



# Visietekst over het masterplan scholenbouw

---

## Principiële uitgangspunten

Vlaanderen staat met zijn schoolinfrastructuur voor een drievoudige uitdaging.

- De huidige achterstand moet worden weggewerkt.
- Er moet dringend bijgebouwd worden om de capaciteitsproblematiek op te lossen.
- Er is een totaal nieuwe benadering nodig om te vermijden dat we ooit opnieuw in een dergelijke situatie verzeild geraken.

De eerste twee elementen vereisen snel implementeerbare maatregelen, het derde een visie op lange termijn.

1. Er is een substantiële verhoging van het infrastructuurbudget van de Vlaamse Gemeenschap nodig. In eerste instantie natuurlijk om de huidige malaise weg te werken, maar het budget moet blijvend op een niveau gehouden worden dat overeenstemt met de reële behoeften.
2. Elke investering moet worden afgewogen tegen de reële behoeften. Nu zijn de ambities van het individuele schoolbestuur de enige maatstaf om te bepalen of een investering in schoolinfrastructuur nodig is of niet. Dit moet in een breder kader geplaatst worden: welke publieke infrastructuur is in de buurt momenteel al voorhanden? Welke specifieke noden zijn daar nog en welke synergiën zijn mogelijk (brede school, naschools gebruik, combinatie publieke functies, life cycle benadering, ...). Het lokale bestuur heeft vanuit zijn integraal beleid als beste – zo niet, als enige bestuursniveau – zicht op de concrete lokale noden en opportuniteiten. De gemeente moet hier een bepalende rol kunnen spelen.
3. Aangezien het hier om investeringen gaat die grotendeels met publieke middelen worden gefinancierd, is het logisch dat de overheid een navenant deel van de zeggenschap over deze infrastructuur krijgt.
4. De verantwoordelijkheid voor de schoolinfrastructuur ligt bij het individuele schoolbestuur. De Vlaamse overheid moet erover waken dat de lokale inrichtende macht ook de nodige sleutels en tools in handen heeft om zo efficiënt mogelijk te investeren. Belemmeringen hiervoor moeten worden weggewerkt: tegenstrijdige bouw- of subsidievoorschriften, hinderpalen bij het optimaal toepassen van de mogelijkheden uit de eigen organieke regelgeving zoals BBC, AGB, ...
5. Omwille van de specifieke kenmerken en historisch verschillende benadering is de aard van de schoolgebouwenproblematiek ook erg verschillend per net. Zo werkt enkel het gesubsidieerd onderwijs met wachtlijsten die per net dan nog een heel andere invulling kennen. Omdat de aard van de problematiek verschilt, moet de aangereikte oplossing ook verschillend zijn. Toch zijn niet-objectiveerbare verschillen op het vlak van financiering,



controlemechanismen, ... niet langer te verantwoorden. De evolutie naar een meer uniform systeem moet worden ingezet.

## Operationeel luik

### Enkele kerncijfers

De statistieken van de wachtlijsten zijn genoegzaam bekend. Toch willen we nog enkele cijfers meegeven.

De huidige subsidiebudgetten bestaan uit drie verschillende delen. Het eerste is het basisbedrag dat gegenereerd wordt volgens de formule die in Onderwijsdecreet II staat beschreven. Belangrijk om te weten, is dat elke parameter uit deze formule gedateerd is. Sommige parameters waren dat al voor ze in 1990 in het decreet werden ingeschreven. Dit basisbedrag heeft nooit de reële stijging van de bouwprizen kunnen volgen. Bovendien stelt de maatschappij van vandaag veel hogere eisen aan de schoolinfrastructuur (E-peil, ICT-voorzieningen, toegankelijkheid, voedselveiligheid, akoestiek, ...) die de factuur verder opdrijven, zonder dat het budget daaraan werd aangepast. Voor het stedelijk en gemeentelijk onderwijs gaat het in 2015 om een kleine 20,6 miljoen euro, goed voor 17 588 m<sup>2</sup>. In 1990 stemde dit basisbedrag overeen met 23 104 m<sup>2</sup>. Met andere woorden: ons basisbudget is ondertussen met bijna 25% ontwaard.

Als we dit bedrag omrekenen, betekent dit dat Vlaanderen per leerling basisonderwijs ongeveer € 98<sup>1</sup> voorziet. Wij ramen de reële jaarlijkse behoefte op 515 euro per leerling.

Daarnaast zijn er nog de DBFM-middelen, bedoeld om de terbeschikkingstellingsvergoedingen te betalen in het project Scholen van Morgen. Gelet op de vertragingen in dat project, werden zij voorlopig in het reguliere circuit aangewend. Nu er effectief gebouwen worden opgeleverd, zal dit budget snel verloren zijn voor het reguliere circuit. Bij elke oplevering moet, naast de gewone kwartaalfactuur, ook een eenmalige vergoeding betaald worden. Uit het totale budget van € 75 miljoen haalt het gemeentelijk onderwijs ongeveer € 10 miljoen. Kort samengevat betekent dit dat, in vergelijking met de vorige jaren, het reguliere budget met een derde dreigt te verminderen.

Tot slot zijn er nog de bijkomende middelen die voornamelijk worden ingezet voor de capaciteitsproblematiek. Voor 2015 is hier netoverschrijdend een provisie van € 50 miljoen voorzien. De voorbije jaren schommelde dit budget zeer sterk. Bovendien werd het op onduidelijke gronden verdeeld. Omdat dit ook zeer laattijdig gebeurde, was een planmatige aanwending in duurzame projecten onmogelijk.

Voor 2015 heeft het stedelijk en gemeentelijk onderwijs slechts zekerheid over een budget voor infrastructuursubsidies van 30 miljoen euro. Om het bestaande patrimonium op peil te houden, is echter een jaarbudget nodig van 95 miljoen euro. Het bijbouwen van extra scholen om het capaciteitstekort het hoofd te bieden, vergt nog meer middelen.

Naast de Vlaamse middelen willen we toch even wijzen op de input die steden en gemeenten zelf al leveren voor de schoolinfrastructuur. Bij een analyse van de subsidiedossiers die AGIO voor het stedelijk en gemeentelijk onderwijs in 2012 goedkeurde, bleek dat gemiddeld 45 % van elk gesubsidieerd infrastructuurdossier door de gemeente zelf werd betaald, samen goed voor ruim 42,5 miljoen euro. Voor het dko, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap geen subsidiebudget

---

<sup>1</sup> Rekening houdend met de historische parameter dat 76,76% van het budget bedoeld is voor basisonderwijs.



voorziet en dat grotendeels door steden en gemeenten wordt ingericht, ramen wij de jaarlijkse tussenkomst van de gemeenten op 17 miljoen euro.

## Invulling van de principiële uitgangspunten

**1** *Er is een substantiële verhoging van het infrastructuurbudget van de Vlaamse Gemeenschap nodig. In eerste instantie natuurlijk om de huidige malaise weg te werken, maar het budget moet blijvend op een niveau gehouden worden dat overeenstemt met de reële behoeften.*

We hebben een veelvoud nodig van het huidige subsidiebudget. Dat is alleen realistisch als elke opportuniteit binnen en buiten de Vlaamse begroting maximaal wordt benut. Op korte termijn moet o.i. op de volgende elementen worden ingezet.

- Momenteel gaat 17% van het Vlaamse subsidiebudget naar de federale overheid. Dat komt omdat op schoolgebouwen het basistarief van 21% btw betaald moet worden. Wij stellen voor om de btw voor schoolgebouwen te verlagen naar 6%. Dit betekent weliswaar dat de federale overheid btw-inkomsten derft maar het creëert ook werkgelegenheid en terugverdieneffecten. In eerste instantie moet Europa aangesproken worden om de btw-richtlijn in die zin te wijzigen. In afwachting kunnen pistes zoals btw-compensatiefondsen onderzocht worden.
- De formule uit onderwijsdecreet II werd nog maar één keer toegepast, hoewel ze bedoeld was om er elke vijf jaar de budgetten mee aan te passen. Kortom, we vragen dat het infrastructuurbudget minstens wordt voorzien op de leerlingenaantallen van 2015 en niet langer op die van 1990. Bovendien is het bepalen van het budget over meerdere jaren cruciaal om de middelen planmatig te kunnen inzetten.
- Ook de parameters uit de formule moeten worden geactualiseerd. Zo worden soortgelijke gebouwen traditioneel afgeschreven op 33 jaar en niet op 50 jaar.
- Europa stelt heel wat fondsen ter beschikking. Tot nog toe is niet bestudeerd in hoeverre deze Europese middelen een deel van de oplossing van ons schoolgebouwenprobleem kunnen vormen. Daarvoor moet een grondige screening gemaakt worden van alle mogelijke Europese kanalen die investeringen makkelijker maken.
- Alle onderwijsniveaus hebben lokalen nodig. Toch maakt Vlaanderen alleen maar geld vrij voor het leerplichtonderwijs (inclusief kleuters). Ook de andere niveaus moeten een budget genereren.
- Wanneer een schoolbestuur met eigen middelen bouwt, wordt deze bijkomende oppervlakte afgetrokken van de nog subsidieerbare oppervlakte bij een volgend dossier. Zo wordt het schoolbestuur afgestraft voor zijn inspanning. Deze bestraffing moet ongedaan gemaakt worden omdat ze een serieuze hinderpaal betekent voor inrichtende machten die overwegen met eigen middelen te investeren.

Momenteel hebben we enkel de zekerheid dat er zeer veel extra geld nodig is. Op termijn moet het mogelijk zijn de reële behoefte te monitoren zodat het macro-budget daarop kan worden afgestemd.



Het ontwikkelen van een behoefteberekeningsinstrument (waarin o.a. rekening gehouden wordt met geboorteprognoses, technische en pedagogische evoluties, ...) is een cruciale voorwaarde om een echt langetermijnbeleid voor schoolinfrastructuur te kunnen voeren.

***2 Elke investering moet worden afgewogen tegen de reële behoeften. Nu zijn de ambities van het individuele schoolbestuur de enige maatstaf om te bepalen of een investering in schoolinfrastructuur nodig is of niet. Dit moet in een breder kader geplaatst worden: welke publieke infrastructuur is in de buurt momenteel al voorhanden? Welke specifieke noden zijn daar nog en welke synergiën zijn mogelijk (brede school, naschools gebruik, combinatie publieke functies, life cycle benadering, ...). Het lokale bestuur heeft vanuit zijn integraal beleid als beste – zo niet, als enige bestuursniveau – zicht op de concrete lokale noden en opportuniteiten. De gemeente moet hier een bepalende rol kunnen spelen.***

Het feit of een schoolgebouw vernieuwd, vervangen of uitgebreid wordt, is momenteel louter een zaak van het schoolbestuur. Wil het investeren? Heeft het de financiële mogelijkheden om dit te doen? Wil het samenwerken met andere instanties? Zo blijven cruciale investeringen soms achterwege terwijl elders ondoordacht wordt bijgebouwd. In een onderwijslandschap dat vooral schoolbesturen kent die alleen met onderwijs bezig zijn, leidt dit tot onvoldoende *sense of urgency* om tot multifunctionele gebouwen te komen. Bij elke subsidie- of financieringsvraag zou daarom eerst moeten nagegaan worden of de investering:

- in verhouding staat tot de lokale noden op het vlak van onderwijs en of er mogelijkheden zijn om op termijn het gebouw geheel of gedeeltelijk te herbestemmen naargelang de lokale omstandigheden;
- ingepast kan worden in de ruimtelijke indeling en nood aan publieke ruimte en dienstverlening;
- mee tegemoet kan komen aan de lokale noden op het vlak van brede school, naschoolse kinderopvang ...

De gemeente is het enige bestuursniveau dat voldoende op de hoogte is van de lokale ruimtelijke indeling en plaatselijke noden en kansen. Elke aanvraag zou daarom vergezeld moeten zijn van een analyse door het gemeentebestuur over de opportuniteiten van het dossier op een ruimer vlak en de intentie van de gemeente om zich mee in het project te engageren.

Bij de opmaak van het eerstvolgende integraal beleidsplan verplichten we de gemeenten om bij de omgevingsanalyse ook het bestaande onderwijspatrimonium - summier - in kaart te brengen. Deze oefening kan een aanzet zijn tot een algemeen kadaster van schoolgebouwen. Tegelijk verwachten we van de gemeenten dat ze in hun beleidsplan een visie opnemen over de ontwikkeling van onderwijs, van onderwijsinfrastructuur en over de opportuniteiten op het vlak van multifunctionaliteit.

Specifiek voor het capaciteitsbeleid moet er een centraal beheerd contingent aan verplaatsbare klascontainers komen in afwachting van – uiteraard met bekwame spoed – een definitieve oplossing.



Daarna moeten deze containers net- en regio-overschrijdend verplaatst kunnen worden. Zo komt er tijd en ruimte om op een doordachte manier in permanente huisvesting te voorzien.

### **3 Aangezien het hier om investeringen gaat die grotendeels met publieke middelen worden gefinancierd, is het logisch dat de overheid een navenant deel van de zeggenschap over deze infrastructuur krijgt.**

Hoewel de overheid ruim de helft van de investeringskost voor haar rekening neemt, heeft zij achteraf weinig impact op wat er met het gebouw gebeurt. Na 20 jaar is een inrichtende macht zelfs vrij het gebouw op de private markt te koop aanbieden. Ons lijkt het logisch dat wie een beroep doet op openbare middelen om schoolinfrastructuur te bekostigen, per definitie ook zeggenschap van de overheid aanvaardt in verhouding tot de publieke inbreng.

Zo moet de overheid een voorkooprecht verwerven op de door haar gesubsidieerde of gefinancierde infrastructuur waarbij rekening gehouden wordt met het publieke aandeel in de investering. Onderbenutte of leegstaande onderwijsinfrastructuur die met publieke middelen werd gerealiseerd, kan zo - over de netten heen - opnieuw voor onderwijs ingeschakeld worden.

Hier leggen we de link met punt 2. Als uit de analyse blijkt dat het lokale bestuur effectief mogelijkheden ziet voor multifunctioneel gebruik van het schoolgebouw, kunnen geen subsidies vastgelegd worden zonder een akkoord over de implementatie ervan. Dit kan uiteraard impact hebben op het bouwprogramma. Bovendien moet er ook duidelijkheid zijn over de verdeling van onderhouds- en beheerskosten. Het kan niet de bedoeling zijn dat eventuele meerkosten ten laste van de school vallen. Om de gemeenten de nodige armslag te geven om in dit verhaal te stappen, zouden dergelijke investeringen binnen de scope van het op te richten *Investeringsfonds voor gerichte stads- en plattelandsontwikkeling* moeten vallen. Alleszins moeten gemeenten een sterke regie kunnen voeren over de inplanting van onderwijsinfrastructuur en de investeringen in multifunctionele componenten en over de modaliteiten van het gebruik daarvan.

In sommige gevallen (vb. de grootsteden) kan het te verantwoorden zijn de impact van het lokale bestuur groter te maken. In dit geval kan overwogen worden deze steden een soort trekkingsrecht toe te kennen en hen zelf verantwoordelijk te maken voor de onderwijsinfrastructuur op hun grondgebied.

### **4 De verantwoordelijkheid voor de schoolinfrastructuur ligt bij het individuele schoolbestuur. De Vlaamse overheid moet erover waken dat die lokale inrichtende macht ook de nodige sleutels en tools in handen heeft om zo efficiënt mogelijk te investeren. Belemmeringen hiervoor moeten worden weggewerkt (tegenstrijdige bouw- of subsidievoorschriften, hinderpalen bij het optimaal toepassen van de mogelijkheden uit de eigen organieke regelgeving zoals BBC, AGB, ...).**



Conform het subsidiariteitsbeginsel blijft het schoolbestuur ook in ons model, eventueel samen met de lokale overheid voor het multifunctionele aspect, zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de onderwijsinfrastructuur. Dit betekent ook dat de lokale actoren de ruimte moeten krijgen om op hun maat, hun ritme en volgens hun inzichten te bouwen.

Meervoudig gebruik van dezelfde infrastructuur is enkel realistisch als de bouwvoorschriften of subsidieprocedures van de ene functie niet haaks staan op die van de andere. Wanneer men bij het ontwikkelen van een multifunctioneel project merkt dat de regelgeving van verschillende departementen elkaar tegenspreekt, wordt alvast een 'gedoogzone' gecreëerd. Daarbij mag de bouwheer zelf kiezen aan welke regelgeving hij zal voldoen. Dit geeft de centrale overheden ook een perfecte aanleiding om hun regelgeving te screenen op overbodige regels en voorschriften.

Hierboven gaven we al aan dat enkel met een meerjarenbegroting planmatig kan worden gewerkt. Die moet afgestemd worden op de mogelijkheden die de *beleids- en beheerscyclus* (BBC) de lokale besturen als planningsinstrument geeft. Die blijven zwaar onderbenut omdat Vlaanderen de infrastructuurmiddelen voorziet als projectsubsidies op basis van jaarlijks bepaalde budgetten. Binnen de BBC heeft het echter geen enkele zin meer om prefinanciering mordicus te verbieden.

Een gelijkaardig verhaal geldt voor het patrimoniumbeheer. Heel wat besturen doen hiervoor een beroep op een intergemeentelijke samenwerking of op autonome gemeentebedrijven. Wij stellen vast dat de Vlaamse overheid terughoudend is om de opportuniteiten daarvan ten volle te benutten voor scholenbouw.

***5 Omwille van de specifieke kenmerken en historisch verschillende benadering is de aard van de schoolgebouwenproblematiek erg verschillend per net. Zo werkt enkel het gesubsidieerd onderwijs met wachtlijsten die per net dan nog een heel andere invulling kennen. Omdat de aard van de problematiek verschilt, moet de aangereikte oplossing ook verschillend zijn. Toch zijn niet-objectiveerbare verschillen op het vlak van financiering, controlemechanismen, ... niet langer te verantwoorden. De evolutie naar een meer uniform systeem moet worden ingezet.***

Vandaag wordt vaak naar 'de wachtlijst' verwezen, een begrip dat de laatste jaren een eigen leven ging leiden. Dat begrip moet genuanceerd worden. Het GO! werkt bijvoorbeeld niet met dergelijke lijsten. Binnen het gesubsidieerd onderwijs heeft elk net zijn eigen wachtlijst met zijn eigen invulling. Typisch voor die van het stedelijk en gemeentelijk onderwijs is bijvoorbeeld dat er relatief veel dko-dossiers op voorkomen, maar nauwelijks dossiers van Antwerpen en Gent.<sup>2</sup> De wachtlijst van het vrij onderwijs kan dan weer niet los gezien worden van de vele uitzonderingsprocedures die enkel in dit net van toepassing zijn. Daarbij mag evenmin uit het oog verloren worden dat elk van deze

---

<sup>2</sup> Deze twee steden werken immers met een trekkingsrecht zodat hun dossiers quasi onmiddellijk na opname weer van de wachtlijst verdwijnen.



wachlijsten in wezen een ophijsting is van nog niet gehonoreerde subsidievragen en geenszins de reële investeringsnood weergeeft. Zoals hierboven gesteld, moet de uitwerking van een instrument om het vereiste macro-investeringsbudget te kunnen bepalen, een wezenlijk element van het masterplan uitmaken.

De aanleiding om tot wachlijsten te komen, is weliswaar voor alle netten dezelfde: een structureel tekort aan middelen. Per net is echter een afzonderlijke systematiek uitgewerkt om met deze schaarste om te gaan, gebaseerd op de specifieke kenmerken van de inrichtende machten. Dit heeft tot gevolg dat de gebouwenproblematiek per net geheel anders van aard is. Bij de opmaak van het masterplan moet hiermee rekening gehouden worden. Maatregelen die voor het ene net zinvol zijn, kunnen in het andere immers nefaste gevolgen hebben.

Toch moet een zekere uniformiteit nagestreefd worden. In eerste instantie moeten verschillen in financiering (zoals het subsidiepercentage en middelen voor onderhoud) geobjectiveerd worden. Niet-objectiveerbare verschillen in de financiering moeten, naar analogie met de omkadering en de werkingsmiddelen, weggewerkt worden.

Om dit te faciliteren krijgt AGION dezelfde taken toebedeeld tegenover het GO! als tegenover de gesubsidieerde netten. Ook de basisprincipes worden gelijkgetrokken: zelfde subsidiepercentages, zelfde mogelijkheden voor eigenaarsonderhoud en kleine infrastructuurwerken, zelfde basisprocedures, zelfde controles, ... In ruil krijgt het GO! uiteraard een vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur van AGION. Zo wordt meteen een eind gemaakt worden aan de ambigue situatie waarbij de dienst DBFM weliswaar binnen AGION opereert, maar buiten de bevoegdheid van de Raad van Bestuur valt.

*Brussel, 28 april 2015*