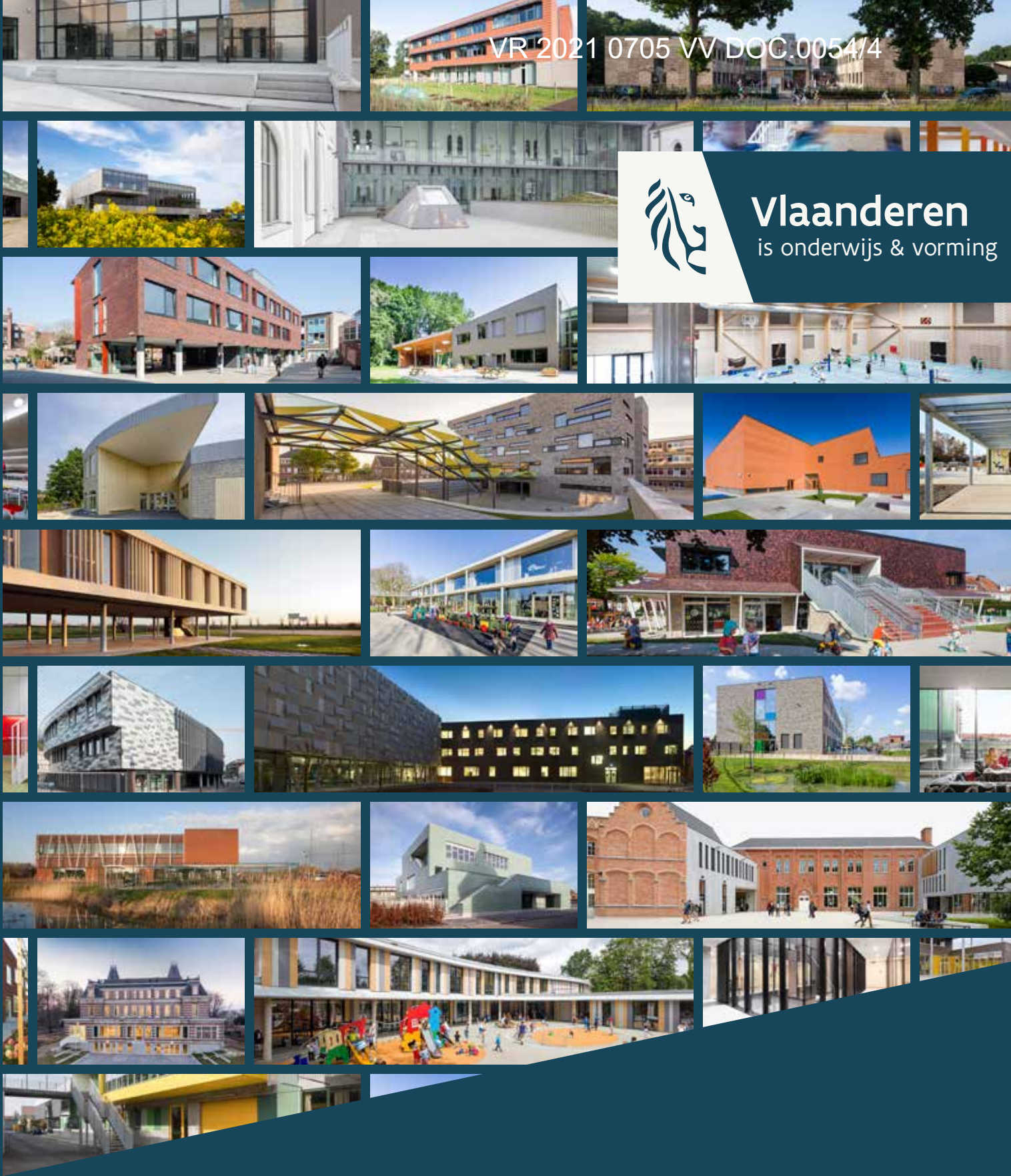




Vlaanderen
is onderwijs & vorming



EVALUATIE SCHOLEN VAN MORGEN

AGION
AGENTSCHAP VOOR
INFRASTRUCTUUR
IN HET ONDERWIJS

www.agion.be

COLOFON

SAMENSTELLING

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs

REDACTIE

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs

COÖRDINATIE en EINDREDACTIE

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs

GRAFISCHE VORMGEVING

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Jean Eliaerts, Afgevaardigd bestuurder
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs
Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel

WEBSITE

<http://www.agion.be>

DEPOTNUMMER

D/2019/6467/01

HOE VERWIJST U NAAR DEZE PUBLICATIE?

AGION (2019). Een evaluatie van het DBFM-programma Scholen van Morgen
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs
Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel

Niets uit dit rapport mag worden gekopieerd of op een andere wijze worden verspreid zonder bronvermelding

VRAGEN OF OPMERKINGEN OVER DIT RAPPORT?

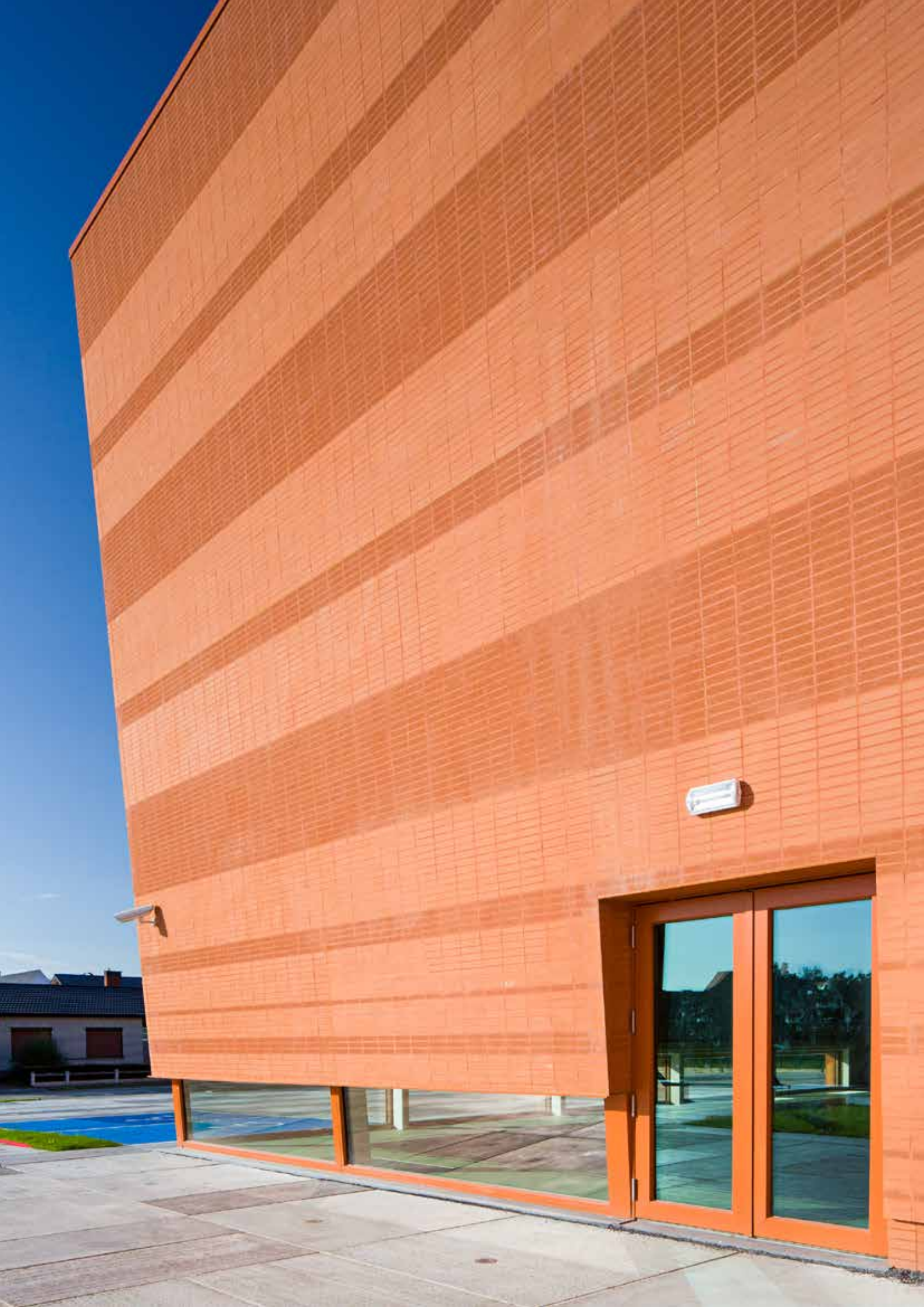
Mail naar info@agion.be

Copyright

©AGION

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaandelijke schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.





OSCAR ROMERO COLLEGE

INHOUD

COLOFON	2
INHOUD	5
LIJST VAN FIGUREN	9
LIJST VAN TABELLEN	11
INLEIDING	13
EVALUATIEVRAGEN	15
01 OMGEVINGSKADER	
1. TOTSTANDKOMING en SITUERING	19
1.1 Opzet en Beleidskader	19
1.2 Selectie van de DBFM-projecten	20
1.3 Selectie van de private partner	21
2. HET PROGRAMMA SCHOLEN VAN MORGEN UITGELEGD	22
2.1 DBFM-concept: structuur en actoren	22
2.2 Algemene principes van het DBFM-programma	23
2.3 Prestatiebestek	27
2.4 De beschikbaarheidsperiode	27
2.4.1 Onderhoud	27
2.4.2 Wijzigingen	28
3. DE DBFM-PROJECTEN	29
3.1 Uitwerking van het DBFM-programma na oprichting van de DBFM-vennootschap	29
3.2 Actuele stand van zaken	30
3.3 Beschrijving van de projecten	31
3.4 Multifunctioneel gebruik	36
3.5 Analyse van de bouwkost - financiële norm	37
02 RESULTATEN van de EVALUATIE	
1. HET PROGRAMMA IN CIJFERS	43
1.1 Het ontwerp	43
1.2 De bouw	43
1.2.1 Evolutie van de bouw en de oplevering	44
1.2.2 Belangrijkste kenmerken van het bouwprogramma	44
1.2.2.1 Analyse o.b.v. de gebouwoppervlakte	44
1.2.2.2 Analyse o.b.v. de investeringskost	49
1.3 De financiering	55
1.4 Het onderhoud	56
1.5 Termijnen	59
1.5.1 Doorlooptijd	59
1.5.2 Bouwtermijnen	59
2. BEVRAGING STAKEHOLDERS	61
2.1 Inleiding	61
2.2 Methodologie	61
2.2.1 Plan van aanpak	61
2.2.2 Kwalitatief onderzoek: persoonlijke diepte-interviews	61
2.2.3 Kwantitatief onderzoek: online vragenlijst	62
2.2.3.1 Doelgroepen en rekrutering	62
2.2.3.2 Vragenlijst	62
2.2.3.3 Veldwerk, dataverwerking en steekproef	63

2.3	Bespreking van de onderzoeksresultaten: Scholen	64
2.3.1	Algemene attitudes over het DBFM-concept	64
2.3.1.1	Algemene tevredenheid	64
2.3.1.2	Voordelen en meerwaarde	66
2.3.1.3	Aandachtspunten	67
2.3.1.4	Verschillen met reguliere systeem	69
2.3.1.5	Initiële twijfels over deelname aan DBFM	70
2.3.1.6	Attitudes tegenover specifieke aspecten van DBFM	71
2.3.1.7	Invloed op onderwijs	72
2.3.1.8	Kritische succesfactoren	73
2.3.2	De situatie in scholen vóór deelname aan DBFM	74
2.3.2.1	Toestand/kwaliteit van het schoolgebouw	74
2.3.2.2	Voorzieningen voor onderhoud en kwaliteitscontrole voor de vorige gebouwen	75
2.3.2.3	Bestaande plannen voor een nieuw schoolgebouw	76
2.3.3	Motieven en doelstellingen voor deelname aan DBFM	77
2.3.3.1	Motieven en doelstellingen	77
2.3.3.2	Contextuele inbedding van het DBFM-project	78
2.3.4	Contractueel kader	79
2.3.4.1	Eigendomsverhouding en eigendomsrecht	79
2.3.4.2	Kosten en beschikbaarheidsvergoeding	79
2.3.5	Procesverloop en procedure	80
2.3.5.1	Ervaringen met de verschillende fases	80
2.3.5.2	Timing	80
2.3.6	Ondersteuning, samenwerking en inspraak	81
2.3.6.1	Ontzorging	81
2.3.6.2	Inspraak van schoolbestuur en inrichtende macht	81
2.3.6.3	Samenwerking tussen de verschillende partners	82
2.3.6.4	De afgevaardigd bouwheer	84
2.3.7	Kwaliteit en gebruik van de schoolgebouwen	85
2.3.7.1	Kwaliteit	85
2.3.7.2	Gebruik	87
2.4	Bespreking van de onderzoeksresultaten: aandeelhouders	94
2.4.1	Algemene attitudes over het DBFM-concept	94
2.4.1.1	Algemene tevredenheid	94
2.4.1.2	Voordelen en meerwaarde	94
2.4.1.3	Nadelen en werkpunten	95
2.4.1.4	Verschillen tussen het DBFM-systeem en het reguliere systeem van scholenbouw	95
2.4.1.5	Impact op de eigen organisatie	95
2.4.1.6	Participatie van School Invest	96
2.4.1.7	Kostprijs van de projecten	96
2.4.2	Motieven en doelstellingen voor deelname aan DBFM	96
2.4.3	Ervaringen met de verschillende fases	96
2.4.3.1	Vorbereidingsfase	97
2.4.3.2	Ontwerpfase	97
2.4.3.3	Aanbestedingsprocedures	97
2.4.3.4	Bouwfase	97
2.4.3.5	Onderhoudsfase	97
2.4.4	Ondersteuning, samenwerking en inspraak	97
2.4.4.1	AGION	98
2.4.4.2	Vlaamse Regering en Vlaams Bouwmeester	98
2.4.4.3	De afgevaardigd bouwheer	98
2.4.5	Kwaliteit van de schoolgebouwen	98
2.4.6	Kritische succesfactoren	98
3.	MACRO-ECONOMISCHE IMPACT INHAALBEWEGING	100

4.	ESR-NEUTRALITEIT	102
5.	VERGELIJKING MET DE REGULIERE UITVOERING	104
5.1	Vergelijking kostprijs DBFM-uitvoering met publieke uitvoering	104
5.1.1	Inleiding: afbakening van het begrip “overheid”	104
5.1.2	Publieke Sector Comparator	104
5.1.3	Vaststelling van de disconteringsvoet	105
5.1.4	Identificatie en waardering van risico’s	106
5.1.4.1	Inleiding	106
5.1.4.2	Identificatie van risico’s	106
5.1.4.3	Waardering van risico’s	108
5.1.4.4	Bijkomende elementen	109
5.1.5	Voorstel van methodiek	109
5.1.6	Implementatie van de kostprijsvergelijking	110
5.2	Impact op reguliere wachtlijst voor scholenbouw / capaciteit	115
5.3	Vergelijking bouwprogramma	116
5.3.1	Vergelijking type gebouwen	116
5.3.2	Vergelijking gebouwoppervlakte	116
5.3.3	Conclusie	117
5.4	Vergelijking termijnen	117
5.4.1	Beschrijving onderzochte projecten	117
5.4.2	Vergelijking van de doorlooptijd	117
5.4.3	Vergelijking van de bouwtermijn	118
5.4.4	Realisatietermijn	118
6.	KWALITEIT VAN DE SCHOOLGEBOUWEN	120
6.1	Vorbereidings- en ontwerpfasen	120
6.2	Bouwfase	122
6.3	Gebruiksfasen	122
7.	KENNISBEHEER	125
8.	UITVOERING en PROJECTMANAGEMENT AFGEVAARDIGD BOUWHEER (AB)	127
03	SAMENVATTING & BELEIDSAANBEVELINGEN	
1.	SAMENVATTING	133
1.1	Omgevingskader	133
1.2	Onderzoekresultaten	134
2.	BELEIDSAANBEVELINGEN	142
	PROJECTFICHES	151
	REFERENTIES & AFKORTINGEN	
	REFERENTIES	339
	AFKORTINGEN	341
	FOTO-REFERENTIES	342



LIJST VAN FIGUREN

FIGUUR 1	Structuur DBFM Scholen van Morgen (contractueel en operationeel)	22
FIGUUR 2	Verschillende fases van het DBFM-traject	23
FIGUUR 3	Top 25 van de gekozen basisteams (m ² gebouwoppervlakte en aantal projecten)	43
FIGUUR 4	Gekozen DBM aannemers (m ² gebouwoppervlakte en aantal projecten)	44
FIGUUR 5	Evolutie van de bouw van het programma Scholen van Morgen (in aantal m ² bruto gebouwoppervlakte, planning vanaf 30/11/2018)	44
FIGUUR 6	Aanbestedingen scholenbouw in de Vlaamse Gemeenschap via de Reguliere Financiering en via Scholen van Morgen (alle onderwijsnetten samen, in miljoen euro (excl. btw))	44
FIGUUR 7	Spreiding van de gebouwoppervlakte van de projecten (in m ² gebouwoppervlakte)	45
FIGUUR 8	Aandeel projecten i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot) per onderwijsnet	46
FIGUUR 9	Aandeel oppervlakte gebouwen en omgeving per onderwijsnet	46
FIGUUR 10	Aandeel gebouwoppervlakte per type lokaal en per onderwijsnet	47
FIGUUR 11	Gebouwoppervlakte (in m ²) en aantal projecten per onderwijsniveau	47
FIGUUR 12	Aandeel onderwijsnetten per onderwijsniveau (aandeel t.ov. gebouwoppervlakte in m ²)	47
FIGUUR 13	Gebouwoppervlakte (in m ²) en aantal projecten per provincie	48
FIGUUR 14	Gebouwoppervlakte (in m ²) per gemeente	49
FIGUUR 15	Spreiding van de investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte van de projecten (excl. btw)	50
FIGUUR 16	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot) (excl. btw)	51
FIGUUR 17	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet i.f.v. de projectomvang (per interval van 1.000 m ²) (excl. btw)	51
FIGUUR 18	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsniveau (excl. btw)	52
FIGUUR 19	Investeringskost in euro per provincie (excl. btw)	53
FIGUUR 20	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per provincie (excl. btw)	53
FIGUUR 21	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per stad of gemeente (excl. btw)	54
FIGUUR 22	Gewogen lange-termijnrente (IRS) en gecontracteerde gebouwoppervlakte per jaar (2012-2018)	55
FIGUUR 23	Spreiding van de jaarlijkse instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte van de projecten (excl. btw)	56
FIGUUR 24	Instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte i.f.v. de projectomvang (per interval van 1.000 m ²) (excl. btw)	57
FIGUUR 25	Instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot) (excl. btw)	58
FIGUUR 26	Instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsniveau (excl. btw)	58
FIGUUR 27	Gemiddelde doorlooptijd per fase (opgeleverde projecten) (in jaren)	59
FIGUUR 28	Bouwtermijn i.f.v. de gebouwoppervlakte (in maanden)	60
FIGUUR 29	De impact van het DBFM-project op de infrastructuurbehoefte van de school	64
FIGUUR 30	Hoe tevreden ben u met het scholenbouwproject?	65
FIGUUR 31	Zou men voor een nieuw scholenbouwproject opnieuw samenwerken met een DBFM-programma?	66
FIGUUR 32	Sterke punten van het DBFM-concept	67
FIGUUR 33	Aandachtspunten van het DBFM-concept	68
FIGUUR 34	Beoordeling van het DBFM-concept in vergelijking met het klassieke reguliere systeem van scholenbouw	69
FIGUUR 35	Beoordeling van het DBFM-concept in vergelijking met het klassieke reguliere systeem van scholenbouw - resultaten per doelgroep	69
FIGUUR 36	Beoordeling van DBFM-specifieke regelingen	71
FIGUUR 37	Beoordeling van DBFM-specifieke regelingen voor de verschillende doelgroepen	72
FIGUUR 38	Beoordeling van de subsidiëring van de onderhoudskosten	72
FIGUUR 39	Invloed van het DBFM-programma op onderwijs	73
FIGUUR 40	Beschrijving van de toestand van de oude schoolgebouwen	74
FIGUUR 41	Beschrijving van de toestand van de oude schoolgebouwen door leerlingen	75
FIGUUR 42	Beheer van de oude schoolgebouwen	76
FIGUUR 43	Was het budget voor onderhoudsmaatregelen voldoende voor het onderhoud van het oude gebouw?	76
FIGUUR 44	Bestaande uitgeschreven projectdefinitie vóór het DBFM-project	77

FIGUUR 45	Werden de doelstellingen behaald?	78
FIGUUR 46	Tevredenheid met de DBFM-fases	80
FIGUUR 47	Inspraak tijdens het DBFM-project	82
FIGUUR 48	Tevredenheid met inspraak tijdens het DBFM-project	82
FIGUUR 49	Tevredenheid met (A) het werk, en (B) de samenwerking tussen de verschillende partners	83
FIGUUR 50	Waargenomen deskundigheid van de ondersteuning van en begeleiding door de afgevaardigd bouwheer	84
FIGUUR 51	Tevredenheid over (A) het werk, en (B) de samenwerking van de afgevaardigd bouwheer	84
FIGUUR 52	Evaluatie van (A) de architecturale kwaliteit en (B) de functionaliteit van de nieuwe/gerenoveerde schoolgebouwen	85
FIGUUR 53	Evaluatie van duurzaamheid van de nieuwe/gerenoveerde schoolgebouwen	86
FIGUUR 54	Evaluatie van het door de nieuwe/gerenoveerde schoolgebouwen geboden comfort	87
FIGUUR 55	Evaluatie van onderhoudsvriendelijkheid van de nieuwe/gerenoveerde schoolgebouwen	89
FIGUUR 56	De mate waarin de nieuwe schoolgebouwen voor buitenschools gebruik worden gebruikt	89
FIGUUR 57	De mogelijkheid om lokalen buiten de schooluren vlot en veilig open te stellen voor derden	90
FIGUUR 58	Ervaring van de gebruikers: vormgeving van de nieuwe schoolgebouwen	91
FIGUUR 59	Ervaring van de gebruikers: functionaliteit van de nieuwe schoolgebouwen	92
FIGUUR 60	Ervaring van de gebruikers: gebruikscomfort van de nieuwe schoolgebouwen	94
FIGUUR 61	De tien thema's uit het instrument duurzame scholenbouw	121
FIGUUR 62	Schema van de stappen vanaf melding tot herstel	123
FIGUUR 63	Samenvatting kortingen	124

LIJST VAN TABELLEN

TABEL 1	Status van de 182 DBFM-projecten in december 2018	30
TABEL 2	Totaal aantal m ² gebouwoppervlakte, aantal projecten en oppervlakte per project	45
TABEL 3	Aantal m ² gebouwoppervlakte, aantal projecten en gemiddelde oppervlakte per project i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot)	45
TABEL 4	Totale oppervlakte aan gebouwen en omgeving	46
TABEL 5	Gemiddelde oppervlakte gebouwen en omgeving	46
TABEL 6	Gebouwoppervlakte (in m ²) per type lokaal en nieuwbouw/renovatie	46
TABEL 7	Modelprojecten, aantal m ² gebouwoppervlakte, aantal projecten en gemiddelde oppervlakte per project	48
TABEL 8	Pilootprojecten, aantal m ² gebouwoppervlakte, aantal projecten en gemiddelde oppervlakte per project	48
TABEL 9	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	49
TABEL 10	Investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot) (excl. btw)	50
TABEL 11	Modelprojecten, investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	52
TABEL 12	Pilootprojecten, investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	52
TABEL 13	Centrumsteden, investeringskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	54
TABEL 14	Jaarlijkse instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	56
TABEL 15	Instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot) (excl. btw)	57
TABEL 16	Modelprojecten, instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	58
TABEL 17	Pilootprojecten, instandhoudingskost in euro per m ² gebouwoppervlakte per onderwijsnet (excl. btw)	58
TABEL 18	Gemiddelde bouwtermijn van de opgeleverde projecten (in maanden)	59
TABEL 19	Gemiddelde bouwtermijn van de opgeleverde projecten i.f.v. de projectomvang (klein, middelgroot, groot) (in maanden)	60
TABEL 20	Effectieve voorlopige beschikbaarheid t.o.v. geplande voorlopige beschikbaarheid (in aantal dagen en % van de bouwtermijn)	60
TABEL 21	Doelgroep voor kwalitatief onderzoek	61
TABEL 22	Steekproef per doelgroep	63
TABEL 23	Steekproef per projectfase	63
TABEL 24	Steekproef per onderwijsnet	63
TABEL 25	Steekproef per onderwijsniveau	64
TABEL 26	Steekproef per onderwijstype	64
TABEL 27	Belangrijkste doelstellingen voor de deelname aan het DBFM-project	77
TABEL 28	Operationele kosten Scholen van Morgen	100
TABEL 29	Spreiding bouwkost Scholen van Morgen	101
TABEL 30	Vergelijking kostprijs-elementen ontwerp- en bouwfase (in miljoen euro en als % van de bouw- en bouwgerelateerde kosten)	111
TABEL 31	Erelonpercentages SWECO (in %, in verhouding tot de directe bouwkost)	111
TABEL 32	Verhouding kosten overheid regulier t.o.v. DBFM (in % en i.f.v. de weerhouden risicopremie)	114
TABEL 33	Verhouding kosten regulier t.o.v. DBFM (perspectief inrichtende macht uit het gesubsidieerd onderwijs, in % en i.f.v. de weerhouden risicopremie)	115
TABEL 34	Vergelijking type projecten DBFM en reguliere uitvoering	116
TABEL 35	Vergelijking gemiddelde oppervlakte schoolgebouwen volgens type lokaal	116
TABEL 36	Vergelijking gemiddelde oppervlakte schoolgebouwen volgens type lokaal bij nieuwbouw en renovatie	117
TABEL 37	Gemiddeld aandeel type werken in totale gebouwoppervlakte per project	117
TABEL 38	Gemiddelde doorlooptijd RF versus DBFM van een staal van vergelijkbare dossiers (in dagen, maanden, jaren)	118
TABEL 39	Gemiddelde bouwtermijn RF versus DBFM van een staal van vergelijkbare dossiers (in dagen, maanden, jaren)	118
TABEL 40	Onderverdeling eigenaarsonderhoud - gebruikersonderhoud en preventief - correctief onderhoud	122
TABEL 41	Overzicht rapportering onderhoud en energie	124



INLEIDING

De afgelopen jaren leverde het DBFM-programma Scholen van Morgen in heel Vlaanderen en Brussel op korte tijd 158 grote, meestal nieuwe scholenbouwprojecten op. Dit is het gevolg van een grootschalig beleidsinitiatief van de Vlaamse Regering dat reeds in 2005 opstartte en dat door de hierna opeenvolgende Vlaamse Regeringen consequent werd volgehouden, uitgebreid en afgerond. Dit beleid heeft uiteindelijk gezorgd voor een grootschalige investeringsimpuls in scholenbouw in Vlaanderen die voor de hele inhaalbeweging in totaal 1,5 miljard euro zal bedragen.

Nu bijna 90% van de 182 voorziene DBFM-projecten zijn opgeleverd is de tijd rijp voor het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) om deze investeringsoperatie te evalueren en tegen het licht te houden.

De evaluatie gebeurt in uitvoering van de Conceptnota Masterplan Scholenbouw zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015. Het betreft een opdracht voor AGION die ressorteert onder de strategische doelstelling SD3 – “Alternatieve financieringsbronnen aanboren” van dit masterplan. Voor AGION maakt voorliggende evaluatie formeel deel uit van de uitvoering van zijn meerjarig ondernemingsplan 2015-2019 en kadert het in de opdracht van het agentschap m.b.t. de beleidsevaluatie inzake schoolinfrastructuur.

Na een beknopte inleiding en het scherp stellen van de belangrijkste evaluatievragen beschrijven we het globale omgevingskader van de “inhaalbeweging schoolinfrastructuur Vlaanderen” die na gunning van de overheidsopdracht door de Vlaamse Regering aan de betrokken private partner de titel van Scholen van Morgen kreeg.

Vervolgens geven we de concrete onderzoeksresultaten van de uitgevoerde evaluatie-opdracht weer en ter afsluiting van dit onderzoeksrapport worden de belangrijkste bevindingen van deze studie samengevat en worden de nodige praktische beleidsaanbevelingen en “lessons learned” geformuleerd.

De gegevens uit dit rapport zijn geactualiseerd tot op de datum van 30 november 2018, tenzij anders vermeld. De bronnen van de tabellen en figuren zijn steeds gebaseerd op de eigen verwerking van AGION-gegevens, tenzij anders vermeld.



EVALUATIEVRAGEN

In dit rapport staat één onderzoeksvraag centraal: **“Heeft het DBFM-programma Scholen van Morgen zijn doelstellingen bereikt?”**. Het DBFM-programma werd gestructureerd en ontworpen in de periode 2005-2006. De belangrijkste initiële doelstellingen die de Vlaamse overheid met het programma wenste te bereiken vinden we terug in het Decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor Schoolinfrastructuur.

De lezing hiervan en de parlementaire voorbereiding van het decreet laat toe de belangrijkste doelstellingen van de overheid te identificeren:

- Een grootschalige inhaalbeweging realiseren via alternatieve financiering;
- Ontzorging van de schoolbesturen. De DBFM-vennootschap kan zich specialiseren op haar kernactiviteit om geïntegreerde contracten uit te voeren voor scholenbouw. De school of de inrichtende macht kan zich dus concentreren op het verstrekken van onderwijs;
- Een bijkomende incentive creëren voor de werkgelegenheid en de bouwsector;
- De oprichting van moderne, duurzame, aangepaste en flexibele schoolinfrastructuur;
- ESR neutraliteit, hetgeen betekent dat het project neutraal moet zijn voor de schuldbestand van de Vlaamse Gemeenschap;
- Aandacht voor architectuur voor de schoolgebouwen van de toekomst.

Het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gebeurt aan de hand van verschillende deelvragen en bouwt op een methodologie waarin zowel kwantitatieve als kwalitatieve data- en analysetechnieken worden toegepast. Een eerste deelvraag is: **“Hoe ziet het DBFM-programma Scholen van Morgen er in cijfers uit?”**. Naast een globale cijfermatige analyse, onderscheiden we de verschillende fasen: het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van de schoolgebouwen. De analyses situeren zich op het niveau van het volledige bouwprogramma, onderwijsnet, type lokalen, type projecten en regionale verdeling. De uitvoeringstermijnen komen ook aan bod.

De tweede deelvraag, **“Welke ervaringen hebben de verschillende stakeholders met het DBFM-programma Scholen van Morgen?”**, focust op de ervaringen van de scholen, koepels en aandeelhouders die betrokken zijn in het DBFM-programma Scholen van Morgen. Via een

online vragenlijst en persoonlijke interviews onderzoekt een onafhankelijk onderzoeksbureau (GfK Social and Strategic Research) de tevredenheid en kritische succesfactoren bij de scholen en koepels. Elk aspect wordt geëvalueerd, van procesverloop tot en met functionaliteit van de schoolgebouwen en bereidheid tot nieuwe deelname aan een DBFM-programma voor scholenbouw. GfK bevrageert de aandeelhouders ook naar hun redenen waarom ze deelnamen aan het DBFM-programma, hoe ze hun onderlinge samenwerking ervaren, welke de sterke punten zijn en welke werkpunten ze identificeren in de DBFM-projecten.

Vervolgens onderzoeken we de macro-economische impact via een becijfering van de investeringsimpuls. **“Welke macro-economische impact heeft het DBFM-programma Scholen van Morgen?”**

Tot slot vergelijken we via een vierde deelvraag de DBFM-uitvoering met de klassieke publieke uitvoering. **“Wat zijn de gelijkenissen en verschillen tussen DBFM-uitvoering en de klassieke publieke uitvoering?”**. Op basis van een grondige analyse van cijfers en documenten maken we een kostprijsvergelijking, maar onderzoeken we ook de gelijkenissen en verschillen op vlak van bouwprogramma en de realisatietermijnen.



01

OMGEVINGSKADER



Hierna situeren we hoe de inhaalbeweging schoolinfrastructuur Vlaanderen tot stand is gekomen. Vervolgens leggen we de principes en de structuur van het programma uit en tenslotte staan we stil bij de DBFM-projecten zelf.

1. TOTSTANDKOMING EN SITUERING

1.1 Opzet en beleidskader

Het DBFM-programma Scholen van Morgen heeft gezorgd voor een belangrijke en nooit geziene investering in scholenbouw.

Omdat de vraag naar subsidies en financiering voor scholenbouw al jaren bleef aangroeien, was er een aanzienlijke historische achterstand ontstaan in de financiering van schoolbouwdossiers, zowel binnen de gesubsidieerde onderwijssector (waar dit tot een groeiende wachtlijst had geleid) als het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Er drong zich dan ook een substantiële inhaaloperatie op met het oog op de uitbreiding en de modernisering van de schoolinfrastructuur in Vlaanderen.

Gelet op deze onmiskenbare behoeften besliste de Vlaamse Regering op 10 november 2005 om akkoord te gaan met het concept van een grootschalige inhaalbeweging voor schoolgebouwen via alternatieve financiering. Via alternatieve financiering en met name door een eenmalig DBFM-programma wenste de Vlaamse Gemeenschap te remediëren aan de historische achterstand in en de verbetering van de schoolinfrastructuur om tegemoet te komen aan de grote infrastructuurnood van de schoolbesturen. Binnen een DBFM-overeenkomst zijn de private partners verantwoordelijk voor het ontwerpen (Design), bouwen (Build), financieren (Finance) en (gedurende een bepaalde periode) onderhouden (Maintain) van de infrastructuur.

In het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur (hierna: het DBFM-decreet) werd vervolgens hiertoe de nodige wettelijke basis gecreëerd. Het draagvlak voor dit decreet was zeer groot vermits het Vlaams Parlement het bij unanimititeit heeft aangenomen.

De belangrijkste doelstelling van het programma bestond erin om op korte termijn een grote inhaalbeweging te realiseren zonder dat de investeringen onmiddellijk de begroting zouden belasten (ESR-neutraliteit).

Hierbij stond ook een ontzorging van de schoolbesturen voorop zodat zij zich zouden kunnen concentreren op hun kerntaken, nl. het verstrekken van onderwijs. De oprichting van moderne, duurzame, aangepaste en flexibele

schoolinfrastructuur werd nagestreefd met aandacht voor architectuur voor de schoolgebouwen van de toekomst.

In dit verband kan vermeld worden dat de schoolinfrastructuur die gerealiseerd wordt binnen het DBFM-programma moet beantwoorden aan de specifieke normen op het vlak van energieprestaties voor schoolgebouwen. De scholenbouwprojecten binnen het DBFM-programma kunnen een bijkomende REG-toelage genieten, zoals nader bepaald in het Decreet van 7 december 2007 betreffende energieprestaties in scholen.

Bij de inhaalbeweging hechtte men ook een groot belang aan de architecturale kwaliteit van de schoolgebouwen. Het Team Vlaams Bouwmeester werd nauw betrokken bij de selectie van de projecten en bij de ontwerpfase van de DBFM-projecten, voor het inzicht, de knowhow en deskundigheid over kwaliteitsvolle architectuur van de Vlaamse Bouwmeester¹.

Tenslotte werden belangrijke afgeleide positieve effecten nagestreefd op de tewerkstelling in het algemeen en de bouwsector in het bijzonder.

Essentieel is dat via het DBFM-programma bijkomende middelen werden vrijgemaakt zodat dit programma een complementaire rol vervult in de financiering van schoolinfrastructuur. Het reguliere subsidiëerings- en financieringskader bleef daarnaast onverkort bestaan. De reguliere middelen werden ondertussen zelfs verhoogd.

Tijdens de legislatuur 2004-2009 was de opstart van de inhaalbeweging voor de scholenbouw in Vlaanderen het belangrijkste speerpunt van het Vlaamse scholenbouwbeleid. Ook in de beleidsnota Onderwijs 2009-2014 werd aangegeven dat met het DBFM-programma een grootschalige inhaaloperatie werd opgestart en dat deze operatie volledig zou worden uitgevoerd. In de beleidsnota Onderwijs 2014-2019 en in de Conceptnota Masterplan Scholenbouw van juli 2015 van minister Crevits werd opnieuw bevestigd dat het DBFM-project Scholen van Morgen integraal zal worden uitgevoerd en als erg belangrijk wordt beschouwd.

¹ Artikel 33 van het DBFM-decreet van 7 juli 2006.

Over de legislaturen heen heeft de Vlaamse overheid bijgevolg een consequente houding aangenomen en haar beleid zelfs aangepast om het programma Scholen van Morgen integraal en succesvol uit te voeren en uit te breiden. Het creëren van voldoende politiek draagvlak vormt overigens een kritische succesfactor bij PPS-projecten, temeer omdat dergelijke projecten dikwijls niet binnen één legislatuur ontwikkeld worden.

Zo werd in 2009 en 2010 het DBFM-decreet gewijzigd, waardoor de subsidiepercentages voor het gesubsidieerd onderwijs werden verhoogd en er voorzien werd in een financiële ondersteuning van de onderwijskoepelels voor dit programma. Toen de juridische en financiële structuur van het programma in 2014 niet langer als ESR-neutraal werd gekwalificeerd, ondanks meerdere positieve INR-adviezen, heeft de Vlaamse Regering beslist om de budgettaire weerslag van het programma integraal op te nemen in de begroting. Toen verschillende projecten door opgelopen vertragingen buiten de financiering van het programma dreigden te vallen, is de Vlaamse Regering akkoord gegaan om de nodige termijnen te verlengen, zodat het programma integraal – dus alle projecten – kon worden uitgevoerd. De Vlaamse Regering heeft tenslotte in 2016 naar aanleiding van de btw-verlaging op scholenbouw 17 projecten toegevoegd aan het DBFM-programma, goed voor ca. 160 miljoen euro aan extra investeringen.

1.2 Selectie van de DBFM-projecten

Voorafgaand aan de aanduiding van een private partner (zie punt 1.3) werden, na een algemene oproep naar geïnteresseerde schoolbesturen begin 2006, door een selectiecommissie² 211 projecten geselecteerd binnen het vooropgestelde investeringsvolume. De overige 45 aanvaarde projecten werden opgenomen op een reservelijst, voor het geval een geselecteerde school zou afhaken. De selectiecommissie gaf op 27 september 2006 een defi-

nitief advies over de selectie en rangschikking van de projecten. Daarbij werd rekening gehouden met de vooraf bepaalde procentuele verdeling van het programma over de onderwijsnetten. De selectie en rangschikking van de scholenbouwprojecten die in aanmerking kwamen voor het DBFM-programma in het kader van de inhaalbeweging schoolinfrastructuur – de investeringslijst – werd bekrachtigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006.

De eerste drie projecten op de lijst werden aangeduid als proefproject³.

Binnen de aanvaarde projecten werden een 40-tal modelprojecten aangeduid. Dit zijn projecten die op één of meerdere vlakken toonaangevend zijn en die daarom model kunnen staan voor de “school van de toekomst” en dit zowel op onderwijskundig, architecturaal als op maatschappelijk vlak. Het gaat om projecten met een kenmerkende problematiek, waarvan de strategie, de aanpak en de architecturale oplossingen richtinggevend werken voor de andere projecten. Ze moeten leiden tot een voldoende grote diversiteit aan scholen en een juiste mix aan probleemstellingen⁴. Het aanduiden van de ontwerpteams moet voor de modelprojecten gebeuren via het Open Oproep systeem van de Vlaams Bouwmeester⁵.

Acht projecten op de lijst werden aangeduid als pilootproject en moesten gebouwd worden volgens de zgn. passiefhuisstandaard zoals bepaald in het decreet van 7 december 2007 betreffende energieprestaties in scholen. Het passiefhuisconcept betekent een specifieke constructiestandaards voor gebouwen met een goed binnenklimaat gedurende zowel de winter als de zomer, zonder traditioneel verwarmings- of koelsysteem. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een hoog niveau aan thermische isolatie, zonder koudebruggen, weinig infiltratie en met gebruik van passieve zonne- en warmtewinsten⁶.

Door de uitstap van een aantal projecten, omdat deze ondertussen aan bod kwamen in de reguliere financiering, waren in 2011 de reserveprojecten voor het vrij gesubsidieerd onderwijs uitgeput en was er een tekort aan geselecteerde projecten voor dit onderwijsnet. Daarom startte AGION conform het decreetaal en contractueel kader een procedure op om de investeringslijst voor

² De samenstelling en opdracht van de selectiecommissie is beschreven in het DBFM-decreet. Naast een onafhankelijke voorzitter die vertrouwd moest zijn met de onderwijsregelgeving en het onderwijsveld, waren er in deze commissie allereerst leden vertegenwoordigd die aangewezen werden door de representatieve koepelorganisaties van het gesubsidieerd onderwijs en het gemeenschapsonderwijs. Daarnaast waren er nog vertegenwoordigers van de administratieve overheid, in concreto van het departement Onderwijs, het Gemeenschapsonderwijs en AGION. Tot slot maakten ook twee leden van de onderwijsinspectie en een vertegenwoordiger van de Vlaamse Bouwmeester deel uit van de commissie. Het secretariaat van de selectiecommissie werd waargenomen door een ambtenaar van AGION. De selectiecommissie zorgde voor een selectie en rangschikking van de ingediende scholenbouwprojecten op basis van de criteria die werden opgenomen in artikel 13 van het DBFM-decreet. De criteria hadden betrekking op 1) het streven naar aflijnbare projecten inzake nieuwbouw en/of substantiële vernieuwbouw met een voldoende omvang, 2) het waarborgen van de continuïteit van het onderwijs door te verhelpen aan het tekort aan kwaliteitsvolle oppervlakte, 3) de duurzaamheid en 4) het streven naar vernieuwing en maatschappelijke meerwaarde.

³ Voor deze projecten werden de voorbereidende werkzaamheden, zoals de aanstelling van de ontwerpers, reeds door School Invest opgestart.

⁴ Definitie overgenomen uit de artikelsgewijze toelichting van het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur bij artikel 12. Vlaams Parlement, stuk 849 (2005-2006) – Nr. 1, p. 14.

⁵ Ter zake werd een aangepast Open Oproep – systeem uitgewerkt.

⁶ Decreet van 7 december 2007 betreffende energieprestaties in scholen.

het vrij onderwijs aan te vullen met nieuwe projecten. Op 1 januari 2011 werd een nieuwe oproep gelanceerd en werd de selectiecommissie opnieuw samengesteld. Op deze zogenaamde tweede oproep voor het vrij onderwijs kwam een grote respons vanuit de schoolbesturen. Daar waar men nood had aan circa 65.000 m² selecteerde de selectiecommissie uiteindelijk 254.058 m² aan scholenbouwprojecten. De Vlaamse Regering bekrachtigde op 15 juli 2011 de selectie en rangschikking van 90 bijkomende projecten door de selectiecommissie.

1.3 Selectie van de private partners

Om het DBFM-programma Inhaalbeweging Schoolinfrastructuur Vlaanderen te realiseren zocht de Vlaamse overheid een private partner uit de financiële sector om samen de DBFM-vennootschap op te richten en het DBFM-programma uit te voeren. De opdracht werd gegund ingevolge een overheidsopdracht, meer bepaald via een onderhandelingsprocedure met voorafgaande (Europese) bekendmaking. De aanbestedende overheid was de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Regering heeft het voeren van de procedure toevertrouwd aan AGION dat in deze opdracht optrad namens de Vlaamse Gemeenschap als gemandateerde voor de keuze van de private partner. AGION werkte daarbij in overleg met een adviescommissie, voorgezeten door de leidend ambtenaar van het departement Financiën en Begroting. Deze adviescommissie bevatte leden van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), de Inspectie van Financiën en het kabinet van de minister bevoegd voor Onderwijs.

De onderhandelingsprocedure voor de realisatie van het DBFM-programma Inhaalbeweging Schoolinfrastructuur Vlaanderen startte eind 2006 op. Na een lange aanbestedingsprocedure⁷ en intensieve onderhandelingen besliste de Vlaamse Regering op 29 mei 2009 om de opdracht 'DBFM-programma Inhaalbeweging Schoolinfrastructuur Vlaanderen' te gunnen aan Fortis Bank - Fortis Real Estate (SPV Fortis). De financiële crisis die in september 2008

uitbrak, zorgde voor een aanzienlijke vertraging van de onderhandelingsprocedure van wellicht minstens 1,5 jaar.

Op 28 augustus 2009 werd de contractdocumentatie ondertekend, de zgn. contract close, onder opschortende voorwaarde van financial close. Op 10 juni 2010 vond de zgn. financial close plaats. Zowel de Vlaamse overheid als de private partners ondertekenden de verschillende documenten – waaronder de definitieve Kaderovereenkomst⁸. Voor de Vlaamse Gemeenschap ondertekenden de heer Kris Peeters in zijn hoedanigheid van Minister-president, de heer Philippe Muyters in zijn hoedanigheid van minister bevoegd voor Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, en de heer Pascal Smet in zijn hoedanigheid van minister bevoegd voor Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel.

In juni 2010 werd met de oprichting van de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen nv het startschot gegeven voor de uitvoering van het DBFM-programma Scholen van Morgen.

De juridische en technische voorbereiding van dit complexe, omvangrijke en unieke programma vergde veel tijd en de financiële crisis in 2008-2009 maakte dat de procedure tot het aanduiden van de private partner (inclusief de onderhandelingen) meer tijd in beslag nam dan verwacht.

7 2/01/2007: Publicatie aankondiging opdracht in het Bulletin der Aanbestedingen en in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen op 03/01/2007
30/03/2007: Beslissing Vlaamse Regering waarbij volgende vier kandidaten werden uitgenodigd tot het indienen van een eerste offerte
- Fortis Bank-Fortis Real Estate (Fortis)
- KBC Bank – Dexia Bank (Schoolbank)
- Cofinimmo-Gemeentelijke Holding (Socrates)
- Barclays Private Equity-Meridiam Infrastructuur-NIBC Infrastructuur (SPV)
17/12/2007: Indiening eerste offertes door de 4 kandidaten
20/06/2008: Bezorgen BAFO-bestekdocumenten
1/08/2008: Indiening BAFO-offertes door 3 kandidaten. KBC-Dexia heeft geen BAFO-offerte ingediend.
12/12/2008: Beslissing Vlaamse Regering tot aanduiding van Fortis als voorkeurskandidaat
29/05/2009: Beslissing Vlaamse Regering tot gunning DBFM-programma Inhaalbeweging Schoolinfrastructuur Vlaanderen aan Fortis

8 De kaderovereenkomst herneemt en concretiseert de algemene contouren van het DBFM-programma zoals het reeds werd vastgelegd in het DBFM-Decreet. De Kaderovereenkomst legt de modaliteiten en ook de wederzijdse rechten en verplichtingen van de betrokken partijen (AGION, Vlaamse Gemeenschap en de DBFM-vennootschap) bij de uitvoering van het DBFM-programma vast, met inbegrip van de algemene en nadere regels voor de scholenbouwprojecten evenals de voorwaarden voor de opvolging van de uitvoering van het DBFM-programma.

2. HET PROGRAMMA SCHOLEN VAN MORGEN UITGELEGD

2.1 DBFM-concept: structuur en actoren

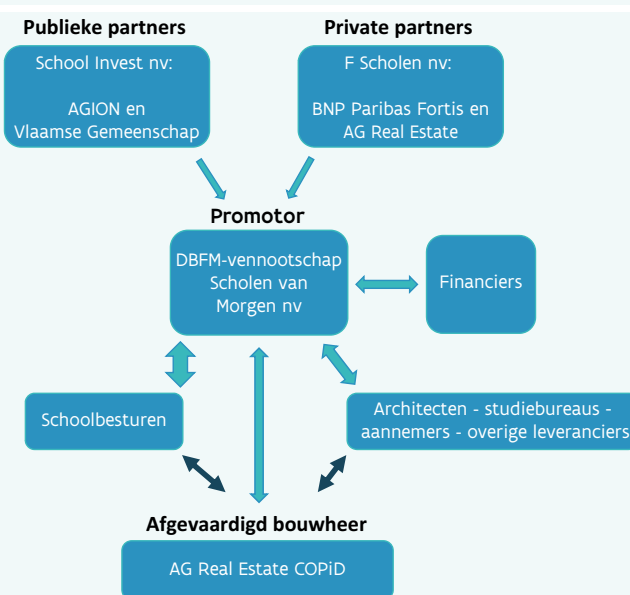
De DBFM-vennootschap Scholen van Morgen⁹ is verantwoordelijk voor de financiering van het ontwerp, de bouw en het eigenaarsonderhoud van de schoolinfrastructuur. De DBFM-vennootschap staat echter niet zelf in voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud van de projecten. De uitvoering van het ontwerp, de bouw en het 30-jarig onderhoud wordt in concurrentie gesteld in overeenstemming met de wetgeving op de overheidsopdrachten. Na de aanstelling van de private financiële partner (door de Vlaamse Regering) volgde eerst de aanbesteding van de ontwerp opdrachten (ontwerpproces tot bouwvergunning van de projecten) en daarna de aanbestedingen voor de bouw en het onderhoud van de projecten. Het procesverloop van de DBFM-projecten wordt verder toegelicht onder hoofdstuk 2.2.

De DBFM-vennootschap Scholen van Morgen sluit de contracten af met de architecten, de aannemers en de overige leveranciers en sluit met de schoolbesturen achtereenvolgens een voorcontract (ontwerp-, vergunnings- en aanbestedingsfase) en een langdurig individueel DBFM-contract (bouw- en 30-jarige onderhoudsfase) af. Overeenkomstig dit contract betaalt de inrichtende macht een periodieke bruto beschikbaarheidsvergoeding (gedurende 30 jaar vanaf de voorlopige beschikbaarheid van de gebouwen). De coördinatie en het projectmanagement is in handen van AG Real Estate COPiD¹⁰. Deze vennootschap treedt op als zogenaamd afgevaardigd bouwheer voor de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen.

Om vorm te geven aan de participatie van de Vlaamse overheid in de DBFM-vennootschap, werd in 2009 NV School Invest opgericht, zoals voorzien in het DBFM-decreet. NV School Invest heeft daarnaast als gangmaker voor de latere DBFM-vennootschap een aantal voorbereidende werkzaamheden¹¹ uitgevoerd. Sinds april 2016 verloopt de lange-termijnfinanciering van de DBFM-

vennootschap via School Invest (zie verder, punt 1.3 op pagina 55).

FIGUUR 1 STRUCTUUR DBFM SCHOLEN VAN MORGEN (CONTRACTUEEL EN OPERATIONEEL)



Ook **andere actoren** zijn nauw betrokken bij de uitvoering van het DBFM-programma Scholen van Morgen. Tijdens het ontwerpproces van de projecten treden AGION en Team Vlaams Bouwmeester op als 'adviseurs' van het programma door adviezen te verlenen op de ontwerp dossiers. AGION keurt daarnaast ook de definitieve individuele DBFM-contracten en beschikbaarheidsvergoedingen goed en zorgt voor de uitbetaling van de DBFM-betoelaging vanaf de oplevering van de individuele projecten. Het Departement Financiën en Begroting staat samen met AGION in voor de opvolging van de waarborgregeling. De DBFM-projecten kunnen ook rekenen op de betrokkenheid en ondersteuning van de onderwijskoepels (Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OVSG en POV) en het Gemeenschapsonderwijs. De Vlaamse Regering heeft voor het programma een toezichthouder aangeduid die de naleving door de DBFM-vennootschap van het contractueel en decretaal kader opvolgt.

De afgevaardigd bouwheer organiseert op regelmatige basis (werk)overleg met AGION, de DBFM-vennootschap, de onderwijskoepels en de overige actoren. Op deze verschillende overlegmomenten worden de voortgang van het programma alsook programma- en projectgebonden punten besproken.

9 De DBFM-vennootschap heeft de volgende aandeelhouders:
- private aandeelhouder: 75% - 1 aandeel F Scholen NV (37,5% BNP Paribas Fortis, 37,5% AG Real Estate) en
- publieke aandeelhouder: 25% + 1 aandeel School Invest NV (12,5% Vlaamse Gemeenschap, 12,5% AGION).
10 AG RE COPiD is een 100% dochtervennootschap van AG Real Estate.
11 Voor de 3 proefprojecten werden de voorbereidingen gestart voor het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning of werd die vergunning al verkregen. Voor enkele overige projecten werd gestart met de opmaak van de projectdefinities.

Er werd eveneens een zogenaamde ISV stuurgroep (Inhaalbeweging Schoolinfrastructuur Vlaanderen) opgericht om het overleg tussen de partijen te structureren en de samenwerking te optimaliseren. De ISV stuurgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de publieke en private partners en van de onderwijskoepels. Dit overlegorgaan komt tweemaal per jaar samen.

2.2 Algemene principes van het DBFM-programma

De uitvoering van het DBFM-programma wordt beheerst door het DBFM-decreet van 7 juli 2006 en een zéér gedetailleerde en omvangrijke kaderovereenkomst met diverse bijlagen.

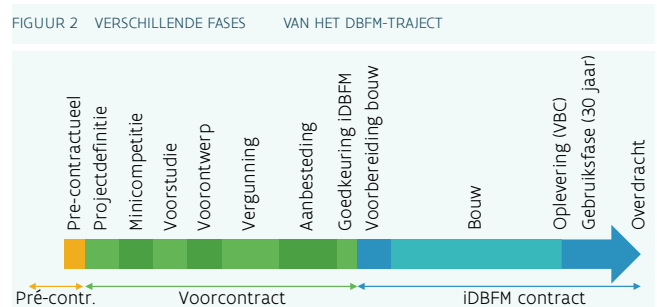
Hierna schetsen we bij wijze van samenvatting de **belangrijkste (contractuele) principes** die bepalend zijn voor de uitvoering van het programma.

Binnen het kader van het DBFM-decreet en de kaderovereenkomst moet de DBFM-vennootschap de schoolinfrastructuur ter beschikking stellen aan de inrichtende machten voor een periode van 30 jaar op grond van een individueel DBFM-contract. De DBFM-vennootschap moet trachten om individuele DBFM-contracten af te sluiten met de inrichtende machten om de projecten te realiseren die deel uitmaken van een potentiële investeringslijst¹². De **autonomie van de schoolbesturen** wordt daarbij gerespecteerd. De inrichtende machten die deel uitmaken van de investeringslijst zijn niet verplicht om over te gaan tot de ondertekening van een contract met de vennootschap. De vennootschap draagt zo een zgn. volumerisico.

De DBFM-vennootschap (de promotor) staat in voor de financiering van het ontwerp, de bouw en het onderhoud van de gebouwen. Vanaf de voorlopige beschikbaarheid (de oplevering) van de gebouwen ontvangt de vennootschap een beschikbaarheidsvergoeding van de inrichtende machten. De uitvoering van het ontwerp, de bouw en het onderhoud van de instellingen moet in concurrentie worden gesteld in overeenstemming met de **wetgeving op de overheidsopdrachten**. Voor het ontwerpen van de scholen werden uiteindelijk een 70-tal basisteams (architectenteam met adviserende ingenieurs) aangeduid. Tien grote aannemersconsortia bouwen en onderhouden de scholen. De afgevaardigd bouwheer AG RE COPiD nv van het programma staat in opdracht van de DBFM-vennootschap in voor het projectmanagement, de

integrale coördinatie en de organisatie van de uitvoering van de ontwerp- (D), bouw- (B) en onderhoudsaspecten (M) van de inhaalbeweging. Daarnaast werden door de vennootschap ook nog andere leveranciers of dienstverleners aangeduid (bv. notarissen, veiligheidscoördinatoren, landmeters, controlebureaus).

Het programma wordt gekenmerkt door een **standaardisatie en een plan- en procesmatige aanpak**. Voor alle projecten worden dezelfde type-documenten gebruikt (modelcontracten, basisdossier, outputspecificaties etc.) met ruimte voor projectspecifieke invulling. Ook de formule voor de berekening van de bruto beschikbaarheidsvergoeding (de BBV-formule) is generiek. Deze standaardisatie binnen dit omvangrijke en complexe programma biedt de nodige juridische en financiële zekerheid. De DBFM-projecten kennen individueel hetzelfde procesverloop. Het DBFM-traject ziet er als volgt uit:



Met de ondertekening van het voorcontract treedt een school met haar project toe tot het DBFM-programma. Het **voorcontract** regelt het voortraject van een project dat kan leiden tot het afsluiten van een individueel DBFM-contract ("iDBFM-contract") tussen de DBFM-vennootschap en de betrokken inrichtende macht. Het voorcontract omvat de ontwerpfase en onderscheidt verschillende fasen:

- de initiatiefase waarbij de projectdefinitie van het project wordt gedetailleerd en het zgn. basisteam wordt aangesteld (het team samengesteld uit een architect, een stabiliteitsingenieur en een ingenieur speciale technieken),
- de fase van de voorstudie,
- de fase van het voorontwerp,
- de fase van de vergunningsaanvraag,
- de opmaak van het vergunningsdossier,
- de opmaak van het aanbestedingsdossier,
- de aanbesteding
- en tot slot de fase waarin het individueel DBFM-contract door de inrichtende macht wordt goedgekeurd en ondertekend.

¹² De investeringslijst is een bijlage van de kaderovereenkomst.

Doorheen de fasen van het voorcontract zijn verschillende uitstapmogelijkheden voorzien voor de inrichtende machten, dit tegen vergoeding van de reeds geleverde prestaties.

Hierna gaan we meer in detail in op de verschillende **fasen van het voorcontract**.

Vanaf het ogenblik dat de inrichtende machten de voorcontracten ondertekenen, worden de voorbereidingen getroffen om te starten met de ontwerpfase van de bouwprojecten. Na het doorlopen van een initiatiefase waarbij de **projectdefinitie** (het zgn. basisdossier) wordt uitgewerkt, wordt samen met de inrichtende machten het **ontwerpteam** aangeduid:

- voor de zgn. modelprojecten verloopt dit via een aangepaste open oproep-procedure van de Vlaams Bouwmeester;
- als de inrichtende macht reeds een architect conform de wetgeving op de overheidsopdrachten heeft aangesteld, kan deze worden overgenomen door de DBFM-vennootschap¹³;
- voor de overige projecten wordt het ontwerpteam aangesteld volgens volgende vaste methode (de mini-competitie):
 1. de projecten worden gegroepeerd in bundels van gemiddeld drie à vier projecten, op basis van de specifieke karakteristieken van de ontwerp-opgave¹⁴,
 2. per bundel vindt een voorselectie plaats van vijf architecten¹⁵,
 3. een gunningsproject wordt aangeduid,
 4. op basis van dit gunningsproject gaat een zgn. mini-competitie door tussen de geselecteerde architecten,
 5. de DBFM-vennootschap gunt uiteindelijk de opdracht aan de winnende architect van de bundel. De geselecteerde architect zal dus instaan voor het ontwerp van alle projecten binnen de bundel (dus zowel voor het ontwerp van het gunningsproject als voor de overige projecten van de bundel die zgn. volgprojecten worden genoemd). De architect versterkt zich hierbij met een ingenieur stabiliteit en een ingenieur speciale technieken. Samen vormen ze het zgn. basisteam.

Eens het basisteam is aangesteld start het concrete ontwerpproces van de projecten. Dit proces is in volgende stappen samen te vatten: de voorstudie, het voorontwerp, de opmaak van het vergunningsdossier, de opmaak van het aanbestedingsdossier en de aanbesteding.

In de fase van de **voorstudie** zal het basisteam, onder begeleiding van de afgevaardigd bouwheer en in overleg met de inrichtende macht, een aantal schetsontwerpen maken en voorstellen. Nadat de inrichtende macht een schetsontwerp heeft goedgekeurd, zal de voorstudie verder uitgewerkt worden. De inhoud van de voorstudie omvat onder andere een korte beschrijvende nota over het concept en één tot twee bijkomende verder uitgewerkte schetsontwerpen. Daarnaast bevat de voorstudie ook een eerste indicatieve planning voor de uitvoering, een toetsing van het concept aan de fysische en financiële normen¹⁶, een initiële prijsraming van de bruto beschikbaarheidsvergoeding¹⁷ en een overzicht van de verwachte prijssherziening van de bouwkost. Zowel AGION als de Vlaams Bouwmeester brengen een voorlopig niet-bindend advies uit op de voorstudie. AGION verleent ook een advies op het ontwerp van individueel DBFM-contract. De inrichtende macht keurt de voorstudie goed.

In de fase van het **voorontwerp** zal het basisteam in overleg met de inrichtende macht en de afgevaardigd bouwheer het ontwerp verder uitwerken, zodat de verschillende betrokken partijen zich een beeld kunnen vormen van het volledig project. Het definitief voorontwerp zal de basis vormen voor de vergunningsaanvraag. Het voorontwerp omvat naast een duidelijke omschrijving van het ontwerp en alle plannen, gevelzichten, doorsneden en details, een aangepaste planning, een toetsing aan de fysische en financiële normen, een nauwkeurige prijsraming van de bruto beschikbaarheidsvergoeding¹⁸ voor het bouwen en het onderhouden en een overzicht van de verwachte prijssherziening van de bouwkost. Net zoals bij de fase van de voorstudie is voorzien dat zowel AGION als de Vlaams Bouwmeester een voorlopig niet-bindend advies op het voorontwerp formuleren. AGION verleent opnieuw een advies op het ontwerp van individueel DBFM-contract. De inrichtende macht keurt het voorontwerp goed.

Tijdens de **vergunningfase** wordt het vergunningsaan-

¹³ Deze overname van de architect is eveneens van toepassing op de zgn. proefprojecten.

¹⁴ Deze groepering vindt plaats in overleg met de betrokken inrichtende machten op basis van de grootte van het project, het type onderwijs, de vereiste deskundigheden van het ontwerpteam en de volgorde op de investeringslijst. Voor elk project wordt een korte omschrijving opgesteld waarin de belangrijkste karakteristieken en randvoorwaarden aan de orde komen.

¹⁵ Het project dat als gunningsproject wordt aangeduid vervult een centrale rol in de selectie van de architect voor de gehele bundel.

¹⁶ Deze normen zijn vervat in het zgn. normenbesluit. Dit is het besluit dd. 5 oktober 2007 van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de regels die de behoefte aan nieuwbouw of uitbreiding bepalen en van de fysische en financiële normen voor de schoolgebouwen, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding.

¹⁷ De zgn. initiële raming BBV.

¹⁸ De zgn. nauwkeurige raming van de BBV.

vraagdossier opgemaakt in overleg met de inrichtende macht en door de vennootschap ingediend bij de vergunningverlenende overheid.

Na de opmaak van het **aanbestedingsdossier**¹⁹ en het verkrijgen van de vergunning door de vennootschap plaatst de afgevaardigd bouwheer het project in concurrentie o.b.v. een voorgeselecteerde pool van zgn. dBM-aannemers²⁰. De aannemerscombinatie met de laagste regelmatige prijs krijgt de opdracht toegewezen. De afgevaardigd bouwheer zal, met de technische ondersteuning van het basisteam, de offertes analyseren en vervolgens een voorstel doen aan de DBFM-vennootschap die de opdracht aan de aannemer toewijst. In deze fase wordt ook een zgn. vooropgestelde bruto beschikbaarheidsvergoeding berekend op basis van de marktprijzen voor het bouwen en het onderhouden van de schoolinfrastructuur.

Na de aanbestedingsfase keurt de inrichtende macht tenslotte het **individueel DBFM-contract** goed en ondertekent dit document waardoor de beschikbaarheidsvergoeding gedurende 30 jaar definitief wordt vastgelegd. Als de inrichtende macht alle fasen van het voorcontract doorloopt, zal men dus op het ogenblik van de afsluiting van het individueel DBFM-contract – dit contract omvat de bouw- en 30-jarige onderhoudsfase - beschikken over een ontwerp, de nodige vergunningen voor de bouw en een vaste prijs (de beschikbaarheidsvergoeding). Deze prijs betaalt de inrichtende macht vanaf de voorlopige oplevering van het gebouw gedurende 30 jaar per kwartaal voor de beschikbaarheid van de instelling. De beschikbaarheidsvergoeding wordt dus vastgelegd vóór de realisatie van de schoolinfrastructuur. Het definitief individueel DBFM-contract en de definitieve beschikbaarheidsvergoeding van ieder project keuren AGION en de financiers goed.

Vanaf de voorlopige beschikbaarheid (de oplevering) van de gebouwen ontvangt de vennootschap per kwartaal een **periodieke prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding** vanwege de inrichtende machten. Tijdens de ontwerp- en de bouwphase van de projecten betalen de inrichtende machten niet en moet de DBFM-vennootschap de kosten aldus voorfinancieren. De bruto beschikbaarheidsvergoeding (BBV) is het resultaat van een generieke BBV-formule. Deze vergoeding is gebaseerd op de offertes die de DBFM-vennootschap heeft ontvangen voor het ontwerpen, bouwen en het onderhouden van

de schoolgebouwen, de financieringskost, risicopremies, de verzekeringskosten, de werkingskosten van de DBFM-vennootschap en zal voor elk scholenbouwproject worden berekend aan de hand van voormelde generieke formule. Bij de ondertekening van het individueel DBFM-contract wordt de projectspecifieke ontwerp-, bouw- en onderhoudskost die blijkt uit de marktraadpleging in de formule ingebracht. Samen met de rentevoet die bij ondertekening wordt vastgelegd (zie pagina 55) vormt dit de definitieve beschikbaarheidsvergoeding die de inrichtende macht betaalt aan de DBFM-vennootschap voor zijn project vanaf de voorlopige beschikbaarheid. En dit gedurende 30 jaar.

Deze BBV is de vergoeding die gedurende 30 jaar aan de DBFM-vennootschap wordt betaald voor het ontwerpen en bouwen van de schoolinfrastructuur, het ter beschikking stellen van de schoolinfrastructuur gedurende 30 jaar, het correctief en preventief eigenaarsonderhoud gedurende 30 jaar, de nodige eigenaarsverzekeringen, de vergoeding van de erelonen van alle betrokken bouwpartners (zoals het basisteam – architecten en ingenieurs –, de veiligheidscoördinator, controle- en studie bureaus,...), de overdracht van de schoolinfrastructuur die beantwoordt aan de overdrachtseisen en met de nodige overdrachtsgaranties aan het einde van het individueel DBFM-contract, de financiële kosten en het beheer van de schoolinfrastructuur en de werkingskosten van het DBFM-programma.

Gedurende de diverse fasen van het voorcontract wordt de berekening van de BBV verfijnd naarmate meer projectgegevens kenbaar worden²¹. Op het moment van de ondertekening van het individueel DBFM-contract wordt de BBV definitief vastgesteld op basis van de lange-termijnrente die op dat moment geldig is op de markt. Dit rentetarief²² is niet herzienbaar en zal geldig blijven voor de periode van 30 jaar. Bij de terbeschikkingstelling of oplevering van de school worden de intercalaire interesten²³ en de contractuele prijsherziening van de bouwkosten gedurende de bouwperiode afgerekend (d.i. de zgn. eenmalige vergoeding die begrepen is in de eerste beschikbaarheidsvergoeding). Een deel van de beschikbaarheidsvergoeding zal gedurende de beschikbaarheids-

19 De afgevaardigd bouwheer stelt hiervoor een prestatiebestek, zowel voor het bouwen als voor het onderhouden, ter beschikking van het basisteam.

20 De zgn. dBM-aannemers staan in voor het uitvoeringsontwerp, de bouw en het onderhoud. Zie verder.

21 Een eerste raming ontvangen de inrichtende machten bij de uitnodiging tot deelname aan het programma, een tweede raming wordt gemaakt op het einde van de voorstudie, een derde raming wordt verkregen op het einde van het voorontwerp waarbij alle kosten projectspecifiek worden geraamd. Op het einde van de aanbestedingsprocedure wordt de "vooropgestelde BBV" berekend. Deze wordt opgemaakt op basis van de laagste, regelmatige offerte van de aannemer die werd uitgeschreven voor de bouw en onderhoud.

22 Dit is een IRS-tarief: Interest Rate Swap (het betreft een zgn. forward swap). Zie verder.

23 De intercalaire interesten betreffen de interesten op de bouwlening.

periode jaarlijks worden geïndexeerd²⁴.

Door de BBV te verminderen met eventuele kortingen, boetes of strafpunten²⁵ en te vermeerderen met elementen als gevolg van indexatie, gevallen van vergoeding of eventuele wijzigingen, wordt de netto beschikbaarheidsvergoeding (NBV) per kwartaal berekend. Het is de netto beschikbaarheidsvergoeding die de DBFM-vennootschap uiteindelijk werkelijk zal aanrekenen en factureren aan de inrichtende machten voor de terbeschikkingstelling van de infrastructuur.

Voor de beschikbaarheidsvergoeding is een **betoelaging vanuit AGION** voorzien. De subsidiepercentages voor de DBFM-toelage worden als volgt berekend:

- 100% voor de instellingen voor basis- en secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs, de internaten en de centra voor leerlingenbegeleiding van het Gemeenschapsonderwijs;
- 81,5% voor de instellingen van het gewoon- en buitengewoon basisonderwijs in het gesubsidieerd basisonderwijs;
- 71,5% voor de instellingen van andere onderwijsniveaus in het gesubsidieerde onderwijs, met inbegrip van het volwassenenonderwijs, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding.

Voor instellingen in het gesubsidieerd onderwijs wordt de DBFM-toelage, berekend zoals hierboven vermeld, verhoogd, zodat zij 90% ontvangen van de daadwerkelijk verschuldigde onderhoudscomponent in de netto beschikbaarheidsvergoeding. Bovenop de DBFM-toelage ontvangen de instellingen in het gesubsidieerd onderwijs ook een bijkomende REG-toelage (voor de meerkost E-peil) respectievelijk een bijkomende Pilotprojecttoelage (voor de meerkost van de geselecteerde passief-scholen of pilotprojecten) voor zover van toepassing²⁶. AGION betaalt de toelagen rechtstreeks aan de DBFM-vennootschap. In het kader van de betoelaging is AGION ook decretaal gemachtigd om voor de terbeschikkingstelling van schoolinfrastructuur in het kader van het DBFM-programma, gedurende de dertigjarige beschikbaarheidstermijn verbintenissen aan te gaan ten belope van maximaal 100 miljoen euro per jaar (vóór prijsherziening)²⁷. De inrichtende machten staan enkel in voor

hun eigen aandeel in de beschikbaarheidsvergoeding. De Vlaamse Gemeenschap waarborgt het eigen aandeel van de inrichtende machten.²⁸ Tot slot ontvangen de onderwijskoepels en het Gemeenschapsonderwijs voor de ondersteuning van de inrichtende machten in het kader van het DBFM-programma krachtens het DBFM-decreet een koepelsubsidiëring van AGION.²⁹

Na de ondertekening van het individueel DBFM-contract en nadat het schoolbestuur een **zakelijk recht** bij notariële akte toekent aan de DBFM-vennootschap gedurende de bouw- en de onderhoudsfase, start de **bouwfase** van het project.³⁰ Tijdens de bouwfase volgt de afgevaardigd bouwheer het budget en de planning van het project nauw op.

Na het uitvoeren van de nodige (technische) controles³¹ geeft de inrichtende macht het **voorlopig beschikbaarheidscertificaat** aan de DBFM-vennootschap, neemt het de school in gebruik en wordt de eerste beschikbaarheidsvergoeding betaald. Ten laatste 12 maanden na het voorlopig beschikbaarheidscertificaat wordt het definitief beschikbaarheidscertificaat afgeleverd.³²

Tijdens de **30-jarige gebruiksfase** staat de DBFM-vennootschap via de aangestelde onderhoudsfirma's in voor het correctief (herstellingen of vervangingen) en preventief (reiniging, technische controles en keuringen) eigenaarsonderhoud van de scholen volgens vooraf vastgestelde normen (NEN 2767)³³, beschikbaarheidsgrenzen en termijnen (bv. hersteltijden), dit op straffe van eventuele kortingen of strafpunten.³⁴ Daarvoor wordt ook voorzien in jaarlijks geactualiseerde onderhoudsplannen en wordt een helpdesk/digitale maintenance-tool opgezet waar schoolbesturen meldingen kunnen doen van bijv. schades of gebreken. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor

tingsmachtiging van het agentschap of het Gemeenschapsonderwijs, naargelang het geval, geblokkeerd ten belope van het bedrag van de overschrijding. Deze uitbreiding van de verbintenismachtiging van AGION werd ingevoegd door artikel 35 van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2017.

28 Dit wordt geregeld door hoofdstuk 8 van het DBFM-decreet en het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2010 betreffende de waarborgen in het kader van de Inhaalbeweging voor Schoolinfrastructuur Vlaanderen.

29 Overeenkomstig de artikelen 40-43 van het DBFM-decreet ontvangen de onderwijskoepels en het Gemeenschapsonderwijs een basistoelage en een jaarlijkse recurrente toelage voor hun ondersteuning en dit voor de ganse duur van het programma. In de periode 2009-2018 werd daartoe door AGION reeds circa 1,5 miljoen euro aan 'koepelsubsidie' uitbetaald aan de onderwijskoepels en het Gemeenschapsonderwijs.

30 Artikel 3 van het DBFM-decreet.

31 Het schoolgebouw moet voldoen aan de vooraf vastgestelde voorlopige beschikbaarheidseisen

32 Het schoolgebouw moet daartoe voldoen de vooraf vastgestelde definitieve beschikbaarheidseisen.

33 De NEN 2767-norm is een norm voor conditiemeting voor het objectief en uniform meten van de fysieke kwaliteit van bouw- en installatiedelen van gebouwen en/of infrastructuur.

34 Dit wordt geregeld in het individueel DBFM-contract.

24 Artikel 14 van het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de derde aanpassing van de begroting 2009.

25 Voor een overzicht van de kortingen, boetes of strafpunten verwijzen we naar het punt 6 m.b.t. de kwaliteit van de schoolgebouwen, vanaf pagina 120.

26 Het Decreet van 7 december 2007 betreffende energieprestaties in scholen.

27 Artikel 14 van het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de derde aanpassing van de begroting 2009. Sinds 1 januari 2017 is AGION er ook decretaal toe gemachtigd om verbintenissen aan te gaan die meebrengen dat het in het eerste lid bedoelde maximum van 100 miljoen euro per jaar wordt overschreden, maar in dat geval wordt de reguliere begro-

het gebruikersonderhoud (bv. schoonmaak, vervangen van lampen) van de scholen.³⁵

Bij de einddatum van het individueel DBFM-contract en het zakelijk recht van de vennootschap (30 jaar na datum van de voorlopige oplevering) wordt de schoolinfrastructuur **kosteloos** met de nodige overdrachtseisen en -garanties **overgedragen** aan de schoolbesturen.³⁶ De inrichtende macht zal het gebouw daarna nog minstens 20 jaar inzetten voor onderwijsdoeleinden.

2.3 Prestatiebestek

Na het doorlopen van de ontwerp -en vergunningsfase stelt het basisteam het aanbestedingsdossier voor het aanduiden van de dBM-aannemer op. De bouwwerken worden uitgevoerd aan de hand van een prestatiebestek. Dit is een document dat de aard van de te gebruiken materialen en/of ruimtes in het bouwproces beschrijft en dat gebaseerd is op de uiteindelijk geleverde prestatie of prestaties waaraan een instelling moet voldoen. **In plaats van een klassiek beschrijvend bestek met gedetailleerde meetstaat wordt binnen het programma Scholen van Morgen met een prestatiegericht type-bestek³⁷ gewerkt.** Het aanbestedingsdossier zal dus proberen prestatie-eisen te formuleren in plaats van concrete oplossingen op te leggen. In functie van de noden van het project en bepaalde ontwerpkeuzes kunnen echter bepaalde onderdelen gedetailleerder en meer beschrijvend zijn uitgewerkt.

In tegenstelling tot een klassieke opdracht staat de aannemer in voor het opstellen van de gedetailleerde **uitvoeringsdocumenten** en uitvoeringsdetails (**de 'kleine d' in dBM**) op basis van het aanbestedingsdossier. De aannemer beschikt over een vrijheid van keuze voor uitvoeringsmethodes, materialen, technieken, ... voor zover het prestatiegericht bestek, vergunningen, wetgeving etc. hier geen beperkingen opleggen. Het basisteam controleert de uitvoeringsdocumenten.

Het prestatiebestek **biedt de aannemers dus de mogelijkheid om eigen bouwkundige en technische oplossingen voor te stellen en om bouwkost en onderhoudskost te**

³⁵ Voor een beschrijving van de onderhoudsverplichtingen verwijzen we naar punt 6 van de onderzoeksresultaten van voorliggende evaluatie (p. 120).

³⁶ Voor een bespreking van de overdrachtseisen en overdrachtsgaranties verwijzen we naar het punt 6 m.b.t. de kwaliteit van de schoolgebouwen, vanaf pagina 120.

³⁷ Het prestatiegericht bestek bevat

- Elementen die geen afbreuk doen aan het vooropgestelde concept en die in termen van prestatie-eisen worden geformuleerd.
- Elementen die zeer essentieel zijn voor bepaalde ontwerpkeuzes en die gedetailleerder en meer beschrijvend zijn uitgewerkt

optimaliseren binnen de vooropgestelde conceptuele en technische randvoorwaarden van de projecten (project-definitie en programma van eisen, architecturale eisen, outputspecificaties en prestatie-eisen).

Door een grotere materiaal- en procédékeuze toe te laten en dankzij het rationalisatiestreven van de aannemer, wordt een gunstige prijsvorming binnen de vooropgestelde kwaliteit nagestreefd. Met het begrip 'prestaties' wordt het geheel van eisen aan het bouwwerk bedoeld. Dit werk kan zijn het gebouw in zijn geheel of de gebouwdelen, zonder dat echter de keuze van de materialen of bouwtechniek omschreven worden.

Het prestatiebestek moet met andere woorden alle, maar niet meer dan de nodige, informatie bevatten om het ontwerp volledig en éénduidig te bepalen met betrekking tot onder meer uitzicht, functionaliteit en comforteisen zonder de aannemer te veel te beperken in zijn zoektocht naar een optimum tussen kostprijs, duurzaamheid en kwaliteit.

2.4 De beschikbaarheidsperiode

2.4.1 Onderhoud

Van zodra het schoolbestuur de schoolinfrastructuur in gebruik neemt – bij de afgifte van het voorlopig beschikbaarheidscertificaat – staat de promotor (de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen) als eigenaar in voor het preventief en correctief **eigenaarsonderhoud** gedurende de 30-jarige beschikbaarheidsfase. De promotor moet de schoolinfrastructuur zo onderhouden dat het tijdens de 30 jaar aan de eisen volgens het individueel DBFM-contract voldoet. Deze verbintenis geldt ook als beschadiging aan het gebouw te wijten is aan een fout van derden of een fout van het schoolbestuur, onverminderd het recht om een bijkomende vergoeding te vragen hiervoor op grond van de bepalingen van het individueel DBFM-contract (gevallen van vergoeding, overmacht, vandalisme etc.). Het herstellen van schade of een gebrekkige werking van eender welk onderdeel, die het gevolg is van ontwerpfouten, constructiefouten, slecht materiaal of een gebrekkige uitvoering is eveneens ten laste van de promotor.

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het **gebruikersonderhoud** en moet het DBFM-gebouw als een goed huisvader gebruiken. Het schoolbestuur mag daarnaast de uitvoering van het eigenaarsonderhoud door de promotor niet verzwaren. In het bijzonder mag het

schoolbestuur niet:

- de elektrische installaties aanpassen zonder de schriftelijke toestemming van de promotor. Indien dergelijke aanpassingen worden uitgevoerd, is een keuringsverslag en een aangepast plan vereist;
- overgaan tot enige vorm van opslag of stockage in kruipruimtes of op de daken. Airco-units, antennes en zonnepanelen mogen enkel op het dak worden geplaatst met de schriftelijke toestemming van de promotor, die niet op onredelijke wijze zal worden geweigerd of vertraagd;
- gaten of boringen groter dan 20 cm² in wanden of vloeren maken zonder de schriftelijke toestemming van de promotor, die niet op onredelijke wijze zal worden geweigerd of vertraagd. Het dicht en herstellen van gaten en openingen, gemaakt door de inrichtende macht, en dit ongeacht de grootte, is ten laste van de inrichtende macht.

Het schoolbestuur zal gebreken en schades aan het DBFM-gebouw melden aan de promotor.

De onderhoudsverplichtingen worden nader toegelicht in het punt over de kwaliteit van de schoolgebouwen (pagina 120).

2.4.2 Wijzigingen

Het individueel DBFM-contract dat is afgesloten tussen de DBFM-vennootschap en de inrichtende macht regelt – naast de bouwfase – de 30-jarige beschikbaarheidsperiode van het DBFM-project. Veranderingen aan de schoolinfrastructuur tijdens deze langdurige contracttermijn zijn niet uit te sluiten. Onderwijs(infrastructuur) is onmiskenbaar een dynamisch gegeven (visie, onderwijsvormen, aantal leerlingen, technieken, gebouwingrepen etc.) en vergt de nodige flexibiliteit.³⁸ **Het individueel DBFM-contract voorziet in bepalingen die het in principe mogelijk maken om wijzigingen aan te brengen.** Dit kunnen zowel tekstuele aanpassingen zijn aan het contract zelf of aanpassingen met betrekking tot bouw en/of onderhoud die aan de promotor worden gevraagd (bv. aanpassingswerken). Het schoolbestuur moet de wijzigingen steeds voorgeleggen aan de promotor die tijdens de contracttermijn eigenaar is van de DBFM-gebouwen. De promotor laat de aanpassingen in principe uitvoeren door de DBM-aannemer. Het schoolbestuur vergoedt de promotor voor de financiële gevolgen van de wijziging op basis van marktconforme prijzen. Het individueel

DBFM-contract regelt de voorwaarden, de procedure, de vergoeding en de betalingsmodaliteiten in geval van een wijziging. De wijzigingsprocedure is formalistisch en omslachtig.

Uit de eerste gebruiksjaren binnen Scholen van Morgen blijkt dat de meeste wijzigingsaanvragen zeer beperkt zijn in omvang zowel technisch als financieel.³⁹ Daartoe werd een vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor 'kleine wijzigingen' (wijzigingen tot een bedrag van 8.500 euro excl. btw) ingericht, naast de zware en omslachtige 'standaard' wijzigingsprocedure. Voor deze wijzigingen werd voor de schoolbesturen in een vereenvoudigde administratie en een vereenvoudigd proces voorzien.

Grote aanpassingswerken hebben zich – gelet ook op de beperkte onderhoudsperiode van de DBFM-scholen – nog niet voorgedaan.

Onder bepaalde voorwaarden (o.a. voorafgaande goedkeuring van promotor) kan het schoolbestuur aanpassingswerken aan de DBFM-gebouwen ook zelf of door derden laten uitvoeren, de zgn. werken door derden, buiten het individueel DBFM-contract om.

³⁸ De ontwerp -en bouwtekeningen binnen de outputspecificaties leggen daarom ook de nadruk op de flexibiliteit van de gebouwen (bv. plafondhoogte, compartimenterbaarheid, ventilatie, gebruik, binnenwanden).

³⁹ Het gaat om beperkte aanpassingen aan verlichting, bijkomende stopcontacten, deurknoppen, kapstukken, camerabewaking etc.

3. DE DBFM-PROJECTEN

3.1 Uitwerking van het DBFM-programma na oprichting van de DBFM-vennootschap

Na de lange voorbereidingsfase op programmaniveau kon de inhaaloperatie na de oprichting van de DBFM-vennootschap in juni 2010 effectief van start gaan. Ook de opmaak van de (type)contracten en de weerstand en de twijfels die er aanvankelijk waren bij onderwijskoepels, schoolbesturen, aannemers en architecten zorgden ervoor dat het programma een lange(re) pre-ontwerpfase kende. De DBFM-vennootschap Scholen van Morgen bepaalt de opgelopen vertraging tijdens de pre-ontwerpfase op 12 tot 14 maanden.⁴⁰

Vanaf september 2010 heeft de DBFM-vennootschap de projecten op de investeringslijst uitgenodigd om tot het DBFM-programma toe te treden door de ondertekening van een voorcontract. Gelet op hun autonomie beslissen de schoolbesturen zelf over hun deelname aan het DBFM-programma. In de periode tussen de initiële selectie van de projecten op de investeringslijst (2006) en de opstart van het programma (najaar 2010) kwamen verschillende projecten aan bod op de wachtlijst in de reguliere piste. De schoolbesturen van deze projecten kozen voor de reguliere piste, trokken zich terug uit DBFM en ondertekenden geen voorcontract. Daarnaast gaven ook enkele projecten aan dat het DBFM-project voor hen niet financieel haalbaar was en kozen er ook enkele projecten voor een andere oplossing voor hun infrastructuurnood (bv. promotiebouw, aankoop). De teruggetrokken projecten werden vervangen door de aangeduide reserveprojecten.

Zoals vermeld in onderdeel 1.2 waren in 2011 de reserveprojecten voor het vrij gesubsidieerd onderwijs uitgeput en werden na een nieuwe oproep bijkomende projecten toegevoegd aan de investeringslijst. Uit deze tweede oproep ondertekenden zeventien projecten van het vrij gesubsidieerd onderwijs een voorcontract. In totaal ondertekenden 165 projecten (148 initiële projecten en 17 projecten uit de oproep 2011) toen een voorcontract met de DBFM-vennootschap.⁴¹

De btw-verlaging op scholenbouw vanaf 1 januari 2016

maakte binnen het DBFM-programma Scholen van Morgen ruimte voor ca. 160 miljoen euro aan extra investeringen binnen het investeringsbudget van 1,5 miljard euro. Hierdoor heeft de Vlaamse Regering in 2016 zeventien extra projecten – de zogenaamde inbreiding – toegevoegd. Deze extra projecten ondertekenden in 2016-2017 een voorcontract. Binnen de DBFM-portefeuille van 1,5 miljard euro worden finaal dus **182 individuele schoolbouwprojecten** gerealiseerd. Bij de samenstelling van de DBFM-portefeuille werd de beoogde initiële verdeling van de investeringslijst tussen de onderwijsnetten steeds nagestreefd.

Met de ondertekening van de meeste voorcontracten in 2011 kon de uitvoering van de individuele projecten van start gaan. Na verdere opmaak van de projectdefinitie en aanduiding van een ontwerpteam werd ieder project individueel ontworpen. Na een initiatie-, ontwerp-, vergunnings- en aanbestedingsfase van de projecten van gemiddeld 3 tot 4 jaar werden in de periode 2014-2015 de meeste individuele DBFM-contracten ondertekend en kon de bouwfase van de projecten aanvatten na toekenning van het zakelijk recht. In het schakeljaar 2015 werden na aanbesteding 92 individuele DBFM-contracten ondertekend tussen de schoolbesturen en de DBFM-vennootschap en werden bijna 100 werven opgestart. Het proefproject te Londerzeel was de eerste werf van het programma en werd – na ondertekening van het individueel DBFM-contract op 21 december 2012 – opgestart in februari 2013 en in september 2014 als allereerste School van Morgen in gebruik genomen.⁴² Op 1 juni 2015 waren er reeds 100 bouwerven opgestart. De bouwtermijn van de projecten duurde gemiddeld anderhalf jaar (zie verder op pagina 59).

Na de bouwpiek in 2015 volgde in 2016 de opleveringspiek. In 2016 werden 88 projecten opgeleverd. De twee proefprojecten niet meegerekend werden op minder dan 3 jaar tijd meer dan 100 'Scholen van Morgen' gebouwd. Begin december 2016 werd met de basisschool De Horizon in Zwevezele de 100ste school opgeleverd. Meer details over de bouw en de oplevering is te vinden in hoofdstuk

40 Vlaams Parlement, Document 492 (2015-2016) - Nr. 2.

41 Eén project stapte begin 2014 na ondertekening van een voorcontract uit het DBFM-programma. Dit project werd vervangen door het project 420-000.V Ledegem en wordt hier dan ook niet meegenomen aangezien het niet werd gerealiseerd binnen DBFM.

42 Binnen het programma werden 2 proefprojecten gerealiseerd: het GTI in Londerzeel (003-000.O) en de GO! campus aangepast onderwijs in Sint-Niklaas (002-000.G). Deze projecten werden voor de oprichting van de DBFM-vennootschap versneld opgestart. In samenwerking met AGION en School Invest werden de ontwerpteams aangeduid en werd de ontwerpfase van deze projecten opgestart. Hierdoor liep de realisatie van deze 2 proefprojecten wat voor op de overige DBFM-projecten. Het proefproject van het vrij onderwijs (KASOG in Genk) verkoos de reguliere piste en werd in 2018 in gebruik genomen.

2 “Het programma in cijfers” onder “Resultaten van de evaluatie”.

In maart 2018 waren alle 165 initiële ‘Scholen van Morgen’ na verkrijgen van vergunning toegewezen aan een aannemer en hadden alle 182 ‘Scholen van Morgen’ een architect. Op 1 augustus 2018, startte met de Gemeentelijke Basisschool De Springveer te Alseberg de 165ste en laatste werf van het initiële programma.

De doorlooptijd tussen de ondertekening van het voorcontract en de oplevering van het DBFM-project duurt gemiddeld 5,5 jaar (zie verder op pagina 59). Verschillende projecten liepen vooral vertraging op tijdens de ontwerp-fase. Projectspecifieke redenen veroorzaakten de nodige vertragingen:

- procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, erfgoed of waardevolle gebouwen,
- het verlenen van het zakelijk recht,
- lange beslissings- of goedkeuringsprocedures,
- faseringen,
- nutsvoorzieningen,
- wijzigingen van de projectdefinitie tijdens het traject,
- tijdelijke huisvesting⁴³,
- bodemsaneringen,
- archeologisch onderzoek,
- etc.

Ook het moeizame aanbestedingstraject – de DBFM-vennootschap moest verschillende projecten her-

aanbesteden – zorgde ervoor dat de ontwerp-fase voorafgaand aan de bouw langer duurde dan initieel voorzien. De bouw-fase van de projecten verliep vlot. De meeste projecten werden daadwerkelijk op tijd opgeleverd (zie verder in punt 1.5 op pagina 59).

Door de korte en strikte bouwtermijnen werden ook de kosten van de intercalaire interesten en de contractuele prijsherzieningen beperkt gehouden. Hetzelfde geldt voor de eventuele kosten van het huren van tijdelijke huisvesting. Een 20-tal projecten werd dan weer op vraag van de schoolbesturen gefaseerd uitgevoerd en in gebruik genomen om zo ook (de kosten van) tijdelijke huisvesting te vermijden.

3.2 Actuele stand van zaken

Eind 2018 zijn **158** van de 182 **projecten volledig opgeleverd** en zitten 7 projecten in de bouw-fase. De overige 17 projecten zitten in fase aanbesteding, vergunning of ontwerp.⁴⁴ 87% van de projecten is dus reeds volledig in gebruik genomen. Van het initiële programma van 165 projecten is dus 96% van de projecten volledig opgeleverd. De overige 7 projecten worden volgens de actuele planning in 2019 (5 projecten), 2020 (1 project) en 2021 (1 project) volledig opgeleverd. Het initiële programma van 165 projecten omvat 189 individuele fasen waarvan voor 181 fasen reeds een voorlopig beschikbaarheidscertificaat (VBC) werd afgegeven en voor 166 fasen een definitief beschikbaarheidscertificaat. Een overzicht hiervan is te vinden in tabel 1.

43 Het voorzien van tijdelijke huisvesting is binnen het programma de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

44 Status eind december 2018 van de 17 projecten ‘inbreiding’:
 - 5 projecten hebben een vergunning verkregen waarvan 4 projecten reeds in de markt werden geplaatst.
 - 10 projecten zijn in afwachting van een vergunning
 - voor de overige 2 projecten wordt de vergunningsfase voorbereid.

TABEL 1 STATUS VAN DE 182 DBFM-PROJECTEN IN DECEMBER 2018

# projecten	Ondertekening voorcontract	Ondertekening individueel DBFM-contract	Start der werken	Oplevering
2010	8	-	-	-
2011	140	-	-	-
2012	15	1	-	-
2013	-	2	2	-
2014	-	54	44	1
2015	1	92	98	21
2016	12	10	14	88
2017	6	3	3	40
2018	-	3	4	8
Totaal	182	165	165	158

3.3 Beschrijving van de projecten

Zoals reeds is vermeld omvat het Scholen van Morgen-programma **182** individuele **projecten**. Deze projecten hebben betrekking op **circa 250 gebouwen voor 133.000 leerlingen**, verspreid over Vlaanderen en Brussel.

Dit programma levert een nieuw type van schoolgebouw op. Anders dan in de reguliere financiering gaat het vooral over aanzienlijk grotere nieuwbouwprojecten die planmatig tot stand zijn gekomen.

Het betreft moderne, kwalitatieve, innoverende, compacte en creatief uitgewerkte **architectuur**. Het **Team Vlaams Bouwmeester** was nauw betrokken bij de aanduiding van de ontwerpteams en was 'adviseur' tijdens de ontwerp-fase van de projecten.⁴⁵

De gecentraliseerde manier van werken binnen Scholen van Morgen heeft zeker niet tot "éénheidsworst" geleid. De DBFM-vennootschap heeft immers een veelheid aan verschillende ontwerpteams aangesteld. Alle individuele ontwerpen vertrekken vanuit de eigen pedagogische visie van de school en zijn gebaseerd op de onderwijsbehoeften van de uiteindelijke gebruikers. De circa 70 verschillende ontwerpteams – vooral grote of gerenommeerde architectenbureaus – hebben voor een grote architectonische diversiteit gezorgd. De fiches van de 182 projecten illustreren dit ook (vanaf pagina 151).

Ook het programma is heel divers, **van kleine basisscholen tot grote secundaire scholen** en omvat klaslokalen, administratieve ruimtes, vergaderruimtes, refters, (competitie) sporthallen, auditoria of aula's, leskeukens, laboratoria, computerlokalen, technische ateliers, internaatkamers, speelplaatsen, sportvelden, fietsenstallingen etc. voorzien van de modernste uitrusting zoals vast meubilair, apparatuur en machines. Zo werd bijvoorbeeld in Kortrijk een hotelschool, in Duffel een buitenschoolse opvang, in Antwerpen met Campus Leerhaven een zeevaartschool, in Roeselare een administratief gebouw voor de centrale diensten en in Kortrijk een centrum voor volwassenonderwijs gerealiseerd. Binnen het programma worden ook acht passiefscholen (de zgn. pilootprojecten) gerealiseerd.

94% van het DBFM-programma is **nieuwbouw** waarbij op bestaande – vaak binnenstedelijke – sites de oude gebouwen worden vervangen door nieuwe gebouwen of waarbij de oude site volledig wordt verlaten en er op een nieuwe site wordt gebouwd. Zo werd bijvoorbeeld in

het project voor het **Technisch Instituut Sint-Michiël in Bree** aan de rand van de stad een volledig nieuwe secundaire school voor wetenschap en techniek opgetrokken. Een renovatie was hier financieel gezien geen gunstige oplossing. Daarom werd er gekozen om een volledig nieuwe campus van meer dan 10.000 m² te bouwen op een perceel buiten de stadskern.

Meer dan 100 verschillende schoolbesturen verspreid over de drie onderwijsnetten hebben via Scholen van Morgen één of meerdere projecten gerealiseerd. Binnen de DBFM-portefeuille hebben verschillende schoolbesturen meerdere DBFM-projecten. Het Katholiek Onderwijs Bisdom Antwerpen, de Broeders van Liefde en de Onderwijsinrichtingen Zusters der Christelijke Scholen hebben respectievelijk 14, 7 en 6 projecten uitgevoerd binnen het programma Scholen van Morgen. In Roeselare en Ardooie werden zes scholen gebouwd voor twee scholengroepen. In een aantal steden of gemeenten werden projecten gerealiseerd van de drie onderwijsnetten. Dit is het geval in Antwerpen, Gent, Vilvoorde en Hasselt. Ook in de gemeente Edegem werden met de Andreas Vesalius Gemeentelijke Basisschool, het Onze-Lieve-Vrouw-van-Lourdescollege en GO! basisschool 't Kofschip DBFM-projecten van elk onderwijsnet gerealiseerd.

Het deel projectfiches (vanaf pagina 151) bevat een individuele projectfiche van de 182 projecten. Hieronder worden enkele in het oog springende 'Scholen van Morgen' nader toegelicht.



In januari 2017 werd met de **scholencampus in Beringen** (vzw Spectrumcollege en vzw Vrij Basisonderwijs Beringen) het **grootste project van Scholen van Morgen** én de grootste campus van Vlaanderen in gebruik genomen. Dit project van Osar architects is een domeinencampus voor vijf scholen, namelijk de basisschool De Beerring, de drie bovenbouwscholen van het Spectrumcollege en de bestaande middenschool Sint-Jan van het Spectrumcollege. Op een bouwtermijn van 27

⁴⁵ De Vlaams Bouwmeester verleent adviezen op de individuele projectdefinitie, de voorstudies en de voorontwerpen.

maanden verrees 27.437 m² nieuwbouw verspreid over 11 gebouwen op een site van 6,5 hectare. De gebouwen spreken allemaal dezelfde architectonische taal: witte blokken met betonnen plinten en grote raamopeningen, met interieurs van wit gestucte wanden, houten afwerkingen en terracottategels. Deze nieuwbouw is goed voor 450 klaslokalen ten gunste van meer dan 2.000 leerlingen en 300 leerkrachten en een competitiesporthal die ook opengesteld wordt voor de buurt.



De **verschillende onderwijstypes- en niveaus** komen aan bod binnen het programma. Zo werd met het **project Scholencampus** in Peer in de zomer van 2016 een volledig nieuwe school gerealiseerd van circa 17.000 m². Omdat op de toenmalige locatie in de stad geen uitbreiding mogelijk was, werd in samenspraak met de gemeente een geschikte locatie gevonden voor de nieuwe schoolgebouwen rond een centraal groen park. Op deze nieuwe schoolsite kunnen voortaan 1.000 leerlingen van 2,5 tot 18 jaar terecht. Naast een basisschool (de Magneet) en een secundaire school (Agnetencollege) met ruim studieaanbod werd in Peer ook een nieuw internaatgebouw (Agneteninternaat) met 70 kamers gebouwd. Het samenvoegen van ASO, TSO en BSO op één campus is een onderdeel van de pedagogische visie van de school. De grote sporthal van 3.000 m² werd gerealiseerd in samenwerking met de stad en is een mooi voorbeeld van multifunctioneel gebruik. Buiten de schooluren wordt de sporthal maximaal ter beschikking gesteld van verenigingen en inwoners. Daarnaast wordt het centraal groen middengebied, dat overdag functioneert als speelruimte voor de scholen, na schooltijd openbaar toegankelijk als park.

Voor het katholieke basis- en secundair onderwijs Oudenaarde werd met het **sportcomplex Groenstraat** (vzw Katholiek Secundair Onderwijs Oudenaarde en vzw Katholiek Basisonderwijs Oudenaarde) een dubbele sporthal gebouwd met een totale bruto vloeroppervlakte van 2.486 m² en een investeringskost van 5,3 miljoen



euro. Dit project werd gerealiseerd in samenwerking met de stad en is een mooi voorbeeld van **multifunctioneel gebruik**. Tijdens de schooluren gebruiken lagere en middelbare scholen het sportcomplex. 's Avonds, tijdens de weekends en op vakantiedagen, beheert de stad Oudenaarde de infrastructuur en komen de ruimtes ter beschikking van derden. Deze manier van werken impliceert een dubbel voordeel: de infrastructuur wordt volledig benut en de kosten kunnen gedeeld worden. Dit project kent twee vormen van multifunctionaliteit. Enerzijds is er het 'samen onder één dak'-principe waarbij verschillende scholen gebruik maken van de sportinfrastructuur en anderzijds wordt het gebouw na de schooluren opengesteld voor verenigingen en de sportdienst van de stad Oudenaarde. De sportzalen zijn breed inzetbaar en voorzien van installaties voor een waaier aan sporten (basketbal, volleybal, klimmen...). Om het gedeeld gebruik vlot te laten verlopen wordt er gewerkt met badges en een elektronisch gestuurde toegangscontrole.



Bij multifunctioneel gebruik wordt vooral aan het delen van een sportinfrastructuur gedacht, maar dit kan uiteraard verder gaan dan louter sportaccommodatie. Polyvalente ruimten, leslokalen en speelplaatsen bieden ook veel mogelijkheden tot delen. De **Gemeentelijke**

Basisschool De Stap in Berlaar gebruikt haar nieuwe schoolgebouw heel breed, aangezien ook de Berlaarse afdeling van de Stedelijke Academie voor Muziek, Woord en Dans en de buitenschoolse kinderopvang hier zijn ondergebracht. Op die manier worden alle ruimten optimaal benut. De kinderopvang heeft zijn eigen ruimte en kan verder ook gebruikmaken van de speelplaats van de school. De muziekschool heeft een muzieklokaal met een aangepaste akoestiek ter beschikking.



Gemeentelijke Basisschool 't Kofschip - Duffel

Het project van de **gemeentelijke basisschool 't Kofschip in Duffel** omvat een volledig nieuwe kleuterschool en een nieuw administratief gebouw. De kleuterschool wordt gecombineerd met een refter, enkele klaslokalen en extra voorzieningen voor de lagere school. Het oorspronkelijke reftergebouw werd verbouwd tot administratief gebouw en de turnzaal blijft behouden maar werd gemoderniseerd. De buitenschoolse kinderopvang bevindt zich in een apart gebouw en heeft een capaciteit voor 70 kinderen. De school vindt het belangrijk om zich ten dienste te kunnen stellen van de gemeenschap. Zo stellen ze de turnzaal en de polyvalente zaal ter beschikking aan verenigingen en buurtbewoners. Belangrijk daarbij is dat deze ruimten toegankelijk zijn zonder daarvoor de andere ruimten of gebouwen te moeten betreden.

Voor de basisschool **Leefschool 't Zandhofje te Zandhoven** van het GO! werd een passiefschool gebouwd. Oude paviljoenen werden vervangen door een compacte nieuwbouw die voorziet in klaslokalen, een refter en een polyvalente ruimte die ook dienst doet als turnzaal, alsook de nodige administratieve, technische ruimtes en omgevingsaanleg. Het is een ervaringsgerichte leefschoon waar verschillende werkvormen zoals groepswork en klasoverschrijdend werken centraal staan. Zo goed als het volledige schoolgebouw wordt opengesteld buiten de schooluren. Klaslokalen, de polyvalente zaal, de refter/keuken, de sportzaal, het sportterrein en de speelplaats kunnen na schooltijd gebruikt worden voor andere activiteiten. Er



Leefschool 't Zandhofje - Zandhoven

vinden verschillende sportactiviteiten plaats, maar ook toneel voor mindervalide kinderen, typllessen, voor- en naschoolse opvang, evenementen, ... Er werd gestreefd naar een energetisch verantwoorde nieuwbouw met een zo zuinig mogelijke energiebehoefte. Onder meer een solide isolatiekwaliteit, een strategische compactheid en het streven naar een maximum aan zonnwinst binnen het gebouw resulteerden in een globale score van 88% in de Duurzaamheidsmeter.⁴⁶ Het gehele ontwerp is goed doordacht in functie van de beschikbare oppervlakte. Het karakteristieke, olopemde sheddak en de mezzanine in iedere kleuterklas dragen hiertoe bij. De ligging van alle lokalen is weloverwogen bepaald, alsook de relatie met de groene schoolomgeving. Het gebouw ondersteunt de bijzondere **pedagogische doelstellingen** van de school. De kleuterklassen kunnen onderling met elkaar worden verbonden. In de klassen van de oudere leerlingen is een gangverbreding voorzien, opdat groepswork en opdrachten met meerdere leefgroepen makkelijk uit te voeren zijn. De bouwperiode bedroeg 14 maanden. Op de Arch School Awards 2018 werd dit ontwerp van A33 architecten bekroond met de prijs voor het meest geslaagd schoolproject in de categorie "nieuwbouw". De jury had lof voor de duurzaamheid en (multi)functionaliteit van het project. Bovendien waren de juryleden geënthousiasmeerd door het kleurgebruik binnenin de school, dat voor een variëteit aan sferen zorgt en tegelijkertijd de leesbaarheid en toegankelijkheid van het gebouw bevordert.

⁴⁶ De Duurzaamheidsmeter van AGION en het GO! is een verplichte toets voor elk van de DBFM-projecten gedurende de ontwerpfasen.



't Klavernest - Welchelderzande

De indeling en inrichting van de lokalen en ruimten binnen een schoolgebouw dragen bij tot het realiseren van de beoogde pedagogische objectieven. Zo zal het toekomstige schoolgebouw voor **'t Klavernest in Welchelderzande** maximaal rekening houden met de visie van klasoverstijgende initiatieven en co-teaching die de school hanteert. Tussen de klassen zullen geen dragende wanden worden geplaatst, zodat alle lokalen tot grotere units kunnen worden omgevormd. Daarnaast zullen ook klastuintjes en een openluchtklas worden aangelegd.

Het PPS-programma omvat ook enkele unieke **renovatieprojecten**. Alle renovaties werden met eerbied voor de oorspronkelijk architecturale waarde uitgevoerd. Er werd hierbij eveneens maximaal ingezet op hergebruik van bestaande (delen van) bouwwerken. Het DBFM-programma heeft hiermee bewezen dat een bouwsite geen onbeschreven blad dient te zijn om een modern en aantrekkelijk schoolgebouw met toekomstperspectief te vervaardigen, conform de hedendaagse behoeften en normen.



Groenendaalcollege - Merksem

Het **Groenendaalcollege in Merksem** (vzw Katholiek Onderwijs Bisdom Antwerpen NoordkANT) vond een nieuwe thuis in het 'Kasteel van Groenendael'. In dit kasteel uit 1850 – dat is erkend als bouwkundig erfgoed

– werden meer dan 2.000 m² aan renovatiewerken uitgevoerd. Hierbij stond de herwaardering van het gebouw en de parkomgeving centraal. Dit resulteerde in een bijzonder schoolgebouw met heel wat authentieke elementen (marmere vloeren, sierplafonds en glas-in-loodraam van de oude kapel) dat evenwel is afgestemd op de huidige noden. Dit modelproject werd eind 2017 opgeleverd na een bouwtijd van iets meer dan 1,5 jaar.



Campus Cadix - Antwerpen

Ook bij enkele hele grote projecten zijn er succesvolle verbouwingswerken uitgevoerd. Op 1 september 2017 werd op het Eilandje in Antwerpen het aanvangsbevel gegeven voor de bouwwerken aan het op één na grootste project, de **Campus Cadix van AGSO Antwerpen**. Dit modelproject omvat de volledige restauratie van het Van Averbekegebouw en het gedeelte van de CAD-loodsen dat in gebruik is door de school, alsook een nieuwbouw aan het Kempisch Dok, goed voor een DBFM-project van in totaal ca. 24.000 m² of een investeringskost van 50,4 miljoen euro. Het project omvat dus een gedeelte restauratie en een nieuwbouw voor een technische school met klassen en praktijklokalen. Wanneer de nieuwbouw en renovatie afgerond is, zullen hier dagelijks 1.175 leerlingen en cursisten in creatieve en technische richtingen schoollopen. De afgewerkte gebouwen worden gefaseerd in gebruik genomen, maar alles zal volgens de planning afgerond zijn in de zomer van 2021. De eerste fase van dit project waarbij de voormalige CAD-loods werd omgevormd tot sporthal en refter is reeds opgeleverd.

Voor het **Sint-Franciscuscollege in Heusden-Zolder** was gedeeltelijke renovatie een uitstekende oplossing om hun historisch gegroeid school- en kloostercomplex te revaloriseren. Het klooster van de Paters Minderbroeders werd maximaal getransformeerd (onder meer de oude kapel doet vandaag dienst als turnhal), opdat deze in combinatie met een gedeelte nieuwbouw resulteerde in een duurzame en toekomstbestendige campus. Dit project profileert zich expliciet als een 'digitale school'. Het



Sint-Franciscuscollege – Heusden-Zolder

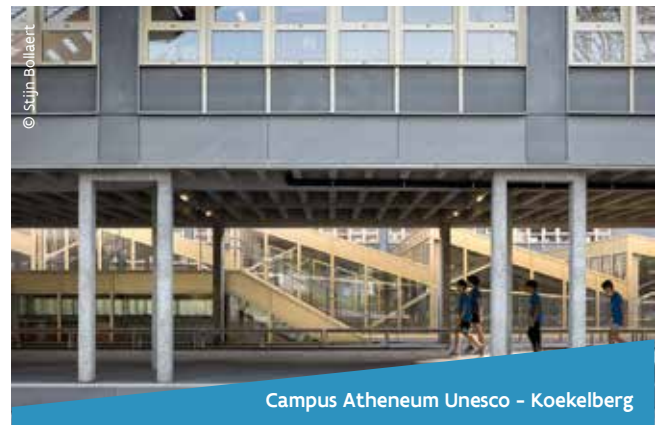
gebouw ondersteunt deze visie door elk nieuw klaslokaal te voorzien van een digitaal bord met touchscreen. Verder werd er een modern open leercentrum vervaardigd. Hier worden de leerlingen extra geprikkeld om veelzijdig met allerlei ICT-tools te werken en de digitale uitdaging aan te gaan.

Het DBFM-project **Sint-Lievenspoort in Gent** (vzw BuBaO Sint-Lievenspoort) is een vrije basisschool voor kinderen met gehoor- of spraakproblemen of met een autismespectrumstoornis. Het uitgeleefde negentiende-eeuwse kloostergebouw werd getransformeerd tot een licht en (multi) functioneel schoolgebouw met aandacht voor duurzaamheid en respect voor het historisch erfgoed. Het ontwerp focuste zich op het doordacht inzetten van de beschikbare ruimte in functie van het bijzonder onderwijs. De schoolomgeving werd autovrij en heel wat groener gemaakt wat bijdraagt aan de aangename omgeving voor kinderen en leerkrachten. De vierkante basisstructuur met zijn typische kloostergangen is behouden. Door een duidelijke identiteit toe te kennen aan het middenblok van de site is een rustpunt gecreëerd voor zowel leerlingen als leerkrachten. Daarnaast zijn ook vele waardevolle historische interieurelementen (o.a. de trappenhuizen en gewelven) optimaal opgefrist. De oude kloosterkapel is



BuBaO Sint-Lievenspoort – Gent

getransformeerd tot één van de mooiste turnzalen van het Scholen van Morgen-programma. Het architectenteam slaagde er in de somberheid van het gebouw te reduceren door in te zetten op maximale lucht- en lichtinval op het gehele domein. Er werden passerelles toegevoegd aan het gebouw om de algehele circulatie te vergroten. Renoveren is in regel beperkend voor energiebesparing, maar toch werd er geïnvesteerd in een minimaal energieverbruik, door o.m. extra aandacht te besteden aan de luchtdichtheid van het gebouw. Op de Arch School Awards 2018 werd dit project van Evr-architecten in samenwerking met Callebaut architecten, als meest geslaagd project renovatie/uitbreiding bekroond. Redenen hiervoor waren voornamelijk de duurzaamheid van het project – het 140 jaar oude kloostergebouw kreeg een heuse nieuwe levensadem – samen met de balans tussen nieuw en oud die gerealiseerd werd. Dit alles binnen het strikte, opgelegde budget. Dit project werd na een bouwperiode van 2 jaar op 1 september 2016 in gebruik genomen.



Campus Atheneum Unesco – Koekelberg

De **stedelijke context** typeert een aantal projecten. In het project voor de **Campus Atheneum Unesco in Koekelberg** werden de bestaande gebouwen gerenoveerd en werd er een blok nieuwbouw gerealiseerd met een totale oppervlakte van circa 12.000 m² voor 1.250 leerlingen. De campus omvat klas- en vaklokalen, alsook een refter, technische ruimte en een sportzaal van ruim 1.000 m². De gebouwen zijn doordacht ingeplant en omgeven door een groene rand. Dit project is één van de twee Brusselse projecten binnen het programma Scholen van Morgen. Het zoeken naar tijdelijke huisvesting tijdens de bouwfase van deze school was geen makkelijke opdracht. Enkele middelbare scholen in stedelijke context waren modelprojecten omdat ze belangrijk zijn voor een levendig, multifunctioneel stadscentrum. Scholen die groeien, kunnen zich vaak moeilijk handhaven omdat er in stedelijke context nauwelijks ruimte is voor uitbreiding. In Mechelen was dit zowel voor Ursulinen als voor de Technische Scholen Mechelen het geval. Beide scholen beslaan een groot deel

van een bouwblok en uitbreiding was alleen mogelijk door gedeeltelijke sloop en vervangbouw. De nieuwbouw voor Ursulinen werd gefaseerd uitgevoerd. Het project Technische Scholen Mechelen midden in de historische binnenstad zit nog in de bouwfase.



Met de **Basisschool De Brug** van GO! werd in Bocholt een 'ronde' basisschool gerealiseerd. In een aantal projecten werden speelplaatsen op het dak (sportdaken) voorzien. Het Virga Jessecollege te Hasselt en de kOsh campus in Herentals zijn daar mooie voorbeelden van.



Op de Arch School Awards 2018 werd het project voor het **topsportinternaat in Wilrijk** van POLO architects als meest geslaagd toekomstig project bekroond. Dit project uit de inbreiding (n.a.v. de btw-verlaging) zit nog in de vergunningsfase. Er werd gekozen voor een relatief eenvoudig ontwerp met twee bouwlagen dat niettegenstaande volkomen flexibel inzetbaar zal zijn. Er zal een gevoel van intimiteit worden gecreëerd, maar tegelijk ook een hecht groepsgevoel. De slaapkamers zullen zo veel mogelijk naar buiten toe worden gericht. Er is gekozen voor praktische slaapvertrekken, dus niet buitensporig groot, maar met een gemoedelijke feeling. Dit gevoel wordt versterkt door de keuze voor verhoogde bedden en grote raampartijen, met een uitzicht op de groene

omgeving. De jury hechtte belang aan de rustgevende en intieme sfeer, in tijdloze, maar frisse gebouwen. Zo zal het internaat een thuis kunnen vormen voor de topsporters.

In oktober 2018 won architectenbureau Coady Architects & ELD Partnership op de Building & Architect of the Year Awards 2018 in Ierland de International Architecture Award voor het project **VIIO (Vrij Innovatief en Interactief Onderwijs) te Tongeren**.

In het Architectuurboek Vlaanderen N° 13 van juni 2018 werden de projecten van de Scholencampus in Beringen, de gemeentelijke basisschool in Berlaar en Sint-Lievenspoort in Gent opgenomen.⁴⁷

3.4 Multifunctioneel gebruik

Mede omwille van de specifieke aard van het bouwprogramma (grotere projecten, sporthallen, polyvalente ruimten, nieuwbouw) is er **veel aandacht voor het multifunctioneel gebruik** van de infrastructuur. Dit impliceert multifunctioneel gebruik zowel binnen als buiten de schooluren, door externen en internen. Het 'breed gebruik' kan zowel sporadisch als structureel georganiseerd worden en gratis of betalend zijn. Het verwijst naar het gebruik van de infrastructuur dat buiten het standaard schoolprogramma valt, zoals de voorstelling van een toneelgroep, intensief gebruik van de sportzaal, naschoolse kinderopvang, het verjaardagsfeest van een leerkracht, ...

Vanaf de start van elk scholenbouwproject moet er worden nagedacht over het multifunctioneel gebruik er van. Ieder DBFM-project beschikt immers over een bezettingsmatrix, die onder meer dit multifunctioneel gebruik – het zogenaamde gemeenschapsgebruik – opneemt. Het is een verplicht planningsdocument dat de bezetting van de ruimten in de school weergeeft volgens aantal personen, ruimte en tijdstip. Ieder schoolbestuur vult deze matrix in.

In juni 2018 inventariseerde de afgevaardigde bouwheer AG RE COPiD het gemeenschapsgebruik voor alle 165 initiële projecten. Hieruit kunnen een aantal eerste conclusies getrokken worden.

Op basis van de bezetting die voorzien was bij onderte-

⁴⁷ Voor de beschrijving van de projecten in dit onderdeel en de uitwerking van de bijgevoegde projectfiches werd onder meer gebruik gemaakt van de websites www.scholenvanmorgen.be, www.scholenvanmorgen.be en van diverse mediaberichten zoals het artikel "Het rapport van Scholen van Morgen" van Team Vlaams Bouwmeester in magazine A+ nr. 271 van april 2018

kening van de individuele DBFM-contracten (theoretische bezetting dus) kunnen we concluderen dat er in 77% van de Scholen van Morgen minstens sporadisch gemeenschapsgebruik werd voorzien. In 36% van de Scholen van Morgen werd bovendien structureel gemeenschapsgebruik opgenomen in de voorziene bezettingsmatrix.

Wanneer we naar de bezetting in de praktijk kijken, merken we dat achttien projecten meer gemeenschapsgebruik hebben dan initieel voorzien. Dit brengt de reële cijfers op 81% sporadisch gemeenschapsgebruik en 45% structureel gemeenschapsgebruik. In de scholen van het officieel onderwijs is beduidend meer gemeenschapsgebruik: 89% sporadisch en 78% structureel. In de GOI-scholen tellen we 83% sporadisch en 30% structureel gemeenschapsgebruik. In het vrij gesubsidieerd onderwijs is er in 78% van de Scholen van Morgen sporadisch gemeenschapsgebruik en in 42% op structurele basis.

Naast deze inventarisatie kan er ook relevante informatie worden gehaald uit de digitale onderhoudstool van Scholen van Morgen. Elke inrichtende macht moet immers een nieuw gemeenschapsgebruik minstens één maand op voorhand melden of aanvragen bij Scholen van Morgen. Het overzicht van alle geregistreerde meldingen en aanvragen over gemeenschapsgebruik leert ons het volgende:

- Er werden 175 nieuwe aanvragen of meldingen gemeenschapsgebruik officieel geregistreerd.
- Voor 159 van deze meldingen werd geoordeeld dat het gemeenschapsgebruik in kwestie voorzien is in de theoretisch voorziene bezetting, of dat de impact ervan geen aanleiding kan geven tot het aanrekenen van een meerprijs.
- Voor de overige zestien meldingen werd geoordeeld dat het wel een substantiële wijziging betreft ten opzichte van de theoretisch voorziene bezetting:
 - Voor tien van deze meldingen werd het bijkomend gemeenschapsgebruik goedgekeurd zonder dat dit aanleiding gaf tot een meerprijs.
 - Voor zes van deze meldingen zijn er wel financiële implicaties omdat er een significante impact is op onderhoudslast van de onderhoudsaannemer zoals die bij aanbesteding voorzien was.

De projecten uit Scholen van Morgen tonen ook aan dat multifunctionele schoolinfrastructuur **niet noodzakelijk een hogere bouwkost veroorzaakt**. Vergelijkend kostprijsonderzoek van de DBFM-scholen met gemeenschapsgebruik en zonder gemeenschapsgebruik, toont bijvoorbeeld dat de bouwkost ongeveer hetzelfde is. Voor de opgeleverde projecten van Scholen van Morgen ligt de bouwkost van scholen met gemeenschapsgebruik

gemiddeld slechts 0,92% hoger. Een bepalende factor voor de kosten lijkt alleszins te zijn in welke mate er bij de aanbesteding van een project rekening gehouden wordt met multifunctioneel gebruik. Het kan namelijk zijn dat wanneer men een langdurig onderhoudscontract in de markt plaatst met een bepaalde bezetting en men deze bezettingsgraad nadien aanzienlijk wijzigt door bijvoorbeeld een veel intensiever gebruik te voorzien (dan beschreven bij de aanbesteding), dat de onderhoudsfirma's dan een hogere onderhoudsprijs kunnen vragen. Het vroegtijdig detecteren van de noden en potentiële partners en gebruikers is dus cruciaal.

Het is dan ook van belang om van bij de start van het project de bezetting – en dus ook het multifunctioneel gebruik – van de infrastructuur goed op te nemen in de bezettingsmatrix. Idealiter wordt er van in de ontwerpfase goed nagedacht over het toekomstige gebruik van de schoolinfrastructuur. In ongeveer 80% van de DBFM-projecten is er multifunctioneel gebruik voorzien in de bezettingsmatrix. Als in een latere fase beslist wordt over een uitbreiding van het voorziene gebruik van de schoolinfrastructuur, kan dit een effect hebben op de onderhoudsverplichtingen van de DBFM-vennootschap. Dit kan een meerprijs van de onderhoudskosten betekenen, waarbij het schoolbestuur moet beslissen of ze hiermee akkoord gaat en welke voorwaarden er aan de bijkomende gebruikers zal worden opgelegd.

3.5 Analyse van de bouwkost – financiële norm

Net zoals binnen het reguliere systeem van subsidiëring en financiering van scholenbouw zijn **de fysische en financiële normen ook van toepassing op het Scholen van Morgen programma**. Dit zijn geen maximale bouwnormen maar **subsidiegrenzen** voor de oppervlaktes en de kostprijzen. Deze normen worden aan AGION opgelegd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 houdende vaststelling van de regels die de behoefte aan nieuwbouw of uitbreiding bepalen en van de fysische en financiële normen voor de schoolgebouwen, internaten en centra voor leerlingenbegeleiding (het normenbesluit).

De fysische normen of oppervlaktenormen zijn de maximaal subsidiabele bruto-oppervlaktes voor gebouwen en buiteninfrastructuur waarop een instelling recht heeft, op basis van het aantal leerlingen en het onderwijsniveau of de lestijden. Binnen het DBFM-programma werden acht projecten programma-overschrijdend – dus boven of buiten de fysische normen – gebouwd op vraag van de

schoolbesturen. Het gaat daarbij vooral over een grotere sportzaal of over niet-schoolgebouwen zoals muzieka-
cademie of buitenschoolse opvang, en dit meestal met
financiële ondersteuning van de lokale besturen. Voor
het programma-overschrijdend bouwen werden de
contracten aangepast (bv. de betalingsmodaliteiten). Deze
normoverschrijdingen worden niet betoelaagd en neemt
de school ten laste.

De financiële normen zijn de maximaal subsidiabele
bouwkosten per m² bruto-oppervlakte voor nieuwbouw
of verbouwing van gebouwen en buiteninfrastructuur
exclusief de kostprijs van de afbraak en de eerste uitrus-
ting en exclusief erelonen en btw. De financiële norm
wordt getoetst na aanbesteding van de bouwkost van het
project. Rekening houdend met de evolutie van de prijzen
in de bouwsector worden de financiële normen maande-
lijks geïndexeerd. De fysische en financiële normen stellen
dus grenzen aan de betoelaging van de kostprijs van
bouwprojecten.

Voor de 165 DBFM-projecten die reeds zijn aanbesteed,
is de definitieve bouwkost gekend. Gemiddeld werd er
binnen het programma Scholen van Morgen gebouwd aan
98,13% (gewogen) van de toepasselijke financiële norm
voor nieuwbouw- en verbouwingswerken gebouwen. De
mediaan van de bouwkost zit op 99,96% van de toepas-
selijke financiële norm. De spreidingsbreedte ter zake
varieert tussen 82% en 122%. Het Technisch Instituut Sint-
Michiel te Bree werd gebouwd aan 82% van de financiële
norm, het VTI te Veurne aan 84% en het College Ten Doorn
te Eeklo aan 85%. Voor 29 projecten – of 16% van het totale
programma – ligt de definitieve bouwkost na aanbesteding
boven de financiële norm voor gebouwen. Voor deze
projecten heeft AGION de financiële normoverschrijding
– mits omstandige motivering en na gunstig advies van
de commissie van deskundigen⁴⁸ – evenwel steeds betoe-
laagd. Projectspecifieke redenen lagen aan de basis van de
normoverschrijdingen binnen deze projecten (o.a. renovatiewerken,
uitzonderlijke funderingstechnieken, bouw-
plaats en werforganisatie in binnenstedelijke context).
Ook een aantal projecten met een kleine gebouwoppervlakte
kenden een hogere kostprijs per m² en zaten boven
de financiële norm. De uitschieter hierbij is de renovatie
van een kasteel uit 1850 voor het Groenendaalcollege te
Merksem aan 122% van de financiële norm. Het project
Cadix in Antwerpen werd in zijn geheel binnen de finan-
ciële norm gebouwd. Voor het gedeelte verbouwing

48 De commissie van deskundigen is samengesteld uit vertegenwoordigers van de onderwijskoepels, AGION, GO! en de onderwijsinspectie en komt ongeveer maandelijks bijeen. Deze commissie behandelt de afwijkingen op het normenbesluit voor zowel de reguliere als de DBFM-dossiers.

binnen dit project was er een lichte overschrijding van de
financiële norm voor de renovatie van het Van Averbek-
gebouw en de CAD loodsen met een meerkost van 69,23
euro per m². Volgens de Vlaams Bouwmeester is dit een
sterke prestatie binnen de gangbare restauratiepraktijk.⁴⁹
De projecten van het Sint-Franciscuscollege in Heusden-
Zolder, Sint-Lievenspoort in Gent en het Atheneum
in Koekelberg hadden ook een groot deel renovatie en
bleven eveneens binnen de financiële norm.

Door de afwijkingmogelijkheid die voorzien is in het normenbesluit kon de financiële norm als een variabele norm worden toegepast doorheen het programma voor zover de commissie van deskundigen oordeelde dat van de vigerende norm om gerechtvaardigde redenen kon worden afgeweken.⁵⁰

De ambitie van bij de start van het DBFM-programma om scholen te bouwen aan een gemiddelde van 90% van de financiële norm werd niet gehaald.⁵¹ De financiële norm uit het normenbesluit wordt enkel geïndexeerd. Naast een stijging van de kosten op arbeid en materiaal hebben de laatste jaren een aantal nieuwe regels of normen de bouwkost van scholenbouw wellicht doen stijgen. Dit zijn evenwel regels en normen die buiten de bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs liggen. Het aandeel van de technieken in de bouwkost is zeker toegenomen. De nieuwe federale akoestische norm en de strengere regelgeving rond energie (EPB, hernieuwbare energiebronnen etc.) ventilatie, brandveiligheid en toegankelijkheid (bv. het voorzien van een lift) werden niet vertaald in de financiële norm. De hoge comforteisen (akoestiek, temperatuur en luchtkwaliteit) zijn opgenomen in de outputspecificaties⁵² die contractueel zijn opgelegd binnen het DBFM-programma. Deze outputspecificaties zijn algemeen genomen niet strenger dan de geldende normen en regelgeving. Zoals reeds is vermeld, voorziet het normenbesluit een afwijkingmogelijkheid na advies van de commissie van deskundigen. Door deze afwijkingmogelijkheid is geen complexe differentiatie noodzakelijk (bv. een aparte financiële norm i.f.v. ligging en binnenstedelijke context, onderwijsniveau, de projectgrootte of de aard van de werken). Eigen aan het DBFM-concept is de 'life cycle benadering' van bouwprojecten waarbij de aannemer instaat voor zowel de bouw als het 30-jarig

49 "Het rapport van Scholen van Morgen", Anne Malliet, A+, april 2018, nr. 271.

50 Deze afwijkingmogelijkheid is geregeld in artikel 6,§2 en §3 van het normenbesluit.

51 Ook binnen het regulier systeem wordt er gemiddeld door de schoolbesturen niet aan 90% van de financiële norm gebouwd.

52 De outputspecificaties werden vanuit de overheid opgesteld in samenwerking met AT Osborne en zijn een verzameling van regelgeving, normen en aanbevelingen. Het zijn functionele en technische eisen om functionele, kwaliteitsvolle en duurzame scholen te bouwen.

kwalitatief onderhoud van de school. Bij de overdracht na 30 jaar moet de infrastructuur nog in goede staat zijn. De onderhoudsverplichtingen en de prestatie-eisen op de lange termijn vertalen zich in de (duurdere) materiaalkeuze door de aannemer en doen de bouwkost stijgen. Wellicht is dit één van de redenen waarom er gemiddeld genomen niet aan 90% van de financiële norm kon worden gebouwd. De norm houdt immers enkel rekening met de initiële investeringskost en niet met de onderhoudskost achteraf. De aannemer draagt het bouwrisico tegen een vaste prijs en 'meerwerken' – de zgn. gevallen van vergoeding – tijdens de bouwfase zijn er door de strenge contractuele bepalingen bijna niet. Ook projectspecifieke zaken zoals stedenbouwkundige randvoorwaarden, het programma van eisen van de school en de uitvoeringsmethode (bv. speciale funderingen) hebben een impact op de bouwkost. Alle projecten worden gerealiseerd door grote aannemers van klasse 8 uit de voorgeselecteerde pool van 13 aannemersconsortia. Deze vereiste om enkel met dergelijke aannemers te werken vloeide voort uit een eis van de private financiers. De aanbesteding van de projecten door de promotor verliep aanvankelijk moeizaam. Veel projecten werden heraanbesteed (prijs is enig gunningscriterium), vaak na het aanbrengen van zgn. kosten reducerende optimalisaties. De aanvankelijk vooropgestelde clustering van de projecten⁵³ werd in de praktijk verlaten waardoor de meeste projecten individueel werden gegund aan een aannemer. Ondanks de kostprijsverhogende elementen, het specifieke DBFM-concept en de aanbestedingsproblematiek van de promotor kon zoals aangegeven toch meer dan 80% van de projecten binnen Scholen van Morgen worden gerealiseerd binnen de financiële norm uit het normenbesluit (zonder op de afwijkingmogelijkheid beroep te moeten voorzien) en werd gemiddeld aan 98% van de financiële norm gebouwd.

53 Het door de DBFM-vennootschap gezamenlijk op de markt plaatsen en gunnen aan dezelfde aannemer van meerdere projecten.



02

RESULTATEN VAN DE EVALUATIE



1. HET PROGRAMMA IN CIJFERS

In dit deel van het evaluatierapport geven we een beeld van het DBFM-programma in cijfers. We beschrijven achtereenvolgens de verschillende fasen: het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud. Tenslotte worden ook de doorlooptermijnen en de bouwtermijnen geanalyseerd.

1.1 Het ontwerp

De DBFM-vennootschap selecteerde een pool van basisteams die in aanmerking kwamen voor het ontwerp van de scholenbouwprojecten.⁵⁴ Voor de ontwerpopdracht van elk van de projecten werd vervolgens een wedstrijd georganiseerd.

In totaal zijn er een 70-tal basisteams toegewezen aan de ontwerpopdrachten. Figuur 3 geeft de 25 basisteams weer die de meeste gebouwoppervlakte kregen toegewezen via de georganiseerde competities tussen de basis-

teams. Deze 25 teams staan in voor het ontwerp van ongeveer 2/3 van de totale gebouwoppervlakte (65,6%).

1.2 De bouw

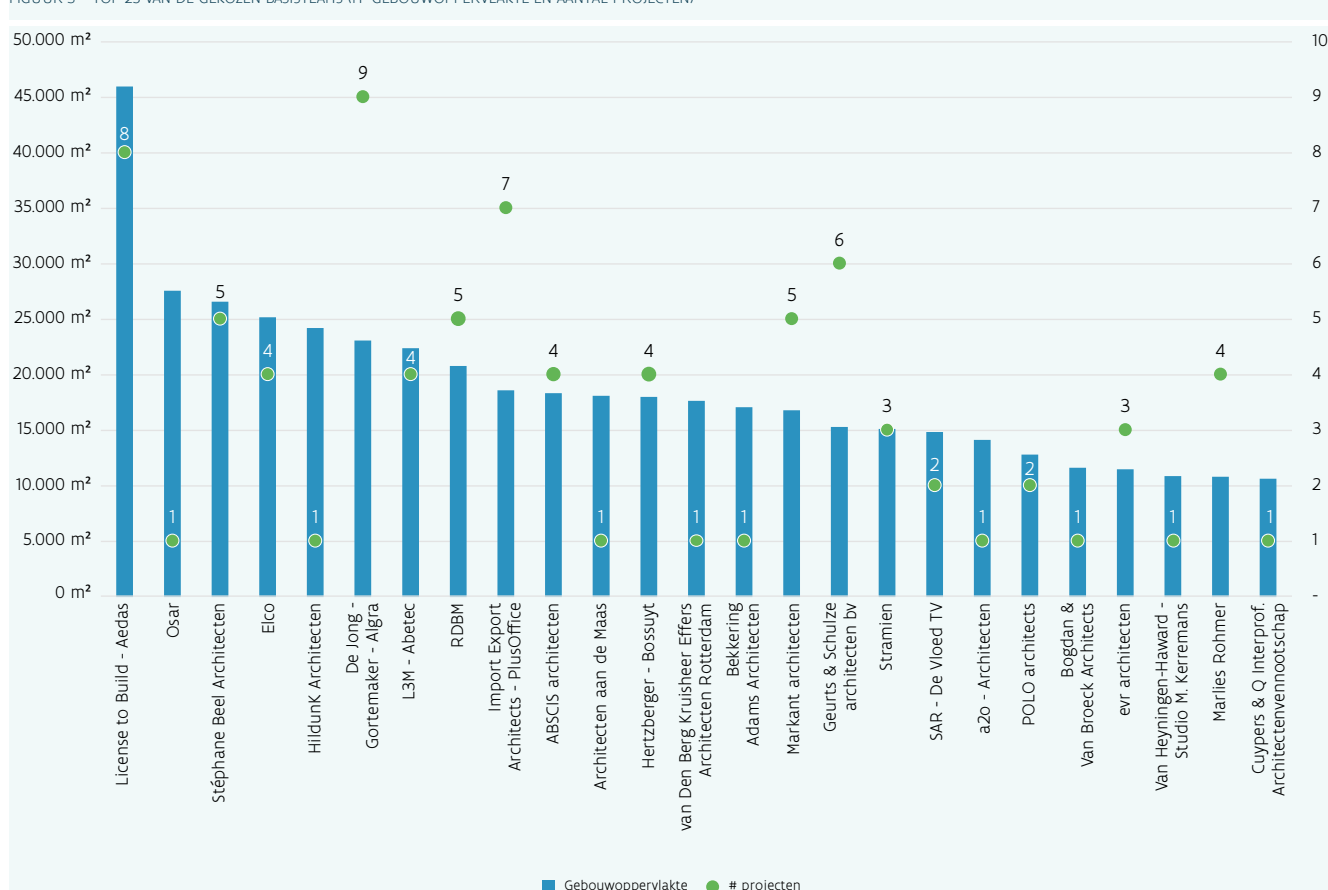
Voor de bouw van de projecten heeft Scholen van Morgen 13 algemene aannemersconsortia geselecteerd. Tien daarvan hebben op vandaag minstens één project gerealiseerd.

De DBFM-vennootschap plaatst de individuele DBFM-projecten in concurrentie bij deze groepen. De winnende combinatie staat per project in voor de DBM-aspecten. Dit wil zeggen dat zij verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsontwerp,⁵⁵ de bouw en het eigenaarsonderhoud van de instellingen gedurende 30 jaar.

⁵⁵ Het betreft hier de zgn. "kleine d" van het ontwerp. De "d" (het opstellen van uitvoeringsplannen en uitvoeringsdocumenten) valt onder de verantwoordelijkheid van de aannemer. De aannemer staat in voor het opstellen van de gedetailleerde uitvoeringsplannen en details op basis van de documenten die deel uitmaken van de verkregen vergunningen en de documenten zoals vervat in het aanbestedingsdossier.

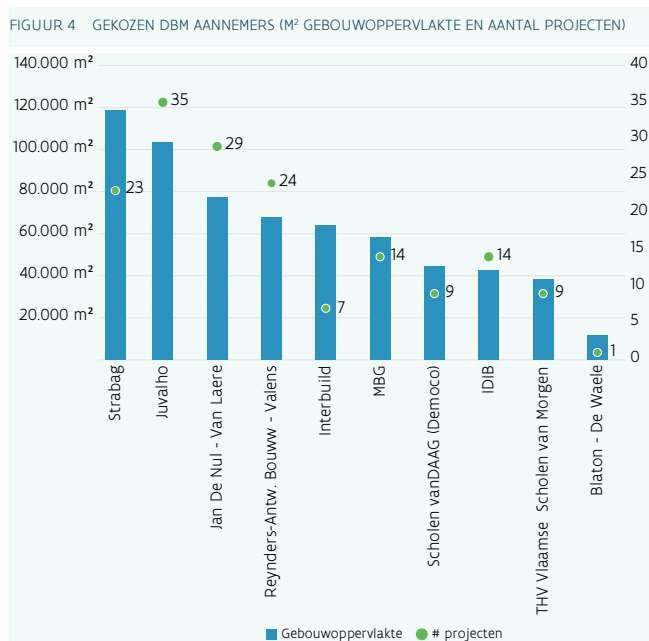
⁵⁴ In totaal werden 180 basisteams geselecteerd.

FIGUUR 3 TOP 25 VAN DE GEKOZEN BASISTEAMS (M² GEBOUWOPPERVLAKTE EN AANTAL PROJECTEN)

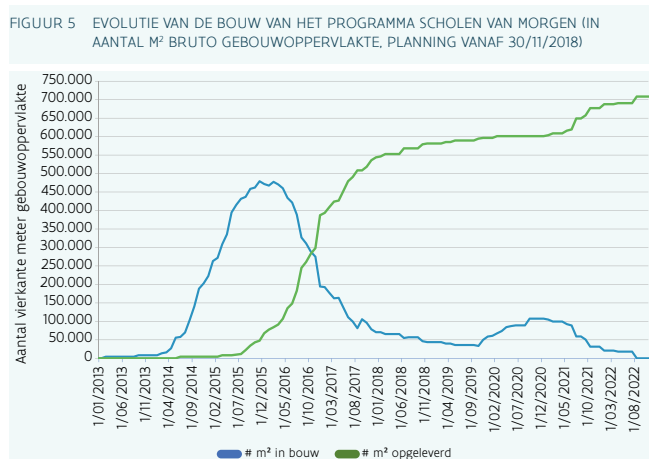


Figuur 4 geeft een overzicht van de gekozen dBM-aanemers tot nog toe.⁵⁶

Het betreft 165 projecten (exclusief de 17 projecten van de zgn. inbreiding) voor een totale gebouwoppervlakte van 625.299 m².



1.2.1 Evolutie van de bouw en de oplevering



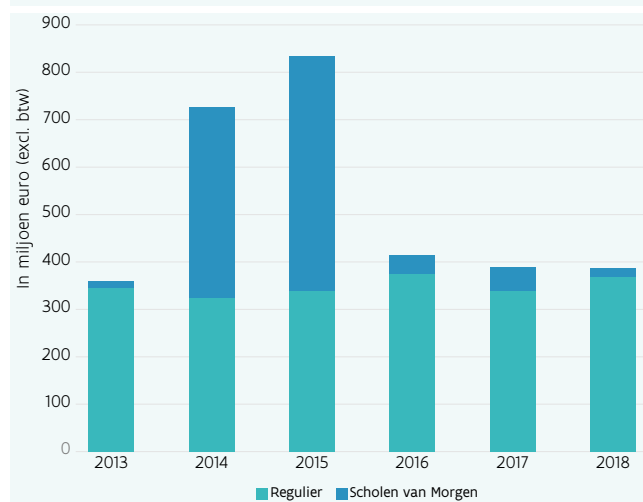
Figuur 5 geeft de realisatie van het volledige programma weer. Het betreft de reeds 158 beschikbare projecten (eind 2018) en de planning voor de 24 scholenbouwprojecten die nog opgeleverd zullen worden. Hieruit blijkt duidelijk een zeer geconcentreerde uitvoeringsperiode van het programma waarvan het hoogtepunt te situeren valt in de jaren 2015 en 2016. Wat de opleveringen betreft valt

⁵⁶ Situatie tot eind 2018.

ook de erg steile curve van de afgelopen jaren op. Het aantal vierkante meter aan gebouwen dat werd opgeleverd kent immers vanaf juli 2015 een zeer sterke stijging tot begin 2018. Vanaf 2019 stijgt het bouwvolume opnieuw gedurende enkele jaren omwille van de realisatie van de 17 projecten die konden worden toegevoegd omwille van de btw-verlaging voor scholenbouw van 21% naar 6%. De oplevering van deze 17 “inbreidingsprojecten” is voorzien in de periode 2021-2022. De oplevering van het laatste project is voorzien tegen augustus 2022.

Figuur 6 plaatst het volume van de aanbestedingen van Scholen van Morgen in het perspectief van de totale scholenbouw in Vlaanderen gedurende de afgelopen jaren (in miljoen euro voor VGO, OGO en GO! samen). In de periode 2013-2018 werd een globaal bedrag van 1.017.126.012 euro (excl. btw) aanbesteed via het DBFM-programma. Deze aanbestedingen komen bovenop een bedrag van 2.094.883.919 euro (excl. btw) dat de inrichtende machten in dezelfde periode via de reguliere financiering hebben gegund. Scholen van Morgen heeft de investeringen in scholenbouw in de periode 2012-2018 m.a.w. met 48,6% verhoogd.

FIGUUR 6 AANBESTEDINGEN SCHOLENBOUW IN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP VIA DE REGULIERE FINANCIERING EN VIA SCHOLEN VAN MORGEN (ALLE ONDERWIJSNETTEN SAMEN, IN MILJOEN EURO (excl. btw))



1.2.2 Belangrijkste kenmerken van het bouwprogramma

Hierna geven we een algemeen beeld van het bouwprogramma van Scholen van Morgen.

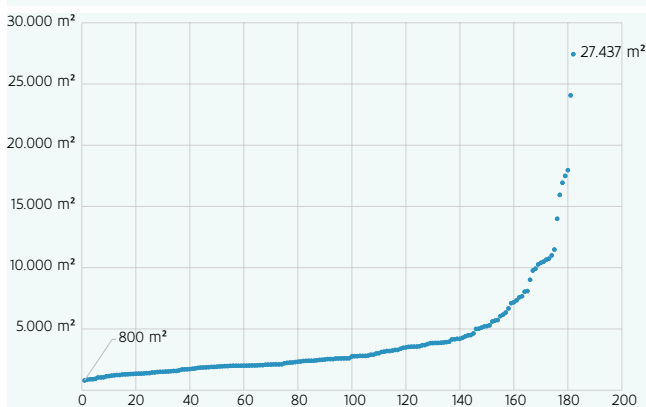
1.2.2.1 Analyse o.b.v. de gebouwoppervlakte

Tabel 2 bevat het aantal m² gebouwoppervlakte, het aantal projecten en de gemiddelde oppervlakte per project

TABEL 2 TOTAAL AANTAL M² GEBOUWOPPERVLAKTE, AANTAL PROJECTEN EN OPPERVLAKTE PER PROJECT

	GO!	OGO	VGO	Programma
Aantal m ² gebouwoppervlakte	116.046 m ²	111.473 m ²	480.907 m ²	708.426 m ²
Aantal projecten	36	29	117	182
Gemiddelde oppervlakte per project	3.224 m ²	3.844 m ²	4.110 m ²	3.892 m ²
Kleinste gebouwoppervlakte per project	1.190 m ²	1.041 m ²	800 m ²	800 m ²
Grootste gebouwoppervlakte per project	11.486 m ²	24.073 m ²	27.437 m ²	27.437 m ²
Mediaan	2.458 m ²	2.110 m ²	2.775 m ²	2.544 m ²

per onderwijsnet. Het vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO) neemt duidelijk het grootste deel van het programma voor haar rekening. Uitgedrukt in gebouwoppervlakte is dit onderwijsnet goed voor 68% van het totaal. Het vrije net bouwt gemiddeld iets groter dan de andere onderwijsnetten. De gemiddelde bouwoppervlakte per project ligt hier immers 6% boven het programma-gemiddelde. Voor het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO) situeert dit cijfer zich rond het gemiddelde (-1%), terwijl het GO! gemiddeld een kleinere bouwoppervlakte laat optekenen (17% onder het gemiddelde).

FIGUUR 7 SPREIDING VAN DE GEBOUWOPPERVLAKTE VAN DE PROJECTEN (IN M² GEBOUWOPPERVLAKTE)

Figuur 7 geeft de spreiding van de gebouwoppervlakte van de projecten weer. Hieruit blijkt duidelijk dat Scholen van Morgen een zeer ruim scala aan projecten realiseert. De gebouwoppervlakte situeert zich tussen 800 m² en 27.437 m². De spreidingsbreedte van de gebouwoppervlakte bedraagt m.a.w. 26.637 m². Het middelste project heeft een gebouwoppervlakte van 2.544 m².

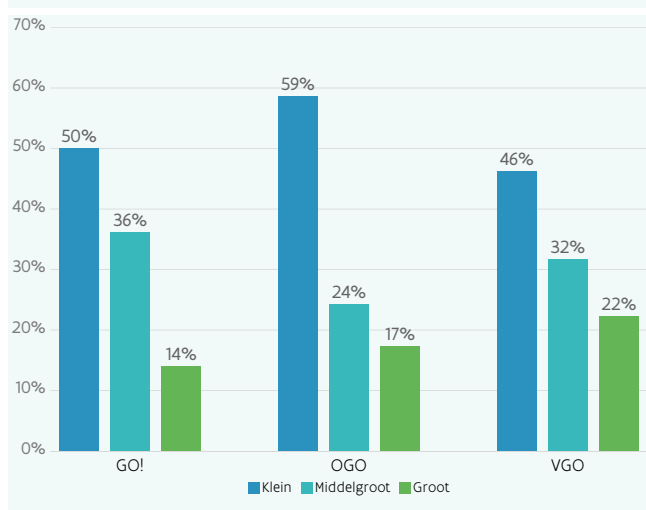
TABEL 3 AANTAL M² GEBOUWOPPERVLAKTE, AANTAL PROJECTEN EN GEMIDDELD OPPERVLAKTE PER PROJECT I.F.V. DE PROJECTOMVANG (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT)

	Klein (≤ 2500 m ²)	Middelgroot (> 2500 m ² en ≤ 5000 m ²)	Groot (> 5000 m ²)	Programma
Aantal m ² gebouwoppervlakte	155.671 m ²	193.951 m ²	358.804 m ²	708.426 m ²
Aantal projecten	89	57	36	182
Gemiddelde oppervlakte per project	1.749 m ²	3.403 m ²	9.967 m ²	3.892 m ²

De gemiddelde gebouwoppervlakte bedraagt 3.892 m². De meeste DBFM-projecten (73%) hebben echter een kleinere oppervlakte. Figuur 7 en tabel 3 maken dit duidelijk. Deze tabel verdeelt de gebouwoppervlakte en het aantal projecten in drie categorieën: klein (≤ 2500 m²), middelgroot (> 2500 m² en ≤ 5000 m²) en groot (> 5000 m²). Ongeveer de helft van de projecten (49%) heeft een gebouwoppervlakte die in de categorie klein valt, 31% van de projecten zit in het interval van de middelgrote projecten en 20% van de projecten heeft een gebouwoppervlakte die groter is dan 5000 m². Deze grote projecten nemen echter meer dan de helft van de totale gebouwoppervlakte voor hun rekening (51%). Voor de middelgrote en kleine projecten is dat respectievelijk 22% en 27%.

Figuur 8 schetst de verdeling over voormelde categorieën voor elk van de onderwijsnetten. De percentages bij VGO liggen het dichtst bij elkaar, maar ook hier zien we dat het meest aantal projecten terug gevonden kan worden in de categorie "klein". Bij het OGO zijn de percentages het hardst verspreid. 60% van de projecten van het OGO valt in de kleinste categorie terwijl maar 17% tot categorie "groot" behoort.

FIGUUR 8 AANDEEL PROJECTEN I.F.V. DE PROJECTOMVANG (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT) PER ONDERWIJSNET

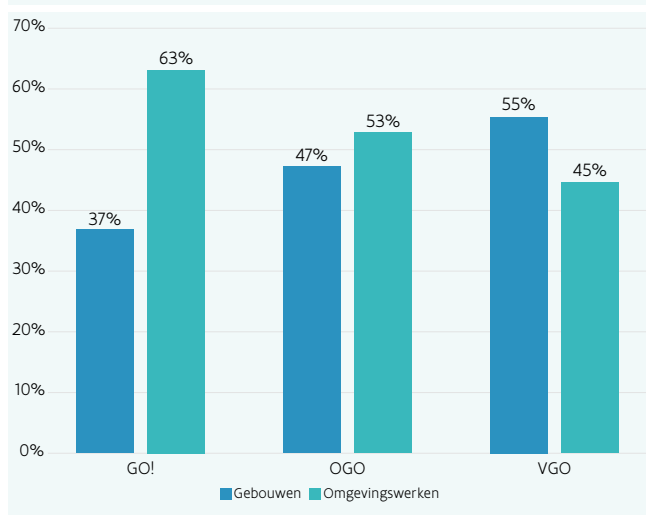


TABEL 4 TOTALE OPPERVLAKTE AAN GEBOUWEN EN OMGEVING

	Gebouwen	Omgeving	Totaal
GO!	116.046 m ²	198.944 m ²	314.990 m ²
OGO	111.473 m ²	124.744 m ²	236.217 m ²
VGO	480.907 m ²	386.842 m ²	867.749 m ²
Programma	708.426 m ²	710.530 m ²	1.418.956 m ²

Tabel 4 bevat naast de gebouwoppervlakte ook het aantal vierkante meter aan omgevingswerken (zoals open verharde speelplaatsen, rioleringswerken, nivelleringswerken en afwerking, overdekte speelplaatsen, fietsenbergingen, parkeer- en manoeuvreerruimte) die door Scholen van Morgen worden uitgevoerd. De omvang van de gebouwoppervlakte en de omgevingsoppervlakte komt globaal genomen in elkaars buurt. Op het niveau van het hele programma bedraagt het aandeel van de gebouwop-

FIGUUR 9 AANDEEL OPPERVLAKTE GEBOUWEN EN OMGEVING PER ONDERWIJSNET



pervlakte 49,9%, terwijl het aandeel van de omgevingsoppervlakte 50,1% bedraagt. Per net zien we evenwel erg verschillende verhoudingen. Dit blijkt duidelijk uit figuur 9.

Het is duidelijk dat het GO! en het officieel gesubsidieerd onderwijs globaal genomen een aanzienlijk groter aandeel omgevingsoppervlakte hebben dan de projecten van het vrij gesubsidieerd onderwijs. Het aandeel omgeving bedraagt voor deze netten meer dan 50% van de totale oppervlakte, terwijl dit aandeel voor het vrij gesubsidieerd onderwijs net geen 45% bedraagt.

Rekening houdend met de totale projectomvang (gebouwen en omgeving) ziet u in tabel 5 de gemiddelde oppervlakte gebouwen en omgeving.

TABEL 5 GEMIDDELDE OPPERVLAKTE GEBOUWEN EN OMGEVING

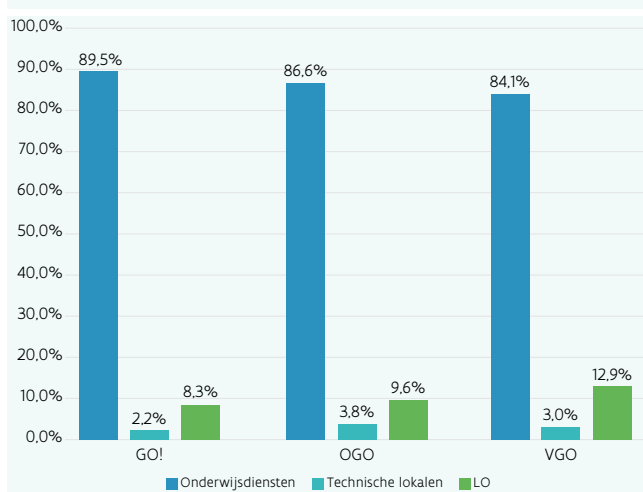
	Gemiddelde oppervlakte	T.o.v. programma-gemiddelde
GO!	8.750 m ²	112%
OGO	8.145 m ²	104%
VGO	7.417 m ²	95%
Programma	7.796 m ²	100%

TABEL 6 GEBOUWOPPERVLAKTE (IN M²) PER TYPE LOKAAL EN NIEUWBOUW/RENOVATIE

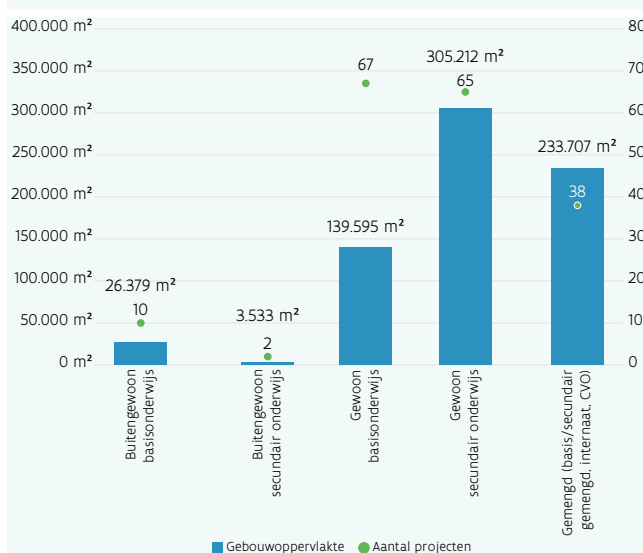
	Nieuwbouw	Renovatie	Totaal
Onderwijsdiensten	568.594 m ²	36.103 m ²	604.697 m ²
Technische lokalen	20.178 m ²	1.036 m ²	21.214 m ²
LO	79.607 m ²	2.908 m ²	82.515 m ²
Totaal	668.379 m ²	40.047 m ²	708.426 m ²

Tabel 6 splitst de globale gebouwoppervlakte op in nieuwbouw en renovatie en type lokaal (onderwijsdiensten, technische lokalen en lokalen lichamelijke opvoeding). Hieruit blijkt overduidelijk dat Scholen van Morgen een nieuwbouwprogramma is. De nieuwbouwoppervlakte bedraagt immers 94% van de totale gebouwoppervlakte. De onderverdeling van de gebouwoppervlakte per type lokaal ziet er op het niveau van het programma uit als volgt: 85,4% aan oppervlakte voor onderwijsdiensten, 3,0% aan technische lokalen en 11,6% aan lokalen lichamelijke opvoeding. Dit beeld is vrij gelijklopend over de onderwijsnetten heen. Figuur 10 toont aan dat het GO! lichtjes afwijkend is t.o.v. de andere netten met een iets lager aandeel aan oppervlakte lichamelijke opvoeding (3,3% onder het gemiddelde) en een iets hoger aandeel aan onderwijsdiensten (4,1% boven het gemiddelde) heeft.

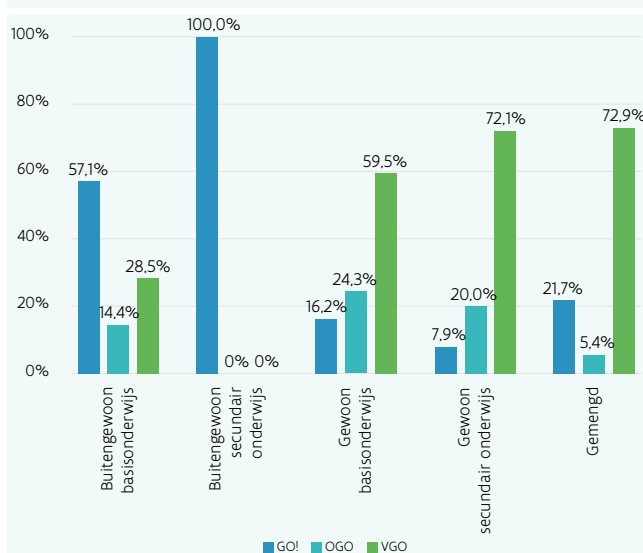
FIGUUR 10 AANDEEL GEBOUWOPPERVLAKTE PER TYPE LOKAAL EN PER ONDERWIJSNET



FIGUUR 11 GEBOUWOPPERVLAKTE (IN M²) EN AANTAL PROJECTEN PER ONDERWIJSNIVEAU



FIGUUR 12 AANDEEL ONDERWIJSNETTEN PER ONDERWIJSNIVEAU (AANDEEL T.O.V. GEBOUWOPPERVLAKTE IN M²)



Figuur 11 geeft een beeld van de gebouwooppervlakte aan DBFM-projecten per onderwijsniveau. Het betreft het gewoon en buitengewoon basis en secundair onderwijs. Daarnaast zijn er gemengde projecten waarbij zowel basis als secundair onderwijs is voorzien. In deze categorie van gemengde projecten zitten ook twee internaten en één centrum voor volwassenonderwijs (CVO). Het is duidelijk dat het gewoon secundair onderwijs met 65 projecten het grootste aandeel voor zijn rekening neemt. Het gewoon basisonderwijs heeft ongeveer evenveel projecten (67), maar deze zijn duidelijk minder omvangrijk in gebouwooppervlakte. In het gewoon basisonderwijs bedraagt de gemiddelde gebouwooppervlakte 2.084 m², terwijl deze 4.696 m² bedraagt in het gewoon secundair onderwijs. Figuur 12 splitst de onderwijsniveaus verder op per onderwijsnet en geeft het aandeel van elk net weer in de totale gebouwooppervlakte van het onderwijsniveau. Hierbij springt het hoge aandeel van het GO! in het buitengewoon onderwijs duidelijk in het oog.

Binnen Scholen van Morgen zijn er verschillende types van projecten. Twee belangrijke types betreffen de zogenaamde modelprojecten en de pilootprojecten.

Binnen de investeringslijst en zoals bepaald in het decreet werden projecten aangeduid door de selectiecommissie als “modelproject”. Zoals eerder is vermeld gaat het over projecten die model kunnen staan voor de school van de toekomst.

Een aanwijzing van wat een modelproject is kan onder meer gevonden worden in de vernieuwende architecturale visie, de bijzondere en onderscheidende architecturale, pedagogisch/onderwijskundige en functionele kwaliteiten van een project. De reeks ‘modelprojecten’ moet scholen uit de verschillende netten voor de verschillende graden omvatten. Ze moet scholen in een (binnen) stedelijke omgeving, maar ook meer afgelegen scholen in een landelijke of suburbane omgeving betrekken.⁵⁷

Tabel 7 geeft een overzicht van de gebouwooppervlakte van alle modelprojecten van Scholen van Morgen. In totaal vertegenwoordigen deze 30 projecten een aanzienlijke 158.774 m², wat goed is voor 22% van het aantal m² gebouwen van Scholen van Morgen. Verhoudingsgewijs kent vooral het GO! vele modelprojecten. Binnen dit net zijn de modelprojecten goed voor 45% van de totale gebouwooppervlakte.

57 Memorie van toelichting van het ontwerp van decreet betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur. Vlaams Parlement, Stuk 849 (2005-2006) – Nr. 1, p. 14.

TABEL 7 MODELPROJECTEN: AANTAL M² GEBOUWOPPERVLAKTE, AANTAL PROJECTEN EN GEMIDDELTE OPPERVLAKTE PER PROJECT

	GO!	OGO	VGO	Programma
Aantal m ² gebouwoppervlakte	52.172 m ²	33.958 m ²	72.644 m ²	158.774 m ²
Aantal projecten	12	5	13	30
Gemiddelde oppervlakte per project	4.348 m ²	6.792 m ²	5.588 m ²	5.292 m ²

TABEL 8 PILOOTPROJECTEN: AANTAL M² GEBOUWOPPERVLAKTE, AANTAL PROJECTEN EN GEMIDDELTE OPPERVLAKTE PER PROJECT

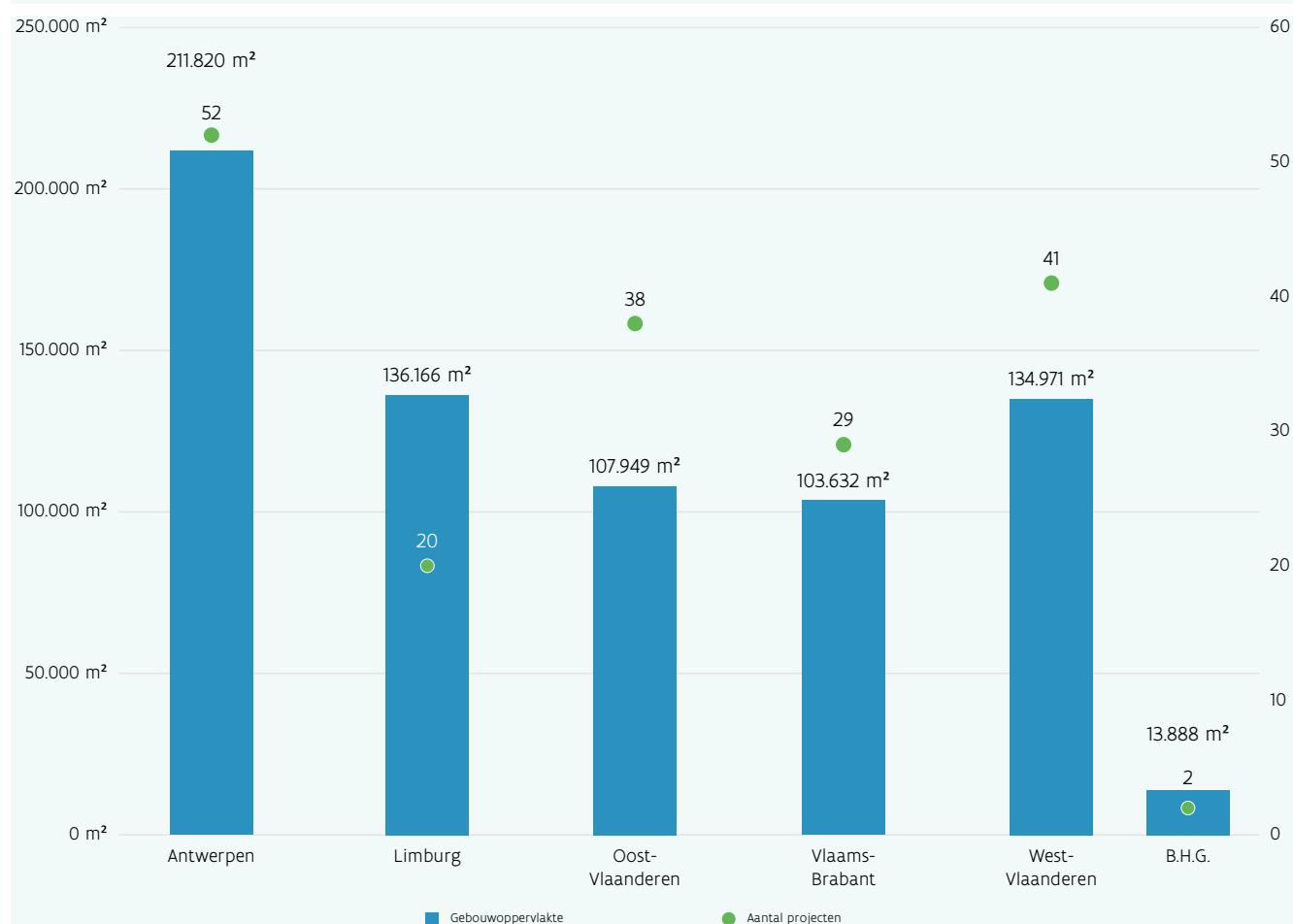
	GO!	OGO	VGO	Programma
Aantal m ² gebouwoppervlakte	9.664 m ²	12.835 m ²	8.095 m ²	30.594 m ²
Aantal projecten	3	3	2	8
Gemiddelde oppervlakte per project	3.221 m ²	4.278 m ²	4.048 m ²	3.824 m ²

Naast de modelprojecten zijn er ook zgn. **pilootprojecten**. Pilootprojecten zijn schoolgebouwen die gebouwd moesten worden volgens de zgn. passiefhuisstandaard.

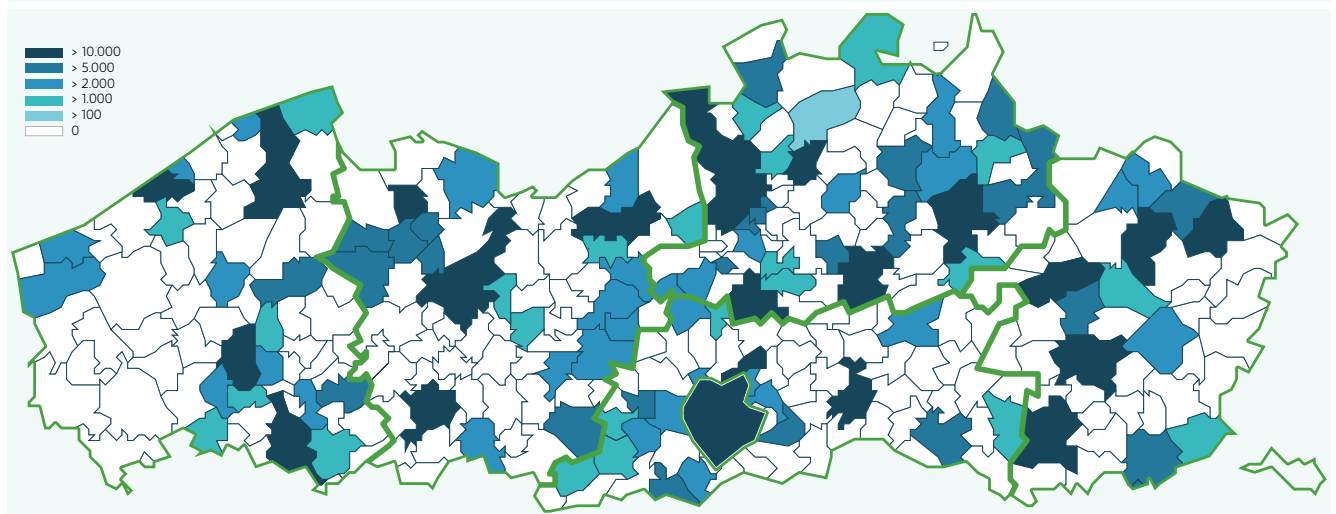
Op de investeringslijst werden in totaal acht projecten aangeduid als pilootproject. Tabel 8 geeft een overzicht.

Anders dan bij de modelprojecten is de omvang van de pilootprojecten beperkter. Het betreft uiteindelijk slechts 4% van de totale gebouwoppervlakte. Binnen de verschillende onderwijsnetten kent het OGO het grootste aandeel aan pilootprojecten. Binnen dit net zijn de pilootprojecten nl. goed voor 12% van de gebouwoppervlakte.

FIGUUR 13 GEBOUWOPPERVLAKTE (IN M²) EN AANTAL PROJECTEN PER PROVINCIE



FIGUUR 14 GEBOUWOPPERVLAKTE (IN M²) PER GEMEENTE



Top 20 (in aantal vierkante meters)

1	Antwerpen	55.577	6	Gent	22.636	11	Peer	16.933	16	Mechelen	13.505
2	Kortrijk	39.974	7	Vilvoorde	21.114	12	Geel	15.076	17	Roeselare	12.226
3	Beringen	29.127	8	Sint-Truiden	20.507	13	Oudenaarde	14.490	18	Oostende	11.378
4	Hasselt	24.478	9	Heist-op-den-Berg	18.057	14	Eeklo	13.979	19	Schilde	10.876
5	Brugge	23.450	10	Leuven	17.234	15	BHG	13.888	20	Bree	10.399

Regionale verdeling van de gebouwoppervlakte

Figuur 13 geeft de verspreiding weer van de gebouwoppervlakte en de projecten over de verschillende provincies van het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (B.H.G.).

De provincie Antwerpen neemt het grootste aantal projecten en aantal vierkante meters voor zijn rekening. Procentueel gezien ziet de provinciale verdeling van het volume vierkante meters aan schoolgebouwen er uit als volgt: Antwerpen 30%, Limburg 19%, West-Vlaanderen 19%, Oost-Vlaanderen 15%, Vlaams-Brabant 15% en Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2%. Opvallend hierbij is de grote gemiddelde omvang van de projecten in de provincie Limburg en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Figuur 14 geeft een overzicht van de oppervlakte aan schoolgebouwen per stad of gemeente. Hieruit blijkt een ruime spreiding over heel Vlaanderen. In de top 20 valt vooral het hoge aantal vierkante meters op van de steden Antwerpen (55.577 m² verspreid over tien projecten), Kortrijk (39.974 m² verspreid over acht projecten) en Beringen (29.127 m² verspreid over twee projecten, waaronder het grootste project van het DBFM-programma Scholen van Morgen).

1.2.2.2 Analyse o.b.v. de investeringskost

TABEL 9 INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² PER ONDERWIJSNET (excl. btw)

	GO!	OGO	VGO	Programma
Gemiddelde investeringskost per m ²	2.044	2.057	1.946	1.980
T.o.v. programma-gemiddelde	+3,2%	+3,9%	-1,7%	
Kleinste investeringskost per m ²	1.875	1.902	1.673	1.673
Grootste investeringskost per m ²	2.425	2.573	2.696	2.696
Mediaan investeringskost per m ²	2.039	2.087	1.960	2.002

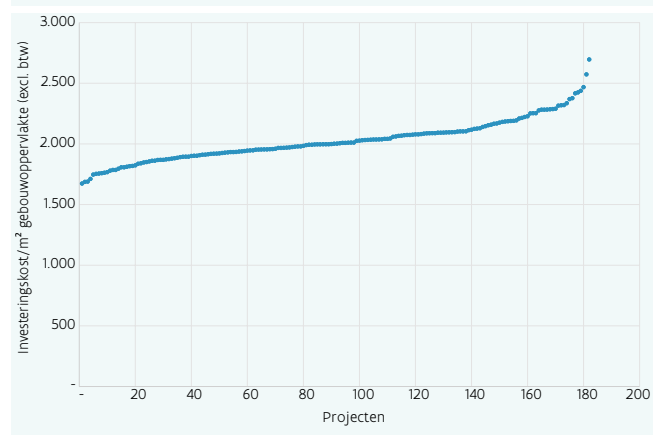
De investeringskost bevat het totaal van de kosten voor de realisatie van de projecten.⁵⁸ De globale investeringskost (excl. btw) voor het volledige programma bedraagt 1.402,5 miljoen euro waarvan 237,2 miljoen euro voor het

⁵⁸ De investeringskost is de som van: de directe bouwkosten, de bouwgerelateerde kosten (omgevingswerken, eerste uitrusting, perceelsgebonden voorbereidingswerken) en de overige projectkosten (zoals het ereloon van het basisteam, studies, het ereloon van de afgevaardigd bouwheer en de programmakosten van de DBFM-vennootschap). Deze gegevens zijn samen met de instandhoudingskosten (kosten gedurende de onderhoudsperiode) de basis voor de berekening van de bruto beschikbaarheidsvergoeding die in de verschillende voorbereidende fasen en tenslotte bij afsluiting van het individueel DBFM-contract door de DBFM-vennootschap worden gecommuniceerd naar de inrichtende machten.

GO!, 229,3 miljoen euro voor het OGO en 936,0 miljoen euro voor het VGO.⁵⁹ Tabel 9 geeft een overzicht van de investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte opgesplitst per onderwijsnet. Hieruit blijkt dat het vrij onderwijs een lagere investeringskost per vierkante meter laat optekenen dan de andere onderwijsnetten. De investeringskost ligt hier 1,7% onder het gemiddelde van het programma, terwijl het GO! en het OGO respectievelijk 3,2% en 3,9% boven het globale gemiddelde van alle projecten van Scholen van Morgen zitten. T.o.v. het vrije net heeft het OGO een gemiddelde investeringskost per m² gebouwoppervlakte die 5,7% meer bedraagt. Voor het GO! bedraagt dit cijfer 5,0%.

De gemiddelde investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte bedraagt 1.980 euro (excl. btw). Op 182 projecten zitten 78 projecten (of 43%) hieronder. Het middelste project van de populatie heeft een gemiddelde investeringskost van 2.002 euro/m², hetgeen in de buurt zit van voormeld rekenkundig gemiddelde. De laagste investeringskost per m² bedraagt 1.673 euro. Het betreft een project van het vrij onderwijs van de inrichtende macht vzw Sint-Jozefscollege in Aarschot waarvan de gebouwoppervlakte 3.840 m² bedraagt, wat nagenoeg overeenstemt met de gemiddelde projectgrootte van het hele programma. De hoogste investeringskost per m² bedraagt 2.696 euro. Dit is eveneens een project van het vrij onderwijs. Ditmaal van de inrichtende macht vzw Vrij Katholiek Basisonderwijs Wingene. Met een gebouwoppervlakte van 862 m² gaat het hier over één van de kleinste projecten van Scholen van Morgen.

FIGUUR 15 SPREIDING VAN DE INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE VAN DE PROJECTEN (excl. btw)



Figuur 15 geeft een beeld van de spreiding van de investeringskost van de projecten (gerangschikt van laag naar

hoog, per m² gebouwoppervlakte, excl. btw). De spreiding van de investeringskost per m² over de projecten is meer gelijkmatig dan de spreiding van de gebouwoppervlakte over de projecten (zie figuur 7). De spreidingsbreedte tussen de laagste en de hoogste investeringskost per m² bedraagt 1.023 euro voor het VGO. Voor de andere netten is deze breedte kleiner: 550 euro/m² voor het GO! en 671 euro/m² voor het OGO.

Wanneer we de investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte bekijken voor kleine projecten (≤ 2.500 m²), middelgrote projecten (> 2.500 m² en ≤ 5.000 m²) en grote projecten (> 5.000 m²) krijgen we een verschillend beeld. Dit blijkt uit tabel 10.

TABEL 10 INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² I.F.V. DE PROJECTOMVANG (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT) (excl. btw)

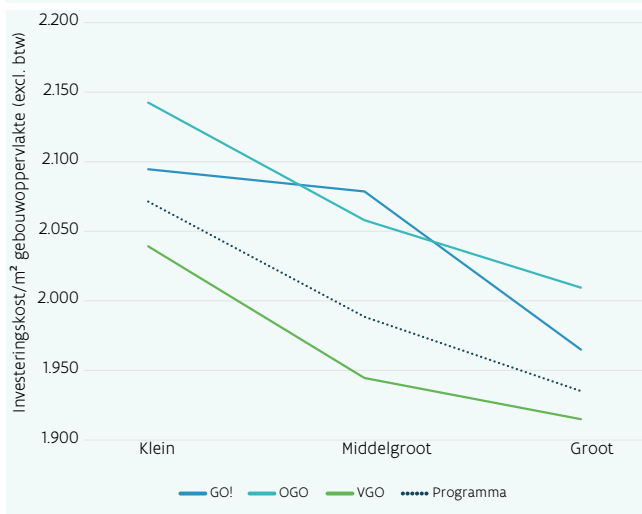
	GO!	OGO	VGO	Programma
Klein (≤ 2500 m ²)	2.095	2.143	2.039	2.071
Middelgroot (> 2500 m ² en ≤ 5000 m ²)	2.079	2.058	1.945	1.989
Groot (> 5000 m ²)	1.965	2.009	1.915	1.935
Totaal	2.044	2.057	1.946	1.980

Kleine projecten hebben een hogere investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte dan middelgrote en grote projecten en dit over alle onderwijsnetten heen. Op het niveau van het programma zijn deze projecten 5% duurder dan de globale gemiddelde investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte. De middelgrote projecten bevinden zich met een investeringskost van 1.989 euro/m² ongeveer op het programma-gemiddelde, terwijl de grote projecten ongeveer 2% onder dat zelfde gemiddelde zitten.

Globaal blijkt er een negatief verband tussen de omvang van een project en de investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte. Hoe groter de gebouwoppervlakte, hoe lager de gemiddelde investeringskost. Voor het GO! blijkt er een licht afwijkend beeld t.o.v. het programma voor wat de middelgrote projecten betreft. Voor deze middelgrote projecten is er hier (in vergelijking met de andere netten) namelijk een beperkter verschil in investeringskost per m² met de kleine projecten. Figuur 16 geeft dit weer.

⁵⁹ Definitieve cijfers voor de reeds 158 beschikbare projecten (op datum van 30 november 2018) en ramingen voor de 28 scholenbouwprojecten die nog opgeleverd zullen worden.

FIGUUR 16 INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPVLAKTE PER ONDERWIJSNET I.F.V. DE PROJECTOMVANG IN (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT) (excl. btw)



Om het verband tussen de investeringskost per vierkante meter en de gebouwoppervlakte volledig weer te geven onderzoeken we de investeringskost per vierkante meter voor elk interval van 1.000 m² gebouwoppervlakte en dit voor elk onderwijsnet. Op die manier krijgt men per schijf van 1.000 m² gebouwoppervlakte een idee over het verband tussen de projectgrootte en de gemiddelde investeringskost. Figuur 17 geeft dit verband grafisch weer.

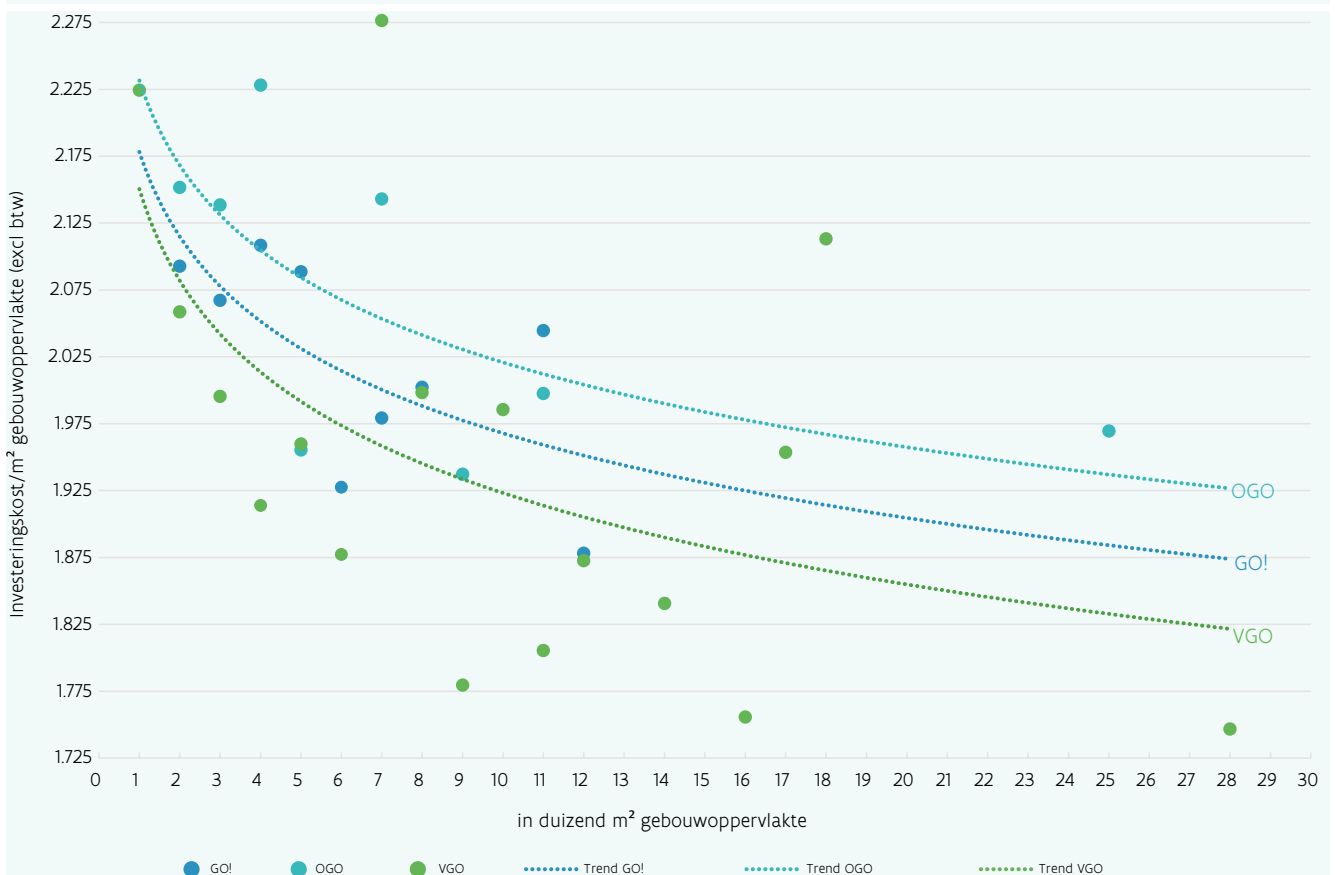
teringskost. Figuur 17 geeft dit verband grafisch weer.

Het beeld uit figuur 16 wordt grotendeels bevestigd. Hoe groter de gebouwoppervlakte, hoe lager de gemiddelde investeringskost per m². De daling van deze kost is het sterkst in de eerste intervallen van duizend vierkante meter. Tussen 1.000 m² en 6.000 m² is er een daling van de gemiddelde investeringskost per m² (een gemiddelde daling van 3% per interval). Nadat een oppervlakte van 6.000 m² is bereikt kent de gemiddelde investeringskost per m² van de projecten van Scholen van Morgen een wat grilliger verloop. Vanaf deze grens blijft de investeringskost per m² globaal genomen nog wel lichtjes dalen i.f.v. de toename van de gebouwoppervlakte, maar het is duidelijk dat de daling sterk wordt afgevlakt.

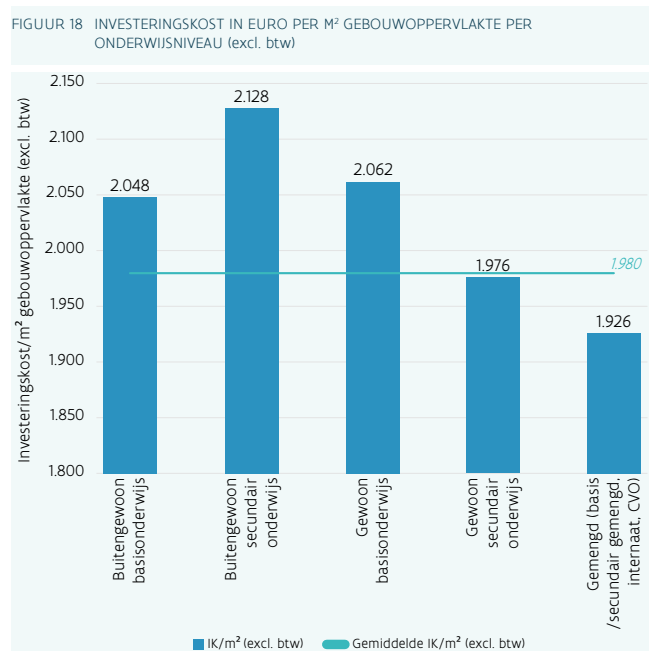
Figuur 17 toont per onderwijsnet ook de trend van de reeksen van elk onderwijsnet.⁶⁰ De trend is gelijkaardig per onderwijsnet. Overall is er een daling van de gemiddelde investeringskost per m² naarmate de omvang van de schoolgebouwen toeneemt. De daling is in elk net eveneens aanvankelijk sterker en neemt nadien af. Er blijft evenwel een verschillend niveau in gemiddelde investe-

60 Het betreft de zgn. logaritmische trend van de reeksen.

FIGUUR 17 INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPVLAKTE PER ONDERWIJSNET I.F.V. DE PROJECTOMVANG (PER INTERVAL VAN 1000 M²) (excl. btw)



ringskost per m² per onderwijsnet. De DBFM-projecten van het vrij onderwijs kennen een gemiddelde kost die bijna steeds onder het programma-gemiddelde blijft en dit ongeacht de grootte van het project. Enkel in het interval tussen de 6.000 m² en de 7.000 m² is dit niet het geval. De projecten van het GO! en het OGO liggen boven de gemiddelde investeringskost van het programma.⁶¹



61 Het GO! zit enkel in het interval 6.000-7.000 m² onder het gemiddelde. Het OGO zit enkel in het interval 4.000-5.000 m² onder het gemiddelde.

Figuur 18 geeft een overzicht van de investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte (excl. btw) per onderwijsniveau. Hierbij valt op dat de gemiddelde investeringskost per m² vooral hoger ligt bij het buitengewoon onderwijs en het gewoon basisonderwijs.

De tabellen 11 en 12 geven een beeld van de investeringskost per m² van de modelprojecten en de pilootprojecten.

De modelprojecten zijn goed voor een investeringsvolume van 310,7 miljoen euro (excl. btw) en hebben een gemiddelde investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte van 1.957 euro. De gemiddelde investeringskost per m² van deze projecten waarmee de decreetgever projecten beoogde die bij uitstek model kunnen staan voor 'de school van de toekomst' ligt daarmee 1% onder het gemiddelde van het hele programma. Per onderwijsnet zijn de vaststellingen gelijkaardig zoals deze voor het globale programma: het VGO heeft een investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte die onder het gemiddelde (van alle modelprojecten) zit (-3,6%). Het GO! (+2%) en het OGO (+4,5%) zitten boven dit gemiddelde. De investeringskost per vierkante meter zit voor de modelprojecten tussen 1.747 euro en 2.370 euro (excl. btw). De middelste investeringskost per m² bedraagt 2.017 euro (excl. btw).

Deze cijfers leren dat de modelprojecten zich voor wat de investeringskost betreft gedragen zoals alle DBFM-projecten van de inhaalbeweging.

TABEL 11 MODELPROJECTEN, INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE PER ONDERWIJSNET (excl. btw)

	GO!	OGO	VGO	Programma
Investeringskost (excl. btw)	104.163.310	69.439.670	137.068.417	310.671.398
Gemiddelde investeringskost per m ² (excl. btw)	1.997	2.045	1.887	1.957
T.o.v. programma-gemiddelde modelprojecten	+2,0%	+4,5%	-3,6%	
Kleinste investeringskost per m ² (excl. btw)	1.875	1.970	1.747	1.747
Grootste investeringskost per m ² (excl. btw)	2.318	2.321	2.370	2.370
Mediaan investeringskost per m ² (excl. btw)	2.015	2.228	1.955	2.017

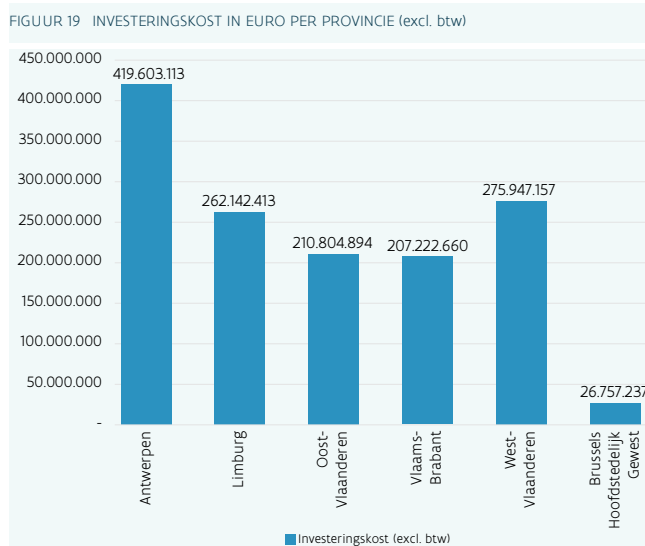
TABEL 12 PILOOTPROJECTEN, INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE PER ONDERWIJSNET (excl. btw)

	GO!	OGO	VGO	Programma
Investeringskost (excl. btw)	22.674.803	28.259.429	17.134.321	68.068.553
Gemiddelde investeringskost per m ² (excl. btw)	2.346	2.202	2.117	2.225
T.o.v. programma-gemiddelde pilootprojecten	+5,5%	-1,0%	-4,9%	
Kleinste investeringskost per m ² (excl. btw)	2.290	1.938	2.103	1.938
Grootste investeringskost per m ² (excl. btw)	2.425	2.377	2.129	2.425
Mediaan investeringskost per m ² (excl. btw)	2.318	2.222	2.116	2.256

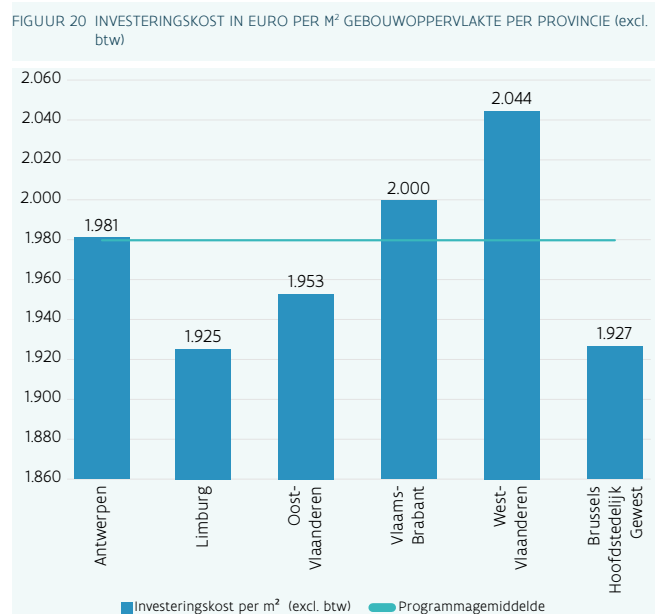
De acht pilootprojecten die volgens de passiefstandaard worden gebouwd vertegenwoordigen een investeringsvolume van 68,1 miljoen euro. Anders dan bij de modelprojecten ligt de gemiddelde investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte voor de pilootprojecten wel boven het programma-gemiddelde. Per vierkante meter stijgt de investeringskost van de pilootprojecten namelijk 12,4% boven het gemiddelde van alle DBFM-projecten. Op het niveau van de onderwijsnetten ziet dit cijfer er als volgt uit: GO! +18,5%, OGO +11,2% en VGO +6,9%. De kostprijsverhoudingen tussen de netten liggen in lijn met eerdere vaststellingen al kan opgemerkt worden dat hier niet het OGO, maar het GO! gemiddeld de hoogste investeringskost per m² laat optekenen. Per vierkante meter gebouwoppervlakte bedraagt de kleinste investeringskost van het passiefproject voor het GTI in Londerzeel 1.938 euro (excl. btw) (hetgeen onder het globale programma-gemiddelde zit). De hoogste kost per m² gebouwoppervlakte bedraagt 2.425 euro (excl. btw). De middelste investeringskost per m² zit voor de pilootprojecten op 2.256 euro (excl. btw).

Regionale verdeling van de investeringskost

Figuur 19 geeft de verspreiding weer van de investeringskost over de verschillende provincies van het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (B.H.G.).



Deze figuur 19 is gelijkaardig aan figuur 13 dat een provinciale verdeling van de gebouwoppervlakte illustreerde. Indien men de gegevens van beide figuren combineert krijgt men volgende provinciale investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte.



Uit figuur 20 blijkt dat de provincie Limburg de laagste investeringskost per vierkante meter heeft: 1.925 euro/m² (excl. btw) of 2,8% onder de gemiddelde investeringskost per vierkante meter. Ook de twee projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest resulteren gezamenlijk in een lage investeringskost: 1.927 euro/m² of 2,7% onder de gemiddelde investeringskost. Vervolgens volgt de provincie Oost-Vlaanderen (1,4% onder de gemiddelde investeringskost). Antwerpen en Vlaams-Brabant zitten dicht tegen de gemiddelde investeringskost per vierkante meter. De provincie West-Vlaanderen kent tenslotte de hoogste investeringskost per vierkante meter (3,3% boven het programma-gemiddelde). In lijn met voorgaande vaststellingen over het verband tussen de gemiddelde investeringskost per m² en de omvang van de schoolgebouwen in m² is het significant dat de gemiddelde gebouwoppervlakte van de DBFM-projecten het grootst is Limburg en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit verklaart voor een deel de lagere gemiddelde investeringskost (per m²) in deze regio's.

Naast de kostprijs per provincie is het interessant de investeringskost per vierkante meter te groeperen volgens centrumstad. Omwille van het grote aantal projecten (54) en het aantal centrumsteden (waar projecten werden gerealiseerd)⁶² geeft dit relevante informatie over de prijzen die gepaard gaan met projecten die gelokaliseerd zijn in de centrumsteden. Tabel 13 bevat een overzicht.

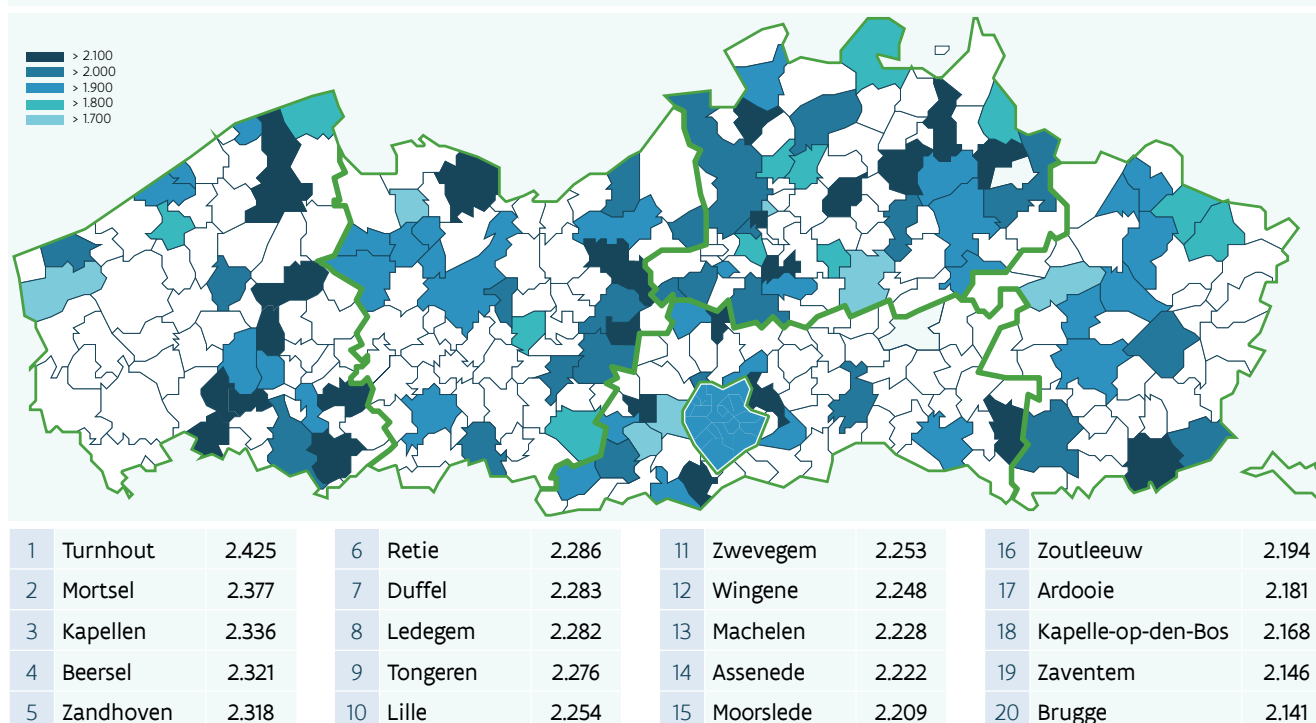
Meer dan één derde (34%) van de investeringskost (excl. btw) van Scholen van Morgen is gelokaliseerd in de

62 Aalst, Antwerpen, Brugge, Brussel, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout

TABEL 13 CENTRUMSTEDEN, INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE PER ONDERWIJSNET (excl. btw)

	GO!	OGO	VGO	Programma
Investeringskost (excl. btw)	104.074.046	102.366.969	276.878.528	483.319.543
Gemiddelde investeringskost per m ² (excl. btw)	2.080	1.985	2.011	2.020
T.o.v. programma-gemiddelde centrumsteden	+3,0%	-1,7%	-0,4%	
T.o.v. programma-gemiddelde alle projecten	+5,1%	+0,3%	+1,6%	+2,0%
Kleinste investeringskost per m ² (excl. btw)	1.875	1.934	1.753	1.753
Grootste investeringskost per m ² (excl. btw)	2.425	2.095	2.370	2.425
Mediaan investeringskost per m ² (excl. btw)	2.045	1.996	2.003	2.005

FIGUUR 21 INVESTERINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE PER STAD OF GEMEENTE (excl. btw)



centrumsteden. De gemiddelde investeringskost per m² gebouwoppervlakte ligt 2,0% hoger dan het programma-gemiddelde. Van alle onderwijsnetten heeft het OGO de laagste investeringskost per m². De projecten van dit onderwijsnet in de centrumsteden kennen een investeringskost per m² die overeenstemt met het gemiddelde van alle projecten van Scholen van Morgen (+0,3%). Het VGO en het GO! liggen respectievelijk 1,6% en 5,1% boven dat gemiddelde.

Ten opzichte van de investeringskost per m² van de projecten uit de niet-centrumsteden ligt dezelfde investeringskost van de projecten uit de centrumsteden 2% hoger.

Figuur 21 geeft een overzicht van de investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte per stad of gemeente. Hieruit blijkt een hoge investeringskost per m² in enkele steden of gemeenten van de provincie Antwerpen. Van de 10 duurste steden of gemeenten bevinden er zich zeven in de provincie Antwerpen. Turnhout (2.425 euro/m²) en Mortsel (2.377 euro/m²) kennen de hoogste investeringskost per m². Aarschot (1.673 euro/m²) en Eeklo (1.759 euro/m²) kennen de laagste investeringskost per m².⁶³

⁶³ De hogere kost in Mortsel en Turnhout houdt verband met de vaststelling dat in deze gemeenten enkel pilotprojecten zijn gerealiseerd.

1.3 De financiering

Voor de financiering van de 182 DBFM-projecten beschikt de DBFM-vennootschap, naast haar eigen vermogen over een bouwlening en een gewaarborgde lange-termijnlening:

A. bouwlening: deze lening dient voor de financiering van de projecten tijdens de bouwfase. De interesten van deze lening – de zgn. intercalaire interesten – worden terugbetaald d.m.v. een eenmalige betaling op moment van oplevering van de bouwfase (via de reeds vermelde eenmalige vergoeding in de eerste beschikbaarheidsvergoeding);

B. gewaarborgde lange-termijnlening: deze faciliteit dient om de bouwlening terug te betalen op moment van oplevering van de individuele projecten.⁶⁴ Voor het hele programma heeft zij een geraamde omvang van 1,5 miljard euro en is ze gekoppeld aan de Euribor-rente.⁶⁵ De terugbetaling van deze lening (over een periode van 30 jaar) door de DBFM-vennootschap wordt gewaarborgd door de Vlaamse Gemeenschap.

Ten aanzien van de lange-termijnfinanciering van de DBFM-vennootschap werd een herfinancieringsgarantie van de Vlaamse Gemeenschap voorzien. Deze herfinancieringsgarantie werd ingebouwd in 2009 omdat de financiële crisis ervoor had gezorgd dat er op de financiële markten geen financiering met een “commitment” voor een looptijd van 30 jaar meer beschikbaar was.⁶⁶ Dit is een algemene financieringsproblematiek die zich toen in alle PPS-projecten liet voelen.

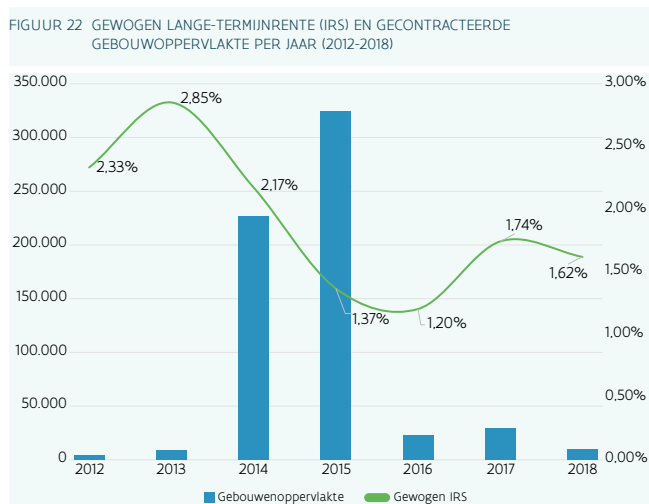
De Vlaamse Regering besliste in 2015 om de lange-termijnfinanciering van de DBFM-vennootschap (die tot dan werd verschaft door BNP-Paribas) te laten overnemen door de overheid. Sinds april 2016 verloopt de lange-termijnfinanciering van de DBFM-vennootschap via School Invest NV.

De structuur van de financiering maakt het mogelijk dat de inrichtende machten bij afsluiting van het individueel

DBFM-contract zeker zijn van een 30-jarig vast rentetarief.

Bij oplevering⁶⁷ van elk project doet de DBFM-vennootschap een trekking op de lange-termijnlening, om de bouwlening terug te betalen. Zoals reeds vermeld is de lange-termijnlening een leningsfaciliteit met een variabele rente (Euribor), maar door in de beschikbaarheidsvergoedingen rekening te houden met een vaste rente (IRS), gebeurt een risico-indekking en wordt er een zgn. renteswap afgesloten waardoor de DBFM-vennootschap uiteindelijk (na de uitwisseling van de rentestromen) een vaste rente betaalt.⁶⁸ Deze renteswap wordt afgesloten bij ondertekening van de individuele DBFM-overeenkomst.⁶⁹

Figuur 22 geeft de gewogen vaste IRS weer die geldt voor de individuele DBFM-contracten die tot nu toe werden afgesloten.



Het is duidelijk dat het gros van de DBFM-contracten heeft kunnen genieten van een lage lange-termijnrente die bovendien tussen 2013 en 2016 een sterke daling kende. Bijna de helft van de gebouwoppervlakte (45,7%) werd in 2015 gecontracteerd. Voor het hele programma bedraagt de gewogen IRS 1,71%.⁷⁰

64 Afgifte van voorlopig beschikbaarheidscertificaat.

65 De interestmarge op de gegarandeerde lening bedraagt 100 basispunten tot oktober 2017 en na oktober 2017 diende de lening geherfinancierd te worden met een maximum marge van 60 basispunten. De marge op de swap bedraagt 12 basispunten, zonder rekening te houden met de bijkomende spread van 3 basispunten ten gevolge van de ratingverlaging van de Vlaamse Gemeenschap. Bron: antwoord van de minister van financiën en begroting A. Turtelboom in de commissie voor algemeen beleid, financiën en begroting van 12 januari 2016 gegeven op een vraag om uitleg over de herfinanciering van Scholen van Morgen van de heer B. Rzoska (Vlaams Parlement nr. 724, 2015-2016).

66 Zie artikel 7 ter van het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur.

67 Bij afgifte van het zgn. voorlopig beschikbaarheidscertificaat (VBC).

68 Een renteswap waarbij de DBFM-vennootschap een vlottende rente ontvangt (Euribor) en een vaste rente (IRS) betaalt op een (notioneel) bedrag dat gelijk is aan het bedrag waarvoor getrokken wordt op de lange-termijnlening. Het notioneel bedrag is een bedrag dat niet wordt uitgewisseld tussen de partijen van de swap.

69 Het betreft een zgn. forward swap.

70 Situatie op 31.12.18.

1.4 Het onderhoud

Naast de bouw en de financiering van de projecten staat de DBFM-vennootschap in voor het correctief en preventief eigenaarsonderhoud van de schoolgebouwen gedurende 30 jaar.⁷¹ Voor de instandhouding van de gebouwen hebben de dBM-aannemers na marktraadpleging een vaste prijs moeten opgeven aan de DBFM-vennootschap die geldt gedurende de dertigjarige beschikbaarheidsperiode.⁷²

Hierna geven we een overzicht van deze kosten. De instandhoudingskost bevat het totaal van de jaarlijkse kosten voor de instandhouding van de projecten vanaf de voorlopige beschikbaarheid.⁷³ De globale kost (excl. btw) voor het volledige programma bedraagt 20,5 miljoen euro (op jaarbasis), waarvan 3,5 miljoen euro voor het GO!, 3,2 miljoen euro voor het OGO en 13,8 miljoen euro voor het VGO.⁷⁴

TABEL 14 JAARLIJKSE INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE PER ONDERWIJSNET (excl. btw)

	GO!	OGO	VGO	Programma
Gemiddelde instandhoudingskost per m ²	30,5	29,0	28,6	29,0
T.o.v. programma-gemiddelde	+5,3%	+0,0%	-1,3%	
Kleinste instandhoudingskost per m ²	26,5	19,3	22,8	19,3
Grootste instandhoudingskost per m ²	42,1	38,8	38,1	42,1
Mediaan instandhoudingskost per m ²	31,7	31,9	30,4	31,0

Tabel 14 geeft een overzicht van de instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte opgesplitst per onderwijsnet. Hieruit blijkt dat het vrij onderwijs gemiddeld een lagere instandhoudingskost per vierkante meter laat optekenen dan de andere onderwijsnetten. De instandhoudingskost ligt hier 1,3% onder het gemiddelde van het programma, terwijl het OGO en het GO! respectievelijk 0,0% en 5,3% boven het globale gemiddelde van alle projecten van Scholen van Morgen zitten. T.o.v. het vrije

71 Vanaf de voorlopige beschikbaarheidsdatum van de projecten.

72 Deze vaste prijs wordt jaarlijks geïndexeerd.

73 De instandhoudingskost is de som van: de onderhoudskosten van de gebouwen, de onderhoudskosten van de eerste uitrusting en de omgevingswerken, de verzekeringen gedurende de beschikbaarheidsperiode en het ereloon van de afgevaardigd bouwheer. Deze gegevens zijn samen met de investeringskost de basis voor de berekening van de bruto beschikbaarheidsvergoeding die in de verschillende voorbereidende fasen en tenslotte bij afsluiting van het individueel DBFM-contract door de DBFM-vennootschap worden gecommuniceerd naar de inrichtende machten.

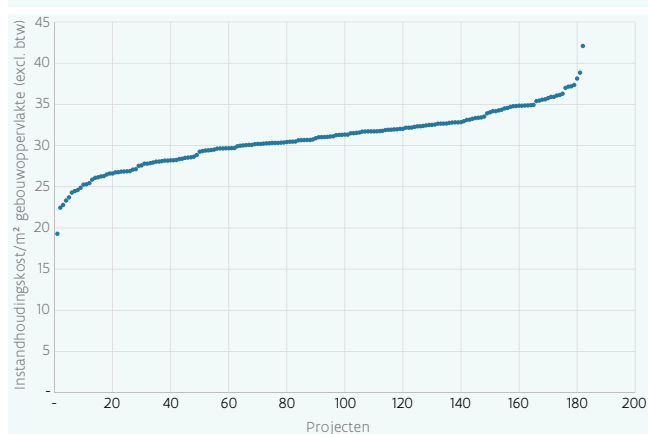
74 Definitieve cijfers voor de reeds 158 beschikbare projecten (op datum van 30/11/2018) en ramingen voor de 24 scholenbouwprojecten die nog opgeleverd zullen worden.

net heeft het OGO een gemiddelde instandhoudingskost per m² gebouwoppervlakte die 1,4% meer bedraagt. Voor het GO! bedraagt dit cijfer 6,7%.

De gemiddelde jaarlijkse instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte bedraagt 29,0 euro (excl. btw) of 1,46% van de gemiddelde investeringskost per m². Op 182 projecten zitten 49 projecten (of 27%) hieronder. Het middelste project van de groep heeft een gemiddelde instandhoudingskost van 31,0 euro per m². De laagste instandhoudingskost per m² bedraagt 19,3 euro. Het betreft een project met een gebouwoppervlakte van 5.000 m² van het provinciaal onderwijs in Hasselt (Provinciale Kunsthumaniora). De hoogste instandhoudingskost per m² bedraagt 42,1 euro. Dit is een project van 1.500 m² uit het buitengewoon secundair onderwijs van het GO! in Zoutleeuw (BuSo Zonnegroen).

Figuur 23 toont een beeld van de spreiding van de instandhoudingskost van de projecten (gerangschikt van laag naar hoog, per m² gebouwoppervlakte, excl. btw). De spreidingsbreedte tussen de laagste en de hoogste instandhoudingskost per m² bedraagt 19,6 euro voor het OGO. Voor de andere netten is deze breedte kleiner: 15,6 euro/m² voor het GO! en 15,3 euro/m² voor het VGO.

FIGUUR 23 SPREIDING VAN DE JAARLIJKSE INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE VAN DE PROJECTEN (excl. btw)



Wanneer we de instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte bekijken voor kleine projecten (≤ 2.500 m²), middelgrote projecten (> 2.500 m² en ≤ 5.000 m²) en grote projecten (> 5.000 m²) krijgen we een verschillend beeld. Dit blijkt uit tabel 15.

TABEL 15 INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² (excl. btw) I.F.V. DE PROJECTOMVANG IN M² (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT)

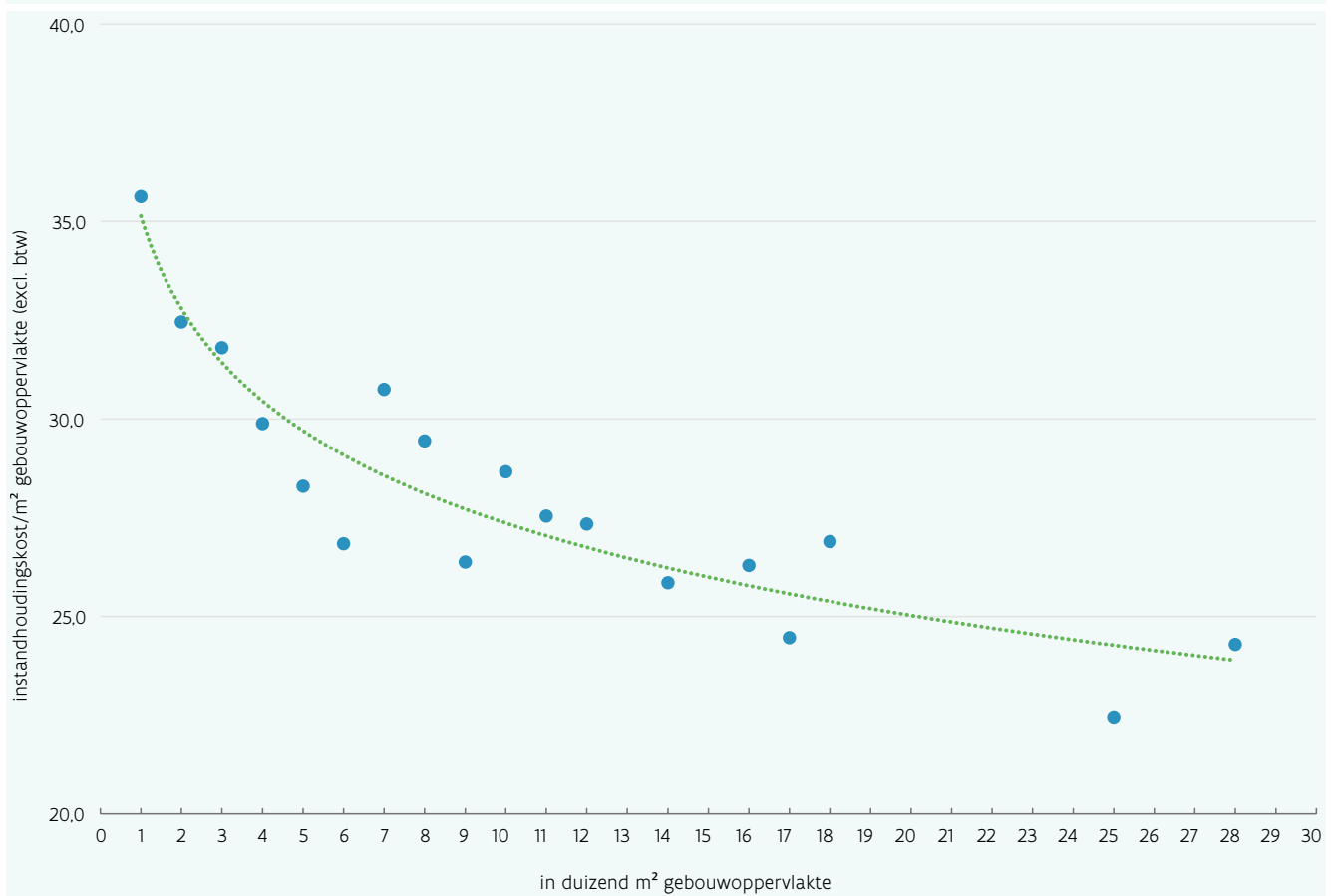
	GO!	OGO	VGO	Programma
Klein (≤ 2500 m ²)	33,0	32,9	32,0	32,4
Middelgroot (> 2500 m ² en ≤ 5000 m ²)	31,9	29,0	29,5	29,9
Groot (> 5000 m ²)	27,0	26,9	27,0	27,0
Totaal	30,5	29,0	28,6	29,0

Net als bij de investeringskost blijkt er een negatief verband tussen de omvang van een project en de instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte. Dit illustreren figuur 24 en figuur 25.

Aanvankelijk daalt de gemiddelde instandhoudingskost systematisch met de gebouwoppervlakte (gemiddeld met 5% per interval van duizend m²), maar deze kost neemt na een oppervlakte van 6.000 m² terug wat toe om vanaf een omvang van 8.000 m² een wat grilliger verloop te kennen.

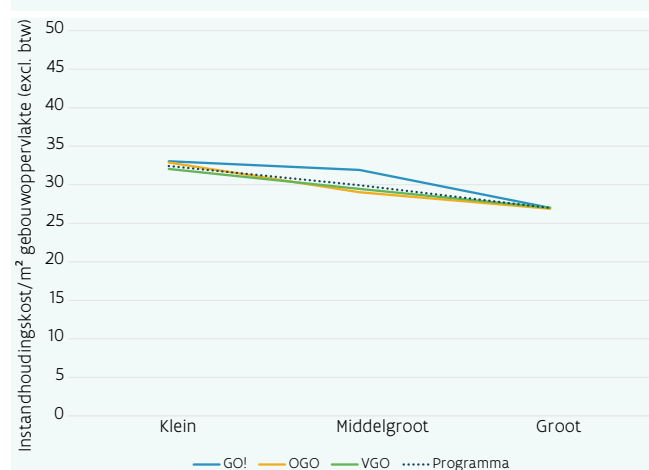
Kleine projecten hebben een hogere instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte dan middelgrote en grote projecten en dit over alle onderwijsnetten heen. Op het niveau van het programma zijn de kleine projecten 12% duurder dan de globale gemiddelde instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte. Zoals bij de vaststellingen omtrent de investeringskost hebben de grote projecten gemiddeld de laagste instandhoudingskost. Met een instandhoudingskost van 27,0 euro per m² zitten zij 7% onder het programma-gemiddelde.

FIGUUR 24 INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² I.F.V. DE PROJECTOMVANG IN M² (PER INTERVAL VAN 1000 M²)



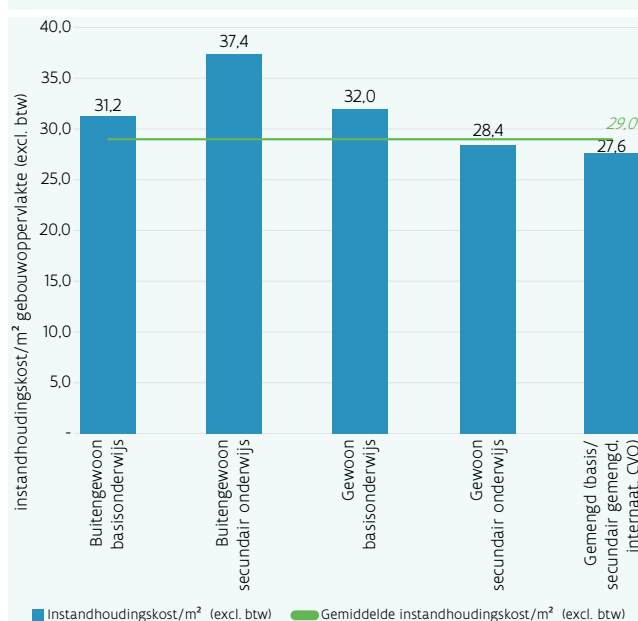
Voor alle onderwijsnetten zijn de trends gelijklopend. Er is een systematische daling van de instandhoudingskosten naarmate de schoolgebouwen groter worden. De kleinste projecten kennen overal de hoogste instandhoudingskost. Voor het GO! blijkt er weinig verschil tussen de instandhoudingskost van de middelgrote en de kleine projecten. Figuur 25 geeft dit weer.

FIGUUR 25 INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² PER ONDERWIJSNET I.F.V. DE PROJECTOMVANG IN M² (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT)



Figuur 26 toont een overzicht van de instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte (excl. btw) per onderwijsniveau. Hierbij valt op dat de gemiddelde instandhoudingskost vooral hoger ligt bij het buitengewoon onderwijs en het gewoon basisonderwijs. In die zin zijn de vaststellingen dus in overeenstemming met de analyse van de investeringskost.

FIGUUR 26 INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO (excl. btw) PER M² GEBOUWOPPERVLAKTE PER ONDERWIJSNIVEAU



De tabellen 16 en 17 geven een beeld van de instandhoudingskost van de modelprojecten en de pilootprojecten.

De modelprojecten hebben een gemiddelde instandhoudingskost per m² gebouwoppervlakte die 5,7% onder het globale programma-gemiddelde zit. Dit beeld doet zich bij alle netten voor. De instandhoudingskost van de modelprojecten ligt per onderwijsnet systematisch onder de gemiddelde instandhoudingskost van alle projecten. De modelprojecten van het GO! liggen 6,3% onder het GO!-gemiddelde ter zake. Voor het VGO bedraagt dit cijfer 4,5% en voor het OGO zelfs 12,5%. Binnen de categorie

TABEL 16 MODELPROJECTEN, INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² (excl. btw) PER ONDERWIJSNET

Modelprojecten	GO!	OGO	VGO	Programma
Gemiddelde instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	28,6	25,4	27,3	27,3
T.o.v. programma-gemiddelde modelprojecten	+4,7%	-7,1%	0,0%	
Kleinste instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	26,5	22,5	24,3	22,5
Grootste instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	34,9	35,6	37,2	37,2
Mediaan instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	31,18	31,5	29,7	31,0

TABEL 17 PILOOTPROJECTEN, INSTANDHOUDINGSKOST IN EURO PER M² (excl. btw) PER ONDERWIJSNET

Pilootprojecten	GO!	OGO	VGO	Programma
Gemiddelde instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	33,1	33,7	32,2	33,1
T.o.v. programma-gemiddelde pilootprojecten	0,0%	+1,8%	-2,7%	
Kleinste instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	32,3	32,7	32,2	32,2
Grootste instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	34,7	34,3	32,3	34,7
Mediaan instandhoudingskost per m ² (excl. btw)	32,8	34,0	32,2	32,7

van de modelprojecten heeft het OGO de laagste instandhoudingskost (-7,1% onder het gemiddelde van alle modelprojecten). De modelprojecten van het VGO zitten hier ongeveer op het gemiddelde (-0,03%). Het GO! zit 4,7% boven het gemiddelde van alle modelprojecten.

Anders dan bij de modelprojecten ligt de gemiddelde instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte voor de pilootprojecten wel boven het programma-gemiddelde. Per vierkante meter stijgt de instandhoudingskost van de pilootprojecten namelijk 14,3% boven het gemiddelde van alle DBFM-projecten. Op het niveau van de onderwijsnetten zitten de pilootprojecten eveneens boven de respectievelijk net-gemiddelden: GO! +8,3%, OGO +16,2% en VGO +12,7%.

De instandhoudingskosten van de pilootprojecten zitten erg dicht bij elkaar. Er is weinig onderscheid tussen de netten en de spreidingsbreedte van de gemiddelde instandhoudingskost is eveneens beperkt.

1.5 Termijnen

Na het beschrijven van de verschillende onderdelen (ontwerp, bouw, financiering, onderhoud) van de projecten staan we stil bij de gemiddelde termijnen van de projecten. Eerst geven we een overzicht van de volledige doorlooptermijn en nadien gaan we verder in op de bouwtermijn.

1.5.1 Doorlooptijd

De gemiddelde doorlooptijd van de 158 reeds opgeleverde projecten bedraagt 5,5 jaar vanaf de ondertekening van een voorcontract tot de volledige beschikbaarheid van de gebouwen.

Figuur 27 geeft een overzicht van de gemiddelde duurtijd van de volgende fasen:

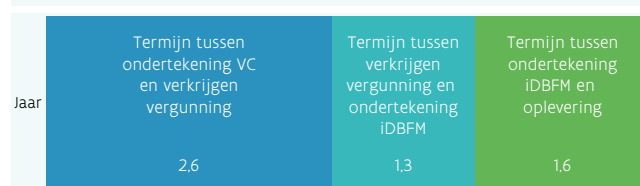
- de termijn tussen de ondertekening van het voorcontract en het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor het project (2,6 jaar);
- de termijn tussen het verkrijgen van de omgevingsvergunning en de ondertekening van het individueel DBFM-contract (1,3 jaar);
- de termijn tussen de ondertekening van het individueel DBFM-contract en de voorlopige beschikbaarheid van het project (1,6 jaar).

Het is duidelijk dat de eerste fase het meeste tijd in beslag heeft genomen (47% van de totale doorlooptijd). Tussen het ondertekenen van het voorcontract en het verkrijgen van de omgevingsvergunning wordt de initiatiefase, de voorstudiefase en de voorontwerpfase doorlopen.

Tussen het verkrijgen van de vergunning en de ondertekening van het individueel DBFM-contract wordt o.a. het aanbestedingsdossier opgemaakt om het tenslotte op de markt te brengen en effectief aan te besteden. Deze fase duurde gemiddeld 1,3 jaar of 24% van de totale doorlooptijd tot de oplevering van de gebouwen.

Na de ondertekening van het individueel DBFM-contract wordt er een aanvangsbevel gegeven om de bouw van de instellingen te starten. Tot de oplevering heeft deze periode gemiddeld 1,6 jaar in beslag genomen.

FIGUUR 27 GEMIDDELTE DOORLOOPTIJD PER FASE (OPGELEVERDE PROJECTEN (IN JAAR))



1.5.2 Bouwtermijnen

Tabel 18 bevat een overzicht van de gemiddelde bouwtermijn van de opgeleverde projecten. De gemiddelde bouwtermijn over alle projecten heen bedraagt 18,2 maanden. De mediaan bedraagt 16,4 maanden.

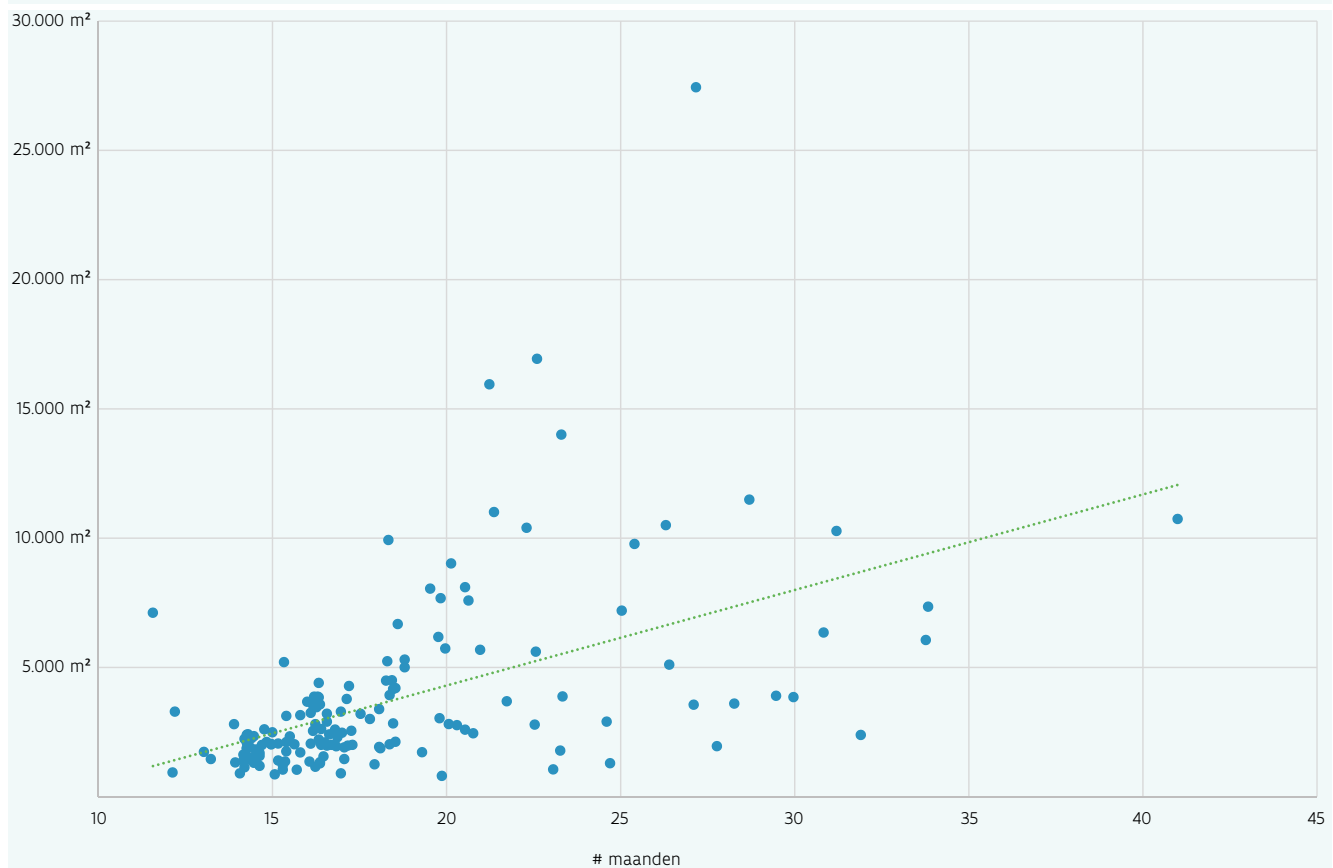
TABEL 18 GEMIDDELTE BOUWTERMIJN VAN DE OPGELEVERDE PROJECTEN (IN MAANDEN)

	GO!	OGO	VGO	Programma
Gemiddelde	17,4	18,5	18,3	18,2
Mediaan	15,9	16,3	16,7	16,4

Ondanks de grote concentratie van een groot aantal werven in 2015 en 2016, werd het overgrote deel van de projecten gerealiseerd in een termijn van 1,5 jaar. Het overgrote deel van de projecten (88%) werd opgeleverd binnen de 2 jaar. Wellicht heeft de langere voorbereidings- en ontwerpfase bijgedragen tot een korte bouwperiode. Er zijn weinig verschillen vast te stellen tussen de verschillende onderwijsnetten

Figuur 28 geeft de bouwtermijn van de 158 opgeleverde projecten weer i.f.v. de gebouwoppervlakte. De bouwtermijn neemt globaal genomen toe met de gebouwoppervlakte. Dit blijkt eveneens uit tabel 19 die de gemiddelde bouwperiode weergeeft voor de kleine, middelgrote en

FIGUUR 28 BOUWTERMIJN I.F.V. DE GEBOUWOPPERVLAKTE



grote projecten. We zien in de figuur dat het grootste project (project te Beringen) een bouwtermijn heeft van ongeveer 27 maanden. Een tiental projecten hebben een langere bouwtermijn, door onder andere de opsplitsing in verschillende bouwfasen hetgeen de totale bouwtermijn verlengt.

TABEL 19 GEMIDDELDE BOUWTERMIJN VAN DE OPGELEVERDE PROJECTEN I.F.V. DE PROJECTOMVANG IN M² (KLEIN, MIDDELGROOT, GROOT) (IN MAANDEN)

	Klein (≤ 2500 m ²)	Middelgroot (> 2500 m ² en ≤ 5000 m ²)	Groot (> 5000 m ²)
Gemiddelde	16,2	18,3	23,1
Mediaan	15,1	17,0	21,1

Een graad om na te gaan of de projecten binnen de geplande termijn werden gerealiseerd kan worden verkregen door de effectieve voorlopige beschikbaarheidsdatum (VBD) van de projecten te vergelijken met de geplande voorlopige beschikbaarheidsdatum. Tabel 20 geeft hiervan een beeld. Hieruit blijkt dat de gemiddelde effectieve voorlopige beschikbaarheid 9 dagen later ligt dan de geplande beschikbaarheid. Uitgedrukt t.o.v. de bouwtermijn is dit 1,6%. Dit cijfer wordt beïnvloed door enkele uitschieters (in het vrij onderwijs). De mediaan-waarde van de effectieve beschikbaarheid, hetgeen een betere graadmeter is om deze enkele extremen buiten beschouwing te laten, ligt slechts 1 dag na de geplande voorlopige beschikbaarheid. De geplande beschikbaarheid of de bouwplanning werd bijgevolg zeer goed gerespecteerd door de promotor.

TABEL 20 EFFECTIEVE VOORLOPIGE BESCHIKBAARHEID T.O.V. GEPLANDE VOORLOPIGE BESCHIKBAARHEID (IN AANTAL DAGEN EN % VAN DE BOUWTERMIJN)

		GO!	OGO	VGO	Programma
Aantal dagen t.o.v. geplande voorlopige beschikbaarheid	Gemiddelde	10,8	12,2	7,5	8,8
	Mediaan	1	2	1	1
In % van de bouwtermijn	Gemiddelde	2,04%	2,18%	1,34%	1,59%
	Mediaan	0,19%	0,36%	0,18%	0,18%

2. BEVRAGING STAKEHOLDERS

2.1 Inleiding

In dit deel van de evaluatie van de inhaalbeweging laten we de vele stakeholders van het programma aan het woord. Vermits AGION met dit onderzoek een grondige evaluatie beoogt gaf het agentschap hiervoor opdracht aan het onderzoeksbureau GfK Social and Strategic Research (GfK SSR)⁷⁵ om een onafhankelijke en kritische bevraging uit te voeren. Hierna geven we de resultaten van het onafhankelijk onderzoeksbureau weer.

Via zowel een kwantitatieve studie (online vragenlijst) als een kwalitatieve studie (persoonlijke interviews) bij de voornaamste belanghebbenden, werden inzichten verkregen over zes algemene onderzoekstopics:

- algemene attitudes over het DBFM-concept
- situatie vóór deelname aan DBFM
- motieven en doelstellingen
- procesverloop en procedure
- ondersteuning, (samen)werking en inspraak
- kwaliteit en gebruik van de schoolgebouwen

2.2 Methodologie

2.2.1 Plan van aanpak

De bevraging is gebaseerd op zowel een **kwalitatief** als een **kwantitatief** onderzoek. Dit hoofdstuk presenteert de methodologie van beide studies, met speciale aandacht voor de bevroegde doelgroepen, de gebruikte discussiegidsen en vragenlijsten, en de bereikte steekproefgrootte.

2.2.2 Kwalitatief onderzoek persoonlijke diepte-interviews

Het doel van de persoonlijke diepte-interviews was het verkrijgen van gedetailleerde kwalitatieve inzichten van de belangrijkste stakeholders van het DBFM-programma. Verschillende kennis- en attitudevragen inzake de motieven en doelstellingen voor een deelname aan het programma, de evaluatie van het programma, de tevredenheid met het proces en aandacht voor mogelijke verbeteringen naar de toekomst toe werden opgesteld in nauw overleg met AGION.

De kwalitatieve studie werd uitgevoerd bij belanghebbenden die betrokken waren bij projecten van scholen, die zich ondertussen in de projectfase “in gebruik” bevinden. De interviews werden afgenomen bij aandeelhouders, de Vlaams Bouwmeester, de “koepels” en de schoolbesturen. Meer bepaald werden de volgende interviews uitgevoerd:

TABEL 21 DOELGROEP VOOR KWALITATIEF ONDERZOEK

Doelgroep		Aantal interviews
Aandeelhouders	BNP Paribas-Fortis	1
	AG Real Estate	1
	School Invest	1
	Afgevaardigd bouwheer ⁷⁶	1
	DBFM vennootschap	1
Vlaams Bouwmeester		1
Koepels	GO!	1
	OVSG	1
	POV	1
	Katholiek Onderwijs Vlaanderen	1
Schoolbesturen (in combinatie met directeurs)	GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	6
	Gemeentelijk/stedelijk onderwijs	6
	Provinciaal onderwijs	1
	Vrij gesubsidieerd onderwijs	10

De interviews met de schoolbesturen werden meestal in de vorm van duo-interviews uitgevoerd, waarbij een vertegenwoordiger van de inrichtende macht/schoolbestuur door een vertegenwoordiger van de directie van de school vergezeld werd. Enkel in één geval werd het interview enkel met vertegenwoordigers van de inrichtende macht afgenomen. Vertegenwoordigers van de koepels werden afzonderlijk geïnterviewd en namen niet deel aan deze interviews.

De rekrutering van de belanghebbenden gebeurde in nauwe samenwerking met AGION. Tijdens de rekrutering van de belanghebbenden via e-mail werd duidelijk vermeld dat de contactinformatie doorgegeven zal worden aan GfK. De informatie werd enkel voor deze studie gebruikt en wordt vervolgens verwijderd. Alle data-verwerking gebeurde volledig anoniem.

De interviews werden uitgevoerd door twee ervaren inter-

⁷⁵ GfK SSR werd in oktober 2018 overgenomen door Ipsos

viewers en waren gebaseerd op gedetailleerde discussiegidsen per doelgroep. Dit resulteerde in drie verschillende discussiegidsen voor respectievelijk (a) de aandeelhouders en Vlaams Bouwmeester, (b) de koepels en (c) de schoolbesturen en directeurs.

De interviews duurden ongeveer een uur en werden ter plaatse afgenomen. Het veldwerk voor het kwalitatief onderzoek werd uitgevoerd tussen 16 april en 31 mei 2018.

2.2.3 Kwantitatief onderzoek: online vragenlijst

Een kwantitatief onderzoek werd uitgevoerd om de ervaringen en attitudes van betrokken schooldirecteurs, schoolbesturen/inrichtende machten, bouwverantwoordelijken en de gebruikers van de nieuwe scholen (i.e. leerkrachten en leerlingen) te onderzoeken. De hiervoor gekozen methode was Computer Assisted Web Interviewing (CAWI), waarbij de verschillende respondenten de vragenlijst zelf online invulden.

2.2.3.1 Doelgroepen en rekrutering

De doelgroep van de online vragenlijst omvat respondenten van alle 182 scholen en instellingen die aan het DBFM-programma hebben deelgenomen. De doelgroepen zijn als volgt gedefinieerd:

- Vertegenwoordigers van de schooldirecties
- Vertegenwoordigers van de schoolbesturen/inrichtende machten
- Gebouwverantwoordelijken
- Vertegenwoordigers van de leerkrachten (enkel voor scholen in gebruiksfase)
- Vertegenwoordigers van de leerlingen (enkel voor leerlingen ouder dan 16 jaar; enkel voor scholen in gebruiksfase)

Het werd beoogd om per DBFM-project respectievelijk één vertegenwoordiger van elke van de vijf groepen te rekruteren. Indien meerdere respondenten van dezelfde groep de vragenlijst voor één school hebben ingevuld werden de resultaten gewogen (zie verder).

De rekrutering van de respondenten gebeurde in meerdere stappen. De directies van de 182 scholen en instellingen werden rechtstreeks via e-mail uitgenodigd. Deze mail bevatte een link naar een open online vragenlijst. De e-mail bevatte ook de instructies om de uitnodiging verder te sturen naar één vertegenwoordiger van het betrokken schoolbestuur/inrichtende macht, de bouwverantwoordelijke en respectievelijk één vertegenwoor-

diger van de leerkrachten en van de leerlingen van de school. De laatste twee (i.e. de gebruikers) werden enkel uitgenodigd voor scholen in de gebruiksfase. Daarnaast werden leerlingen enkel uitgenodigd indien ze ten minste 16 jaar oud⁷⁶ waren.

De rekrutering gebeurde aan de hand van een contactdatabase van AGION. Het bestand bevatte 332 contacten voor de 182 scholen met voor elke school minstens de volgende gegevens:

- Projectnummer en naam van de school/instelling
- Geografische locatie
- Details van het project, zoals het type bouwprogramma (i.e. renovatie, nieuwbouw of renovatie en nieuwbouw) en de fase van het bouwproject (i.e. ontwerpfase, bouwfase, gebruiksfase)
- Details van de school/instelling, zoals soort onderwijs (i.e. basis, secundair, gemengd, volwassenenonderwijs, internaat), type onderwijs (i.e. gewoon, buitengewoon, gemengd) en onderwijsnet (i.e. vrij onderwijs, GO! Gemeentelijk/stedelijk onderwijs, provinciaal onderwijs)

Alle informatie werd enkel voor deze studie gebruikt en wordt vervolgens verwijderd. Alle dataverwerking gebeurde volledig anoniem.

2.2.3.2 Vragenlijst

Voor de online bevraging werden twee vragenlijsten opgesteld. Terwijl de vragenlijst voor de schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en bouwverantwoordelijken onder meer vragen bevatte over het doorlopen van het proces en de impact van het DBFM-project op het beleid van de school, lag de nadruk van de vragenlijst voor de gebruikers (leerkrachten en leerlingen), op de ervaringen met de oude versus de nieuwe schoolgebouwen. De gemiddelde duurtijd (mediaan) van de vragenlijst verschilt per versie, en bedroeg respectievelijk 15 minuten voor de vragenlijst voor de schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en bouwverantwoordelijken en 7 minuten voor de vragenlijst van de gebruikers (leerkrachten en leerlingen).

De vragenlijsten werden opgesteld door GfK SSR in nauwe samenwerking met AGION om de correctheid, actualiteitswaarde en volledigheid te waarborgen.

⁷⁶ Daarnaast werd ook een screener in het begin van de vragenlijst geplaatst om te jonge leerlingen te filteren.

2.2.3.3 Veldwerk, dataverwerking en steekproef

De veldwerkperiode liep van 2 mei tot en met 28 juni 2018. Om de respons te maximaliseren werden de directies door AGION op voorhand verwittigd over het plaatsvinden van het onderzoek. Op 15 mei werd een eerste herinnering vanuit GfK SSR gestuurd naar de directies van alle scholen waarvan één of meerdere profielen de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. Op 25 mei volgde een tweede reminder vanuit AGION naar alle scholen. Vervolgens werd door GfK SSR op 6 juni en op 20 juni nog een derde en vierde herinnering verstuurd.

Voor 98 (54%) van de 182 DBFM-projecten werd een vragenlijst ingevuld door minstens één doelgroep. In totaal namen 282 personen deel aan het onderzoek. We kunnen stellen dat rekening houdende met de doelgroep, de respons voor de vragenlijst vrij hoog was.

Na het veldwerk werden de databases gecontroleerd op

kwaliteit en eventuele filterfouten. Vervolgens werden alle data van de studie verwerkt en gewogen. Een weging werd toegepast om rekening te houden met het feit dat soms meerdere vertegenwoordigers van dezelfde doelgroep van een school de vragenlijst ingevuld hebben (bv. 62 leerlingen voor negen scholen). Deze weging werd uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de resultaten van elke school hetzelfde gewicht zouden hebben in de berekening van de gemiddelde resultaten voorgesteld in dit rapport. De antwoorden per school werden berekend naar een totaalgewicht van 1 per school, per doelgroep.⁷⁷ Tabel 22 geeft een overzicht van het totale aantal antwoorden per doelgroep en het gewogen aantal antwoorden.

Tabel 23 en tabel 24 geven het gewogen aantal respon-

⁷⁷ Indien er bijvoorbeeld tien leerlingen deelnamen van dezelfde school, kregen de antwoorden van elke leerling een gewicht van 0,1. Indien er slechts één leerling deelnam van een school, kregen de antwoorden van die leerling een gewicht van 1.

TABEL 22 STEEKPROEF PER DOELGROEP

	Antwoorden (n)		Gewogen antwoorden (n)	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Lid van de schooldirectie	95	33,7%	79	42,9%
Lid van het schoolbestuur of de inrichtende macht	30	10,6%	27	14,7%
Gebouwerantwoordelijke	33	11,7%	32	17,4%
Leerkracht	62	22,0%	37	20,1%
Leerling	62	22,0%	9	4,9%
Totaal	282	100,0%	184	100,0%

TABEL 23 STEEKPROEF PER PROJECTFASE

	Lid van schooldirectie		Lid van schoolbestuur		Gebouw		Leerkrachten		Leerlingen		Totaal	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Ontwerpfase	6	3,3%	6	3,3%	2	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	14	7,6%
Bouwfase	4	2,2%	1	0,5%	4	2,2%	0	0,0%	0	0,0%	9	4,9%
Gebruiksfase	69	37,5%	20	10,9%	26	14,1%	37	20,1%	9	4,9%	161	87,5%
Totaal	79	42,9%	27	14,7%	32	17,4%	37	20,1%	9	4,9%	184	100,0%

TABEL 24 STEEKPROEF PER ONDERWIJSNET

		Lid van schooldirectie		Lid van schoolbestuur		Gebouw		Leerkrachten		Leerlingen		Totaal	
		Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent	Aantal	Procent
Vrij onderwijs	VGO	48	26,1%	20	10,9%	19	10,3%	23	12,5%	8	4,3%	118	64,1%
	GO!	15	8,2%	6	3,3%	8	4,3%	8	4,3%	1	0,5%	38	20,7%
Gemeentelijk & stedelijk onderwijs	OVSG	13	7,1%	1	0,5%	5	2,7%	5	2,7%	0	0,0%	24	13,0%
Provinciaal onderwijs	POV	3	1,6%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,5%	0	0,0%	4	2,2%
Totaal		79	42,9%	27	14,7%	32	17,4%	37	20,1%	9	4,9%	184	100,0%

dentent per projectfase en per onderwijsnet weer. Tabel 25 en tabel 26 geven de steekproef per onderwijsniveau en per onderwijstype weer.

TABEL 25 STEEKPROEF PER ONDERWIJSNIVEAU

	Aantal	
Basisonderwijs	78	42,4%
Secundair onderwijs	73	39,7%
Basis + secundair onderwijs	31	16,8%
Internaat	1	0,5%
Volwassenonderwijs	1	0,5%
Totaal	184	100,0%

TABEL 26 STEEKPROEF PER ONDERWIJSTYPE

	Aantal	
Gewoon onderwijs	158	85,9%
Buitengewoon onderwijs	24	13,0%
Internaat	1	0,5%
Volwassenonderwijs	1	0,5%
Totaal	184	100,0%

2.3 Bespreking van de onderzoeksresultaten: Scholen

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten voor de 'Scholen' gepresenteerd. Hierbij wordt zowel gekeken naar de resultaten voor de schooldirectie, schoolbestuur/ inrichtende macht en de gebouwverantwoordelijken, alsook naar de meningen en ervaringen van leerkrachten en leerlingen. De resultaten van de online bevraging worden aangevuld met inzichten uit de diepte-interviews met schoolbesturen en koepels.

2.3.1 Algemene attitudes over het DBFM-concept

2.3.1.1 Algemene tevredenheid

Er is een grote eensgezindheid dat DBFM een erg positieve impact heeft gehad op de infrastructuurbehoefte van de deelnemende scholen.

Quasi alle respondenten van de online bevraging zijn positief tot zeer positief over de impact die het DBFM-project gehad heeft op de infrastructuurbehoefte van hun school. 95% spreekt over op zijn minst een licht positieve impact, en 75% over een sterk positieve impact. De percentages die de impact licht (1%) of sterk (1%) negatief evalueren zijn verwaarloosbaar. Deze positieve evaluatie is zichtbaar over alle types van respondenten heen. Slechts in enkele groepen spreken licht hogere percentages van respondenten over een negatieve impact. Leerkrachten zijn iets minder positief over de impact op de infrastructuurbehoefte en 3% spreekt zelfs over een sterk negatieve impact. Daarnaast zijn ook scholen uit het buitengewoon onderwijs (6% spreekt over een sterk negatieve impact), scholen die lager en secundair combineren (5%), en scholen uit het gemeenschapsonderwijs iets minder positief.

De **diepte-interviews met schoolbesturen en koepels** geven een gelijkaardig beeld. Een groot deel van de geïnterviewde scholen vindt dat hun DBFM-project een geslaagde invulling van hun infrastructuurbehoefte heeft geleverd. Slechts enkele scholen maken kanttekeningen, maar deze hebben meer te maken met randelementen dan met de effectieve infrastructuurbehoefte (bv. met de

78 Als gevolg van afronding is de som van de percentages in de grafieken soms niet exact 100%.

FIGUUR 29 DE IMPACT VAN HET DBFM-PROJECT OP DE INFRASTRUCTUURBEHOEFTE VAN DE SCHOOL⁷⁸



Nota: Zonder leerlingen

ervaren administratieve last met de m-tool - zie verder - of een te rigide procedure met te weinig inspraak van de scholen). In één school was er na afloop van het DBFM-project nog steeds nood aan renovatie. Daar leeft de overtuiging dat via andere wegen sneller werk voor een beter budget (zonder geleend geld) kan bekomen worden.⁷⁹ Een geïnterviewde school merkt ook op dat volgens hen een DBFM-project slechts een voordeel oplevert vanaf een zekere schaalgrootte: voor scholen met minstens 400-500 leerlingen en een oppervlakte van 8.000-10.000 m².

Ook onder de koepels is er eensgezindheid over de positieve impact van DBFM, al worden er wel kanttekingen gemaakt: één van de koepels maakt de bemerking dat de keuze voor DBFM ook een keuze uit noodzaak is, bij gebrek aan keuze voor andere projecten. Een andere koepel prijst de snelheid van DBFM, maar betreurt de hoge kosten en de arbeidsintensiteit.

De grote meerderheid van de scholen is tevreden met het resultaat van hun DBFM-project, over alle school-, onderwijs- en projecttypes heen.

Van de bevroegde respondenten in de online enquête is de grote meerderheid (90%) op zijn minst tevreden over het scholenbouwproject waarbij zij betrokken zijn of waren. Zo goed als de helft van de respondenten (48%) is zelfs zeer of uiterst tevreden. Deze positieve evaluatie geldt voor alle soorten onderwijs, de verschillende koepels en de verschillende projecttypes. Ook over de verschillende functietypes heen is de algemene tevredenheid hoog, al zijn er kleine verschillen zichtbaar. Zo is 24% van de leerlingen uiterst tevreden (tegenover 6% bij de gebouwverantwoordelijken). Anderzijds geven 18% van de leerkrachten aan niet echt tevreden te zijn, en 6% van de

gebouwverantwoordelijken helemaal niet tevreden.

Een meerderheid zou zeker opnieuw deelnemen indien mogelijk, maar er is vraag naar een betere inspraak, lagere kosten en meer flexibele formules.

58% van de betrokkenen zou voor een volgend scholenbouwproject overwegen om opnieuw samen te werken met een DBFM-programma. Gebouwverantwoordelijken (42%) zijn daarbij iets minder enthousiast dan schoolbesturen/inrichtende machten (63%) en schooldirecties (62%).

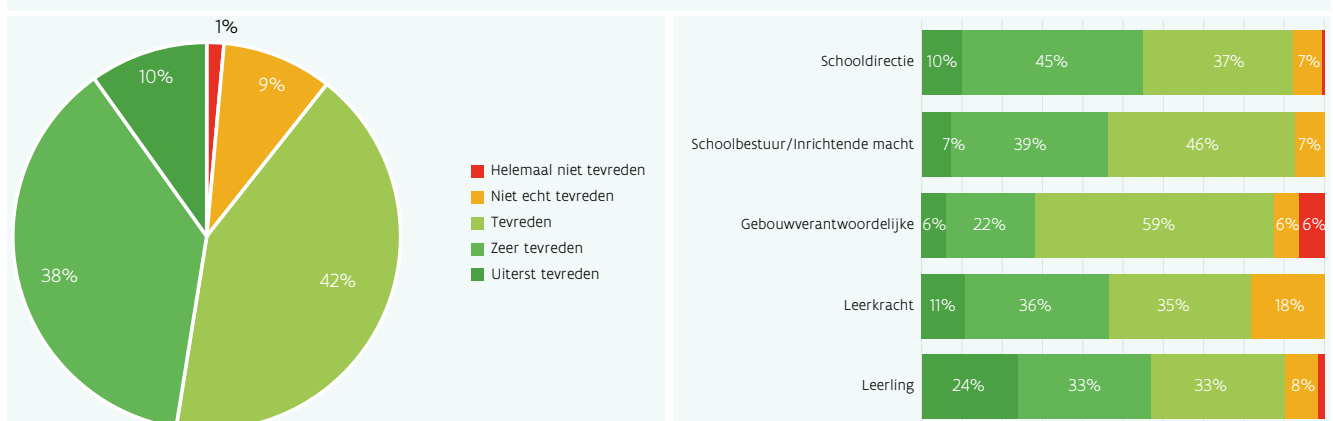
Uit de diepte-interviews blijkt dat **quasi alle bevroegden het DBFM-programma relevant vinden**, en dat men graag wil dat de overheid een nieuw DBFM-programma opstart. Sommige respondenten zijn al bezig met een volgende aanvraag of hebben hier concrete plannen voor. De voornaamste redenen hiervoor zijn de snelheid en de mogelijkheid om erg grote projecten uit te voeren, wat ze via het reguliere systeem onmogelijk achten. Meerdere scholen geven daarbij aan dat de voortzetting van DBFM voor hen een kwestie van noodzaak is omwille van een grote infrastructuurnood, die ze via andere projecten niet snel genoeg kunnen wegwerken.

Verschillende scholen stellen echter ook voorwaarden bij een eventuele volgende deelname. De volgende drie bemerkingen komen het vaakst terug:

- Er is vraag naar **meer flexibele formules**, waarbij rekening wordt gehouden met de grootte van het project en de dekking van het onderhoud. Ook bij de koepels klinkt deze vraag. Specifiek klinkt de bedenking dat de huidige formule vooral voordelig is voor grote projecten – ook omdat aannemers volgens de scholen vooral geïnteresseerd lijken in de grotere projecten, en minder in de kleinere. Wat betreft de dekking van het onderhoud kwam van 1 school de

⁷⁹ De school in kwestie gaf het voorbeeld van een capaciteitsproject als alternatief.

FIGUUR 30 HOE TEVREDEN BENT U MET HET SCHOLENBOUWPROJECT?



FIGUUR 31 ZOU MEN VOOR EEN NIEUW SCHOLENBOUWPROJECT OPNIEUW SAMENWERKEN MET EEN DBFM-PROGRAMMA?



bemerking dat enkel de gebouwen zelf onder het contract vallen, en niet de omliggende terreinen (bv. sportvelden).

- Sommige scholen klagen over de **hoge randkosten**. Als voorbeelden worden het hoge aantal betrokkenen en hun erelonen genoemd, maar ook de intrestkosten van bankkredieten, als gevolg van het feit dat DBFM-projecten volledig met geleend geld gefinancierd worden. Zij vinden dat dit geld efficiënter besteed kan worden.

Op de kostprijsvergelijking met een reguliere uitvoering wordt in punt 5.1 uitvoerig ingegaan (zie p. 104).

- De meest gehoorde klacht is het **gebrek aan inspraak** vanwege de schoolbesturen en inrichtende machten, en daarbij aansluitend, dat de structuur waarin gewerkt moet worden te rigide is.

Het meerdere keren terugkomen van bovenstaande bedenkingen in de diepte-interviews helpt verklaren dat ondanks de grote algemene tevredenheid over de uitgevoerde (of in uitvoering zijnde) DBFM-projecten, er toch een zekere twijfel is bij verschillende scholen over een nieuwe deelname, indien daarbij niet de gewenste aanpassingen aan de projectformule zouden worden doorgevoerd.

2.3.1.2 Voordelen en meerwaarde

De korte bouwperiode, onderhoudsregeling en ondersteuning tijdens het hele proces zijn de drie sterkste punten van het DBFM-concept.

De respondenten (schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwerantwoordelijken) werd gevraagd naar de drie belangrijkste sterke punten van het DBFM-concept. Algemeen worden de bouwperiode

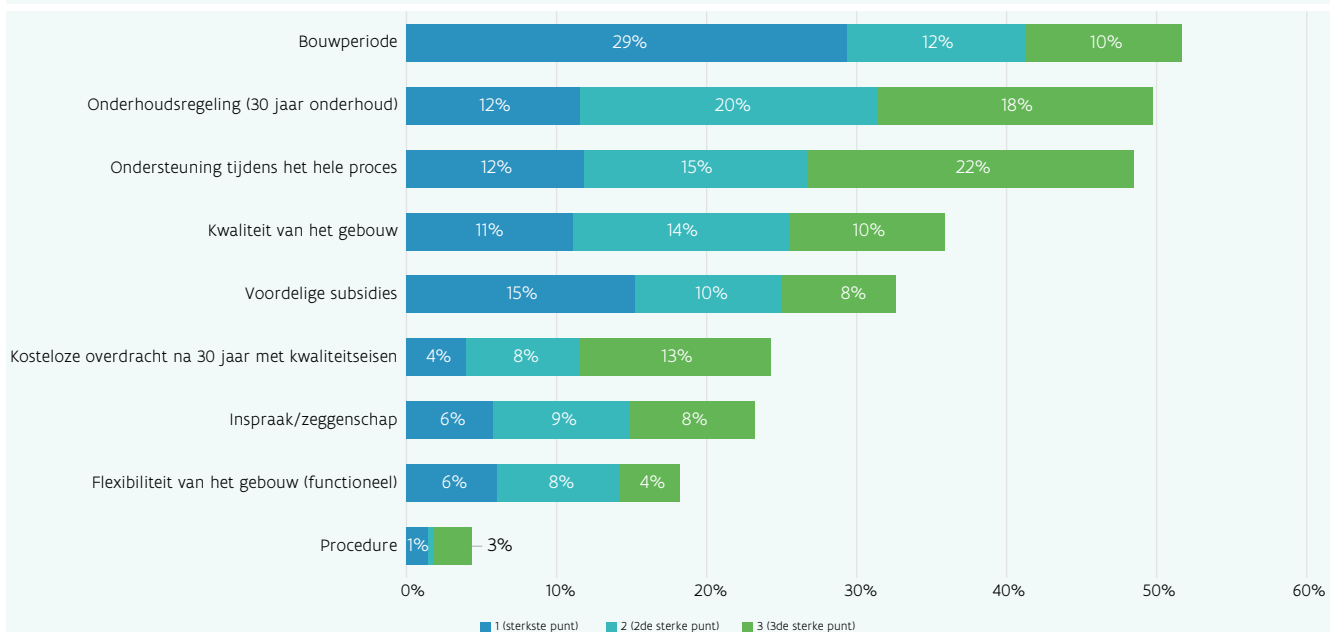
(52%⁸⁰), de onderhoudsregeling (i.e. 30 jaar onderhoud; 50%) en de ondersteuning tijdens het hele proces (48%) het vaakst als één van de drie belangrijkste sterke punten vermeld. De bouwperiode wordt vaak als belangrijkste sterke punt opgegeven (29%), gevolgd door de voordelige subsidies (15%). Aan de andere kant van het spectrum is het opvallend dat maar een heel kleine proportie van de respondenten de procedure van het DBFM-programma een sterk punt vindt.

Ook in de diepte-interviews met de scholen wordt de realisatiesnelheid regelmatig genoemd als een belangrijke meerwaarde van het DBFM-concept, net als het onderhoud en de ondersteuning – die ook zorgt voor gedeeltelijke ontzorging. Daarnaast wordt ook vaak gewezen op de mogelijkheid die DBFM biedt om een groot, prestigieus project uit te werken, op een schaal die in het reguliere traject niet mogelijk zou zijn. Het moet echter gezegd worden dat een minderheid van de scholen in de interviews niet even overtuigd was van enige meerwaarde ten opzichte van de reguliere scholenbouw. Voor deze scholen was de keuze voor DBFM eerder een noodzaak, en is het voornaamste resultaat dat het nieuwe schoolgebouw er gekomen is, iets wat in het reguliere traject niet of veel moeilijker gelukt zou zijn.

Ook in de interviews met de koepels klinkt het dat één van de meerwaarden van DBFM ligt in het feit dat het een „inhaalbeweging“ was in een context van middelen-schaarste, en dat de bouw van een school zonder DBFM niet gelukt zou zijn. Dit maakt dat de keuze voor DBFM soms als een keuze uit noodzaak gezien wordt. De koepels waarderen wel de mogelijkheid om een prestigieus architecturaal project uit te werken. Vanuit hun perspectief

⁸⁰ Mogelijke verschillen tussen de cijfers in de tekst en de som van de percentages in de figuur zijn veroorzaakt omwille van afrondingen. Bij voorbeeld, de 52% van de respondenten die de bouwperiode als een sterk punt ziet, is samengevat uit 29,3% + 12,0% + 10,4% = 51,7%.

FIGUUR 32 STERKE PUNTEN VAN HET DBFM-CONCEPT



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

is de mogelijkheid om meerdere projecten tegelijk uit te voeren zeker een pluspunt.

Wanneer men gevraagd werd naar de kwalitatieve meerwaarde is de algemene mening dat de bouwkwaliteit gelijkaardig zou zijn in het reguliere traject. De achterliggende redenering is dat scholen dezelfde eisen zouden stellen. Zoals verder zal blijken in punt 2.3.1.6 is de attitude ten opzichte van specifieke aspecten van DBFM (eigendomsverhouding, ondersteuning, onderhoud en prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding) positief.

2.3.1.3 Aandachtspunten

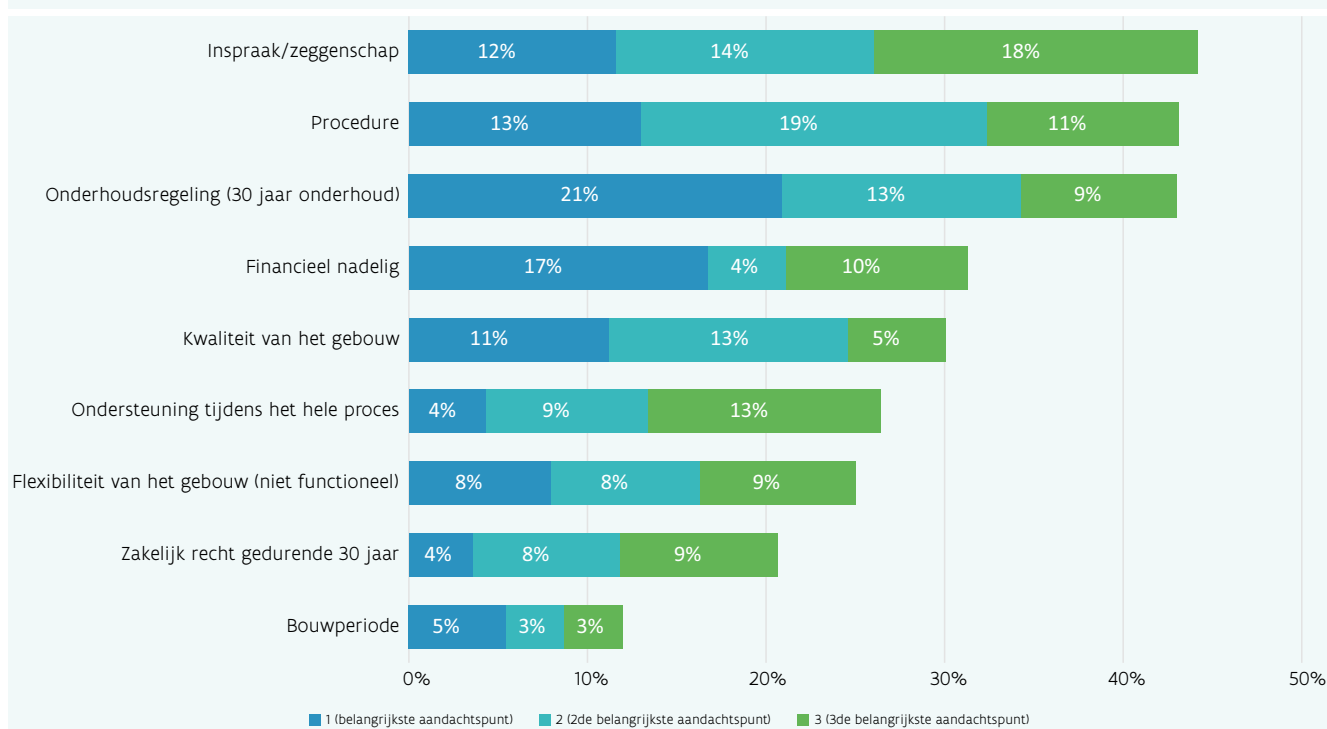
De mogelijkheid tot inspraak en zeggenschap, de procedure, maar ook de onderhoudsregeling (30 jaar onderhoud) worden gezien als de drie grootste aandachtspunten van het DBFM-concept. Tijdens de diepte-interviews kwam vooral het onderhoudssysteem ter sprake.

Volgens de online bevraging zijn de drie grootste aandachtspunten de mogelijkheid tot inspraak en zeggenschap (vermeld door 44% van de respondenten), de procedure (43%) en, verrassend genoeg, de onderhoudsregeling (i.e. 30 jaar onderhoud; 43%). Het is dus opvallend dat er een grote verdeling heerst in de attitude ten opzichte van de onderhoudsregeling. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dit een sterk punt van het programma (zie verder), terwijl meer dan 40% het een verbeterpunt vindt. Dit resultaat wordt verder

benadrukt door het feit dat de onderhoudsregeling het vaakst als belangrijkste aandachtspunt werd gezien (21%), gevolgd door de waargenomen financiële nadelen van het programma (17%).

De diepte-interviews met de scholen en de koepels bieden meer inzicht in bovenstaande resultaten, en met name in de ambivalente houding van de respondenten tegenover de **onderhoudsregeling** in DBFM. Algemeen heerst de teneur dat de onderhoudsregeling in theorie een heel goed idee is omdat het onderhouds zekerheid en ontzorging biedt op lange termijn (zie ook verder), en omdat het een budget voorziet voor de hele periode. Anderzijds getuigen verschillende scholen over slechte ervaringen met het onderhoudssysteem van de afgevaardigd bouwheer, al gaat het in veel gevallen om vroege ervaringen omdat de projecten nog maar net zijn opgeleverd. De vaakst vernoemde klachten gaan over de logge administratie bij de vennootschap om herstellingen te melden en te laten uitvoeren, en – vooral – de discussies over verantwoordelijkheid in de overgang tussen de bouw- en de onderhoudsfases. Specifiek wordt er volgens verschillende scholen vaak getwist over de vraag of een herstelling nodig is door een fout in de bouwfase (en daardoor onder de verantwoordelijkheid van de aannemer valt), of effectief als onderhoud moet gezien worden. In dat tweede geval hebben scholen bovendien soms het gevoel dat de verantwoordelijkheid te snel op hen wordt afgeschoven omdat er – onterecht volgens hen – sprake zou zijn van een fout aan hun kant. De bevindingen van de

FIGUUR 33 AANDACHTSPUNTEN VAN HET DBFM-CONCEPT



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

evaluatie over de onderhoudsfase wordt meer in detail besproken in sectie 2.3.7.2.1.

Ook wat betreft **inspraak en zeggenschap** tonen de resultaten van de enquête op het eerste zicht een tegenstrijdigheid: enerzijds komt het als het grootste aandachtspunt uit de bus, en anderzijds (zoals nader besproken in 2.3.1.2) is er grote tevredenheid over de inspraak en zeggenschap die geboden wordt. Het is echter plausibel dat het belang van inspraak voor de respondenten zo groot is dat ze, los van hun tevredenheid op dat vlak, geneigd zijn om het te benadrukken als een belangrijk aandachtspunt voor DBFM-projecten. De diepte-interviews bevestigen dit. Doorheen de interviews werd benadrukt hoe belangrijk scholen het vonden om betrokken te zijn in alle fases van DBFM, omdat dit voor hen de enige garantie is dat hun pedagogische visie en de doelstellingen voor het bouwproject naar hun wens worden uitgevoerd. In dat opzicht is het ook belangrijk om hier al te vermelden dat enkele scholen hun twijfels uitten voor de tweede generatie DBFM. Dat ze daarbij zullen gepresenteerd worden met een “kant-en-klaar” project doet hen vrezen voor de inspraak die ze broodnodig achten. Meer bevindingen over hoe scholen en koepels de inspraak en zeggenschap beoordelen worden voorgesteld in sectie 2.3.6.2.

Tot slot komen uit de diepte-interviews twee bedenkingen naar voor over de procedure die in DBFM gevolgd

wordt. Een eerste kritiek, die vaak terugkeert doorheen de interviews en op verschillende aspecten van DBFM van toepassing is, focust op het feit dat de **procedures en contracten als al te rigide ervaren worden** door veel scholen. Algemeen zorgt dit voor een gevoel van onzekerheid en twijfel bij de scholen, omdat ze niet genoeg juridische en technische knowhow in huis hebben. Daardoor voelen velen zich ook in een zwakkere positie ten opzichte van de projectpartners die die kennis wel hebben (zoals de aannemers of de afgevaardigd bouwheer). Dit is echter een tweesnijdend zwaard: **tegelijkertijd geven scholen ook aan dat scholenbouw en onderhoud zo complex geworden is, dat een zekere uithandengeving aan experts noodzakelijk geworden is, en dit wordt ook als een welgekomen ontzorging gezien.**

Ze zien de rigiditeit vooral als problematisch wanneer het gaat om aanpassingen die ze willen zien in de loop van het project, of die zich opdringen wanneer het voorziene budget overschreden wordt. In dat laatste geval blijkt ook dat scholen zich gepasseerd voelen in de **discussies over projectaanpassingen omwille van budgetoverschrijdingen** – bij de koepels klinkt dezelfde kritiek. Ook in verband met de onderhoudsfase wordt rigiditeit als een probleem genoemd, met name wanneer het gaat over **het meldsysteem voor herstellingen** (dat als erg bureaucratistisch en nodeloos tijdrovend wordt ervaren voor kleine herstelwerken). Op langere termijn wordt ook de vraag

gesteld hoe de DBFM-procedure de mogelijkheid toelaat om het schoolgebouw aan te passen aan nieuwe noden voor hun school, bv. als gevolg van evoluties in de pedagogische aanpak of heroriëntering. De twijfel hierover bij scholen ligt in het feit dat de staat, het gebruik en de specificaties van het schoolgebouw contractueel vastliggen voor de hele onderhoudsfase, waardoor het voor hen niet duidelijk is of grote veranderingen mogelijk zullen zijn binnen die termijn. Het moet opgemerkt worden dat niet alle scholen die bezorgdheid uiten, maar dat er wel een breed gedragen bezorgdheid is over de onduidelijkheid op dat vlak.

De tweede kritiek met betrekking tot de gevolgde procedure is de **ongelijke timing van de verschillende fases**. Scholen en koepels delen de klacht dat hoewel de bouwfase erg snel verloopt, dit bij de voorbereidende fases helemaal niet het geval is. Als voorbeeld wordt daarbij enkele keren verwezen naar de noodzaak om nieuwe aanbestedingen uit te schrijven omdat er niet meteen een aannemer gevonden is. Tegelijk vinden sommige scholen echter dat ze te weinig tijd gekregen hebben om de complexe dossiers door te nemen en voelden ze tijdsdruk om snel beslissingen te nemen.

2.3.1.4 Verschillen met het reguliere systeem

Het DBFM-programma geniet een lichte voorkeur in vergelijking met het klassieke scholenbouwsysteem. Tijdens de diepte-interviews gaf de meerderheid aan dat ze een nieuw project zullen indienen of dit al gedaan hebben.

Algemeen wordt er een lichte voorkeur gegeven aan het

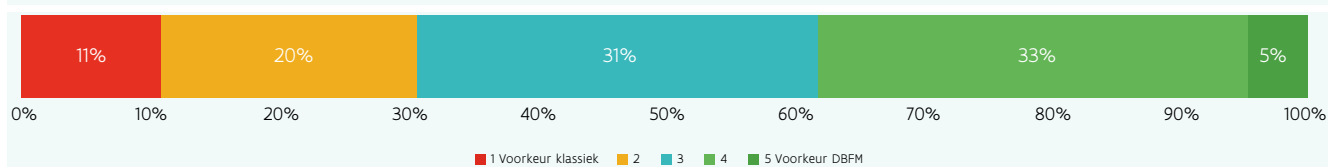
DBFM-project ten opzichte van het klassieke, reguliere systeem van scholenbouw. 38% van de respondenten tendeert naar het DBFM-concept, terwijl 31% een voorkeur geeft aan het klassieke model. 31% van de respondenten is eerder neutraal. Het is wel opvallend dat 11% van de respondenten een sterke voorkeur voor het klassieke model heeft terwijl maar 5% een sterke voorkeur voor het DBFM-programma vertoont.

Deze resultaten variëren tussen de verschillende bevraagde doelgroepen. Vooral de leden van schooldirecties geven eerder een voorkeur aan het DBFM-programma dan aan het klassieke model (45% vs. 18%). Aan de andere kant geven leden van de schoolbesturen en inrichtende machten (32% vs. 52%) en gebouwverantwoordelijken (25% vs. 47%) de voorkeur aan het klassieke systeem.

Tijdens de diepte-interviews werden de scholen en koepels gevraagd naar wat het DBFM-programma volgens hen kon bieden ten opzichte van het reguliere scholenbouwsysteem. Zoals eerder al aangegeven ligt de meerwaarde voor de meeste scholen in de eerste plaats in de snelheid van realisatie, de mogelijkheid om überhaupt projecten gerealiseerd te krijgen zonder lange wachtlijsten, de gunstige financieringsregeling (met gespreide betaling en start van de afbetaling op het moment van de oplevering), en het gegarandeerde onderhoud gedurende 30 jaar.

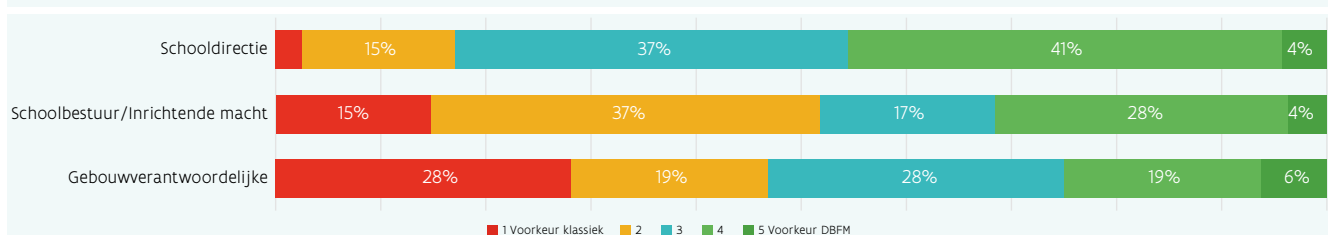
Toch zijn er enkele aspecten waarbij sommige scholen en koepels nog wijzen op **de positieve aspecten van het reguliere systeem**. In de eerste plaats gaat het daarbij om **het verlies van controle over het project**, omdat – anders dan in het reguliere systeem – de school in een DBFM-project geen bouwheer meer is. Opnieuw klinkt

FIGUUR 34 BEOORDELING VAN HET DBFM-CONCEPT IN VERGELIJING MET HET KLASSIEKE, REGULIERE SYSTEEM VAN SCHOLENBOUW



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

FIGUUR 35 BEOORDELING VAN HET DBFM-CONCEPT IN VERGELIJING MET HET KLASSIEKE, REGULIERE SYSTEEM VAN SCHOLENBOUW – RESULTATEN PER DOELGROEP



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

daarbij onvrede over de administratieve en procedurele verplichtingen, die scholen als te beklemmend kunnen ervaren in vergelijking met het reguliere systeem. Een concreet voorbeeld dat vaak terugkomt is de verplichting om voor kleine herstellingen het centrale M-systeem te gebruiken, terwijl veel scholen ervan overtuigd zijn dat dit sneller, praktischer en goedkoper kan als ze daarbij zelfstandig kunnen handelen.

Een tweede aspect dat enkele keren terugkomt (ook bij de koepels) is het **grote aantal betrokkenen en belanghebbenden in het DBFM-systeem**, wat niet alleen tot meer en langere discussies maar zelfs tot tegenstrijdige belangen kan leiden – het reguliere systeem wordt ook op dat vlak gezien als een “simpeler” systeem met meer controle voor de scholen.

Belangrijk is echter dat slechts een kleine minderheid (twee scholen) tijdens de diepte-interviews aangaven om voor een volgend bouwproject terug te keren naar het reguliere systeem. Beiden gaven de rigiditeit van DBFM aan als reden hiervoor. Enkele andere scholen twijfelen over toekomstige deelname omwille van een vermoeden dat inspraak in de volgende DBFM-cyclus ingeperkt zal worden. **De meerderheid geeft echter al aan dat ze een nieuw project zullen indienen, of hebben dat zelfs al gedaan.** De grote voordelen van DBFM zoals hierboven vermeld (snelheid, schaal, financiering en onderhoud) zijn voor de meeste scholen niet te overtreffen door het reguliere systeem, en de noodzaak om snel een oplossing te bieden voor hun infrastructuurbehoeftes weegt heel sterk door om voor snelheid en zekerheid te kiezen.

2.3.1.5 Initiële twijfels over deelname aan DBFM

Voor aanvang van het DBFM-project hadden scholen vooral twijfels over de kosten, het hoge aantal betrokken partijen, het gebrek aan inspraak en de termijn van 30 jaar.

Tijdens de diepte-interviews werd scholen gevraagd naar welke twijfels ze hadden over deelname aan het DBFM-systeem voor de start van het project. De volgende zaken kwamen daaruit naar voor als voornaamste bronnen van twijfel:

- **Onzekerheid over de kosten.** Het nieuwe financieringssysteem, dat zowel design, bouw als onderhoud omvat en over een periode van 30 jaar loopt, werd door veel scholen initieel gewantwoord. Het is ook belangrijk dat sommige scholen pas over de streep getrokken werden na de verhoging van de

subsidies.⁸¹

Deze twijfel is voor de meeste scholen weggenomen door de genoemde verhoging van de subsidies, maar ook door de praktijkervaring met het systeem. Toch uitten verschillende scholen nog hun bedenkingen over de financiering, die een stuk duurder zou uitvallen dan in het reguliere systeem. Op lange termijn wordt daarom soms de vraag gesteld of het budget voor onderhoud effectief gegarandeerd zal blijven over 30 jaar.

- **Veel betrokkenen en administratie.** Er was ook twijfel door de vele betrokken partijen, en het feit dat dit een hoge administratieve kost met zich meebrengt. Ook deze kritiek blijft nog overeind bij verschillende scholen, zoals eerder al vermeld – zij het dan niet in die mate dat het een verdere deelname aan DBFM zou tegenhouden.
- **Te weinig inspraak.** Het afstaan van het bouwheerschap en eigenaarschap in de eerste 30 jaar, in combinatie met het hoge aantal betrokken partijen, deed scholen twijfelen over hoeveel controle ze nog zouden hebben in het project. In die context werd ook het gebruik van prestatiebestekken vermeld dat, volgens sommige scholen, hen te afhankelijk maakte van de kwaliteit van de aannemer.
Of de twijfel over dit punt weggewerkt is, hangt sterk af van project tot project, en met name van hoe de samenwerking tussen de partijen verlopen is tijdens het project. De meerderheid van de scholen was hier, eens in het project, positief over, net zoals over hun inspraak.
- **De lange termijn.** Het engagement voor 30 jaar zorgde voor onzekerheid omwille van de lengte van die termijn. Dit lijkt wel eerder een standaardhouding van voorzichtigheid te zijn met het oog op een onzekere toekomst (bv. omwille van snelle veranderingen in het onderwijs) dan een effectief wantrouwen in de garanties die het DBFM-systeem belooft. Dat maakt wel dat ook bij scholen waar het gebouw reeds opgeleverd is, die attitude aanwezig blijft. Voor de meesten ligt daarbij het kritieke punt op 10-15 jaar, wanneer ze verwachten de eerste grote onderhouds- en renovatiewerken nodig te zullen hebben, en in een grondig veranderd onderwijslandschap (bv. nieuwe methodes) te zullen zitten.

⁸¹ Er werd aangegeven dat de verlaging van de btw ook meespeelde. Echter, dat het element van de btw-verlaging slechts voor een minderheid van de scholen echt essentieel was blijkt uit het feit dat 80% van de DBFM-contracten al getekend was vóór de invoering van deze verlaging.

2.3.1.6 Attitudes tegenover specifieke aspecten van DBFM

De attitude ten opzichte van de DBFM-specifieke aspecten (eigendomsverhouding, ondersteuning, onderhoud en prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding) is positief.

De vragenlijst geeft verdere inzichten in de attitude van de betrokken partijen ten opzichte van vier belangrijke aspecten van het DBFM-programma inzake eigendomsverhouding, ondersteuning, onderhoud en de prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding. Dit kan verdere inzichten geven in de verschillen in voorkeuren voor het DBFM-programma of voor het klassieke systeem.

eigendomsverhouding (58%).

De resultaten variëren over de verschillende doelgroepen (zie figuur 37; groepen met significante verschillen zijn met asterisken aangeduid). De analyse toont dat leden van de schooldirecties gemiddeld positiever zijn omtrent de regelingen m.b.t. de eigendomsverhouding en de ondersteuning binnen het DBFM-programma. Daarnaast zijn leden van de schooldirecties ook minder negatief over de prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding.

In tegenstelling tot de leden van de schooldirecties, zijn de leden van de schoolbesturen en inrichtende machten significant negatiever over de regeling van de eigendoms-

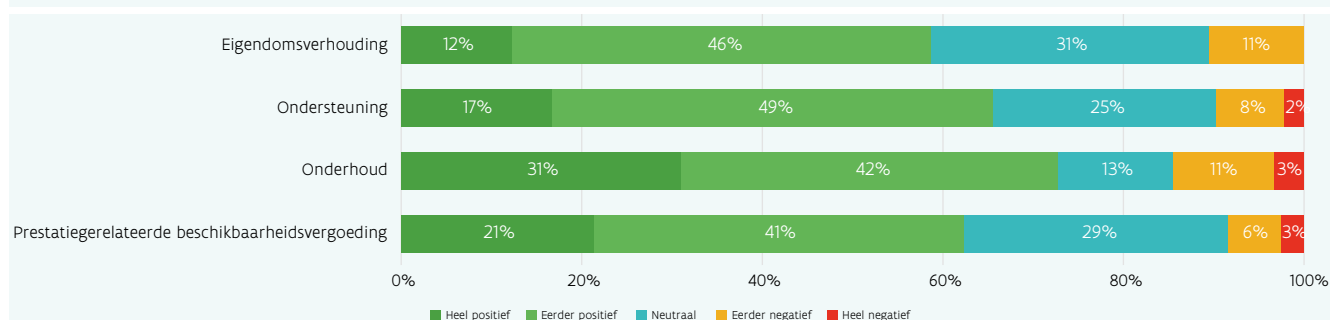
Aspecten van het DBFM-programma:

- Eigendomsverhouding**
 Het zakelijk recht van scholenbouwprojecten binnen het DBFM-programma Scholen van Morgen wordt gedurende een periode van 30 jaar overgedragen aan een vennootschap. Na deze periode volgt een kosteloze eigendoms-overdracht naar de school met kwaliteitseisen voor het gebouw.
- Ondersteuning**
 Het volledige ontwerp-, bouw- en onderhoudsproces wordt door een professionele partij (i.e. de afgevaardigde bouwheer AG Real Estate COPiD) georganiseerd.
- Onderhoud**
 Het onderhoud is verplicht geïntegreerd in de aanbesteding om de kwaliteit van de gebouwen te verhogen. De aannemer is daarom niet enkel verantwoordelijk voor de bouw, maar ook voor het 30-jarig onderhoud.
- Prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding**
 De vaste beschikbaarheidsvergoeding die de inrichtende macht (schoolbestuur) betaalt aan de DBFM-vennootschap wordt aangepast (verlaagt) indien de DBFM-vennootschap zijn prestatievereisten niet haalt of zijn contractuele diensten niet goed of tijdig uitvoert.

De resultaten tonen een positieve attitude ten opzichte van de DBFM-gerelateerde aspecten. Respondenten zijn vooral positief over de regelingen omtrent onderhoud (73% is eerder positief of heel positief), maar ook de regelingen met betrekking tot de ondersteuning (66%), prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding (62%) en de

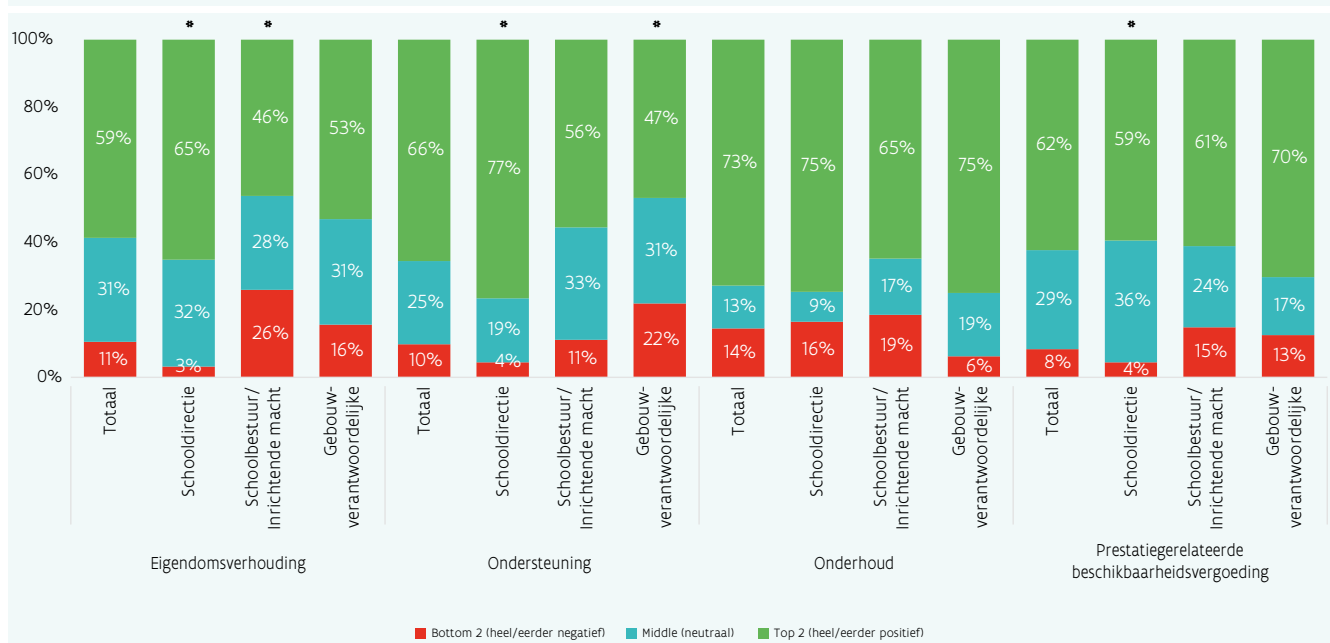
verhouding. Gebouwverantwoordelijken zijn significant minder positief en meer negatief over de ondersteuning binnen het DBFM-programma.

FIGUUR 36 BEOORDELING VAN DBFM-SPECIEKE REGELINGEN



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

FIGUUR 37 BEOORDELING VAN DBFM-SPECIEKE REGELINGEN VOOR DE VERSCHILLENDE DOELGROEPEN

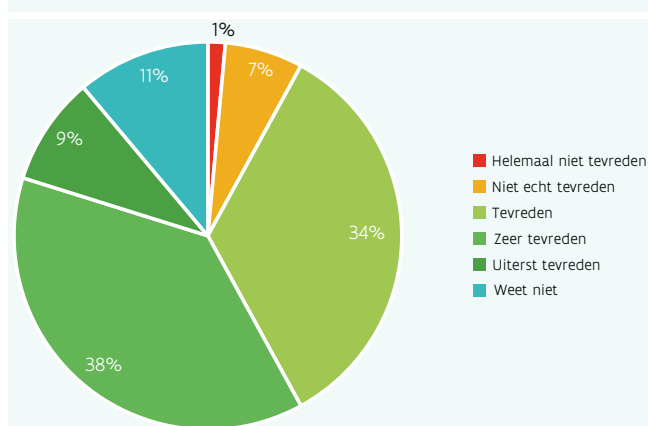


Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke: *significante verschillen in vergelijking met het totaal per categorie; door afronding van de percentages is het totaal niet altijd gelijk aan 100%.

Het subsidiepercentage van de onderhoudskosten (90% subsidie) wordt algemeen positief onthaald.

Voor instellingen van het gesubsidieerd onderwijs worden de onderhoudskosten 90% gesubsidieerd door AGION. De resultaten van de online vragenlijst tonen dat de directies en schoolbesturen/inrichtende machten van instellingen die onder deze regeling vallen, tevreden zijn met de subsidiëring. 81% van de respondenten zijn tenminste tevreden, waarvan 38% zeer tevreden en 9% uiterst tevreden.

FIGUUR 38 BEOORDELING VAN DE SUBSIDIËRING VAN DE ONDERHOUDSKOSTEN



Nota: Enkel schooldirecties, schoolbesturen en inrichtende machten

2.3.1.7 Invloed op onderwijs

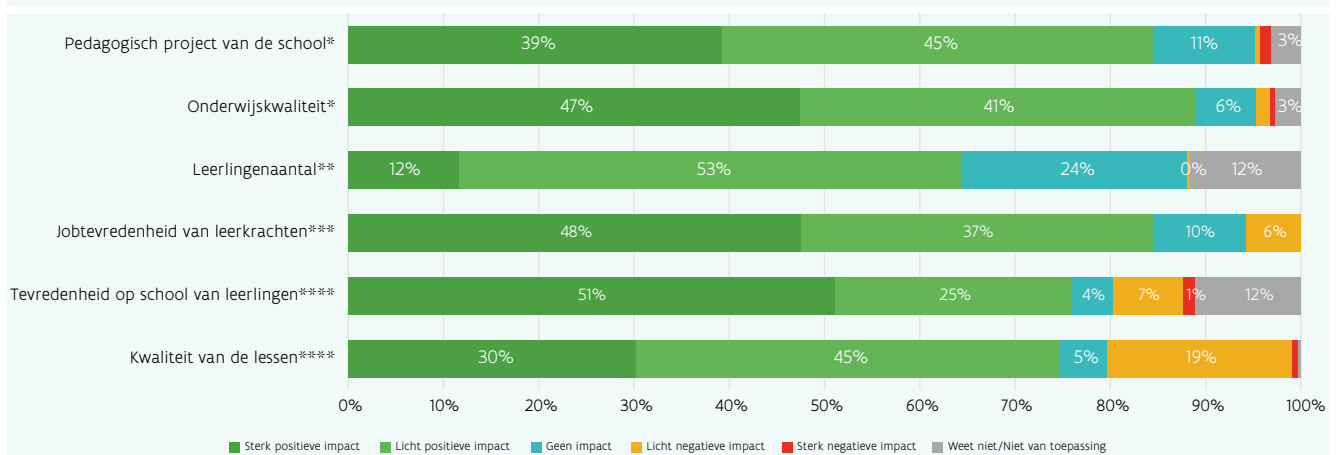
De waargenomen invloed van het DBFM-project op het pedagogisch project en onderwijskwaliteit van de

scholen is positief. Als concrete positieve gevolgen werd door de bevroegde scholen aangehaald: hogere leerlingenaantallen, een aangename leeromgeving, een betere integratie met nieuwe leersystemen en een grotere visibiliteit.

Het belangrijkste doel van het DBFM-project Scholen van Morgen is een substantiële investering te realiseren in schoolinfrastructuur, wat op zijn beurt een positief resultaat kan hebben op het pedagogisch project van de betrokken scholen. Via de online vragenlijst komen we meer te weten over hoe de betrokken partijen denken over de impact van het DBFM-project op verschillende aspecten van het onderwijs.

De resultaten zijn algemeen positief. Leden van de schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en leerkrachten vinden algemeen dat het DBFM-project een positieve invloed heeft op het pedagogisch project van de school. 84% van de bevroegde respondenten spreekt van een licht positief (45%) of sterk positief (39%) effect. Dezelfde resultaten zien we op het vlak van onderwijskwaliteit, waarbij zelfs 88% over een positief effect spreekt (41% licht positief; 47% sterk positief). Leerlingen zelf vinden ook dat de nieuwe/vernieuwde gebouwen een positief effect hebben op de kwaliteit van de lessen (75%). Het is wel opvallend dat 19% van de bevroegde leerlingen ook spreekt van een licht negatieve impact. De antwoorden op de open vragen van de online vragenlijst suggereren dat de negatieve antwoorden van leer-

FIGUUR 39 INVLOED VAN HET DBFM-PROGRAMMA OP ONDERWIJS



Nota: * Zonder leerlingen;
 ** Enkel directies, schoolbesturen en inrichtende machten;
 *** Enkel leerkrachten;
 **** Enkel leerlingen

lingen verklaard kunnen worden door te warme of slecht verluchte lokalen en door te kleine praktijkruimtes (deze inzichten zijn echter gebaseerd op een beperkt aantal responses).

De waargenomen impact op het leerlingenaantal is minder sterk, maar nog steeds positief. 65% van de bevroegde schooldirecties en schoolbesturen/inrichtende machten denken dat de nieuwe of gerenoveerde gebouwen een positief effect hebben op het leerlingenaantal. Een kwart van de respondenten heeft geen impact ondervonden en minder dan 1% van de respondenten spreekt van een licht negatieve impact.

Vervolgens werden ook de leerkrachten en leerlingen bevroegd naar de invloed van de DBFM-projecten op hun tevredenheid op school. De jobtevredenheid van leerkrachten is positief beïnvloed doordat ze kunnen werken in nieuwe gebouwen. 85% van de leerkrachten spreekt van een positieve invloed op hun jobtevredenheid. Een gelijkaardig resultaat kunnen we ook zien voor de tevredenheid van leerlingen op school (76% is positief). Respectievelijk 6% en 7% van de leerkrachten en leerlingen vindt dat het project een licht negatieve impact heeft op hun tevredenheid.

Ook tijdens de diepte-interviews met de scholen en koepels werd de positieve impact van het DBFM-bouwproject op het onderwijs in de scholen bevestigd. **De geïnterviewde scholen vermelden hogere leerlingenaantallen, een aangename leeromgeving, een betere integratie met nieuwe leersystemen en een grotere visibiliteit als concrete positieve gevolgen.** Voornamelijk scholen uit het technisch, beroeps- en kunstonderwijs zijn positief.

Voor hen is de integratie van praktijk- en theorielokalen en de inrichting van praktijklokalen op zich erg belangrijk, en de projecten van deze scholen lijken daarin geslaagd te zijn.

In enkele scholen klinkt toch kritiek op vlak van de impact op hun onderwijs. Deze kritiek hangt samen met andere bemerkingen die zij hebben en die verder in dit rapport meer in detail behandeld worden. Deze bemerkingen gaan over het laten voorgaan van architectuur op functionaliteit in sommige scholen, het inperken van zaken die vanuit pedagogisch standpunt gewenst waren omwille van budgetredenen, en het achterhaald zijn van oorspronkelijke plannen en de grootte van het totale project omwille van de lange duur tussen conceptie en oplevering.

2.3.1.8 Kritische succesfactoren

Kritische succesfactoren voor het DBFM-systeem zijn volgens de ondervraagde scholen: het constant centraal plaatsen van het pedagogisch project van de school met voldoende inspraak voor de school, het verminderen van de bureaucratische last en het functioneren van de onderhoudsfase zoals gepland voor de volle 30 jaar.

Tijdens de diepte-interviews werd de scholen en koepels gevraagd naar de factoren die voor hen cruciaal zijn om het succes te verzekeren van een (volgend) DBFM-project. De zaken die het vaakst naar boven kwamen als cruciaal waren de volgende:

- Een constante centrale positie voor het pedagogisch project van de school. Concreet houdt dit ook

in dat het wenselijk is dat de afgevaardigd bouwheer over pedagogische expertise bezit, zodat de belangen en noden van de scholen voorrang krijgen bij de planning en uitvoering van de projecten. Vanuit de school zelf is het in dat verband ook cruciaal dat er een goede projectdefinitie wordt uitgeschreven.

- **Een vermindering van de bureaucratische rigiditeit en een vergroting van flexibiliteit**, met name als het gaat om projectmatige aanpassingen na afsluiten van het contract, vooral op langere termijn (bv. 10-15 jaar, wanneer de scholen verwachten dat renovaties opnieuw nodig zullen zijn).
- **Het functioneren van de onderhoudsfase zoals beoogd**. Het uitbesteden van het onderhoud is, eens het gebouw er staat, een cruciale factor voor veel scholen.
- **Voldoende inspraak en meer zelfstandige bevoegdheden voor de schoolbesturen** – bijvoorbeeld om zelf kleine onderhoudswerken uit te voeren. Scholen willen ook gezien worden als een volwaardige projectpartner.
- **Meer langetermijnvisie**. Een veel gehoorde bedenking, zowel bij de scholen als de koepels, is dat de gebouwen weliswaar van hoge kwaliteit zijn vandaag, maar dat het vastleggen van de specificaties van 30 jaar aanpassingen binnen die lange termijn onmogelijk zal maken. Er wordt door de scholen vaak verwezen naar de snel veranderende pedagogische en technologische context. Gerelateerd daaraan is er ook vraag naar meer echte duurzaamheid.
- **Architect en aannemer moeten onafhankelijk blijven**, als twee aparte partijen.

2.3.2 De situatie in scholen vóór deelname aan DBFM

De waarde van het DBFM-programma kan best geëvalueerd worden ten opzichte van de bestaande nood aan vernieuwde infrastructuur van scholen en instellingen. Dit hoofdstuk geeft de evaluatie van de oude schoolgebouwen weer vóór het DBFM-programma. Daarnaast wordt er ook even stilgestaan bij de vorige voorzieningen voor onderhoud en kwaliteitscontrole, bestaande plannen voor een nieuw schoolgebouw en eerdere vergelijkbare projectrealisaties.

2.3.2.1 Toestand/kwaliteit van het schoolgebouw

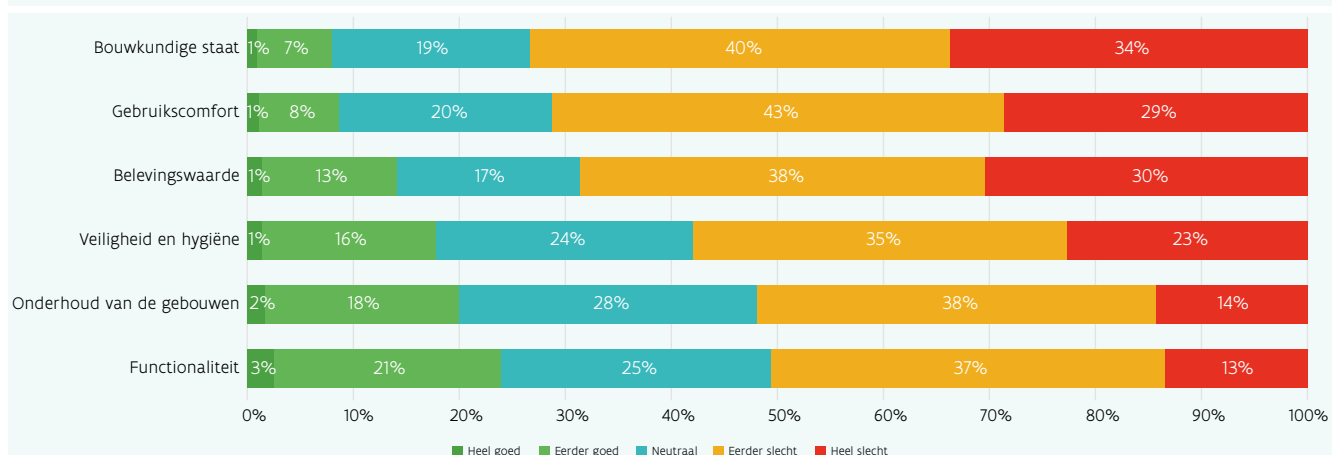
De toestand en kwaliteit van de oude schoolgebouwen waren eerder slecht. Vooral de bouwkundige staat, gebruikscomfort en belevingswaarde werden negatief beoordeeld.

De nood aan nieuwe infrastructuur wordt geïllustreerd door de beoordeling van de vorige schoolgebouwen door directies, schoolbesturen/inrichtende machten en leerkrachten. De vorige schoolgebouwen worden door minstens de helft van de respondenten op alle aspecten als (eerder of heel) slecht beoordeeld.

De bouwkundige staat (74%), gebruikscomfort (72%) en de belevingswaarde van de gebouwen (68%) worden het meest negatief beoordeeld. Maar ook de veiligheid en hygiëne (58%), het onderhoud van de gebouwen (52%) en de functionaliteit van de vorige gebouwen (50%) worden algemeen als slecht beoordeeld.

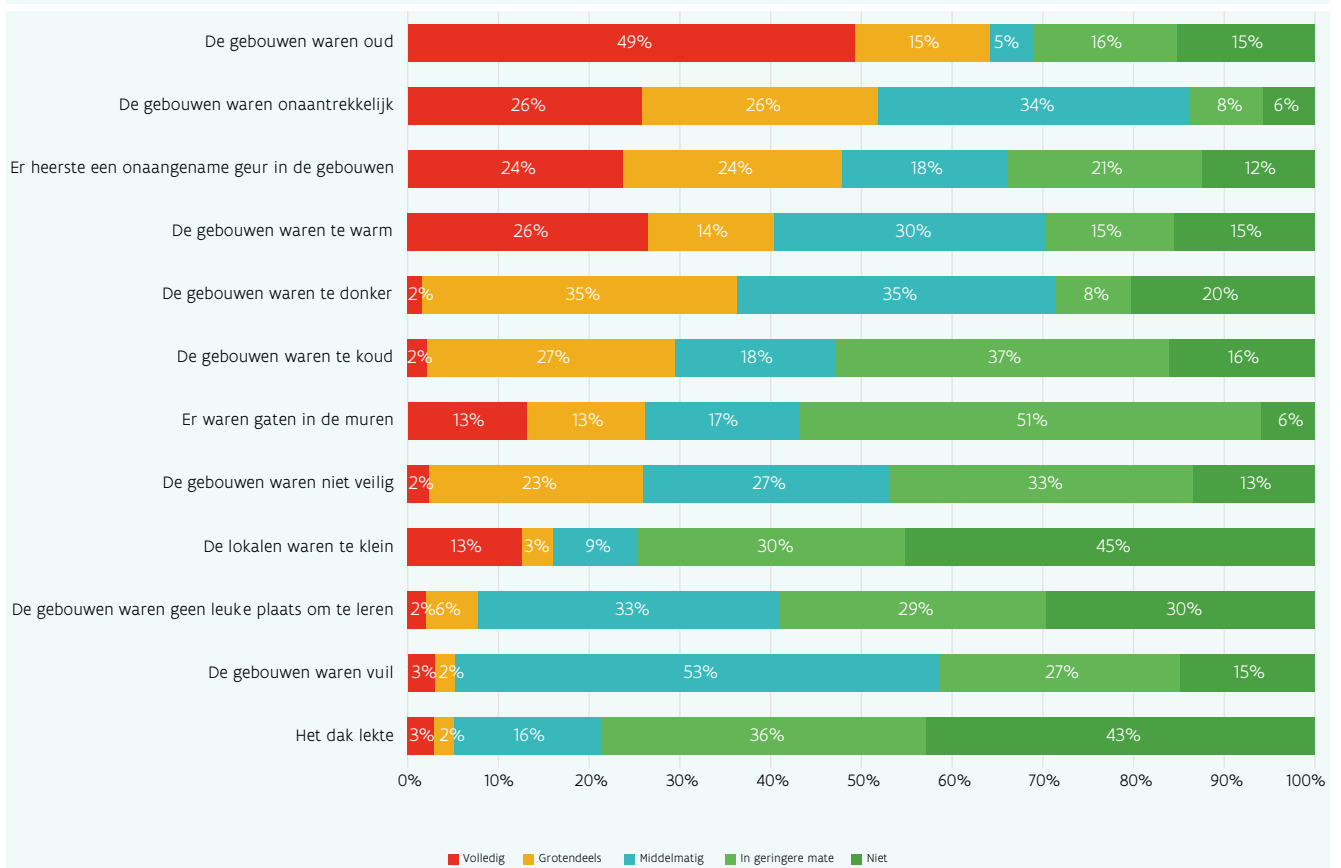
Als voornaamste gebruikers van de schoolgebouwen, is het ook interessant om te luisteren naar de meningen van

FIGUUR 40 BESCHRIJVING VAN DE TOESTAND VAN DE OUDE SCHOOLGEBOUWEN



Nota: Vraag niet beantwoord door leerlingen

FIGUUR 41 BESCHRIJVING VAN DE TOESTAND VAN DE OUDE SCHOOLGEBOUWEN DOOR LEERLINGEN



Nota: Enkel leerlingen

leerlingen omtrent de toestand van de vorige schoolgebouwen. De antwoorden van de leerlingen zijn algemeen positiever dan die van de directies, bestuur, gebouwverantwoordelijken en leerkrachten.

De resultaten tonen dat 64% van de leerlingen vindt dat de vorige gebouwen grotendeels (15%) of zelfs volledig (49%) verouderd waren. Daarnaast vindt ongeveer de helft van de leerlingen de oude schoolgebouwen onaantrekkelijk (52%) en onaangenaam ruiken (48%).

Daarentegen vindt echter maar een kleine minderheid van de leerlingen dat de lokalen te klein waren (16%) en dat de gebouwen geen leuke plaats waren om te leren (8%). Andere specifieke aspecten, zoals een lekkend dak (5%) of vuile gebouwen (5%) worden ook maar door een minderheid van de bevroegde leerlingen opgemerkt.

2.3.2.2 Voorzieningen voor onderhoud en kwaliteitscontrole voor de vorige gebouwen

De resultaten van de enquête tonen dat men algemeen tevreden is over de onderhoudsregeling binnen het DBFM-programma (zie verder). Het is interessant om te kijken

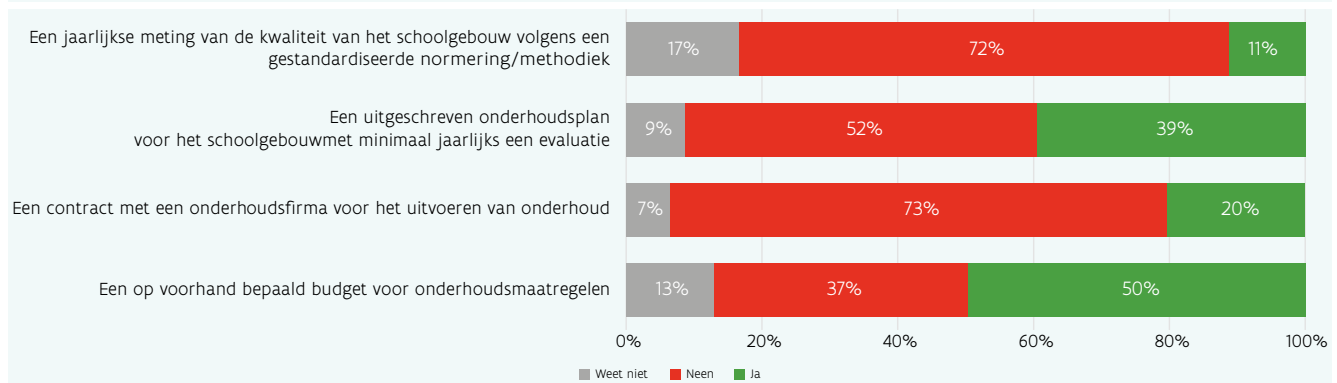
naar de regelingen en voorzieningen inzake onderhoud en kwaliteitscontroles voor de vorige schoolgebouwen.

De regelingen inzake onderhoud voor de vorige schoolgebouwen waren beperkt. Slechts een kleine minderheid had een regelmatige gestandaardiseerde kwaliteitsmeting of onderhoudsplan. Onderhoud gebeurde vaak zonder contracten met een onderhoudsfirmat. Terwijl de helft van de betrokken scholen een onderhoudsbudget had, was dit vaak onvoldoende.

Een jaarlijkse meting van de kwaliteit van het schoolgebouw volgens een gestandaardiseerde normering/methodiek was maar heel zelden van toepassing voor het beheer van de oude schoolgebouwen. Slechts 11% van de respondenten zegt dat een dergelijke kwaliteitsmeting werd uitgevoerd, terwijl bijna drie vierde van de respondenten (72%) opgeeft dat dit niet het geval was.

39% van de scholen had een uitgeschreven onderhoudsplan voor het schoolgebouw met minimaal jaarlijks een evaluatie. Desondanks waren er meer scholen zonder een dergelijk plan (52%).

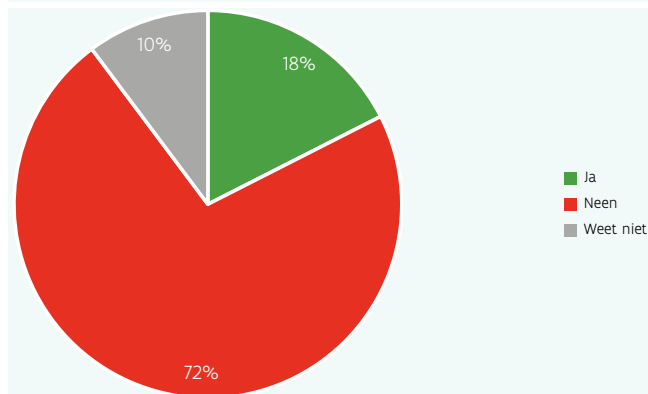
FIGUUR 42 BEHEER VAN DE OUDE SCHOOLGEBOUWEN



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwerantwoordelijke

De meeste scholen hebben het onderhoud intern uitgevoerd, wat een grote verandering betekent met het nieuwe plan. 73% van de respondenten zegt dat er geen contract met een onderhoudsfirma was voor het uitvoeren van onderhoud. 20% had wel een contract met een onderhoudsfirma. Dergelijke contracten met onderhoudsfirma's kwamen het meest voor in het gemeentelijk/stedelijk onderwijs (32%). Scholen in het vrij onderwijs en gemeenschapsonderwijs hadden meer kans om niet met een onderhoudsfirma te werken (respectievelijk 77% en 67%).

FIGUUR 43 WAS HET BUDGET VOOR ONDERHOUDSMAATREGELEN VOLDOENDE VOOR HET ONDERHOUD VAN HET OUDE GEBOUW?



Nota: Enkel respondenten van scholen met een onderhoudsbudget

Tenslotte had de helft van de scholen wel een op voorhand bepaald budget voor onderhoudsmaatregelen. Het is opvallend dat nog steeds meer dan één derde van de instellingen dit niet had (37%). Scholen in het vrij onderwijs hadden minder kans om een op voorhand bepaald onderhoudsbudget te hebben, terwijl scholen van het GO! vaker een dergelijk budget hadden (70%). Daarnaast blijkt uit de resultaten van de analyse dat voor de scholen met een onderhoudsbudget, dit in 72% van de gevallen onvoldoende was om het gebouw in goede staat te onderhouden. Enkel 18% van de respondenten spreekt van een voldoende groot budget. Terwijl de betrokken

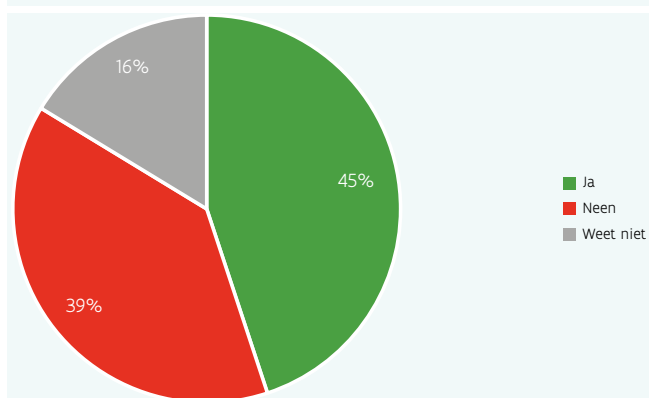
scholen in het gemeenschapsonderwijs vaker een onderhoudsbudget ter beschikking blijken te hebben, blijkt dit vaker onvoldoende te zijn. Enkel 3% van de respondenten van het gemeenschapsonderwijs zegt dat het budget voldoende was.

2.3.2.3 Bestaande plannen voor een nieuw schoolgebouw

Bijna de helft van de respondenten had al een uitgeschreven projectdefinitie vóór de deelname aan het DBFM-project.

Gezien de vaak al bestaande behoefte aan vernieuwde infrastructuur hadden veel scholen al een uitgeschreven projectdefinitie (i.e. een concretisering van het project) vóór hun deelname aan het DBFM-project. Dit wordt gerapporteerd door 45% van de respondenten. Vooral leden van schoolbesturen/inrichtende machten (63%) waren op de hoogte van een bestaande projectdefinitie. Dit wordt ook weerspiegeld door de tijdens de diepte-interviews vaak vermelde hoge nood aan nieuwe schoolgebouwen of renovaties: voor veel scholen was DBFM een welgekomen alternatief om projecten die ze sowieso al gepland hadden op een snellere en efficiëntere manier te kunnen uitvoeren dan via het reguliere traject.

FIGUUR 44 BESTAANDE UITGESCHREVEN PROJECTDEFINITIE VÓÓR HET DBFM-PROJECT



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

2.3.3 Motieven en doelstellingen voor deelname aan DBFM

2.3.3.1 Motieven en doelstellingen

De deelname aan het DBFM-programma werd gedreven door verschillende doelstellingen, waaronder een snelle realisatie van nieuwe gebouwen, vernieuwing van de school, en het oplossen van plaatstekort en uitbreiden van de scholen. Uit de respons bleek dat alle doelstellingen globaal gezien als “behaald” werden bevonden.

Als deel van de online vragenlijst werden de leden van de schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwverantwoordelijken gevraagd welke doelstellingen de scholen wilden bereiken met hun deelname aan het DBFM-programma Scholen van Morgen.

De resultaten tonen aan dat de snelle realisatie van nieuwe

schoolgebouwen (18%), de vernieuwing van de scholen (13%), en het uitbreiden van de scholen en oplossen van plaatstekort (10%) de voornaamste doelstellingen waren voor scholen om deel te nemen aan het DBFM-programma. Daarnaast werden ook de financiële aspecten (10%) en de bijdrage tot het pedagogisch project (9%) vaak aangehaald als motieven. Voor de schooldirecties en de leden van de schoolbesturen of de inrichtende machten was de snelle realisatie het belangrijkste motief (respectievelijk 18% en 21%). Voor gebouwverantwoordelijken stond de vernieuwing van de school bovenaan (21%).

De resultaten geven ook een inzicht in de mate waarin deze doelstellingen behaald werden. Voor de meeste doelstellingen geeft de ruime meerderheid van de respondenten aan dat deze eerder wel of helemaal behaald werden. Vooral de verbetering van de veiligheid (66% ‘helemaal’; 31% ‘eerder wel’), de vernieuwing van de scholen (74% ‘helemaal’; 22% ‘eerder wel’), het oplossen van plaatstekort (56% ‘helemaal’; 38% ‘eerder wel’) en de bijdrage voor het pedagogisch project (66% ‘helemaal’; 29% ‘eerder wel’) waren heel succesvol. De financiële regeling (inclusief subsidies) werd maar door 29% als heel geslaagd beoordeeld. 50% van de respondenten die de financiering als motief hebben opgegeven vonden dit echter ‘eerder wel’ geslaagd. Desondanks de algemeen positieve resultaten, werden de kwaliteit van de werken (7% ‘helemaal niet’), de snelheid van de realisatie (8% ‘eerder niet’ of ‘helemaal niet’) en het comfort en de functionaliteit van de nieuwe gebouwen (8% ‘eerder niet’) het vaakst niet waargemaakt.

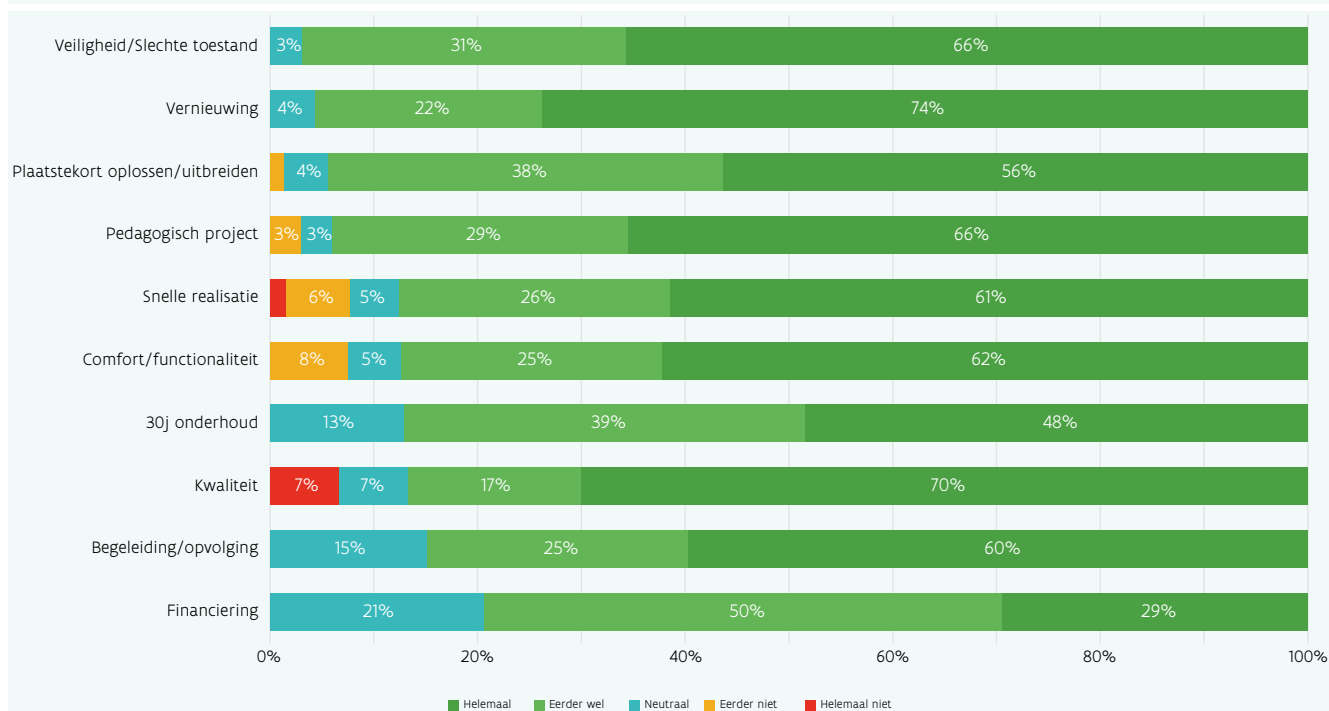
De meeste scholen geven tijdens de diepte-interviews aan dat hun doelstellingen helemaal of quasi helemaal

TABEL 27 BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN VOOR DE DEELNAME AAN HET DBFM-PROJECT

	Totaal	Lid van de schooldirectie	Lid van het schoolbestuur of de inrichtende macht	Gebouwverantwoordelijke
Snelle realisatie	18,0%	18,4%	20,6%	14,6%
Vernieuwing	12,8%	10,5%	9,2%	21,3%
Plaatstekort oplossen/uitbreiden	9,9%	10,9%	7,1%	9,8%
Financiering	9,5%	9,2%	12,8%	7,3%
Pedagogisch project	9,3%	10,9%	7,1%	7,3%
Begeleiding/opvolging	5,5%	5,3%	9,9%	2,4%
Comfort/functionaliiteit	5,5%	5,8%	1,4%	8,5%
Veiligheid/slechte toestand	4,5%	5,1%	3,5%	3,7%
30-jarigonderhoud	4,3%	4,1%	4,3%	4,9%
Kwaliteit	4,2%	3,9%	5,7%	3,7%

Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

FIGUUR 45 WERDEN DE DOELSTELLINGEN BEHAALD?



Nota: Enkel schooldirectie, schoolbestuur/inrichtende macht & gebouwverantwoordelijke

behaald zijn.⁸² Weliswaar wordt aangegeven dat tijdens het project bijstellingen nodig waren en dat betrokkenheid van de school nodig was om toe te zien op de correcte uitvoering, maar tegelijk klinkt tevredenheid omdat die bijstellingen er ook effectief kwamen. Bij enkele scholen klinkt de kritiek dat door de lange totale duurtijd van het project de oorspronkelijke doelstellingen al achterhaald waren bij de uiteindelijke oplevering, bijvoorbeeld omdat het voorziene aantal leerlingen al overschreden was of omdat de gebruikte materialen (zeker op vlak van technologisch materiaal zoals projectors) en de benaderingen qua energiezuinigheid niet meer up-to-date waren.

2.3.3.2 Contextuele inbedding van het DBFM-project

Tegen een achtergrond van verouderde infrastructuur die niet meer past bij de noden op vlak van plaats en aanpassing aan de pedagogische eisen, stappen scholen in een DBFM-project.

2.3.3.2.1 Langetermijnvisie op schoolinfrastructuur

Uit de diepte-interviews blijkt dat deelname aan het DBFM-systeem voor scholen de mogelijkheid bood om een brede variatie aan infrastructurele noden en wensen te realiseren. Zoals reeds opgemerkt speelde voor veel scholen in

de eerste plaats een **noodzaak op korte termijn** mee, om verouderde gebouwen te renoveren of te vervangen, en hun capaciteit te verhogen. Ook op langere termijn wilden scholen echter via DBFM tegemoetkomen aan bepaalde zaken. Welke dit precies zijn blijkt heel contextafhankelijk, maar algemeen kan vastgesteld worden dat het om **grootschalige en innovatieve plannen** gaat die waarschijnlijk binnen het reguliere traject niet zouden gelukt zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van de school voor meer extern gebruik, het samenbrengen van verschillende campussen op één locatie of het incorporeren van technische en architecturale innovaties.

Doorheen de interviews werd ook regelmatig gewezen op de **doelstelling van scholen om duurzaam te bouwen**, zowel qua materialen als energiezuinigheid. Veel scholen wijzen op het groeiende belang hiervan. Dit is weliswaar geen doelstelling die scholen specifiek voor DBFM heeft doen kiezen, maar wel één die zij voor ogen zouden houden in elk bouwproject, ongeacht het systeem. Het is daarom belangrijk op te merken dat hoewel de vennootschap moet instaan voor het voldoen aan kwaliteitseisen gedurende het 30-jarig onderhoud, niet alle scholen tevreden waren over hoe DBFM voldeed aan dit aspect – er is met name kritiek bij enkele scholen over het gebruik van te goedkope materialen en het prioriteren van functionaliteit boven kwaliteit.

⁸² Vanuit de koepels was hier minder zicht op tijdens de interviews, omdat deze doelstellingen, volgens de koepels, heel school- en project-specifiek zijn.

2.3.3.2.2 Pedagogisch project van de school

Het samengaan van het DBFM-systeem met het pedagogisch project van de scholen wordt door de scholen **vooral beschouwd tegen de achtergrond van hun verouderde infrastructuur**. Zoals gezegd zien scholen DBFM als de beste mogelijkheid om hun schoolgebouwen diepgaand aan te passen aan nieuwe pedagogische noden en visies. De algemene teneur is dat dit ook gelukt is, en dat de scholen hun visie vertaald hebben gezien in het uitgewerkte project, zowel op vlak van indeling en structuur van de gebouwen, als de klaslokalen, het comfort en de aanwezige technologie. Slechts in enkele methodescholen was er kritiek omdat het project was opgesteld met een “generische” school indachtig, en is het gebouw pas daarna toegekend aan die methodeschool. Dit zien zij echter niet als een probleem eigen aan DBFM, maar eerder als een fout van het stadsbestuur als verantwoordelijke voor het opzetten van het project. Er wordt ook gewezen op het belang van een goede, volledige en heldere projectdefinitie die mee opgesteld wordt door de school, om zo de visie van de school mee te kunnen geven en te garanderen dat ze correct wordt uitgewerkt.

2.3.4 Contractueel kader

Scholen zijn tevreden met de principes achter de eigendomsverhouding en –overdracht, en met de kosten verbonden aan het DBFM-systeem. Er is wel kritiek op sommige aspecten van de mogelijkheid tot een vermindering van de prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding.

2.3.4.1 Eigendomsverhouding en eigendomsrecht

Scholen lijken tevreden te zijn over de regeling op vlak van eigendomsverhouding, al kunnen we hier opnieuw wijzen op het feit dat, doordat zij geen eigenaar zijn gedurende de onderhoudsfase en geen bouwheer tijdens de design- en bouwfasen, scholen dit soms ervaren als een verlies aan controle – bijvoorbeeld ook omdat ze niet automatisch uitgenodigd worden voor werfvergaderingen.

Wat betreft de eigendomsoverdracht nemen scholen een afwachtende houding aan, wat niet verrassend is gezien de lange periode die hen nog wacht tot die overdracht. Algemeen wordt het wel als positief gezien dat ze na 30 jaar gratis zullen beschikken over een goed onderhouden gebouw, dat nog enkele decennia kan gebruikt worden, maar er is onzekerheid over wat “in goede staat” precies zal betekenen in de praktijk.

2.3.4.2 Kosten en beschikbaarheidsvergoeding

Uit de diepte-interviews blijkt dat **scholen en koepels algemeen tevreden zijn over het systeem van de beschikbaarheidsvergoeding**. Het laat hen toe om de betaling van het gehele project, inclusief het onderhoud, te spreiden over 30 jaar, wat de last makkelijker om dragen maakt. Verschillende scholen wijzen er wel op dat het DBFM-systeem bruto (d.w.z., zonder de subsidies) een stuk duurder is dan het reguliere systeem, zelfs met het onderhoud meegerekend.⁸³ Omdat de subsidies voor scholen in het vrij onderwijs procentueel berekend worden, doet een hogere algemene kost ook de netto vergoeding van de school stijgen, wat verklaart waarom verschillende scholen kritisch zijn over wat zij zien als **kostinefficiënte aspecten van het DBFM-systeem, zoals het private administratieve projectbeheer en de vele betrokken partijen**. Daarbij komt dat het systeem extra kosten voor de school met zich meebrengt (bv. meer poetspersoneel en juridische bijstand).

Omwille van de algemene hoge kost van het systeem zijn alle scholen uit het vrij onderwijs, niet verrassend, **tevreden over de hogere subsidies in vergelijking met het reguliere systeem**. Ze zien dit echter als een noodzaak, juist door de hoge bruto kost, en geven aan dat zonder deze hogere subsidies een deelname nooit mogelijk zou geweest zijn. Dit geldt zowel voor de subsidies in de design- en bouwfase als die tijdens de onderhoudsfase.

In het systeem van de **beschikbaarheidsvergoeding** zit ook opgenomen dat er een vermindering van deze vergoeding kan bekomen worden als de prestatie-eisen niet gehaald worden door de DBFM-vennootschap. Hierover zijn zowel scholen als koepels kritisch, al gaan ze akkoord dat het idee in theorie goed is. Ze wijzen echter op twee problemen in hun ervaring. Ten eerste wordt erop gewezen dat deze regeling **niet geldt voor problemen met de buitenaanleg** (bv. sportvelden), waardoor scholen die daar problemen hebben er geen gebruik van kunnen maken. Ten tweede maakt **de zware procedure** om de vermindering aan te vragen het onaantrekkelijk om deze stap te zetten in geval van kleine gebreken. Los van deze problemen zien sommige scholen het principe eerder als **een stok achter de deur**, eerder dan iets om snel te gebruiken. Eén van de scholen wijst in die context op het feit dat de verschillende partijen nog geruime tijd moeten samenwerken, en dat dit soort discussies die samenwerking te veel op de spits kan drijven.

⁸³ De kostprijsvergelijking met een reguliere uitvoering komt verder uitvoerig aan bod.

Een laatste element dat ter sprake kwam tijdens de diepte-interviews is de **bezettingmatrix** die gebruikt wordt om de beschikbaarheidsvergoeding te bepalen. Scholen vinden het niet altijd makkelijk om deze matrix al in te vullen bij de start (d.w.z., voor het eigenlijke gebruik) van het bouwproject. Daarbij komt dat de verhoging van de vergoeding in geval van een vermeerdering van extern gebruik na de oplevering als onredelijk wordt ervaren, want niet in verhouding met het feitelijke meerverbruik.

2.3.5 Procesverloop en procedure

2.3.5.1 Ervaringen met de verschillende fases

De respondenten zijn over het algemeen tevreden over de Design-, Build- en Maintainfases. Echter, een kwart van de respondenten is ontevreden over de Maintain-fase. Dit komt door de ervaren administratieve last van de m-tool en het feit dat er nog steeds discussies zijn over de verantwoordelijkheid bij schadegevallen.

Het DBFM-project bestaat uit vier verschillende fases – Design, Build, Finance en Maintain – die allemaal binnen het programma doorlopen worden. In dit hoofdstuk wordt de ervaring van de betrokken partijen, met name de schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwverantwoordelijken, met de verschillende fases onderzocht.

Als deel van de online vragenlijst werd de tevredenheid over drie van de vier fases onderzocht waar de doelgroep van de vragenlijst bij betrokken is, nl. de Design-, Build- en Maintainfases.

De resultaten tonen dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn met de drie fases. Tevredenheid (i.e. tevreden, zeer tevreden & uiterst tevreden) varieert van 83% voor de Build-fase naar 72% voor de Maintain-fase. De Design-fase scoort met 81% ook hoog.

Het is opvallend dat vooral de Design- en Build-fases goed worden onthaald. 46% van de respondenten is zeer of uiterst tevreden met de Build-fase. Enkel 12% van de respondenten is niet echt tevreden of helemaal niet tevreden. 47% van de respondenten is uiterst of zeer tevreden met de Design-fase, terwijl slechts 8% niet echt of helemaal niet tevreden is.

De resultaten van de Maintain-fase tonen een ander beeld. Terwijl de algemene tevredenheid over het onderhoud nog steeds groot is, is er maar een kwart van de respondenten zeer of uiterst tevreden (25%). Daarnaast is ook een kwart van de respondenten ontevreden (i.e. 24% is niet echt of helemaal niet tevreden). Uit de diepte-interviews blijkt dat de grootste bronnen van ontevredenheid de te grote administratieve last zijn van de m-tool en het feit dat er nog steeds discussies zijn over de verantwoordelijkheid bij schadegevallen, hoewel scholen verwachtten dat het nieuwe systeem daar komaf mee zou maken.⁸⁴ De bevindingen over de evaluatie van de onderhoudsfase worden nader besproken in sectie 2.3.7.2.1.

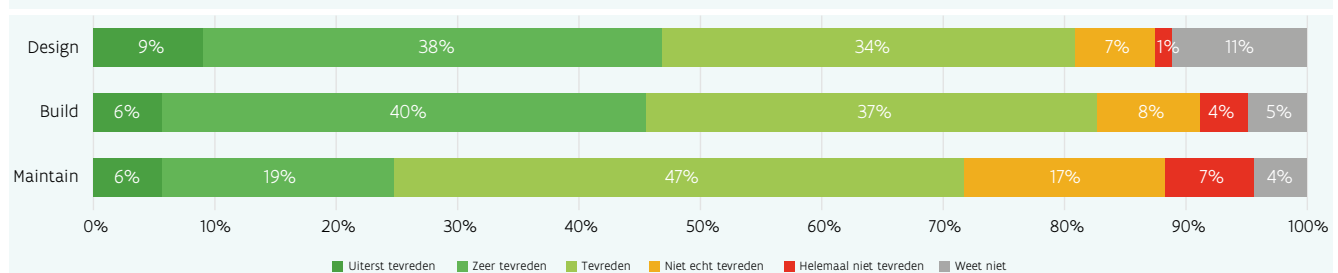
2.3.5.2 Timing

Er is algemene tevredenheid over de timing van de projecten, met name over de snelheid van de bouwfase, maar tegelijk ook kritiek over de uitgebreide aanbestedingsprocedure voor de aanduiding van de aannemers.

Tijdens de diepte-interviews met de scholen klinken tegengestelde meningen over de timing van hun DBFM-projecten. Dit lijkt deels af te hangen van de specifieke projecten zelf. In de meeste scholen lijkt in elk geval de timing van de bouwfase, inclusief volledige oplevering, gerespecteerd. De meest gedeelde kritiek gaat over het feit dat er veel vertraging wordt opgelopen tijdens de

⁸⁴ De m-tool, of Maintenance Tool (Axserion) is het systeem van de afgevaardigd bouwheer, aan de hand waarvan de school een verzoek of melding (bv. schadegeval of gebrek) kan doorgeven.

FIGUUR 46 TEVREDENHEID MET DE DBFM-FASES



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwverantwoordelijken

fase voordat er effectief gebouwd wordt omwille van discussies, de uitgebreide aanbestedingsprocedure en het feit dat niet altijd meteen een (geschikte) aannemer gevonden wordt. Anderzijds wordt ook opgemerkt dat de scholen zelf in deze fase soms te weinig tijd krijgen om de complexe dossiers tijdig door te nemen.

De timing van de bouwfase wordt wel algemeen goed onthaald, en in de meeste ondervraagde scholen lijkt deze timing gehaald. Er wordt daarbij gewezen op het feit dat de afgevaardigd bouwheer AG Real Estate streng toekijkt op het halen van de timing door de aannemer. Hier hoort echter een belangrijke kanttekening bij: verschillende scholen wijzen op de combinatie van een erg strakke timing van de bouwfase en een heel strenge opvolging door de afgevaardigd bouwheer, met erg hoge boetes voor aannemers die de timing niet aanhouden. Een gevolg daarvan zou zijn dat aannemers in de latere fases erg snel en quasi continu moeten werken, met haastwerk en fouten tot gevolg. Bovendien, zo wordt opgemerkt, leveren de boetes voor de scholen geen meerwaarde op. Een overschrijding van de deadline heeft voor een school grote gevolgen, omdat zij op hun beurt gebonden zijn aan de vaste startdatum van het schooljaar. De extra kosten die zo'n overschrijding met zich meebrengt (bv. een tijdelijk ander onderkomen) worden echter niet vergoed.

Een gelijkaardige kritiek gaat over het probleem van voorlopige opleveringen in geval van een overschrijding van de opleveringsdeadline. Dit brengt discussies met zich mee over de verantwoordelijkheid voor resterende werken en herstellingen.

2.3.6 Ondersteuning, samenwerking en inspraak

2.3.6.1 Ontzorging

Scholen zijn blij met de ontzorging, vooral op vlak van juridische en contractuele coördinatie, en in het onderhoud. Tijdens de design- en bouwfasen willen scholen zelf nog veel betrokken zijn, wat de ontzorging vermindert.

Een belangrijk element van het DBFM-systeem is het principe van ontzorging. Dit houdt in dat de afgevaardigd bouwheer de verantwoordelijkheid over het bouwproject en de samenwerking met de aannemers en architecten op zich neemt. De houding van scholen tegenover dit systeem is overwegend positief. Er wordt door veel van hen een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de design- en bouwfasen enerzijds, en de onderhoudsfase anderzijds.

Tijdens de design- en bouwfasen zijn de scholen tevreden met de ontzorging op vlak van contracten en vergunningen. De juridische complexiteit van een DBFM-project maakt dat het voor scholen niet makkelijk is om dit zelfstandig op te volgen. Anderzijds zijn ze beducht om als gevolg van de bedoelde ontzorging te weinig controle te hebben over het bouwproject. In de praktijk betekent dit dat ze nog steeds sterk betrokken zijn, en willen zijn, bij het project in de design- en bouwfasen – één school vermeldt het percentage van “60 à 70 procent” ontzorging in deze fasen. Ze zien dit echter als een noodzaak en een vanzelfsprekendheid eerder dan als een niet inlossen van een belofte over ontzorging. Ze erkennen bovendien ook dat de nieuwe manier van werken nieuwe werklust met zich meebrengt, ook voor de scholen, bijvoorbeeld door de vele communicatie met betrokken partners en de dossiers die moeten doorgenomen en goedgekeurd worden.

In de onderhoudsfase wordt de ontzorging reëler gevoeld. Er kruipt volgens veel scholen nog (te) veel tijd in de administratie bij het gebruik van de m-tool, maar het centraal regelen van de herstellingen zelf en het contact met de onderhoudsdienst is een ontzorging die geapprecieerd wordt – ook omdat ze zich in nieuwe gebouwen niet meer in staat zouden zien om het onderhoud volledig zelf op te nemen.

2.3.6.2 Inspraak van schoolbestuur en inrichtende macht

Men had algemeen het gevoel van voldoende inspraak tijdens het DBFM-project en de tevredenheid met inspraak tijdens het DBFM-project was hoog.

Drie kwart van de respondenten (74%) vond dat ze eerder wel (44%) of veel inspraak (30%) hadden tijdens het DBFM-project. Slechts 10% van de respondenten sprak van eerder geen (9%) of helemaal geen inspraak (1%). De resultaten tonen ook dat leden van schoolbesturen/inrichtende macht en gebouwverantwoordelijken algemeen vaker vinden dat ze eerder geen inspraak of helemaal geen inspraak hebben (respectievelijk 15% en 19%), vergeleken met schooldirecties (5%). Respondenten van scholen uit het vrij onderwijs vinden dat ze significant meer inspraak hebben dan het gemiddelde (81%). Gemeenschapsonderwijsscholen vinden dan weer vaker dat ze eerder of helemaal geen inspraak hadden (21%).

De resultaten inzake tevredenheid met de inspraak tijdens het DBFM-project zijn gelijklopend met de mate waarin de betrokken partijen vonden dat ze inspraak hadden. 84% van de respondenten was minstens tevreden met hun

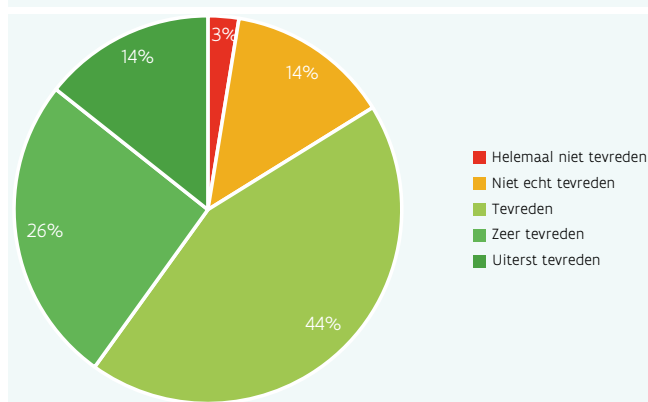
FIGUUR 47 INSPRAAK TIJDENS HET DBFM-PROJECT



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwerantwoordelijken

inspraak tijdens het project. Een relatief kleine 17% was niet echt (14%) of helemaal niet tevreden (3%). Dit komt overeen met de 10% die vonden dat ze geen of weinig inspraak hadden. Er zijn weinig verschillen in tevredenheid tussen de verschillende betrokken partijen. Het is opvallend dat respondenten van scholen die zich nog in de ontwerpfasen bevinden het meest tevreden zijn (79% is zeer of uiterst tevreden), terwijl de respondenten van scholen in de onderhoudsfase het minst tevreden zijn met de inspraak (maar 34% is zeer of uiterst tevreden). Dit kan wijzen op een gebrek aan inspraak (of het gevoel van inspraak) tijdens de onderhoudsfase. Dit komt ook overeen met de resultaten van de vragenlijst die tonen dat alle respondenten in de ontwerpfasen rapporteren veel (75%) of eerder wel (25%) inspraak te hebben. Voor respondenten die reeds alle fasen doorlopen hebben en momenteel in de gebruiksfase zitten, zegt 71% veel (25%) of eerder wel (46%) inspraak te hebben.

FIGUUR 48 TEVDRENDHEID MET INSPRAAK TIJDENS HET DBFM-PROJECT



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwerantwoordelijken

Ook uit de diepte-interviews blijkt een algemeen positieve attitude tegenover de mate van inspraak van de scholen. Een opvallende nuance die verschillende scholen daarbij

maken is dat deze inspraak er wel op hun aansturen kwam. Zo merken vier scholen op dat ze niet automatisch uitgenodigd werden op werfvergaderingen, maar konden alle scholen die hierop aandrongen uiteindelijk toch deelnemen. Dit sluit aan bij een meer algemene bedenking van scholen dat door het principe van ontzorging ze actiever moeten werken aan hun inspraak en opvolging, wat relatief veel tijd kost. Desondanks kregen de meeste scholen wel grotendeels de inspraak die ze zelf wensten. Een uitzondering hierop lijken de beslissingen te zijn over inperkingen van het project door de vennootschap in geval van budgetoverschrijdingen. Verschillende scholen melden dat ze zich daarin niet genoeg gehoord vonden.

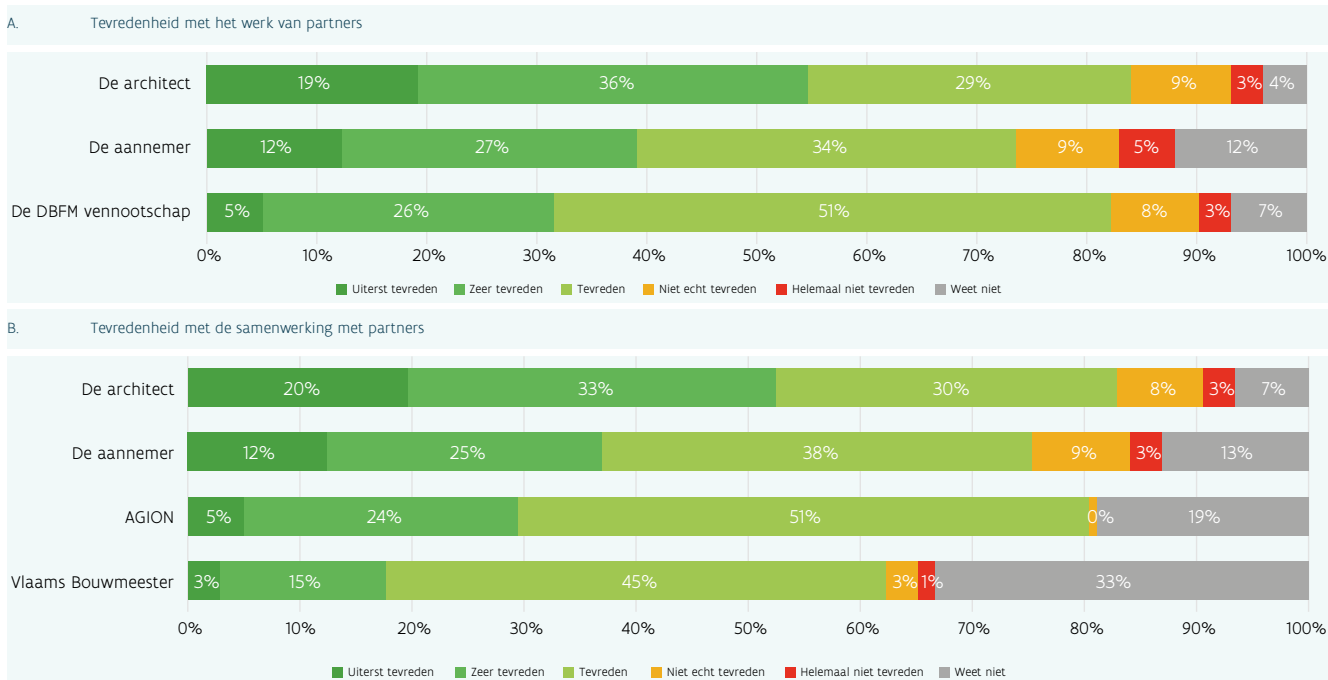
2.3.6.3 Samenwerking tussen de verschillende partners

Het werk van en de samenwerking met de verschillende partners wordt positief beoordeeld. Vooral over de architecten is er tevredenheid. Wel is er kritiek op de vele personeelwissels bij de afgevaardigd bouwheer.

De samenwerking tussen de verschillende partners die betrokken waren bij het DBFM-programma verliep over het algemeen positief. Tevredenheid met het werk was hoog voor alle partners. De respondenten waren meestal ten minste tevreden (i.e. 'tevreden', 'zeer tevreden' of 'uiterst tevreden') met het werk van de architect (84%), de DBFM-vennootschap (82%) en de aannemer (74%). Tevredenheid met het werk was bijzonder hoog voor de architect, zoals af te leiden van het relatief hoge percentage respondenten die zeer of uiterst tevreden zijn (55%).

De samenwerking met de partners wordt ook als positief ervaren. Meer dan de helft van de respondenten was ten minste tevreden met de samenwerking met de architect

FIGUUR 49 TEVREDENHEID MET (A) HET WERK EN (B) DE SAMENWERKING TUSSEN DE VERSCHILLENDE PARTNERS



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en bouwverantwoordelijken

(83%), AGION (80%), de aannemer (75%) en de Vlaams Bouwmeester (63%). Dat er nog een aantal werkpunten zijn is duidelijk door het feit dat ongeveer een tiende van de respondenten niet echt tevreden of helemaal niet tevreden was met de afgevaardigd bouwheer (9%), de architect (11%) en de aannemer (12%). Er was ook een redelijk grote proportie van de respondenten die de samenwerking met de partners niet kon beoordelen. Vooral voor de Vlaams Bouwmeester kon een derde van de respondenten de samenwerking niet beoordelen ('weet niet'; 33%). Maar ook voor AGION (19%) en de aannemer (13%) wist een aanzienlijk percentage van de respondenten de samenwerking niet te beoordelen. Dit kan wijzen op de mate van samenwerking met bepaalde partijen rekening houdend met de rol en functie van de respondenten. We zien vooral dat bouwverantwoordelijken vaak 'weet niet' antwoorden omtrent de samenwerking met de Vlaams Bouwmeester (53%) en AGION (41%). Dit is dan vermoedelijk ook een groep die over het algemeen weinig contact heeft met AGION en de Vlaams Bouwmeester.

Ook uit de diepte-interviews blijkt over het algemeen tevredenheid, en regelmatig grote **tevredenheid over het werk van, en de samenwerking tussen, de verschillende partners**. Zoals reeds uit de enquête blijkt, zijn scholen vooral over de architect erg tevreden. Zowel over aannemers als architecten is de algemene teneur dat ze dicht bij het project staan, dat er goede communicatie is, en dat ze begaan zijn met het project. Een punt

van kritiek over de aannemers gaat over het gebruik van onderaannemers, waarover scholen geen controle hebben. Anderzijds is er ook begrip voor de positie van de aannemer, die onder strikte budgettaire en tijdsdruk staat. Ook relevant in de relatie met de aannemer zijn de al elders vermeldde discussies over de herstelverantwoordelijkheid in situaties van voorlopige oplevering.

Ook over de **afgevaardigd bouwheer** waren de scholen en koepels tijdens de diepte-interviews over het algemeen **tevreden**. Hun deskundigheid wordt geloofd, net als hun capaciteit om grote projecten te managen. **Slechts in een tweetal scholen was er een uitgesproken negatieve evaluatie van de afgevaardigd bouwheer**, die een gebrek aan opvolging en te weinig oog voor de outputspecificaties verweten wordt. Scholen appreciëren het ook dat de afgevaardigd bouwheer het doorgaans opneemt voor de scholen in discussies met architect en/of aannemer. **Een veel vermeld punt van kritiek echter (ook gedeeld door de koepels) is het hoge verloop van personeel**. Dit zorgt voor een stroevare communicatie, en nieuwe projectleiders moeten zich opnieuw inwerken, wat voor vertraging zorgt. Algemeener was er bij een paar scholen ook de bedenking dat in de vroege fases van het DBFM-systeem nog een gebrek aan ervaring en maturiteit was bij de projectleiders.

Tot slot stelt men zich hier en daar ook vragen bij **het grote aantal betrokkenen** en de overheadkost die dat

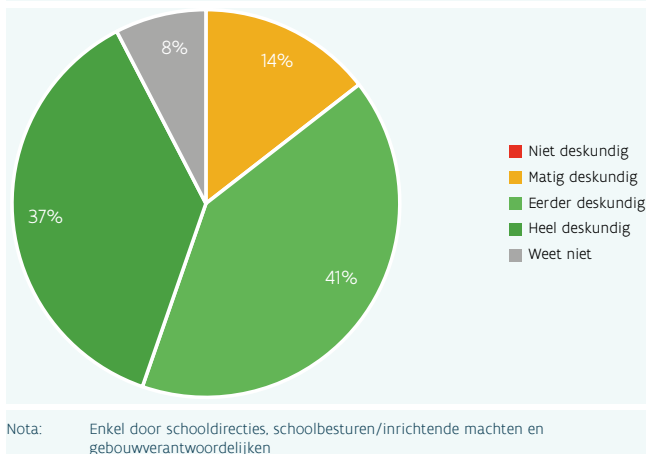
met zich mee zou brengen.

2.3.6.4 De afgevaardigd bouwheer

Het werk van de afgevaardigd bouwheer – i.e. de ondersteuning en begeleiding tijdens het DBFM-programma – wordt door drie kwart van de respondenten als eerder of heel deskundig beschouwd.

Als afgevaardigd bouwheer, is AG Real Estate COPiD verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van het programma. De afgevaardigd bouwheer organiseert het volledige ontwerpproces, bouwproces en onderhoud gedurende 30 jaar voor elke individuele school. Daarvoor doet hij onder andere een beroep op architectenteams en aannemers. Ook de communicatie met alle belanghebbers is een taak van de afgevaardigd bouwheer.

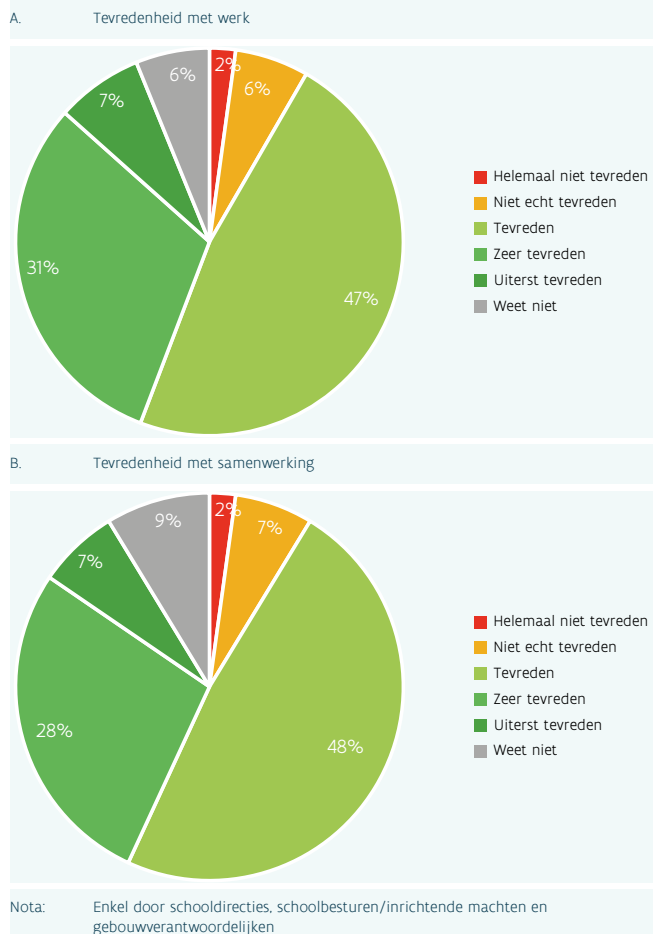
FIGUUR 50 WAARGENOMEN DESKUNDIGHEID VAN DE ONDERSTEUNING VAN EN BEGELEIDING DOOR DE AFGEVAARDIGD BOUWHEER



De ondersteuning van en begeleiding door de afgevaardigd bouwheer wordt door drie kwart van de respondenten als deskundig (i.e. 'eerder of heel deskundig'; 78%) beoordeeld. Slechts 14% van de respondenten vindt het werk van de afgevaardigd bouwheer matig deskundig en niemand vindt het niet deskundig.

De resultaten tonen ook dat respondenten van instellingen die zich nog in de ontwerpfase bevinden het werk van de afgevaardigd bouwheer als relatief deskundiger beoordelen: 64% vindt de afgevaardigd bouwheer heel deskundig. De waargenomen deskundigheid is dan weer relatief lager voor respondenten van instellingen in de gebruiksfase (32% beoordeelt de afgevaardigd bouwheer als 'heel deskundig'). Dit kan wijzen op werkpunten in verband met het onderhoud.

FIGUUR 51 TEVREDENHEID OVER (A) HET WERK EN (B) DE SAMENWERKING VAN DE AFGEVAARDIGD BOUWHEER



Zoals hierboven werd ook het werk en de samenwerking van de afgevaardigd bouwheer beoordeeld. De resultaten zijn gelijkaardig. De meerderheid van de respondenten is tevreden met zowel het werk van (85% is minstens tevreden) en de samenwerking met (83%) de afgevaardigd bouwheer. In tegenstelling, enkel respectievelijk 8% en 9% van de respondenten is niet echt tevreden of helemaal niet tevreden.

Bij het kijken naar de resultaten omtrent de samenwerking zien we ook hier dat de tevredenheid relatief hoger is voor instellingen die zich nog in de ontwerpfase (54%, zeer tevreden en uiterst tevreden) en bouwfase (44%) bevinden dan instellingen die zich in de gebruiksfase bevinden (31%).

2.3.7 Kwaliteit en gebruik van de schoolgebouwen

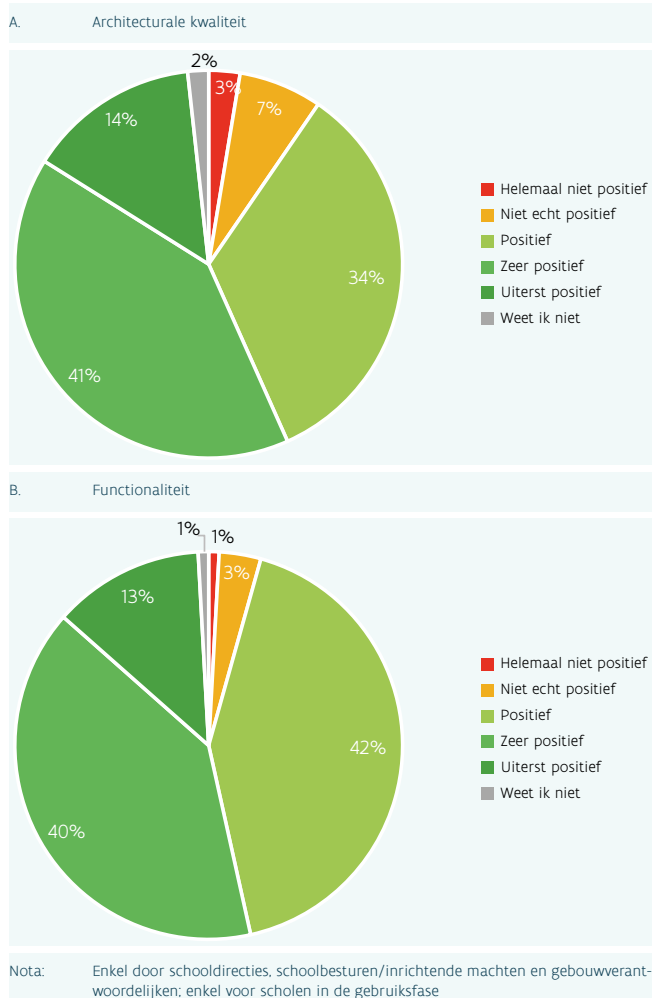
2.3.7.1 Kwaliteit

Het DBFM-programma draagt bij tot nieuwe of vernieuwde gebouwen. Een reden voor scholen om deel te nemen aan Scholen van Morgen en een graadmeter voor het succes van het programma is de kwaliteit van de nieuwe gebouwen.

2.3.7.1.1 Architecturale en functionele kwaliteit

De nieuwe gebouwen zijn functioneel en scoren hoog op architecturale kwaliteit.

FIGUUR 52 EVALUATIE VAN (A) DE ARCHITECTURALE KWALITEIT EN (B) DE FUNCTIONALITEIT VAN DE NIEUWE/GERENOVEERDE SCHOOLGEBOUWEN



De resultaten van de online vragenlijst geven inzicht in hoe de schooldirecteurs, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwverantwoordelijken de architecturale kwaliteit en de functionaliteit van de nieuwe gebouwen beoordelen. De resultaten tonen dat meer dan de helft

van de respondenten zeer of uiterst positief is over de architecturale kwaliteit (55%) en de functionaliteit (53%) van de gebouwen. Enkel respectievelijk 10% en 4% is niet echt positief of helemaal niet positief over deze twee aspecten en respectievelijk 34% en 42% is 'gewoon' positief. De nieuwe en gerenoveerde schoolgebouwen worden dus algemeen heel positief beoordeeld.

De resultaten uit de diepte-interviews bevestigen de positieve evaluatie van de architecturale en functionele kwaliteit van de schoolgebouwen. Zoals al eerder opgemerkt worden de architecturale mogelijkheden die DBFM biedt gezien als één van de grote voordelen tegenover het reguliere systeem. Hier en daar wordt weliswaar de kanttekening gemaakt dat tijdens de uitvoering het architecturale prioriteit heeft gekregen over het functioneel-pedagogische aspect van het schoolgebouw. Specifiek in dat verband klinkt ook de kritiek dat er soms nodeloos veel geld naar de creatieve invulling gegaan is, en dat in geval van budgetoverschrijdingen het niet altijd de zaken die voor hen vanuit pedagogisch standpunt belangrijk zijn, behouden blijven. Over het algemeen echter kan uit de interviews een **duidelijke trots** vastgesteld worden over het gebouw, en zijn scholen blij met het prestige dat een architecturaal innovatief schoolgebouw met zich meebrengt. Sommige scholen hebben hun gebouw bekroond gezien met een architectuurprijs of zijn getoond geweest in de gespecialiseerde pers.

2.3.7.1.2 Duurzaamheid en energiezuinigheid

Terwijl de duurzaamheid algemeen positief wordt beoordeeld, wijzen de resultaten ook op verbetermogelijkheden.

Naast de architecturale en functionele eigenschappen, speelt ook duurzaamheid een belangrijke rol voor de beoordeling van de kwaliteit van de nieuwe gebouwen. De resultaten tonen dat meer dan één derde van de respondenten positief spreekt over de duurzaamheid, terwijl 30% zelfs zeer of uiterst positief is. Er is echter ook nog verbetering mogelijk. 30% van de respondenten vindt de duurzaamheid niet echt positief of zelfs helemaal niet positief.

Negatieve opmerkingen omtrent de duurzaamheid komen vooral van de geïnterviewde gebouwverantwoordelijken. 46% van deze doelgroep beoordeelt de duurzaamheid niet echt positief of helemaal niet positief. Binnen deze doelgroep zijn er dan ook minder respondenten die zeer of uiterst positief zijn over de duurzaamheid van de nieuwe gebouwen (12%). Vanwege de relevantie van hun

FIGUUR 53 EVALUATIE VAN DUURZAAMHEID VAN DE NIEUWE/GERENOVEERDE SCHOOLGEBOUWEN



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwverantwoordelijken; enkel voor scholen in de gebruiksfase

functie voor dit topic kunnen de resultaten wijzen op belangrijke verbeterpunten.

In tegenstelling tot de gebouwverantwoordelijken, zijn leden van de schoolbesturen en inrichtende machten vaker positief over de duurzaamheid: 48% zijn zeer of uiterst positief en maar 18% zegt niet echt positief te zijn.

Uit de diepte-interviews komen meer details naar voor over de houding van de scholen tegenover de duurzaamheid van DBFM-bouwprojecten. Een algemene opmerking die gemaakt wordt, relevant om de ontevredenheid van een deel van de scholen te kaderen, is het gebruik van **prestatiebestekken**, die de aannemer de mogelijkheid bieden om de materialen zelf te kiezen als ze een „evenwaardig alternatief“ zijn voor het origineel geplande. Een gebrek aan details over waaraan deze alternatieven zouden moeten voldoen (één school geeft aan dat die details er niet genoeg zijn) kan leiden tot discussie en te grote vrijheid in de materiaalkeuze. Dit kan, als de aannemer te veel vrijheid wordt gegeven en niet genoeg wordt opgevolgd, ervoor zorgen dat er voor **minder duurzame materialen** gekozen wordt.

Ook de soms gepercipieerde **te korte duur van de bouwfase en budgetbeperkingen** worden in die context genoemd, en het vermogen van de scholen om actieve inspraak te krijgen in de gebruikte materialen. Het project-specifieke karakter van deze factoren kan helpen verklaren waarom sommige scholen de duurzaamheid en hoogwaardige kwaliteit van hun gebouw roemden tijdens hun interview, terwijl dit voor anderen een belangrijk punt van kritiek is. In dat laatste geval valt op dat verschillende keren gewezen wordt op **problemen met de deuren en vloeren**. Specifiek klinkt het dat er, volgens deze scholen, geen rekening lijkt gehouden te zijn met het intense dagelijkse gebruik van bepaalde delen

van het gebouw. Tegelijkertijd wordt ook toegegeven dat dit kan botsen met de bestaande regelgeving voor gebouwen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de zwaarte van deuren. Dit versterkt **de vraag van deze scholen om heel nauw betrokken te worden bij de praktische uitwerking van het project** en rekening te houden met hun praktijkervaring.

2.3.7.1.3 Comfort

Het akoestisch comfort van de nieuwe gebouwen is uitstekend. Daarentegen zijn er verdeelde meningen over de luchtkwaliteit en de temperatuur in de nieuwe gebouwen.

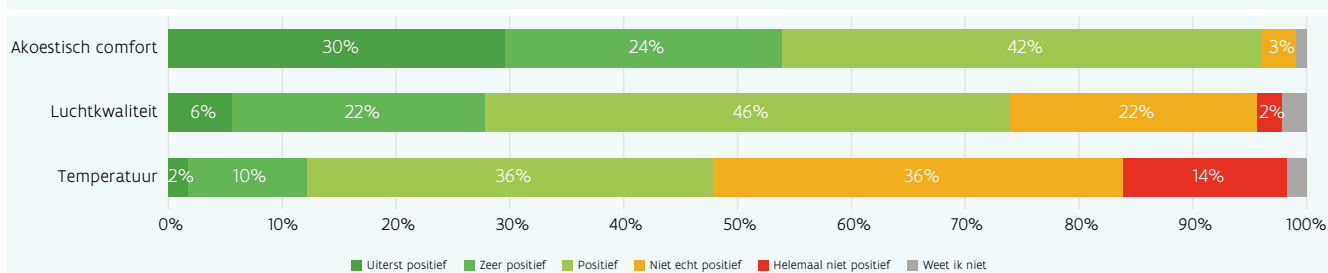
De derde indicator om de kwaliteit van de nieuwe/gerenoveerde gebouwen te beoordelen is comfort. De online vragenlijst meet comfort op drie dimensies: het akoestisch comfort, de luchtkwaliteit en de temperatuur.

De resultaten van de online vragenlijst tonen dat vooral het akoestisch comfort van de nieuwe gebouwen positief beoordeeld wordt. 54% van de respondenten vindt het akoestisch comfort zeer of uiterst positief, 42% vindt het positief en maar 3% vindt het niet echt positief.

De luchtkwaliteit in de nieuwe gebouwen wordt ook door ongeveer drie kwart (74%) van de respondenten minstens positief beoordeeld en door 28% zelfs als zeer of uiterst positief. Er zijn echter ook verbeteringen mogelijk. Bijna één vierde van de respondenten vindt de luchtkwaliteit niet echt of helemaal niet positief (24%). Het is opvallend dat alle gebouwen voor het provinciaal onderwijs minder (i.e. 83% niet echt positief; 17% helemaal niet positief) worden beoordeeld op luchtkwaliteit.

De meningen over de temperatuur in de nieuwe en

FIGUUR 54 EVALUATIE VAN HET DOOR DE NIEUWE/GERENOVEERDE SCHOOLGEBOUWEN GEBODEN COMFORT



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en bouwverantwoordelijken; enkel voor scholen in de gebruiksfase

gerenoveerde gebouwen zijn verdeeld. 48% van de respondenten beoordeelt de temperatuur positief, zeer positief of uiterst positief. 50% is dan weer niet echt positief of helemaal niet positief over de temperatuur in de nieuwe gebouwen. Problemen met de temperatuur worden vooral opgemerkt in het basisonderwijs. Daarnaast blijkt dit ook meer een probleem te zijn in nieuwe gebouwen dan in gerenoveerde gebouwen.

De resultaten uit de diepte-interviews geven meer details over deze resultaten. Tijdens deze interviews wordt de **grote tevredenheid met het akoestische comfort** bevestigd, maar ook de **breed gedragen ontevredenheid over de temperatuur in de nieuwe schoolgebouwen**. Een duidelijke meerderheid van de geïnterviewde scholen geeft expliciet aan dat er problemen zijn met de temperatuurregeling in hun gebouwen. De algemene teneur is dat deze niet goed geregeld kan worden, waardoor het vaak te warm is, en er grote verschillen zijn tussen de verschillende delen van het gebouw (te warm op een plek, te koud op een andere). Ook problemen met de ventilatie-regeling of een slechte oriëntering van de lokalen dragen soms bij aan de temperatuurproblemen. Nog een factor die daarin een rol speelt is de hoge energieprijzen als gevolg van de zware ventilatie- en verwarmingssystemen die gebruikt worden in de nieuwe gebouwen. Een school gaf bijvoorbeeld aan dat een regelmatig gebruik van airconditioning weliswaar nodig zou zijn om de warmte in de lokalen tegen te gaan, maar dat dit te duur is en dus niet mogelijk.

De genoemde problemen met luchtventilatie en verwarming/airconditioning hebben volgens één school ook mogelijk een negatieve impact op de onderwijskwaliteit omdat het het comfort van de leerlingen en leerkrachten vermindert.

2.3.7.1.4 Functionele kwaliteit en innovatie

In het merendeel van de scholen klonk tijdens de diepte-interviews **tevredenheid over de functionele kwaliteit van het nieuwe schoolgebouw**. Zoals eerder al vermeld uitten een paar scholen (drie in totaal) de kritiek dat het architecturale voorrang had gekregen op het functionele. Relevant is ook hier de kritiek op wat soms ervaren wordt als te rigide procedures en contracten, en hoe dit nefaste gevolgen kan hebben voor de functionaliteit van het gebouw. Een opvallend voorbeeld hiervan komt van één van de ondervraagde technische scholen die in de loop van het bouwproject een opleiding schrapte. Doordat echter wijzigingen tijdens de bouwphase, eens het bouwen gestart is, niet evident zijn, moest de school het atelier voor die opleiding toch bouwen en de machines ervoor mee verhuizen naar het nieuwe gebouw, ook al zouden deze niet meer gebruikt worden.

Op vlak van **bouwkundige innovatie** was er algemene tevredenheid te horen tijdens de interviews.

2.3.7.2 Gebruik

2.3.7.2.1 Onderhoud van de schoolgebouwen

Scholen staan sterk achter de benadering van onderhoud in het DBFM-systeem en zijn over het algemeen tevreden over de effectiviteit ervan, maar hopen daarbij op een proces dat niet te bureaucratisch is en discussies over verantwoordelijkheid vermijdt.

De onderhoudsfase is een cruciaal onderdeel van het DBFM-systeem dat fundamenteel afwijkt van het reguliere bouwsysteem. Het principe is dat het onderhoud gedurende de 30-jarige terbeschikkingstelling in handen is van de DBFM-vennootschap en een door haar aangestelde onderhoudsfirma. Deze centralisatie zou moeten leiden tot een hogere efficiëntie en een ontzorging van de scholen. Scholen werden uitgebreid bevestigd over verschillende aspecten van de onderhoudsfase

- **Verwachtingen over de onderhoudsfase: Scholen hopen in de eerste plaats op een proces dat niet te bureaucratisch is en discussies over verantwoordelijkheden vermijdt.**

Over dat laatste bestaat enige angst. Verschillende scholen melden al ervaring met discussies in de fase van de voorlopige oplevering. Doordat de bouwen onderhoudsfases strikt gescheiden processen zijn die in de praktijk echter wel overlappen als er sprake is van voorlopige oplevering, kan er discussie zijn over de vraag of bepaalde herstellingen tot de bouw- dan wel tot de onderhoudsfase behoren. De scholen ervaren dit als een nodeloos bureaucratische discussie waar zij de dupe van zijn.

Niettemin hopen ze dat de lange termijn waarop het onderhoud is vastgelegd hen verzekert van langdurig en budgetvriendelijk onderhoud. Daarbij wordt ook gehoopt op duurzame oplossingen voor terugkerende problemen, in plaats van kortstondige lapmiddelen.

Tot slot verwachten scholen dat er sprake zal zijn van echte ontzorging, waarbij het onderhoud effectief grotendeels uit handen kan gegeven worden.

- **Het principe van aanbesteding: over het algemeen zijn de scholen hierover tevreden.**

Doordat het onderhoud mee gebudgetteerd is en centraal geregeld wordt zijn ze alvast op middellange termijn gerust op een gegarandeerd onderhoud. Sommigen zien het ook als een noodzaak, omdat het onderhoud van nieuwe schoolgebouwen te complex is geworden voor het eigen personeel.

Toch is er kritiek over de vele administratie bij de meldingen aan de vennootschap, met name wanneer het gaat om kleine herstellingen. Een ander belangrijk punt van kritiek (vermeld bij zowel de scholen als de koepels) is het gevoel bij sommige scholen dat de beoordeling van de schade te vaak te streng is en in het nadeel van de scholen, door te veel schade te beoordelen als een gevolg van oneigenlijk gebruik of vandalisme. Deze scholen zien dit als een bewijs dat de verantwoordelijken van het onderhoudssysteem te weinig rekening houden met de praktische realiteit van het gebruik van een schoolgebouw.

- **De termijn van 30 jaar: ambivalente houdingen van de scholen door licht wantrouwen over het verschil tussen theorie en praktijk.**

Enerzijds zijn scholen tevreden met het beloofde gegarandeerde onderhoud, anderzijds is er enige ongerustheid over de praktische toepassing daarvan

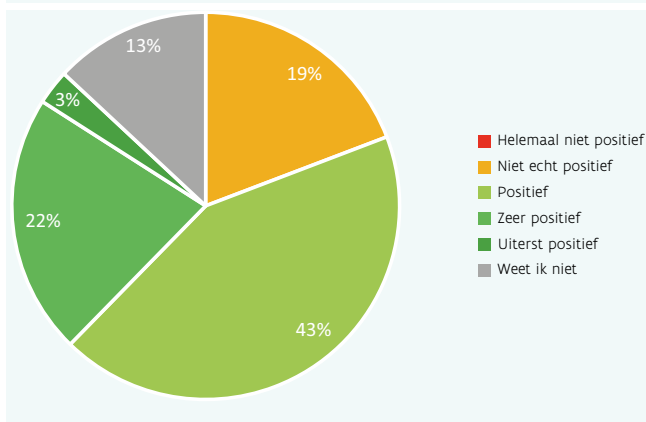
op langere termijn, zeker wanneer na enkele jaren grote onderhoudswerken nodig zouden zijn. De vraag wordt gesteld of er dan effectief budget genoeg zal zijn voor dat onderhoud. Om dezelfde reden vraagt men zich af met hoeveel zekerheid men kan zeggen dat het gebouw na 30 jaar in quasi nieuwstaat zal worden overgedragen.

- **Onderhoudsvriendelijkheid van de gebouwen**

De meeste scholen vinden het te vroeg om te oordelen over de impact op de staat van de gebouwen. Er wordt wel aangegeven dat het systeem van staatsmeting en uitbesteding van onderhoud ervoor zorgt dat scholen meer proactief omgaan met het onderhoud van hun gebouw. Dat wil zeggen, scholen zijn zich meer bewust van hun eigen verantwoordelijkheid en proberen te vermijden dat hun gebouw 'verarmt'. Anderzijds zien sommige scholen dit ook als negatief, omdat het het "spontane gebruik" wat in de weg zit. Deze scholen wijzen op het intensieve gebruik van een school, dat sowieso schade met zich mee brengt.

Over de onderhoudsvriendelijkheid van de gebouwen zijn de meningen tijdens de diepte-interviews eerder verdeeld. Dit lijkt sterk af te hangen van de gebruikte materialen, maar ook van project-specifieke ervaringen en voorkeuren. Zo worden witte muren en vloeren van gepolierde beton in verschillende projecten gebruikt, maar roepen deze materialen tegengestelde reacties op als het gaat over hun onderhoudsvriendelijkheid, afhankelijk van school tot school. Dat gezegd zijnde, blijkt uit de enquêtes dat de meerderheid van de scholen positief tot uiterst positief is over de onderhoudsvriendelijkheid. Ongeveer twee derde van de respondenten zijn ten minste positief over de onderhoudsvriendelijkheid van de gebouwen. Hiervan is echter maar 3% uiterst positief. In tegenstelling vinden 19% van de respondenten de onderhoudsvriendelijkheid van de gebouwen niet echt positief.

FIGUUR 55 EVALUATIE VAN ONDERHOUDSVRIENDELIJKHEID VAN DE NIEUWE/GERENOVEERDE SCHOOLGEBOUWEN



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwerantwoordelijken

- **Jaarlijkse meting van de staat van gebouwen: nog weinig ervaring, maar scholen zien de waarde van het systeem.**

Omdat in veel scholen de gebouwen nog maar net (of nog niet) zijn opgeleverd, is hier nog maar weinig ervaring mee. De scholen gaan in elk geval wel akkoord met het principe, en vinden het goed dat er een neutrale instantie is die de staat keurt, om discussies met de onderhoudsfirmas en de vennootschap te vermijden. Het houdt ook iedereen, inclusief de scholen zelf, bewust van hun verantwoordelijkheid. Ze wijzen er wel op dat een goede meting maar mogelijk is met behulp van gedetailleerde outputspecificaties (omdat die vastleggen wat de 'nieuwstaat' van de school is). Een andere bedenking is dat de meting vrij oppervlakkig lijkt te zijn en bijvoorbeeld niet kijkt naar het verluchtingsstelsel. Ook is het boetesysteem niet altijd even effectief, omdat het niet noodzakelijk tot betere herstellingen leidt.

- **Praktische ervaringen met schade, herstellingen en de m-tool: tevredenheid over de herstellingen zelf en de mensen achter de m-tool, maar kritiek op de bureaucratie en het nog steeds voorkomen van discussies.**

De meeste scholen hebben een ambivalente houding ten opzichte van de meldingstool. Ze zijn zeer te spreken over het contact met de mensen achter de tool, en ondanks enkele klachten over een trage afhandeling lijken ze tevreden over de effectiviteit. Niettemin klinken bijna overal bedenkingen over de administratie die vooral voor kleine herstellingen te bureaucratisch wordt geacht. Verschillende scholen geven aan dat ze doorgaans samen met hun online melding ook meteen telefonisch contact opnemen,

wat ze sneller en eenvoudiger vinden. De centraal gestuurde aanpak leidt soms tot situaties die de scholen als absurd beschouwen.

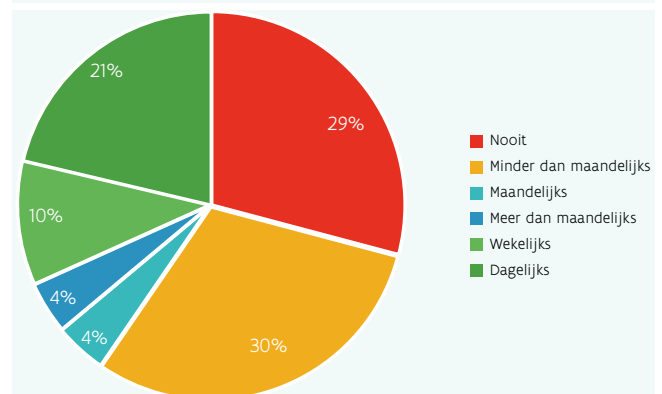
Daarnaast wordt verschillende keren gevraagd naar de optie om kleine herstelwerken (zoals het vervangen van schroeven) zelf te mogen uitvoeren. Dit gebeurt nu in de praktijk al. De m-tool lijkt dus meer geschikt voor grotere problemen. Tot slot lijkt tevredenheid over de herstellingen vooral af te hangen van de aannemer die daarvoor verantwoordelijk is – al zijn er geen grote klachten vastgesteld.

2.3.7.2.2 Buitenschools gebruik

71% van de scholen stelt hun gebouwen open voor buitenschools gebruik, en 40% doet dit minstens maandelijks.

Nieuwe scholen moeten natuurlijk ook voldoen aan de nieuwe maatschappelijke noden en schoolgebouwen moeten daarom dus ook vaker openstaan voor buitenschools gebruik. De resultaten van de Schoolgebouwenmonitor 2013 toonden ook aan dat meer werk gemaakt moest worden van multifunctioneel gebruik.

FIGUUR 56 DE MATE WAARIN DE NIEUWE SCHOOLGEBOUWEN VOOR BUITENSCHOOLS GEBRUIK WORDEN GEBRUIKT



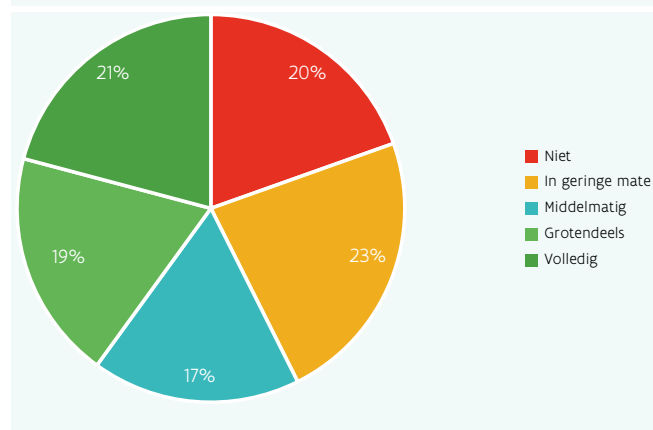
Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwerantwoordelijken: enkel scholen in de gebruiksfase.

De resultaten van de online vragenlijst tonen dat in 71% van de ondervraagde scholen de nieuwe en gerenoveerde gebouwen op zijn minst sporadisch worden opengesteld voor buitenschools gebruik. Respectievelijk 21% en 10% van de respondenten zegt dat nieuwe gebouwen dagelijks of wekelijks worden opengesteld voor buitenschools gebruik. 29% van de respondenten rapporteert echter dat de nieuwe gebouwen nooit buitenschools gebruikt worden.

Vooraf in het buitengewoon onderwijs (46%) en in het

gemeenschapsonderwijs (44%) is het percentage van respondenten die zeggen dat de nieuwe gebouwen niet voor buitenschools gebruik worden gebruikt hoog. Dit is aanzienlijk hoger dan in het gewoon onderwijs (23%) en het vrij onderwijs (26%) en gemeentelijk/stedelijk onderwijs (5%). De gebouwen voor provinciaal onderwijs worden het vaakst minder dan maandelijks opengesteld voor buitenschools gebruik (83%).

FIGUUR 57 DE MOGELIJKHEID OM LOKALEN BUITEN DE SCHOOLUREN VLOT EN VEILIG OPEN TE STELLEN VOOR DERDEN



Nota: Enkel door schooldirecties, schoolbesturen/inrichtende machten en gebouwverantwoordelijken; enkel scholen in de gebruiksfase.

De resultaten hierboven, omtrent het gebruik van de nieuwe en vernieuwde gebouwen voor buitenschoolse doeleinden kan mogelijks verklaard worden door de mogelijkheid (of het gebrek daaraan) om lokalen buiten de schooluren vlot en veilig open te stellen voor derden. De resultaten tonen dat 40% van de respondenten vindt dat de gebouwen volledig of grotendeels opengesteld kunnen worden voor derden. Er is echter ook een groot percentage van respondenten die vinden dat dit maar in geringe mate (23%) of zelfs niet (20%) mogelijk is.

Consistent met de resultaten hierboven is men vooral bij instellingen van het buitengewoon onderwijs overtuigd dat deze niet vlot en veilig opengesteld kunnen worden (40% vindt dat dit niet mogelijk is). Deze proportie is aanzienlijk lager voor scholen van het gewoon onderwijs (14%). Voor scholen van het gewoon onderwijs is er een groter percentage respondenten (in vergelijking met het buitengewoon onderwijs) dat vindt dat de gebouwen snel en veilig opengesteld kunnen worden: 24% (vs. 9% in het buitengewoon onderwijs) vindt dat dit grotendeels mogelijk is en eveneens 24% (vs. 9% in het buitengewoon onderwijs) vindt dat dit volledig mogelijk is. Ten slotte zijn ook respondenten van het gemeenschapsonderwijs vaker van mening dat het niet mogelijk is om de lokalen open te stellen (37%).

Ondanks het feit dat een relatief groot deel van de ondervraagde respondenten in de enquête aangeeft dat hun gebouwen weinig tot niet geschikt en/of gebruikt worden door derden, suggereren de resultaten van de diepte-interviews wel dat dit **extern gebruik in elk geval vermeerderd** is ten opzichte van vroeger. De meerderheid van de ondervraagde scholen bevestigt een vermeerderd extern gebruik. De interviews leggen echter ook enkele oorzaken bloot waarom er **in vrij veel scholen toch nog geen optimaal extern gebruik** is:

- Bij één van de beroepsscholen klonk het dat hun gebouwen door **de aanwezigheid van machines** niet zomaar konden opengesteld worden voor externen.
- De **administratieve last**, waarbij coördinatie en opvolging vaak afhankelijk is van goede wil onder het schoolpersoneel.
- Mogelijke **problemen met verantwoordelijkheid in geval van schade** – te meer omwille van de grotere eisen op vlak van onderhoud voor de school in de onderhoudsregeling van DBFM.
- Twee scholen vermelden dat ze hun gebouwen meer zouden willen openstellen, maar dat door een **administratieve fout** het externe gebruik als „minimaal” was vastgelegd in het gebruikscontract. Een aanpassing daarvan blijkt veel voeten in de aarde te hebben – wat opnieuw aansluit bij de vaak bekritiseerde rigiditeit van de procedures in het DBFM-systeem.

2.3.7.2.3 Ervaringen van gebruikers

De vormgeving, functionaliteit en comfort van de nieuwe gebouwen wordt algemeen positief beoordeeld door de voornaamste gebruikers van de gebouwen (leerkrachten en leerlingen). De nieuwe schoolgebouwen worden als aantrekkelijk en uitnodigend waargenomen, bieden kwaliteitsvolle leerruimtes, ondersteunen het pedagogisch project en bieden vooral comfort qua akoestiek en verlichting. Kleine werkpunten zijn kwaliteitsvolle pauze- en ontspanningsruimtes voor leerlingen en de temperatuur in de gebouwen.

Om de kwaliteit van de nieuwe en gerenoveerde gebouwen te meten is het ook belangrijk om de ervaring van de gebruikers – met name de leerkrachten en leerlingen – in beeld te brengen. We maken een onderscheid tussen drie dimensies:

- Vormgeving van de nieuwe schoolgebouwen
- Functionaliteit van de nieuwe schoolgebouwen
- Gebruikscomfort van de nieuwe schoolgebouwen

A. Vormgeving van de nieuwe schoolgebouwen

De meeste vormelijke aspecten van de nieuwe gebouwen worden positief beoordeeld door de gebruikers. De vormgeving wordt algemeen als **aantrekkelijk** en **uitnodigend** gezien. 87% van de bevroegde leerlingen en leerkrachten vindt de gebouwen grotendeels of volledig aantrekkelijk (respectievelijk 48% en 39%) en 81% vindt de nieuwe scholen grotendeels of volledig een uitnodigende plaats (respectievelijk 37% en 44%). Slechts respectievelijk 3% en 1% van de respondenten vindt de vormgeving minder aantrekkelijk en de plaats niet uitnodigend.

De gebruikers vinden de nieuwe gebouwen en leslokalen ook voldoende groot. Respectievelijk 60% en 71% van de respondenten is grotendeels of volledig akkoord dat de gebouwen en leslokalen voldoende ruimte geven. Dit is echter niet altijd het geval. 30% van de respondenten is negatief over de grootte van de gebouwen en 18% is negatief over de grootte van de leslokalen. De resultaten tonen dat deze negatieve resultaten vooral gestuurd worden door de meningen van leerkrachten. Terwijl respectievelijk 78% en 91% van de leerlingen tevreden zijn (i.e. grotendeels of volledig) met de grootte van de gebouwen en leslokalen, is dit relatief minder het geval

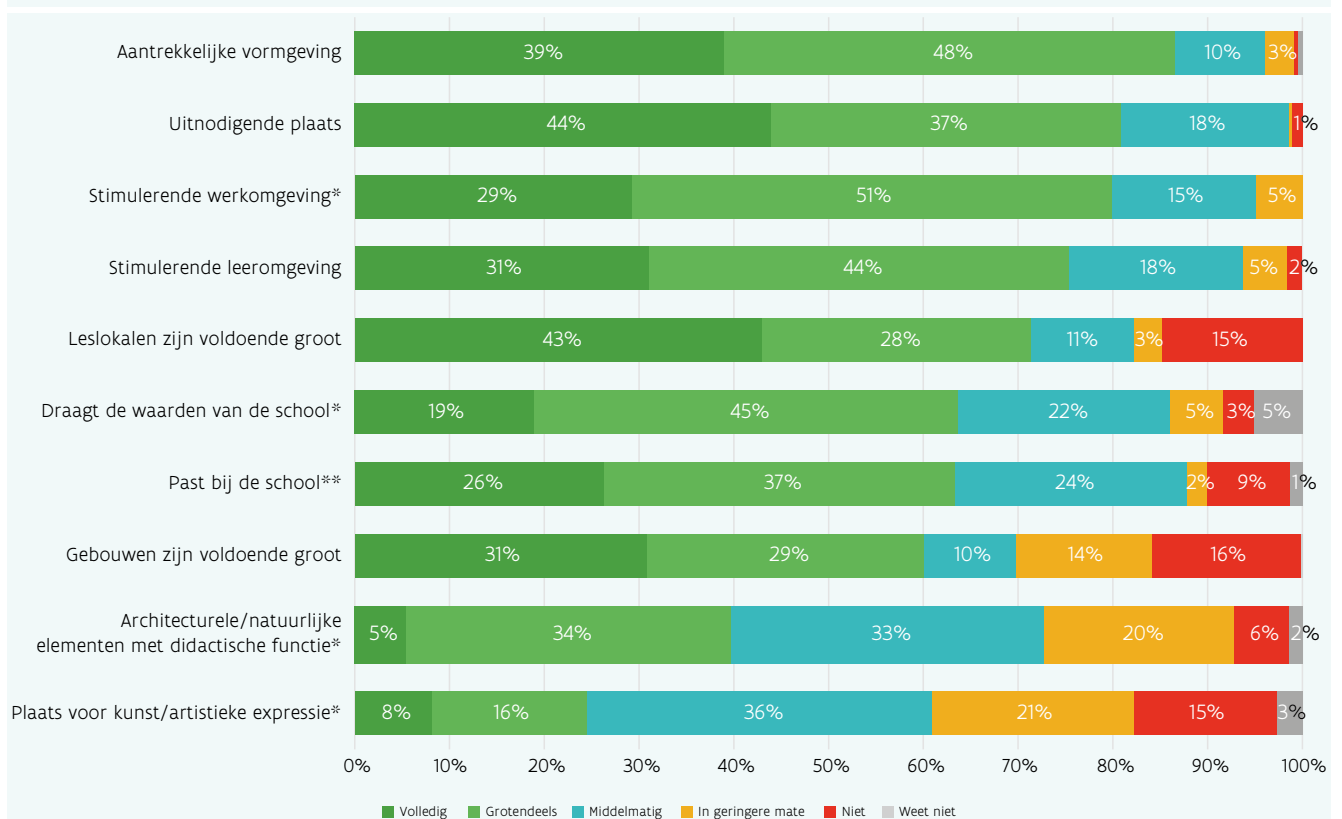
voor leerkrachten (respectievelijk 56% en 67%).

De resultaten van de enquête tonen ook dat de nieuwe gebouwen passen bij de waarden van de school. Respectievelijk 64% van de leerkrachten en 63% van de leerlingen vindt (grotendeels en volledig) dat de gebouwen de waarden van de school dragen en bij de school passen.

De nieuwe gebouwen bieden ook een stimulerende omgeving, zowel om te leren als om te werken. Zowel leerlingen als leerkrachten vinden dat de nieuwe schoolgebouwen een stimulerende leeromgeving bieden voor leerlingen (75% grotendeels/volledig). Slechts 6% vindt dat dit maar in geringere mate of niet zo is. Leerlingen zijn hier iets negatiever over (12% niet/in geringere mate) dan leerkrachten (5%). Leerkrachten vinden ook dat de nieuwe schoolgebouwen een stimulerende werkomgeving bieden. 80% zegt dat dit grotendeels of volledig het geval is. Slechts 5% van de respondenten zegt dat de nieuwe gebouwen maar in geringe mate een stimulerende werkomgeving bieden.

Aan de leerkrachten werd ook gevraagd in welke mate plaats werd gemaakt voor kunst en artistieke expressie en of er architecturale en natuurlijke elementen in het

FIGUUR 58 ERVARING VAN DE GEBRUIKERS: VORMGEVING VAN DE NIEUWE SCHOOLGEBOUWEN



Nota: Enkel door leerkrachten en leerlingen: * Enkel door leerkrachten: ** Enkel door leerlingen

gebouw en op het domein aanwezig zijn die een didactische functie hebben. Voor beide punten is er nog verbetering mogelijk. 24% van de leerkrachten gaat (grotendeels of volledig) akkoord dat er plaats is voor kunst en artistieke expressie. 36% vindt echter dat dit maar in geringe mate of niet het geval is. De resultaten omtrent didactische elementen in het gebouw en op het domein zijn positiever. 39% van de leerkrachten gaat (grotendeels of volledig) akkoord dat deze elementen aanwezig zijn, terwijl 26% vindt dat dit maar in geringe mate of niet zo is.

B Functionaliteit van de nieuwe schoolgebouwen

De leerkrachten werden gevraagd om de **ruimtelijke ondersteuning van de nieuwe gebouwen voor het pedagogische project** te beoordelen. 60% van de leerkrachten vindt de ruimtelijke ondersteuning grotendeels (51%) of volledig (9%) in orde. Slechts 8% gaat hier niet mee

akkoord. Ook de **integratie van ICT** in de nieuwe schoolgebouwen wordt door de helft van de leerkrachten en leerlingen als geslaagd beoordeeld (34% 'grotendeels'; 16% 'volledig'). Bijna een vierde van de respondenten (23%) vindt echter ook dat dit aspect in geringere mate (21%) of zelfs niet geslaagd is (2%). Dit is vooral het geval voor scholen in het secundair onderwijs, waar 36% negatief denkt over de ICT-integratie, vergeleken met maar 10% in het basisonderwijs. Het is natuurlijk mogelijk dat dit verschil door afwijkende ICT-behoefte van de twee soorten onderwijs wordt veroorzaakt.

Ook de functionaliteit van de nieuwe ruimtes werd op een aantal dimensies beoordeeld:

- Kwaliteitsvolle leerruimte en ontmoetingsruimte voor leerkrachten en personeel

Leerkrachten werden gevraagd in welke mate de nieuwe gebouwen kwaliteitsvolle ruimtes bieden voor hen om te leren en te ontmoeten. Over beide

FIGUUR 59 ERVARING VAN DE GEBRUIKERS: FUNCTIONALITEIT VAN DE NIEUWE SCHOOLGEBOUWEN



Nota: Enkel door leerkrachten en leerlingen; * Enkel door leerkrachten; ** Enkel door leerlingen

aspecten zei 58% dat dit grotendeels of zelfs volledig het geval is. 19% zegt dan weer dat kwaliteitsvolle leerruimtes maar in geringe mate of zelfs niet beschikbaar zijn en zelfs 27% zegt hetzelfde over de ontmoetingsruimtes. Vooral in het buitengewoon onderwijs is men positief over de leerruimtes (73% grotendeels of volledig) en ontmoetingsruimtes (80%) voor leerkrachten, vergeleken met het gewoon onderwijs (respectievelijk 55% en 54%).

- Kwaliteitsvolle leer/studieruimtes en pauze- en ontspanningsruimtes voor leerlingen

Ook leerlingen werden bevraagd over hun percepties omtrent de nieuwe leer/studieruimtes en pauze- en ontspanningsruimtes. De resultaten tonen dat leer/studieruimtes voldoende aanwezig zijn. 67% van de bevraagde leerlingen beoordelen de aanwezigheid hiervan als grotendeels of volledig in orde en maar 4% vindt dat deze ruimtes in geringere mate of niet beschikbaar zijn. Leerlingen zijn echter relatief minder tevreden met de pauze- en ontspanningsruimtes. 42% van de leerlingen is grotendeels of volledig akkoord dat deze ruimtes voldoende aanwezig zijn. Meer dan de helft van de respondenten (51%) vindt dan weer dat dit in geringere mate of niet zo is.

- Kwaliteitsvolle buiten(speel)ruimte voor leerlingen

Leerkrachten en leerlingen werden ook gevraagd of de nieuwe gebouwen ook kwaliteitsvolle buitenruimtes bieden. 60% van de respondenten gaat hiermee grotendeels of volledig akkoord, terwijl 20% zegt dat dit maar in geringere mate of zelfs niet van toepassing is.

- Mogelijkheden voor privacy/informele ontmoetingen (leerkrachten) of voor rust en drukte te ontwijken (leerlingen)

Vooral leerkrachten zijn tevreden met de beschikbare privacy en mogelijkheden voor informele ontmoetingen. Meer dan de helft van de leerkrachten vindt grotendeels of volledig dat deze mogelijkheden bestaan (53%). Er is echter ook een redelijk groot aantal leerkrachten die vindt dat dit maar in geringe mate of zelfs niet aanwezig is (29%).

De resultaten voor leerlingen zijn meer verdeeld. Terwijl 41% van de leerlingen vindt dat het nieuwe schoolgebouw grotendeels of volledig erin slaagt om plaatsen voor rust te voorzien of om de drukte te ontwijken, vindt 35% van de leerlingen dat dit maar in geringe mate of niet van toepassing is.

de nieuwe gebouwen is de mate waarin zij geschikt zijn voor flexibel en multifunctioneel gebruik. Dit omvat niet enkel het gebruik voor andere, buitenschoolse activiteiten, maar ook verschillende invullingen van de verschillende lokalen voor verschillende lessen en activiteiten. De resultaten tonen dat 69% van de leerkrachten en leerlingen vinden dat dit ten minste grotendeels mogelijk is en enkel 16% denkt dat dit maar in geringere mate of niet mogelijk is. Vooral leerlingen zijn overtuigd van het multifunctioneel potentieel van de nieuwe gebouwen (89% grotendeels of volledig vs. 64% voor leerkrachten), maar de resultaten voor leerkrachten zijn ook bijzonder positief (64%). Daarnaast wijzen de resultaten op relatief meer mogelijkheden voor flexibel en multifunctioneel gebruik voor scholen in het secundair onderwijs (80% vs. 59% voor basisscholen) en voor buitengewoon onderwijs (87% vs. 67% voor gewoon onderwijs).

De nieuwe gebouwen beschikken ook over een duidelijke ruimtelijke structuur waarin men zich gemakkelijk kan oriënteren (81% vindt dat dit grotendeels/volledig van toepassing is) en de ligging van de lokalen ten opzichte van elkaar is optimaal en laten een vlotte circulatie binnen het gebouw toe (74% vindt dat dit grotendeels/volledig van toepassing is). Een significant verschil voor de vlotte circulate binnen het gebouw werd gevonden tussen leerkrachten (78%) en leerlingen (60%).

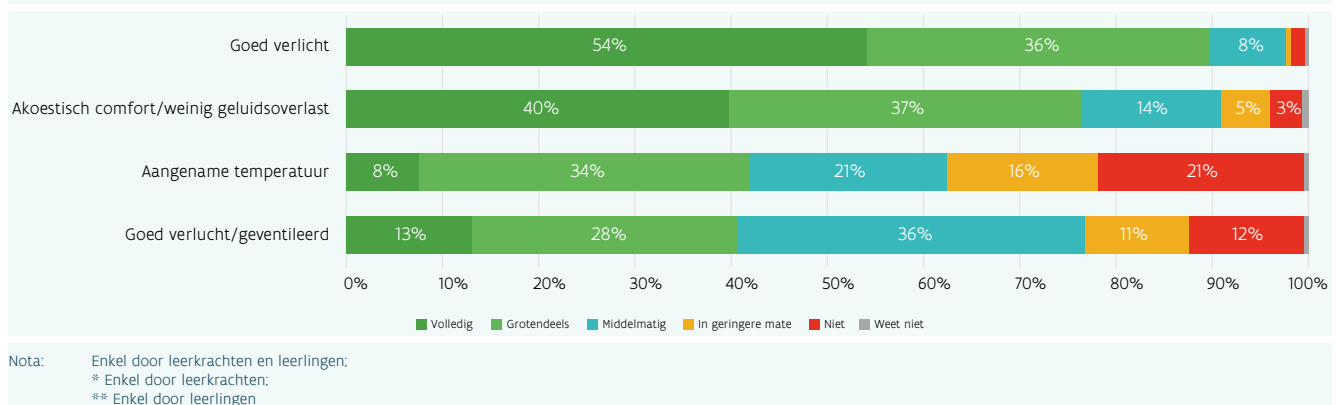
Ten slotte werd bij het ontwerp van de nieuwe gebouwen ook voldoende aandacht besteed aan de toegankelijkheid voor personen met een handicap of zorgnoden. 86% van de gebruikers (leerkrachten en leerlingen) zegt dat de nieuwe schoolgebouwen grotendeels of volledig toegankelijk zijn. Maar 6% zegt dat dit maar in geringe mate of niet zo is.

C. Gebruikscomfort van de nieuwe schoolgebouwen

De temperatuur en verluchting van de nieuwe gebouwen zijn twee mogelijke verbeterpunten. Terwijl 42% van de leerkrachten en leerlingen vindt dat er een aangename **temperatuur** heerst in de nieuwe schoolgebouwen, zijn er bijna evenveel gebruikers die vinden dat dit maar in geringe mate of zelfs niet van toepassing is (37%). De resultaten omtrent de **verluchting** zijn iets positiever. Terwijl bijna een kwart van de gebruikers vindt dat de lokalen in geringe mate of niet goed verlucht of geventileerd kunnen worden (23%), vindt toch 41% dat dit wel (grotendeels of volledig) het geval is.

Een ander aspect in verband met de functionaliteit van

FIGUUR 60 ERVARING VAN DE GEBRUIKERS: GEBRUIKSCOMFORT VAN DE NIEUWE SCHOOLGEBOUWEN



2.4 Bespreking van de onderzoeksresultaten: Aandeelhouders

2.4.1 Algemene attitudes over het DBFM-concept

2.4.1.1 Algemene tevredenheid

De aandeelhouders zijn unaniem positief over het eindresultaat van het DBFM-project.

Alle aandeelhouders prijzen tijdens de diepte-interviews het eindresultaat van hun deelname aan het DBFM-programma. Er is vooral lof voor het unieke karakter van het programma, als “grootste sociale bouwproject in Europa”. Hoewel bij sommigen gewezen wordt op een moeizame start, is men van mening dat de problemen uit deze beginfase zijn weggewerkt, nu er expertise opgebouwd is. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid om erg grote projecten uit te werken als een positief aspect gezien. Specifiek bij de investeerders klinkt tevredenheid over de positieve financiële impact.

Ze zien het DBFM-programma ook als een geslaagde invulling van de infrastructuurbehoefte in het onderwijs, voornamelijk dan op vlak van kwaliteit en infrastructuur. Het maintenance onderdeel is ook een graag gezien aspect van het programma. Dergelijk groot project met zoveel opgeleverde scholen had volgens hen “nooit gekund in de reguliere bouw”. Het was alvast een inhaalbeweging, maar de nood en vraag naar meer projecten onder DBFM is groot.

Alle aandeelhouders zijn dan ook voorstander van een gelijkaardig DBFM-programma. Ze zien de opgedane ervaring als een pluspunt waardoor het beter zal gaan op alle niveaus en bij alle partijen. Als voorwaarde wordt

wel gesteld dat het onder dezelfde financiële voorwaarden moet gebeuren. Ook zal er in het programma rekening gehouden moeten worden met de scholen van de toekomst en hoe deze eruit zullen zien.

De DBFM-vennootschap is zelf wel geen voorstander om de koepels meer inspraak te geven in het nieuwe programma, omdat ze vrezen dat dit vertragend zal werken.

2.4.1.2 Voordelen en meerwaarde

De aandeelhouders prijzen het DBFM-systeem omwille van het succesvol opleveren van zo'n groot aantal projecten binnen de voorziene tijd, wat volgens hen niet gelukt zou zijn in het reguliere systeem.

De goede bewaking van de timing en budget worden door de aandeelhouders als voornaamste voordelen aangehaald. **Ondanks de moeizame start is er binnen de voorziene tijd gewerkt.** De aandeelhouders wijten dit succes aan de samenwerking tussen publiek en privaat en het blijven bemiddelen en samenwerken van alle verschillende partners. Men was verder ook **zeer tevreden over de aannemers en goede architecten die binnen hun vooropgestelde prijs hebben gewerkt** en voldoende capaciteit hadden om grote projecten uit te voeren. Het was een leerproces maar alle partijen zijn zeer tevreden over de ervaring die ze hebben opgedaan. Zo hebben de aannemers bijvoorbeeld efficiëntere interne processen kunnen ontwikkelen. De aandeelhouders zien het ook als een positieve ontwikkeling dat de **invloed van de koepels in het DBFM-systeem minder** is, ten voordele van meer directe invloed van de scholen zelf.

Verder wordt de **individuele aanpak per school** geprezen en meer specifiek hoe dit gerealiseerd is kunnen worden in een dergelijk groot project. Het totale volume van de

eerste cyclus van 165 DBFM-projecten (circa 625.000 m² gebouwooppervlakte) had volgens de aandeelhouders niet gerealiseerd kunnen worden in de reguliere bouw. Ook hier wordt de samenwerking tussen publiek en privaat als voordeel gezien.

Een andere meerwaarde is dat er **veel uit handen werd genomen van scholen**, die volgens de aandeelhouders te weinig kennis hadden – iets wat door scholen bevestigd wordt, zij het dan met de nuance dat de meeste scholen nog steeds nauwe betrokkenheid en inspraak wensen. De onderhoudsfase wordt verder geprezen omdat men op deze manier uitgeleefde gebouwen kan voorkomen en deze permanent onderhouden.

2.4.1.3 Nadelen en werkpunten

Een moeizame voorbereiding, complexe structuur en lineaire prijs worden als voornaamste werkpunten aangehaald

Als werkpunt wordt aangehaald dat het van belang is dat de rollen en verantwoordelijkheden binnen de publiek-private samenwerking **op voorhand duidelijk gedefinieerd moeten worden om zo een evenwicht tussen de partijen te vinden**. Dit heeft dan ook een langere voorbereiding gevraagd. Het zakelijk recht ligt ook bij de DBFM-vennootschap waardoor aanpassingen via hen moet lopen en dit lang kan duren. Verder vinden de aandeelhouders het **jammer dat het om een tijdelijk project gaat** en hierdoor de leerprocessen worden “weggegooid”. Verder zijn de investeerders van mening dat de **inrichtende machten best vanaf het begin betrokken** worden, zodat ze er meer kennis over hebben en er meer voor open staan.

Op vlak van de structuur en procedures van het DBFM-systeem volgt de kritiek van de aandeelhouders grotendeels die van de scholen. Het is een **vrij zware structuur op juridisch, technisch en financieel vlak**, en dan voornamelijk voor kleinere projecten. Er kon niet buiten de contracten getreden worden. De vastgezette prijs zorgde namelijk **voor minder flexibiliteit** en daardoor werd er soms **ingeboet aan kwaliteit**. De lineaire prijs kwam ook duur uit voor kleinere projecten aangezien elke school dezelfde prijs kreeg ongeacht locatie, type school, renovatie/nieuwbouw. Dit zorgde voor frustratie bij de inrichtende machten. De investeerders geven hier wel als kanttekening dat het budget op voorhand duidelijk vermeld werd en ook niet overgeschreden werd.

De aandeelhouders maken wel de nuance dat deze

zware structuur inherent is aan het programma en **dat het moeilijk is om deze minder zwaar te maken door de risico's die gedekt moeten worden**. Er wordt wel aangegeven dat de normen voor de outputspecificaties te streng zijn en realistischer zouden mogen worden.

2.4.1.4 Verschillen tussen het DBFM-systeem en het reguliere systeem van scholenbouw

De aandeelhouders halen de volgende verschillen van het DBFM-programma aan ten opzichte van het reguliere systeem van scholenbouw:

- Een dergelijk project zou **nooit op tijd en binnen vooropgesteld budget mogelijk** zijn geweest in de reguliere bouw.
- **Bij de reguliere bouw heb je vaak meerprijzen en sta je vaak op een wachtlijst**, wat bij DBFM niet kan. Mochten er toch meerprijzen zijn, staan hier boetes tegenover.
- Door de wedstrijd en selectiecriteria is de **architectuur ambitieuzer**.

Ze geven ook aan dat in de prijszetting van het DBFM-programma het dertigjarige onderhoud mee in het pakket zit, terwijl dit niet het geval is in het reguliere systeem. Ook is er veel samenwerking tussen de verschillende partijen nodig, wat tijd en geld kost. Er waren tot slot nog strenge outputspecificatie-normen.⁸⁵

2.4.1.5 Impact op de eigen organisatie

De grootte van het DBFM-project en de hiervoor noodzakelijke vorming van nieuwe vennootschappen maakt dat de impact op de meeste aandeelhouders aanzienlijk is geweest.

De deelname aan het DBFM-programma had een zeer grote financiële en operationele impact op AG Real Estate en BNP Paribas Fortis omwille van de **vorming van de joint venture F Scholen NV**. Dit was een grote uitdaging op vlak van human resources, tools, change management en proces-definitie. Het was voor hen ook een leerproces waarin ze nieuwe competenties hebben opgebouwd. Ze hebben **kennis en ervaring opgedaan over een publiek-private samenwerking in België**. Voorheen hadden ze deze ervaring enkel in het buitenland. Ten slotte hebben ze **met trots meegewerkt aan een groot sociaal project** en hierdoor is hun bekendheid sterk gegroeid.

⁸⁵ De outputspecificaties worden nader besproken in deel 6 omtrent de kwaliteit van de schoolgebouwen (pagina 120).

Voor AG RE COPID was dit DBFM-programma hun bestaansreden als afgevaardigd bouwheer. Het is hun enige grote PPS waaraan ze meewerken. Op School Invest had het dan weer niet zoveel impact aangezien ze voor dit programma werden aangesteld.

2.4.1.6 Participatie van School Invest

De participatie van School Invest, de joint venture van AGION en de Vlaamse Gemeenschap, was zeker een belangrijk onderdeel voor het slagen van het DBFM-programma. Er zijn op zeer korte tijd een groot aantal scholen gerealiseerd, wat volgens de aandeelhouders niet gelukt zou zijn in de reguliere bouw.⁸⁶ Het was **nodig om de overheid te laten participeren**.

2.4.1.7 Kostprijs van de projecten

De aandeelhouders erkennen dat de projecten een bepaalde kostprijs hadden, maar geven verschillende redenen hiervoor aan.

De aandeelhouders stellen dat er een bepaalde kostprijs verbonden is aan het DBFM-systeem, maar geven aan dat hier wel een aantal redenen voor zijn. Eerst en vooral wordt er **kwaliteit aangeleverd** en wordt er met **verschillende partijen** gewerkt. Ook moeten de aangestelde aannemers aan **strengere voorwaarden** voldoen om geen risico's te lopen, wat de kost opdrijft. Deze eisen zorgen er volgens de aandeelhouders wel voor dat alles tijdig en volgens het vooropgestelde budget wordt opgeleverd. Ook brengt het **30-jarige onderhoud** van de schoolgebouwen een extra kost met zich mee. Bovendien merkt één van de private aandeelhouders ook op dat door de regels van de openbare aanbesteding en de grote competitie bij de prijsbepalingen de prijs als aanvaardbaar en op het niveau van het regulier systeem mag beschouwd worden.

Verder is de prijs op voorhand gecommuniceerd naar de inrichtende machten en scholen, was er een grote competitie en is alles volgens de regels van een openbare aanbesteding verlopen. Volgens de aandeelhouders komt de uiteindelijke kostprijs voor de scholen neer op dezelfde prijs als in de reguliere bouw. Tot slot konden de inrichtende machten een goedkoper project vragen, maar werd het budget toch vaak opgetrokken door extra's die gevraagd werden.

2.4.2 Motieven en doelstellingen voor deelname aan DBFM

Ondanks enkele kinderziektes vinden de aandeelhouders dat hun doelstellingen (en die van de scholen) behaald zijn.

De redenen van de investeerders om in te tekenen op het DBFM-project waren de volgende:

- De combinatie van bank, verzekering en AG Real Estate in F Scholen NV.
- Een opportuniteit om ervaring met een publiek-private samenwerking in België uit te bouwen. Deze hadden ze tot zover enkel in het buitenland.
- Het sociaal-maatschappelijke thema van onderwijs, waardoor deelname kon bijdragen aan hun reputatie.

Desondanks waren er ook enkele twijfels bij de aandeelhouders omtrent de **financiële crisis** in 2008-2009 en het **gebrek aan capaciteit** bij de investeerders. Ze moesten op heel korte tijd een organisatie opzetten, het juiste personeel aantrekken, bepaalde mensen overtuigen en met de uitvoeringsrisico's leren omgaan. Dit werd uiteindelijk opgevangen door de grote managementcapaciteit van het DBFM-project.

Desondanks stellen alle aandeelhouders dat ze hun vooropgestelde doelstellingen hebben behaald. Ze hadden namelijk de capaciteit om een team op te bouwen en aan goede projectmanagement te doen. Verder speelde **het schaalvoordeel** ook in hun voordeel – een kleiner programma had namelijk niet aan hun winstdoelstelling kunnen voldoen.

De aandeelhouders gaan er ook vanuit dat de scholen hun doelstellingen konden realiseren (en dit wordt bevestigd door de meeste geïnterviewde scholen). Het waren grote contracten, maar hierdoor is wel meer zekerheid gegeven en meer dan verwacht is reeds gebouwd. Eén werkpunt volgens de aandeelhouders, dat ook door verschillende scholen vermeld is, is wel dat er rekening gehouden dient te worden met **demografische ontwikkelingen**. Sommige scholen moeten namelijk alweer containers plaatsen door een te groot leerlingenaantal.

2.4.3 Ervaringen met de verschillende fases

De aandeelhouders zijn kritisch over de te lange voorbereidingsfase en de aanpak van de aanbestedingen, maar zijn tevreden over het goede verloop van de bouwfase.

⁸⁶ In totaal werden 182 projecten gefinancierd, waarvan er op het moment van het onderzoek 157 volledig gerealiseerd waren.

2.4.3.1 Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase verliep **trager dan verwacht** en heeft het project met twee jaar verlengd. De aandeelhouders halen hier verschillende redenen voor aan: de financiële crisis, een teveel aan advocaten (advocaten van de private aandeelhouders, advocaten van de financiers en advocaten van de overheid) rond de tafel en een onderschatting van de implementatie. Als gevolg zijn de contracten vrij complex, maar dit komt ook doordat het zo'n uniek project is.

2.4.3.2 Ontwerpfase

De ontwerpfase is volgens AG RE COPiD goed verlopen doordat het goed georganiseerd was met voldoende transparantie over het mededingen. Er wordt wel opgemerkt dat de selectie ogenschijnlijk niet gebeurde op basis van kwaliteit, maar eerder **op basis van referenties en juridische en financiële criteria**. Het kostte veel tijd en energie doordat ze iedereen de kans wilden geven om mee te doen aan het project. Uiteindelijk waren er 40 mini-competities waaruit de architectenteams zijn gekozen.

2.4.3.3 Aanbestedingsprocedures

In het begin waren er **twijfels over de aanbestedingsprocedures**, en met name de zeer strikt gedefinieerde strategie qua aanbesteding. **Niet alle grote aannemers waren voorstander van het groeperen van grote en kleine scholen in clusters**, omdat ze enkel met grote scholen wilden werken. Daardoor zijn er enkelen afgehaakt. Deze aanbestedingsprocedure heeft dan ook veel overtuigingskracht gevraagd.

Af en toe was er ook overleg nodig met de aannemers omdat het toch **moeilijk bleek te zijn om aan de vooropgestelde kostprijs te bouwen**. Hierdoor moesten sommige aanbestedingen herhaald worden.

Als werkpunt wordt gesuggereerd om in de ontwerpfase beter te letten op het ontwerp en meer bepaald qua **haalbaarheid en het corrigeren van de esthetische kwaliteit**. **De twijfels zijn nu grotendeels weg** en sommige aannemers hebben reeds gebeld om opnieuw deel te mogen nemen.

2.4.3.4 Bouwfase

De grootste uitdaging tijdens de bouwfase was om alle bouwvergunningen op tijd te verkrijgen. Verder waren er **weinig problemen, noch vertragingen**. Er was geen

aanleiding voor meerkosten en de basistermijnen zijn gerespecteerd op vlak van budget, timing en plan van aanpak.

AG Real Estate heeft wel een organisatie moeten opzetten om de pieken in het project te kunnen managen. Ook heeft het project **veel energie gevraagd van de inrichtende machten en aannemers**, maar over het algemeen waren er weinig klachten of discussies.

2.4.3.5 Onderhoudsfase

Momenteel is het volgens de aandeelhouders nog **te vroeg om de onderhoudsfase te evalueren**. AG Real Estate is bezig met het opzetten van de Maintenance Tool (Axxerion) en heeft elke school reeds drie opleidingssessies gegeven. Ook zijn er al opleidingen georganiseerd voor de aannemers.

De onderhoudskost voor dertig jaar wordt door de aandeelhouders gezien als **praktisch en financieel voordelig**, wel is het **moeilijk om in te schatten welke aanpassingen aan de gebouwen zullen gemaakt worden tijdens deze dertig jaar**. De verschillende partijen zullen dus samen tot een marktconforme prijs moeten komen.

2.4.4 Ondersteuning, samenwerking en inspraak

Over het algemeen verliep de samenwerking tussen de verschillende partners vlot volgens de aandeelhouders. Er wordt wel bemerkt dat de communicatie met de DBFM-vennootschap vlotter kon.

De samenwerking en onderlinge contacten verliepen **tussen sommige partners vlotter dan bij anderen**. F Scholen NV had een goede relatie met de individuele scholen en de Confederatie Bouw, architecten en Orde van Architecten. Met deze laatste liep de samenwerking in de beginfase (het aankoopproces) wat moeilijk en duurde het lang, maar ondertussen is dit beter aan het gaan. Ondanks de argwaan tussen publiek en privaat is het vertrouwen wel gestegen.

De afgevaardigd bouwheer AG RE COPiD had een goede samenwerking met de DBFM-vennootschap. Met de aannemers en de architecten liep het in het begin moeilijk, maar dit is na verloop van tijd verbeterd. Ook de afgevaardigd bouwheer vermeldt moeilijke contacten met de koepels, die volgens hem soms wat wantrouwig waren.

De **communicatie** via de DBFM-vennootschap verliep strikt contractueel en daardoor was er weinig plaats voor flexibiliteit. Ze probeerden wel alles wat menselijker te maken om te laten zien dat er achter de harde, complexe contracten, ook mensen zaten. Dit werd door de andere partners goed aanvaard.

De private aandeelhouders zijn van mening dat in het algemeen de samenwerking tussen de private partners goed was. De samenwerking van de private aandeelhouders met o.m. de koepels en de Orde van Architecten bleek een werkpunt. Ook geven de aandeelhouders aan dat de aannemers volgens een indexeringsmechanisme zouden moeten werken. Toen de grondstoffenprijzen daalden, hadden ze hun prijs moeten aanpassen, maar dit wilden ze aanvankelijk niet. Verder geeft de DBFM-vennootschap aan dat ze een grote verantwoordelijkheid hadden en alles moesten controleren, en dat het niet altijd makkelijk was om erkenning te krijgen van de andere partijen.

2.4.4.1 AGION

De DBFM-vennootschap was zeer tevreden over de samenwerking en het contact met AGION – wanneer ze gegevens nodig hadden, kregen ze die ook. Hetzelfde zeer positieve gevoel wordt ervaren door School Invest.

Volgens de private aandeelhouders was de samenwerking goed binnen het contractuele kader. Dit kader bood volgens hen weinig plaats voor veranderingen. Volgens de private aandeelhouders was de samenwerking met AGION wel een verkenningsstocht waarbij de verschillende partijen aanvankelijk niet altijd op dezelfde lijn zaten. Zo waren er af en toe inhoudelijk-technische conflicten over de reglementering. De private aandeelhouders hadden van AGION als ambassadeur meer reclame verwacht omtrent het project. AGION respecteerde volgens de private aandeelhouders alle termijnen en uiteindelijk gingen men steeds **samen op zoek naar oplossingen**.

2.4.4.2 Vlaamse Regering en Vlaams Bouwmeester

De investeerders hebben **verdeelde meningen** over de samenwerking met de Vlaamse Regering en de Vlaams Bouwmeester. Bovendien vinden ze dat de Vlaamse Regering veel ervaring heeft opgedaan maar hier meer mee zou kunnen doen. Ze zijn **wel positief over het feit dat de Vlaamse Regering het voordeel van de btw-daling op scholenbouw heeft gebruikt om 17 extra scholen te bouwen**. F Scholen ervaarde meer problemen met de Vlaamse overheid in het kader van de onderhandelingen

over de financieringscontracten.

De afgevaardigd bouwheer spreekt dan weer over een uitstekende relatie gebaseerd op open, transparante en constructieve communicatie. Problemen werden goed doorgespeeld en er was wederzijds begrip.

De samenwerking met de Vlaams Bouwmeester was goed – soms iets te passief, maar dit woog niet door op het geheel. Ook School Invest en de DBFM-vennootschap zijn tevreden over de Vlaams Bouwmeester. Volgens hen is de huidige Bouwmeester een bemiddelend figuur, waardoor sommige architecten water bij de wijn moesten doen, maar dit heeft mede bijgedragen tot de optimalisatie van hun processen.

2.4.4.3. De afgevaardigd bouwheer

De aandeelhouders zijn zeer tevreden over de afgevaardigd bouwheer. In het begin was het nog wat zoeken, maar uiteindelijk hebben ze goed werk op tijd geleverd, goede ervaring opgedaan, en waren ze niet te duur. De afgevaardigd bouwheer geeft zelf aan dat de samenwerking met de schoolbesturen heel vlot verliep, mede omdat de rentevoet laag stond en “elke ondertekening een succes was”.

2.4.5 Kwaliteit van de schoolgebouwen

De aandeelhouders evalueren de kwaliteit van de schoolgebouwen als erg hoog, en geven aan dat er zeer weinig klachten zijn. Soms waren de outputspecificaties wel iets te streng, waardoor er voor bepaalde zaken te veel gependend werd. Zo waren er bijvoorbeeld zeer hoge akoestische normen waardoor ze in conflict komen met brandveiligheid, omdat het brandalarm in de nieuwgebouwde scholen niet te horen was door de geluidsdichte muren. Verder had de afwerking op gebied van afwerking en speciale technieken beter gekund als het budget hoger was geweest – iets wat ook verschillende geïnterviewde scholen opmerken.

2.4.6 Kritische succesfactoren

De aandeelhouders haalden een aantal kritische succesfactoren aan, verspreid over verschillende dimensies.

- De **goede wil en intentie** van alle verschillende partijen is noodzakelijk, welke beloond moeten worden met goede remuneratie.
- De opgedane **expertise moet verder uitgebouwd en gebruikt worden** in de toekomst.

- Er moet aandacht zijn voor de uitdaging van de Vlaamse overheid **om zoveel mogelijk scholen binnen de begroting te bouwen.**
- Er moet **voldoende tijd zijn voor de voorbereidende fase.**
- Er moet ruimte gelaten worden voor **overleg.**
- Er moet aandacht zijn voor het **op tijd behalen van de bouwvergunningen**, om de tijdsdruk van de bouwfase wat te ontlasten.
- Voldoende aandacht voor **een goede projectdefinitie.**
- **Er moet goed berekend worden wat de financiële norm is** en deze zou moeten afgestemd worden op de schaal en type van de school. Stedelijke scholen waren bijvoorbeeld complexer dan een school op een groene weide – dit had een impact op het financiële luik.

3. MACRO-ECONOMISCHE IMPACT INHAALBEWEGING

De inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur vertegenwoordigt een belangrijke investeringsimpuls. Het belang hiervan mag niet onderschat worden vermits overheidsinvesteringen gunstige rechtstreekse en afgeleide effecten hebben op de economische activiteit en op het lange termijn groeipotentieel van de economie.⁸⁷

Zo stelt het Federaal Planbureau dat wanneer het investeringsniveau permanent zou opgetrokken worden met 0,5% van het bruto binnenland product (BBP)⁸⁸ het BBP na 20 jaar ongeveer 2,7% hoger zou uitkomen.⁸⁹ De werkgelegenheidsgraad zou toenemen met 0,3%-punten.

Wegens opeenvolgende besparingsoperaties zijn de overheidsinvesteringen in België tussen 1970 en 2015 met de helft verminderd (2,3% van het BBP tegenover 5,5%). Men kan zelfs stellen dat de overheidsinvesteringen nadien amper in reële termen zijn toegenomen in tegenstelling tot de andere primaire uitgaven (uitgaven zonder rentelasten) van de overheid. In 2015 maakten de overheidsinvesteringen minder dan 5% uit van de totale primaire uitgaven.

Deze evolutie heeft ook gevolgen voor de netto-investeringen, zijnde het verschil tussen de bruto-investeringen en de waardeverminderingen op vaste activa (afschrijvingen). Sinds het einde van de jaren '80 konden de nieuwe investeringen de afschrijvingen (op eerdere investeringen) amper compenseren. De netto-investeringen zijn dus gering, en in sommige jaren waren ze zelfs negatief.

Tijdens de afgelopen regeerperioden heeft de Vlaamse Regering belangrijke inspanningen gedaan om het investeringsniveau opnieuw te verhogen. Bovenop de inzet van reguliere investeringsmiddelen werden via publiek-private samenwerking aanzienlijke investeringen in weginfrastructuur, openbaar vervoer en schoolgebouwen mogelijk gemaakt. Zo stelt het Jaarverslag 2015 van de Nationale Bank (NBB) dat de overheidsinvesteringen tijdens het jaar 2015 sterk zijn toegenomen hetgeen volgens de NBB mede toe te schrijven was aan belangrijke bouwprojecten voor schoolgebouwen in Vlaanderen.

Hieraan kan toegevoegd worden dat het accommoderend monetair beleid van de Europese Centrale Bank (ECB)

na de financiële crisis de economische groei weliswaar heeft ondersteund maar in mindere mate dan a priori kon verwacht worden. Aldus waren er ook valabele economische argumenten om een stimulerend investeringsbeleid vanuit de overheid te voeren ("fiscal policy"). Meer nog, de timing van de effectieve "uitrol" van het programma Scholen van Morgen was, zoals verder zal aangetoond worden, economisch bekeken zonder meer doelmatig. Het lage rentebeleid van de ECB liet tegelijk toe dat het programma kon gerealiseerd worden aan zeer aantrekkelijke financieringsvoorwaarden.

Uit de tabel 28 blijkt dat de operationele (niet-financiële) kosten van de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur tijdens de volledige periode (2010-2052) oplopen tot afgerond 2,6 miljard euro.⁹⁰

TABEL 28 OPERATIONELE KOSTEN SCHOLEN VAN MORGEN

	Totaal 2010-2050 (In miljoenen EUR excl. btw)
Ontwerp- en bouwkosten	1.405,7
Onderhoudskosten	815,7
Overige kosten	112,0
Belastingen	234,3
Algemeen totaal	2.567,7

Uit tabel 28 blijkt dat het aandeel van de onderhoudskosten in de totale operationele kosten van Scholen van Morgen significant is. De inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur heeft gezorgd voor een permanente uitbreiding van de onderhoudsactiviteiten. De stimulering van de onderhoudsmarkt is dan ook één van de afgeleide effecten van het investeringsprogramma.

Wat de investeringen zelf betreft, kan vermeld worden dat de investeringsimpuls zich vooral tijdens de jaren 2015-2017 heeft voorgedaan (zie tabel 29).

87 NBB. Moeten de overheidsinvesteringen worden gestimuleerd?, Economisch Tijdschrift, september 2016

88 In concreto van 2,36% naar 2,86% van het BBP.

89 Federaal Planbureau, Public Investment in Belgium, Current state and economic impact, januari 2017.

90 Raming in lopende prijzen van het globale programma.

TABEL 29 SPREIDING BOUWKOST SCHOLEN VAN MORGEN

	In % totaal
2014	3,0
2015	24,9
2016	39,7
2017	12,1
2018	4,0
Subtotaal	83,7

Dat de investeringen niet nog meer geconcentreerd zijn in de tijd, heeft vooral te maken met de inbreidingsoperatie ingevolge de btw-verlaging voor schoolgebouwen (van 21% naar 6%) vanaf 1 januari 2016, die heeft toegelaten dat 17 bijkomende projecten binnen het programma kunnen gerealiseerd worden.

De eigenlijke directe investeringsimpuls (ontwerp- en bouwkosten) bedroeg ongeveer 0,6% van het bruto regionaal product, gespreid over enkele jaren. Deze inspanning is substantieel en in lijn met de nood aan infrastructuurinvesteringen die werd geïdentificeerd in het kader van het Investeringsplan voor Europa (plan Juncker).

We kunnen dan ook concluderen dat zowel de aard van de uitgaven, als de omvang en de timing van het inhaalprogramma voor schoolinfrastructuur de economische groei en de tewerkstelling, alsook het groeipotentieel van de economie op een adequate wijze hebben ondersteund. De sterk gedaalde marktrente heeft bovendien de financieringskosten van het programma sterk kunnen drukken.

4. ESR-NEUTRALITEIT

Bij het ontwerp en structureren van het programma was de zgn. “ESR-neutraliteit” één van de beoogde doelstellingen. Dit betekent dat het project neutraal moest zijn voor de schuldpositie van de Vlaamse Gemeenschap. De activa en passiva van het programma zouden enkel op de balans van de DBFM-vennootschap worden geregistreerd en niet op de balans van de overheid. De DBFM-vennootschap moest zo buiten de overheidssector worden geklasseerd.

Dit blijkt duidelijk uit de conceptnota van de Vlaamse Regering van 10 november 2005. Om de DBFM-vennootschap buiten de consolidatiekring van de overheid te laten vallen was het noodzakelijk dat de contracten van de vennootschap met de inrichtende machten voldoende risico's leggen bij de private vennootschap.

Volgens de “PPP Guidelines” van Eurostat van destijds (februari 2004) worden ter zake 3 risico's onderscheiden:

1. het bouwrisico (bv. technische tekortkomingen, tijdige oplevering, zelf opdraaien voor de kosten bij een laattijdige oplevering),
2. het beschikbaarheidsrisico (zoals het nakomen van contractuele onderhoudsafspraken) en
3. het vraagriscico.

Om ESR-neutraal te zijn moest de private partner naast het bouwrisico minstens één ander risico (beschikbaarheids- of vraagriscico) dragen. In het geval van de schoolgebouwen stelde de Vlaamse Regering dat het mogelijk zou moeten zijn dat de private partner het bouw- en beschikbaarheidsrisico voor zijn rekening neemt. Het zogenaamde vraagriscico (bv. het aantal leerlingen dat gebruik maakt van de gebouwen) werd niet bij de private partner gelegd omdat dit niet inschatbaar was.

Het ESR stelt, in zijn opeenvolgende versies, dat wanneer gedurende de “exploitatieperiode” van het contract de risico's van de eigendom in hoofdzaak worden gedragen door de private vennootschap en deze de opbrengst van de eigendom geniet, de infrastructuur op de balans van de vennootschap wordt geregistreerd. Het contract tussen de overheid en de vennootschap heeft in dat geval de kenmerken van een zogenaamde operationele lease. Alleen de regelmatige betalingen van de overheid (de beschikbaarheidsvergoedingen) beïnvloeden dan het

vorderingensaldo van de overheid.⁹¹

Vanuit ESR-oogpunt moet men zeker opletten voor de kwalificatie van een financieel leasingcontract. Bij de eerste ingebruikname van de investering die met financiële leasing wordt gefinancierd, dient het totale bedrag van de investering conform het ESR als primaire uitgave geboekt te worden.⁹² In het geval van de schoolgebouwen zou dergelijke kwalificatie erop neer komen dat de totale schuld t.o.v. de private vennootschap bij de ingebruikname van het gebouw integraal verrekend moet worden op het vorderingensaldo.

Voorafgaand aan de goedkeuring van de nota van de Vlaamse Regering van november 2005 werd de beoogde structuur voor advies voorgelegd aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR). Uit twee adviezen van het INR bleek dat de voorgestelde piste de toetsing van de ESR-Eurostatregels zou doorstaan (adviezen van 24 mei 2005 en 19 juli 2005).

In het INR-advies van 24 mei 2005 lezen we het volgende “De op te richten DBFM-vennootschap(pen) zal geklasseerd worden in de sector van de vennootschappen (S11). De PPS-constructie beantwoordt – op basis van de thans gekende informatie – aan de inzake PPS door Eurostat op 11.02.2004 uitgevaardigde regelgeving gezien zowel het bouw- als het beschikbaarheidsrisico volledig door de private partner (de DBFM-vennootschap) gedragen wordt. De toekenning van een gewestwaarborg aan de leningen van deze laatste vormt geen bezwaar zolang die waarborg niet aangesproken wordt.” Deze zienswijze confirmeerde het INR ook in het advies van 19 juli 2005. “Dat betekent m.a.w. dat er van uitgegaan wordt dat de DBFM-vennootschap aan autonome instelling zal zijn die als marktproducent kan worden beschouwd.” Het INR baseerde haar redenering op het feit dat de overheid een participatie zal nemen in de DBFM-vennootschap die beschouwd wordt als zijnde een blokkeringsminderheid (25% + 1 aandeel). Aan deze aandelen worden dezelfde rechten verbonden als aan de andere aandelen. De overheid zal m.a.w. nooit over een beslissingsmeerderheid beschikken.

91 Destijds was dit terug te vinden in ESR 1995: Handboek overheidstekort en overheidsschuld, p. 196.

92 Het ESR veronderstelt immers dat de investering met een lening (weliswaar fictieve) wordt gefinancierd. In de daaropvolgende jaren, wordt het gedeelte van de betaalde annuïteiten dat overeenstemt met de aflossing van de (fictieve) lening aangerekend als kapitaalsaflossing.

Nadien heeft de Vlaamse Regering opnieuw advies gevraagd over de structuur zoals het Vlaams Parlement deze unaniem goedkeurde in het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor Schoolinfrastructuur. In een specifiek advies naar aanleiding van het decreet werd de ESR-neutraliteit van de constructie door het INR bevestigd (INR-advies van 28 juni 2006).

Na de goedkeuring van het decreet werd vervolgens werk gemaakt van de opdrachtdocumenten om het programma in de markt te plaatsen. De belangrijkste ontwerpdocumenten werden voorgelegd aan het INR. Zo werd een ontwerp van kaderovereenkomst en individueel DBFM-contract bezorgd aan het INR dat hierover op 12 november 2007 een positief advies uitbracht.

Na vier gunstige INR-adviezen omtrent de structuur werd vervolgens gewerkt aan de opmaak van de opdrachtdocumenten om het programma in de markt te plaatsen. De aankondiging van de opdracht werd begin januari 2007 gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen en het Europese Publicatieblad. Zoals reeds toegelicht in 1.3 Selectie van de private partner, heeft de aanbestedingsprocedure uiteindelijk bijna 3,5 jaar geduurd. Veel langer dan aanvankelijk was gepland. Het programma kon immers uiteindelijk pas worden gegund op 29 mei 2009 en de vennootschap kon pas worden opgericht op 10 juni 2010. De belangrijkste reden voor de lange onderhandelingsprocedure was terug te vinden in de financiële crisis die in september 2008 uitbrak. Het DBFM-programma heeft hierdoor wellicht minstens 1,5 jaar vertraging opgelopen. De timing van de gunningsprocedure kon eigenlijk niet slechter vallen. Zo diende de vier geselecteerde financiële consortia hun offerte in te dienen op uiterlijk 1 augustus 2008. Deze offerte diende het aanbod te bevatten voor een lange termijnfinanciering van 1,5 miljard euro. Een maand later brak de financiële crisis uit.

Hoewel de overheidswaarborg voor de lange-termijnlening van de DBFM-vennootschap aanvankelijk geen reden was voor het INR om de activa en passiva op de balans van de overheid te plaatsen, was het dat zoals gekend uiteindelijk wel voor Eurostat. De zogenaamde “full debt guarantee” die de Vlaamse Gemeenschap toekende aan de DBFM-vennootschap voor haar financiering zou er volgens Eurostat immers toe leiden dat de activa en de hieraan gekoppelde schuld in de overheidsrekeningen diende te worden opgenomen.⁹³ Eurostat was de mening

toegedaan dat de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur retro-actief moest geherklasseerd worden.⁹⁴

Dit had tot gevolg dat de uitgaven van de DBFM-vennootschap voor de realisatie van de schoolgebouwen onmiddellijk en volledig ten laste vielen van het vorderingsaldo van de Vlaamse Gemeenschap.

⁹³ Eurostat, Recording in national accounts/EDP of Public-Private-Partnerships for the construction and renovation of schools in Belgium (Flanders), 14 mei 2014. (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/BE-1626075-Recording-in-NA-EDP-PPP-schools-Flanders.pdf>).

⁹⁴ Vlaams Parlement, antwoord Vlaamse Regering op een schriftelijke vraag van de heer B. Rzoska nr. 231 van 14 april 2016.

5. VERGELIJKING MET DE REGULIERE UITVOERING

5.1 Vergelijking kostprijs DBFM-uitvoering met publieke uitvoering

5.1.1 Inleiding: afbakening van het begrip “overheid”

Indien men de kostprijs van het DBFM-programma wilt vergelijken met een klassieke “publieke” uitvoering of overheidsinvestering moet voorafgaandelijk bepaald worden wat onder “overheid” moet verstaan worden.

In het geval van het gesubsidieerd onderwijs is het immers zo dat de inrichtende machten optreden als bouwheer voor hun schoolinfrastructuur en de Vlaamse (deelstaat)overheid als subsidieverstrekker (voor een bepaald gedeelte van de kostprijs). In het geval van het gemeenschapsonderwijs treedt het GO! op als bouwheer en verstrekt de Vlaamse overheid dotaties aan het GO!.

In wat volgt, worden met het oog op de kostenvergelijking in eerste instantie het vrij en gesubsidieerd onderwijs, het GO! en de Vlaamse overheid geconsolideerd. Zij worden m.a.w. beschouwd als geleidingen van dezelfde “overheid”. Deze benadering is verdedigbaar omdat zowel het gemeenschaps- als het gesubsidieerd onderwijs in belangrijke mate afhangen van de financiering van de Vlaamse overheid voor hun werking en investeringen en zij ook in de overheidsrekeningen tot dezelfde perimeter behoren.⁹⁵

Daarnaast zal ook gekeken worden naar de financiële impact van het DBFM-programma op de inrichtende machten zelf, onder meer omdat in het DBFM-programma hogere subsidie-percentages van toepassing zijn en ook het onderhoud wordt betoelaagd. Voor de betrokken individuele scholen is deze benadering immers bijzonder relevant.

5.1.2 Publieke Sector Comparator

Kenmerkend voor een DBFM-uitvoering is dat een private partner verantwoordelijk is voor het volledige bouwproces en het onderhoud. Deze partij staat ook in voor de financiering van het project. Tijdens de beschikbaarheidsperiode (in casu: 30 jaar) betaalt de overheid een

periodieke beschikbaarheidsvergoeding (die prestatie- en beschikbaarheidsafhankelijk is) en na afloop van deze periode verwerft de overheid het bouwwerk (in casu: om niet). Deze uitvoeringsvorm houdt de overdracht van een aantal risico's in naar de private partner waarvan de aard en de omvang de mate van verantwoordelijkheid bepalen.

Een publieke uitvoering betekent dat de overheid zelf instaat voor het volledige bouwproces, het onderhoud en de financiering. Dit betekent uiteraard niet dat de overheid alles zelf ontwerpt, bouwt en onderhoudt. Hiervoor doet zij in principe een beroep op ontwerpteams, aannemers en gespecialiseerde onderhoudsfirma's. Ook trekt zij middelen aan op de kapitaalmarkt met het oog op de financiering van het project. Deze uitvoeringsvorm houdt wel in dat de overheid tijdens de verschillende fasen van het project verantwoordelijk blijft voor het beslissingsproces en de belangrijkste risico's op zich neemt.

Een publieke uitvoering kan weliswaar gepaard gaan met een zekere overdracht van bepaalde risico's, al wordt in de praktijk bij een klassieke aanbesteding van deze mogelijkheid zelden gebruik gemaakt. Zo kan de overheid bij de plaatsing van een overheidsopdracht een vaste ontwerp- of bouwprijs afspreken en langdurige onderhoudscontracten in de markt plaatsen.⁹⁶

Gelet op de wetgeving inzake overheidsopdrachten dient men wel steeds rekening te houden met onvoorzienbare omstandigheden in hoofde van de opdrachtnemer die leiden tot een zeer belangrijk nadeel. In dat geval kan door de opdrachtnemer een herziening van de opdracht gevraagd worden.⁹⁷ Een dergelijke herzieningsclausule is daarentegen niet verplicht voor DBFM-opdrachten.⁹⁸

Een vergelijking van de kostprijs van het DBFM-programma met een “conventionele” publieke uitvoering vereist dat in de eerste plaats voor de publieke uitvoeringsvariant een aantal kostencategorieën bekeken worden tijdens de volledige levenscyclus van de verschillende projecten, m.n.⁹⁹:

A.kosten die de overheid maakt tijdens het aanbestedingsproces;

⁹⁵ Het betreft de zgn. subsector S.1312 “Deelstaatoverheid” van de sector S.13 “Overheid” overeenkomstig de Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

⁹⁶ Het afsluiten van onderhoudscontracten is een uitzondering in het onderwijs. Zie Figuur 42. Beheer van de oude schoolgebouwen.

⁹⁷ Artikel 38/9 van het KB Uitvoering van 14/1/2013.

⁹⁸ Artikel 9, §4, derde lid van het KB Uitvoering van 14/1/2013.

⁹⁹ Zie Handleiding Publieke Sector Comparator van het Ministerie van Financiën van Nederland.

B. realisatiekosten. De realisatiekosten omvatten de ontwerp-, bouw- en aanverwante kosten zoals voorbereidings-, management- en verzekeringskosten verbonden aan de realisatie van een project;

C. operationele kosten. De exploitatiekosten betreffen de kosten na ingebruikname van een project. Deze zijn onder te verdelen in operationele kosten (personeelskosten, management- en controlekosten, verzekeringskosten) en instandhoudingskosten (kosten voor onderhoud maar ook voor vervangingsinvesteringen en herinvesteringen). Hierbij dient erover gewaakt te worden dat een “regulier” gebouw na 30 jaar een conditiescore bereikt zoals overeengekomen in het DBFM-programma (dit wordt nader gespecificeerd op pagina 123).

In principe moet ook rekening gehouden worden met mogelijke opbrengsten, maar dit onderscheid is in onderhavige oefening niet relevant.

Door alle kosten in rekening te brengen, verkrijgt men een overzicht van de kasstromen tijdens de projectperiode voor de publieke uitvoeringsvariant waarvan vervolgens de actuele (of contante) waarde kan berekend worden aan de hand van een disconteringsvoet.

Aldus bekomt men de zgn. “Publieke Sector Comparator” (PSC). De PSC betreft een instrument dat inzicht geeft in de totale kosten over de levenscyclus van een project in geval van een conventionele publieke uitvoering. De bekomen PSC-waarde fungeert daarbij als een “benchmark” die kan gebruikt worden om een vergelijking te maken met private biedingen/realisaties in een PPS-aanbesteding te maken zodat kan nagegaan worden of die private biedingen/realisaties al dan niet voordeliger zijn dan een publieke uitvoering.

Zoals verder zal aangetoond worden, is de “constructie” van een adequate PSC in de praktijk allerminst evident en moeten daarbij een aantal valkuilen vermeden worden.

Van de andere kant liggen de meeste kasstromen verbonden aan het DBFM-programma contractueel vast zodat de actuele waarde ervan vrij gemakkelijk kan berekend worden, eens de disconteringsvoet is bepaald.

Het is wel zo dat een aantal kosten als opbrengsten terugvloeien naar de Vlaamse overheid doordat zij via de NV School Invest optreedt als aandeelhouder van de NV Scholen van Morgen. Bovendien is een vergoedingsregeling afgesproken ten gunste van de Vlaamse overheid,

waarvan verder in deze vergelijking abstractie wordt gemaakt.¹⁰⁰ Tenslotte dekt de Vlaamse overheid (via de NV School Invest) de lange-termijnfinancieringsbehoeften van de NV Scholen van Morgen waarbij de Vlaamse overheid een positieve rentemarge boekt (haar financiële opbrengsten zijn hoger dan haar financiële kosten). Het is duidelijk dat ook met deze elementen moet rekening gehouden worden in de vergelijking.

5.1.3 Vaststelling van de disconteringsvoet

Een essentieel onderdeel van de kostprijsvergelijking betreft de vaststelling van de disconteringsvoet. Deze zorgt ervoor dat de actuele (of contante) waarde van de (toekomstige) kasstromen bij een publieke uitvoering, resp. bij de DBFM-uitvoering kan berekend worden. Deze berekening vormt in feite het sluitstuk van de kostprijsvergelijking.

Een hogere disconteringsvoet is in het voordeel van het DBFM-programma vermits de financiële stromen die de overheid gehouden is te betalen aan de DBFM-vennootschap zich meer in de toekomst situeren dan bij een conventionele uitvoering het geval is.

Het is opvallend dat de disconteringsvoet die gebruikt wordt **in het buitenland zeer verschillend** is. Uit een overzicht dat door Rebel (2015)¹⁰¹ is verstrekt, blijkt met name dat de (nominale¹⁰²) disconteringsvoet in het Verenigd Koninkrijk (6,09%), Nederland (6%) en Australië (6,75%-9,75%) fors hoger ligt dan in Frankrijk, Duitsland en Canada het geval is (telkens 3%), waar men zich baseert op de rentevoet die de (aanbestedende) overheid moet betalen. Volgens EPEC¹⁰³ (2015) hanteert de eerste groep van landen een (breder) sociaal economisch perspectief¹⁰⁴ terwijl de laatste groep van landen het (strikte) financieel perspectief van de overheid voorop stelt.

Het **Ministerie van Financiën van Nederland** stelt dat de discontovoet het beste is in te schatten door een markt-conforme risico-opslag uit vergelijkbare projecten op

¹⁰⁰ Dit heeft betrekking op de zogenaamde MOU-vergoeding. Zie het antwoord van de minister van financiën en begroting A. Turtelboom in de commissie voor algemeen beleid, financiën en begroting van 12 januari 2016 gegeven op een vraag om uitleg over de herfinanciering van Scholen van Morgen van de heer B. Rzoska (Vlaams Parlement nr. 724, 2015-2016).

¹⁰¹ Rebel report on risk, discount rates and non-valued effect in VfM (value for money) assessment (2015). Bijlage bij het EPEC-rapport “Value for money assessment. Review of approaches and key concepts”, maart 2015.

¹⁰² Indien de verwachte inflatie is verwerkt in de toekomstige kasstromen moet een nominale disconteringsvoet gebruikt worden.

¹⁰³ EPEC: European PPP Expertise Centre van de EIB (Europese Investeringsbank).

¹⁰⁴ Overigens is in het Verenigd Koninkrijk sprake van de “socio-economic time preference rate”. Deze disconteringsvoet is vast en hij wordt vastgesteld door HM Treasury.

te tellen bij de risicovrije rente. Men is van oordeel dat wanneer de marktconforme risico-opslag niet eenvoudig kan worden bepaald men de zgn. richtlijn voor maatschappelijke kosten-baten analyses dient te hanteren om een geschikte discontovoet vast te stellen.¹⁰⁵ Voor deze analyses hanteert de Nederlandse overheid een reële discontovoet van 4,5% (exclusief inflatie) voor publieke fysieke investeringen (zoals infrastructuur).¹⁰⁶

In een rapport van het **Centraal Planbureau** van november 2017 wordt de **Nederlandse overheid** geadviseerd om bij voormelde analyses voor publieke fysieke investeringen in onderwijs (zoals schoolgebouwen) een reële discontovoet van 4,5% te hanteren.¹⁰⁷ Uitgaande van een inflatie van 2% impliceert dit een nominale discontovoet van **6,59%**. Dergelijke discontovoeten sluiten aan bij de visie van het Nederlandse Ministerie van Financiën dat de discontovoeten voor een vergelijking van uitvoeringsvarianten gelijk zijn aan het rendement waartegen private partijen bereid zijn een project te financieren. Deze marktconforme, projectspecifieke discontovoet is het gewogen gemiddelde van de vermogenskosten van het project. Dit is de zgn. Weigthed Average Cost of Capital (WACC). De academische inspiratie voor deze zienswijze vloeit voort uit het zgn. tweede paradigma van Miller-Modigliani, dat stelt dat de kapitaalkost van een project niet afhankelijk is van de kapitaalbronnen (in dit geval publiek of privaat) die het project financieren.¹⁰⁸

Zoals verder zal uiteengezet worden, vormt de **risico-problematiek een belangrijk aspect bij de kostprijsvergelijking**. In het geval van een DBFM-uitvoering liggen de betaalingen voor de overheid in belangrijke mate vast.¹⁰⁹ Als de overheid echter zelf de investering uitvoert (en verantwoordelijk is voor het onderhoud) dient zij rekening te houden met uitvoerings- en exploitatierisico's. **Het “op dezelfde voet” plaatsen van beide uitvoeringsvormen vergt dan ook een identificatie en waardering van deze risico's.**

De waardering van risico's kan gebeuren door de verwachte kasstromen voor de overheid te verhogen (via

zgn. “risicotoeslagen”), maar het is ook mogelijk deze risico's tot uiting te brengen in de disconteringsvoet (door een soort “risicopremie” in rekening te brengen bovenop de risicovrije rente).

Op basis van de hiernavolgende analyse zal daarover een concreet voorstel van aanpak geformuleerd worden.

5.1.4 Identificatie en waardering van risico's

5.1.4.1 Inleiding

Zoals reeds vermeld, worden bij een DBFM-uitvoering risico's overgeheveld naar de private partner. Bij de kostenvergelijking moeten deze risico's op een geschikte wijze “ingeprijsd” worden. De overheid zal immers bereid zijn een hogere prijs te bepalen voor een project als zij zeker is dat het project zal gerealiseerd worden in overeenstemming met de gestelde vereisten inzake architecturale, functionele en bouwtechnische kwaliteit en duurzaamheid, er geen meerkosten zullen opgelopen worden en er geen overschrijding zal zijn van de voorziene uitvoeringstermijn.

Het is duidelijk dat wanneer bepaalde risico's zich effectueren, er zich belangrijke afwijkingen kunnen voordoen op het vlak van de conformiteit met de gestelde eisen, de vooropgestelde kostprijs en/of de voorziene opleveringsdatum.

5.1.4.2 Identificatie van risico's

De eerste vraag die zich stelt, is welke risico's zich kunnen voordoen (risico-inventarisatie). Vervolgens dienen deze risico's gewaardeerd te worden, voor zover deze uiteraard worden overgeheveld naar de private partner. Niet alle risico's worden immers overgedragen. Klassiek blijft de overheid verantwoordelijk voor “gevallen van overmacht” en de DBFM-vennootschap kan zich ook beroepen op een aantal “gevallen van vergoeding”¹¹⁰, zoals opgenomen in het individueel DBFM-contract. Op zich is deze werkwijze verantwoord in de mate dat enkel risico's worden overgedragen die de DBFM-vennootschap zelf (het best) kan beheersen.

Tijdens de verschillende projectfasen kunnen er bij een publieke uitvoering verscheidene risico's optreden die bv. in de Handleiding Publieke Sector Comparator van het Ministerie van Financiën van Nederland in detail worden

¹⁰⁵ Zie Handleiding Publiek-Private Comparator van het Ministerie van Financiën van Nederland, p. 38.

¹⁰⁶ Deze discontovoet is bepaald in het Rapport werkgroep discontovoet 2015. Deze werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende ministeries, De Nederlandsche Bank, Centraal Planbureau, Universiteit van Tilburg, Universiteit van Amsterdam en de Stichting Economisch Onderzoek, Economisch Beleidsanalyse.

¹⁰⁷ Centraal Planbureau Nederland, CPB Notitie, 27 november 2017. Discontovoet Onderwijs.

¹⁰⁸ Modigliani, F., Miller, M. (1958). The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment.

¹⁰⁹ Een gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding, nl. deze die te maken heeft met de instandhoudingskosten, wordt wel gekoppeld aan de inflatie tijdens de exploitatiefase.

¹¹⁰ Het principe is dat het moet gaan om gebeurtenissen die op de contractdatum voor de promotor onbekend en redelijkerwijze onvoorzienbaar waren.

opgeleijst.¹¹¹ Enkele voorbeelden:

- A. ontwerprisco: bv. onvolledigheid van het ontwerp, overschrijding van de uitvoeringstermijn, bijkomende diensten, herwerking t.g.v. stedenbouwkundige eisen of juridische procedures, niet adequate afstemming van het ontwerp- en bouwproces.

Belangrijke opmerking: in de kostprijsvergelijking die hier wordt behandeld, mag aan het ontwerprisco geen overdreven belang gehecht worden. De belangrijkste risico's doen zich voor de private partner voor na aanbesteding van de bouwopdracht, zij het dat de NV Scholen van Morgen zelf deze risico's zoveel mogelijk zal verleggen naar de aannemer zelf ("back to back"-principe). Voor de kostprijsvergelijking is het verleggen van risico's (binnen de private sector) niet relevant;

¹¹¹ Zie ook EPEC, Value for money assessment, Review of approaches and key concepts, 2015.

Het risico op meerkosten tijdens de bouw

Om een indicatie te geven van het potentieel belang van het bouwrisico in een reguliere uitvoering geven we hierna louter indicatief het verschil weer tussen de subsidiabele kostprijs bij gunning van de werken en bij de eindafrekening van een aantal dossiers. Het betreft 20 nieuwbouwdossiers van het gesubsidieerd onderwijs (verspreid over VGO en OGO) met een gemiddelde gebouwoppervlakte van 1.666 m² waarvoor het zgn. principiële akkoord na 2012 werd gegeven.

	Gunning	Eindafrekening	Verhouding eindafrekening/gunning
1	1.061.151 €	1.107.485 €	104,4%
2	1.599.466 €	1.609.286 €	100,6%
3	2.398.935 €	2.605.933 €	108,6%
4	1.490.825 €	1.562.662 €	104,8%
5	1.258.161 €	1.359.261 €	108,0%
6	1.462.106 €	1.449.798 €	99,2%
7	2.157.428 €	3.371.097 €	156,3%
8	664.125 €	702.636 €	105,8%
9	627.865 €	642.795 €	102,4%
10	2.024.308 €	2.058.813 €	101,7%
11	1.106.698 €	928.705 €	83,9%
12	524.443 €	440.076 €	83,9%
13	1.631.066 €	1.520.659 €	93,2%
14	911.516 €	1.101.916 €	120,9%
15	4.704.804 €	5.174.932 €	110,0%
16	1.270.838 €	1.276.285 €	100,4%
17	542.267 €	544.591 €	100,4%
18	1.989.325 €	1.967.518 €	98,9%
19	2.351.224 €	2.823.250 €	120,1%
20	1.769.037 €	2.152.916 €	121,7%
Totaal	31.545.588 €	34.400.616 €	109,1%

In deze representatieve set aan nieuwbouwdossiers loopt de aanbestedende overheid het risico dat haar kosten maximaal tot 156,3% oplopen t.o.v. de subsidiabele kost bij de gunning van de werken. De mediaanwaarde van de kost bij eindafrekening t.o.v. de gunningsprijs bedraagt hier 103,4%. 80% van de dossiers zitten echter onder een subsidiabele kostprijs bij eindafrekening die 10% hoger ligt dan bij gunning. Dit lijkt een indicatie voor het risico dat men loopt in een reguliere uitvoering. Men zou kunnen stellen dat een voorzichtige risicoafkerige aanbestedende overheid bereid zou kunnen zijn om een dergelijke prijs of premie te betalen voor de overdracht van het risico van de prijsstijging naar de private partner.

B. bouwrisico: risico op meerkosten t.g.v. kans op ongelukken, overstroming, protestacties, aanpassing van de vermoedelijke hoeveelheden, meerwerken; overschrijding van de uitvoeringstermijn (zie ook het kaderstuk);

C. bodemgesteldheidsrisico: bv. archeologische vondsten, bodemverontreiniging, boorrisico's;

D. onderhoudsrisico: risico op meerkosten t.g.v. versnelde vervangingsinvesteringen, verborgen gebreken, verhoogde veiligheidseisen.

Vermits elk geïdentificeerd risico in principe moet gewaardeerd worden, is het duidelijk dat het hier om een bijzonder complexe oefening gaat waarbij de foutmarges zich dreigen op te stapelen. Vandaar ook dat men in de praktijk risico's gaat clusteren, bv. per risicocategorie of per projectfase. In Nederland maakt men ook een onderscheid tussen pure risico's¹¹² en technische en marktgerelateerde spreidingsrisico's (zie verder).

5.1.4.3 Waardering van risico's

De waardering van de verschillende risico's is afhankelijk van objectieve maar ook van subjectieve elementen:

A. objectieve elementen: een professionele aanbestedende overheid zal minder bereid zijn veel te betalen voor de overdracht van risico's vermits zij zelf in staat is om het bouwproces in afdoende mate te beheersen.

Bovendien hebben sommige aanbestedende overheden een ruime portefeuille aan projecten. Bepaalde projecten zullen dan geconfronteerd worden met bv. kostprijverschrijdingen terwijl andere zullen gerealiseerd worden tegen een lagere prijs dan verwacht. Het betreft hier een zgn. niet-systeemrisico dat kan geëlimineerd worden door diversificatie.¹¹³ Hierbij moet men er dus wel vanuit gaan dat voldoende projecten worden gerealiseerd;

B. subjectieve elementen: deze hebben te maken met de preferenties van de overheid op het vlak van risico-aversie. Zo zal een voorzichtige overheid bereid zijn om een hoge prijs te betalen voor de overdracht van risico's naar de private partner.

Stel dat de verwachte kostprijs van een project

voor de overheid kan weergegeven worden als een normale verdeling rond een gegeven gemiddelde waarde. In dat geval is de standaardafwijking van deze verdeling per definitie een maat voor het risico dat men loopt: een smalle verdeling van de mogelijke waarden rond het gemiddelde impliceert een kleine standaardafwijking (cfr. de bovenvermelde "professionele aanbestedende overheid") en vice-versa. Het is dan zo dat in slechts +/- 2,5% van de gevallen de kostprijs hoger zal zijn dan de gemiddelde waarde plus 2 keer de standaardafwijking. Een risicoafkerige aanbestedende overheid zal mogelijk bereid zijn aan de private partner een dergelijke prijs te betalen maar een minder risicoafkerige overheid zal dit niet aanvaarden.

Verder bestaan er verschillende methoden om risico's te waarderen.

In Nederland worden pure risico's als volgt gewaardeerd: de verwachte omvang van het risico (= effect op de operationele kasstromen) wordt vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheid dat het risico zich zal voordoen. Het is duidelijk dat er uiteenlopende meningen kunnen zijn over de waardering van risico's en de waarschijnlijkheid van hun optreden.

Pure risico's moeten onderscheiden worden van technische en marktgerelateerde spreidingsrisico's. Een voorbeeld van een technisch spreidingsrisico is het risico dat door weersomstandigheden een bouwproces meer of minder vertraging oploopt en de bouwkosten alleen daarom sterk kunnen afwijken. Een voorbeeld van een marktgerelateerd spreidingsrisico is het risico dat de olieprijs onverwacht sterk fluctueert of dat de macro-economische situatie verslechtert.

Een eerste mogelijkheid om technische spreidingsrisico's te waarderen gebeurt in Nederland als volgt: men onderzoekt voor een aantal situaties (zowel gunstiger, als minder gunstig, bv. wat het aantal vorstdagen betreft) hoe de parameters (prijs en/of hoeveelheden) wijzigen, wat het effect hiervan is op de kasstromen en wat de kans is dat deze situaties zich voordoen. De gewogen afwijking van de normale situatie is dan de waarde van het desbetreffende spreidingsrisico.

Een tweede mogelijkheid is om een kansverdeling op te stellen (die grafisch kan weergegeven worden) en vervolgens een kans te bepalen die men acceptabel vindt, in de zin dat als deze zich voordoet, men voldoende risico heeft ingeprijsd (zoals hierboven reeds werd geïllustreerd).

¹¹² Het gaat hier over bijzondere gebeurtenissen die zich kunnen voordoen. Kenmerkend voor een puur risico is dat het zich niet of wel voordoet.

¹¹³ BDO/Vlaams Kenniscentrum PPS, Verkennende studie plafondprijs bij PPS-projecten, 2017.

Men kan ook vermelden dat in sommige landen rekening wordt gehouden met de tendens in de overheidssector om toekomstige kosten te onderschatten en om het effect van “onbekende onzekerheden” te capteren. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van zgn. “optimism bias”-factoren in het Verenigd Koninkrijk.

Tenslotte is het zo dat, zoals reeds vermeld, risico-elementen kunnen uitgedrukt worden onder de vorm van risico-toeslagen op de kasstromen maar zij kunnen ook tot uiting gebracht worden via aanpassingen van de disconteringsvoet (als een soort risicopremie bovenop de risicovrije rente). Soms wordt een combinatie van beide methoden gevolgd, maar het is belangrijk dat dubbeltellingen worden vermeden.

5.1.4.4 Bijkomende elementen

Hierboven werden een aantal problemen aangegeven die de waardering van de verschillende risico's, verbonden aan een publieke uitvoering, bemoeilijken.

Daarbij komen nog de volgende elementen:

A. risico's zijn soms onafhankelijk van elkaar, maar het is evengoed mogelijk dat het optreden van het ene risico informatie geeft over de waarschijnlijkheid dat een ander risico optreedt. De mate van samenhang (“covariantie”) beïnvloedt de waardering;

B. bij de realisatie van schoolinfrastructuur bestaat de “overheid” uit verschillende inrichtende machten die bij een publieke uitvoering elk afzonderlijk optreden als bouwheer. De vraag stelt zich dan hoe bij de selectie van publieke projecten met dit verspreid bouwheerschap moet rekening gehouden worden;

C. de DBFM-vennootschap beschikt over alle relevante data over de projecten die gerealiseerd werden in het kader van het DBFM-programma. Als men de kostprijs ervan wilt vergelijken met deze van reguliere projecten, moet men gelijkwaardige reguliere projecten kunnen selecteren, waarover bovendien voldoende data beschikbaar zijn. Anders is de vergelijkingsbasis vertekend.

Gelijkwaardige reguliere projecten met alle beschikbare data over alle gedetailleerde kostprijaspecten (voorbereidings-, ontwerp-, bouw- en onderhoudskosten) zijn echter niet voorhanden. Vanuit de onderwijsregelgeving worden bovendien geen specifieke bouwtechnische verplichtingen opgelegd (wel

gelden fysische en financiële normen zoals voorzien in het zgn. normenbesluit). Een alternatief kan zijn om op basis van een staal van reguliere bouwprojecten afwijkingen, bv. over oppervlakte en kwaliteit, te onderzoeken en deze volgens een bepaalde methodiek te waarderen, zodat een equivalente kostprijs wordt bekomen. Een analoge benadering wordt trouwens gevolgd bij de beoordeling van offertes ingediend in het kader van een overheidsopdracht waarbij de prijs niet het enige gunningscriterium is. Een dergelijk diepgaand onderzoek valt echter buiten het bestek van deze evaluatie.

Daarbij komt dat AGION niet steeds beschikt over alle relevante data voor scholenbouwprojecten van het gesubsidieerd onderwijs: soms wordt op eigen kosten gebouwd, erelonen voor studie- en ontwerp-kosten worden niet voorgelegd maar betoelaagd o.b.v. een forfait op de directe bouwkost, schoolbesturen laten soms na om (tijdig) al hun eindafrekeningen in te sturen en in een aantal gevallen is er sprake van co-financiering zodat niet alle facturen AGION bereiken. Een onderschatting van de hoogte van de reguliere kostprijs kan zich eveneens voordoen als voorafgaandelijk een aftopping van het subsidiabele bedrag is afgesproken of als tijdens de uitvoering het maximale subsidiabele bedrag wordt bereikt.

5.1.5 Voorstel van methodiek

Op basis van voorgaande analyse kunnen we concluderen dat verschillende factoren verhinderen dat nu reeds definitieve uitspraken kunnen gedaan worden over de kostprijs van het DBFM-programma in vergelijking met de reguliere uitvoering van scholenbouwprojecten.

Wel kunnen we aan de hand van de reële gegevens van de NV Scholen van Morgen, **nagaan wat redelijkerwijze de overeenkomstige kosten zouden zijn bij een publieke uitvoering**. De hypothesen die daarbij zullen gebruikt worden, lichten we hierna toe.

Vervolgens kan, vertrekkend van een **disconteringsvoet** die gelijkgesteld wordt aan de **financieringskost** voor de investerende en subsidiërende **overheid**, een **risicopremie toegevoegd** worden aan de overheidsrente en kunnen op die basis beide uitvoeringsvarianten met elkaar vergeleken worden. Vermits vertrokken wordt van de financieringskost voor de investerende en subsidiërende overheid ligt het **vertrekpunt** voor de bepaling van de **disconteringsvoet aldus lager dan wanneer vertrokken zou worden**

van een marktconforme, projectspecifieke financiering op basis van het gewogen gemiddelde van de vermogenskosten van het project, zoals bv. het Ministerie van Financiën in Nederland aanbeveelt.

De hoogte van de risico-opslag (op de financieringskost voor de overheid) moet dan afgewogen worden tegen:

- A. de vaststelling dat in verscheidene landen bij de vergelijking standaard een risicopremie toegevoegd wordt aan de disconteringsvoet;
- B. het volume-risico dat de NV Scholen van Morgen initieel heeft gelopen omdat het niet zeker was dat het vooropgesteld volume aan bouwprojecten zou bereikt worden, want afhankelijk van de beslissing van de inrichtende machten om al dan niet in te stappen in het DBFM-programma;
- C. de periodieke beschikbaarheidsvergoeding die vast is, op de onderhoudscomponent na (koppeling aan de inflatie), terwijl bij een publieke uitvoering risico's gelopen worden met soms verstreckende budgettaire gevolgen;
- D. de "ontzorging" voor bouw- en onderhoudstaken zodat iedere partij zich kan concentreren op zijn kerntaken. De inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs hoeven ook niet langer leningen aan te gaan bij financiële instellingen;
- E. de vaststelling dat de meeste DBFM-projecten werden gerealiseerd binnen de afgesproken bouwtermijn;
- F. de gevolgde integrale aanpak en levenscyclusbenadering waarbij de schoolbesturen bovendien de garantie hebben dat tijdens de exploitatiefase het gebouw goed onderhouden wordt en na afloop van de beschikbaarheidsperiode overeenkomstig een afgesproken conditiescore wordt overgedragen aan het schoolbestuur. De beschikbaarheidsvergoeding is daarom prestatie- en beschikbaarheidsafhankelijk gemaakt.

5.1.6 Implementatie van de kostprijsvergelijking

Hierna worden de verschillende kosten per projectfase van het DBFM-programma overlopen en wordt telkens een inschatting gemaakt van de overeenstemmende kosten bij een conventionele uitvoering.

Opmerking: met de intercalaire interesten tijdens de bouwfase wordt geen rekening gehouden. Enerzijds gaat het hier niet om een periodieke uitgave. Anderzijds kan aangenomen worden dat zij in de DBFM-regeling hoger uitvallen dan in het reguliere systeem maar daar staat tegenover dat de reguliere bouwperiode langer is en dat abstractie wordt gemaakt van de zogenaamde MOU-vergoeding, zoals voorheen reeds werd vermeld.¹¹⁴

Ontwerp- en bouwfase¹¹⁵

In het DBFM-programma vervult AG Real Estate COPiD NV de rol van afgevaardigd bouwheer. De afgevaardigd bouwheer staat concreet in voor de integrale coördinatie en de organisatie van de uitvoering van de ontwerp-, bouw- en onderhoudsaspecten van alle DBFM-projecten.

Voor de opmaak van de ontwerpen wordt een beroep gedaan op een basisteam (samengesteld uit een architect, een stabiliteitsingenieur en een ingenieur speciale technieken) dat na een minicompetitie wordt aangeduid.

Het is wel zo dat het de aannemer is die de concrete uitvoeringsplannen opmaakt ("kleine design")¹¹⁶. Het aanbestedingsdossier zoals opgemaakt door het basisteam is nl. eerder prestatiegericht dan gedetailleerd beschrijvend. Het moet de aannemer toelaten om het uitzicht, de functionaliteit en de kostprijs volledig en eenduidig te bepalen zonder de aannemer te veel te beperken bij het bepalen van een optimum tussen kostprijs, duurzaamheid en kwaliteit. Het bieden van voldoende flexibiliteit aan de aannemer moet gezien worden in samenhang met zijn onderhoudsverplichting gedurende 30 jaar. Tussen de DBFM-vennootschap en de aannemer geldt dan ook een dBM-relatie.

Bij een conventionele uitvoering wordt een totaal andere aanpak gevolgd en staat de aannemer enkel in voor de bouw van de schoolinfrastructuur op basis van een gedetailleerd bestek dat weinig of geen manoeuvreerruimte meer biedt.

A priori kan gesteld worden dat een kostprijsvoordeel kan ingecalculereerd worden voor projecten die de aannemer zelf definitief vorm kan geven. Van de andere kant moet rekening gehouden worden met de hieraan verbonden

¹¹⁴ Zie voetnoot 100

¹¹⁵ Naast de ontwerp- en bouwkosten kan ook gewag worden gemaakt van de voorbereidingskosten van de overheid. Deze kosten hebben echter een zeer beperkte invloed op de vergelijking. Voor de DBFM-uitvoering wordt terzake rekening gehouden met 0,2% van de investeringskost, terwijl deze voor de reguliere uitvoering verondersteld wordt 50% lager te liggen. Zie Vlaams Parlement, stuk 52 (2018-2019) – Nr. 1.

¹¹⁶ Zie ook op punt 2.3 uit Deel I.

TABEL 30 VERGELIJKING KOSTPRIJSELEMENTEN ONTWERP- EN BOUWFASE (IN MILJOEN EURO EN ALS % VAN DE BOUW- EN BOUWGERELATEERDE KOSTEN)

	DBFM	Regulier	Vershil met Regulier	Regulier Efficiëntie
Bouwkost (directe bouwkosten en bouwgerelateerde kosten)	1.170,9	1.183,3	-12,4	1.217,5
Overige projectkosten	231,6	142,6	88,9	142,6
waaronder programmakosten DBFM-AB (ontwerp, bouw)-basisteam/interne kosten regulier	198,5	122,7	75,9	122,7
waaronder bijdrage in vergoeding minicompetitie	0,6	0,0	0,6	0,0
waaronder siteonderzoek (opmetingen, gebouw- en bodemonderzoek)	4,5	4,5	0,0	4,5
waaronder andere studies (uitvoeringsdossier...)	12,4	0,0	12,4	0,0
waaronder andere erelonen en dossierkosten (notaris, brandweer, dossiertaksen,...)	3,3	3,3	0,0	3,3
waaronder verzekeringen bouw (ABR, BA, 10-jarige aansprakelijkheid)	12,2	12,2	0,0	12,2
Totale investeringskost (ontwerp- en bouwfase)	1.402,5	1.325,9	76,5	1.360,1
btw	112,1	106,0	6,1	108,7
Totale investeringskost (ontwerp- en bouwfase) (incl. btw)	1.514,6	1.431,9	82,7	1.468,8
Vershil met regulier (in miljoen euro, incl. btw)		82,7		45,7
Vershil in %		5,8		3,1

bijkomende studiekosten (die de aannemer moet dragen). Deze bijkomende studiekosten bedragen voor alle opgeleverde projecten 1,1% van de totale bouw- en bouwgerelateerde kosten.

Eenvoudigheidshalve kan ervan uitgegaan worden dat beide effecten mekaar opheffen: dit betekent dat aangenomen wordt dat bij een reguliere uitvoering de kostprijs (bij aanbesteding¹¹⁷) (iets) hoger zal liggen voor een identiek project maar dat anderzijds de studiekosten lager zullen uitvallen (zie tabel 30 die de gegevens bundelt van alle DBFM-projecten en die verder zal toegelicht worden).

Wat betreft de erelonen voor de afgevaardigd bouwheer (AB), de DBFM-vennootschap en de basisteams, kunnen de DBFM-bedragen in eerste instantie vergeleken worden met de bekomen “gangbare” ereloonpercentages voor architectuur, stabiliteit, technieken, omgevingsaanleg en projectmanagement voor drie types van schoolgebouwen¹¹⁸ die het bureau SWECO¹¹⁹ heeft verkregen (zie tabel 31):

TABEL 31 ERELOONPERCENTAGES SWECO (IN %, IN VERHOUDING TOT DE DIRECTE BOUWKOST)

	Type 1	Type 2	Type 3
Architectuur	5,54	6,29	6,38
Stabiliteit	2,41	2,19	1,56
Technieken	3,48	3,87	3,51
Omgevingsaanleg	0,81	0,72	0,52
Projectmanagement	1,68	1,68	1,68
Totaal	13,92	14,75	13,65

Deze voormelde ereloonpercentages zijn uitgedrukt in verhouding tot de directe bouwkost. Bovendien impliceert een reguliere uitvoering dat ook eigen personeel wordt ingezet. De personeelskosten/VTE liggen bij een reguliere uitvoering normaal lager (en zij kunnen zomaar niet vermeden worden).

Uitgaande daarom van een totale vergoeding gelijk aan 13% van de directe bouwkost (943,5 miljoen euro begrepen in bovenvermeld bedrag van 1.183,8 miljoen euro; inclusief interne personeelskosten), verkrijgt men voor deze post een bedrag van 122,7 miljoen euro of een percentage gelijk aan 10,4% van de directe en bouwgerelateerde kosten. Wat de overige programmakosten betreft, is het zo dat bepaalde kosten die in het DBFM-programma aangerekend worden, niet relevant zijn in de reguliere scholen-

117 Er kan aan herinnerd worden dat volgens de voorgestelde methodiek voorlopig abstractie wordt gemaakt van de risico's bij reguliere uitvoering (zoals bv. risico dat er meerkosten zullen zijn tijdens de uitvoering van de werken).

118 Type 1: school lager onderwijs; type 2: school middelbaar onderwijs – algemeen; type 3: school middelbaar onderwijs - technisch.

119 SWECO. Inschatting jaarlijkse onderhoudskosten en voorbereidings- en begeleidingskosten scholenbouw, 2018.

bouw. Deze kostensoorten worden dan ook in de publieke uitvoeringsvariant op nul gezet.

Op basis van de gemaakte veronderstellingen kan geconcludeerd worden dat de ontwerp- en bouwkosten van het DBFM-programma 5,8% hoger liggen dan bij een conventionele uitvoering het geval zou zijn.

Het is niet ongebruikelijk dat men in VfM-analyses¹²⁰ rekening houdt met een efficiëntiewinst bij een DBFM-uitvoering. Ter illustratie: als deze efficiëntiewinst 5% zou bedragen (voorzichtigheids halve enkel maar toegepast op de directe bouwkost, die regulier dan 5% hoger zou liggen dan de vastliggende directe bouwkost in DBFM) hetgeen resulteert in een totale reguliere bouwkost van 1.217,5 miljoen euro excl. btw) dan zou het verschil afnemen tot 3,1% (af te wegen tegen de overdracht van risico's) (zie tabel 30, kolom 'Regulier Efficiëntie).

Exploitatiefase

Tijdens de exploitatiefase is de overheid aan de DBFM-vennootschap een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding (BBV) verschuldigd die verschillende componenten omvat. Om de reguliere uitvoering hiermee op een correcte manier te vergelijken moet eveneens dergelijke jaarlijkse vergoeding worden samengesteld. Aan de hand hiervan kan de kostprijvergelijking verdergezet worden.

De belangrijkste component binnen de beschikbaarheidsvergoeding betreft de terugbetaling van de investeringskost met inbegrip van een interestvergoeding. Voor de publieke uitvoering (basisvariant) kan de overeenstemmende "annuïteit" als volgt worden berekend:

A. er wordt vertrokken van de reguliere investeringskost (1.431,9 miljoen euro; zie tabel 30);

B. het gemiddelde reguliere subsidiepercentage voor de DBFM-projecten van het gesubsidieerd onderwijs bedraagt 63,7%.¹²¹ Dit gedeelte moeten de inrichtende machten niet gaan ontlenen maar de Vlaamse overheid wel. Hier wordt verondersteld dat de Vlaamse overheid een rente betaalt van 1,7% (looptijd: 30 jaar), d.i. het gewogen gemiddelde van de IRS-rentevoeten die werden vastgeprikt op het ogenblik van "financial close" van de projecten van het gesubsidieerd onderwijs.¹²² Het andere gedeelte,

nl. 36,3%, ontlenen de inrichtende machten (met gemeenschapswaarborg) aan het gewogen gemiddelde van de rente die in de reguliere financiering werd vastgesteld, nl. aan 2,47%. Voor GO!-projecten ontleent de Vlaamse overheid 100% van de investeringskost. Zo wordt voor de conventionele uitvoering uiteindelijk een vergelijkbare annuïteit geconstrueerd op basis van een gemiddelde interestvoet van afgerond 2,0% (63,6 miljoen EUR/jaar).

De tweede belangrijkste component van de beschikbaarheidsvergoeding betreft de instandhoudingskosten. In concreto gaat het om de onderhoudskosten (gebouwen, overdekte speelplaats, omgevingswerken, eerste uitrusting), de verzekeringskosten en de beheerskosten.¹²³

Voor de publieke uitvoering gaan we uit van dezelfde onderhoudskosten (eigenaarsonderhoud) als deze die zijn vastgesteld bij Scholen van Morgen, behalve wat het onderhoud voor de gebouwen betreft. Hier stelt SWECO op basis van een theoretisch model, dat weliswaar grosso modo bevestigd wordt door desk research, een onderhoudskost van 23,78 euro/m² bruto vloeroppervlakte (BVO) voorop (excl. btw). Aan de hand hiervan wordt de gebouwenonderhoudskost berekend bij een publieke uitvoering.

Het SWECO-model betreft een theoretische benadering van de onderhoudsactiviteiten die nodig zijn om een opgelegde conditiescore te behalen (zoals bij de DBFM-projecten het geval is). Voor de niet DBFM-scholen kunnen de reële onderhoudsactiviteiten hiervan echter aanzienlijk afwijken. Dit uitgesteld onderhoud ("deferred maintenance"; meestal correctief onderhoud) zal echter alsnog moeten gebeuren om de conditiescores te halen van een DBFM-school waarmee vergeleken wordt.

Uitgesteld onderhoud heeft als groot nadeel dat bij falen niet enkel de eigenlijke herstelling zal moeten gebeuren, maar dat er eveneens een gevolgschade zal moeten hersteld worden waardoor de totale kosten dreigen op te lopen. In feite zou voor reguliere scholenbouwprojecten hiervoor dus nog een correctie moeten gebeuren (hetgeen hier niet gedaan wordt). In de mate dat er in de reguliere projecten preventief, correctief en/of vervangingsonderhoud wordt uitgesteld (of zelfs helemaal niet wordt uitgevoerd) zou dit een onderschatting van de kosten van de reguliere uitvoering voor gevolg kunnen hebben. Uit de bevraging van de stakeholders bleek reeds dat er in de

¹²⁰ VfM staat voor Value for Money.

¹²¹ Indien de DBFM-projecten (van het gesubsidieerd onderwijs) op reguliere wijze zouden worden uitgevoerd dan bedraagt het gemiddeld gewogen subsidiepercentage 63,7%.

¹²² Met "financial close" van een project wordt de ondertekening van het indivi-

dueel DBFM-contract bedoeld.

¹²³ Het gaat hier om de beheerskosten in ruime zin die ook onder de "andere kosten" zouden kunnen ondergebracht worden.

reguliere uitvoering weinig of niet wordt gewerkt met verplichte onderhoudsplannen en jaarlijkse conditiemetingen. De combinatie met beperkte onderhoudsmiddelen maakt dan dat er in het verleden wellicht regelmatig

De onderhoudskosten die betrekking hebben op de overdekte speelplaats, omgevingswerken en eerste uitrusting worden ongewijzigd overgenomen uit het DBFM-programma. Voor de overige instandhoudingskosten

De kost van uitgesteld onderhoud

Het ingenieursbureau Ingenium heeft in opdracht van AGION een studie uitgevoerd naar de staat van de gebouwen en de gemaakte onderhoudskosten voor twee scholen die werden gebouwd in de jaren tachtig¹²⁴. Hierbij werden twee scholen van ongeveer 35 jaar oud aan een conditiemeting onderworpen om na te gaan in welke staat de gebouwen zich bevinden na een gebruiksduur die ongeveer gelijkaardig is aan de DBFM-formule. Daarnaast werd ook gekeken naar onderhoudswerken die de school tijdens de gebruiksfase al heeft uitgevoerd, samen met de kost hiervan. Vervolgens heeft Ingenium de kost bepaald voor de nodige onderhoudswerken die de school zou moeten uitvoeren om te voldoen aan de overdrachtseisen uit het DBFM-programma Scholen van Morgen. De som van de reeds gemaakte onderhoudskosten en de nodige investeringen werd tot slot naast de kost gezet voor regelmatig en goed onderhoud, gelijkend aan de onderhoudseisen die gelden binnen DBFM.

Op die manier krijgt men een vergelijking tussen twee situaties:

1. een situatie waarbij er vooral vanuit zuiver correctief oogpunt onderhoudskosten worden gemaakt;
2. een situatie waarbij er vanuit preventief oogpunt onderhoudskosten worden gemaakt.

School A betreft een school voor het buitengewoon onderwijs met een oppervlakte tussen 5.000 m² en 6.000 m². School B is een basisschool met een oppervlakte tussen 2.000 m² en 3.000 m².

De resultaten van deze studie worden weergegeven in onderstaande tabel. De kosten zijn uitgedrukt in prijzen van 2018 (in euro).

		School A	School B
Correctief	Totaal gemaakte onderhoudskost	3.475.027	880.556
	Nodige investeringen	777.890	1.212.710
	Totaal	4.252.917	2.093.266
Preventief	Kost van onderhoudseisen vergelijkbaar met DBFM	3.211.872	1.316.627
	Meerkost correctief	1.041.045	776.639
	Verhouding correctief t.o.v. preventie	132%	159%

De twee scholen krijgen een globale conditiescore van 1²⁵, en zijn allebei in een afgeleefde staat. Doorheen de jaren zijn een aantal werkzaamheden en kleine onderhoudstaken uitgevoerd geweest vanuit correctief oogpunt, maar deze blijken onvoldoende om het gebouw in een goede staat te bewaren. Heel wat investeringen zijn nodig om het gebouw terug in een goede conditie te brengen, namelijk 777.890 euro voor school A en 1.212.710 euro voor school B.

We kunnen voor beide scholen concluderen dat uitgesteld en zuiver correctief onderhoud veel duurder is dan van aan het begin van de levensduur van een gebouw structureel preventief onderhoud te voorzien. Voor school A komt dit uit op 32% duurder en voor school B is het 59% duurder.

preventief en correctief onderhoud (al dan niet noodgedwongen) werd uitgesteld in de reguliere scholenbouw. Bij gebrek aan representatieve gegevens hierover laten we **deze kost in onze vergelijking dus buiten beschouwing**.

De kost van uitgesteld onderhoud kan evenwel aanzienlijk zijn. Dit wordt aangetoond in het kaderstuk op basis van een onderzoek van het bureau Ingenium.

wordt bij de publieke uitvoeringsvariant geen rekening gehouden met de algemene beheerskosten. Tevens wordt voor de interne personeelskosten uitgegaan van de erelonen van de afgevaardigd bouwheer, verminderd met 20%, inz. omdat bij de overheid geen winstmarge moet in acht genomen worden.

Voor de component van de bruto beschikbaarheidsvergoeding die betrekking heeft op het winstgedeelte (en belastingen) wordt er in de publieke uitvoeringsvariant vanuit gegaan dat deze komt te vervallen. Het weze herhaald dat omwille van de participatie van de NV School Invest in

¹²⁴ Het betreft scholen die werden gebouwd in respectievelijk 1981 en 1983.

¹²⁵ De globale conditiescore wordt bepaald aan de hand van een contractueel vastgelegde methode, op basis van conditiemeting volgens de norm NEN2767. Deze score geeft de globale staat van het gebouw weer en ligt tussen 3 (uitstekend) en 0 (zeer slecht).

de NV Scholen van Morgen 25% van de winst terugvloeit naar de overheid.¹²⁶

Tenslotte moet opgemerkt worden dat de Vlaamse overheid ondertussen zelf de financiering van de “senior loan” (via de NV School Invest) voor haar rekening neemt. Hierdoor wordt een interestvoordeel bekomen doordat de Vlaamse overheid zich aan gunstige voorwaarden kan financieren. Dit interestvoordeel kan geraamd worden op 0,6% (60 basispunten), zijnde de marge bovenop de euribor-rente die de NV Scholen van Morgen aan de Vlaamse overheid betaalt. Bijgevolg wordt verondersteld dat de Vlaamse overheid kan ontlenen aan de euribor-rente “flat”.

Op basis van voorgaande elementen kan dus een jaarlijkse “BBV” worden samengesteld die kan worden vergeleken met het DBFM-programma.

De kostenvergelijking moet echter nog vervolledigd worden door de kasstromen van beide uitvoeringsvarianten te actualiseren waarbij rekening gehouden wordt met de overdracht van risico’s naar de private partner.

Actuele waarde van de kasstromen

Zoals voorheen geargumenteed werd, is het vooralsnog niet mogelijk om de aan de DBFM-vennootschap overgedragen risico’s op een bevredigende wijze te waarderen.

Wat wel kan nagegaan worden, is hoe voor beide publieke varianten de verhouding tussen de kostprijs bij publieke uitvoering t.o.v. de DBFM-kost evolueert in functie van de gehanteerde risicopremie bovenop de “overheidsrente” (risico-opslag). Met overheidsrente wordt bedoeld de gemiddelde rente die zou bekomen worden indien het programma op een conventionele wijze zou uitgevoerd geweest zijn (afgerond: 2,0%). Voor de actualisering van de DBFM-kost wordt de overheidsrente aldus verhoogd met een risico-opslag. Het resultaat wordt weergegeven in tabel 32.

Hierbij werd er rekening mee gehouden dat bepaalde componenten van de jaarlijkse kasstromen gekoppeld zijn aan de inflatie.

TABEL 32 VERHOUDING KOSTEN OVERHEID REGULIER T.O.V. DBFM (IN % EN I.F.V. DE WEERHOUDEN RISICOPREMIE)

Risicopremie (in%)	1,0	1,5	2,0	2,5	Ter illustratie (NL)
Totale discontovoet (afgerond)	3,0%	3,5%	4,0%	4,5%	6,59%
Verhouding-basisvariant	92	98	104	111	141
Verhouding-efficiëntiewinst	93	99	106	113	143

Bij een risicopremie van 1% ligt de kost van de reguliere uitvoering 8% onder de DBFM-uitvoering (basisvariant). Een risicopremie van 1,5% brengt de kosten van beide versies ongeveer op gelijke hoogte. Bij een risicopremie van 2% (en een overeenstemmende discontovoet van 4,0%) is de reguliere uitvoering op basis van de gemaakte veronderstellingen 4% duurder dan bij een DBFM-uitvoering. Als rekening zou worden gehouden met een efficiëntiewinst bij de DBFM-uitvoering stijgt dit naar 6%. Een risicopremie van 2,5% resulteert in een reguliere uitvoering die 11% duurder is (13% in de efficiëntie-variant).

Uitgaande van een risicopremie van 1% tot 2,5% varieert de reguliere kostprijs in verhouding tot de DBFM-uitvoering aldus van 92% tot 111% (zonder rekening te houden met mogelijke efficiëntiewinsten).

Om het eerder geschetste belang van het niveau van de discontovoet te benadrukken geven we in tabel 32 (in de laatste kolom) ter illustratie de resultaten van dezelfde oefening uitgaande van een nominale discontovoet van 6,59%, hetgeen bij een inflatie van 2% overeenstemt met een reële discontovoet van 4,5% die voor schoolgebouwen in een **Nederlandse context** naar voor werd geschoven (zie pagina 105 m.b.t. de vaststelling van de discontovoet). In dergelijke hypothese zou de reguliere uitvoering ongeveer 40% duurder uitvallen.

Tenslotte kan nog opgemerkt worden dat bij ondertekening van het individueel DBFM-contract (financial close) op voorhand de IRS-rentevoet wordt vastgeprikt die van toepassing zal zijn na de bouwfase.¹²⁷ Tijdens de beschikbaarheidsperiode (of de consolidatiefase) ontleent de NV Scholen van Morgen dan op korte termijn op basis van de euribor-rente¹²⁸ maar zij dekt het renterisico in door een swap aan te gaan waarbij men de euribor-rente ontvangt en de (vastgeprikte) vaste IRS-rente betaalt. Uiteindelijk

¹²⁶ Er wordt tevens een correctie doorgevoerd voor de risicopremie die deels wordt gerestoreerd ten voordele van de Vlaamse overheid. Zie het antwoord van de minister van financiën en begroting A. Turtelboom in de commissie voor algemeen beleid, financiën en begroting van 12 januari 2016 gegeven op een vraag om uitleg over de herfinanciering van Scholen van Morgen van de heer B. Rzoska (Vlaams Parlement nr. 724, 2015-2016).

¹²⁷ Het gaat bijgevolg om een “forward IRS-rate”.

¹²⁸ I.c. bij de Vlaamse overheid via de NV School Invest.

wordt bijgevolg de IRS-rente betaald.

Vermits de euribor-rente lager ligt dan de IRS-rente (en zelfs al geruime tijd negatief is), is er per saldo een uitgaande swap-stroom die in ESR-termen echter niet wordt meegeteld. **Intereststromen verbonden aan swap-verrichtingen worden overeenkomstig het ESR2010 immers niet meer beschouwd als interesten.**¹²⁹ Rekening houden met dit effect zou de DBFM-uitvoering substantieel beter doen uitvallen dan de reguliere uitvoering (bij een risicopremie van 1% zou de verhouding regulier/DBFM in de basisvariant bv. stijgen van 92% naar 106%). **Met dit bijzonder effect (ESR-matig) wordt in de vergelijking voorzichtigheidshalve geen rekening gehouden:** vanuit financieel oogpunt is er kasmatig immers wel degelijk een uitgaande rentestroom ingevolge de swap-verrichtingen die niet mag genegeerd worden.

Verhouding DBFM-uitvoering versus reguliere uitvoering vanuit het standpunt inrichtende machten

Tot nog toe werd de kostprijvergelijking bekeken vanuit het gezamenlijk standpunt van de Vlaamse overheid en de inrichtende machten.

De tegemoetkoming van de Vlaamse overheid ten gunste van het DBFM-programma verschilt echter grondig van deze die van toepassing is in het reguliere systeem:

A. de reguliere subsidiepercentages worden verhoogd met 11,5 basispunten (71,5% voor het basis- en 81,5% voor het secundair onderwijs);

B. 90% van de daadwerkelijk verschuldigde onderhoudscomponent in de beschikbaarheidsvergoeding wordt betoelaagd. In het reguliere systeem wordt het onderhoud in principe niet betoelaagd voor wat het gesubsidieerd onderwijs betreft. In een ruimere zienswijze zou men evenwel kunnen argumenteren dat het deel “vervangingsonderhoud” van het eigenaarsonderhoud ook in de reguliere financiering wordt betoelaagd (aan 60% voor het secundair onderwijs en 70% voor het basis onderwijs). Schoolbesturen uit het gesubsidieerd onderwijs krijgen immers ook subsidies voor kleine infrastructuurinterventies (zoals bv. het vervanging van een ketel, beglazing,...) die vallen onder de noemer vervangingsonderhoud. Uitgaande van een aandeel van 60,4% voor het vervangingsonderhoud

(t.o.v. het totale bouwkundig en installatietechnisch eigenaarsonderhoud) resulteert dit (aan het gemiddelde reguliere subsidiepercentage voor de DBFM-projecten van het gesubsidieerd onderwijs van 63,7%) in een regulier subsidiepercentage voor het eigenaarsonderhoud van 38,5%.

Als men dit in rekening brengt ziet de verhouding van de kosten in de reguliere uitvoering t.o.v. de DBFM-uitvoering er vanuit het perspectief van de inrichtende macht in het gesubsidieerd onderwijs uit zoals is weergegeven in tabel 33.

TABEL 33 VERHOUDING KOSTEN REGULIER T.O.V. DBFM (PERSPECTIEF INRICHTENDE MACHT UIT HET GESUBSIDIEERD ONDERWIJS, IN % EN I.F.V. DE WEERHOUDEN RISICOPREMIE)

Risicopremie	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%
Verhouding-basisvariant	178	190	201	214
Verhouding-efficiëntiewinst	180	192	204	216

Voor de subsidiëring van het onderhoud leidt er toe dat ongeacht de risicopremie die weerhouden wordt, **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** (gaande van 178% bij een risicopremie van 1% tot 214% bij een risicopremie van 2,5% – steeds in de basisvariant, waarbij geen rekening wordt gehouden met gebeurlijke efficiëntiewinsten in een DBFM-uitvoering).

5.2 Impact op reguliere wachtlijst voor scholenbouw/capaciteit

Het programma Scholen van Morgen heeft een impact op de reguliere wachtlijsten voor scholenbouw die gelden voor het gesubsidieerd onderwijs. De meeste DBFM-projecten zijn namelijk gelinkt aan een dossier op de wachtlijst. Na ondertekening van het individueel DBFM-contract schrappt AGION het daarbij behorende bedrag van het dossier op de wachtlijst. Door de realisatie van het programma Scholen van Morgen worden circa 100 dossiers op de reguliere wachtlijsten voor het gesubsidieerd onderwijs (gedeeltelijk of volledig) geschrapt voor een totale bouwkost van ongeveer 425 miljoen euro (niet-geïndexeerd) of een totaal subsidiebedrag van circa 350 miljoen euro. Niet alle gerealiseerde DBFM-projecten zijn gelinkt aan een wachtlijstdossier. De dossiers op de reguliere wachtlijsten zijn in hoofdzaak ook kleinere (renovatie)projecten die zich niet dienen voor het DBFM-concept. We komen hier in het volgende punt nader op terug.

¹²⁹ Voor 2017 bedroeg dit ESR-effect bv. 20,9 miljoen euro (Vlaams Parlement, Monitoringsrapport van 1 december 2017).

Daarnaast hebben de DBFM-dossiers van het GO! uiteraard ook een impact op de (historische) behoeften binnen het GO!.

Door de realisatie van de DBFM-projecten werd de capaciteit in veel scholen verhoogd door de creatie van bijkomende oppervlakte. Deze info staat opgenomen in de bijgevoegde individuele projectfiches (vanaf pagina 151).

5.3 Vergelijking bouwprogramma

Dit hoofdstuk vergelijkt het bouwprogramma van de DBFM-projecten met projecten uit de reguliere financiering van het gesubsidieerd onderwijs. De cijfergegevens en conclusies zijn gebaseerd op alle 182 DBFM-projecten en alle 16.346 projecten die sinds 1990 in de reguliere financiering werden gerealiseerd (situatie eind oktober 2018).

De cijfergegevens tonen aan dat het bouwprogramma van DBFM-projecten sterk verschilt van reguliere projecten.

5.3.1 Vergelijking type projecten

We onderscheiden nieuwbouw, nieuwbouw + renovatie en renovatieprojecten. De realisatie van schoolinfrastructuur via het DBFM-programma omvat vooral nieuwbouwprojecten. Zoals eerder werd vermeld bedraagt de nieuwbouwooppervlakte 94% van de totale gebouwooppervlakte (zie tabel 6, p. 46).

De grote meerderheid van de projecten in de reguliere uitvoering omvatten renovatiewerken. In 82% van de projecten gaat het om renovatie van gebouwen en/of omgeving plaats. 9% van de projecten zijn zowel renovatie als nieuwbouw en de overige 9% zijn uitsluitend nieuwbouwprojecten.

TABEL 34 VERGELIJKING TYPE PROJECTEN DBFM EN REGULIERE UITVOERING

Type projecten (gebouwen en omgeving)	DBFM uitvoering	Publieke uitvoering
Nieuwbouw	87,9%	9%
Nieuwbouw + renovatie	11,5%	9%
Renovatie	0,5%	82%

5.3.2 Vergelijking gebouwooppervlakte

Naast een vergelijking op basis van type werken, is het ook zinvol om een onderscheid te maken tussen type lokalen die gebouwd of gerenoveerd zijn. We onderscheiden drie types lokalen: lokalen voor onderwijs en diensten (OD),

lokalen voor lichamelijke opvoeding (LO) en technische lokalen (TL).¹³⁰

De 182 DBFM-projecten beslaan een oppervlakte van 708.426 m². De gemiddelde gebouwooppervlakte bij DBFM bedraagt 3.892 m². Lokalen voor onderwijs en diensten zijn gemiddeld 3.341 m² groot. LO-lokallen 799 m² en technische lokalen 119 m². De totale gebouwooppervlakte van schoolgebouwen die gerealiseerd worden met reguliere subsidiestromen, bedraagt 8.504.498 m² (totale oppervlakte sinds 1990). Deze projecten hebben een gemiddelde gebouwooppervlakte van 1.896 m². De gemiddelde oppervlakte van lokalen voor onderwijs en diensten bedraagt 1.852 m². Voor LO-lokallen is dit 475 m² en technische lokalen 254 m². Tabel 35 geeft de vergelijking weer.

De cijfergegevens tonen dat de DBFM-projecten een duidelijk grotere oppervlakte hebben voor onderwijs- en dienstlokalen en lokalen lichamelijke opvoeding. Opvallend is dat de technische lokalen gemiddeld gezien een grotere oppervlakte hebben bij reguliere projecten.

TABEL 35 VERGELIJKING GEMIDDELTE OPPERVLAKTE SCHOOLGEBOUWEN VOLGENS TYPE LOKAAL

Type lokalen	DBFM-projecten (m ²)	Reguliere projecten (m ²)
OD	3.341	1.852
LO	799	475
TL	119	254
Totaal gebouwen	3.892	1.896

Het onderscheid tussen nieuwbouw en renovatie toont een meer gedetailleerde vergelijking. De lokalen voor onderwijs en diensten in reguliere nieuwbouwprojecten zijn meer dan de helft kleiner dan bij reguliere renovatieprojecten. Het oppervlakteverschil bij nieuwbouw tussen DBFM-projecten en reguliere projecten is zeer groot voor de drie types lokalen. Bij renovatie zien we dat de oppervlakte van lokalen voor onderwijs en diensten en technische lokalen duidelijk groter is bij reguliere projecten.

Zowel binnen de DBFM-projecten als binnen de projecten met reguliere financiering, worden vooral onderwijslokalen gerealiseerd. Zoals tabel 37 toont is het aandeel gebouwooppervlakte volgens type werken groter voor LO-lokallen bij DBFM-projecten in vergelijking met reguliere projecten.

¹³⁰ De hierna volgende cijfers hebben enkel betrekking op de projecten die de functie in kwestie (onderwijsdiensten, lokalen lichamelijke opvoeding of technische lokalen) in hun programma hebben opgenomen.

TABEL 36 VERGELIJKING GEMIDDELTE OPPERVLAKTE SCHOOLGEBOUWEN VOLGENS TYPE LOKAAL BIJ NIEUWBOUW- EN RENOVATIE

Type lokalen	Nieuwbouw		Renovatie	
	DBFM-projecten (m ²)	Reguliere projecten (m ²)	DBFM-projecten (m ²)	Reguliere projecten (m ²)
OD	3.159	675	1.719	2.137
LO	787	435	582	449
TL	115	69	115	438
Totaal gebouwen	3.693	741	1.820	2.131

TABEL 37 GEMIDDELD AANDEEL TYPE WERKEN IN TOTALE GEBOUWOPPERVLAKTE PER PROJECT

Gemiddeld aandeel in totale gebouwooppervlakte volgens type werken, per project	DBFM	RF
OD	85%	93%
LO	12%	4%
TL	3%	3%
Totaal	100%	100%

5.3.3 Conclusie

DBFM-projecten hebben gemiddeld een veel grotere oppervlakte en zijn vooral nieuwbouwprojecten. Het merendeel van de reguliere projecten zijn renovaties en omvatten een kleinere oppervlakte. Opvallend is ook dat de oppervlakte van lokalen voor lichamelijke opvoeding een groter aandeel inneemt van de totale gebouwooppervlakte bij DBFM-projecten in vergelijking met reguliere projecten. De cijfergegevens tonen aan dat de bouwprogramma's van de DBFM- en de reguliere projecten bijna elkaars omgekeerde zijn. DBFM is in hoofdzaak grote nieuwbouw en de reguliere financiering is in hoofdzaak kleinere renovatie. In die zin zijn beide financieringsprogramma's minder elkaars concurrent, maar zijn ze eerder complementair aan elkaar.

5.4 Vergelijking termijnen

Hiervoor hebben we een inzicht gegeven in de kosten die gepaard gaan met de uitvoering via DBFM en via de reguliere financiering. In dit deel trachten we summier de uitvoeringstermijnen van beide varianten met elkaar te vergelijken.

Een vergelijking van uitvoeringstermijnen tussen de reguliere financiering en DBFM moet steeds met het nodige voorbehoud en omzichtigheid worden benaderd. Via de reguliere financiering zijn er de afgelopen jaren weinig nieuwe grote bouwprojecten opgeleverd die vergelijkbaar zijn met het gemiddeld bouwprogramma van

Scholen van Morgen. De vergelijkingsbasis is dan ook erg beperkt.

5.4.1 Beschrijving onderzochte projecten

Voor de reguliere financiering betreft het 22 dossiers uit het VGO. Het gaat om nieuwbouwdossiers met een gemiddelde gebouwooppervlakte van 2.645 m² waarvan de bouw zich gemiddeld in de periode 2014-2016 situeert.¹³¹

Binnen de investeringen van Scholen van Morgen werd een staal van projecten van het vrij onderwijs geselecteerd met eenzelfde profiel. Dit wil zeggen dat het gaat om 89 projecten van het VGO met een gemiddelde bruto gebouwooppervlakte van 2.671 m².

5.4.2 Vergelijking van de doorlooptijd

De termijn die werd onderzocht is de totale doorlooptijd met als startpunt:

- voor DBFM: de uitnodiging van de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen naar de inrichtende macht om deel te nemen aan het programma door een voorcontract te ondertekenen;
- voor de reguliere financiering: de uitnodiging van AGION naar de inrichtende macht om het dossier dat op de wachtlijst werd geplaatst te actualiseren omdat men in aanmerking komt voor een goedkeuring van het project.¹³²

en als eindpunt de oplevering van de gebouwen:

- voor DBFM: de datum van het voorlopig beschikbaarheidscertificaat;
- voor de reguliere financiering: het einde van de werken dat de inrichtende machten aan AGION melden.

¹³¹ De gemiddelde aanvangsdatum van de werken van de dataset is 11/03/2014. De gemiddelde einddatum van de werken is 17/02/2016.

¹³² Deze goedkeuring door AGION wordt gegeven middels een zogenaamd principeel akkoord (vastlegging) door AGION.

GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD RF VERSUS DBFM VAN EEN STAAL VAN VERGELIJKBARE DOSSIERS (IN DAGEN, MAANDEN, JAREN)

Gemiddelde doorlooptijd	RF	DBFM	Vershil RF-DBFM
In dagen	2.352	2.122	230
In maanden	78,4	70,7	7,7
In jaren	6,5	5,9	0,6

Tabel 38 geeft een overzicht van de totale gemiddelde doorlooptijden. Hieruit blijkt indicatief dat de gemiddelde doorlooptijd in de DBFM-variant ongeveer 8 maanden korter is dan voor een vergelijkbaar project in de reguliere financiering.

5.4.3 Vergelijking van de bouwtermijn

Met bouwtermijn wordt het volgende bedoeld:

- voor DBFM: de periode van aanvangsbevel tot de datum van het voorlopig beschikbaarheidscertificaat;
- voor RF: de periode van de start van de werken tot het einde van de werken dat de inrichtende macht aan AGION meldt.

Wanneer men de effectieve gemiddelde bouwtermijn van voormelde projecten bekijkt krijgt men het in tabel 39 geschetste beeld.

TABEL 39 GEMIDDELDE BOUWTERMIJN RF VERSUS DBFM VAN EEN STAAL VAN VERGELIJKBARE DOSSIERS (IN DAGEN, MAANDEN, JAREN)

Gemiddelde bouwtermijn	RF	DBFM	Vershil RF-DBFM
In dagen	708	524	184
In maanden	23,6	17,5	6,1
In jaren	2,0	1,5	0,5

In de betrokken vergelijkbare dossiers heeft de DBFM-uitvoering een veel kortere bouwperiode dan in de reguliere financiering. In de RF-dossiers bedraagt de bouwperiode gemiddeld 2 jaar terwijl deze in de DBFM-dossiers gemiddeld 6 maanden korter is.

5.4.4 Realisatietermijn

De tijdswinst t.o.v. het reguliere systeem dat werkt o.b.v. een chronologische (en historisch opgebouwde) wachtlijst is een kritische succesfactor van het programma Scholen van Morgen. Dit blijkt ook uit de resultaten van de bevraging van de stakeholders. Omwille van de kortere wachttermijn en de snellere bouwperiode worden de DBFM-projecten sneller gerealiseerd dan vergelijkbare bouwprojecten via de reguliere financiering (in de

standaardprocedure).

Op basis van voormelde steekproef van vergelijkbare opgeleverde projecten binnen de reguliere financiering bedraagt de doorlooptijd tussen de vraag van AGION aan de inrichtende macht om het wachtlijstdossier, dat in aanmerking komt voor een goedkeuring van het project, te actualiseren en de oplevering van het project gemiddeld 6,5 jaar.

Vandaag zijn de projecten die zich in 2006 – dit is het jaar waarin de initiële DBFM-projecten werden geselecteerd – op de reguliere wachtlijst (standaardprocedure) hadden ingeschreven nog niet aangeschreven om hun dossier te actualiseren en dus ook nog niet gerealiseerd. Indien AGION de projecten die sinds 2016 op de reguliere wachtlijst staan vandaag (in 2018) aanschrijft en ze dus aan bod zouden komen voor reguliere financiering, dan bedraagt de realisatietermijn tussen de inschrijving op de wachtlijst en de oplevering gemiddeld 18,5 jaar voor een vergelijkbaar bouwproject via de reguliere financiering.

De projecten die binnen Scholen van Morgen werden gerealiseerd, hebben zich in 2006 kandidaat gesteld voor het DBFM-programma, met uitzondering van de projecten die zich voor de bijkomende oproep in 2011 kandidaat hebben gesteld. De termijn tussen de indiening van de kandidatuur voor DBFM en de effectieve opleveringsdatum bedraagt voor de 158 reeds opgeleverde DBFM-projecten gemiddeld 10 jaar. Als we bij deze termijn de reeds doorlopen wachttijd op de reguliere wachtlijst (0 tot 5 jaar)¹³³ meetellen, komen we binnen **DBFM** op een **realisatietermijn** uit van **gemiddeld 10 tot 15 jaar** (afhankelijk van het al dan niet doorlopen van een reguliere wachttijd) wat korter is dan de **realisatietermijn** binnen **reguliere financiering** die **gemiddeld 18,5 jaar** bedraagt.

Het proefproject binnen het programma Scholen van Morgen van het vrij onderwijs – namelijk KASOG in Genk – verkoos de piste van de reguliere financiering (standaardprocedure) en werd in 2018 opgeleverd. Dit dossier stond op de reguliere wachtlijst ingeschreven sinds 2001. De twee overige proefprojecten die zich in 2006 kandidaat hebben gesteld voor het DBFM-programma, werden binnen het programma Scholen van Morgen opgeleverd in juni 2014 en in maart 2015. Beide proefprojecten hadden reeds een stuk van het ontwerptraject afgelegd waardoor ze iets sneller werden gerealiseerd dan de andere projecten van

¹³³ Een groot aantal DBFM-projecten stond bij hun selectie in 2006 reeds ingeschreven op de reguliere wachtlijst van in de periode 2001-2006. De andere DBFM-projecten stonden bij hun selectie voor het DBFM-programma niet op de reguliere wachtlijst.

het initiële DBFM-programma uit 2006.

6. KWALITEIT VAN DE SCHOOLGEBOUWEN

Uit de GfK-bevraging blijkt dat de respondenten de kwaliteit van de schoolgebouwen als erg hoog evalueren (zie deel 2 - punt 2.3.7 van de bevraging). Een heel aantal factoren bepalen rechtstreeks of onrechtstreeks de kwaliteit. De gehanteerde outputspecificaties en onderhoudsaspecten hebben een rechtstreekse invloed op de kwaliteit. De outputspecificaties en de projectdefinitie zijn twee belangrijke documenten waarmee het ontwerpteam rekening moet houden bij het opmaken van het ontwerp. De documenten verzamelen alle visies, wensen, noden, aanbevelingen en regelgeving. Om voldoende aandacht te garanderen voor kwalitatieve schoolarchitectuur, werd bovendien de Vlaamse Bouwmeester betrokken in de ontwerpfase van de projecten.

Daarnaast wordt de kwaliteit opgevolgd en bewaakt door de verplichte overlegmomenten en zijn er verschillende tijdstippen waarop het gebouw moet voldoen aan vooraf bepaalde eisen (bv. overdrachtseisen, jaarlijkse conditiemetingen). Het niet uitvoeren van de verplichtingen kan leiden tot kortingen. Dit moedigt de promotor aan zich te houden aan de gestelde eisen. Deze elementen hebben eerder een onrechtstreeks effect op de kwaliteit van het schoolgebouw.

Aan de hand van de verschillende fasen van een project, namelijk de voorbereidings- en ontwerpfase, gebruiksfase, bespreken we hierna de relevante factoren voor de kwaliteit.

6.1 Voorbereidings- en ontwerpfase

Nog voor het ontwerpteam met het ontwerp aanvangt, maakt de inrichtende macht een projectdefinitie op. Dit document bevat de context, de behoeven en de ambities. Om de scholen te helpen bij de opmaak ervan, krijgen ze een modeldocument met hulpvragen en een vooropgestelde structuur. Zo worden ze aangemoedigd om grondig na te denken over hun visie op de infrastructuur en hun toekomstbeeld. Er wordt zo een grotere focus gelegd op de volledige levensduur van het gebouw, wat de kwaliteit van het gebouw ten goede komt. Voldoende aandacht schenken aan een goede projectdefinitie wordt in de GfK-bevraging aangehaald als kritische succesfactor.

De projectdefinitie vormt samen met de outputspecificaties de basis waarmee het ontwerpteam aan de slag gaat. De outputspecificaties werden in 2011 opgesteld in

samenwerking met AT Osborne¹³⁴ en zijn contractueel opgelegd. Hiermee beoogde AGION het bouwen van functionele, kwaliteitsvolle en duurzame scholen.

De outputspecificaties zijn een verzameling van twee types van eisen:

- Functionele eisen = ontwerpparameters
- Technische eisen = bouwkundige parameters

De meeste van deze eisen vinden hun oorsprong in wettelijke bepalingen, toepasselijke normen, regels van goed vakmanschap, etc. Daarnaast zijn er ook enkele eisen waarvoor geen specifiek regelgevend kader bestaat binnen een schoolcontext, maar dewelke toch van groot belang zijn voor de realisatie van een kwaliteitsvolle school (bv.: eisen m.b.t. tot sanitair).

De outputspecificaties werden generiek opgesteld en zijn van toepassing op alle scholen die gerealiseerd werden binnen het programma van Scholen van Morgen. Van deze eisen kon projectspecifiek afgeweken worden, mits goedkeuring van AGION. De afwijkingen moesten duidelijk geïdentificeerd zijn en gemotiveerd worden. Indien van toepassing diende men ook het advies van de bevoegde dienst/instantie te verkrijgen en voor te leggen aan AGION. Het spreekt voor zich dat AGION geen bevoegdheid heeft om afwijkingen toe te staan op geldende regelgevingen en reglementeringen. Het is dan ook aan de promotor/ het basisteam om er op toe te zien dat alle toepasselijke regelgeving, normen en standaarden altijd nageleefd worden.

De outputspecificaties hebben in het programma van Scholen van Morgen veel meer gefungeerd als leidraad, een houvast om functionele, kwaliteitsvolle en duurzame scholen te realiseren en werden dan ook meestal als positief ervaren. Hierbij konden we vaststellen dat ze voor alle partijen voor een verruiming van de kennis hebben gezorgd om kwaliteitsvolle scholen te kunnen ontwerpen en bouwen. Er was immers gebleken dat er onvoldoende kennis was in het werkveld over deze veelheid aan regels zoals de verordening toegankelijkheid, de akoestische norm,... AGION reikte dan ook de nodige informatie aan aan de scholen, de inrichtende machten en de ontwerpers met het oog op het realiseren van deze functionele, duurzame en kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur. Het is

¹³⁴ AT Osborne verleent assistentie en advies aan publieke en private bouwheren, investeerders en ontwikkelaars op vlak van organisatorische voorbereiding en beheer van vastgoedprojecten.

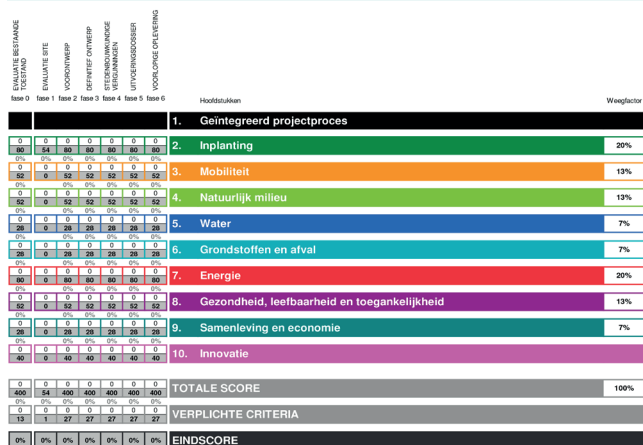
mede in deze context dat men de outputspecificaties dient te plaatsen.

Zoals eerder vermeld, zijn de outputspecificaties een verzameling van functionele en technische eisen. Hieronder worden enkele van deze eisen verder besproken:

- **Duurzaamheidsmeter:**

Duurzaam bouwen was een zeer belangrijk aandachtspunt binnen het DBFM-programma Scholen van Morgen. Dit werd bekeken aan de hand van de zgn. duurzaamheidsmeter. De ontwerpers moesten deze doorheen het ontwerpproces gebruiken en invullen. Aan de hand van 10 thema's worden de aspecten van duurzaamheid in kaart gebracht en afgetoetst, zoals afgebeeld in Figuur 61. Concreet moet op elk van deze thema's minimum 50% gehaald worden en wordt een totaalscore van minimum 70% vereist. We zien in de GfK-bevraging dat 68% van de bevroegden de duurzaamheid van de nieuwe gebouwen als positief, zeer positief of uiterst positief hebben beoordeeld.

FIGUUR 61 DE TIEN THEMA'S UIT HET INSTRUMENT DUURZAME SCHOLENBOUW¹³⁵



- **Multifunctionaliteit en flexibiliteit:**

Het gebouw moet rekening houden met de continu veranderende onderwijskundige visie en bijgevolg dus het veranderende gebruik van het gebouw. De outputspecificaties verdelen de flexibiliteit in drie vormen:

- **Programmatische flexibiliteit:** de ruimtes moeten geschikt zijn voor verschillende vormen van gebruik.
- **Interne flexibiliteit:** de binnenwanden moeten aanpasbaar zijn. Ze moeten, met andere woorden,

op een eenvoudige manier weggehaald kunnen worden zonder daarbij de stabiliteitsstructuur te beïnvloeden. Ook de installaties moeten enige flexibiliteit toestaan. Zo moet bijvoorbeeld de bekabeling bereikbaar zijn zonder breekwerken. Tot slot worden verschillende plafondhoogtes afgeraden.

- **Externe flexibiliteit:** dit houdt in dat het gebouw kan worden uitgebreid zonder dat de functionele of technische structuur ingrijpend moet worden aangepast.

Naast de bovengenoemde vormen van flexibiliteit kan een zekere reservecapaciteit gewenst zijn, bijvoorbeeld een overdimensionering van de verwarming en ventilatie in functie van te voorziene uitbreiding.

Bovendien worden de scholen aangemoedigd hun infrastructuur open te stellen. De inrichtende macht bepaalt zelf welke ruimtes derden mogen gebruiken. Deze ruimtes moeten dan voldoen aan vooraf bepaalde kenmerken, vastgelegd in de outputspecificaties. Meer informatie over het multifunctioneel gebruik is terug te vinden onder het omgevingskader (zie pagina 36).

- **Energie:**

Het spreekt voor zich dat elk ontwerp moest voldoen aan de geldende EPB-regelgeving. Zo schommelen de behaalde E-peilen van de schoolgebouwen tussen 42 en 70.

Bovendien diende er gestreefd te worden naar een beperking van het energieverbruik, voor zowel verwarming, koeling als verlichting.

Weliswaar beïnvloeden ook andere factoren het reële energieverbruik. Zo kunnen er meer afnamepunten zijn in de nieuwe schoolgebouwen. De elektrische toestellen en technische installaties worden energiezuiniger, maar hun aantal kan in het nieuwe gebouw gestegen zijn. Daarnaast leggen de outputspecificaties een zeker comfort op, wat niet altijd verzoenbaar is met een energiebesparing. Verder worden de scholen aangemoedigd hun gebouw zo optimaal mogelijk te benutten, ook na de schooluren. Naschoolse activiteiten of multifunctioneel gebruik zorgen voor een hoger energieverbruik, maar dit zegt weinig over de energiezuinigheid van het gebouw. Het verbruik moet overigens over een langere periode gemonitord worden en zeker tijdens het eerste jaar van gebruik, kunnen er zich problemen stellen met de representativiteit van de bekomen data.

135 Uit "Naar een inspirerende leeromgeving - Instrument Duurzame Scholenbouw", AGION en GO!, 2010

- Binnenmilieu:

Onder binnenmilieu worden vier aspecten verstaan: thermisch comfort, luchtkwaliteit, visueel comfort en akoestisch comfort. Voor elk van deze aspecten bevatten de outputspecificaties eisen. Ze zijn gebaseerd op normen en regelgeving.

Uit de bevraging van de stakeholders blijkt dat het akoestisch comfort volgens de bevroegden uitstekend is. Voor luchtkwaliteit ervaart 24% dit aspect niet als positief en voor het thermisch comfort zijn de meningen verdeeld. Dit heeft voornamelijk te maken met het gevoel dat het vaak te warm is in het gebouw. Voor scholen waar zich problemen voordoen, moet in eerste instantie gekeken worden of alle parameters correct zijn ingesteld. Bovendien moet er ook hier rekening gehouden worden met de beperkte tijd dat de gebouwen nog maar in gebruik zijn. Technische installaties zijn niet altijd goed ingesteld op het moment van ingebruikname. Ook de gebruikers moeten zich aanpassen aan deze installaties en leren deze correct te gebruiken.

Er werden naast deze vier elementen nog tal van andere eisen en aanbevelingen opgenomen in de outputspecificaties, onder meer inzake toegankelijkheid, veiligheid, ligging en inplanting, te voorziene ruimtes (met specifieke vereisten en wensen) en beheer.

6.2 Bouwfase

Ook tijdens de bouwfase werd er getracht voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit.

Tijdens de werkzaamheden gaan de inrichtende macht en de promotor ten minste maandelijks met elkaar in overleg. Op deze overlegmomenten worden onder meer de volgende zaken besproken:

- Aandachtspunten / klachten
- Kwaliteitsbeheersing
- Uitvoering van het ontwerp

- Bouwplanning en voortgang

Zulke overlegmomenten hebben als doel op regelmatige tijdstippen zaken, o.a. met betrekking tot de kwaliteit, te bespreken.

Op het einde van de bouwfase wordt het voorlopig beschikbaarheidscertificaat uitgereikt. Hiervoor moet voldaan worden aan de voorlopige beschikbaarheidseisen. Dit omvat een aantal eisen met betrekking tot de fysieke toestand van het schoolgebouw (bijvoorbeeld een functionerend ventilatiesysteem en verwarmingsinstallatie aangepast aan de functie van de ruimte). Daarnaast moet de helpdeskfunctie volledig operationeel zijn en heeft de gebruiker een opleiding gevolgd en is hij in staat om procedures correct te volgen en de systemen te gebruiken. Bovendien mag het schoolgebouw geen beschikbaarheidsgebreken, prestatiegebreken of zware gebreken vertonen (deze gebreken worden verder toegelicht in het deel over de gebruiksfase). Tot slot moet een beschikbaarheidsdossier samengesteld worden dat onder andere het onderhoudsplan en keuringsverslagen bevat. Enkel wanneer aan deze eisen voldaan is, kan het voorlopig beschikbaarheidscertificaat verstrekt worden en kan het gebouw in gebruik genomen worden.

Zowel het verplichte overleg als de voorlopige beschikbaarheidseisen zijn contractueel vastgelegd in het individueel DBFM-contract.

6.3 Gebruiksfase

De gebruiksfase start vanaf de afgifte van het voorlopig beschikbaarheidscertificaat. Het gebouw kan al in gebruik genomen worden in afwachting tot het definitieve beschikbaarheidscertificaat. Ook dit certificaat wordt pas uitgereikt van zodra aan de definitieve beschikbaarheidseisen wordt voldaan. Deze houden onder meer in dat het gebouw en de buitenomgeving beantwoorden aan de vereisten uit de outputspecificaties en het ontwerp. Daarnaast moet het beveiligingssysteem volledig getest en operationeel zijn, alsook alle mechanische en elektrische installaties. Bovendien moet de inrichtende macht

TABEL 40 ONDERVERDELING EIGENAARSONDERHOUD - GEBRUIKERSONDERHOUD EN PREVENTIEF - CORRECTIEF ONDERHOUD

	Preventief onderhoud = gebreken vermijden, in goede conditie houden	Correctief onderhoud
Eigenaarsonderhoud	Inspecties & wettelijke keuringen Preventieve vervangingen Reinigen van daken en installaties	Herstellen en vervangen gebreken en slijtage
Gebruikersonderhoud	Schoonmaak	Herstellen schade, glasbreuk, graffiti Lampen vervangen

een opleiding hebben gekregen met betrekking tot zijn aandeel in het gebruik en onderhoud van de installaties en delen van de instelling, en maken alle onderhoudshandleidingen met betrekking tot het gebruikersonderhoud deel uit van het voltooiingsdossier. Deze uitgebreide aanpak heeft als doel de gebruiker zo goed mogelijk te informeren over het onderhoud en het gebruik van het gebouw. De inrichtende macht is namelijk verantwoordelijk voor het gebruikersonderhoud. Voor het eigenaarsonderhoud is de promotor verantwoordelijk, en dit vanaf de afgifte van het voorlopig beschikbaarheidscertificaat tot aan de overdracht van het schoolgebouw aan de inrichtende macht.

Tabel 40 illustreert het verschil tussen gebruikersonderhoud en eigenaarsonderhoud. Een volledige en gedetailleerde opsomming werd opgenomen in het individueel DBFM-contract.

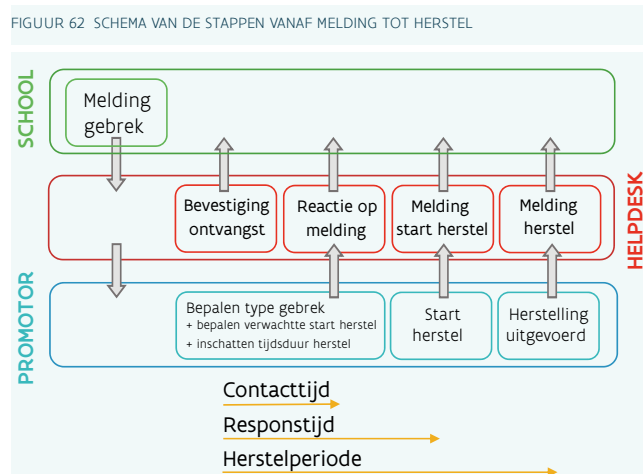
Om een goed eigenaarsonderhoud uit te voeren zal de promotor een onderhoudsplan¹³⁶ opmaken dat hij ieder jaar actualiseert en zal het onderhoud uitgevoerd worden conform de geldende eisen, regelgeving en regels van de kunst. De inrichtende macht en de promotor bespreken de uitvoering van het onderhoudsplan op de overlegmomenten¹³⁷.

Verder zal de inrichtende macht een gebrek dat men vaststelt, melden aan een helpdesk. We onderscheiden hierbij vier types gebreken:

- **Prestatiegebrek:** gebreken met een directe invloed op de functionaliteit van een ruimte of die tijdens het gebruik van de ruimte een duidelijke nadelige invloed op het comfort hebben.
- **Beschikbaarheidsgebrek:** dit gebrek komt voor als een ruimte “niet beschikbaar” geacht wordt, met andere woorden als de ruimte niet kan dienen voor de functie waarvoor het bestemd is.¹³⁸
- **Zwaar gebrek:** ernstige beschadigingen aan de instelling of die ernstige schade aan de instelling of uitrustingen kunnen veroorzaken en die niet kunnen worden gekwalificeerd als een beschikbaarheidsgebrek.
- **Klein gebrek:** gebreken die afbreuk doen aan de nor-

male toestand van de instelling, maar waarbij geen sprake is van vervolgschade of directe verstoring van het gebruik van de instelling.

De promotor zal de gemelde gebreken vervolgens binnen de vooropgestelde relevante herstelperiode¹³⁹ herstellen. Het schema in figuur 62 geeft de verschillende stappen weer vanaf de melding tot het herstel.



Wanneer na het verstrijken van de herstelperiode de ruimte nog een gebrek vertoont, kan de inrichtende macht een korting in mindering brengen op de BBV. Deze kortingen worden onderverdeeld in een beschikbaarheidskorting (wanneer de ruimte “niet beschikbaar” of “niet beschikbaar maar gebruikt” is, of bij een terugkerend gebrek), of een prestatiekorting (wanneer er sprake is van een prestatiegebrek) en een herhalingskorting (bij een herhaald gebrek).

Om de staat van het gebouw te monitoren en een evaluatie van het preventief onderhoud te maken, zal er jaarlijks een conditiemeting plaats vinden, uitgevoerd door een onafhankelijk bureau, op basis van de norm NEN 2767. Er wordt hierbij een opdeling gemaakt in 55 gebouw- en installatiedelen, die een score krijgen van 1 (uitstekend) tot 6 (zeer slechte conditie). Op basis van deze scores per gebouwelement wordt er een globale conditiescore bepaald voor het gehele schoolgebouw, gaande van 3 (geen onvoldoendes) tot 0 (veel en grote onvoldoendes). De promotor moet zorgen dat de scores van de verschillende gebouwelementen minimaal op een score 3 (‘voldoende’) blijven of met andere woorden dat de globale conditiescore elk jaar 3 bedraagt.

Deze globale conditiescores leiden samen met de respons-

¹³⁶ Het onderhoudsplan is een plan, timing voor alle onderhoud van de instelling gedurende vijf jaren. Het heeft voornamelijk betrekking op preventief onderhoud.

¹³⁷ De eerste zes maanden na de voorlopige beschikbaarheidsdatum zal er tenminste maandelijks overlegd worden, de eerste zes maanden hierna tenminste driemaandelijks en daarna tenminste halfjaarlijks.

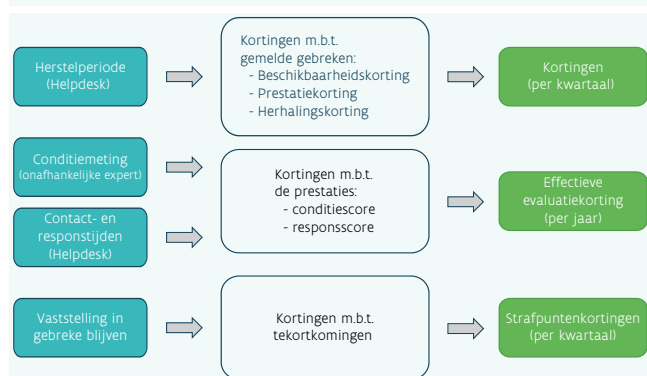
¹³⁸ Dit kan het gevolg zijn van een gebrek in de technische installatie waarbij de beschikbaarheidsgrenzen niet worden nageleefd, een gebrek dat de ruimte ontoegankelijk maakt, dat de veiligheid van de rechtmatige gebruikers ernstig in gevaar brengt of dat overmatige hinder veroorzaakt, en het niet naleven van voorschriften met betrekking tot specifieke ruimtes.

¹³⁹ Deze herstelperiode is de termijn die toegestaan is voor het herstellen van een gebrek en wordt bepaald door de prioriteit die aan het type gebrek wordt toegekend.

scores¹⁴⁰ tot een evaluatie van de prestaties van de promotor. Wanneer deze onvoldoende zijn, kan dit resulteren in de evaluatiekorting.

Naast de bovengenoemde evaluatiekorting, prestatiekorting, herhalingskorting en beschikbaarheidskorting is er ook nog een strafpuntenkorting. Tekortkomingen van de promotor aan zijn contractuele verplichtingen kunnen worden gesanctioneerd aan de hand van strafpuntkortingen op basis van strafpunten.¹⁴¹ Er wordt hierbij rekening gehouden met de frequentie, de graad en de hoeveelheid van de tekortkomingen, die een escalatie van de strafpuntkortingen kunnen veroorzaken. Al deze kortingen worden in mindering gebracht op de beschikbaarheidsvergoeding die verschuldigd is en moeten ervoor zorgen dat de promotor zich houdt aan zijn verplichtingen. Een overzicht van deze kortingen is te vinden in figuur 63.

FIGUUR 63 SAMENVATTING KORTINGEN



140 De responsscore geeft het naleven van de vooropgestelde contacttijd en responstijd bij het herstellen van gemelde gebreken weer.

141 Het aantal strafpunten bij een tekortkoming is in functie van de aard en de mogelijke gevolgen ervan.

Verder zal doorheen de gebruiksfase een bijzondere aandacht gaan naar de rapportering over het onderhoud en beheer. Een overzicht hiervan is in het schema in tabel 41 te vinden.

We zien dat de promotor op regelmatige tijdstippen een overzicht moet geven over de onderhoudswerken en de energieverbruiken maandelijks moet bijhouden. Voor het energieverbruik zal de promotor per kwartaal een rapportage opmaken en jaarlijks voorstellen geven tot verbetering.

Tot slot, na de 30 jarige onderhoudsfase, op de einddatum, wordt het gebouw overgedragen aan de inrichtende macht. Het gebouw moet dan voldoen aan de overdrachtseisen. Hierin staat kortweg dat de promotor ervoor moet zorgen dat het gebouw in goede staat verkeert bij de overdracht (een globale conditiescore 3) en dat de verwachte gemiddelde jaarlijkse onderhoudskost bij normaal gebruik voor de volgende vijf jaar kleiner moet zijn dan de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskost over de voorbije tien jaar. Bovendien moet de inrichtende macht geïnformeerd zijn door middel van een gebruikershandleiding, zodat zij zonder problemen het onderhoud kan verderzetten. Bij de overdracht zullen twee overdrachtsinspecties uitgevoerd worden. Deze vinden plaats in de loop van de periode die aanvangt 3 jaar en die eindigt 6 maanden voor de einddatum waarbij de eerste inspectie niet later dan 24 maanden voor de einddatum zal plaatsvinden. Tijdens deze inspecties wordt nagegaan in welke mate voldaan zal zijn aan de overdrachtseisen op de einddatum.

TABEL 41 OVERZICHT RAPPORTERING ONDERHOUD EN ENERGIE

		Maanden (na in gebruikname)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Onderhoud	Overzicht uitgevoerde werken				x			x			x			x
	Overzicht geplande werken				x			x			x			x
	Overzicht vervangingen													x
	Onderhoudsplan voorzieningen													x
	Overzicht gebreken en hun herstelling				x			x			x			x
	Overzicht contact- en responstijden				x			x			x			x
	Overzicht herstellingsperiodes				x			x			x			x
Energie	Registratie verbruiken		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Rapportage historiek verbruiken				x			x			x			x
	Evaluatie van historiek en voorstellen tot verbetering													x

7. KENNISBEHEER

AGION is een belangrijke partner binnen het DBFM-programma Scholen van Morgen. De **opdracht van AGION** binnen dit programma is, zoals reeds aangegeven in dit evaluatierapport, zeer uitgebreid. Naast een belangrijke rol op het programmaniveau (aanduiden van de projecten en de private partner, contractspartij aan de kaderovereenkomst, uitwerking van de type-documenten, deelname aan periodiek overleg, voeren van onderhandelingen in opdracht van de Vlaamse Regering en behandelen van programmagebonden gebeurtenissen) treedt AGION op projectniveau op als ‘adviseur’ tijdens de ontwerpfase van de projecten (o.a. controle van de fysische en financiële normen, verlenen van adviezen en goedkeuringen op dossiers, contracten en beschikbaarheidsvergoedingen) en als **subsidiërende overheid** tijdens de 30-jarige beschikbaarheidsfase van de projecten (o.a. nazicht van de facturen, uitbetaling van de toelagen op de beschikbaarheidsvergoedingen, opvolgen van de subsidievoorwaarden en behandelen van projectgebonden gebeurtenissen zoals ‘kortingen’, opmaak dossiers voor de commissie van deskundigen en opvolging van de waarborgen en de zakelijke rechten). AGION zorgt voor de **beleidsondersteuning** t.a.v. de minister m.b.t. publiek-private samenwerking inzake onderwijsinfrastructuur (o.a. overleg, nota’s Vlaamse Regering, parlementaire vragen) en voor de nodige periodieke **rapporteringen** (o.a. INR en Vlaams Kenniscentrum PPS).

De uitwerking van het programma Scholen van Morgen had een belangrijke impact op de **werking van AGION**. Zo werd binnen AGION een **afdeling DBFM-financiering** opgericht die gaandeweg werd uitgebreid tot een multidisciplinair team. De uitvoering van het DBFM-programma valt onder de bevoegdheid van de afgevaardigd bestuurder van AGION in opdracht van de Vlaamse Regering.¹⁴²

De advies- en goedkeuringstermijnen en de betalingstermijnen zijn strikt en contractueel opgelegd aan AGION. Een nauwgezette **administratieve opvolging** en een goed data- en documentbeheer zorgen er voor dat AGION de contractuele termijnen steeds haalt, hetgeen de private aandeelhouders in de bevraging bevestigden (zie p. 98). Voor de controle van de betalingen en de uitbetaling van

de toelagen heeft AGION een digitaal systeem ontwikkeld. Dit systeem zorgt voor een efficiënte manier van opvolging, rapportering en uitvoering van de betalingen van de toelagen op de beschikbaarheidsvergoedingen.

De **inbreng aan expertise** door AGION aan het programma is financieel, technisch en juridisch. Het programma heeft ook voor **kennisopbouw** gezorgd binnen AGION. Zo beschikt AGION door een goed en uitgebreid **databaseer** over veel nuttige data over scholenbouw. Paradoxaal genoeg is deze kennis ruimer dan bij de reguliere financiering waar de inrichtende machten zelf bouwheer zijn en waarbij de overheid omwille van het vermijden van zgn. planlast voor de schoolbesturen weinig tot geen rapporteringsverplichtingen oplegt.

Er is veel kennis opgebouwd bij AGION omtrent DBFM in een specifiek onderwijslandschap. De combinatie van de AGION-kennis van DBFM en PPS en de specialistische kennis van onderwijs is een kritische succesfactor gebleken in de succesvolle realisatie van dit grootschalige PPS-programma. 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. AGION kent het complexe onderwijslandschap, de klanten en de stakeholders in onderwijs. De ervaring en kennis die AGION heeft opgebouwd met het programma Scholen van Morgen worden op die manier ook ingezet ten behoeve van het beleid voor de uitwerking van de nieuwe projectspecifieke DBFM-programma’s voor scholenbouw.¹⁴³ Door de

¹⁴³ De Vlaamse overheid plant opnieuw een samenwerking met de private sector om scholen te bouwen. Het Vlaams Parlement keurde in november 2016 het decreet voor een nieuw projectspecifiek DBFM-investeringsprogramma goed. In dit nieuwe DBFM-programma zullen de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de aanbestedingsprocedure die moet leiden tot de aanduiding van een private partner. De DBFM-aanpak blijft behouden:

- Eén of meer schoolbesturen plaatsen het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud (gedurende 30 jaar) van verschillende schoolbouwprojecten in de markt.
- Een privaat consortium met een financier, ontwerper en aannemer zal de schoolbouwprojecten realiseren en gedurende 30 jaar onderhouden. Daarvoor ontvangt de private partner een beschikbaarheidsvergoeding gedurende de periode van 30 jaar.

AGION voert in opdracht van de Vlaamse Onderwijsminister dit nieuwe projectspecifieke DBFM-programma uit. Er werd een projectbureau opgericht met vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, de onderwijsnetten en een aantal externe deskundigen inzake PPS en scholenbouw. Op 5 maart 2017 lanceerde de minister van onderwijs een oproep voor de schoolbesturen om dossiers in te dienen voor het nieuwe projectspecifieke DBFM-investeringsprogramma. De schoolbesturen konden hun aanvragen indienen bij AGION tot 31 mei 2017. 52 aanvraagdoossiers uit de drie onderwijsnetten werden ingediend, AGION en het GO! hebben de aanvragen beoordeeld aan de hand van negen decretale selectiecriteria en advies gegeven aan de minister van Onderwijs over de selectie en rangschikking. Op basis hiervan heeft de Vlaamse Regering bij beslissing

¹⁴² Deze bevoegdheid valt buiten de bevoegdheid van de raad van bestuur. Art. 12bis van het oprichtingsdecreet van AGION zoals aangepast. Decreet tot omvorming van het intern zelfstandig agentschap met rechtspersoonlijkheid “Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs” naar een publiekrechtelijk vormgegeven extern zelfstandig agentschap “Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs”.

kennis van AGION te hergebruiken voor het structureren en in de markt zetten van nieuwe DBFM-projecten wordt een continu en efficiënt administratief beheer beoogt. Ook de DBFM-outputspecificaties hebben voor een verruiming van de kennis gezorgd, die AGION toeliet om ook scholen buiten het DBFM-programma beter te kunnen adviseren en begeleiden bij het realiseren van functionele, duurzame en kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur.

De reguliere financiering van AGION sloot naadloos aan bij de DBFM-projecten. Indien er bv. een verkorte procedure in de reguliere financiering moest gebeuren ten behoeve van het DBFM-project werd dit steeds snel goedgekeurd. Dit is een waarborg voor de realisatie van het project. Deze decentrale aanpak door de administratie leidt tot efficiëntie.

AGION is een belangrijke **(contract)partij** bij de praktische uitwerking van het programma samen met de promotor en de afgevaardigd bouwheer (o.a. programma-overschrijdend bouwen, fasering, informeren en ondersteunen van de schoolbesturen, normcontrole, verlenen van bijkomende adviezen op outputspecificaties, eerste uitrusting en contracten). Dit gaat gepaard met veel intensief overleg met de verschillende stakeholders van het programma zoals de promotor, afgevaardigd bouwheer, financiers en onderwijskoepels die daarbij hun eigen belangen behartigen. AGION heeft ook onderhandelingen gevoerd met de private partners in opdracht van de Vlaamse Regering indien het contractueel kader moest worden aangepast zoals bijvoorbeeld in het kader van de btw-verlaging op scholenbouw of bij de verlenging van de termijnen om alle projecten binnen het programma te kunnen houden.

Zoals voorgeschreven in het ondernemingsplan 2015-2019 van AGION maakt AGION voor het programma Scholen van Morgen jaarlijks een rapport op over (1) de controles die AGION uitvoert inzake de fysische en financiële normen, de gemeenschapswaarborgen, de hypothecaire mandaten, de zakelijke rechten, de individuele DBFM-contracten, de beschikbaarheidsvergoedingen, de toekenning en de uitbetalingen van de toelagen op de beschikbaarheidsvergoedingen en (2) de uitbetaling van de toelagen door AGION op de periodieke en prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoedingen voor de verschillende projecten. Jaarlijks gebeurt daartoe een steekproefsgewijze controle

van een representatief staal aan dossiers waarvan een verslag wordt opgemaakt. Deze **jaarlijkse controleverslagen** tonen aan dat (1) de voornoemde controles door AGION steeds worden behandeld volgens de van toepassing zijnde regelgeving en procedures en dat (2) de toelagen door AGION steeds worden uitbetaald binnen de contractueel opgelegde betalingstermijnen en volgens de vigerende regelgeving.

d.d. 29 september 2017 binnen de voorziene investeringsruimte 42 projecten geselecteerd verspreid over 13 clusters. De clusters bestaan uit één tot zeven projecten. Per cluster wordt een afzonderlijke aanbestedingsprocedure gelanceerd. Eind 2018 werden twee projectclusters op de markt gelanceerd. Voor de betoelaging van dit nieuw DBFM-programma voorziet de Vlaamse Regering jaarlijks 36,5 miljoen euro. Met het nieuwe DBFM-programma zal ongeveer 550 miljoen euro worden geïnvesteerd in de bouw van nieuwe scholen.

8. UITVOERING EN PROJECTMANAGEMENT AFGEVAARDIGD BOUWHEER (AB)

De DBFM-vennootschap staat in voor de uitvoering van het DBFM-programma en heeft daartoe een contract afgesloten met de afgevaardigd bouwheer AG Real Estate COPiD.¹⁴⁴ De afgevaardigd bouwheer zorgt voor het project- en programmamanagement van het programma Scholen van Morgen gedurende de ontwerp-, bouw- en onderhoudsfase van de 182 projecten. De afgevaardigd bouwheer treedt dus op als algemene coördinator gedurende de ontwerp- en bouwfase en als property manager gedurende de onderhoudsfase.

De afgevaardigd bouwheer werd uitgebouwd van bij de opstart van het programma en kende eind 2015 een piekbezetting van circa 70 medewerkers.

De **opdracht van de afgevaardigd bouwheer** omvat:

- Project Management Design: samen met de inrichtende macht en het basisteam zorgen voor de coördinatie en opvolgen van het ontwerpen en vergunnen van het schoolproject
- Project Management Build: samen met de inrichtende macht, de dBm-aannemer en het basisteam zorgen voor de coördinatie en opvolging van het bouwen van het ontworpen schoolproject
- Maintenance: samen met de inrichtende macht en de dBm-aannemer zorgen voor de coördinatie en opvolgen van het 30 jaar onderhoud van de instelling
- Competence Center: ondersteuning geven op technisch vlak
- Project & Program Office: rapportering en opvolging van planning
- Legal, Finance, Procurement: zorgen voor de aanbestedingen (aannemers, minicompetities voor de architecten, deskundigen etc.), de juridische opvolging en de financiële berekeningen (beschikbaarheidsvergoedingen, facturatie etc.)
- Communication Office: zorgen voor de interne en externe communicatie naar alle stakeholders (www.scholenvanmorgen.be, pers, infobrochures, communicatie met de overheid, infosessies geven voor schoolbesturen, aannemers en architecten, organisatie van eerste steenleggingen en feestelijke openingen, ...).

Binnen het DBFM-programma zijn de schoolbesturen geen bouwheer van hun projecten. De contractpartij van de aannemers, architecten en overige leveranciers

is de promotor, vertegenwoordigd door de afgevaardigd bouwheer. Het concept van een afgevaardigd bouwheer als project- en programmamanager zorgt voor een “ontzorging” van de schoolbesturen tijdens de ontwerp-fase maar vooral tijdens de bouw- en onderhoudsfase. De schoolbesturen staan hier overwegend positief tegenover zoals blijkt uit de bevraging door GfK. De samenwerking met de afgevaardigd bouwheer wordt positief beoordeeld. Een veel vermeld punt van kritiek van de scholen (en de koepels) betreft evenwel het hoge verloop van personeel bij de afgevaardigd bouwheer hetgeen zoals werd vermeld zorgde voor een stroevare communicatie. Volgens de scholen zorgde dit soms voor vertraging omdat nieuwe projectleiders zich opnieuw moesten inwerken.

Door het voorzien van een afgevaardigd bouwheer is er ook de inbreng van **kennis en knowhow** door een gecentraliseerde (één programma uitgevoerd door één promotor of bouwheer) en gestandaardiseerde (gebruik van type-documenten opleggen) aanpak en het garanderen van de operationele werking van de schoolgebouwen door een goede opvolging van het onderhoud (bv. de werking van de verwarmingsketel). Een programmatrische aanpak laat specialisatie toe. De ontzorging door de afgevaardigd bouwheer met de nodige aandacht voor inspraak en bekommernissen van de scholen is een kritische succesfactor van het programma Scholen van Morgen. De kostprijs van deze ontzorging zit vervat in de subsidiabele beschikbaarheidsvergoeding.

De afgevaardigd bouwheer ziet toe op **de timing en het budget** van de projecten. Dat de meeste projecten korte bouwtermijnen hebben die goed worden nageleefd door de aannemers duidt op een goed projectmanagement. De meeste projecten zijn beschikbaar op de geplande voorlopige beschikbaarheidsdatum (zie p. 59). In december 2018 is ook 96% van de definitieve beschikbaarheids certificaten tijdig – ten laatste 12 maanden na afgifte van voorlopig beschikbaarheidscertificaat – afgegeven door de schoolbesturen. Het volledig wegwerken door de aannemers van de openstaande punten bij voorlopige oplevering van de projecten neemt vaak de nodige tijd in beslag, maar de afgevaardigd bouwheer volgt dit nauwgezet op. De afgevaardigd bouwheer werkt hiervoor ten aanzien van de aannemer met een zgn. proces-verbaal van vaststelling. Dit is het proces-verbaal dat de werken (herstellingen, afstellingen, regelingen, aanpassingen, vervangingen, ...)

¹⁴⁴ AG RE COPiD is een 100% dochtervennootschap van AG Real Estate.

die zijn vastgesteld bij voorlopige oplevering (de ingebruikname) zijn uitgevoerd door de aannemer.

De afgevaardigd bouwheer ziet streng toe op het toestaan van enkele omschreven gevallen van vergoeding tijdens de bouwfase aan de aannemers. Tot en met december 2018 zijn voor alle reeds opgeleverde projecten gevallen van vergoeding tijdens de bouwfase erkend voor een totaalbedrag ten belope van slechts 0,2% van de bouwkost.¹⁴⁵ Hetzelfde geldt voor de bij de aannemers openstaande werkorders. De afgevaardigd bouwheer neemt bij discussies tussen scholen en aannemers een bemiddelende rol in.

Het optreden door de afgevaardigd bouwheer heeft er ook voor gezorgd dat tot op heden alle projecten een vergunning hebben verkregen.

De afgevaardigd bouwheer volgt ook de (arbitrage) geschillen en de gerechtelijke procedures met leveranciers of derden op en beheert de verzekeringen (bv. tussenkomst van verzekering bij schadegevallen aan gebouwen).

De afgevaardigd bouwheer heeft een helpdesk ontwikkeld voor de projecten: de **Maintenance tool Axxerion**. In het digitaal platform Axxerion worden de meldingen (bv. schades, gebreken, gemeenschapsgebruik, wijzigingen) van alle projecten ingegeven en opgevolgd zodat bijvoorbeeld de herstellingen tijdig worden uitgevoerd. In deze tool werden de procedures en termijnen (SLA's in functie van prioriteit) uit het individueel DBFM-contract geïmplementeerd. Axxerion is naast een onderhoudsportaal ook een Document Management Systeem waarin verschillende documenten worden opgenomen. De schoolbesturen, de dBM-aannemers en de afgevaardigd bouwheer (als contract manager) gebruiken in hoofdzaak Axxerion. Ook zit er in de toepassing een luik energiebeheer (waarin de energieverbruiken worden geregistreerd¹⁴⁶) en een luik rapportage. In maart 2018 werd de nieuwe versie van deze tool "Axxerion 2.0" – na de nodige informatiesessies – in gebruik genomen.

Uit de bevraging van GfK (zie p. 89) blijkt dat er bij de schoolbesturen ontevredenheid is over de te grote administratieve last van Axxerion en het feit dat er discussies zijn over de verantwoordelijkheid bij schadegevallen. AGION heeft dit voorgelegd aan de afgevaardigd bouwheer. De afgevaardigd bouwheer geeft als reactie hierop aan dat de taken voor de inrichtende machten binnen de meeste

procesflows in Axxerion beperkt zijn tot het beoordelen van de uitgevoerde herstelling of de geleverde diensten en dat de procesflows (bv. de wijzigingsprocedure) contractueel zijn bepaald. De afgevaardigd bouwheer heeft het aantal geregistreerde meldingen tussen 01/01/2018 en 16/11/2018 nader bekeken. Daarbij komt men uit op een gemiddelde van 56,5 taken per inrichtende macht. Dit komt neer op gemiddeld 1,5 taak per werkweek. De meeste taken (behalve diegene die betrekking hebben op een wijziging) duren slechts 10 seconden om in het systeem uit te voeren (namelijk de taak openen en op de knop goedkeuren of afwijzen klikken). Dus minder dan een minuut werk per week. De werklast stijgt natuurlijk in functie van het aantal meldingen dat de inrichtende macht heeft geregistreerd. Voor de periode van 01/01/2018 tot 16/11/2018 betekent dit:

- 66% van de projecten heeft minder dan 56 meldingen
- 30% van projecten tussen de 56 en 200 meldingen
- Slechts 4% van de projecten heeft meer dan 200 meldingen gedurende deze periode geregistreerd met als uitschieters 2 projecten met 375 of meer dan 400 meldingen.

In het algemeen is volgens de afgevaardigd bouwheer de administratieve werklast voor de schoolbesturen in de maintenance tool vrij beperkt. Vergeleken met een situatie waarin geen meldingsplicht is en er geen verdere opvolging (o.w.v. onderhoudsverplichtingen) noodzakelijk is, zal de opvolging via Axxerion altijd ervaren worden als een bijkomende en administratieve last. Maar dit is nu eenmaal een gevolg van het DBFM-concept waarbij de onderhoudsverplichtingen structureel en preventief worden opgevolgd in uitvoering van contractuele afspraken.

De correcte kwalificatie van schadegevallen (vandalisme, geval van vergoeding, glasbreuk etc.) of gebreken is belangrijk omwille van de mogelijke contractuele en financiële gevolgen voor de partijen. Bij schadegevallen is er meestal ook een verzekeringskwestie. De kwalificatie is vaak voer voor discussie of interpretatie en wordt geval per geval bekeken.

¹⁴⁵ Data van de afgevaardigd bouwheer

¹⁴⁶ Het energieverbruik van elk project is terug te vinden in Axxerion zodat elk schoolbestuur dit kan opvolgen voor zijn project. De tellerstanden worden regelmatig gemeten en opgeladen in Axxerion en periodiek gerapporteerd.





03

**SAMENVATTING &
BELEIDSAANBEVELINGEN**



1. SAMENVATTING

Vlaanderen startte een investeringsprogramma voor schoolinfrastructuur via alternatieve financiering, beter bekend onder de naam DBFM (Design, Build, Finance en Maintain). Een DBFM-vennootschap staat daarbij in voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het 30-jarig eigenaarsonderhoud van de DBFM-projecten. Dit DBFM-programma 'Scholen van Morgen' is volop in uitvoering.

In deze studie staat één onderzoeksvraag centraal: "Heeft het DBFM-programma Scholen van Morgen zijn doelstellingen bereikt?". Op deze vraag trachten we een objectief onderbouwd antwoord te formuleren aan de hand van een diepgaand onderzoek dat gebaseerd is op reële data, eigen analyse, externe bevragingen en literatuuronderzoek.

Dit evaluatierapport is opgebouwd uit drie delen: 1. een bespreking van het omgevingskader, 2. de presentatie van de onderzoeksresultaten en 3. het formuleren van aanbevelingen voor het beleid en de lessen die getrokken kunnen worden uit het beleidsinitiatief.

In deze samenvatting geven we een beknopt overzicht van het omgevingskader en van de onderzoeksresultaten. De beleidsaanbevelingen zijn apart opgenomen aan het einde van deze publicatie.

1.1 Omgevingskader

Voorafgaand aan de presentatie van de onderzoeksresultaten van voorliggende evaluatie van het DBFM-programma geven we een ruim beeld van het omgevingskader ter zake. We overlopen de totstandkoming van de inhaalbeweging, leggen het programma uit en staan bij wijze van eerste inleiding stil bij de DBFM-projecten zelf.

Het verhaal van dit investeringsprogramma begint op 10 november 2005. Op deze datum keurde de toenmalige Vlaamse Regering het concept van een grootschalige inhaalbeweging voor schoolgebouwen via alternatieve financiering goed. Vanaf dit punt geven we weer hoe de DBFM-projecten werden geselecteerd, staan we stil bij het selectieproces van de private partner en gaan we nader in op het opzet en het omringende beleidskader. Opvallend hierbij is dat het beleidsinitiatief op een zeer groot draagvlak kon rekenen. Het Vlaams Parlement aanvaardde unaniem het DBFM-decreet waarin de volledige structuur van de inhaalbeweging werd vastgelegd.

Bij de uitleg van het programma geven we een overzicht van de structuur van het DBFM-concept en schetsen we de algemene principes van het programma Scholen van Morgen.

Na een lange voorbereidingsfase kon de inhaaloperatie voor schoolinfrastructuur na de oprichting van de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen in juni 2010 effectief van start gaan. Vanaf september 2010 heeft de vennootschap de projecten van de investeringslijst uitgenodigd om tot het programma toe te treden door de ondertekening van een zogenaamd voorcontract. Na de ondertekening van de meeste voorcontracten werd gestart met de uitvoering van de individuele projecten.

Er wordt ook ingegaan op enkele belangrijke elementen die het omgevingskader van het programma typeren: de aandacht voor architectuur, het multifunctioneel gebruik, de subsidienormen voor schoolinfrastructuur en het gebruik van een prestatiebestek.

Architectuur is een belangrijk structureel aandachtspunt in het PPS-programma. Zo was het Team Vlaams Bouwmeester nauw betrokken bij de aanduiding van de ontwerpteams, werden modelprojecten in het vooruitzicht gesteld en was dit team 'adviseur' tijdens de ontwerpfase van de projecten.

Mede omwille van de specifieke aard van het bouwprogramma (grotere projecten, sporthallen, polyvalente ruimten, nieuwbouw) is er veel aandacht voor het **multifunctioneel gebruik** van de infrastructuur zowel binnen als buiten de schooluren, door externen en internen. In ongeveer 77% van de DBFM-projecten is multifunctioneel gebruik voorzien in de bezettingsmatrix van de gebouwen die voorzien was bij de ondertekening van de individuele DBFM-contracten. Deze multifunctionaliteit heeft niet noodzakelijk een hogere bouwkost tot gevolg.

Met betrekking tot de **subsidienormen** zijn net als binnen het reguliere systeem de fysische en financiële normen van toepassing. Dit zijn geen maximale bouwnormen, maar subsidiegrenzen die voortvloeien uit een besluit van de Vlaamse Regering. Door de reglementaire afwijkingmogelijkheid die voorzien is in dit besluit kon de financiële norm als een variabele norm worden toegepast doorheen het programma. Gemiddeld werd er binnen het programma Scholen van Morgen gebouwd aan 98,13% (gewogen) van de toepasselijke financiële norm voor

nieuwbouw- en verbouwwerken aan gebouwen.

De aannemers bouwen de projecten op basis van een prestatiebestek. In tegenstelling tot een klassiek beschrijvend bestek met een gedetailleerde meetstaat is dit bestek prestatiegericht. De zogenaamde dBm-aannemers staan in voor het uitvoeringsontwerp en beschikken over een keuzevrijheid inzake uitvoeringsmethodes, materialen en technieken. Het prestatiebestek biedt de aannemers dus de mogelijkheid om eigen bouwkundige en technische oplossingen voor te stellen en om de bouwkost en de onderhoudskost te optimaliseren.

1.2 Onderzoeksresultaten

Het programma in cijfers

De onderzoeksresultaten vatten aan met een grondige cijfermatige analyse van het DBFM-programma. We beschrijven achtereenvolgens de verschillende fasen: het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van de schoolgebouwen.

Ontwerp en bouw

Scholen van Morgen heeft over een periode van bijna 4,5 jaar (tussen medio 2014 en einde 2018) 158 grote en nieuwe scholenbouwprojecten opgeleverd. Het hoogtepunt van de opleveringen lag in het jaar 2016. Via de aanbestedingen van het DBFM-programma werden de investeringen in scholenbouw in Vlaanderen de laatste 5 jaar met ongeveer 50% verhoogd.

Het volledige **bouwprogramma** van de inhaalbeweging bedraagt 708.426 m² en is verspreid over 182 projecten die goed zijn voor ongeveer 250 gebouwen. Er wordt een scala aan onderwijsgebouwen gerealiseerd. De gebouwoppervlakte van de projecten situeert zich immers tussen 800 m² en 27.437 m². Het gemiddelde project heeft een gebouwoppervlakte van 3.892 m². Wanneer we naar de verschillen tussen de onderwijsnetten kijken blijkt dat het vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO) wat de gebouwoppervlakte betreft gemiddeld iets groter bouwt dan de andere onderwijsverstrekkers, maar dat het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (GO!) en het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO) een ruimere omgevingsoppervlakte voorzien voor hun gebouwen. Hoewel renovaties niet zijn uitgesloten, is Scholen van Morgen vooral een nieuwbouwprogramma: 94% van de gebouwoppervlakte heeft immers betrekking op nieuwbouwprojecten. De gebouwen bestaan voor 85% uit lokalen voor onderwijs-

diensten, 3% uit technische lokalen en 12% uit lokalen lichamelijke opvoeding (of sporthallen). Hoewel alle onderwijsniveaus aan bod komen, hebben de gebouwen in het algemeen hoofdzakelijk betrekking op het gewoon onderwijs en op het gewoon secundair onderwijs in het bijzonder. Binnen Scholen van Morgen zijn er ook verschillende types van projecten. Zo zijn er bijvoorbeeld 30 zogenaamde modelprojecten die bij uitstek beogen model te kunnen staan voor 'de school van de toekomst' en dit zowel op onderwijskundig, architecturaal als op maatschappelijk vlak. Daarnaast vermelden we eveneens acht pilootprojecten die gebouwd worden volgens de passiefhuisstandaard. De gebouwoppervlakte kent de volgende regionale verdeling: provincie Antwerpen 30%, provincie Limburg 19%, provincie West-Vlaanderen 19%, provincie Oost-Vlaanderen 15%, provincie Vlaams-Brabant 15% en Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2%. Op gemeentelijk vlak neemt Antwerpen het grootste aantal vierkante meters voor zijn rekening, gevolgd door Kortrijk en Beringen.

Na het bouwprogramma brengen we in deze studie de **investeringskost** in kaart. Het totaal van de investeringskost voor de realisatie van de 182 projecten bedraagt 1,4 miljard euro excl. btw of 1,5 miljard euro incl. btw. Per vierkante meter gebouwoppervlakte bedraagt de investeringskost gemiddeld 1.980 euro excl. btw. Opgesplitst per onderwijsnet laat het vrij onderwijs een lagere investeringskost optekenen dan de andere onderwijsnetten. T.o.v. het vrije net heeft het OGO een gemiddelde investeringskost per m² gebouwoppervlakte die 5,7% meer bedraagt. Voor het GO! bedraagt dit 5,0%. We onderzoeken ook het verband tussen de investeringskost en de projectgrootte. Hieruit blijkt dat de gemiddelde investeringskost per m² daalt naarmate de gebouwoppervlakte toeneemt. Een stijging van het aantal vierkante meters zorgt aanvankelijk voor een aanzienlijke daling van de gemiddelde investeringskost tot een grens van ca. 6.000 m² waarna de daling sterk wordt afgevlakt. Deze trend is gelijkaardig per onderwijsnet en de verhoudingen tussen de onderwijsnetten blijven constant ongeacht de grootte van de projecten. Dit wil zeggen dat de DBFM-projecten van het vrij onderwijs een gemiddelde kost hebben die bijna steeds onder het programma-gemiddelde blijft en dit ongeacht de grootte van het project. De projecten van het GO! en het OGO zitten boven dit gemiddelde. De investeringskost per vierkante meter gebouwoppervlakte wordt eveneens onderzocht i.f.v. het onderwijsniveau en de onderwijsvorm. Hierbij valt op dat de gemiddelde investeringskost vooral hoger ligt bij het buitengewoon onderwijs en het gewoon basisonderwijs. De modelprojecten kennen een gemiddelde investeringskost per vierkante meter die lichtjes onder het programmagemid-

delde ligt (-1,2%), terwijl de pilootprojecten 12,4% boven dit gemiddelde zitten.

Net zoals bij het bouwprogramma onderzoeken we de regionale verdeling van de investeringskost. Deze ligt in lijn met de verdeling van de gebouwoppervlakte: provincie Antwerpen 29,9%, provincie Limburg 19,2%, provincie West-Vlaanderen 19,1%, provincie Oost-Vlaanderen 15,2%, provincie Vlaams-Brabant 14,6% en Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2,0%. Per vierkante meter gebouwoppervlakte blijkt dat de provincie Limburg de laagste investeringskost per vierkante meter heeft. Deze kost is het hoogst in de provincie West-Vlaanderen. De investeringskost per vierkante meter werd eveneens gegroepeerd volgens de ligging in een centrumstad. Hieruit blijkt dat deze kost in een centrumstad 2% hoger ligt dan het programma-gemiddelde. Het onderzoek van de investeringskost wordt afgesloten met een verdeling van de kost per vierkante meter over de gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap.

Financiering

Voor de financiering van de 182 projecten beschikt de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen, naast haar eigen vermogen over een bouwlening en een gewaarborgde lange-termijnlening (die vanaf april 2016 werd overgenomen door de Vlaamse overheid via School Invest NV). De structuur van de financiering maakt het mogelijk dat de inrichtende machten bij afsluiting van het individueel DBFM-contract zeker zijn van een **30-jarig vast rentetarief** dat inbegrepen is in de periodieke beschikbaarheidsvergoeding. Voor het hele programma bedraagt dit (gewogen) rentetarief 1,71%.

Onderhoud

Naast de bouw en de financiering van de projecten staat de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen in voor het volledige eigenaarsonderhoud van de schoolgebouwen gedurende 30 jaar. Voor de instandhouding van de gebouwen hebben de DBM-aannemers na markt-aadpleging een vaste prijs moeten opgeven aan de DBFM-vennootschap die geldt gedurende de dertigjarige beschikbaarheidsperiode. Net zoals bij de investeringskost geven we een overzicht van deze kosten. De **instandhoudingskost** bevat het totaal van de jaarlijkse kosten voor de instandhouding van de DBFM-projecten vanaf de voorlopige beschikbaarheid. De gemiddelde jaarlijkse instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte bedraagt 29 euro (excl. btw) of 1,46% van de gemiddelde investeringskost per vierkante meter. De spreiding van deze kosten wordt in kaart gebracht en

in relatie gebracht met de projectomvang. Net als bij de investeringskost blijkt er een negatief verband tussen de omvang van een project en de instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte. Deze trend is gelijklopend voor alle onderwijsnetten. De instandhoudingskost per vierkante meter gebouwoppervlakte wordt eveneens onderzocht in functie van het onderwijsniveau. Net als bij de analyse van de investeringskost valt hierbij op dat de gemiddelde instandhoudingskost vooral hoger ligt bij het buitengewoon onderwijs en het gewoon basis-onderwijs. De modelprojecten kennen een gemiddelde instandhoudingskost per vierkante meter die substantieel onder het programmagemiddelde ligt (-5,7%), terwijl de pilootprojecten 14,3% boven dit gemiddelde zitten.

Termijnen

Na het beschrijven van de verschillende fasen (ontwerp, bouw, financiering, onderhoud) van de DBFM-projecten staan we stil bij de gemiddelde **uitvoeringstermijnen** van de projecten. Eerst geven we een overzicht van de volledige doorlooptijd en nadien gaan we verder in op de bouwtermijn. De gemiddelde doorlooptijd van de 158 reeds opgeleverde projecten bedraagt 5,5 jaar vanaf de ondertekening van een voorcontract tot de volledige beschikbaarheid van de gebouwen. De gemiddelde bouwtermijn over alle reeds opgeleverde projecten heen bedraagt 18,2 maanden. Ondanks de grote concentratie van een groot aantal werven in 2015 en 2016, werd het overgrote deel van de projecten gerealiseerd in een termijn van 1,5 jaar. De bouwplanning en de geplande beschikbaarheid van de gebouwen werd in het algemeen goed nageleefd.

Bevraging stakeholders

In dit deel laten we de vele stakeholders van het programma aan het woord. Vermits AGION met dit onderzoek een grondige evaluatie beoogt gaf het agentschap hiervoor opdracht aan het onderzoeksbureau GfK Social and Strategic Research (GfK SSR) om een onafhankelijke en kritische bevraging uit te voeren.

Het onderzoek bestaat uit zowel een kwantitatieve studie (een online vragenlijst) als een kwalitatieve studie (persoonlijke interviews) bij de betrokken scholen en de voornaamste aandeelhouders. Vertegenwoordigers van de directies, schoolbesturen/inrichtende machten, bouwverantwoordelijken, leerkrachten en leerlingen van 98 van de 182 DBFM-projecten vulden de **online vragenlijst** in. In totaal hebben 282 personen aan het onderzoek deelgenomen. Voor de **kwalitatieve studie** werden 33 interviews

uitgevoerd met vertegenwoordigers van de aandeelhouders van Scholen van Morgen (BNP Paribas Fortis, AG Real Estate, School Invest, de afgevaardigd bouwheer, de DBFM-vennootschap), de Vlaams Bouwmeester, de koepels en de schoolbesturen.

Beide onderzoeken hebben waardevolle inzichten opgeleverd in de ervaringen met het programma Scholen van Morgen. Meer bepaald peilden de studies naar de algemene attitudes ten opzichte van het DBFM-programma, de situatie van de scholen vóór deelname aan DBFM, de motieven en doelstellingen voor een deelname, de ervaringen met het procesverloop en de procedure, de ondersteuning tijdens het DBFM-programma, alsook de (samen) werking en inspraak tijdens het programma. Daarnaast werden ook de meningen over de waargenomen kwaliteit van de nieuwe of gerenoveerde gebouwen en over het gebruik van de nieuwe gebouwen bevestigd.

Scholen en koepels

Bij de meerderheid van de scholen is er een grote algemene tevredenheid over hun deelname aan DBFM: 90% is op zijn minst tevreden, en 48% zeer of uiterst tevreden met het resultaat van hun deelname. Deze tevredenheid is consistent over alle onderwijsniveaus en schooltypes heen en betreft alle fases van het project. Het meest tevreden zijn de scholen over de bouwfase (83%). Deze algemene tevredenheid kan gelinkt worden aan enkele sterke punten van DBFM die de deelnemers aanhaalden en waarin DBFM zich positief onderscheidt van het reguliere systeem: de afwezigheid van een wachtlijst, de snelheid van de bouwfase, de ontzorging en ondersteuning door professionele partners en het gewaarborgd onderhoud op een termijn van 30 jaar.

Om deze redenen wordt het **DBFM-programma**, dat scholen helpt om hun noden en doelstellingen te vervullen, door hen **als een meerwaarde gezien**. Hun voornaamste doelstellingen zijn het snel kunnen vernieuwen van de gebouwen, het vergroten van de capaciteit en het aanpassen van de gebouwen aan nieuwe pedagogische en veiligheidseisen. Lange wachtlijsten in het reguliere systeem en een gebrek aan budget zorgen er immers in veel scholen voor dat er geen vernieuwing, renovatie of voldoende onderhoud voorzien kon worden. Slechts de helft van de ondervraagde scholen had vóór het DBFM-programma een vastgelegd onderhoudsbudget en waar dit het geval was, bleek dit in 72% van de scholen niet te volstaan voor de nodige onderhoudswerken. Bovendien had slechts een minderheid van de deelnemende scholen vóór DBFM een uitgeschreven onderhoudsplan, en slechts

zelden (20% van de scholen) was er een contract met een onderhoudsfirma of een jaarlijkse kwaliteitsmeting (11%). Het DBFM-programma vult op vlak van onderhoud en infrastructuurbehoefte dus duidelijk en succesvol een bestaande nood op bij de deelnemende scholen.

De meerderheid van de scholen meldt een **positieve impact van het bouwproject op hun pedagogisch project (84%), de kwaliteit van het onderwijs (88%),** het leerlingenaantal (65%), de jobtevredenheid van de leerkrachten (85%), de tevredenheid van de leerlingen (76%) en de kwaliteit van de lessen (75%). De geïnterviewde scholen wijzen ook op een betere integratie van de gebouwen met nieuwe leersystemen en een grotere visibiliteit van de school omwille van de opvallende architectuur. Uit de diepte-interviews kwam wel de vraag of en hoe verdere aanpassingen aan pedagogische evoluties of nieuwe infrastructuurbehoeftes mogelijk zouden zijn tijdens de 30-jarige periode van terbeschikkingstelling.

De gebruikers van de nieuwe schoolgebouwen (leerlingen en leerkrachten) beoordelen de vormgeving, functionaliteit en comfort van de nieuwe gebouwen algemeen positief. De tevredenheid over de bouwkwaliteit is over het algemeen groot. De geïnterviewde scholen zijn erg positief over de verlichting (90% vindt dit volledig of grotendeels in orde) en het akoestisch comfort (77%). Leerlingen en leerkrachten vinden ook in grote mate dat de nieuwe scholen aantrekkelijk zijn (87%) en dat ze een uitnodigende plaats zijn (81%). Tijdens de diepte-interviews vermeldden verschillende scholen ook het prestigieuze karakter van de architectuur als iets wat de school meer uitstraling geeft. Een meerderheid van de leerlingen vindt ook dat de nieuwe schoolgebouwen kwaliteitsvolle leerruimtes bieden (66%). 75% van de leerlingen en leerkrachten vindt ook dat de nieuwe gebouwen stimulerende leeromgevingen bieden.

Op gebied van **functionaliteit**, geeft de grote meerderheid van leerlingen en leerkrachten (86%) aan dat er naar hun mening voldoende aandacht besteed is aan de toegankelijkheid voor personen met een handicap of zorgnoden. Daarnaast worden vooral de duidelijke ruimte structuur (81%) en de onderlinge ligging van de lokalen geprezen. De nieuwe schoolgebouwen bieden ook vaak de juiste ruimtelijke ondersteuning voor de pedagogische projecten van de scholen. Verbetering is wel nog mogelijk op vlak van temperatuur en verluchting: verschillende scholen klagen dat de temperatuur moeilijk te regelen valt, wat leidt tot te warme lokalen. 37% van de leerkrachten en leerlingen vindt dat de temperatuur in de nieuwe lokalen slechts gering of niet in orde is. 23% van hen vindt hetzelfde over

de verluchting.

Een ander positief aspect van de nieuwe schoolgebouwen, dat zowel de schoolbesturen als de leerkrachten en leerlingen bevestigen, betreft **een verbeterde multifunctionaliteit**. 69% van de leerkrachten en leerlingen vindt dat de nieuwe lokalen het grotendeels of volledig toelaten om gebruikt te worden voor verschillende soorten lessen en activiteiten. De verbeterde multifunctionaliteit omvat ook een grotere beschikbaarheid voor buitenschoolse activiteiten (dit wil zeggen door externe partijen): tijdens de diepte-interviews bevestigden bijna alle scholen een verhoogde terbeschikkingstelling van hun gebouwen voor buitenschools gebruik. Van de ondervraagde scholen doet 71% dit minstens sporadisch en 40% maandelijks of vaker.

Over het **procesverloop** van de DBFM-projecten is er **algemene tevredenheid**. De meeste scholen gaven aan dat ze veel (of eerder veel) inspraak kregen in het project (74%) en de grote meerderheid (84%) was dan ook tevreden over de mate van inspraak. Tijdens de diepte-interviews werd er wel op gewezen dat inspraak tijdens de bouwfase nog beter kan. Dit lijkt dan voornamelijk te maken te hebben met een wens voor meer flexibiliteit en openheid voor vragen van scholen tot aanpassingen aan het project eens de bouwfase begonnen is. Hierbij wordt ook benadrukt dat scholen zo sterk mogelijk betrokken willen zijn in de voorbereidende fase. Tegelijkertijd wordt de ontzorging in alle fases geprezen, vooral dan op vlak van contractuele en juridische expertise die scholen zelf vaak onvoldoende in huis hebben.

Wat betreft de **timing** van de **projecten** zijn de meeste scholen erg tevreden over de **snelheid** van de bouwfase. Wel wordt erop gewezen dat de **voorbereidende fase** dan weer **langer duurde dan gewenst**. De voornaamste oorzaak hiervoor lijkt een vertraging in de aanbestedingsprocedure te zijn omdat het soms bijvoorbeeld lang duurde om een aannemer te vinden.

De resultaten van het onderzoek tonen ook dat de geïnterviewde scholen achter de benadering van de onderhoudsfase staan, dit wil zeggen een gecentraliseerde behandeling van het onderhoud door de vennootschap, een digitaal meldsysteem voor aanvragen van scholen, een vooraf vastgelegd onderhoudsbudget en een garantie van onderhoud gedurende 30 jaar. Een vaak gemaakte bemerking is de omslachtigheid van het centrale meldsysteem voor kleine herstellingen. Scholen uit het vrije net waren gewoon om zulke herstellingen zelf uit te voeren en zien het centrale meldsysteem voor kleine werken als een bureaucratische en tijdrovende tussenstap.

De dertigjarige garantie voor het onderhoud is één van de kritische succesfactoren die het meest genoemd wordt door scholen van het DBFM-programma. Andere kritische factoren zijn het centraal plaatsen van de wensen en pedagogische visie van de school doorheen het volledige project, genoeg flexibiliteit om op langere termijn veranderingen op vlak van pedagogische en infrastructuurle behoeften op te vangen, het onafhankelijk blijven van architect en aannemer ten opzichte van elkaar in toekomstige projecten en een vermindering van de bureaucratische last voor scholen. Deze factoren in acht genomen, is de ervaring met DBFM voor de meeste ondervraagde scholen wel zodanig positief geweest dat ze een nieuwe deelname overwegen. Verschillende ondervraagde scholen hebben zelfs al een nieuw project ingediend of zijn met een nieuw project gestart in het kader van het projectspecifieke DBFM-programma.

PPS-partners

Ook de PPS-partners¹⁴⁷ zijn **unaniem positief** over de resultaten van DBFM. Ze zagen er een opportuniteit in om ervaring op te doen met een publiek-private samenwerking in België en wijzen op de positieve impact die de deelname aan een project in de sociaal-maatschappelijke sfeer op hun reputatie kon hebben. Er was weliswaar initieel enige twijfel omwille van de financiële risico's, met name door de crisis van 2008-2009, maar niettemin zijn de beoogde doelstellingen behaald.

De aandeelhouders zien het ook als een mooie prestatie om zo'n groot aantal projecten te realiseren op relatief korte tijd, wat volgens hen niet gelukt zou zijn in het reguliere systeem. Hoewel er gewag wordt gemaakt van een moeilijk begin, waarbij de verschillende partijen elkaar nog moesten 'vinden' en een goede verstandhouding moest gezocht worden, prijzen alle aandeelhouders wel de onderlinge **samenwerking**. Over de samenwerking met AGION waren met name de DBFM-vennootschap en School Invest NV erg positief. Ook de private aandeelhouders waren algemeen positief over de samenwerking met AGION. Hoewel er af en toe inhoudelijk-technische conflicten waren en het contractuele kader soms als te strikt ervaren werd, is men positief over de wil om altijd samen naar oplossingen te zoeken.

Als voornaamste **sterke punten** van het DBFM-project worden de kwaliteit van aannemers en architecten, de individuele aanpak per school en de ontzorging voor de scholen genoemd. Bovendien heeft het de betrokken

¹⁴⁷ BNP Paribas Fortis, AG Real Estate, School Invest NV, de afgevaardigd bouwheer en de DBFM-vennootschap

partijen een pak ervaring gegeven, waarover expliciet de wens wordt uitgedrukt dat deze zal gebruikt worden in een voortzetting van het systeem.

Werkpunten zijn volgens de aandeelhouders dan weer de complexe juridische en financiële **structuur** van DBFM en de vaste prijszetting die een negatieve impact had op de flexibiliteit van de projecten. Anderzijds geven de aandeelhouders wel aan dat deze structuren ook nodig zijn om alle risico's te dekken. Toch was de impact op de aandeelhouders aanzienlijk, omdat nieuwe structuren moesten worden opgezet (zoals de joint venture FScholen NV) om de organisatie te dragen.

Zoals de scholen, wijzen ook de aandeelhouders op moeilijkheden in de **aanbestedingsprocedure**. Zij wijzen vooral op de bedenkingen die aannemers hadden bij het clusteren van grote en kleine scholen (waar grote aannemers liever enkel met grote scholen hadden gewerkt), waardoor het niet altijd makkelijk was om (grote) aannemers tot deelname te overtuigen. Om dit probleem te vermijden, vragen de aandeelhouders om in de toekomst de voorbereidende fase flexibel genoeg te houden en mogelijke vertragingen in deze fase ook in te calculeren.

Macro-economische impact

De inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur vertegenwoordigt een belangrijke investeringsimpuls. Het belang hiervan wordt algemeen onderkend. Dit wordt dan ook verder in het rapport besproken en geanalyseerd. **Overheidsinvesteringen** hebben met name **gunstige** rechtstreekse en afgeleide **effecten** op de **economische activiteit** en op het **lange termijn groeipotentieel van de economie**. **De investeringsimpuls wordt becijferd**, niet alleen vanuit het perspectief van de ontwerp- en bouwkost, maar eveneens vanuit het oogpunt van de onderhoudsinvesteringen. De inhaalbeweging heeft immers gezorgd voor een permanente uitbreiding van de activiteiten inzake onderhoud. De stimulering van de onderhoudsmarkt is dan ook één van de afgeleide effecten van het investeringsprogramma. We concluderen dat zowel de aard van de uitgaven, als de omvang en de timing van het inhaalprogramma voor schoolinfrastructuur de economische groei en de tewerkstelling, alsook het groeipotentieel van de economie op een adequate wijze hebben ondersteund. De sterk gedaalde marktrente heeft bovendien de financieringskosten van het programma sterk kunnen drukken.

ESR-neutraliteit

Bij het ontwerp en structureren van het programma was de “ESR-neutraliteit” één van de beoogde doelstellingen. Hiermee wordt bedoeld dat het project neutraal moest zijn voor de schuldpositie van de Vlaamse Gemeenschap. Om ESR-neutraal te zijn moest de private vennootschap naast het bouwrisico eveneens het beschikbaarheidsrisico dragen. Tijdens het ontwerpen en structureren van het programma werden **vier gunstige adviezen** van het Instituut voor de Nationale Rekeningen verkregen. Hierna werd het programma in de markt gezet en vervolgens zorgde de financiële crisis die uitbrak in september 2008 voor een lange onderhandelingsperiode. Naderhand was Eurostat echter de mening toegedaan dat de inhaalbeweging **retro-actief** moest geherklasseerd worden.

Vergelijking met de reguliere uitvoering

In dit deel maken we de **vergelijking van de DBFM-uitvoering met een klassieke publieke uitvoering**. We bekijken hierbij vooral uitvoerig de kostprijs van beide varianten, maar staan eveneens stil bij het profiel van het bouwprogramma en de realisatietermijnen.

Kostprijsvergelijking

In de kostprijsvergelijking bakenen we eerst het **begrip “overheid”** af. Met het oog op de vergelijking wordt in eerste instantie het vrij en gesubsidieerd onderwijs, het GO! en de Vlaamse overheid geconsolideerd. Zij worden m.a.w. beschouwd als geleidingen van dezelfde “overheid”. Deze benadering is verdedigbaar omdat zowel het gemeenschaps- als het gesubsidieerd onderwijs in belangrijke mate afhangen van de financiering van de Vlaamse overheid voor hun werking en investeringen en zij ook in de overheidsrekeningen tot dezelfde perimeter behoren. Daarnaast zal ook gekeken worden naar de financiële impact van het DBFM-programma op de inrichtende machten zelf.

Een vergelijking van de kostprijs van het DBFM-programma met een “conventionele” publieke uitvoering vereist dat in de eerste plaats voor de publieke uitvoeringsvariant een aantal kostencategorieën bekeken worden tijdens de volledige levenscyclus van de verschillende projecten (aanbestedingskosten, realisatiekosten en operationele kosten). Door rekening te houden met alle kosten, verkrijgt men een overzicht van de kasstromen tijdens de projectperiode voor de publieke uitvoeringsvariant waarvan vervolgens de actuele (of contante) waarde kan berekend worden aan de hand van een disconteringsvoet.

Zo verkrijgt men de “**Publieke Sector Comparator**” (PSC). De PSC betreft een instrument dat inzicht geeft in de totale kosten over de levenscyclus van een project in geval van een conventionele publieke uitvoering. De verkregen PSC-waarde fungeert daarbij als een “benchmark” die kan gebruikt worden om een vergelijking te maken met een private uitvoeringsvariant. We tonen verder aan dat de “constructie” van een adequate PSC in de praktijk allerm minst evident is en we moeten daarbij een aantal valkuilen vermijden.

Een essentieel onderdeel van de kostprijsvergelijking betreft de vaststelling van de **disconteringsvoet**. Deze zorgt ervoor dat de actuele (of contante) waarde van de (toekomstige) kasstromen bij een publieke uitvoering, respectievelijk bij de DBFM-uitvoering kan berekend worden. Het is opvallend dat de disconteringsvoet die gebruikt wordt in het buitenland zeer verschillend is. Uit een overzicht dat Rebel (2015) verstrekke, blijkt met name dat de (nominale) disconteringsvoet in het Verenigd Koninkrijk (6,09%), Nederland (6%) en Australië (6,75%-9,75%) fors hoger ligt dan in Frankrijk, Duitsland en Canada het geval is (telkens 3%), waar men zich baseert op de rentevoet die de (aanbestedende) overheid moet betalen. Het Centraal Planbureau in Nederland adviseert specifiek voor schoolgebouwen om een reële discontovoet te hanteren van 4,5%. Uitgaande van een inflatie van 2% impliceert dit een nominale discontovoet van 6,59%.

Zoals verder zal uiteengezet worden, vormt voorts de risico-problematiek een belangrijk aspect bij de kostprijsvergelijking. In het geval van een DBFM-uitvoering liggen de betalingen voor de overheid in belangrijke mate vast. Als de overheid echter zelf de investering uitvoert (en verantwoordelijk is voor het onderhoud) moet zij rekening houden met uitvoerings- en exploitatierisico's. Het “op dezelfde voet” plaatsen van beide uitvoeringsvormen vergt dan ook een identificatie en waardering van deze risico's. De waardering van risico's kan gebeuren door de verwachte kasstromen voor de overheid te verhogen (via zogenaamde “risicotoeslagen”), maar het is ook mogelijk deze risico's tot uiting te brengen in de disconteringsvoet (door een soort “risicopremie” in rekening te brengen bovenop de risicovrije rente). Op basis van de hierna volgende analyse zal ter zake een concreet voorstel van aanpak geformuleerd worden.

Met betrekking tot de **identificatie van de risico's** is het zo dat tijdens de verschillende projectfasen er bij een publieke uitvoering verscheidene risico's optreden. Enkele voorbeelden: a) ontwerprisco (bv. onvolledigheid van het ontwerp, overschrijding van de uitvoeringster-

mijn); b) bouwrisico: risico op meerkosten ten gevolge van aanpassing van de vermoedelijke hoeveelheden; meerwerken; overschrijding van de uitvoeringstermijn; c) bodemgesteldheidsrisico: bv. archeologische vondsten; d) onderhoudsrisico: risico op meerkosten door versnelde vervangingsinvesteringen, verborgen gebreken. Vermits elk geïdentificeerd risico in principe moet gewaardeerd worden, is het duidelijk dat het hier om een bijzonder complexe oefening gaat waarbij de foutenmarges zich dreigen op te stapelen. Vandaar ook dat men in de praktijk risico's gaat clusteren, bv. per risicocategorie of per projectfase.

De **waardering van de verschillende risico's** is afhankelijk van objectieve maar ook van subjectieve elementen: a) objectieve elementen: een professionele aanbestedende overheid zal minder bereid zijn veel te betalen voor de overdracht van risico's vermits in dat geval het bouwproces in de praktijk aan minder risico's onderhevig is; b) subjectieve elementen: deze hebben te maken met de preferenties van de overheid op het vlak van risico-aversie. Zo zal een voorzichtige overheid bereid zijn om een hoge prijs te betalen voor de overdracht van risico's naar de private partner. Verder bespreken we verschillende methoden om risico's te waarderen.

Na voorgaande analyse en bespreking doen we een **voorstel van methodiek** voor de vergelijking. Verschillende factoren verhinderen dat snel definitieve uitspraken kunnen gedaan worden over de kostprijs van het DBFM-programma in vergelijking met de reguliere uitvoering van scholenbouwprojecten. Wel kan aan de hand van de reële gegevens van de NV Scholen van Morgen, nagegaan worden wat redelijkerwijze de overeenkomstige kosten zouden zijn bij een publieke uitvoering. Vervolgens kan, vertrekkend van een disconteringsvoet die gelijkgesteld wordt aan de financieringskost voor de investerende en subsidiërende overheid, een risicopremie toegevoegd worden aan de overheidsrente en kunnen op die basis beide uitvoeringsvarianten met mekaar vergeleken worden. Vermits vertrokken wordt van de financieringskost voor de investerende en subsidiërende overheid, ligt het vertrekpunt voor de bepaling van de discontovoet aldus lager in vergelijking met andere landen (zoals Nederland) die vertrekken van een marktconforme, projectspecifieke financiering.

Voor de **implementatie** van voormelde **methode** overlopen we de verschillende kosten per projectfase van het DBFM-programma en wordt telkens een inschatting gemaakt van de overeenstemmende kosten bij een conventionele uitvoering.

Vanaf de exploitatiefase is de overheid aan de DBFM-vennootschap een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding (BBV) verschuldigd die verschillende componenten omvat. Om de reguliere uitvoering hiermee op een correcte manier te vergelijken moet eveneens een dergelijke jaarlijkse vergoeding worden samengesteld op basis van onderbouwde aannames voor onder meer de publieke financierings- en onderhoudskost. De kostenvergelijking wordt vervolgens vervolledigd door de kasstromen van beide uitvoeringsvarianten te actualiseren waarbij rekening gehouden wordt met de overdracht van risico's naar de private partner door een risicopremie toe te voegen aan de risicovrije rente.

Zo kan worden nagegaan hoe de verhouding tussen de kostprijs bij publieke uitvoering t.o.v. de DBFM-kost evolueert in functie van de gehanteerde risicopremie bovenop de overheidsrente (risico-opslag). Het resultaat van onze 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%** (zonder rekening te houden met mogelijke efficiëntiewinsten). Als men zou oordelen om te moeten uitgaan van voormelde Nederlandse discontovoet dan zou de reguliere uitvoering ongeveer 41% duurder uitvallen dan de DBFM-uitvoering.

Tenslotte wordt de kostprijsvergelijking ook bekeken vanuit het perspectief van de inrichtende macht. Vooral de subsidiëring van het onderhoud leidt er toe dat ongeacht de risicopremie die weerhouden wordt, **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** (gaande van een reguliere kostprijs in verhouding tot een DBFM-uitvoering van 178% bij een risicopremie van 1% tot een verhouding van 214% bij een risicopremie van 2,5% waarbij geen rekening wordt gehouden met gebeurlijke efficiëntiewinsten in een DBFM-uitvoering).

Vergelijking bouwprogramma

De DBFM-vennootschap bouwt een ander type school dan in het reguliere systeem het geval is. Uit de analyse van het bouwprogramma blijkt dat DBFM-projecten gemiddeld veel groter zijn (3.892 m²) en voor 88% nieuwbouwprojecten betreffen. Het merendeel van de projecten in de reguliere uitvoering zijn renovaties (82%) en omvatten een veel kleinere gebouwoppervlakte (gemiddeld 1.896 m²). Opvallend is ook dat de oppervlakte van lokalen voor lichamelijke opvoeding een groter aandeel inneemt van de totale gebouwoppervlakte bij DBFM-projecten in vergelijking met reguliere projecten. De sporthallen gerealiseerd

via het DBFM-programma zijn ook groter dan de reguliere sporthallen. De cijfergegevens tonen aan dat **de bouwprogramma's van de DBFM- en de reguliere projecten bijna elkaars tegenpolen zijn**. DBFM-projecten betreffen in hoofdzaak grote nieuwbouw en reguliere projecten in hoofdzaak kleinere renovatie. In die zin zijn beide financieringsprogramma's minder elkaars concurrent, maar zijn ze eerder **complementair** aan elkaar.

C. Vergelijking termijnen

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 erg beperkt. Op basis van een set aan vergelijkbare projecten met dezelfde omvang en bouwprogramma werden de doorlooptijd en de bouwtermijnen met elkaar vergeleken.¹⁴⁸

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. In de reguliere dossiers bedraagt de bouwperiode namelijk gemiddeld 2 jaar terwijl deze in de DBFM-dossiers gemiddeld 6 maanden korter is. Deze vaststelling sluit aan bij de bevraging van de stakeholders waarbij, na een lange voorbereidingstijd, een korte bouwtermijn werd gerapporteerd voor de DBFM-projecten.

De tijdswinst ten opzichte van het reguliere systeem dat in het gesubsidieerd onderwijs werkt op basis van chronologische (en historisch opgebouwde) wachtlijsten is een kritische succesfactor van het programma Scholen van Morgen. Dit blijkt ook uit de resultaten van het onderzoek door GfK. Omwille van de kortere wachttermijn en de snellere bouwperiode worden de DBFM-projecten sneller gerealiseerd dan vergelijkbare bouwprojecten via de reguliere uitvoering.

Kwaliteit van de schoolgebouwen

Uit de bevraging van de scholen blijkt dat de respondenten de kwaliteit van de schoolgebouwen hoog inschatten. Dit

¹⁴⁸ De termijn die werd onderzocht is de totale doorlooptijd met als startpunt: 1) voor DBFM: de uitnodiging van de DBFM-vennootschap naar de inrichtende macht om deel te nemen aan het programma door een voorcontract te ondertekenen; 2) voor de reguliere financiering: de uitnodiging van AGION naar de inrichtende macht om het dossier dat op de wachtlijst werd geplaatst te actualiseren omdat men in aanmerking komt voor een goedkeuring van het project. Het eindpunt betreft de oplevering van de gebouwen.

wordt rechtstreeks of onrechtstreeks bepaald door een heel aantal factoren. De rechtstreekse factoren kunnen grofweg onderverdeeld worden in outputspecificaties en onderhoudsaspecten. Daarnaast wordt de kwaliteit opgevolgd en bewaakt door de verplichte overlegmomenten en zijn er verschillende tijdstippen waarop het gebouw moet voldoen aan vooraf bepaalde eisen (bv. jaarlijkse conditiemetingen, overdrachtseisen). Het niet uitvoeren van de verplichtingen kan leiden tot kortingen, waardoor de promotor wordt aangemoedigd zich te houden aan het gevraagde. Deze laatste elementen hebben eerder een onrechtstreeks effect op de kwaliteit van het schoolgebouw.

Kennisbeheer

De opdracht van AGION binnen het programma is uitgebreid en vloeit voort uit decretale en contractuele bepalingen. In de afgelopen jaren is er veel kennis opgebouwd bij AGION omtrent DBFM in een specifiek onderwijslandschap waarvan de structuur wordt gekenmerkt door autonome inrichtende machten ingevolge grondwettelijke bepalingen. 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 dit grootschalige PPS-programma. AGION kent het complexe onderwijslandschap, de klanten en de stakeholders in onderwijs.

Uitvoering en projectmanagement AB

De afgevaardigd bouwheer zorgt voor het projectmanagement gedurende de ontwerp-, bouw- en onderhoudsfase van de 182 projecten. In dit laatste deel van de onderzoeksresultaten worden de werkzaamheden van de afgevaardigd bouwheer besproken.

Het concept van een afgevaardigd bouwheer zorgt voor een “ontzorging” van de schoolbesturen tijdens de ontwerpfase maar vooral tijdens de bouw- en onderhoudsfase. De schoolbesturen staan hier positief tegenover en de samenwerking met de afgevaardigd bouwheer wordt positief beoordeeld. Een veel vermeld punt van kritiek van de scholen (en de koepels) betreft evenwel het hoge verloop van personeel bij de afgevaardigd bouwheer, wat soms voor vertraging zorgde.

Door het voorzien van één centrale afgevaardigd bouwheer werd de inbreng van kennis, knowhow en specialisatie mogelijk en werd de aanpak van het projectmanagement gestandaardiseerd. Dat de meeste projecten korte bouwtermijnen hebben die goed worden nageleefd door de aannemers duidt op een goed projectmanagement. Ook het verkrijgen van de vergunningen voor alle projecten is hier een uiting van. Voor de opvolging van de projecten in de onderhoudsfase heeft de afgevaardigd bouwheer een helpdesk ontwikkeld: de zogenaamde maintenance tool Axserion. Volgens de schoolbesturen zorgt deze tool voor een te grote administratieve last. De afgevaardigd bouwheer voert echter aan dat de administratieve werklust voor de schoolbesturen in de maintenance tool vrij beperkt is. Vergeleken met een situatie waarin er geen meldingsplicht is en de onderhoudsverplichtingen niet strikt worden opgevolgd, zal de opvolging via een onderhoudstool wellicht altijd ervaren worden als een bijkomende en administratieve last. Maar dit is nu eenmaal een gevolg van een DBFM-concept waarbij de onderhoudsverplichtingen structureel en preventief worden opgevolgd.

Doelstellingen

Uit de bevindingen van dit uitgebreid onderzoek van AGION waarvan de belangrijkste aspecten hierboven werden samengevat, mag blijken dat het **DBFM-programma Scholen van Morgen zijn doelstellingen** (zoals de decreetgever deze op unanieme wijze formuleerde) **nagenoeg volledig heeft gerealiseerd**. De realisatie heeft om externe redenen (die vreemd waren aan de overheid en die in dit rapport werden toegelicht) evenwel langer geduurd dan aanvankelijk was gepland. De grootschalige inhaalbeweging werd uiteindelijk meer dan volledig uitgevoerd via een nieuw systeem van alternatieve financiering. Dankzij het DBFM-programma kon een belangrijk volume aan moderne schoolinfrastructuur gerealiseerd worden waarbij veel aandacht werd besteed aan de architectuur voor de schoolgebouwen van de toekomst en waarbij de schoolbesturen maximaal werden ontzorgd. De macro-economische effecten van dit overheidsinitiatief hebben een uitgesproken impact gehad. Contractuele onderhoudsverplichtingen over een periode van 30 jaar waarborgen tenslotte de kwaliteit van de gebouwen.

2. BELEIDSAANBEVELINGEN

Inleiding

De in dit rapport besproken evaluatie van het DBFM-programma is de **eerste ruime evaluatie van de tot nu toe uitgevoerde PPS-projecten in Vlaanderen**. Hierbij werd een **praktijkgerichte** aanpak gevolgd, gecombineerd met een ruime internationale literatuurstudie om de nodige lessen te kunnen trekken voor het onderwijsbeleid. De inzichten zijn niet theoretisch gebleven maar werden steeds concreet toegepast (bv. bij de vergelijking van de kostprijs van de DBFM-uitvoering met de kostprijs van een reguliere uitvoering waar de administratie een concrete methode heeft ontwikkeld om beide uitvoeringsvarianten met elkaar te vergelijken). Op basis van voorliggende “evidence based” en theoretische evaluatie kunnen een aantal conclusies en beleidsaanbevelingen geformuleerd worden die mogelijk nuttig zijn voor toekomstige PPS-projecten.

DBFM-uitvoering: aandachtspunten en aanbevelingen

Uit dit rapport blijkt dat de betrokkenen het DBFM-programma in het algemeen positief tot zeer positief evalueren. Daarnaast werden een aantal werk- en aandachtspunten geformuleerd, die hierna verder worden toegelicht.

Voorafgaandelijk kan benadrukt worden dat **een DBFM-uitvoering een aantal beperkingen inhoudt voor de betrokken schoolbesturen**: een inrichtende macht kan in dat geval geen bouwheer zijn, de concrete uitvoeringsplannen opmaken, het eigenaarsonderhoud of de financiering op zich nemen enz. De meeste schoolbesturen zijn hiervoor ook geen vragende partij vermits zij zich wensen te concentreren op hun kernactiviteiten. In elk geval is het zo dat inrichtende machten die op elk moment elke fase van de realisatie van een project en het verdere onderhoud volledig zelf wensen te beheren, verder “de reguliere weg” zullen moeten bewandelen. Het nieuwe projectspecifieke DBFM-programma biedt een alternatief door de rol van de inrichtende macht in de aanbesteding en doordat er geen “afgevaardigd bouwheer” is, maar sowieso impliceert een DBFM-concept een welbepaald kader met duidelijke afspraken over rechten en verplichtingen over een lange periode.

PPS-projecten worden dikwijls ook niet binnen één legis-

latuur ontwikkeld. Het creëren van voldoende **politiek draagvlak en continuïteit van het beleid** vormen een kritische succesfactor. In het rapport werd er ter zake op gewezen dat over de legislaturen heen de Vlaamse overheid een consequente houding heeft aangenomen en haar beleid heeft aangepast om het programma Scholen van Morgen integraal en succesvol uit te voeren en zelfs uit te breiden.

Aard van de projecten

Zoals kon verwacht worden, werden **hoofdzakelijk nieuwbouwprojecten** via het DBFM-programma gerealiseerd. De Europese begrotingsregels laten ook geen kleinere renovatieprojecten toe. Een DBFM-uitvoering is in de eerste plaats geschikt om nieuwe schoolinfrastructuur te realiseren die bovendien van voldoende omvang is (al dan niet na clustering van individuele projecten), gelet op de voorafgaande transactiekosten zowel voor de overheid als de private partner (zie verder). Het DBFM-concept kan dan ook niet op veralgemeende wijze toegepast worden. Men kan bijgevolg stellen dat DBFM-projecten een complementaire rol kunnen spelen bij de realisatie van schoolinfrastructuur maar ook dat de bestaande subsidies van AGION onverkort van toepassing moeten blijven voor reguliere projecten.

Voorbereidings- en opvolgingsfase programmaniveau

De structurering van een **DBFM-uitvoering kent 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 wel het voordeel biedt dat latere interpretatieproblemen zoveel mogelijk vermeden worden. Klassiek wordt daarbij door de overheid (maar ook door de private partner) een beroep gedaan op juridische, financiële en technische ondersteuning. Een DBFM-contract gaat bijgevolg gepaard met hogere transactiekosten dan bij een reguliere uitvoering het geval is en de contractdocumentatie is zeer uitgebreid. Ook tijdens de lange contractduur (in casu: 30 jaar) moeten de DBFM-projecten opgevolgd worden.

Standaardisatie is bijgevolg **belangrijk maar er zal steeds**

ruimte moeten zijn voor programma-specifieke aanpassingen (onder meer rekening houdend met de structuur van het onderwijslandschap). De hogere transactiekosten zijn onvermijdelijk bij een DBFM-uitvoering en zij tonen tegelijkertijd de noodzaak aan om als **overheid** te investeren in **voldoende hooggeschoold personeel** om haar belangen te behartigen en de transactiekosten te drukken. Daarbij is het van groot belang dat het betrokken personeel niet enkel kennis heeft van wat PPS of DBFM inhoudt, maar tegelijk ook een specialistische inhoudelijke kennis heeft van het eigenlijke voorwerp van het project, in casu schoolinfrastructuur en de onderwijsomgeving. Voldoende overheidsexpertise is ook nodig om de uitvoering van de DBFM-projecten op een adequate wijze op te volgen.

Betrokkenheid inrichtende machten/leerlingen (voorbereidingsfase projectniveau)

Het feit dat bij een DBFM-uitvoering een private partner instaat voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud zorgt ervoor dat de **inrichtende machten maximaal worden ontzorgd**, wat een **aanmerkelijk voordeel** is.

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. Die behoefte doet zich in de eerste plaats voelen tijdens de ontwerpfase maar kan zich bv. ook voordoen wanneer blijkt dat na aanbesteding een inperking van het project nodig is door budgetoverschrijdingen. Hierover kunnen uiteraard best de nodige afspraken gemaakt worden in het voorcontract. Gelet op het risico van asymmetrie inzake expertise en kennis is het aangewezen dat de schoolbesturen hierbij in voldoende mate ondersteund worden. In het DBFM-programma hebben de koepels een ondersteunende rol op zich genomen. Bovendien kan AGION als subsidiërende overheid een intermediaire rol opnemen in de relatie tussen de schoolbesturen en de DBFM-vennootschap.

Ook de leerkrachten en de leerlingen zijn belangrijke stakeholders. De belevingswaarde en het welbevinden in schoolgebouwen zijn belangrijke beleidsdoelstellingen. Uit de bevraging is gebleken dat de nieuwe schoolgebouwen als aantrekkelijk en uitnodigend worden ervaren, dat zij kwaliteitsvolle leerruimtes en innovatieve leeromgevingen bieden en dat zij comfortabel zijn qua akoestiek en verlichting. In een aantal gevallen zijn voldoende kwaliteitsvolle pauze- en ontspanningsruimtes en de temperatuurregeling een werkpunt. Deze vaststel-

ling staat weliswaar los van de wijze waarop het project gestructureerd wordt.

Bouwfase

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 literatuur over de voordelen van een DBFM-uitvoering. Het bouwrisico is bij uitstek een risico dat aan de private partner kan toebedeeld (gealloceerd) worden, vermits het in belangrijke mate beheersbaar is.

Vermits de DBFM-vennootschap zelf haar verplichtingen verlegt naar de dBM-aannemer (dit is het zogenaamde “back to back”-principe), rekent zij boetes aan indien de vooropgestelde timing niet wordt gerespecteerd door een fout van de aannemer. Gelet op de mogelijke gevolgen voor de schoolbesturen als de afgesproken timing niet wordt gehaald, is het van belang dat ook zij hiervoor in voldoende mate vergoed worden.

Onderhoudsfase

De **contractuele afspraken inzake het eigenaarsonderhoud**, dat ten laste is van de private partner (het gebruikersonderhoud blijft ten laste van de inrichtende macht, zoals bij een reguliere uitvoering het geval is), **bieden een beduidend voordeel voor de inrichtende machten**. De **conditie** van hun gebouw wordt verplicht **jaarlijks** 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 die begrepen is in de periodieke beschikbaarheidsvergoeding. Bij reguliere projecten bestaan dergelijke onderhoudseisen niet en wordt weinig of geen gebruik gemaakt van verplichte onderhoudsplannen en jaarlijkse conditiescores. Zo bestaat 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).

Rekening houdend met de gestelde eisen, kan ervan uitgegaan worden dat de private partner bij een DBFM-uitvoering reeds bij aanvang van de conceptfase een **“levenscyclusbenadering”** volgt waarbij hij de gevolgen van zijn keuzes, bv. voor 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 investeringskost iets hoger uitvallen. Deze conclusie zegt uiteraard op zich nog niets over de correctheid van de onderhoudsvergoeding die de schoolbesturen aan de DBFM-vennootschap verschuldigd zijn.

In feite is er bij het huidige DBFM-programma 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 de aannemer vervolgens vertaalt in concrete uitvoeringsplannen ("kleine design").

Men kan stellen dat een **"zuivere" DBFM-uitvoering**, waarbij de DBFM-partner verantwoordelijk is voor alle fasen van het project, een **aantal pluspunten** heeft: de DBFM-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.

Anderzijds kan gesteld worden dat het huidige DBFM-programma nog voldoende flexibiliteit biedt aan de aannemer om de concrete uitvoeringswijze te bepalen en dat de inrichtende machten voldoende inspraak kunnen behouden bij de uitwerking van hun project met behoud van een maximale ontzorging door de inschakeling van de afgevaardigd bouwheer en het basisteam.

De **geïntegreerde uitbesteding** van de ontwerp-, bouwen 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).

Bovenstaande elementen suggereren in elk geval dat **ook bij een reguliere uitvoering van schoolinfrastructuur meer belang zou kunnen gehecht worden aan de onderhoudscomponent**, tevens in de zin dat de subsidiëring

ervan zou kunnen overwogen worden, mits de jaarlijkse opmaak van onderhoudsplannen en de instelling van een gestandaardiseerde kwaliteitsmeting. De planlast hiervan voor de schoolbesturen is beperkt en het is in het belang van de school, personeel en leerlingen zelf.

Men zou zelfs nog een stap verder kunnen gaan en op basis van aantal **proefprojecten** kunnen **nagaan of een reguliere uitvoering via een DBM-formule geen meerwaarde biedt**. Niets belet de schoolbesturen immers om zelf prestatiebestekken te laten opmaken en ook de onderhoudscomponent in de markt te plaatsen, samen met de bouw. Het is duidelijk dat hiervoor vooral grote(re) nieuwbouwprojecten in aanmerking komen, zoals bij het DBFM-programma, waardoor het toepassingsgebied opnieuw begrensd is. Zo zou ook de "levenscyclus-benadering" meer ingang kunnen vinden bij reguliere scholenbouwprojecten.

Wat tenslotte als een aandachtspunt wordt ervaren, is het huidige meldingssysteem als zich gebreken of schadegevallen voordoen tijdens de onderhoudsfase. Dit systeem wordt als log ervaren, zeker als het gaat om kleinere herstellingen. Bovendien lijkt het niet steeds gemakkelijk om de juiste verantwoordelijkheden vast te stellen bij een gebrek of schadegeval, al zijn de principes contractueel duidelijk omschreven. Mogelijk kan een regeling getroffen worden zodat scholen die dat wensen zelf kleinere herstellingen kunnen uitvoeren (met behoud van de huidige allocatie van de kosten).

Gewijzigd ESR-kader: overheidsparticipatie

Het ESR 2010 en de "Manual on Government Debt and Deficit" (2016) bepalen het begrotingskader voor de structurering van DBFM-projecten. In het verleden is gebleken dat het DBFM-programma geconfronteerd is geweest met een gewijzigde toepassing van de ESR-regels door de bevoegde statistische instanties (INR/Eurostat). Zoals aangegeven in het rapport werden vier eerdere positieve INR-adviezen, die werden verkregen tijdens de structurering en de aanbestedingsprocedure van het programma, achteraf (nadat financial close werd bereikt) door Eurostat (retro-actief) tegengesproken. Het gaf de betrokkenen bij de aanbestedingsprocedure de indruk dat de regels werden gewijzigd tijdens het spel. Er heerste alleszins een gevoel van (rechts)onzekerheid omtrent de toepassing van de ESR-regels.

De publicatie van het document **"Guide to the statistical treatment of PPPs"** van Eurostat en EPEC in september 2016 werkte deze onzekerheid in belangrijke

mate weg. 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.¹⁴⁹ Op die manier wordt er meer transparantie beoogd in de analysemethode van Eurostat.

Voorafgaand aan deze handleiding leefde het gevoel dat er nog nauwelijks PPS-projecten konden worden opgezet die de interpretatie van Eurostat zouden kunnen doorstaan. Nadere lezing van dit document leert dat er een aantal elementen zijn waarvoor **Eurostat nu meer ruimte laat**.

Zo is bijvoorbeeld een **deelname van de overheid** in de winst van de projectvennootschap (die doorgaans binnen PPS-contracten wordt opgericht als zogenaamd "Special Purpose Vehicle") **tot 10% geen probleem**. Een deelname in de winst van 10% gaat normaliter gepaard met een inbreng in het kapitaal van eveneens 10%. Doordat een participatie genomen wordt, financiert de overheid echter ook een weliswaar beperkt gedeelte van het project (stel een participatie van 10% in een project dat voor 10% wordt gefinancierd met eigen vermogen en voor 90% met vreemd vermogen, geeft een overheidsaandeel in de totale financiering van $10\% \times 10\% = 1\%$). Hier stelt Eurostat dat dat overheidsaandeel in de totale financiering $\leq 10\%$ een zogenaamd "moderate" belang heeft voor de statistische behandeling. Maar zoals het voorbeeld aantoont, zal een zeer kleine participatie aanleiding geven tot een quasi verwaarloosbaar aandeel in de totale financiering van het project zodat mag aangenomen worden dat dit element geenszins beslissend zal zijn.¹⁵⁰

De **positieve ervaringen** van de **overheidsparticipatie** in de DBFM-vennootschap Scholen van Morgen indachtig zouden **toekomstige PPS-projecten in onderwijs** wellicht gebaat kunnen zijn bij een beperkte aanwezigheid van de overheid in het kapitaal van de projectvennootschap. Het aandeelhouderschap kan zowel de Vlaamse overheid als de inrichtende macht(en) zelf betreffen.

¹⁴⁹ Er wordt met name aangegeven of een element al dan niet een invloed heeft op de statische classificatie van het project. Indien er een invloed is wordt tevens aangegeven wat het gewicht ervan is in de beoordeling. De volgende gewichten worden gegeven: "moderate, high, very high, on balance sheet for government".

¹⁵⁰ Onder bepaalde voorwaarden zijn hogere minderheidsaandelen eveneens toegelaten. De deelname van een publieke partner kan ook toenemen tot 20% ("moderate") of zelfs tot 33% ("high") zonder dat het project automatisch op de balans van de overheid wordt geplaatst. In dit geval dient er gekeken te worden naar andere elementen met de kwalificatie "moderate" of hoger om te kunnen beoordelen of het investeringsproject al dan niet tot de private sector wordt gerekend. Doordat ervoor geopteerd wordt om na 30 jaar de schoolinfrastructuur "om niet" over te dragen aan de overheid, past ter zake evenwel een voorzichtige aanpak.

Zo kan de overheid eveneens een rendement verkrijgen op het gedeelte dat zij investeert maar de ervaring leert **vooral** dat een participatieve structuur ook een forum biedt om op een adequate wijze de zienswijze en **gevoeligheden van de overheid** kenbaar te maken en discussies bij de uitvoering van het DBFM-programma te beslechten met respect van eenieders belangen zodat potentiële **conflicten** kunnen voorkomen worden.

Gewijzigd ESR-kader: multifunctionaliteit

Een ander relevant element uit voormelde praktijkhandleiding betreft **de bepaling waarbij de overheid (multifunctioneel) gebruik wenst te maken van de schoolinfrastructuur**. De private vennootschap moet steeds ten allen tijde economisch eigenaar zijn van de infrastructuur, maar het is toegestaan dat de overheid een ruime beschikking heeft over het gebruik ervan voor zover de inkomsten uit dit gebruik binnen bepaalde perken blijven. De inrichtende macht kan in het contract de volledige infrastructuur ter beschikking krijgen voor de gehele duur zonder dat dit impact heeft op de statistische classificatie. Het zijn enkel de inkomsten die ze zou halen uit het doorverhuren van de infrastructuur die de statistische behandeling kunnen beïnvloeden. De statistische behandeling wordt niet beïnvloed indien de inkomsten onder de 5% van de beschikbaarheidsvergoeding blijven.

Om contractuele problemen naderhand te vermijden, is het bijgevolg **aangegeven 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. Overigens kan het gebruik door derden bezwaarlijk op voorhand accuraat ingeschat worden voor de komende 30 jaar. Een minimalistische invulling van de bezettingsmatrix kan er dan toe leiden dat onredelijke vergoedingen van de inrichtende macht worden gevraagd indien later blijkt dat een ruimere openstelling wordt beoogd dan initieel voorzien.

Deze vaststellingen nemen niet weg dat er zich een probleem kan voordoen indien de schoolinfrastructuur onbenut blijft of zich drastische wijzigingen opdringen inzake het gebruik tijdens de gebruiksduur van 30 jaar. De (geraamde) onderwijsbehoefte moet dan ook steeds een beslissend element zijn bij de selectie van DBFM-projecten.

Projectorganisatie en samenwerking

Gezien het financiële en maatschappelijke belang van een DBFM-project, is het belangrijk dat voldoende aandacht gaat naar een **goede projectorganisatie**. Zo kan een DBFM-project goed worden voorbereid, uitgevoerd en opgevolgd. Daarom moet men inzetten op deskundig en gedreven personeel bij zowel de overheid als de private partner.

Bij een PPS- of DBFM-project zal dit concreet betekenen dat een **multidisciplinair team** betrokken wordt langs **publieke en private zijde**. Gezien het juridisch, technisch en financieel aspect van een PPS-project, impliceert dit dus medewerkers die een expertise hebben in die aspecten. Naast de interne expertise zal zowel de publieke als private zijde ook vaak (tijdelijk) de ondersteuning nodig hebben van gespecialiseerde adviseurs. Een goede projectorganisatie vergt dus een duidelijkheid over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokkenen.

Zeker bij een langdurige samenwerking in een DBFM (zoals in casu 30 jaar) is het bewaken van de **continuïteit** een kritische succesfactor. Men moet zorgen voor een goede kennisoverdracht. En zeker langs de private kant dient men ervoor te zorgen dat de “klant” weet bij wie hij terecht kan en dat nieuwe medewerkers vlug en goed geïnformeerd zijn over het project.

Het begrip “publiek-private samenwerking” zegt het zelf al. Het gaat om **samenwerking**. En dit over een zeer lange periode. Dit betekent dat er voorzien moet worden in structurele overlegmomenten. De frequentie van dat overleg kan variëren naargelang de fase van het project en specifieke omstandigheden of aandachtspunten. Maar het is van belang dat er duidelijke en formele afspraken zijn om samen te komen. Uiteraard kan daarnaast nog steeds ad-hoc overleg plaatsvinden om kort op de bal te kunnen spelen.

De samenwerking wordt vaak uitgeschreven in omvangrijke contracten, juist omdat het van belang is om goede en duidelijke afspraken te hebben die voor een lange termijn gelden. Maar zelfs met uitgebreide en zo helder mogelijke contractuele regelingen is de kans groot dat er zich ook moeilijke momenten of onverwachte omstandigheden kunnen manifesteren of een partij bepaalde wijzigingen wenst.

Men moet ook beseffen en begrijpen dat de publieke en private partij **elk hun eigen aandachtspunten**, wensen,

gebruiken, stijl en organisatiecultuur kunnen hebben, maar het welslagen van het project (over een langere periode) dient voorop te staan.

Niet enkel inhoudelijke kennis is belangrijk over het voorwerp van de DBFM-samenwerking, of kennis over het DBFM-concept op zich, maar ook voldoende **communicatievermogen** is onmiskenbaar belangrijk. Luisteren en proberen te begrijpen lijkt een evident gegeven, maar het vergt een inspanning waar echter elkeen voordeel bij heeft.

Prijzvergelijking reguliere uitvoering versus DBFM-uitvoering

Deze evaluatie heeft uitvoerig stilgestaan bij de kostprijsvergelijking tussen een reguliere uitvoering en een DBFM-uitvoering. De internationale literatuur werd besproken **en een concrete vergelijkingsmethode werd ontwikkeld**. Er werd aangetoond dat deze **kostprijsvergelijking (om wetenschappelijk correct te zijn) op een omzichtige en gedetailleerde manier moet 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 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 zéér 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 de schoolbesturen, ongeacht het niveau van de gehanteerde risicopremie, steeds substantieel lager uit dan in een klassieke reguliere uitvoering het geval is.