van het basisonderwijs zal – in lijn

⁴ Ook het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verwacht volgens het Federaal Planbureau tegen 2030 een bevolkingsgroei van meer dan 130.000 inwoners en kent hierdoor een globale toename van 11%.

met de verwachte evolutie van het aantal peuters – toenemen met een hoogtepunt rond 2025. De groei zet zich logischerwijs nadien door in het secundair onderwijs tussen 2025 en 2030. De evoluties kunnen per gemeenten verschillen maar dit zijn belangrijke ijkpunten met betrekking tot de capaciteitsproblematiek per onderwijs-niveau.

In onderstaande grafiek geven we de evolutie weer per schoolleeftijd van de gemeenten die hun bevolkingscijfer de komende jaren met meer dan 10% zien stijgen en een groei kennen van meer dan 2000 inwoners, aangevuld met de gemeenten die naar verwachting hun inwonersaantal met meer dan 2000 inwoners zien toenemen⁵.



Nieuwe plaatsen in het onderwijs creëren kost tijd. Enkel een korte termijn-aanpak is niet wenselijk. De overheid moet nu al – in nauwe samenspraak met alle betrokken actoren – een strategisch plan van aanpak uitwerken. Op basis van onderstaande tabellen is het duidelijk dat het huidige aanbod onderwijsinfrastructuur niet volstaat om de leerlingenstroom kwaliteitsvol op te vangen. Daarbij moet men zich er ook van bewust zijn dat de bevolkingsgroei zich niet in alle steden en regio's op dezelfde manier zal doorzetten. Dat betekent dat prognoses steeds moeten inzoomen op de lokale en regionale noden en dat een globale Vlaamse aanpak niet volstaat. Maatwerk is nodig.

2. Staat van de schoolinfrastructuur anno 2015⁶

De schoolgebouwenmonitor van AGION geeft verschillende beleidsrelevante aanbevelingen met betrekking tot de kwaliteit en het breed gebruik van ons schoolpatrimonium. We beperken ons hier tot de meest opmerkelijke data. Op

⁵ Uit het rapport Databundel demografie – Aantal leerlingen, aantal inwoners en geprojecteerd aantal inwoners naar leeftijdscategorie en fusiegemeenten (woonplaats) raadpleegbaar via http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistiek/demografie/Demografie_Gemeenten.pdf.

⁶ De schoolgebouwenmonitor 2013. Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen. AGION.

basis van de AGION-monitor vergelijken we steeds de huidige situatie met die van 2008. Vooraf dient gezegd dat onze scholen vaak niet voldoen aan de hedendaagse onderwijsvisie en dat de schoolgebouwen qua duurzaamheid vaak te wensen over laten.

6,2% van de gebouwen dateert van na 2008, 65,2% dateert van tussen 1950 en 2008 en 28,6% dateert van vóór 1950. Daarnaast zien we een opmerkelijke stijging van het aandeel paviljoenen en voorlopige units: 9% van het schoolgebouwenpark bestaat uit voorlopige units. Dat is een stijging van 2% ten opzichte van 2008. Opvallend daarbij is dat dergelijke units een eerder permanent karakter blijken te hebben: 29% van zulke units dateren van vóór 1970, 16,6% werd gebouwd tussen 1970 en 1990.

De grootte van het gebouwenpark

Het schoolgebouwenpark in Vlaanderen en Brussel bestrijkt een oppervlakte van 16,6 km² of maar liefst 3320 keer de Grote Markt van Brussel.

Begin 2013 waren er 9362 vestigingsplaatsen van onderwijsinstellingen. Deze vestigingsplaatsen behoren tot 4179 onderwijsinstellingen. Een onderwijsinstelling telt dus gemiddeld 2,24 vestigingsplaatsen. Het aantal vestigingsplaatsen is in die periode met 10% toegenomen, 7% meer vestigingen beschikken over een eigen gebouw, 10% meer aparte gebouwen en we zien zelfs een stijging van de totale schoolgebouwenoppervlakte met 3,5%.

Bezetting van de onderwijsinfrastructuur

Wat betreft de bezettingsgraad spreken de cijfers voor zich: 88% van de vestigingsplaatsen heeft te maken met capaciteitsdruk. In 60% van de vestigingsplaatsen zijn de gewone leslokalen volledig bezet. Op 28,1% zijn de klaslokalen zelfs overbezet of spreekt men over een acuut plaatsgebrek.

Nood aan bijkomende infrastructuur

Eind 2013 stonden er 1481 dossiers op de AGION-wachlijst voor scholenbouw in het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs, samen goed voor een bedrag van 2,7 miljard euro. Bij het GO! lopen de vragen volgens topvrouw Raymonda Verdyck op tot 1,8 miljard euro⁷. Bij ongewijzigd beleid moeten we onder ogen durven zien dat de wachlijst bij AGION volledig vastloopt. Ook het GO! verdient verder financiële impulsen om aan de vele vragen te kunnen voldoen.

De kwaliteit van het gebouwenpark

Bijna de helft van de schoolgebouwen voldoet eigenlijk niet aan de normen en/of verwachtingen van directies en leerkrachten. Meer dan een op vijf (21%) van de schoolgebouwen werd als onvoldoende beoordeeld en meer dan een kwart (25,7%) werd als middelmatig beoordeeld. Ten opzichte van 2008 blijft dit vrijwel constant. Wat de algemene kwaliteitsscore betreft scoort onze onderwijsinfrastructuur voor alle kwaliteitscriteria 64 op 100. Ook dat is geen verandering ten opzichte van 2008. De nieuwe 'Scholen van Morgen' zijn evenwel nog niet vervat in dit onderzoek. Zij zijn wél van een onberispelijke kwaliteit. Het grootste deel van de gebouwen situeert zich rond de gemiddelde score. Op bijna 14% van de vestigingsplaatsen is de kwaliteit onvoldoende, een lichte afname in vergelijking met vijf jaar geleden. 8% voldoet niet aan de basiscriteria zoals hygiëne, veiligheid en

⁷ Uit persbericht van GO! van 30 april 2015 – GO! vraagt eerlijkheid in debat problematiek scholenbouw. "Ook bij ons zijn de noden torenhoog, wij krijgen jaarlijks 35 miljoen euro voor scholenbouw, terwijl we 1,8 miljard nodig hebben." zegt Verdyck.

bewoonbaarheid. Directies signaleren ook problemen op het vlak van de functionaliteit van de lokalen en gebouwen.

Nood aan energiezuinige infrastructuur

Tegen 2021 moeten alle nieuwe of grondig gerenoveerde gebouwen voldoen aan een strengere energienorm, een energiepeil van maximum 40 (E-peil ≤ 40). Van de 456 scholen die sinds 2009 zijn gebouwd of gerenoveerd, voldoen er slechts negen aan de strengere energienorm die tegen 2021 wordt gesteld. De meeste scholen die sinds 2006 zijn gebouwd of gerenoveerd, hebben een E-peil van 60 of meer. Vandaag subsidieert AGION ongeveer tot E-peil 70, de inrichtende macht financiert de budgetdelta tot eventueel B(ijna)E(nergie)N(eutraal)-bouw of passiefbouw (E-peil ≤ 40). Dit hangt samen met het gesubsidieerde plafond per m² (de zogenaamde fysische en financiële norm). Het is evident dat de subsidiërende overheid voor nieuwbouw minstens subsidieert tot de norm E-peil 40 die vanaf 2021 geldt.

In het kader van het Pilootproject Passiefscholen werden in 2008 wel 25 scholen geselecteerd waarvoor een specifieke subsidietoelage geldt. Het project gaat zowel over scholen van het basisonderwijs, het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs, verdeeld over de verschillende onderwijsnetten. Samen goed voor een bouwoppervlakte van 65.565 m². De basissubsidietoelage financiert slechts gedeeltelijk de reële bouwcost (bij AGION 70% voor basisonderwijs, 60% voor andere onderwijsniveaus). De financiële norm voor het bouwen volgens de passiefschoolstandaard werd vastgelegd op 1410 euro/m² (bruto-oppervlakte). Dit betekent een verhoging van 235 euro/m² ten opzichte van de financiële norm voor schoolgebouwen. Deze meerkost wordt voor 100% gesubsidieerd, door AGION voor het gesubsidieerd onderwijs en via de dotatie aan het GO!. Ook wordt voor de geselecteerde passiefscholen in het kader van DBFM de toename van de beschikbaarheidsvergoeding verbonden aan de meerkost van het passief bouwen voor 100% gesubsidieerd⁸.

Deze voorlopers dienden een dynamiek te creëren waardoor het pad geëffend wordt voor toekomstige beleidsvoering. Het actieplan en begeleiding ter ondersteuning van voorlopers in het realiseren van BEN- (bijna-energieneutraal) en passiefscholen en de opgedane ervaringen moeten nu resulteren in een duurzame verankering op grote schaal.

3. Hoe breed zijn onze scholen?

Sinds een tiental jaar wordt er ingezet op de brede school en meervoudig gebruik van de infrastructuur. Op 62,5% van de vestigingsplaatsen wordt de infrastructuur inderdaad buitenschools gebruikt, voornamelijk in de schoolweek (gemiddeld 17 uur per week). Op zich is dat een stijging van 3% in vergelijking met 2008. Toch moeten we dit cijfer enigszins relativeren. Naast verenigingen (sport, bejaardenclub, buurtvereniging enzovoort) zijn het vooral de instellingen zelf die gebruikmaken van de infrastructuur (50%). Op 35% van de vestigingsplaatsen gaat het om sociaal-culturele instellingen of welzijnsinstellingen. Er is dus zeker nog werk aan de winkel. Een positieve trend in vergelijking met 2008 is dat er een bredere waaier aan activiteiten doorgaat bij buitenschools gebruik. De cijfers tonen dus aan dat de wil tot een breed schoolgebruik aanwezig is. Maar het is niet zo dat alle infrastructuur er ook voor geschikt is of dat elk schoolbestuur of elke directie er staat voor te springen.

In Vlaanderen is er echter geen volledig beeld van het aantal brede scholen. Brede school is maatwerk en is daarom op iedere locatie en in elke situatie anders. Brede

⁸ Uit Actieplan Bijna-Energieneutrale gebouwen van het Vlaams Energieagentschap.
http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/BEN/Actieplan_BEN_versie_juni2012.pdf.

scholen hebben dus verschillende verschijningsvormen. Toch is het belangrijk om even stil te staan bij wat een brede school nu precies zou moeten zijn. Een brede school is een actief netwerk van organisaties uit verschillende sectoren rondom één of meer scholen die een bondgenootschap vormen voor een gemeenschappelijk doel: de brede ontwikkeling van kinderen en jongeren, op school en in de vrije tijd. Een brede school is ingebed in de buurt en in het sociaal-economisch weefsel en werkt van daaruit nauw samen met de samenleving, het verenigingsleven, de bedrijven, de social profit en de overheidsinstellingen. Centraal in de brede school staan de noden en tekorten, de kansen en mogelijkheden van kinderen en jongeren. Elke samenwerking en actie moet worden afgewogen aan de waarde ervan voor de ontwikkeling van het kind of de jongere.

Het bredeschoolverhaal vindt haar wortels in de lokale context. Sommige scholen integreren bepaalde aspecten van de brede school in hun werking, zoals het openstellen van sporthallen voor de sportverenigingen, het laten verzorgen van de voor- en naschoolse opvang door lokale culturele of sportorganisaties in de voor- en naschoolse opvang, maar dragen de titel brede school niet. Anderen noemen zich wel een brede school maar zijn dat niet in de feiten. Er is dus nog werk aan de winkel wat betreft kennisdeling en het uitwerken van een duidelijk kader vanuit Vlaanderen. Vlaanderen moet daarom een meer stimulerend beleid voeren om beleidsoverschrijdend samen te werken, op verschillende bestuursniveaus. Om de win-win te bekomen (tussen school en lokale organisaties), moet men allereerst elkaar kennen, de noden van de verschillende partners en de mogelijkheden die een samenwerking zou kunnen bieden. Daartoe richten lokale overheden best een overkoepelend lokaal overleg op. De lokale overheid of nog beter de bredeschoolcoördinator speelt een sleutelrol in het streven naar de win-win. Ze heeft de kennis over de lokale situatie, en kan linken leggen tussen partners, lopende projecten, en heeft via de omgevingsanalyse een goed overzicht van de infrastructurele context.

Zo schept bijvoorbeeld de koppeling van een school met buitenschoolse kinderopvang enorme mogelijkheden. Goede buitenschoolse kinderopvang combineert degelijke opvang met een resem aan hobby-activiteiten voor elk kind (ontplooiing, binding met de buurt, kansen, eigen talentontdekking en -ontwikkeling enzovoort). De meeste kinderen worden vandaag ook na school opgevangen op school. Dit evenwel zonder voldoende omkadering. De scholen beschikken vandaag noch over middelen noch over voldoende knowhow. Vlaanderen subsidieert vanuit het Departement Welzijn daarentegen wel 672 IBO's (initiatieven voor buitenschoolse opvang), goed voor ongeveer 30.000 plaatsen. Helaas is dit voor heel Vlaanderen een minimaal aanbod. IBO's moeten bovendien aan zeer strikte voorwaarden voldoen om buitenschoolse opvang te mogen aanbieden. Een oplossing ligt voor het rapen: subsidieer IBO's makkelijker binnen de schoolmuren, zorg voor een Vlaanderendekkend aanbod en laat de coördinatie over aan steden en gemeenten. Zo schep je de mogelijkheid om op school ook voor én na de lesuren momenten van kwalitatieve opvang en ontwikkeling te realiseren. Dit heeft impact op schoolbouw, omdat men al in de ontwerpfase rekening zou moeten houden met de functie van goede buitenschoolse kinderopvang. Of om het 21ste-eeuws uit te drukken: laten we kijken naar het schoolgebeuren vanuit een geïntegreerde opvoedingsbril.

Over de grenzen zijn, meer dan in Vlaanderen, werkbare modellen die samenwerking stimuleren. Daaruit blijkt dat men telkens oplossingen zoekt waarbij men meer samenwerking en afstemming tussen de verschillende programma's realiseert, meer ruimte voor leren en spelen integreert. Dat vertaalt zich niet alleen in het linken van onderwijs en kinderopvang of het openstellen van de schoolgebouwen voor de buurt, maar evenzeer in het multisectorieel karakter van de brede school. De brede school is in die zin niet alleen een verantwoordelijkheid van het onderwijs maar evengoed een gedeeld project van verschillende sectoren en actoren die één gezamenlijk doel hebben: het verbreden en versterken van

de leer- en leefomgeving. Vandaar dat een grotere betrokkenheid voor de lokale besturen zeker nuttig is.

In de Verenigde Staten spreekt men van Community Schools. Men zet er sterk in op de relatie tussen de school en de bredere gemeenschap, vooral voor het omhoogtrekken van de leerprestaties. In Nederland ontstond het concept brede school vanuit de maatschappelijke problemen in achterstandswijken en de uitdaging om opvang en zorg bij tweeverdieners op te lossen. In Nederland is de opkomst van de brede school hand in hand gegaan met een inhaalbeweging op het vlak van infrastructuur, waardoor de meeste brede scholen in multifunctionele gebouwen zijn gehuisvest.

USA: In Los Angeles is het initiatief voor het bouwen van 'joint-use facilities' ontstaan uit burgerlobby's en het verenigingsleven. De directeur van het programma School Facilities Planning vindt het bouwen van nieuwe scholen voor meervoudig gebruik logisch: "Het heeft overduidelijk geen zin te investeren in alleenstaande schoolgebouwen." (21st Century School Fund and Brookings Greater Washington Research Program, 2004:11). Een grootschalig nieuwbouwprogramma van zestig schoolgebouwen, aangepast om vlot open te stellen voor de gemeenschap, staat op stapel. De openheid is er ook op het niveau van inplanting, doordat ontwerpers turnzalen, gemeenschapslokalen, en polyvalente zalen zoveel mogelijk aan de rand van de site lokaliseren.

Nederland: De brede school Wereld op Zuid is gegroeid vanuit een stadsvernieuwingsproject in de wijk Rotterdam-Zuid. Woningcorporatie Vestia is de initiatiefnemer van het project. Het is een brede school voor kinderen tot 12 jaar en een brede buurtvoorziening voor ouders en buurtbewoners. In de brede school zitten vijf partners onder één dak: twee basisscholen en een school voor buitengewoon onderwijs, een organisatie voor kinderopvang voor voorschoolse (0-4) en buitenschoolse opvang (4-13), een welzijnsorganisatie, en een organisatie voor de begeleiding van kinderen met een verstandelijke beperking. Er is ook een kleine afdeling van de Rotterdamse bibliotheek. Een aantal gemeenschappelijke ruimtes, zoals de sportzaal en het kooklokaal, worden verhuurd. Men werkt er samen in één bestuurlijke eenheid, de Stichting Wereld op Zuid, wat een krachtig model blijkt om het maatschappelijk project waar te maken.

Zoals eerder gesteld is het bredeschoolconcept in eerste instantie ontstaan vanuit het discours rond gelijke onderwijskansen. Ook de afstemming van de onderwijsloopbaan van de kinderen op de werkuren van de ouders past beter bij de huidige sociaal-economische realiteit. Een brede en multifunctionele school biedt de nodige ruimte en ondersteuning aan alle jongeren om zich ten volle te ontplooiën. Vandaar dat we grondig dienen na te denken hoe we de scholen van de toekomst zien. Het begrip school – als plek voor kennisoverdracht – is danig veranderd. Dus is ook de visie op het klassieke schoolgebouw dringend aan verandering toe. Het is noodzakelijk dat we de verschillende functies van een brede school zoals kinderopvang, les krijgen, spelen, cultuur, taal, sport, rust, levensbeschouwing en buurt- en vrijwilligerswerk – fysiek en mentaal kunnen bundelen. Scholen werken dan samen met sportclubs, conservatoria, talentcentra enzovoort, en stellen hun infrastructuur ter beschikking. Vandaag – zo blijkt uit de cijfers – is dat nog te weinig het geval. Op dit ogenblik zijn er nog teveel factoren die de samenwerking tussen verschillende partners belemmeren. We komen hier in het laatste hoofdstuk op terug.

III. De korte termijn: verbetering van de bestaande financierings-systemen

Om snel binnen de bestaande structuren tegemoet te komen aan de meest acute noden zijn er dringend maatregelen nodig. Hoe zorgen we er dus voor dat de wachttijden snel dalen, hoe zorgen we er concreet voor dat er scholen worden gebouwd?

Ondanks de inhaalbeweging van de laatste tien jaar is het duidelijk geworden dat de overheidsbudgetten voor schoolinfrastructuur niet toereikend zijn om aan de vraag naar investeringsmiddelen te voldoen. Dit tekort leidde uiteindelijk tot een veel te grote achterstand in de behandeling van bouwdoSSIers. We refereerden eerder al aan de wachtlijst voor het gesubsidieerd onderwijs bij AGION en de grote noden bij het GO!.

Daarnaast moeten onze scholen ook tegemoetkomen aan tal van onderwijskundige en maatschappelijke trends. We denken dan bijvoorbeeld aan technologische ontwikkelingen, ontwikkelingen op vlak van nieuwe onderwijsmethodes, ontwikkelingen met betrekking tot de levensbeschouwelijke diversiteit, normen in duurzaamheid en energieverbruik enzovoort. Het huidige financieringsmechanisme houdt hier echter onvoldoende rekening mee.

1. Naar een aanpassing van de criteria met betrekking tot de wachtlijst

De wachtlijst bij AGION is niet langer een performant instrument voor de ordening van dossiers die scholen indienen. Daarvoor stapelde ze zich te lang op en is ze te onoverzichtelijk. Het loutere gebruik van de chronologie heeft als pervers neven-effect dat de wachtlijst zichzelf artificieel voedt. De uitzichtloosheid van deze lijst dwingt scholen om meer dan een decennium vooruit te kijken en dossiers in te dienen op basis van moeilijk te onderbouwen parameters. Zonder prioritering van de in aanmerking komende dossiers ontstaat er een vicieuze cirkel waarbij een steeds groter deel van het beschikbare budget moet worden uitgetrokken voor instandhoudingswerken.

AGION heeft nu drie types procedure: de standaardprocedure voor grotere werken, de verkorte procedure en de spoedprocedure bij overmacht of calamiteiten⁹. De wachtlijst voor de standaardprocedure is ellenlang. Daardoor installeerden veel scholen als het ware een ketting, een opeenvolging van verkorte procedures. Die procedure is in essentie aan maar twee criteria gebonden, een maximale kostprijs van 125.000 euro subsidieerbare werken én maar één verkorte procedure op hetzelfde moment in dezelfde vestigingsplaats van een school.

Scholen melden ons dat de verkorte procedure maakt dat ze noodgedwongen 'koterijen' bijbouwen. Het budget is beperkt en als school wil je toch op dringende noden een snel antwoord bieden. Daardoor wordt er gesegmenteerd gewerkt en niet vanuit een algemene moderne visie. Op deze manier gaat het nog heel lang duren vooraleer scholen aan nieuwe toekomstige noden kunnen worden aangepast, zoals bijvoorbeeld de brede school.

Om de historisch opgebouwde wachtlijst uit te zuiveren is het dringend noodzakelijk om samen met de koepels van het gesubsidieerd onderwijs een systeem van prioritering van de hangende dossiers uit te werken. De criteria voor de verkorte procedure zijn vrij arbitrair en niet gelinkt aan belangrijke parameters als capaciteit of kwaliteit. Die parameters moeten een zwaarder gewicht krijgen bij het toekennen van de middelen in de verkorte procedure. Ook zou het aanwenden van

⁹ In de bijlage een korte beschrijving van de criteria voor de standaard-, verkorte en spoedprocedure.

de verkorte procedure in direct verband moeten staan tot de wachtlijstdossiers en zo dus een rechtstreekse impact hebben op het inkorten van de wachtlijst.

Een meer planmatig beheer en bundeling van toekomstige dossiers dringt zich op. Naast het criterium chronologie (first come, first serve) moeten we ook kijken naar een dossier op basis van de daadwerkelijke lokale en regionale noden en de mate waarin scholen de ambitie hebben om naar gedeeld gebruik te streven.

Vandaag bekijkt AGION jaarlijks hoe ze haar budget kan verdelen over de instandhoudingswerken en de nieuwbouwdossiers. Het is daarom aan te bevelen om de instandhoudingswerken beter te integreren en deze dossiers voor een belangrijk deel op te nemen in de globale investeringslijst. Criteria als staat van het gebouw – algemeen, toegankelijkheid, energiezuinigheid, lokale masterplanning en omgevingswerken, capaciteitsdruk enzovoort – kunnen door de koepels in samenspraak met AGION worden meegenomen bij de opmaak van hun jaarlijkse investeringslijst. Het moet echter duidelijk zijn dat capaciteitsnood een belangrijk criterium voor prioritering blijft. Deze capaciteitsmiddelen worden evenwel geïntegreerd bij de reguliere investeringsmiddelen. Ze moeten ten goede blijven komen aan die steden en gemeenten waar de nood volgens de voorgaande objectieve omgevingsanalyse het hoogst is. Voor elk kind dient een stoeltje gegarandeerd te zijn, ongeacht zijn woonplaats of het net.

2. Naar een btw-aanpassing op scholenbouw

Om de scholenbouw nog meer op gang te brengen, pleiten we voor een verlaging van het btw-tarief op scholenbouw en renovatie. Tot op heden betalen we voor schoolinfrastructuur het volle pond van 21% btw. Indien de federale overheid een btw van 6% zou hanteren voor bouw en renovatie van schoolgebouwen kan er met het huidige budget voor scholenbouw veel meer gerealiseerd worden. We manen de Vlaamse Regering en de Federale Regering aan om hier dringend werk van te maken. Zolang deze btw-aanpassing niet gerealiseerd is, pleiten we er voor dat de Vlaamse Regering het verschil tussen 6% en 21% btw ten laste neemt.

3. Naar een meerjarenplanning inzake scholenbouw

Voor reguliere scholenbouwfinanciering is het evident om de schaarse middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Zoals de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) terecht aanhaalt in haar advies moet de vraag naar meer middelen gekoppeld worden aan een meerjarenplanning. Scholen moeten een strategie kunnen ontwikkelen en dat vertalen in een strategisch bouwbeleid. Maar daarvoor zijn dus lange termijngaranties over de beschikbare middelen nodig¹⁰.

De voorbije legislaturen zijn de middelen voor scholenbouw spectaculair gestegen, maar de toekenning door de Vlaamse Regering verliep nog te veel ad hoc, van de éne begrotingsopmaak naar de volgende begrotingscontrole. Een stabiel groeipad is nodig. Dan krijgen scholen meer zicht op de timing van hun dossiers. Dit laat hen toe om hun werken in de scholenbouw beter te kunnen plannen. Helaas zien we in 2015 – voor het eerst in tien jaar – een spectaculaire daling van de middelen voor scholenbouw. Daarbovenop werden in 2015 de toenemende beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van de opgeleverde DBFM-projecten volledig afgetrokken van de reguliere middelen. Deze ingreep maakt de wachtlijsten uiteraard langer in plaats van korter.

Er is nood aan meer 'evidencebased policy' in de scholenbouw. Dit om te kunnen plannen op lange termijn. Vandaag hanteren steden en gemeenten wel een planmatige maar weinig transparante methode. Het Onderwijssecretariaat van de

¹⁰ Vlor-advies over het Masterplan Scholenbouw; blz. 4 & 8 – 23 april 2015.

Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG) maakt vijfjaarlijks een afspraak met AGION over de bestedingsprioriteiten in haar net. De facto is AGION voor OVSG louter een betalingsinstantie. Het GO! verdeelt jaarlijks via een besluit van haar centrale raad de middelen over haar scholen(groepen) om tegemoet te kunnen komen aan de grootste noden in Vlaanderen. Intern is er bij het GO! dus ook sprake van die planmatige aanpak. Hierbij is AGION uiteraard geen betrokken partij. Enkel voor het vrij gesubsidieerd onderwijs beheert AGION zelf de wachtlijst. Daar staan de koepel(s) niet in voor de prioritering en verdeling van de middelen.

4. Naar een alternatieve en meer kleinschalige financiering

Los van de recurrente financieringspijler voor de capaciteit (waarvoor lokale taskforces nog meer de regierol moeten opnemen) en een planmatige aanpak van de wachtlijstproblematiek moet er gedacht worden aan een aanvullend, ander soort financierings- en realisatiesysteem voor het onderwijspatrimonium. Een systeem dat structureel de mogelijkheid biedt om op een andere manier te werken en de onderwijssector in staat stelt om op korte termijn en op een flexibele manier een aanvullend investeringsprogramma uit te rollen.

Momenteel kan enkel het GO! een school via een combinatie van publieke en private investeringen bouwen. Een pps hangt immers samen met het tijdelijk afstand doen van het eigenaarschap, wat voor het vrij gesubsidieerd onderwijs net een voorwaarde is voor subsidie via AGION. Ook maakt de wachtlijst in het vrij gesubsidieerd onderwijs – die kan oplopen tot 15, 20, 30 jaar – deze vorm onmogelijk.

Binnen het gesubsidieerd onderwijs is er enkel voor het stedelijk onderwijs de mogelijkheid om via een vorm van prefinanciering een samenwerking met privé-kapitaal op te zetten. Zij werken met een officieuze meerjarenplanning van vijf jaar, wat evenwel relatief kort is.

De mogelijkheid om het betalen van beschikbaarheidsvergoedingen ook voor het gesubsidieerd onderwijs in te voeren, zou vele scholen de mogelijkheid bieden om hun project op korte termijn gerealiseerd te zien en zo onmiddellijk een positieve impact hebben op de wachtlijst. Er moeten hierbij natuurlijk lessen worden getrokken uit het grote pps-programma Scholen van Morgen. Er moet hierbij gestreefd worden naar kleinschalige projecten waarbij de inrichtende macht nauw betrokken wordt bij de opmaak van de plannen en de afspraken die zullen gelden na de ingebruikname van het gebouw. Het moet gaan om projecten op maat van één of enkele inrichtende machten.

Daarbij kan de DBF privaat zijn, maar de M en het vruchtgebruik wordt mits betaling van de beschikbaarheidsvergoeding meteen publiek. Dit geeft scholen meer autonomie in het beheer van hun infrastructuur. Versterkte lokale taskforces kunnen hierbij expertise en dienstverlening leveren.

5. Naar verankering van infrastructuur met een maatschappelijke functie

Indien een schoolgebouw niet langer zou worden aangewend voor onderwijsdoel-einden dan kan het niet zomaar vervreemd worden van zijn publiek karakter. De overheid moet minstens over een voorkooprecht beschikken waardoor het gebouw in kwestie door een andere inrichtende macht kan worden gebruikt voor onderwijsdoeleinden dan wel een andere maatschappelijke functie kan vervullen.

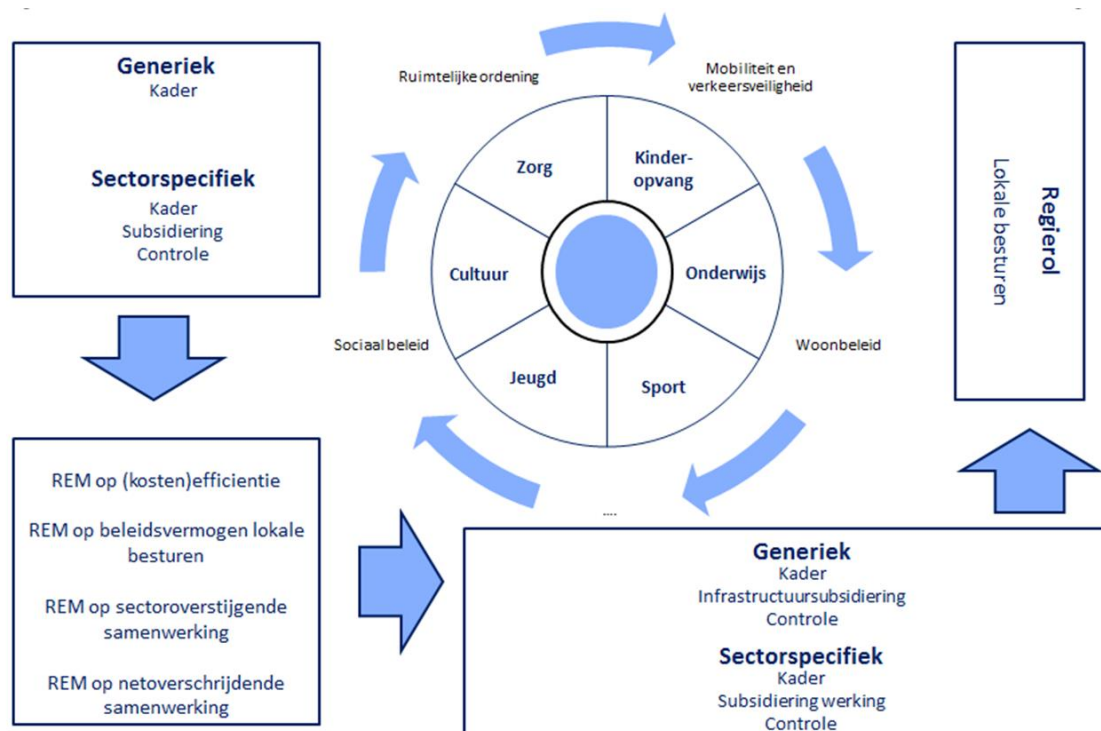
IV. Een nieuw model voor scholenbouw

In dit deel werken we op basis van de pijnpunten van het huidige systeem van scholenbouw en infrastructuurbeheer een nieuw model uit. We brengen oplossingen aan die nodig zijn om de publieke scholenbouw in een hogere versnelling te brengen.

Vandaag worden door de centrale overheid een aantal criteria en voorwaarden opgelegd waaraan openbare gebouwen in diverse sectoren moeten beantwoorden (toegankelijkheid, duurzaamheid, veiligheid enzovoort) maar de criteria en procedures verbonden aan het goedkeuren en subsidiëren van bouwprojecten blijven al te vaak vastgelegd in sectorgebonden regelgeving. Deze verkokering van het Vlaamse beleid zorgt er voor dat de verschillende sectoren vaak conflicterende voorschriften uitschrijven en daardoor belemmeringen vormen (cf. infra).

Zo'n beleid zorgt eerder voor een vertraging van infrastructuurwerken dan een versnelling. Een te verkokerd beleid vormt een rem op de kostenefficiëntie van de werken en een rem op het beleidsvermogen van lokale besturen. Het blokt ook de broodnodige sectoroverstijgende en netoverschrijdende samenwerking af.

Schematisch stellen we de infrastructuurnoden en nieuw pistes als volgt voor. In dit hoofdstuk werken we dit schema uit.



Enkele voorbeelden tonen aan waarom een rationeel infrastructuurbeheer van maatschappelijk vastgoed moeilijk is:

1. heel wat activiteiten zijn door strenge regelgeving niet toegelaten in een school en bemoeilijken zo dus een breed gebruik van de onderwijsinfrastructuur (bijvoorbeeld omwille van de ruimtelijke orderingscontext, brandveiligheid, VLAREM-wetgeving (VLAREM: Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning) enzovoort);

2. in verschillende sectoren zijn subsidies voor infrastructuur gelieerd aan de exclusieve bestemming van de infrastructuur. Dit belemmert de inzetbaarheid voor verschillende type gebruikers op verschillende momenten. Bovendien zijn de subsidies voor infrastructuur(werken) afhankelijk van de voorwaarde dat de subsidieaanvrager een bepaald exclusief recht kan laten gelden op het maatschappelijk vastgoed. Bij multifunctionele infrastructuur is er echter sprake van gedeeld gebruik en dus geen exclusief recht door de gebruiker. Zowel voor het openstellen van schoolinfrastructuur als voor het herbestemmen van infrastructuur (maatschappelijk vastgoed) blijft dit een pijnpunt. Screening en afstemming van conflicterende wetgeving is nodig;
3. een bijzonder aandachtspunt is de verschillende regelgeving. Zo genereren instellingen deeltijds kunstonderwijs (dko) en centrum voor volwassenenonderwijs (CVO) via hun leerlingen/cursisten geen middelen voor infrastructuur in de toepassing van Onderwijsdecreet-II, ondanks het formele engagement dat de overheid aanging bij het decreet Volwassenenonderwijs van 15 juli 2007 en waardoor vanaf 1 januari 2008 het volwassenenonderwijs zou opgenomen worden bij de berekening van de middelen voor infrastructuur. Dat geldt ook voor internaten en centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's). Dat leidt tot een verschil tussen netten: de ratio 'aantal leerplichtscholen/aantal academies' of 'aantal leerplichtscholen/aantal CVO's' verschilt per net. Dat maakt verschil voor de beschikbaarheid van middelen voor infrastructuur. Concreet wil dit zeggen dat Vlaanderen best alle instellingen (dus ook onder andere dko en CVO) die decretaal een beroep kunnen doen op infrastructuurmiddelen, opneemt in de regelgeving inzake financiering/subsidiëring van gebouwen. Er dient ook rekening gehouden te worden met verschuivingen in de onderwijsvraag. In CVO- en dko-instellingen worden steeds meer opleidingen overdag aangeboden en dat heeft uiteraard impact op de mogelijkheid voor het delen van gebouwen met leerplichtscholen;
4. sommige belemmeringen zijn puur praktisch van aard: de toegang (de sleutel), openen en afsluiten van gebouwen, verwarming, drankverbruik, onderhoud (herstel/poetsen), hygiëne, zwerfvuil enzovoort. Dat vraagt de nodige flexibiliteit, maar tot op heden zijn er geen kaders of formats beschikbaar. Goede voorbeelden van afsprakennota's moeten gedeeld worden. Het Departement Onderwijs zou een kadernota kunnen opstellen. Met betrekking tot de toegang bestaan er goede voorbeelden. Zo zijn er de sleuteldragers in Borgerhout: vrijwilligers beheren een deel van de infrastructuur die scholen en andere organisaties ter beschikking stellen. Mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt zorgen ervoor dat infrastructuur tijdig geopend en afgesloten wordt. Een duidelijke win-win voor de 'sleuteldrager' zelf én voor de school die geen extra kosten moet doen of leerkrachten hiermee moet belasten.

Deze beperkende voorwaarden zorgen mogelijk voor het mislopen of het verliezen van subsidies in het licht van de specifieke subsidiecriteria in de verschillende sectoren. Om op voorgaande belemmeringen een antwoord te bieden stellen we vier concrete acties voor:

- vereenvoudig het subsidiemechanisme;
- koppel het beheer van bakstenen los van het vormen van jongeren;
- geef de regie voor de bouw van maatschappelijk vastgoed aan de lokale overheden;
- zoek naar kleinschalige alternatieve financieringsmechanismen.

1. Een eenvoudig subsidiemechanisme

Als we ervoor kunnen zorgen dat er een relatief vlotte uitwisseling van huisvestingscapaciteit kan gebeuren tussen de onderwijssector en andere maatschappelijke sectoren, dan zouden in de toekomst bijvoorbeeld acute capaciteitstekorten vlotter kunnen worden opgevangen binnen een netwerk van gebouwen die multifunctioneel te gebruiken zijn. Op het niveau van het gebouw zou er bijvoorbeeld

gepleit kunnen worden om scholen zo te ontwerpen dat ze gemakkelijk een bestemmingswisseling aankunnen. Ook kunnen schoolgebouwen zoveel mogelijk geïntegreerd worden in multifunctionele accommodaties waarin ruimtes van bestemming kunnen wisselen volgens de behoeften van de verschillende partners in het gebouw. We hebben het dan over rusthuizen, crèches, ontmoetingsruimtes, buurthuizen enzovoort. Het moet mogelijk zijn om deze functies te combineren of gebouwen zo te bouwen dat de functies inwisselbaar zijn zonder al te grote infrastructuurle aanpassingen.

Bij de aanpak van zo'n geïntegreerd lokaal voorzieningenbeleid worden ook mogelijkheden gecreëerd voor een inhoudelijke samenwerking tussen verschillende maatschappelijke actoren. De situatie van vandaag leert ons evenwel dat bij multifunctionele bouwopgaven of infrastructuuraanpassingen heel wat subsidieproblemen rijzen.

Om hieraan tegemoet te komen, is er dus nood aan een globale Vlaamse aanpak inzake eenvormige subsidiëeringsvoorschriften die samenwerking tussen voorzieningen niet belemmeren of onmogelijk maken. Daar waar nu de afzonderlijke sectoren naast de werkingsmiddelen ook de infrastructuursubsidiëring regelen wil deze conceptnota de subsidiëring van grotere infrastructuurwerken (zoals scholen, sporthallen enzovoort) en onderhoudswerken sectoronafhankelijk maken. De subsidiering van en de controle op de daadwerkelijke werking zal vanzelfsprekend sectorafhankelijk blijven. Zo kunnen we er ook van uitgaan dat de werkingsmiddelen daadwerkelijk worden ingezet voor de werking van onderwijs, jeugdbeleid enzovoort, daar waar deze nu ook vaak worden gebruikt voor het grotere onderhoud en kleinere infrastructuurwerken.

Door de infrastructuursubsidies naar een hoger niveau te tillen, en meer gelijkvormig te maken verhogen we de kostenefficiëntie van infrastructuurwerken, stemmen we verschillende functies meer op elkaar af (wat zal leiden tot meer multifunctionele gebouwen) en vergroten we de lokale betrokkenheid (zie verder).

2. Koppel de eigenaarsfunctie los van de onderwijsfunctie

We pleiten voor een loskoppeling van de eigenaarsfunctie van de onderwijsfunctie. Laat onderwijs zich concentreren op haar hoofdtaak: het vormen van jongeren. Het onderhouden van een gebouw is van een heel andere orde dan het onderrichten van jongeren. Vandaag worstelen tal van scholen met dit eigenaarsonderhoud wegens de complexiteit ervan. Een school moet niet noodzakelijk eigenaar zijn van het gebouw. Daarom stellen we deze loskoppeling voor, maar wel met de nodige garanties voor de autonomie van het pedagogisch project van de school en de duurtijd van de terbeschikkingstelling.

Er kan zelfs gedacht worden aan een 100% subsidie voor infrastructuur, ook voor het vrij gesubsidieerd onderwijs, mits publiek eigenaarschap. Dit houdt niet in dat scholen niet langer eigenaar zouden mogen zijn/blijven van hun infrastructuur, maar het hoeft niet langer de enige mogelijkheid te zijn (we denken daarbij aan lokale overheid, een privé-investeerder, een coöperatieve).

3. Een grotere regierol voor de lokale en regionale taskforces

De Vlor merkt in haar advies terecht op dat "onderwijsplanning deel moet uitmaken van een integrale planning waarin ook ruimtelijke ordening, verkeersbeleid, woonbeleid, sociaal beleid een plaats hebben."¹¹ Net daarom willen we in deze conceptnota de lokale overheden een grotere regierol geven. Het zijn zij die een perfect zicht hebben op de lokale noden. Het zijn ook zij die vanuit hun dagelijkse bestuur

¹¹ Vlor-advies over het Masterplan Scholenbouw, blz. 3 – 23 april 2015.

minder verkokerd (zouden moeten) werken en sectoroverschrijdend denken. Vanuit hun activiteiten rond sociaal beleid, ruimtelijke ordening, mobiliteit en woonbeleid bundelen nu al zeer veel lokale overheden de krachten waardoor men sneller oog heeft voor meervoudig ruimtegebruik.

De taak van lokale taskforces¹² is daarbij van groot belang. Het zijn zij die samen met de verschillende onderwijspartners kunnen nagaan wat de noden zijn op korte en lange termijn, het zijn zij die tot afspraken kunnen komen over alle netten heen inzake de verdeling van capaciteitsmiddelen. De regierol die zij opnemen zal in de toekomst versterkt worden voor kleuter- en basisscholen, bij voorkeur buurtscholen. Voor secundaire scholen zal de rol van de taskforces geografisch moeten worden uitgebreid. Regionale (school)ontwikkelingsmaatschappijen voor secundaire scholen zijn een optie. Mits wat budgettaire ondersteuning kunnen lokale taskforces en regionale (school)ontwikkelingsmaatschappijen een cruciale faciliterende rol spelen. Niet enkel in het proces van de aanvraag en verdeling van de extra capaciteitsmiddelen zoals nu het geval is, maar ook in de opmaak van lokale en regionale analyses en prospecties. Elke taskforce zou bezig moeten zijn met masterplanning op regionaal niveau, waarbij kleuter tot hoger onderwijs in kaart wordt gebracht en afgezet ten opzichte van het aanbod aan studierichtingen en toekomstige demografische evoluties.

Steden en gemeenten kunnen de ideale partners zijn om te anticiperen inzake ruimtelijke ordening (aanpassen/opmaak ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's)) en mobiliteit (via masterplan), maar kunnen ook meer praktische coördinatie doen: ze kunnen het netoverschrijdend delen van accommodatie tussen scholen of/en de gemeente regelen, bijvoorbeeld sportaccommodatie of accommodatie die tijdens de schooluren vaak leeg staat, zoals de gemeentelijke kunstacademie. Steden en gemeenten hebben op het vlak van ruimtelijke ordening ook een rol te vervullen inzake het faciliteren van een mogelijke uitbreiding van de schoolaccommodatie. Zo zou bijvoorbeeld in elk RUP een specifieke clausule voor schoolomgevingen kunnen worden opgenomen. Alle bestemmingen die noodzakelijk zijn in functie van een uitbreiding of de werking van een school (tijdelijke constructies, parkings, speelruimte, andere accommodatie) zouden mogelijk moeten zijn.

In het kader van het beheer van maatschappelijk vastgoed kunnen steden en regionale ontwikkelingsmaatschappijen een makelaarsrol opnemen om vraag naar en aanbod aan 'ruimte' op mekaar af te stemmen. Op die manier creëren steden een 'ruimtemarkt' die ze zelf kunnen sturen, definiëren (voor welke noden, doelgroepen) en beheren (prijs, sleutelbeheer, energie enzovoort). De al bestaande autonome gemeentebedrijven voor vastgoed kunnen hiervoor tot voorbeeld strekken.

Belangrijk is daarbij het feit dat daar waar nu scholen nodig zijn binnen enkele jaren een andere invulling aan kan gegeven worden. Indien lokale overheden betrokken partner zijn en meer de regierol in handen krijgen, zullen ze ook een langere termijnvisie ontwikkelen inzake maatschappelijk vastgoed.

Op basis van lokale langetermijn(master)plannen zal de subsidiërende overheid beter de noden op het terrein kunnen inschatten en zo de middelen voor scholen en ander maatschappelijk vastgoed beter begroten en prioriteren. Dit houdt in dat de (vastgoeddochter van) de lokale overheid een beleidsinstrument creëert dat instaat voor de opmaak en opvolging van een sector- en netoverschrijdend masterplan. Het blijven de scholen zelf die aangeven of en welke werken noodzakelijk zijn om kwaliteitsvol onderwijs aan te kunnen bieden. Zo blijft hun autonomie gevrijwaard.

¹² Taskforces kunnen bestaan uit alle stakeholders in en rond het schoolgebeuren, met lokale (voor basis- en kleuteronderwijs) en regionale focus.

Het systeem van masterplanning laat toe om op voorhand de nodige prioriteiten te bepalen, zodat wachtlijsten definitief tot het verleden behoren. Dit kan gebeuren volgens de appreciatie van de scholen zelf, maar ook de koepels/netten kunnen hierin ondersteunend optreden.

4. Alternatieve financieringsmodellen

Zoals hierboven gesteld is het eigenaarschap voor veel inrichtende machten vaak meer een vloek dan een zegen en houdt het hen weg van hun corebusiness, het vormen van onze jongeren tot talenten voor onze arbeidsmarkt en burgers voor onze samenleving.

Wanneer we dit koppelen aan de verplichtingen die door verstrengde Europese regelgeving onder meer aan verzekeraars wordt opgelegd, opent dit perspectieven. Deze bedrijven worden immers verplicht om het onderpand van hun verzekeringen te versterken en daardoor zijn zij bijzonder geïnteresseerd in vastgoed met een duurzaam karakter. Multifunctionele (school)infrastructuur is bij uitstek duurzaam: de huur is voor de lange termijn verzekerd en de overheid is de facto waarborggever. De maatschappelijke relevantie van het gebruik van die gebouwen en de lokale verankering maken dat het voor verzekeringsmaatschappijen extra interessant is.

Deze evolutie maakt dat een samenwerking tussen de privémarkt en de lokale besturen die gebouwen verwerven – al dan niet via een autonoom gemeentebedrijf, al dan niet met partners – en vervolgens ter beschikking stellen van de inrichtende machten bijzonder interessant kan zijn om op deze manier de bestaande nood aan onderwijsinfrastructuur te helpen ledigen.

De overheid kan ook zelf de nodige incentives geven. Dat kan bijvoorbeeld door middelen voor scholenbouw via een soort bonus-malussysteem te laten verlopen. Wie mee investeert in community-infrastructuur wordt beloond, men draagt immers bij tot de doelstelling van multifunctioneel maatschappelijk vastgoed. Wie liever een eiland blijft, wordt minder beloond.

Maar ook andere financieringsvormen zijn mogelijk. In 2014 haalden de banken 1,9 miljard op met de volkslening. Financiering van scholenbouw is één van de mogelijke bestedingen volgens de geldende regels. Mogelijks kunnen afspraken gemaakt worden met de banken om met een deel van het via de volkslening opgehaalde geld prioritair onze scholenbouw te financieren. Crowdfunding is een andere mogelijkheid. Voor kleinere verbeteringen van de infrastructuur, eventueel in het kader van de brede school, zou via een sociaal 'crowdfundingplatform' basis-kapitaal worden gegenereerd die leidt tot renteloze financiering. Mensen worden op die manier mee 'eigenaar' van de school met een groot maatschappelijk rendement en zonder dat financieel rendement wordt gevraagd¹³.

Er zijn vele manieren om in financiering van scholen te voorzien. Maar finaal is de grootste belemmering dat de investeringsuitgave door de scholen zelf ESR-matig (ESR: Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen) een overheids-uitgave is, tenzij de financiering volledig privé is en niet moet worden terugbetaald uit publieke middelen. Het is dus vooral aan de Vlaamse overheid om te beslissen hoe ze ruimte kan maken op de begroting voor een nieuwe investeringsgolf.

¹³ <http://www.socrowd.be>.

V. Slot

Elk kind heeft recht op de beste school. Uiteraard betekent dit 'een stoeltje' bij het begin van elk schooljaar, maar het is zoveel meer dan dat. In onze visie is elke school een 'community', de spil van een lokale gemeenschap. Op school vormen we immers niet alleen talenten voor onze economie, maar ook burgers voor onze samenleving. Een school moet dus per definitie een inspirerende omgeving zijn voor alle gebruikers. Dat zijn evident leraars en leerlingen. Maar een school is geen 'community' als ze niet 'breder' gebruikt wordt. Elke school in Vlaanderen moet een brede school zijn, een (t)huis met haar blik naar buiten gericht. Een open en transparante infrastructuur kan daartoe bijdragen. Deze conceptnota wil een bijdrage leveren aan de hele discussie rond maatschappelijk vastgoed. Vandaag wordt er te weinig geïnvesteerd in scholen en ander maatschappelijk vastgoed als rusthuizen, crèches, dienstencentra, sportinfrastructuur enzovoort. Nochtans is de lokale vraag torenhoog. Maatwerk op basis van de lokale demografie is nodig. Daarom moeten een aantal euvels in de Vlaamse regelgeving die publieke investeringen vertragen of onmogelijk maken, dringend weggewerkt worden. Vormen van alternatieve financiering (van institutioneel of het publiek) moeten publieke overheidsinvesteringen versterken. Laat tot slot leraars en directies doen waar ze goed in zijn: onze jongeren vormen en opleiden. Dit talent en deze opdracht staan ver van de rol van infrastructuurbeheerder. Geef daarom scholen die dat willen de mogelijkheid om hun gebouwen te laten bouwen en beheren door (school)ontwikkelingsmaatschappijen, lokaal en regionaal verankerd, met alle stakeholders in en om de school.

VI. Bijlage

AGION vervult zijn subsidieopdracht voor het gesubsidieerd vrij en officieel onderwijs. De onderwijsinstellingen, internaten en CLB's die voldoen aan de geldende rationalisatie- en programmatienormen komen in aanmerking voor subsidiëring. Het zijn de inrichtende machten die de subsidieaanvraag indienen en dit voor projecten waarvan de kostprijs meer dan 8500 euro bedraagt (exclusief btw en algemene onkosten). Kleinere projecten komen niet in aanmerking, AGION aanziet deze werken als onderhoudswerken.

Daarnaast kunnen ook de hogescholen uit alle netten bij AGION terecht. Voor de hogescholen staat AGION in voor de financiering van de facturen van de infrastructuurprojecten. Het college van algemeen directeurs van de hogescholen verdeelt jaarlijks per hogeschool de investeringsmiddelen. Voor de basis- en secundaire scholen uit het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werkt AGION samen met de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Voor het basisonderwijs (gewoon en buitengewoon) bedraagt de subsidie 70% van de kosten, voor het secundair onderwijs, internaten, centra voor volwassenenonderwijs en CLB's is de subsidie 60% van de kosten. Voor het niet door subsidie gedekte deel van de kosten (30 of 40%) kan een inrichtende macht een lening aangaan die door de Vlaamse overheid gewaarborgd wordt¹⁴.

Standaardprocedure

Wanneer een inrichtende macht of schoolbestuur een nieuwbouw of verbouwingswerken aan een bestaand gebouw wil laten uitvoeren dan kan ze bij AGION een aanvraag tot subsidiëring indienen. Verbouwingswerken definieert AGION als alle werken (inclusief eerste uitrusting) die uitgevoerd worden aan bestaande gebouwen of buiteninfrastructuren met inbegrip van kleine uitbreidingswerken met een maximale bruto-oppervlakte van 30 m².

AGION werkt voor de afhandeling van de subsidieaanvragen met een wachtlijst gezien de beperkte financiële middelen. Voor de goedkeuring van de aanvragen wordt de chronologie van de wachtlijst gevolgd. Om op deze wachtlijst te komen, volstaat het om een aanvraagformulier voor een subsidie voor een infrastructuurproject, in te vullen. Wanneer de aanvraag de wachttijd heeft doorlopen, zal AGION de inrichtende macht of schoolbestuur uitnodigen om een volledig aanvraagdossier in te dienen.

Soms kan worden afgeweken van de chronologie en dit voor de volgende gevallen (enkel voor het vrij gesubsidieerd onderwijs):

- voor de aankoop van een gebouw of voor werken na een aankoopdossier wanneer het aangekochte pand op moment van de aankoop geen onderwijsbestemming had;
- sanitair (geen douches);
- brandveiligheid internaat (zuivere brandveiligheidswerken);
- milieusanering (geen bodemsanering);
- werken na brand, waterschade;
- werken ten gevolge van stabiliteitsproblemen;
- plaatsing van en werken aan hoogspanningscabines;
- dossiers in samenwerking met andere overheden (Onroerend Erfgoed, Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) of publieke actoren;
- uitbreiding principeakkoord;
- capaciteitsproblemen.

¹⁴ Informatie raadpleegbaar op <http://www.agion.be/Subsidi%C3%ABring/procedures.aspx>.

Verkorte procedure

Scholen kunnen een beroep doen op de verkorte procedure voor aanvragen die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- een minimale kostprijs van 8500 euro (exclusief btw);
- deze procedure geldt niet voor het gemeentelijk onderwijs;
- voor werken waarvan de subsidiabele kostprijs per vestigingsplaats niet hoger ligt dan 125.000 euro (exclusief btw). Dat betekent niet dat de kostprijs niet hoger zou mogen liggen dan 125.000 euro (exclusief btw), maar wel dat alles boven de 125.000 euro (exclusief btw) niet voor subsidie in aanmerking komt;
- niet voor de aankoop van infrastructuur. Hiervoor bestaat de aankoopprocedure;
- er kan op hetzelfde ogenblik hoogstens één dossier via de verkorte procedure lopende zijn per vestigingsplaatsnummer. De doorlooptijd van het volgende dossier start vanaf de indiening van de eindafrekening van het lopende dossier.

Spoedprocedure

In noodgevallen kan de spoedprocedure worden ingezet. Deze procedure is aan strikte regels gebonden. Zij kan enkel worden toegepast wanneer de werken:

- bij hoogdringendheid moeten worden uitgevoerd om de continuïteit van de onderwijsverstrekking niet of zo minimaal mogelijk in het gedrang te brengen;
- noodzakelijk zijn ten gevolge van een onvoorziene, door overmacht veroorzaakte, gebeurtenis (zoals brand, weersomstandigheden, onherstelbaar defect aan de centrale verwarming bij vriesweer en andere);
- betrekking hebben op een dossier van het gesubsidieerd vrij onderwijs of het provinciaal onderwijs;
- een minimale kostprijs hebben van 8500 euro.

De inrichtende machten uit het gemeentelijk onderwijs die worden geconfronteerd met een extreme gebeurtenis (brand, noodweer enzovoort) waardoor hun schoolinfrastructuur zo zwaar wordt beschadigd dat de continuïteit van de onderwijsverstrekking niet meer kan worden verzekerd, dienen hun dossier in bij AGIO via de normale procedure. Bij hun aanvraag vermelden ze de specifieke situatie van het betrokken dossier en kunnen ze een afwijking bekomen van de chronologie van de wachtlijst.