

**DBFM-scholen van Vlaanderen****Verslag alternatieven en meest passende uitvoeringsvorm**

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	2
2.	Context .....	2
2.1	Behoeften inzake investeringen in schoolgebouwen .....	2
2.2	Beleidskader .....	2
2.3	Doelstellingen programma .....	3
2.4	Lessen uit vorige DBFM-programma's .....	4
2.5	Budgettaire haalbaarheid en impact op de begroting .....	6
2.6	Impact op de vrije beleidsruimte .....	7
3.	Afweging uitvoeringsvormen .....	7
3.1	Reguliere uitvoering versus DBFM-uitvoering .....	7
3.2	DB, DBF, DBFMO.....	8
3.3	Voorgestelde DBFM-uitvoering.....	9
3.3.1	Ervaringen.....	9
3.3.2	Scope .....	10
3.3.3	Innovatie.....	10
3.3.4	Beschikbare expertise en projectorganisatie .....	10
3.3.5	Levenscycluskosten .....	11
3.3.6	Betrokkenheid inrichtende machten.....	12
3.3.7	Risico's .....	12

## 1. Inleiding

Voorliggend onderzoek werd uitgevoerd door AGION in het kader van de uitvoering van het Masterplan Scholenbouw 2.0 van de Vlaamse Regering<sup>1</sup> waarbij nieuwe DBFM-programma's voor scholenbouw in het vooruitzicht werden gesteld.

Zoals voorzien in het decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's gaat de initiërende entiteit bij de opstart van dergelijke programma's na welke alternatieven er zich aandienen en welke de meest passende uitvoeringsvorm is.<sup>2</sup> Hierbij wordt ook nagegaan welke financiële impact het project of het programma op korte en lange termijn op de begroting zal hebben, en wordt een inschatting gemaakt van de budgettaire haalbaarheid van het project of het programma. Het resultaat van dat onderzoek wordt in een verslag opgenomen.

## 2. Context

### 2.1 Behoeften inzake investeringen in schoolgebouwen

De noden inzake schoolinfrastructuur zijn erg groot. Over de laatste 30 jaar is een historische achterstand opgebouwd. Bovenop deze "lasten uit het verleden" is er een belangrijke behoefte aan capaciteitsinvesteringen die zich aanvankelijk opdrong in het basisonderwijs, maar zich vandaag en de komende jaren vooral laat voelen in het secundair onderwijs. De voorbije legislaturen hebben de opeenvolgende Vlaamse regeringen daarom reeds belangrijke budgettaire inhaalbewegingen doorgevoerd. Het patrimonium is echter dermate oud (meer dan 50% van de schoolgebouwen is ouder dan 50 jaar) en de capaciteitsbehoeften zodanig dringend dat bijkomende investeringen noodzakelijk blijven.<sup>3</sup>

Moderne kwaliteitsvolle en inspirerende schoolgebouwen zijn immers cruciaal voor een kwaliteitsvol onderwijs. Scholen moeten in de eerste plaats aangename en innovatieve leeromgevingen zijn die tegemoetkomen aan het eigen pedagogisch project van de school en die de leerlingen en leerkrachten in staat stellen om het beste van zichzelf te geven. Infrastructuur is met andere woorden een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs.

### 2.2 Beleidskader

De beleidsnota van de minister van onderwijs en het Masterplan scholenbouw 2.0<sup>4</sup> vormen het beleidskader voor een omvangrijke bijkomende investeringsimpuls ten belope van 1 miljard euro in het Vlaamse onderwijs.

Het masterplan beoogt nieuwe DBFM-programma's op te starten gebaseerd op lessen uit bestaande programma's. De focus ligt daarbij in eerste instantie bij voorkeur op de nieuwbouwprojecten van de reeds bestaande investeringsbehoeften en wachtlijsten. De totale investeringsgolf van 1 miljard euro wordt verspreid over 3 delen van een gelijkaardige omvang die door de Vlaamse Regering in de markt zullen worden gezet.

---

<sup>1</sup> Conceptnota Masterplan scholenbouw 2.0 zoals geagendeerd op de Vlaamse Regering van 10 juli 2020.

<sup>2</sup> Artikel 3 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.

<sup>3</sup> Schoolgebouwmonitor AGION.

<sup>4</sup> Conceptnota Masterplan Scholenbouw 2.0: Strategische doelstelling (SD) 3: Alternatieve financiering van schoolinfrastructuur, Operationele doelstelling (OD) 3.3 -Nieuwe DBFM-programma's, OD 3.4 -We gaan na op welke wijze we beschikbare spaargelden kunnen mobiliseren voor de financiering van nieuwe DBFM-projecten.

Deze nieuwe grootschalige investeringsimpuls bouwt verder op de ervaringen van de 2 lopende DBFM-programma's en tracht de beste punten van beide beleidsinitiatieven te verenigen volgens de noden van de inrichtende macht:

- de maximale ontzorging van de schoolbesturen en de programma-aanpak van Scholen van Morgen enerzijds, waarbij een private partner een ruimer portfolio aan DBM-projecten moet afwerken. De uitwerking van dit portfolio wordt toevertrouwd aan een private partner die de financiering aanreikt, de projecten uitwerkt tot aanbestedingsklare projecten en deze tenslotte in de markt zet;
- en de meer klassieke PPS-uitvoering, waarbij een zogenaamde DBM-partner onmiddellijk verantwoordelijk is voor alle fasen van het project, van het projectspecifieke DBFM-programma anderzijds. De DBM-partner krijgt vanaf de beginfase van het project de kans om zijn expertise in te brengen zodat kostenbesparingen kunnen gerealiseerd worden en de planning van ontwerp en bouw beter op mekaar kunnen worden afgestemd (zie eveneens in punt 3.2.5)

### **2.3 Doelstellingen programma**

Zoals reeds is vermeld wenst de Vlaamse Regering met de nieuwe DBFM-programma's een investering voor het onderwijs te realiseren ten belope van 1 miljard euro. Er zal hierbij gefocust worden op nieuwbouw (of substantiële vernieuwbouw) uit de reeds bestaande investeringsbehoeften. Hierbij is uiteraard rekening te houden met het Vlaamse onderwijslandschap waarvan de structuur gekenmerkt wordt door autonome inrichtende machten ingevolge grondwettelijke bepalingen.

Het betreft eenmalige DBFM-programma's die omwille van de aard van de investering complementair zijn aan de reguliere uitvoeringsvorm inzake de financiering en de subsidiëring van schoolinfrastructuur.<sup>5</sup> De centrale doelstelling is een substantiële investeringsoperatie waarbij de schoolinfrastructuur gedurende 30 jaar ter beschikking wordt gesteld, inclusief onderhoud en met prestatie-eisen. Hierbij is er maximaal aandacht voor het ontzorgen van de inrichtende machten via de aanduiding van een private projectmanager die de projecten van de schoolbesturen uitwerkt tot aanbestedingsklare DBM-projecten en deze tenslotte in de markt zet. De plaatsingsprocedure voor de aanduiding van de projectmanager en financier zal door de Vlaamse Regering worden gevoerd en zal de inrichtende machten derhalve veel meer ontzorgen dan het geval is in het lopende projectspecifieke DBFM-programma. De opdrachtdocumenten voor de nieuwe DBFM-programma's zullen veel belang hechten aan de mate waarin de private partij bij de uitwerking van de projecten rekening houdt met de wensen en eisen van de inrichtende machten ten aanzien van hun individuele scholenbouwprojecten. Het plan van aanpak van de te selecteren marktpartijen zal derhalve maximaal inspraak moeten verlenen aan de schoolbesturen bij de totstandkoming en opvolging van hun projecten.

De risico's m.b.t. het ontwerp, de bouw, de financiering en het prestatiegerichte onderhoud van de gebouwen worden overgedragen aan de geselecteerde private partij. Het is de bedoeling om kwaliteitsvolle gebouwen te realiseren die verplicht worden onderhouden gedurende de 30-jarige contractperiode.

---

<sup>5</sup> De investeringen via DBFM-programma's hebben vooral betrekking op grotere (ver)nieuwbouwprojecten, terwijl de kleine renovatiedossiers de dominante investeringsvorm zijn in de reguliere subsidiëring en financiering.

In uitvoering van de operationele doelstelling 3.4 van het Masterplan Scholenbouw 2.0 zullen de middelen van particuliere spaarders betrokken worden in de financiering van de DBFM-vennootschappen die met de DBFM-programma's worden belast.

## 2.4 Lessen uit vorige DBFM-programma's

De DBFM-programma's die tot nu toe door de Vlaamse Regering zijn gerealiseerd m.b.t. gebouwen hebben hoofdzakelijk betrekking op schoolgebouwen. In die zin is er bij AGION ervaring opgebouwd die tevens oog heeft voor de specialistische kennis van het complexe onderwijslandschap. De lessen die getrokken kunnen worden uit het grootste Vlaamse PPS-programma Scholen van Morgen zijn terug te vinden in het evaluatierapport van Scholen van Morgen dat AGION uitvoerde.<sup>6</sup> Dit praktijkonderzoek is de eerste ruime en gedetailleerde evaluatie van een Vlaamse Publiek Private Samenwerking (PPS) en bevat naast een ruime bevraging van de individuele scholen en de overige stakeholders een diepgaande cijfermatige analyse van het DBFM-programma. We vatten enkele lessen van dit onderzoek hierna samen.

- Uit de onafhankelijke bevraging van het onderzoeksbureau Ipsos bleek dat er onder de individuele scholen een grote algemene tevredenheid is over het DBFM-programma. De scholen zien hun deelname aan het programma als een meerwaarde. Voor de scholen heeft de deelname aan Scholen van Morgen een positieve impact op o.a. het pedagogisch project (84%), de kwaliteit van het onderwijs (88%) en de tevredenheid van de leerlingen (76%). Ook de private partners zijn unaniem positief over het DBFM-programma. Sterke punten zijn voor hen o.a. de kwaliteit van de aannemers en de architecten, de ontzorging en de kennisopbouw;
- Een DBFM-uitvoering houdt een aantal beperkingen in voor de betrokken schoolbesturen: een school kan in dat geval geen bouwheer zijn, de concrete uitvoeringsplannen opmaken, het eigenaarsonderhoud of de financiering op zich nemen enz.;
- PPS-projecten worden dikwijls ook niet binnen één legislatuur ontwikkeld. Het creëren van voldoende politiek draagvlak en continuïteit van het beleid vormen een kritische succesfactor voor PPS;
- Een DBFM-uitvoering is in de eerste plaats geschikt om nieuwe schoolinfrastructuur te realiseren die bovendien van voldoende omvang is. De Europese begrotingsregels laten overigens ook geen kleinere renovatieprojecten toe;
- De structurering van een DBFM-uitvoering kent steeds een relatief lange voorbereidingsfase. Aan de aanduiding van een private partner gaat een complexe voorbereidings- en onderhandelingsfase vooraf. De contractuele rechten en verplichtingen van beide partijen, waaronder de risico-allocatie, dienen uiteindelijk op een gedetailleerde wijze beschreven te worden, wat het voordeel biedt dat latere interpretatieproblemen zoveel mogelijk vermeden worden;
- Standaardisatie is belangrijk, maar er zal steeds ruimte moeten zijn voor programma-specifieke aanpassingen die onder meer oog hebben voor de juridische manier waarop het onderwijs in Vlaanderen is gestructureerd;
- De ontzorging is een erg sterk punt van het DBFM-programma Scholen van Morgen, maar met een gewenste voldoende inspraak en opvolging van de inrichtende machten;

---

<sup>6</sup> Evaluatie Scholen van Morgen, AGION (2019). Raadpleegbaar op: <https://www.agion.be/evaluatierapport-scholen-van-morgen>.

- Uit de evaluatie blijkt dat de meeste DBFM-projecten zijn gerealiseerd binnen de afgesproken termijn en het vooropgestelde budget hetgeen spoort met de traditionele opvatting in de economische literatuur over de voordelen van een DBFM-uitvoering;
- De levenscyclusbenadering en de onderhoudscomponent binnen het DBFM-programma bieden een beduidend voordeel voor de inrichtende machten en leidt ertoe om ook meer aandacht te besteden aan het onderhoud binnen de reguliere financiering;
- Het systeem van de helpdesk wordt als stug ervaren waardoor het beter is om scholen, indien gewenst, kleine herstellingen zelf te laten uitvoeren;
- Het gewijzigde ESR-kader<sup>7</sup> biedt meer voordelen inzake multifunctioneel gebruik door de overheid. Het is aangewezen dat de inrichtende macht bij de aanbesteding reeds duidelijk aangeeft dat ze de infrastructuur grotendeels of volledig wenst open te stellen voor gebruik door derden;
- M.b.t. de projectorganisatie en de samenwerking is het voor toekomstige initiatieven belangrijk om te voorzien in een goede voorbereiding, uitvoering en opvolging, in te zetten op deskundig en gedreven personeel, de verschillende rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te omschrijven en de continuïteit te bewaken;
- Omwille van de omvangrijke contracten is het van belang goede en duidelijke afspraken te maken en structurele overlegmomenten te voorzien;
- Een kostprijsvergelijking tussen een reguliere uitvoering en een DBFM-uitvoering dient (om wetenschappelijk correct te zijn) op een omzichtige en gedetailleerde manier te gebeuren. Het gevaar bestaat immers dat niet met alle kosten wordt rekening gehouden en ongelijke situaties van risico-overdracht met elkaar worden vergeleken. Zo ligt de totale kostprijs van DBFM-projecten weliswaar hoger dan bij een reguliere uitvoering het geval is, maar een dergelijke vergelijking houdt geen rekening met het feit dat belangrijke risico's worden overgeheveld naar de private partner. Het gaat hier zowel om het ontwerp-, bouw- als onderhoudsrisico. Er werd aangetoond dat in functie van de risicopremie die men als risico-averse overheid bereid is te betalen, het kostprijsverschil relatief snel kan verdwijnen. Het afwegen van deze mate van risico-afkeer en de hieraan gekoppelde risicopremie is onontbeerlijk in een correcte prijsvergelijking tussen de verschillende uitvoeringsvormen. Daarbij moet men zich hoeden voor een ondermaatse waardering van de risico's omdat bepaalde kosten en risico's niet benoemd of ervaren worden in een reguliere uitvoering, maar tegelijkertijd moet men zich als overheid hoeden voor het hanteren van risicopremies die ervaren worden vanuit een perspectief van de private investeerder;
- Vanuit het oogpunt van het schoolbestuur is de DBFM-uitvoering steeds zeer voordelig. Niet alleen liggen de subsidiepercentages hoger dan bij een reguliere uitvoering het geval is, bovendien wordt ook het onderhoud betoelaagd. Hierdoor vallen de kosten voor alle

---

<sup>7</sup> Het ESR 2010 en de "Manual on Government Debt and Deficit" (2016) bepalen het begrotingskader voor de structurering van de DBFM-projecten. Daarnaast is er de publicatie van het document "Guide to the statistical treatment of PPPs" van Eurostat en EPEC in september 2016 waarmee de eerdere onzekerheid aangaande de ESR-beoordeling in belangrijke mate werd weggewerkt. Deze praktische handleiding geeft overheden voortaan een kader voor de ESR-matige beoordeling van PPS-projecten. Deze handleiding bevat een identificatie van de elementen die een impact hebben op de statistische beoordeling. Bovendien wordt ook aangegeven wat het belang is van elk element uit hoofde van de globale beoordeling. Op die manier wordt er meer transparantie beoogd aangaande de analysemethode van Eurostat.

schoolbesturen, ongeacht het niveau van de gehanteerde risicopremie, steeds substantieel lager uit dan in een klassieke reguliere uitvoering het geval is.

## 2.5 Budgettaire haalbaarheid en impact op de begroting

Op basis van de aannames die vastgesteld kunnen worden o.b.v. het DBFM-programma Scholen van Morgen stemt een investeringsvolume van 1 miljard euro overeen met een jaarlijkse machtiging van maximaal 66 miljoen euro voor de DBFM-toelage (de betoelaging van de beschikbaarheidsvergoedingen). Deze subsidiemachtiging, die in het decreet moet worden vastgelegd, begrenst de investeringsruimte van het programma. De DBFM-toelagen komen geleidelijk op gang in functie van de voortgang van de DBFM-programma's en ten laste van de begrotingskredieten die werden voorzien in de meerjarenraming van de Vlaamse Regering.

Overeenkomstig de principes m.b.t. zgn. OD II-verdeling van de infrastructuurbudgetten (die is opgenomen in het regeerakkoord) dient de verdeling van het totale aantal vierkante meter schoolinfrastructuur van de DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen over de onderwijsnetten de volgende verhouding in acht te nemen: GO! 20,87%, vrij gesubsidieerd onderwijs 63,12%, officieel gesubsidieerd onderwijs 16,01%. Deze percentages stemmen overeen met de OD II – methode die wordt gehanteerd voor de verdeling over de onderwijsnetten van de infrastructuurkredieten die worden ingeschreven in de Vlaamse begroting. Aldus is 25,34% van de DBFM-toelagen ten behoeve van het GO!.

Hieronder geven we de vertaling weer van de budgettaire sleutel (OD II) naar de sleutel in aantal vierkante meter gebouwoppervlakte.

Onderwijsnet <sup>8</sup>	OD II	BBV <sup>9</sup> -toelage	Subsidie%	BBV	m <sup>210</sup>	Aandeel
GO!	25,34%	16.651.448	100,00%	16.651.448	97.084	20,87%
VGO	59,40%	39.032.991	77,51%	50.357.554	293.602	63,12%
OGO	15,26%	10.027.667	78,50%	12.774.011	74.477	16,01%
Totaal	100,00%	65.712.106	82,36%	79.783.013	465.163	100,00%

Hiermee correspondeert een geraamd investeringsvolume van ongeveer 1 miljard euro (inclusief BTW) en een jaarlijkse BBV-toelage van 65,7 miljoen euro. Afgerond wordt het niveau van de verbintenissen in het decreet op 66 miljoen euro<sup>11</sup> gezet.

Dit zijn, zoals reeds is vermeld, steeds ramingen. De effectief te realiseren oppervlakte zal vooral bepaald worden door de prijszetting van de private partners en de financiële marktomstandigheden (zoals de rentestand) bij de vastlegging van de beschikbaarheidsvergoedingen die het resultaat zullen zijn van de marktbevragingen.

Conform de meerjarenraming van de Vlaamse Regering zullen de kredieten voor de beschikbaarheidsvergoedingen worden toegevoegd aan de huidige kredieten zodat de DBFM-programma's niet ten koste gaan van de reguliere scholenbouwkredieten wanneer er beschikbaarheidsvergoedingen moeten worden betaald. De kredieten voor

<sup>8</sup> GO!: Gemeenschapsonderwijs, VGO: vrij gesubsidieerd onderwijs, OGO: officieel gesubsidieerd onderwijs.

<sup>9</sup> BBV: bruto beschikbaarheidsvergoeding

<sup>10</sup> Op basis van een gemiddelde BBV/m<sup>2</sup> van 172 euro zoals vastgesteld in het programma Scholen van Morgen.

<sup>11</sup> Prijzen 2021.

beschikbaarheidsvergoedingen zullen dan ook worden aangerekend op een speciaal daartoe bestemd vereffeningskrediet. Samen met de decretale budgettaire grendel van de verbintenissenmachtiging zorgt dit er voor dat ruimschoots voldaan is aan de voorwaarden zoals geformuleerd in artikel 4 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.

## **2.6 Impact op de vrije beleidsruimte<sup>12</sup>**

De uitvoering van alle DBFM-programma's Scholen van Vlaanderen zal nadat alle geselecteerde scholenbouwprojecten ter beschikking zijn gesteld van de inrichtende machten ertoe leiden dat samen met alle Scholen van Morgen én alle scholen uit het projectspecifieke DBFM-programma er maximaal een decretaal verbintenissenniveau (exclusief indexatie) kan worden bereikt van 202,5 miljoen euro. Wanneer we er voorzichtigheidshalve van uit gaan dat het volledige verbintenissenniveau voor beschikbaarheidsvergoedingen wordt uitgeput én daarenboven aannemen dat de volgende Vlaamse Regering géén bijkomende middelen voorziet voor scholenbouw, dan kan er na volledige realisatie van alle projecten van alle DBFM-programma's maximaal ca. 34% van de scholenbouwkredieten bij ongewijzigd beleid besteed worden aan beschikbaarheidsvergoedingen. Dit is een erg onwaarschijnlijke en zéér voorzichtige uitgangshypothese. Indien de Vlaamse Regering in de volgende legislatuur, zoals de laatste 4 legislaturen, bijkomende kredieten voorziet voor scholenbouw zal dit percentage uiteraard nog aanzienlijk lager uitvallen.

## **3. Afweging uitvoeringsvormen**

Hierna worden de uitvoeringsvormen besproken die zouden kunnen gehanteerd worden om een investeringsprogramma van 1 miljard euro te realiseren voor grotere scholenbouwprojecten die hoofdzakelijk betrekking hebben op nieuwbouw.

Hierbij worden eerst de reguliere uitvoering en de DBFM-uitvoering in algemene termen t.o.v. elkaar afgewogen. Vervolgens wordt stil gestaan bij andere tussenvormen en worden de beweegredenen voor de voorgestelde DBFM-uitvoeringsvorm toegelicht.

### **3.1 Reguliere uitvoering versus DBFM-uitvoering**

Voor de vergelijking van de DBFM-uitvoering met een klassieke uitvoering kan in ruime mate verwezen worden naar het evaluatierapport van AGION m.b.t. het DBFM-programma Scholen van Morgen.

Het rapport onderzoekt de kostprijs van beide varianten en staat ook stil bij het profiel van het bouwprogramma en de uitvoeringstermijnen van beide opties.

Het onderzoek gaat uitvoerig in op de kostprijvergelijking tussen een reguliere uitvoering en een DBFM-uitvoering. Kosten en risico's moeten nauwgezet worden geïdentificeerd. Het gevaar bestaat immers dat niet met alle kosten wordt rekening gehouden en ongelijke situaties van risico-overdracht met elkaar worden vergeleken. De risico's die bij DBFM worden overgedragen naar de private vennootschap (ontwerp-, bouw- en onderhoudsrisico) en die bij een reguliere uitvoering bij de overheid blijven, moeten worden geïdentificeerd en gewaardeerd door een risicopremie in acht te nemen voor deze risico's (het betreft een risicopremie bovenop de risicovrije overheidsrente). Het afwegen van deze mate van risico-afkeer en de hieraan gekoppelde risicopremie is onontbeerlijk in een correcte prijvergelijking tussen de verschillende uitvoeringsvormen. In functie van de gehanteerde risicopremie wordt nagegaan hoe de verhouding tussen de kostprijs bij een publieke

---

<sup>12</sup> Zie artikel 4 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.

uitvoering t.o.v. de DBFM-kost evolueert. Het resultaat van de analyse leert dat uitgaande van een risicopremie van 1% tot 2,5% de reguliere kostprijs in verhouding tot de DBFM-uitvoering varieert van 92% tot 111%. Afhankelijk van de mate van risico-afkerigheid is de reguliere uitvoering dus 8% goedkoper tot 11% duurder dan de DBFM-uitvoering.

Vanuit het perspectief van de inrichtende macht besluit het rapport dat de kosten voor een inrichtende macht uit het gesubsidieerd onderwijs bij een reguliere uitvoering steeds fors hoger uitvallen dan in het DBFM-programma het geval is (ongeacht de risicopremie die weerhouden wordt). Vooral door de subsidiëring van het onderhoud binnen de DBFM-formule.

M.b.t. het bouwprogramma besluit het rapport dat de DBFM-vennootschap een ander type school bouwt dan in het reguliere systeem het geval is. Uit de analyse van het bouwprogramma blijkt dat DBFM-projecten gemiddeld immers veel groter zijn (3.892 m<sup>2</sup>) en voor 88% nieuwbouwprojecten betreffen. Het merendeel van de projecten in de reguliere uitvoering zijn renovaties en omvatten een veel kleinere gebouwoppervlakte (gemiddeld 1.896 m<sup>2</sup>). Door het verschillende bouwprogramma zijn beide uitvoeringsvormen erg complementair.

Een vergelijking van uitvoeringstermijnen moet steeds met het nodige voorbehoud worden benaderd. Binnen de reguliere financiering zijn weinig vergelijkbare projecten uitgevoerd in dezelfde periode als Scholen van Morgen. De vergelijkingsbasis is dan ook beperkt. Op basis van een set aan vergelijkbare projecten met dezelfde omvang en bouwprogramma werden de doorlooptijd en de bouwtermijnen met elkaar vergeleken. In de betrokken vergelijkbare dossiers heeft de DBFM-uitvoering een kortere doorlooptijd en bouwperiode dan in de reguliere financiering. De totale doorlooptijd van de projecten bleek gemiddeld ongeveer 8 maanden korter in de DBFM-variant, hoofdzakelijk dankzij een kortere bouwperiode.

### **3.2 DB, DBF, DBFMO**

Naast de klassieke uitvoering en het DBFM-concept zijn ook andere uitvoeringsvormen denkbaar. Zo wordt via promotiebouw vaak het ontwerp en de bouw geïntegreerd aanbesteed. Dan is er sprake van een DB- of een DBF-uitvoeringsvorm. De financieringscomponent heeft hier meestal betrekking op de bouwperiode. Deze uitvoeringsvormen beperken zich enkel tot ontwerp en bouw en voorzien geen onderhoudsprestaties voor de private partij die erop gericht zijn het gebouw gedurende zijn levensduur in een goede staat te houden. Dit maakt deze uitvoeringsvorm minder aangewezen.

Bij afwezigheid van verplichte jaarlijkse onderhoudsplannen en het behalen van jaarlijkse conditiescores bestaat immers het risico dat onderhoud wordt uitgesteld. Hierdoor is het mogelijk dat de totale kosten oplopen doordat niet alleen de eigenlijke herstelling moet gebeuren maar er ook nog andere kosten zijn als gevolg van de schade (de zogenaamde gevolgschade). Uit de evaluatie van Scholen van Morgen is gebleken dat dit uitgesteld en correctief onderhoud snel duurder is dan wanneer er verplicht aan het begin van de levensduur van het gebouw in preventief onderhoud moet worden voorzien.<sup>13</sup> Rekening houdend met de gestelde eisen zal een private partner bij een DBFM-uitvoering reeds bij aanvang van de conceptfase een “levenscyclusbenadering” volgen (zie verder, punt 3.3.5).

Tenslotte stippen we ook de mogelijkheid aan van de DBFMO-uitvoeringsvorm (design, build, finance, operate). In deze vorm staat de private partij naast het onderhoud ook in voor operationele taken die verbonden zijn aan het project. Een voorbeeld van een DBFMO project is de exploitatie van een tolweg

---

<sup>13</sup> Evaluatie Scholen van Morgen, AGION (2019). Zie pagina 113. Raadpleegbaar op: <https://www.agion.be/evaluatierapport-scholen-van-morgen>.



of de exploitatie van een zwembad. In een context van een programma voor schoolgebouwen lijkt dit minder aan de orde. Indien gewenst zou de inrichtende macht nog wel bepaalde taken zoals schoonmaak kunnen toevertrouwen aan een private partij, maar in het kader van een programma voor scholenbouw lijkt het niet noodzakelijk dit via een verplichte schoonmaakcomponent op te nemen in het kader van de DBFM-plaatsingsprocedure.

### 3.3 Voorgestelde DBFM-uitvoering

#### 3.3.1 Ervaringen

Op basis van de ervaringen met de 2 lopende DBFM-programma's inzake scholenbouw wordt er gekozen voor een DBFM-structuur die er vooral op is gericht om de inrichtende machten te laten ontzorgen door een professionele private projectmanager die projecten van de schoolbesturen op basis van hun eisen uitwerkt, in de markt plaatst en gedurende 30 jaar instaat voor het goede onderhoud van de gebouwen.

Deze ontzorging is in de ogen van de inrichtende machten en de schoolbesturen een erg sterk punt gebleken van Scholen van Morgen. Bovendien is één private partij er goed in geslaagd om deze dienstverlening te verzorgen voor verschillende schoolbesturen uit alle onderwijsnetten.

Zoals reeds is aangegeven vertoont de structuur van de nieuwe DBFM-programma's kenmerken van de vorige DBFM-programma's. Daarenboven worden nieuwe beleidsaccenten aangebracht. Een schematisch overzicht van de voornaamste kenmerken:

Kenmerken DBFM-Scholen van Vlaanderen		
Afkomstig van Scholen van Morgen	Afkomstig van Projectspecifieke DBFM	Nieuw
- ontzorging inrichtende macht door een private projectmanager die een DBM-aanbesteding in de markt zet voor de inrichtende macht conform de wetgeving overheidsopdrachten	- selectie projecten (o.b.v. oproep minister van onderwijs) door de Vlaamse Regering	- openstelling kapitaal voor particuliere spaarmiddelen op het moment dat het (bouw)risico ingeperkt is, gedurende de beschikbaarheidsperiode
- programma aanpak met investeringslijst waarbij de inrichtende macht wordt uitgenodigd om deel te nemen aan een DBFM-procedure die uitmondt in een DBFM-overeenkomst met de individuele inrichtende macht	- volledig geïntegreerde DBM-aanbesteding (geen afzonderlijke D)	- focus op inspraak en betrokkenheid inrichtende machten
- financiering wordt aangereikt door de geselecteerde inschrijver	- geen overheidsparticipatie in het kapitaal	- nastreven van een meer optimale investeringsschaal per plaatsingsprocedure
- gunning door de Vlaamse Regering	- geen overheidswaarborg voor de LT-financiering	
-kosteloze overdracht van de gebouwen na 30 jaar naar de inrichtende machten	-kosteloze overdracht van de gebouwen na 30 jaar naar de inrichtende machten	

### **3.3.2 Scope**

Door een ruimere investeringslijst aan te bieden aan de markt, die zich niet beperkt tot een suboptimale clustering per onderwijsnet, wordt een goede prijszetting beoogd voor een optimale cluster van projecten waarbij een aantal private vaste kosten kunnen worden verdeeld over een groter aantal projecten met gelijkaardige kernmerken. De investeringsvolumes per plaatsingsprocedure zijn dan ook groter dan bij het projectspecifieke DBFM-programma.

Vermits het ESR 2010 de overheid verhindert om de terugbetaling van de private schuld (die wordt aangegaan om de bouwprojecten te realiseren) te waarborgen, zijn de beoogde investeringsvolumes per plaatsingsprocedure evenwel aanzienlijk kleiner dan bij Scholen van Morgen (in principe 1 miljard verspreid over 3 plaatsingsprocedures van gelijkaardige omvang t.o.v. 1,5 miljard euro in 1 procedure bij Scholen van Morgen).

### **3.3.3 Innovatie**

In de nieuwe DBFM-programma's worden een aantal innovaties geïntroduceerd. Zo zullen de nodige bepalingen in de opdrachtdocumenten worden voorzien die het concreet toelaten om de beschikbare spaargelden te mobiliseren en de betrokkenheid van burgers op hun beurt te stimuleren. Er zal dan ook beroep worden gedaan op de particuliere spaarders voor de financiering van nieuwe DBFM-projecten. Deze private investeringsprojecten worden gefinancierd door beroep te doen op het eigen kapitaal van het zogenaamde DBFM-consortium en door beroep te doen op lange termijnleningen bij banken, verzekeraars of andere financiers. De te betalen marktrente op deze leningen is in de huidige marktomstandigheden zeer laag zodat het weinig zin heeft om deze financiering via de fondsen van particuliere spaarders te laten verlopen. Particuliere spaarders zullen immers weinig belangstelling hebben in deze erg lage rendementen die bovendien risicodragend zijn. De terugbetaling van de leningen wordt immers niet gewaarborgd door de Vlaamse overheid. Om particuliere spaarders toch te betrekken in de financiering van DBFM-projecten zullen hun fondsen gebruikt worden om deel te nemen in de kapitaalparticipatie van toekomstige DBFM-vennootschappen. Zo zal de DBFM-consortia gevraagd worden een deel van hun kapitaal open te stellen voor de particuliere belegger. Op het moment dat het (bouw)risico ingeperkt is, kan er gedurende de beschikbaarheidsperiode een marktconform en veilig rendement aan de particulier geboden worden voor deze aandelen van de DBFM-vennootschappen.

Bij de verdere uitwerking van de opdrachtdocumenten zal ook bekeken worden op welke manier energiemaatregelen en/of -prestaties kunnen meegenomen worden in de aanbesteding en contractdocumenten zonder dat evenwel het energieverbruik kan worden gesubsidieerd via de DBFM-toelage (zie ook in punt 3.2.5).

### **3.3.4 Beschikbare expertise en projectorganisatie**

Zoals in voorgaande DBFM-programma's wordt beroep gedaan op de concrete praktijkervaring die het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs heeft opgebouwd in DBFM-programma's sinds 2004. Uit hoofde van een goede projectorganisatie lijkt het logisch dat nieuwe DBFM-programma's worden gecoördineerd vanuit deze administratie (ressorterende onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister van onderwijs, conform de bestaande decretale bevoegdheidsverdeling en ten dienste van de inrichtende machten van alle onderwijsnetten).

Over vier legislaturen heen is er specifieke kennis opgebouwd bij AGION omtrent DBFM in een specifiek onderwijslandschap, wiens structuur mede voortvloeit uit grondwettelijke bepalingen,

waarbij alles uitgaat van autonome inrichtende machten. Anders dan bij andere PPS-initiatieven van de Vlaamse overheid zijn er meer dan twee partijen (Vlaamse overheid en private contractant) betrokken en moet de inrichtende macht steeds autonoom beslissen of het al dan niet instapt in een PPS-contract. De combinatie van de kennis van DBFM en PPS en de specialistische kennis van onderwijs is een kritische succesfactor gebleken in de succesvolle realisatie van het DBFM-programma Scholen van Morgen. AGION kent het complexe onderwijslandschap, de klanten en de stakeholders in onderwijs.

Het lijkt dan ook logisch AGION te laten instaan in voor de coördinatie en begeleiding van de plaatsingsprocedures ten behoeve van de Vlaamse Regering. Daarbij is het raadzaam en noodzakelijk een periodieke terugkoppeling te voorzien naar de verschillende onderwijsnetten.

### **3.3.5 Levenscycluskosten**

De voorgestelde DBFM-uitvoeringsvorm zal maximaal oog hebben voor de levenscycluskosten van de gebouwen. De contractuele afspraken inzake eigenaarsonderhoud, dat ten laste is van de private partner, bieden een beduidend voordeel voor de inrichtende machten. De jaarlijkse conditie van hun gebouw wordt nagegaan (met mogelijke kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding tot gevolg) en er zijn duidelijke afspraken over de vereiste conditie van het gebouw wanneer het na 30 jaar “om niet” wordt overgedragen aan het schoolbestuur. In ruil staat hier een vaste (en indexeerbare) vergoeding vanwege de inrichtende macht tegenover.

Rekening houdend met de gestelde eisen, kan ervan uitgegaan worden dat bij de voorgestelde DBFM-uitvoering door de private partner reeds bij aanvang van de conceptfase een “levenscyclusbenadering” wordt gevolgd waarbij hij de gevolgen van zijn keuzes, bv. inzake uitvoeringswijze, materialen en technieken, tijdens de onderhoudsfase in overweging zal nemen. Men kan dus aannemen dat de opgelegde onderhoudseisen een positief effect hebben op de kwaliteit van de schoolinfrastructuur en de onderhoudskosten neerwaarts beïnvloeden, al kan de bouwkost iets hoger uitvallen.

In het DBFM-programma Scholen van Morgen is er sprake van een hybride systeem vermits een afzonderlijk basisteam nog steeds belast is met de opmaak van de studies en architectuurplannen (“grote design”). Het basisteam maakt een prestatiegericht aanbestedingsdossier op dat vervolgens door de aannemer wordt vertaald in concrete uitvoeringsplannen (“kleine design”).

Men kan stellen dat een “zuivere” DBFM-uitvoering, waarbij de DBM-partner verantwoordelijk is voor alle fasen van het project, een aantal pluspunten heeft: de DBM-partner krijgt vanaf de beginfase van het project de kans om zijn expertise in te brengen zodat kostenbesparingen kunnen gerealiseerd worden, de planning van ontwerp en bouw kunnen beter op mekaar afgestemd worden, aanpassingen aan reeds uitgevoerde studies of architectuurplannen en heraanbestedingen kunnen vermeden worden enz.

Daarom wordt voorgesteld om in de opdrachtdocumenten de nodige bepalingen op te nemen zodanig dat de private projectmanager geïntegreerde DBM-aanbestedingen in de markt zet voor de inrichtende machten (conform de wetgeving overheidsopdrachten), zonder in een opsplitsing van de grote en kleine design te voorzien.

De geïntegreerde uitbesteding van de ontwerp-, bouw- en onderhoudsfase biedt nog een ander voordeel dat bijzonder relevant is vanuit het oogpunt van het Vlaamse klimaatbeleid: in de opdrachtdocumenten kunnen immers energieprestatie-eisen opgelegd worden die ook als gunningscriterium kunnen gehanteerd worden (met sancties indien deze tijdens de onderhoudsfase

niet worden gehaald), hetgeen minder evident is bij een “klassieke” reguliere uitvoering (waarbij de aannemer enkel instaat voor de bouw zelf).

### **3.3.6 Betrokkenheid inrichtende machten**

Het feit dat in de concreet voorgestelde DBFM-uitvoering een private partner volledig instaat voor de uitwerking van de eisen van de inrichtende machten tot een concreet project dat in de markt wordt geplaatst voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud zorgt ervoor dat de inrichtende machten maximaal worden ontzorgd, wat een aanmerkelijk voordeel is. Aldus kunnen de schoolbesturen zich concentreren op hun kerntaken. Anderzijds blijft er vanwege de schoolbesturen een duidelijke behoefte aan inspraak en opvolging van hun project vermits zij niet langer de regie behouden over hun project. Het lijkt dan ook aangewezen om de nodige nadruk te leggen in de opdrachtdocumenten dat het plan van aanpak van de private inschrijvers maximaal dient te voorzien in inspraak van de inrichtende machten bij de uitwerking van de projecten.

### **3.3.7 Risico's**

Via de voorgestelde DBFM-uitvoering worden de risico's gealloceerd bij de partijen die deze het best kunnen beheersen. Dit gaat veel verder dan een algemeen principe en is in DBFM-scholenbouw gestoeld op de concrete gedetailleerde DBFM-contracten van de lopende DBFM-programma's. De risico's m.b.t. het ontwerp, de bouw, de financiering en het prestatiegerichte onderhoud van de gebouwen worden overgedragen aan de geselecteerde private partij.

In de voorgestelde DBFM-uitvoering wordt er voor geopteerd om de inrichtende machten volledig te ontzorgen. Via een programma-aanpak wordt het aanbestedingsrisico van het individuele DBM-project van de school eveneens overgedragen naar een professionele private partij die ten behoeve van de inrichtende machten optreedt als een projectmanager.

Deze aanpak volgens de structuur van Scholen van Morgen heeft bewezen dat een private marktpartij in staat is om de beoogde DBFM-risico's m.b.t. het budget, de bouwperiode, de kwaliteit en de tevredenheid van de inrichtende machten te beheersen.<sup>14</sup>

Om het concrete aanbestedingsrisico te minimaliseren wordt er verder voor gekozen om geïntegreerde DBM-aanbestedingen te laten organiseren zodanig dat de DBM-partner vanaf de beginfase van het project de kans krijgt om zijn expertise in te brengen zodat kostenbesparingen kunnen gerealiseerd worden en de planning van ontwerp en bouw beter op mekaar kunnen worden afgestemd.

---

<sup>14</sup> Voor een uitvoerige en cijfermatig onderbouwde analyse kan verwezen worden naar het evaluatierapport m.b.t. Scholen van Morgen. Evaluatie Scholen van Morgen, AGION (2019). Raadpleegbaar op: <https://www.agion.be/evaluatierapport-scholen-van-morgen>. Zie o.m. hoofdstuk 5 van deel 2 van dit rapport.