

1094 (2021-2022) – Nr. 1
ingediend op 12 januari 2022 (2021-2022)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Hilâl Yalçın en Arnout Coel

over het evaluatierapport Scholen van Morgen

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Karolien Grosemans.

Vaste leden:

Arnout Coel, Koen Daniëls, Karolien Grosemans, Kathleen Krekels, Annabel Tavernier;
Roosmarijn Beckers, Jan Laeremans, Kristof Slagmulder;
Loes Vandromme, Hilâl Yalçın;
Jean-Jacques De Gucht, Gwendolyn Rutten;
Johan Danen, Elisabeth Meuleman;
Hannelore Goeman.

Plaatsvervangers:

Marius Meremans, Axel Ronse, Nadia Sminate, Kris Van Dijck, Katja Verheyen;
Leo Pieters, Els Sterckx, Sam Van Rooy;
Katrien Schryvers, Brecht Warnez;
Els Ampe, Tom Ongena;
Stijn Bex;
Steve Vandenberghe.

Toegevoegde leden:

Kim De Witte.

INHOUD

I.	Uiteenzetting door AGION	4
1.	Totstandkoming	4
2.	Onderzoeksresultaten	4
2.1.	Programma in cijfers	4
2.2.	Bevraging van de stakeholders	5
2.3.	Vergelijking reguliere uitvoering	6
3.	Conclusie en aanbevelingen	6
II.	Bespreking	7
1.	Tussenkomen van de leden	7
1.1.	Hilâl Yalçın	7
1.2.	Steve Vandenberghe	8
1.3.	Arnout Coel	9
1.4.	Johan Danen	10
1.5.	Jan Laeremans	10
1.6.	Loes Vandromme	11
1.7.	Koen Daniëls	12
2.	Antwoorden van AGION	12
3.	Bijkomende vragen en antwoorden	15
	Gebruikte afkortingen	17
	Bijlage: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

Op 18 november 2021 organiseerde de Commissie voor Onderwijs een gedachte-wisseling over het evaluatierapport Scholen van Morgen met Jean Eliaerts, afgevaardigd bestuurder van het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs.

Het evaluatierapport Scholen van Morgen is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

I. Uiteenzetting door AGION

1. Totstandkoming

Jean Eliaerts licht vooreerst het concept van DBFM toe. Het staat voor Design, Build, Finance en Maintain. Dat komt erop neer dat een private partij een school ontwerpt, bouwt, financiert en gedurende een dertigjarige beschikbaarheidsperiode onderhoudt. De private partij krijgt daarvoor gedurende de beschikbaarheidsperiode een vergoeding.

Dit vrij grote investeringsprogramma startte met het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur, dat unaniem werd aangenomen door het Vlaams Parlement.

De investeringsoperatie liep over meerdere regeerperiodes en kon op een groot draagvlak rekenen. De vorige Vlaamse Regering heeft beslist om de investeringsruimte die ontstond als gevolg van de verlaging van het btw-tarief voor scholenbouw om te zetten in bijkomende DBFM-scholen. Met deze inbreiding werden nog zeventien scholen aan het pakket toegevoegd.

De spreker geeft nog mee dat de operatie een zeer lange voorbereidingsfase kende. Het aanbestedingsproces op het niveau van de Vlaamse Regering duurde langer dan gepland, onder meer door het uitbreken van de financiële crisis in 2008.

2. Onderzoeksresultaten

2.1. Programma in cijfers

Het rapport bevat een zeer ruime cijfermatige analyse van de verschillende DBFM-fasen: ontwerp en bouw, financiering en onderhoud.

Het rapport bevat, wat de eerste fase betreft, een ruime analyse van het bouwprogramma en de investeringskosten. De gebouwoppervlakte bedraagt meer dan 700.000 vierkante meter, is verspreid over 182 projecten en is goed voor 250 gebouwen.

De kleinste gebouwoppervlakte beslaat 800 vierkante meter, het grootste project meer dan 27.000 vierkante meter, met een gemiddelde van 3892 vierkante meter. Het gaat dus om grote projecten, want in het reguliere circuit is de gemiddelde oppervlakte nog geen 2000 vierkante meter. 94 procent van de gebouwoppervlakte is nieuwbouw.

De 182 projecten zijn gespreid over alle onderwijsnetten: 36 bij het GO!, 29 bij het officieel gesubsidieerd onderwijs en 117 bij het vrij gesubsidieerd onderwijs. De projecten zijn ook gespreid over alle provincies en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Er zijn projecten in 102 gemeenten.

Voor de investeringskosten verwijst Jean Eliaerts naar het rapport zelf. Er gebeurde een zeer uitgebreide kostprijsanalyse per projectcategorie, onderwijsnet en regio. Ook de termijnen en de doorlooptijden werden geanalyseerd. Een belangrijk DBFM-

kenmerk is volgens de spreker dat de individuele bouwplanning van de projecten goed wordt nageleefd.

Het rapport bevat ook veel cijfers over de fases van de financiering en het onderhoud, geeft de spreker nog mee.

2.2. Bevraging van de stakeholders

Er werd ook een bevraging uitgevoerd door GfK – nu Ipsos – bij alle belanghebbenden: schoolbesturen, onderwijskoepels, pps-partners en de Vlaamse Bouwmeester. Er werd een kwantitatieve en kwalitatieve studiemethode gevolgd, die peilde naar de algemene attitudes ten opzichte van het DBFM-programma, de motieven en doelstellingen, de ervaringen met het procesverloop en de procedure, de ondersteuning door de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen, de samenwerking en de inspraak, de kwaliteit van de opgeleverde gebouwen en het gebruik van de nieuwe gebouwen.

Bij de schoolbesturen is er een grote algemene tevredenheid: 90 procent van de scholen is op zijn minst tevreden en 48 procent is zeer of uiterst tevreden. Die tevredenheid is consistent vast te stellen over alle onderwijsniveaus en schooltypes heen. Het meest tevreden zijn de scholen over de snelheid van de bouwfase, de ontzorging van de scholen door professionele partners en het gewaarborgd onderhoud voor 30 jaar.

De algemene tevredenheid kan worden gelinkt aan een aantal sterke punten van het DBFM-programma. Jean Eliaerts haalt daarbij de realisatiesnelheid, de onderhoudsregeling en de ondersteuning tijdens het proces aan.

Daarnaast zijn er ook aandachtspunten. Scholen willen inspraak en zeggenschap van alle betrokken partijen in de procedure.

De meeste scholen rapporteren ook een positieve impact op de kwaliteit van het onderwijs, het pedagogisch project, de tevredenheid van de leerlingen, het aantal leerlingen en de jobtevredenheid van de leerkrachten.

Er is een betere integratie mogelijk van de gebouwen met nieuwe leersystemen en er is een grotere zichtbaarheid van de school door de opvallende architectuur.

Scholen rapporteren ook een betere multifunctionaliteit. De gebouwen worden meer naschools opengesteld: 71 procent van de scholen doet dat minstens sporadisch en 40 procent maandelijks of vaker.

Er is tevredenheid over het procesverloop en ook over de mate van inspraak, maar de inspraak tijdens de bouwfase kan nog beter. Ook in deze fase wordt de ontzorging gewaardeerd.

Wat de timing betreft, zijn de scholen tevreden over de snelheid van de bouwfase, maar ze geven duidelijk aan dat de voorbereidende fase langer duurde dan gewenst.

Ook over de onderhoudsfase is men positief. Een aantal scholen in het vrij onderwijs meldt wel dat het IT-meldingssysteem voor kleine herstellingen omslachtig is. De spreker neemt aan dat dat vooral een gewenningsproces is. In het reguliere systeem staan de scholen zelf in voor het onderhoud en zijn dergelijke IT-systemen niet nodig. De onderhoudsgarantie gedurende 30 jaar zien de scholen als een belangrijke succesfactor.

De pps-partners, dus de uitvoerders, zijn unaniem positief. Het begin was aarzelend, maar er werd een zeer goede samenwerking met de scholen tot stand gebracht.

2.3. Vergelijking reguliere uitvoering

In het evaluatierapport wordt ook uitvoerig stilgestaan bij de vergelijking van de DBFM-uitvoering met de klassieke publieke uitvoering op het vlak van kostprijs, profiel van het bouwprogramma en realisatietermijnen.

De kostprijs werd op een gedetailleerde manier vergeleken. Een vergelijking moet wel met de nodige omzichtigheid gebeuren, want anders bestaat het risico dat niet alle kosten over de hele levenscyclus van de gebouwen in rekening worden gebracht en dat kosten worden vergeleken in een ongelijke situatie van risico-overdracht. In DBFM wordt een groot risico overgedragen aan een private partij, die instaat voor het ontwerp-, het bouw- en het onderhoudsrisico tegen een vaste prijs. In de reguliere aanpak behoudt het schoolbestuur die risico's.

De totale kostprijs van DBFM Scholen van Morgen ligt hoger dan in een reguliere uitvoering, als men geen rekening houdt met de overheveling van risico's naar de private partner. Maar het kostprijsverschil kan relatief snel verdwijnen als men de risico's identificeert en er een prijs op plakt. Als de overheid bereid is om een premie te betalen voor de risico's, komen de kosten van beide uitvoeringsvarianten ongeveer op gelijke hoogte.

Als de kosten enkel worden bekeken vanuit het perspectief van de inrichtende macht, dan is DBFM steeds financieel voordeliger. De reden daarvoor is te vinden in de verschillende subsidiepercentages.

In het rapport wordt ook het bouwprogramma vergeleken. Scholen van Morgen heeft een ander type van scholen gebouwd. Het zijn vooral grotere projecten, voornamelijk nieuwbouw en er is een groter aandeel voor sporthallen.

DBFM en de reguliere financiering zijn wat het bouwprogramma betreft dus enigszins tegenpolen en zijn dus erg complementair.

Als gelijkaardige projecten worden vergeleken, blijkt dat de doorlooptijd bij DBFM korter is, wat vooral te danken is aan de snellere bouwperiode.

3. Conclusie en aanbevelingen

Jean Eliaerts wijst op de positieve evaluatie door de schoolbesturen. De volledige realisatie heeft wel langer geduurd dan gepland, vooral door de langere voorbereidingsperiode.

Er is een groot volume aan moderne schoolinfrastructuur gerealiseerd, met veel aandacht voor architectuur en de ontzorging van de schoolbesturen.

Het investeringsprogramma had ook gunstige macro-economische effecten, vooral op het vlak van de dynamisering van de onderhoudsmarkt. Het is de bedoeling dat de gebouwen in goede staat blijven gedurende 30 jaar door contractuele onderhoudsverplichtingen van een private partij.

Bij de DBFM-uitvoering zijn er ook een aantal aandachtspunten. Er zijn beperkingen, met voor schoolbesturen als belangrijkste aspect dat men in een DBFM-programma een deel van het eigenaarschap van het project overdraagt. Een schoolbestuur of inrichtende macht kan niet zelf bouwheer zijn, geen uitvoeringsplannen opmaken of zelf het eigenaarsonderhoud uitvoeren.

Publiek-private samenwerking gaat doorgaans over langere periodes. Om projecten succesvol af te ronden, is beleidscontinuïteit nodig.

DBFM is vooral geschikt voor grote nieuwbouwprojecten. Het is belangrijk om de nodige tijd te nemen voor de voorbereidingsfase.

Een van de grootste voordelen van DBFM-Scholen van Morgen is volgens de spreker de ontzorging van het schoolbestuur. Maar schoolbesturen blijven aangeven dat ze behoefte hebben aan inspraak en opvolging.

Nagenoeg alle projecten werden binnen de afgesproken termijn gerealiseerd. Het bouwrisk is goed beheersbaar door een professionele private partij. Het feit dat aannemers geconfronteerd kunnen worden met boetes als een vooropgestelde timing niet wordt gehaald, is een stimulans om vooruit te gaan.

Het contractueel eigenaarsonderhoud door de private partner komt ten goede van de kwaliteit van de gebouwen. Er zijn jaarlijks conditiemetingen met een aantal afspraken en normen om de gebouwen in goede staat te houden.

Aan het einde van de periode van 30 jaar zijn er ook overdrachtseisen, vooraleer het gebouw kan worden overgedragen aan het schoolbestuur. Jean Eliaerts benadrukt nog het belang van preventief onderhoud van de gebouwen.

II. Bespreking

1. Tussenkomen van de leden

1.1. Hilâl Yalçın

Hilâl Yalçın prijst de kwaliteit van het evaluatierapport, dat misschien te lang onder de radar is gebleven. Ze stipt aan dat ze zelf getuige was van een geslaagd project in haar eigen stad Beringen.

Toenmalig commissielid Jo Brouns heeft in mei 2021 voorgesteld om het evaluatierapport Scholen van Morgen in de commissie te bespreken, als voorbereiding op het nieuwe DBFM-decreet. Hij deed dat voorstel omdat zowel in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet Scholen van Vlaanderen als in het Masterplan Scholenbouw opvallend veel werd verwezen naar het evaluatierapport Scholen van Morgen.

Het rapport biedt grond tot reflectie en uit de bevraging van de stakeholders blijkt dat de scholen in het algemeen vrij tevreden zijn over de DBFM-projecten. Deze elementen werden in de uiteenzetting uitgewerkt en verduidelijkt door Jean Eliaerts, wat de beoordeling van het ontwerp van decreet alleen maar kan versterken, stelt het lid.

Zoals de Vlaamse Regering en de minister van Onderwijs al aangaven, wenst de Vlaamse Regering, vertrekkend vanuit de tevredenheid, nieuwe DBFM-programma's op te starten die zijn gebaseerd op lessen uit de bestaande programma's. Het uitgebreide evaluatierapport van Scholen van Morgen biedt daarvoor ruime grond voor reflectie.

De minister heeft op 20 mei 2021 ook herhaald dat de regering lessen trekt uit de twee eerdere programma's. Er is beslist dat het programma van 1 miljard euro wordt opgedeeld in drie gelijke deelprogramma's.

Hoe beoordeelt AGION de manier waarop de beleidsaanbevelingen uit het evaluatierapport zijn meegenomen in het ontwerp van decreet Scholen van Vlaanderen?

Werden aspecten van de evaluatie onvoldoende of niet meegenomen in de derde DBFM-operatie voor het onderwijs?

Zijn er elementen waarvan AGION nu al kan aangeven dat ze bij de uitvoering van het ontwerp van decreet bijzondere aandacht verdienen?

Kan Jean Eliaerts reflecteren over de opdracht en de rol die AGION via het nieuwe decreet worden toebedeeld? Ziet hij bijkomende uitdagingen voor AGION?

AGION krijgt de opdracht om een schriftelijk verslag op te maken over de selectie en rangschikking van de aanvragen van het gesubsidieerd onderwijs en dat te bezorgen aan de minister. Dat gebeurt op basis van de selectiecriteria in artikel 9 van het ontwerp van decreet. Het mogelijk aanwijzen van een vervangend project als een door de Vlaamse Regering geselecteerd project niet kan doorgaan of het bezorgen van de selectie en rangschikking die door de Vlaamse Regering wordt gemaakt aan een DBFM-vennootschap zijn eveneens onderdelen van de nieuwe rol van AGION.

1.2. Steve Vandenberghe

Ook *Steve Vandenberghe* heeft als voormalig schooldirecteur positieve ervaringen met een DBFM-project.

Als wordt beslist om een dergelijk project op te zetten, wordt rekening gehouden met het aantal leerlingen op dat moment. Veel scholen kampen in de nieuwbouw al direct met een plaatstekort door een stijging van het aantal leerlingen. Een nieuw gebouw trekt ook gemakkelijker leerlingen aan. Het lid vraagt naar de visie van AGION daarover.

DBFM concentreert zich vooral op nieuwbouw. Kan DBFM een grotere rol spelen in de renovatie van gebouwen?

Ook samenwerking met lokale besturen kan perspectief bieden. Hij geeft het voorbeeld dat een lokaal bestuur zich kan engageren om een extra sportzaal te bouwen, waar 's avonds van gebruikgemaakt kan worden. Wat is de visie van AGION daarover?

Ventilatie is een actueel onderwerp en blijkt enorm belangrijk te zijn, niet alleen in de strijd tegen het coronavirus maar veel ruimer. Op welke manier kunnen ventilatie, verluchting en temperatuurregeling in nieuwe gebouwen nog verbeterd worden? Uit de bevraging van de stakeholders blijkt dat zij minder tevreden zijn over temperatuurregeling, ventilatie en verluchting.

Hoe evalueert AGION de privaat-publieke samenwerking? Kan iets meer duiding gegeven worden bij het vermijden van hogere kosten?

Op welke manier kan ervoor worden gezorgd dat een DBFM-uitvoering een minder lange voorbereidingsfase nodig heeft en de voorbereidings- en onderhandelingsfase minder complex is?

Directeurs worden betrokken, hoewel de inspraak nog beter kan, maar scholen zeggen ook dat dat werklast met zich meebrengt. Hoe ziet AGION het evenwicht tussen het meer betrekken van de scholen en de administratieve werklast die dat veroorzaakt? Is AGION zelf van mening dat de schoolbesturen voldoende inspraak krijgen in de projecten? Of moeten ze meer betrokken worden en moeten ze daar ook tijd voor vrijmaken?

De spreker stelt dat DBFM een goede manier van werken is om de inhaalbeweging te maken. Het is goed dat de Vlaamse Regering de voorbije zittingsperiodes bleef

inzetten op DBFM-projecten om nieuwe schoolgebouwen te creëren. Het blijft volgens Steve Vandenberghe een aandachtspunt om lokale besturen meer te betrekken. Zij beschikken niet over de middelen om autonoom accommodatie te bouwen, maar door samenwerking met een school kan het een win-winverhaal worden.

1.3. Arnout Coel

Arnout Coel bevestigt het belang van de evaluatie en de bespreking ervan in de commissie voor de aanvang van het nieuwe DBFM-programma.

Het lid onthoudt uit de evaluatie dat alle betrokkenen het DBFM-project Scholen van Morgen over het algemeen positief tot zeer positief ervaren hebben. Er is een kortere doorlooptijd en bouwperiode dan bij reguliere financiering, wat belangrijk is in tijden van capaciteitstekort. Er is grote tevredenheid over de ontzorging, wat belangrijk is op een moment dat de directeurs al overbelast zijn. Ook de aandeelhouders zijn tevreden, ondanks een wat moeilijke start.

De cijfers tonen volgens de spreker ook aan dat de bouwprogramma's van DBFM en de reguliere projecten zeer complementair zijn.

Scholen worden graag zo sterk mogelijk betrokken in de voorbereidende fase. Daarop zijn er limieten binnen DBFM en dat is dus voor verbetering vatbaar.

Zijn fractie is grote voorstander van het multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen. Het ingezette belastinggeld voor schouwgebouwen moet breder gebruikt worden en maximaal ten dienste staan van de gemeenschap. In 77 procent van de DBFM-projecten is multifunctioneel gebruik voorzien in de bezettingsmatrix, maar uit de cijfers van de ondervraagde scholen blijkt dat in minder dan de helft de gebouwen maandelijks door derden worden gebruikt. Het feitelijk multifunctioneel gebruik ligt dus een stuk lager dan de mogelijkheden. Heeft AGION aanbevelingen om dat te verhogen? Welke drempels zorgen voor terughoudendheid van de scholen?

Een DBFM-project loopt voor 30 jaar. Op die termijn zijn er veel technologische evoluties in de bouw en evolueren de noden van de scholen. Zijn er binnen DBFM voldoende mogelijkheden om in te spelen op nieuwe technologische innovaties, om het schoolgebouw continu aan te passen aan de noden van de tijd? Hoe is dat geregeld in de prijszetting en de verdere uitwerking?

Uit de evaluatie blijkt ook dat de onderhoudsregeling positief geëvalueerd wordt als ontzorging, maar anderzijds wordt ze als omslachtig ervaren. Het meldingssysteem voor kleine herstellingen is ingewikkeld en kleine problemen die niet aangepakt worden, kunnen grote problemen worden. Hieraan moet volgens de spreker gewerkt worden bij een volgend project. Hoe evalueert AGION dit? Welke aanbevelingen zijn er om het te verbeteren?

Er is algemeen zeer grote tevredenheid over de bouwkwaliteit. Het valt wel op dat een relevant aandeel van de scholen nog klachten heeft over verluchting en temperatuurregeling. 23 procent van de scholen vindt dat het gebouw op dit punt slechts gering of niet in orde is. Wat zijn volgens AGION de oorzaken en hoe kan daar in de toekomst aan geremedieerd worden, zodat de voorlopers in het scholenpatrimonium zeker in orde zijn wat betreft verluchting en ventilatie?

Zowel scholen als aandeelhouders wijzen in de evaluatie op moeilijkheden in de aanbestedingsprocedure. De spreker vraagt daar meer duiding over. Hoe kan dat in de toekomst vermeden worden?

De aandeelhouders klagen ook de complexe juridische en financiële infrastructuur aan van DBFM en de vaste prijszetting, waardoor projecten weinig flexibel zijn. Het

lid veronderstelt dat dat gelinkt is aan de in te dekken risico's. Zijn er mogelijkheden om de flexibiliteit te vergroten?

De meeste DBFM-projecten zijn gerealiseerd binnen de afgesproken termijn en het vooropgestelde budget. Als de timing niet wordt gehaald, is het van belang dat de schoolbesturen in voldoende mate vergoed worden. Wordt dat meegenomen voor toekomstige projecten?

Gelet op de vaststelling dat de opgelegde onderhoudseisen een positief effect hebben op de kwaliteit van de schoolinfrastructuur en de onderhoudskosten, is het van belang om bij een reguliere uitvoering van schoolinfrastructuur meer belang te hechten aan de onderhoudscomponent, stelt de spreker. Kunnen uit de DBFM-aanpak lessen getrokken worden voor het onderhoud bij reguliere projecten?

Vervolgens gaat Arnout Coel in op de continuïteit. Hopelijk gaan de gebouwen langer mee dan 30 jaar. Hoe wordt gewaakt over de kennisoverdracht en hoe wordt dat gefaciliteerd?

Er is algemeen een zeer positieve evaluatie van het DBFM-concept, maar een beperkt aantal scholen geeft toch een negatieve evaluatie. In het rapport staat dat vooral leerkrachten dan minder positief zijn. Zijn er daar specifieke redenen voor?

1.4. Johan Danen

Johan Danen gaat eerst in op de kostprijs. Met een aantal aannames is DBFM niet duurder dan de reguliere weg. Heeft AGION zicht op de total cost of ownership, zoals dat vaak wordt genoemd? Wat is voor de periode van 30 jaar financieel de meest interessante weg?

De spreker merkt op dat alleen de kostprijs niet bepalend is en ook andere aspecten een rol spelen.

Met DBFM worden vooral grote nieuwbouwprojecten gerealiseerd. Ook renovaties kunnen omvangrijk zijn. Waarom is het aantal grote renovaties laag binnen het DBFM-programma? Wat kan er gebeuren om dat aantal op te drijven in toekomstige programma's?

Ook Johan Danen is bezorgd over de ventilatie. De huidige normen zijn redelijk streng, maar kan in de bouw- of ontwerpfase nog bijgestuurd worden?

De inspraak van schoolbesturen zou beter kunnen. Hoe kan dat beter georganiseerd worden zonder het proces te vertragen? Kan dat door het beter te plannen en organiseren, of door verwachtingen beter te uiten?

Multifunctionaliteit is belangrijk, stipt de spreker aan. Scholen moeten meer en beter ingepast zijn in de ruimere gemeenschap. De huidige percentages zijn volgens het lid aan de lage kant. Hoe kan de multifunctionaliteit verbeterd worden?

1.5. Jan Laeremans

Jan Laeremans is tevreden dat het DBFM-programma globaal als positief wordt ervaren.

Hij gaat eerst in op de verdeling tussen de provincies en merkt op dat Vlaams-Brabant een laag aandeel heeft, slechts de helft van de provincie Antwerpen. Ook in Vlaams-Brabant zijn er noden om de capaciteitstekorten op te vangen.

De temperatuurregeling wordt vaak als een probleem aangeduid. Zeker op warme dagen is dat het geval, zeker bij passiefscholen. Dat zou opgelost kunnen worden door andere technieken te gebruiken.

De kostprijs voor ventilatie wordt als hoog ervaren, waardoor het gebruik soms wordt beperkt. Is er in de loop van het proces geleerd en werd er bijgestuurd?

Volgens sommige leerlingen schort er ook iets aan de pauzeruimtes. De spreker vraagt wat hij zich daarbij moet voorstellen.

Een andere opmerking is dat kleine herstellingen soms lang duren en de school dat soms zelf eenvoudig kan oplossen. Enige flexibiliteit zou volgens de spreker ingebouwd moeten worden.

Een sporthal openstellen voor de gemeenschap lijkt een win-winsituatie, maar dan rijst de vraag of er normen voor zijn. Verenigingen die toegelaten worden, hebben ook materiaal. De bergruimte is dikwijls te klein, waardoor een school terughoudend kan zijn voor multifunctioneel gebruik. Zijn er normen voor bijvoorbeeld bergruimten en kleedkamers als de keuze wordt gemaakt voor multifunctioneel gebruik?

1.6. Loes Vandromme

Loes Vandromme meent dat evaluatie heel belangrijk is in een beleidsproces.

Er werd al gewezen op het belang van ontzorging van de scholen. Directeurs zijn zeer tevreden als er experts zijn die de school helpen bij het bouwen.

Over het IT-meldingssysteem waren er opmerkingen. Hoe heeft AGION dat geremedieerd?

Aan de ene kant willen scholen ontzorgd worden, maar aan de andere kant vragen ze meer inspraak. Hoe gaat AGION daarmee om?

De spreker heeft soms de indruk dat kleine onderdelen als het IT-meldingssysteem als problematisch worden ervaren, net omdat er te weinig inspraak is. Hoe ervaart AGION die schijnbare paradox tussen ontzorging en inspraak?

Multifunctionaliteit is een belangrijk aandachtspunt van Loes Vandromme. Ziet AGION een evolutie en wat zijn de leerprocessen?

De spreker verwijst naar een inspiratiedag van De Ambrassade over de speelplaats met toekomst. Wordt AGION ook geïnspireerd door die projecten? Heeft AGION contact met scholen waarvan de speelplaats en lokalen worden opengesteld voor bijvoorbeeld jeugdbewegingen en cultureel werk?

Ook voor haar fractie is ventilatie heel belangrijk. Voor zeer complexe renovatiedossiers, bijvoorbeeld in beschermde gebouwen, loopt alles moeilijk. Voor ventilatie zijn er soms beperkingen vanwege de erfgoedwaarde. Sommige scholen hebben dus mooie gebouwen maar zijn beperkt in hun mogelijkheden.

Loes Vandromme gaat vervolgens in op de complementariteit tussen de reguliere infrastructuursubsidies en DBFM, vraagt naar een concreet voorbeeld van deze uitdaging en hoe dat is meegenomen in het evaluatieproces.

Er werd terecht gewezen op het belang van beleidscontinuïteit. Heeft AGION daar voorbeelden van? Zijn er concrete problemen gerezen? Zijn er nieuwe inzichten of te vermijden dreigingen voor toekomstige projecten?

1.7. Koen Daniëls

Koen Daniëls wijst op de aandacht voor akoestiek in de DBFM-projecten. In de reguliere scholenbouw ziet hij dat veel minder. Dat is belangrijk voor het comfort van leerkrachten en leerlingen. Hij illustreert dat met te verwijzen naar kleuterklassen en sportzalen. De spreker vraagt om daar ook in de toekomst aandacht aan te blijven besteden, want ook in het kader van het lerarentekort lijkt hem dat een belangrijk aspect.

Vervolgens gaat het lid in op het binnenklimaat, hoe een lokaal aanvoelt. Een gemiddelde leerling stoot 60 watt warmte uit. Een lokaal wordt berekend op een aantal leerlingen en is goed geïsoleerd. Ook de ventilatie wordt gedimensioneerd. Als door een aanpassing van het pedagogisch concept meer leerlingen in de klas komen of als het buitenklimaat verandert, wordt het binnenklimaat aangetast en kan niet veel meer veranderd worden. Op welke manier kan met het binnenklimaat – warmte, luchtvochtigheid, luchtkwaliteit en ventilatie – meer modulair omgegaan worden?

De private partner is het aan zichzelf verplicht om te zorgen voor een kwaliteitsvol gebouw, want gedurende 30 jaar draagt hij anders zelf de gevolgen voor onderhoud en herstellingen. Maar in een periode van 30 jaar wijzigt er wel iets aan het pedagogisch project en de gebruikte materialen en toestellen. Dat zijn dikwijls kleinere ingrepen voor ophangsystemen, maar scholen willen soms ook klaslokalen samenvoegen of herinrichten. Dergelijke ingrepen zijn voor scholen heel dure operaties. Kan daar proactief rekening mee worden gehouden?

2. Antwoorden van AGION

Jean Eliaerts antwoordt bevestigend op de vraag of de suggesties van AGION in het evaluatierapport werden gebruikt voor het nieuwe DBFM-programma Scholen van Vlaanderen. AGION pleitte voor een programma-aanpak en niet voor een individuele aanpak omdat een programma-aanpak de prijszetting positief beïnvloedt en meer bewegingsruimte geeft voor de private partij. Het laat ook toe dat het niet allemaal de grootste nieuwbouwprojecten moeten zijn. Als men een ruimere investeringslijst ter beschikking stelt van een private partij kan men daar ook een moeilijker project zoals een complexe renovatie aan toevoegen. Scholen van Morgen heeft een aantal dergelijke complexere projecten tot een goed einde gebracht. Een private projectmanager heeft uiteraard veel liever grote nieuwbouwprojecten die vooraf duidelijk zijn, maar het is aan de overheid en de schoolbesturen om te zorgen voor een goede mix.

AGION heeft een belangrijke begeleidende en voorafgaande rol bij de oproep die wordt gelanceerd naar de schoolbesturen om zich met hun projecten kandidaat te stellen. Er worden documenten opgemaakt over de elementen waarmee scholen rekening moeten houden, wat de vereisten zijn en wat de decretale criteria zijn om scores toe te kennen aan de projecten. AGION levert een advies aan de minister van Onderwijs over de te selecteren projecten. Jean Eliaerts beaamt dat dat een uitdagende opdracht is.

Uit de evaluatie is gebleken dat een nieuw DBFM-gebouw een aanzuigeffect heeft. Men kan natuurlijk moeilijk in de toekomst kijken wat de evolutie zal zijn en men moet ook voorkomen dat te ruime scholen worden gebouwd die onderbenut blijven.

In de capaciteitsregio's bestaat de mogelijkheid om te werken met toekomstige geprognosticeerde leerlingenaantallen. In de normeringen moet AGION de fysische normen volgen, maar in capaciteitsregio's kunnen via de commissie van deskundigen, waarin ook de onderwijskoepels zetelen, afwijkingen worden toegestaan. Maar het is zoeken naar een moeilijk evenwicht, geeft de spreker toe.

Door het grote en relatief oude gebouwenpatrimonium is er een grote renovatieproblematiek. DBFM kan door een slim investeringsportfolio aan te bieden zeker ruimte bieden voor grotere renovatieprojecten. De spreker meent dat men op dat vlak ambitieus mag zijn en niet enkel gemakkelijke projecten in DBFM moet onderbrengen. De programma-aanpak van Scholen van Morgen wordt behouden voor Scholen van Vlaanderen.

De projecten van Scholen van Morgen moeten – wat niet het geval is voor reguliere projecten – voldoen aan technische outputspecificaties. Dat is een vrij complexe lijst van resultaten die het gebouw moet realiseren. Ventilatie-debiet en temperatuurniveaus staan daarin beschreven. Scholen van Morgen zijn allemaal scholen met mechanische ventilatie, merkt de spreker op, waarbij de ventilatie-debiet vrij ruim zijn omschreven ten opzichte van de normen van toen. Op dat punt waren deze projecten dus iets vooruitstrevender. Als er een groter ventilatie-debiet mogelijk is met de beste mechanische ventilatiesystemen – de ventilatiesystemen D die zowel luchtafvoer als -toevoer mechanisch regelen – is dat een goede zaak.

Het voordeel van de DBFM-aanpak is dat de projecten gerealiseerd worden door grotere consortia, waar de deskundigheid aanwezig is. Daardoor kan men ambitieuzer zijn in het opleggen van outputspecificaties. Men moet er wel rekening mee houden dat elke bijkomende verplichting voor een marktpartij een prijs heeft.

In een nieuw schoolgebouw is er ook tijd nodig voor de goede afregeling van de installaties. De bevraging gebeurde op het moment dat de gebouwen nieuw waren. De spreker kan zich voorstellen dat de afstelling van de installaties nog niet in alle gebouwen optimaal was, want dat kan zelfs meer dan een jaar duren. Misschien moet binnen enkele jaren opnieuw een bevraging georganiseerd worden om te polsen naar de huidige toestand.

Het is volgens Jean Eliaerts niet evident om de langere voorbereidingsfase te vermijden. Men moet vooral aan schoolbesturen duidelijk maken dat DBFM een langere voorbereidingsfase vergt, maar dat het na deze fase sneller vooruitgaat dan bij reguliere projecten. Een schoolbestuur stelt ook best een multidisciplinair team samen dat vanaf de beginfase nadenkt over het gewenste type schoolgebouw en een goede projectdefinitie opmaakt, indien mogelijk met begeleiding.

De inspraak staat inderdaad een beetje op gespannen voet met de ontzorging, bevestigt de spreker. Het is zoeken naar een evenwicht. In het bestek moet worden aangegeven dat het plan van aanpak gestructureerd moet worden op maat van de schoolbesturen en dat er structurele overlegmomenten zijn. In de gunningscriteria kunnen partijen die daar goed op scoren daar ook voor beloond worden. Er ligt dus veel werk op de plank voor de projectmanager. Hij moet in een begrijpelijke taal overleggen met het schoolbestuur. Dat zou AGION graag opgenomen zien in de opdrachtdocumenten.

Volgens de spreker is de openstelling van DBFM-scholen al vrij ruim. Omwille van het bouwprofiel is de openstelling van grotere projecten de facto ruimer, maar het kan nog beter. Schoolbesturen kunnen niet worden verplicht om hun lokalen open te stellen, AGION kan ze enkel sensibiliseren. Als men nadenkt over een project moet ook dat aspect bekeken worden. De bezettingsmatrix moet worden ingevuld en hij raadt scholen aan om in te vullen dat ze van plan zijn om de school open te stellen. De bezettingsmatrix wordt uitgewerkt in de opdrachtdocumenten, waaraan de private partijen zich moeten houden. Zij moeten ook de gebouwen onderhouden. Het is dus belangrijk dat scholen daar van in het begin aan denken en de matrix zo ruim mogelijk invullen.

Als antwoord op de vraag over technologische innovaties zegt Jean Eliaerts dat het contractueel mogelijk is om in de periode van 30 jaar wijzigingen door te voeren.

De prijzen daarvoor zijn onderhevig aan de wetgeving op overheidsopdrachten, en moeten dus marktconform zijn.

Over de IT-applicatie voor het onderhoudssysteem kwamen de voorbije jaren minder problemen op tafel. Het was volgens de spreker vooral een opstartprobleem en er was wat gewenning nodig. Het kan als planlast overkomen dat alles gemeld moet worden in een IT-systeem, maar als een private partij verplicht is om de gebouwen in goede staat te houden, is dat een noodzakelijke stap.

Een DBFM-contract is complexer, maar er is ondertussen veel geleerd. Scholen van Morgen had een groot pioniersgehalte met veel onbekende factoren. Er is nu veel meer kennis over de contracten, zowel bij de overheid als de private partners. Dat kan de onderhandelingsfase bij nieuwe projecten ten goede komen.

De kostprijs is een complex gegeven. Op de total cost of ownership van de DBFM-componenten, met name onderhoud, ontwerp, bouw en financierskosten, heeft AGION zeker zicht. In het reguliere circuit heeft AGION daar veel minder zicht op. Dat is een beetje paradoxaal, omdat in het reguliere circuit schoolbesturen zelf bouwheer zijn en over de cijfers beschikken. AGION is de subsidiërende instantie waarbij scholen hun verantwoordingsstukken indienen. Over de kostprijs en de duurtijd om een school te bouwen heeft het agentschap veel meer kennis opgedaan dankzij de DBFM-operatie.

De verdeling van de projecten over de provincies is het gevolg van de projecten die in het verleden werden ingediend. De programma's werken met oproepen. Een schoolbestuur moet zich dus kandidaat stellen en scoren op de decretaal vastgelegde criteria. Het agentschap kijkt niet naar de locatie, beoordeelt de dossiers en geeft een advies aan de minister en de Vlaamse Regering.

Over de pauzeruimtes kan Jean Eliaerts op dit moment niet meer informatie geven.

Kleine herstellingen zijn een aandachtspunt, merkt de spreker op. Waarom zou het niet mogelijk zijn dat schoolbesturen ook zelf heel kleine herstellingen kunnen doen? Het kader over wat kan en niet kan, moet wel op voorhand duidelijk zijn.

In scholenbouw zijn er geen specifieke bouwnormen, geeft de spreker mee, als antwoord op de vraag over berguimten en sporthallen. Het is voor bouwheren al complex genoeg om scholen te realiseren. Extra regels en normen staan soms op gespannen voet met de multifunctionaliteit en het bouwproces. Dat is althans de ervaring van het VIPA.

De spreker deelt mee dat ook AGION heeft deelgenomen aan de studiedag van De Ambassade. Met een aantal acties worden schoolbesturen ook gesensibiliseerd, maar daar eindigt de rol van AGION. Er worden geen verplichtingen opgelegd aan schoolbesturen.

Over de complementariteit van het bouwprogramma geeft Jean Eliaerts nog aan dat er in het reguliere circuit veel kleinere procedures en kleinere herstellingswerken zijn. Dat is totaal onmogelijk in een DBFM-aanpak.

Hij bevestigt ook het belang van beleidscontinuïteit, zowel op Vlaams als lokaal niveau, om oog te hebben voor de beslissingen en projecten uit een vorige periode. Enkele projecten uit het programma Scholen van Morgen hebben daar een beetje hinder van ondervonden, stipt de spreker aan.

De akoestiek van een gebouw mag inderdaad niet vergeten worden, beaamt Jean Eliaerts. Dat aspect wordt door de schoolbesturen zeer positief geëvalueerd bij Scholen van Morgen.

3. Bijkomende vragen en antwoorden

Jan Laeremans gaat nog in op het ontbreken van specifieke bouwnormen voor sporthallen. Hij begrijpt de redenering, maar niet elke school weet goed hoe de openstelling het best wordt aangepakt. AGION heeft veel ervaring opgedaan. Het lijkt het lid aangewezen om dan toch minstens aanbevelingen te formuleren voor het bouwen van een sporthal. De intentie om de sporthal open te stellen, impliceert dat extra ruimte voor derden aanwezig moet zijn, wat ook extra kosten met zich meebrengt. Wie betaalt die kosten?

Aanbevelingen over kleedkamers en bergruimten zouden volgens de spreker door AGION opgesteld kunnen worden, want scholen denken daar niet altijd aan.

Steve Vandenberghe merkt dat de prijzen voor grondstoffen sterk stijgen. Staan er DBFM-projecten op de helling door de stijgende prijzen? Is er dikwijls een meerprijs?

Johan Danen gaat in op de stelling van AGION dat het niet de bedoeling kan zijn dat grote renovaties het merendeel van de projecten uitmaken. Waarom zou dat niet kunnen? Zeker als de gebouwen een zekere historische waarde hebben, is renovatie meer aangewezen dan alles platgooien en een nieuwbouw optrekken.

Voor reguliere projecten heeft AGION minder zicht op de totale kostprijs. Hoe kan dan gezegd worden dat projecten van Scholen van Morgen kostenefficiënter zijn dan reguliere projecten?

Een belangrijke verandering in het nieuwe DBFM-decreet Scholen van Vlaanderen is volgens de spreker dat niet meer gewerkt zal worden met een afzonderlijk basisteam dat verantwoordelijk is voor de opmaak van studies en architectuurplannen, die dan door de aannemer worden omgezet in uitvoeringsplannen. Het nieuwe decreet zou werken met een geïntegreerde partner die vanaf de beginfase van het project de kans krijgt om zijn expertise in te brengen. Geeft dat geen risico's op minder inspraak? Is de nieuwe regeling een verbetering?

Koen Daniëls wou met zijn vraag over de binnenluchtkwaliteit ingaan op de overdimensionering. Is er sprake van overdimensionering of wordt alles heel nauwkeurig afgestemd op het standaard aantal leerlingen en ontstaan er problemen met het systeem als er enkele leerlingen bijkomen?

In de periode van 30 jaar zijn nog aanpassingen mogelijk, maar wat met de daaraan verbonden kosten? Een school kan goed nadenken, maar niet alles is voorspelbaar. Bij de eerste projecten was elke aanpassing goed voor zware kosten. Is er op dat vlak evolutie?

Heeft AGION in het kader van DBFM een inspiratiegids voor scholen met punten waaraan ze moeten denken?

Jean Eliaerts antwoordt dat AGION aanbevelingen heeft en sensibiliseert over multifunctioneel gebruik. Daarover werd ook een ruime studie uitgevoerd. Het agentschap legt geen afmetingen op, maar geeft aandachtspunten mee. Het is een voordeel van de DBFM-formule dat er een professionele partij is die vanaf het begin op dergelijke aspecten wijst. Met het opleggen van bouwnormen voor onderwijs wil de spreker behoedzaam omspringen.

De prijsevolutie is een aandachtspunt, maar er staan daardoor geen DBFM-projecten op de helling.

Het is volgens de spreker altijd mogelijk om in het DBFM-programma renovatieprojecten mee te nemen. Men moet er zich wel van bewust zijn dat dat een

prijsverhogend effect zal hebben. Zeer complexe projecten hebben een invloed op de prijs die de overheid betaalt voor de subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoedingen. Er is veel mogelijk aan een redelijke marktprijs als men een slimme variatie samenstelt.

In het rapport staat een uitgebreide bijdrage over de kostprijsberekening, stipt de spreker aan. AGION heeft ook externe partijen ingeschakeld om alle kostenaspecten in de reguliere uitvoering zo goed mogelijk in te schatten. Daardoor is er nu redelijk zicht op de kostprijs van beide systemen.

Jean Eliaerts geeft aan dat de aanbevelingen van AGION in grote mate zijn gevolgd bij de opmaak van het nieuwe decreet. In Scholen van Morgen was het de aanpak van de private partij om eerst een basisteam een ontwerp te laten maken en vervolgens met dat product naar de DBM-aannemer te stappen. Die stond dan in voor het uitvoeringsontwerp. Bij Scholen van Morgen heeft dat af en toe fricties veroorzaakt tussen wat in het ontwerp stond en wat het DBM-consortium mogelijk achtte. Dat heeft ook mee gezorgd voor lange aanbestedingen. Daarom heeft AGION gesuggereerd om de DBM-partner van bij het begin te verplichten om samen te werken.

In het kader van het Masterplan Scholenbouw werkt AGION aan een scholenbouwgids. De gemaakte suggesties zal men daarin proberen mee te nemen.

Over de evolutie van de wijzigingen aan de gebouwen kan Jean Eliaerts geen bijkomende informatie geven. De gebouwen zijn redelijk nieuw en de laatste moeten nog worden opgeleverd.

De ventilatiesystemen in Scholen van Morgen maken de gewenste ventilatiedebieten mogelijk, geeft de spreker nog mee.

Arnout Coel gaat nog in op de aanbeveling dat toekomstige pps-projecten in onderwijs wellicht gebaat kunnen zijn bij een beperkte aanwezigheid van de overheid in het kapitaal van de projectvennootschap. Wat betekent beperkt en wat is de meerwaarde van een participatie van de overheid in de vennootschap?

Jean Eliaerts legt uit dat de drijfveer voor die passage in het evaluatierapport niet het financiële aspect is. AGION heeft wel gemerkt dat men door deel uit te maken van de structuur van de vennootschap wordt verplicht om samen te werken. Die participatie moet sowieso zeer beperkt blijven. Het programma is gebaseerd op de ESR-regels, dus als het project niet op de balans van de overheid komt maar op de balans van de private marktpartijen blijft, is een grote overheidsparticipatie in het kapitaal of instaan voor de financiering niet mogelijk.

Sinds september 2016 heeft Eurostat een richtlijnenkader voor overheden die pps-projecten plannen. Ook de mate waarin de overheid bijdraagt aan de financiering, via leningen of aandelen in het kapitaal, is daarin geregeld. Een knipperlichtsysteem geeft de verschillende drempels aan, maar als het overheidsaandeel boven de 33 procent stijgt, wordt het project op de overheidsbalans geplaatst. AGION pleit dus niet voor ruime overheidsparticipaties, maar kijkt eerder naar minimale participaties onder de eerste drempel van 10 procent.

Karolien GROSEMANS,
voorzitter

Hilâl YALCIN
Arnout COEL,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

AGION	Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs
DBFM	Design Build Finance Maintain
DBM	Design Build Maintain
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
Eurostat	statistical office of the European Union
GO!	onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap
IT	informatietechnologie
pps	publiek-private samenwerking
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden