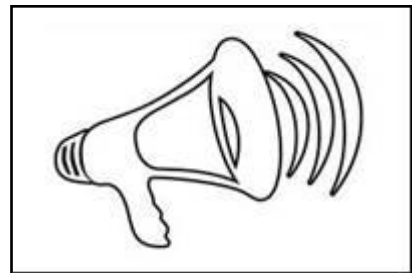
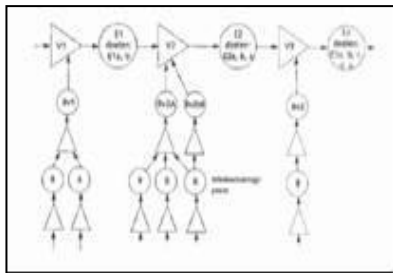


Een realistische evaluatie van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen

Logica en coherentie, Effectiviteit, Actiepunten



Eindrapport

Januari 2013

Colofon

Onderzoek en rapportering

Geert Leemans

Afdeling Kennis en Advisering

AGION

Leden van de stuurgroep

Henri Duqué, gew. administrateur-generaal AGION, gew. voorzitter

Kris Van Damme, wnd. administrateur-generaal AGION, voorzitter

Anne De Meulemeester (AGION), Wilfried De Rijck (GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap),
Anton Derks (Dept. Onderwijs, Vlaamse overheid), Dirk Ferlin (GO! Onderwijs van de Vlaamse
Gemeenschap), Luc Goossens (UA), Marc Martens (VUB), Patrick Scheir (AGION), Lieve Van Medegael
(AGION), René Vanotterdijk (Onderwijsinspectie).

Foto's omslag

AGION

Eerste rij rechts: De letterdoos, Oostakker (arch. Wim Cuyvers)

Tweede rij midden: Sint-Ursula, Laken (Tom Thys & Adinda Van Geystelen Architecten)

Verantwoordelijke uitgever

Kris Van Damme

wnd. administrateur-generaal

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION)

Koning Albert II-laan 35 b 75

1030 Brussel

Uitgave

Januari 2013

Wettelijk depot

D/2013/6467/01

“First we shape our buildings, then they shape us”

[Winston Churchill, 1943]

“First we shape our buildings, then they shape us, then we shape them again-ad infinitum”

[Stewart Brand, 1994]

(blanco pagina)

Inhoud

Dankwoord

Managementsamenvatting

1	Inleiding.....	43
1.1	Situering.....	43
1.2	Onderzoeksdoel	44
1.3	Onderzoeksvraag	44
1.4	Opbouw van het onderzoeksrapport	45
1.5	Regelgevend kader	45
2	Evaluatievragen	47
3	Theoretisch kader	49
4	Evaluatiemethode.....	53
4.1	Scope	53
4.2	Evaluatietypes	53
4.2.1	De evaluatie van de logica en coherentie van het beleid	53
4.2.2	De evaluatie van de beleidseffectiviteit	54
4.3	Onderzoeksonderwerp.....	58
4.3.1	Beschrijving van de beleidsinhoud	58
4.3.2	Logische modellering	59
4.3.3	Gegevensverzameling	61
4.3.3.1	Vragen en gespreksgids	61
4.3.3.2	Expertinterviews.....	63
4.3.3.3	Focusgroepen	63
4.3.3.4	Saturatie	65
4.3.3.5	Documenten	66
4.3.4	Analyse	67
4.3.5	Betrouwbaarheid en geldigheid	68
4.3.6	Rapporteringwijze	69
5	Evaluatiemanagement	71
5.1	Stuurgroep	71
5.2	Risicobeheer.....	71
5.3	Evaluatiecapaciteit	71
5.4	Planning.....	72
6	Evaluandum: het scholenbouwbeleid in Vlaanderen	73
6.1	De beleidssetting	73
6.1.1	Organisatie van het Vlaams onderwijs	73

6.1.2	Doelgroepen	73
6.1.2.1	Inrichtende machten	73
6.1.2.2	Producenten en gebruikers	74
6.1.3	Instellingen	74
6.1.3.1	Vlaamse overheid	74
6.1.3.2	Koepelorganisaties	76
6.1.4	Beleidsveld	76
6.2	<i>Beleidsdoelstellingen van de Vlaamse regering</i>	79
6.2.1	Legislatuur 2004-2009	79
6.2.2	Legislatuur 2009-2014	82
6.3	<i>Kerntaken, missie en doelstellingen op organisatieniveau</i>	84
6.3.1	AGION	84
6.3.1.1	Decretale kerntaken	84
6.3.1.2	Missie	84
6.3.1.3	Beheersovereenkomst 2008-2010	85
6.3.1.4	Beheersovereenkomst 2011-2015	86
6.3.2	GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	88
6.3.2.1	Decretale kerntaken	88
6.3.2.2	Missie	89
6.4	<i>Beleids- en bestuursinstrumenten</i>	90
6.4.1	Financiële middelen	90
6.4.2	Financiering en subsidiëring	91
6.4.2.1	De werkwijze van AGION	91
6.4.2.2	De werkwijze van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	96
6.4.2.3	Fysische en financiële normen	97
6.4.3	Samenwerking met andere overheden	97
6.4.4	Informatie- en adviesverlening	98
6.4.5	Integraal- en masterplanning	100
6.4.6	Financiering via publiek-private samenwerking	100
7	Resultaten	103
7.1	<i>Coherentie en logica</i>	103
7.1.1	Logisch beleidsmodel	103
7.1.2	Bespreking	106
7.1.2.1	De relatie tussen beleidsvisie en beleidsdoelstellingen	106
7.1.2.2	De relatie tussen beleidsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen	110
7.1.2.3	De relatie tussen organisatiedoelstellingen en beleidsinstrumenten	112
7.1.2.4	De relatie tussen beleidsinstrumenten en beleidsveld	112
7.1.2.5	De relatie tussen beleidsveld en beleidseffecten	114
7.2	<i>De effectiviteit</i>	115
7.2.1	Analyse van documenten	115
7.2.1.1	Problemen	115
7.2.1.2	Oorzaken	118
7.2.1.3	Oplossingen	120
7.2.2	Analyse van expertinterviews en focusgroepen	124
7.2.2.1	Mechanismen	124
7.2.2.1.1	Visievorming over kwaliteit	124

7.2.2.1.2	Het planningsproces.....	136
7.2.2.1.3	Kritische succesfactoren.....	139
7.2.2.1.4	Onderhoud	153
7.2.2.1.5	Gebruik.....	156
7.2.2.1.6	Beheer	157
7.2.2.2	Context	159
7.2.2.2.1	Competenties van actoren	159
7.2.2.2.2	Verhoudingen tussen actoren	164
7.2.2.2.3	Kenmerken van de school en de schoolbesturen	168
7.2.2.2.4	De rol van schoolgemeenschappen en lokale besturen	170
7.2.2.2.5	De rol van maatschappelijke stakeholders	172
7.2.2.2.6	De rol van de Vlaamse overheid	175
7.2.2.3	Beleid.....	179
7.2.2.3.1	Draagvlak voor de beleidsvisie op kwaliteit en gebruik	179
7.2.2.3.2	De impact van de beleidsinstrumenten	184
7.2.2.3.3	Worden de doelgroepen bereikt?.....	210
7.2.2.3.4	Het gebruik van de beleidsinstrumenten.....	213
7.2.2.3.5	Globale gevolgen van het huidige scholenbouwbeleid.....	215
7.3	<i>Actiepunten vermeld door respondenten</i>	218
7.3.1	Financiering en subsidiëring.....	218
7.3.1.1	Hoger budget voor scholenbouw	218
7.3.1.2	Bijsturen van het subsidie- en financieringsmechanisme	218
7.3.2	Regelgevend kader	220
7.3.2.1	Afstemmen van alle controlerende en regelgevende instanties.....	220
7.3.2.2	Flexibeler omgaan met subsidieregels in functie van meer kwaliteit	220
7.3.2.3	De fysische en financiële normen herzien.....	221
7.3.2.4	Rekening houden met toekomstige leerlingenaantallen	221
7.3.2.5	Subsidieprocedures herzien	221
7.3.3	Advisering, sensibilisering, informatieverstrekking	221
7.3.3.1	Meer inzetten op advies, begeleiding en goede praktijken	221
7.3.3.2	Bewaken van de haalbaarheid van bouwprojecten	222
7.3.3.3	Duidelijker communiceren naar de scholen toe.....	222
7.3.3.4	De uitvoering van toegepast onderzoek	222
7.3.3.5	Meer kwaliteitsbewaking	222
7.3.3.6	Bijsturen van de open oproep van de Vlaams bouwmeester	222
7.3.4	Administratieve processen.....	223
7.3.4.1	Herzien van de administratieve behandeling van de dossiers.	223
7.3.4.2	Subsidieverstrekking afstemmen op het planningsproces en de wachttijden.....	223
7.3.5	Plannen, ontwerpen en bouwen.....	223
7.3.5.1	Inzetten op masterplanning	223
7.3.5.2	Inzetten op nieuwbouw	223
7.3.5.3	Inzetten op modulair bouwen	224
7.3.6	Betrokken actoren.....	224
7.3.6.1	Verhoging van de honoraria van architecten	224
7.3.6.2	De financiële ondersteuning van projectbegeleiders.....	224
7.3.6.3	Werken met erkende scholenbouwers	224
7.3.6.4	De participatie van leerlingen ondersteunen	224
7.3.7	De verdeling van bevoegdheden en institutionele aspecten	225
7.3.7.1	Vastleggen van de verantwoordelijkheden op alle niveaus	225

7.3.7.2	Het macro niveau (centrale overheid).....	225
7.3.7.3	Het meso niveau (scholengemeenschappen en lokale besturen).....	226
7.3.7.4	Het micro niveau (inrichtende machten en scholen)	227
7.3.8	Eigendomsverhoudingen herzien.....	227
7.3.9	Het schoolgebouwenpark monitor en evalueren	227
7.3.10	Inzetten op bepaalde thema's	228
7.3.11	Onderhoud en herconditionering van bestaande gebouwen.....	228
7.3.12	Verschillen in beleidsaccenten	229
8	Conclusies.....	232
8.1	<i>De logica en coherentie van het scholenbouwbeleid.....</i>	<i>233</i>
8.2	<i>De effectiviteit van het scholenbouwbeleid.....</i>	<i>234</i>
8.2.1	Mechanismen.....	235
8.2.2	Context.....	239
8.2.3	Beleid.....	241
8.3	<i>Actiepunten</i>	<i>245</i>
8.3.1	Mechanismen.....	246
8.3.2	Context.....	246
8.3.3	Beleid.....	246
8.4	<i>Synthese.....</i>	<i>247</i>

Literatuur

Commentaren van de stuurgroep

Dankwoord

Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar alle respondenten die aan deze beleidsevaluatie hebben meegewerkt in focusgroepen of interviews. Zonder jullie getuigenissen, ervaringen en oprechte betrokkenheid was dit rapport er nooit gekomen. Bovendien wil ik ook de leden van de stuurgroep en het managementcomité van AGION danken voor hun methodologische en inhoudelijke commentaren. Verschillende collega's droegen direct en indirect bij tot dit onderzoek. De collega's van de afdeling Kennis en Advisering door hun 'klankbord zijn' en in het bijzonder Anne De Meulemeester door dit project te blijven ondersteunen. Dank ook aan Tom De Smidt voor de hulp bij de opmaak van dit rapport en aan Karolien Moniquet voor de kostbare tijd die zij heeft vrijgemaakt voor de taalcorrectie en de verslaggeving van de stuurgroep.

Geert Leemans, januari 2013

(blanco pagina)

Managementsamenvatting

I. Inleiding

In 2007 nam het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) het initiatief om een evaluatie uit te voeren van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Deze evaluatie zou netoverschrijdend zijn en alle onderwijsniveaus omvatten, met uitzondering van het hoger onderwijs. De beleidsevaluatie moet gezien worden in het licht van een meer performante en effectieve overheid, en sluit daarbij geheel aan bij de filosofie van het Beter Bestuurlijk Beleid.

Een eerste stap in de beleidsevaluatie was de ontwikkeling en uitvoering van de schoolgebouwenmonitor 2008, die de bedoeling had om de toestand van het schoolgebouwenpark in kaart te brengen en uitspraak te doen over de mate waarin het agentschap zijn strategische doelstellingen bereikte.

Begin 2010 werd de beleidsevaluatie verder uitgebreid onder het project 'Bouwen voor School en Samenleving'.¹ De bedoeling is nu om wetenschappelijk onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit en de relevantie van het gevoerde beleid in een complex beleidsveld. Zo kan bruikbare informatie aangeleverd worden in functie van de beleidsvoorbereiding en -bepaling. Het project bestaat uit vier delen: (1) deel 1: de uitbouw van een theoretisch denkkader, (2) deel 2: een kwalitatief onderzoek naar de werking van het scholenbouwbeleid via interviews en focusgroepen (3) deel 3: een grootschalige enquête bij de Vlaamse scholen die peilt naar de kwaliteit van de schoolgebouwen en (4) deel 4: een interpretatief deel dat uitspraak wil doen over de relevantie van het beleid voor de samenleving. Onderhavig onderzoeksrapport is de output van het tweede deel van het project. Er wordt uitgegaan van volgende onderzoeksvraag en deelvragen:

Onderzoeksvraag:

Hangen de beleidsinstrumenten voldoende coherent en logisch samen met de doelstelling om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark te realiseren en in welke mate en omstandigheden weten de beleidsinstrumenten vervolgens de succesvolle realisatie van bouwprojecten op het terrein effectief te ondersteunen?

Deelvragen:

- **Coherentie en logica van het beleid:** Sluiten de visie, doelstellingen en instrumenten van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen voldoende coherent op elkaar aan? Is de logica achter de beleidstheorie voldoende solide?
- **Werking en effectiviteit van het beleid:** Hoe werkt het bouwen en beheren van schoolgebouwen op het terrein precies? Welke mechanismen zijn hierbij bepalend? Welke contextuele randvoorwaarden zijn van belang om het beleid te laten slagen? Hoe verloopt de impact van het beleid op de processen binnen het beleidsveld?
- **Actiepunten m.b.t. het beleid:** Op welke punten kan het beleid verbeterd worden? Welke acties kunnen daarvoor ondernomen worden?

¹ De algemene afspraken met betrekking tot dit beleidsevaluatieonderzoek werden vastgelegd in de nota van 4 februari 2009 aan de administrateur-generaal van AGION.

Om bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden wordt er vertrokken van de ‘realistische benadering’ binnen het beleidsevaluatieonderzoek. Deze benadering gaat uit van een specifieke vorm van oorzakelijkheid tussen beleidsinterventies en beoogde beleidseffecten. Volgens de realistische benadering leidt een beleidsinterventie maar tot een gewenst maatschappelijk effect onder voorwaarde dat het een mechanisme in gang zet binnen een welbepaalde contextuele setting. De onderzoeksmethode die gebruikt werd om onze empirische gegevens te verzamelen is de kwalitatieve methode. Dit betekent dat we gebruik hebben gemaakt van informatie die afkomstig is uit diepte-interviews met experts en focusgroepen met ambtenaren, architecten, leerkrachten, leerlingen, directies en inrichtende machten.

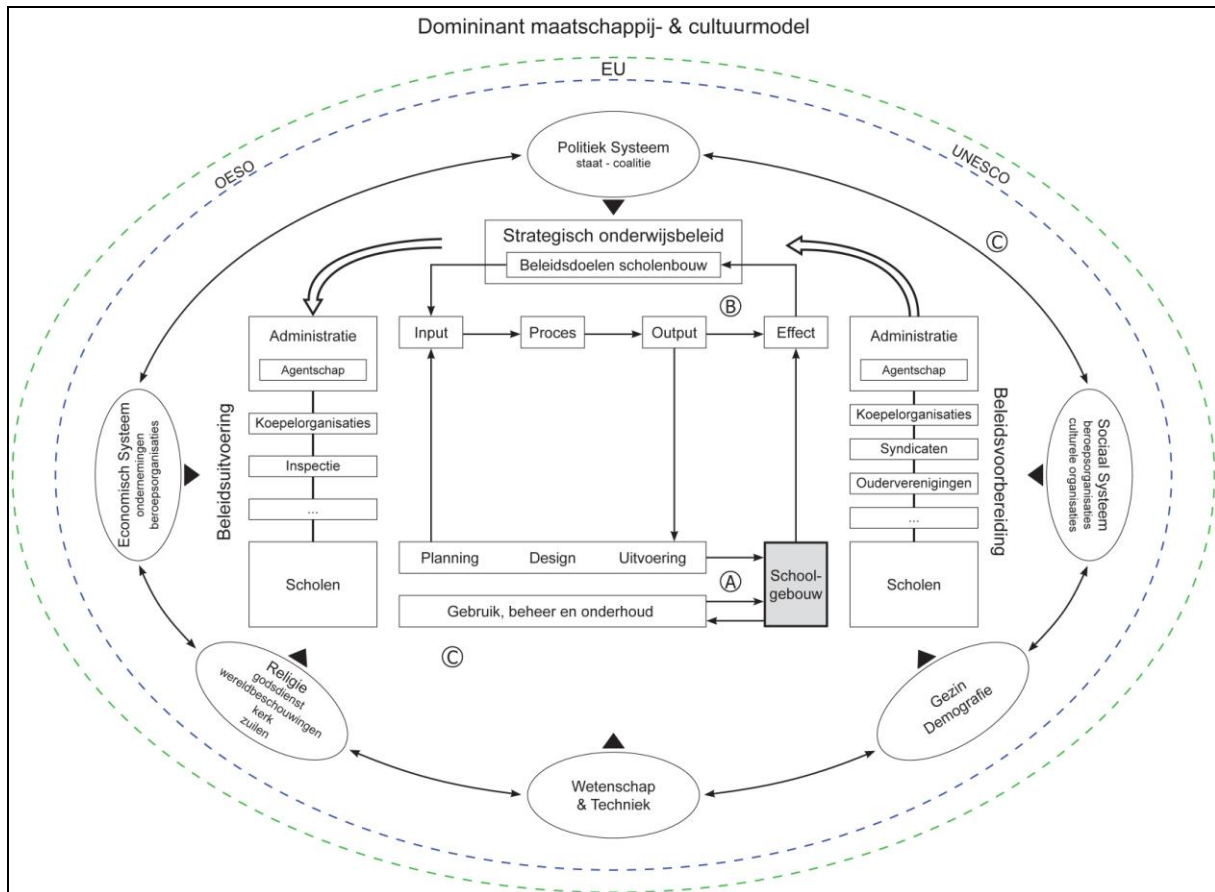
Alle respondenten die aan dit onderzoek deel hebben genomen spreken anoniem en in eigen naam. Zij spreken niet in naam van de instelling waarin ze eventueel zijn tewerkgesteld.

II. Theorie

De evaluatie van de coherentie, logica en effectiviteit van het scholenbouwbeleid vertrekt niet van een onbeschreven blad. Binnen AGION werd er op basis van uitgebreid literatuuronderzoek reeds een bruikbare theorie over scholenbouw en scholenbouwbeleid ontwikkeld om de te onderzoeken problematiek op een theoretisch niveau te interpreteren (AGION, 2011). In deze theorie, die opgebouwd is rond concepten uit het structuratiedenken van Anthony Giddens en de ‘Social Construction of Technology’ (SCOT) van Wieke Bijker, gaan we uit van een systeembenadering van de scholenbouw en het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Voor de opbouw van ons ‘open systeem’ hebben we ons laten inspireren door het onderwijsmodel van de VLOR (1999).² We onderscheiden drie onderdelen in het theoretisch denkkader (figuur A):

Onderdeel A vormt het beleidsveld of het ‘terrein’. Binnen dat beleidsveld stellen we vast dat schoolgebouwen een dubbele kwaliteit hebben. Enerzijds zijn ze het resultaat van een plannings- en ontwerpproces en moeten ze na voltooiing ook gebruikt, onderhouden en beheerd worden. Deze processen worden doorkruist door de wensen en belangen van verschillende relevante sociale actoren als politici, beleidsmakers, experts, architecten, leerlingen, leerkrachten of ambtenaren. Schoolgebouwen worden daarbij het voorwerp van uiteenlopende interpretaties, en worden zo gekenmerkt door ‘interpretatieve flexibiliteit’. Anderzijds is er ook een omgekeerde beweging: schoolgebouwen hebben ook impact op de onderwijsactiviteiten die erin plaatsvinden, geven er stabiliteit aan en dragen zo bij aan de reproductie van het onderwijssysteem.

² Hierna wordt regelmatig verwezen naar enkele theoretische concepten uit het structuratiedenken van Giddens en uit SCOT. Voorbeelden zijn concepten als: ‘structuur’, ‘agency’, ‘interpretatieve flexibiliteit’, ‘resources’, ‘rules’, ‘reproductie’, ‘interpretatief schema’, enz.. Voor een omstandige beschrijving van het theoretisch denkmodel en meer uitleg bij deze concepten verwijzen we naar: AGION, (2011). *Schoolgebouwen als knooppunten van relaties: naar een theoretisch denkkader voor de scholenbouw en het scholenbouwbeleid in Vlaanderen*. Brussel, AGION, Vlaamse overheid.



Figuur A: Scholenbouw en scholenbouwbeleid als open systeem

Onderdeel B staat voor het scholenbouwbeleid waarbinnen de scholenbouwpraktijk functioneert. Deze beleidscontext werkt tegelijkertijd faciliterend en beperkend ten aanzien van schoolbesturen, architecten en gebruikers ‘op het terrein’. Als verantwoordelijke en bewuste actoren (‘knowledgeable actors’) worden deze immers steeds in staat geacht tot enige handelingsvrijheid ten aanzien van het gevoerde beleid. Schoolgebouwen zullen bovendien een bepaalde dominante beleids- en onderwijsvisie maar tot op zekere hoogte representeren en reproducen. Schoolgebouwen worden doorheen hun hele levenscyclus immers onderhevig aan de (her)interpretaties en wijzigingen van gebruikers die kunnen afwijken van de structurele eigenschappen die oorspronkelijk in het schoolgebouw besloten lagen.

Het scholenbouwbeleid zelf wordt als een cyclisch gegeven beschouwd. Deze beleids- en beheerscyclus, bestaat uit:

- (1) De *doelstellingen* van het scholenbouwbeleid die gesitueerd moeten worden binnen het kader van het ruimere onderwijsbeleid.
- (2) De *beleidsinstrumenten* (inputs). Hierbij gaat het om de beleidsvisie op scholenbouw (‘interpretatief schema’), de formele en informele regels en procedures (‘rules’) die men gaat inzetten om zijn doelstellingen te bereiken, de budgetten die men wil inzetten (‘allocative resources’) en de autoriteit (‘authoritative resources’) die men wil gebruiken om scholen en andere relevante actoren in de richting van zijn doelstellingen te sturen. Bouwheren-scholen maken gebruik van deze beleidsmiddelen als input voor hun eigen bouwprojecten.

- (3) De administratieve *handelingen* (processen) waarmee een administratie met behulp van de beleidsinstrumenten uitvoering geeft aan het scholenbouwbeleid.
- (4) De *beleidsresultaten* (outputs) die onder de vorm van subsidies, vergoedingen, begeleiding, adviezen of informatie aan de scholen ter beschikking worden gesteld en waarmee ze in staat gesteld worden om hun bouwprojecten tot een goed einde te brengen.
- (5) De *beleidseffecten* (outcomes) of de afgewerkte bouwprojecten die het scholenbouwbeleid beoogt en die bepalend zijn voor de mate waarin de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen worden bereikt.

De beleids- en beheerscyclus veronderstelt een decentralisatie van verantwoordelijkheden (1) op het niveau van de overheid waarbij overheidsinstellingen over operationele autonomie kunnen beschikken en (2) op het niveau van de scholen en hun inrichtende machten waarbij deze initiatiefnemer en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van werken. Naast de rol die agentschappen en scholen spelen in de totstandkoming en uitvoering van het scholenbouwbeleid moet ook nog de impact vermeld worden van andere krachten, instellingen en belangengroepen. Hierbij kan de rol worden aangehaald van de onderwijsinspectie, koepelorganisaties, ouderverenigingen of vakbondsorganisaties.

Onderdeel C is de maatschappelijke en onderwijscontext waarin de scholenbouwpraktijk en het scholenbouwbeleid is ingebed. Met betrekking tot het laagste niveau verwijzen we hier naar het handelen van de verschillende lokale actoren die betrokken zijn bij het bouwen, gebruiken en beheren van een schoolgebouw, zoals directies, inrichtende machten, architecten en gebruikers. Deze actoren opereren binnen het verband van een individuele school die op haar beurt is ingebed in de ruimere context van schoolgemeenschappen en lokale besturen. Nog een niveau hoger geldt de werking van de overheid. Afhankelijk van de beleidscontext spelen nog verschillende belangengroepen en instellingen een rol in de beleidscyclus. Met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan bijvoorbeeld worden gewezen op het belang van de onderwijsadministratie, de adviesraad, de onderwijsinspectie, koepelorganisaties, syndicaten of ouderverenigingen. Zoals hierboven reeds werd aangehaald, staat het onderwijssysteem niet op zichzelf, maar is het ingebed in een geheel van subsystemen waarvan het de invloed ondergaat. Onder deze subsystemen kunnen het gezin, de economie, de politiek, religieuze instituties of de wetenschap en technologie worden vermeld. Bovendien moet ook gewezen worden op het belang van supranationale instellingen, zoals de EU, de OESO of de UNESCO voor het onderwijs. Uiteindelijk is er ook de impact van het 'overall aanwezige en alles doordringende' dominante maatschappij- en cultuurmodel'.

Het theoretisch denkmodel, zoals het hier wordt voorgesteld, toont het schoolgebouw als 'knooppunt van relaties'. Het schoolgebouw is daarom geen neutrale, absolute ruimte die los van het sociale bestaat. De ruimte van het schoolgebouw moet eerder vanuit een uitgesproken relativisme benaderd worden juist omdat het tijdens zijn totstandkoming en levensduur tal van verbindingen aangaat met verschillende sociale actoren, beleidsstructuren en maatschappelijke subsystemen die gedragen worden door een omvattend maatschappij- en cultuurmodel. Als knooppunt van relaties kunnen schoolgebouwen gesitueerd worden in het brandpunt van een open systeem, waarbij ze een intermediaire positie lijken in te nemen tussen lokale actoren enerzijds en het scholenbouwbeleid en de bredere maatschappelijke omgeving anderzijds.

De intermediaire positie van het schoolgebouw als ruimtelijk medium tussen 'agency' en 'structuur' heeft enkele belangrijke bijkomende consequenties voor het denken over scholenbouw en

scholenbouwbeleid. Net als andere gebouwen lijken ook schoolgebouwen te beschikken over een dubbele kwaliteit: enerzijds zijn ze het product van het sociaal handelen van actoren, anderzijds zijn ze in staat stabiliteit te geven aan dit sociaal handelen en de maatschappelijke en onderwijsstructuren waarbinnen ze tot stand zijn gekomen te reproduceren. Dit gebeurt echter steeds zonder te determineren: bij de planning en ontwerp van een schoolgebouw heeft men de handelingsvrijheid om 'het ook anders te doen' en innovatie in de hand te werken, net zoals schoolgebouwen als ruimtelijke structuren steeds voorwerp kunnen worden van de herinterpretaties van hun gebruikers. Schoolgebouwen moet beantwoorden aan bepaalde eisen die belangrijk zijn voor een samenleving, maar anderzijds kunnen schoolbesturen ook een kritische houding aannemen in hun visie op onderwijshuisvesting en deze vrijheidsgraden aanwenden om te komen tot een projectdefinitie die optimaal aansluit bij hun eigen pedagogisch project.

III. Methodologie

A. Scope

Deze beleidsevaluatie werd uitgevoerd op het bestuursniveau van de Vlaamse overheid. Meer bepaald gebeurt het onderzoek binnen het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION). Nochtans moet benadrukt worden dat het onderzoek het Vlaams scholenbouwbeleid in het algemeen op het oog heeft. Het richt zich dus naar de beleidsdoelen en -instrumenten op het niveau van de Vlaamse regering, alsook naar het bestuursinstrumentarium dat door AGION en het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap wordt ingezet om uitvoering te geven aan het regeringsbeleid. Met betrekking tot de tijdsdimensie richt het evaluatieonderzoek zich op de legislaturen 2004-2009 en 2009-2014. Tijdens de eerste legislatuur was Frank Vandenbroucke minister van Onderwijs. Tijdens de tweede en huidige is dit Pascal Smet.

B. Coherentie en logica

In dit onderzoek worden de logica van het beleid en de coherentie ervan samen onder de loep genomen (deelvraag 1). Hoewel deze evaluatietypes analytisch van elkaar te onderscheiden zijn, zijn beide wel sterk complementair in het licht van de centrale vraagstelling. Waar men bij coherentie de samenhang onderzoekt tussen strategische doelstellingen en beleidsinstrumenten, richt de evaluatie van de beleidslogica zich op de oorzakelijke verbanden tussen beleidsinstrumenten, determinanten op het beleidsveld en beleidseffecten. Coherentie en logica sluiten dus op elkaar aan.

Een eerste stap in het beantwoorden van de vraag naar de coherentie en logica was de *logische modellering* van het scholenbouwbeleid. Het was de bedoeling om de verschillende componenten van het beleid en het beleidsveld, alsook de relaties tussen deze componenten, schematisch voor te stellen zodat ze inzichtelijk worden gemaakt. Dit resulteerde in een logisch beleidsmodel.

Voor de opmaak van het logisch model van het scholenbouwbeleid werd op basis van beleids- en bestuursdocumenten eerst een ontwerp van dit model 'on desk' samengesteld. Nadat 'on desk' een eerste versie van een logisch beleidsmodel werd samengesteld, werd de juistheid van dit model ter bespreking voorgelegd aan enkele strategisch geplaatste sleutelfiguren binnen AGION.

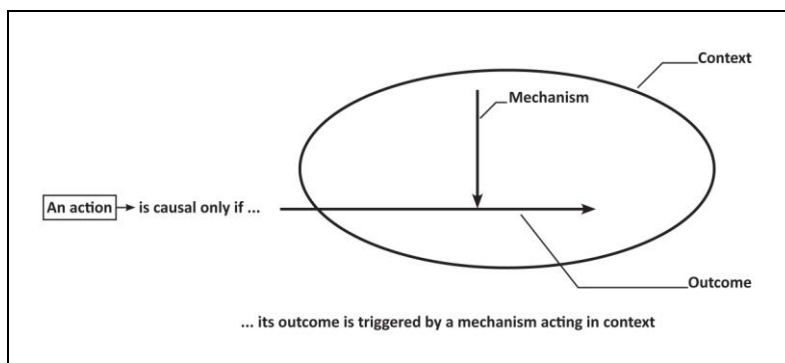
De kritische reflectie over de coherentie en interne logica van het scholenbouwbeleid was de tweede stap. Voor deze kritische reflectie werd in eerste instantie uitgegaan van de eigen interpretaties van

de evaluator. Deze interpretaties werden vervolgens getoetst aan de commentaren van experts die verzameld werden via interviews.

C. Effectiviteit

Voor het beantwoorden van de vraag naar effectiviteit (deelvraag 2) gingen we uit van de ‘realistische benadering’ in de beleidsevaluatie. Deze benadering gaat uit van een specifieke vorm van oorzaaklijkheid tussen beleidsinterventies en beoogde beleidseffecten, die afwijkt van de ‘positivistische benadering’ die uitgaat van experimenteel design en de statistische analyse van kwantitatieve onderzoeksgegevens.

In het realistisch perspectief gaat men ervan uit dat de effectiviteit van een beleidsinterventie afhangt van een aantal onderliggende *mechanismen*, waarvan het bereiken van een bepaald effect of *outcome* onderhevig is aan een aantal randvoorwaarden die deel uitmaken van de *context* waarin de interventie plaatsvindt. Dit wordt schematisch weergegeven in het zogenaamde ‘CMO-model’ (figuur B).



Figuur B: Het CMO-model binnen de realistische beleidsevaluatie (Pawson & Tilley, 1997:58)

In de realistische optiek is er nooit een direct causaal verband tussen een beleidsinterventie en *beleidseffect*. Er is dus geen altijd geldende ‘formule’ die in alle omstandigheden succes oplevert. Waar het de realistische benadering eerder om te doen is, is het begrijpen van de patronen waarlangs effecten van beleidsinterventies zich manifesteren, ongeacht of die effecten gewenst of ongewenst zijn, bedoeld of onbedoeld. De realistische benadering probeert zo de ‘zwarte doos’ die de relatie tussen beleidsinterventie en -effect soms is, te openen en de werking van onderliggende mechanismen en contextuele randvoorwaarden bloot te leggen.

Om het samenspel van die mechanismen, contexten en beleidsinterventies goed te kunnen interpreteren wordt in de realistische benadering gewezen op de bruikbaarheid van ‘*theories of the middle range*’. Om de werking van het scholenbouwbeleid goed te begrijpen, maken we in onderhavig evaluatieonderzoek dan dankbaar gebruik van de concepten en begrippen die ons theoretisch denkkader aanreikt.

D. Gegevensverzameling

De vraag naar de effectiviteit van het scholenbouwbeleid en de vraag naar in te zetten beleidsacties (onderzoeksvragen 2 en 3) werden beantwoord via **kwantitatieve onderzoekstechnieken**. Hierbij werd gebruik gemaakt van expertinterviews met 17 experts en 6 focusgroepen. In totaal werden 53 respondenten betrokken in het onderzoek.

De experts werden gekozen op basis van een theoretische steekproef waarbij er gestreefd werd naar een zo groot mogelijke diversiteit in de posities die zij innemen binnen de scholenbouwpraktijk en

het scholenbouwbeleid. Meer bepaald werden er experts gerekruteerd uit het beleid, de financierende en subsidiërende overheid (AGION en GO!), het Katholiek en officieel onderwijs en de Vlaams bouwmeester. Daarnaast werden er ook experts geselecteerd die in de voorbije jaren intensief wetenschappelijk onderzoek over scholenbouw hebben gevoerd. Ten slotte werden ook experts geïnterviewd die als architect een ruime ervaring in de scholenbouw hebben opgebouwd en zich opiniërend opstelden met betrekking tot de problematiek.

Wat de focusgroepen betreft werd er gewerkt met zes groepen waarvan gedacht wordt dat ze de meest informatierijke cases bevatten. In dit geval gaat het dan om (1) architecten, (2) vertegenwoordigers van bouwheren-inrichtende machten, (3) uitvoerende ambtenaren, (4) directies, (5) leerkrachten en (6) leerlingen. Daarnaast blijkt ook het *onderwijsnet* een belangrijke onderscheidende factor te zijn tussen respondenten. De drie onderwijsnetten waren dan ook in alle focusgroepen vertegenwoordigd. Er werd gestreefd naar een deelname van 6 tot 8 personen per focusgroep. Voor de samenstelling van de focusgroepen van directies, inrichtende machten en architecten zijn we op zoek gegaan naar deelnemers die sterk betrokken zijn geweest bij een aantal grote en recente bouwprojecten. De focusgroepen voor leerlingen en leerkrachten werden respectievelijk gerekruteerd via de scholierenkoepel (www.scholierenkoepel.be) en via een oproep in Schooldirect. De focusgroep voor ambtenaren werd gerekruteerd binnen de afdelingen Kennis & Advisering en Reguliere Financiering van AGION, en binnen de Dienst Infrastructuur van de administratie van het GO!.

De expertinterviews en focusgroepen verliepen semi-gestructureerd. Hierbij werden de gesprekken aangestuurd door een gespreksgids die het gesprek in goede banen leidde, maar toch voldoende vrijheid gaf aan de respondenten om het interview of de discussie naar eigen inzicht in te vullen. De begeleiding van focusgroepen werd toevertrouwd aan een gespecialiseerde moderator. Hiervoor werd beroep gedaan op de diensten van het onderzoeksbureau GFK-significant uit Leuven.

Net als bij de expertinterviews werden de gesprekken in de focusgroepen digitaal opgenomen. Van de opgenomen gesprekken werden daarna letterlijke transcripts gemaakt die het basismateriaal vormden voor verdere analyse.

E. Documentenanalyse

Om de interpretatie van de onderzoeksresultaten te stofferen, werd er gebruik gemaakt van achtergrondinformatie die werd verworven door een voorafgaandelijke raadpleging van documenten. Meer bepaald werden volgende documenten geraadpleegd uit de periode 2004-2011 waarin de scholenbouw in Vlaanderen aan bod komt: parlementaire stukken, artikels die verschenen in Vlaamse onderwijstijdschriften, persartikels, wetenschappelijke bijdragen over scholenbouw en adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR).

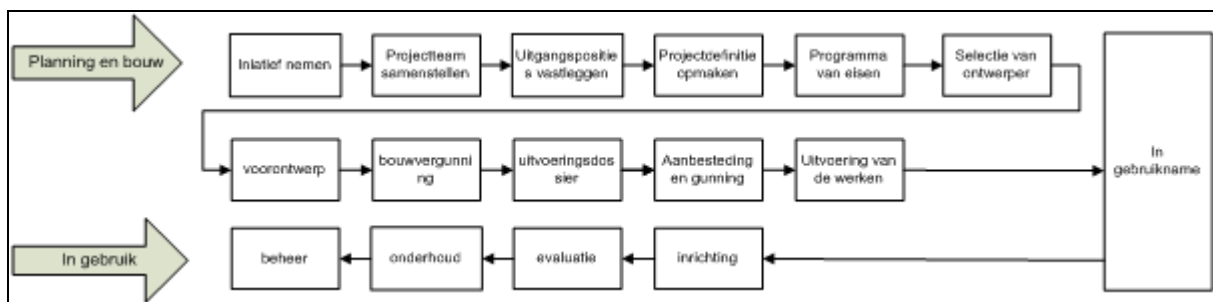
IV Het scholenbouwbeleid 2005-2015

A. De beleidssetting

De doelgroepen van het scholenbouwbeleid zijn in de eerste plaats de inrichtende machten die tegelijkertijd de bouwheren zijn van scholenbouwprojecten, maar het beleid richt zich (on)rechtstreeks ook naar een brede waaier van 'producenten' en 'gebruikers', waaronder financiers, architecten, leerkrachten, aannemers, leerlingen, ouders of buurtbewoners.

De Vlaamse regering en de minister van Onderwijs zijn de ontwerpers van het scholenbouwbeleid, terwijl de uitvoering ervan gebeurt door het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) dat instaat voor de gesubsidieerde sector, en het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap dat als inrichtende macht optreedt voor haar eigen patrimonium. Daarnaast zijn nog andere overheidsinstanties betrokken, zoals de onderwijsinspectie of de Vlaams bouwmeester. Op het meso-niveau spelen de koepelorganisaties van het VGO en OGO een belangrijke rol in de belangenbehartiging van de onderwijsinstellingen op gebied van scholenbouw. De koepel van het Katholiek onderwijs, het VSKO, heeft een eigen dienst voor scholenbouw, namelijk de Dienst voor Investerings van het Katholiek Onderwijs (DIKO).

Het beleidsveld zelf moet gezien worden als een geheel van sociale processen waarlangs de scholenbouwprojecten worden gerealiseerd en waar een complex netwerk van actoren bij betrokken is. Nochtans wordt dit beleidsveld in onderhavig onderzoek inzichtelijk gemaakt door het voor te stellen als ideaaltypisch planningsmodel dat een gefaseerd verloop kent: na een initiatieffase waarin de intentie wordt opgevat om te bouwen, volgt er een voorbereidende fase waarin een projectteam wordt samengesteld, een projectdefinitie en programma van eisen opgemaakt, en een ontwerper wordt geselecteerd. Daarna komt er een fase van (voor)ontwerp, om ten slotte over te gaan tot een uitvoeringsfase. Eens de werken zijn uitgevoerd breekt de levenscyclus van het gebouw aan. De aandacht verschuift nu naar de inrichting, evaluatie, beheer en gebruik van het schoolgebouw. (Figuur C)



Figuur C: Belangrijkste processen van het beleidsveld van de scholenbouw

B. De beleidsdoelen van de Vlaamse regering

De beleidsnota 2009-2014 geeft duidelijk de **beleidsvisie op kwaliteit** weer in de scholenbouw. Men spreekt van de noodzaak om te investeren in *duurzame en moderne infrastructuur*. *“Goede hedendaagse schoolgebouwen moeten in de eerste plaats functioneel en duurzaam zijn. Ze moeten veilig, comfortabel, onderhoudsvriendelijk en goed toegankelijk zijn. Ze moeten het pedagogisch project van de school ondersteunen, een stimulerende leeromgeving kunnen bieden en flexibel en multifunctioneel te gebruiken zijn. Daarnaast moeten ze in een open relatie staan met hun omgeving, van blijvende architecturale waarde zijn, een goede verhouding van kosten en baten hebben en milieuvriendelijk zijn.”*

Om deze visie op de kwaliteit van de schoolgebouwen te kunnen realiseren werden tijdens de legislaturen 2004-2009 en 2009-2014 een reeks beleidsdoelstellingen weerhouden. Deze doelstellingen richten zich op vijf thema's, namelijk (1) doelstellingen die zich richten op het verhogen van de capaciteit in schoolgebouwen, (2) doelstellingen m.b.t. een rationeel energiegebruik in schoolgebouwen, (3) de inhaalbeweging schoolinfrastructuur met het DBFM-project als speerpunt, (4) een aantal initiatieven die een betere samenwerking tussen (onderwijs)instellingen op het oog hebben, waarvan de introductie van het brede school concept in de scholenbouw wellicht

het meest in het oog springt en (5) een aantal doelstellingen die gericht zijn op de uitbouw van een adviesverlenende functie en een betere informatieverstrekking naar de scholen toe.

C. Doelstellingen op organisatieniveau

AGION functioneert als agentschap binnen het beleidsdomein Onderwijs van de Vlaamse overheid. De kerntaken van het agentschap staan beschreven in het oprichtingsdecreet van 7 mei 2004. Het agentschap wordt overeenkomstig de bepalingen van het Beter Bestuurlijk Beleid aangestuurd door een strategisch plan en een beheersovereenkomst. De missie van het agentschap luidt:

“In samenspraak met de gebruikers en in overleg met de voornaamste betrokken actoren staat AGION voor het realiseren en ontwikkelen van een functionele en duurzame onderwijsinfrastructuur.”

Vier strategische en operationele doelstellingen van AGION hebben rechtstreeks betrekking op de situatie op het terrein, namelijk (1) de realisatie van een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark door een optimaal beheer van de beschikbare middelen, (2) de realisatie van een inhaalbeweging schoolinfrastructuur door middel van het DBFM-project, (3) het aangaan van samenwerkingsverbanden met het oog op een optimale inzet van schoolgebouwen en het multifunctioneel gebruik ervan, en (4) de opname van een ondersteunende en adviserende rol ten behoeve van de bouwheren op het terrein. Naast deze vier doelstellingen, werden nog drie andere doelstellingen weerhouden, namelijk de uitbouw van een systeem voor monitoring en beleidsevaluatie, de ontwikkeling van de eigen organisatie en de beleidsvoorbereiding.

In tegenstelling tot AGION, zijn de bepalingen van het project Beter Bestuurlijk Beleid niet van toepassing op de diensten van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. De werking van het GO! wordt bepaald door het bijzonder decreet van 14 juli 1998. Bij de uitvoering van haar decretale kerntaken vertrekt het GO! voor haar infrastructuurbeleid van volgende missie:

“Bouwen voor meer comfort, om op de best mogelijke manier de onderwijsdoelstellingen van GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap te kunnen realiseren. Vooruitziend bouwen kan een bijdrage leveren aan de verschillende wensen en de veranderende onderwijsdoelstellingen van het onderwijs. Kortom bouwen met het oog op de toekomst.”

Het GO! legt de nadruk op schoolgebouwen die inspirerende en functionele plaatsen zijn voor persoonlijkheidsvorming en leren. Daarnaast wordt er veel belang gehecht aan het duurzame karakter van de gebouwen en richt het schoolgebouw zich ook tot de bredere gemeenschap die haar omringt. Tenslotte gaat men voor een efficiënte en planmatige inzet van de schaarse middelen.

D. Beleids- en bestuursinstrumenten

Een eerste instrument zijn de **financiële middelen** die door de Vlaamse regering worden ter beschikking gesteld aan AGION en het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de reguliere subsidiëring en financiering van de scholenbouw. In 2011 bedroegen de middelen voor de gesubsidieerde sector 196 mio euro, en voor het GO! 57,5 mio euro.

Sedert het midden van de jaren 1990 is in de gesubsidieerde sector een **wachttijst** van bouwprojecten ontstaan, die in juli 2012 een bedrag vertegenwoordigde van 2,6 mia euro. De wachttijden zijn intussen opgelopen tot meer dan 10 jaar. Ook voor het GO! doet zich door een gebrek aan middelen een aanzienlijke **achterstand** in bouwprojecten voor.

De **subsiëring van bouwprojecten** door AGION kan aangewend worden voor nieuwbouw, verbouwing, aankoop, werken na aankoop, eerste uitrusting, omgevingswerken en zware didactische apparatuur. Hierbij zijn volgende bestuursinstrumenten van kracht: (1) De **60-70% regeling**: de subsidies bedragen voor het basisonderwijs 70% van de bouwkost en voor het secundair onderwijs 60%. (2) De subsiëring van werken gebeurt via zes **subsidieprocedures**, namelijk de standaardprocedure, de procedure afwijking chronologie, de verkorte procedure, de spoedprocedure, de REG procedure³ en de procedure promotiebouw. De ‘verkorte procedure’ en de procedure ‘afwijking chronologie’ werden speciaal in het leven geroepen ten behoeve van de scholen van het VGO. Ze dienen om aan dringende noden te voldoen, die anders door de lange wachttijden niet opgelost zouden raken. (3) Wanneer een schoolbestuur niet bij machte is om het niet subsidieerbare deel van de bouwkost te betalen, kan ze hiervoor een **gewaarborgde lening** aangaan. AGION verleent de waarborg voor de terugbetaling van het kapitaal, de interesten en de kosten die deze lening met zich meebrengt. (4) De **werkprocessen** die de behandeling van subsidieaanvragen aansturen zijn onder te verdelen in vier *fasen*, namelijk (a) de indiening van een aanvraagdossier, (b) een fase gunning, (c) een fase uitvoering van werken en uitbetaling van subsidie en (d) een fase voltooiing van de werken en eindafrekening. Deze werkprocessen bestaan uit vaste stroomschema’s waarlangs dossiers stapsgewijs worden afgehandeld en waarbij telkens rekening moet gehouden worden met de bestaande regelgeving.

Wat het GO! betreft ontvangen zowel het centrale niveau als de scholengroepen middelen om bouwwerken uit te voeren. De scholengroepen voeren met hun budget de zogenaamde ‘**kleine infrastructuurwerken**’ uit (KIW), terwijl het centrale niveau instaat voor de ‘**grote infrastructuurwerken**’ (GIW). Het centrale niveau vraagt elke drie tot vier jaar aan de scholengroepen welke bouwprojecten ze willen uitvoeren. De voorstellen worden dan door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs aan de hand van bepaalde **criteria** beoordeeld en vergeleken. De projecten die in aanmerking komen voor financiering komen op een **bouwplanning** terecht. Nadat een project is goedgekeurd, wordt er een **projectleider** aangesteld die in samenwerking met de school en de scholengroep een projectdefinitie zal uitwerken. Daarna wordt een ontwerper aangesteld, het project aanbesteed en volgt de uitvoering van de werken.

Als er werken worden uitgevoerd dan moet dit gebeuren binnen de grenzen van de **fysische en financiële normen**. De fysische norm bepaalt het maximaal aantal gesubsidieerde m² per leerling. De financiële norm bepaalt de maximaal subsidieerbare bouwkost per m².

AGION en het GO! gaan **samenwerkingsverbanden** aan met andere overheden en instellingen ten einde een betere uitvoering te kunnen geven aan het scholenbouwbeleid en hun organisatiedoelstellingen: (1) AGION werkt samen met de federale overheid in het kader van de uitbetaling van rentetoeelagen. (2) De Vlaamse Gemeenschapscommissie stelt extra middelen ter beschikking voor de financiering en subsiëring van bouwprojecten van het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (3) Het Vlaams Energieagentschap (VEA) stelde extra middelen ter beschikking van AGION om REG investeringen te subsiëren. (4) Een aantal projecten van het GO! worden in samenwerking met de Vlaams bouwmeester gerealiseerd.

In het kader van de doelstelling om meer in te zetten op **adviesing, informatieverstrekking en sensibilisering** werden volgende initiatieven genomen: (1) De ontwikkeling van een ‘instrument

³ Ondertussen wordt de REG-procedure niet langer toegepast door AGION. Deze wijziging in procedure vond plaats in de loop van dit onderzoek.

duurzame scholenbouw' dat bouwheren in staat moet stellen om via een integrale aanpak een duurzaam project te realiseren. (2) De ondersteuning en begeleiding door AGION van een aantal passiefscholen. (3) De uitvoering van een onderzoeksproject naar de ruimtelijke vertaling van de brede school in Vlaanderen. (4) De uitbouw van een 'Kennispunt Scholenbouw' dat naast een scholenbouwbibliotheek ook voorziet in de verdere ontwikkeling van expertise over diverse aspecten van de scholenbouw binnen het agentschap. (5) Het project 'innovatief aanbesteden' van het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) dat enerzijds de ontwikkeling van schooluitrusting voor het competentieontwikkeland onderwijs op het oog heeft en anderzijds wil inzetten op duurzame scholenbouw.

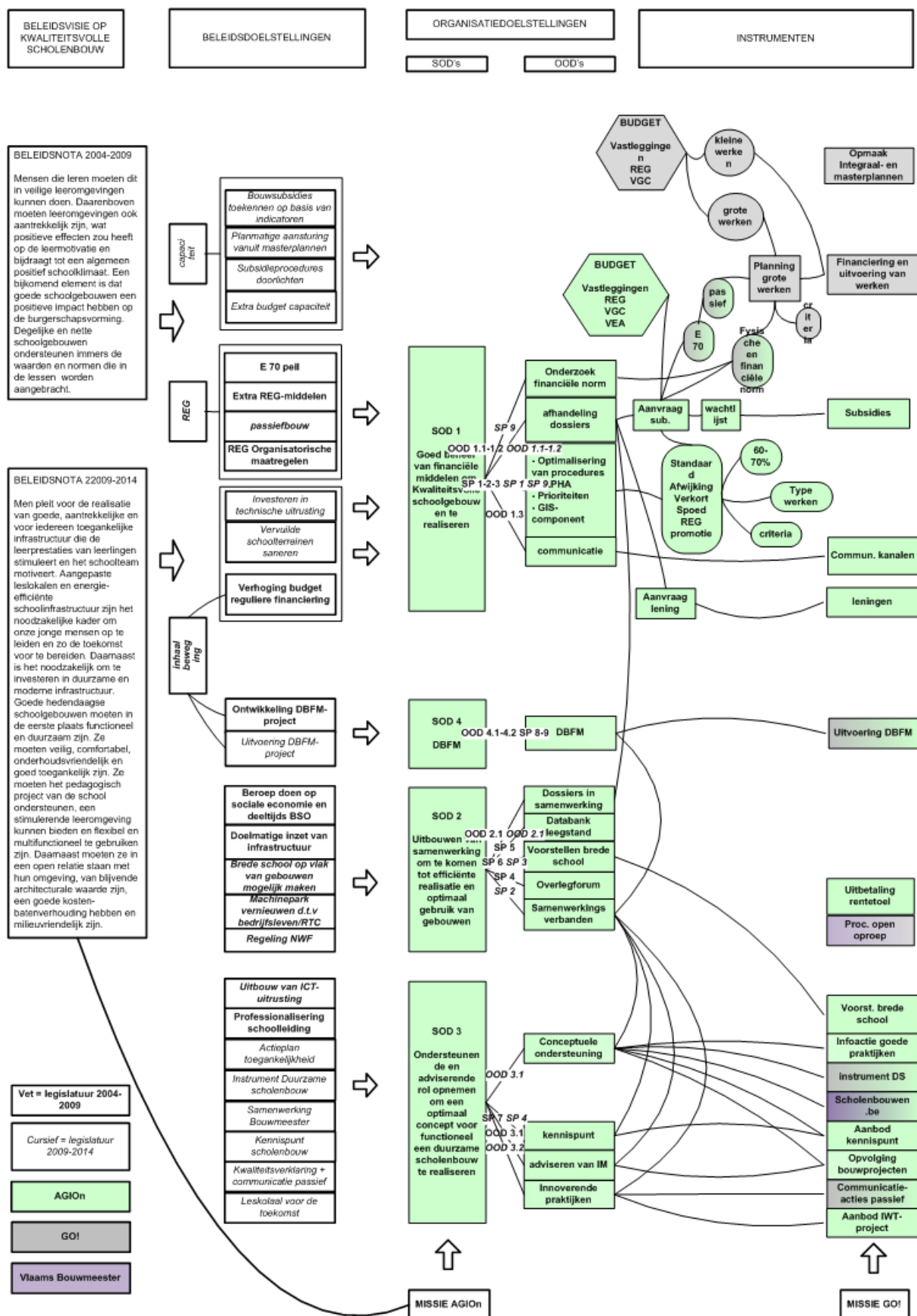
Het GO! maakt gebruik van **integraal- en masterplanning** bij de instandhouding en uitbouw van haar patrimonium. Hierbij wordt uitgegaan van een lange termijnvisie op de ontwikkeling van het schoolgebouwenpark binnen een bepaalde regio.

De inhaalbeweging schoolinfrastructuur voorziet, naast een stijging in de reguliere budgetten, ook in een bijkomende investering in de nieuwbouw van ongeveer 200 scholen voor een bedrag van ongeveer 1 miljard euro via publiek-private samenwerking. Dit grootschalige investeringsproject staat officieel bekend als het **'DBFM-project'** (Design, Build, Finance en Maintain).

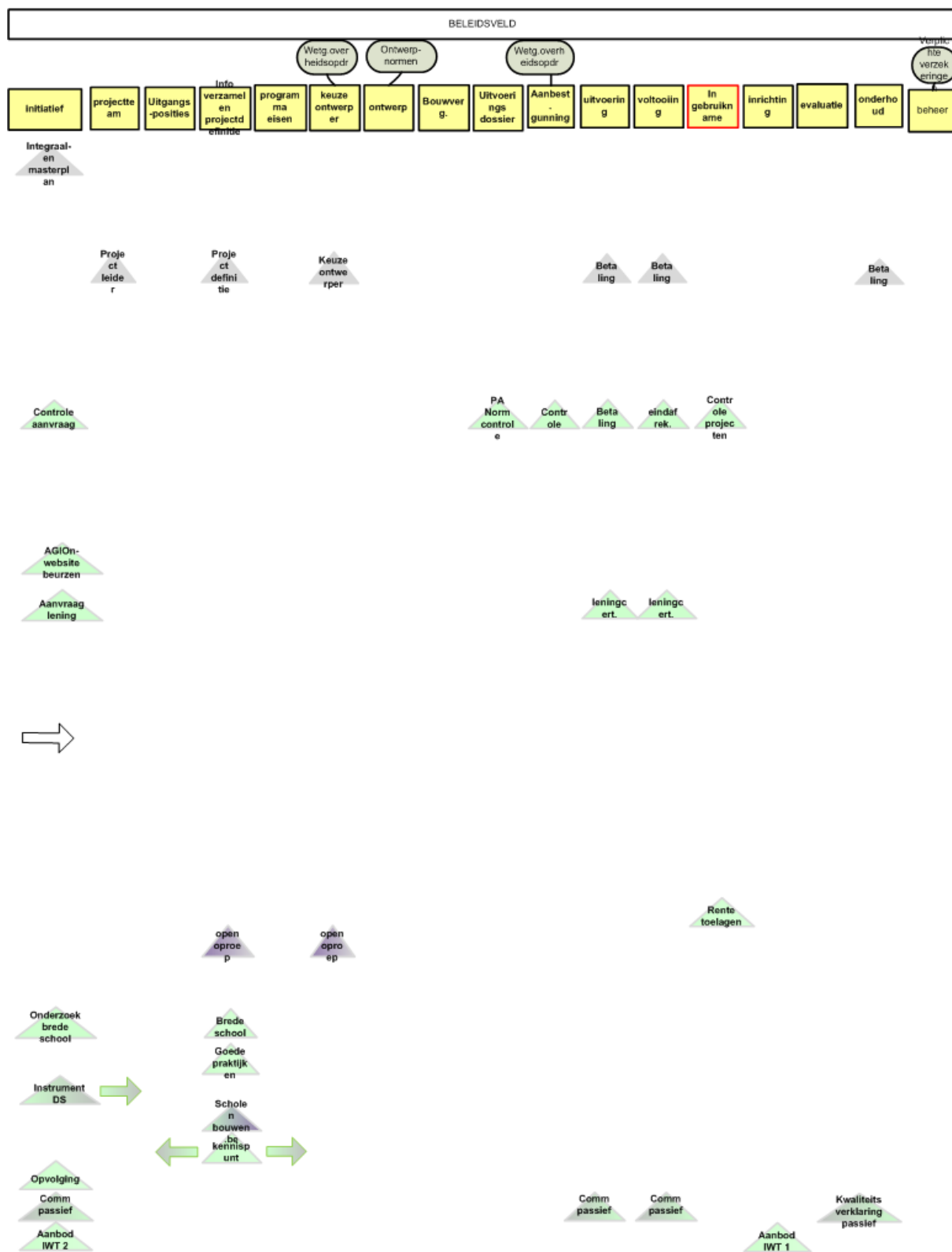
IV Resultaten/Conclusies

A. Het logisch beleidsmodel

Onderstaande figuur toont het resultaat van de logische modellering van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Het logisch model bestaat uit 5 blokken die aan elkaar zijn geschakeld als een lineair beleidsmodel, dat zich uitstrekt van beleidsvisie tot beleidseffect. Dit logisch model is de leidraad voor een kritische reflectie over de coherentie en interne logica van het scholenbouwbeleid.



Figuur D: logisch beleidsmodel



Figuur D: logisch beleidsmodel

B. De logica en coherentie van het scholenbouwbeleid

Sluiten de visie, doelstellingen en instrumenten van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen voldoende coherent op elkaar aan? Is de beleidstheorie over de wijze waarop beleidsinstrumenten, beleidsveld en gewenste effecten met elkaar samenhangen, voldoende solide?

Wat het eerste deel van deze onderzoeksvraag betreft, namelijk de **coherentie** van het beleid, blijkt uit het logisch beleidsmodel dat het beleid een hoge complexiteit heeft. Enerzijds lijkt het een kluwen van doelstellingen, bestuurs- en beleidsmiddelen, wat ten koste kan gaan van de transparantie; maar anderzijds lijkt het beleid toch vrij goed samen te hangen. De werkwijze die gevolgd wordt bij de opmaak van beheersovereenkomsten aan het begin van elke legislatuur draagt immers bij aan een goede samenhang tussen beleidsdoelstellingen, organisatiedoelstellingen en beleidsinstrumenten, en is ook een belangrijk aandachtspunt voor de interne controle en organisatiebeheersing.

Nochtans zijn er wel degelijk kritische punten. Meer bepaald is dit het geval in de relatie van de beleidsvisie tot de beleidsdoelen. Hierbij staat men immers voor de moeilijke opdracht om net deze maatregelen te nemen die het best kunnen tegemoet komen aan de maatschappelijke uitdagingen waar de hedendaagse schoolgebouwen aan moeten voldoen. Over deze maatschappelijke uitdagingen en de beleidsvisie op zich blijkt er een vrij grote consensus te bestaan, maar men is kritischer ten aanzien van de doelstellingen die voorop worden gesteld om die beleidsvisie te realiseren. Een eerste punt is dat de beleidsdoelen te ‘versnipperd’ zouden zijn en daardoor te weinig als een geïntegreerd pakket van maatregelen zou aangeboden worden. Er worden teveel inhoudelijke klemtonen gelegd waaraan dan ‘gekleurde’ middelen en specifieke regelgeving gekoppeld wordt (bijvoorbeeld Rationeel Energiegebruik (REG), brede school, toegankelijkheid, capaciteit,...). Deze aandacht voor meerdere afzonderlijke kwaliteitsaspecten gaat ten koste van de geïntegreerde aanpak die zo sterk nodig is op het terrein. Een tweede punt betreft de inconsequente houding die beleidsmakers zouden aanhouden ten aanzien van de scholen. Door een visie op kwaliteit te formuleren, wordt er aan de ene kant wel een hoog ambitieniveau vooropgesteld, maar aan de andere kant wil men zich niet engageren om de noodzakelijke beleidsmiddelen ter beschikking te stellen om dit ambitieniveau te halen. Een derde vaststelling is dat de visie op kwaliteit niet altijd in dezelfde mate wordt doorvertaald naar beleidsdoelstellingen. Bepaalde kwaliteitsaspecten blijken op meer aandacht van beleidsmakers te kunnen rekenen dan andere, waardoor bepaalde kwaliteitsaspecten onderbelicht blijven.

Wat de **interne logica** van het beleid betreft, is de logische redenering achter het eerste deel van de beleidstheorie eenvoudig te reconstrueren. Veronderstellingen over de oorzakelijkheid tussen beleidsinterventies en beleidsveld zijn immers direct uit het logisch beleidsmodel af te lezen. We merken dat het beleid niet altijd en in dezelfde mate ingrijpt op *alle* fasen van het planningsproces. Hoewel er wel degelijk beleidsinstrumenten worden ingezet die een generieke werking hebben en betrekking hebben op het hele proces van planning en beheer, blijkt uit de bevraging van de belanghebbenden dat er in bepaalde gevallen toch tekorten worden ervaren, bijvoorbeeld op vlak van onderhoud en beheer. Aan de andere kant echter hoeft dit geen afbreuk te doen aan de logica op zich, en is het wellicht ook niet nodig dat het beleid in alle fasen tussenkomt. Zo blijken de belangrijkste determinanten voor succesvolle bouwprojecten zich vooral in de voorbereidende fase te bevinden. We stellen vast dat er (vrij recent) wel degelijk beleidsinitiatieven zijn genomen om juist hier ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld door begeleiding, advisering en informatieverstrekking.

Ten slotte doet het beleid ook inspanningen om goede planning op het terrein te introduceren, wat ervoor zorgt dat een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie op het terrein kan toegepast worden.

Maar ook hier is er een kritisch punt. Er doet zich namelijk een logisch probleem voor met betrekking tot de subsidieprocedures die gehanteerd worden in de gesubsidieerde sector, en meer bepaald met betrekking tot de 'verkorte procedure' en de procedure 'afwijking chronologie'. Deze beleidsinstrumenten staan immers nauwelijks nog in verbinding met de centrale beleidsdoelstelling om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark uit te bouwen. De finaliteit van deze procedures is om aan inrichtende machten de mogelijkheid te bieden om dringende werken uit te voeren en tegelijk de wachtlijst te omzeilen. Deze procedures zijn dus ontstaan vanuit het argument dat in tijden van schaarste en lange wachttijden de onderwijsverstrekking gewaarborgd moet blijven, en niet zozeer vanuit de doelstelling om kwaliteitsvolle investeringen in de scholenbouw te doen. Hiermee willen we niet beweren dat deze procedures per definitie geen kwaliteit zouden kunnen opleveren, maar vanuit de optiek van de logica van de beleidstheorie zijn ze wel een risicofactor voor de effectiviteit van het scholenbouwbeleid. Dit is eens te meer een reden tot bezorgdheid wanneer we vaststellen dat er in toenemende mate van deze procedures gebruik wordt gemaakt. In 2011 werd 18% van de machtigingen aan de verkorte procedure besteed en 23 % aan de procedure 'afwijking chronologie'. In 2012 besliste het managementcomité van AGION dat het overgrote deel van de beschikbare subsidies (148 mio euro) zal goedgekeurd worden via de versnelde procedures. Slechts 10 mio euro zou worden toegekend aan wachtlijstdossiers.

Wat het tweede deel van de beleidstheorie betreft, blijkt er een brede consensus te bestaan over de positieve impact van goede planning op de realisatie van kwaliteitsvolle schoolgebouwen. Hoewel het geen garantie is op succes, is het toch 'de te volgen weg' om te komen tot een kwaliteitsvol project. Vooral het belang van de voorbereidende fase wordt hierbij benadrukt. Daarenboven kunnen we verwachten dat (sommige fasen van) het planningsproces ook positief zullen bijdragen aan de beoogde effecten die voortkomen uit de strategische doelstellingen van AGION.

C. De effectiviteit van het scholenbouwbeleid

Hoe werkt het bouwen en beheren van schoolgebouwen op het terrein precies? Welke mechanismen zijn hierbij bepalend? Welke contextuele randvoorwaarden zijn van belang om het beleid te laten slagen? Hoe verloopt de impact van het beleid op de processen binnen het beleidsveld?

De vraag naar de werking van het scholenbouwbeleid geeft in eerste instantie aanleiding tot de beschrijving van een ideale situatie. Uit de onderzoeksresultaten kunnen we immers afleiden hoe het scholenbouwbeleid *zou moeten* werken om effectief te zijn. De concepten uit het theoretisch denkkader zijn daarbij richtinggevend. In tweede instantie kunnen we uit de onderzoeksresultaten tot op zekere hoogte ook afleiden *hoe* het scholenbouwbeleid *momenteel werkt*. We willen echter benadrukken dat uitspraken over het huidige beleid voortkomen uit de persoonlijke getuigenissen van respondenten in expertinterviews en focusgroepen. Deze uitspraken geven dus enkel aanleiding tot een beter begrip van de werking van het scholenbouwbeleid, en geven niet aan wat de omvang is van een bepaald probleem of hoe het over een bepaalde populatie is verspreid.

Mechanismen

Er bestaat een vrij grote consensus over de noodzaak van goede planning in de scholenbouw. Schoolgebouwen zijn idealiter het resultaat van een plannings- en ontwerpproces dat aan het bouwen voorafgaat. Nochtans is het consequent doorlopen van het planningsproces op zich niet zaligmakend. Er is in elke fase van het proces ook de nodige inzet nodig om het project tot een goed einde te brengen. Het plannings- en ontwerpproces moet vooral gebeuren vanuit een visie op de lange termijn, waarvoor een masterplan kan worden opgemaakt. Het masterplan kan zowel betrekking hebben op de gefaseerde ontwikkeling van één schoolsite, als op meerdere voorzieningen tegelijkertijd waarbij hun ontwikkeling in onderlinge samenhang wordt gezien.

Hoewel goede planning de te volgen weg zou zijn naar goede scholenbouw, zou het wel nog te weinig worden toegepast op het terrein. Bouwheren zijn vaak niet vertrouwd met goede planning. Ze zouden vooral denken vanuit een pragmatische reflex en de problemen ad hoc aanpakken, een probleem dat ook al in de documentenanalyse tot uiting kwam. Het huidige scholenbouwbeleid zou dit pragmatische, korte termijn denken nog aanwakkeren. Dit neemt niet weg dat planning binnen bepaalde segmenten van het gebouwenpark wel degelijk al wordt toegepast. In het bijzonder verwijzen we hier naar de gefaseerde aanpak van de grote bouwprojecten binnen het GO!.

Scholenbouwprojecten worden vooral succesvol wanneer er genoeg aandacht gaat naar de voorbereidende fase in het planningsproces. Meer bepaald onderscheiden we de volgende kritische succesfactoren:

- De samenstelling van een goed bouwteam waarin iedereen kan werken vanuit zijn eigen deskundigheid in functie van een gemeenschappelijk project.
- Een goede interne en externe communicatie binnen het team en naar gebruikers en andere belanghebbenden toe.
- Voldoende inspraak van de gebruikers, maar steeds met de mogelijkheid om vlot knopen door te hakken.
- Een vlotte opvolging van de verschillende fasen in het planningsproces, waarbij elke beslissing op tijd genomen kan worden.
- Een realistische houding tegenover het project, meer bepaald in functie van de budgettaire mogelijkheden.
- De ontwikkeling van een inhoudelijke visie op de lange termijn, waarbij het ad hoc denken kan worden overstegen.
- De bereidheid om zich beheersmatig en inhoudelijk te laten ondersteunen. Hier hoort ook de begeleiding door professionals bij, zoals een projectleider of -regisseur.
- Een goed afgewogen en gemotiveerde keuze van ontwerper.
- Scholen hebben contact met elkaar zodat ze kunnen leren van elkaars ervaringen en ‘goede praktijken’.
- De school gaat een constructieve relatie aan met de samenleving die de school omringt. Eventueel kunnen lokale besturen hier coördinerend optreden.

Uit het voorgaande mag het belang blijken van een grondige voorafgaande reflectie over een scholenbouwproject. Dit denkproces moet resulteren in een visie op de langere termijn, die vervolgens om een vertaling vraagt naar een ruimtelijk concept.

In de praktijk echter, zou er vaak te weinig aandacht gaan naar de voorbereidende fase in het planningsproces. Schoolbesturen zouden niet altijd in dezelfde mate bereid zijn om hun bouwprojecten op voorhand inhoudelijk goed voor te bereiden en te overdenken. Het gebrek aan voldoende voorafgaandelijke reflectie is een probleem dat trouwens vrij prominent aanwezig was in de documentenanalyse. Ook zou er te weinig aandacht gaan naar gebruikersparticipatie, wat trouwens bevestigd wordt door de resultaten van de schoolgebouwenmonitor 2008 (AGION,2009). Dit is alleszins geen goede zaak voor de evenwichtige inbreng van verschillende ‘relevante sociale groepen’ in het planningsproces, en legt de ‘interpretatieve flexibiliteit’ van een bouwproject aan banden. Daarnaast ontbreekt vaak de expertise en tijd om een bouwproject tot een goed einde te brengen. Inhoudelijke begeleiding, eventueel met de hulp van een projectbegeleider, zou wel een en ander kunnen oplossen, maar daarvoor moet men dan weer extra omkadering voorzien die nu vaak ontbreekt.

De inhoudelijke visie op scholenbouw manifesteerde zich in onderhavig onderzoek als een reeks kwaliteitscriteria. Aan de hand van de criteria beschrijven de verschillende actoren wat zij verstaan onder een ‘goed’ schoolgebouw. Het zijn de ‘interpretatieve schema’s’ waarvan men zich bedient om zich een beeld te vormen van ‘kwaliteit’ in de scholenbouw. Schoolgebouwen moeten:

- functioneel zijn. Dat wil zeggen dat ze het pedagogische project van de school ondersteunen en moeten beantwoorden aan bredere maatschappelijke uitdagingen.
- betaalbaar zijn, en dit zowel voor wat de constructiekosten als de beheers- en onderhoudskosten betreft.
- onderhoudbaar en duurzaam zijn in de tijd. Dit laatste vraagt bovendien om een bredere invulling dan enkel energiezuinigheid.
- in goede staat zijn en het noodzakelijke comfort, veiligheid en hygiëne kunnen bieden.
- belevingswaarde hebben. De schoolgebouwen moeten symbool staan voor een bepaalde visie en bijdragen aan het welbevinden van haar gebruikers.
- goed geïntegreerd zijn binnen een bepaalde site en goed zijn ingepland binnen hun ruimtelijke en sociale omgeving.

Dat schoolgebouwen in Vlaanderen lang niet altijd aan deze kwaliteiten voldoen, bleek eerder al uit de schoolgebouwenmonitor 2008. De monitor toont aan dat de schoolgebouwen in Vlaanderen verouderd zijn. 49% dateert van voor 1970 en de ouderdom van het patrimonium zet zich door in de kwaliteit ervan. 26% van de schoolgebouwen vertoont een (uitgesproken) negatief profiel op vlak van duurzaamheid en kan geen goede ruimtelijke ondersteuning bieden aan nieuwe ontwikkelingen inzake levenslang leren, onderwijsprogramma en methodieken. Slechts 21% is wel goed voorbereid op deze ‘21 ste eeuwse’ uitdagingen. Het huidige schoolgebouwenpark kent onder meer nog al te vaak gebreken op vlak van goede ICT-integratie, toegankelijkheid voor personen met een handicap, de mogelijkheid om het gebouw ‘breed’ te gebruiken, de mogelijkheid om lokalen in te zetten voor verschillende werkvormen, en de energiezuinigheid van verwarming en verlichting. Voor het grootste deel beschikt het gebouwenpark wel over een aantal basiskwaliteiten op vlak van bouw fysieke staat, veiligheid en hygiëne, maar voor ongeveer 10% van de schoolgebouwen is de problematiek in die mate ernstig dat ze zelfs niet kunnen voldoen aan deze basisvoorwaarden. Bovendien moeten we vaststellen dat men over het algemeen nog steeds een tekort aan onderwijsruimte ervaart: het idealiter gewenste schoolgebouw zou ongeveer een vijfde groter mogen zijn dan nu het geval is, en 35% van de scholen evalueert de beschikbare ruimte als onvoldoende. Door de recente stijging van

de vraag naar onderwijsplaatsen in de Vlaamse centrumsteden en Brussel, kwam de capaciteitsproblematiek in 2010 volop in de actualiteit, en is nu een topprioriteit binnen het onderwijsbeleid.

Ook uit de documentenanalyse blijkt dat de kwaliteit van het gebouwenpark een belangrijke bekommernis is geweest binnen de media, de onderzoekswereld en de politiek. Daar richt men zich in de eerste plaats op het capaciteitsprobleem, de slechte bouwfysiske toestand van de schoolgebouwen en de ouderdom ervan. Bovendien wordt ook aandacht geven aan een aantal specifieke thema's zoals toegankelijkheid, binnenluchtkwaliteit, energiekosten, brandveiligheid, containerklassen, onderhoud of inbraakpreventie.

Bovenstaande problemen komen voor een deel ook tot uiting in de getuigenissen van de respondenten in dit onderzoek, en in het bijzonder van de leerlingen, leerkrachten en directies die hun gebouw dagelijks gebruiken. Dingen waarover zij klagen zijn een gebrek aan flexibiliteit om op verschillende manieren les te geven en te krijgen, chronisch plaatsgebrek, een soms ondoordacht gebruik van ICT of de grote afstanden tussen lokalen. Ook wordt de slechte staat van de gebouwen vermeld en het soms problematische niveau van het aanwezige comfort (sanitair, temperatuurregeling, verluchting, akoestiek). Op het vlak van de belevingswaarde worden vragen gesteld over het 'wereldbeeld' dat aan leerlingen wordt aangereikt als ze school moeten lopen in aftandse gebouwen, over de mate waarin leerlingen zich kunnen identificeren met hun klas en het schoolgebouw of over het (gebrek aan) welbevinden en het zich 'gevangen voelen' op school. Wat de schoolsite betreft waarschuwt men voor een fragmentering van het patrimonium en klaagt men over het gebrek aan groen op vele schoolsites.

We stellen vast dat de documentenanalyse en de focusgroepen op bepaalde punten dezelfde problemen aankaarten. Plaatsgebrek, de slechte staat van de gebouwen en het niveau van hygiëne (sanitair) en gebruikscomfort (akoestiek, ventilatie, verwarming, verlichting) zijn daar voorbeelden van. Op zich hoeft dit niet te verwonderen aangezien het om topics gaat waarmee gebruikers elke dag worden geconfronteerd en die in sterke mate de beleving van het gebouw en het welbevinden gaan bepalen. Binnen het domein van de omgevings- en architectuurpsychologie vinden we hiervoor meer dan voldoende bewijs voor terug (zie o.m. Walden, 2009). De verschillende accenten die gelegd worden zijn voor een stuk terug te brengen op de gevolgde onderzoeksmethoden en de 'fora' waarin de problemen worden vermeld. In de kwalitatieve benadering van de focusgroepen volgt men een inductieve methode, waarbij men respondenten de problemen zelf laat aanbrengen. In dit laatste geval hoeft het niet te verwonderen dat men selectief is volgens het eigen subjectieve aanvoelen van de situatie. Wat de documentenanalyse betreft kunnen we verwachten dat de aangebrachte problemen in het politieke debat of in de media tot op zekere hoogte bepaald zijn door een politieke agenda of gefilterd volgens de 'tastbaarheid' of 'meetbaarheid' ervan.

De kwaliteitscriteria waarvan actoren zich bedienen, zijn echter sterk onderhevig aan wat we in het theoretisch denkkader 'interpretatieve flexibiliteit' hebben genoemd. Dit komt erop neer dat verschillende groepen van actoren of 'relevante sociale groepen' (architecten, leerlingen, leerkrachten, inrichtende machten, directies, ambtenaren en experts) verschillende accenten leggen binnen de betekenisvelden of 'interpretatieve schemata' die ze hanteren met betrekking tot kwaliteitsvolle scholenbouw. Zo merken we dat voor leerlingen een kwaliteitsvol schoolgebouw vooral een gebouw is dat functioneel is en waar ze zich goed kunnen voelen. Voor inrichtende machten moet het gebouw dan weer eerst en vooral betaalbaar zijn en een goede kosten-baten

verhouding hebben. Voor leerkrachten staan het comfort en de functionaliteit voorop. Directies hechten dan weer het meest belang aan de belevingswaarde van het gebouw.

De idee van interpretatieve flexibiliteit beantwoordt aan de opvatting dat (school)gebouwen geen 'enige en beste oplossing' zijn van een lineair planningsproces. Gebouwen zijn het resultaat van een geheel van sociale interacties tussen de verschillende actoren die zich vanuit ongelijke machtsposities tegenover elkaar zullen verhouden en vanuit die posities hun belangen zullen proberen te doen gelden. Zo stelden we vast dat er in een bouwteam altijd nood is aan een 'leading coalition' die de belangrijke beslissingen neemt, en dat bij participatieprocessen ook knopen moeten doorgehakt worden. Het is dit samenspel van overleg, inspraak en beslissingsstructuren dat kenmerkend moet voor de sociale verhoudingen tussen de actoren die bij een bouwproject betrokken zijn. Ze leiden ertoe dat een bouwproject letterlijk 'vorm' krijgt: er treedt 'stabiliteit' en 'closure' op in de discussie over hoe het schoolgebouw definitief zal worden geconcipieerd.

Van zodra een schoolgebouw in gebruik is genomen zal het door zijn ruimtelijke structuur invloed uitoefenen op het onderwijs dat erin plaatsvindt. Uit de getuigenissen van respondenten hebben we kunnen opmaken dat schoolgebouwen op verschillende manieren positief kunnen bijdragen aan de reproductie van het onderwijs en de samenleving als geheel, maar steeds zonder te determineren: het gebouw faciliteert en ondersteunt, maar is nooit bepalend. Om de positieve invloed van het schoolgebouw te bestendigen, is er ook goed onderhoud en professioneel beheer nodig. Daarenboven bieden goed onderhoud en een professioneel beheer op termijn ook financiële voordelen. Daarom is het nodig dat er al van in de ontwerpfase rekening wordt gehouden met de onderhoudbaarheid en de onderhoudskost van het gebouw, wat onder de algemene noemer valt van 'beheerbewust ontwerpen'.

Op het terrein zouden scholen er vaak te weinig in slagen om hun schoolgebouwen goed te beheren en te onderhouden. De oorzaken hiervan zijn het denken op de korte termijn, te weinig know-how, een te beperkt onderhoudsbudget, een gebrek aan (personeels)omkadering en te weinig aandacht voor een lifecycle benadering in het bouwconcept.

Niet alleen het gebouw zal invloed uitoefenen op het onderwijs, maar ook de gebruikers zullen proberen het gebouw naar hun hand te zetten van zodra het in gebruik wordt genomen. Verschillende getuigenissen spreken over de hoge flexibiliteit en creativiteit waarmee gebruikers omgaan met hun gebouw, en dit zowel door ruimtes anders te gebruiken als door (kleine) aanpassingen door te voeren. Opnieuw kunnen we deze dagelijkse wisselwerking tussen gebouw en gebruiker begrijpen als 'interpretatieve flexibiliteit': het schoolgebouw ondergaat doorheen de dagelijkse handelingen van leerlingen en leerkrachten voortdurend (kleine) betekeniswijzingen die ervoor zorgen dat het gebouw het onderwijs kan blijven ondersteunen.

Nochtans zijn er wel grenzen aan de 'interpretatieve flexibiliteit' van de gebruikers. Ten eerste raakt men op de duur gedemotiveerd en gefrustreerd van het werken en leren in een aftands gebouw. Ten tweede kan van een schoolgebouw worden verwacht dat het het pedagogisch project ondersteunt. Als dit niet langer het geval is, dan gaat dit ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Ten derde mag men verwachten dat gebruikers het gebouw gebruiken zoals het hoort, vooral voor wat het gebruik van technische installaties en energiebesparende maatregelen betreft. Daarom is het aan te raden om gebruikers van nieuwe gebouwen voor een bepaalde periode te begeleiden in het correct gebruik van hun gebouw.

Context

Goede bouwprojecten krijg je maar, als op het terrein de nodige competentie aanwezig is. Van competente bouwheren mogen we verwachten dat ze ambities hebben, kwaliteit willen realiseren, over genoeg expertise beschikken, verschillende partijen samenbrengen, gedreven en standvastig zijn en in staat zijn om te zorgen voor een breed draagvlak voor het bouwproject. Architecten moeten zich vooral empatisch en coöperatief kunnen opstellen, maar ze moeten ook realistisch zijn naar de (budgettaire) beperkingen toe. Ze moeten ook in staat zijn om een pedagogische visie om te zetten naar ruimte en praktische verzuchtingen ontwerpmatig op een hoger niveau te tillen. Architectuur blijft dan ook altijd een culturele daad. Een gepaste vormgeving, die ook betekenisvol blijft op de lange duur, is immers de essentiële voorwaarde voor architectuur. Aangezien scholenbouw toch uitgaat van een specifiek programma, vraagt men zich af of architecten zich hierin niet meer kunnen specialiseren. Het gebrek aan aandacht voor architectuurkwaliteit in de scholenbouw, kwam trouwens ook vrij sterk tot uiting in de documentenanalyse. Ook de gebruikers moeten competent zijn. Ze moeten zich constructief opstellen binnen het plannings- en ontwerpproces. Dit betekent dat men bereid en in staat moet zijn om een actieve bijdrage te leveren aan het project.

Nochtans vraagt men zich af of bouwheren wel altijd genoeg expertise hebben om goede bouwprojecten te realiseren. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere vzw's binnen het vrij onderwijs waar er een gebrek aan kennis zou zijn op verschillende vlakken: projectmanagement, budgetbeheer, bouwsubsidies, kennis van wetgeving, technische aangelegenheden van het bouwen, etc. Hierdoor ontbreekt vaak een professionele houding en gaat men ondoordacht te werk. Schaalvergroting, waardoor de nodige knowhow kan gebundeld en ontwikkeld worden op een hoger niveau, kan hier een oplossing bieden. Daarenboven kunnen bouwheren in het huidige beleidsklimaat snel ontmoedigd raken. Hierdoor geeft men gemakkelijker zijn ambities op en richt men zich enkel nog op de ad hoc problemen. Wat de architecten betreft heeft men soms de nodige bedenkingen bij hun vermogen om zich voldoende in te leven en bij de aanwezige expertise in het domein van de scholenbouw. Gebruikers zouden dan weer moeite hebben om hun praktische beslommeringen te overstijgen als om hun mening wordt gevraagd.

Maar de competenties van bouwheren, architecten en gebruikers moeten ook goed op elkaar afgestemd raken. De samenwerking tussen de verschillende actoren is dus minstens even belangrijk als de ambitie en kennis die ze elk, vanuit hun eigen rol, kunnen inzetten. Daarom is het nodig om de verschillende rollen eerst te verduidelijken. Daarna moet men iedereen in een bouwteam samen laten werken vanuit de verantwoordelijkheid waarin men het meest deskundig is, en dit in functie van het algemeen belang van het bouwproject. Ook het werken vanuit verschillende schaalniveaus (klas, school, schoolsite, schoolomgeving) zou kunnen bijdragen aan een betere articulatie van de verschillende rollen en bevoegdheden van actoren. Niet iedereen hoeft zich immers op alle niveaus uit te spreken over alle kwesties die een scholenbouwproject aanbelangen. Samenwerken wil zeggen dat mensen met elkaar in dialoog gaan, en niet in het minst met de gebruikers. Daarom is er vaak bemiddeling nodig, waarvoor vaak architecten of directies worden aangesproken. Maar uiteindelijk moeten er ook knopen worden doorgehakt. Daarom moeten bepaalde actoren in het bouwteam de bevoegdheid krijgen om beslissingen te nemen. Een goede samenwerking strekt zich ten slotte ook uit tot op een hoger niveau. Bouwprojecten kunnen in onderlinge samenhang worden gezien, bijvoorbeeld binnen de contouren van een master- en integraalplan. Daarnaast kan er ook sprake zijn

van cofinanciering door verschillende instellingen en is een goede afstemming met de lokale besturen nodig.

Op het vlak van de verhoudingen tussen actoren blijken de zaken echter niet altijd optimaal te verlopen. Respondenten getuigen dat de noodzakelijke competenties niet altijd bij de juiste persoon worden gelegd. Mensen moeten soms een rol spelen in het bouwproces waarvoor ze de nodige expertise niet in huis hebben. Opnieuw geeft men aan dat dit vooral een probleem zou zijn binnen de kleinere schoolbesturen, terwijl schaalvergroting toelaat om de dingen beter te organiseren. In het bijzonder verwijzen we naar de rol van de directies, aan wie vaak de meest uiteenlopende verwachtingen worden gesteld en die vaak geprangd zitten tussen de belangen van hun leerkrachten en leerlingen en deze van hun inrichtende macht die al te dikwijls de vinger op de knip moet houden.

Op het niveau van de actoren hebben we te maken met mensen en samenwerkingsverbanden tussen mensen. Vanaf het niveau van de school hebben we te maken met de institutionele context. Hier gaat het om de rol van organisaties, instellingen en bestuursniveaus. Uit de resultaten blijkt alvast dat er veel te zeggen valt over de verdeling van bevoegdheden op verschillende (bestuurs)niveaus, een problematiek die ook al voor een deel in de documentenanalyse werd aangeraakt. De vraag die hier gesteld wordt is de vraag naar governance: tot op welk niveau decentraliseer je de verschillende verantwoordelijkheden en hoe zorg je ervoor dat het beleid zijn doelstellingen kan bereiken?

Van scholen en hun besturen verwachten we dat ze de verantwoordelijke initiatiefnemers zijn van bouwprojecten, meer bepaald in het streven naar kwaliteit. Daarom beschikken scholen en inrichtende machten ook in de scholenbouw best over voldoende 'beleidsvoerend vermogen': ze moeten goede overlegstructuren hebben, visie kunnen ontwikkelen en hun bouwproject professioneel weten aan te pakken. Daarnaast moeten ze nauw betrokken zijn bij het onderwijsgebeuren en aansluiting zoeken bij de lokale gemeenschap. Ten slotte, en niet in het minst, is het nodig dat de scholen over voldoende eigen financiële draagkracht beschikken om de investeringen te financieren.

Respondenten beweren nochtans dat scholen zich soms te weinig bewust zijn van het belang van een goed schoolgebouw en onvoldoende preventief optreden. Daarnaast zouden er ook grote verschillen bestaan in het financieel vermogen dat scholen ter beschikking hebben om werken te financieren. Over het algemeen denkt men dat de financiële situatie op veel plaatsen aan het verslechteren is door de afbrokkeling van de traditionele netwerken en structuren die de school (ook in financieel opzicht) ondersteunen.

Schoolgemeenschappen en lokale besturen zouden een 'tussenniveau' kunnen vormen waar enkele taken en verantwoordelijkheden kunnen naar afgeleid worden. Meer bepaald gaat het om de bundeling van expertise en het voorzien in de ondersteuning. Lokale besturen kunnen dan weer een coördinerende rol spelen en bouwprojecten afstemmen op de lokale context waarin ze functioneren. Op het niveau van de lokale besturen situeert zich ook een 'bestuursknoop' waar een lokaal scholenbouwbeleid kan worden uitgebouwd in samenspraak met de koepelorganisaties. De regie van bouwprojecten op lokaal niveau is echter een gevoelige kwestie, precies omdat het de structuur van onderwijsnetten en koepelorganisaties doorkruist. Op het terrein echter is men zich meer en meer bewust van de noodzaak om onderlinge afspraken te maken, over de netten heen en gecoördineerd door lokale besturen. De vaak nijpende budgettaire situatie zet daartoe aan.

Maatschappelijke stakeholders zoals de koepelorganisaties, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het beleid aangezien ze vaak goed op de hoogte zijn van de situatie op het terrein. Daarnaast is het belangrijk dat ze de belangen van de scholen blijven verdedigen. Overheid en koepels kunnen

elkaar dus versterken, ze kunnen als complementair worden gezien. Maar de verhouding tussen de overheid en de koepelorganisaties is ook een gespannen verhouding. Dit heeft onder meer te maken met de draagwijdte van het beleidskader dat de overheid wil aanbieden. Koepelorganisaties spreken zich graag uit voor een terugtrekkende overheid die de autonomie van inrichtende machten respecteert en vooral faciliteert vanuit een 'open aanbod', terwijl er binnen de overheid juist stemmen opgaan voor meer kwaliteitsbewaking en actieve ondersteuning van bouwheren in het licht van een grotere effectiviteit van het beleid. Uiteindelijk zijn dit soort van spanningsvolle verhoudingen karakteristiek voor het governance denken, maar het is juist daarom dat er goede afspraken gemaakt moeten worden en de verantwoordelijkheden op verschillende niveaus beter gearticuleerd. Als een mogelijke oplossing van het scholenbouwprobleem om meer samenwerking over de netten heen zou vragen, dan hebben sommigen op het terrein daar alvast weinig moeite mee: schaarste is netoverschrijdend en doet mensen naar elkaar toegroeien.

De Vlaamse overheid zou vooral een algemeen beleidskader moeten blijven voorzien voor de scholenbouw in Vlaanderen. Als ze de uitbouw van een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark als de centrale doelstellingen van het scholenbouwbeleid ziet, moeten daar ook de nodige beleidsinstrumenten tegenover staan. In de eerste plaats gaat het om voldoende financiële middelen die ingezet kunnen worden binnen een transparant regelgevend kader waarin de regelgeving goed op elkaar is afgestemd. Als kerntaken voor de overheid ziet men de subsidiëring en financiering van de scholenbouw, kennisverwerving en advies, het faciliteren van net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en de monitoring van de ingezette beleidsinstrumenten en de toestand van het gebouwenpark.

Vlaanderen, en daarvoor het unitaire België hebben te lang de problemen in de scholenbouw genegeerd en te weinig geïnvesteerd in de vernieuwing van het gebouwenpark. De overheid heeft ook te weinig zicht op de omvang en aard van de problematiek en kan geen goede inschatting maken van de impact van de geïnvesteerde middelen op de kwaliteit van het gebouwenpark. Wat de adviesverlening en kennisopbouw betreft, is het nodig om vanuit de overheid bij te kunnen dragen aan de knowhow op het terrein, die nu nog vaak in zeer ongelijke mate aanwezig is. Het beleidskader dat de overheid wil aanbieden om haar doelstellingen te bereiken lijkt echter geprangd tussen de vraag naar decentralisatie, deregulering en autonomisering enerzijds en meer kwaliteitsbewaking en verantwoording anderzijds. Dat de overheid zich engageert op vlak van inhoudelijk advies en kwaliteitsbewaking ligt dan ook in meer of mindere mate gevoelig bij het middenveld dat eerder aandringt op een terugtrekkende overheid (zie supra).

Beleid

Om haar doelen te bereiken zet het scholenbouwbeleid een geheel van beleidsinstrumenten in. Deze beleidsinstrumenten worden geacht op welbepaalde plaatsen in te grijpen binnen het beleidsveld. Door een geheel van complementaire 'interpretatieve schema's', 'rules' en 'resources' in te zetten draagt het beleid bij aan de realisatie van een gebouwenpark dat zowel kan beantwoorden aan recente uitdagingen in het onderwijs en de samenleving en dat ondersteuning kan bieden aan de ambities van individuele bouwheren. Van de beleidsinstrumenten kan immers zowel een beperkende als faciliterende invloed uitgaan. Dit wil zeggen dat het beleid enerzijds de handelingsvrijheid op het terrein aan banden kan leggen door in regels, normen of incentives te voorzien. Dit gebeurt om bepaalde algemene belangen veilig te stellen en te kunnen inspelen op maatschappelijke uitdagingen die het individuele niveau overstijgen. Anderzijds echter zal het beleid de ambities van scholen op

het terrein proberen te ondersteunen. Dit gebeurt idealiter door een geheel van hulpbronnen ter beschikking te stellen waarvan scholen gebruik kunnen maken om hun eigen doelstellingen te realiseren. Uit expertinterviews en focusgroepen blijkt echter dat het scholenbouwbeleid lang niet altijd haar eigen beleidsvisie weet te realiseren, noch erin slaagt om de bouwheren op het terrein te ondersteunen.

Wat de impact van de beleidsvisie op kwaliteit betreft, stellen we vast dat men het over het algemeen wel toejuicht dat er op beleidsniveau over kwaliteit wordt nagedacht en is men het over het algemeen ook eens met de vooropgestelde kwaliteitscriteria. Nochtans lijkt de beleidsvisie soms moeilijk door te dringen tot op het terrein: het 'interpretatieve schema' van de overheid over kwaliteit in de scholenbouw, krijgt moeilijk voeten in de aarde binnen een mentaliteit die gekenmerkt wordt door pragmatisme en het denken op korte termijn.

We kunnen niet heen om het nijpend tekort aan investeringsmiddelen ('allocative resources') die de overheid ter beschikking stelt, en de lange wachtlijsten die dit tot gevolg heeft. Het huidige budget is ruim onvoldoende om te voldoen aan de ambities van de overheid en deze op het terrein. Dit tekort aan middelen en de lange wachttijden heeft ervoor gezorgd dat schoolbesturen zich in toenemende mate zijn gaan richten op het oplossen van dringende noden op de korte termijn. In plaats van deze aanpak te ontmoedigen, en zich te richten op maatregelen die het meest kunnen bijdragen aan het kwaliteitsbeleid, heeft de overheid echter versnelde subsidieprocedures in het leven geroepen die enkel kleine ingrepen mogelijk maken en het lokale ad hoc denken juist lijken te ondersteunen. Deze ogenschijnlijke paradox in het scholenbouwbeleid is te verantwoorden vanuit de nog dringendere noodzaak om in tijden van budgettaire schaarste de continuïteit van de onderwijsverstrekking te waarborgen en voor iedere leerling een basiskwaliteit op gebied van hygiëne, veiligheid en woonbaarheid te voorzien. De wens en de noodzaak om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark uit te bouwen staat dus voortdurend op gespannen voet met een budgettaire realiteit die enkel een zekere basiskwaliteit lijkt toe te laten. Voor sommigen is dit aanleiding om het ambitieniveau van de Vlaamse overheid in vraag te stellen.

Wat het DBFM-project betreft, verwacht men dat dit een aanzienlijke verbetering zal betekenen naar het aantal goede schoolgebouwen toe en het onderhoud van de gebouwen. Bouwprojecten onder DBFM pakken immers de problemen fundamenteel aan en stappen af van het ad hoc denken. Bovendien valt uit DBFM veel te leren over de aanpak van toekomstige investeringen. Toch zijn er ook kritische opmerkingen te horen. Zo zou de impact op de wachtlijst minder zijn dan verwacht, het zou gaan over een piekinvestering die te klein blijkt om de bestaande behoeften op te lossen en de operatie zou te grootschalig zijn opgevat, waardoor ze erg complex is geworden. Ten slotte stellen sommigen zich vragen over de verzoenbaarheid van het lenigen van publieke behoeften, met de financiële belangen van private actoren.

Masterplanning, net- en sectoroverschrijdende samenwerking en advisering en sensibilisering zijn initiatieven die een meer geïntegreerde, gerationaliseerde en effectieve besteding van de beschikbare middelen op het oog hebben. Deze beleidsinstrumenten bevinden zich in zekere zin buiten de grenzen van het traditioneel subsidiebeleid, maar hebben wel de bedoeling de effectiviteit ervan te verhogen en te komen tot een grotere onderlinge afstemming van investeringen. Aangezien het om vrij recente initiatieven gaat, zijn er nog veel obstakels te overwinnen, zoals de noodzaak van een lokale regie of de levensbeschouwelijke kloof tussen de onderwijsnetten. Dit neemt niet weg dat respondenten wel veel argumenten in hun voordeel aanbrachten. Een belangrijke opmerking is echter dat dergelijke initiatieven pas werkbaar zouden zijn als het budgettair kader dit toelaat. Aan

de andere kant kregen we dan weer te horen dat meer (master)planning en het zoeken naar samenwerking ook kan werken in moeilijke budgettaire omstandigheden, en zelfs juist dan meer nodig is dan ooit. Samenwerking en masterplanning kunnen als sterk complementaire maatregelen beschouwd worden die het plannings- en ontwerpproces op een hoger (kwaliteits)niveau tillen.

Naast de investeringsmiddelen, maakt het beleid ook gebruik van begeleiding, advisering, sensibilisering en informatieverstrekking. Hieronder vallen initiatieven van het GO! en AGION, maar bijvoorbeeld ook de open oproep van de Vlaams bouwmeester. Sommige van deze gezagsbronnen of 'autoritative resources' werden vrij recent in gevoerd, maar dragen wel bij tot de robuustheid van de beleidstheorie. Hierboven konden we immers vaststellen dat de 'inhoudelijke' fasen van het voorbereidend traject als de belangrijkste determinanten voor succesvolle scholenbouw naar voor werden geschoven. Het is precies op deze inhoudelijke determinanten dat de maatregelen rond advisering, sensibilisering en informatieverstrekking willen ingrijpen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat deze maatregelen door de respondenten als nuttig en noodzakelijk worden ervaren. Dit neemt echter niet weg dat advies en informatie nog te weinig zouden doordringen tot bij de scholen.

Wat de 'rules' betreft, maakt men in eerste instantie gebruik van de 60-70% regel (enkel voor het VGO en het OGO) en de fysische en financiële normen. Deze beperkende 'regels' hebben vooral de bedoeling om de zuinigheid van het scholenbouwbeleid te bewaken, en dragen in die optiek even zeer bij aan de logica van het beleid. De 60-70% regel houdt bovendien rekening met de vereiste van responsabilisering die samenhangt met de autonome positie van de inrichtende machten en de eigendomsverhoudingen in de gesubsidieerde sector. Bij de fysische en financiële normen is de grootste bekommernis of deze nog wel toelaten om voldoende kwaliteitsvolle projecten te realiseren. De 60-70% regel wordt vooral in vraag gesteld omwille van het stijgend onvermogen van inrichtende machten om het niet-subsidieerbare deel van de bouwkosten te dragen. Een eventuele verhoging van het subsidieerbare percentage geeft dan weer aanleiding tot een discussie over eigendomsverhoudingen. In tweede instantie stellen we vast dat er zich met betrekking tot de subsidieprocedures een probleem voordoet in de beleidslogica. De versnelde procedures ('verkorte' en 'afwijking chronologie') werden in het leven geroepen met het oog op de leniging van dringende problemen op korte termijn en het omzeilen van de wachtlijst. Ze werden niet ontworpen met het oog op de realisatie van de beleidsvisie op kwaliteit. Er bestaat dan ook een reëel risico dat het veelvuldig gebruik van deze procedures de kwaliteit van het gebouwenpark niet ten goede komt, en de scholenbouwproblematiek zelfs in een vicieuze cirkel van toenemende problemen doet belanden. Dat deze bezorgdheid niet uit de lucht gegrepen is, blijkt uit het sterke overwicht van deze procedures in het totaal toegekende subsidiebedrag. Ook binnen het GO! stellen we vast dat niet alle grote bouwprojecten uitgevoerd kunnen worden en dat middelen voor onderhoud worden ingezet om 'brandjes te blussen'.

Uit het voorgaande kunnen we opmaken dat het scholenbouwbeleid op een aantal vlakken disfunctioneel lijkt te zijn. Goed bedoelde maatregelen kunnen om verschillende redenen ongewenste gevolgen hebben zodat het beleid tot neveneffecten leidt die tegengesteld zijn aan wat oorspronkelijk de bedoeling was. Deze disfuncties lijken in belangrijke mate te herleiden op het gebrek aan investeringsmiddelen in de scholenbouw. Dit gebrek leidt niet alleen tot minder effectief gebouwde of gerenoveerde oppervlaktes, maar grijpt ook negatief in op de mechanismen die moeten leiden tot goede bouwprojecten. Het chronisch gebrek aan middelen is daarom een probleem dat op verschillende manieren de scholenbouwpraktijk lijkt te verstoren:

- De beperkte middelen die de Vlaamse overheid bereid is te investeren in de scholenbouw, staan in schril contrast met het hoge ambitieniveau in de beleidsvisie op kwaliteitsvolle scholenbouw en met de ambities van lokale bouwheren. Op het terrein wordt het beleidsvertoog over kwaliteit dan ook als enigszins ‘hypocriet’ of ‘window dressing’ ervaren: als men de lat hoog legt, moet men ook de middelen ter beschikking stellen om dit ambitieniveau te kunnen bereiken.
- Er wordt gesproken van een vicieuze cirkel in de scholenbouwproblematiek: hoe meer budget er via de ‘versnelde’ procedures gespendeerd wordt aan dringende noden, hoe minder er geïnvesteerd kan worden in grote bouwprojecten. Het gevolg is dat het patrimonium verder verloedert en steeds minder samenhang vertoont. Hierdoor leveren de vele kleine investeringen uiteindelijk niet de kwaliteitsvolle schoolgebouwen die het beleid beoogt in zijn centrale doelstellingen en missie.
- Het subsidiemechanisme, waarin aan scholen een alternatief wordt geboden voor lange wachttijden via ‘versnelde’ procedures, doet denken aan de mechanismen die we ook in de speltheorie terugvinden. Het is immers niet ondenkbaar dat scholen beter af zouden zijn moesten ze bereid zijn om samen te werken en in samenspraak kiezen voor relatief grote investeringen die kwaliteit opleveren. Nu echter plooit iedereen op zichzelf terug en gaat voor de snelle winst om toch maar de wachtlijst te kunnen omzeilen. Doordat iedereen gaat voor ‘the quick and the dirty’ zonder rekening te houden met de anderen, wordt het vervolgens minder mogelijk om nog voor substantiële investeringen te gaan. Alle budget gaat immers naar de ‘versnelde’ procedures. Zo houdt het subsidiesysteem uiteindelijk de scholenbouwproblematiek in stand.
- Met betrekking tot deze ‘versnelde’ subsidieprocedures binnen de gesubsidieerde sector, doet er zich trouwens een probleem voor in de beleidslogica, wat op zich al een ernstig risico betekent voor de effectiviteit van het beleid. Dat er subsidieprocedures in het leven werden geroepen die tegen de centrale doelstelling in lijken te werken, is echter terug te brengen op een ander soort logica. Deze logica hoort formeel gezien niet tot het officiële beleidsvertoog, maar komt neer op dringende noodzaak om de onderwijsverstrekking te waarborgen onder vaak precaire budgettaire omstandigheden. De twee beleidssporen lijken naast elkaar te bestaan, waarbij de balans momenteel duidelijk overhelt naar de continuïteit van de onderwijsverstrekking.
- Het gebrek aan middelen vertroebelt de blik van de bouwheren op het terrein. Men lijkt in die mate in beslag genomen door praktische problemen en dagelijkse beslommeringen dat men er niet langer in slaagt om een lange termijnvisie op de ontwikkelingen van de schoolsite te ontwikkelen. Ad hoc denken en een pragmatische houding krijgen dan snel de bovenhand.
- Bepaalde instrumenten binnen het scholenbouwbeleid lijken elkaar tegen te werken. Enerzijds worden er inspanningen gedaan om bouwheren via advies en informatie bij te staan bij het ‘voorbereidend traject’, met onder meer de aandacht voor goede planning en de ontwikkeling van een inhoudelijke visie. Anderzijds zou het beleid net voor een kortsluiting van dit voorbereidend traject zorgen. Dit is volgens bepaalde experts te wijten aan de werking van de fysische en financiële normen, die reeds in een te vroeg stadium de belangrijkste contouren van het programma van eisen zou vastleggen. Bijkomend dwingt ook de nijpende budgettaire realiteit al vaak tot een vroegtijdige ‘oplossing’ voordat men zelfs aan denken en plannen kan toekomen. Het gevolg van dit alles is de voortijdige ‘closure’ van bouwprojecten.
- Vroegtijdige ‘closure’ van bouwprojecten betekent dat de verschillende wensen en ambities van actoren ten aanzien van het schoolgebouw (zie: ‘interpretatieve flexibiliteit’), onvoldoende

vertaald kunnen worden naar een doordacht en overlegd bouwconcept. Nochtans is de interpretatieve flexibiliteit die het plannings- en ontwerpproces kenmerkt, wel de motor voor (typologische) vernieuwing. Uiteindelijk zet dit een rem op innovatie in de scholenbouw.

- In de gesubsidieerde sector is er onvoldoende budget voor het onderhoud en het beheer van de schoolgebouwen. Wat het GO! betreft blijkt het budget voor onderhoud vaak ontoereikend te zijn. Om onderhoudswerken te kunnen bekostigen doet men beroep op financieringsbronnen die eigenlijk niet voor onderhoud zijn bedoeld, zoals verkorte procedures.

Bovengenoemde problemen met het beleidsinstrumentarium komen ook tot uiting in de documentenanalyse. Het chronisch gebrek aan middelen en de lange wachtlijst staan met stip bovenaan als het gaat over de belangrijkste oorzaken van de scholenbouwproblematiek. Ook de vicieuze cirkel waarvan hierboven sprake is, komt in de geraadpleegde documenten al aan bod. Ten slotte worden ook de problemen met de fysische en financiële norm en de subsidieprocedures vermeld.

Disfunctioneel of niet, bouwheren maken in grote getale gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden die het scholenbouwbeleid biedt. Het beleid maakt dus een groot deel uit van de structurele ‘hulpbronnen’ waar bouwheren gebruik van maken om hun noden te lenigen, maar dit zou wel in ongelijke mate gebeuren. Grote inrichtende machten, die professioneel werken en vaak nog over de meeste eigen middelen beschikken, zouden meer voordeel uit het beleid weten te halen dan (kleine) inrichtende machten die minder goed op de hoogte zijn en minder bemiddeld zijn. Dit maakt het waarschijnlijk dat het scholenbouwbeleid zijn doelgroep in ongelijke mate bereikt en dat we kunnen spreken van een Matteüseffect⁴ in de scholenbouw: alleszins een hypothese die het waard is om verder onderzocht te worden.

De instrumenten van het scholenbouwbeleid kunnen zowel faciliterend als beperkend werken ten aanzien van de bouwambities van scholen. Hierboven kwamen we echter tot de conclusie dat maatregelen die geacht worden ondersteunend te werken, ook obstakels kunnen worden. Toch blijkt uit de resultaten dat er altijd een zekere marge is in de manier waarop beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd op het terrein. Inrichtende machten beschikken over een zekere handelingsvrijheid om de verschillende beleidsinstrumenten naar de hand van hun eigen belangen te zetten. Hierbij kunnen ze met de nodige creativiteit en inventiviteit soms toch een goed project realiseren. Maar even goed kan dit leiden tot ‘aanzuigeeffecten’. In dit geval gaan de subsidiemogelijkheden de behoeften bepalen, in plaats van omgekeerd.

D. Actiepunten

Actiepunten m.b.t. het beleid: Op welke punten kan het beleid verbeterd worden? Welke acties kunnen daarvoor ondernomen worden?

Om het beleid te verbeteren stelden de respondenten verschillende beleidsacties voor. Om ze enigszins overzichtelijk te maken werden ze in dit rapport enkel gebundeld onder een aantal relevante categorieën die voortkomen uit het theoretisch denkkader. We willen nogmaals benadrukken dat de beleidsacties aangebracht werden door verschillende respondenten en geen

⁴ Matteüseffect: Oorspronkelijk afkomstig van Herman Deleeck, betekent de term dat de voordelen van een sociaal beleid tendentieel en verhoudingsgewijs meer naar de hogere sociale lagen dan naar de lagere sociale lagen toevloeien (Matteüs 13,2: “Want aan wie geeft, zal gegeven worden, en hij zal overvloed hebben; maar aan wie niet heeft, zal ook ontnomen worden wat hij bezit.”). (Vranken, 1998).

beleidsaanbevelingen van AGION zijn. Deze beleidsacties kunnen bovendien met elkaar in tegenspraak zijn en vormen dus geen coherent en consistent pakket van beleidsmaatregelen.

Mechanismen

Op het niveau van het plannings- en ontwerpproces pleiten respondenten voor een meer doorgedreven toepassing van masterplanning. Ook zou er meer kunnen ingezet worden op nieuwbouw en zouden de mogelijkheden van modulair bouwen verder verkend kunnen worden.

Op het niveau van onderhoud en beheer zou er meer aandacht moeten gaan naar het onderhoud en de herconditionering van bestaande gebouwen.

Context

Er kan beleid gevoerd worden ten aanzien van de specifieke rol en competenties van de actoren die bij de scholenbouw zijn betrokken. Meer bepaald kan het gaan om een betere verloning van architecten, de financiële ondersteuning van projectleiders, het werken met erkende scholenbouwers en de ondersteuning van participatieprocessen met gebruikers.

Naar het beleid dat zich op de actoren richt, wordt er ook aangedrongen op een betere articulatie van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus. Hierbij gaat het dus om de vraag naar duidelijke structuren van governance:

- Op **macro-niveau** (centrale overheid) speelt de kwestie van een meer aansturende of juist terugtrekkende overheid. De meningen daarover zijn verdeeld (zie supra). Er wordt ook aangedrongen op een betere afstemming van budgetten en regelgeving en de net- en sectoroverschrijdende samenwerking zou meer aangemoedigd moeten worden. Ten slotte situeert zich hier ook de vraag naar een herziening van eigendomstructuren.
- Op **meso-niveau** (scholengemeenschappen en lokale besturen) kunnen gespecialiseerde kennis over scholenbouw en strategische beslissingen samengebracht worden. Dit houdt ook de ontwikkeling in van lange termijnvisies op de lokale ontwikkeling van een gebouwenpark. Lokale besturen (gemeenten, steden en regio's) zijn dan weer goed geplaatst om de coördinatie van bouwprojecten op zich te nemen. Ook de koepelorganisaties zouden op dit niveau een belangrijke ondersteunende rol kunnen spelen.
- Op **micro-niveau** (scholen en inrichtende machten), pleit men voor een grotere professionalisering en vindt men dat scholen meer moeten aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van hun schoolgebouw.

Beleid

Er is een vraag om in de beleidsdoelstellingen (het interpretatief schema) meer de nadruk te leggen op een aantal specifieke thema's en kwaliteiten. Zo wordt vermeld dat er meer ingezet moet worden op meetbare criteria, de brede school, een erfgoedbeleid voor het schoolgebouwenpark, de kwaliteit van de schoolsite, welbevinden en typologische verandering.

Wat de in te zetten beleidsinstrumenten betreft (inputs) kunnen we een onderscheid maken tussen:

- **Financiering en subsidiëring:** Een hoger budget voor scholenbouw lijkt onontbeerlijk, maar er is ook de vraag naar een aantal andere bijsturingen van het subsidie- en financieringsbeleid. Meer bepaald gaat het om de koppeling van financiering en subsidiëring aan masterplanning, meer aandacht voor kwaliteitsverschillen binnen het gebouwenpark, het investeren op de lange termijn, meer rekening houden met ongelijkheden tussen inrichtende machten, de mogelijkheid

van enveloppenfinanciering, samenwerken met de private sector, het verlaten van het systeem van de wachtlijst, het uitfilteren van de wachtlijst en meer mogelijkheden voorzien voor dringende noden.

- **Het regelgevend kader:** Er is de vraag om alle controlerende en regelgevende instanties beter op elkaar af te stemmen. Daarnaast stelt men voor om de fysische en financiële normen en de subsidieprocedures te herzien. Er zou hoe dan ook flexibeler omgegaan kunnen worden met de subsidieregels om bouwheren in staat te stellen om betere projecten te realiseren. Ten slotte zou de subsidiëring en financiering best rekening houden met toekomstige leerlingenaantallen.
- **Advisering, sensibilisering, informatieverstrekking:** Er kan meer worden ingezet op advies, begeleiding, goede praktijken en toegepast onderzoek over scholenbouw. Daarnaast is het belangrijk om de haalbaarheid van bouwprojecten te bewaken. Er moet vanuit de overheid ook duidelijker gecommuniceerd worden naar de scholen toe. Ten slotte vraagt men om een bijsturing van de open oproep van de Vlaams bouwmeester.

Men vraagt om een herziening van de administratieve processen die worden ingezet bij de behandeling van subsidiedossiers en om een betere afstemming van de subsidieverstrekking op het planningsproces en de wachttijden. Ten slotte wordt op de noodzaak gewezen om binnen de overheid het schoolgebouwenpark te blijven monitoren en evalueren.

Veel van de oplossingen die in de documentenanalyse naar voor werden geschoven sluiten aan bij de de hierboven vermelde beleidsacties. Voorbeelden hiervan zijn: meer investeren in de scholenbouw, publiek-private samenwerking, de nadruk op multifunctioneel gebruik, de rationalisering van het gebouwenpark, de link tussen het pedagogisch project van een school en het schoolgebouw, meer aandacht voor architectuurkwaliteit, inhoudelijke ondersteuning van de scholenbouw, participatie, etc. Op andere vlakken echter zijn er wel belangrijke verschillen tussen de documentenanalyse enerzijds en de focusgroepen en expertinterviews anderzijds. Een mogelijke verklaring is dat sommige beleidsalternatieven in de media en in de politieke en wetenschappelijke fora meer naar voor zullen komen, bijvoorbeeld omdat ze aansluiten bij een bepaalde politieke overtuiging of omdat ze deel uitmaken van het verhaal binnen het (wetenschappelijk) denken over scholenbouw. Ook stellen we vast dat sommige beleidssporen een erg prominente plaats innemen in de documentenanalyse. Dit is waarschijnlijk terug te brengen tot de sterke media aandacht voor bepaalde beleidskeuzes, i.c. het DBFM-project.

V Besluit

Zijn schoolgebouwen ‘knooppunten van relaties’, zoals in het theoretisch deel van dit rapport werd gesteld? De resultaten van onderhavig onderzoek wijzen alleszins in die richting. Het verhaal van experts en actoren op het terrein heeft het (bewust of onbewust) vrijwel nooit over schoolgebouwen als ‘infrastructuren’: gebouwde structuren die verder los lijken te staan van elk maatschappelijk gebeuren. In tegendeel, schoolgebouwen worden voortdurend in verband gebracht met plannings- en ontwerpprocessen waarin de inbreng van verschillende actoren van cruciaal belang is. Hun visies op kwaliteitsvolle scholenbouw worden bovendien gekenmerkt door ‘interpretatieve flexibiliteit’: over kwaliteit kan gediscussieerd worden, en wat belangrijk is voor de ene partij, is het minder voor de andere. Bestaande gebouwen worden ook beheerd, onderhouden en vooral gebruikt. Met betrekking tot dit laatste kregen we verschillende voorbeelden over hoe gebruikers van dag tot dag

hun schoolgebouw naar hun hand zetten en (her)interpreteren. Daarnaast blijkt ook de invloed van de context manifest aanwezig. Bouwprojecten worden pas succesvol als de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn, en dat geldt voor alle niveaus, van de competenties van individuele bouwheren, over de coördinerende rol van schoolgemeenschappen tot de kerntaken van de centrale overheid. Ten slotte kom je maar tot kwaliteitsvolle scholenbouw als je ook de geschikte beleidsinstrumenten gaat inzetten. Hun impact kan echter nooit los worden gezien van de mechanismen en de context die het bouwen en onderhouden van scholen mee gaan aansturen.

Uit dit laatste leren we dat een effectief scholenbouwbeleid nooit afhangt van zijn beleidsinstrumenten alleen. Je moet telkens het volledige beeld bekijken: het beleid in relatie tot de processen op het terrein en de maatschappelijke context. Je kan nog zoveel financiële middelen voorzien, maar deze zullen tot een minder goed resultaat leiden als het planningsproces mank loopt of als de bouwheer of architect niet over de juiste competenties beschikken. Daarom moet het overheidsbeleid ook aandacht hebben voor de mechanismen en de context die de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten mee zullen bepalen.

Schoolgebouwen nemen ook een intermediaire positie in tussen de ambities van lokale bouwheren en maatschappelijke noodwendigheden. Het is dan ook de bedoeling dat het scholenbouwbeleid op *beide aspecten tegelijk* weet in te spelen. Het moet beleidsinstrumenten inzetten die voor een deel kunnen inspelen op de kwaliteit van het gebouwenpark in zijn totaliteit, en voor een deel de individuele belangen van de scholen zullen dienen. Deze verhouding tussen de 'structuur' en 'agency'-zijde van het beleid veruitwendigt zich in de soms spanningsvolle relatie tussen de verschillende (bestuurs)lagen. De scholenbouw in Vlaanderen wordt immers gekenmerkt door 'multi-level governance': er wordt 'bestuurd' en 'beheerd' op verschillende niveaus (overheid, lokale besturen, scholengemeenschappen, inrichtende machten, scholen) waarbij telkens naar een evenwicht moet gezocht worden tussen lokale autonomie en centrale aansturing. Bovendien worden de verschillende horizontale bestuurslagen vertikaal doorkruist door de nettenstructuur met eigen belangengroepen en koepelorganisaties die de verhoudingen tussen de verschillende spelers nog complexer maakt. Hoewel deze situatie tot op zekere hoogte karakteristiek kan genoemd worden binnen het governance denken, houdt dit ook in dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden op de verschillende bestuursniveaus duidelijker gearticuleerd kunnen worden en dat men onderling goede afspraken kan maken.

De resultaten van dit onderzoek reiken alvast mogelijke handvatten aan om het scholenbouwbeleid effectiever te maken, en dit zowel op vlak van de in te zetten beleidsinstrumenten, de beleidscontext en de mechanismen op het terrein. In de eerste plaats denken we hierbij aan de vele actiepunten die respondenten naar voor schoven, maar ook aan de beleidssporen die eerder impliciet werden aangebracht bij de bespreking van de werking van het beleid en aan sommige aanbevelingen die in de documentenanalyse tot uiting kwamen.⁵ Een bijsturing van het huidige scholenbouwbeleid lijkt immers meer dan ooit nodig. De beleidsinstrumenten zoals ze nu bestaan, blijken immers op belangrijke punten onvoldoende te werken en disfunctioneel te zijn. Daarnaast lijken ze de bestaande ongelijkheden op vlak van scholenbouw niet weg te werken, en wel in tegendeel. Ten slotte spreken respondenten ook over een soms moeilijk verloop van planning, beheer en onderhoud en zouden bepaalde contextuele randvoorwaarden soms moeilijk te vervullen zijn.

⁵ We willen benadrukken dat de vermelde beleidsacties aangebracht werden door de respondenten en nadien onder relevante categorieën gebundeld. Het gaat dus niet om beleidsaanbevelingen van AGION.

Als we het principe van causaliteit binnen de realistische benadering consequent volgen, dan kunnen we niet anders dan besluiten dat het risico op niet-effectief beleid groot is: er zijn veel factoren aanwezig die het bereiken van de huidige beleidsdoelstellingen in de weg staan en bovendien zijn er gaten in de beleidslogica. Sommigen durven dan ook het huidige ambitieniveau in vraag stellen en pleiten voor een meer realistische houding waar de kloof tussen droom en daad gemakkelijker te overbruggen is. Nochtans kunnen we met de kwalitatieve benadering geen antwoord geven op de vraag in welke mate de problemen zich precies voordoen en hoe ze over het gebouwenpark zijn verspreid. Daarvoor moeten we ons beroepen op een kwantitatieve, quasi-experimentele benadering.⁶

Afgezien van de vernieuwingsoperatie die door DBFM in gang wordt gezet, tonen respondenten zich onder ongewijzigd beleid dan ook (zeer) pessimistisch over de toekomst van het gebouwenpark: het patrimonium wordt vooral 'opgelapt', nauwelijks nog vernieuwd en vertoont steeds minder samenhang. Als we dit bekijken in het licht van het structuratiedenken, dan kunnen we verwachten dat schoolgebouwen als 'locales', er steeds moeilijker in zullen slagen om een hedendaags maatschappelijk en onderwijsprogramma te ondersteunen en te reproduceren. We kunnen dit enigszins nuanceren door de wetenschap dat schoolgebouwen nooit onderwijsprocessen *determineren*, noch in positieve, noch in negatieve zin. Er blijft dus nog steeds een belangrijke 'grijze zone' waardoor men ook in aftandse gebouwen goed onderwijs kan geven en volgen. We moeten ons echter goed bewust zijn van de last die we op de schouders van de leerlingen en leerkrachten leggen, niet toevallig de groepen die van op de eerste lijn ons onderwijs maken tot wat het is. Goed onderwijs geven in aftandse gebouwen betekent immers improviseren: het gaat om het voortdurend herinterpreteren van oude gebouwen in het licht van de hedendaagse onderwijsdoelstellingen en -methodieken. Bovendien zijn er ook grenzen aan dit soort van 'interpretatieve flexibiliteit', met name als de slechte toestand van het gebouw de veiligheid in het gedrang brengt of als er zich grote wijzigingen in het onderwijsprogramma voordoen. Met betrekking tot dit laatste merkte een respondent op dat het tegenwoordig wel eens meer de gebouwen kunnen zijn die de pedagogische keuzes bepalen dan omgekeerd. Naast de kracht om te reproduceren, heeft een (deels) falend scholenbouwbeleid ook gevolgen voor het vermogen van het gebouwenpark om zich te vernieuwen. Doordat de mogelijkheden voor grootschalige investeringen in veel gevallen ontbreken en door de heersende pragmatiek op het terrein, worden innovatieve en kritische projecten minder waarschijnlijk. De 'vormende schoolgebouwen' die enerzijds een antwoord moeten bieden op veranderende uitdagingen maar anderzijds ook het eigen pedagogisch project moeten ondersteunen, blijven zo uit.

Scholenbouw is een beleidsprobleem waar er nog steeds heel wat controverse over bestaat: controverse over het ambitieniveau van het beleid, de in te zetten beleidsinstrumenten en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de woorden van Bressers en Klok (2008) kunnen we dan ook over de scholenbouw spreken als een 'ongetemd beleidsprobleem'. Onder meer dankzij recent onderzoekswerk treedt een complexiteit op de voorgrond die beleidsmakers en -uitvoerders voor nieuwe uitdagingen stelt. Het wordt duidelijk dat er zich in het beleid zowel bijsturingen als nieuwe initiatieven opdringen. Dit rapport bundelde daarom een waaier van mogelijke beleidsacties, maar men is het vaak nog oneens over de te volgen weg en welke beleidsinstrumenten nu het beste 'werken'.

⁶ Deze komt aan bod in het derde deel van de beleidsevaluatie 'bouwen voor school en samenleving' (zie supra).

Dit onderzoeksproject heeft, vanuit een wetenschappelijke benadering, een bijdrage willen leveren aan deze (meer dan) noodzakelijke discussie door het scholenbouwprobleem met behulp van een theoretisch denkkader beter begrijpbaar te maken, uitspraken te doen over de logica en effectiviteit van de huidige beleidsinstrumenten en een geheel van mogelijke beleidsacties te bundelen voor de ontwikkeling van het toekomstig scholenbouwbeleid in Vlaanderen.

(blanco pagina)

1 Inleiding

1.1 Situering

Onder impuls van het project Beter Bestuurlijk Beleid nam het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) vanaf 2004 het initiatief om de efficiëntie en effectiviteit van het Vlaams scholenbouwbeleid in kaart te brengen. Een eerste stap was de ontwikkeling van een intern managementinformatiesysteem (MIS). Daarna werd de scope uitgebreid naar de strategische keuzes die werden gemaakt ten aanzien van de algemene opwaardering van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen. Van *beleidsopvolging* werd zo de stap gezet naar *beleidsevaluatie*.

Van 2007 tot 2009 werd ‘de schoolgebouwenmonitor 2008’ uitgevoerd. Deze monitor richtte zich in de eerste plaats op de vraag naar de doelbereiking van het scholenbouwbeleid: in hoeverre werden de strategische doelstellingen van het agentschap behaald? Over de schoolgebouwenmonitor werd in april 2009 gerapporteerd aan de minister van Onderwijs en Vorming.

Na de publicatie van de eerste schoolgebouwenmonitor kwam het onderzoeksproject met de opstart van het project ‘Bouwen voor School en samenleving’, begin 2010 in een volgende fase. Onze aandacht gaat nu meer uit naar de effectiviteit van het gevoerde beleid in een complex beleidsveld waarin de verschillende belangen van stakeholders spelen, een bepaald regelgevend kader van kracht is, er bepaalde opvattingen heersen over scholenbouw of gewerkt moet worden binnen een bepaald budgettair kader. Daarnaast gaat er ook aandacht uit naar de maatschappelijke relevantie van het scholenbouwbeleid en dit zowel in haar doelstellingen als in haar effecten: biedt het scholenbouwbeleid een zinvol antwoord op de belangrijkste uitdagingen waar de scholenbouw voor staat? Wat zijn de consequenties voor het onderwijs en de samenleving als geheel?⁷

Het is dit onderzoek naar de effectiviteit en relevantie van het recente scholenbouwbeleid in Vlaanderen dat het onderwerp uitmaakt van de beleidsevaluatie “Bouwen voor School en Samenleving”. Het onderzoek is daarbij netoverschrijdend, waardoor zowel de medewerking van zowel het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en van AGION vereist is.

Het evaluatieproject “Bouwen voor School en Samenleving” wil vier onderzoeksvragen beantwoorden. Elk van de vier onderzoeksvragen resulteren in evenveel rapporten. Onderhavig onderzoeksrapport richt zich op de tweede onderzoeksvraag.

- (1) Hoe kunnen we de complexe verhoudingen tussen abstracte begrippen als ‘school’, ‘schoolgebouw’, ‘beleid’ en ‘maatschappelijke context’ theoretisch inzichtelijk maken en onder brengen in een werkbaar evaluatiemodel? (Bouwen voor School en Samenleving I)
- (2) Hangen de beleidsinstrumenten voldoende coherent en logisch samen met de centrale doelstelling om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark te realiseren en in welke mate en omstandigheden weten deze beleidsinstrumenten de succesvolle realisatie van bouwprojecten op het terrein effectief te ondersteunen? (Bouwen voor School en Samenleving II)
- (3) In welke mate werden de huidige strategische doelstellingen van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen bereikt en in hoeverre is dit toe te schrijven aan het gevoerde beleid? (Bouwen voor school en samenleving III)

⁷ De algemene afspraken met betrekking tot dit beleidsevaluatieonderzoek werden vastgelegd in de nota van 4 februari 2009 aan de administrateur-generaal van AGION.

(4) In welke mate komt het Vlaamse scholenbouwbeleid in haar doelstellingen en effecten tegemoet aan recente ontwikkelingen binnen de scholenbouw en kan ze een antwoord bieden op de maatschappelijke en onderwijsuitdagingen waar het beleid voor staat? (Bouwen voor School en Samenleving IV)

1.2 Onderzoeksdoel

De beleidsevaluatie “Bouwen voor School en samenleving”, waar dit onderzoek een onderdeel van is, heeft als doel het beleid bruikbare informatie aan te reiken in functie van de beleidsbepaling. Beleidsmakers, en bij uitbreiding alle stakeholders die bij het scholenbouwbeleid betrokken zijn, kunnen ervan gebruik maken om vorm te geven aan de strategische keuzes die het scholenbouwbeleid moet maken en de beleidsinstrumenten die moeten ingezet worden om die strategische doelen te bereiken. In die optiek draagt het project bij aan het beleidsleren.

1.3 Onderzoeksvraag

Onderhavig onderzoeksproject wil uitspraken doen over de coherentie, logica en effectiviteit van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Er wordt uitgegaan van volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag:

Hangen de beleidsinstrumenten voldoende coherent en logisch samen met de doelstelling om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark te realiseren en in welke mate en omstandigheden weten de beleidsinstrumenten vervolgens de succesvolle realisatie van bouwprojecten op het terrein effectief te ondersteunen?

De nadruk ligt dus op de vraag of het beleid in staat is om te zorgen voor een verbetering in de kwaliteit van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen en te verklaren waarom dit al dan niet het geval is. Opdat een beleid effectief zou zijn, moet het eerst en vooral een goede interne samenhang hebben en logisch zijn opgebouwd. Als een beleidstheorie immers uitgaat van verkeerde veronderstellingen, dan heeft het minder kans op slagen. Maar zelfs een beleid dat coherent en logisch is kan falen. Daarom moeten we ook op zoek gaan *hoe* het beleid precies werkt op het terrein, en wat daar de consequenties van zijn voor de kwaliteit van het gebouwenpark.

Om bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden wordt er vertrokken van de ‘realistische benadering’ binnen het beleidsevaluatieonderzoek. Deze benadering gaat uit van een specifieke vorm van oorzakelijkheid tussen beleidsinterventies en beoogde beleidseffecten. Volgens de realistische benadering leidt een beleidsinterventie maar tot een gewenst maatschappelijke effect onder voorwaarde dat het een mechanisme in gang zet binnen een welbepaalde contextuele setting.

De onderzoeksmethode die werd gebruikt om onze empirische gegevens te verzamelen is de kwalitatieve methode. Dit betekent dat we gebruik hebben gemaakt van informatie die afkomstig is uit diepte interviews met experts en focusgroepen met ambtenaren, architecten, leerkrachten, leerlingen, directies en inrichtende machten.

Als er in dit rapport uitspraken worden gedaan over het beleid en de uitvoering ervan, komen deze voort uit een analyse van de persoonlijke opinies en visies van de respondenten. De gesprekken worden met behulp van theoretische concepten geanalyseerd en gebundeld tot een gestructureerd vertoog over de werking en effectiviteit van het scholenbouwbeleid. Het is dus eerst en vooral de bedoeling om een theorie op te bouwen die ons in staat moet stellen om de werking van het scholenbouwbeleid beter te begrijpen en te verklaren. De uitspraken zijn dan ook niet

generaliseerbaar naar een ruimere populatie toe, zoals dit wel het geval is in de kwantitatieve benadering die gebruik maakt van statistische analyse.

Alle respondenten die aan dit onderzoek deel hebben genomen spraken anoniem en in eigen naam. Ze werden geselecteerd als respondent omwille van hun persoonlijke ervaring en/of expertise. Ze spreken dus niet in naam van de instelling waarin ze eventueel zijn tewerkgesteld.

1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport

In punt 2 van onderhavig rapport gaan we in op de evaluatievragen die dit onderzoek wil beantwoorden. Deze verwijzen naar welbepaalde evaluatiecriteria uit de beleids- en beheerscyclus, namelijk de coherentie, logica en effectiviteit van het scholenbouwbeleid. Daarnaast wordt er ook gepeild naar mogelijke actiepunten voor een toekomstig scholenbouwbeleid.

In punt 3 wordt het theoretisch denkkader voorgesteld waarvan we de kernconcepten zullen gebruiken om de onderzoeksresultaten te interpreteren. Het theoretisch denkkader neemt de vorm aan van een open systeemmodel waarin de scholenbouwpraktijk op het terrein, het scholenbouwbeleid en de ruimere samenleving voortdurend op elkaar inwerken. Dit doet ons naar schoolgebouwen kijken als ‘knooppunten van relaties’ die de samenleving tot op zekere hoogte kunnen reproduceren, maar ook kunnen bijdragen aan vernieuwing.

In punt 4 wordt de evaluatiemethode uiteengezet. Er wordt meer uitgebreid ingegaan op de twee evaluatietypes die we zullen hanteren, namelijk de evaluatie van de coherentie en de logica van het beleid, en de evaluatie van de beleidseffectiviteit. Coherentie en logica worden onderzocht via de techniek van logische modellering. Voor het onderzoek naar de effectiviteit vertrekken we van de realistische benadering die gebruik maakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden.

In punt 5 wordt kort ingegaan op het intern management van de beleidsevaluatie, meer bepaald met betrekking tot de aansturing van het project, de planning, risicobeheer en de evaluatiecapaciteit.

In punt 6 beschrijven we het ‘evaluandum’ van de beleidsevaluatie, namelijk de beleidssetting, beleidsdoelen, organisatiedoelen en de beleids- en beheersinstrumenten die het voorwerp van de evaluatie zullen uitmaken.

In punt 7 worden de resultaten van het beleidevaluatieonderzoek gepresenteerd. Dit gebeurt per evaluatievraag. Voor de resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit van het scholenbouwbeleid, gaan we eerst in op de resultaten van een documentenanalyse. Daarna volgen de resultaten van de focusgroepen en expertinterviews. Achtereenvolgens wordt er ingegaan op (1) de mechanismen waarlangs schoolgebouwen tot stand komen, (2) de context waarin dit gebeurt en (3) de manier waarop het beleid op het beleidsveld weet in te grijpen. Ten slotte worden mogelijke actiepunten voor het beleid gebundeld.

In punt 8 ten slotte volgen de conclusies van het onderzoek. In dit laatste deel proberen we een bevattelijk antwoord te formuleren op de initiële evaluatievragen naar de coherentie, logica en effectiviteit van het scholenbouwbeleid. Hierbij maken we gebruik van theoretische concepten uit het theoretisch denkmodel en de thema’s die behandeld werden in de documentenanalyse.

1.5 Regelgevend kader

Onderhavig onderzoek gebeurt ter uitvoering van volgende strategische doelstellingen (SOD) in de beheersovereenkomst 2011-2015:

SOD 5: Het verder ontwikkelen en in stand houden van een beleidsondersteunende rol, dit in samenwerking met het departement, teneinde de beleidsadvisering en regelgeving verder te optimaliseren, mede in functie van een maatschappelijk relevant infrastructuurbeleid.

SP 7: AGION voert een wetenschappelijke evaluatie uit van de huidige beleidsmiddelen in de scholenbouw en bundelt aanbevelingen ter verbetering van het huidige financierings- en subsidiesysteem binnen de gesubsidieerde sector.

Prestatienorm:

- Tegen 1 januari 2012 wordt een denk- en stuurgroep opgericht
- Tegen 1 januari 2013 wordt er gerapporteerd over het evaluatieonderzoek

SOD 6: Het uitbouwen en permanent beheren van een adequaat monitoring- en beleidsevaluatiesysteem om de onderwijsinfrastructuur en het infrastructuurbeleid op te volgen, te evalueren en bij te sturen.

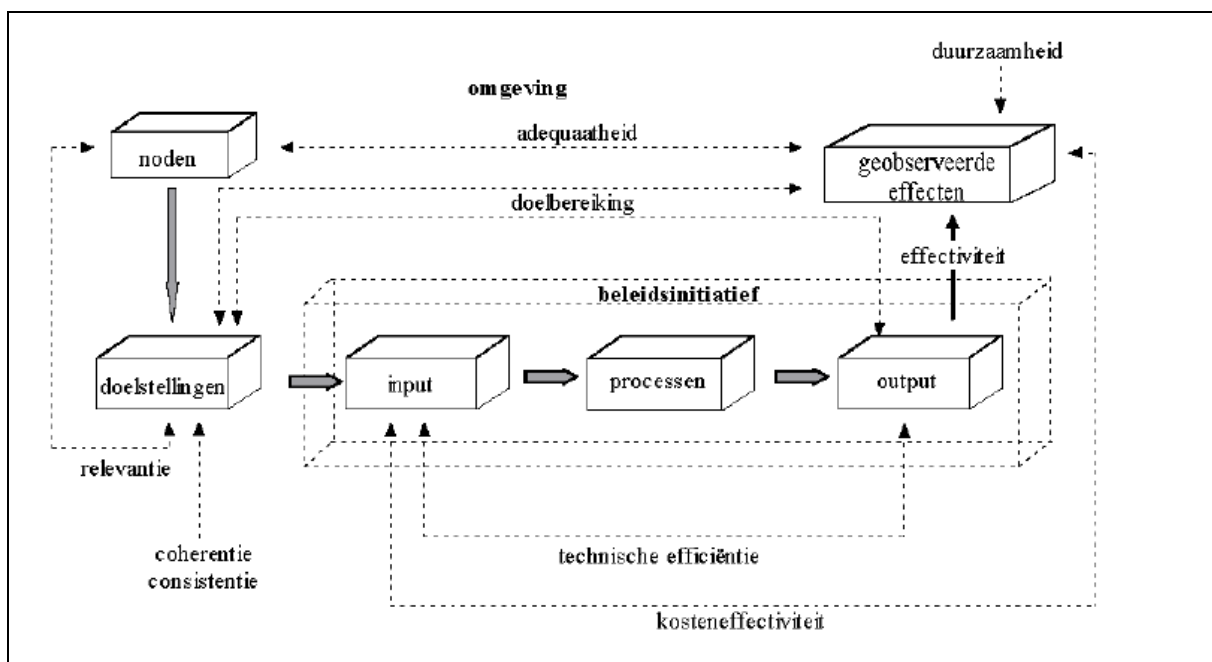
SP 8: Er wordt een wetenschappelijke evaluatie uitgevoerd van de relevantie, de effectiviteit en implementatie van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen.

Prestatienorm:

- Tegen 1 januari 2013 wordt er gerapporteerd over onderzoek naar de succesvolle beleidsimplementatie

2 Evaluatievragen

Een succesvolle evaluatie van het scholenbouwbeleid kan niet zonder evaluatie-instrument. Een dergelijk evaluatie-instrument is geënt op de beheers- en beleidscyclus die bestaat uit een aantal basiscomponenten met een cyclische opeenvolging (De Peuter e.a., 2007a; Bouckaert, 1999). De beleids- en beheerscyclus volgt volgende logica: “Om tegemoet te kunnen komen aan (1) de *noden en behoeften* die zich binnen een samenleving voordoen moet het beleid hierop een antwoord formuleren door de juiste (2) *strategische en operationele doelstellingen* na te streven waarvoor vervolgens (3) *middelen* worden vrijgemaakt om uitvoering te geven aan het beleid. Met behulp van deze middelen worden via de uitvoering van bestuurshandelingen, processen of (4) *activiteiten* de nodige (5) *outputs, prestaties* of beleidsinterventies gerealiseerd met het oog op het uiteindelijk bereiken van de vooropgestelde (6) *beleidseffecten* die op hun beurt weer een adequaat antwoord moeten bieden op de vastgestelde (1) *noden en behoeften*”.

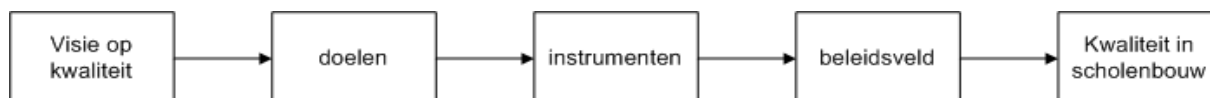


figuur 1: Basiscomponenten uit de beheers- en beleidscyclus met hun onderlinge relaties (De Peuter e.a., 2007)

Door systematisch gegevens te gaan verzamelen over de basiscomponenten en ze in verband te brengen met elkaar wordt het mogelijk om uitspraken te doen over verschillende ‘criteria’ van de beleidsvoering (De Peuter e.a., 2007; Bouckaert, 1995). Deze criteria zijn: (1) de *relevantie van het beleid* in het licht van bestaande maatschappelijke noden en/of problemen; (2) de *coherentie en de consistentie* van het beleid waarmee respectievelijk de onderlinge afstemming van beleidsdoelstellingen in het zelfde beleidsdomein wordt bedoeld en over de grenzen van beleidsdomeinen heen; (3) de *efficiënte werking* van een overheidsdienst, wat wordt bereikt bij een optimale verhouding tussen de beschikbare middelen (inputs) en de resultaten die men bereikt, met name de kwaliteit en kwantiteit van de diensten die men aflevert (outputs); (4) de *doelbereiking*, waarmee wordt aangegeven in hoeverre de beoogde beleidseffecten werden behaald; de (5) *effectiviteit van het beleid* wat een aantoonbare causale relatie veronderstelt tussen de gepresteerde outputs/beleidsinterventies en de beoogde effecten op het beleidsveld; (6) de *kosteneffectiviteit* wat slaat op de verhouding tussen de ingezette middelen en de bereikte beleidseffecten; (7) de *adequaatheid van de effecten*, of de mate waarin de bereikte effecten beantwoorden aan de eerder

gedetecteerde maatschappelijke noden; en (8) de *duurzaamheid* van de effecten, waarmee wordt bedoeld of effecten blijven bestaan na het beëindigen van de beleidsuitvoering.

Dit onderzoeksproject heeft betrekking op twee van bovengenoemde criteria, namelijk de coherentie (zie (2)) en de effectiviteit (zie (5)) van het scholenbouwbeleid. Om geldige uitspraken te kunnen doen over deze criteria gaan we uit van de logica van een lineair beleidsmodel, dat zich uitstrekt van beleidsvisie tot beleidseffect (zie Droogleever-Fortuijn, 2003). Beleidsmakers stellen (1) een kwaliteitsvisie op scholenbouw voorop, die zich vervolgens vertaalt in (2) een aantal beleids- en organisatiedoelstellingen, waarvoor er (3) op het terrein beleidsinstrumenten worden ingezet die (4) ingrijpen op het beleidsveld en die uiteindelijk moeten leiden tot (5) een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark.



Nochtans bevindt dit beleidsmodel zich niet in een maatschappelijke vacuüm. Het past zich immers in in een ruimere maatschappelijke context, waarbij verschillende maatschappelijke krachten op dit beleid inwerken (zie *supra*). Het beeld van een beleid als ‘lineair proces’ dat slechts één ‘natuurlijke en beste’ oplossing kent, moet dan ook bijgesteld worden. De Cuyper (2010) wijst in dit verband terecht op de noodzaak om de werking van het beleid in ‘real life’ situaties ten volle te kunnen begrijpen. Scholenbouw in Vlaanderen blijkt immers vooral een lokaal gebeuren te zijn waar complexe mechanismen van tel zijn en waarbij verschillende stakeholders zijn betrokken. Daarnaast is er ook de ruime maatschappelijke context die bepaalde randvoorwaarden aan de scholenbouw oplegt.

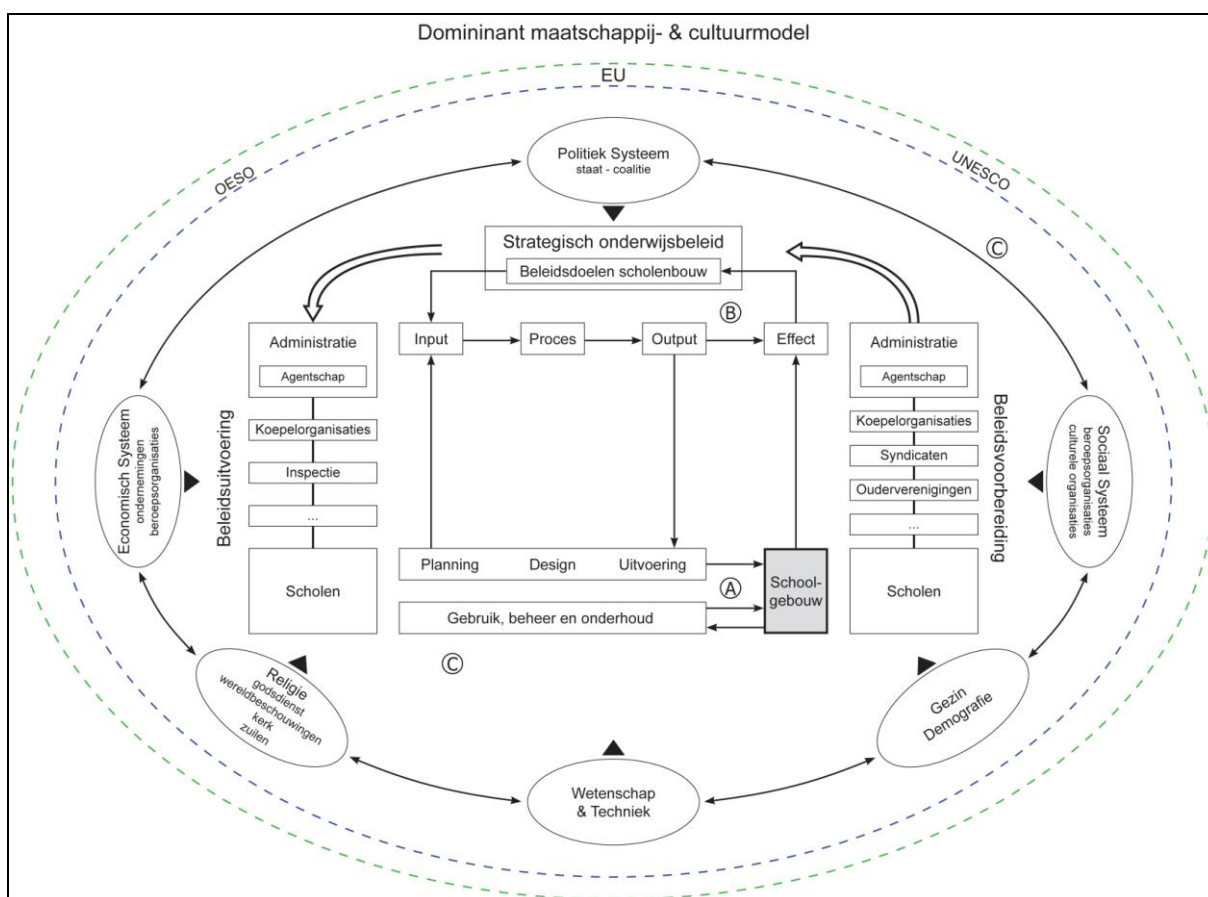
Met bovenstaande argumentatie in het achterhoofd formuleren we drie evaluatievragen:

- **Coherentie en logica van het beleid:** Sluiten de visie, doelstellingen en instrumenten van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen voldoende coherent op elkaar aan? Is de beleidstheorie over de wijze waarop beleidsinstrumenten, beleidsveld en gewenste effecten met elkaar samenhangen, voldoende solide of ‘robuust’?
- **Werking en effectiviteit van het beleid:** Hoe werkt het bouwen en beheren van schoolgebouwen op het terrein precies? Welke mechanismen zijn hierbij bepalend? Welke contextuele randvoorwaarden zijn van belang om het beleid te laten slagen? Hoe verloopt de impact van het beleid op de processen binnen het beleidsveld?
- **Actiepunten m.b.t. het beleid:** Op welke punten kan het beleid verbeterd worden? Welke acties kunnen daarvoor ondernomen worden? Door welke actoren worden deze best gedragen?

3 Theoretisch kader

De evaluatie van de coherentie, logica en effectiviteit van het scholenbouwbeleid vertrekt niet van een onbeschreven blad. Binnen AGION werd er op basis van uitgebreid literatuuronderzoek reeds een bruikbare theorie over scholenbouw en scholenbouwbeleid ontwikkeld om de te onderzoeken problematiek op een theoretisch niveau te interpreteren (AGION, 2011). Deze begrippen kunnen in de kwalitatieve analyse gebruikt worden als richtinggevende ‘sensitizing concepts’ om de effectiviteit van het scholenbouwbeleid te interpreteren (zie infra).

In deze beleidsevaluatie gaan we uit van een systeembenadering van de scholenbouw en het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Scholenbouw als ‘open systeem’: (1) heeft een bepaalde *structuur* die gedefinieerd wordt door zijn samenstellende delen, (2) deze delen zijn onderling met elkaar verbonden door verschillende *relaties* en (3) het systeem vertoont een bepaald *gedrag* waarbij het uit een omringende maatschappelijke omgeving bepaalde inputs betreft. Deze inputs worden vervolgens omgezet in processen die uiteindelijk leiden tot outputs die opnieuw inwerken op de omgeving waarin het systeem functioneert.



Figuur 2: Scholenbouw en scholenbouwbeleid als open systeem

De voorstelling van scholenbouw en scholenbouwbeleid als open systeem vindt zijn grondslagen in twee toonaangevende theorieën binnen de sociale wetenschappen, namelijk het structuratiedenken van Anthony Giddens en de Social Construction of Technology (SCOT). Dit maakt het denken over scholenbouw en scholenbouwbeleid des te meer robuust en coherent. Bovendien staat dit denken niet op zichzelf, maar sluit het zich aan bij een visie op onderwijs die algemeen gedragen wordt door de representatieve partners in het onderwijsveld. Dit is gebeurd door gebruik te maken van de visie op onderwijs die eind jaren 1990 in opdracht van de VLOR werd opgesteld (VLOR,1999). Wat het

denken over scholenbouw betreft worden hieronder de verschillende samenstellende delen van het open systeemmodel verder toegelicht. Voor de theoretische concepten gebruiken we zoveel mogelijk de termen die eigen zijn aan het structuratiedenken van Giddens en de Social Construction of Technology (SCOT).⁸

Onderdeel A toont de **mechanismen in het beleidsveld** waarlangs schoolgebouwen gerealiseerd, gebruikt en beheerd worden. Hierbij gaan we ervan uit dat schoolgebouwen dubbele kwaliteit hebben. Enerzijds zijn ze het resultaat van een **plannings- en ontwerpproces** dat doorkruist wordt door de ambities van verschillende **relevante sociale actoren** als politici, beleidsmakers, experts, architecten, ambtenaren, planners, directies, inrichtende machten, leerlingen of leerkrachten. Deze actoren zullen zowel doorheen de totstandkoming van een schoolgebouw, als doorheen de **(her)interpretaties** van het gebouw vanuit **ongelijke machtsposities** hun belangen proberen na te streven. Bouwprojecten worden daarbij het voorwerp van uiteenlopende ambities en interpretaties (**'interpretatieve schemata'**), en worden zo gekenmerkt door **interpretatieve flexibiliteit**. Op een bepaald moment echter stabiliseren de verschillende interpretaties zich en worden er beslissingen genomen die leiden tot **'closure'**: het te realiseren bouwproject krijgt zijn definitieve vorm. Anderzijds zullen schoolgebouwen ook impact hebben op de onderwijsactiviteiten die erin plaatsvinden, er stabiliteit aan geven en zo bijdragen aan de **reproductie van het onderwijssysteem**.

Onderdeel B toont de wijze waarop het **scholenbouwbeleid** functioneert binnen de beheers- en beleidscyclus. De **doelstellingen** van het scholenbouwbeleid, moeten gesitueerd worden binnen het kader van het ruimere onderwijsbeleid en worden uitgevoerd door de inzet van een geheel aan beleidsmiddelen of –instrumenten (*inputs*). Het gaat dus over (1) de **problemen en uitdagingen** inzake scholenbouw die op de beleidsagenda worden geplaatst en het **vertoog over de kwaliteiten** (**'interpretatieve schemata'**) waaraan hedendaagse schoolgebouwen moeten voldoen. (2) Daarnaast gaat het om de formele en informele **regels en procedures ('rules')** die men gaat inzetten om zijn doelstellingen te bereiken. (3) Ten slotte gaat het ook om de **budgetten ('allocative resources')** die men wil inzetten om de scholen in staat te stellen bouwwerken uit te voeren en om de **autoriteit ('authoritative resources')** die men wil gebruiken om scholen en andere relevante actoren in de richting van zijn doelstellingen te sturen. Bouwheren-scholen **maken gebruik van deze beleidsmiddelen** als input voor hun eigen bouwprojecten (pijl naar boven). Deze inputs zijn vervolgens bepalend voor een reeks *processen* waarmee een administratie uitvoering geeft aan het scholenbouwbeleid. De administratieve processen resulteren vervolgens in een aantal *outputs* die onder de vorm van subsidies, vergoedingen, begeleiding, adviezen of informatie aan de scholen ter beschikking worden gesteld waarmee ze in staat gesteld worden om hun bouwprojecten tot een goed einde te brengen (pijl naar beneden). Deze afgewerkte bouwprojecten zijn dan de uiteindelijke *effecten* die het scholenbouwbeleid beoogt en die bepalend zijn voor de mate waarin de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen bereikt worden (pijl naar boven). De beleidscontext waarbinnen de scholenbouw gebeurt werkt tegelijkertijd **faciliterend én beperkend** ten aanzien van schoolbesturen en designers. Als **'knowledgeable actors'** worden deze laatste immers in staat geacht tot enige **handelingsvrijheid** ten aanzien van het gevoerde beleid. Tenslotte zullen schoolgebouwen een bepaalde dominante beleids- en onderwijsvisie tot op zekere hoogte **representeren en reproduceren**. Tot op zekere hoogte, wel te verstaan, aangezien schoolgebouwen doorheen hun

⁸ Voor een omstandige beschrijving van het theoretisch denkmodel verwijzen we naar: AGION (2011). *Schoolgebouwen als knooppunten van relaties: naar een theoretisch denkkader voor de scholenbouw en het scholenbouwbeleid in Vlaanderen*. Brussel, AGION, Vlaamse overheid.

levenscyclus onderhevig worden aan de **(her)interpretaties** en wijzigingen van gebruikers die kunnen afwijken van de structurele eigenschappen die oorspronkelijk in het schoolgebouw besloten lagen.

Onderdeel C toont de **maatschappelijke en onderwijscontext** waarin de scholenbouwpraktijk en het scholenbouwbeleid is ingebed. Het schema, dat gebaseerd is op het werk van de VLOR (1999:416), suggereert het brede relatieveld waarin opvoeding en onderwijs voortdurend verweven zijn. Het schema vertrekt vanuit de dynamiek van het onderwijssysteem waarin scholen in relatie staan met een lokaal, regionaal en centraal onderwijsbeleid. Met betrekking tot het laagste niveau verwijzen we hier naar het handelen van de verschillende **lokale actoren** die betrokken zijn bij het bouwen, gebruiken en beheren van een schoolgebouw, zoals directies, inrichtende machten, architecten en gebruikers. Deze actoren opereren binnen het verband van een individuele **school** die op zijn beurt ingebed is in de ruimere context van **schoolgemeenschappen** en **lokale besturen**. Nog een niveau hoger geldt de werking van de **overheid** waarbij de beleidsvoorbereiding bottom-up van de scholen naar het centraal beleidsniveau loopt, en de beleidsuitvoering top-down verloopt van het centraal beleidsniveau naar de scholen toe. Afhankelijk van de beleidscontext spelen verschillende **belangengroepen** en instellingen een rol in de beleidscyclus. Met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en uitvoering kan bijvoorbeeld worden gewezen op het belang van de onderwijsadministratie, de adviesraad, de onderwijsinspectie, koepelorganisaties, syndicaten of ouderverenigingen. Zoals hierboven reeds werd aangehaald staat het onderwijssysteem echter niet op zichzelf, maar is het ingebed in een meer complex maatschappelijk en cultureel krachtenveld. Hierbij moet het onderwijs eerst en vooral worden gezien als een maatschappelijk subsysteem naast andere **subsystemen** waarvan het de invloed ondergaat. Onder deze subsystemen kunnen het gezin, de economie, de politiek, religieuze instituten of wetenschap en technologie worden vermeld. Daarenboven moet ook gewezen worden op het belang van **supranationale instellingen** voor het onderwijs, zoals de Europese Unie (EU), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) of de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Uiteindelijk is er ook de impact van het ‘overal aanwezige en alles doordringende’ **dominante maatschappij- en cultuurmodel**. Deze context is het terrein van de sociologische tijdsdiagnosen die de hedendaagse samenleving proberen te omschrijven onder typologieën als ‘de postmoderniteit’, ‘globalisering’, ‘netwerksamenleving’, ‘postfordisme’ of de ‘risicosamenleving’.

Het theoretisch denkmodel, zoals het hier wordt voorgesteld, toont het schoolgebouw als ‘*knooppunt van relaties*’. Het schoolgebouw is daarom geen neutrale, absolute ruimte die los van het sociale bestaat. De ruimte van het schoolgebouw moet eerder vanuit een uitgesproken relativisme benaderd worden juist omdat het tijdens zijn totstandkoming en levensduur tal van verbindingen aangaat met verschillende sociale actoren, beleidsstructuren en maatschappelijke subsystemen die gedragen worden door een omvattend maatschappij- en cultuurmodel. Wetenschappelijke discussies over de impact van schoolgebouwen op leren buiten beschouwing gelaten, maakt dit theoretisch relativisme op zich schoolgebouwen al belangrijk voor het onderwijs, juist omwille van de eigenschap dat het schoolgebouw volledig verstrengeld is met het onderwijs- en maatschappelijk gebeuren. Als knooppunt van relaties kunnen schoolgebouwen dan ook gesitueerd worden in het brandpunt van een open systeem, waarbij ze een intermediaire positie lijken in te nemen tussen lokale actoren enerzijds en het scholenbouwbeleid en de bredere maatschappelijke omgeving anderzijds. Op een lokaal niveau komen schoolgebouwen tot stand binnen een samenspel van verschillende ‘relevante sociale groepen’ als architecten, ouders, investeerders, directies, leerkrachten of leerlingen die elk een eigen visie kunnen ontwikkelen op de bouw en het gebruik van het schoolgebouw. Nochtans

staat de totstandkoming van schoolinfrastructuur ook altijd onder de tegelijk beperkende én faciliterende invloed van een bovenlokale structuur waaronder zowel het gevoerde (scholenbouw)beleid verstaan kan worden als de opvattingen, opportuniteiten en beperkingen die voortkomen uit de ruimere maatschappelijke context waarin een school functioneert.

De intermediaire positie van het schoolgebouw als ruimtelijk medium tussen 'agency' en 'structuur' heeft enkele belangrijke bijkomende consequenties voor het denken over scholenbouw en scholenbouwbeleid. Net als andere gebouwen lijken ook schoolgebouwen te beschikken over een dubbele kwaliteit: enerzijds zijn ze het product van het sociaal handelen van actoren, anderzijds zijn ze als 'locale' in staat stabiliteit te geven aan dit sociaal handelen en de maatschappelijke en onderwijsstructuren waarbinnen ze tot stand zijn gekomen te reproduceren. Dit gebeurt echter steeds zonder te determineren: bij de planning en ontwerp van een schoolgebouw heeft men de handelingsvrijheid om 'het ook anders doen' en innovatie in de hand werken, net zoals schoolgebouwen als ruimtelijke structuren steeds voorwerp kunnen worden van de herinterpretaties van hun gebruikers. Door schoolgebouwen als relatief open ruimtelijke systemen te beschouwen wordt het aannemelijk dat ze moeten beantwoorden aan bepaalde maatschappelijke verwachtingen, maar ook dat ze tegelijk een ruimtelijke vertaling kunnen geven aan de eigen autonomie en dynamiek die van scholen uitgaat. Begrippen als 'vormend onderwijs' en de nadruk op de 'kritisch-creatieve integratie' van het schoolgaand individu in de samenleving zijn daarom ook van toepassing op het schoolgebouw. Schoolgebouwen moeten beantwoorden aan bepaalde eisen die belangrijk zijn voor een samenleving, maar anderzijds kunnen schoolbesturen ook een kritische houding aannemen in hun visie op onderwijshuisvesting en deze vrijheidsgraden aanwenden om te komen tot een projectdefinitie die optimaal aansluit bij hun eigen pedagogisch project. De tegelijkertijd reproducerende en innoverende invloed die uitgaat van het onderwijsveld ten aanzien van de samenleving kan dus evengoed een ruimtelijke vertaling krijgen in een schoolgebouw dat enerzijds beantwoordt aan een aantal maatschappelijke wenselijkheden en anderzijds aan het eigen pedagogisch project en visie van de school-bouwheer.

4 Evaluatiemethode

4.1 Scope

Bij de afbakening van de scope van het evaluatieonderzoek, moet worden bepaald wat men wil onderzoeken. De doelstellingen van het scholenbouwbeleid en haar instrumentarium maken deel uit van dit 'evaluandum'. De Peuter e.a. (2007a) wijzen op volgende aspecten ervan: (1) het institutioneel kader van het beleid dat geëvalueerd moet worden, (2) de tijdsdimensie, (3) de geografische dimensie en ten slotte (4) de inhoud en context van het te evalueren beleid.

Dit laatste aspect, de beleidsinhoud en -context, zijn in dergelijke mate van belang voor dit onderzoek dat ze hierna in een apart deel worden behandeld. De omvattende maar beknopte beschrijving van de beleidsinhoud moet immers gezien worden als een eerste noodzakelijke stap in de richting van het beantwoorden van onze centrale evaluatievraag (*zie infra*). Wat het institutioneel kader betreft wordt dit evaluatieonderzoek uitgevoerd op het bestuursniveau van de Vlaamse overheid. Meer bepaald gebeurt het onderzoek binnen het Agentschap voor Infrastructuur in het onderwijs (AGION). Nochtans moet benadrukt worden dat het onderzoek het Vlaams scholenbouwbeleid in het algemeen op het oog heeft. Het richt zich dus naar de beleidsdoelen en – instrumenten op het niveau van de Vlaamse regering, alsook naar het bestuursinstrumentarium dat door AGION en het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap wordt ingezet om uitvoering te geven aan dit regeringsbeleid. Met betrekking tot de tijdsdimensie richt het evaluatieonderzoek zich op de legislaturen 2004-2009 en 2009-2014. Tijdens de eerste legislatuur was Frank Vandenbroucke minister van Onderwijs. Tijdens de tweede en huidige is dit Pascal Smet. Geografisch gezien beperkt het onderzoek zich tot Vlaanderen en Brussel.

Bij het afbakenen van de scope is het echter ook belangrijk om zicht te krijgen op de belangrijkste belanghebbenden van dit evaluatieonderzoek (De Peuter, 2007a:64). Hierbij gaat het in de eerste plaats over de beleidsmakers zelf, met name de Vlaamse regering, de minister van onderwijs en het Vlaams parlement die het scholenbouwbeleid mee bepaalt en er controle over uitoefent. In tweede instantie gaat het om de overheidsinstellingen die het scholenbouwbeleid helpen vorm geven en er uitvoering aan geven. Meer in het bijzonder gaat het om (1) het departement Onderwijs, (2) het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) en (3) het GO!, dat optreedt als inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs. Daarnaast zijn er ook de verschillende onderwijskoepels waarvan het Vlaams Secretariaat voor het Katholiek Onderwijs (VSKO) en het Onderwijssecretariaat voor Steden en Gemeenten (OVSG) de belangrijkste zijn. Ook de scholen zelf en degenen die hen bijstaan bij de realisatie van schoolgebouwen zijn belangrijke belanghebbenden van dit onderzoek. Tenslotte kan ook nog gewezen worden op de bijzondere interesse met betrekking tot dit soort onderzoeksthema's bij internationale organisaties als de OESO.

4.2 Evaluatietypes

4.2.1 De evaluatie van de logica en coherentie van het beleid

Volgens Coolsma (2008:128) heeft de logica van het beleid betrekking op de veronderstellingen van beleidsmakers over de oorzakelijke relaties tussen beleidsmaatregelen en gewenste beleidseffecten. De evaluatie van de beleidslogica richt zich volgens De Peuter e.a. (2007a:108) dan op de *robuustheid* van deze veronderstellingen. Deze robuustheid moet bijvoorbeeld blijken uit de oorzakelijke verbanden tussen operationele en strategische doelstellingen, de geldigheid van de determinanten waarop men wil ingrijpen en de houdbaarheid van assumpties over causaliteit tussen de ingezette

beleidsmiddelen en effecten. Kortom: een evaluatie van de beleidslogica *“verifieert in het bijzonder de (impliciete of expliciete) kernredeneringen achter het geplande beleid”* (De Peuter, 2007a). Een evaluatie van de coherentie van het beleid richt zich dan weer in het bijzonder op (1) de mate waarin doelstellingen op strategisch niveau zich hiërarchisch weten te vertalen in operationele doelstellingen waarin de concrete beleidsinstrumenten vermeld zijn en (2) op de complementariteit tussen de doelstellingen (De Peuter e.a., 2007a). In dit onderzoek wordt de logica van het beleid en de coherentie ervan samen onder de loep genomen. Hoewel deze types analytisch van elkaar te onderscheiden zijn, zijn beide evaluatievragen wel sterk complementair in het licht van de centrale vraagstelling. Waar men bij coherentie de samenhang onderzoekt tussen strategische doelstellingen en beleidsinstrumenten, richt de evaluatie van de beleidslogica zich op de oorzakelijke verbanden tussen beleidsinstrumenten, determinanten en beleidseffecten.

Ex-post onderzoek naar de logica en coherentie van het scholenbouwbeleid heeft een aantal specifieke verdiensten. Een dergelijk onderzoek kan immers belangrijke succes- en faalfactoren van het beleid blootleggen. Het laat bijvoorbeeld toe om onjuiste veronderstellingen over de oorzaken van bepaalde problemen of de werkbaarheid van bepaalde middelen op te sporen en kritisch te bekijken (van Heffen, 2008). Daarnaast kan uit analyses blijken dat de verkeerde beleidsinstrumenten worden ingezet om een doelstelling te bereiken. Men kan ook uitkomen op bepaalde hiaten in het beleid, meer in het bijzonder wanneer er voor bepaalde beleidsdoelen geen instrumenten worden ingezet. Maar ook het omgekeerde kan, in het geval dat kritische processen in het beleidsveld helemaal niet blijken aangestuurd te worden vanuit het beleid (Bressers & Klok, 2008).

Uit deze voorbeelden blijkt dat de meerwaarde van het verduidelijken van de interne logica en coherentie van het beleid uiteindelijk ligt in de bevordering van de effectiviteit van het scholenbouwbeleid. Het richt zich op de vraag: *“doen we de goede dingen?”* (De Peuter e.a., 2007). Een coherent beleid met een sterke interne logica heeft immers meer slaagkansen en het leidt sneller en beter tot het vooropgestelde doel. Daarom is het belangrijk om eerst kritisch te kunnen kijken naar de (veronderstelde) causale relaties tussen beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en het beleidsveld; om daarna in de volgende stap de effectiviteit van die relaties, of juist het ontbreken ervan, ten volle te kunnen begrijpen. Bressers (2008) vat dit mooi samen: *“Voor het verrichten van evaluatieonderzoek naar beleidseffecten is het [...] belangrijk over een zo realistisch mogelijk beeld van de relaties tussen de onderdelen van het beleid en van het beleidsveld te beschikken.”*

Een kritische analyse van de helderheid, logica en overtuigingskracht van een gevoerd bepaald beleid vraagt echter eerst en vooral om een goede ‘kaart’ van het beleidsveld en het beleid dat daarop van toepassing is (Bressers & Klok, 2008). De term ‘kaart’ mag men trouwens letterlijk interpreteren. Als eerste stap in de richting van de evaluatie van de coherentie en robuustheid van het beleid moet een visueel-grafisch procesmodel van een beleid in relatie tot het beleidsveld worden opgemaakt. In dit model worden dan strategische doelstellingen, operationele doelstellingen, ingezette beleidsinstrumenten en processen binnen het beleidsveld met elkaar in verband gebracht. Dit logisch beleidsmodel kan gezien worden als een verdere concretisering van het hierboven beschreven theoretisch denkmodel en sluit er naadloos bij aan (zie *infra*).

4.2.2 De evaluatie van de beleidseffectiviteit

Van zodra we het beleid in kaart hebben gebracht en de coherentie en interne logica ervan kritisch hebben bevraagd, kunnen we overgaan tot een evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium. Hierbij wordt uitgegaan van de vraag *“in welke mate draagt het beleid bij aan het bereiken van de doelstellingen?”* (De Peuter e.a., 2007a). Het evalueren van de effectiviteit

van een beleid is dus gericht is op het slagen of falen van een *interventie*. Onder het begrip ‘interventie’ kunnen we een samenhangend stelsel van activiteiten en/of maatregelen verstaan. Het gaat om een bewuste poging tot beïnvloeding van de werkelijkheid door een actor, in de richting van expliciet gestelde doeleinden (Swanborn, 2004). Om de effectiviteit van het beleid te bepalen kunnen we ons verlaten op het ‘experimenteel design’, dat uitgaat van een kwantitatieve, positivistische benadering en de ‘realistische methode’ die de werking van een beleid probeert te verklaren vanuit de context van de beleidsinterventie en de mechanismen die erdoor worden in gang gezet (McEvoy & Richards, 2003; Pawson & Tilley, 1997).

Bij het ‘*experimenteel design*’ gaat men op basis van een vergelijking tussen een toevallig gekozen experimentele groep, waarbij de beleidsinterventie wordt toegepast, en een controle groep, waarbij deze interventie wordt weggelaten, vaststellen of de interventie tot het gewenste effect heeft geleid. Experimenteel onderzoek wordt nog vaak aanzien als de ‘gouden standaard’ in de beleidsevaluatie omdat de methode de grootste waarschijnlijkheid zou opleveren over het bestaan van een causaal verband tussen beleidsinterventie en beleidseffect (van Vught, 1998). Het onderzoekmodel wordt als volgt schematisch weergegeven (Campbell & Stanley, 1963).

	Pre-test	Behandeling	Post-test
Experimentele groep	O ₁	x	O ₂
Controlegroep	O ₁		O ₂

Figuur 3: onderzoeksmodel van het experimenteel design (Campbell & Stanley, 1963)

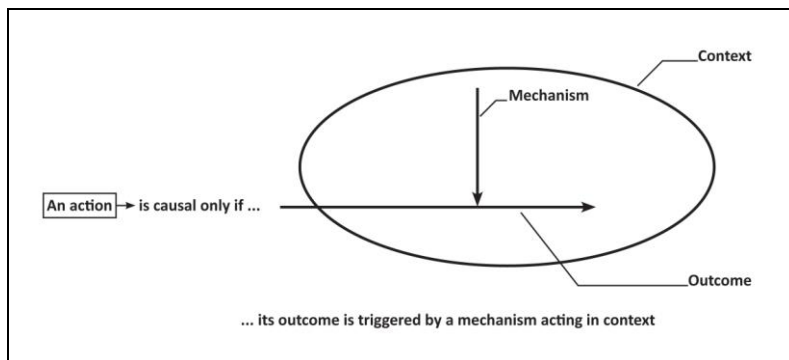
Nochtans bestaat niet altijd de mogelijkheid om een experimenteel onderzoek uit te voeren. Het scholenbouwbeleid in Vlaanderen is van die aard dat er weinig kans bestaat dat de overheid binnen een experimenteel design de uitvoering van bouwprojecten zal opleggen bij een toevallig gekozen experimentele groep en deze projecten vervolgens gaat ontzeggen aan scholen uit een controlegroep. Het initiatief om bouwwerken uit te voeren ligt immers vooral bij de scholen zelf waardoor randomisatie op voorhand al is uitgesloten. Als alternatief kan het *quasi-experimenteel pretest-posttest onderzoek*, worden uitgevoerd. Hierbij meten we een score op een effectvariabele na een beleidsinterventie en vergelijken deze met de score voor beleidsinterventie. Vervolgens wordt dezelfde periodieke meting nog eens overgedaan bij een controlegroep bij wie de interventie niet heeft plaatsgevonden. Indien we onder deze condities een significant verschil vaststellen tussen de toestand voor en na interventie, en dit verschil uitblijft bij de controlegroep is er sprake van een oorzakelijk verband en werd de effectiviteit van de interventie aangetoond (Swanborn, 2004). In het geval van de evaluatie van het Vlaams scholenbouwbeleid kunnen quasi-experimentele onderzoeksmethoden toegepast worden door de resultaten van twee schoolgebouwenmonitors, namelijk deze van 2008 en 2013 met elkaar te vergelijken. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen een groep scholen waar het scholenbouwbeleid is tussengekomen in de infrastructurele toestand en een groep waar dit niet is gebeurd. Dit type van effectiviteitonderzoek gebeurt in het tweede deel van de beleidsevaluatie “Bouwen voor School en Samenleving” (zie *supra*).

Over experimenteel en quasi-experimenteel kan men ook de nodige bedenkingen maken. Een beleidsinterventie ‘op het terrein’ vindt altijd plaats in een bepaalde sociale *context* die de effectiviteit van de interventie mee gaat bepalen. Daarenboven bestaat er lang niet altijd een eenduidig verband tussen de bouwsubsidies die een agentschap toekent of de ondersteuning die zij biedt aan bouwheren en de kwaliteitsverbetering van het gebouwenpark. Het gebruiken en realiseren van schoolgebouwen in Vlaanderen is immers een complex proces dat onderhevig is aan

uiteenlopende ‘constraints’ en ‘enablers’ op het terrein, waar het beleid en de beleidsuitvoerende instellingen niet altijd greep op hebben (Swanborn, 2004). Het hoeft geen betoog dat het bereiken van dit soort inzichten in de effectiviteit van het scholenbouwbeleid geen sinecure is. Rossi, Freeman & Lipsey (1999) wijzen er terecht op dat de link tussen beleidsinterventies en beoogde effecten in die mate ingewikkeld kan zijn dat de wetenschappelijke eisen van het experimenteel onderzoeksdesign tekort doen aan de dynamiek en complexiteit van de beleidsvoering.

Waar het experimenteel design op zijn grenzen botst, kan een ‘*procesevaluatie*’ mogelijk uitkomst bieden (Swanborn, 2004). Bij een procesevaluatie worden op micro-niveau de ingewikkelde processen geëvalueerd waarlangs beleidsinterventies worden doorgevoerd. Swanborn (2004) wijst daarbij op de relevantie van vragen als “Hoe werken de interventies precies op het terrein?”, “Zijn de voorwaarden gerealiseerd waaronder een interventie kan werken?”, “Welke doeleinden lijken (niet) bereikt te worden en hoe komt dat?”, “Worden de beoogde doelgroepen voldoende bereikt?”, “Welke hinderpalen, hiaten en knelpunten treden op?”, “Wat zijn de neveneffecten van het beleid?”.

Het is vooral de ‘realistische’ benadering binnen beleidsevaluatieonderzoek (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006; Astbury & Leeuw, 2010; Vaessen & Leeuw, 2010) die een interessante methode aanbiedt voor het beantwoorden van dergelijke vragen. De realistische methode gaat ervan uit dat beleidsinterventies ingebed zijn in complexe sociale systemen en dat beleidseffecten bereikt worden door specifieke (sociale) mechanismen in gang te zetten. Een en ander wordt duidelijk gemaakt in het zogenaamde ‘CMO-model’. De effectiviteit van een beleidsinterventie hangt volgens dit model af van een aantal onderliggende *mechanismen* (*M*), waarvan het bereiken van een bepaald effect of *outcome* (*O*) onderhevig is aan een aantal randvoorwaarden die deel uitmaken van de *context* (*C*) waarin de interventie plaatsvindt (Vaessen & Leeuw, 2010). Pawson & Tilley (1997) stellen dit voor als volgt:



Figuur 4: Het CMO-model binnen de realistische beleidsevaluatie (Pawson & Tilley, 1997:58)

Mechanismen worden door Astbury & Leeuw (2010) omschreven als de onderliggende entiteiten, processen of structuren die in specifieke contexten beleidseffecten genereren. De realistische evaluatie kijkt dus in de eerste plaats naar de causale krachten binnen een bepaald beleidsprogramma om haar effectiviteit te verklaren (Pawson, 2006): een bouwsubsidie leidt tot een goed schoolgebouw omdat het ingrijpt op een onderliggend plannings- en ontwerpproces en op de juiste manier wordt ingezet door de actoren die dit proces dragen. Mechanismen komen dus aan bod tussen de doorvoering van een bepaalde beleidsinterventie en het beoogde effect. Ze verklaren *hoe* een beleidsinterventie juist werkt door de associatie tussen een beleidsinterventie en beleidseffect bloot te leggen, waarbij het mechanisme zelf verantwoordelijk is voor deze associatie (Pawson & Tilley, 1997).

Weten hoe een beleidsinterventie werkt is maar het halve werk, er moet ook nagegaan worden in welke omstandigheden het werkt. Het succes van beleidsprogramma's wordt immers aan banden gelegd door de *contextuele omstandigheden* waarin de beleidsinterventie plaatsvindt (Pawson & Tilley, 1997). De contextuele gebondenheid van beleidsinterventies zorgt er voor dat kennis over hun succes of mislukking nooit algemeen geldend kan zijn aangezien deze interventies nooit ingebed zijn in exact dezelfde contexten en structuren. Context verschijnt in de realistische optiek als een gelaagd sociaal systeem, gaande van de individuele kenmerken van de actoren die bij een interventie betrokken zijn, tot het bredere sociaal systeem waarin de interventie plaatsvindt (Pawson, 2006). Binnen elke laag van dit sociaal systeem kunnen bepaalde randvoorwaarden gelden om een mechanisme te laten werken en een gewenst beleidseffect te bereiken.

In de realistische optiek is er nooit een direct causaal verband tussen een beleidsinterventie en *beleidseffect*. Er is dus geen altijd geldende 'formule' die in alle omstandigheden succes oplevert. Waar het de realistische benadering eerder om te doen is, is het begrijpen van de patronen waarlangs effecten van beleidsinterventies zich manifesteren, ongeacht of die effecten gewenst of ongewenst zijn, bedoeld of onbedoeld (Pawson, 2006). De realistische benadering probeert de 'zwarte doos' die de relatie tussen beleidsinterventie en -effect soms is, te openen en de werking van onderliggende mechanismen en contextuele randvoorwaarden bloot te leggen (Astbury & Leeuw, 2010). Contextualiteit houdt trouwens ook in dat beleidseffecten op verschillende niveaus in de sociale realiteit kunnen begrepen worden (Astbury & Leeuw, 2010). Zo kan het scholenbouwbeleid bijvoorbeeld bijdragen tot de uitbouw van een beter schoolgebouwenpark, maar evengoed tot wijzingen in de onderwijspraktijk in een school of zelfs tot de reproductie van bestaande maatschappelijke structuren.

Hierboven stelden we reeds dat beleidsinterventies in een gegeven context bepaalde mechanismen in gang zetten en zo beleidseffecten genereren in complexe sociale systemen. Om de aard van die mechanismen, contexten en systemen te begrijpen wordt in de realistische benadering gewezen op de bruikbaarheid van '*theories of the middle range*'. Grand old man van de sociologie Robert Merton introduceerde dit begrip om het soort theorieën te beschrijven die zich situeren tussen werkhypothesen die in empirisch onderzoek gangbaar zijn en de overkoepelende conceptuele schemata die de hele sociale werkelijkheid proberen te verklaren (Pawson, 2010). Ook in onderhavige evaluatieonderzoek maken we dankbaar gebruik van de concepten en begrippen die een dergelijke 'middle range theory' kunnen aanbrengen. Meer bepaald grijpen we hiervoor terug naar het theoretisch denkkader dat omstandig wordt besproken in pt 3). In dit denkkader wordt het scholenbouwbeleid opgevat als een open systeem waarvan de werking verklaard kan worden door verschillende samenhangende concepten uit de sociologie, bestuurskunde en architectuur.

Meer bepaald sluiten het CMO-model uit de realistische benadering en het theoretisch denkkader als volgt op elkaar aan:

- *Onderdeel A* uit het theoretisch model levert de theoretische concepten aan voor de interpretatie van de *mechanismen (M)* van de scholenbouw.
- *Onderdeel B* levert de theoretische concepten aan voor de interpretatie van de outcome (O) van de beleidsinterventies.
- *Onderdeel C* levert de concepten aan voor de interpretatie van de *beleidscontext (C)*.

4.3 Onderzoeksontwerp

4.3.1 Beschrijving van de beleidsinhoud

Bij de beschrijving van de beleidsinhoud moet er volgens De Peuter e.a. (2007) aandacht gaan naar de specifieke inhoud van het beleid, waaronder de beleidsdoelstellingen, en het operationele proces van de dienstverlening of uitvoering van de beleidstaak. Daarnaast moet er ook aandacht gaan naar de beleidssetting, d.w.z. de betrokken actoren, de doelgroep en een beschrijving van het ruimere beleidsveld. Specifiek voor wat de beleidsinhoud betreft, wordt dit door Hoogerwerf & Herweijer (2008:19-20) beschreven als *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes.”* Beleid slaat volgens deze auteurs dus zowel op doeleinden en de middelen die ingezet worden om deze doelen te bereiken. Doelen en middelen vormen dan ook de grondstructuur van elk beleid: beleidsdenken is in de eerste plaats *finaal* denken. Over het derde aspect, het tijdslement, zeggen Hoogerwerf & Herweijer (2008) dat het belangrijk is om het in de beschrijving op te nemen omdat de doeleinden en middelen meestal impliciet of expliciet verwijzen naar bepaalde tijdstippen waarop of waarbinnen ze ingezet of uitgevoerd moeten worden.

Gaan we nu verder in op deze doelen en middelen, dan kan een onderscheid worden gemaakt tussen deze die binnen de beleidscyclus gesitueerd moeten worden en deze binnen de beheerscyclus. Doelen en middelen uit de *beleidscyclus* vinden we terug in documenten als het regeerakkoord en de beleidsnota, die een jaarlijkse operationalisering kennen in de beleidsbrieven. Bekijken we dit binnen de verschillende fasen van het beleidsproces (zie infra), dan komen deze beleidsdoelen en -middelen tot stand tijdens de beleidsvorming. In deze fase worden immers de beslissingen genomen over de doelstellingen en strategieën om een bepaald maatschappelijk probleem op te lossen (Droogleever Fortuijn, 2003). De opmaak van de doelen en middelen uit de *beheerscyclus* echter komen tot stand binnen de fase van de beleidsimplementatie. In deze fase worden de beleidsdoelstellingen vertaald naar strategische en operationele organisatiedoelstellingen waaronder ook de nodige beleidsinstrumenten worden vastgelegd. Om deze doelstellingen uit te kunnen voeren moeten vervolgens aan deze instelling ook de nodige bestuursmiddelen ter beschikking gesteld worden. Droogleever Fortuijn (2003) spreekt in dit verband over de nodige hulpbronnen (organisatie, materiaal, personeel, kennis) om het beleid uit te voeren, de afbakening van taken en bevoegdheden van de verschillende organisatieonderdelen, allerhande uitvoeringsprocedures en -projecten, samenwerkingverbanden en -convenanten met andere instanties, een informatie- en monitoringsysteem en een begrotingssysteem.

Met deze informatie in het achterhoofd zullen we ons bij de beschrijving van het Vlaamse scholenbouwbeleid richten op volgende elementen:

- Er wordt aandacht gegeven aan de specifiek *setting* waarin het beleid plaatsvindt. Wie is de doelgroep, hoe ziet het beleidsveld eruit wie zijn de belangrijkste betrokkenen bij het huidige scholenbouwbeleid?
- We zullen de *doelen en middelen* beschrijven zoals ze in de beleidscyclus tot stand zijn gekomen. Hiervoor zullen we gebruik maken van het regeerakkoord, de beleidsnota en de beleidsbrieven die werden opgesteld door de Vlaamse regering en de ministers van onderwijs, respectievelijk Frank Vandenbroucke voor de legislatuur 2004-2009 en Pascal Smet 2009-2014 voor de legislatuur 2010-2014.

- De decretale kerntaken van AGION worden kort beschreven. Daarnaast gaan we ook in op de regeling die van toepassing is op het patrimonium van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap.
- Wat de beheerscyclus betreft, vermelden we eerst de *missie* die AGION en het GO! zich stellen op vlak van infrastructuur. Daarnaast wordt ook ingegaan op de beheersovereenkomsten die AGION afsloot voor de huidige en de voorbije legislatuur. Meer bepaald gaat het hierom een opsomming van de strategische organisatiedoelstellingen.
- Er wordt tenslotte ingegaan op de *beleids- en bestuursinstrumenten* die worden ingezet bij de uitvoering van het scholenbouwbeleid.

Wat het tijdselement betreft richten we ons enkel op de legislatures sinds de invoering van het project Beter Bestuurlijk Beleid in Vlaanderen. Meer bepaald gaat het om de legislatuur 2004-2009 onder minister Frank Vandenbroucke en de legislatuur 2009-2014 onder minister Pascal Smet.

4.3.2 Logische modellering

Een eerste stap in het beantwoorden van de vraag naar de coherentie en logica van het scholenbouwbeleid (onderzoeksvraag 1) is de *logische modellering* van het scholenbouwbeleid. Volgens De Peuter e.a. (2007c) is logische modellering *“een techniek die de verschillende aspecten met betrekking tot een proces structureert en visualiseert”*. Het is dus de bedoeling om de verschillende componenten van het beleid en het beleidsveld, alsook de relaties tussen deze componenten, schematisch voor te stellen zodat ze inzichtelijk worden gemaakt.

Zoals hierboven reeds werd aangehaald, is het grote voordeel van logische modellering dat het evaluandum duidelijk wordt geformuleerd. Er wordt aan de verschillende stakeholders een ‘kaart’ van het beleid aangereikt waarover ze kunnen reflecteren en die ze kunnen bekritisieren (*zie supra*). Dit is zeker een noodzaak bij de uitvoering van een ex-post evaluatie naar de effectiviteit van het beleid (De Peuter, 2007c; 2007a). Als men wil onderzoeken hoe een bepaald beleid werkt, moet men immers eerst een goede onderzoekopzet maken. Bressers & Klok (2008) vergelijken dit met het werk van een speurder: *“Een speurder heeft veel plezier van een goede landkaart. Net als bij een landkaart bepaalt het soort gebruik dat men ervan wil maken de mate van detail die nodig is.”* Deze mate van detail zal ook hier een belangrijk aandachtspunt zijn. Het ligt immers in onze bedoeling het scholenbouwbeleid in Vlaanderen als geheel onder de loep te nemen. Dit heeft de verdienste dat er een breed uitgewerkte analyse mogelijk wordt, maar ook dat op bepaalde punten minder diep zal worden ingegaan.

Voor de concrete opmaak van een logisch model ‘on desk’ biedt de aanpak van Bressers & Klok (2008) wellicht de meeste houvast. Zij stellen een werkwijze voor in acht stappen:

- (1) *Raadplegen van bronnen over het beleid en het beleidsveld*: In eerste instantie worden hier officiële documenten als beleidsnota’s, beleidsbrieven, parlementaire handelingen of draaiboeken aangehaald. Als aanvulling hierop kunnen ook gesprekken plaatsvinden met deskundigen.
- (2) *Een grafische weergave maken van het beleidsveld*: De verschillende veldprocessen en de belangrijkste actoren die deze aansturen worden visueel in kaart gebracht. Hiervoor maken we gebruik van de state-of-the-art plannings- en beheersprocessen die momenteel deel uitmaken van de beleidstheorie.
- (3) *Inventarisering van de doeleinden van het beleid*: Er moet een zo compleet mogelijk overzicht gemaakt worden van de doeleinden en hun onderlinge relaties. In onderhavig onderzoek zal het

gaan om de beleidsdoelstellingen en de strategische en operationele organisatiedoelstellingen van de verschillende beleidsuitvoerende instellingen.

- (4) *Doelstellingen in relatie brengen met het beleidsveld*: Beleidsdoelstellingen grijpen in op één of meerdere processen binnen het beleidsveld. Het kan echter zeer goed mogelijk zijn dat bepaalde determinanten of processen in het beleidsveld niet worden aangestuurd vanuit het beleid. Omgekeerd moet het ontwerp van het beleidsveld worden verfijnd als men merkt dat er voor bepaalde beleidsdoelstellingen geen aanknopingspunt wordt gevonden.
- (5) *Inventarisering van de beleidsinstrumenten en de actoren die erbij betrokken zijn*: Wanneer beleidsinstrumenten worden toegepast via uitvoeringsprocessen zullen ze op een of andere manier ingrijpen op het beleidsveld. Vooraleer de beleidsinstrumenten in het logisch model in te passen, is het echter belangrijk ze te inventariseren.
- (6) *Inpassing van de beleidsinstrumenten en uitvoeringsprocessen in het logisch model*: Aan elk beleidsinstrument kan logischerwijze een uitvoeringsproces gekoppeld worden en een bepaalde output of prestatie. Deze output kan op zijn beurt gekoppeld worden aan een bepaald veldproces. De uitkomst van dit veldproces, is vervolgens het effect dat men met het beleid beoogt. Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen directe en indirecte instrumenten. De directe zullen rechtstreeks aan bepaalde veldprocessen gekoppeld kunnen worden, de indirecte werken op het beleidsveld in via een ander beleidsproces.
- (7) *Controle van het logisch model*. Hierbij is het vooral belangrijk dat het abstractieniveau van het model voldoende aansluit bij het doel van het evaluatieonderzoek. Hierboven werd reeds aangegeven dat onderhavig onderzoek vooral op zoek gaat naar een algemene analyse van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Er kan dan ook verwacht worden dat het abstractieniveau vrij hoog zal blijven en dat er pas zal worden ingegaan op details indien deze van bijzonder belang zijn voor de effectiviteit van het beleid.
- (8) *Kritische lezing van het logisch model door deskundigen en de finalisering ervan*: Het is belangrijk om het logisch model dat 'on desk' werd ontwikkeld door de evaluator te laten beoordelen door deskundigen uit het beleid of het veld. De Peuter e.a. (2007) wijzen in dit verband op de noodzaak om beleidsmakers de kans te geven het voorliggend model verder te bekritisieren, corrigeren en verfijnen. Uiteindelijk wordt op basis van de resultaten van deze kritische lezing een aangepast model uitgewerkt dat de basis vormt voor verder evaluatieonderzoek. De rolafbakening van de evaluator moet duidelijk zijn in dit proces. Het is immers de bedoeling om het beleid te reconstrueren zoals de beleidsmakers het zien. De evaluator treedt dus niet in de plaats van deze laatsten.

Voor de opmaak van het logisch model van het scholenbouwbeleid werd eerst een ontwerp van dit model 'on desk' samengesteld door de evaluator. Dit gebeurde op basis van de bronnen die ook werden gebruikt voor de beschrijving van de beleidsinhoud (*zie supra*). Meer bepaald gaat het om (1) de regeerakkoorden, beleidsnota's en beleidsbrieven van legislaturen 2004-2009 en 2009-2014, (2) de strategische en operationele plannen van AGION en het GO! en (3) een geheel van bronnen waarin de financiële middelen, regelgeving, procedures en projecten staan beschreven. Wat deze laatste soort bronnen betreft hebben we gebruik gemaakt van decreten die bepaalde aspecten van de beleidsuitvoering regelen, draaiboeken voor de behandeling van dossiers, interne richtlijnen, begrotingsdocumenten, jaarverslagen en de officiële websites van de uitvoerende instellingen. Nadat 'on desk' een eerste versie van een logisch beleidsmodel werd samengesteld, werd de juistheid van dit model ter bespreking voorgelegd aan enkele strategisch geplaatste sleutelfiguren binnen AGION.

Op basis van de resultaten van deze bespreking werd het model verder aangepast en verfijnd tot het klaar is om als vertrekpunt te dienen voor een kritische reflectie over de coherentie en interne logica van het scholenbouwbeleid.

De kritische reflectie over de coherentie en interne logica van het scholenbouwbeleid is de tweede stap. Voor deze kritische reflectie werd in eerste instantie uitgegaan van de eigen interpretaties van de evaluator. Deze interpretaties werden vervolgens getoetst aan de commentaren van experts die verzameld werden via interviews (zie infra). Als houvast voor de kritische reflectie hebben we ons laten leiden door de deelvragen in tabel 1. Merk op dat we voor de evaluatie van de beleidslogica de techniek van het ‘terugredeneren’ hebben gebruikt (De Peuter, 2007a).

onderzoeksvragen		Theoretisch denkkader	Vragen in de gespreksgids
Coherentie en logica	coherentie	Visie > doelen	In hoeverre weet de beleidsvisie op kwaliteitsvolle scholenbouw zich te vertalen in concrete beleidsdoelstellingen? Werken deze doelstellingen elkaar niet tegen?
		Doelen > inputs	In hoeverre worden de beleidsdoelstellingen vertaald in strategische en operationele organisatiedoelstellingen?
		Processen > outputs	Worden met het oog op de uitvoering van de organisatiedoelstellingen de nodige beleidsinstrumenten voorzien?
	logica	Outputs > determinanten	Hoe sluiten de beleidsinstrumenten aan op het beleidveld? Grijpen ze in op de juiste determinanten?
		Determinanten > effecten	Leiden de determinanten op het beleidveld tot de effecten die het scholenbouwbeleid beoogt?

Tabel 1: deelvragen met betrekking tot de coherentie en logica van het beleid

4.3.3 Gegevensverzameling

4.3.3.1 *Vragen en gespreksgids*

De vraag naar de effectiviteit van het scholenbouwbeleid en de vraag naar in te zetten beleidsacties (onderzoeksvragen 2 en 3) wordt beantwoord via kwalitatieve onderzoekstechnieken. Kwalitatief onderzoek heeft doorgaans een inductief karakter (Mortelmans, 2007; Waeghe & Cambré, 2006). Doordat men vertrekt vanuit de ervaringen en interpretaties van de betrokkenen zelf, wordt de sociale werkelijkheid centraal gesteld en laat men deze ‘voor zichzelf spreken’ (Mortelmans, 2007). Swanborn (2004) herhaalt het belang van een dergelijke onderzoeksgesteldheid als men wil achterhalen ‘hoe’ een beleid precies werkt: kwalitatief evaluatieonderzoek kenmerkt zich dan door een exploratieve benadering, waarbij men een open oog heeft voor allerlei ontwikkelingen en knelpunten binnen de beleidsvoering.

Het exploratieve karakter van de kwalitatieve benadering neemt echter niet weg dat de gegevensverzameling aangestuurd moet worden. Als leidraad voor de kwalitatieve verzameling van gegevens wordt daarom gebruik gemaakt van een gespreksgids. De vragen in de gespreksgids zijn telkens terug te brengen op de kernconcepten uit het CMO-model van de realistische benadering en de theoretische concepten uit het theoretisch denkkader. De verschillende vragen die in deze gespreksgids aan bod komen worden opgesomd in tabel 2.

onderzoeksvragen	CMO-model	Theoretisch denkkader	Vragen in de gespreksgids
Effectiviteit	Mechanismen	Interpretatieve flexibiliteit/interpretatieve schemata	Wat kan er volgens de actoren op het terrein verstaan worden onder een goed schoolgebouw?
		Plannings- en ontwerpproces	Hoe realiseer je goede schoolgebouwen? Wat zijn de belangrijkste determinanten voor een kwaliteitsvol project? In hoeverre wordt state-of-the-art planning consequent toegepast?
		Onderhoud en beheer	Slagen scholen en inrichtende machten erin om hun schoolgebouw goed te onderhouden en te beheren? Welke voorwaarden moeten hiervoor vervuld zijn?
		Gebruik en herinterpretatie	Hoe gebruiken scholen hun schoolgebouw? Hoe zetten ze het naar de hand van de dagelijkse onderwijspraktijk? Hoe kijkt men aan tegen optimaal en gedeeld gebruik?
	Context	Relevante sociale actoren	Over welke competenties moeten de verschillende actoren (directies, IM, architecten,...) beschikken?
		Verhoudingen tussen relevante sociale actoren	Hoe moeten de verschillende actoren zich best tegenover elkaar verhouden? Is er voldoende participatie? Welke actor heeft de grootste impact op de uitkomst van een bouwproject?
		School	Aan welke kenmerken voldoet de school als organisatie best om goede projecten te realiseren?
		Schoolgemeenschappen en lokale besturen	Welke rol is weggelegd voor grotere entiteiten als schoolgemeenschappen en lokale besturen ?
		Overheid	Welke rol moet de centrale overheid spelen?
		Stakeholders	Welke rol moeten belangrijke maatschappelijke stakeholders als de onderwijskoepels of de onderwijsinspectie spelen?
		Maatschappelijke subsystemen	Welke bijzondere trends en uitdagingen zien we in de samenleving ten aanzien van de scholenbouw?
		Transnationale organisaties	Welke rol spelen transnationale organisaties als de EU of de OESO?
	Impact van de beleidsinstrumenten	Draagvlak voor interpretatieve schemata van het beleid / interpretatieve flexibiliteit	Wordt de huidige beleidsvisie op kwaliteit voldoende gedragen door actoren op het terrein? Wordt de visie op planning gedragen? Wordt de visie op gebruik gedragen?
		Faciliterende en beperkende werking van de beleidsstructuren : de impact van de 'rules' en 'resources'	Dragen de ingezette beleidsinstrumenten in realiteit voldoende bij tot de beoogde beleidseffecten, zoals in de beleidslogica verondersteld wordt?
			Hoe werken de beleidsinstrumenten in op de processen op het terrein? Werken ze ondersteunend of juist ook beperkend? Zijn er ook neveneffecten?
			Wordt de doelgroep voldoende bereikt? Vallen er bepaalde scholen uit de boot? Zijn er bepaalde scholen die wel optimaal gebruik weten te maken van de ondersteuning?
		Vrijheidsgraden in de beleidsuitvoering	Hoe worden de beleidsmiddelen door bouwheren aangewend in bouwprojecten?
Actiepunten		Op welke punten zou er aan het beleid veranderd of verbeterd moeten worden? Is er nood aan een bepaalde dienstverlening die er nu niet is? Om welke dienstverlening gaat het dan? Welke actoren moeten instaan voor welke taken?	

Tabel 2: onderzoeksvragen, kernconcepten en vragen uit de gespreksgids

4.3.3.2 *Expertinterviews*

Een interview is een face-to-face gesprek met een respondent (De Peuter e.a., 2007:75). Bij expertinterviews worden sleutelinformanten bevraagd. Het gaat hierbij om personen die goed geïnformeerd zijn over het scholenbouwbeleid en goed zijn ingebed in de overkoepelende instellingen en organisatiestructuren van de scholenbouw in Vlaanderen (Waege & Cambré, 2006). De experts werden in de eerste plaats gekozen op basis van hun capaciteit om bruikbare informatie aan te reiken voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het ging om mensen die in die mate strategisch zijn geplaatst dat ze een helikopterzicht hebben over de scholenbouwproblematiek, en dus zeker geïnterviewd moeten worden.

Bij de rekrutering van de experts werd er gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit in de posities die zij innemen binnen het systeem van de scholenbouw en het scholenbouwbeleid. Meer bepaald werden er experts gerekruteerd uit het kabinet onderwijs, de onderwijsinspectie, AGION, het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, het Katholiek onderwijs, het officieel onderwijs en de Vlaams bouwmeester. Daarnaast werden er ook experts geselecteerd die in de voorbije jaren expertise in de scholenbouw hebben opgebouwd doordat ze er intensief wetenschappelijk onderzoek over hebben gevoerd. Ten slotte werden ook experts geïnterviewd die als architect een ruime ervaring in de scholenbouw hebben opgebouwd en zich hierover al opiniërend opstelden.

Er werden 23 experts uitgenodigd voor een interview. Uiteindelijk vonden 16 interviews plaats. 7 experts werden niet bevraagd omdat ze niet wensten deel te nemen, er geen reactie op de uitnodiging kwam, geen tijd konden vrijmaken binnen de bevragsingsperiode of omdat er grondige redenen waren om hen alsnog uit de pool te weren (bijv. uit functie). De experts werden per mail uitgenodigd voor het interview. Bij deze mail werd het onderzoeksproject kort toegelicht, werd een afspraak voor het interview gevraagd en werd ingegaan op de anonieme verwerking van de gegevens. De interviews werden afgenomen in de periode september tot december 2011 door de betrokken onderzoeker. Tijdens het interview zelf werden de gesprekken opgenomen met behulp van een digitale dictafon, waarna het interview letterlijk werd uitgetikt. Deze ruwe transcripties vormden het basismateriaal voor verdere analyse.

De expertinterviews werden afgenomen als semi-gestructureerde interviews (Mortelmans, 2007). Bij deze gangbare interviewvorm heeft de onderzoeker het interview op voorhand goed voorbereid en in grote lijnen gestructureerd, maar toch heeft de respondent nog voldoende vrijheid om het interview naar eigen inzicht in te vullen. Zoals hierboven reeds aangegeven werd het expertinterview bovendien aangestuurd door een gespreksgids die op voorhand werd bezorgd. Hierin werden de interviewvragen uitgeschreven en aan elke respondent werden dezelfde vragen gesteld. De Peuter e.a. (2007) spreken in dit geval over een 'gestandaardiseerd open interview'.

4.3.3.3 *Focusgroepen*

Focusgroepen brengen mensen met een gemeenschappelijk kenmerk samen om onder leiding van een moderator te praten over een bepaald onderzoeksthema (Mortelmans, 2007). Het zijn gestructureerde discussies tussen mensen waarbij men verschillende ideeën en inzichten met elkaar kan delen. Het is in principe een groepsinterview, maar de nadruk ligt toch vooral op de interactie tussen de verschillende deelnemers. In het kader van een beleidsevaluatie wordt beroep gedaan op focusgroepen om verschillende stakeholders samen te brengen rond een bepaald beleidsthema, zodat men inzicht krijgt in hun ervaringen, opinies en perspectieven (De Peuter, 2007c). Swanborn (2004:158) wijst expliciet op het gebruik van focusgroepen in het kader van een procesevaluatie. In dit geval wordt gepeild naar de beleving en de waardering van een lopende interventie, om ervaren

knelpunten en daarvoor gevonden oplossingen in kaart te kunnen brengen. Specifiek voor beleidsevaluerend onderzoek is het aan te raden om zeker *per type stakeholder* een homogene focusgroep te organiseren (Swanborn,2004). Het voordeel van homogene groepen is immers dat er een soort vertrouwdsheid heerst. Deelnemers zitten in dezelfde positie, ze hebben gemeenschappelijke ervaringen en gaan daardoor gemakkelijker over tot een open gesprek (Mortelmans,2007).

De lijst van de mogelijke respondenten is echter lang. Architecten, ingenieurs, projectmanagers, aannemers, projectontwikkelaars, financiers, bouwheren-inrichtende machten, ambtenaren, directies, leerkrachten, leerlingen, onderhoudspersoneel, technisch personeel en gebouwbeheerders: allemaal kunnen ze in aparte focusgroepen samengebracht worden. Gezien de beschikbare tijd en het budget van onderhavig onderzoek werd het aantal strata echter gereduceerd tot zes groepen waarvan gedacht wordt dat ze de meest informatierijke cases bevatten (Mortelmans,2007). In dit geval gaat het dan om (1) architecten, (2) vertegenwoordigers van bouwheren-inrichtende machten, (3) uitvoerende ambtenaren, (4) directies, (5) leerkrachten en (6) leerlingen. Daarnaast blijkt ook het *onderwijsnet* een belangrijke onderscheidende factor te zijn tussen respondenten. De juridische, financiële en institutionele omkadering van de scholenbouw in Vlaanderen is immers sterk gebonden aan de onderwijsnetten (Van Den Driessche,2006; Leemans, 2010). De drie onderwijsnetten zijn dan ook best in alle focusgroepen vertegenwoordigd. Bij de homogene stakeholdergroepen was het aanvankelijk de bedoeling dat elk onderwijsnet (VGO, OGO en GO) min of meer proportioneel in elke focusgroep vertegenwoordigd zou zijn. Er werd gestreefd naar een deelname van 6 tot 8 personen per focusgroep.

Voor de samenstelling van de focusgroepen zijn we op zoek gegaan naar deelnemers die sterk betrokken zijn geweest bij een aantal grote en recente bouwprojecten. Hiermee sluiten we aan bij de praktijk om bij een procesevaluatie te vertrekken vanuit een aantal informatierijke ‘cases’ waar verschillende belanghebbenden intensief aan hebben deelgenomen (Swanborn,2004; Mortelmans,2007).

Voor de rekrutering van mogelijke deelnemers aan de focusgroepen ‘directies’, ‘architecten’ en ‘vertegenwoordigers inrichtende machten’, werd uitgegaan van een reeks recente grote nieuwbouw- of renovatieprojecten waarbij deze actoren betrokken waren als ontwerper of bouwheer. De selectie van projecten uit het VGO en het OGO gebeurde op basis van de gegevens uit de DINA databank van AGION. De projecten uit het GO! werden voorgedragen door de infrastructuurdienst van het GO! De namen en coördinaten van de verschillende betrokken architecten, directies, en vertegenwoordigers van inrichtende machten werden opgevraagd aan de directies van de betrokken scholen. 13 van de 26 directies beantwoordden deze oproep en toonden zich bereid om mee te werken. De verschillende potentiële deelnemers die zo werden weerhouden werden stuk voor stuk persoonlijk opgebeld om het onderzoeksproject toe te lichten en hun medewerking te vragen. Indien er een principiële toestemming kwam, werd de deelname van betrokkenen nog eens per mail officieel bevestigd.

Wat de rekrutering van de focusgroepen voor leerlingen en leerkrachten betreft, was het oorspronkelijk de bedoeling om via de directies ook een pool met leerlingen en leerkrachten samen te stellen, maar de meeste directies bleken niet bereid om zelf voor de rekrutering voor deze focusgroepen in te staan. Daarom werd er via een bericht in ‘schooldirect’ (zie www.schooldirect.be) een oproep gedaan naar leerkrachten toe om aan de focusgroep deel te nemen. 9 leerkrachten reageerden op deze oproep. De rekrutering van leerlingen gebeurde uiteindelijk via de

scholierkoepel (zie www.scholierenkoepel.be), waarbij 6 leerlingen bereid waren om deel te nemen. De focusgroep voor ambtenaren werd gerekruteerd binnen de afdelingen Kennis & Advisering en Reguliere Financiering van AGION en binnen de Dienst Infrastructuur van de administratie van het GO!. De rekrutering leverde uiteindelijk volgende aantallen deelnemers op per focusgroep (tabel 3):

Focusgroep	Aantal deelnemers gerekruteerd				Aantal effectief deelgenomen			
	VGO	OGO	GO	totaal	VGO	OGO	GO	totaal
leerlingen	4	0	2	6	4	0	1	5
leerkrachten	6	2	1	9	4	2	1	7
directies	3	2	1	7	3	2	1	7
architecten	nvt	nvt	nvt	8	nvt	nvt	nvt	4
ambtenaren	4		2	6	4		2	6
inrichtende machten	4	2	2	8	3	2	2	7

Tabel 3: Samenstelling van focusgroepen

Niet iedereen die bij de rekrutering heeft toegezegd om deel te nemen, is dus ook effectief komen opdagen. Bij de architecten was bijvoorbeeld de helft van degenen die bevestigd hadden, niet op de afspraak aanwezig. In totaal werden uiteindelijk 38 respondenten bevraagd in de focusgroepen.

Oorspronkelijk leefde het idee om na de 6 focusgroepen nog een extra heterogeen samengestelde 7^{de} focusgroep te houden. In deze laatste focusgroep zou dan een discussie plaatsvinden tussen de verschillende soorten actoren met de bedoeling om een consensus te bereiken over onderzoeksvraag 3, namelijk de aan te bevelen beleidsacties. Bij de voorbereiding van de 6 homogene focusgroepen, groeide echter de overtuiging dat de voor te stellen beleidsacties toch beter in de homogene groepen aan bod zouden komen. Pas in de analysefase zouden de visies van de verschillende actoren dan met elkaar in verband gebracht worden. Daarenboven bleken de deelnemers weinig bereid om zich een tweede maal te engageren om aan de extra focusgroep deel te nemen. Er werd dan ook beslist om de 7^{de} heterogene focusgroep te annuleren.

De begeleiding van de focusgroepen werd toevertrouwd aan een gespecialiseerde moderator. Hiervoor werd beroep gedaan om de diensten van het onderzoeksbureau GFK-significant uit Leuven. Deze moderator paste het bestaande vragenprotocol aan in functie van de specifieke gespreksvorm binnen focusgroepen. Meer bepaald werd de volgorde van de te behandelen gesprekstopics gewijzigd en werd de discussie over bepaalde thema's ondersteund door gesprekstechnieken toe te passen, zoals het gebruik van post-it's of SWOT-analyses (zie ook: Mortelmans 2007).

Net als bij expertinterviews werden de gesprekken in de focusgroepen digitaal opgenomen. Van de opgenomen gesprekken worden daarna letterlijke transcripts gemaakt die het basismateriaal vormden voor verdere analyse.

4.3.3.4 Saturatie

In principe moeten er over een onderwerp zoveel focusgroepen en expertinterviews gehouden worden tot er 'theoretische saturatie' wordt bereikt (Mortelmans, 2007). De kwalitatieve steekproeftrekking vraagt immers om 'informatierijke cases'. Er worden respondenten bevraagd en groepsdiscussies gehouden totdat er geen relevante informatie meer bijkomt en het onderwerp dus 'theoretisch gesatureerd' raakt. Wanneer de onderzoeker van oordeel is dat alle mogelijke antwoorden gegeven zijn, stopt de gegevensverzameling.

Hoewel er in totaal 53 personen werden bevraagd, is het niet zeker of de saturatie in dit onderzoek voldoende is bereikt. Hoewel het onderzoek voldoende gesatureerde informatie voort heeft gebracht om tot geldige resultaten te komen, zou een bevraging van bijkomende respondenten nog

meer opinies hebben opgeleverd of bestaande opinies versterkt. Een nog meer uitgebreide gegevensverzameling was echter niet mogelijk binnen de beschikbare evaluatiecapaciteit en het vooropgestelde tijds kader.

4.3.3.5 Documenten

Kwalitatief onderzoek is vaak gebaat bij een voorafgaandelijke raadpleging van documenten die de nodige achtergrondinformatie over het te onderzoeken onderwerp kunnen aanbrengen (Mortelmans, 2007:188-189). Deze documenten kunnen immers de aandacht vestigen op een aantal onderwerpen die als mogelijke gesprekstops aan bod kunnen komen bij interviews en focusgroepen. Dit 'aan bod komen' betekent hier dat aan respondenten de kans wordt gegeven om er kritisch over te reflecteren: er wordt verwacht dat een confrontatie van het eigen verloop met de resultaten van de documentanalyse, een meerwaarde kan bieden voor de kwaliteit van de verzamelde informatie. Zo kan de kritische reflectie over de beleidsvisie en -doelstellingen wellicht gevoed worden door enkele problemen aan te brengen waarmee het schoolgebouwenpark momenteel te kampen heeft. Evenzeer kunnen bepaalde beleidsinstrumenten kritisch getoetst worden aan de vermeende oorzaken voor de scholenbouwproblematiek en aan het relatieve belang dat er aan bepaalde van deze oplossingen gegeven wordt in de geraadpleegde documenten. De oplossingen die in de documenten naar voor komen, stofferen dan weer het denkproces over de mogelijke verbeteringen die kunnen doorgevoerd worden. Meer bepaald werd gebruik gemaakt worden van volgende documenten uit de periode 2004-2011 waarin de scholenbouw in Vlaanderen aan bod komt (tabel 4):

Type document	Aantal geraadpleegde documenten
Parlementaire stukken: schriftelijke en mondelinge vragen, interpellaties, commissieverslagen en (ontwerpen van) decreet, verslagen van hoorzittingen en gedachtewisselingen.	184
Artikels die verschenen in Vlaamse onderwijstijdschriften als Forum (VSKO), Imago (OVSG), Klasse (Ministerie van Onderwijs), Basis (COV) of Ivo (WIVO).	21
Persartikels uit de kranten De Morgen, De Tijd en De Standaard, het Nieuwsblad, Het Belang Van Limburg, de Gazet van Antwerpen en Het Laatste Nieuws.	300
Wetenschappelijke bijdragen over scholenbouw die onder meer verschenen in tijdschriften als Impuls of het Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (TORB).	7
Adviezen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)	4
<i>totaal</i>	<i>516</i>

Tabel 4: geraadpleegde documenten

Het bronnenonderzoek zelf had een (eerder bescheiden) kwantitatief luik waarin werd nagegaan welke onderwerpen aan bod komen en met welke frequentie. De screening van de documenten op relevante onderwerpen gebeurde manueel waarna aan elke document een aantal trefwoorden werden meegegeven. Naderhand werd de frequentie berekend waarmee de weerhouden trefwoorden voorkomen in het volledige corpus aan documenten.

Het geheel van weerhouden trefwoorden kon men vervolgens onderbrengen in drie categorieën. Zo bleek het bij een aantal onderwerpen vooral te gaan om de formulering van problemen waarmee de Vlaamse schoolgebouwen te kampen hebben. Een andere reeks onderwerpen had dan weer betrekking op de perceptie die men heeft van de oorzaken die aan de basis liggen van deze problemen. Bij een derde groep ten slotte ging het vooral over mogelijke oplossingen om de problemen het hoofd te bieden. Dat er in bovengenoemde bronnen over scholenbouw wordt gesproken in termen van problemen, oorzaken en oplossingen hoeft allerm minst te verbazen. De bronnen werden immers specifiek gekozen in functie van de aandacht die ze besteden aan het

scholenbouwbeleid. Elk beleid, en dus ook het scholenbouwbeleid, is in essentie een antwoord op een maatschappelijk probleem (Akkerman & De Vries, 2008). De kernactiviteit bij het ontwerpen van een beleid is dan ook dat er maatschappelijke problemen onderkend worden, de oorzaken ervan worden gedetecteerd en als oplossing daarvoor bepaalde beleidsinstrumenten worden ingezet (Hoogerwerf, 2008).

Aansluitend op het kwantitatieve luik werd er een beknopte samenvatting gemaakt van het vertoog dat binnen elk van de drie categorieën werd opgebouwd in bovengenoemde bronnen.

4.3.4 Analyse

Het vertrekpunt van de kwalitatieve analyse is dat de onderzoeksvragen worden beantwoord via inductieve weg. De onderzoeker zal een vaste procedure volgen om uit een geheel van empirisch materiaal te komen tot algemeen geldende uitspraken over een bepaald probleem of onderwerp (Mortelmans, 2007).

De kwalitatieve analyse gaat uit van twee principes. Een eerste principe is om de data eerst af te breken om ze daarna terug op te bouwen. Grote hoeveelheden ruwe gegevens worden eerst opgedeeld in kleine fragmenten, om nadien deze fragmenten te groeperen rond abstracte concepten die samengevoegd kunnen worden tot een houdbare theorie. Het tweede principe is het cyclisch werken. Concepten en categorieën die op basis van bepaalde stukken data naar de oppervlakte komen, worden voortdurend getoetst aan nieuwe gegevens. Dit gaat door tot de theorie die de onderzoeker aan het opbouwen is, steeds meer aarde onder de voeten krijgt (Mortelmans, 2007).

Het afbreken en opbouwen van ruwe data verloopt volgens een proces van (1) open coderen, (2) axiaal coderen en (3) selectief coderen (Mortelmans, 2007; Boeije, 2005).

- Bij ‘*open coderen*’ worden de relevante stukken uit de ruwe data geselecteerd en wordt er structuur in aangebracht. De letterlijke transcripties van de expertinterviews en focusgroepen werden afgebroken in betekenisvolle fragmenten, waarna elk van deze fragmenten een label of ‘code’ toegewezen krijgt. Deze code geeft aan wat de inhoud is van het fragment of hangt een bepaald kenmerk aan het fragment vast (bijv. type respondent of onderwijsnet). Bij het toekennen van de codes werd er consequent gewerkt vanuit de deelvragen. Er waren dus codes voor de verschillende criteria uit de visie op kwaliteitsvolle schoolgebouwen, er waren codes voor de verschillende kritische succesfactoren voor bouwprojecten, er waren codes voor opinies over beleidsmiddelen, er waren codes voor de verklaring van bepaalde beleidsvizies, etc. Belangrijk was ook dat er op voorhand rekening mee werd gehouden hoe de codes konden gekoppeld worden aan de meer abstracte concepten en categorieën in de volgende stap, het axiaal coderen.
- Het resultaat van het open coderen is een massa tekstfragmenten waaraan betekenisvolle codes gehecht zijn. In een volgende stap werden de verschillende individuele codes hiërarchisch geordend onder concepten of categorieën op een hoger abstractieniveau. Dit is het ‘*axiaal coderen*’ (coderen rond een ‘as’). Deze concepten en categorieën vallen in onderhevig onderzoek samen- met de hoofdcomponenten uit de beleidstheorie (visie, doelstellingen, instrumenten, interventies, mechanismen, context, aanbevelingen) of verwijzen naar de verschillende begrippen uit het theoretisch denkkader. In dit verband kan hier gewezen worden op het gebruik van zogenaamde ‘sensitizing concepts’ in de kwalitatieve analyse (Mortelmans, 2007:383).
- Bij het ‘*selectief coderen*’ worden de concepten die bij het axiaal coderen tot stand zijn gebracht met elkaar in verband gebracht tot er een theorie ontstaat die de werking van het

scholenbouwbeleid en haar effectiviteit kan helpen verklaren. Steunend op de opbouw van de beleidstheorie en het theoretisch denkkader werden de weerhouden concepten met elkaar in verband gebracht, zodat uitspraken gedaan konden worden over de interne logica van het beleid en er een plausibele verklaring ontstaat voor de werking en de effectiviteit ervan.

Verder willen we hier nog specifiek aandacht besteden aan de analyse van focusgroepen. Bij de analyse van focusgroepen moeten we er rekening mee houden dat ook de dynamiek die uitgaat van de groep voorwerp is van analyse. Mortelmans (2007) brengt een aantal specifieke strategieën aan voor de analyse van focusgroepen. Zo is het mogelijk om het aantal meningen over een bepaald onderwerp te tellen en na te gaan bij hoeveel deelnemers het voorkomt. In de analyse hebben we dan ook af en toe gebruik gemaakt van deze kwantitatieve techniek. Daarnaast is ook de intensiteit van een mening belangrijk voor de analyse. Een bepaalde stelling kan als een zeer belangrijk discussiepunt worden ervaren, wat in de analyse ook tot uiting moet komen. Bij focusgroepen is ook de context belangrijk. Mensen doen hun uitspraken steeds in de context van een bepaalde discussie en hun meningen zijn voor een deel afhankelijk van de loop van het gesprek. Daarom moet bij analyse ook steeds de context van een bepaalde uitspraak zoveel mogelijk worden meegenomen. Bij de analyse van focusgroepen zijn dus niet alleen de uitspraken op zich belangrijk, maar ook de hele dynamiek van het groepsgebeuren.

Bij de analyse van onderhavig onderzoek werd gebruik gemaakt van gespecialiseerde software, meer bepaald van het softwarepakket NVIVO.

4.3.5 Betrouwbaarheid en geldigheid

Kwalitatief onderzoek is nooit betrouwbaar in de klassieke, positivistische betekenis van het woord. Het levert immers geen reproduceerbare en consistente meetresultaten op zoals dit van kwantitatief onderzoek verwacht wordt. De reden daarvoor is dat de realiteit die kwalitatief onderzoek onder de loep neemt, altijd een sociaal geconstrueerde en dus geen 'objectieve' realiteit is (Mortelmans, 2007). De kwalitatieve onderzoeker weet bijvoorbeeld nooit zeker of een respondent informatie achterhoudt, een situatie beter voorstelt dan ze is, of gewoon liegt. Daarbij "is elk persoonlijk verhaal subjectief, hoe oprecht ook" (Waage & Cambré, 2006). Dit neemt echter niet weg dat betrouwbaarheid helemaal geen rol meer speelt in kwalitatief onderzoek. In onderhavige beleidsevaluatie kan de betrouwbaarheid ervan enerzijds bewaakt worden door externen te laten toezien op de kwaliteit van de basisdata en de analyse. De externe experts binnen de stuurgroep van onderhavige beleidsevaluatie kunnen hierin een rol spelen (*zie infra*). Anderzijds is het ook wenselijk om als onderzoeker voldoende zicht te krijgen op de reactiviteit van de kwalitatieve methode op de onderzoeksresultaten. Als vuistregel geldt voldoende kritische afstand te bewaren tot het onderzoeksonderwerp en de respondenten. Dit is eens te meer nodig wanneer de onderzoeker zelf sterk bij het onderzoeksonderwerp is betrokken. Daarom is het belangrijk om kritisch te staan tegenover de sturende invloed van de eigen opinies en interpretaties op de resultaten van gesprekken en interviews (Mortelmans, 2007; Waage & Cambré, 2006). Uiteindelijk is volgens Waage & Cambré (2006) veel terug te brengen op een open onderzoekshouding. Transparantie over het verloop van het onderzoek en duidelijkheid over de eigen hypothesen en theoretische uitgangspunten zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.

De interne geldigheid van kwalitatieve onderzoeksresultaten hangt af van de mate waarin een onderzoeker geloofwaardige interpretaties maakt van de gegevens die hij heeft verzameld. Hierbij is een interpretatie geloofwaardig te noemen indien ze overeenkomt met de realiteit zoals deze door de respondenten wordt geconstrueerd (Mortelmans, 2007). In onderhavige beleidsevaluatie werd de

interne geldigheid van het onderzoek vooral bewaakt door (1) te zoeken naar voldoende diepgang in de dataverzameling en (2) er op te letten dat er geen blikvernuwning optreedt bij de analyse van de resultaten. Een derde methode is de onderzoeksresultaten kritisch te laten beoordelen door bepaalde respondenten ('member check'). Dit is in de mate van het mogelijke gebeurd voor zover dit de vertrouwelijkheid van het onderzoek niet zou schaden (d.w.z. in de fase voordat het onderzoek aan de opdrachtgever werd overhandigd).

De externe geldigheid of generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten heeft enerzijds betrekking op de overdraagbaarheid ervan van een specifieke tijd- en plaatsgebonden context naar andere contexten. Dit wil zeggen dat de inzichten die we bereiken met betrekking tot de effectiviteit van het Vlaamse scholenbouwbeleid, overgedragen worden naar andere contexten die goed op de Vlaamse gelijken. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat onze onderzoekresultaten ook geldig kunnen zijn voor andere gedecentraliseerde systemen van scholenbouw binnen de geïndustrialiseerde wereld. Anderzijds is er ook sprake van theoretische generaliseerbaarheid. Theoretische inzichten over de werking van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen aan het begin van de 21 ste eeuw kunnen de ontwikkeling van bredere theorieën over de rol van de overheid binnen de bouwsector ondersteunen (Mortelmans,2007; Saunders e.a.,2008).

4.3.6 Rapporteringwijze

De voorstelling van het onderzoek in een onderzoeksrapport geeft aan de onderzoeker de ruimte om de onderzoeksresultaten te presenteren en argumenten op te bouwen zoals hij dat wil (Mortelmans,2008). In het geval van onderhavig kwalitatief evaluatieonderzoek zal een zogenaamd 'narratief' rapport worden opgemaakt. Dit betekent dat de resultaten van analyses en de interpretaties van de onderzoeker, gestaafd worden door tekstfragmenten uit de interviews en focusgroepen. Het rapport zelf is opgebouwd vanuit een lineair-analytisch perspectief. Dit wil zeggen dat de rapportering de volgorde van de onderzoeksvragen en de deelvragen binnen elke onderzoeksvraag volgt.

Om de resultaten van het onderzoek beter te kunnen interpreteren in het licht van de bestaande verhoudingen binnen de scholenbouw en het scholenbouwbeleid wordt bij de onderzoeksresultaten tussen haakjes telkens aangegeven van welke 'relevante sociale groep' of 'type respondent' een bepaald standpunt afkomstig is. Hiervoor hebben we de volgende afkortingen gebruikt:

ov:	Experts Vlaamse overheid (kabinet onderwijs, AGIO, inspectie, Vlaams bouwmeester)
net/gesub:	Experts uit de hoek van het Katholiek onderwijs en het officieel onderwijs.
net/im:	Expert uit de hoek van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap
leerl:	Leerlingen
leerkr:	Leerkrachten
im:	Inrichtende machten
dir:	Directies
exp:	Externe experts
amb:	Ambtenaren van AGIO en GO!

Hoewel iedereen in eigen naam spreekt, doen sommige respondenten uitspraken die zich specifiek richten op een bepaald segment van het gebouwenpark, meestal de gebouwen van het onderwijsnet waarbinnen ze werken. Wanneer een respondent in bepaalde gevallen verkiest voor het 'eigen' onderwijsnet te spreken, is om interpretatieve redenen in de tekst aangegeven uit welke hoek hij of zij afkomstig is.

De onderzoeksresultaten worden in dit rapport vergezeld van letterlijke citaten van de uitspraken van experts en deelnemers aan de focusgroepen. Deze citaten ondersteunen de interne geldigheid van de onderzoeksresultaten. Tijdens de rapportering is het echter niet mogelijk gebleken elk bij onderdeel van de analyse de bijhorende citaten te vermelden. Daarvoor is zijn de ruwe gegevens veel te omvangrijk. Er is dan ook gekozen om bij bepaalde passages te werken met een selectie van sprekende citaten die illustreren hoe respondenten een bepaalde opinie verwoord hebben. Dit neemt niet weg dat, rekening houdend met de anonimiteit van de respondenten, op aanvraag inzage kan gegeven worden in de ruwe gegevens en de bijhorende codering,.

5 Evaluatiemanagement

5.1 Stuurgroep

Onderhavig onderzoek werd binnen AGION, afdeling kennis en advisering uitgevoerd. AGION is de initiatiefnemer, planner, uitvoerder en uiteindelijke rapporteur van het onderzoek. Aangezien het onderzoek zich richt op het Vlaamse scholenbouwbeleid in het algemeen, is de betrokkenheid van andere belanghebbenden noodzakelijk. Het onderzoeksproject werd daarom aangestuurd door een stuurgroep die is samengesteld uit: (1) Vertegenwoordigers van het GO!, (2) vertegenwoordigers van AGION, (3) vertegenwoordigers van het departement Onderwijs en (4) externe experts en/of academici. De stuurgroep trad ondersteunend op in de beschrijving van de beleidsinhoud, het samenstellen van de beleidstheorie, de samenstelling van de focusgroepen, de selectie van bevoorrechte getuigen voor de diepte-interviews, de vraagstelling in diepte-interviews en focusgroepen en tenslotte de rapportering.

Van de leden van de stuurgroep werd verwacht dat ze waar nodig faciliterend optreden ten aanzien van de gegevensverzameling. Dit wil zeggen dat de onderzoeker bijvoorbeeld informatie kon krijgen over de selectie van mogelijke respondenten en deelnemers aan focusgroepen. Er werd ook verwacht dat er door de betrokken instellingen voldoende bruikbare informatie kon worden doorgegeven over de beleids- en beheersinstrumenten die binnen AGION en de infrastructuurdiensten van het GO! worden ingezet. Van de stuurgroep werd tenslotte verwacht dat ze het onderzoek kritisch benaderen.

De stuurgroep kwam tijdens het onderzoeksproces 3 keer bijeen:

1. startvergadering om de doelstellingen en methodiek van het project toe te lichten (maart 2011)
2. vergadering over de beschrijving van de beleidsinhoud en het beleidsinstrumentarium, de vraagstelling voor de diepte-interviews en focusgroepen, selectie van deelnemers focusgroepen en bevoorrechte getuigen (mei 2011)
3. eindbespreking en -evaluatie van het definitieve onderzoeksrapport (september 2012)

5.2 Risicobeheer

Het overleg over te bevragen thema's, analyse of rapportering kon vastlopen. Het risico bestond dat het onderzoek zodanig werd aangestuurd door belanghebbenden dat dit strijdig wordt met de wetenschappelijke uitgangspunten ervan. Aangezien er netoverschrijdend werd gewerkt bestond het risico dat er onvoldoende informatiedoorstroming is naar AGION. Het kon ook gebeuren dat er weinig medewerking kwam van respondenten of dat focusgroepen weinig of geen bruikbare resultaten opleverden. In dergelijke gevallen was het redelijkerwijze mogelijk dat AGION het onderzoeksproject grondig kon herdefiniëren of desnoods stop zetten. Uiteindelijk bleken alle randvoorwaarden vervuld om de beleidsevaluatie tot een goed einde te brengen. Ook kon de onafhankelijkheid van het onderzoek verzekerd worden.

5.3 Evaluatiecapaciteit

Er werd voorzien in 1 VTE op A1 niveau. Deze VTE stond in voor de ontwikkeling van de onderzoeksmethodiek, de beschrijving van het beleid, de coördinatie van de gegevensverzameling, het afnemen van de diepte-interviews, de analyse van de ruwe data, interpretatie en de uiteindelijke rapportering. De VTE was tegelijkertijd de projectleider van het onderzoek en rapporteerde aan de

stuurgroep. Tijdens de onderzoeksperiode bleef deze VTE ook belast met andere recurrente en ad hoc opdrachten ten behoeve van het agentschap AGION.

De begeleiding van focusgroepen werd overgelaten aan specialisten, meer bepaald het onderzoeksbureau GfK-significant uit Leuven (*zie supra*). Het uittypen van de letterlijke transcripts van de gesprekken in focusgroepen en interviews werd uitbesteed aan de secretariaatsbureaus 'SSOM' en 'Administratie uit handen'.

5.4 Planning

	2010		2011												2012											
	nov	dec	jan	feb	ma	apr	mei	jun	jul	aug	sept	okt	nov	dec	jan	feb	ma	apr	mei	jun	jul	aug	sept	okt	nov	dec
Startnota en voorbereiding opstart																										
Beschrijving van het huidige scholenbouwbeleid																										
beschrijvingsmethodiek																										
bronnenonderzoek																										
rapportage																										
Onderzoeksmethodologie																										
evaluatievragen																										
evaluatietype: beleidslogica en proces evaluatie																										
scope																										
vragenprotocol																										
selectie respondenten																										
geldigheid en betrouwbaarheid																										
on desk beleidslogica																										
Dataverzameling procesevaluatie																										
diepteinterviews																										
focusgroepen																										
aanmaak ruwe data																										
Analyse																										
Rapportering																										
Bijeenkomsten stuurgroep																										

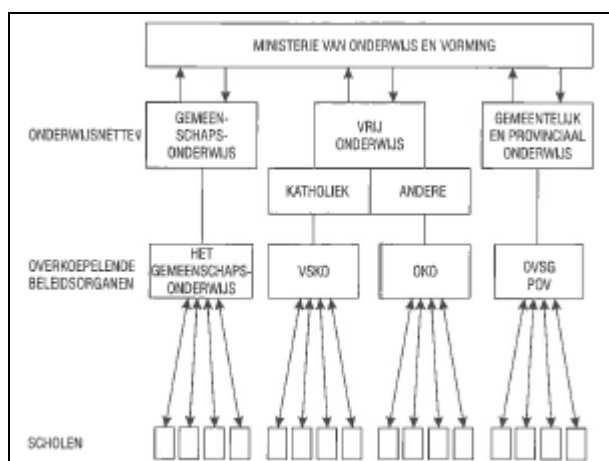
6 Evaluandum: het scholenbouwbeleid in Vlaanderen

6.1 De beleidssetting

6.1.1 Organisatie van het Vlaams onderwijs

De organisatie van het Vlaams onderwijs wordt omstandig toegelicht door Tielemans (2006), Van Petegem & Imbrecht (2008) en De Vries (2008). Over het algemeen onderscheidt men drie niveaus:

- Het macroniveau: Op dit niveau situeert zich de minister van Onderwijs en zijn administratie, het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Het beleidsdomein bestaat uit het departement Onderwijs en een aantal agentschappen die samen de Vlaamse onderwijsadministratie vormen. Ook AGION maakt deel uit van deze Vlaamse onderwijsadministratie.
- Het mesoniveau: De inrichtende machten van het Vlaams onderwijs groeperen zich in drie onderwijsnetten, namelijk het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (GO!), het vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO) en het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO). Het VGO en het OGO hebben elke hun eigen koepelorganisatie die hun belangen verdedigt. Het GO! is een parastatale instelling binnen de Vlaamse overheid.
- Het microniveau: Op lokaal vlak situeren zich de individuele scholen, scholengemeenschappen en de inrichtende machten.



Figuur 5: Organisatie van het Vlaams onderwijs (bron: Tielemans, 2006)

6.1.2 Doelgroepen

6.1.2.1 Inrichtende machten

Het scholenbouwbeleid in Vlaanderen richt zich in eerste instantie tot het micro-niveau van het onderwijs in Vlaanderen en meer bepaald tot de inrichtende machten van de scholen. Inrichtende machten zijn de rechtspersonen of natuurlijk personen die verantwoordelijk zijn voor één of meer scholen. Ze zijn de initiatiefnemers voor de organisatie van onderwijsvoorzieningen en vormen het beslissende gezag over de instelling (De Vries, 2008; Van Petegem & Imbrecht, 2008).⁹

In het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs zijn inrichtende machten van de scholen de enigen die beroep kunnen doen op bouwsubsidies omdat de aanvrager steeds over rechtspersoonlijkheid moet beschikken en vanuit die hoedanigheid een zakelijk recht moet hebben op het gebouw waarvoor de subsidies worden aangevraagd. De inrichtende macht kan eigenaar zijn, een recht van opstal hebben

⁹ In het basisonderwijs wordt in plaats van inrichtende macht, de term schoolbestuur gebruikt (De Vries, 2008:65).

of een recht van erfpacht hebben op het gebouw waarvan de school gebruik maakt. Dat recht van opstal of erfpacht moet bovendien een looptijd van 30 jaar hebben (Scheir, 2010).

In het gemeenschapsnet zijn de inrichtende machten van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, namelijk de Raad van het GO! samen met de 28 scholengroepen, bevoegd voor hun onderwijspatrimonium. Het bijzonder decreet van 1998 heeft de bevoegdheden voor scholenbouw binnen het gemeenschapsnet op verschillende niveaus gelegd, namelijk (1) het centrale niveau met name de Raad en de afgevaardigd bestuurder met de centrale administratie, (2) het meso niveau van de scholengroepen, en (3) het lokale niveau van de individuele scholen. Het scholenbouwbeleid richt zich tot elk van deze niveaus (Ferlin, 2011).

6.1.2.2 *Producenten en gebruikers*

In tweede instantie echter richt het scholenbouwbeleid zich ook tot een brede waaier aan belanghebbenden die direct of indirect betrokken zijn bij het plannen, ontwerpen, bouwen en gebruiken van scholen. Het gaat dus om mensen of instanties die op een af andere manier het effect van de uitvoering van het scholenbouwbeleid ondergaan (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Voor wat het beleid ten aanzien van de gebouwde omgeving betreft, maken Kernohan e.a. (1992) een fundamenteel onderscheid tussen 'users' en 'providers'. Onder de providers vinden we de eigenlijke 'makers' van het schoolgebouw, met name de architecten en aannemers. Daarnaast echter kunnen we nog andere 'providers' vinden, zoals financiers, projectontwikkelaars, eigenaars, facility managers en bedrijven of organisaties die de schoolgebouwen moeten onderhouden. Aan de kant van de 'users' of gebruikers vinden we in de eerste plaats degenen die het gebouw 'bewonen', namelijk de groepen van mensen die het recht hebben om een gebouw op permanente basis te gebruiken zoals directies, leerkrachten en leerlingen. Daarnaast moeten ook nog bezoekers worden vermeld, die in vergelijking met de bewoners de voorziening eerder occasioneel frequenteren en eigenaars die de financieel belanghebbenden zijn van het schoolgebouw.

Het scholenbouwbeleid richt zich echter niet in dezelfde mate op elk van deze partijen en niet alle partijen worden even direct door het beleid aangesproken (Hoogerwerf & Herweijer, 2008:186). Zo stellen we bijvoorbeeld vast dat AGIO zich bij de inhoudelijke ondersteuning van scholenbouwprojecten vooral richt op vertegenwoordigers van de inrichtende machten, architecten en directies.¹⁰ Deze groepen worden dus direct door het agentschap benaderd via een aantal kanalen voor advies- en informatieverlening. Andere partijen zijn dan weer indirect bij het beleid betrokken, bijvoorbeeld omdat ze zich aan bepaalde regelgeving moeten houden. Voorbeelden hiervan vinden we bij promotiebouw waar projectontwikkelaars rekening moeten gaan houden met een bepaalde regelgeving en procedure (zie infra). Of als AGIO leningen voor scholenbouw gaat waarborgen moeten de banken die de lening gaan verstrekken een bepaald protocol volgen.¹¹

6.1.3 Instellingen

6.1.3.1 *Vlaamse overheid*

Naast de eigenlijke doelgroepen van het scholenbouwbeleid zijn er op macro niveau de instanties binnen de Vlaamse overheid die instaan voor de bepaling en uitvoering van het scholenbouwbeleid.

¹⁰ De website www.scholenbouwen.be richt zich expliciet naar de bouwheren en streeft naar goed bouwheerschap, maar er wordt bijvoorbeeld ook informatie gegeven die specifiek gericht is op ontwerpers (zie <http://www.agion.be/info%20voor%20ontwerpers.aspx>)

¹¹ Overeenkomst tussen de gemeenschapsminister van financiën en begroting, de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs en de erkende financiële instellingen tot regeling van de toepassing van art. 18 §1 van de wet van 29 mei 1959 [...] met het oog op de financiering van onroerende investeringen voor het gesubsidieerd vrij onderwijs.

Meer in het bijzonder bepalen de Vlaamse Regering en de minister van onderwijs de beleidsdoelstellingen en beleidsmiddelen. Binnen het bestuurlijk kader van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) neemt AGION de uitvoering van het scholenbouwbeleid voor zijn rekening. Dit gebeurt door de subsidieverlening en inhoudelijke ondersteuning van bouwprojecten uit het gesubsidieerd onderwijs.

Anders dan AGION situeert het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap zich buiten de structuur van het project Beter Bestuurlijk Beleid. Nochtans behoort het GO! als parastatale instelling sui generis wel tot de Vlaamse overheid, naast haar hoedanigheid van inrichtende macht.

Binnen de Vlaamse overheid speelt ook de onderwijsinspectie een belangrijke rol in de scholenbouw. Deze ziet immers toe op de bewoonbaarheid, veiligheid en hygiëne van de lokalen, wat volgens de schoolpactwetgeving een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor subsidiëring.^{12 13} In de praktijk betekent dit dat de onderwijsinspectie toeziet op de initiatieven die de school neemt om haar infrastructuur te verbeteren (Onderwijsinspectie, z.j.: 6). Daarnaast voert ze in het kader van de veiligheid en het welzijn controles uit van onder meer de bewoonbaarheid van lokalen, de hygiëne van sanitaire installaties, brandveiligheid en evacuatie, de veiligheid op het schooldomein, de veiligheid van liften en elektrische installaties. (Onderwijsinspectie, 2008)

Hoewel het niet behoort tot hun belangrijkste kerntaken, zijn er binnen de overheid ook instellingen die het thema scholenbouw ter harte hebben genomen en er concrete acties rond hebben opgestart. Het team van de Vlaams bouwmeester heeft een specifieke werking rond het thema opgezet naar aanleiding van de inhaaloperatie scholenbouw (het DBFM-project), waarin ze een adviserende rol waarneemt. De Vlaams bouwmeester ziet het DBFM-project immers als een unieke gelegenheid om in Vlaanderen 'de school van de 21 ste eeuw' een nieuwe betekenis te geven en op zoek te gaan naar innovatieve architecturale concepten.¹⁴ De Vlaams bouwmeester was ook de initiatiefnemer van het congres 'school maken' in 2006 te Gent, waar men poogde te komen tot een visie over kwaliteitsvolle scholenbouw voor de 21 ste eeuw.¹⁵ Ook door andere administraties worden van tijd tot tijd ad hoc projecten uitgevoerd rond scholenbouw. Het dept. Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) liet de BIBa studie naar de binnenluchtkwaliteit in basisscholen uitvoeren en stuurt een onderzoek aan naar de vergroening van speelplaatsen.¹⁶ De aanverwante projecten 'lekker fris' voor het basisonderwijs en 'air@school' voor het secundair onderwijs waarvan het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid mede initiatiefnemer is, hebben de bedoeling om de binnenluchtkwaliteit in schoolgebouwen te verbeteren. De cel 'Gelijke Kansen in Vlaanderen' streeft in zijn doelstellingennota 2010-2014 naar *"het verhogen van de integrale toegankelijkheid van schoolinfrastructuur, met als prioritaire focus de integrale toegankelijkheid van nieuwe infrastructuur"* (Gelijke Kansen in Vlaanderen, 2010).¹⁷ Eerder gaf Gelijke Kansen in

¹² Art 5 §1 2° van het Decreet betreffende inspectie, Dienst voor Onderwijsontwikkeling en pedagogische begeleidingsdiensten van 17 juli 1991 (B.S.31/08/1991)) stelt: *"De onderwijsinspectie is ten aanzien van het kleuter-, lager, secundair onderwijs en het [volwassenenonderwijs] bevoegd voor : <...> het toezicht op de toepassing van de taalwetgeving, de hygiëne en de bewoonbaarheid van de lokalen, het didactisch materiaal en de schooluitrusting."*

¹³ Art 24 §2 6° van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving; art 24bis §1 2° van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving

¹⁴ zie: <http://www.vlaams-bouwmeester.be/thema's/scholen/scholen.aspx>

¹⁵ Zie: <http://www.scholenbouwen.be/symposium-school-maken>.

¹⁶ Voor meer informatie over (1) de BIBa-studie (binnenlucht in basisscholen) : <http://www.lne.be/themas/milieu-en-gezondheid/onderzoek/BiBa>, (2) lekker fris en airschool: http://www.zorg-en-gezondheid.be/v2_default.aspx?id=21831&linkidentificer=id&itemid=21831het project gezonde scholen.

¹⁷ Zie: <http://www.gelijkekansen.be/default.asp>

Vlaanderen/Vlaams Steunpunt Toegankelijkheid reeds de brochure “Toegankelijkheid van scholen” uit (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, z.j.).

6.1.3.2 *Koepelorganisaties*

Scholenbouw speelt ook een rol op meso niveau. Meer bepaald gaat het hier over de inbreng van koepelorganisaties die de belangen van de scholen verdedigen. Voor het Katholiek gesubsidieerd vrij onderwijs behartigt het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (VSKO), met de Dienst voor Investerings van het Katholiek Onderwijs (DIKO) als de interne ondersteunende dienst voor scholenbouw, de belangen van de Katholieke scholen. Het Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO) behartigt de belangen van de andere vrije scholen. Binnen het gesubsidieerd officieel onderwijs behartigt het Onderwijssecretariaat Van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG) de belangen van het stedelijk en gemeentelijk onderwijs. Voor de provinciale scholen neemt het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV) die taak op zich. Wat het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap betreft echter, gaat het niet om een koepelorganisatie maar om een bij decreet opgerichte overheidsinstelling.

6.1.4 Beleidsveld

Het ‘veld’ van het scholenbouwbeleid heeft betrekking op dat deel van de samenleving waarop het scholenbouwbeleid ingrijpt. Het beleidsveld werd in het theoretisch denkmodel schematisch weergegeven als het geheel van processen die de totstandkoming, het gebruik en het beheer van schoolgebouwen aansturen en waarbij meerdere lokale actoren betrokken zijn. Uit het theoretisch denkmodel blijkt immers dat de totstandkoming, het gebruik en het beheer van schoolgebouwen geen ‘natuurlijk’ verloop kent. Schoolgebouwen moeten eerder opgevat worden als sociale constructies waarvan het uiteindelijke ontwerp de resultante is van een proces waarbij verschillende groepen van belanghebbenden zijn betrokken binnen een welbepaalde beleids- en maatschappelijke context. Het beleidsveld van het scholenbouwbeleid kunnen we dan ook best zien als een dergelijk geheel van sociale processen binnen een ruimere structurele context van beleidsbepalingen en maatschappelijke verwachtingen.

Om toch voldoende inzicht te kunnen krijgen in de werking van dit complexe beleidsveld, lijkt het echter aangewezen om een zekere abstractie van de realiteit te maken. Hiervoor beroepen we ons op ideaaltypische modellen die de totstandkoming en het gebruik van schoolgebouwen pogen te beschrijven. Voor de Vlaamse context werden dergelijke modellen opgesteld door Malliet en Troch (2008) en Lathouwers en Van Heddegem (2009). In beide modellen worden ongeveer dezelfde aandachtspunten aangereikt. Om het stapsgewijze verloop van het bouwproces te beschrijven, zullen we hieronder echter vooral verwijzen naar het model van de laatst vernoemde auteurs, aangezien hier de link met het scholenbouwbeleid inzake regelgeving en subsidiëring het meest uitgesproken is. Het model deelt het bouwproces op in 11 stappen.

1. Initiatief nemen: Wanneer een bouwheer-inrichtende macht het initiatief neemt om te gaan bouwen stelt ze hiervoor een intentieverklaring op. In deze intentieverklaring wordt aangegeven wat de nood is, wat men wil bouwen, waar men wil bouwen en hoe men het project wil financieren. In het gesubsidieerd onderwijs vormt deze intentieverklaring de basis voor een subsidieaanvraag, in het gemeenschapsonderwijs voor financiering van een bouwproject.
2. Projectteam samenstellen: In deze stap worden een aantal beslissingen van organisatorische aard genomen. In eerste instantie wordt een projectteam samengesteld waarin idealiter vertegenwoordigers van alle gebruikersgroepen in zijn vertegenwoordigd en die wordt

voorgezeten door een projectregisseur. Dit projectteam zal gedurende de loop van het bouwproces de bouwheer inhoudelijk ondersteunen, van bepaalde (gebruikers)groepen input of feedback vragen en met een waaier aan belanghebbenden over het project communiceren.

3. Meetbare uitgangsposities vastleggen: In deze fase worden de objectief vaststelbare randvoorwaarden van het bouwproject vastgelegd. Op organisatorisch vlak houdt dit een beschrijving in van de toekomstige gebruikers en van het schoolgebeuren (aantal leerlingen, klasgroepen, tijdsindeling, naschoolse opvang,...). Op infrastructureel vlak moet er een keuze worden gemaakt in verband met renovatie of uitbreiding en wordt de bouwlocatie beschreven. Op financieel vlak houdt dit de opmaak van een financieel plan in, waarbij men gebruik kan maken van verschillende financieringsmogelijkheden. De financiële en fysische norm en de gehanteerde subsidiepercentages zijn hierbij richtinggevend.
4. Projectdefinitie opmaken: In de projectdefinitie staat aangegeven wat men verwacht van het gebouw op vlak van pedagogie, duurzaamheid, technische prestaties of esthetische uitstraling. Het gaat dus om de ambities die men koestert. De architect zal de projectdefinitie gebruiken als basis voor zijn ontwerp en de projectgroep zal het document gebruiken om de kwaliteit van het project te bewaken. Om een goede projectdefinitie op te stellen is het belangrijk zich te laten inspireren, adviseren en informeren, bijvoorbeeld door literatuur te raadplegen, goede praktijken te bezoeken of aan deskundigen advies te vragen.
5. Opstellen van een programma van eisen: Het programma van eisen wordt uit de projectdefinitie afgeleid. Het gaat om een opsomming van alle ruimtes die nodig zijn en per ruimte een aantal functionele en technische specificaties. Voorafgaand aan het opstellen van een programma van eisen is het echter belangrijk om een realistische inschatting te maken van de maximale bruto-oppervlakte waarover men kan beschikken in functie van het beschikbare bouwbudget. De financiële en fysische norm die gebruikt wordt bij de subsidiëring en financiering van bouwprojecten is hierbij een belangrijke parameter.
6. Keuze van een ontwerper: De procedure voor de selectie van een ontwerpteam wordt geregeld door de wetgeving overheidsopdrachten van zodra de werken voor meer dan 50% gesubsidieerd worden. De selectie van een architect gebeurt via de toepassing van een aantal selectiecriteria, waarbij gepolst wordt naar de algemene bekwaamheid van de architect, en een aantal gunningcriteria waarbij de creatieve capaciteiten en de visie van de architect op het bouwproject zelf aan de orde zijn. De belangrijkste procedures voor scholenbouwprojecten zijn de 'offerteaanvraag', de 'prijsvraag' en de 'open oproep'. Deze laatste procedure verloopt via de diensten van de Vlaams bouwmeester.
7. Voorontwerp: De ingediende offerte of het wedstrijdontwerp zal in veel gevallen aanleiding gegeven tot een herziening van de projectdefinitie en het programma van eisen. Op basis van dit aangepaste programma van eisen maakt de ontwerper vervolgens een voorontwerp of wordt het wedstrijdontwerp aangepast. Na herhaaldelijke evaluatie en aftoetsing door de bouwheer en het projectteam wordt er uiteindelijk een definitief ontwerp opgemaakt.
8. Aanvraag bouwvergunning: Eens er een definitief ontwerp is, kan er een bouwaanvraag ingediend worden. In deze fase wordt er ook nagegaan of het ontwerp wel voldoende in regel is met allerhande wetten en normen.
9. Opmaak van het uitvoeringsdossier: het uitvoeringsdossier bestaat uit uitvoeringsplannen, een bestek en een meetstaat. Het bestek omvat een gedetailleerde omschrijving van de werken, de

meetstaat omvat de uit te voeren hoeveelheid per artikel uit het bestek. Het uitvoeringsdossier bevat tenslotte ook een gedetailleerde kostenraming. Het volledige uitvoeringsdossier moet voorgelegd worden aan de subsidiërende of financierende instanties.

10. Aanbesteding en gunning van de werken: Het aanbesteden van de werken kan pas gebeuren nadat de subsidiërende of financierende instantie het uitvoeringsdossier heeft goedgekeurd. Net als dit het geval is voor het selecteren van een ontwerper, moet hierbij de regelgeving overheidsopdrachten gevolgd worden. De subsidiërende overheid kijkt na of de wetgeving overheidsopdrachten wordt gerespecteerd.
11. Uitvoering en controle van de werken: In deze laatste fase tenslotte, gaat men over tot de bouw van de school.

Nadat de werken zijn voltooid kan het schoolgebouw in gebruik genomen worden. Maar de ingebruikname van een schoolgebouw betekent echter niet dat het werk nu af is.

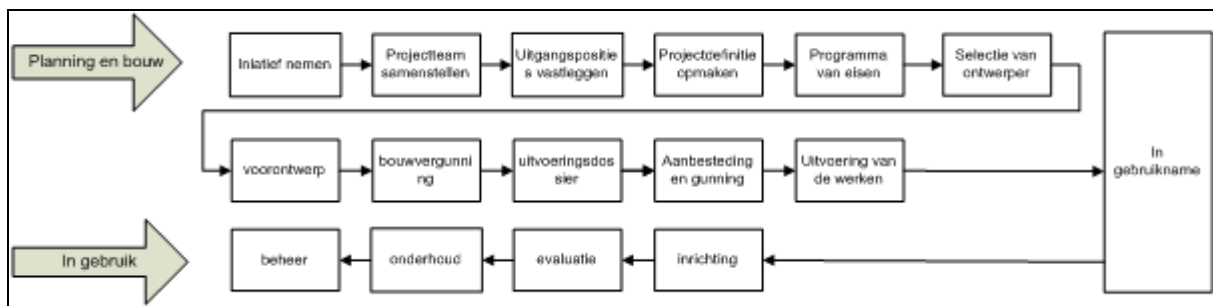
Het schoolgebouw moet eerst nog worden ingericht tot een kwaliteitsvolle leeromgeving. Volgens Lathouwers en Van Heddegem (2009) spelen hierbij drie elementen een rol, namelijk de functionaliteit, de uitrusting en de uistraling. Met (1) *functionaliteit* wordt bedoeld dat de leer- en leefomgeving beantwoordt aan de functionele behoeften van het onderwijs, bijvoorbeeld op vlak van onderwijsmethodiek, toegankelijkheid of ondersteuning van het onderwijsgebeuren. Met de (2) *uitrusting* worden de voorzieningen bedoeld waarmee de leer- en leefomgeving is uitgerust op vlak van verlichting, verluchting, akoestiek, verwarming, hygiëne of meubilair. De (3) *uitstraling* van het schoolgebouw tenslotte heeft te maken met de manier waarop het gebouw beleefd wordt door de gebruikers. Is het gebouw aangenaam om in te vertoeven? Is het aantrekkelijk? Voel je je er goed in? Een kwaliteitsvolle inrichting van een schoolgebouw zal bijdragen tot een positieve beleving van haar gebruikers.

Daarnaast pleiten Malliet en Troch (2008) voor een levenscyclusbenadering van het schoolgebouw. Dit wil zeggen dat er al bij aanvang van het ontwerpproces rekening gehouden moet worden met de wijze waarop het gebouw zal functioneren tijdens zijn levensduur. Zo moeten we er rekening mee houden dat het schoolgebouw gedurende een zeer lange periode een bepaalde impact zal hebben op de manier waarop het wordt gebruikt. Een goed schoolgebouw draagt idealiter bij tot een goed werkende school. Daarom is het in eerste instantie wenselijk om in een zogenaamde 'post-occupancy evaluatie', na te gaan in hoeverre het nieuwe schoolgebouw aan de verwachtingen voldoet zoals ze oorspronkelijk in de projectdefinitie werden omschreven (Malliet en Troch, 2008).

Een levenscyclusbenadering betekent ook dat men bij het ontwerpen rekening heeft gehouden met de vervolgkosten voor onderhoud en beheer. Schoolgebouwen moeten immers gemakkelijk schoongemaakt kunnen worden en de verwachte kosten voor instandhouding en onderhoud moeten beperkt gehouden worden. Naast schoonmaak en onderhoud, kan het beheer van een schoolgebouw ook betrekking hebben op de organisatie van het gebruik. In dit verband dringen zich bijvoorbeeld vragen op naar een efficiënte bezetting van het gebouw of de organisatie van buitenschools gebruik. Het goed beheer van het schoolgebouw vraagt een bijzondere aanpak. In de internationale scholenbouwliteratuur vinden we hiervoor gespecialiseerde handboeken terug.¹⁸ Specifiek voor de Vlaamse situatie ontbreekt een dergelijke gids echter nog.

¹⁸ Zie Tanner, C. K. and J. A. Lackney (2006). *Educational Facilities Planning: Leadership, Architecture and Management*. Boston, Pearson of Perkins, B. (2001) *Building type basics for elementary and secondary schools*. New York, John Wiley & Sons.

In figuur 6 wordt het beleidsveld, zoals het hierboven werd beschreven, schematisch weergegeven. In de figuur onderscheiden we twee grote delen. Ten eerste is er het proces van planning en bouw van een schoolgebouw, ten tweede is er het proces van inrichting, evaluatie, onderhoud en beheer. De ingebruikname van het schoolgebouw geldt hier als een scharniermoment tussen beide delen. Het scholenbouwbeleid kan zich in principe richten op de totaliteit van dit beleidsveld. Dit wil zeggen dat het scholenbouwbeleid kan ingrijpen op het plannen, ontwerpen, financieren, bouwen, inrichten, evalueren, gebruiken en beheren van schoolgebouwen. Voor elk van deze basisprocessen waaruit het beleidsveld van de scholenbouw bestaat kunnen er dus in theorie beleidsdoelstellingen weerhouden worden, beleidsmiddelen ingezet, bepaalde diensten gerealiseerd en gewenste effecten nagestreefd.



Figuur 6: Belangrijkste processen van het beleidsveld van de scholenbouw

6.2 Beleidsdoelstellingen van de Vlaamse regering

6.2.1 Legislatuur 2004-2009

De minister van Onderwijs en Vorming stelt in zijn beleidsnota 2004-2009 dat mensen die leren dit in veilige leeromgevingen moeten kunnen doen. Daarenboven moeten leeromgevingen ook aantrekkelijk zijn, wat positieve effecten zou hebben op de leermotivatie en ook zou bijdragen tot een algemeen positief schoolklimaat. In de beleidsnota stelt men eveneens vast dat de scholen in Vlaanderen sterk verouderd zouden zijn en niet meer aangepast aan nieuwe eisen die voortkomen uit allerlei veiligheids- en milieureglementeringen (Vandenbroucke, 2004). Een bijkomend element is dat goede schoolgebouwen een positieve impact zouden hebben op de burgerschapsvorming. Degelijke en nette schoolgebouwen ondersteunen immers de waarden en normen die in de lessen worden aangebracht (Vandenbroucke, 2004).

Het belangrijkste speerpunt bij uitstek van het Vlaamse scholenbouwbeleid tijdens de legislatuur 2004-2009 was ongetwijfeld de *inhaalbeweging voor de scholenbouw* in Vlaanderen. Met deze inhaalbeweging wil men aan de scholen ruimere mogelijkheden bieden om de schoolinfrastructuur weer volledig in orde te brengen en aan te passen aan de huidige verwachtingen en normen. Opmerkelijk is dat men nu naast reguliere overheidsmiddelen, ook gebruik wil gaan maken van alternatieve financieringsinstrumenten (Vlaamse Regering, 2004). In de beleidsnota 2004-2009 schept men meer duidelijkheid over deze alternatieve financiering. Twee sporen worden hierbij naar voor geschoven, namelijk de BEVAK-formule en de formule van publiek-private samenwerking. Welke formule men ook kiest, ze zal wel in staat moeten zijn om de bestaande achterstand voor schoolinfrastructuur op korte termijn weg te werken, waarbij de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk ingezet moeten worden, zonder in te boeten op de kwaliteit van de te realiseren schoolgebouwen. Daarenboven wordt van de inhaalbeweging verwacht dat het een bijkomende

impuls geeft aan werkgelegenheid en dat ze ESR-neutraal is (Vandenbroucke,2004:93).¹⁹ In de beleidsbrief 2005-2006 wordt de inhaalbeweging scholenbouw verder uitgewerkt, en dit zowel via reguliere als via alternatieve financiering. Wat de reguliere financiering betreft worden in de meerjarenbegroting de infrastructuurkredieten voor schoolgebouwen substantieel opgetrokken met 50 mio € voor 2006 en 2007 en 75 mio € voor 2008 en 2009. Wat de alternatieve financiering betreft kondigt men aan dat er een globaal investeringsproject van 1 miljard euro via publiek-private samenwerking zal worden opgezet. De BEVAK-formule wordt dus niet weerhouden (Vandenbroucke,2005). In de beleidsbrief 2006-2007 krijgt deze publiek-private samenwerking definitief vorm als het 'DBFM-programma' (Vandenbroucke,2006). In de volgende beleidsbrief 2007-2008 worden de grote lijnen van het DBFM-concept uit de doeken gedaan en krijgt de formule definitief vorm. Een DBFM-vennootschap zal instaan voor de bouw of grondige renovatie van de schoolgebouwen waarna deze gebouwen voor een periode van 30 jaar aan de scholen ter beschikking zullen gesteld worden en de vennootschap blijft instaan voor onderhoud en de herstellingen. In ruil voor die prestaties krijgt de vennootschap een beschikbaarheidvergoeding van de scholen. Deze beschikbaarheidvergoeding wordt vervolgens gesubsidieerd door het Vlaams Agentschap voor Infrastructuur in Onderwijs (AGION) (Vandenbroucke,2007:72). Na het aflopen van deze periode worden de scholen eigenaar van hun schoolgebouw.

Een tweede belangrijk beleidspoor is dat van de *energiezuinige scholen*. Hierbij wordt er ingezet op een evenwichtige mix van investeringen en organisatorische maatregelen. Wat de investeringen in rationeel energiegebruik betreft is het de bedoeling dat deze voor een deel worden gerealiseerd via het bovengenoemde DBFM-project: DBFM-scholen worden ook energiezuinige scholen. Daarnaast zullen echter ook REG-investeringen kunnen gebeuren via reguliere middelen (Vandenbroucke,2005:58). Voor AGION werd daarom een afzonderlijke subsidielijn opgestart voor werken die verband houden met rationeel energiegebruik (Vandenbroucke,2006). Van 2006 tot 2009 werden daarvoor in totaal voor 113 mio euro extra middelen voorzien (Vandenbroucke,2008). Naast de subsidies voor REG-investeringen werd er ook in extra geld voorzien voor de vernieuwing van stookoliet meters, het op punt stellen van verwarmingsinstallaties en voor scholen die een energie-audit willen uitvoeren (Vandenbroucke, 2006). In de beleidsbrief 2007-2008 wordt er bovendien aangekondigd dat nieuw gebouwde scholen voortaan aan het E70-peil voor energieprestaties moeten voldoen, en dit zowel voor bouwprojecten binnen het DBFM-programma als voor projecten binnen de reguliere financiering, waarbij de meerkost die het behalen van het E-70 peil meebrengt voor de scholen volledig wordt vergoed. Nog verder dan het E-70 peil gaat de bouw van scholen volgens de passiefhuisstandaard. Voor een bedrag van 21 mio euro worden bij wijze van pilootproject een aantal van dergelijke passiefscholen gebouwd (Vandenbroucke,2008). Wat de organisatorische maatregelen betreft worden in de beleidsbrieven een hele reeks maatregelen aangekondigd, zoals (1) de aanstelling van energiecoördinatoren in scholen, (2) de uitvoering van studies rond energienormen bij nieuwbouw en bij de renovatie van de verwarmingsinstallatie, (3) de organisatie van provinciale vormingsdagen rond energiezorg in scholen, (4) de opmaak van een website en een reeks brochures die meer informatie geven aan de scholen over energiezorg, (5) het houden van een energieboekhouding door de scholen en (6) een beter beheer van verwarmingsinstallaties (Vandenbroucke,2005;2006;2007;2008).

¹⁹ ESR-neutraliteit betekent dat investeringen of andere schulden op de lange termijn in overheidsgerelateerde infrastructuur geen impact hebben op het begrotingsresultaat en de overheidsschuld van de betrokken overheid. ESR staat voor 'Europees Stelsel van Rekeningen' (Ducatteeuw, 2005).

Er moet niet alleen meer geïnvesteerd worden in schoolgebouwen, bestaande schoolgebouwen moeten ook *doelmatiger ingezet* worden, ook over de netten heen. Het tekort aan financiële middelen en de grote infrastructuurbehoefte rechtvaardigt immers niet alleen de vraag naar een bijkomende financiële inspanning voor scholenbouw. Het roept ook vragen op in verband met het efficiënt gebruik van de reeds beschikbare middelen en ruimte. Vanuit subsidiëringoogpunt stelde de beleidsnota 2004-2009 ook dat infrastructuurdossiers grondiger worden bekeken vanuit hun 'maatschappelijke macrodoelmatigheid.' Hoewel men het bij deze vage omschrijving laat, zou dit moeten gebeuren met het oog op het selectiever omgaan met de beschikbare middelen en daar investeren waar de noden het hoogst zijn en de maatschappelijke return het duidelijkst aanwezig is (Vandenbroucke,2004).

Bij de uitvoering van werken aan schoolgebouwen kan ook een stuk *maatschappelijke meerwaarde* worden gerealiseerd. Daarom moest er volgens het regeerakkoord en de beleidsnota worden nagegaan hoe projecten sociale economie, werkervaringsplaatsen in het onderwijs en tewerkstelling van deeltijds leerplichtigen uit relevante studierichtingen konden ingeschakeld worden bij de renovatie en het onderhoud van het gebouwenpatrimonium. Deze doelstelling moest verder uitgewerkt worden in samenspraak met de minister bevoegd voor sociale economie (Vandenbroucke,2004; Vlaamse Regering,2004).

Veel scholen dragen vandaag nog steeds een zware schuldenlast op hun schouders voor leningen die ze hebben aangegaan in het kader van het '*Nationaal Waarborgfonds*'. Zowel in het regeerakkoord als in de beleidsnota wordt aangekondigd dat er een regeling getroffen moet worden voor deze 'enorm belastende erfenis', overeenkomstig de afspraken gemaakt in het Lambermont akkoord (Vlaamse Regering,2004; Vandenbroucke,2004).

Technische en beroepsscholen moeten genoeg mogelijkheden hebben om in samenwerking met bedrijven geregeld hun machineparken te vernieuwen. Om dit te realiseren is er nood aan een sterkere, eventueel netoverschrijdende, samenwerking tussen het onderwijs en het bedrijfsleven, zodat jongeren in de bedrijven kunnen werken aan de nieuwste machines en toestellen (Vlaamse Regering, 2004). In de beleidsnota 2004-2009 voegt men daaraan toe dat onderwijsverstrekkers zo veel mogelijk tot gezamenlijke investeringen moeten overgaan, vooral voor beroepsgerichte opleidingen. Voor hoogtechnologische infrastructuur kunnen Regionale Technologiecentra (RTC's) een rol spelen (Vandenbroucke,2004).

Met het oog op het dichten van de digitale kloof, is het van belang dat scholieren meer en beter toegang krijgen tot het internet en dat ze vlot kunnen beschikken over *ICT-infrastructuur*. Voor een internetaansluiting kunnen jongeren in eerste instantie nog verwezen worden naar een bibliotheek of naar schoolinfrastructuur die buiten de lesuren ter beschikking wordt gesteld (Vlaamse Regering,2004:41).

In de beleidsnota wil men ondersteuning bieden aan samenwerkingsverbanden tussen de verschillende partijen die bij de vorming van een *brede school* betrokken zijn. Het aspect scholenbouw mag daarbij niet ontbreken. Dit moet onder meer gebeuren door de juridische hinderpalen weg te werken die samenwerking op infrastructureel gebied in de weg staan. Bij het wegwerken van deze hinderpalen denkt men aan (1) het faciliteren van een gemeentelijk ondersteunend beleid voor alle aangelegenheden die op de grens liggen tussen onderwijs enerzijds en welzijn, cultuur, jeugd, sport anderzijds; (2) het opheffen van verbodsbepalingen rond het gebruik van schoolgebouwen; (3) het onderling afstemmen van normen voor schoolgebouwen en normen

voor gebouwen met andere dan een onderwijsfunctie; (4) het voorzien in mogelijkheden om bouwprojecten te subsidiëren voor multifunctionele gebouwen (Vandenbroucke,2004).

In de beleidsnota wordt tenslotte gepleit voor een verdere *professionalisering* van de schoolleiding, ook op het vlak van de uitrusting en het onderhoud van de schoolgebouwen. In het bijzonder voor wat het secundair onderwijs betreft wil men de professionaliteit op gebied van gebouwen en infrastructuur bundelen op het niveau van de schoolgemeenschappen (Vandenbroucke,2004).

6.2.2 Legislatur 2009-2014

In het regeerakkoord 2009-2014 pleit men voor de realisatie van goede, aantrekkelijke en voor iedereen toegankelijke infrastructuur die de leerprestaties van leerlingen stimuleert en het schoolteam motiveert. Aangepaste leslokalen en energie-efficiënte schoolinfrastructuur zijn het noodzakelijke kader om onze jonge mensen op te leiden en zo de toekomst voor te bereiden (Vlaamse Regering,2009). De beleidsnota spreekt van de noodzaak om te investeren in *duurzame en moderne infrastructuur*. *“Goede hedendaagse schoolgebouwen moeten in de eerste plaats functioneel en duurzaam zijn. Ze moeten veilig, comfortabel, onderhoudsvriendelijk en goed toegankelijk zijn. Ze moeten het pedagogisch project van de school ondersteunen, een stimulerende leeromgeving kunnen bieden en flexibel en multifunctioneel te gebruiken zijn. Daarnaast moeten ze in een open relatie staan met hun omgeving, van blijvende architecturale waarde zijn, een goede kosten-batenverhouding hebben en milieuvriendelijk zijn.”* (Smet,2009)

Wat de *inhaalbeweging scholenbouw* betreft, die reeds in de vorige legislatuur werd ingezet, gaat men in het regeerakkoord voor de volledige uitvoering en zelfs een herhaling van het DBFM-project (Vlaamse regering,2009) Dit engagement wordt echter enigszins bijgestuurd in de beleidsnota onderwijs. Men kondigt een tussentijdse evaluatie van de DBFM-formule aan, op basis waarvan men zal beslissen over het opzetten van een bijkomende inhaaloperatie, onder welke vorm dan ook. Op gebied van energiezuinigheid zit men op dezelfde lijn als de vorige legislatuur: binnen de inhaalbeweging scholenbouw zal bijzondere aandacht gaan naar duurzaamheid en milieuvriendelijkheid. Alle scholen moeten aan de E-70 norm voldoen en bepaalde scholen zullen passiefscholen zijn (Smet,2009).

Als antwoord op de *capaciteitsproblemen* die zich in de loop van 2010 voordeden in een aantal Vlaamse (groot)steden en Brussel wil het regeerakkoord 2009-2014 in de nodige infrastructurele mogelijkheden voorzien om deze capaciteitsproblemen het hoofd te bieden (Vlaamse Regering,2009). In de beleidsbrief 2010-2011 worden extra infrastructuurmiddelen aangekondigd om de capaciteitsnood te verhelpen en wordt de 2-kilometerregel, waarbij er geen twee scholen van hetzelfde net op twee kilometer van elkaar kunnen worden opgericht, herzien (Smet,2010). Tevens wordt voorzien in een ‘taskforce’ om de noden op vlak van schoolinfrastructuur in kaart te brengen op korte en lange termijn. In het regeerakkoord wordt gesteld dat scholenbouw ook planmatiger aangestuurd moet kunnen worden vanuit masterplannen waarover lokaal overlegd is (Vlaamse Regering,2009). In deze masterplannen moeten de verschillende onderwijsaanbieders kunnen aangeven hoe de capaciteit kan verhoogd worden. In de beleidsbrief wordt een dergelijke aanpak aangekondigd voor 28 gemeenten waar een lokale taskforce zal worden opgericht. In functie van de lokale masterplannen moeten ook de prioriteiten en procedures inzake de subsidiëring van schoolinfrastructuur herbekeken worden met het oog op een vereenvoudiging en meer flexibele toepassing. Met name wordt hier de toekenning van subsidies op basis van een grondige analyse van indicatoren (demografische evoluties, schoolmobiliteit) en een aanpassing van de financiële norm aan de specifieke stedelijke context aangehaald (Smet,2009; Smet, 2010). Aangezien

schoolgebouwen vaak tientallen jaren in gebruik blijven kan er best ook rekening gehouden worden met mogelijke bestemmingswisselingen (Smet,2010).

Het is nodig om de prioriteiten en procedures bij het toekennen van infrastructuursubsidies kritisch door te lichten. Daarom is een evaluatie nodig van het beleidsinstrumentarium voor de scholenbouw in Vlaanderen (Smet,2010). Om scholen bij te staan bij hun bouwprojecten wordt het gebruik aanbevolen van het nieuwe *instrument voor duurzame scholenbouw*. Ook in het kader van de duurzame scholenbouw wordt de bouw van een aantal passiefscholen aangekondigd, waarvan de kwaliteiten op vlak van rationeel energiegebruik goed geëvalueerd zullen worden en waarrond communicatieacties gevoerd zullen worden. Daarnaast wordt er ook extra aandacht besteed aan de toegankelijkheid van scholen voor personen met een handicap (Smet,2010).

De moderne *uitrusting van de technische scholen* en de wetenschappelijke infrastructuur van onze universiteiten is een bijzonder aandachtspunt bij het realiseren van aangepaste lokalen om jonge mensen in op te leiden en zo de toekomst voor te bereiden (Vlaamse Regering,2009). In de beleidsnota 2009-2014 wil men een verderzetting van de investeringen in de basisuitrusting van BSO, TSO, DBSO en BuSO, het opzetten van een actieplan met bijzondere aandacht voor investeringen in groene energie en een verdere uitbouw van de netwerken van RTC's om aan de technologische behoeften van scholen te voldoen (Smet,2009).

Om te komen tot een efficiënter gebruik van alle infrastructuur die met overheidssteun werd gebouwd wil men samenwerkingsverbanden bevorderen. Daarnaast wordt er ook voorrang gegeven aan het onderhoud en de uitbouw van de eigen infrastructuur en er gaat bijzondere aandacht naar duurzaamheid en architecturale kwaliteit (Vlaamse Regering,2009). Het gedeeld gebruik van publieke voorzieningen wordt in de beleidsnota onderwijs vertaald naar een beleid dat de vorming van brede scholen aanmoedigt en waarbij ook de scholenbouw wordt betrokken: *“Door schoolgebouwen open te stellen voor buitenschoolse activiteiten worden scholen echte buurtscholen, ankerpunten van het sociale leven in de buurt.”* Om het openstellen van schoolgebouwen mogelijk te maken moeten evenwel een aantal hindernissen weggenomen worden. Ook in de planning van renovatie of nieuwbouw moet het *bredeschool-concept* systematisch worden meegenomen (Smet,2009).

Het engagement om een oplossing te vinden voor de beladen erfenis die heel wat scholen in het kader van het *Nationaal Waarborgfonds* hebben opgebouwd, wordt in deze legislatuur opnieuw herhaald (Smet,2009:46; Vlaamse Regering,2009).

De beleidsnota onderwijs stelt dat kwaliteitsvolle schoolgebouwen realiseren maar kan via een constructieve wisselwerking tussen alle betrokkenen. Alle betrokken partners (leerlingen, leerkrachten, architecten, directies, ouders,...) moeten samen werken aan de ontwikkeling van het *leslokaal voor de toekomst*, wat moet uitmonden in een schoolgebouw dat tegelijk uitnodigt en stimuleert. Om te waarborgen dat alle partners voldoende worden betrokken moet werk gemaakt worden van de omvorming van het statuut van AGION tot een *extern verzelfstandigd agentschap* (EVA). Daarnaast moeten ook de diensten van de *Vlaams bouwmeester* meer betrokken worden bij het opzetten van nieuwe scholenbouwprojecten.(Smet,2009) Samenwerking tussen AGION en de Vlaams bouwmeester moet ook verder worden uitgebouwd in het kader van de website www.scholenbouwen.be. Naast deze belangrijke informatiebron voor goede scholenbouwpraktijk in Vlaanderen, wordt ook de uitbouw van een kennispunt scholenbouw binnen AGION aangekondigd.

In het kader van een kwaliteitsvolle *ICT-uitrusting* en een goed functionerende snelle internetconnectie moet er gezorgd worden voor extra bandbreedte voor de scholen (Smet,2009).

Verder moeten de investeringen in *didactische uitrusting* t.b.v. het TSO en BSO worden voortgezet en best structureel verankerd (Smet,2010).

Tenslotte wil men ook een versnelde sanering doorvoeren van *vervuilde schoolterreinen* (Smet,2009).

6.3 Kerntaken, missie en doelstellingen op organisatieniveau

6.3.1 AGION

6.3.1.1 Decretale kerntaken

Het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) is opgericht door het Decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid “Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs” van 7 mei 2004. Het agentschap is operationeel sinds april 2006 en vervangt het vroegere DIGO (Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs) en IVAH (Investeringsfonds voor de Autonome Hogescholen). Tot de decretale kerntaken van AGION behoren:

- Bijdragen in de financiering van de schoolgebouwen van het gemeenschapsonderwijs.
- Bijdragen in de financiering van de investeringen van de hogescholen.
- Uitwerken van de criteria voor de verdeling van de middelen voor eigenaarsonderhoud ten aanzien van de Vlaamse Autonome Hogescholen.
- Subsidiëren van gebouwen bestemd voor de gesubsidieerde onderwijsinstellingen, centra voor leerlingenbegeleiding of internaten.
- Stimuleren en uitvoeren van net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en coördinatie inzake onderwijsinfrastructuur.
- Coördinatie, sturing en regie van publiek-publieke en publiek-private samenwerking inzake onderwijsinfrastructuur.
- Opzetten en beheren van een efficiënt controle- en meetsysteem.
- Sensibiliseren en stimuleren van de inrichtende machten ten aanzien van kostenefficiëntie op het vlak van aangepaste schoolgebouwen en masterplanning.
- Informatieverstrekking, adviesverlening, ondersteuning en begeleiding van de inrichtende machten op het vlak van onderwijsinfrastructuur.
- uitvoeren van opdrachten in functie van de algemene maatschappelijke doelstelling van het agentschap.

De Vlaamse regering kan ook andere bijzondere opdrachten toewijzen aan AGION. Deze bijzondere opdrachten zijn instrumenteel voor en hiërarchisch ondergeschikt aan bovengenoemde kerntaken.

6.3.1.2 Missie

De missie van AGION luidt:

“In samenspraak met de gebruikers en in overleg met de voornaamste betrokken actoren staat AGION voor het realiseren en ontwikkelen van een functionele en duurzame onderwijsinfrastructuur.”

- *In samenspraak*: (1) met voldoende aandacht voor begeleiding en onderling overleg en (2) met respect voor de autonomie van de scholen.
- *Realiseren en ontwikkelen*: (1) door het ontwikkelen of laten ontwikkelen en verspreiden van krachtlijnen inzake de bouw van onderwijsinfrastructuur, (2) door het verzekeren van een netoverschrijdende samenwerking en coördinatie, (3) door het aanreiken van studies, analyses en

beleidsondersteunende adviezen, (4) door een efficiënt beheer van de door de overheid beschikbaar gestelde subsidies en waarborgen, en dit in lijn met het beleid en de vastgelegde krachtlijnen, (5) door een actieve participatie in het aantrekken en beheren van alternatieve financieringsmiddelen.

- Functionele onderwijsinfrastructuur: (1) ondersteunend aan het pedagogisch project van de school, (2) die een stimulerende leeromgeving kan bieden, (3) met aandacht voor de fysieke en psychologische veiligheid van de gebruiker, (4) aantrekkelijk en comfortabel; een schoolgebouw om je ‘thuis’ in te voelen, (5) geëigend voor een flexibel en multifunctioneel gebruik, (6) kostenefficiënt en onderhoudsvriendelijk,
- Duurzame onderwijsinfrastructuur: (1) sociaal duurzaam of een gebouw dat blijvend in een open relatie kan staan met de haar omringende samenleving, (2) cultureel duurzaam of: een gebouw van blijvende architecturale waarde, (3) economisch duurzaam of een gebouw met een goede kosten-batenverhouding, en (4) ecologisch duurzaamheid of een milieuvriendelijk gebouw op het gebied van bouwmaterialen en energie- en watergebruik en inplanting.

6.3.1.3 Beheersovereenkomst 2008-2010

Met het oog op de uitvoering van de beleidsdoelstellingen van de legislatuur 2004-2009 en zijn decretale kerntaken laat AGION zich in de beheersovereenkomst 2008-2010 leiden door volgende strategische doelstellingen:

“Een optimaal beheer verzekeren van de toevertrouwde financiële middelen om een kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur te realiseren”.

- Om deze doelstelling uit te voeren engageerde het agentschap zich tot een correcte en tijdige afhandeling van de subsidieaanvragen die door de scholen bij het agentschap worden ingediend. Daarbij hoort ook dat er duidelijke en correcte informatie aan de scholen wordt gegeven over de regels en procedures die bij de dossierbehandeling in acht genomen moeten worden. Met het oog op een efficiëntere en effectievere besteding van het beperkte investeringsbudget wilde het agentschap een systeem voor het toekennen van prioriteiten uitwerken en wilde ze de bestaande processen, procedures en regelgeving vereenvoudigen en verbeteren. Met betrekking tot dit laatste voorzag men in een update van het informaticasysteem dat het agentschap gebruikt om haar dossiers op te volgen.

“Het uitbouwen en onderhouden van een onderwijsnet-, beleidsdomein- en bestuursniveau-overschrijdende samenwerking om te komen tot een efficiënte realisatie en het optimaal gebruik van de onderwijsinfrastructuur, inclusief het multifunctioneel gebruik ervan.”

- AGION engageert zich ertoe dat dossiers in samenwerking met andere overheden correct worden afgehandeld. Daarnaast was het de bedoeling om verschillende maatschappelijke spelers samen te brengen in een forum waarin overleg zou kunnen plaatsvinden over de gezamenlijke realisatie en gebruik van schoolgebouwen. In dit kader zou er ook specifiek gefocust worden op mogelijke architecturaal-ruimtelijke vertalingen van de brede school. Om het gebruik van schoolgebouwen te optimaliseren stelde men zich ten slotte tot doel om een databank op te richten over de beschikbaarheid en behoefte aan ruimte bij de scholen.

“Het ontwikkelen van een actieve ondersteunende en adviserende rol ten aanzien van scholen en inrichtende machten ten einde een optimaal concept voor een functionele en duurzame schoolinfrastructuur te kunnen realiseren.”

- Deze doelstelling wordt uitgevoerd door inrichtende machten en architecten systematisch te adviseren en te informeren over goede plannings-, ontwerp en evaluatiepraktijken. Om deze informatie en adviesopdracht inhoudelijk goed te kunnen ondersteunen wordt binnen het agentschap een kenniscentrum uitgebouwd waarin de nodige know-how over het thema scholenbouw wordt ontwikkeld en gebundeld.

“Het uitbouwen van een regiefunctie in het licht van het opzetten en beheren van alternatieve financieringsvormen voor het wegwerken van de achterstand inzake de realisatie van aangepaste onderwijsinfrastructuur.”

- Deze doelstelling heeft betrekking op de uitwerking en uitvoering van administratieve handelingen en procedures die door AGION uitgevoerd moeten worden in het kader van het DBFM-project. Voorbeelden hiervan zijn controles op zakelijke rechten, DBFM-contracten en DBFM-toelagen aan scholen. Ook adviesverlening aan inrichtende machten over DBFM-contracten zou tot de taak van AGION behoren. Om alles inhoudelijk goed te kunnen ondersteunen was er ook de uitbouw van een ‘kenniscentrum alternatieve financiering’ voorzien.

“Het verder ontwikkelen en in stand houden van een beleidsondersteunende rol, dit in samenwerking met het departement, ten einde de beleidsadvisering en de regelgeving verder te optimaliseren, mede in functie van een maatschappelijk relevant infrastructuurbeleid.”

- Deze doelstelling heeft hoofdzakelijk betrekking op de bijdrage van het agentschap aan het beleidsondersteunend werk van de Vlaamse regering op vlak van scholenbouw.

“Het uitbouwen en permanent beheren van een adequaat monitoringsysteem om de onderwijsinfrastructuur en het infrastructuurbeleid op te volgen, te evalueren en bij te sturen.”

- Om deze doelstelling uit te voeren wordt er door het agentschap een 5-jaarlijks onderzoek uitgevoerd naar de toestand van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen. Het meetinstrument dat daarvoor zou ingezet worden, namelijk de ‘schoolgebouwenmonitor’, moest eveneens binnen het agentschap ontwikkeld worden.

“Het verder optimaliseren van de interne organisatie gericht op een optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen.”

- Deze strategische doelstelling heeft de interne werking van het agentschap op het oog. Zo engageerde het agentschap zich tot het ontwikkelen van een intern management informatiesysteem (MIS), moest er een communicatieplan ontwikkeld worden, wordt er tevredenheidonderzoek uitgevoerd, moet er gewerkt worden aan een goede organisatiestructuur en moest er een HRM-beleid en een ICT-beleid uitgewerkt worden.

6.3.1.4 Beheersovereenkomst 2011-2015

Met het oog op de uitvoering van de beleidsdoelstellingen van de legislatuur 2009-2014 en zijn decretale kerntaken laat AGION zich in de beheersovereenkomst 2010-2015 leiden door volgende strategische doelstellingen:

“Een optimaal beheer verzekeren van de toevertrouwde financiële middelen om een kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur te realiseren.”

- Om deze doelstelling uit te voeren engageert het agentschap zich, net als voor de vorige beheersovereenkomst, opnieuw tot een correcte en tijdige afhandeling van de subsidieaanvragen die door de scholen bij het agentschap worden ingediend. Ondertussen kreeg de in de vorige

beheersovereenkomst aangekondigde hervorming van procedures en processen concreet vorm onder het project ALPHA (AGION lanceert Proceshertekening met Ambitie). In de loop van de beheersovereenkomst 2011-2015 moet dit project voltooid zijn en moet het agentschap beschikken over een nieuw dossieropvolgingsysteem op basis van transparante en goed gedocumenteerde processen. Tenslotte bleek er ook een herziening van de ramingmethodiek van de investeringsdotaties nodig.

“Het uitbouwen en onderhouden van een onderwijsnet-, beleidsdomein- en bestuursniveauoverschrijdende samenwerking om te komen tot een efficiënte realisatie en het optimaal gebruik van de onderwijsinfrastructuur, inclusief het multifunctioneel gebruik ervan.”

- Net als in de vorige beheersovereenkomst engageert AGION zich ertoe dat dossiers in samenwerking met andere overheden correct worden afgehandeld. De idee van een formeel overlegforum over scholenbouw wordt nu echter losgelaten. In de plaats daarvan spreekt men over een geheel van samenwerkingsverbanden die tussen sectoren, bestuursniveaus, beleidsdomeinen en onderwijsnetten worden aangegaan, met het oog op een succesvolle realisatie van de doelstellingen van het agentschap en een efficiënter gebruik van de schoolinfrastructuur, waaronder ook multifunctioneel gebruik verstaan kan worden. Met betrekking tot dit laatste engageert het agentschap zich om concrete voorstellen op tafel te leggen om de brede school mogelijk te maken op vlak van gebouwen.

“Het ontwikkelen van een actieve ondersteunende en adviserende rol ten aanzien van scholen en inrichtende machten teneinde een optimaal concept voor een functionele en duurzame schoolinfrastructuur te kunnen realiseren.”

- Deze doelstelling wordt uitgevoerd door scholen te adviseren over goede plannings-, ontwerp- en bouwpraktijken zodat ze in staat zijn om een functioneel en duurzaam schoolgebouw te realiseren. Om voldoende in te kunnen spelen op maatschappelijke tendensen en problematieken wil AGION actief bijdragen aan innovatieve oplossingen in de scholenbouw, zoals de passiefbouw en het leslokaal van de toekomst. Verder wordt er gewerkt aan de ontwikkeling en het beheer van een “KennisPunt Scholenbouw” ter ondersteuning van de advies- en informatie-opdracht van het agentschap. Daarnaast wordt er een “instrument duurzame scholenbouw” ontwikkeld, moet er een initiatief worden genomen rond goede praktijken in de scholenbouw en is het de bedoeling om 5 scholenbouwprojecten van nabij op te volgen.

“Het uitbouwen van een regiefunctie in het licht van het opzetten en beheren van alternatieve financieringsvormen voor het wegwerken van de achterstand inzake realisatie van kwaliteitsvolle onderwijsinfrastructuur.”

- Net als in de vorige beheersovereenkomst, heeft deze doelstelling betrekking op de ontwikkeling en de uitvoering van administratieve procedures in het kader van het DBFM-project. Opnieuw worden de controles op de fysische en financiële normen, waarborgen, DBFM-contracten en DBFM-toelagen aan scholen vermeld als uit te voeren acties. Daarbij hoort ook de adviesverlening over de individuele DBFM-contracten en de uiteindelijke goedkeuring van deze contracten. Nieuw is alvast de intentie om de administratieve behandeling van de DBFM-projecten en de toepassing van de DBFM-processen grondig te evalueren.

“Het verder ontwikkelen en in stand houden van een beleidsondersteunende rol, dit in samenwerking met het departement, teneinde de beleidsadvisering en regelgeving verder te optimaliseren, mede in functie van een maatschappelijk relevant infrastructuurbeleid.”

- AGION blijft ook in deze beheersovereenkomst een beleidsvoorbereidende rol behouden. Een bijkomend project is echter dat AGION een evaluatie wenst uit te voeren van de beleidsinstrumenten die het agentschap momenteel inzet en, in overleg met verschillende stakeholders binnen de gesubsidieerde sector, de nodige aanbevelingen wil bundelen om het huidige financierings- en subsidiesysteem te verbeteren.

“Het uitbouwen en permanent beheren van een adequaat monitorings- en beleidsevaluatiesysteem om de onderwijsinfrastructuur en het infrastructuurbeleid op te volgen, te evalueren en bij te sturen.”

- De doelstelling wordt herhaald om elke 5 jaar, op het einde van elke legislatuur een schoolgebouwenmonitor uit te voeren, waarbij er inspanningen gedaan moeten worden om de deelname aan de monitor te maximaliseren. Meer in het bijzonder met betrekking tot de monitoring van de capaciteit, moet er gestreefd worden naar een verplichte deelname. Naast de monitor wordt er bijkomend onderzoek uitgevoerd naar de relevantie, de effectiviteit en implementatie van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Tenslotte wil het agentschap ook de bruikbaarheid van de financiële norm aan een evaluatie onderwerpen. Daarom wordt er een onderzoek uitgevoerd naar de kostprijs van de werken binnen scholenbouwprojecten.

“Het verder optimaliseren van de interne organisatie gericht op een optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen.”

- Net als in de vorige beheersovereenkomst heeft deze doelstelling betrekking op de interne werking van het agentschap. Voorbeelden van projecten zijn de uitbouw van nieuwe ICT-infrastructuur om thuiswerk en mobiliteit op de werkvloer mogelijk te maken, er zal gewerkt worden aan een digitaal archiverings- en documentatiesysteem, er wordt een cultuuractieplan uitgewerkt en er wordt een traject uitgewerkt om de maturiteit van de organisatie te verhogen. Het agentschap zal ook streven naar de noodzakelijke efficiëntiewinsten onder meer door een aangepast personeelsbeleid te voeren en door een verdere automatisering en digitalisering van de dossierbehandeling.

6.3.2 GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap

6.3.2.1 *Decretale kerntaken*

Voor wat het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap betreft, verdeelt het bijzonder decreet van 14 juli 1998 de bevoegdheden inzake infrastructuur binnen het Gemeenschapsonderwijs tussen het centrale niveau, dat van de scholengroepen en dat van de scholen. Het decreet legt volgende taken bij het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs:

- Het vastleggen van de algemene bouwplanning, de planning van grote infrastructuurwerken en voor de zware didactische apparatuur op basis van voorstellen van de scholengroepen,
- de uitvoering van de in vorig punt bedoelde werken, in samenwerking met de betrokken scholengroepen
- het verwerven, beheren en vervreemden van onroerende goederen, op voorstel van de raad van bestuur van een scholengroep.

Bij het niveau van de scholengroepen worden volgende taken gelegd:

- Het sluiten van overeenkomsten betreffende de huur en de verhuring van gebouwen.
- de kleine infrastructuurwerken.

Volgende taken worden bij de scholen gelegd:

- de daden van behoud en de daden van voorlopig beheer aan de schoolinfrastructuur,
- en de uitvoering van de kleine infrastructuurwerken.

6.3.2.2 Missie

Het GO! vertrekt bij de uitvoering van haar decretale kerntaken vanuit volgende missie:

“Bouwen voor meer comfort, om op de best mogelijke manier de onderwijsdoelstellingen van GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap te kunnen realiseren. Vooruitziend bouwen kan een bijdrage leveren aan de verschillende wensen en de veranderende onderwijsdoelstellingen van het onderwijs. Kortom bouwen met het oog op de toekomst.”

De school voor de toekomst heeft een multifunctioneel en duurzaam schoolgebouw waarvan de deuren voor de wereld open staan en waardoor levenslang en levensbreed leren mogelijk is. Dit vraagt om een visionair bouwbeleid:

- Het schoolgebouw van de toekomst wordt in de eerste plaats de place to be voor persoonlijkheidsvorming en leren. De nieuwe leeromgeving moet een plek zijn waar zowel de leerling als de leerkracht geïnspireerd raakt om te leren. De nieuwe leeromgeving is een toegankelijke, ruime, flexibele, luchtige, functionele ruimte, maar is evengoed een ideale locatie voor neutrale anonimiteit. Nieuwe bouwstructuren met aanpasbare lokalen worden in de eerste plaats ingericht vanuit het onderwijsbeleid zelf en zijn afgestemd op het informatietijdperk en de reële noden van het onderwijs. Alle bouwprojecten moeten daarom bijdragen aan de realisatie van het Pedagogisch Project van het GO!.²⁰
- Kwaliteitsvolle architectuur, groene campussen, milieuvriendelijke voorzieningen en energiezuinige schoolgebouwen staan hoog op het verlanglijstje. Scholen moeten technisch en pedagogisch uitgerust zijn en geconcipieerd vanuit het duurzaamheidsprincipe. Dit vertaalt zich in het benutten van goede, ecologische bouwmaterialen, de juiste isolatie, maar ook in het aanwenden van hernieuwbare energie en het beperken van warmte, water- en elektriciteitsgebruik. De gebouwen hebben een uitnodigende structuur en zijn duurzaam.
- De school van de toekomst is een belangrijke component in een groot stedelijk geheel, spreekt zintuigen aan, nodigt uit tot exploitatie. De school heeft bovendien een lange levensduur en draagt bij tot het maatschappelijk en cultureel patrimonium. Schoolgebouwen moeten zich ook open kunnen stellen voor een groot publiek, bijvoorbeeld in het kader van sport of cultuurbeleving. De scheidingslijn tussen lerende omgeving en de ‘buitenwereld’ wordt hierdoor alsmaar vager.
- Inzake infrastructuur moet er proactief gehandeld worden. Alles laat voorzien (meer migratie, hogere geboortecijfers) dat er binnenkort gebouwen te kort zijn. Daarenboven zij er reeds onvoldoende middelen om de behoeften te dekken. Daarom moeten de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Dit kan gebeuren door gebouwen en domeinen op een gerationaliseerde manier te plannen en te gebruiken.

²⁰ Voor het pedagogisch project van het GO! zie: http://www.g-o.be/sites/portaal_nieuw/ledereenVIP/Onspedagogischproject/Pages/default.aspx

6.4 Beleids- en bestuursinstrumenten

6.4.1 Financiële middelen

Ten behoeve van de subsidiëring en financiering van de scholenbouw in Vlaanderen, stelt de Vlaamse Regering een pakket van *financiële middelen* ter beschikking aan AGION en de diensten van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap.

De middelen die de Vlaamse Regering ter beschikking stelt voor de scholenbouw, worden apart vastgelegd voor het GO!, het officieel en het vrij gesubsidieerd onderwijs volgens een verdeelsleutel die in de schoolpactwetgeving is vastgelegd.²¹ Specifiek voor het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, wordt er nog een aparte onderverdeling voorzien voor grote en kleine infrastructuurwerken. Naast de gewone vastleggingen zijn er de REG-middelen die specifiek aangewend moeten worden voor investeringen in rationeel energiegebruik. Tenslotte moeten ook nog de middelen vermeld worden die ter beschikking worden gesteld door andere overheden. Zo stelt de Vlaamse Gemeenschapscommissie een pakket middelen ter beschikking voor investeringen in de scholen van het Brussels Nederlandstalig onderwijs. Het Vlaams Energie Agentschap (VEA) stelt extra middelen ter beschikking aan AGION voor investeringen in rationeel energiegebruik.

onderw ijsnet	Type machtiging	Budgetten in mio euro							
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GVO	Vastleggingen	78,75	91,08	113,62	105,46	208,02	123,34	119,71	135,05
	Vastl. REG	0	0	11,53	23,55	43,18	22,58	23,04	21,08
	Middelen VEA	0	0	0	0	0	2,96	1,09	0,41
	Middelen VGC	1,93	3	1,91	1,36	1,55	0,28	1,43	2,38
	Totaal	80,68	94,08	127,06	130,37	252,75	149,16	145,27	158,92
OGO	Vastleggingen	18,72	21,6	28,2	25,91	52,92	31,72	33,58	33,93
	Vastl. REG	0	0	1,54	4,94	8,86	2,95	2,7	2,69
	Middelen VEA	0	0	0	0	0	0,39	0,09	0,28
	Middelen VGC	0,03	1,85	1,09	2,89	0,26	0,61	0	0
	Totaal	18,75	23,45	30,83	33,74	62,04	35,67	36,37	36,9
GO!	Vastleggingen	28,14	31,24	21,78	32,65	45,94	39,65	53,21	53,94
	Vastl. REG	0	0	15,61	11,6	42,4	10,47	2,90	3,17
	Middelen VEA	0	0	0	0	0	0	0	0
	Middelen VGC	1,19	1	1,26	0,22	0,1	0,24	0,23	0,40
	Totaal	29,33	32,24	38,65	44,47	88,44	50,36	56,35	57,51
Totaal		128,76	149,77	196,54	208,58	403,23	235,19	237,99	253,33

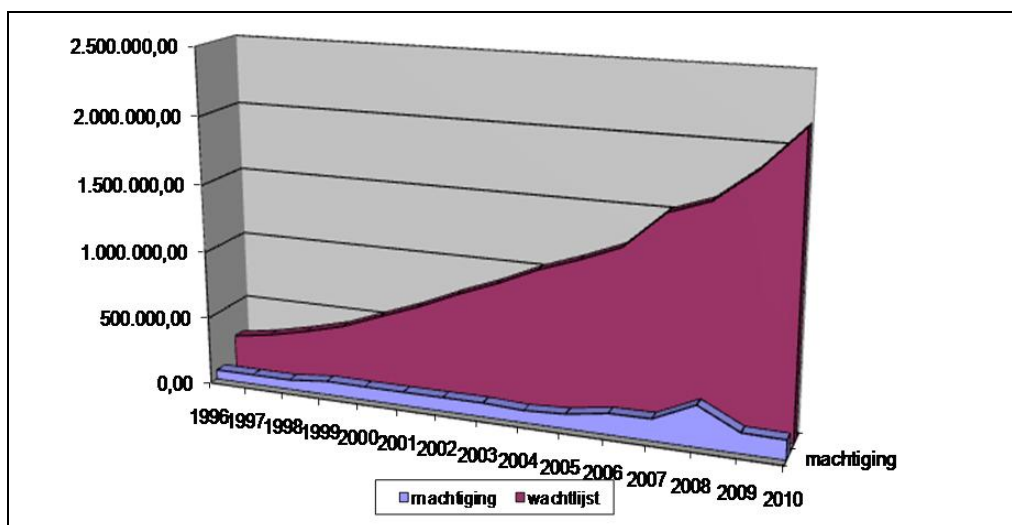
tabel 5: financiële middelen t.b.v. de scholenbouw in Vlaanderen, 2004-2011, in mio euro.

Uit de cijfers in tabel 5 blijkt dat de Vlaamse regering vanaf 2004 de nodige inspanningen heeft geleverd om het budget voor scholenbouw significant te verhogen. Het overheidsbudget voor scholenbouw kende in 2008 zelfs een piek met een bedrag van 403,23 miljoen euro. Deze belangrijke bijkomende inspanningen werden eerder aangekondigd in het Vlaamse Regeerakkoord en de beleidsnota Onderwijs en Vorming 2004-2009 onder de noemer van de inhaalbeweging schoolinfrastructuur. Ook de extra REG-middelen werden reeds eerder aangekondigd in de

²¹ Het budget dat wordt toegewezen aan AGION voor de scholen van het OGO en het VGO bestaat uit twee delen. Enerzijds voorziet het onderwijsdecreet VI basismiddelen, anderzijds worden de voorziene middelen voor de uitvoering van de inhaaloperatie (DBFM) sinds 2006 omgezet in vastleggingmachtigingen (50 miljoen euro in 2006 en 2007, 75 miljoen vanaf 2008).

beleidsbrieven van de legislatuur 2004-2009. Bovendien moet ook nog gewezen worden op de middelen die doorheen de jaren door de Vlaamse gemeenschapscommissie werden ter beschikking gesteld ten behoeve van infrastructuurinvesteringen in het Nederlandstalig onderwijs in Brussel. Vanaf 2009 werden de vastleggingen voor scholenbouw echter opnieuw bevroren en kenden een terugval naar 235,19 miljoen euro om daarna in 2011 weer te stijgen tot 253 mio euro.

Ondanks de extra inspanningen wordt er algemeen erkend dat er te weinig middelen worden voorzien voor scholenbouw in Vlaanderen. Dit gebrek aan middelen resulteerde in een zeer omvangrijke **wachtdijst** waarop in juli 2012 reeds 2150 subsidiedossiers stonden voor een bedrag van 2,6 mia euro. Figuur 7 geeft de evolutie van de wachtdijst weer van 1996 tot 2010 tegenover het bedrag aan vastleggingmachtigingen. We stellen de steile opgang van de wachtdijst vast in toenemend contrast met de beschikbare financiële middelen voor scholenbouw.



Figuur 7: machtigingen versus wachtdijst

6.4.2 Financiering en subsidiëring

6.4.2.1 De werkwijze van AGION

Aan de scholen uit de gesubsidieerde sector worden *subsidies* verleent die hen in staat moeten stellen om de noodzakelijke werken aan hun gebouwen uit te voeren (Scheir,2010:4).²² Het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) staat in voor de administratieve behandeling van die subsidieaanvragen. Inrichtende machten kunnen subsidies verkrijgen voor de nieuwbouw van een schoolgebouw, de uitvoering van verbouwingswerken, de aankoop van een gebouw, de uitvoering van werken na aankoop, de uitvoering van omgevingswerken, het aanbrengen van eerste uitrusting en de aankoop van zware didactische apparatuur²³. De kosten van de architect worden door AGION niet gesubsidieerd (Scheir,2010).

²² De wettelijke basis voor subsidieverlening door AGION situeert zich in: (1) de schoolpactwet (wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving); (2) het oprichtingsdecreet van AGION (decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid 'Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs'); (3) 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. (normenbesluit); en (4) de omzendbrief NO/2008/06 betreffende rationeel energiegebruik in scholen.

²³ Voor een nadere toelichting bij de verschillende soorten werken die in aanmerking komen voor subsidie verwijs ik naar: Scheir, P. (2010). *Vragen en antwoorden procedures*. Onuitgegeven intern werkdokument. Brussel, AGION, blz 4.

Voor het basisonderwijs bedraagt de subsidie 70% van de totale bouwkost. Voor het secundair onderwijs, internaten, centra voor volwassenenonderwijs en CLB's bedraagt de subsidie 60% van de kosten. De subsidie van 60 of 70% wordt enkel berekend op het deel van de kostprijs dat de financiële norm niet overschrijdt (*zie infra*) (Scheir,2010). Voor de bouw van passiefscholen echter werd er door de Vlaamse Regering beslist om een extra forfaitaire subsidie bovenop de 60 of 70% subsidie toe te kennen. De realisatie van de pilootprojecten passiefbouw zal uitwijzen of deze bijkomende subsidie de meerkost van het passief bouwen voldoende dekt (AGION,2010).

De subsidiëring verloopt via een aantal *procedures*. Elke procedure heeft haar eigen voorwaarden en regels. Welke procedure een inrichtende macht best volgt, hangt af van de aard en de kostprijs van de bouw- of verbouwingswerken. Er zijn momenteel zes procedures: (1) de standaardprocedure, (2) de procedure waarbij gebruik wordt gemaakt van een afwijking op de chronologie, (3) de verkorte procedure, (4) de spoedprocedure, (5) de REG-procedure, (6) de procedure voor promotiebouw (Scheir,2010). Deze worden hierna beknopt toegelicht:

- De *standaardprocedure* voorziet in de nieuwbouw en verbouwingswerken aan schoolgebouwen, en dit ongeacht het bedrag van de werken. Elke aanvraag die een school voor de standaardprocedure maakt, wordt ingeschreven op een wachtlijst, waarna de afhandeling van de subsidieaanvragen chronologisch gebeurt. Bij inschrijving op de wachtlijst moet een raming van de kosten van het bouwproject opgegeven worden. Nadat een aanvraag haar wachttijd op de wachtlijst heeft doorlopen volgt de principiële goedkeuring van de aanvraag (Scheir,2010; AGION,2009).
- De *procedure afwijking chronologie*: In bepaalde gevallen, en enkel voor scholen van het gesubsidieerd vrij onderwijs, hoeft een subsidieaanvraag de wachttijd niet te doorlopen en wijkt zij af van de chronologische afhandeling van subsidieaanvragen. Dit kan enkel gebeuren bij: (1) aankoopdossiers, (2) werken na aankoop in geval het aangekochte pand geen onderwijsbestemming had,²⁴ (3) werken aan sanitaire voorzieningen, (4) werken aan de brandveiligheid van internaten, (5) milieusanering ²⁵, (6) werken na brand of waterschade, (7) stabiliteitswerken, (8) werken aan een hoogspanningscabine, (9) dossiers in samenwerking met andere subsidiërende overheden,²⁶ (10) de aankoop van materialen ²⁷, (11) voor werken waarbij de inrichtende macht minstens de helft van de kostprijs ten eigen laste neemt ²⁸ en (12) voor de uitbreiding van een reeds gegeven principeakkoord. Als een aanvraag voldoet aan een van deze uitzonderingsgevallen is het de bedoeling dat de aanvraag zo spoedig mogelijk principieel wordt goedgekeurd (AGION,2009; Scheir,2010).

²⁴ Sinds maart 2011 is de regelgeving veranderd: 'werken na aankoop in het geval dat het aangekochte pand tijdens de laatste 2 jaar geen onderwijsbestemming had.

²⁵ Milieusanering kan hier bijvoorbeeld betrekking hebben op bodemsanering, maar ook op het verwijderen van stookolietanks of asbest. Sinds 1 januari 2011 is bodemsanering wel niet meer subsidiabel binnen deze procedure, verwijdering van asbest bvb. wel nog.

²⁶ In het bijzonder kan het hier gaan om een subsidiedossier in samenwerking met een gemeente, die een bijdrage doet van minimaal 50% van de kostprijs of de oppervlakte. Het kan ook gaan om een investering in samenwerking met andere subsidiërende overheden als het VIPA of Onroerend Erfgoed.

²⁷ Deze procedure is per 1 januari 2012 afgeschaft. In deze procedure werd enkel de aankoop van ruwe materialen gesubsidieerd en niet de plaatsing of verwerking. Dit laatste kan bijvoorbeeld gebeuren door leerlingen of leraars technisch onderwijs of door een aannemer.

²⁸ Deze procedure is afgeschaft met ingang van 1 januari 2011. Hierbij werd er een subsidie verleend van 70% of 60% van de helft van de kostprijs van de werken. Voor het basisonderwijs komt dit neer op een globale subsidie van 35% en voor een secundair onderwijs op een globale subsidie van 30%.

- De *verkorte procedure* geldt enkel voor de scholen uit het gesubsidieerd vrij onderwijs en het provinciaal onderwijs, en werd in het leven geroepen om snel bepaalde dringende herstellingswerken uit te kunnen voeren. De verkorte procedure geldt vanaf begin 2010 in de volgende gevallen: (1) de werken moeten een minimale kostprijs van 5500 euro hebben, (2) er kan maar één verkorte procedure tegelijk worden toegekend per instelling en per vestiging, (3) de subsidiabele kostprijs per vestiging is beperkt tot 125.000 euro (excl. BTW)²⁹, (4) de procedure geldt niet voor aankopen (AGION,2009; Scheir,2010).
- De *spoedprocedure* wordt enkel in noodgevallen ingezet. De procedure kan enkel toegepast worden: (1) wanneer de werken bij hoogdringendheid uitgevoerd moeten worden om de continuïteit van de onderwijsverstrekking te waarborgen, (2) in het geval van onvoorziene, door overmacht veroorzaakte gebeurtenissen zoals brand, zware stormschade, onherstelbare defecten aan verwarmingsinstallaties, etc. Daarbij kan deze procedure enkel toegepast worden voor scholen van het gesubsidieerd vrij en provinciaal onderwijs en moeten de werken een minimale kostprijs van 5500 euro hebben (Scheir,2010).³⁰
- De *REG-procedure* is een specifieke procedure, verwant met de verkorte procedure, bedoeld voor investeringen in werken die het rationeel energiegebruik in schoolgebouwen op het oog hebben. Dergelijke REG werken die in aanmerking komen voor subsidiëring zijn het plaatsen van energiezuinige verwarming, plaatsen van energiezuinige verlichting, plaatsen van muur en dakisolatie, het plaatsen van ramen met hoogrendementsglas, het plaatsen van zonnepanelen, het voorzien in warmtepompen en zonneboilers en alle andere werken die noodzakelijk zijn om de REG-werken uit te voeren of die het gevolg hiervan zijn (Scheir,2010; AGION,2009).
- De *procedure promotiebouw*: Een schoolbestuur kan nieuwbouw of verbouwingswerken realiseren door beroep te doen op een bouwpromotor die instaat voor de financiering en realisatie van een project, waarna de school het schoolgebouw van de promotor aankoopt en hiervoor van AGION subsidies kan ontvangen.³¹ (Scheir,2010)

Tabellen 6 en 7 tonen de bedragen en aantallen dossiers die in 2011 werden goedgekeurd per soort procedure. We stellen vast dat de ‘verkorte procedure’ en de ‘procedure afwijking chronologie’ veruit het grootste deel van het aantal dossiers uitmaken (70%) en de helft van het totaal goedgekeurde bedrag uitmaken (49%). Dossiers die werden goedgekeurd via de standaardprocedure en op de wachtlijst figureren vertegenwoordigen 31% van het totaal goedgekeurde bedrag. Op het managementcomité van AGION van januari 2012 werd vooropgesteld om voor 2012, nog slechts voor maximaal 10 mio dossiers volgens de standaardprocedure goed te keuren (wachtlijstdossiers). Het grensbedrag voor dossiers afwijkingchronologie wordt vastgelegd op 65,5 mio euro. Er zullen voor 20 mio REG dossiers worden goedgekeurd, maar er worden geen extra REG dossiers aanvaard (stopzetting REG procedure). Er wordt voor 2 mio euro aan dossiers promotiebouw goedgekeurd. Er wordt voor maximaal 50 mio euro aan verkorte procedures goedgekeurd. Het overgrote deel van de

²⁹ De kostprijs van de werken kan hoger liggen dan 125000 euro, maar dit deel komt dan niet in aanmerking voor subsidie.

³⁰ De inrichtende machten uit het gemeentelijk onderwijs die worden geconfronteerd met een extreme gebeurtenis (brand, noodweer, ...) waardoor hun schoolinfrastructuur zo zwaar wordt beschadigd dat de continuïteit van de onderwijsverstrekking niet meer kan worden verzekerd, dienen hun dossier in bij AGION via de normale procedure. Bij hun aanvraag vermelden ze wel de specifieke situatie van het betrokken dossier.

³¹ Voor promotiebouw gelden nog een reeks bijkomende bepalingen die verschillen voor het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs. Voor deze bepalingen verwijs ik naar: Scheir, P. (2010). *Vragen en antwoorden procedures*. Onuitgegeven intern werkdocument. Brussel, AGION, blz 9-10.

beschikbare subsidies in 2012 zal dus goedgekeurd worden via de ‘verkorte procedure’ en de ‘procedure afwijking chronologie’.

2011	vrij		gemeentelijk		provinciaal		totaal	
	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal
aankoop	24,21	47	5,2	8	0,00	0	29,42	55
standaard	29,63	27	23,66	31	2,8	8	56,11	66
Afwijking chr.	41,28	255	0,00	0	0,00	0	41,28	255
verkorte	33,53	643	0,00	0	0,00	0	33,53	643
REG	20,14	244	2,67	28	0,00	0	22,81	272
totaal	148,8	1216	31,54	67	2,8	8	183,15	1291

Tabel 6: goedkeuringen in bedragen en aantal dossiers in 2011 naar onderwijsnet binnen de gesubsidieerde sector (in absolute aantallen).

2011	vrij		gemeentelijk		provinciaal		totaal	
	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal
aankoop	16%	4%	16%	12%	0%	0%	16%	4%
standaard	20%	2%	75%	46%	100%	100%	31%	5%
Afwijking chr.	28%	21%	0%	0%	0%	0%	23%	20%
verkorte	23%	53%	0%	0%	0%	0%	18%	50%
REG	14%	20%	8%	42%	0%	0%	12%	21%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel 7: goedkeuringen in bedragen en aantal dossiers in 2011 naar soort procedure en onderwijsnet binnen de gesubsidieerde sector (in %)

Door te werken met bovenstaande procedures heeft AGION, en zijn rechtsvoorganger de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO), een werkwijze in het leven geroepen die het de facto toelaat om met *prioriteiten* te werken. Bepaalde procedures, zoals de spoedprocedure, de verkorte procedure, de procedure afwijking chronologie bieden immers de mogelijkheid om subsidieaanvragen sneller af te handelen dan met de standaardprocedure het geval zou zijn. Deze procedures maken hierbij gebruik van een welbepaald voorwaardelijk kader dat de specifieke gevallen beschrijft waarin een dergelijke versnelde afhandeling mogelijk is. Bij een procedure als de REG-procedure kunnen aanvragen prioritair worden behandeld omdat ze beroep doen op een specifiek budget dat speciaal voor REG-investeringen weerhouden is, het zogenaamde ‘gekleurd geld’ of ‘earmarked money’. Bij de procedure promotiebouw wordt dan weer een versnelde behandeling bereikt door beroep te doen op een specifieke vorm van financiering waarbij een private partner betrokken is waarvan het schoolgebouw kan worden gehuurd of aangekocht.

Een schoolbestuur kan een *gewaarborgde lening* aangaan voor het niet subsidiabele deel van de bouwcost. AGION verleent de waarborg voor de teugbetaling van het kapitaal, de interesten en de kosten die deze lening met zich meebrengt. Een bijkomende voorwaarde is wel dat de leningen aangegaan moeten worden bij een financiële instelling die door de Vlaamse Regering is erkend. Ook mag de looptijd van de lening niet langer zijn dan 25 jaar (AGION, 2007).

De werkprocessen die de behandeling van subsidieaanvragen aansturen zijn onder te verdelen in *vier fasen*, namelijk (1) de indiening van een aanvraagdossier, (2) een fase gunning, (3) een fase uitvoering van werken en uitbetaling van subsidie en (4) een fase voltooiing van de werken en eindafrekening. Deze werkprocessen bestaan uit vaste stroomschema’s waarlangs dossiers

stapsgewijs worden afgehandeld en waarbij telkenmale rekening moet gehouden worden met de bestaande regelgeving.³²

- *Indienen aanvraagdossier:* Elke subsidieaanvraag, ongeacht de procedure die ze zal doorlopen, wordt ingeschreven op een wachtlijst. De wachttijd die een aanvraag doorloopt alvorens de behandeling opstart is afhankelijk van de soort procedure. Aanvragen binnen de verkorte procedure, de spoedprocedure, de REG-procedure³³ en de procedure afwijking chronologie kennen een versnelde afhandeling waardoor de wachttijd vrij kort is. Voor de standaardprocedure geldt deze versnelde afhandeling echter niet waardoor er voor deze dossiers momenteel een wachttijd wordt vooropgesteld van ettelijke, zelfs tientallen, jaren bij ongewijzigd beleid (AGION, 2008:15; Scheir, 2010:7). Als een inrichtende macht bouwsubsidies wil aanvragen, moet ze hiervoor altijd een aanvraagdossier indienen. Als dit dossier betrekking heeft op werken die minder dan 67000 euro kosten, dan kan de inrichtende macht via onderhandelingsprocedure een aantal offertes insturen voor de uitvoering van de werken. AGION onderzoekt dan of de werken op reglementaire wijze werden gegund en bepaalt het subsidiebedrag. Van zodra de inrichtende macht de goedkeuring van AGION heeft gekregen mogen de werken starten. Als het dossier echter betrekking heeft op werken van meer dan 67000 euro moet er een ontwerpdocument ingediend worden. Dit ontwerpdocument bevat onder meer een bestek van de uit te voeren werken, de uitvoeringsplannen van de werkzaamheden en een raming van de kostprijs. Na uitvoering van een aantal controles kan AGION aan de inrichtende macht de toelating geven om de gunningprocedure op te starten.
- *De gunning van de werken:* Bij werken van 67000 euro of meer moeten de werken gegund worden via aanbesteding of offertevraag. Geïnteresseerde inschrijvers kunnen hierbij hun offertes voor de uitvoering van de werken indienen. Na de opening van de offertes worden deze nagekeken door AGION en de inrichtende macht heeft de verplichting om een bepaalde inschrijver voor te stellen aan wie de werken gegund kunnen worden. Dit gunningdocument moet aan AGION ter goedkeuring worden voorgelegd voordat de werken definitief worden toegewezen.
- *Uitvoering van de werken en uitbetaling van de subsidie:* Na de goedkeuring van het gunningdocument door AGION, kan de weerhouden inschrijver op de hoogte gebracht worden van de beslissing van de bouwheer en kunnen de werken starten. Van zodra de inrichtende macht facturen begint te ontvangen kan deze aan AGION vragen om een eerste betaling uit te voeren. AGION zal hiervoor de subsidie berekenen en betaalt deze uit. Voor het niet door subsidie gedekte deel kan de inrichtende macht of het schoolbestuur na goedkeuring van AGION een kredietovereenkomst met waarborg van de Vlaamse Gemeenschap sluiten met een erkende financiële instelling.
- *Voltooiing van de werken en eindafrekening:* Nadat de werken zijn beëindigd, wordt er door de bouwheer-inrichtende macht een eindafrekening opgemaakt. Dit is een berekening die vertrekt van het gunningbedrag en onder meer rekening houdt met de uitgevoerde werken, meer- en minwerken, verrekening van vermoedelijke hoeveelheden, contractuele prijsherzieningen, enz. Na ontvangst van het eindafrekeningsdocument bepaalt AGION op basis van de definitieve kostprijs het definitieve subsidiebedrag en wordt het saldo van de subsidie uitbetaald.

³² De werkprocessen binnen de reguliere financiering zijn opgenomen in een draaiboek.

³³ De REG-procedure werd met ingang van 1 januari 2012 afgeschaft.

6.4.2.2 *De werkwijze van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap*

Zoals hierboven reeds aangehaald heeft het bijzonder decreet van 1998 de bevoegdheden voor het GO! voor wat de schoolgebouwen betreft, op de verschillende niveaus gelegd.

Zowel het centrale niveau als het meso-niveau ontvangen jaarlijks een vastleggingsmachtiging en een ordonnanceringskrediet van de Vlaamse regering. De vastleggingsmachtiging voor het meso-niveau wordt onder de scholengroepen verdeeld op basis van de criteria vastgesteld door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs. De scholengroepen voeren met deze dossiers de zogenaamde kleine infrastructuurwerken uit, het centrale niveau van het GO! staat in voor de grote infrastructuurwerken. De scholengroepen en het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs bereiden los van mekaar gunningdossiers voor. Via de afdeling financiën van het centrale niveau worden deze dossiers vastgelegd op de machtigingen. Voor wat de kleine infrastructuurwerken betreft, kan elke scholengroep een eigen werkwijze volgen voor wat de planning en de uitvoering van de werken betreft.

Wat de grote infrastructuurwerken betreft echter vraagt het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs elke drie tot vier jaar aan de scholengroepen welke bouwprojecten (nieuwbouw of grote renovaties) zij binnen de scholengroep willen laten uitvoeren. De Raad vraagt dat de scholengroepen bij elk voorstel van bouwproject aanduiden op welke wijze de lokalen zullen ingericht en uitgerust worden. Deze voorstellen worden aan de hand van een aantal door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs bepaalde criteria beoordeeld en vergeleken. De best gerangschikte voorstellen van elke scholengroep worden samengebracht op een bouwplanning voor de daaropvolgende jaren.

De gehanteerde criteria om opgenomen te worden in de planning zijn de volgende:

- Uitsluitingscriterium: het project dient te voldoen aan de voorwaarden gesteld door de fysische normen voor de schoolgebouwen.
- Dwingende criteria: ten eerste zijn er de wettelijke vereisten die voortkomen uit een dwingende doorlichting, milieu- en veiligheidsnormen en specifieke wetgeving. Ten tweede is er ook het gemis aan klaslokalen door een aanhoudende sterke leerlingenstijging in scholen (over meerdere schooljaren)
- Masterplanning: het bouwproject moet kaderen binnen een masterplan.
- Andere criteria: met name de voltooiing en verder zetten van gestarte projecten en/of van totaalprojecten, de aanpassing van nodige kredieten en verdeling in schijven, wegwerken van dure inhuringen, functionele noden en wijzigende pedagogische vereisten (verouderde en niet aangepaste infrastructuur, wijziging in onderwijsaanbod, ...), de oprichting van een nieuwe school en de afbraak van oude en voorlopige paviljoenen.

Bij de planning speelt ook de snelheid van uitvoering een rol.

Vooraleer men een effectieve nieuwbouw plant doet men er goed aan na te gaan in hoeverre vernieuwbouw, aankoop (al dan niet via PPS en /of DBFM) voordeliger zijn. Hierbij kan rekening worden gehouden met de timing, onbeschikbaarheid van de school, inplanting en prijs.

Nadat de raad de planning heeft goedgekeurd stelt het centrale niveau van het Gemeenschapsonderwijs voor elk van de projecten een projectbegeleider aan. Deze projectbegeleider werkt in samenwerking met de betrokken school en scholengroep een projectdefinitie uit. Vervolgens wordt een ontwerper aangesteld die instaat voor de studie en later de opvolging van de werken. Op basis van het uitgewerkte lastenboek van deze ontwerper wordt het

project aanbesteed, vastgelegd en vervolgens gegund. Na de uitvoering van de werken wordt het gebouw ter beschikking gesteld aan de betrokken scholengroep.

6.4.2.3 *Fysische en financiële normen*

Wanneer scholen worden gesubsidieerd of gefinancierd voor de uitvoering van bouw- of renovatiewerken, dan gebeurt dit telkens binnen de grenzen van de *fysische en financiële normen*. De fysische normen bepalen het maximaal aantal m² oppervlakte waar een school recht op heeft, rekening houdend met het aantal leerlingen die in het schoolgebouw naar school gaan. De financiële norm bepaalt de maximale kostprijs per m² die in aanmerking kan komen voor subsidie of financiering. Infrastructuurwerken die niet voldoen aan de fysische en financiële norm zullen voor het deel dat de norm overschrijdt geen financiële middelen ontvangen. Als een dossier echter afwijkt van de fysische en financiële normen en als daar gegronde redenen voor bestaan, verleent de commissie van deskundigen een gemotiveerd advies over het al dan niet toelaten van deze afwijkingen. Naast de fysische en financiële normen zijn er nog *andere normen en richtlijnen* voor schoolgebouwen. Voorbeelden daarvan zijn brandveiligheidsnormen, energiestatistiekennormen, toegankelijkheidsnormen of richtlijnen voor de luchtkwaliteit in klaslokalen. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld de E-70 norm voor energiestatistiekennormen, moeten bouwprojecten aan deze normen voldoen als ze willen in aanmerking komen voor bouwsubsidies.

6.4.3 Samenwerking met andere overheden

Voor 1990 konden de scholen uit de gesubsidieerde sector geen beroep doen op subsidies, maar werden de rentetoeelagen gesubsidieerd voor de leningen die ze aangingen voor het bouwen van een school. Voor de leningen die nog steeds lopende zijn voert AGION nu de betalingen voor deze rentetoeelagen uit aan de scholen. Als de rentetoeelagen of het kapitaal van de lening niet kan worden terugbetaald kan beroep gedaan worden op staatswaarborg, waarbij *de federale overheid* verschillende mogelijkheden heeft voor terugvordering zoals inhoudingen op de werkingstoelagen van de school, afhoudingen van werkingstoelagen van andere onderwijsinstellingen onder dezelfde inrichtende macht of invorderingen van de FOD financiën op het patrimonium van de inrichtende macht (AGION, 2010).

Sedert enkele jaren investeert de *Vlaamse Gemeenschapscommissie* (VGC) extra in de schoolgebouwen van het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De VGC stelt hiervoor jaarlijks supplementaire middelen ter beschikking aan AGION en het GO! die specifiek bestemd zijn voor de subsidiëring van de schoolgebouwen van het Nederlandstalig basis- en secundair onderwijs in Brussel. Specifiek voor de gesubsidieerde sector sloot AGION protocolakkoorden af om deze operatie in goede banen te leiden. Deze akkoorden leggen naast de inhoudelijke principes ook de praktische en administratieve modaliteiten vast voor de financiering en het beheer van de Brusselse subsidiedossiers. Zo gebeurt de dossierbehandeling volgens de chronologie, subsidiëringprocedures en subsidieregels die AGION ook voor haar andere subsidiedossiers hanteert, dus ook voor wat de subsidiepercentages van 60 % en 70% betreft (AGION,2010).

Het *Vlaams energieagentschap (VEA)* is een verzelfstandigd agentschap van het Vlaams ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie. Het VEA wil rationeel energiegebruik en milieuvriendelijke energieproductie stimuleren. In het kader van het energiebeleid voor schoolgebouwen sloot het VEA met AGION een samenwerkingsakkoord af waarbij het VEA extra middelen ter beschikking stelt aan

AGION om REG-dossiers te subsidiëren. De procedures die daarbij worden gevolgd zijn dezelfde als bij de normale REG-dossiers (Scheir,2010).

Een aantal projecten van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap worden via een *open oproep* in samenwerking met de Vlaams bouwmeester georganiseerd. Het is een zoektocht naar architecturale kwaliteit, fijnzinnige ontwerpen, gespecialiseerde kennis om te komen tot een integrale visie en deze te bundelen en af te stemmen op de evoluerende eisen die gesteld worden aan vernieuwende schoolinfrastructuur. De projectgerichte afweging van de verschillende ingediende concepten laat toe het beste concept te destilleren en uit te werken. De selectieprocedure is gebaseerd op het principe van een architectuurwedstrijd en de procedure is in overeenstemming met de wetgeving inzake overheidsopdrachten en de Europese mededingingsregels.

6.4.4 Informatie- en adviesverlening

De realisatie van een meer duurzaam schoolgebouwenpark vormt een belangrijk onderdeel van het scholenbouwbeleid. Om schoolbesturen en architecten bij te staan bij de realisatie van een duurzaam schoolgebouw werd er in opdracht van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en AGION een *duurzaamheidmeter* ontwikkeld voor de integrale aanpak van duurzaamheid in schoolgebouwen (AGION,2010). Het instrument bestaat uit een losbladige publicatie in een ringmap die is opgebouwd uit een geheel van vragen die telkens betrekking hebben op een bepaald aspect van duurzaamheid. Voorbeelden hiervan zijn: wordt de school op een duurzame manier ontworpen en later beheerd?, is de school voldoende bereikbaar?, Krijgt de natuur een kans op de site?, Kiezen we voor duurzame materialen? Hoe is het gesteld met de waterhuishouding?, Wat met de energiezuinigheid van de school? Is een breed gebruik van het gebouw mogelijk? Het is de bedoeling dat het volledige bouwteam (architect, ingenieur, bouwheer,...) de vragen in onderling overleg beantwoordt en scores toekent waarmee de duurzaamheid van het bouwproject kan geëvalueerd worden (AGION,2010). AGION beveelt het gebruik van de duurzaamheidmeter sterk aan en biedt hierbij de nodige ondersteuning en opvolging aan: “Scholen, architecten, studie bureaus die het boek aankopen blijven op de hoogte en hoeven in de toekomst enkel de bladzijden die gewijzigd worden te vervangen. Het instrument is dynamisch opgevat en zal de komende jaren worden aangevuld, verbeterd en bijgestuurd in functie van nieuwe ontwikkelingen in het scholendomein en de bouwsector.” (AGION,2010)

In 2008 zette de Vlaamse Regering het licht op groen voor de bouw van een aantal passiefscholen. Passiefscholen zijn zodanig geconcipeerd dat ze bijna geen verwarming nodig hebben en dus zeer energiezuinig zijn. Scholen die passief wilden bouwen konden zich kandidaat stellen voor dit project en moesten een selectieprocedure doorlopen. Van zodra de bouw van deze projecten definitief van start gaat zal AGION instaan voor de subsidiëring ervan.³⁴ Maar het agentschap zorgt eveneens voor de *ondersteuning en begeleiding van de passiefscholen* (AGION,2009). In het kader van zijn begeleidingsopdracht organiseerde AGION i.s.m. met passiefhuisplatform een driedaagse opleiding ‘passief bouwen’ voor de geselecteerde passiefscholen. Daarnaast treedt AGION ook op als verzamelpunt waar vragen en informatie worden gebundeld, verwerkt en verspreid. Om voldoende voeling met het terrein te krijgen, voert AGION in dit verband plaatsbezoeken uit en werkt het agentschap samen met externe deskundigen om bepaalde aspecten van het passief bouwen verder te onderzoeken en te ontwikkelen (AGION,2009). Een bijkomende opdracht is de aanstelling van een

³⁴ Eind 2012 is de oplevering van de eerste passiefschool gebeurd.

instelling die een kwaliteitsverklaring kan afleveren aan de passiefscholen, eens ze zijn gebouwd. Deze instelling zal een eerste screening doorvoeren bij het ontwerp dossier en een definitieve kwaliteitscontrole bij de uitvoering van de werken. Ten slotte coördineert AGION ook de verschillende communicatieacties rond de realisaties van de passiefscholen. De te bouwen passiefscholen moeten gezien worden als pilootprojecten voor passiefbouw in de onderwijshuisvesting. Deze pilootprojecten hebben dan ook een voorbeeldfunctie voor andere scholen en zijn belangrijke testcases voor de manier waarop het beleid gericht ondersteuning kan bieden aan de bouw van passiefscholen. Uit deze eerste ervaringen zullen dan ook de nodige beleidslessen getrokken moeten worden.

‘Brede’ schoolgebouwen ondersteunen de doelstellingen van de brede school. Ze kunnen multifunctioneel gebruikt worden of zijn geïntegreerd met andere functies als een bibliotheek, kinderdagverblijf, of sociaal-cultureel centrum. Ze zorgen ook voor een efficiëntere inzet van middelen door ruimtes gemeenschappelijk en intensiever te gaan gebruiken (AGION, 2009). Binnen AGION werd begin 2012 een onderzoeksproject gefinaliseerd naar de *ruimtelijke vertaling van het brede school concept*. Dit onderzoek maakt gebruik van literatuuronderzoek, bevraging van actoren en het documenteren van relevante casestudies. Het onderzoek wil een bijdrage leveren aan het architecturaal denken over het brede school concept, door innovatieve ontwerp oplossingen aan te brengen voor schoolgebouwen die mensen en organisaties laten samenwerken, ontmoeten en van elkaar leren: *“Zo kan men komen tot gebouwde omgevingen die maatschappelijk relevant zijn, stimulerende leer- en leefomgevingen aanbieden, sociale cohesie bevorderen, en een spil zijn in de wijk, de gemeente of de stad.”* (AGION, 2010) In het onderzoek gaat er trouwens niet alleen aandacht naar ontwerpen en bouwen. Ook aspecten van gebruik en beheer van een dergelijk ‘breed’ schoolgebouw komen ruimschoots aan bod (AGION, 2010). Naast de uitvoering van het onderzoek wil AGION ook actief mee werken aan de realisatie van ‘brede’ schoolgebouwen in Vlaanderen. Dit kan gebeuren door te informeren en te adviseren rond het thema en de opgebouwde expertise te delen met geïnteresseerden.

AGION werkt aan de uitbouw van een *kennis- en informatiecentrum over scholenbouw* dat architecten en bouwheren kan bijstaan bij het plannen ontwerpen, evalueren en beheren van schoolgebouwen. Het KennisPunt omvat twee componenten. De eerste component is een kleine scholenbouwbibliotheek die de meest relevante binnen- en buitenlandse literatuur over scholenbouw probeert samen te brengen. De bronnen zijn geordend volgens een aantal vaste thema’s, namelijk ‘kwaliteit in de scholenbouw’, ‘scholenbouwbeleid’, ‘planning en ontwerp’, ‘alternatieve financiering’ en ‘gebruik en evaluatie’ van schoolgebouwen. Deze scholenbouwbibliotheek wordt opengesteld voor bouwheren, architecten, onderzoekers, en andere geïnteresseerden (AGION, 2010). De tweede component bestaat uit de verdere ontwikkeling van expertise over kwaliteitsvolle scholenbouw: *“Uit de praktijk blijkt dat het bouwen van een school een complex proces is, waar bouwwereld, onderwijs, gezondheid, en andere maatschappelijke sectoren samen komen. Het is dan ook cruciaal om kennis te ontwikkelen rond die specifieke thema’s en de onderlinge relaties en in te spelen op behoeftes op micro, meso en macro-niveau.”* (AGION, 2010).

Het project *‘innovatief aanbesteden’* van het kenniscentrum Innovatief Aanbesteden van het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT), beoogt een constructieve samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven om samen te zoeken naar innovatieve oplossingen voor nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Met betrekking tot de scholenbouw zullen twee projecten ontwikkeld en uitgevoerd worden. Het eerste project heeft de ontwikkeling van

schooluitrusting op het oog die competentieontwikkeland onderwijs en begeleid zelfstandig leren mogelijk moeten maken. In het bijzonder wil men zich hierbij richten op het gebruik van ICT-toepassingen in het onderwijs. Daarom moeten scholen kunnen beschikken over een goed functionerende basisinfrastructuur, waaronder het voorzien in voldoende bandbreedte voor internetgebruik. Het tweede project richt zich op duurzaamheid. Zo wil men op zoek gaan naar nieuwe concepten en duurzame technologieën voor schoolinrichting en wil men mogelijkheden onderzoeken voor derde partijfinanciering voor REG-investeringen in het onderwijs.

6.4.5 Integraal- en masterplanning

Binnen haar hoedanigheid als inrichtende macht-bouwheer zet het GO! in op het gebruik van integraal- en masterplannen bij de instandhouding en uitbouw van haar patrimonium.

Voor een scholengroep, waar de belangrijkste kostendrijvers schoolgebouwen zijn (hieraan zijn energie, onderhouds- en personeelskosten gerelateerd) is een aangepast gebouwenpark met een rationalisatie van het aantal m² primordiaal. De nood aan nieuwe schoolinfrastructuur is groot maar de middelen zijn beperkt. Het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap gaat daarom uit van een langetermijnvisie en werkt op basis van master- en integraalplannen.

Integraalplannen worden opgemaakt op het niveau van de scholengroep. Een integraalplan vertrekt vanuit het onderwijsaanbod van de scholengroep en koppelt hieraan een langetermijnvisie inzake de voorzieningen (schoolgebouwen, sportinfrastructuur, ...). Een masterplan geeft de ruimtelijk-infrastructurale ontwikkeling weer van één of meerdere schooldomeinen over verschillende jaren. Bij integraal- en masterplanning streeft het GO! naar een optimale inschakeling van alternatieve financieringsmechanismen, zoals PPS en DBFM.

6.4.6 Financiering via publiek-private samenwerking

De inhaalbeweging schoolinfrastructuur voorziet, naast een stijging in de reguliere budgetten, ook in een bijkomende investering in scholenbouw van ongeveer 1 miljard euro via publiek-private samenwerking. Dit grootschalige investeringsproject staat officieel bekend als het **'DBFM-project'** (Design, Build, Finance en Maintain) waarbij de overheid op zoek is gegaan naar een private partner om een DBFM-vennootschap te vormen. Deze zogenaamde DBFM-vennootschap staat in voor de uitvoering van het grootschalige bouwprogramma 'Scholen van Morgen' dat het ontwerp (Design), de bouw (Build), de financiering (Finance) als het eigenaaronderhoud (Maintain) van de scholen gedurende 30 jaar omvat. De overheid participeert in de DBFM-vennootschap via een dochtervennootschap van AGION, de 'NV school invest'. In deze dochtervennootschap participeren AGION en de Participatie Maatschappij Vlaanderen elk voor 50%, terwijl de dochtervennootschap op haar beurt voor 25% + 1 aandeel participeert in de DBFM-vennootschap. Het is de DBFM-vennootschap die contracten zal sluiten met de individuele inrichtende machten van de scholen die via het DBFM-programma een school willen laten bouwen. De inrichtende machten blijven hierbij echter volledige autonomie behouden en ze beslissen zelf om in het project te stappen. Eens de school deze stap heeft gezet en de school wordt gebouwd of grondig verbouwd stelt de DBFM-vennootschap gedurende 30 jaar het schoolgebouw ter beschikking aan de inrichtende macht. In ruil daarvoor betaalt de inrichtende macht aan de vennootschap een prestatiegerelateerde beschikbaarheidsvergoeding. Om de scholen in staat te stellen de beschikbaarheidsvergoeding te betalen, betaalt AGION aan de scholen een DBFM-toelage uit, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap 100 miljoen euro per jaar zal uittrekken. Het was reeds bij aanvang de bedoeling om te waken over de architectuurkwaliteit van de nieuw te bouwen of te renoveren schoolgebouwen binnen het

DBFM-verhaal. Hiervoor wordt beroep gedaan op de diensten van de Vlaams bouwmeester (AGION,2010).

De *selectie van de bouwdoSSIers*, die via het DBFM-project uitgevoerd worden, konden hun bouwproject indienen bij een speciale commissie met vertegenwoordigers van de onderwijsnetten, de Vlaams bouwmeester, AGION, het Gemeenschapsonderwijs en de onderwijsinspectie. Deze commissie stond in voor de selectie en rangschikking van de projecten die in aanmerking kwamen voor het DBFM-programma op basis van volgende criteria: (1) het project heeft een voldoende grote omvang, is voldoende aflijnbaar, en heeft betrekking op nieuwbouw of substantiële vernieuwbouw, (2) het project biedt een oplossing voor een tekort aan kwaliteitsvolle oppervlakte, (3) het project is duurzaam en leidt tot een effectieve inzet van de middelen, (4) het project heeft een maatschappelijke meerwaarde (AGION,2007:21-22). Naast de selectie van de projecten die in aanmerking kwamen voor DBFM, selecteerde de commissie ook enkele modelprojecten. Bij deze modelprojecten was het vooral belangrijk dat ze een maatschappelijke voortrekkersrol op zich namen, grenzen verlegden of innovatief en experimenteel waren (AGION, 2007). Het moest gaan om “scholen voor de toekomst”. Uiteindelijk leverde de selectie 211 projecten op. 45 projecten kwamen terecht op een reservelijst, voor het geval een geselecteerde school afhaakt. Op aangeven van de Vlaams bouwmeester selecteerde de commissie uit de 211 dossiers 29 modelprojecten. De Vlaams bouwmeester speelt verder een cruciale rol in het bewaken van de architectuurkwaliteit van de model DBFM-projecten, in het bijzonder via de selectie van goede ontwerpers door het open oproep systeem. Tenslotte telt de investeringslijst ook zeven pilootprojecten die volgens de passiefhuisstandaard gerealiseerd zullen worden (AGION,2010).

Voor de oprichting van de DBFM-vennootschap ging de Vlaamse overheid op zoek naar een *private partner uit de financiële sector*. Uiteindelijk viel de keuze op het consortium Fortis Bank-Fortis Real Estate: *“Op 12 december 2008 werd het consortium aangeduid als voorkeurskandidaat. Met deze voorkeurskandidaat worden finale contractonderhandelingen gestart om het beste resultaat te verkrijgen voor zowel de Vlaamse overheid en niet in het minst voor de inrichtende machten. Op 29 mei 2009 gunde de Vlaamse Regering de grootschalige inhaaloperatie in de scholenbouw aan het partnerschap Fortis Bank (nu BNP Paribas Fortis) en AG Real Estate. Op 28 augustus 2009 werden de contracten ondertekend (contract close).”* Eens de financial close bereikt zal de DBFM-vennootschap opgericht worden en gaat het DBFM-project definitief van start. Dit houdt in dat er zo snel mogelijk contact zal opgenomen worden met de inrichtende machten op de investeringslijst, waarna de bouwprojecten kunnen uitgevoerd worden (AGION,2010).

Ten slotte moet er ook nog enige aandacht gaan naar de rol van de *onderwijskoepels* in het DBFM-verhaal. De onderwijskoepels hebben een belangrijke rol gespeeld bij de selectie van de DBFM-projecten. Opdat ze hun eigen inrichtende machten zo goed mogelijk zouden kunnen bijstaan bij de onderhandelingen met de DBFM-vennootschap, is er voorzien in financiële ondersteuning voor de koepelorganisaties (AGION,2010).

(blanco pagina)

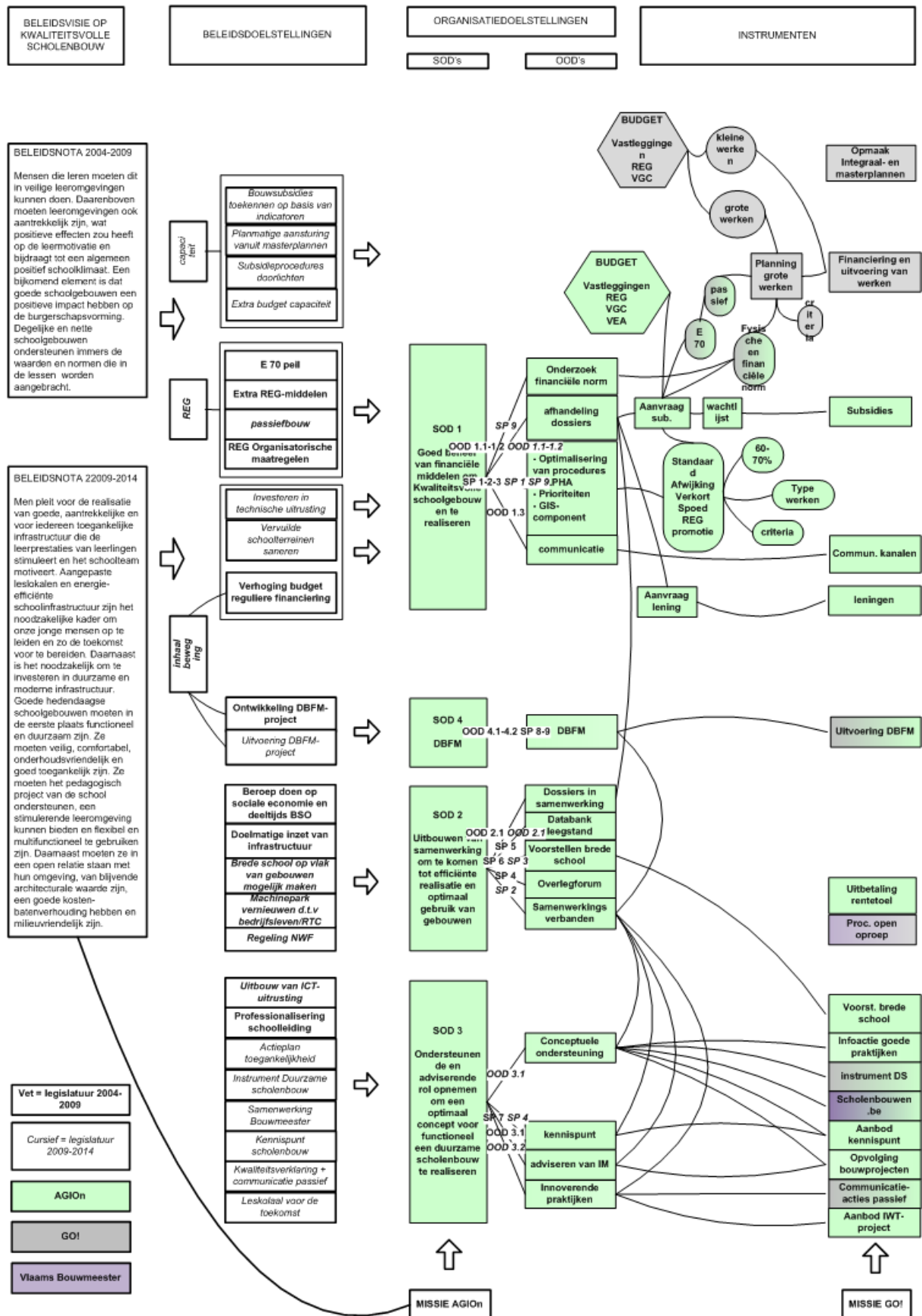
7 Resultaten

7.1 *Coherentie en logica*

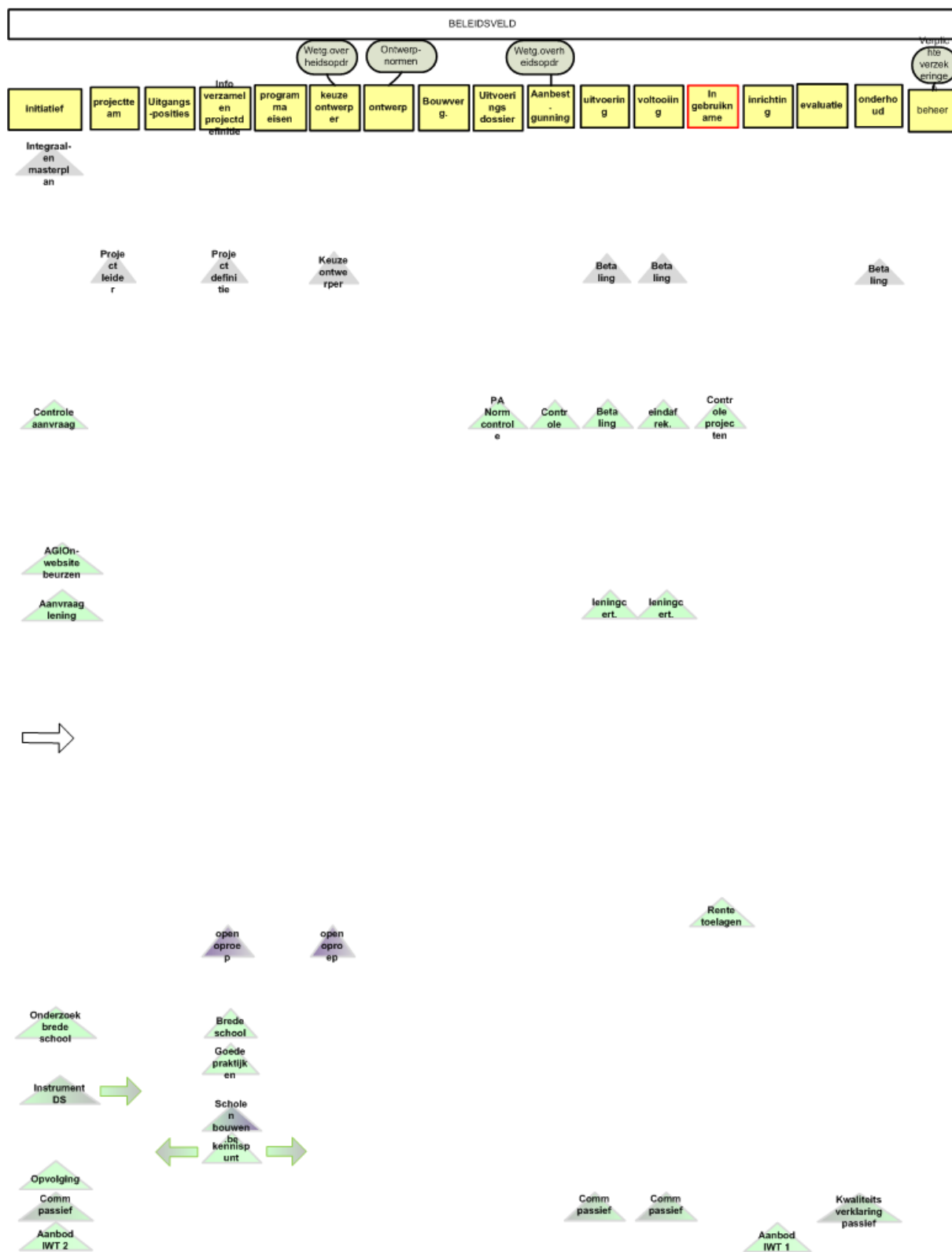
7.1.1 Logisch beleidsmodel

Figuur 8 toont het resultaat van de logische modellering van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Het logisch model bestaat uit 5 blokken die aan elkaar zijn geschakeld als een lineair beleidsmodel, dat zich uitstrekt van beleidsvisie tot beleidseffect. Dit logisch model is de leidraad voor een kritische reflectie over de coherentie en interne logica van het scholenbouwbeleid.

Een belangrijk aanknopingspunt voor een kritische reflectie over de coherentie van het beleid op organisatieniveau zijn de processen van organisatiebeheersing en interne controle die binnen de Vlaamse overheid worden uitgevoerd. Het hoofdstuk 'Doelstellingen, proces- en risicomanagement' uit de leidraad interne controle/organisatiebeheersing van de Vlaamse overheid bewaakt immers specifiek de coherentie van beleidsdoelstellingen, organisatiedoelstellingen en beleids- en bestuursinstrumenten (Stevens et.al., 2007). Een zeker maturiteitsniveau op dit vlak geeft dan ook goede indicatie van de coherentie van de beleidsuitvoering op organisatieniveau.



Figuur 8: het logisch beleidsmodel



7.1.2 Bespreking

7.1.2.1 *De relatie tussen beleidsvisie en beleidsdoelstellingen*

In het eerste blok staat de visie op kwaliteitsvolle scholenbouw beschreven voor de legislaturen 2004-2009 en 2009-2014. Deze beleidsvisie kan gezien worden als de centrale doelstelling of uiteindelijke ‘missie’ van het scholenbouwbeleid.

Waar de visie op kwaliteit tijdens de legislatuur 2004-2009 nog enigszins op zichzelf lijkt te staan, merken we voor de legislatuur 2009-2014 dat de kwaliteitsvisie in de beleidsnota goed aansluiting lijkt te vinden bij de kwaliteitsomschrijvingen in de missies van AGIO en het GO!. De visies op kwaliteit gaan uit van ongeveer dezelfde basisprincipes, zoals ‘duurzaamheid’, ‘openheid naar de omgeving’, ‘stimulerend en inspirerend’, ‘flexibiliteit’, ‘ondersteuning aan het pedagogisch project’, ‘kostenefficiëntie’, ‘toegankelijkheid’, ‘veiligheid’ of ‘aantrekkelijkheid’. Hoewel er soms andere accenten worden gelegd, stellen we dus een grote samenhang vast tussen de kwaliteitsvisies van beleidsbepalers en -uitvoerders. Hiervan vinden we ook sporen terug in de expertinterviews. Zo vinden respondenten binnen AGIO het een positieve evolutie dat het beleid duidelijk maakt welke soort schoolgebouwen ze wil, ook al is het soms moeilijk om tot een volledige omschrijving te komen en staan veel criteria nog open voor interpretatie (ov). Over het algemeen gaat men ook akkoord met de kwaliteitsvisie van de minister, te meer omdat het agentschap in zijn beleidsvoorbereidend werk zelf heeft bijgedragen aan de formulering ervan (ov). Ook de expert uit de hoek van het GO! lijkt de beleidsvisie op kwaliteit te ondersteunen. Het vooropstellen van kwaliteit draagt bij aan het doordacht bouwen en laat toe om de doelstellingen scherp te stellen, zeker in tijden van budgettaire schaarste. Daarenboven geef je daardoor ook aan dat er anders gebouwd moet worden dan vroeger. De tijden veranderen, dus moet men zich ook inhoudelijk een visie vormen over hedendaagse scholenbouw: tegen functionele, duurzame, toegankelijke en inspirerende gebouwen kan immers niemand gekant zijn (net/im).

Voor zover uit de beschikbare bronnen kan worden opgemaakt, is men het grotendeels eens over de kwaliteiten waaraan hedendaagse schoolgebouwen moeten voldoen. Kwaliteitsvisies langs de zijde van de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering blijken een goede samenhang te vertonen en leggen vrijwel dezelfde accenten. Dit neemt echter niet weg dat er geen verbeterpunten worden aangehaald en dat de kwaliteitsvisie ook voluit gedragen wordt op het terrein. Dit laatste wordt verder in dit rapport behandeld, als we het hebben over het draagvlak voor de kwaliteitsvisie.

Er werden op beleidsniveau 26 beleidsdoelstellingen en -instrumenten weerhouden. Deze doelstellingen en instrumenten zijn onder te brengen onder overkoepelende thema's als ‘capaciteit’, ‘rationeel energiegebruik’, ‘de inhaalbeweging schoolinfrastructuur’, ‘samenwerking en brede school’ en ‘advies en ondersteuning’. Sommige van de doelstellingen zijn ook opgenomen in bepaalde ‘beleidsprojecten’ die het departement Onderwijs hanteert om de uitvoering van het regeerakkoord en de beleidsnota in goede banen te leiden.

Hoe hangt de beleidsvisie op kwaliteit samen met de verschillende beleidsdoelstellingen die men zich stelt? Uit het beleidsmodel kan men opmaken dat de kwaliteitsaspecten zowel in verschillende mate als op verschillende manieren worden doorvertaald naar strategische beleidsdoelstellingen.

Bepaalde beleidsdoelstellingen werken generiek en zijn structureel van aard. Ze richten zich op alle kwaliteitsaspecten tegelijkertijd. Voorbeelden hiervan zijn de inhaalbeweging schoolinfrastructuur, de uitbouw van een kennispunt of het instrument duurzame scholenbouw. Andere doelstellingen werken dan weer specifiek rond welbepaalde kwaliteitsaspecten. Zo werden er REG doelstellingen in

het leven geroepen die zich in het bijzonder richten op energiezuinigheid. Het saneren van vervuilde schoolterreinen richt zich op veiligheid en milieu. Het project 'leslokaal voor de toekomst' richt zich in het bijzonder op aspecten van functionaliteit en belevingswaarde. Het 'brede school' project richt zich op scholen die open zijn voor de samenleving.

Uit interviews met experts van de overheid blijkt dat men het leggen van specifieke klemtonen als noodzakelijk ervaart. Men wijst erop dat 'gekleurd' werken nodig is als men een problematiek gedurende een bepaalde periode 'naar boven wil krijgen'. Het geeft aan ministers die niet rechtstreeks sturend kunnen optreden, toch de gelegenheid om zich tijdens de loop van een legislatuur met specifieke stimuli op bepaalde kwaliteitsaspecten te kunnen richten (ov). Vaak is er immers weinig gelegenheid om zich op kwaliteit in het algemeen te focussen, aangezien het reguliere beleid te zeer verankerd zit in vaste structuren als procedures en regelgeving die organisch en niet altijd vanuit een duidelijke kwaliteitsvisie zijn gegroeid. Specifieke stimuli zijn trouwens voor een stuk ook gebonden aan de eigen interesses van beleidsmakers en de wil om een voorbeeldfunctie te vervullen (zie infra).

"Ik denk dat klemtonen heel belangrijk zijn en gekleurd werken om een bepaalde problematiek naar boven te krijgen zoals toegankelijkheid of brede school. Ik vind wel niet dat je met gekleurde middelen 10 jaar lang moet werken. Gekleurde middelen zijn interessant om een bepaalde problematiek of opportuniteit onder de aandacht te brengen omdat je in Vlaanderen als minister geen rechtstreeks sturende kracht hebt" (ov).

Maar één van de grote nadelen van ad hoc werken is net ook dit gebrek aan structurele verankering. Beleidsmakers willen binnen de periode van 'hun' legislatuur iets realiseren, voorzien geld voor de ontwikkeling van enkele pilootprojecten, maar garanderen nadien te weinig de continuïteit van de gegeven stimuli (ov). In dit verband merkt men op dat de formulering van een zeker ambitieniveau ook gevolgen heeft voor de hoeveelheid in te zetten middelen en de manier waarop deze ingezet worden. Je kan je als beleidsmaker achter een visie scharen, maar dan moet je er ook alles aan doen om deze te realiseren, ook op de lange termijn. De kloof tussen droom en daad is vaak nog te groot (ov). Wanneer zich dan toch de gelegenheid voordoet om structureel te werken, zoals bij de inhaalbeweging schoolinfrastructuur of bij de ontwikkeling van een instrument duurzame scholenbouw moet er dan ook op de centrale kwaliteitsdoelstelling *in zijn globaliteit* ingezet worden (ov). Nu ervaart men echter een te grote inhoudelijke fragmentatie, en deze versnippering wordt als nadelig gezien voor het geïntegreerd werken vanuit een globale kwaliteitsvisie én de specifieke noden van elke school (ov).

"[inhoudelijke thema's] moeten meer gekaderd worden in een overkoepelend kwaliteitsbeleid en niet in het puntsgewijs, eventjes gekleurd geld gaan geven en dit en dit en dit, maar je hebt een overkoepelend kwaliteitsbeleid. [...] momenteel is het nogal gefragmenteerd, je moet meer denken vanuit de 'big picture'. Vanuit een globaal kwaliteitsbeleid en dan in functie van de noden van de school." (ov)

Ook binnen de netten is men kritisch tegenover een gefragmenteerd beleid dat al te zeer focust op bepaalde kwaliteitsaspecten. De expert uit de hoek van het GO! wijst in eerste instantie op de financiële gevolgen ervan. Door het beleid te focussen op verschillende afzonderlijke aspecten verliest men het zicht op de totale kostprijs die dit uiteindelijk met zich meebrengt. De specifieke normering die wordt uitgewerkt rond bepaalde thema's werkt bovendien kostprijsverhogend waardoor er meer en meer ingeboet moet worden op de goede afwerking van schoolgebouwen.

“Eerst en vooral merken we door dit onderverdelen dat men een stuk het zicht verliest op de totale kostprijs die het veroorzaakt. [...] Er zitten ook zaken in die kostprijsverhogend werken. En wij stellen vast dat wij steeds meer moeten inboeten op afwerking om binnen het geheel te kunnen blijven. Dus als men binnen een visie nieuwe zaken naar voren schuift die er absoluut moeten komen dan zal het onder het mom van boter bij de vis, wel duidelijk moet en zijn dat ook die middelen moeten voorzien worden.” (net/im)

Daarnaast wordt het beleid door al die verschillende maatregelen en subsidiestromen ook veel minder transparant en je kan ook moeilijker geïntegreerd gaan werken op het terrein (net/im). Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs klaagt ook over de fragmentatie van het beleid. Er zijn veel te veel beleidssporen en ze zijn te versnipperd, zeker in verhouding tot de beperkte middelen die men daar tegenover stelt.

“Ik denk om te beginnen hier [...] dat er naar mijn aanvoelen veel te veel beleidssporen zijn, en zeker in verhouding tot de beperkte middelen dat deze doelstellingen veel te ambitieus zijn om na te streven. En dan raakt dat versnipperd. Ik denk dat het veel te veel is.” (net/gesub)

Er wordt dan ook gepleit om het beleid meer te richten op een beperkt aantal concrete en meetbare kwaliteiten waarin men dan ook voluit investeert. Andere kwaliteitsaspecten die ‘vager’ en moeilijker meetbaar zijn vragen niet om specifieke beleidsinterventies maar hebben meer baat bij de verspreiding van goede praktijken (net/gesub). Daarenboven blijkt de fragmentering van het beleid soms moeilijk verenigbaar met de realiteit op het terrein. Ontwikkelingen in de bouw rond REG, akoestiek, toegankelijkheid of comfort worden apart behandeld waardoor binnen de scholenbouwpraktijk onverenigbaarheden tussen budgetten en regels ontstaan, met vaak negatieve gevolgen voor de kostprijs. Het is dan ook belangrijk om als overheid een zekere ‘rijpheid’ aan de dag te leggen en de reglementering rond goed afgelijnde thema’s niet te snel te laten doorstromen naar het werkveld toe. Eerder zou het beleid moeten vertrekken vanuit de specifieke situatie op het terrein, waar van bouwheren en architecten de moeilijke oefening wordt verwacht om verschillende technische en pedagogische eisen zo goed mogelijk met elkaar integreren. Het is dan aan de overheid om een regelgevend en budgettair kader aan te bieden die deze integratie niet in de weg staat, maar juist ondersteunt (net/gesub).

“En dan krijg je op den duur een bots op het terrein en bijgevolg in de portefeuille van de inrichtende macht: je moet zorgen dat het akoestisch in orde is, maar men eist wel dat men een ventilator plaats die voldoende lucht moet aanbrengen en het lokaal moet afzuigen, dus je moet nog eens meer geld uitgeven om de akoestiek goed te krijgen. Dat is iets waar toch moet over nagedacht. Probeer als overheid om een soort van rijpheid te creëren in één bepaald speerpunt dat je wenst te ontwikkelen.” (net/gesub)

Daarnaast is het ook belangrijk voor de scholen dat het beleid op deze kwaliteitsaspecten focust die ook voor de scholen een prioriteit zijn. Normen en regels die aan het werkveld opgelegd worden moeten bovendien ook voldoende verenigbaar zijn met de eisen die de dagelijkse onderwijspraktijk aan de gebouwen stelt (net/gesub). Een expert van het OGO vindt dat het beleid te versnipperd is en er te weinig wordt ingezet op de globale visie. Ook wijst men erop dat het scholenbouwbeleid soms weinig consistent is met regelgeving binnen andere beleidsdomeinen en beleidsniveaus (gemeentelijk, Vlaams, federaal).

De bijzondere aandacht voor goed afgelijnde kwaliteitsaspecten, is ook een punt van bezorgdheid voor externe experts: als men focust op aparte ad hoc thema’s verdwijnt de globale visie immers te veel naar de achtergrond. Dit heeft voor de situatie op het terrein een aantal kwalijke gevolgen. Als

bouwheren en architecten geneigd zijn zich vooral te richten op gesubsidieerde en genormeerde aspecten, bestaat bijvoorbeeld het risico dat het integrale zicht op de ontwikkeling van een schooldomein verloren gaat en dat er verbrokkeling plaatsvindt (exp).

“Ik denk dat dat met beleidsvoering te maken heeft, dat men bepaalde thema’s in het beleid naar voren schuift en probeert te verwezenlijken. Dat houdt inderdaad een aantal gevaren in, in de zin door te focussen op één ding, dat de integrale visie naar de achtergrond schuift denk ik”.(exp)

Op het niveau van het gebouw kan de focus op één bepaald aspect ertoe leiden dat een integrale visie bemoeilijkt wordt. Soms leidt dit tot absurditeiten, zoals de plaatsing van gesubsidieerde zonnepanelen op gebouwen die voor de rest zeer ondoordacht zijn op vlak van energie (exp). Een ander gevaar van fragmentering bestaat erin dat de vertaalslag van kwaliteitsvisie naar typologie niet langer wordt gemaakt. De beleidsvisie op kwaliteit heeft men met andere woorden te weinig laten overvloeien in een denkoefening over typologische innovatie in de scholenbouw (exp).

Een te doorgedreven focus op een beperkte set van kwaliteitsaspecten zorgt er dus voor dat de samenhang verdwijnt (exp). Kwaliteitsaspecten als akoestiek, energiegebruik, ventilatie, veiligheid of toegankelijkheid zijn echte specialismen geworden en lijken meer en meer op zichzelf ten staan. Als men bouwt vanuit elk van deze kwaliteitsaspecten apart, dan realiseert men een onding. Het geheel is immers meer dan een som van de delen, en net in het realiseren van dit geheel ligt de uitdaging voor bouwheren en architecten (exp). Nochtans is het ook zo dat ontwerpkeuzes die gemaakt worden om een bepaalde kwaliteit (bijvoorbeeld energiezuinigheid) te bereiken, vaak ten koste gaan van andere kwaliteitsaspecten (exp). Een respondent merkt echter op dat het samenkomen van verschillende, soms tegengestelde kwaliteitseisen, als eigen aan het ontwerpen en bouwen kan beschouwd worden. Het komt er dan op aan om binnen de gestelde randvoorwaarden bepaalde accenten te leggen. Ook wordt de bedenking gemaakt dat het eigenlijk niet vreemd is dat goed kwantificeerbare en normeerbare kwaliteiten meer aan bod zullen komen in het beleid en meer respons zullen krijgen op het terrein. Bepaalde kwaliteitsaspecten als beleving of uitstraling zijn immers veel minder tastbaar. Men moet er dan ook bijna in filosofische termen over spreken. Ook bij de experts doet men ten slotte een oproep voor een consequentere beleidsvoering: als er ingezet wordt op bepaalde thema’s, dan moeten daar de nodige middelen tegenover staan (exp). Hierin volgt men volledig de mening van bepaalde stemmen binnen de overheid en de onderwijsnetten.

Uit het voorgaande hebben we kunnen opmaken dat de vertaalslag tussen kwaliteitsvisie en doelstellingen op uiteenlopende manieren gebeurt. Sommige beleidsdoelen zijn structureel en maken een geïntegreerde aanpak mogelijk. Andere beleidsdoelen zijn meer ad hoc en focussen op specifieke kwaliteiten. Maar waarom komen bepaalde kwaliteitsaspecten meer op de beleidsagenda dan andere? De geïnterviewde experts haalden hiervoor enkele mogelijke verklaringen aan:

- *Budgettaire mogelijkheden dwingen tot keuzes:* Idealiter zou het beleid moeten inzetten op een geïntegreerde aanpak waarin een volledige kwaliteitsvisie kan worden gerealiseerd, maar de middelen daartoe ontbreken. Daarom is men verplicht om bepaalde klemtonen te leggen. Men moet daarin realistisch en nuchter zijn (ov).
- *Het beleid zet vooral in op goed afgelijnde en communiceerbare problemen:* Beleidsmakers zetten eerder in op deze kwaliteiten waarvoor het voor de scholen duidelijk is waaraan ze precies moeten voldoen en die gemakkelijk over te brengen zijn. In de praktijk komt dit erop neer dat ze goed genormeerd en kwantificeerbaar zijn. Kwaliteiten als functionaliteit en belevingswaarde zijn minder tastbaar en minder goed te kwantificeren. Daarom zijn ze ook minder een issue (exp).

- *Sommige problemen zijn gewoon hoogdringend:* Bepaalde beleidskeuzes worden opgedrongen door de realiteit, zoals met het capaciteitsprobleem het geval is (ov). Probleem hierbij is echter dat er zoveel hoogdringende problemen zijn, dat het beleid vaak een te beperkt en te kortdurend engagement aangaat, zoals met de bouw van de passiefscholen. Eens dit pilootproject is gerealiseerd laat men het los, en men richt zich op een volgend probleem (ov).
- *De invloed van drukkingsgroepen:* Sommige criteria uit de visie op kwaliteit zijn uitgegroeid tot specialismen waarrond zich industrieën, drukkingsgroepen, onderzoekscentra en overheidsagentschappen hebben gevormd. In het bijzonder denken we hier bijvoorbeeld aan toegankelijkheid, energiezuinigheid, akoestiek of verluchting. Deze stakeholders oefenen een belangrijke invloed uit op het beleid en bepalen mee wat er op de beleidsagenda terechtkomt (ov).
- *De invloed vanuit andere maatschappelijke sectoren:* Beleidsmakers functioneren binnen een brede context waarin verschillende maatschappelijke sectoren en beleidsdomeinen elkaar beïnvloeden. Er doen zich bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen voor, zoals rond duurzaamheid, waardoor er een kruisbestuiving van ideeën ontstaat en bepaalde beleidsthema's sterk op de voorgrond treden. Meer specifiek binnen de Vlaamse overheid is er ook de generieke regelgeving rond bijvoorbeeld energie en toegankelijkheid die van toepassing is op alle beleidsdomeinen, en dus ook op de scholenbouw (ov).
- *De portefeuille van ministers duwt het beleid in een bepaalde richting:* De wijze waarop de portefeuille van een minister is samengesteld, bepaalt mee de accenten die gelegd worden in de beleidssectoren waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. Zo is het normaal de Frank Vandenbroucke als toenmalig vicepresident aandacht had voor het behalen van de Kyoto-normen in de scholenbouw. De portefeuille voor gelijke kansen van Pascal Smet kent een spill-over in de bijzondere aandacht voor toegankelijkheid in de scholenbouw (ov).
- *Persoonlijke voorkeuren en electorale overwegingen:* Ministers hebben hun eigen voorkeuren die ze proberen te realiseren door specifieke stimuli (ov). Daarnaast spelen ook electorale overwegingen. Bepaalde kwaliteitsaspecten, zoals milieuvriendelijkheid of prijsbewust bouwen, liggen goed bij het kiespubliek omdat ze concreet zijn en gemakkelijk te communiceren (ov).

7.1.2.2 *De relatie tussen beleidsdoelstellingen en organisatiedoelstellingen*

De doorvertaling van beleids- naar organisatiedoelstellingen gaat in essentie over de wijze waarop de beleids- en contractcyclus op elkaar zijn afgestemd. Beide cycli maken gebruik van verschillende documenten. Voor de beleidscyclus gaat het om het regeerakkoord, beleidsnota en beleidsbrieven. Voor de contractcyclus gaat het over de beheersovereenkomst die een uitvoerend agentschap afsluit met de bevoegde minister.

AGION en het GO! staan ten eerste in voor de uitvoering van het recurrente scholenbouwbeleid. Dit recurrente beleid komt in hoofdzaak neer op de subsidiëring en de financiering van schoolinfrastructuur in Vlaanderen, waarvoor beide instellingen gebruik kunnen maken van een regulier investeringsbudget. Het recurrente beleid wordt echter niet vermeld als een aparte doelstelling in de beleidsnota en -brieven, tenzij om een verhoging van het investeringsbudget aan te kondigen. Naast de uitvoering van het recurrente beleid, staan AGION en het GO! ook in voor de uitvoering van een aantal specifieke doelstellingen over scholenbouw die zijn opgenomen in de beleidsnota en beleidsbrieven.

De correcte uitvoering van het overheidsbeleid wordt, conform de filosofie van het Beter Bestuurlijk Beleid, in principe gewaarborgd door het afsluiten van een beheersovereenkomst. AGION sloot met de bevoegde ministers voor de periodes 2005-2010 en 2011-2015 een dergelijke beheersovereenkomst af waarin vier strategische organisatiedoelstellingen (SOD's) zijn opgenomen die zich specifiek richten op de uitvoering van het scholenbouwbeleid.³⁵ Onder deze SOD's ressorteren telkens een aantal operationele organisatiedoelstellingen (OOD's) en strategische projecten (SP's). SOD's, OOD's en SP's staan in het logisch beleidsmodel vermeld onder de hoofding 'organisatiedoelstellingen'. Aangezien het GO! geen deel uitmaakt van het project Beter Bestuurlijk Beleid, werd er geen beheersovereenkomst opgemaakt waarin specifieke infrastructuurdoelstellingen werden opgenomen. Vandaar dat het logisch beleidsmodel ook geen organisatiedoelstellingen voor het GO! vermeldt.

Het regeerakkoord en de beleidsnota zijn zonder meer belangrijke inspiratiebronnen tijdens het opmaakproces van de beheersovereenkomsten van AGION. De vraag naar een link tussen beleidsnota en beheersovereenkomst wordt trouwens ook vanuit interne controle en organisatiebeheersing expliciet gesteld (Stevens et al., 2007). Voor wat de beheersovereenkomsten van AGION betreft stellen we echter vast dat beleidsdoelstellingen niet altijd even eenduidig naar het organisatieniveau worden doorvertaald. Buiten een aantal belangrijke uitzonderingen die vrijwel letterlijk worden overgenomen, zoals het DBFM-project, de introductie van de brede school of de uitbouw van een kennispunt, komen de meeste beleidsdoelen onder de algemene noemer van één van de vier SOD's terecht en worden ze meegenomen naar concrete beleids- en bestuursinstrumenten op operationeel niveau. Dit is bijvoorbeeld het geval voor REG-maatregelen met extra budget voor passiefbouw en een strenger E-peil. In het kader van het capaciteitsbeleid wordt extra budget voorzien en wordt een denkgroep opgezet in functie van het herdenken van de subsidieregeling. Toegankelijkheid, het instrument duurzame scholenbouw en het leslokaal van de toekomst worden dan weer meegenomen onder de algemene noemer van de adviserings- en informatieopdracht van het agentschap.

Wanneer we echter voor elke beleidsdoelstelling nagaan of deze uitvoering kennen op operationeel niveau, kunnen we vaststellen dat dit voor het grootste deel van de beleidsdoelstellingen wel degelijk het geval is. De meeste beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op scholenbouw krijgen uitvoering binnen de werking van AGION en het GO! (groen-grijze pijlen). Een aantal doelstellingen die minder op de gebouwen zelf zijn gericht, worden uitgevoerd binnen het Ministerie van Onderwijs (blauwe pijlen). Van twee beleidsdoelstellingen echter (bouwsubsidies toekennen op basis van indicatoren, regeling NWF), is de beleidsuitvoering nog onduidelijk (witte pijlen). De samenhang tussen beleids- en contractcyclus is niet altijd even gemakkelijk uit beleids-, en organisatiedoelstellingen af te lezen. Dit maakt de relatie tussen de beleids- en contractcyclus enerzijds weinig transparant, wat een minpunt is. Anderzijds echter betekent dit niet noodzakelijk dat beleidsdoelstellingen geen operationele vertaling krijgen op het niveau van de beleidsuitvoering.

De samenhang tussen strategische en operationele organisatiedoelstellingen is wel duidelijk aanwezig. De verhouding tussen beide valt uit duidelijk logisch beleidsmodel af te lezen als een 'doelboom' waarbij onder elke SOD hiërarchisch een aantal OOD's en SP's zijn ondergebracht. Bovendien wordt, in het kader van interne controle, ook de relatie tussen operationele doelstellingen

³⁵ In de beheersovereenkomsten 2005-2010 en 2011-2015 zijn telkens zeven strategische doelstellingen opgenomen. Vier daarvan hebben de uitvoering van het scholenbouwbeleid op het oog. De overige drie zijn interne doelstellingen. Deze laatste hebben betrekking op de beleidsvoorbereiding, de beleidsevaluatie en de interne organisatieontwikkeling.

en de verschillende beleidsbrieven van de minister bewaakt (Stevens et al, 2007:20). Operationele doelstellingen worden binnen AGION opgenomen in jaarlijkse ondernemingsplannen. Dit neemt echter niet weg dat sommige operationele doelstellingen en hun bijhorende beleidsmiddelen ook een positief of negatief *neveneffect* kunnen hebben op een andere strategische doelstelling dan degene waaronder ze ressorteren. In het geval van een negatieve spill-over is dit ook nadelig voor de coherentie van het beleid (De Peuter, 2007a). Op het probleem van dergelijke disfuncties binnen het scholenbouwbeleid gaan we uitvoering in bij de bespreking van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium.

7.1.2.3 *De relatie tussen organisatiedoelstellingen en beleidsinstrumenten*

Het beleids- en bestuursinstrumentarium waar het scholenbouwbeleid gebruik van maakt is, voor wat AGION betreft, af te leiden uit de operationele organisatiedoelstellingen (OOD's) van AGION en de bijhorende prestatienormen. In het logisch beleidsmodel zijn de verschillende linken tussen OOD's en beleids- en bestuursinstrumenten grafisch weergegeven. De hierboven vermelde doelboom die strategische en operationele doelstellingen met elkaar verbindt, zet zich dus nu ook door op het niveau van beleids- en bestuursmiddelen. De logische samenhang van de doelboom is trouwens ook een vereiste op vlak van interne controle en organisatiebeheersing (Stevens et al, 2007:20). Wat het GO! betreft, vermeldde we reeds het ontbreken van een beheersovereenkomst en de bijhorende doelstellingen. De beleids- en bestuursmiddelen waar het GO! gebruik van maakt zijn dan ook niet op dergelijke formele doelstellingen terug te brengen.

Een deel van het instrumentarium bestaat uit de resultaten van administratieve processen en projecten die binnen AGION en het GO! op het operationele niveau worden uitgevoerd. Deze 'outputs' staan op het beleidsmodel onder elkaar aangegeven, langs de rechterzijde van de hoofding 'instrumenten'. Sommige outputs zijn rechtstreeks te linken aan bepaalde doelstellingen, zoals dit bijvoorbeeld het geval is voor de SOD 2 (samenwerking) of de SOD 4 (advies). Maar als het over financiering en subsidiëring gaat zien we een ander patroon. Zowel voor het GO! als voor AGION stellen we vast dat de administratieve afhandeling van subsidieverlening of financiering aangestuurd wordt door een vrij complex geheel van bestuursmiddelen als procedures, normen, budgetten, commissies, criteria en planningen, waarvoor in het geval van AGION soms aparte operationele doelstellingen worden weerhouden.³⁶ Deze bestuursmiddelen zijn soms gemeenschappelijk voor het GO! en AGION, bijvoorbeeld in het geval van de fysische en financiële normen of de werking van de commissie van deskundigen. In de meeste gevallen echter maken het GO! en AGION gebruik van hun eigen pakket van bestuursmiddelen. Zo heeft men aparte investeringsbudgetten, werkt men volgens verschillende procedures, gaat men op een andere manier om met subsidieaanvragen, en zijn de subsidiepercentages verschillend.

7.1.2.4 *De relatie tussen beleidsinstrumenten en beleidsveld*

De resultaten of 'outputs' van administratieve processen en projecten, leiden tot de inzet van een reeks interventies. Deze interventies worden in het logisch beleidsmodel weergegeven als driehoeken. De driehoeken in grijze kleur zijn interventies die door het GO! worden geïnitieerd. De groene driehoeken worden door AGION geïnitieerd. Groen-grijze driehoeken zijn gezamenlijke

³⁶ Een gelijkaardig beeld zullen we in de toekomst waarschijnlijk ook voor het DBFM-project kunnen zien, maar de verschillende procedures waren op het moment van analyse nog niet volledig ontwikkeld en operationeel. De specifieke bestuursmiddelen die zullen worden ingezet om het DBFM-project aan te sturen worden hier dan ook niet besproken.

interventies. Interventies die mede door de Vlaams bouwmeester worden doorgevoerd worden aangeduid in paarse kleur.

Het logisch beleidsmodel toont aan dat elk van de beleidsoutputs via een aantal interventies ingrijpen op één of meerdere fasen binnen het beleidsveld. Sommige interventies werken generiek en hebben impact op alle fasen van totstandkoming en gebruik. Het DBFM-project, het 'instrument duurzame scholenbouw', het 'Kennispunt Scholenbouw' of de opvolging van toonaangevende bouwprojecten, zijn daarvan voorbeelden. Andere interventies beperken zich tot enkele fasen of richten zich zelfs specifiek op één welbepaalde fase. Over het algemeen lijken de verschillende interventies echter vrij ongelijk over de verschillende fasen van het plannings- en bouwproces gespreid. Zo merken we dat er verhoudingsgewijs veel interventies geconcentreerd zijn rond de fase van initiatiefneming en de fase van projectdefinitie. Rond de uitvoeringsfase van bouwprojecten zijn er minder interventies maar ze hebben wel een belangrijke financiële impact: als er gebouwd wordt, moeten er nu eenmaal subsidies berekend worden en facturen betaald. Afgezien van de generieke interventies, wordt er aan bepaalde fasen binnen het beleidsveld dan weer geen of nauwelijks aandacht besteed door het beleid. Zo zal enkel het GO! actief ingrijpen op de samenstelling van het bouwteam via de aanstelling van een projectleider. De keuze van ontwerper wordt enkel vanuit het beleid ondersteund via de open oproep van de Vlaams bouwmeester. Ook bij beheer en onderhoud komt het beleid nauwelijks tussen. Een belangrijke uitzondering hierop zijn de financiële middelen die het GO! ter beschikking stelt van de scholen voor 'kleine infrastructuurwerken' (KIW). Voor het vastleggen van de uitgangspunten, het programma van eisen, het ontwerp en de aanvraag van de bouwvergunning worden helemaal geen specifieke interventies voorzien.

Aan de andere kant is het misschien ook niet strikt noodzakelijk dat het beleid even sterk tussenkomt in *elke* fase. Uit de bevraging van de experts en de actoren op het terrein blijkt immers dat vooral de fasen binnen het *voorbereidend traject* als cruciaal beschouwd worden voor het welslagen van scholenbouwprojecten. Factoren zoals een goed samengesteld projectteam, goed bouwheerschap, betrokkenheid van gebruikers, een realistische budgettering, een goed uitgewerkte lange termijn visie en de aanstellingen van een goede architect worden zonder meer als kritisch voor succes beschouwd. We kunnen vaststellen dat het beleid wel degelijk instrumenten inzet die zich specifiek richten op deze determinanten, wat alleszins bijdraagt aan de robuustheid van het beleid. Daarenboven is er ook specifiek beleid voorzien om de noodzakelijke determinanten op het terrein zelf te realiseren. Dit blijkt uit de beleidsinspanningen om in de initiatieffase goede planningspraktijk ingang te doen vinden op het terrein. Hieruit blijkt alvast de bereidheid om het niet alleen bij de theorie te houden, maar ook de praktische uitvoering ervan te ondersteunen.

Niet alleen de relatie tussen outputs en beleidsveld moet logisch zijn. Dit geldt ook voor de relatie tussen de bestuursmiddelen en het beleidsveld.

'Koken kost geld', daarom moet er een budget voor scholenbouw worden vrijgemaakt op de begroting. Fysische en financiële normen houden de overheidsuitgaven onder controle door limieten te stellen aan de subsidiabele kostprijs van bouwprojecten. De 60-70% regel kan beschouwd worden als een soort remgeld dat scholen uit het vrije en officiële net responsabiliseert, en de balans ten opzichte van het gemeenschapsonderwijs in evenwicht houdt. In het GO! maken procedures 'kleine werken' en 'grote werken' het onderscheid tussen eigenaarsonderhoud en nieuwbouw of renovatie mogelijk. De commissie van deskundigen werd in het leven geroepen om te oordelen over gerechtvaardigde afwijkingen tegenover de norm. De redenering achter deze bestuursmiddelen is

volgens experts en actoren in de meeste gevallen solide en wordt door experts en actoren in de meeste gevallen ook als noodzakelijk ervaren (ov, im, net).

De logica achter de gehanteerde procedures lijkt echter minder solide. De finaliteit van een aantal procedures ligt immers niet in de realisatie van een duurzaam en functioneel schoolgebouwenpark. Dit is meer bepaald het geval met de 'verkorte procedure' en de 'procedure afwijking chronologie', aangezien deze procedures in het leven geroepen werden om de wachttijd te omzeilen en een versnelde uitvoering van dringende werken te kunnen realiseren. De betreffende procedures waren bovendien al van kracht voordat het centrale beleidsdoel werd vooropgesteld om te investeren in kwaliteit. Hiermee willen we niet beweren dat de betreffende procedures *noodzakelijkerwijze* tot minder kwaliteitsvolle investeringen zouden leiden, maar vanuit het perspectief van de beleidslogica vormen ze wel een risico voor de effectiviteit van het scholenbouwbeleid (voor meer duiding verwijzen we hier naar punt 7.2.2.3.2 onder de titel 'Procedures binnen de reguliere financiering', blz. 194 e.v.).

7.1.2.5 *De relatie tussen beleidsveld en beleidseffecten*

Hoewel de realiteit van de totstandkoming van scholenbouw een complex gebeuren is, kan dit rudimentair worden weergegeven als een planningsproces dat uit verschillende fasen bestaat (*zie supra*).

Het oorzakelijk verband tussen state-of-the-art planning in de scholenbouw en de realisatie van een goed bouwproject wordt alleszins overtuigend beargumenteerd binnen de gespecialiseerde scholenbouwliteratuur (Lathouwers & Van Heddegem, 2009; Malliet & Troch, 2008; van den Bremer, 2002; van der Wal, van Driel & van de Beek, 2005; CABE, 2007; Perkins, 2001; Tanner & Lackney, 2006). De verschillende fasen binnen het planningsproces, kunnen immers beschouwd worden als belangrijke determinanten voor de realisatie van goede scholenbouw in het algemeen, wat tenslotte de centrale missie en het na te streven beleidseffect is.

Verschillende belanghebbenden en actoren op het terrein benadrukken ook sterk het belang van het planningsproces voor het bereiken van kwaliteitsvolle bouwprojecten. Hoewel het op zich niet als een waarborg voor succes wordt ervaren, wordt het algemeen aanvaard als 'de te volgen weg' voor een goed project. Een succesvolle doorloop van het planningsproces zorgt er voor dat er op voorhand goed wordt nagedacht, het maakt de werkstructuur helder en zorgt ervoor dat de juiste keuzes op het juiste moment worden gemaakt. Experts en actoren op het terrein legden bovendien een bijzondere nadruk op bepaalde cruciale fasen binnen het planningsproces. Meer bepaald werd er vooral gewezen op het kritisch belang van de voorbereidende fase (*zie infra*). Op de afzonderlijke succesfactoren gaan we hierna dieper in (*zie infra*).

Naast de algemene beleidsdoelstelling om een duurzaam en functioneel gebouwenpark te realiseren, kan een succesvolle uitvoering van (delen van) het planningsproces ook aanzien worden als belangrijke logische voorwaarde voor de afzonderlijk strategische doelstellingen van AGION:

- SOD 1: Zoals blijkt uit de literatuur wordt het succesvol doorlopen van het hele planningsproces als een belangrijke determinant gezien voor de realisatie van duurzame en functionele schoolinfrastructuur.
- SOD 2: Tegelijk inzetten op de voorbereidende fase en op het beheersaspect is een belangrijke voorwaarde om breed en efficiënt gebruik mogelijk te maken. In het bijzonder kan hierbij nog gewezen worden het belang van visievorming, omgevingsanalyse en goed bouwheerschap als

belangrijke bijkomende voorwaarden voor de realisatie van de brede school. Gedeeld gebruik van schoolgebouwen vraagt ook om een bijzondere vorm van beheer (AGION, 2012)

- SOD 3: De voorbereidende fase is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed ontwerp. Dit laatste vloeit als het ware uit de vorige fasen voort. Lathouwers & Van Heddegem (2009) wijzen hier op de verantwoordelijkheid van de bouwheer die het verschil kan maken “tussen ‘een schoolgebouw’ en ‘een kwalitatief schoolgebouw’”: Hoewel het belang van een goede ontwerper niet mag onderkend worden, is deze nog geen voldoende voorwaarde voor een goed bouwproject. De ontwerper moet immers nog steeds een goed antwoord weten te formuleren op de eisen en wensen van een bouwheer die voor zichzelf de juiste vragen heeft gesteld.
- SOD 4: State-of-the-art planning is een cruciaal onderdeel van het inhaalbeweging scholenbouw via DBFM, en wordt ook in dit project als een voorwaarde voor kwaliteit aanzien.

7.2 De effectiviteit

7.2.1 Analyse van documenten

7.2.1.1 Problemen

Tabel 8 geeft de verschillende *problemen* weer die uit de screening van de geraadpleegde documenten naar voor is gekomen, met daarbij telkens de relatieve en absolute frequentie waarmee elk probleem werd vermeld. Daarbij geeft de tabel ook de relatieve frequenties weer waarmee een bepaald probleem wordt vermeld in een bepaald type bron. Op die manier krijgen we zicht op het belang dat deze bronnen besteden aan bepaalde problemen.

thema	advies VLOR	artikel in onderwi jstijdsch rift	persarti kel	stukken Vlaams Parleme nt	wetensc happelij ke bijdrage	totaal (in %)	tota al (in aan tall en)
onvoldoende capaciteit	50,0%	11,8%	30,2%	27,0%	0,0%	27,4%	68
slechte toestand van de schoolgebouwen	50,0%	52,9%	24,6%	17,0%	33,3%	23,8%	59
ouderdom gebouwen	0,0%	11,8%	10,3%	2,0%	33,3%	7,3%	18
slechte binnenlucht kwaliteit	0,0%	11,8%	4,8%	8,0%	0,0%	6,5%	16
onvoldoende toegankelijkheid	0,0%	0,0%	3,2%	12,0%	0,0%	6,5%	16
hoge energiekosten	0,0%	0,0%	6,3%	5,0%	0,0%	5,2%	13
aantal en staat containerklassen	0,0%	0,0%	4,8%	3,0%	0,0%	3,6%	9
onvoldoende brandveiligheid	0,0%	0,0%	2,4%	3,0%	0,0%	2,4%	6
onvoldoende inbraakpreventie	0,0%	0,0%	3,2%	2,0%	0,0%	2,4%	6
onvoldoende uitgebouwd machinepark	0,0%	5,9%	1,6%	2,0%	0,0%	2,0%	5
gebrekkig onderhoud	0,0%	0,0%	2,4%	2,0%	0,0%	2,0%	5
te weinig sportinfrastructuur	0,0%	0,0%	0,8%	4,0%	0,0%	2,0%	5
aanwezigheid van asbest	0,0%	0,0%	0,8%	3,0%	0,0%	1,6%	4
aanwezigheid van elektromagnetische straling	0,0%	0,0%	0,8%	2,0%	0,0%	1,2%	3
onvoldoende ICT-uitrusting	0,0%	0,0%	0,8%	2,0%	0,0%	1,2%	3
gebrekkig sanitair	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	1,2%	3
onvoldoende vandalismpreventie	0,0%	0,0%	0,8%	1,0%	0,0%	0,8%	2
onvoldoende veilige drinkwaterleidingen	0,0%	0,0%	0,8%	1,0%	0,0%	0,8%	2
schoolgebouwen te weinig aangepast aan nieuwe uitdagingen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	0,4%	1
onvoldoende akoestisch comfort	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,4%	1
onvoldoende bereikbaarheid	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	1
te weinig integratie van kunst	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,4%	1
problemen met verlichting	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,4%	1
totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	248

Tabel 8: Aangehaalde problemen m.b.t. de schoolinfrastructuur in Vlaanderen. Vermeldingen van problemen in verschillende bronnen, in %.

Uit tabel 8 blijkt dat het gebrek aan capaciteit 68 keer wordt vermeld in de geraadpleegde bronnen. De slechte toestand waarin de huidige schoolgebouwen verkeren (en de vraag om er iets aan te doen), is het op één na meest vermelde probleem (59 vermeldingen). Dit laatste wordt bovendien bevestigd door de vaststelling dat het Vlaamse schoolgebouwenpark verouderd is (18 vermeldingen). Uit de cijfers blijkt alvast dat de schoolgebouwenproblematiek zich zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin manifesteert.

Het **gebrek aan capaciteit** in de Vlaamse scholen is een probleem dat vanaf 2006 regelmatig ter sprake komt in de pers en in het politieke debat. Door een gebrek aan voldoende capaciteit moet er gekampeerd worden voor de poorten van Brusselse en Vlaamse scholen en het probleem komt onder de aandacht van de politici en beleidsmakers. In maart 2009 werkt AGION op vraag van minister Frank Vandenbroucke een voorstel uit om voorrang te geven aan scholenbouwprojecten die gericht inspelen op een tekort aan plaatsen.³⁷ Maar de capaciteitsproblematiek komt vooral in de actualiteit tijdens de maand maart van 2010. De media berichtten in die periode over ouders die hun kinderen via een online inschrijvingssysteem willen inschrijven op school, maar geen plaats meer vinden in de scholen waarvoor ze zich hadden aangemeld. Vooral Robert Voorhamme, schepen van onderwijs in Antwerpen trekt op 6 maart 2010 in De Standaard aan de alarmbel.³⁸ Voorhamme wees op de vergroening van de Antwerpse bevolking waardoor er de twee komende decennia tussen de 30000 en 70000 jongeren zouden bijkomen in Antwerpen. Voor het schooljaar 2010-2011 dreigde trouwens al een theoretisch tekort van 1450 plaatsen in de Antwerpse instapklasjes.³⁹ De schepen wees dan ook op de noodzaak om dringend bijkomende capaciteit te creëren door het bouwen van scholen: *"Iedereen, in de eerste plaats de ouders, beseft ondertussen dat bijkomende capaciteit creëren de enige optie is. Scholen bouwen is echter een kwestie van tijd en geld. Vlaanderen kan geen tijd meer kopen: nood breekt wet"*. Op 10 maart 2010 vond er een actualiteitsdebat in het Vlaams Parlement plaats over deze dringende problematiek. Het capaciteitsprobleem bleek zich vooral in de centrumsteden voor te doen en werd teruggebracht op de recente verhoging van de nataliteit. Gezien de urgentie van het probleem moest er op korte termijn gehandeld worden. Minister Pascal Smet beloofde al vast dat elk kind tegen 1 september 2010 een plaats zou vinden op school.⁴⁰ Daarnaast nam de minister ook enkele maatregelen om de capaciteit te verhogen. Zo werd de afschaffing van de 'twee kilometer-regel' aangekondigd. Deze regel verbiedt dat er twee scholen van hetzelfde net op minder dan twee kilometer van elkaar worden opgericht.⁴¹ Verder zette de minister ook 12 mio euro extra middelen voor scholenbouw in om meer capaciteit te realiseren. Nochtans bleven nog veel onduidelijkheden bestaan over de precieze omvang van het probleem. Daarom werd er op vraag van het Vlaams Parlement een taskforce opgericht die, in samenwerking met de lokale besturen, op korte en lange termijn de nood aan bijkomende schoolinfrastructuur in kaart moest brengen.⁴² Maar ook de lokale besturen kunnen taskforces oprichten. In deze lokale taskforces wordt, onder de coördinatie van de burgemeester en/of schepen van Onderwijs, de capaciteit verder onderzocht en kunnen onderwijsverstrekkers voorstellen doen voor capaciteitsuitbreiding. Deze

³⁷ "Om het probleem van kamperende ouders (om hun kinderen te kunnen inschrijven) op te lossen werd een nieuwe afwijking van de chronologie goedgekeurd waarbij het de bedoeling is dat scholen een afwijking toegestaan krijgen indien het bouwprogramma specifiek bedoeld is om de capaciteit van de instelling te vergroten." (AGION. *Verslag vergadering stafmedewerkers RF van 13/03/2009*. Intern document, 2009)

³⁸ Voorhamme (R.) Nood breekt wet. Alleen extra scholen kunnen de crisis bezweren. In: *De Standaard*, 6 maart 2010, p.73.

³⁹ Droeven (V.) Cijfers wijzen op fors tekort. In: *De Standaard*, 9 maart 2010, p.8

⁴⁰ Actualiteitsdebat over het tekort aan plaatsen in de scholen in de grote steden, *Hand. VI. Parl. 2009-2010*, P26).

⁴¹ Ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XX. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen uitgebracht door mevrouw Kathleen Deckx, *Parl. St. VI. Parl. 2009-2010* 526/4.

⁴² Actualiteitsmotie *Parl. St. VI. Parl. 2009-2010* nr. 423/2

voorstellen kunnen op langere termijn uitgroeien tot lokale masterplannen waarbij ook andere domeinen binnen de stadsdiensten betrokken kunnen worden. Specifiek voor Brussel werd er een aparte taskforce opgericht waarvoor wordt samengewerkt met de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Om de Brusselse capaciteitsproblemen het hoofd te bieden wees de minister op de noodzakelijke samenwerking tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.⁴³

Naast de nood aan uitbreiding, is ook de algemene toestand van het bestaande schoolgebouwenpark een grote bekommernis. Maar terwijl het capaciteitstekort pas begin 2010 echt acuut lijkt te worden, sleept de **slechte kwaliteit en de hoge ouderdom van de gebouwen** zich eerder als een chronische aandoening voort. In de aanloop naar de beleidsnota 2004-2009 wordt de gebrekkige toestand van het Vlaamse schoolgebouwenpark herhaaldelijk aan de kaak gesteld in onderwijstijdschriften en de dagbladpers. *Basis*, het ledenblad van Christelijk Onderwijzersverbond (COV), laakt begin 2004 de afbouw van de investeringen in de scholenbouw van de Vlaamse Regering, en dit terwijl *“leerlingen, leerkrachten en ouders de sombere leslokalen, speelplaatsen in beton, gebrek aan netheid en een tekort aan sanitaire voorzieningen niet langer aanvaarden”*.⁴⁴ Minister Frank Vandenbroucke erkent in zijn beleidsnota 2004-2009 alleszins het probleem als hij stelt dat ‘de scholen in Vlaanderen sterk verouderd zijn en niet meer aangepast aan nieuwe eisen voortvloeiend uit allerlei veiligheids- en milieureglementeringen’.⁴⁵ In 2006 wordt in *Basis* alsook in het *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* nogmaals de vinger op de wonde gelegd door te verwijzen naar de resultaten van DIGO-onderzoek uit 1998⁴⁶, waaruit bleek dat de Vlaamse schoolgebouwen vaak oud zijn en er zich problemen voor doen op vlak van de beschikbare ruimte, bouwfysiske staat, functionaliteit en veiligheid.⁴⁷ Nadien duikt de problematiek nog een enkele maal op in de pers, tot AGION in juni 2009 de resultaten van de schoolgebouwenmonitor 2008 wereldkundig maakt.⁴⁹ Aan de hand van een grootschalig survey onderzoek onderzocht de monitor de toestand van de Vlaamse schoolgebouwen. De monitor komt tot de conclusie dat de meeste schoolgebouwen wel kunnen voldoen aan de basisvoorwaarden voor wat veiligheid, hygiëne en bewoonbaarheid betreft, maar ook dat ze vaak niet aangepast zijn aan het onderwijs van de 21ste eeuw. 7% van de schoolgebouwen echter, voldoet zelfs niet aan de basisvoorwaarden. De conclusies uit de schoolgebouwenmonitor van AGION vinden nadien hun weg naar de pers, worden aangehaald in het VLOR-advies van 29 april 2010 ‘over de uitdagingen met betrekking tot de infrastructuur’, en worden bovendien aangewend om het actualiteitsdebat van 10 maart 2010 over het capaciteitsprobleem te stofferen.^{50 51 52}

⁴³ Gedachtewisseling over de scholenbouw. Eerste voortgangsrapportage. Verslag namens de commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen uitgebracht door de heer Jos De Meyer, *Parl.St.* VI. Parl. 2010-2011 nr 57/1.

⁴⁴ Huych (J.). Afbouw van investeringen in scholenbouw. In: *Basis*, 2004, 20 maart 2004, p.11.

⁴⁵ Vandenbroucke (F.). *Beleidsnota 2004-2009. Onderwijs en vorming. Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen.* Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004, p20.

⁴⁶ DIGO. *Scholenbouw in de Vlaamse Gemeenschap. De behoefte aan scholenbouw binnen het gesubsidieerd vrij en officieel onderwijs.* Brussel, DIGO, 1998.

⁴⁷ Gonnissen (J.). Schoolinfrastructuur...het kan beter. *Basis*, 24 juni 2006, 2006, p17.

⁴⁸ Leemans (G.). Schoolgebouwen in relatie tot onderwijs en samenleving. Een hernieuwde visie voor een veranderend onderwijs in Vlaanderen. *T.O.R.B.* (2005-2006)1-2., 2006a, p89.

⁴⁹ AGION. *De schoolgebouwenmonitor 2008. Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen.* Antwerpen, Garant, 2009.

⁵⁰ N.N. Vlaamse schoolgebouwen niet klaar voor de 21 ste eeuw. In: *De Standaard*, 26 juni 2009; N.N. Een op de drie Vlaamse scholen is te klein. In: *De Morgen*, 27 juni 2009, p8; N.N. Vlaamse scholen verouderd en klein. In: *De Standaard*, 27 juni 2009, p6.

⁵¹ VLOR. *Advies over de uitdagingen met betrekking tot de onderwijsinfrastructuur. Advies algemene raad van 29 april 2010.* Brussel, VLOR, 2010, p2.

⁵² Actualiteitsdebat over het tekort aan plaatsen in de scholen in de grote steden. (*Hand.* VI. Parl. 2009-10 P26. p19.).

Tekort aan voldoende capaciteit en de slechte toestand van de gebouwen zijn de algemene problemen waarmee het schoolgebouwenpark af te rekenen krijgt. Daarnaast echter, blijkt ook heel wat aandacht uit te gaan naar een aantal specifieke problematieken. Tabel 8 vermeldt meerdere van dergelijke problemen, gaande van de slechte luchtkwaliteit in veel scholen, onvoldoende inbraakpreventie, het gebruik van containerklassen en hoge energierekeningen, tot de aanwezigheid van asbest en de gevaren van een te hoge elektromagnetische straling. Een groot deel van deze specifieke problemen gaan over **veiligheid, hygiëne en gezondheid op school**, en worden vooral aangekaart in de pers en in parlementaire debatten. Andere problemen hebben eerder betrekking op het **comfort** en de **energiezuinigheid** van de gebouwen.

Enkele **knelpunten aangaande de functionele aspecten** van het schoolgebouwenpark komen in de geraadpleegde documenten evenzeer aan bod. Hier gaat de aandacht naar het gebrek aan toegankelijkheid van schoolgebouwen, sportinfrastructuur en ICT-uitrusting. Aan de meer algemene vraag om het schoolgebouwenpark uit te bouwen in functie van nieuwe maatschappelijke en onderwijsuitdagingen, wordt vooral aandacht besteed in enkele wetenschappelijke bijdragen.^{53 54 55} De geringe mate waarin de huidige schoolgebouwen konden beantwoorden aan de **veranderende pedagogische en duurzaamheidsvereisten**, bleek trouwens een van de belangrijkste conclusies van de schoolgebouwenmonitor 2008.⁵⁶ (zie *supra*)

7.2.1.2 Oorzaken

Tabel 9 geeft een opsomming van de *oorzaken* die vermeld worden voor de problemen waarmee de Vlaamse schoolgebouwen te kampen hebben.

Thema	advies VLOR	artikel in onderwijs tijdschrift	persartikel	stukken Vlaams Parlement	wetenschappelijke bijdrage	totaal (in %)	totaal (in aantallen)
lange wachtlijst	16,7%	33,3%	31,0%	36,7%	6,7%	30,8%	62
te weinig geïnvesteerd in het verleden	16,7%	13,9%	22,6%	18,3%	0,0%	17,9%	36
gebrek aan reguliere middelen	0,0%	11,1%	10,7%	3,3%	0,0%	7,5%	15
onaangepaste procedures	0,0%	8,3%	3,6%	6,7%	13,3%	6,0%	12
onvoldoende aandacht voor architectuurkwaliteit	0,0%	2,8%	8,3%	1,7%	20,0%	6,0%	12
bevoegdheidsverdeling tussen overheden	0,0%	0,0%	1,2%	15,0%	0,0%	5,0%	10
bouwkost schoolgebouw	0,0%	16,7%	0,0%	1,7%	6,7%	4,0%	8
fysische en financiële norm	0,0%	5,6%	3,6%	1,7%	13,3%	4,0%	8
te weinig reflectie voor ontwerp en bouwen	0,0%	5,6%	3,6%	0,0%	20,0%	4,0%	8
gebrek aan dotaties voor betalingen	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%	3,0%	6
verdeling middelen tussen netten	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	2,0%	4
werkingsmiddelen gebruikt voor schoolinfrastructuur	0,0%	0,0%	2,4%	3,3%	0,0%	2,0%	4
te weinig betrokkenheid van koepels (IVA-EVA kwestie)	16,7%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	1,5%	3
investeringsritme ligt te laag	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	1,0%	2
problemen zijn gelinkt aan kansarmoede	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	13,3%	1,0%	2
bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en vrij onderwijs	0,0%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	1
noodzakelijke investeringen budgettair onvoldoende haalbaar	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,5%	1
niet-onderwijs regelgeving zorgt voor bijkomende behoeften	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,5%	1
scholenbouw komt terecht in negatieve spiraal	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,5%	1
nieuwe reglementeringen zorgen voor bijkomende behoeften	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	1
Nieuwe pedagog. vereisten zorgen voor bijkomende behoeften	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	1

⁵³ Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). Infrastructuur en scholenbouwprocedures in Vlaanderen. In: *T.O.R.B.* (2007-2008)3, 2007.

⁵⁴ Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). Schoolgebouwen: spiegels van maatschappelijke tendensen. In: *Impuls*, (39) 2, 2008.

⁵⁵ Leemans (G.). *Op. Cit.*, 2006a.

⁵⁶ AGION. *Op. Cit.*, 2009, p207.

tegenstrijdigheden tss subsidiërings- en functioneringsnormen	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	1
planlast voor directies neemt toe	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	0,5%	1
men neemt te vaak de toevlucht tot beperkte geschiktmaking	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,5%	1
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	201

Tabel 9: Aangehaalde oorzaken voor problemen m.b.t. de schoolinfrastructuur in Vlaanderen. Vermeldingen van oorzaken in verschillende bronnen, in %.

De drie meest vermelde oorzaken zijn de **lange wachtlijsten** voor subsidies (62), de vaststelling dat er in het verleden te weinig werd geïnvesteerd in scholenbouw (36) en het **gebrek aan reguliere middelen** (15). Deze oorzaken zijn terug te brengen op een **budgettair probleem**, namelijk dat er van overheidswege te weinig financiële middelen naar de scholenbouw vloeien om de grote noden te lenigen. Dit probleem werd bij het begin van de legislatuur 2004-2009 trouwens volmondig erkend door minister Frank Vandenbroucke: *Vlaanderen heeft de voorbije decennia te weinig geïnvesteerd in onderwijsinfrastructuur. Wij moeten dit erkennen. Infrastructuur werd te vaak benadeeld ten voordele van personeel en werking. De kapitaal uitgaven voor het leerplichtonderwijs hebben een erg laag niveau. Volgens de laatste gepubliceerde gegevens van de OESO (Education at Glance 2004) bereiken de Vlaamse inspanningen voor schoolinfrastructuur nog niet de helft van het OESO-gemiddelde.*⁵⁷ Het gebrek aan bereidheid om te investeren, heeft alleszins geleid tot een aanzienlijke achterstand in de uitvoering van bouwprojecten. In de gesubsidieerde sector leidde dit vanaf het midden van de jaren 1990 tot een steeds verder aangroeiende wachtlijst van bouwdoossiers. Eind 2010 telde de totale wachtlijst reeds 2501 dossiers voor een subsidiebedrag van bijna 2,5 mia euro.⁵⁸ Maar ook de achterstand in de scholen van het GO! Onderwijs van de Vlaamse gemeenschap is groot. Ondertussen spreekt De Morgen in maart 2010 over de financiering van de scholenbouw als een “processie van Echternach”, terwijl De Standaard het heeft over de “**negatieve spiraal**” waarin de schoolgebouwen terecht zijn gekomen: hoewel de Vlaamse regering aanzienlijke inspanningen leverde om het investeringsbudget te verhogen, stegen de wachtlijsten nog veel sneller waardoor men steeds achter te problemen aan lijkt te hollen.^{59 60} **Externe factoren** die de behoefte aan middelen verder aanzwengelen, zoals veranderende pedagogische evoluties, bijkomende eisen inzake kwaliteitszorg en de stijging van de bouwkost dragen zelfs nog bij aan deze neerwaartse evolutie.⁶¹ Uit Brussels onderzoek bleek daarenboven dat schoolgebouwen er slechter aan toe zijn in kansarme (binnenstedelijke) buurten, een vaststelling die we ook in de schoolgebouwenmonitor van 2008 bevestigd zien.^{62 63} De lange wachtlijst en het gebrek aan middelen blijkt dan ook bijna een constante bekommernis in het scholenbouwdebat te zijn.^{64 65 66 67 68} Tijdens de bespreking van de

⁵⁷ Vandenbroucke (F.). *Op.Cit.*, p91.

⁵⁸ AGION. *Jaarverslag 2010*. Brussel, AGION, 2011.

⁵⁹ Verelst (J.). Wachtlijsten voor scholenbouw groeien sneller dan budgetten. In: *De Morgen*, 10 maart 2010. p5

⁶⁰ N.N. De wachtlijsten: een negatieve spiraal. In: *De Standaard*, 27 februari 2010, p13.

⁶¹ VLOR. *Op.Cit.*, pp3-4

⁶² Leemans (G.). Scholenbouw in een context van maatschappelijke achterstelling. Resultaten van een Brussels onderzoek als aanzet tot enkele aanbevelingen voor een aangepast scholenbouwbeleid. In: *T.O.R.B.*, (2005-2006),1-2, 2006b.

⁶³ AGION. *Op Cit.*, 2009, pp166-179.

⁶⁴ Met redenen omklede motie van de heer Jos De Meyer, mevrouw Monica Van Kerrebroeck en de heren Luc Martens, Gilbert Van Baelen, Kris Van Dijck en Ludo Sannen tot besluit van de op 9 november 2004 door de heer Jos De Meyer in commissie gehouden interpellatie tot de heer Frank Vandenbroucke, vice-minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming, over de middelen voor schoolinfrastructuur. *Parl.St.* VI.Parl. (2004-2005) 121/ 1.

⁶⁵ Warson (R.). Scholenbouw - evolutie. In: *Forum*, april 2006, 2006, p12.

⁶⁶ Herbots (K.). 1,39 miljard nodig voor schoolrenovatie. In: *De Morgen*, 24 oktober 2007, p.1; N.N. Bedrag wachtlijst schoolgebouwen verviervoudigd. In: *De Morgen*, 13 december 2010, p2.; N.N. Geen wachttijden van 50 jaar altublieft. In: *De Standaard*, 9 maart 2010, p40.

⁶⁷ Motie van aanbeveling van de dames Kathleen Deckx, Kathleen Helsen, Vera Celis, Fatma Pehlivan, Sabine Poleyn en Goedele Vermeiren en de heer Jos De Meyer tot besluit van de in commissie besproken beleidsbrief Onderwijs 2010-2011. *Parl.St.* VI. Parl. 745 (2010-2011) nr. 6.

beleidsnota 2009-2014 in de commissie Onderwijs en Gelijke Kansen werd het probleem nog eens kort en krachtig samengevat: *“De enige mogelijke oplossing is daar veel geld tegenaan gooien. Dat is echter de kern van het probleem. De reguliere financiering schiet al jarenlang tekort. Ondanks de substantiële inhaaloperatie van de vorige regeerperiode, zijn de wachtlijsten voor infrastructuurwerken niet wezenlijk korter geworden.”*⁶⁹

Genoeg geld voorzien voor infrastructuur is één ding, ervoor zorgen dat met dat geld ook goede schoolgebouwen worden opgericht, een ander. Het is vooral in de geraadpleegde wetenschappelijke bijdragen dat de **financieringsregels van de scholenbouw** in vraag worden gesteld. De **fysische en financiële normen** en **subsidieprocedures** zouden een innovatieve en creatieve benadering bemoeilijken waardoor er de voorbije jaren **teveel standaardprojecten en ad hoc oplossingen** gerealiseerd werden. Daarbij zou er ook **te weinig ruimte gelaten worden voor voorafgaandelijke reflectie** over een bouwproject en de opmaak van goede projectdefinities.^{70 71} Uiteindelijk gaat de hele **architectuurkwaliteit eronder lijden**: *“Geld is er tekort, regels zijn er teveel”* is de conclusie van een gesprek met architecte Adinda Van Geystelen in De Morgen van 27 mei 2005.⁷²

Tenslotte speelt ook de soms moeilijke **samenwerking tussen overheden en instellingen** een rol. Zo speelt de bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschap in Brussel een belangrijke rol ten aanzien van de oplossing van de capaciteitsproblematiek.^{73 74} Daarnaast drongen de onderwijskoepels ook aan op een **nauwere betrokkenheid** bij de uitvoering van het beleid.⁷⁵

7.2.1.3 Oplossingen

In tabel 10 staan verschillende oplossingen voor de scholenbouwproblematiek opgesomd, met daarbij telkens het aantal vermeldingen die een bepaalde oplossing krijgt in de geraadpleegde documenten. Uit de cijfers leren we dat vooral de reeks maatregelen die door minister Frank Vandenbroucke in 2004 in zijn beleidsnota werden aangekondigd, met stip bovenaan staan.

thema	advies VLOR	artikel in onderwijs tijdschrift	persartikel	stukken Vlaams Parlement	wetenschappelijke bijdrage	totaal (in %)	totaal (in aantallen)
PPS-DBFM	18,2%	16,8%	41,3%	29,0%	2,6%	31,1%	182
investeren in REG	9,1%	7,4%	10,5%	10,3%	0,0%	9,2%	54
inhaalbeweging	9,1%	7,4%	9,8%	4,5%	2,6%	7,5%	44
verhoging van de reguliere middelen	0,0%	4,2%	9,4%	7,7%	0,0%	7,4%	43
nastreven van multifunctioneel gebruik	0,0%	3,2%	3,8%	7,1%	5,3%	4,6%	27
investeren in passiefbouw	9,1%	4,2%	3,5%	3,9%	0,0%	3,6%	21

⁶⁸ VLOR. *Op.Cit.*, p8

⁶⁹ Beleidsnota Onderwijs 2009-2014. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen uitgebracht door de heer Jos De Meyer en mevrouw Kathleen Helsen. *Parl.St.* VI.Parl. 202 (2009-2010) nr 6.

⁷⁰ Châtel (G.) & Mercelis (E.). *De school als ontwerpogave. Aanbevelingen bij de inhaaloperatie in de scholenbouw. (2006-2010)*. Gent, A&S books, 2006, pp6-12.

⁷¹ Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). *Op.Cit.*, 2007.p275.

⁷² Herbots (K.). Vlaamse schoolinfrastructuur heeft meer problemen dan alleen tekort aan geld. Architecte Van Geystelen: ‘voor nieuwe pedagogische principes is geen plaats in het schoolgebouw’. In: *De Morgen*, 29 september 2005, p6.

⁷³ *Parl. St.*, VI. Parl., Vraag nr. 361 van 7 augustus 2008 van Paul Delva aan Frank Vandenbroucke.

⁷⁴ Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011. Beleidsbrief Brussel 2010-2011. Beleidsbrief Vlaamse Rand 2010-2011. Verslag namens de Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand uitgebracht door de dames Ann Brusseel en Yamila Idrissi en de heer Willy Segers aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. *Parl.St.*, VI.Parl., 15 (2010-2011) - Nr 5-B

⁷⁵ VLOR. *Op.Cit.*,p10

nastreven van functionaliteit en relatie met de pedagogie	0,0%	5,3%	2,4%	0,6%	7,9%	2,7%	16
NWF-regeling	9,1%	0,0%	0,0%	9,0%	0,0%	2,6%	15
nastreven van meer architectuurkwaliteit	0,0%	4,2%	2,4%	0,6%	5,3%	2,4%	14
rationalisering van onderbenutte schoolgebouwen	0,0%	2,1%	0,7%	4,5%	0,0%	1,9%	11
alternatieve financiering	0,0%	1,1%	2,1%	1,3%	0,0%	1,5%	9
BTW-verlaging voor scholenbouw	9,1%	0,0%	2,1%	0,6%	0,0%	1,4%	8
inhoudelijke ondersteuning over scholenbouw	0,0%	3,2%	0,0%	0,6%	10,5%	1,4%	8
sanering schoolterreinen	0,0%	0,0%	0,0%	5,2%	0,0%	1,4%	8
belang van stedenbouwkundige context	0,0%	2,1%	1,0%	0,0%	5,3%	1,2%	7
masterplanning	0,0%	6,3%	0,3%	0,0%	0,0%	1,2%	7
goede praktijk in projectdefinities	0,0%	5,3%	0,0%	0,0%	5,3%	1,2%	7
schoolcampussen realiseren	0,0%	3,2%	1,4%	0,0%	0,0%	1,2%	7
duurzaamheid bevorderen	0,0%	2,1%	0,0%	1,9%	2,6%	1,0%	6
participatie ondersteunen	0,0%	3,2%	0,0%	0,0%	7,9%	1,0%	6
prioriteiten stellen	0,0%	1,1%	0,7%	1,9%	0,0%	1,0%	6
school vermengen met andere functies	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	1,0%	6
voorkooprecht realiseren	0,0%	0,0%	0,3%	3,2%	0,0%	1,0%	6
lokale samenwerkingsverbanden ondersteunen	0,0%	2,1%	0,7%	0,0%	2,6%	0,9%	5
bouw- en ontwerpvoorschriften	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	5,3%	0,7%	4
bijkomend investeren via VGC-urgentiefonds	0,0%	0,0%	1,0%	0,6%	0,0%	0,7%	4
goede praktijk in totstandkomingsproces	0,0%	3,2%	0,0%	0,0%	2,6%	0,7%	4
belevingswaarde verhogen	0,0%	3,2%	0,3%	0,0%	0,0%	0,7%	4
middelen voor DKO, CVO's en CLB s voorzien	9,1%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,5%	3
financieren via promotiebouw	0,0%	0,0%	0,7%	0,6%	0,0%	0,5%	3
gemotiveerde selectie van ontwerpers	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	5,3%	0,5%	3
twee kilometer-regel afschaffen	0,0%	1,1%	0,7%	0,0%	0,0%	0,5%	3
inschakeling van leerlingen en laaggeschoolden bij onderhoud	0,0%	0,0%	0,3%	1,3%	0,0%	0,5%	3
bouwproject plaatsen binnen context van bestaande school	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	2,6%	0,3%	2
rekening houden met bestemmingsveranderingen	0,0%	0,0%	0,3%	0,6%	0,0%	0,3%	2
dossier goedkeuren na indienen ontwerp	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	2,6%	0,3%	2
goed opdrachtgeverschap promoten	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	2,6%	0,3%	2
onderzoek en communicatie over goede praktijken	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	0,3%	2
good governance in het scholenbouwbeleid	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	0,3%	2
middelen koppelen aan bouwprizen	9,1%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	2
professionalisering bouwheerschap	9,1%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,3%	2
een goed projectteam samenstellen	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	2
renovatie van gevels in Brussel	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,3%	2
visie ontwikkelen op kwaliteit in de scholenbouw	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	0,3%	2
meer behoeftegericht financieren	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%	1
rol van flankerend onderwijsbeleid	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%	1
flexibiliteit ondersteunen	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,2%	1
ontwikkelen van instrumenten om kwaliteit te garanderen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	0,2%	1
samenwerking met andere beleidsdomeinen bewerkstelligen	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%	1
schoolgebouwen bouwen met permanent karakter	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1
goede schoolmeubelen ontwikkelen	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,2%	1
vrijstelling onroerende voorheffing	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%	1
meer samenwerking tussen schoolgebouw en samenleving	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	0,2%	1
totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	585

Tabel 10: Aangehaalde oplossingen voor problemen m.b.t. de schoolinfrastructuur in Vlaanderen. Vermeldingen van oplossingen in verschillende bronnen, in %.

De minister nam in 2004 immers het initiatief tot een grootschalige **inhaalbeweging in de scholenbouw** (44 vermeldingen), waarbij gewerkt zou worden via twee beleidssporen. Enerzijds kwam er een substantiële **verhoging van de reguliere middelen** (43 vermeldingen). Anderzijds zou de inhaalbeweging worden gerealiseerd door middel van een forse investering van private middelen via publiek-private samenwerking. Vooral dit laatste beleidspoor, het zogenaamde **DBFM-project**, beheerste het vertoog over scholenbouw gedurende de voorbije jaren. We vonden er 182 vermeldingen en commentaren over terug in 516 documenten. Dat wil zeggen dat er in 35% van de geraadpleegde bronnen wel iets wordt vermeld over het DBFM-project. In het voorjaar van 2005 begint de pers met mondjesmaat te berichten dat de Vlaamse overheid op zoek zal gaan naar privé

investeerders voor de bouw van een substantieel aantal nieuwe scholen.⁷⁶ Naar aanleiding van de beleidsbrief 2005-2006 krijgt het project definitief vorm als de 'DBFM-formule': een private vennootschap moet voor een bedrag van ongeveer 1 mia euro een 200-tal nieuwe schoolgebouwen ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden, en deze gebouwen gedurende een periode van 30 jaar ter beschikking stellen aan de scholen. In ruil voor deze diensten ontvangt de vennootschap een prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding.⁷⁷ Zowel het project op zich als de timing zijn ambitieus: nog voor het einde van de legislatuur zou er voor 500 mio aan werken moeten zijn opgestart, terwijl de wachtlijst tegen 2011 grotendeels weggewerkt zou moeten zijn.⁷⁸ Maar de aanloop naar het eerste bouwproject blijkt langer te duren dan verwacht. De goedkeuring van het DBFM-decreet van 7 juli 2006 is een eerste belangrijke mijlpaal, maar daarna loopt de selectie van de private partner in de vennootschap aanzienlijke vertraging op, onder meer doordat eind 2006 de procedure moet worden overgedaan na opmerkingen van de Inspectie van Financiën.⁷⁹ De vertragingen geven alleszins aanleiding tot de kritiek dat het project stilaan een verhaal van 'niet ingeloste verwachtingen' aan het worden is, een perceptie die nog wordt versterkt door de impact van de wereldwijde kredietcrisis.^{80 81 82} De minister reageert in de commissie Onderwijs: *"dat hij zich niet onder druk laat zetten. De operatie is namelijk zodanig belangrijk en complex dat het voor hem absolute prioriteit heeft dat men het goed doet. Dat vraagt veel tijd."*⁸³ Uiteindelijk wordt pas in mei 2009 de opdracht definitief gegund aan het consortium BNP Paribas Fortis Bank en AG Real Estate.⁸⁴ Op 10 juni 2010 wordt de DBFM-vennootschap, 'DBFM Scholen van Morgen', opgericht die tegen 2016 200 nieuwe schoolgebouwen zal bouwen.⁸⁵ Hoewel het belang van de operatie voor de scholenbouw in Vlaanderen moet onderstreept worden, zijn er echter ook kritische stemmen te horen. Zo wijst men op de hoge kosten van het project voor de scholen, wat heeft geleid tot een hogere tussenkomst van de Vlaamse overheid in de beschikbaarheidsvergoedingen die de scholen aan de DBFM-vennootschap moeten betalen.^{86 87} Ook de effect van het project op de bestaande wachtlijst is minder dan verwacht, wat trouwens ook blijkt uit de resultaten van de schoolgebouwenmonitor 2008. Zo zou het DBFM-project de wachtlijst 'maar' met 300 mio euro doen

⁷⁶ Brinkman (B.) en Tegenbos (G.). Privé-inbreng voor bouw scholen. In: *De Standaard*, 2 juli 2005, 2007. p2.; N.N. Schoolgebouwen in sneltempo renoveren. In: *De Standaard*, 1 september 2005.; Herbots (K.). Meer dan twaalf jaar wachten op een nieuw gebouw. In: *De Morgen*, 13 mei 2005.p8.

⁷⁷ N.N. 1,1 miljard euro voor scholenbouw via PPS. In: *De Standaard*, 10 november 2005, 2005.

⁷⁸ N.N. Miljard euro voor schoolgebouwen. In: *De Standaard*, 24 september 2005; N.N. Vlaamse regering bouwt 800 scholen via PPS. Inhaalbeweging in 2008 voelbaar. In: *De Tijd*, 12 november 2005, 2005. p2.

⁷⁹ N.N. Selectie privépartner scholenbouw herbegint. In: *De Tijd*, 15 november 2006, 2006, p3.

⁸⁰ N.N.. Groen! Niet te spreken over magere PPS-balans. In: *De Tijd*, 22 augustus 2008, 2008, p9.

⁸¹ N.N. Schaduw kredietcrisis hangt over PPS-projecten. Moelijke economische marktomstandigheden bemoeilijken ambitieuze plannen. In: *De Tijd*, 15 oktober 2008, 2008, p12.

⁸² Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009. Beleidsbrief Onderwijs en Vorming. Beleidsprioriteiten 2008-2009. Verslag van de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie uitgebracht door de dames An Michiels en Anissa Temsamani aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. (*Parl.St.* VI. Parl. 15 (2008-2009) - Nr 5-H)

⁸³ Gedachtewisseling over het ontwerp van beheersovereenkomst voor 2008-2010 tussen de Vlaamse Regering en het IVA Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION). Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie uitgebracht door mevrouw Laurence Libert (*Parl.St.* VI.Parl. 1553 (2007-2008) - Nr 1 verslag hoorzitting/gedachtewisseling)

⁸⁴ N.N. Fortis sleept contract in de wacht voor bouw van 211 nieuwe scholen. In: *De Tijd*, 30 mei 2009, 2009, p22.

⁸⁵ N.N.. 1,5 miljard voor 200 nieuwe scholen tegen 2006. In: *De Morgen*, 10 juni 2010, 2010.; N.N.. Scholenbouw uit de startblokken. Pas in 2012 op kruissnelheid. 1,5 miljard euro voor 211 scholen. In: *De Tijd*, 11 juni 2010, 2010. p.7.

⁸⁶ Interpellatie van de heer Jos De Meyer tot de heer Pascal Smet, Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, over de betaalbaarheid en haalbaarheid van de inhaaloperatie scholenbouw DBFM (*Parl.St.* VI.Parl. 228 (2009-2010))

⁸⁷ N.N.. Katholieke scholen vrezen PPS-kater. In: *De Tijd*, 1 oktober 2010, 2010. p11.; Ysebaert (T.). Scholen schrikken van factuur. In: *De Standaard*, 1 oktober 2010, 2010.; N.N.. Nieuwe scholen te duur voor katholiek onderwijs. In: *De Morgen*, 1 oktober 2010, 2010.; N.N.. Meer overheidsgeld voor bouw katholieke schoolgebouwen. In: *De Morgen*, 23 oktober 2010, 2010.p.5.

slinken.^{88 89} Er blijft grote bezorgdheid bestaan over de architectuurkwaliteit van de DBFM-scholen.⁹⁰ Vooral de Vlaams bouwmeester houdt hier de vinger aan de pols. Zijn team neemt verschillende initiatieven om de architectuurkwaliteit van de DBFM-scholen zo goed mogelijk te bewaken en gaat ook een rol spelen in de beoordeling van de bouwprojecten.⁹¹ Ook in het geraadpleegde wetenschappelijke werk wordt vanaf 2006 de inhaalbeweging scholeninfrastructuur aangegrepen als aanleiding voor een hernieuwde fundamentele reflectie over goede hedendaagse schoolarchitectuur voor Vlaanderen.⁹² Tenslotte wordt in het parlement het hoge kostenplaatje van de opstart van het project aan de kaak gesteld.⁹³ Externe consultants en advocatenkantoren zouden daarvoor in totaal 2,5 mio euro gefactureerd hebben aan de Vlaamse overheid.⁹⁴

De inhaalbeweging schoolinfrastructuur was ongetwijfeld de belangrijkste financiële injectie in de scholenbouw sedert 2004. Nochtans vinden we in de geraadpleegde documenten nog **andere financiële maatregelen** terug. Veruit de belangrijkste is de oproep om een oplossing te vinden voor de erfenis van het Nationaal Waarborgfonds die veel katholieke scholen nog als een molensteen om de nek hangt (15 vermeldingen).⁹⁵ Daarnaast wordt ook een verlaging van de BTW op scholenbouw als oplossing naar voor geschoven, net als de financiering van schoolinfrastructuur via promotiebouw, de vrijstelling van onroerende voorheffing of de inschakeling van leerlingen BSO en projecten sociale economie bij het onderhoud van schoolgebouwen.

Met schaarse middelen moet men zuinig omgaan. Daarom wordt er gewezen op de noodzaak om **leegstand tegen te gaan** en het gebruik van de **beschikbare oppervlakte te rationaliseren**. Het gebrek aan middelen vraagt ook om een **prioriteitenbeleid** en een **behoeftegerichte verdeling** van de middelen.

Een aantal voorgestelde oplossingen zijn niet zozeer van budgettaire aard, maar richten zich meer op enkele **specifieke kwaliteiten** waaraan de gebouwen (zouden) moeten voldoen. Minister Frank Vandenbroucke voerde een specifiek beleid met betrekking tot het **Rationeel Energiegebruik (REG)** in schoolgebouwen (54 vermeldingen). Hiervoor werd in extra financiële middelen voor REG voorzien, werden een reeks organisatorische maatregelen opgestart om het energiegebruik op school te rationaliseren en kondigde men de bouw aan van een aantal passiefscholen (21 vermeldingen). Andere oplossingen richten zich meer op de relatie die de school aangaat met haar

⁸⁸ Herbots (K.). Wachtijs schoolgebouwen slinkt door privégeld met 'amper' 300 miljoen. In: *De Morgen*, 25 oktober 2007, 2007. p6.

⁸⁹ AGION. *Op.Cit.*, 2009.p209-210.

⁹⁰ N.N. Scholen zonder visie. In: *De Standaard*, 18 juli 2005, 2005. p42.

⁹¹ Art 4bis van het decreet van 7 juli 2006 betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur bepaalt dat de Vlaams bouwmeester medebeslissingsbevoegdheid heeft bij het overleg tussen de inrichtende macht en de DBFM-vennootschap met het oog op de beoordeling van het ontwerp van de scholenbouwprojecten. De Vlaams bouwmeester nam bovendien volgende initiatieven aangaande de bewaking van de architectuurkwaliteit binnen het DBFM-project:

- In november 2006 organiseert de Vlaamse Bouwmeester het symposium 'school maken' te Gent.
- Hij laat twee onderzoeksprojecten uitvoeren met betrekking tot de architectuurkwaliteit in de scholenbouw: (1) Châtel, G. e.a. (2006) *De school als ontwerpogave. Schoolarchitectuur in Vlaanderen 1995-2005*. Gent: A&S Books en (2) ASRO, (2006) *Onderzoek recente schoolgebouwen in Europa: stand van zaken*. Ongepubliceerd onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Vlaams bouwmeester.
- In het kader van het project 'studio open school' zeggen verschillende Vlaamse architectenopleidingen toe om in hun ontwerparteliers te werken rond het thema scholenbouw.
- Men start de website www.scholenbouwen.be op, dat dient als communicatiekanaal voor onderzoek, lezingen, goede praktijken, etc... .

⁹² Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). *Op Cit.*, 2007; Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). *Op Cit.* 2008; Leemans (G.). *Op. Cit.*, 2006.

⁹³ *Parl. St. VI.Parl.*, Vraag nr. 195 van 19 januari 2011 van Jos De Meyer, scholenbouw-externe dienstverleners.

⁹⁴ N.N.. Externen verdienden 2,5 miljoen aan scholenbouw. In: *De Standaard*, 21 februari 2011, 2011.

⁹⁵ Beleidsnota Onderwijs 2009-2014. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen uitgebracht door de heer Jos De Meyer en mevrouw Kathleen Helsen (Parl.St. VI.Parl. 202 (2009-2010) - Nr 6 verslag)

maatschappelijke omgeving. Zo gaat er in het parlementaire debat en in de geraadpleegde wetenschappelijke bijdragen betrekkelijk veel aandacht naar het **multifunctioneel gebruik van schoolinfrastructuur**, en meer in het bijzonder wat de 'brede school' en het openstellen van sportinfrastructuur voor derden betreft.^{96 97 98} Andere, vooral wetenschappelijke, bijdragen hebben dan weer meer aandacht voor de **relatie tussen het onderwijs en de proгамmatische en functionele aspecten van de scholenbouw**. Hierbij verwijzen we bijvoorbeeld nogmaals naar het onderzoek van Lathouwers en Van Heddegem uit 2008⁹⁹, maar ook naar een aantal sprekende getuigenissen van schooldirecties over de manier waarop het pedagogisch project van hun school succesvol naar een architecturaal ontwerp kon worden vertaald.¹⁰⁰ Het is juist door de noodzakelijke link te leggen tussen onderwijs en samenleving enerzijds en de scholenbouw anderzijds, dat de meerwaarde wordt onderstreept van een goede **inhoudelijke ondersteuning van bouwheren en architecten** bij de uitvoering van een scholenbouwproject. Tevens wordt gewezen op het belang van de ruimtelijke integratie van de school op de schoolsite en in de ruimere (stedebouwkundige) context, een opgave waarbij vooral wordt verwezen naar de troeven van **masterplanning**.¹⁰¹ Samenhangend met de nood aan inhoudelijke ondersteuning, dient zich ook het **versterkt opdrachtgeverschap** aan: achter ieder geslaagd scholenbouwproject staat immers een sterke opdrachtgever. Vandaar dat er gewezen wordt op het belang van de **professionalisering van de opdrachtgever**, de opmaak van goede **projectdefinities, participatie** en een **goed projectteam**. Daarnaast hebben we ook **kwaliteitsvolle architectuur** nodig die niet belemmerd wordt door bestaande **procedures en regelgeving**. De noodzaak om voldoende aandacht te besteden aan de **gemotiveerde selectie van de architect** van een bouwproject, hoort daar trouwens ook bij.

7.2.2 Analyse van expertinterviews en focusgroepen

7.2.2.1 *Mechanismen*

7.2.2.1.1 Visievorming over kwaliteit

De functionaliteit van het schoolgebouw

Van goede schoolgebouwen kan je veronderstellen dat ze de dagelijkse onderwijspraktijk ondersteunen. Je moet in je gebouw gedaan krijgen wat nodig is om je pedagogisch project goed uit te voeren. Dit kan zowel betrekking hebben op de activiteiten die voortvloeien uit de pedagogische en didactische keuzes die je maakt, als op de dagelijkse organisatie van het schoolgebeuren. (leerkr, dir, ov, exp) Het is vreemd te moeten vaststellen hoezeer men soms focust op meetbare kwaliteiten als veiligheid, energiezuinigheid en technische prestaties, terwijl men lijkt te vergeten dat schoolgebouwen juist antwoorden moeten kunnen geven op de vragen die het onderwijs en de samenleving stellen. Functionaliteit is volgens sommigen vooral een individueel verhaal. Je moet echt kijken naar de waarde van een gebouw voor elk specifiek pedagogisch project. Wat voor de ene

⁹⁶ Parl.St. VI.Parl. Vraag nr.133 van 4 maart 2005 van de heer Fancis Vermeiren, Bredeschoolwerking –Ondersteuning.; Parl. St. VI.Parl. Vraag nr. 177 van 22 april 2005 van de heer Rudi Daems, sportgebonden schoolinfrastructuur-Gebruik door derden.

⁹⁷ Gedachtewisseling over het ontwerp van beheersovereenkomst voor 2008-2010 tussen de Vlaamse Regering en het IVA Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGIO). Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie uitgebracht door mevrouw Laurence Libert. (Parl.St. VI.Parl. 1553 (2007-2008) - Nr 1 verslag hoorzitting/gedachtewisseling)

⁹⁸ Leemans (G.). *Op.Cit.*, 2006b.

⁹⁹ Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). *Op.Cit.*, 2008.

¹⁰⁰ Hungenaert (F.). Een pedagogisch project van staal en beton. In: *IVO*, (28) 109, 2007. pp28-39.; Renders (G.). Aanslepend ruimtegebrek en gebrek aan ruimtelijke variëteit: een tweevoudige aanleiding voor een 'inhaalbeweging schoolomgeving'.In: *IVO*, (28) 109, 2007. pp42-45.

¹⁰¹ Châtel (G.) & Mercelis (E.). *Op.Cit.*,2006. pp12-13; Lathouwers (G.) & Van Heddegem (I.). *Op. Cit.*, 2007. p278.

school werkt, werkt daarvoor niet voor de andere. Hoe meer opvoedkundige modellen, hoe meer verschillende scholen ervoor kunnen gebouwd worden (exp).

Anderen kijken dan weer eerder naar het grote verhaal, en wijzen op de invloed van breed gedragen onderwijsrevoluties. Een expert vertelde dat veel hedendaagse schoolgebouwen inderdaad de pedagogische projecten mee vorm geven, maar dan vooral in de negatieve zin, omdat ze onderwijsvernieuwing in de weg staan! (ov).

“Tweede aspect wat ik heel belangrijk vind in schoolgebouwen, [...dat het] op zijn minst niet belemmerend [is] voor een pedagogisch project van een school. Ik denk dat momenteel veel pedagogische projecten gewoon mee vormgegeven worden door de infrastructuur waarin het moet georganiseerd worden. Als je kijkt en durft ruimer denken en dromen dan moet je er voor zorgen dat uw infrastructuur de pedagogische ontwikkeling niet in de weg staat. Dat is nu door verschillende redenen wel het geval. De klemtonen die ik toch wel belangrijk vind, [zoals] duurzaamheid, open en breed gebruik en pedagogische ondersteuning dat dit niet belemmerd wordt.”(ov)

Ook bij directies hoor je dat het hedendaagse schoolgebouw aan nieuwe pedagogische noden moet voldoen. Klassiek klassikaal onderricht kan je tegenwoordig niet meer volhouden van ‘s morgens tot ‘s avonds: “De jeugd accepteert het niet meer”. De differentiatie in verschillende werkvormen vereist dat je flexibeler moet kunnen omgaan met ruimte. Schoolgebouwen moeten aangepast worden in functie van specifieke leerprocessen bij jongeren met uiteenlopende talenten en intelligenties (dir). Ook leerkrachten voelen aan dat de klassieke ruimte van het klaslokaal hen beperkt in de organisatie van hun lesgeven. Vooral bij de kleuters, waar veel met hoeken wordt gewerkt, kunnen duplexen voor extra oppervlakte zorgen en meer mogelijkheden geven. Ook in het secundair onderwijs moeten de klaslokalen meer differentiatie toelaten, maar het moet altijd wel mogelijk blijven om visueel te ondersteunen bij een klassikaal instructiemoment. In het technisch en beroepsonderwijs vindt men het steeds moeilijker om nieuwe technieken en leervormen in de klassieke vaklokalen te integreren (leerkr).

“[...] dat de leerkracht vooraan staat en de leerlingen aan de bank zitten dat is een werkvorm dat je niet meer kan volgen van ‘s ochtends 8u tot ‘s avonds 4u. Deze jeugd accepteert dat eigenlijk niet meer. Los van het feit dat ze ook op andere manieren aan hun informatie geraken of kunnen geraken. Dus je moet heel veel gaan werken met begeleid zelfstandig leren, en eigenlijk vind ik dat je daar ruimte moet hebben, je moet kunnen schuiven.” (dir)

Alternatieve opstellingen van de klas worden alleszins door leerlingen gewaardeerd, vooral als dit de onderlinge interactie bevordert en er kan gediscussieerd worden. Maar leerlingen vinden het wel niet erg om in een klassiek klaslokaal te zitten: efficiënt leren doe je nog best in je eigen klaslokaal waar je je thuis voelt. Leerlingen zeggen wel extra nood te hebben aan een plek om alleen te zijn, te ontspannen of wat rond te hangen. Dergelijke ‘informele’ ruimtes laten toe om tot rust te komen of je vrienden te ontmoeten. Het hoeft hierbij niet noodzakelijk te gaan om een apart lokaal. Ook door hallen, gangen, speelplaatsen en groenpartijen doordacht in te richten kun je zorgen voor een informeel en ontspannen gevoel. Bij het inrichten van klassen, speelplaatsen en ontspanningsruimtes leggen de leerlingen ook nadruk op goed meubilair (leerl).

“Ontspanningsmogelijkheden voorzien! Dat kan iets van ontspanningsruimte zijn maar ook iets van sport en ook gezelligere lokalen. Dat moeten dan geen lokalen met comfortabele zetels zijn met massagestoelen, het zou wel eens een keer leuk zijn maar gewoon een lokaal waar dat je u goed in voelt. Niet met het gevoel dat er verf van de muren kan vallen.” (leerl)

Sommige experts maken de algemene bedenking dat schoolgebouwen eigenlijk een minimaal maatschappij moeten herbergen die kinderen voorbereidt op het echte leven. De school wordt gezien als een soort van oefenplek, tussen de thuiswereld en de buitenwereld. Een dergelijke oefenplek heeft verschillende soorten ruimtebelevingen nodig, zodat kinderen en jongeren leren bewuste keuzes te maken in hun sociaal leven. Juist omdat het schoolgebouw een tussenwereld is, mag het geen kantoor of fabriek worden. Deze laatste types van gebouwen behoren tot de echte (professionele) wereld en daarin heb je immers geen eigen plek, er is geen bescherming (exp).

“Ik denk: voor mij moet een school en aldus ook een schoolgebouw, kinderen vooral voorbereiden op het echte leven. Dus een school moet, denk ik, een minimaal maatschappij zijn. En daar hebben we toch verschillende ruimtebelevingen voor om met elkaar in interactie te treden. Dus ik denk dat een goed schoolgebouw die interactie toelaat. Dat vind ik heel belangrijk. Dus ik denk dat het wel een soort van tool is om u te leren interactie te tonen, maar ook, volgens mij moet een goed schoolgebouw een kind of jongeren toch ook stimuleren om keuzes te maken. Dat kan ook als tool dienen, om je te leren kiezen, denk ik.” (exp)

Genoeg ruimte wordt als een erg belangrijk gegeven ervaren. Ruimtegebrek zorgt voor een hoge dichtheid. Dit tast het leefklimaat aan en zorgt voor meer spanningen en conflicten. Er wordt met bezorgdheid gekeken naar scholen die werkelijk elke benutbare oppervlakte proberen in te zetten om toch maar meer capaciteit te kunnen realiseren, wat ten koste kan gaan van nuttige ruimtes als refters, vergaderlokalen en bergruimte (ov, dir, leerkr).

“Wij komen van een ontzettend groot gebouw. [...] Daar was iedereen heel ontspannen, daar waren zelden ruzies, niet tussen het personeel, niet tussen de kinderen. Wij zitten nu in die containerbouw, dat is 1 jaar heel goed gegaan omdat dat een tijdelijke situatie was. Dat was warm en grand luxe in vergelijking met wat we daarvoor hadden. Maar eigenlijk begint daar veel meer wrevel te komen. Iedereen zit veel dicht op elkaar. Zowel leerkrachten, omdat je geen leraars lokaal hebt, je hebt geen uitwijk mogelijkheid. Ook de kinderen zitten continu op mekaar.” (leerkr)

Leerlingen vinden hun schoolgebouw vaak te klein. In sommige scholen is er zoveel plaatstekort dat men is overgeschakeld op wandelklassen en lockers (leerl). Voor het personeel zijn dan weer vaak te weinig specifieke voorzieningen beschikbaar zoals werkruimte, een leraarslokaal of aangepast sanitair. Genoen ruimte maakt het alleszins mogelijk om verschillende types van activiteiten te huisvesten en om creatief en flexibel met ruimte om te gaan (leerkr,dir). Verassend genoeg zijn het dikwijls de oude ‘overmaatse’ 19^{de} eeuwse schoolgebouwen die daar nog het best in slagen. Ruimte is ook niet alleen een zaak van m², maar ook van ruimtegevoel. Een ruimtelijk gevoel geeft rust en structuur. Dit ruimtelijk gevoel hangt niet alleen af van oppervlaktes. Je kan dit gevoel ook bereiken door te zorgen voor een goede lichtinval, transparante klassen en grote ramen. Te veel (open) ruimte kan dan weer een onpersoonlijk gevoel geven (exp).

“[...] dat het soms net in die extra ruimtes zijn waar dat net de tofste dingen kunnen gebeuren op een school. Ik vind dat ook bij mijn zoontje. Die zit in een oude school. In een oud schoolgebouw. Dat staat er al 100 jaar, maar dat zijn gewoon allemaal brede gangen. En als je ziet hoe die leerlingetjes dan kunnen spelen in die gangen dan hou je dat bijna niet meer voor mogelijk dat dat tegenwoordig in moderne schoolgebouwen niet kan, volgens de normen. Dus die informele ruimtes, denk ik, zijn heel belangrijk.” (arch)

Schoolgebouwen moeten flexibel te gebruiken en herinzetbaar zijn, want zo worden ze duurzaam in de tijd. Flexibiliteit wordt bijna automatisch een voorwaarde als je een lange termijnvisie op

scholenbouw wil ontwikkelen. De samenleving en het onderwijs veranderen immers voortdurend, en het schoolgebouwenpark moet op die evoluties kunnen inspelen. Dit geldt in het bijzonder voor demografische evoluties (exp, ov). Architecten wijzen erop dat flexibiliteit op verschillende manieren kan worden bereikt. Flexibel kan bouwtechnisch worden opgevat waardoor je ruimtes fysiek kunt aanpassen. Maar flexibiliteit kan ook gebruiksflexibiliteit zijn, waarbij je ruimtes creëert die verschillende soorten activiteiten aankunnen. Flexibiliteit is belangrijk omdat je daarmee rekening houdt met de veranderbaarheid van visies en opvattingen over een schoolgebouw. Dan ga je best uit van een gebouw waar je op voorhand al rekening houdt met dit soort veranderingen. Maar flexibiliteit mag ook niet leiden tot neutrale gebouwen. Je moet nog altijd generische ruimtes kunnen creëren waarmee je je kan identificeren (arch).

“Je moet inderdaad flexibel bouwen maar je moet ook wel zorgen dat je geen te neutrale gebouwen zet. Dat het flexibele een beetje kan overstijgen. Dat je toch niet het gevoel krijgt van, ah ja, kijk het is hier een skelet structuur en we kunnen hier alles nog verplaatsen. De spanningsboog tussen een soort van een zeer efficiënte machine maken of een soort generische ruimte die nog ten alle tijden kan aangepast worden. Maar anderzijds ook zorgen dat je toch nog iets van specificiteit krijgt, identiteit, iets waar de kinderen zich mee kunnen associëren.” (arch)

Flexibiliteit in het gebouw wordt alleszins door leerkrachten en directies sterk gewaardeerd. Een schoolgebouw moet flexibel zijn omdat de onderwijsnoden veranderen. Doorgedreven ICT-gebruik en competentieontwikkeland onderwijs vragen om andere ruimtes dan vroeger. Een goed schoolgebouw moet zich daaraan kunnen aanpassen.

“Flexibel op heel wat manieren, uiteraard! Flexibel door de bouwwijze. Die toelaat van, laat ons zeggen, makkelijk aanpasbaar te zijn, maar ook flexibel ook op gebied van gebruik. [...] Je moet eigenlijk maken dat je ruimtelijkheden krijgt, verschillende doeleinden kunnen tewerkstellen tussen de klassen. Dat is zo wel, denk ik, bij alle scholen. Dat is zowel als kleuter, lager, secundair als de hogeschool. “ (arch)

Ook de leerlingenpopulatie verandert doorheen de tijd. Soms moet je klassen bijmaken, soms vallen er weg. Ook dat moet worden opgevangen in het gebouw (leerkr, dir). Flexibiliteit wordt door sommige inrichtende machten, leerkrachten en directies in één adem genoemd met ‘containerklassen’. Dergelijke accommodatie heeft een kortere levensduur, maar als modulaire bouw kwaliteitsvol wordt uitgevoerd en aan alle vereisten voldoet, kan het volgens sommigen een goede oplossing leveren voor steeds wisselende onderwijsomstandigheden (dir, im).

“[...] omdat ik het voordeel heb om in containerklassen te zitten en we ondertussen met een nieuwbouw bezig zijn. Ik zie het kostenplaatje van de twee [bouwwijzen], en op de veranderingen in die 5 jaar, denk ik, dat je met die containermodules ontzettend mooie dingen kan bouwen op heel korte termijn. Je kan je ook heel snel aanpassen. Ik bedoel we zitten nu beperkt in een ruimte, omdat we budgettair niet voorzien hadden om in die containerschool te blijven. Maar als ik ondertussen zie wat er daadwerkelijk neergezet wordt en wat budget dat dat opsloort, denk ik dat ik daar binnen dit en 30 jaar ook weer kosten aan het maken ben. Bouw dan een containerschool voor 15 jaar die maar een fractie van die kostprijskost en bouw binnen 15 jaar een nieuwe.” (leerkr)

Architecten wijzen op de snelle ontwikkeling van ICT-systemen in het onderwijs en de noodzaak die toekomstige ontwikkelingen al zoveel mogelijk in nieuwe en bestaande schoolgebouwen te integreren. Vooral leerlingen hebben veel aandacht voor ICT als het gaat over functionaliteit. Wat

opvalt is dat ze vinden dat scholen niet erg goed omgaan met ICT. De verdiensten van beamers, digitale borden en smartboards worden wel vermeld, maar leerkrachten weten niet altijd goed hoe ze het moeten gebruiken en het materiaal laat het soms snel afweten. Ook de gebouwen blijken vaak onaangepast omdat de noodzakelijke bekabeling niet altijd voorzien of onveilig is. In nieuwbouwprojecten wordt het wel genoeg voorzien. Sommige leerlingen staan ook positief over hun 'open leercentrum' (OLC) of 'E-lab'. Het is een plek waar je ook in de pauze kunt gaan werken of ontspannen (arch).

Een schoolgebouw moet goed bereikbaar en vlot toegankelijk zijn. Je moet met verschillende vervoersmiddelen de school kunnen bereiken en het gebouw zelf moet toegankelijk zijn voor verschillende groepen van gebruikers. Onderwijs wordt steeds meer inclusief. Naast mensen met een handicap, moeten ook oudere mensen toegang kunnen krijgen tot het schoolgebouw (ambo, leerkr, dir, arch).

“Maar de toegankelijkheid, dus alle nieuwe schoolgebouwen moeten toegankelijk zijn voor iedereen. Voor rolstoelgebruikers, blinden, slechthorenden, ... Daar moet allemaal aandacht aan besteed worden. We gaan er moeten mee rekening houden, maar dat is iets wat eigenlijk tot op heden niet bekeken is of heel weinig wordt bekeken. Maar dat zit er aan te komen. Daarkun je niet meer onderuit. Dat gaat moeten geïntegreerd worden in de scholenbouw.” (amb)

In een schoolgebouw moet je je ook gemakkelijk kunnen oriënteren en je weg vinden. De circulatie van groepen is een belangrijk aandachtspunt voor de scholenbouw, zeker wanneer er moet gewerkt worden met wandelklassen en lockers. Een goede analyse van de circulatie is dus een belangrijk aandachtspunt. Leerlingen hebben alleszins baat bij systemen die je toelaten om gemakkelijk de weg te vinden. Dat is vooral nodig in grote complexen. Een bijkomend nadeel van grote scholen, zijn de afstanden die overbrugd moeten worden. Daardoor komen klasgroepen vaak te laat in een bepaald lokaal aan, wat de lestijd verkort (leerl).

Betaalbaarheid

Schoolgebouwen moeten betaalbaar zijn in realisatie en beheer. Vooral voor de inrichtende machten uit de gesubsidieerde sector is dit een belangrijk punt omdat ze zelf moeten instaan voor een belangrijk deel van de bouw- en beheerskosten. De architect kan met zijn ontwerp het kostenplaatje van een schoolgebouw danig beïnvloeden. Er bestaan immers duurdere en goedkopere ontwerpen. Nochtans wordt er gezegd dat bijna in elk ontwerp geknipt moet worden door het vaak beperkte budgettaire kader (im).

“[...] Maar je gaat altijd ergens op inboeten, altijd. Ofwel boet je in op de onderhoudsvriendelijkheid of op functionaliteit of op ..., ik vind het een mooi woord, open school tegenwoordig, maar dat kost allemaal geld ook in het onderhoud nadien. Ook in mensen dat je ter beschikking moet hebben om die school open te houden. Conciërge en toestanden. Als je dat allemaal begint uit te rekenen dan ga je af en toe moeten zeggen van: ‘we knippen hier’. “ (im)

Naast de bouwkosten, moet er ook rekening worden gehouden met de beheerskosten. Daarom moeten ontwerpen uitgaan van de hele levenscyclus van het schoolgebouw. Dit houdt onder meer in dat ook de kosten voor gebruik, energie en onderhoud op voorhand worden ingecalculeerd en onder controle gehouden. Als scholen voldoende onderhouds- en beheervriendelijk worden gebouwd, kan er al veel worden bespaard. Dit kan onder meer gebeuren door een doordachte keuze van materialen, door te zorgen voor technische installaties die weinig expertise vragen en door

onderhouds- en poetspersoneel te laten participeren aan de opmaak van het programma van eisen en ontwerp (im).

“Maar ook onderhoudsvriendelijk. Daarmee bedoel ik van, we kunnen materialen gebruiken in een school die geweldige boekjesarchitectuur opleveren of die mooi zijn, om de term dan te gebruiken, maar waar men achteraf niets meer met kan aanvangen of ervan te weten van krijg, dat moet hier binnen twee jaar opnieuw gerenoveerd worden, want dat materiaal is niet te onderhouden. Want de materialen die wij thuis perfect kunnen onderhouden daar heeft een school vaak geen personeel voor, geen mensen voor om dat te doen, of niet de middelen.” (amb).

Sommige directies verwijzen ook naar de troeven van modulaire systeembouw. Hierboven vermeldden we al dat dit kon bijdragen aan de nood aan flexibiliteit, maar het wordt vooral ook aanzien als een erg kostenefficiënte oplossing. Het onderwijs verandert immers zo snel dat je even goed gebruik kan maken van oplossingen met relatief korte levensduur, maar met een lage investeringskost. Een voorwaarde is wel dat het gaat om kwaliteitsvolle constructies en dat ze niet langer gebruikt worden dan hun vooropgestelde levensduur. Als deze voorwaarden niet zijn vervuld, dan kunnen ‘containers’ ernstige problemen opleveren naar bouwfysische staat, comfort en gezondheid toe (dir).

Levensduur en duurzaamheid

Het gebouwenpark in Vlaanderen is vaak in slechte staat. Leerkrachten en leerlingen ondervinden dat van dag tot dag. Getuigenissen spreken over kapotte daken, gebroken ruiten, slechte isolatie en ventilatie, energieverwendende verwarming, vochtige en beschimmelde muren, aftands sanitair en verouderde elektriciteitsvoorzieningen. Soms is het zo erg dat de veiligheid in het gedrang komt en een lokaal definitief wordt afgesloten.

“De negatieve punten, die zijn dan binnenkort dus hopelijk ook achterhaald. Dat is dat het binnenregent in de klaslokalen. Ik heb er bijgeschreven, niet overal. Maar niet overal. Onlangs is er iemand door het plafond gezakt omdat er een bal op het dak lag. Maar misschien woog die persoon te veel.” (leerkr)

Gebruikers vinden het ook erg belangrijk dat het netjes is op school, “want een nette school blijft veel gemakkelijker net dan een vuile school”. Netheid is belangrijk in pedagogisch opzicht. Als je het goede voorbeeld krijgt, ga je dat ook meer navolgen in je eigen leven (leerkr, leerl).

“Als je in een school wordt groot gebracht die oud, versleten en niet onderhouden wordt, niet geveerd wordt waar al het vuil blijft rondslingeren, dan denk ik dat je een voorbeeld krijgt dat je gemakkelijks halve gaat navolgen. Als je in een omgeving zit die net is, die inspirerend werkt dan denk ik dat je later ook zo gaat leven”. (leerkr)

Duurzaamheid is een belangrijk gegeven is. Duurzaamheid wordt als containerbegrip aanzien, maar de meesten bedoelen er mee dat je schoolgebouwen moet kunnen realiseren die lange tijd meegaan. Duurzaam is in de eerste plaats duurzaam in de tijd. Gebouwen moeten zodanig ontworpen zijn dat ze goed onderhouden kunnen worden en lange tijd in goede staat blijven (ov, exp, im).

Duurzaamheid wordt ook vaak gelijkgesteld met energiezuinigheid. Dit is echter een te enge invulling volgens sommigen. Strengere technische energienormen zijn belangrijk, maar men vraagt zich af of men in de scholenbouw niet beter kan uitgaan van een bredere invulling van het begrip en wat soepeler kan zijn op vlak van energie. Van energiezuinige scholen is immers een lagere return te verwachten dan van andere energiezuinige voorzieningen die veel intensiever worden gebruikt, zoals

een ziekenhuis of een rusthuis. Voor onderwijsgebouwen lijkt het beter om in zetten op een bredere vorm van duurzaamheid, zoals een interessant ontwerp, sociale relevantie, flexibel gebruik of hoge gebruiksvriendelijkheid.

“Het probleem rond duurzaam en de manier waarop het uitgewerkt wordt, is dat we heel snel [...]moeten gaan naar een E0 of E15 tegen 2019. Dan ben je eigenlijk heel veel bijkomend geld aan het investeren voor een [beperkt] aantal speerpuntprojecten terwijl waarschijnlijk de maatschappelijke opbrengst groter is op het moment dat je E60 en E50 gaat nemen [voor alle gebouwen], wat dan wel eerder betaalbaar is en blijft. Daar moet men goed over nadenken. We zijn geen rustverzorgingstehuizen, we zijn geen ziekenhuizen. Scholen zijn maar 176 dagen open. [...]” (net/im)

Comfortabel, gezond en veilig

De verlichting, verluchting, verwarming, akoestiek in een schoolgebouwen moeten in orde zijn. Van deze factoren zegt men immers dat ze in belangrijke mate het leren beïnvloeden (ov, net/im). Ook leerkrachten en leerlingen getuigen over klaslokalen die te warm of te koud zijn, over glaspartijen die zorgen voor een serre-effect of over ergerlijke geluidsoverlast. Schoolgebouwen hebben vaak ook moeilijkheden om aan alle normen te voldoen inzake veiligheid en gezondheid. Dit is een bekommernis voor de onderwijsinspectie, maar leerlingen en leerkrachten ondervinden het aan den lijve. Vooral het sanitair is een probleem als het in slechte staat is of als er te weinig is, maar wordt wel bijzonder gewaardeerd als het in orde is (leerl, leerkr).

“Het is ook een heel oud gebouw, [...] dus de isolatie is ook nihil, de muren, de daken, totaal niet geïsoleerd er is in nieuwe ramen geïnvesteerd. Maar op een gegeven moment in mijn klas was het geld volledig op en heb ik dus de helft geïsoleerd en de helft enkel glas en metalen ramen. Ik moet dus altijd zien dat ik met mijn rug naar de warme kant sta en me af en toe eens omdraai, anders bevries ik dus langs de kant waar geen isolatie is. Dat zijn absurde toestanden dat is ondertussen ook al 5 jaar, maar het geld is op!” (leerkr)

Belevingswaarde

Schoolgebouwen kunnen jonge mensen iets leren over hoe ze om kunnen gaan met de wereld. Ze kunnen bijvoorbeeld nieuwsgierigheid aanwakken voor de buurt en de stad, of ze kunnen leren hoe je zelfstandig bepaalde dingen aanpakt in het echte leven. Schoolgebouwen reiken altijd een bepaald beeld van de wereld aan. Als je kinderen school laat lopen in goede of aftandse gebouwen, dan beïnvloedt dat hun blik op ‘hun’ wereld in positieve of negatieve zin. Daarom is het belangrijk om een stuk maatschappelijke visie in het schoolgebouw te leggen. Goede scholenbouw draagt immers bepaalde maatschappelijke waarden uit. Ook de omgang met de wereld van het verleden is belangrijk. Historische schoolgebouwen vertellen immers iets over de geschiedenis van de samenleving waar je deel van uitmaakt. Waardevolle gebouwen verdienen het dus om gekoesterd te worden. Goede architectuur kan ook een belangstelling aanwakken voor het creatieve en het kunstzinnige in de samenleving. Dit houdt ook in dat schoolarchitectuur ook altijd een beetje kunst moet zijn, of dat er minstens aan dacht is voor kunst in het gebouw (exp).

“Bijvoorbeeld hoe staat de school in relatie met de buurt, dat zijn dingen die in een schoolgebouw ook binnenschuiven, die uitspraken zijn maatschappelijke uitspraken en zitten niet zo op het niveau van de infrastructuur. En daar zit de hele vraag: welke soort van waarden moeten de schoolgebouwen uitdragen, dat is altijd de kwestie.” (exp)

Het gevoel van licht en ruimte in een schoolgebouw geeft emotionele rust (net/gesub). De overdracht van rust en sereniteit in het gebouw is een weldaad voor een school, omdat hiermee de juiste sfeer wordt gecreëerd om iets over te brengen. Een school moet dan ook plaats kunnen geven aan verstillings. De vraag naar rust en sereniteit is groter geworden omdat er meer aandacht gaat naar de emotionele kwetsbaarheid van kinderen. Maar rustgevend plaatsen zijn ook nodig in dichtbevolkte en kansarme buurten waar kinderen thuis en op straat weinig ruimte ter beschikking krijgen. Door de rustige ruimtelijkheid op school, krijgen ze overdag de kans om de benepenheid en onoverzichtelijkheid van hun woonomgeving te overstijgen. Veel kinderen missen tegenwoordig structuur. Structuur en rust in de ruimte geven structuur en rust in het hoofd (dir).

“Wij zitten middenin een zeer kansarme buurt. Dus wij hebben meer dan 80% aan GOK-leerlingen. Voor die kinderen, en ook voor die leerkrachten, werkt dat gebouw inspirerend, ik vind dat wel heel belangrijk. Dat geeft een beetje een thuiskomen gevoel. Wat ik daarnet ook zei over die structuur of die niet structuur of dat tekort aan structuur, die rust die ruimte, dat zit allemaal samen. In Sint-Joost, zijn er op 1 vierkante kilometer 30 000 inwoners dus die kinderen zijn gewoon van in een heel drukke omgeving te wonen, zich te bewegen, [een] kleine woonoppervlakte [te hebben]. Als ze daar boven zitten dan overstijgen ze dat, dan kijken ze helemaal anders. Voor die kinderen is dat belangrijk en dat heeft te maken met de architectuur.” (dir)

Vaak wordt gezegd dat gebruikers zich een gebouw voor een stuk moeten kunnen toe-eigenen. Dit soort van symbolisch ‘ownership’ veronderstelt dat gebruikers zich nauw betrokken voelen bij het gebouw. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de mogelijkheid tot participatie bij bouw of renovaties. Het heeft ook te maken met een medezorg voor netheid en met de mogelijkheid om zelf je klaslokaal in te richten. Leerlingen vinden het bijvoorbeeld erg belangrijk dat ze hun school zelf mogen aankleden, bijvoorbeeld door posters of affiches op te hangen. Dat geeft een beter gevoel dan saaie, witte muren en hoeft niet duur te zijn. Betrokkenheid zorgt ook voor meer respect voor het gebouw. In een school waarvan leerlingen kunnen zeggen ‘onze school is ons huis’, draagt men er ook meer zorg voor. Ook voor leerkrachten is het belangrijk dat ze zich (een deel van) het gebouw kunnen toe-eigenen. Als een leerkracht zijn vast lokaal heeft wordt er veel meer toegezien op respect voor de ruimte en het meubilair. (leerkr)

“Dus leerlingen [zouden] ook graag wat inspraak hebben op het aankleden, het gezelliger maken van de klaslokalen. Jij zit ook niet graag ergens waar je je niet thuis voelt. [...]. Dat thuis voelen dat maak je eigenlijk door zelf dingen te doen, er is een verschil met de schoolomgeving waar alles over uw hoofd is gebeurd, de architect die dat heeft gemaakt. Dat je dat een beetje naar uw eigen hand kunt zetten, voor uw eigen maken. Het is heel raar hé, maar in ons lokaal hangen er posters op en dat geeft eigenlijk een beter gevoel dan die witte muren. [Ja daar kan ik inkomen.] [En dat hoeft eigenlijk niet veel te kosten?] Nee, zolang dat het maar aangenaam is.” (leerl)

Op school moet je je ook gewoon goed kunnen voelen. Welbevinden op school is belangrijk en het gebouw kan hiertoe bijdragen. Je goed voelen kan gaan over de meetbare aspecten van welzijn en gezondheid. Het gebouw moet daarom aan bepaalde vereisten voldoen op vlak van veiligheid, hygiëne, luchtkwaliteit en akoestiek (leerkr, dir). Maar je goed voelen heeft ook te maken met de subjectieve beleving van je omgeving. Op school ben je niet thuis, maar een schoolgebouw moet wel een soort *thuishaven* zijn: een gebouw waar iets te beleven valt, maar waar men zich ook geborgen kan voelen. Vooral de leerlingen zelf vinden het heel belangrijk dat ze zich goed kunnen voelen op

school. Zo moeten jongeren zich vrijer kunnen bewegen: je hoeft niet altijd verplicht worden te staan of op een stoel te zitten. In een zetel zitten met de benen omhoog moet toch ook eens kunnen? Of je kan toch een plek voorzien waar je samen met je vrienden wat kan bijpraten of waar je wat tafeltennis kan spelen? Ook moet er meer beweging in het leren zelf zitten. Sommige leerlingen kijken verlangend naar Scandinavische scholen, waar je het leren meer zelf aanstuurt en dit op verschillende plekken in het gebouw doet, maar volgens anderen zouden Vlaamse leerlingen snel misbruik maken van zoveel vrijheid (leerl).

“Het welbevinden van een leerling heeft een aspect dat verband houdt met het gebouw zelf en het welbevinden van de leerling is allesbepalend voor zijn schoolprestaties, voor zijn sociale ontwikkeling voor zijn maatschappelijke integratie. [...] Ik denk dat een gebouw veel kan betekenen voor zowel de leerkrachten als de leerlingen, om zich thuis te voelen.” (ov)

Leerlingen krijgen soms het gevoel dat ze gevangen zitten op school. Oude schoolgebouwen die slecht onderhouden zijn of schoolgebouwen met rechte, kille gangen en kale klaslokalen doen ongezellig aan. Daarbij zijn sommige gebouwen ook nog ommuurd of voorzien van een grote toegangspoort, afrasteringen of afgeplakte ramen. Leerlingen associëren dit soort scholen eerder met een gevangenis dan met een aangename plek om te leren. Schoolgebouwen zijn vaak ook onpersoonlijk. Leerlingen klagen over ‘wandelklassen’, niet alleen omdat je je voor elk lesuur weer moet verplaatsen, maar ook omdat je telkens weer in een vreemd lokaal terecht komt. Ook de grote schaal van sommige schoolcomplexen doet vaak onpersoonlijk en overdonderend aan. In het bijzonder is dit het geval voor nieuwe leerlingen, maar na een tijd geraak je er wel aan gewend vinden sommigen.(leerl)

“Ik krijg meer een gevangenisgevoel bij mijn school dan een schoolgevoel. [Hoe komt dat dan?] Gewoon de gebouwen die zijn 60 jaar oud of zo en wij hebben dan een poort met pinnen vanboven precies, dat je denkt van wij zijn hier gedetineerd. [En is heel het terrein afgesloten] Heel de speelplaats was bij ons afgesloten omdat wij midden in de stad zaten en dan vanonder prikkeldraad zodat we niet boven of onder die draad gingen kruipen. Het gebouw heeft echt een oude uitstraling. We hebben hele smalle gangen. Dus het is echt [...] dat je veel te dicht opeengeplakt bent als je naar uw lokaal moet gaan. Het is dus ongezellig ingericht. Daar zitten twee kleuren in en dat is licht wit en dan wat lager donkerder wit. Zo ziet het er uit en dat was het.” (leerl).

Een architect merkte op dat er altijd sprake is van een bepaalde spanningsboog tussen een gebouw als ‘functionele machine’ en het gebouw als ‘generische ruimte’. Aan de ene kant wordt ruimte die door leerlingen enkel als functioneel wordt ervaren, al gauw saai en moeilijk begripbaar. Er moet dus plaats zijn voor identiteit, iets waarmee kinderen zich kunnen associëren. Schoolarchitectuur moet je ook op een positieve manier kunnen aanspreken en motiveren (arch). Aan de andere kant is ook het functionele belangrijk, zelfs belangrijker dan de belevingswaarde van een gebouw volgens sommige leerkrachten. Nochtans hoeven functionaliteit en beleving elkaar niet uit te sluiten. Een gebouw krijgt zelfs soms esthetische kwaliteit omdat het functioneel is opgebouwd en de specifieke betekenis van een ruimte kan erg functioneel zijn voor het leren (amb).

“Op maat van de leerlingen is misschien wat abstract, maar ik vind het wel belangrijk dat een school meer is dan een gebouw dat louter aan de functionele eisen voldoet. Dat daar ook iets in te beleven valt. Dat dat ruimtelijk iets te betekenen heeft. Dat daar toch wel architectuur in zit. Hoe moeilijk dat dat ook te omschrijven is. [...] En dat het ook in functie van het type, van de leeftijd van de leerlingen gebouwd wordt. Anders voor een kleuterschool, een lagere school

of een middelbaar. En dat een gebouw daar toch rekening mee moet houden uiteraard.”
(arch)

Schoolsite en -omgeving

Er moet ook aandacht gaan naar de site waar een schoolgebouw op staat. Schoolsites bevatten vaak een erg omvangrijk patrimonium, maar dit is vaak met mondjesmaat en met een weinig geloof in de toekomst gerealiseerd. Architecten kijken dan ook met grote bezorgdheid naar de manier waarop er met het bestaande patrimonium wordt omgegaan. Er wordt veel ad hoc (bij)gebouwd zodat er een amalgaam ontstaat dat nog moeilijk te beheren is. Het valt ook leerkrachten op dat er soms dingen worden bijgebouwd die niet ‘passen’ op de site. Zo krijg je een onoverzichtelijk geheel.

“Ik denk dat men veel te veel in het verleden om allerlei redenen ad hoc, stukje bij, nog een stukje bij, de dingen aan mekaar gebreid, zodanig dat ge op den duur een conglomeraat krijgt, dat moeilijk beheerbaar is”. (exp)

Door het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden worden sites ook stukje bij beetje volgebouwd, wat ten koste gaat van de kwaliteit van de buitenruimte. Die buitenruimte moet trouwens ook veel groener worden. Het gebrek eraan geeft een trieste indruk, en als men het heeft is men er bijzonder blij mee (arch). Ook leerlingen vinden groen heel belangrijk om zich goed te voelen op school (leerl). Maar genoeg groen voorzien is niet altijd even vanzelfsprekend. Struiken, gras en bomen moeten immers ook onderhouden worden, en dat zien scholen als een last. Vaak is ook de ruimte beperkt en is de aanplanting kostelijk. Investerings in groen krijgen dan ook veel te weinig prioriteit van de scholen, terwijl er wel vaak geld blijkt te zijn voor de aanleg van parkings. Er is dan ook een mentaliteitswijziging nodig (leerkr).

“[...] dat ook een school daar, ik zal het nog maar eens zeggen, dat is heel triest, dat is een oud schoolgebouw. Je kan daar rondlopen maar daar is geen blad groen te zien. Dat is bijzonder triest. Ik heb gehoord dat het kinderdagverblijf daarnaast nu een boom gaat planten. Maar dat is eigenlijk zo triest dat daar van uit heel die school geen enkele ervaring is met iets of wat groen. Dus effectief planten of bomen, gras... . [...] Dat is echt een probleem, vind ik. En dan dat groen draagt bij tot die geborgenheid. Dat hoeft niet veel te zijn hé. Dikwijls kan één boom al heel veel doen.” (arch).

Schoolgebouwen moeten lokaal goed ingebed zijn. Dit biedt mogelijkheden om je als school te integreren in het buurtleven. Dit betekent dat er een goede samenwerking moet zijn met lokale besturen. Scholen hebben gemeentelijke overheden nodig om dingen te regelen waar ze weinig vat op hebben, zoals de bereikbaarheid van de school of de verkeersveiligheid. Scholen kunnen ook gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen in de buurt, bijvoorbeeld het gemeentelijk zwembad of de bibliotheek. Lokale besturen hebben er dan weer alle baat bij om scholen deel te laten uitmaken van een breed netwerk van publieke voorzieningen als de academie, sportverenigingen en bibliotheken. Via de school wordt de drempel naar deze voorzieningen immers een stuk verlaagd. Ook de plaatselijke economie is vaak gebaat bij de aanwezigheid van een school. De band met de lokale context wordt eveneens vanuit architecturaal oogpunt benadrukt. Architecten zeggen bijvoorbeeld dat het ontwerp van een school altijd moet refereren naar zijn omgeving. Schoolgebouwen zijn trouwens altijd verbonden met de geschiedenis van hun sociale en ruimtelijke context. Ook die historische band mag je niet zomaar doorknippen (arch).

“Als er ergens partners moeten gevonden worden om bruggen te slaan tussen onderwijs en andere maatschappelijke sectoren, moet je bij de gemeente zijn. Als een gemeente een

bepaalde visie heeft: we willen daar een school, we willen heel de dorpskern aanpakken, we willen dat daar iets gebeurt, een bibliotheek, een sporthal. Iedere gemeente heeft extra publieke dienstverlening nodig. Wij gaan dat opbouwen rond die school. Voor kinderen wordt de drempel naar school [lager], naar lezen, en boeken gaan halen in de bibliotheek... . Zo laag mogelijk en ook het verenigingsleven kan je groeperen. Naar de beleidsdomeinen toe is het allemaal verzameld op het lokale niveau. Lokale besturen richten onderwijs in, maar ook [bijvoorbeeld] bibliotheken. Lokale besturen moeten een scholenbeleid uitwerken die die dingen integreert". (net/gesub)

Schoolgebouwen kunnen breed gebruikt worden. Schoolgebouwen moeten meer zijn dan een instrument om les te geven. Door het schoolgebouw open te stellen maakt het zich kenbaar aan het publiek domein en wordt het beter benut. Leerlingen maken hierover de nuchtere vaststelling dat waar de belastingsbetaler voor heeft betaald, hij ook gebruik van mag maken (leerl). Scholen zijn op zich al erg belangrijke sociale ankerplaatsen voor ouders en kinderen. Het is een van de laatste plaatsen waar je nog mensen leert kennen en vrienden maakt (exp).

"[...] maar een goed schoolgebouw draagt bij aan onderwijs, maar ook aan de samenleving. De school als ankerpunt in de buurt. Ik denk dat dat toch altijd wel een plek is waar dat je in heel je levensloop heel veel komt. [...] Ik denk dat we dat wel nodig hebben, van die plekken waarvan je weet 'daar kom ik nog eens mensen tegen'. Van een kerk verwacht je toch andere dingen, of een café. Dat is misschien toch niet voor iedereen even toegankelijk of zo of voor sommige mensen misschien minder 'not done'." (exp)

Brede scholen zijn ook belangrijk in pedagogische zin. Open scholen gaan relaties aan met andere maatschappelijke functies en verlagen zo voor ouders en kinderen sterk de drempel om deel te nemen aan allerlei buitenschoolse initiatieven. In dit geval gaat de relatie ook verder dan het openstellen van infrastructuur, maar wordt er ook inhoudelijk samengewerkt. Het openstellen van schoolgebouwen heeft ook financiële voordelen. Wanneer een deel van de school kan verhuurd worden, zorgt dit soms voor broodnodige inkomsten. Nochtans zijn er ook veel bekommernissen en hindernissen. Zo is er een mentaliteitswijzing nodig. Aan de ene kant lijken scholen in Vlaanderen weinig bereid om hun deuren open te gooien. Aan de andere kant ligt het ook niet in de Vlaamse aard om intensief deel te nemen aan het gemeenschapsleven. Vlaamse scholen en Vlaamse gezinnen hebben nog te veel de neiging om op zichzelf terug te plooiën. Daarnaast heeft men ook bedenkingen over het goed beheer van een brede school (im).

Verschillen in visievorming

Wanneer respondenten praten over kwaliteitsvolle scholenbouw, wordt er over bepaalde kwaliteiten soms meer gezegd dan over andere. Sommige actoren leggen ook andere accenten dan andere. Een bruikbare methode om deze verschillen te verduidelijken is om na te gaan in welke mate een bepaald criterium aan bod kwam tijdens focusgroepen en interviews. Hiervoor hebben we in tabel 11 telkens de relatieve frequenties berekend van het aantal woorden die elke type actor gebruikte om de verschillende vermelde kwaliteitscriteria te bepreken. De frequentie en verspreiding van bepaalde kwaliteiten wordt hier dus afgeleid uit een telling van woorden. Om de leesbaarheid te verhogen werden hoge relatieve frequenties donkerde gearceerd dan lage.

domeinen	expert	ambtenaar	architect	directie	inrichtende macht	leerkracht	leerling	totaal
belevingswaarde	15%	6%	8%	16%	5%	3%	12%	9%
schooldomein en omgeving	12%	20%	11%	7%	5%	5%	2%	7%
functionaliteit	13%	18%	25%	18%	11%	30%	29%	25%
betaalbaarheid	1%	3%	4%	3%	25%	6%	0%	4%
levensduur en duurzaamheid	9%	2%	3%	2%	3%	3%	5%	3%
veiligheid, comfort en gezondheid	3%	4%	0%	0%	3%	7%	4%	4%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel 11: Verschillen in visievorming tussen actoren (domeinen)

We stellen vast dat de meeste aandacht is gegaan naar de functionaliteit van het schoolgebouw, gevolgd door 'belevingswaarde' en 'schooldomein en omgeving'. Dat er minder gepraat wordt over 'levensduur en duurzaamheid' en 'veiligheid en comfort' wil echter niet zeggen dat deze topics minder belangrijk zijn. Uit de citaten kunnen we immers opmaken dat leerkrachten en leerlingen sterk vanuit hun eigen ervaringen praatten als ze het hadden over de slechte staat of veiligheid van het gebouw. Dit soort van emotionele betrokkenheid getuigt alleszins van de intensiteit waarmee men dergelijke problemen beleeft. Daarenboven kan het ook zijn dat bepaalde kwaliteiten zodanig vanzelfsprekend zijn, dat ze nauwelijks uitleg nodig hebben.

Als we kijken naar de onderlinge verschillen tussen de actoren, dan valt op dat iedere actor zijn eigen accenten legt. Ambtenaren gaan vooral in op functionaliteit en de schoolomgeving. Architecten tonen een gelijklopend profiel, maar besteden geen aandacht aan veiligheid en comfort. Dit is niet zozeer omdat dit onbelangrijk is, maar wel omdat dit als vanzelfsprekend wordt ervaren. Bij directies komt ook weer het functionele naar boven, maar ook de belevingswaarde. Leerkrachten zijn opnieuw erg functioneel gericht, maar besteden ook aandacht aan comfort en betaalbaarheid. Leerlingen lijken in het bijzonder gevoelig voor de belevingswaarde van een gebouw, maar ook hier gaat de meeste aandacht naar functionele aspecten. Bij de inrichtende machten was de betaalbaarheid van het schoolgebouw duidelijk een belangrijk kwaliteitsaspect. Bij de experts ten slotte wordt de aandacht vooral verdeeld tussen belevingswaarde, het schooldomein en de functionaliteit. Van alle actoren hebben zij ook het meeste aandacht voor de staat van het gebouw en duurzaamheid.

Tabel 12 toont de relatieve frequentie van de afzonderlijke kwaliteitscriteria per actor. Opnieuw stellen we vast dat de verschillende actoren hun aandacht verschillend focussen als het over kwaliteit gaat. Dat schoolgebouwen opengesteld kunnen worden voor de omringende gemeenschap is een belangrijk punt voor experts, ambtenaren, architecten en directies, maar in veel mindere mate voor inrichtende machten, leerlingen en leerkrachten. Dat het schoolgebouw het pedagogisch project van de school moet ondersteunen wordt vooral door leerkrachten vermeld, maar niet door de inrichtende machten. Leerlingen willen zich vooral goed voelen op school, ze hebben veel aandacht voor goed uitgebouwde ICT-voorzieningen en vinden ook dat het gebouw het leren goed moet ondersteunen. Financiële bekommernissen komen relatief weinig ter sprake, behalve bij de inrichtende machten waar het thema het meest aan bod kwam. Comfort en veiligheid is dan weer vooral voor leerkrachten een issue. Directies en experts besteden in vergelijking met andere actoren relatief veel aandacht aan de culturele en maatschappelijke betekenis van het schoolgebouw.

domeinen	criteria	expert	ambtenaar	architect	directie	inrichtende macht	leerkracht	leerling	TOTAAL
belevingswaarde	culturele en maatschappelijke betekenis	15%	1%	4%	13%	9%	5%	1%	4%
	identiteit en 'ownership'	0%	4%	0%	2%	0%	0%	4%	2%
	rust en sereniteit	2%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	1%
	stimulerend om te leren	0%	4%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
	zich goed en verbonden voelen	12%	2%	12%	10%	0%	0%	16%	9%
school domein en omgeving	gebouw is lokaal goed ingebed	6%	1%	0%	0%	9%	2%	0%	1%
	geïntegreerd en coherent geheel van gebouwen	4%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	1%
	in open in relatie met de gemeenschap	13%	23%	16%	15%	0%	6%	2%	9%
	voldoende natuurlijke elementen	0%	15%	6%	0%	0%	0%	1%	3%
functionaliteit	ondersteuning van onderwijs	21%	13%	6%	12%	0%	27%	15%	15%
	flexibiliteit en variabiliteit	5%	2%	25%	12%	20%	13%	0%	8%
	goede ICT-integratie	0%	0%	8%	0%	0%	2%	16%	7%
	groot genoeg en genoeg soorten lokalen	0%	8%	0%	14%	0%	10%	9%	9%
	goede meubilering	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%
	oriëntering en afstand tussen lokalen	0%	5%	0%	0%	0%	0%	9%	4%
	informele ruimtes voor ontspanning	0%	0%	6%	0%	0%	2%	5%	3%
	toegankelijkheid en bereikbaarheid	0%	7%	5%	2%	0%	3%	0%	2%
	goede prijs-kwaliteit verhouding/betaalbaarheid	0%	0%	0%	0%	38%	10%	0%	4%
betaalbaarheid	lifecycle kosten	1%	5%	7%	6%	11%	0%	0%	3%
	de gebouwen zijn in goede staat	1%	0%	0%	0%	0%	2%	6%	3%
levensduur en duurzaamheid	duurzaamheid en energiezuinigheid	16%	4%	5%	4%	0%	4%	3%	4%
	gebruik van duurzame materialen	0%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	0%
veiligheid, comfort en gezondheid	netheid	1%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	veilig en comfortabel	4%	5%	0%	0%	6%	13%	8%	7%

Tabel 12: verschillen in visievorming tussen actoren (domeinen en criteria)

De verschillende actoren die, direct of indirect, bij de scholenbouw betrokken zijn, tonen zich in hun visie op kwaliteit soms eensgezind, maar andere keren merken we dat er andere accenten worden gelegd. Deze verschillen wijzen erop dat goede scholenbouw voor iedereen iets anders kan betekenen en dat die betekenissen samenhangen met de specifieke positie die men bekleedt binnen het onderwijsveld. In het bijzonder zijn hier de verhoudingen relevant tussen de actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij het schoolgebouw als producent-financierder (ambtenaren, architecten en inrichtende machten) of gebruiker (directies, leerlingen en leerkrachten).

7.2.2.1.2 Het planningsproces

De verdiensten van goede planning

Een goed bouwproject is goed gepland. De gefaseerde aanpak die wordt vooropgesteld in het state-of-the-art planningsproces wordt door veel respondenten beschouwd als de te volgen weg naar een kwaliteitsvol schoolgebouw (ov, amb, net/gesub, net/im exp, im, dir). De grote verdienste van een planmatige aanpak is dat het aanzet tot een grondige reflectie. Door het totstandkomingproces in verschillende stappen op te delen, wordt je immers gedwongen om in elke stap grondig na te denken. Dit staat in contrast met een benadering die de fysische en financiële norm als uitgangspunt neemt. In die benadering gaat men te snel over naar de ontwerpfase, zonder dat men heeft kunnen nadenken over een projectdefinitie en een programma van eisen (exp). Een gefaseerd planningsproces zorgt er ook voor dat je bouwproject een logische opbouw krijgt. Het creëert een duidelijke werkstructuur, vooral als er veel partijen betrokken zijn. Het zorgt er voor dat je belangrijke beslissingen op het juiste moment neemt en dat je niets vergeet (ov, exp). Vooral voor scholen die niet vertrouwd zijn met bouwen is een gefaseerde en heldere aanpak een belangrijke ondersteuning. Sommigen vinden het zo belangrijk dat men elke stap formeel zou moeten aftoetsen (net/im, ov). Anderen zeggen dan weer dat het in de praktijk wel altijd met de nodige variatie zal toegepast worden (ov).

“Ik heb eigenlijk maar één succesfactor voor goede scholenbouw: planmatige aanpak.” (ov)

“Dat is het de werkwijze die wij voorstaan”. (net/gesub)

“[leidt goed planning tot goede scholenbouw?] Ja, absoluut. [...] Dat proces goed voorbereiden en de tijd er voor nemen is essentieel, denk ik.” (exp)

“Dan besef je hoe zo’n proces eruit ziet en dat je beter op voorhand heel goed nadenkt en dat je de goede keuzes maakt en niet dat soort beslissingen uitstelt tot latere fasen, waardoor het gewoon meer geld kost.” (ov)

“Ik denk dat de procedure om finaal tot een goed gebouw te komen, dat dat in stappen verdeeld is. Het probleem met de rechtstreekse toepassing van alleen de fysische en financiële norm is dat je een bouwproces krijgt in één stap, of in één fase. Eigenlijk moet je op elk moment kunnen vooruit denken en beseffen dat je niet alles realiseert in een project, maar dat je gevraagd wordt en verplicht wordt, om een globale visie te ontwikkelen. [...] Ik denk dat het heel belangrijk is. (exp)

Nochtans heeft men ook zijn bedenkingen. Een belangrijke kritiek is dat het planningsproces vooral een tijdspad uittekent, waardoor het op zich niet heiligmakend is (exp, ov). Het zegt wat de te volgen stappen zijn, maar men zegt niets over de wijze waarop deze stappen moeten uitgevoerd worden. Goede planning leidt dan ook alleen maar tot het gewenste resultaat wanneer elke stap met de nodige inzet wordt doorlopen, het geen routineuze en formele aangelegenheid wordt en het duidelijk is welke actoren erin betrokken moeten worden (exp, im).

“Elke etappe in [het planningsproces is] afhankelijk van de inzet van mensen. Het is natuurlijk zo dat je initiatief moet nemen, dat je een projectteam moet samenstellen. Maar de vraag is altijd hoe het gebeurt. Ook de projectdefinitie is natuurlijk zeer belangrijk, maar is zo verschillend, dat kan zo routineus gebeuren. Dat is in alles, alles is afhankelijk van mensen en van de kwaliteit van die mensen. Ik denk dat inderdaad al die stappen nodig zijn, maar geen enkele procedure kan een goed resultaat garanderen. Je kan het alleen maar bevorderen door de procedure of niet in de weg staan.” (exp)

Daarom is er ook altijd een menselijke reflex nodig, waarbij men werkt aan onderling vertrouwen en in dialoog gaat met elkaar (exp). Actoren op het terrein hebben ook bedenkingen bij de volgorde van de stappen. Zo vinden architecten dat de ontwerper ook betrokken moet worden bij het voortraject, omdat hij moet kunnen meedenken over de projectdefinitie (arch). Dit is een mening die ook onder inrichtende machten leeft, hoewel volgens sommigen de opmaak van een pedagogische visie en projectdefinities toch vooral aan de school toekomt (im). Voor directies is het dan weer belangrijk om het strategische en operationele niveau goed te scheiden. Volgens hen kan een scholenbouwproject ook best aangestuurd worden door te denken in termen van missie, visie, strategische en operationele doelstellingen (dir).

Het belang van plannen op de lange termijn

Veel respondenten benadrukken ook dat planning vooral op de lange termijn moet gebeuren. Denken op korte termijn leidt tot oplapwerk dat tijdelijke oplossingen aanbrengt waar niemand echt blij mee is (ov, exp, amb, net/im).

“Wat dat wij af en toe horen in scholen is dat er een opdrachtgever, dat is dus feitelijk de inrichtende macht, heel vaak te weinig betrokken is, van uit zichzelf dan, bij het project. Dat zij maar met één ding bezig zijn en dat is het budget en korte termijn. Maar omdat er heel vaak beslissingen vallen waar noch de directies, noch de architecten blij mee zijn omdat ze weten dat dat eigenlijk heel kortzichtig reageren is. Vaak van oké, ik heb vandaag dat geld

niet dus nee we doen dat niet, maar dat weten wij op voorhand al, dat komt als een boemerang terug in ons gezicht gewoon. Dus ik denk..." (amb).

Uiteindelijk zorgt een dergelijke aanpak voor schoolsites waarin nog weinig ruimtelijke en architecturale samenhang zit en die zo hun identiteit verliezen (exp).

"Er is niks mis mee om een sanitair op te lappen of een afdak bij te bouwen, maar ik denk wel dat een school moet weten waar het naar toe gaat op langere termijn. Als het past in een kader: 'onze site kan zoveel aan en op lange termijn hebben we dit voor ogen', dan kan een kleine investering al iemand helpen, maar als je natuurlijk eerst een afdak moet bouwen voor een school en het jaar erop moet er dan toch iets anders in de plaats komen, dan is het triestiger. Ik merk dat soort van gefragmenteerde aanpak dikwijls op. Uiteindelijk heb je zo een vies gehavend scholenbouwcomplex met overal hapjes uit en stukjes nieuw, dat gewoon heel die schoolsite om zeep is. Dan krijg je dikwijls een architect van om de hoek die hier iets moet oplappen en dan daar. Dat is geen manier van werken om kwaliteit te leveren. Dat is heel erg vind ik." (exp)

Planning op de lange termijn kan gebeuren via de opmaak van een 'masterplan' (ov, exp, net/im, im, amb). Uit de interviews en focusgroepen blijkt alvast de brede invulling van dit begrip. Sommigen verwijzen ernaar als een gefaseerd plan voor de ontwikkeling van de schoolsite op de lange termijn waarin concrete problemen en vragen op een hoger niveau worden getild en er prioriteiten worden gesteld. Alle ad hoc oplossingen moeten hierbij gekaderd worden in dit globaal masterplan (exp). Anderen zien het masterplan ook ruimer. Het masterplan heeft dan betrekking op meerdere voorzieningen binnen een dorp of stad waarbij hun ontwikkeling in onderlinge samenhang wordt gezien. In het kader van dergelijke masterplannen kunnen investeringen prioritair worden toegekend en vertrekt men vanuit een grondige analyse van de omgeving, de demografie of de nood aan een bepaald onderwijs-, welzijns- of cultuuraanbod (ov, net/im, exp, arch).

Wordt goede planning al genoeg toegepast?

Hoewel de goede planning van bouwprojecten zeker een positieve bijdrage kan leveren aan het eindresultaat, denken sommige respondenten dat het nog te weinig wordt toegepast op het terrein (ov, exp). Directies en schoolbesturen worden in hun carrière hoogstens één of twee keer met een bouwproject geconfronteerd. Dat is veel te weinig om genoeg knowhow te verwerven om een dergelijk project goed te beheren (ov). Goede planning is ook iets waarvan men nauwelijks wakker zou liggen. Vaak heeft men op het terrein een erg pragmatische reflex als het over bouwen gaat. Men gaat voor de gekende oplossingen en laat de rest over aan de huisarchitect. Goede planning is trouwens ook geen voorwaarde voor subsidiëring. De overheid geeft geen financiële impuls om het consequent toe te passen (ov, exp).

"Nee, ik denk dat het grote probleem daar zit. Een directeur van een school, hoe vaak gaat hij zo'n bouw meemaken? Dat is één keer, in het beste geval twee keer. Dat is niet doorgedrongen. Dat staat heel ver van hun bed, eerst meestal als leerkracht, daarna in de schooldirectie en plots wordt hij geconfronteerd met een goed gekeurd dossier bij AGION, we mogen beginnen bouwen. Dan contacteren ze snel een architect en hopelijk heeft die dan een goede reflex als die ook niet een goede reflex heeft dan... . Nee, ik kan daar geen uitspraak over doen, ik weet dat niet, maar ik ben ervan overtuigd dat dat niet doorgedrongen is. Het komt te weinig voor bij de mensen." (ov)

Over het algemeen zou het een goede zaak zijn mochten bouwheren bewuster met het planningsproces omgaan (arch). Maar omdat men denkt dat scholen zelden de tijd en de motivatie

hebben om zich een goede planningspraktijk eigen te maken, vindt men dat ze daarin moet ondersteund moeten worden, bijvoorbeeld door gidsen en handboeken uit te geven of door een projectbegeleider aan te stellen (ov, exp). Scholen zouden ook nauwelijks warm lopen voor lange termijnplanning (masterplanning) (net/gesub, ov). Het is voor hen immers moeilijk om de behoeften op lange termijn voldoende helder te krijgen (net/gesub).

“Maar dat zit ook in ons verhaal van de masterplannen. Daar zeggen we oké, uw lange termijn visie is zeer belangrijk maar als je wacht tot uw lange termijn visie helder wordt en je zeker weet waar je naar toe gaat kom je nooit tot bouwen. Bouwen is altijd een stap zetten maar je moet wel weten waar uw risico zit en waar je zeker bent en onzeker. Daar zit ook het verhaal van de masterplannen: durven beslissen. Dat is waar veel van onze vzw’s op vast lopen.” (net/gesub)

Ondertussen moet men echter wel tal van dringende problemen oplossen, waardoor men toch weer teruggrijpt naar ad hoc oplossingen (net/gesub). Daarnaast wordt het plannen op de lange termijn ook kortgesloten door het subsidiebeleid. De lange wachttijden en de vrij rigide subsidieprocedures en normen zorgen ervoor dat men niet flexibel kan omspringen met veranderende omstandigheden op de lange termijn, zoals een veranderend leerlingenaantal (im) (zie infra).

Anderen spreken het gebrek aan planning dan weer tegen of nuanceren het ten dele. Zo stellen ambtenaren en experts uit de hoek van het GO! dat hun bouwprojecten wel degelijk een duidelijk gefaseerde aanpak kennen (net/im, amb). Ook de projecten die tot stand komen binnen het DBFM-project kennen een dergelijke planmatige aanpak, hoewel dit wel moet gebeuren binnen een beperkt tijdspad (ov, amb). Specifiek voor het Katholiek onderwijs meent een expert uit deze hoek dat de meeste bouwprojecten wel een bepaalde vorm van planning kennen, maar dit planningsproces gebeurt wel niet altijd even bewust en afgelijnd (net/gesub).

“[Wordt dat al genoeg toegepast dat soort van planning?] Ja, maar niet altijd op dezelfde bewuste manier. [...] Het projectteam kan er gerust al zijn voordat er initiatief genomen wordt. Dat kunnen mensen zijn die al eens samen hebben gezeten die kunnen het initiatief nemen naar het projectteam en die kunnen zich dan versterken afhankelijk van het geval rond bepaalde competenties. Ik denk dat dat op heel veel plaatsen gevolgd wordt, maar zeker niet altijd in dat “state-of-the-art”-verhaal.” (net/gesub)

Andere respondenten zeggen dat bij een minderheid van de scholen de planningsfilosofie wel al zal doorgedrongen zijn, maar men kan er geen exact cijfer op plakken (ov). Een expert wijst in dit verband op de belangrijke inspanningen die de jongste jaren zijn gebeurd om de planningsgedachte ingang te doen vinden op het terrein. De scholen zouden er ondertussen toch al iets van opgepikt moeten hebben (exp).

7.2.2.1.3 Kritische succesfactoren

Geef voldoende aandacht aan het voorbereidend traject

“Bezint eer ge begint”: dat zou de mantra moeten zijn van iedere school die wil bouwen. Binnen veel bouwprojecten worden te snel ontwerp-oplossingen naar voor geschoven, zonder dat men zich de juiste vragen heeft gesteld (ov, exp). Binnen de overheid merkt men op dat veel schoolbesturen hun project niet altijd even deskundig aanpakken en niet altijd bereid zijn om het op voorhand goed te overdenken. Deze attitude wrekt zich dan in een aanzienlijke hoeveelheid meerwerken achteraf. Soms leidt het ook tot het installeren van (te) dure technieken, die eigenlijk vermijdbaar waren mits er op voorhand goed was nagedacht (amb, ov).

“Ik vind het belangrijk dat je kijkt waar willen wij naar toe [...] wat is onze visie, wat willen wij uitstralen. In veel gevallen, zeker in het vrij onderwijs, weet men dat eigenlijk niet: we willen een schoolgebouw. En als je vraagt hoe moet dat eruit zien, begint men direct mijn schoollokaal moet zo groot zijn, nee dat is niet de essentie. Je moet nadenken waar willen wij voor staan. Hoe willen wij, willen wij een open school zijn, overkomen op de buurt. Daarover nadenken, maar daar wordt niet over nagedacht. Men gaat hoogstens nadenken: “volgens AGION hoeveel m2 hebben we als ik zo doe, de breedte van de gang zal de architect wel doen”. Dat is heel snel uitgetekend maar dan moet je niet verschieten dat dat niet beantwoordt aan de verlangens en de eisen van de gebruikers want die worden daar nauwelijks in betrokken.”(ov)

Het is dan ook beter om op voorhand goed na te denken waarom men wil bouwen, wat men wil realiseren, waar men het wil doen en hoe men het gaat betalen (exp, koepel). Het heeft immers geen zin om oplossingen te induceren die niet voortkomen uit een grondige voorafgaande reflectie. In het begin heeft men nog alle gelegenheid om te twijfelen en dingen te wijzigen, maar van zodra budgetten vast komen te liggen en men begint te ontwerpen en te bouwen is er geen weg meer terug. Elke fundamentele beslissing en discussie komt dan eigenlijk te laat (exp).

“Op het moment dat je beslist om te bouwen kan je geen beslissingen meer terugdraaien. En op het moment dat je beslissingen terugdraait kost dat veel geld en is iedereen daar sowieso ongelukkig mee, zowel de overheid als de directies. Projecten falen als het voortraject niet goed gebeurt. Dan verschijnen plotseling dingen die men niet heeft voorzien en moet er opnieuw gesleuteld worden. [...] Het heeft ook te maken met het verschil tussen haalbaarheid en mogelijkheid. In de eerste fase moet je mogelijkheden aftoetsen en heel veel verschillende mogelijkheden aftoetsen, maar dan moet je naar een project gaan dat financieel haalbaar is, dan mag je niet meer twijfelen. In het begin mag je twijfelen, heel veel twijfelen, maar dan moet je uitvoeren en een heel rationeel gepland proces tot een goed einde brengen.” (exp).

Om bouwheren en ontwerpers toe te laten om zich op voorhand de juiste vragen te stellen, moet er voldoende aandacht gaan naar het voorbereidend traject. Sommige experts pleiten er dan ook voor om dit voortraject te rationaliseren. Dit kan door bouwheren een leidraad aan te reiken om het voortraject succesvol te doorlopen (exp). Er wordt ook gewezen op de mogelijkheid om scholen te begeleiden tijdens het voorbereidend project, door een architect of projectbegeleider (amb, exp, arch) zie infra). Deze begeleider kan er dan over waken om bepaalde stappen van het voorbereidend traject goed uit te werken, zoals de opmaak van een goede projectdefinitie. Nochtans wijzen sommigen erop dat veel bouwheren nog onvoldoende zijn doordrongen van het belang van het voorbereidende traject voor het welslagen van een bouwproject. Het voorbereidend traject mag dan ook geen vrijblijvende oefening blijven. Bouwheren zouden verplicht moeten worden om, met behulp van gespecialiseerde ondersteuning, er de nodige aandacht aan te besteden (ov);

“Ik denk dat je dat [denken op de korte termijn] misschien een stuk kunt doorbreken door de voorbereidende fase meer geformaliseerd te maken, dat men verplicht wordt om na te denken. En het is met veel zaken zo: onbekend is onbemind. Een keer dat men er over begint na te denken en men wordt daarin een stuk mee begeleid, gaat men anderen betrekken en gaat een dynamiek groeien. [...]. Op moment dat je zegt: ‘ik heb hier echt al een keer over gebrainstormd en ik heb daar met verschillende mensen over gepraat’, zal het aantal ideeën ook wel stijgen zal het enthousiasme ook stijgen. Voordeel is dat ook dat het [bouwproject] veel meer gedragen zal zijn.” (net/im)

Stel een goed bouwteam samen

Je mag een bouwproject niet aan één persoon ophangen (net/gesub). Een goed bouwproject is teamwerk (ov, amb, exp, im, dir, net/gesub, arch). Een bouwteam heeft een belangrijke voorbereidende functie. Het team formuleert een bepaalde visie op het bouwproject en draagt dit uit naar de ontwerper (ov). Het team moet daarom in staat zijn om op een abstracte manier over het bouwproject na te denken (net/gesub). Daarnaast moet het bouwteam ook draagvlak creëren voor het project bij alle belanghebbenden (exp). Een bouwteam moet ook een zekere continuïteit hebben. Het hele project wordt best getrokken door dezelfde mensen, van begin tot einde (arch).

“Sterke figuren vallen weg of er gebeurt een wissel van de wacht bij het bestuur of bij het personeel. Laten we eerlijk zijn. Drie sterke leerkrachten die alles trekken, die gaan op zwangerschapsverlof en ‘lap’ hé... . Je moet zorgen dat het allemaal mooi op elkaar kan volgen, dat een bouwteam zich garant verklaart om de aanwezigheid continu te hebben gedurende het ganse bouwproces.” (arch)

Een bouwteam moet zoveel mogelijk belanghebbenden samenbrengen, dus ook de gebruikers. Het gaat dus om integrale samenwerking (im), waarbij iedereen werkt vanuit zijn eigen rol en deskundigheid (zie infra). Een bouwteam bevat in eerste instantie de bouwheer, de gebruikers en een eventuele projectbegeleider, in de loop van het project komen daar nog de architect en de aannemer bij (amb, exp, ov, net/im).

“Je moet een goed bouwteam hebben. Wat is een goed bouwteam? Dat is een team waarin verschillende mensen en uw verschillende stakeholders in zitten met een goede voorzitter waarin gediscussieerd wordt ten gronde, waar je respect hebt voor elkaars mening, waar je ook grondig van mening kunt verschillen maar waarbij je toch tot een oplossing komt die een zo groot mogelijk draagvlak heeft. [...] Als ik in de praktijk kijk: in 9 van de 10 gevallen ontbreekt dat team, waarom? Men heeft er geen tijd, geen goesting voor, niet voor warm gemaakt, dat is veel te veel werk dat berust dan in de handen van een toevallige vrijwilliger, [...] een directeur die het al veel te druk heeft.” (ov)

In het bouwteam moet je vooral mensen samenbrengen die bereid zijn om na te denken. De leden van een bouwteam hoeven niet dezelfde te zijn die in de formele organisatie leidinggevende posities innemen. Het moet vooral een ‘leading coalition’ van gedreven mensen zijn die de school goed kennen en die een meerwaarde voor het project kunnen aanleveren (net/gesub). Het is ook belangrijk dat er een goede verstandhouding is tussen de leden van het team, zodat zaken niet altijd tijdens formele vergaderingen moeten besproken worden. Een architect haalt aan dat uit informeel overleg vaak de beste feedback komt (exp).

Het is belangrijk dat er in een team kan gediscussieerd worden, maar op een bepaald moment moet men wel knopen kunnen doorhakken. Daarom is het belangrijk om een heldere werkstructuur te maken en bepaalde mensen uit het team beslissingsbevoegdheid te geven (exp, koepel). In die optiek kan men een onderscheid maken tussen het ‘projectteam’, dat input levert, en het ‘kernteam’ dat beslissingen kan nemen. In dat kernteam zitten dan de mensen die een overkoepeld zicht over het project hebben en die het hoger doel van het bouwproject goed kunnen inschatten (net/gesub). Ze hebben best een zekere ervaring met bouwen en kunnen ook hoofdzaken van bijzaken onderscheiden. Een optimale wisselwerking tussen projectteam en kernteam, zorgt uiteindelijk voor een goede projectdefinitie en programma van eisen waarmee een ontwerper aan de slag kan (arch).

“Je zou bij elk bouwproject van minimale omvang een projectteam moeten samenstellen en dat projectteam is de ‘leading coalition’. Dat zijn de mensen die het zich aantrekken binnen een bepaalde omgeving. [...] Dat zijn de mensen die je bijeen brengt. [Als lid van het projectteam] moet je leren om te abstraheren. Je moet een manier hebben om uzelf te dwingen op een abstracte manier na te denken over je behoefte.” (net/gesub)

“Ik ben getuige geweest van overdemocratische vergaderingen waar met gigantische moed wordt gekozen wat de kleur van de lino of het tapijt moet zijn. Dat wordt gekozen zonder dat men weet waar men gaat bouwen. Dan is het zinnig dat de mensen een beetje hun plaats kennen, maar je moet dat natuurlijk wel kunnen kaderen. En daar is een architect wel zinnig in, dat je zegt, luister, we hebben een stappenplan. Weet dat we dan gaan bouwen, dat die discussies hier komen en dat we eerst die vijf andere dingen moeten doen. En die stappensituatie is enkel door een bewogen persoon te doen. Die daar al een beetje ervaring in heeft. [...] Een bouwteam moet er eigenlijk zijn. [...] Die moeten de beslissingen nemen. Die kunnen dan wel met andere woorden participatie toelaten of zo maar die nemen wel geen beslissingen.” (arch)

Haal een projectbegeleider in huis

Voor de meeste directies en schoolbesturen is het bouwen van een school een ervaring die ze maar één keer in hun loopbaan meemaken. Veel schoolbesturen en directies hebben dan ook niet de nodige expertise en de tijd om een bouwproject op te starten en tot een goed einde te brengen (exp, ov, amb, leerkr, dir). Er komt immers veel gespecialiseerde kennis bij kijken en de cultuur en de achtergrond om op een deskundige manier over architectuur te spreken ontbreekt al te vaak (exp). Een bouwproject is ook een complex gebeuren op zich. Ten eerste moet je een goede kennis hebben van de verschillende stappen in het plannings-, bouw- en ontwerpproces (exp). Ten tweede moet je er ook in slagen om de verschillende actoren zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en samen te laten werken (ov).

“Er is eigenlijk helemaal geen debat over welke verschillende scholen mogelijk zijn, wat de kostprijs ervan is en wat de implicaties voor die keuze zijn, om verschillende oplossingen naast elkaar te zetten. En dat is heel erg jammer, wat in Vlaanderen hebben schoolbesturen niet de knowhow, hebben niet de cultuur over architectuur en ruimte te spreken. De schoolbesturen zitten met de handen in het haar als ze aan een schoolproject moeten beginnen.” (exp)

“Eigenlijk moet je, vanuit uw eigen visie, de competenties voor projectmanagement en ook financieel management hebben.[...] Dat is ook een beetje de reflex van geïntegreerd werken, niet alleen bouwen maar ook meenemen van in het begin dat je dat gebouw moet beheren en dat je dat ook moet onderhouden. Scholen hebben echter die expertise niet, en hebben te weinig zicht op hun koststructuren.” (ov)

“Allez, je hebt grote inrichtende machten die misschien wel al een zekere expertise hebben, maar je hebt dan ook scholen waar dat die expertise totaal niet aanwezig is.” (amb)

Veel respondenten wijzen op de noodzaak om bouwheren bij te laten staan door een projectbegeleider of -regisseur (ov, exp, net/im, amb, im, arch, dir, leerkr). Een projectbegeleider moet volgens sommigen vooral een ‘manager’ zijn, iemand die het project trekt, aan de kant van de school staat en ervoor zorgt dat alle beslissingen op het juiste moment worden genomen. De positie van de projectbegeleider of -regisseur situeert zich dan tussen de bouwheer en de professionals (ontwerper, ingenieur, aannemer, financier). Ze moeten ervaring hebben met het bouwen, in staat

zijn om alle beslissingen goed te bewaken en ervoor zorgen dat het overzicht over het project behouden blijft (ov, net/im, dir).

“Wat zijn het dan? Procesbegeleiders of zo? Ja, procesmanagers of procesregisseurs die zowel iets weten van aanbestedingsprocedures, van architectselectieprocedures, maar die ook iets weten van onderwijs, die bereid zijn om zich in de pedagogie van een school in te werken en die ook op de hoogte zijn van die processen. Dat blijft toch ook een beetje een stokpaardje: een ontwerp en een bouwproces, een school heeft dat niet zo. Het blijft [voor een school] heel moeilijk te weten: ‘welke beslissing moet ik wanneer nemen?’.” (exp)

Anderen leggen dan weer de nadruk op inhoudelijke aspecten. Een projectbegeleider is dan meer een soort van ‘initiator van het ontwerp’ die scholen moet bijstaan bij het ontwikkelen van hun pedagogisch-ruimtelijke visie en dit moet weten te ‘verbeelden’ naar een mogelijke ontwerpoplossing (zie supra) (exp). Een dergelijke invulling van de opdracht sluit nauw aan bij de bijzondere rol die een architect in het voorbereidend traject kan spelen. Door een architect al vroeg te betrekken in het planningsproces ontstaat er een goede wisselwerking met de bouwheer en kan er een goede vertaalslag gemaakt worden van pedagogische visie naar ontwerp (exp, amb). Bovendien wordt de kans dan groter dat men innovatieve oplossingen krijgt en dat men niet steeds dezelfde typologieën recycleert (exp, arch).

“Ik denk dat [de projectregisseur] eigenlijk een ontwerper moet zijn. Iemand die ook kan verbeelden, en de projectregisseur, de manager dat is zoals dat in Nederland gebeurt en die zijn inderdaad bezig met het proces te sturen maar ze ontwikkelen geen visie op het schooldomein. En al die pistes zoals vernieuwde typologieën, die gaan daar niet me bezig zijn. Terwijl een ontwerper dat wel gaat doen.”

Projectbegeleiders kunnen zowel intern of extern zijn aan het schoolbestuur. Binnen het stedelijk en gemeentelijk onderwijs kunnen scholen beroep doen op de gemeentelijke diensten en ook binnen het GO! zijn er projectbegeleiders voorzien. Inrichtende machten uit het VGO vermelden dat grote inrichtende machten of scholengemeenschappen binnen het VGO ook vaak kiezen voor de aanwerving van een vaste deskundige die instaat voor de projectbegeleiding (im). Veel (kleinere) schoolbesturen uit het VGO echter werken met mensen die de begeleiding van het bouwproces vrijwillig op zich nemen, hoewel men steeds moeilijker mensen vindt die dit nog willen doen (net/gesub). Voor de externe projectbegeleiding wordt dan weer verwezen naar de mogelijk inbreng van de centrale overheid, lokale overheden, de koepelorganisaties of zelfstandige projectbegeleiders (exp, ov, net/im). Als projectbegeleiding vooral gericht is op de ruimtelijke verbeelding van een pedagogische visie, is het aangewezen dat een architect de projectbegeleiding doet (exp, arch).

Projectbegeleiding vraagt ook omkadering. Vooral in het Katholiek onderwijs zouden scholen geen specifieke middelen hebben om een projectregisseur te betalen. Ofwel doen ze dan beroep op hun werkingsmiddelen, of ze vallen terug op de vrijwillige diensten van gepensioneerde bestuursleden of sympathisanten. In het slechtste geval gebeurt het door een directeur die er noch de kennis, noch de tijd voor heeft (ov, net/gesub, exp). Daarom pleiten sommigen ervoor om de aanstelling van een projectregisseur financieel te ondersteunen vanuit de overheid. Een belangrijk argument hierbij is dat een projectbegeleider zichzelf uiteindelijk terugbetaalt omdat er efficiënter met tijd en budget wordt omgegaan. Achteraf kom je immers veel minder verassingen tegen (exp, ov).

“Projectregisseurs zouden mensen moeten zijn met bepaalde bouwervaring en interesse om processen te begeleiden en die zijn er niet zoveel. Ik denk dat ze al een soort deelberoep moeten worden voor een reeks architecten. Er zijn er nu een aantal die het doen, maar er zijn

er zeer weinig. Dat is echt iets voor de toekomst, op het moment dat je doorgeeft dat je daar best iets voor betaalt en dat het zich uiteindelijk terugverdient in het proces, dan gaan die goed te doen zijn.” (exp)

Projectregisseurs kunnen een belangrijke rol spelen, maar er zijn ook bepaalde risico's aan verbonden. Sommigen maken zich zorgen over de aanstelling van een externe regisseur. Met betrekking tot het Katholiek onderwijs maakt een expert van uit deze hoek de bedenking dat de aanstelling van een projectleider ervoor kan zorgen dat de school zelf niet meer voldoende betrokken raakt bij het bouwproces. Een specialist valt misschien al te vaak terug op standaardoplossingen die niet noodzakelijk de beste oplossing zijn voor de school (net/gesub).

“Je mag niet het risico lopen dat je op de lange duur zo van die standaard oplossingen krijgt. Zo'n begeleider heeft dat daar al eens gedaan en daar al eens gedaan: 'oh, zo en zo moet dat'. Je mag daar niet in vervallen. Ik geloof dat dat een heel moeilijk verhaal wordt, wat niet wegneemt dat sommige directies beter omringd zijn dan anderen. Sommigen kunnen terugvallen op mensen die dat opnemen, maar er zijn ook veel anderen die veel zelf moeten trekken”.(net/gesub)

Ook binnen de overheid vrezen sommigen dat een externe projectregisseur te weinig kan zorgen voor een project dat voldoende doorleefd is van onder uit (ov). Binnen het GO! staan projectbegeleiders ook in voor de budgetbewaking en moeten ze architecten soms bijsturen in hun ontwerpen. Dit leidt soms tot meningsverschillen. Als er in één bouwproject bovendien twee architecten betrokken worden, bijvoorbeeld één voor het voorbereidend traject, en één voor de uitvoering van een wedstrijdontwerp, dan is dat ook een mogelijke bron van conflicten (net/im).

“Bij ons was dat echt hilarisch [...]Voor elke vertegenwoordiger van het architectenteam in het bouwteam was er ook iemand aangesteld van het gemeenschapsonderwijs om dat op te volgen. Dus voor onze ingenieur techniek, was er een ingenieur techniek van het gemeenschapsonderwijs die het ook volgde, dus een volledig dubbel team. Waarbij je dan ook nog eens tegenkwam dat iedereen zijn slag wilde thuis halen van 'ik ben hier wel expert'. En voor mij was het het allereerste grote gebouw dat ik realiseerde, maar dan zei dat team natuurlijk 'dat zullen wij wel eens beslissen of dat een goede school is'.” (exp)

Zorg voor voldoende betrokkenheid van de gebruiker

Als je gebruikers betreft in het plannings- en ontwerpproces, dan heeft dit een positief effect op het eindresultaat. (ov, amb, net/gesub, dir, leerl) Gebruikersparticipatie zwengelt het inhoudelijk debat aan, wat bijdraagt aan een goede projectdefinitie. Je verhaal kunnen doen als gebruiker is ook van cruciaal belang om je achteraf met het gebouw te kunnen identificeren en je het psychologisch toe te kunnen eigenen (amb, dir). Ook al kunnen niet al je wensen uitgevoerd worden en maken gebruikers vaak dezelfde opmerkingen, je creëert er wel draagvlak mee bij de mensen (ov, exp, amb).

“Je moet dat [participatie]proces natuurlijk opvolgen denk ik. Want als dat betekent dat iedereen denkt dat hij zijn eigen individuele wensen uiteindelijk in het project gaat terugvinden is natuurlijk niet mogelijk. Maar dat je er samen aan werkt en daardoor tot een project komt wat meer gedragen is dat geloof ik wel. Mensen identificeren zich wel. Projecten die zo gedragen zijn door hun gemeenschap door hun groep. Ik geloof er in dat die veel minder onder vandalisme te lijden hebben, dat ze veel beter onderhouden zijn, daar geloof ik wel in.” (ov)

We mogen niet vergeten dat gebruikers een schoolgebouw van erg nabij beleven. Het gebouw is soms letterlijk een tactiele ervaring voor hen, die sterke gevoelens kan oproepen (exp). Als men mensen wil betrekken, dan doet men dit best zo ruim mogelijk: het kan gaan over directies, leerkrachten en leerlingen, maar bijvoorbeeld ook over poetspersoneel en buurtbewoners (ov, koepel).

“Aan de andere kant, de tactiele ervaring van gebruikers met materialen en dat soort dingen: dat is niet onschuldig hé. Ik kan u een afschuwelijk voorbeeld geven: we bezochten een school in Zürich, en die school was allemaal natuursteen vanaf de inkom tot boven, blinkend. Ik vroeg aan die directeur: ‘is dat om uw leerlingen allemaal gewoon te maken aan het bankwezen?’ Maar zo leek het, zo leek het! Dus de aard van dat gebouw ademde dat uit. We hebben soms de neiging om van op afstand na te denken over mensen en ruimtes. En om te denken over de tactiliteit van de ruimte, dat je daar voor ook heel nauw met mensen moet bezig zijn.’ (exp)

De participatie van gebruikers aan het bouwproject kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Respondenten getuigen van voorafgaandelijke consultatierondes, regelmatige terugkoppeling van beslissingen, inspirerende bezoeken aan ‘goede praktijken’ tot een permanente vertegenwoordiging in het bouwteam (ov, amb, dir, exp, net/gesub, net/im, im, dir, leerkr, leerl). Participatieve processen moeten goed beheerd en begeleid worden, anders krijg je ‘inspraak zonder uitspraak’ (net/gesub, amb, exp, arch, ov). Het is ook belangrijk om op voorhand te bepalen op welke schaal participatie kan functioneren. Zo is het een goede zaak om leerlingen beslissingsrecht te geven over de aankleding van hun klas, maar niet over de school als geheel. Het komt er dus op aan om iedere actor zoveel mogelijk zeggenschap te geven over het schaalniveau waarop hij het best functioneert (exp).

“Je moet de juiste scoop hebben, de juiste afbakening. Dan denk ik dat [participatie] werkbaar kan zijn. De vraag is natuurlijk of leerlingen moeten meebeslissen aan schoolgebouwen an sich, dat weet ik niet helemaal zeker. Of leerkrachten moeten meebeslissen, dat weet ik niet zeker. Over hun eigen klasinrichting is een andere zaak denk ik. In zekere zin denk ik dat de beslissing over het maken van een school meest toekomt aan het schoolbestuur, maar er moet wel mogelijkheid zijn op het juiste niveau tegen die beslissingen in te gaan.” (exp)

Participatie kan ook via het bouwteam. Een goed bouwteam houdt immers altijd de vinger aan de pols van de gebruiker. Daarom kan er in het bouwteam wel een afvaardiging van de gebruikersgroep zetelen. Als hij voldoende door zijn team gedragen wordt, kan een directeur hier als spreekbuis optreden (exp, dir). Sommige leerlingen vinden dat ze ook een plaatsje in het bouwteam verdienen. Andere mogelijkheden voor participatie zijn de schoolraad, een brainstormmoment of een enquête (leerl).

[Vind je ook dat je als leerling betrokken moet worden in het bouwteam?] Als je echt vanaf het begin aanvaard wordt bij dat project en erbij betrokken, dat je kan zeggen: ‘ik wil dat het er zo uit ziet’ en de directie neemt dat zo ook op in de bouwplannen en dan [...] weet die architect dat. Eigenlijk zou het beste zijn dat wij vanaf de wortel kunnen zeggen van: ‘het zou zo moeten zijn.’ Vanaf het moment dat die architect klaar is, ga jij als leerling toch niet veel meer kunnen zeggen van: ‘kan je dat niet een beetje aanpassen?’. Want de plannen zijn gemaakt, het bouw materiaal is besteld. Dan is het gewoon te laat.” (leerl)

Maar aan de andere kant moet je er wel voor zorgen dat het organiseerbaar blijft (ov, amb, exp). Hoe men participatie ook organiseert, er moeten altijd structuren ingebouwd worden om vlot tot beslissingen te komen. Het is immers onmogelijk om aan de wensen van iedereen te voldoen en niet iedereen moet over alles kunnen meebeslissen. Daarom moet het duidelijk zijn wanneer bepaalde dingen niet mogelijk zijn (amb, im, exp). Dit mag echter niet tot in het extreme worden doorgetrokken. Specialististen moeten tot op zekere hoogte rekening blijven houden met de gebruikers zodat er geen polarisering ontstaat tussen de beslissingen van de eersten en de wensen van de laatsten (exp).

“Ik wil zeggen, een school hoeft voor mij niet afgevaardigd te worden door tien mensen. Dus ik vind: als er een goede afvaardiging is en een directie weet wat daar de behoefte is bij de leerkrachten en tot het poetspersoneel toe, dan volstaat dat bij mij. Maar je moet daar geen tien man zetten. Uiteindelijk is het het bouwteam dat moet beslissen wat ze daarmee gaan doen en die de beslissing gaan moeten pakken. Het moet praktisch organiseerbaar zijn natuurlijk hé.” (amb)

Participatie houdt echter ook een aantal valkuilen in. Veel scholen zijn zich te weinig bewust van de meerwaarde van participatie, waardoor ze hun verantwoordelijk tegenover de gebruikers te weinig opnemen. Sommige experts vinden ook dat scholen zich meer bewust moeten zijn van hun eigen expertise en zich niet mogen laten intimideren door professionals (exp). Scholen moeten mondiger durven zijn tegenover architecten en aannemers, zelfs als ze dit alleen in eenvoudige en concrete bewoordingen kunnen doen (net/gesub). Inspraak organiseren vraagt ook tijd, geld en een zekere deskundigheid. Doordat het zoveel tijd in beslag neemt, kan dit wegen op het planningsproces (ov). Architecten zijn ook vaak niet opgeleid om dit goed te organiseren en worden er ook niet voor betaald (ov, exp). Als er dan uiteindelijk inspraak komt, bestaat ook het risico dat gebruikers niet verder denken dan hun eigen belangen of verworvenheden, zodat men moeilijk tot uitspraken en wensen komt die de school als geheel ten goede komen (exp). Participatie is ten slotte altijd een momentopname. Wat op het ene moment nog een noodzaak is, kan enkele jaren later volledig veranderd zijn. Ontwerpers en bouwheren moeten hiermee rekening houden (arch, exp).

Zorg voor een goede interne en externe communicatie

Het is belangrijk dat bouwprojecten in alle openheid kunnen uitgevoerd worden. Naar de gebruikers toe is het bijvoorbeeld onverstandig om bepaalde informatie of beslissingen achter te houden, zelfs al heb je te maken met tegengestelde belangen. Enkel zo kan je draagvlak creëren voor je project. (ov, koepel). De architect moet ook voldoende in de gelegenheid gesteld worden om te praten met de school (directies, leerlingen en leerkrachten), vooral in het geval dat de bouwheer sterk doorweegt op het beslissingsproces (exp). Dit laatste wordt ook door architecten bevestigd: het is belangrijk dat de directies, leerkrachten en inrichtende machten als een team kunnen functioneren en met één stem kunnen spreken ten aanzien van de ontwerper (arch). Ten slotte is het ook belangrijk om met de lokale gemeenschap te communiceren. Zo zorg je ook extern voor draagvlak (ov).

“Als je niet weet waar je voor staat, kun je het ook niet communiceren. Bijvoorbeeld dat je zegt: jowe doen een nieuwbouw en ik wil erover communiceren in de pers, in mijn buurt: je moet er mee uitpakken. Niet om te stoefen maar je moet daar over communiceren en gedragenheid creëren, het kan tot overlast leiden en dan moet je niet verstoeld staan dat er buurtprotest is omdat daar te veel lawaai is.” (ov)

Voorzie genoeg tijd en beslis op het juiste moment

Het is belangrijk dat je belangrijke beslissingen op het juiste moment kunt nemen. De verschillende fasen in het plannings-, ontwerp en bouwproces moeten elkaar vlot kunnen opvolgen zodat beslissingen niet achterhaald raken. Zo mag er bijvoorbeeld niet teveel tijd liggen tussen de opmaak van een programma van eisen en de ontwerpfase, anders loop je het risico dat je een gebouw neerzet dat al achterhaald is voor het er staat (amb, arch). Als een bouwproject te lang aansleept, dan krijg je ook een te grote wisseling van mensen, waardoor veel werk verloren gaat. De opvolger moet dan vaak helemaal terug vanaf nul beginnen (dir). Een belangrijke vertragende factor hierin is echter de werking van het subsidie- en financieringsbeleid (amb). (zie infra).

“Ik heb nog één succesfactor die ik heel belangrijk vind, dat is tijd. Je moet tijd kunnen krijgen. Tijd om het volledige proces te doorlopen. En niet zo van, want dat is het klassieke: ‘en in september moeten wij die school hebben want...’. Neen, het zal klaar zijn op het moment dat het klaar is. En dat is continu die druk dat je hebt van, en ik versta dat, er zijn meer leerlingen en je moet daar in, ik ben zelf ook uit het onderwijs, ik snap dat, maar het heeft tijd nodig om een gebouw goed af te werken.” (im)

Net zoals bouwprocessen te lang kunnen aanslepen, bestaat ook het risico dat er soms te snel moet gehandeld worden. Genoeg tijd om bepaalde fases af te werken is dus even goed een belangrijke succesfactor (im). Het zijn vaak eerdere vertragingen of externe (politieke) druk die bouwheren ertoe dwingen om ineens te veel beslissingen op korte tijd te nemen. Het ontwikkelen van een inhoudelijke visie wordt dan plots aanzien een vertragende factor, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van het project (im, dir).

Wees realistisch over je budget

De financiële draagkracht van de school is van cruciaal belang om een goed project te realiseren. Binnen het huidige budgettaire kader zijn er echter veel te weinig financiële middelen voorhanden om aan de ambities en behoeften van de scholen te voldoen. Dit geldt zowel voor het subsidieerbare aandeel van de bouwkost, als voor het aandeel dat de scholen zelf moeten bekostigen. Het gevolg daarvan is dat bouwprojecten nauwelijks het gewenste resultaat opleveren. In het begin zijn er vaak veel goede bedoelingen, maar die lopen bijna altijd stuk op een tekort aan budget (ov, koepel).

“Want meestal horen wij maar één ding: wat gaat ons dat kosten? Centen, er zijn gewoon centen te weinig om te realiseren wat men wil realiseren. [...] Volgens de regels moeten we proberen iedereen wat te geven. Dan moet je faseren en dan zijn die mensen zwaar teleurgesteld en moeten die gaan kappen in hun ambities. Op het gebied van centen ontbreekt het en dan spreek ik nog niet over de wijze waarop zij hun aandeel moeten gaan financieren. Ik vat het als één woord samen, en dat is amateurisme. Het is misschien een verkeerd woord maar dat is wat ik dikwijls merk”. (ov)

Het chronisch tekort aan middelen is een realiteit die ook op het terrein maar al te goed wordt ervaren. Typerend voor de benarde financiële toestand is dat er een sterke spanningsboog ontstaat tussen het programma van eisen en het bouwbudget. Aan de ene kant vindt men het noodzakelijk om een visie te ontwikkelen en gebruikers te laten participeren, maar meestal mondt dat uit in een programma van eisen dat budgettair onhaalbaar is. Het gevolg is dat er altijd moet geschrapt worden in de wensen (exp, arch, im). Zo ontstaat het risico dat men verkiest in te leveren op architectuurkwaliteit en dat men steeds weer teruggrijpt naar dezelfde standaardoplossingen (im, exp). De wetenschap dat er moet en zal geschrapt worden zorgt hoe dan ook voor onduidelijkheden binnen het programma van eisen. Een veel gehoorde klacht is dat gebruikers anticiperen op het schrappen, door op voorhand hun wensen bewust te overschatten (im, dir).

“Bij ons is dat dus ook. Het begint bij de leerkrachten: ‘wat wenst u in de klaslokalen?’. Maar dan uiteindelijk stopt dat of vervalt dat gedeeltelijk door de financiële kant natuurlijk. Want er wordt zoveel gevraagd, dat je toch moet gaan zeggen: ‘Kijk, we zijn beperkt in ons budget, want iedereen vraagt’.” (im).

Zolang een substantiële verhoging van het bouwbudget niet mogelijk is, zit er niets anders op dan scholen de nodige realiteitszin bij te brengen (arch, exp, amb). Scholen dromen immers vaak van een schoolgebouw dat door de huidige budgettaire toestand in Vlaanderen niet realiseerbaar is. Een mogelijk oplossing om kwaliteit enigszins te verzoenen met een strak budgettair kader is om al van in het begin rekening te houden met de budgettaire beperkingen. Ten eerste moet men tegenover de gebruikers voldoende duidelijkheid scheppen over het beperkte beschikbare budget (im). Ten tweede is het aan te raden om al van in het begin een ontwerper mee te laten denken over de projectdefinitie en het programma van eisen, zodat er al van in het begin rekening kan gehouden worden met het budgettair kader. Deze werkmethode is vaak iets dat in architectuurwedstrijden al te vaak achterwege wordt gelaten (arch).

Ontwikkel een inhoudelijke visie op je bouwproject

Een kritische stap binnen het voorbereidend traject is de ontwikkeling van een visie op het bouwproject. Een school moet weten waar ze naartoe wil met haar gebouw op de lange termijn. Ze moet erin slagen om haar pedagogisch project van een duurzame ruimtelijke vertaling te voorzien (ov, amb, exp, arch, im, net/gesub, net/im, dir, leerl). Er zijn zeker scholen die een solide visie weten te formuleren op de ontwikkeling van hun gebouw, maar veel scholen denken nog te veel ad hoc en zijn niet in staat om te denken vanuit architecturale kwaliteit (exp).

“Maar ik denk dat er een aantal schooldirecties zijn die al bezig zijn [met de ontwikkeling van een inhoudelijke visie] en die ook de middelen hebben of de omkadering. Maar er zijn ook anderen die zeggen: ‘dat is allemaal leuk maar ik heb hier vandaag die behoefte en ik wil graag onmiddellijk kunnen bouwen of verbouwen’. Ik denk dat we daar nog heel wat werk aan hebben om dat [het werken vanuit een inhoudelijke visie] ingang te doen vinden in heel het beleidsveld. Het is meer een attitude dat je tegenover het probleem moet hebben. Niet puur een ad hoc attitude maar meer een doordachte visie. Voordat je begint moet je goed nadenken: ‘wat wil ik, waar willen we op termijn naar toe, hoe zit het met mijn omgeving, hoe gaat dat veranderen heeft dat impact op hetgeen wij mee bezig zijn?’ (ov)

“Dus om ruimte te gaan creëren moet je goed gaan nadenken: ‘wat moet hier juist gebeuren wat wil men juist’?. Want dat is ook niet zo evident. Ik heb al gemerkt dat men zegt: ‘men gaat veel te snel naar de oplossing men bouwt veel te snel zonder dat men tijd neemt om na te denken’.” (exp)

Er worden verschillende redenen aangehaald voor dit gebrek aan visie. Ten eerste zouden veel schoolbesturen nog te weinig bereid zijn om bij te leren en zich te verlaten op goede planningspraktijk. Dit veroorzaakt een soort van eigengereidheid, dat in contrast staat met een positief gegeven als autonomie. Ten tweede zijn andere scholen nog teveel concurrenten. Men wil niet leren van anderen en men gaat zijn eigen weg (ov, amb). In een dergelijke competitieve omgeving wordt scholenbouw al gauw een prestigezaak (exp). Ten derde hebben veel scholen het moeilijk om het niveau van de dagelijkse onderwijspraktijk te overstijgen. De ontwikkeling van een visie situeert zich op een hoger niveau van abstractie. Scholen ondervinden vaak moeilijkheden om op dat niveau hun wensen te verwoorden (net/gesub, exp). Ten vierde is er een te grote afstandelijkheid van bouwheren tegenover het pedagogisch project van de school. Degenen die over

het uiteindelijke ontwerp beslissen zijn meer beheerders van budgetten en subsidies, dan beheerders van een pedagogisch project (exp). Ten vijfde hangt visievorming ook samen met de bereidheid om platgetreden paden te verlaten. Scholen handelen al te vaak vanuit een conservatieve reflex. Ze vallen vaak terug op standaardoplossingen en kiezen ook in architectuurwedstrijden dikwijls voor hetgeen al 'gekend' is (ov).

"Ik denk dat alle directies ergens wel kwaliteit willen leveren, maar wat ik merk is dat zij niet over de middelen beschikken om architecturale kwaliteit te benoemen. Ik denk dat er twee grote 'triggers' zijn bij schoolbesturen en directies: de ene is een pragmatische overweging en de andere is prestige. Dat zijn twee zaken die de blik op schoolgebouwen vertroebelen." (exp)

"Ik denk dat het cruciaal is dat ze niet vertrekken wat nu is of wat ze kennen. Maar dat er gesproken wordt met de verschillende actoren binnen de school [...]. Ik denk dat de grootste valkuil is om in de bouwconcepten van de traditionele school te blijven zitten." (ov)

Met betrekking tot het Katholiek onderwijs merkt een expert uit deze hoek op dat de situatie aan het verbeteren is: je hebt meer en meer schoolbesturen die hun bouwproject goed aanpakken. Maar er zit ook veel verantwoordelijkheid bij de overheid, dat met zijn financieel beleid juist visievorming zou tegenwerken. Het is voor directies immers niet stimulerend om een lange termijnvisie te ontwikkelen in de wetenschap dat ze vaak jarenlang moet wachten op bouwsubsidies (net/gesub). Scholen kunnen wel mooie ambities ontwikkelen, maar als je de kans niet krijgt om ze te realiseren val je snel terug op de pragmatiek van het dagelijkse overleven (ov, koepel). Een expert merkt op dat bepaalde subsidieprocedures het ad hoc denken stimuleren en het plannen ontmoedigen. Als je een procedure voorziet waarmee enkel ad hoc oplossingen kunnen uitgevoerd worden, hoeft je ook niet verwonderd te zijn dat scholen er gebruik van maken (exp).

"Maar hoogdringend [...] dat gaat dan vaak over het oplossen van één probleempje: 'we hebben twee klassen tekort, geef mij snel twee klassen!'. Ja, misschien als je iets meer tijd neemt, dan kunt ge een masterplan uitvoeren, of uw totale site herbekijken. En zo'n procedure van hoogdringendheid, die zet daar niet toe aan [tot een langere termijn visie op de site]." (exp)

De visie op het bouwproject komt tot uiting in de projectdefinitie. Daarin staat beschreven hoe de school haar opdracht ziet binnen de samenleving, welke pedagogische en maatschappelijke doelen ze zich stelt en hoe ze zich ruimtelijk wil ontwikkelen op de lange termijn (exp, dir). De formulering van een echt goede projectdefinitie is echter een moeilijke opdracht, waar scholen vaak begeleiding bij nodig hebben (exp) (zie infra). Dat komt omdat sommige kwaliteiten wel erg belangrijk zijn, maar ook erg moeilijk te benoemen, zoals de vraag hoe je onderwijsontwikkelingen en een pedagogisch project vertaalt naar ruimte. Veel projectdefinities worden dan ook als 'armoedig' ervaren, juist omdat ze zich beperken tot de meetbare en technische aspecten en er niet in slagen om het project inhoudelijk op een hoger niveau te tillen. Een goede projectdefinitie vertrekt ook vanuit een life-cycle benadering van het schoolgebouw (amb, dir). Reeds van in het begin moet men rekening houden met de onderhoudbaarheid en bruikbaarheid van het gebouw, bijvoorbeeld naar materiaalkeuze toe of de plaatsing van sanitair (dir).

"Ik denk dat het in de projectdefinities bulkt van dat soort [inhoudelijke] ideeën. Dat is er zeker, het is alleen [dat het mij opvalt dat] die projectdefinities thematisch armoedig waren. Het was heel technisch, maar er werd totaal niet gevraagd wat voor soort school ze wilden. Ik denk dat de projectdefinities thematisch zeker gedragen zijn, maar dat ze technisch vertaald worden, dikwijls vol fouten zitten en dat ze niet zeggen wat nu eigenlijk de opdracht is." (exp)

Begeleid scholen op de weg van visie naar ontwerp

Om te komen tot een geslaagd scholenbouwproject is het belangrijk dat er een goede vertaling wordt gemaakt van een pedagogische visie naar een goed ruimtelijk concept. Het denken over de pedagogische visie is de opdracht van de school (exp, ov, koepel). Voor veel scholen is het echter een moeilijke opgave tot een dergelijke visie te komen en deze zo te formuleren dat ze als vertrekpunt kan dienen voor een ontwerpproces. Er is een bijzonder reflectiemoment nodig en dit reflectiemoment moet begeleid en omkaderd worden (ov, exp).

“Het is geen probleem als de tegenwoordigheid van geest er zou zijn bij die persoon [de bouwheer of directie] om te beseffen dat hij niet de expert ter zake is en dat het wel een heel cruciaal project is voor de volgende decennia van zijn school. En op dat moment zegt: “dat overstijgt mijn expertise. Ik ben pedagogisch bezig met mijn school, dus moet ik zorgen dat ik goed omkaderd wordt”, door te zoeken naar een architect die ervaring heeft in scholenbouw of alleszins een reflectiemoment in te bouwen met zijn team. [...] Dan hoeft dat geen probleem te zijn. Hij moet dat zelf niet oplossen, hij moet weten dat er andere mensen zijn die het voor hem kunnen oplossen.”

Bouwheren hebben bij de opmaak van een projectdefinitie iemand nodig die hen zowel leert loskomen van vastgeroeste denkpatronen en concepten, als hen met beide voeten op de grond zet en onrealistische verwachtingen countert (amb, arch, leerkr, exp). Scholen weten heel goed hoe het is om dag in dag uit hun schoolgebouw te gebruiken en weten ook wat er goed en slecht aan is (net/gesub). Maar als het op bouwen aan komt is er ook iemand nodig die met een andere bril naar kwaliteit kijkt en deze praktische kennis op een hoger niveau weet te tillen (exp)

“Dat komt volgens mij voor een stuk omdat ze [de scholen] niet professioneel met architectuur en bouwen bezig zijn en dat ze daar eigenlijk niet in getraind zijn om daar mee om te gaan. En natuurlijk ook de pragmatische kant, hoe een school wordt bestuurd en wordt georganiseerd, daar hebben ze heel veel ervaring mee. [...] Op dat pragmatische niveau hebben zij heel veel kennis. [Maar] je hebt dan soms mensen nodig die daar afstand van kunnen nemen en die die kwaliteit bewaken maar niet met dezelfde bril als een bestuurslid. [...] [Dat er] iemand wordt aangesteld die zich bezighoudt met het patrimonium en die dan een ander soort van blik kan ontwikkelen.” (exp)

Een goede begeleiding moet de pedagogische visie van een school volledig omarmen en van daaruit aan de bouwheer denksporen over kwaliteit aanreiken waar men normaal gezien niet bij stilstaat (ov, exp, dir). Eens de projectdefinitie er staat, is dit het vertrekpunt van een bouwproces dat verder begeleid moet worden tot het eindpunt (net/gesub).

De begeleiding van bouwprojecten kan op verschillende niveaus gebeuren. Wat de directe begeleiding van scholen betreft, kunnen projectbegeleiders op zelfstandige basis werken of ter beschikking gesteld worden door een overkoepelende entiteit op tussenniveau, zoals een scholengemeenschap, gemeente of onderwijskoepel (exp). Daarnaast kan men ook inzetten op een aantal initiatieven die zich richten op de kwaliteit van bouwprojecten, zoals het opstellen van masterplannen of een evaluatie instrument dat je doorheen het bouwproces loodst (cfr. het ‘instrument duurzame scholenbouw’). De ontwikkeling en inzet van dit soort instrumenten kan gebeuren op tussenniveau of op overheidsniveau (ov, exp). Met betrekking tot het Katholiek onderwijs verwijst een expert uit deze hoek eerder naar de voordelen van goede praktijken. Hiermee ondersteun je scholen vanuit een ‘open aanbod’ waarop ze vrij kunnen ingaan (net/gesub). Voor de centrale overheid lijkt de taak weggelegd om aan toegepast onderzoek te doen en knowhow te

verspreiden via workshops en opleidingen (exp,ov,net/gesub). De overheid zou ten slotte ook een 'conceptsubsidie' kunnen aanbieden. Het gaat hier om een specifiek budget dat kan gebruikt worden om de begeleiding van het voortraject te financieren (exp).

Leer van elkaar

Het is belangrijk om scholen met elkaar in contact te laten komen als ze bouwplannen hebben. Dit is vooral het geval in een gedecentraliseerde structuur als het Katholiek onderwijs waar vzw's en het stedelijk en gemeentelijk onderwijs waar gemeenten en steden de bouwheer zijn. Scholen kunnen immers veel van elkaars ervaringen leren. Hierbij kan het zowel gaan over 'best practices' als over valkuilen waar men is ingetrapt. Daarom is het belangrijk dat directies, inrichtende machten en projectbegeleiders elkaar kunnen ontmoeten (ov). Goede praktijken zouden vooral goede instrumenten zijn om te werken aan minder meetbare of kwantificeerbare kwaliteiten, zoals functionaliteit en belevingswaarde (net/gesub). Een bijzonder initiatief in dit verband zijn georganiseerde bezoeken ter plaatse, die bijzonder inspirerend zouden zijn (exp).

Experts uit de hoek van het Katholiek en officieel onderwijs schuiven vooral het spoor van goede praktijken naar voor als het over inhoudelijke ondersteuning gaat. Deze onderwijsnetten zijn immers sterk gedecentraliseerd zodat er best gewerkt kan worden vanuit een 'open aanbod': men biedt bouwheren voorbeelden en informatie van goede praktijken aan zonder te veel centraal te willen aansturen (net/gesub).

"Dat moet, ik blijf daarbij, gebeuren met een open aanbod. Ik vraag mij soms af of je zo niks kunt organiseren rond schoolgebouwen en waar je werkelijk een project uitkiest, en op een avond een uur of 2 helemaal belicht, van kijk zo hebben wij dat gedaan. Het is open er worden kostprijzen genoemd en worden ook minder goede ervaringen gezegd. En zo van die dingen allemaal. Ik denk echt dat dat waardevol is. [...] Daar geloof ik wel in, en geloof ik dat daar interesse voor is. Als men effectief weet van kijk daar of daar bestaat documentatie rond, daar zijn dingen over te lezen, enz... . Eerder dan als je met ondersteuning bedoelt dat er effectief iemand bij wordt gezet en voortdurende projectbegeleiding. Ik weet niet of inrichtende machten of schoolbesturen daar op zitten te wachten. Ik weet het niet. De vragen gaan veeleer in de richting van: 'heb je ervaring daarmee?', 'heb je dat al ergens gezien, of heb je dat al ergens toegepast?'. Dat zijn vragen naar [wat] een goed project is, naar een goede praktijk." (net/gesub)

Zoek aansluiting bij de buurt

Het schoolgebouw staat niet op zichzelf maar is ingebed in een bepaalde buurt of stadsdeel. Daarom is het nodig om ook tijdens het planningsproces te kijken welke relaties het schoolgebouw kan aangaan met andere scholen, andere voorzieningen en de lokale overheden (amb, exp, koepel). Het is dan ook aangewezen om in de beginfase van het scholenbouwproject een omgevingsanalyse uit te voeren. In een dergelijke omgevingsanalyse worden de meest relevante actoren in de buurt in kaart gebracht, is er aandacht voor de bevolkingsstructuur, wordt er overleg gepleegd met sleutelfiguren en wordt er gekeken of er kan samengewerkt worden met andere actoren. Op die manier kunnen win-win situaties gecreëerd worden voor de school en de buurt (arch, dir).

"Wij hebben een intentieverklaring met elkaar afgesproken. Met stedelijke overheden, met andere actoren en die stedelijke overheden hebben dat met plezier getekend. Dat was allemaal vrij los. Dat is niets dwangmatig. Maar dat dwingt wel mensen om na te denken.

Zowel als de stad, als de school, als de actor van een crèche. In dit geval hebben wij een combinatie gedaan van een crèche, een school, een buurtcomité, een stedelijke overheid en sociale woningbouw. [...] De crèche geeft een instroom van leerlingen. De school geeft de sporthal cadeau. Het buurtcomité is blij om dat te gebruiken en geeft de grond. Dan heb je eigenlijk alle actoren die elkaar versterken.” (arch)

Voor individuele scholen is het echter vaak een moeilijk stap om zelf over de eigen (school)muur te kijken. Daarom pleiten sommigen ervoor om coördinerend op te treden vanuit een ‘tussenniveau’ (exp, dir). Dit tussenniveau zou dan idealiter ingevuld kunnen worden door de gemeente, die coördinerend optreedt ten aanzien van de rol van de school binnen de wijk en het lokaal beleid rond maatschappelijke voorzieningen, leefbaarheid, veiligheid, mobiliteit, groen, enz... (exp, koepel). Ook voor architecten kan een scholenbouwproject niet los staan van lokale vraagstukken die aangestuurd worden door het gemeentelijk beleid. Een goede samenwerking met de lokale overheden is dus altijd een must (arch). Respondenten zijn zich wel degelijk bewust dat een coördinerende rol vanuit lokale besturen in tegenspraak kan zijn met de nettenstructuur (exp, arch, dir). Nochtans ziet men die rol wel als een opportuniteit om de verschillende onderwijsnetten dichter tot elkaar te brengen (arch).

Stel een goede ontwerper aan

Bij veel scholen groeit de samenwerking met bepaalde ontwerpers eerder spontaan en organisch. Er doet zich een probleem voor met het schoolgebouw, waarbij men dan beroep doet op een architect die op een of andere wijze aan de school verbonden is, zoals een ouder of een kennis van de directeur of een bestuurslid (exp). Inrichtende machten zeggen bijvoorbeeld dat ze sterk zijn gebaat bij architecten die ze al goed kennen en die hen kunnen helpen met allerlei praktische zaken, zoals de toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten of met de planning en uitvoering van kleine aanpassingswerken. De architect wordt dan een soort ‘specialist-aan-huis’ waarvan verwacht wordt dat hij geen hoge honoraria aanrekent, het gebouw door en door kent en het als één geheel kan beheren. Daarom vindt men het vervelend dat de aanstelling van een architect steeds opnieuw moet gebeuren via een aanbesteding. Men past dan ook de ‘truken van de voor’ toe om steeds met dezelfde persoon in zee te kunnen gaan (im).

“Ik heb het er echt niet voor over om nog een architect in dienst te nemen. Dat gaat echt niet, en dan moet je iemand gaan zoeken voor al die kleine rommeldossierjes. Wie wil dat doen? [...] Ik heb goede architecten en dan moet je daar weer terug ‘trukskes van de voor’ voor gaan toepassen en dan ga je eigenlijk op voorhand weten welke architect dat dat wordt, maar eigenlijk is dat niet juist. En dan wil je na een tijdje die architect die in die school al dat en dat en dat heeft gedaan, die heeft al die plannen en die kent na een tijdje die site van binnen en van buiten en die kan heel goede beslissingen nemen. Als ik daar volgende week iemand anders moet opzetten, dan weet ik niet...” (im)

Nochtans vinden veel respondenten het belangrijk dat bouwheren hun keuze voor een ontwerper goed moeten overdenken en motiveren (ov, net/gesub, net/im, exp, im, dir). Voor de selectie van een ontwerper biedt men dan ook enkele mogelijkheden aan. Ten eerste wordt de wedstrijdformule vermeld als een mogelijk systeem om tot de keuze van een ontwerper te komen. Voor veel scholen is het echter te moeilijk om dit zelf te dragen (exp). Daarom kunnen wedstrijden op een hoger niveau georganiseerd worden, zoals dit bijvoorbeeld met de open oproep van de Vlaams bouwmeester het geval is (ov, exp). Ten tweede is een gezonde concurrentie tussen bureaus ook bevorderlijk voor de kwaliteit. Het zet architecten ertoe aan om hun beste beentje voor te zetten (ov). Ten derde is het belangrijk dat men in zee kan gaan met ontwerpers die ervaring hebben met scholenbouw en

overheidsopdrachten (im, net/im, dir). Sommigen vinden het een goede zaak dat bepaalde bureaus zich zouden gaan specialiseren in de scholenbouw. Zo kan een pool van ervaren architecten worden samengesteld die geen beginnersfouten meer maken en die ook als gespecialiseerd scholenbouwer erkend worden (net/im). Ten vierde kan men schoolbesturen meer gaan sensibiliseren om een goede architect te kiezen. Scholen moeten meer zelf de eerste stap zetten naar een ontwerper door hem uit te nodigen en hem zijn werk voor te laten stellen. Het kost niets en het is een goede gelegenheid om te kijken of samenwerking mogelijk is (exp). Ten vijfde vinden sommigen dat de subsidiërende overheid meer eisen mag stellen aan de keuze van de ontwerper. Bouwprojecten die gesubsidieerd worden moeten uitgevoerd worden door architecten die hun opdracht goed aankunnen (im).

Verantwoorden van meerwerken

Meerwerken kunnen vermeden worden door op voorhand het project goed te overdenken en te plannen. Zoals hierboven al uitvoering werd aangetoond, is er dus heel wat te zeggen voor een succesvolle doorloop van het voorbereidend traject.

Maar zelfs al hebben bouwheren en architecten het project uitstekend voorbereid, men kan niet altijd alles voorzien. Vaak duiken er onverwachte problemen en dus noodzakelijke meerwerken op. Sommige aannemers zouden zelfs doelbewust op meerwerken aansturen (dir). Dan komt het er op aan om die meerwerken te kunnen verantwoorden naar de subsidiërende overheid toe (im).

Voorzie alternatieve huisvesting tijdens de bouw

Als er gerenoveerd wordt, dan moet je een tijdelijk onderkomen zoeken. Sommige directies getuigen over de moeilijke omstandigheden waarin ze de bouw- en renovatieperiodes zijn doorgekomen. Dit heeft alleszins een negatieve impact op de onderwijsverstrekking (dir).

7.2.2.1.4 Onderhoud

Volgens sommige respondenten zorgt het gebrek aan investeringsmiddelen er voor dat scholen alerter worden voor onderhoud. Door de lange wachttijden beseffen ze immers dat ze er alle belang bij hebben om hun bestaande gebouwen zo goed mogelijk in stand te houden door dringende kleine werken uit te voeren. Hiervoor kunnen ze dan gebruik maken van aparte subsidieprocedures (ov) (zie infra).

Het merendeel van de respondenten is echter van mening dat scholen er vaak niet in slagen hun schoolgebouw op een professionele manier te onderhouden. Het onderhoud van de gebouwen is vaak het laatste waar scholen aan denken. Men kijkt tot aan de horizon van de eigen carrière waardoor onderhoudswerken steeds maar worden uitgesteld en worden overgelaten aan de opvolger (ov, exp, net/gesub, arch, im, leerkr, leerl). Veel gehoorde knelpunten zijn het gebrek aan onderhoudsplanung, er is te weinig *onderhoudsbudget*, onderhoudskosten worden onvoldoende op voorhand ingecalculeerd, en er is een gebrek aan professioneel onderhoudspersoneel.

Nee, ze zouden moeten in feite ,als we hier een oplevering doen of de laatste factuur betalen, zouden ze moeten een leidraad meekrijgen. Een leidraad, voila, ‘je hebt nu een nieuw gebouw, of je hebt vernieuwingswerken gedaan, hier een leidraad met een planning. Elk jaar moet je dat bekijken, om de 6 maanden controleer dat’. Ook is er advies [nodig] om hun gebouw systematisch te onderhouden. Dat is bij gewoon wonen ook zo: als je niet elk jaar of om de twee jaar uw ramen inwrijft heb je het derde jaar zitten. [Waar zitten dan de knelpunten, waarom is het dat ze er niet in slagen?] Men vergeet het. Een school is een draaiende machine en dat is het laatste waar ze aan denken. Het is pas als de goten naar beneden vallen, dat ze weer aan AGION denken.” (ov)

Onderhoud vraagt om een systematische aanpak. Al van in het begin moet een gebouw systematisch onderhouden worden, anders zie je het snel aftakelen (ov). Een schoolgebouw vraagt immers even goed om de zorg van een goede huisvader als een gewoon woonhuis (net/gesub). Daarom vinden sommige respondenten dat er meer aandacht moet besteed worden aan nazorg (amb). Dit kan gebeuren door aan scholen een opleiding onderhoud aan te bieden, te werken met een onderhoudsboekje en checklists of te vragen dat er een onderhoudsplan wordt opgemaakt (amb, ov, net/gesub, exp). De overheid kan een rol spelen bij de ontwikkeling van deze instrumenten of kan eventueel scholen belonen die inspanningen doen omtrent de systematische aanpak van hun onderhoud (amb).

“Iets wat wij [het GO!] zelf ook te weinig doen maar waar ik wel pleiter voor ben, is nazorg. [...] Dat wij scholen gaan begeleiden minstens gedurende één of twee jaren, hoe ze zo een gebouw moeten onderhouden. Hoe ze zo een gebouw moeten beleven, moeten gebruiken. Dat we dat doen aan de hand van onderhoudsboekje, van checklisten, maar ook niet passief van: ‘kijk wij reiken het u aan’, maar dat we daar ook een terugkoppeling van verwachten. En ik denk dat dat echt iets is, als we willen vermijden dat we over 30 à 40 jaar opnieuw naar schoolgebouwen gaan gelijk ze er nu bijliggen, als we dat willen vermijden, moeten we echt vanaf nu al onze gebouwen gaan opvolgen en de nazorg bewaken.” (amb)

Ook het onderhoudsbudget is vaak een probleem zegt een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs. In het Katholiek onderwijs worden onderhoudswerken vaak betaald met werkingsmiddelen of men maakt gebruik van de subsidieprocedures ‘verkorte procedure’ en ‘afwijking chronologie’. Nochtans zijn noch de werkingsmiddelen, noch de subsidieprocedures strikt genomen voor onderhoud bedoeld. In het geval van de werkingsmiddelen komt daarbij het probleem dat onderhoud zelden een prioriteit is, aangezien de pedagogische werking uit dezelfde middelen put (net/gesub, amb). Sommigen pleiten er dan ook voor om scholen bewuster om te laten gaan met hun onderhoudsbudget, bijvoorbeeld door hen aan te sporen om een bepaald aandeel van hun werkingsmiddelen te gebruiken voor de aanleg van een soort van reservefonds (net/gesub). Typerend voor het Katholiek onderwijs is ook de spanning die men ziet ontstaan tussen eigenaars en inrichtende machten op vlak van onderhoud. Veel eigenaars moeten vaststellen dat inrichtende machten onvoldoende aandacht aan de onderhoud van hun gebouwen besteden, maar zelf zijn ze financieel niet (meer) bij machte om de inrichtende machten financieel te ondersteunen. Sommige eigenaars vragen daarom aan de inrichtende macht de betaling van een cijns die voor onderhoud wordt gereserveerd (net/gesub). In het stedelijk en gemeentelijk onderwijs komt eigenaarsonderhoud ten laste van de gemeenten. De meeste steden en gemeenten zouden hier goed op toezien, te meer aangezien er hier vaak aparte budgetten voor zijn voorzien. Andere gemeenten hebben dan weer wel gebrek aan financiële draagkracht om onderhoudswerken te financieren. Over het algemeen echter vinden de inrichtende machten dat de scholen van het OGO financieel in de meest comfortabele situatie verkeren voor wat de gebouwen betreft (im). In het GO! is er wel een specifiek budget voorzien voor onderhoudswerken via de zogenaamde ‘kleine infrastructuurwerken’ (KIW). Nochtans is het KIW-budget dat aan de scholengroepen ter beschikking wordt gesteld ruimschoots onvoldoende. Om dringende problemen op te lossen doet men dan zogenaamde ‘voorafnames’ op de werkingsmiddelen, wat een tamelijk delicate zaak is aangezien deze de werkingsmiddelen eigenlijk voor andere zaken zijn bestemd (im).

“En dan heb je ook nog eigenaarsonderhoud. Ik denk dat dat geld veruit onvoldoende is. Dat gaat gewoon niet. Dus wat doen wij? [...]. Alle gelden die binnenkomen zijn aan de hand van

de leerlingen gegenereerd, want schoolgroep heeft ook geen geld, geen één euro, dus dat komt allemaal langs de leerlingen binnen. En dan worden er dus intern voorafnames gedaan. Dat hangt van schoolgroep tot schoolgroep af en waarschijnlijk ook van de noden. Dus als je echt ziet dat er een aantal veiligheidsproblemen zijn dan heb je geen keuze hé. Dan zul je dus van de werkmiddelen van, bij ons is dat dan van alle scholen, dat je iets afpakt, dat is de voorafname en dat leggen wij dan naast die KIW, leggen wij dat ernaast. Dus eigenlijk is dat hetzelfde". (im)

Wat de situatie binnen de verschillende netten ook is, veel respondenten zijn het erover eens dat goed onderhoud ook financieel loont. Door je gebouw goed te onderhouden zorg je ervoor dat je geen grote kosten meer krijgt op de lange termijn (net/gesub). In die zin kan het voor de overheid op de lange termijn ook voordeliger zijn om onderhoudswerken te subsidiëren. Gebrek aan onderhoud leidt immers tot structurele problemen die vervolgens met dringende opklapwerken worden opgelost. Deze opklapwerken zorgen echter niet voor een oplossing ten gronde, waardoor het zich op termijn toch weer opdringt, maar deze keer met een groter kostenplaatje (net/gesub, exp). De subsidiëring van onderhoud zou er ook voor zorgen dat bouwbudgetten en onderhoudsbudgetten uit dezelfde financieringsbron komen. Nu zijn deze de facto van elkaar afgesplitst (exp).

Het is een must dat er al van in de ontwerpfase rekening wordt gehouden met de onderhoudbaarheid en de onderhoudskost van het gebouw, wat onder de algemene noemer valt van 'beheerbewust ontwerpen' (dir, ov, exp, koepel). Daarom moet je bouwheren op voorhand genoeg informatie geven over materialen, zodanig dat ze een goede keuze kunnen maken in functie van de onderhoudbaarheid (ov). Men kan best op voorhand al een inschatting maken van de onderhoudskosten die een ontwerp met zich mee zal brengen (net/gesub).

"Beheersbewust ontwerpen, en ontwerpbewust beheren: ik denk dat daar een grote waarheid in zit. Het is niet zo dat je een plan maakt en op het einde van het verhaal kijkt van: 'hoe ga ik het onderhouden?'. Er zijn heel wat keuzes die je maakt in het plan die gaan bijdragen tot het goed in stand houden [van het schoolgebouw], in al zijn aspecten, ook in kwaliteitsaspecten. Want ik bedoel: als de deur stuk is, je hangt een andere deur, en je hebt een gang met zeven verschillende deuren en uw kwaliteit is weg. Dus ontwerpbewust beheren is zorgen dat de architecturale kwaliteit behouden blijft. Dat gebeurt te weinig" (exp)

Met betrekking tot het onderhoudspersoneel heeft men in het beste geval een klusjesman, maar dan stopt het ook meestal (ov, exp). In veel gevallen echter is men genoodzaakt om beroep te doen op de goodwill van ouders, leerkrachten en leerlingen die gemobiliseerd worden op klusjesdagen, maar eigenlijk zou dit de bedoeling niet mogen zijn. Het is trouwens vooral een optie in het basisonderwijs en niet in het secundair onderwijs waar de band met de school vaak minder direct is (ov, leerkr, leerl). Een bijkomend probleem is dat onderhoud hoe langer een gespecialiseerde aangelegenheid is, en dat veel scholen er niet de knowhow voor hebben (net/gesub). Vooral het gebruik van complexere verwarmings- en verluchtingsinstallaties vraagt om een meer gespecialiseerd onderhoud. Je hebt dan ook gespecialiseerde mensen nodig om deze installaties goed te onderhouden of aan scholen te leren hoe ze ze moeten onderhouden (arch, exp, net/gesub, dir). De beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel kan bereikt worden door meer te gaan samenwerken op een hoger niveau. Gemeentes en scholengemeenschappen functioneren op een voldoende grote schaal om een specialist aan te stellen die dan voor meerdere scholen onderhoudswerk doet (leerkr, arch, exp).

7.2.2.1.5 Gebruik

Een respondent wijst op de grote creativiteit en inventiviteit waarmee leerlingen en leerkrachten doorgaans hun schoolgebouw gebruiken. Hoewel een schoolgebouw heel wat mankementen kan vertonen, zowel naar bouwfysische staat als naar functionaliteit toe, blijken gebruikers hierin een grote flexibiliteit aan de dag te leggen. Er is dus een hele brede marge, een 'grijze zone', van gebruikersflexibiliteit die hen in staat stelt toch zo goed mogelijk onderwijs te geven en te volgen in gebouwen die tekortkomingen vertonen (net/gesub).

Dat er meestal wel een soort van aanvaardig van de situatie optreedt, wil niet zeggen dat men op de duur toch gefrustreerd en gedemotiveerd raakt. Een gelaten houding werkt immers geen oplossingen in de hand. Als je van onderwijs een speerpunt van ontwikkeling wil maken in de samenleving, dan moet je blijven ijveren voor kwaliteit. Slechte gebouwen ondersteunen immers het pedagogische project van de school niet meer, het houdt op de duur de ontwikkeling van de school tegen (net/gesub).

"Afgezien van een ongelofelijk gewenningseffect bij de mensen die bij ons in het Katholiek onderwijs lesgeven in verouderde gebouwen en waar de pleister van de muur gevallen is en een mooie poster hangt van Mousti of weet ik veel, [...] voel je toch wel na verloop van tijd die frustratie, die gelatenheid omdat die gebouwen niet vooruit gaan en dat effect begint te hebben op de zin dat wij naar onderwijsvernieuwing streven als we zelfs die nieuwe sanitaire blok nog niet kunnen betalen. Dat speelt bij de mensen toch wel." (net/gesub)

Leerkrachten kunnen heel wat voorbeelden aanhalen hoe ze hun schoolgebouw dagelijks naar hun hand zetten (leerkr):

- Leerkrachten plakken raampartijen die teveel inkijk geven vanaf de gang af met posters en tekeningen om zo meer privacy te krijgen.
- Bij gebrek aan een refter eet men dan maar in de klas. Maaltijden worden warm op schoolbanken opgediend. De betrokken leerkracht had hier geen problemen mee. In de klas eten wordt zelfs 'gezellig' gevonden.

"Nu zijn alle kinderen verplicht van in de klassen te eten. Zo simpel is het. Dus dat doen we nu zo. Ik moet zeggen voor de boterhammetjes is dat nu wel gezellig, dat heeft ook wel nog een positief effect. Alleen denk ik dat we wel niet aan de normen van hygiëne voldoen. De warme refter is een ander paar mouwen, en je ziet met argusogen het aantal kleutertjes groeien. Het aantal mensen dat hun kinderen sturen voor warme maaltijden groeit met de dag. Dat is u behelpen. We scheppen dat uit en nemen dat naar de verschillende klassen, zo doen we dat. Dat is heel plezant. Wat betreft de sportzaal: we hebben gelukkig nog een heel oud stuk gebouw waarvan een klein stuk overdekt was. Daar hebben we een dubbel deur gestoken die de boel afsluit. Daar kunnen dan sportlessen doorgaan, uiteraard als het mooi weer is of als het min of meer te doen is buiten." (leerkr)

- Bij een tekort aan klassen vormt men de refter om tot klassen. Soms brengt men klasgroepen onder in het schoolgebouw van een andere school dat klaslokalen op overschot heeft.
- Een overdekte speelplaats werd na een eenvoudige plaatsing van een muur en een deur snel omgebouwd tot een geïmproviseerde sportzaal.
- Oude gebouwen worden op regelmatige tijdstippen opgefrist door ouders en sympathisanten. Men schildert de klassen in frisse kleuren en men plaatst gipsplaten om een nieuwe indeling van

de ruimtes te bekomen. Deze kleine ingrepen worden bekostigd door een wafelbak en een kerstrozenverkoop.

- Er wordt constant gezocht naar bergruimte. Alle mogelijke hoeken en kasten worden gebruikt om dingen in op te bergen.
- In schoolgebouwen waarin klasgroepen elk jaar van lokaal moeten verwisselen, worden meubels op wielotjes geplaatst, zodat ze gemakkelijk te verrijden zijn.

Ook directies getuigen dat gebruikers gebouwen naar hun eigen hand zetten, en dat gebeurt al vanaf dag één na oplevering (dir). Zo zegt een directie dat er direct na oplevering al een onverwachte behoefte aan een extra secretariaatruimte is opgedoken, waarvoor men een deel van een gang heeft verbouwd. Het meeste 'oneigenlijk' gebruik gebeurt met technische installaties. In nieuwe schoolgebouwen worden vaak complexe verluchtungs- en verwarmingsystemen geplaatst die, mits een correct gebruik, voor een optimaal binnenklimaat zouden moeten zorgen. Leerkrachten belemmeren de performantie van deze systemen echter door ramen open te zetten of door thermosstatische kranen te ontregelen. Directies wijzen hier op het belang om gebruikers voldoende te responsabiliseren in het gebruik van hun gebouw (dir). Ook akoestiek is vaak een probleem. Men gaat lawaaihinder al dan niet op een professionele manier te lijf door akoestische panelen of wandbekleding op te hangen (dir).

Wat voor gebruikers creatief gebruik is, komt voor architecten en bouwheren vaak eigengereid over. Voor deze laatsten is het frustrerend te moeten vaststellen dat gebruikers vaak niet weten hoe men een hoogtechnologisch duurzaam gebouw correct moet gebruiken, of er toch de discipline niet voor kunnen opbrengen (ov, arch, im). Sommigen vinden dan ook dat gebruikers zich meer bewust zouden moeten zijn van de visie die in een duurzaam gebouw besloten ligt. Dit geldt trouwens ook voor multifunctionele ruimtes. Als architecten en bouwheren faciliteiten voorzien die moeten toelaten om ruimtes gemakkelijk open te stellen, blijkt na een tijdje vaak dat er van enig multifunctioneel gebruik geen sprake meer is. Daarom pleit men ervoor om scholen tot 2 jaar na de oplevering te begeleiden in het correct gebruik en onderhoud van hun gebouw. Ambtenaren spreken hier over de verdiensten van een post-interventiedossier. Architecten wijzen op de voordelen om ook na de oplevering nog een tijd het gebruik van het gebouw te begeleiden, maar daar staat dan wel een kostprijs tegenover (arch). Ook bouwheren wijzen op de noodzaak om schoolgebouwen na oplevering te evalueren op gebruik en onderhoud (im).

“Bijvoorbeeld een school, die moeten de technische installatie onderhouden en dat gebeurt niet, en weten niet goed hoe ze dat moeten doen. Dat is precies niet zo goed geregeld. Soms is dat ongelofelijk hoe dat die flaters begaan. [...] Zoals de vraag naar duurzame schoolgebouwen, wat betekent dat er dikwijls ingewikkelde technologieën zijn voor uw lichtsturing, voor uw zonnesturing, voor zonneschermen, voor uw installatie, dat is niet meer een knop en uw licht gaat aan. Dat is echt veel complexer en we hebben nu gemerkt dat er gewoon communicatie over nodig is om de bedoeling van het systeem uit te leggen waarom dat zo is, om energie te besparen en hoe het gebruikt wordt en wat de consequenties ervan zijn. Maar als dat niet gebeurt loopt het in het honderd. Gebouwen worden complexer, mensen moeten de kans krijgen om het uitgelegd te krijgen.” (exp)

7.2.2.1.6 Beheer

Schoolgebouwen moeten goed beheerd worden. De term beheer dekt echter een brede landing. Het gaat over toezicht kunnen houden, technische installaties bedienen, lichten doven, bepaalde delen

kunnen afsluiten, uiteenlopende activiteiten kunnen organiseren, je klasgroepen ruimtelijk organiseren, etc. (exp) Al deze zaken moeten goed worden opgevolgd. Maar aan de andere kant worden schoolgebouwen altijd maar complexer. Daarom moet er meer aandacht gaan naar de mogelijkheid om competente beheerders aan te trekken en zouden fabrikanten ervoor moeten zorgen dat bijvoorbeeld technische installaties beter hanteerbaar worden voor leken (net/gesub).

“Als we zoeken naar iemand met een bepaalde kwalificatie, dan vallen wij omwille van discussies over loon altijd terug op mensen die uit het onderwijs komen. En gelukkig vinden we er daar nog een paar die goesting hebben om zich bij te scholen en bepaalde competentie in te ontwikkelen. [...] Complexe technische installaties zijn vaak geen zegen maar een gesel voor een school. Je moet iets hebben dat in de back office zo complex mag zijn als nodig, maar vooraan moet je een soort van user interface hebben met 4 knopjes.”(net/gesub)

Beheersaspecten moeten ook zo vroeg mogelijk in de planning en het ontwerp worden meegenomen, om te vermijden dat je voor onaangename verrassingen komt te staan eens het gebouw in gebruik is (exp). Er moet ook omkadering zijn voor het beheer van de schoonmaak, het economaat en de bergruimte. Dikwijls komt die taak op de schouders van de directies terecht, maar eigenlijk is dat hun taak niet en geven ze er ook te weinig prioriteit aan (dir, leerkr).

De grootste bekommernis van schoolbesturen omtrent het beheer hun gebouwen, heeft echter te maken met het openstellen ervan, bijvoorbeeld in het kader van de brede school (im, koepel). Op zich wordt de brede school als een goed initiatief ontvangen, maar er moet wel omkadering tegenover staan om het allemaal in goede banen te leiden. Schoolgebouwen die dubbel gebruikt worden moeten meer gepoetst en onderhouden worden, en er is ook altijd het risico op schade. Daarnaast is er ook het praktisch beheer van de openstelling: Welke afspraken maken we? Wie opent en sluit de deur? Wie zorgt ervoor dat de afspraken worden nageleefd? Hoe zorgen we voor de nodige verzekeringen? (dir, im, leerkr). Tenslotte moet er ook een netwerk worden uitgebouwd met mogelijke partners en moet er een zinvolle samenwerking worden opgezet (im). Men merkt op dat dergelijke taken eigenlijk niet tot de kerntaken van directies en inrichtende machten behoren. Zij moeten vooral bezig zijn met onderwijs, niet met hoe ze gebouwen kunnen openstellen (net/gesub).

“Wij doen dat [het openstellen van de school] om geld binnen te halen. [en werkt dat?] Dat werkt, maar je hebt bijna iemand nodig die dat full-time kan doen. Want je zit met uw huurcontracten, je zit met de opvolging, ik bedoel als jij zegt tegen de leerkrachten LO we gaan de sporthal in de zomer verhuren en dan kunnen we dit en dat kopen, wel die vinden dat geweldig.” (dir)

Voor deze bekommernissen worden verschillende oplossingen aangereikt. Architecten wijzen bijvoorbeeld op de mogelijkheid om schoolgebouwen modulair te maken. Je kan ze slim compartimenteren in publieke en private zones. Vroeger hadden scholen ook allemaal een huisbewaarder. Dit is in onbruik geraakt, maar met het oog op een goed beheer van de brede school zou het opnieuw kostenefficiënt zijn om er één aan te werven. Ook de (net)werking van de brede school op zich moet goed aangepakt worden. Dit soort van coördinerende taak kan volgens sommigen best op lokaal (gemeentelijk) niveau gebeuren. Een leerkracht brengt aan dat veel gelegen is aan het eigenaarschap: mochten multifunctionele accommodaties eigendom van de overheid zijn, dan zou deze laatste beter kunnen instaan voor het samenbrengen van partners en de coördinatie van het gebouw (leerkr). Volgens directies is het verstandig om alleszins eerst goed na te denken met wie je in zee gaat. Scholen hebben vaak meer vertrouwen in initiatieven die ze al kennen of die onder hetzelfde bestuur of net vallen (dir).

“Wij stellen terug meer conciërges aan want als je een kosten-baten analyse maakt, dan denk ik dat dat uiteindelijk goed is. Maar je moet de mogelijkheid hebben. Maar los daarvan, ik zei daarjuist het voorbeeld van een sportvereniging, maar ja dan moet je iemand hebben die contacten legt met sportverenigingen of met culturele verenigingen. Dus eigenlijk denk ik dat die brede school een conciërge nodig heeft voor de infrastructuur maar ook iemand die eigenlijk dat netwerk gaat aanleggen. Wat bijvoorbeeld in Nederland is en bij ons niet. En dat is de klacht die ik van directies hoor van ja, allemaal goed en wel maar hoe ga ik 's morgens mijn school terugvinden en ik had nog niet de tijd om die roosters te maken, wat correct is.”
(im)

7.2.2.2 Context

7.2.2.2.1 Competenties van actoren

Competente bouwheren

Goede bouwheren hebben de eigenschap dat ze een zekere ambitie ten toon spreiden ten aanzien van hun schoolgebouw. Goede scholenbouw vraagt immers om enthousiaste en gedreven mensen die initiatief tonen en met de nodige inzet en volharding kiezen voor duurzame investeringen (ov, exp, koepel). De vraag naar kwaliteit moet hierbij heel bewust gesteld worden. Men moet daarom een breed gedragen visie op het bouwproject ontwikkelen, die in een volgend stadium vertaald kan worden naar een ontwerp (ov, exp). De bouwheer moet ook standvastigheid tonen. Hij mag zich niet laten leiden door populaire logica en modes (exp). Hij mag zich ook niet laten verleiden tot het doorvoeren van ad hoc ingrepen die op lange termijn toch geen oplossing ten gronde aanbrengen (ov). Een respondent vat dit samen door te stellen dat schoolbesturen ook in de scholenbouw moeten getuigen van voldoende beleidsvoerend vermogen (ov).

“Ik denk dat een goede bouwheer van een school een persoon is die een duidelijke visie heeft op een pedagogisch project dat gedragen is door zijn schoolteam [...], waar zonder taboes kan nagedacht worden hoe de school in zijn maatschappelijke context en vanuit het pedagogisch project [...], om daar dan een bouwproject rond te maken met een architect die een visie op openbare gebouwen deelt.”(ov)

Bouwheren moeten genoeg expertise in huis hebben om een bouwproject op een professionele manier op te volgen. Hierbij gaat het over zaken als budgetbeheer, projectmanagement, leiderschap tonen en denken op de lange termijn (ov, im). Als bouwheren niet in staat zijn om hun project te managen zoals het hoort, dan moeten ze de stap durven zetten om zich te laten begeleiden door een deskundige (ov). Goede bouwheren nemen ook de moeite om zich te informeren als ze van iets minder op de hoogte zijn (amb, leerkr). Hierbij kunnen ze zich wenden tot de overheid of andere diensten, of ze kunnen bij elkaar te rade gaan (amb, net/gesub, leerkr).

“[...] maar eigenlijk moet je een stuk competentie hebben in projectmanagement en ook financieel management, want meestal bouwt men iets en de afbetalingen gebeuren door de volgende generatie inrichtende machten, wat ook allemaal niet zo evident is. Maar ook een lange termijn visie, dat is ook een beetje de reflex geïntegreerd werken, dat je dat gebouw moet beheren en dat je dat ook moet onderhouden. Scholen hebben ook de expertise niet, en te weinig zicht op hun koststructuren. Als je een doorsnee boekhouding ziet van de vzw dan is dat heel summier. Men heeft weinig zicht op kostenstructuur op de lange termijn. Nadien is er de financiering en het beheer en het onderhoud en zorgen dat het binnen 30-40 jaar nog

altijd functioneel is en beantwoord aan een aantal criteria... . Die reflex zit er nog onvoldoende in denk ik. " (ov)

De bouwheer moet verschillende partijen bijeen kunnen brengen; hij moet consensus nastreven en een gemeenschappelijke visie uitdragen (ov, net/gesub, exp). Als bouwheer moet je daarom nauw betrokken zijn bij het pedagogisch project van de school en de belangen van je leerlingen en leerkrachten respecteren. (ov, exp, dir). Het is ook geen goede zaak om pedagogische en budgettaire kwesties te veel van elkaar af te splitsen. Daarom moeten directies en inrichtende machten goed met elkaar kunnen samenwerken (exp, amb, arch). Als inrichtende macht moet je zorgen dat je voldoende bouwbudget hebt en draag je eindverantwoordelijkheid (net/gesub). Maar je mag je ook niet te dominant opstellen en je eigen agenda proberen door te drukken (dir). Directies worden dan weer gezien als de centrale figuren tussen school en inrichtende macht. Men moet voldoende rekening houden met de soms moeilijke tussenpositie waarin ze geprangd zitten. Zij zijn de spreekbuis van de gebruikers en ze moeten proberen hun belangen met deze van de inrichtende machten te verzoenen (ov, arch, im). Directies die zich niet te beroerd voelen om zelf een handje toe te steken bij de werken, worden door de leerlingen alleszins erg geapprecieerd (leerl).

"Je hebt altijd iets meer krachtige of iets minder krachtige actoren in die groep van actoren. De kunst bestaat er in voor hen om met één stem te spreken. Het is dikwijls zo dat de directeur en de inrichtende macht twee tegengestelde belangen hebben: de directeur loopt voor zijn personeel en de inrichtende macht pikt het geld van de werking om de bouw te realiseren. Als dus de school performant genoeg is, de coalitie groot genoeg is om te bouwen, als zij college kunnen vormen, dan heeft de architect één aanspreekpunt. Weliswaar in een team, maar uiteindelijk is dat dan de kracht van het team, want de architect moet dan niet de samenhang gaan zoeken tussen de diverse dingen, wat dikwijls wel gebeurt." (arch)

Als bouwheer moet je in staat zijn om naar een problematiek te kijken vanuit een breed perspectief. Je moet het praktische niveau kunnen overstijgen, hoofdzaken van bijzaken kunnen onderscheiden en het project in een ruimere context zien (net/gesub, exp). Dat laatste houdt onder meer in dat je op het niveau van het schooldomein kijkt wat je school kan betekenen voor zijn omgeving en voor de samenleving als geheel. Een goede bouwheer neemt dus ook zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid op (exp).

Met betrekking tot het Katholiek onderwijs zegt een expert uit deze hoek dat men in de meeste gevallen vertrouwen mag hebben in de competenties van individuele bouwheren om kwaliteitsvolle projecten te realiseren. Gemiste kansen komen voor, maar je ziet dat er ook veel kwaliteit wordt gerealiseerd. Het komt er dan vooral op aan om bouwheren te ondersteunen vanuit een open aanbod van informatie en goede praktijken, en geen (bijkomende) normen en verplichtingen op te leggen (net/gesub). Volgens andere respondenten echter hebben directies en inrichtende machten wel vaak onvoldoende expertise in huis om goede projecten te kunnen realiseren (ov, amb, dir, leerkr, exp). Men zegt dat er een te kort aan kennis is op allerlei vlakken: visie op architectuur, gebruikersparticipatie, projectmanagement, budgetbeheer, bouwsubsidies, wetgeving overheidsopdrachten of technische aspecten van het bouwen. Enkele respondenten wijzen in dit verband op de typische situatie waarin een soort van paniek ontstaat wanneer er moet gebouwd worden: men laat na om een bouwteam samen te stellen, niemand voelt zich bekwaam genoeg om het project te leiden, en alles komt op de schouders van de directeur terecht. Hij wordt dan vaak aan zijn lot overgelaten en staat alleen tegenover zijn raad van bestuur. Uiteindelijk schuift hij of zij dan maar alles door naar de architect, die zijn eigen gang gaat en het project verder uitwerkt (ov). In die

omstandigheden hoeft het niet te verwonderen dat een inrichtende macht aangeeft hoe moeilijk het is om directies actief bij bouwprojecten te betrekken (im).

“Je hebt scholen die goed georganiseerd zijn, die mensen hebben die verantwoordelijk zijn voor het schoolgebouw en die er ook tijd in kunnen steken. Maar er zijn ook scholen waar paniek ontstaat, waar de inrichtende macht niet voldoende ervaring heeft, waar de schooldirecteur verzuipt in zijn dagdagelijkse bezigheden. En dan krijg je soms..., dat is geen kritiek, maar men laat het dan maar over aan de architect en die doet zijn ding, [...] maar ik denk niet dat dat beantwoordt aan de visie die wij willen uitdragen van duurzaamheid en al die kwaliteitsaspecten. [...] Ik denk dat men zich dan vooral focust op de korte termijn.” (ov)

De rol van directeur wordt dan ook als bijzonder complex aanzien. Er wordt vaak verwacht dat hij of zij van de meest uiteenlopende dingen op de hoogte is (ov). Veel respondenten tonen dan ook het grootste respect voor de weinig benijdenswaardige job van directeur (exp, ov, koepel). Maar van directies kan je niet verwachten dat ze automatisch de expertise en de tijd hebben om bouwprojecten aan te sturen. Hun kerntaak is onderwijs verstrekken, niet scholen bouwen. Sommige directies vinden dan ook dat ze zich vooral moeten kunnen focussen op visievorming, hoewel er ook zijn die vinden dat ze de beslissingen die in het bouwteam worden genomen moeten blijven bewaken (dir, leerkr, koepel). Daarna moeten ze kunnen vertrouwen op hun omkadering: er moet iemand zijn die het bouwproject verder begeleidt en die daar de tijd en de expertise voor heeft.

“Je weet ook dat de doorsnee schooldirecteur geen expert is in scholenbouw en er ook geen tijd voor heeft. Die moet zijn dagdagelijkse school runnen. Als er geen omkadering is noch vanuit de scholengemeenschap, noch vanuit de koepels en wij hebben de expertise en de mankracht ook niet, dan zit je daar met een probleem.” (ov)

“En die [directies] tussen inrichtende macht en leerkracht moet eigenlijk de inrichtende macht vertegenwoordigen naar de leerkrachten en omgekeerd. Maar die zitten dikwijls gesandwiched. Dat is een zeer onhebbelijke situatie voor die man of vrouw.” (arch)

Het gebrek aan expertise is voor kleine inrichtende machten meer een probleem dan voor grote. Veel kleine vzw's in het VGO bijvoorbeeld, worden bestuurd door vrijwilligers. Hoeveel waardering men ook kan opbrengen voor hun engagement, vaak gaat het over gepensioneerden die niet over de juiste expertise beschikken en achterhaalde opvattingen hebben over onderwijs en scholenbouw. De bestuurders weten vaak niet goed hoe een hedendaagse school functioneert en ze betrekken directies te weinig of te laat bij hun beslissingen. Men staat dus te ver van de huidige onderwijsrealiteit af (dir, leerkr, amb). Voor kleine vzw's is het trouwens erg moeilijk om de nodige expertise te verwerven. Vooral in het basisonderwijs is er onvoldoende omkadering en als je gekwalificeerde mensen probeert aan te trekken kunnen elders verworven competenties niet doorgerekend worden in het loon (net/gesub, dir). Grote inrichtende machten binnen het VGO hebben meer mogelijkheden om gekwalificeerd personeel aan te trekken of om iemand vrij te stellen (amb). Schaalvergroting en de vorming van scholengemeenschappen wordt daarom als een goede zaak aanzien. Scholen worden er sterker door en krijgen de kans om op een overkoepelend niveau specifieke knowhow aan te trekken of zelf te ontwikkelen (exp). Het GO! werkt door zijn gecentraliseerde structuur bijvoorbeeld op grote schaal. Dit heeft als voordeel dat er specifiek kan worden ingezet op bepaalde specialisaties die het hele gebouwenpark ten goede komen (net/im). Ook in het stedelijk en gemeentelijk onderwijs ken men vaak gebruik maken van sterke technische diensten die elkaar wederzijds ondersteunen via netwerken tussen lokale besturen (net/gesub, im). De keerzijde van de medaille is echter dat de afstand tot de individuele school weer te groot dreigt te

worden. Dan bestaat het risico dat er een polarisering optreedt tussen de wensen van de school en de oplossing die centraal wordt voorgesteld (exp).

“Ik denk dat het veel te maken heeft met het feit dat zij niet professioneel zijn, dat zij voor een bouwproject externe hulp nodig hebben. En dat kan overheid zijn of een extern deskundige. Ik denk dat daar een rol zit. De meesten hebben maar een keer een eigen huis gebouwd, maar zeker nog geen schoolgebouw. Ik denk dat dat georganiseerd kan worden op niveau van de schoolgemeenschap. Dat je daar iemand hebt die gespecialiseerd is in infrastructuur, en ik denk dat daar zeker ook een adviserende rol mogelijk is. Ik denk dat ze gewoon de instrumenten niet hebben om zelf een groot bouwproject op te zetten.” (exp)

De huidige beleidscontext schept evenmin het ideale klimaat voor bouwheren om hun engagement en enthousiasme hoog te houden. Scholen worden moedeloos van de lange wachttijden voor subsidies en komen steeds meer in de verleiding om hun bouwambities gewoon op te geven, ook al zijn de noden groot. Door het voortdurende gebrek aan financiële ondersteuning krijgt men bovendien last van tunnelvisie. Scholen zijn alleen nog bezig met het oplossen van praktische ad hoc problemen, en er is geen ruimte meer om een groter plan uit te werken (ov). Sommige scholen hebben ondanks de moeilijke budgettaire situatie toch nog de energie om een ambitieus project op te zetten. Andere scholen echter lijken niet (langer) in staat om toekomstgericht te denken over hun patrimonium. Vooral deze laatsten hebben een helpende hand nodig. Hiervoor is een belangrijke ondersteunde, enthousiasmerende en sensibiliserende rol weggelegd voor de overheid en de spelers op meso niveau (onderwijskoepels, scholengemeenschappen, gemeentes) (exp).

Competente architecten

De architect kan zeer bepalend zijn voor een bouwproject en kan daarbij verschillende houdingen aannemen (net/gesub). Aan de ene kant kan hij zichzelf als een soort ‘opvoeder’ zien en zelf voorschrijven hoe een goed schoolgebouw eruit moet zien. Aan de andere kant kan hij vertrekken vanuit een meer ondersteunende en luisterende houding (net/gesub). Bij veel respondenten gaat de voorkeur naar het tweede: de architect moet zich empatisch kunnen opstellen en zich ten volle kunnen inleven in het onderwijsgebeuren (net/gesub). Om zich goed in te kunnen leven, moet hij vooral goed kunnen luisteren en denken vanuit het welzijn van de gebruikers. Als een architect zo volledig doordrongen raakt van het onderwijsprogramma, dan zie je mooie dingen ontstaan (ov). Een goede architect slaagt er dan in om een pedagogische visie betekenisvol om te zetten naar ruimte waarbij hij los komt van voorgedraaide ideeën en dogma’s (ov, koepel). Het komt er vooral op neer om de praktische bekommernissen en vereisten op een hoger niveau te tillen, hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden en concrete voorstellen te doen binnen het bouwteam (arch).

“Ik denk dat de architect zeer bepalend kan zijn, maar ofwel tekent hij, verwoordt hij, vertaalt hij naar het plan dat zij vertellen met veel over en weer, ofwel heb je een architect die zich geroepen voelt om op te voeden: ‘ik ga tekenen wat u nodig hebt want je snapt er niks van en ik ga het u vertellen’. Dan zeggen we: ‘dat is nu niet onmiddellijk degene die we graag hebben’. We hebben mensen nodig die empatisch zijn naar het project toe: ik begrijp wat je nodig hebt: hoe gaan we het best doen. Ik ga dit niet eens voorstellen ik ga het even tekenen, dit kun je niet betalen geen probleem, maar die componenten die gaan we hier...’” (net/gesub)

Hoewel een architect empatisch moet zijn en moet werken vanuit de visie van de school, blijft architectuur ook een culturele daad (exp). Een goede architect moet erin slagen om veel

verschillende zaken bijeen te brengen in een ontwerp dat meer is dan de som van de delen. Daarom is vormgeving zo belangrijk in de scholenbouw, aangezien de gepaste vorm de essentiële voorwaarde is voor architectuur. Enkel op die manier kan het gebouw betekenis krijgen voor de wereld (exp). Architecten moeten daarom altijd hun eigen expertise als ontwerper kunnen inzetten. Luisteren is belangrijk, maar na het luisteren moet men ook culturele meerwaarde kunnen bieden, een concept kunnen creëren dat de tand des tijd weerstaat (exp). Ook directies treden deze mening bij. Schoolgebouwen moeten functioneel zijn, maar niet saai. Een goede architect moet volgens hen zoeken naar een optimaal evenwicht tussen het functionele en het artistieke. Zo maak je het ook inspirerend voor kinderen (dir).

Architecten moeten kunnen hun eigen belang opzij schuiven ten voordele van een gemeenschappelijk project (ov). Dit klinkt evident, maar de ervaringen van sommige directies zijn anders (dir). In de loop van het project word je immers ingeschakeld in een bouwteam die een gemeenschappelijke visie probeert uit te dragen. Je kan wel van mening verschillen en discussiëren, maar je moet vooral openstaan voor elkaar en van elkaar kunnen leren. Daarom moet de architect zijn expertise ook op een begrijpbare manier kunnen overbrengen naar de niet-specialisten in het team (ov).

Sommige respondenten binnen de overheid vinden het een goede zaak mochten architecten zich meer willen specialiseren in de scholenbouw (ov, amb). Scholenbouw vertrekt immers van een heel specifiek programma waarvoor best wel wat gespecialiseerde kennis mag ingezet worden. Daarom moeten architecten aangemoedigd worden om zich voorafgaandelijk grondig te informeren over het bouwen van scholen. Zowel binnen de overheid als binnen sommige koepels biedt men daarvoor ondersteuning aan (amb). Andere respondenten nuanceren dit dan weer. Veel eigenschappen die je in goede schoolgebouwen terugvindt, vind je immers ook terug in andere publieke gebouwen. Een goede scholenbouwer moet daarom in de eerste plaats een goede ontwerper zijn die aangename ruimtes kan maken (exp).

“Een van de elementen die je daar wel in kunt maken is dat je pools voorziet van architecten, architecten die continu met scholenbouw bezig zijn en een expertise opbouwen. Niet iedere architect is een goede ontwerper voor scholenbouw want als architect moet je je kunnen inleven in de gedachte van het onderwijsconcept. [...] Dus waarom dan geen erkenning meegeven die ervoor zorgt dat de leerrfouten, de valkuilen die iedere keer worden gemaakt, dat die een stuk verkleinen.” (net/im)

Ten slotte is het belangrijk dat architecten een ontwerp kunnen afleveren dat haalbaar is en zich houdt aan een bepaald budgettair kader of een pedagogische visie. Hij moet zich dus kunnen aanpassen aan de school (exp). Een expert merkt op dat architecten de bouwheer de verkeerde kant op kunnen sturen. Vooral in wedstrijden bestaat het risico dat er een ontwerp wordt voorgesteld dat er wel aantrekkelijk uitziet, maar dat eigenlijk (budgettair) onhaalbaar is of in strijd met duurzaamheidscriteria. Om dit laatste te zien is er een geoefend oog nodig, en dat hebben veel bouwheren niet (exp).

Competente gebruikers

Van leerkrachten en personeel wordt verwacht dat ze een constructieve bijdrage kunnen leveren aan het plannings- en ontwerpproces. Van leerkrachten wordt een bepaalde openheid verwacht en een bereidheid om mee te denken over de totaliteit van een project. Sommige experts stellen echter dat men op inspraakvergaderingen met het personeel er maar moeilijk in slaagt om tot volwaardige participatie te komen. Zo lijken leerkrachten vooral te denken vanuit de praktische werking van de

organisatie waarbinnen zij een specifieke functie bekleden. Men lijkt de mechanismen en procedures die men dagdagelijks volgt maar moeilijk te kunnen overstijgen, terwijl de belangen en het welzijn van de kinderen naar de achtergrond dreigen te verdwijnen (exp). Een ander probleem is dat leerkrachten vaak al zodanig zijn overvraagd, dat ze de energie en discipline niet meer kunnen opbrengen om zich in te zetten voor een bouwproject. Dat bemoeilijkt de participatie (exp).

“Ik kom een hele hoop enthousiaste mensen tegen, die heel goed lesgeven. Maar zelfs dan ondervind ik, wanneer je over het gebouw begint te spreken, ze heel vlug vallen in de plooi: ik moet die uren dan, ik moet dit dan, ik moet het toezicht..., en dan zit je natuurlijk ook in een samenleving die meer en meer gaat controleren. En dus leerkrachten worden ook afgerekend. Er is dus een soort defensieve ingesteldheid, en voorrechten die men heeft opgebouwd wil men vrijwaren.” (exp)

De leerkrachten ontkennen alleszins niet dat ze zijn overvraagd. Enkel getuigen dat ze vaak zelf een handje toesteken bij het onderhoud en dat ze zelf hun klas moeten uitvegen, terwijl dat eigenlijk niet tot hun opdracht behoort. Als de school moet bekibbelen op werkingsmiddelen, gebeurt dit immers vaak ten koste van het onderhoud van de school (exp).

7.2.2.2.2 Verhoudingen tussen actoren

Competenties niet bij de juiste persoon

Het typische aan het bouwen van een school is dat er zoveel partijen bij betrokken zijn. Waar bij de bouw van een private woning bouwheer, eigenaar en gebruiker één en dezelfde persoon zijn, zijn dit bij het bouwen van een school allemaal verschillende partijen. Dit maakt het bouwen van een school op zich al een complexe aangelegenheid en houdt risico's in (arch)

“Bij particulieren of privé bouw, is de bouwheer tegelijk de financierder en de gebruiker. In de scholenbouw zijn dat allemaal verschillende partijen: je hebt iemand die het betaalt, je hebt iemand die bepaalt hoe het er gaat uitzien en het coördineert, en je hebt iemand die het gebruikt. De gebruiker die er jaren lang inzigt, dat is een hele andere partij. En dat zorgt wel wat voor problemen. Plus nog de eigenaar van de gronden, die dan moet een erfpacht geven maar die dat deel niet wil geven dat jij juist nodig hebt om uw plan te ontwikkelen.” (arch)

Bovendien stelden we hierboven al vast dat er voor het plannen en bouwen van een school verschillende competenties nodig zijn, maar die competenties liggen niet altijd bij de juiste partij (ov). Soms is er ook onduidelijkheid over de rolverdeling tussen actoren en de expertise die men moet inbrengen (exp). De mogelijkheid om voldoende expertise samen te brengen lijkt samen te hangen met de schaal waarop bouwprojecten kunnen gebeuren. Zo wordt aangehaald dat een gebrek aan rolverdeling en expertise vooral een probleem is van kleine vzw's (ov). Naarmate inrichtende machten en scholengemeenschappen op een grotere schaal kunnen functioneren, slagen ze er ook beter in om de nodige expertise samen te brengen. Een expert uit de hoek van het GO! wijst bijvoorbeeld op het voordeel van een bundeling van specialisaties in bouw en onderhoud op het centrale niveau. Net omdat men grootschalig werkt, kan men het zich veroorloven om te investeren in bepaalde specialismen (net/im, amb).

“Hoe je normaal gezien een aantal competenties nodig hebt, los van de mensen die ze moeten invullen, maar dat die expertise niet altijd wordt gedragen door de juiste persoon. Als bouwheer moet je een visie hebben op het geheel. En dat is niet zo evident, je moet natuurlijk ook competentie op het vlak van scholenbouw, daar kun je beroep doen op een architect

maar je moet ook kaas hebben gegeten van projectmanagement. Het zijn toch meestal wel de groten die de dure projecten kunnen realiseren.”(ov)

Iedereen in gezamenlijkheid in de eigen expertise laten

Er is alleszins nood aan een verduidelijking en afbakening van de verschillende rollen die de verschillende actoren (architect, inrichtende macht, directie, overheid, leerlingen...) kunnen opnemen en welke expertise ze kunnen inbrengen (ov, exp). Als er een pedagogische visie moet ontwikkeld worden, komt dit toe aan de school; maar als het over ontwerpen gaat, is dit een taak voor de architect (exp, koepel). Het beste recept voor succes lijkt te zijn dat je de verschillende verantwoordelijkheden toewijst aan degenen die er het meest deskundig in zijn (exp).

“Dus in feite komt het erop neer dat iedereen zich moet richten op het project, en niet alleen wat hij is, wat zijn rol is. Dus in feite moet je een beetje uw rol kunnen overstijgen. Ik kom dat soms tegen, dat een directeur [...] zegt: ‘ik vind dat dat pedagogisch iets is wat we moeten uitwerken, hoe kunnen jullie dat doen?’. Die discussie verleggen naar waar het wezenlijk om te doen is: ik vind dat dat opgaat voor elk van die mensen [die in het project zijn betrokken]. Je hebt een rol, maar je moet zien hoe je die rol kunt inzetten om het project te realiseren. [...] Eigenlijk op het niveau van actoren, vind ik dat fundamenteel.” (exp)

Maar dit moet nog steeds in samenspraak en gelijkwaardigheid kunnen gebeuren. Het recept lijkt te zijn: ‘constructief en complementair, maar zeker niet competitief’ (ov, amb). Het komt niet zozeer neer op het uitoefenen van macht en autoriteit, maar wel op het opnemen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid (exp).

“Wat ik altijd in processen ongelooflijk boeiend vind, en daar is architectuur een van de mooiste voorbeelden van, dat je beseft dat je zo’n school nooit klaar krijgt zonder de hulp van honderden betrokkenen. Dat is fantastisch, dat geeft je ook heel veel voldoening. Dan kun je als architect wel diegene zijn die die lijnen op papier heeft gezet maar zonder een goede metser of een goede stukadoor stond die school daar niet. En ook zonder hulp van directie en keuzes die gemaakt worden, ...dat is fantastisch. Dat kun je met niets vergelijken.” (exp)

Natuurlijk zal iedere actor zijn eigen belangen verdedigen, maar dit neemt niet weg dat het ook mogelijk moet zijn om zijn rol te overstijgen en een bijdrage te leveren aan het geheel (exp, ov). Ook al heb je ongelijke machtsverhoudingen, uiteindelijk moet men in team kunnen samenwerken en een gezamenlijke visie ontwikkelen (arch). Dit moet gebeuren met respect voor ieders expertise en met voldoende transparantie over de eigen inbreng, hoe gespecialiseerd deze ook is (exp, ov, koepel). Als deze voorwaarden zijn vervuld, dan kan je in vertrouwen de verschillende taken overlaten aan de best geplaatste actoren (exp). Goed samenwerken is bovendien ook een persoonlijke kwestie. Een expert wijst er op dat een zekere ‘chemie’ tussen de verschillende partners zeker kan bijdragen tot succes: het moet een beetje ‘klikken’ (exp).

Je moet ook knopen kunnen doorhakken

Dit neemt niet weg dat aan ‘specialisten’ als architecten, inrichtende machten, projectleiders en in bepaalde gevallen ook directies, toch de meeste invloed wordt toebedeeld, hoewel dit van project tot project kan verschillen. Hun leidende positie wordt echter niet als een probleem ervaren. Het is zelfs een noodzaak want er moeten immers knopen worden doorgemaakt (arch, ov, im, exp, net/gesub, net/im). De eindverantwoordelijke van een bepaalde fase in het project heeft dan telkens het laatste woord, terwijl de inrichtende macht vaak de eindverantwoordelijkheid blijft dragen (net/gesub). Het belangrijkste is echter dat er beslissingen in alle openheid kunnen genomen en

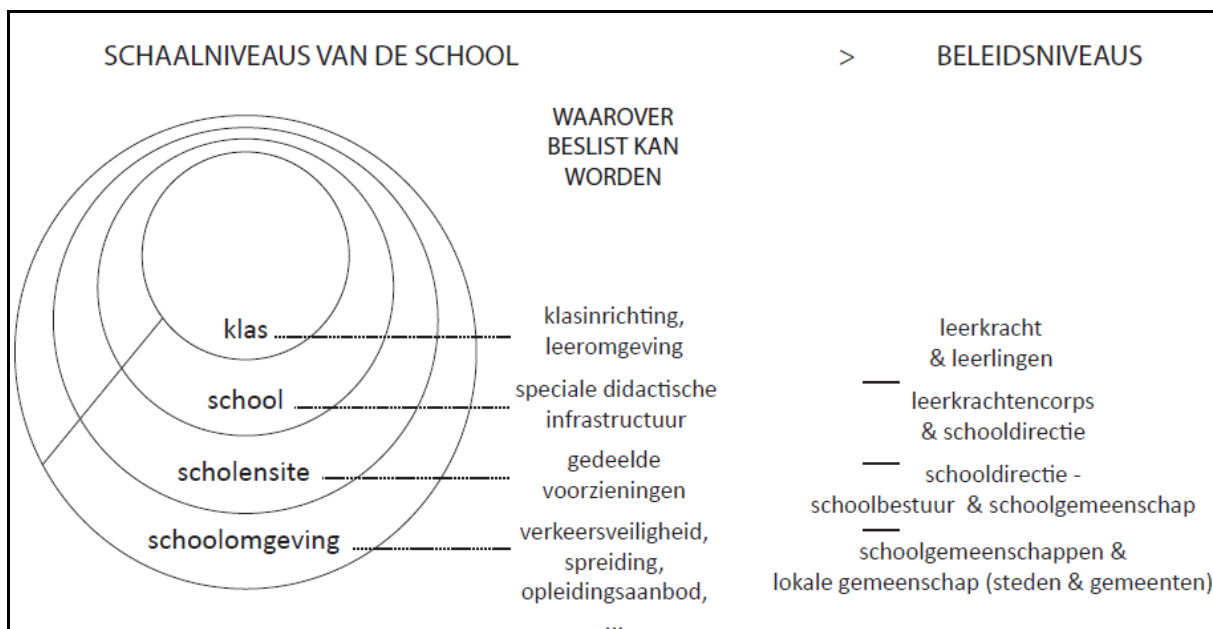
gemotiveerd worden. Er moet een basisvertrouwen zijn tussen de verschillende partners (net/gesub).

Soms krijgen beslissingsstructuren een vrij formeel karakter. Binnen het GO! verlopen de beslissingen bijvoorbeeld via een vast traject, waarbij het voor iedereen duidelijk is wie op welk moment tot een bepaalde beslissing moet komen (net/im). Het centrale niveau zal echter altijd de eindverantwoordelijkheid blijven dragen. Dit betekent dat de aangestelde projectleider altijd zal waken over de budgettaire keuzes die er gemaakt worden. Dit kan dan wel discussies opleveren met de ontwerper, die meestal zal proberen te gaan voor een maximale invulling van de opdracht (net/im, exp)

“Als wij vroeger met gemeenschapsonderwijs werkten, dan hadden wij naast de architect, de ingenieur techniek en de ingenieur stabiliteit, hadden zij ook nog een dienst met de zelfde mensen die ons werk controleerden, eigenlijk dubbelop, en dat was een maffe situatie. Maar dat is nu aan het veranderen.” (exp)

Ook binnen het stedelijk en gemeentelijk onderwijs is er sprake van een formele hiërarchie. Hier zijn het de gemeenteraad en het schepencollege die de eindverantwoordelijkheid dragen (net/gesub).

Eén expert echter werkte een model uit waarbij beslissingen niet enkel aan ‘specialisten’ worden overgelaten, maar ook gebruikers beslissingsbevoegdheid krijgen. Hij ziet het bouwen en beheren van een school gebeuren op verschillende schaalniveaus, waarbij elke belanghebbende zeggenschap krijgt over een bepaald niveau. Zo zou de leerling kunnen beslissen over de inrichting van het klaslokaal, maar over het schoolgebouw beslissen leerkrachten en directies. Het schooldomein behoort dan tot de bevoegdheid van de directies en de inrichtende macht. Over de schoolomgeving beslissen het lokaal bestuur en de scholengemeenschappen (figuur 9).



Figuur 9: Wie weegt het zwaarste door als men beslissingen neemt? (Bron: Maarten Van Den Driessche, UGent)

“[Je moet] iedereen in zijn eigen kracht laten of in zijn eigen rol laten beslissen op een bepaald schaal niveau. Ik denk dat beslissingen over bouwprojecten nu genomen worden op het niveau van het schoolbestuur, ik denk dat het zeker een zaak is om de gemeente te betrekken op het hogere schaalniveau en dat er ook zeker leerkrachten en leerlingen worden betrokken ,

maar telkens op hun eigen niveau. [...] Je moet de juiste scoop hebben, afbakening. De vraag is natuurlijk of leerlingen moeten meebeslissen over schoolgebouwen an sich, dat weet ik niet helemaal zeker. Of leerkrachten moeten meebeslissen, dat weet ik niet zeker. Over hun eigen klasinrichting is een andere zaak denk ik. In zekere zin denk ik dat de beslissing over het maken van een school het juiste is bij het schoolbestuur, maar er moet wel mogelijkheid zijn om tegen de dingen in te gaan op het juiste niveau.” (exp)

De verschillende ‘specialisten’ of ‘producenten’ spelen elk hun specifieke rol. Inrichtende machten bewaken doorgaans de financiën en dragen ook de juridische eindverantwoordelijkheid. Aangezien binnen de publieke sector budgetten vaak al van op voorhand vastliggen, zal de inrichtende macht meestal het laatste woord hebben: een project is financieel haalbaar of is het niet. In het laatste geval moet het gewijzigd worden (im, exp, koepel). Ook van architecten wordt gezegd dat ze bepalend zijn voor de uitkomst van een project. Hoewel visievorming en inspraak als belangrijke succesfactoren worden ervaren, wordt er in de praktijk toch vaak verwacht dat architecten een pasklare ontwerpoplossing aanbrengen waar men dan meestal vrij snel mee akkoord gaat (ov). Architecten houden tenslotte altijd de tekenpen vast. Het zijn zij die het meest bepalend zullen zijn voor de vormgeving (exp). Ten slotte vervullen architecten ook vaak een bemiddelende rol tussen de verschillende partijen. Zij strijken de plooiën glad en komen met een oplossing die aanvaardbaar is voor iedereen (exp). Sommige respondenten benadrukken ook de leidende rol van directies, vooral dan indien zij als centrale sleutelfiguur optreden tussen de verschillende actoren (net/gesub). Directies zijn meestal ook de spreekbuis van de gebruikers (leerlingen, leerkrachten, poetspersoneel, ouders,...). Aangezien zij de macht in handen hebben om informatie te bundelen en te filteren, kan hun belang naar de inrichtende macht en de architect toe, nauwelijks onderschat worden (exp).

“Uiteindelijk speelt de directie of het directieteam daar een hele grote rol in. Maar ik denk dat het verkeerd zou zijn dit te stellen in termen van: ‘nu hakken we de knoop door het zal zo zijn en niet anders’. Ik denk dat een goed directieteam vooral zal zoeken naar de grootste gemene deler en daaruit zoveel mogelijk standpunten zal verzoenen en dan moet er uiteindelijk een beslissing genomen worden. Dat is eerder genuanceerd, maar ik denk dat de directie samen met de architect [de knopen doorhakt], want de architect gaat zeggen: ‘als je dat wilt hangt er een kostenplaatje van zoveel aan of technisch zit je daar met een probleem’. De architect gaat wel ook zijn grenzen stellen op bepaalde dingen.” (net/gesub)

De nood aan dialoog

Tegenover de dominante positie van specialisten en producenten staat echter de vereiste om steeds in dialoog te gaan met de gebruikers en rekening te houden met hun visie en wensen (ov, amb, net/gesub, net/im, arch, im). Idealiter zorgen de gebruikers ervoor dat ze één afgevaardigde hebben die in het bouwteam dan op het juiste moment kan tussenkomen (arch). Nochtans wringt volgens veel respondenten precies hier het schoentje. Over het algemeen zouden gebruikers veel te weinig betrokken worden bij bouwprojecten (exp, amb, leerl, leerkr, im, dir, ov).

“Je moet u beperken in je infrastructuur in een klassieke ruimte waardoor je beperkt wordt in je opstelling. In die zin wordt er binnen een schoolgebouw totaal niet geïnformeerd naar uw visie, of naar uw wensen van hoe wil ik het onderwijs organiseren of geven. Allez, op lange termijn dan. (leerkr)

“Men gaat hoogstens nadenken: ‘hoeveel m2 kunnen we krijgen volgens AGIO’, de breedte van de gang zal de architect dan wel doen. Dat is heel snel uitgetekend, maar dan moet je

niet verschieten dat dat niet beantwoordt aan de verlangens en de eisen van de gebruikers, want die worden daar nauwelijks in betrokken. In hoeveel van de projecten die wij goedkeuren is de mening gevraagd van de kinderen?” (ov)

Of gebruikers al dan niet betrokken worden, lijkt alleszins sterk af te hangen van school tot school (ov, koepel). In de praktijk wordt het meestal aan de directie overgelaten of hij zich wil engageren naar zijn leerlingen en leerkrachten toe (amb). Van bouwheren en architecten zou het alleszins een (te) grote inspanning vragen om het democratisch gehalte van een project volledig te vrijwaren, zodat het vaak gewoon achterwege wordt gelaten (arch, ov). Daarnaast hebben sommige specialisten het er blijkbaar nog steeds moeilijk mee wanneer gebruikers hun mening ventileren (exp).

Binnen het VGO is er zeker nood aan meer sensibilisering ten aanzien van gebruikersparticipatie (ov). Maar het is vooral binnen het stedelijk en gemeentelijk onderwijs en het GO! dat bouwheren-inrichtende machten een (te) dominante positie zouden innemen. De centrale besturen binnen deze netten zouden teveel beslissingen naar zich toe trekken en de school te weinig aan het woord laten (exp). Experts uit de hoek van het officieel onderwijs en het GO! nuanceren dit echter. Men toont zich wel degelijk voorstander van participatie (net/im). Specifiek voor het GO! wijst men op de positieve evolutie om gebruikers meer inspraak te geven (amb, net/im, im).

Samenwerking met andere actoren

Samenwerking moet er niet alleen zijn tussen producenten en gebruikers binnen hetzelfde project. Men kan ook samenwerken op een hoger niveau. Binnen het GO! werkt men bijvoorbeeld met integraalplannen waarbij de noden van de verschillende scholen in een onderlinge samenhang worden gezien (net/im). Binnen het Katholiek onderwijs zijn scholen vaak ingebed in (zuilgebonden) sociale netwerken waar ook sociaal-culturele of welzijnsorganisaties deel van uitmaken. Deze organisaties zijn traditioneel potentiële partners voor cofinanciering van bouwprojecten, maar wegens geldgebrek is dit soort van solidariteit minder evident geworden, zegt een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs (net/gesub). Samenwerking zal er ook altijd moeten zijn met lokale besturen. Vooral als het gaat over kwesties die het eigen schooldomein overstijgen, zoals verkeersveiligheid of ruimtelijke planning. In bepaalde gevallen zijn scholen zelfs samen gehuisvest met andere voorzieningen, zoals een MPI. Ook hiermee zullen de nodige samenwerkingsverbanden moeten aangegaan worden (leerkr).

“Nu, het is zo dat wij als school onder één dak zitten met een dienstencentrum. Een dienstencentrum voor motorisch gehandicapten. Het onderhoud gebeurt door mensen van het dienstencentrum. Dus die dingen, hebben wij allemaal. Maar de werking is eigenlijk volledig geïntegreerd, als je bij ons rondloopt, zie je leerkrachten, therapeuten, opvoedsters, mensen van de klusjesdienst, administratieve dienst. Je ziet dat daar niet aan, bij wijze van spreken. Wij werken allemaal onder elkaar samen. Dat geeft veel meer mogelijkheden, naar gebruik van het gebouw ook. Het wordt multifunctioneel gebruikt, maar ook naar gebruik van personeel.” (leerkr)

7.2.2.2.3 Kenmerken van de school en de schoolbesturen

De financiële draagkracht van inrichtende machten

Het is opvallend hoe weinig de subsidiërende overheid weet over de financiële reserves bij de schoolbesturen en de eigenaars van schoolgebouwen, vooral in het Katholiek onderwijs. Men vermoedt wel dat er grote verschillen zijn tussen inrichtende machten in het vermogen dat men kan

mobiliseren voor scholenbouw (ov). Er zijn rijke en arme inrichtende machten op alle niveaus, hoewel men denkt dat de grootste problemen zich voordoen in het basisonderwijs. Secundaire scholen zijn minder gebonden aan de maximumfactuur en worden, voor wat het Katholiek onderwijs betreft, nog meer ondersteund door grote congregaties met veel middelen (amb).

“Je hebt nog altijd grotere congregaties die meer middelen hebben en ik denk door de band dat een secundaire school iets meer middelen heeft dan een basisschool. Daardoor hebben we ook meer problemen met de basisscholen. Een basisschool zit met een maximumfactuur en mag niets meer vragen. Een secundaire school doet dat tussen de lijntjes wel al eens, waardoor dat ze, denk ik toch, wel meer budget hebben. Ook omdat die secundaire scholen tot een congregatie behoren met meer middelen. En dan heb je, ik heb dat gehoord, van die scholen die gemakkelijk 2.000.000 euro betalen zonder enig probleem. En je hebt dan van die kleine schooltjes die echt die 30% bijna niet meer kunnen betalen hé.” (amb)

Een aantal respondenten drukken alleszins hun bezorgdheid uit over de financiële draagkracht van (een aantal) inrichtende machten en schoolbesturen binnen het Katholiek onderwijs. De financiële situatie zou immers steeds verder verslechteren waardoor het steeds moeilijker wordt om het niet-gesubsidieerde deel van de bouwkost op zich te nemen. Een belangrijk bijkomend probleem is dat er steeds minder kan gerekend worden op de financiële steun van allerhande zuilgebonden verenigingen en bewegingen. Deze verenigingen waren vertegenwoordigd in de raden van bestuur van inrichtende machten en konden bijdragen in de financiering van bouwprojecten. Nu lijken deze financiële stromen meer en meer op te drogen (net/gesub) (zie infra).

Verantwoordelijke scholen

Tegenover de autonomie van schoolbesturen staat de bereidheid om ook de nodige verantwoordelijkheid op te nemen tegenover het eigen schoolgebouw. Het is de taak van de overheid om scholen op verschillende manieren te ondersteunen bij de realisatie van hun bouwprojecten. Daar tegenover staat echter dat de overheid er op moet kunnen rekenen dat de toegekende bouwsubsidies goed worden aangewend. Het streven naar kwaliteit in de scholenbouw moet dus evenzeer een doelstelling van de scholen zijn, en ze moeten bereid zijn hierover verantwoording af te leggen (ov, amb, exp). De scholen zijn trouwens het best geplaatst om kwaliteit te realiseren aangezien ze best hun eigen noden kennen. Kwaliteit moet in de eerste plaats vanuit het terrein groeien. Als overheid moet je wel een kader aanbieden, maar de school zelf moet zijn verantwoordelijkheid opnemen en het project willen dragen (exp, leerkr, dir).

Het is wel zo dat sommige scholen zich nog niet voldoende bewust zijn van de meerwaarde van een goed functionerend schoolgebouw en onvoldoende preventief optreden. Daarom vindt men binnen de overheid dat scholen bereid zouden moeten zijn om zich te laten ondersteunen in de planning, de bouw en het beheer van hun infrastructuur (ov). Experts uit de hoek van het Katholiek en officieel onderwijs vinden wel dat dit moet gebeuren via een ‘open aanbod’, dus zonder bijkomende verplichtingen en regels op te leggen (net/gesub). Directies voelen de ondersteuning vanuit de overheid alvast niet als bedreigend aan voor hun autonomie. De perceptie leeft dat de overheid en de scholen steeds meer naar elkaar toegroeien. De klassieke polarisering tussen beide behoort steeds meer tot het verleden (dir).

“Ik heb die evolutie meegemaakt waarin het vrij onderwijs zo stond op zijn autonomie. Maar vandaag de dag, ik heb niet meer zo veel schrik [voor het behoud] van die autonomie en ik vind ook dat de overheid en de school, die groeien naar mekaar toe.” (dir)

Beleidskrachtige scholen

Het zijn vooral ‘beleidskrachtige’ scholen die goede bouwprojecten uitvoeren. Scholen moeten goede overlegstructuren hebben, visie kunnen ontwikkelen en weten waar ze naartoe willen, ongeacht of ze dit doen vanuit een progressieve of behoudsgezinde houding (ov, net/gesub, exp).

“Je hebt conservatieve, progressieve, open en gesloten scholen. Ik heb dat straks al een beetje gezegd: ‘er zijn verschillen tussen mensen en er zijn ook verschillen tussen visies van scholen’. Om een gewoon voorbeeld te geven: ga naar een team van een Freinet school, hoe een school geconcipieerd moet worden en je krijgt 1001 ideeën. Binnen een meer traditioneel onderwijs heb je mensen die nog steeds voorstander zijn van een gang met klassen. Energetisch een heel gemakkelijk gebouw, maar pedagogisch minder uitdagend en waarschijnlijk naar flexibiliteit toe niet zo aangewezen. Dus wij merken een groot verschil: er zijn directies die er dag en nacht mee bezig en er zijn directies en teams die zeggen: ‘dat zijn onze noden doe ons een voorstel en kom binnen een maand terug’. Het is duidelijk dat een geëngageerd team ontzettend veel meer uitdagend is dan bij wijze van spreken een standaard blok neerzetten, dat is evident.” (net/im)

Om als schoolbestuur goed scholen te bouwen moet je ook nauw betrokken zijn bij het onderwijsgebeuren (net/gesub). Daarnaast moet je ook aansluiting vinden bij de gemeenschap die de school omringt. De school is immers geen eiland, er moet een cultuur van openheid zijn. Men is zich dus best bewust van de maatschappelijke opdracht van de school en men moet zich weten te positioneren binnen een lokale gemeenschap en buurt (ov, exp, koepel)

Een beleidskrachtige school weet ten slotte zijn bouwproject ook professioneel aan te pakken. Dit houdt bijvoorbeeld in dat ze kennis hebben van financieel beheer en management, en in staat zijn om vooruit te plannen. Het betekent ook dat ze goed hun eigen zwaktes en sterktes kunnen inschatten en beroep kunnen doen op specialisten wanneer nodig. Met betrekking tot dit laatste wijzen sommigen op de voordelen van schaalvergroting. Bouwprojecten kunnen bijvoorbeeld beter worden opgevolgd op het niveau van schoolgemeenschappen, waarbinnen dan de nodige expertise kan ontwikkeld worden (exp).

7.2.2.2.4 De rol van schoolgemeenschappen en lokale besturen

Het belang van het ‘tussenniveau’

Veel respondenten benadrukken dat overkoepelende structuren als schoolgemeenschappen en lokale besturen een belangrijke rol kunnen spelen in de scholenbouw. In eerste instantie kan het hier gaan om een ondersteunende rol waarbij het overkoepelende ‘tussenniveau’ voorzien in de nodige knowhow en begeleiding ten behoeve van de scholen (zie supra). In tweede instantie gaat het om de regie van alles wat het niveau van de schoolsite overstijgt, zoals de stedenbouwkundige inplanting, de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid, de samenwerking met andere sectoren of de afstemming van het onderwijsaanbod van verschillende onderwijsverstrekkers (arch, exp, ov).

“En dan het meso niveau, [...] die zouden denk ik, afhankelijk van hoe dat ze georganiseerd zijn, als het meer in de richting uitgaat van scholengemeenschappen, denk ik dat die een globale visie op een aantal inhoudelijke thema’s zou kunnen vastleggen. Wat is soms het pedagogisch project?, hoe staan wij als meso niveau ten opzichte van breed gebruik van scholen?. Die zouden ook volgens mij een visie op de selectieprocedure van ontwerper moeten uitschrijven, of organiseren.” (exp)

De rol van lokale besturen

Vooraf met betrekking tot dit tweede aspect wordt er vaak in de richting van het gemeentelijk niveau gekeken. Lokale besturen zijn immers vaak de gewenste en zelfs noodzakelijke partners bij veel aangelegenheden, zoals ruimtelijke planning, mobiliteit, monumentenzorg, vergunningen, wijkontwikkeling of publieke ruimtes. Als scholen aandacht willen hebben voor de wereld buiten de schoolmuren, dan moeten ze dus ook aansluiting kunnen vinden bij het gemeentelijk niveau. Scholen hebben er daarom belang bij dat hun visie op hun schoolsite is afgestemd op de geplande ontwikkeling van de wijk of buurt waarin de site is gelegen (net/gesub, arch). Gemeentes kunnen ook een flankerende werking opzetten ten aanzien van het onderwijs. Zo zouden ze kunnen instaan voor de regie van het breed gebruik van gebouwen uit verschillende maatschappelijke sectoren. Ze zijn ook goed geplaatst om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen op de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen binnen onderwijs, sport, welzijn of cultuur, en kunnen van daaruit coördinerend optreden naar investeringen toe (exp, arch). Ten slotte zouden gemeentes ook een regiefunctie kunnen opnemen ten aanzien van het onderwijsaanbod zelf. Meer bepaald zien we daar al de eerste aanzet toe in enkele Vlaamse centrumsteden, meer bepaald in het kader van de recente capaciteitsproblematiek. De centrale idee hierbij is dat de centrale overheid een regelgevend en budgettair kader voorziet, waarbinnen de projecten van uit de scholen zelf kunnen groeien, maar wel steeds binnen een lokaal geregisseerd masterplan waarbinnen investeringen op elkaar worden afgestemd in functie van een optimaal onderwijsaanbod (ov).

De regie van bouwprojecten op het niveau van lokale besturen is niet vanzelfsprekend. Het thema ligt gevoelig doordat het de structuur van de onderwijsnetten en hun koepelorganisaties doorkruist (exp, ov, arch). Zo bestaat de vrees dat lokale besturen hun coördinerende rol vooral in het voordeel van hun eigen onderwijsnet zullen spelen (exp). Ook kunnen er electorale belangen spelen: scholen die vooral buiten de eigen gemeente rekruteren worden dan mogelijk minder interessant voor gemeentes (dir). Over het algemeen wordt het als een hele opgave aanzien om de verschillende belangengroepen op één lijn te krijgen onder lokale regie (im).

“Ik vind het belachelijk dat scholenbouw geabstraheerd wordt van de gemeentelijke overheid, omdat daar eigenlijk overkoepelend over alle actoren heen kan gesproken worden. Ik bedoel, het is belachelijk om een school te bediscussiëren op zichzelf, als een entiteit. [...] Mijn ervaring is dat stadsbesturen effectief fatsoenlijke werkingen hebben, gemiddeld dan toch, beter dan mijn ervaring tien jaar geleden. Die ook organisatorisch die netten bij elkaar brengt en daar ook visie heeft, dus een stedelijke visie over een scholenbeleid, over diverse netten heen: dat is een prima ideaal. En dan heb je een matrix. Want uiteindelijk heb je nu het gemeenschapsonderwijs, het vrij onderwijs en dan hoe het ook moge zijn. En dan [tegenover] heb je dan de macro, meso en micro discussie [...]” (arch)

Op het terrein echter voelen scholen en inrichtende machten van verschillende onderwijsniveaus en -netten aan dat men in toenemende mate onderlinge afspraken moet maken en de problemen op een hoger niveau moet bekijken. De vaak moeilijke financiële situatie dwingt schoolbesturen van verschillende netten er immers toe om de investeringen die ze willen doen en het onderwijsaanbod dat ze willen voorzien, beter op elkaar af te stemmen (im, dir, exp). Hierbij is samenwerking met de lokale besturen van cruciaal belang, gezien hun specifieke regelgevende bevoegdheden en de mogelijkheid om gegevens door te geven over bijvoorbeeld demografische evoluties en stedelijke ontwikkeling (im).

7.2.2.2.5 De rol van maatschappelijke stakeholders

Koepelorganisaties

Het VSKO, met de Dienst voor Investerings van het Katholiek Onderwijs (DIKO) ondersteunt op verschillende manieren de belangen van de Katholiek scholen. Ten eerste wil de koepelorganisatie een ondersteunende rol op zich nemen. Het is de taak van DIKO om scholen administratief en inhoudelijk bij te staan bij de uitvoering van hun bouwprojecten. Hierbij verwijst men geregeld naar het werken vanuit goede praktijken, waarbij men scholen vrijblijvend voorbeelden aanreikt van hoe andere scholen op een bepaalde behoefte of vraag hebben gereageerd. Men vindt het wel moeilijk om vanuit de koepels zelf scholen te begeleiden en te adviseren, terwijl men zelf geen beslissingsmacht heeft in subsidiedossiers (net/gesub). Ten tweede ziet men voor zichzelf ook als ‘vertrouwenspersoon’ van de scholen. De scholen weten dat de koepel aan hun kant staat in hun relatie met een regelgevende overheid, wat mogelijkheden biedt om met een goed voorbereid dossier de eigen belangen veilig te stellen. De belangen van de overheid zijn volgens de koepels immers niet noodzakelijk gelijk aan de belangen van de scholen.

“Er is ook een heel belangrijk aspect van vertrouwenspositie, dat er in de, om het heel chique te zeggen, ‘de schoot van het middenveld’, je kunt wel dingen besproken hebben die niet onmiddellijk met een subsidiërende overheid besproken worden, daar geloof ik eigenlijk wel in. [...] Je gaat ook niet met een belastingcontroleur over een aantal dingen praten. Je doet dat met een consulent of een adviseur die je vertrouwt en waarvan je weet dat die niet moet beslissen over uw geval, begrijp je? En daar heeft dat middenveld zeker een belangrijke rol te spelen.” (net/gesub)

Daarom blijven de koepels het dan ook als hun opdracht zien om de belangen van de scholen te verdedigen tegenover de (subsidiërende) overheid (net/gesub). Ten derde beschouwt het VSKO zich ook als een doorgeefluik naar de overheid toe. Doordat ze een tussenpositie innemen zijn ze immers goed op de hoogte van wat er leeft op het terrein, en kunnen ze de grieven en noden van de scholen efficiënt doorvertalen naar het beleid toe. Ten vierde, ten slotte, heeft de koepel ook een strategisch opdracht. DIKO moet concrete problemen kunnen abstraheren naar een hoger niveau en algemene beleidslijnen kunnen uitzetten (net/gesub).

“Dat middenveld is natuurlijk heel belangrijk om goed te luisteren en voeling te hebben en dat dan te vertalen naar de overheid toe. We denken dat daar nog aanpassingen nodig zijn. Want al die instrumenten van de wachtlijst en de verkorte procedure is zo ontstaan. Het is eigenlijk door naar de scholen te gaan dat je op lange duur denkt..., we krijgen daar zoveel opmerkingen en vragen: we zouden daar rond echt tot iets moeten kunnen komen. Dan is het de taak van het middenveld om dat aan te brengen. Rond sanitair is er dan iets gekomen, rond verkorte procedures...: dat is de taak van het middenveld. Pleiten voor meer geld, maar daar ben ik al heel lang mee bezig.” (net/gesub)

Net als DIKO wil ook het OVSG in de eerste plaats de belangen behartigen van steden en gemeenten op vlak van onderwijs. Men denkt daarbij vooral aan het veilig stellen van de budgetten voor scholenbouw, zodat lokale besturen hun bouwprojecten kunnen uitvoeren. Daarnaast wordt er benadrukt dat steden en gemeenten genoeg beleidskracht hebben om zelf een sterk lokaal infrastructuurbeleid uit te bouwen. Het OVSG ziet zichzelf dan ook vooral goed geplaatst om lokale besturen bijeen te brengen in netwerken, zodat men vooral kan leren van elkaars ervaringen (net/gesub).

Dat de onderwijskoepels een constructieve rol kunnen spelen in de scholenbouw wordt zowel door de overheid als door experts erkend. Het wordt ook als een vanzelfsprekendheid gezien dat scholen zich laten vertegenwoordigen door een belangenvereniging, en dat deze aan dienstverlening doet ten aanzien van haar leden (exp). De koepelorganisaties zijn ook belangrijk voor het welslagen van het beleid aangezien ze over veel terreinkennis beschikken. Aan de ene kant zijn ze ideaal geplaatst om naar de overheid toe te functioneren als doorgeefluik van de noden en grieven op het terrein, en aan de andere kant kunnen ze het vaak complexe overheidsbeleid begrijpbaar maken voor de scholen. Sommigen beamen ook dat koepelorganisaties een strategische en inhoudelijke visie zouden moeten kunnen ontwikkelen over het schoolgebouwenpark binnen hun net (ov, exp).

“En dan, toen we een aantal jaren later bouwden met Katholiek onderwijs [...], was dat een heel andere procedure. Daar hadden we van DIKO een zeer constructieve begeleiding die punctueel, op de juiste momenten, zeer constructieve informatie ging geven ook naar de school toe.” (exp)

“Het zijn de scholen, de Katholieke scholen, die DIKO vormen. Zij organiseren zich eerst alvorens tegenover [de overheid] te staan. Dat lijkt mij goed, of dat nu goed functioneert dat is iets anders. Natuurlijk werkt dat ook als een belangengroep. Het is onvermijdelijk. Maar ik denk dat [de koepel] zich vooral op dienstverlening zou moeten richten naar de eigen basis. En dat zij een grote verantwoordelijkheid hebben om die hele complexe materie te ontsluiten, begrijpbaar te maken voor de basis” (exp)

Uit het voorgaande blijkt alvast de complementariteit tussen overheid en koepelorganisaties. Beide kunnen elkaar versterken in het belang van de gebruikers. Overheden en koepelorganisaties zouden, elk vanuit hun eigen positie en expertise, de krachten meer moeten bundelen en samen ijveren voor de belangen van de schoolgaande jeugd (ov). Dit neemt echter niet weg dat er ook kritische stemmen op de koepelorganisaties te horen zijn, vooral binnen de subsidiërende overheid. Men vindt dat koepelorganisaties zich enerzijds te veel richten op een eenzijdig en negatief verhaal van te weinig middelen en te veel regels, terwijl men er anderzijds niet in slaagt om een inhoudelijke visie op scholenbouw te ontwikkelen. Men vindt ook dat de koepelorganisaties de rechtstreekse toegang van de scholen tot de overheid proberen af te blokken, terwijl men op het terrein juist meer en meer de weg naar de overheid lijkt te vinden, te meer omdat de dienstverlening bij de overheid sterk is verbeterd en bovendien gratis wordt aangeboden (ov, dir). Koepelorganisaties zouden ook meer aandacht moeten hebben voor de manifeste ongelijkheden tussen de scholen op vlak van infrastructuur. Het is niet voldoende om alleen meer geld te vragen, er moet ook aandacht gaan naar een rechtvaardige verdeling van de middelen (ov). Ten slotte betwijfelt men of de standpunten van de koepelorganisaties ten aanzien van de scholenbouw nog altijd even sterk gedragen worden door hun achterban (ov).

“Maar de gesprekken met koepels, de overlegmomenten die wij hebben, gaat het over de lopende procedures: kunnen we daar een kleine wijziging in aanbrengen?, de vraag naar extra geld,... . Maar een inhoudelijke discussie hebben wij nog nooit gehad. En dat zegt ook wel iets denk ik. [...] Er wordt geen inhoudelijke discussie gevoerd. Ik heb ook weinig visieteksten tot nog toe gezien vanuit die koepels.” (ov)

“Algemeen vind ik een koepel oké, omdat een koepel een visie kan uitdragen die breder gaat dan die lokale school. Maar op dit moment kan ik niet altijd zeggen dat wat de koepel vertelt, de grootste gemene deler is van de meningen van de mensen die de koepel verdedigt, wat

wel zo zou moeten zijn. Ze rijden dikwijls voor hun eigen rekening. Ik merk soms dat koepels heiliger willen zijn dan de Paus. Dat die dingen voorstellen die veel strenger zijn dan AGION wil. Dan denk ik: hoe kom je daar in godsnaam bij? [...] Dan rij je niet voor uw schoolbestuur maar dan rij je voor je eigen, om een of andere reden.” (ov)

De soms spanningsvolle verhouding tussen de vrije sector en de overheid kan volgens een expert voor een stuk worden opgeheven door koepels te laten werken op een niveau tussen de scholen enerzijds en de centrale overheid anderzijds. Dit tussenniveau kan gezien worden als een knooppunt van verschillende bestuurshandelingen waar koepels, lokale besturen en regio's samen een lokaal scholenbouwbeleid kunnen uitbouwen voor meerdere scholen tegelijk. Men is er zich van bewust dat het water tussen de netten soms nog erg diep is, maar er zijn zeker uitdagingen op het tussenniveau die alle partijen aanbelangen, zoals de capaciteitsproblematiek (exp). Sommige inrichtende machten beamen de wenselijkheid tot samenwerking op tussenniveau. De combinatie van moeilijke financiële omstandigheden en een acute capaciteitsproblematiek zet dan verschillende netten ertoe aan met elkaar gaan samenwerken onder de coördinatie van een lokaal bestuur. De eerste stappen in die richting zijn al gezet. Toch mag men niet naïef zijn. Netoverschrijdend samenwerken blijkt vaak nog te moeilijk en zelfs binnen het eigen net is de competitiviteit tussen scholen vaak nog te sterk om samenwerking mogelijk te maken (im).

“Dat betekent dat de koepels moeten met elkaar gaan samen zitten op lokaal vlak. Ik denk dat er daar een soort van bestuursknoop zit, waar koepels een heel belangrijke rol [kunnen] spelen samen met de steden en gemeenten. Juist op dat niveau kunnen beslissingen genomen over spreiding, over het delen van infrastructuur, over verkeersbeleid,.... . Het is, denk ik, interessant om op kwesties te focussen die ze gemeenschappelijk kunnen aanhangen. [...] Ik denk dat [...] ze op dat niveau interessante beslissingen kunnen nemen die ook rationeel zijn.”

Onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie richt zich vooral op het welzijn in het schoolgebouw: het schoolgebouw moet een goede, veilige en gezonde leef- en leeromgeving kunnen bieden. Nochtans blijft de controle naar eigen zeggen 'op afstand'. Aan de hand van een controle van documenten gaat men na of er voldaan is aan de nodige vereisten van het welzijnsbeleid. De onderwijsinspectie geeft op basis van hun bevinden dan een advies aan de scholen. Op die manier doet de onderwijsinspectie aan bewustmaking en probeert ze scholen te stimuleren om hun welzijns- en veiligheidsbeleid zo goed mogelijk aan te pakken. Er zijn zeker scholen die daar heel goed in slagen (ov).

Nochtans is er op de werking van de inspectie ook kritiek te horen. De doorlichting van de inspectie komt er vaak als de werken al zijn uitgevoerd en zou zich te zeer op de regelgeving richten. Voor architecten houdt een dergelijke doorlichting dan ook te weinig rekening met de ruimere context waarin het gebouw functioneert. De inspectie zou hun opdracht ruimer moeten zien dan enkel een marginale toetsing van bestaande regels en normen. Ze zouden ook meer sensibiliserend en informerend moeten werken (exp, ov, arch).

“Over de inspectie wou ik eigenlijk het volgende zeggen: de inspectie komt ter plaatse en hun doorlichting, dus een doorlichting die je krijgt in een school, en daar komt van alles naar boven, ook over de gebouwen. Het heeft niets met die plannen te maken. Ze komen op school en ze zeggen: “je hebt zoveel Wc's te weinig”, “een trap te weinig”. Ze maken een opmerking zelfs over brandveiligheid die de brandweer niet gemaakt heeft. Dat is echt om te lachen hé.”(arch)

Vlaamse onderwijsraad (VLOR)

Tenslotte merkt men binnen de overheid op dat ook de VLOR, dat als centraal adviesorgaan de belangrijkste stakeholders samen brengt, in haar adviezen nog meer aandacht zou mogen besteden aan de problematiek van de scholenbouw (ov).

7.2.2.2.6 De rol van de Vlaamse overheid

Scholenbouw op de agenda

Het lijkt een voor de hand liggende zaak, maar de Vlaamse overheid zou in de eerste plaats genoeg aandacht moeten hebben voor de problemen in de scholenbouw. Vlaanderen en daarvoor het unitaire België hebben al te lang de problemen genegeerd, en blijkbaar is het nog steeds niet vanzelfsprekend om de problematiek hoog op de politieke agenda te zetten. Daarom moet het probleem serieuzer worden genomen. Tegelijk echter maakt men de bedenking of scholenbouw wel voorwerp moet blijven van het onderwijsbeleid. Mogelijks kan de problematiek op meer aandacht rekenen als het deel uitmaakt van een horizontaal infrastructuurbeleid, waarbinnen het dan in samenhang kan gezien worden met andere infrastructuurproblemen, bijvoorbeeld met betrekking tot de bouw van welzijnsinstellingen, sportinfrastructuur of het woonbeleid (ov, exp).

“Nu staat scholenbouw op de politieke agenda, gewoon omdat je met dat capaciteitsprobleem zit. Maar mocht dat er niet zijn, dan zou het er niet op staan. [...] Want als iets sneuvelt dan is het al snel [de scholenbouw], of zou moeten beginnen binnen regenen. Het staat nu hoog op de agenda, maar volgens mij omdat er niet veel keuze meer was. Niet omdat het een bewuste keuze was, maar omdat het een noodzaak is terwijl het echt wel relevant genoeg is om er een bewuste keuze van te maken.” (ov)

“Je kunt je afvragen of de minister van onderwijs daar zijn taak van moet maken, van scholen te gaan bouwen. Het is nu zo, maar misschien kunnen ze het bouwen overlaten aan een aparte bevoegdheid van een minister. Nu spreek ik natuurlijk tegen AGION, maar we kunnen er nog altijd zijn om een andere minister te dienen.” (ov)

Monitoring en beleidsevaluatie

Als men werk wil maken van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen, moet men zicht hebben op de aard en de omvang van de problematiek. Momenteel heeft de overheid echter te weinig zicht op wat er juist met de geïnvesteerde overheidsmiddelen gebeurt. Daarom is het de taak van de Vlaamse overheid om gegevens te verzamelen over de situatie waarin het gebouwenpark verkeert, maar ook over de manier waarop de geïnvesteerde beleidsmiddelen worden aangewend. Enkel door over de juiste gegevens te beschikken kan de overheid een beleid uitzetten dat effectief aan de bestaande problemen kan tegemoet komen. Vooral de beleidsacties rond de capaciteitsproblematiek vragen om gegevens die volledig en betrouwbaar zijn, ten einde een accuraat beeld te krijgen van wat er nog beschikbaar is aan plaatsen. Het doorgeven van beleidsrelevante informatie houdt volgens respondenten binnen de overheid geen bedreiging in voor de autonomie van de scholen. Het is immers allerm minst de bedoeling van de overheid om op basis van de verworven gegevens eigenhandig te beslissen wat er in elke individuele school moet gebeuren (ov).

“Als je dat als overheid gaat doen, dus overal bij iedere school die data gaan verzamelen, [...], dan heb je een instrument in handen, waarmee je veel sterker aansturend werkt. [...] Het is [nu] zo blindvaren. Er wordt geld ter beschikking gesteld en je weet zelfs niet... . Als we nu kijken wat is er precies gebeurt met die middelen, dat weten we het niet. Het is niet omdat de scholen de precieze info zouden moeten doorgeven dat dat een inbreuk is op hun autonomie

of dat je sturend bezig bent als overheid. Behalve als je zegt: "ik ga dat bij jou komen doen", dat [is] sturend. Maar dat is het niet: ik wil gewoon dat we weten wat het probleem is. [...] Ik denk dat op een bepaald vlak ook wel een stuk aansturende rol nodig is, niet dat je je moet inmengen in het pedagogisch project, maar toch een zekere sturende rol moet opnemen. Heel die problematiek van de wachtlijst, hoe juist is die. Ik stel mij die vraag wel, maar kan er geen antwoord op geven. Men moet gewoon geloven. Je weet dat er een probleem is, maar om het exact te kunnen peilen: nee." (ov)

Aanreiken van een beleidskader

Binnen de Vlaamse overheid vindt men dat het haar opdracht is om een scholenbouwbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Meer bepaald vindt men het een kerntaak van de overheid om de publieke middelen te beheren en de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Dit laatste houdt dan in dat de overheid voorwaarden kan opleggen met betrekking tot de kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van bouwprojecten en dat ze een beleid kan voeren dat inspeelt op brede maatschappelijke thema's die het individuele belang van de school overstijgt (ov, exp).

"De taak van de overheid is om ervoor te zorgen, [...] dat uw kwaliteit en uw duurzaamheid van uw onderwijs gegarandeerd blijft. En om dat te bereiken natuurlijk, moet je al specifiek gaan kijken van oké, hoe ga ik dat garanderen door daar bijvoorbeeld subsidievoorwaarden aan te koppelen die wat specifiekere zijn, strikter zijn, dan nu het geval is. Maar ik zie daar toch een grote rol in van de overheid om die twee aspecten, dus die kwaliteit en die duurzaamheid, voor zover dat die al niet overlappend werken, om die toch te verzekeren te allen tijde." (amb)

Tegenover de vraag naar kwaliteit staat dan weer dat de overheid aan de scholen ook de mogelijkheid moet geven om die kwaliteit te bereiken. Dit moet dan gebeuren door te zorgen voor een algemeen beleidskader waarin de scholen hun bouwprojecten kunnen uitvoeren. Dit beleidskader houdt in dat er financiële middelen en expertise ter beschikking wordt gesteld en dat er regels en normen komen die duidelijk en werkbaar zijn (ov, exp).

Respondenten verschillen wel van mening over de draagwijdte van het beleidskader. Sommige experts pleiten expliciet voor een meer doorgedreven kwaliteitsbewaking vanuit de overheid. Dit wordt ingegeven vanuit een bezorgdheid over de capaciteiten van individuele schoolbesturen om kwaliteit te realiseren, maar ook vanuit een kritische houding op toenemende impact van de private sector op publieke diensten, waarbij men dan refereert naar publiek-private samenwerking in de scholenbouw (exp). Experts uit de hoek van het Katholiek onderwijs, het officieel onderwijs en het GO! staan echter kritisch tegenover een al te interveniërende houding. Men vindt dat de overheid een beleidskader moet aanbieden, maar dit kader moet wel optimaal kunnen inspelen op de complexiteit van de behoeften op het terrein, in plaats van te focussen op bepaalde horizontale thema's die voor bouwheren vaak te vaag blijven en te veraf staan van hun eigen situatie. De overheid moet dus meer voeling proberen te krijgen met de concrete problemen waarmee individuele bouwheren te kampen hebben. Men vindt het goed dat er binnen de overheid wordt nagedacht over kwaliteit, maar dit mag niet leiden tot rigide regels en sancties. De overheid moet bouwheren vooral ondersteunen om hun eigen ambities te realiseren. Dit moet vooral kunnen gebeuren vanuit een 'open aanbod'. Hiermee wordt bedoeld dat het beleid niet gaat sturen via regels en normen, maar dat men eerder werkt vanuit het aanreiken van suggesties en goede praktijken, waar de scholen dan hun voordeel mee kunnen doen. De nadruk moet dus liggen op sensibiliseren en informeren, niet op controleren en sanctioneren (net/gesub).

“Of die overheid nu effectief mee moet bezig zijn met de kwaliteit van scholenbouw, dat is een ander paar mouwen. Ik denk niet dat zolang het een open aanbod blijft, dat daar een geweldig probleem mee is. Dat [moet wel] niet omgezet worden naar allerlei stringente nieuwe normering, documenten die moeten ingevuld worden, etc...” (net/gesub)

Momenteel vindt men ook dat er sprake is van overregulering vanuit verschillende instanties die impact hebben op het bouwen van een school, en dat de regelgeving van de verschillende overheidsinstanties elkaar tegenspreken (im). Het is dan ook de taak van de overheid om de structuren zo transparant mogelijk te houden, regelgevingen op elkaar af te stellen en juridische obstakels weg te werken (net/im).

“Maak het niet te moeilijk. Start geen 100 verschillende deelprojecten op omdat er verschillende financieringsbronnen zijn. Liever een jaar achter de schermen werken, zodat al die schotten tussen de initiatieven weg zijn en dat men tussen de verschillende kabinetten gezorgd heeft dat die samenwerking er kan komen. Naar de buitenwereld toe, die op zich niet veel belangstelling heeft of dat geld komt van minister X of minister Y, voor hen is het belangrijk dat we iets meer kunnen doen. Zorg dan dat de contouren goed zijn, dat de samenwerking [er is] en zorg dat er duidelijkheid is van: ‘ik krijg geld’, ‘dat zijn de voorwaarden’ en ‘dat is het project dat ik kan organiseren’. Als dat simpel is, zal dat ook de snelheid verhogen en de complexiteit verminderen zodat we ook wat meer kunnen doen met hetzelfde geld”. (net/im)

De nood aan een betere afstemming wordt trouwens ook binnen de overheid erkend en als een belangrijk aandachtspunt beschouwd (ov). De koepelorganisaties hebben ten slotte ook kritiek op de manier waarop de overheid zich richt tot de individuele scholen. Door bepaalde beleidsbeslissingen soms niet op voorhand te bespreken met de koepels, zou de subsidiërende overheid de strategie van de koepelorganisatie kortsluiten met ongewenste effecten als gevolg (net/gesub).

Nochtans worden de initiatieven die de overheid neemt met betrekking tot kwaliteitsbewaking op het terrein niet altijd als negatief ervaren. Op het terrein voelt men een adviserende rol van de overheid ten aanzien van de schoolbesturen bijvoorbeeld niet aan als een potentiële bedreiging voor de autonomie van de school. Men is trouwens van mening dat de scholen en de overheid meer en meer naar elkaar toe aan het groeien zijn (zie supra).

“Jullie kwaliteitseisen [van AGION...]. Ik ben van opleiding architect en het is misschien van uit die hoek dat ik het ondervonden heb, maar jullie kwaliteitseisen zijn eigenlijk bijna de gemakkelijkste van alle subsidie reglementeringen die ik gehad heb. We moeten een aantal lavabo's, een aantal toiletten voorzien, en voor de rest vragen jullie niets. Maar het is overheidsgeld. Ik ben daar zeer verwonderd over. Maar dat wil dan ook zeggen, iedereen kan bijna lukraak iets indienen.” (im)

Subsidiëren en financieren van scholenbouw

Een belangrijk onderdeel van het beleidskader is de subsidiëring en financiering van schoolinfrastructuur. Dit moet de exclusieve taak van de overheid blijven aangezien het gaat over publieke budgetten die voortkomen uit belastingsgeld. Het beheer van die financiële middelen moet daarbij gebeuren vanuit een duidelijke beleidsvisie en -kader (ov). Men wijst er wel op dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is om voldoende middelen voor scholenbouw te mobiliseren (net/gesub, exp).

“Wij hopen en nemen aan dat de Vlaamse overheid in eerste instantie op zal treden als subsidiërende overheid, dat is voor ons heel belangrijk. Dat men op een heel correcte manier de controle doet van alle dossiers. Wij hebben niet de ambitie om alle scholenbouwprojecten in Vlaanderen te bereiken, zelfs niet die van het Katholiek onderwijs, er zal altijd een aantal rechtstreeks naar AGION blijven lopen en ik heb daar geen probleem mee omdat daar een goede administratie zit die krachtig genoeg is [...]” (net/gesub)

Een belangrijk aandachtspunt is de financiering door middel van publiek-private samenwerking (hetzij via DBFM of via promotiebouw). Hierover zegt een expert uit de hoek van het officieel onderwijs dat de regie van PPS aan de lokale besturen zou moeten overgelaten worden. Sommige experts betreuren dat de overheid scholenbouw is gaan financieren met private middelen. Men vindt het een evolutie die risico's met zich mee kan brengen naar de kwaliteit van de gebouwen toe en naar de verdere uitholling van de publieke sector (exp). Anderen vinden dan weer dat er juist meer moet samengewerkt worden met de private sector, omdat zij als bouwheer vaak over meer expertise beschikken dan de scholen zelf (ov.).

Adviseren, sensibiliseren en informeren

De overheid moet meer doen dan subsidiëren en financieren. Voor de overheid is er ook een adviserende rol weggelegd, aangezien ze op centraal niveau expertise kan ontwikkelen en aanbieden die op schoolniveau moeilijk te verwerven is (ov). De bundeling van expertise die momenteel al plaatsvindt binnen het GO! en binnen sommige grote steden, zou ten behoeve van de kleinere inrichtende machten in het VGO en OGO op niveau van de Vlaamse overheid kunnen gebeuren (ov). Een bijkomend argument voor adviesverlening op het niveau van de Vlaamse overheid is haar neutraliteit: men denkt vanuit het algemeen belang. Er is op het terrein veel ongelijkheid in kennis, en de overheid ziet het als haar taak die ongelijkheid te verminderen. Scholen zouden immers te weinig bereid zijn om kennis onderling te delen en koepels zouden enkel die scholen willen adviseren die lid zijn van hun organisatie en daarvoor een bijdrage betalen (amb). De overheid ziet het dan ook als haar taak om de scholen eigenhandig wegwijs te maken in de subsidieprocedures, regels en verschillende diensten die ze aanbiedt. Hierbij wenst men iedere school op gelijke voet te behandelen (ov, amb).

“Begeleiding zou ik het niet zo zeer noemen hoor, maar effectief wel vragen van: “kijk, dat dossier, dat voorontwerp dossier, we gaan dat op een aantal punten gewoon echt eens bekijken met u: heb je aan alles gedacht? Is het goed gebeurd?” Dat is het verschil tussen koepels en overheid. De overheid moet denken aan algemeen belang, de koepels denken aan het belang dat zij vertegenwoordigen. Dus in die zin heb je als overheid een ruimere rol denk ik, dan als koepel. Informeren, dat is onze taak. Informeren zowel passief als actief, kwaliteitsbewaking.” (amb)

Men erkent ook dat men meer het terrein op moet om te leren van concrete bouwprojecten en de problemen waarmee bouwheren te maken hebben (ov). Toch denkt men dat adviesverlening vanuit de overheid nog steeds moeilijk ligt bij de koepels, die dit soort van ondersteuning traditioneel als hun eigen taak beschouwen. Nochtans staan de koepels niet noodzakelijk negatief tegenover een adviserende rol van de overheid, zolang dit maar voldoende complementair is aan de diensten die zijzelf willen aanbieden. Dit wil zeggen dat de Vlaamse overheid vooral zou moeten functioneren als een expertisecentrum (net/gesub). Ze moet zich richten op het verwerven en bundelen van kennis op macro niveau, waarna deze kennis dan door de koepels kan worden doorvertaald in concrete

adviesverlening. Daarnaast zoekt men ook inhoudelijk naar meer complementariteit: de overheid zou zich vooral moeten richten op die thema's waarin de koepels momenteel moeilijk (kunnen) tussenkomen (net/gesub).

“Daarnaast hopen wij een soort overheid te vinden die mee in dialoog wil treden om te komen tot een besef waar de hiaten en de gaten vallen in het expertisedomein scholenbouw. Waar wij zeggen: ‘dit kunnen wij niet doen, maar wij hebben het aanvoelen dat er iets zou moeten gebeuren met dit of dat’. Ik heb enkele maanden geleden nog gevraagd: ‘kijk dat is een vraag die gesteld wordt, is dat nu echt niet iets voor [de afdeling] kennis en advisering’ [van AGION]. [...] ik denk wel dat de overheid daar goed werk in zou kunnen presteren.” (net/gesub)

Ook op het terrein verwacht men dat de overheid gespecialiseerde kennis en expertise over scholenbouw weet te centraliseren (im). Volgens leerkrachten zou men echter nog verder mogen gaan, en kan de overheid ook rechtstreeks scholen adviseren. Zolang dit in volle respect gebeurt voor de pedagogische visie van de school, wordt dit niet als een bedreiging van de autonomie aanzien (leerkr).

“Ik vind dat het niet aan een schoolbestuur is om een school te bouwen. Ik vind ook dat er te weinig deskundigheid zit in een schoolbestuur op dat vlak. Het zou moeten gebeuren van hieruit [vanuit AGION]. Dat men zegt, kijk wij hebben nood aan een scholenbouw, er wordt een werkgroep opgericht vanuit het schoolteam en de directie en het schoolbestuur. Dat dat getrokken wordt door de Vlaamse overheid. Dat zij dus mee sturen, hun deskundigheid ter beschikking stellen.” (leerkr)

Samenwerken over de grenzen van onderwijsnetten en beleidsdomeinen heen

Een laatste taak voor de overheid ligt in het stimuleren van net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking (ov, im). Meer sector- en net overschrijdende samenwerking is een must met het oog op een meer flexibel gebruik van het (school)gebouwenpark en te komen tot efficiëntere investeringen (ov). Wat het samenwerken met andere maatschappelijke sectoren betreft, is de centrale overheid het best geplaatst om beleid en regelgeving binnen verschillende beleidsdomeinen beter op elkaar af te stemmen (net/gesub, ov).

7.2.2.3 Beleid

7.2.2.3.1 Draagvlak voor de beleidsvisie op kwaliteit en gebruik

De hernieuwde belangstelling voor kwaliteit in het scholenbouwbeleid

Er lijkt zich de voorbije jaren in Vlaanderen een ‘inhoudelijk reveil’ te hebben voorgedaan met betrekking tot de scholenbouw. Beleidsmakers begonnen opnieuw ten gronde na te denken over kwaliteit in de scholenbouw (Leemans, 2011). Respondenten halen verschillende oorzaken aan voor deze hernieuwde belangstelling voor kwaliteit.

Sommigen merken op dat de hernieuwde belangstelling vooral is gegroeid vanuit een negatieve reflex. Grote noden zetten immers aan tot actie. Capaciteitsproblemen en de vaak bedenkelijke toestand van het schoolgebouwenpark hebben het scholenbouwprobleem alleszins opnieuw op de politieke agenda geplaatst. Van daaruit is men dan beginnen nadenken over hoe we in de toekomst met dit gebouwenpark willen omgaan. Als er zich op grote schaal problemen voordoen en het budget beperkt is, is het normaal dat kwaliteit ter sprake wordt gebracht (ov, exp, net/im).

“[Staat scholenbouw überhaupt hoog genoeg op de politieke agenda?] Ja, maar misschien niet om de juiste reden. Nu staat het er gewoon op omdat je met dat capaciteitsprobleem zit,

maar mocht dat er niet zijn, dan zou het er niet op staan. En ik denk dat het er nu op gekomen is omdat het er al veel te lang niet opgestaan heeft. Dat het besef van het belang van een schoolgebouw onvoldoende hoog op de agenda van de verschillende regeringen gestaan heeft.” (ov)

Ook pedagogische en maatschappelijke evoluties hebben ons ertoe aangezet om opnieuw over kwaliteit na te denken. Er dringen zich maatschappelijke noodwendigheden op vlak van duurzaamheid, demografie evoluties of de samenwerking tussen maatschappelijke sectoren die ook de grenzen tussen de verschillende beleidsdomeinen overstijgen (ov, exp). Daarnaast doen er zich ook belangrijke evoluties voor in het onderwijs zelf, bijvoorbeeld onder invloed van ICT-gebruik, het competentieontwikkellend leren, de brede school of veranderende curricula. Al deze evoluties laten hun sporen na in het onderwijsbeleid en in het pedagogisch project van scholen. Van daaruit veranderen ze de verwachtingen die gesteld worden ten aanzien van de scholenbouw, en dit zowel op beleidsniveau als bij de scholen zelf (ov). Goede schoolgebouwen zijn immers even goed een randvoorwaarde voor goed onderwijs, zoals goed studiemateriaal of goed opgeleide leerkrachten dat ook zijn. Dan is het niet meer dan normaal dat ontwikkelingen in de samenleving en het onderwijs zich ook doorzetten op het niveau van de gebouwen (exp).

“Als men over onderwijs spreekt, [...] opvoedkundig, maatschappelijk: er komt toch heel veel bij kijken. Nu is dat voor mij wel een logisch gevolg, als je het grondiger over onderwijs wil hebben, dat je dan ook over die randvoorwaarden of die kwaliteitscriteria, dat je het daar dan ook over hebt. Dus leerboeken of leermiddelen zijn er dan een van. Maar het schoolgebouw is dat even goed, dus voor mij is dat gewoon een logisch gevolg. Als je meer verwachtingen stelt aan onderwijs, wat zo is, dan moet je ook meer verwachtingen stellen aan alle randvoorwaarden, alle tools die je ervoor nodig hebt; gebouwen, boeken. Ik vind dat eigenlijk maar logisch”. (exp)

Denken over kwaliteit past ook binnen de tijdsgeest. Binnen verschillende maatschappelijke sectoren gaat er veel meer aandacht naar kwaliteit dan vroeger. Enerzijds lijkt dit terug te brengen op een meet- en evaluatiecultuur, waarbinnen het denken over kwaliteit echter op een strikt zakelijke manier gebeurt: kwaliteit moet vooral meet- en toetsbaar zijn. Hoewel zeker de nodige kritiek kan geleverd worden op deze trend, heeft het wel als voordeel dat men opnieuw bereid is om kwaliteit te gaan benoemen (exp). Anderzijds past het kwaliteitsdenken ook in een samenleving waarin leefstijl en symboliek steeds belangrijker worden. Scholen beseffen dat hun schoolgebouw veel kan zeggen over de cultuur en waarden die ze willen uitdragen en kan hun uithangbord naar de wereld worden (exp).

“Evaluaties, visitaties, noem maar op, heel dat mechanisme van zagezegd kwaliteitsbeheer. Dus het zou kunnen zijn dat het een beetje in die context is dat men wel meer moet formuleren. Omwille van het feit dat we nu in een samenleving zijn waarin alles moet geëvalueerd en gemeten en nageëvalueerd worden, dus men is dan wel verplicht en als input een aantal criteria op te geven die je dan in de output kunt doen.”(exp)

Vrij recent zijn er ook enkele initiatieven genomen door de Vlaamse overheid die het denken over scholenbouw opnieuw hebben aangezwengeld. De komst van de Vlaams bouwmeester en de oprichting van het Vlaamse Architectuurinstituut (VAI) heeft alleszins het denken over de architectuur van publieke gebouwen een belangrijke impuls gegeven. Beide instellingen toonden aan dat je als overheid bewust voor kwaliteit kon kiezen en beide instellingen hebben ook bijzondere aandacht gegeven aan de kwestie van de scholenbouw (exp). De inhaalbeweging

schoolinfrastructuur is een tweede initiatief die het debat over kwaliteit opnieuw leven heeft ingeblazen. DBFM heeft de verschillende betrokkenen immers verplicht om duidelijk de outputspecificaties te bepalen van PPS-projecten in de scholenbouw. In het kader van deze outputspecificaties is men beginnen nadenken over kwaliteit, met een belangrijk symposium, onderzoeksprojecten en allerhande publicaties over goede scholenbouw als 'spin-off' (net/gesub, ov). Een laatste initiatief is de oprichting van AGION onder Beter Bestuurlijk Beleid. Goed bestuur vraagt immers dat overheden hun missie en strategische doelstellingen helder formuleren. In het geval van AGION heeft dit ertoe geleid dat men ten gronde moest nadenken over de beleidseffecten die men wilde realiseren, meer bepaald een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark voor Vlaanderen. Dit heeft automatisch binnen het agentschap het denken over kwaliteit gestimuleerd (ov).

"Hoe is dat gekomen? De geesten rijpen na een tijd, we zijn er al een tijdje mee bezig. We zijn ook een aantal jaren terug begonnen met een beheersovereenkomst en dan moet je een visie ontwikkelen, zien in welke context je opereert. De geesten rijpen, binnen onderwijs, binnen ons eigen beleidsdomein we zijn al sterk geëngageerd binnen de OESO en je kijkt, je vergelijkt, je leert, je discussieert en een aantal dingen die interessant zijn, nuttig, nodig neem je over." (ov)

De aandacht voor inhoud binnen AGION staat enigszins in contrast met de situatie in de jaren 1980 en 1990. Beleidsmakers richtten zich in het verleden vooral op programmatie en rationalisatie, budgetten en de fysische en financiële normen, maar voor kwaliteit en visie was er eigenlijk geen interesse binnen het beleid. Aan kwaliteitsaspecten zoals flexibiliteit of duurzaamheid werd binnen de administraties nauwelijks aandacht besteed. Respondenten zeggen bijvoorbeeld dat er binnen de voorganger van AGION, de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO), bijna uitsluitend werd gewerkt vanuit een financieel-administratieve benadering, terwijl de onderwijskoepels domineerden in het bestuur van de instelling (ov).

Opinie over de kwaliteitsvisie van het beleid

Veel respondenten juichen het toe dat er op beleidsniveau wordt nagedacht over kwaliteit. Het is belangrijk dat je als beleidsmaker duidelijk je intenties formuleert. Men ervaart het als een stap voorwaarts (ov, amb, exp, leerkr, dir, arch).

"Dat is natuurlijk een heel belangrijk uitgangspunt dat je kwaliteit voorop stelt op het moment dat je aan iets denkt en intenties formuleert. Ik denk dat dat bijna een voorwaarde is." (exp)

"Ik denk, als je het [de visie op kwaliteit] bekijkt, dan zie ik in elk geval daar een grote stap voorwaarts in. En het feit dat het er vroeger niet in stond en dat het er vandaag bijna als automatisme naar voren wordt geschoven dat kwaliteit moet zijn, dat kan ik alleen maar toejuichen." (exp)

Door een duidelijke kwaliteitsvisie te formuleren zorgt de overheid immers voor een kader dat de visie van individuele bouwheren verruimt. Deze laatsten zijn vaak zozeer in beslag genomen door praktische problemen en ingrepen dat ze er niet meer toe komen om over de kwaliteit van het geheel te denken. Door bouwheren een kwaliteitskader aan te reiken, kan er dan meer coherentie komen in hun aanpak (exp). Een expert merkt op dat er trouwens nog veel te weinig wordt nagedacht over kwaliteit in de scholenbouw. Er zou veel meer aandacht moeten gaan naar toegepast onderzoek en inhoudelijke ondersteuning, waarmee je dan op het terrein aan de slag kan (exp).

Over het algemeen is men het ook eens met de inhoud van de vooropgestelde criteria: je kan er immers moeilijk tegen zijn (ov, net/gesub, net/im, exp, leerkr, dir, leerl, im). Vooral het aspect duurzaamheid is voor veel respondenten een belangrijk overkoepelend concept. Het moet dan wel in de brede zin worden opgevat en niet alleen verwijzen naar energiezuinigheid. Ook ondersteuning voor het pedagogisch project wordt als belangrijk gezien, net zoals de opvatting dat schoolgebouwen inspirerend moeten zijn. Sommigen zijn ook blij dat er expliciet aandacht gaat naar de architecturale kwaliteit, een aspect dat vaak achterwege blijft (exp, net/gesub, ov).

“Ik denk dat de pijlers die gekozen zijn om hier toch de kwaliteit te evenaren wel doordacht zijn. Dat duurzaamheid, inspirerend werken, veiligheid, toegankelijkheid: die woorden zijn niet zomaar gekomen. Ik denk dat daar wat studie achter zit, dat de mensen weten waar ze naar toe willen en dat die componenten uiteraard ook wel heel belangrijk zijn. De visie beoogt vooral dat de omgeving van jonge mensen zo geconcipieerd wordt dat ze zich ook gaan thuis voelen, dat ze zich goed gaan voelen.” (ov)

Sommigen vinden wel dat bepaalde criteria te vaag zijn geformuleerd, terwijl anderen juist vinden dat het juist bij open verwachtingen moet blijven (ov). Men merkt op dat het beleid verschillende soorten van kwaliteitsaspecten naar voor brengt. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen de meer kwantificeerbare kwaliteiten zoals ‘energiezuinigheid’ of ‘toegankelijkheid’, en meer vage of algemene criteria zoals ‘aantrekkelijk’ of ‘inspirerend’. De eerste soort komt automatisch aan bod in bouwprojecten omdat ze vaak zijn vervat in normen en wettelijke verplichtingen. De meer algemene criteria kun je breed invullen en moet je vooral kunnen realiseren via een goed ontwerp (exp, ov). Het komt er vooral op aan om anders om te gaan met beide soorten criteria. Ze hebben elk hun eigen benadering nodig (exp). Een aantal respondenten vindt ook dat de criteria eigenlijk geen ‘visie’ inhouden. Uiteindelijk gaat het om dingen die eigenlijk vanzelfsprekend zouden moeten zijn in de scholenbouw. Het is wel goed dat men het nog eens extra benadrukt (arch, exp).

Hoewel men over het algemeen wel positief staat tegenover de kwaliteitscriteria, heeft men ook een aantal kritische bedenkingen.

Ten eerste vindt men dat er in de kwaliteitsvisie nog een aantal aspecten onderbelicht zijn. Zo vindt iemand dat er nog te weinig aandacht gaat naar het welbevinden en de beleving van de leerling ten aanzien van zijn onderwijsomgeving, bijvoorbeeld op vlak van ergonomie en omgevingspsychologie (ov, exp). Een ander aspect waar er meer aandacht naar zou mogen gaan zijn gezonde gebouwen, bijvoorbeeld op vlak van luchtkwaliteit en sanitair (net/gesub). Anderen vinden dat er te weinig aandacht gaat naar de lange termijnvisie waarvan het bouwen van een school moet uitgaan. De schoolgebouwen van nu moeten ook nog kunnen dienen voor het onderwijs van morgen. De kwaliteitscriteria houden ook enkel rekening met het gebouw zelf, terwijl er ook aandacht zou mogen gaan naar de ontwikkeling van de site (amb). Met betrekking tot dit laatste wijzen een aantal directies op het belang van de campusgedachte. Het zou een teken van kwaliteit moeten zijn dat meerdere (onderwijs)instellingen met elkaar gaan samenwerken op één site en komen tot een gemeenschappelijk beheer van hun gebouwen (dir). Inrichtende machten benadrukken dan weer dat een schoolgebouw ook betaalbaar moet zijn (im). Leerkrachten vinden dat er in de beleidsvisie meer aandacht moet gaan naar genoeg ruimte en functionaliteit (leerkr). Ook voor leerlingen moet de praktische waarde van het gebouw bovenaan de lijst staan (leerl).

Ten tweede merkt men op dat de formulering van een zeker ambitieniveau ook gevolgen heeft voor de in te zetten beleidsmiddelen. Je kan je als overheid achter een visie scharen, maar dan moet je er ook alles aan doen om deze te realiseren (ov). Het hoog ambitieniveau van de overheid contrasteert

alleszins met de moeilijke budgettaire realiteit op het terrein, waardoor dit ambitieniveau enigszins als hypocriet wordt ervaren: hoe kan je scholen ertoe brengen om een bevlogen visie op kwaliteit te volgen, als men budgettair nauwelijks in staat wordt gesteld om aan de basisvereisten van de onderwijsinspectie en andere controlerende instanties te voldoen? (arch, koepel). In dergelijke omstandigheden wordt een kwaliteitsvisie al gauw niet meer dan ‘window dressing’, een hol discours waarvan je uiteindelijk niets realiseert (exp).

“Het is pas bij AGION dat stelselmatig kwaliteit het kabinet is gaan interesseren. Ik zie het eerder als een historische evolutie die ik volledig onderschrijf en die ik hoop verder naar de toekomst toe verder gezet kan worden. Alleen denk ik dat het politiek gezien geen succesverhaal is. Omdat je altijd zit met een situatie van wachtlijsten. Aan de andere kant vind ik wel achterscharen is een ding maar ze moeten er ten volle hun gewicht in kunnen smijten. Dan zie ik een redelijk verschil tussen de keuze [voor kwaliteit] die men maakt in het beleid aan de ene kant [...] en hoe zich dat dan vertaalt praktisch. Toch nog wel een heel groot verschil tussen de beiden. Dat vind ik wel jammer.” (ov)

Ten derde ten slotte vinden experts uit de hoek van het Katholiek en officieel onderwijs dat het formuleren van een bepaald ambitieniveau op beleidsniveau niet strookt met het beeld van een terugtrekkende overheid (net/gesub). Een expert uit de hoek van het officieel onderwijs vindt het belangrijk dat er een inhoudelijk kader is, maar denkt toch dat het uiteindelijk de scholen zelf zijn die moeten oordelen wat zij belangrijk vinden en wat niet. Dit laatste aspect wordt ook door de expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs benadrukt. Het formuleren van bepaalde kwaliteitsvisie vanuit de overheid is volgens hen enkel dan een goede zaak indien dit bouwheren stimuleert en inspireert bij het realiseren van hun *eigen* bouwambities. Indien deze kwaliteitsvisie echter te zeer wordt vertaald in regels en normen werkt dit beperkend naar het vinden van creatieve oplossingen toe, zeker in het licht van de huidige schaarste van investeringsmiddelen (net/gesub).

“Het [de beleidsvisie op kwaliteit] staat een beetje dwars op onze vraag naar een terugtrekkende overheid. Wij zeggen: de overheid zou in staat moeten zijn om te stimuleren naar een ambitieniveau bij de mensen en daar volg ik perfect het geen de minister neer geschreven heeft. Maar de overheid is de laatste tijd meer bezig met het goed bereiken van een bepaald ambitieniveau en dat wordt dan vertaald in regels en normen die ons eigenlijk de creativiteit ontnemen om oplossingen te vinden die we wel aankunnen.” (net/gesub)

Wordt de visie gedragen op het terrein?

Sommige respondenten beweren dat de beleidsvisie op kwaliteit nog te weinig is doorgedrongen op het terrein. Op het niveau van de koepelorganisaties zou men vooral aandacht hebben voor procedures en subsidiekwesties, terwijl een inhoudelijke discussie zelden of nooit gevoerd wordt (ov). Ook bij de scholen zelf zou er bitter weinig animo te vinden zijn voor het kwaliteitsverhaal (ov).

“Maar je merkt dat er bijzonder weinig interesse is [voor kwaliteit] en ik vind dat jammer. [...] ik heb dat verhaal al 10-15 keer verteld maar daar blijkt geen interesse voor te bestaan, men is enkel bezig met hun deeltje en men speelt daarin. Functionele gebouwen, duurzame gebouwen, inspirerende werkomgeving bijzonder weinig animo, helaas, helaas.” (ov)

Als men wil bouwen doet men dit immers vooral om twee redenen, namelijk prestige en praktische beslommeringen. Bovendien denken leerkrachten en directies vooral vanuit hun eigen situatie en hebben ze moeite om het grote geheel te zien, terwijl inrichtende machten inhoudelijk te weinig betrokken zijn bij de school en vooral het budget bewaken (exp). Men moet ook beseffen dat veel

scholen te weinig beslagen zijn in architecturale en stedenbouwkundige vraagstukken, om er een coherente visie op te kunnen ontwikkelen. Ze hebben dan ook vooral aandacht voor basisvereisten zoals comfort, betaalbaarheid en onderhoudsvriendelijkheid (net/gesub, exp).

Anderen zeggen dan weer dat het kwaliteitsdenken wel degelijk begint door te dringen. De ene inrichtende macht werkt al meer vanuit een duidelijke visie op kwaliteit dan de andere. Sommige kwaliteitsaspecten lijken ook al meer doorgedrongen te zijn dan andere, zoals dat bijvoorbeeld met energiezuinigheid het geval is (ov). Een kwaliteit als multifunctionaliteit zou veel moeilijker liggen op het terrein (net/gesub). Sommige respondenten zien de aandacht voor kwaliteit dan ook als een groeiproces dat tijd vraagt, maar waar de scholen zeker niet negatief tegenover staan (ov).

Het gebrek aan aandacht voor kwaliteit op het terrein wordt door veel respondenten verklaard door de moeilijke financiële situatie waarin de scholen verkeren.

“Ik denk dat geen enkele school of inrichtende macht tegen [de beleidsvisie op kwaliteit] gaat zijn of zeggen nee dat vind ik niet belangrijk. Ik denk dat ze dat allemaal onderschrijven. Ze hebben te weinig middelen om het allemaal waar te maken, dat is een ander verhaal”. (ov)

Door geldgebrek zouden de scholen snel een pragmatische houding tegenover hun schoolgebouw aannemen omdat ze zich de luxe van een coherente visie op kwaliteit niet kunnen veroorloven (ov, exp, koepel). Hoe visionair je ook wil zijn, als je er zelfs niet in slaagt om de basisbehoeften te lenigen, dan verlies je op de duur de moed. Daarom kan je niet verwachten dat de scholen in de huidige omstandigheden kwaliteitsvolle schoolgebouwen realiseren (net/gesub, exp, ov). In de huidige financiële omstandigheden wordt een beleidsvisie op kwaliteit dan bijna irrelevant (net/gesub).

“Ik blijf bij mijn theorie van de oude Belgen [...]. De oude Belgen, hoe zijn die eigenlijk tot kunst gekomen? Zij moesten eerst zien dat ze konden vissen, ze moesten onderdak hebben en ze moesten het warm hebben, ze moesten kleding hebben en als die voorwaarden allemaal vervuld waren dan dachten ze aan de kunst. Zo is het toch, in scholenbouw zijn we nog altijd bezig met ‘hoe kunnen we ons verwarmen?’, ‘hoe kunnen we ons kleden?’, de kunst van al die aantrekkelijke gebouwen dat is, zo heb ik dat altijd ervaren, daar zijn we bij lange nog niet, [...] we zijn met die hele basic dingen bezig. [...] Dus neen, ze [de scholen] kunnen hun ambities niet realiseren en in die context klinkt het misschien wat plat: al die beleidsintenties en beleidssporen en die kwaliteitsaspecten en weet ik wat al niet, eigenlijk in dat groot geheel vervalt dat.” (net/gesub).

7.2.2.3.2 De impact van de beleidsinstrumenten

Het budget voor scholenbouw

Er is een groot tekort aan investeringsmiddelen voor scholenbouw in Vlaanderen, en dit geldt voor alle onderwijsnetten. Deze realiteit wordt door alle groepen van respondenten bevestigd en aangeklaagd (ov, exp, amb, net/gesub, net/im, im, dir, leerkr, leerl). Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs schat dat er een jaarlijks budget van 250 mio euro nodig is om het schoolgebouwenpark van de Katholieke scholen op peil te brengen (net/gesub). In het GO! zou er jaarlijks 100 mio euro nodig zijn om alle noodzakelijke investeringen uit te voeren (net/im). Deze bedragen liggen telkens een stuk hoger dan wat momenteel beschikbaar is.

“Ja, uiteraard er is een enorm tekort aan middelen. De vraag is vele malen groter dan wat mogelijk is en je gaat dan allerlei instrumenten en regels maken om toch een aantal dingen binnen de beperking van die middelen mogelijk te maken.” (net/gesub)

Wat deze schaarste betekent voor het schoolgebouwenpark, wordt duidelijk wanneer men de doelstellingen van het scholenbouwbeleid in herinnering brengt. Binnen de overheid denkt men dat het voor de inrichtende machten onhaalbaar is geworden om binnen het huidige financiële kader een duurzaam en functioneel schoolgebouwenpark uit te bouwen. Je kan immers niet van scholen verwachten dat ze meehelpen om de beleidsdoelen te realiseren, als daar nauwelijks middelen tegenover staan (ov). De schaarste aan middelen leidt er trouwens niet alleen toe dat de beleidsdoelen niet behaald kunnen worden, ook de ambities van individuele bouwheren worden gefnuikt (ov, exp, koepel). Het leidt tot een zeker defaitisme, wat het bijzonder moeilijk maakt om te denken over kwaliteit en bouwprojecten in de richting van steeds dezelfde standaardoplossingen duwt (net/gesub, exp). Het gevolg van het chronisch gebrek aan middelen is dat men op het terrein zijn ambitieniveau systematisch naar beneden gaat bijstellen (net/gesub). Men richt zich noodgedwongen op korte termijnoplossingen voor allerlei dringende problemen, terwijl een structurele aanpak achterwege blijft (ov, exp, amb, im).

“Maar als je ziet wat het budget is en als je ziet wat er op de plank ligt, en als je ziet wat de reële noden zijn in het veld dan is mijn conclusie: rekening houdend met al die feiten kun je nauwelijks een echt duurzaam beleid ontwikkelen die zich baseert op alle kwaliteitsaspecten. Dat is dweilen met de kraan open. Dan worden mensen en ook koepels heel pragmatisch.[...] [...] Het grote probleem blijft hoe dan ook: als je een visie wilt ontwikkelen en zegt ‘we gaan ons enkel focussen op duurzame scholenbouw’, dan moet je ook consequent zijn en er substantieel middelen tegenover plaatsen. Anders wordt het zo’n Don Quijote. (ov)

“Ik denk dat de mensen op het terrein toch vaak veel meer geconfronteerd worden met dagelijkse problemen qua infrastructuur die hen er van weerhouden te ver te dromen: ‘Het is allemaal fijn, ik wil daar in meegaan, maar mijn sanitaire blok moet nu wel eerst in orde zijn’. Ik denk dat daar een twistpunt is in het denken, [...] en daaruit volgt dat men zich bekommert om de problemen die het gebouw nu met zich meebrengt: enkel glas, dakisolatie, onvoldoende sanitair,... . Er is zeker een pragmatisch kantje dat meespeelt.” (ov)

Toch zijn er ook experts die voorbeelden kennen van scholen die ondanks alles er toch in slaagden om een ambitieus project te realiseren, maar daarvoor is zeer veel creativiteit en doorzettingsvermogen nodig (exp).

“Eigenlijk had dat gebouw [in Laken] nooit gebouwd kunnen worden. In deze context verwacht je bovenmenselijke inspanningen van de school zelf. Het is dankzij een vrijwilliger die dat opgevolgd heeft en heel Brussel heeft platgelopen voor geld, dat het dan lukt. [...] Het goede is dat hij zo creatief is om dat zo te doen. Maar hij is een vrijwilliger, die heeft het voor de eer gedaan. Je kunt dat niet verwachten van elke school, dat is niet normaal.” (exp)

Ondanks dat de overheid nog steeds kwaliteit wil nastreven, heeft ze haar beleid wel aangepast aan de aanpak op korte termijn. De overheid werkt hier in principe tegen haar eigen beleidskeuzes, wat het beleid onlogisch maakt, maar ze is hiertoe gedwongen omdat de continuïteit van de onderwijsverstrekking gewaarborgd moet blijven (ov). Om aan de vele dringende behoeften te voldoen, voorzag men specifieke subsidieprocedures zoals de ‘verkorte procedure’ en de ‘procedure afwijking chronologie’ die de versnelde uitvoering van kleine, maar dringende werken, mogelijk maken (ov, koepel). Het gebrek aan middelen en de keuze voor snelle ad hoc oplossingen zijn dus twee zijden van dezelfde medaille, ze versterken elkaar voortdurend (ov). Uiteindelijk kom je zo in een vicieuze cirkel terecht: hoezeer men zijn best ook doet om het gebouwenpark in stand te houden, uiteindelijk leidt dit slechts tot meer problemen. Hoe minder geld er is voor reguliere

investeringen en hoe langer de wachtlijsten worden, hoe meer men genooddaakt is om kleine werken uit te voeren om het gebouw in afwachting van een grondige aanpak verder te kunnen laten functioneren. Deze kleine werken nemen echter opnieuw een grote hap uit het budget, waardoor substantiële ingrepen nog minder waarschijnlijk worden en het gebouwenpark verder veroudert, waardoor er door het gebrek aan middelen opnieuw meer bijkomende kleine werken nodig zijn, enz. (ov, im, exp). Op die manier wordt de uitbouw van een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark een 'mission impossible'. Erger nog, hoewel men niet over harde cijfers beschikt, vermoedt men dat het gebouwenpark momenteel sneller aftakelt dan dat het vernieuwd kan worden (ov).

"In veel plaatsen waar vroeger congregaties nog geld toestopten, kon men een bepaalde kwaliteit behouden. Nu die congregaties versmallen hebben ze zelf geld nodig. Sommigen gaan volledig weg en verkopen hun boel. En dan stellen wij vast dat dat een 'trigger' is geweest om een versnelling waar te nemen in de aftakeling [van het gebouwenpark]. We zien het in de aankopen 2006-2007: scholen die te koop werden aangeboden om langs daar geld te verzilveren. Via een omweg wordt een stuk van dat geld terug gebruikt als laatste geste om te investeren in het schoolgebouw. Ik denk dat we daar nu voor staan. Als daar niets gebeurt gaan we meer en meer gaan achteruit gaan. Ondanks het feit dat we investeren, gaan we toch achteruit." (ov)

En dat is natuurlijk een sneeuwbal effect. Je steekt uw geld in het in standhouden, maar je hebt niks meer over om iets duurzaam te realiseren. Dus ik denk dat er nog over een andere manier over moet worden nagedacht. Dat je dat hele areaal eens moeten kunnen evalueren en zien waar de noden zijn. Ik heb echt mijn twijfels ja. Ik denk dat er een oriëntatie wijziging moet gebeuren, maar er zal toch geld moeten zijn." (exp)

Het gebrek aan middelen leidt binnen alle netten tot achterstand in bouwdoossiers. In het OGO en VGO is sedert het midden van de jaren 1990 een wachtlijst ontstaan. Door de lange wachttijden begonnen vooruitziende inrichtende machten echter subsidiedossiers op de wachtlijst te plaatsen zonder dat ze bouwplannen hadden. Hierdoor weerspiegelde de wachtlijst al gauw een behoefte die er eigenlijk niet helemaal is (zie infra). Sommige respondenten vragen dan ook om de wachtlijst 'uit te zuiveren'. Anderen zouden dan weer liefst het systeem van de wachtlijst op zich volledig afschaffen. In plaats daarvan zou er dan gewerkt kunnen worden met een systeem waarbij bouwprojecten geselecteerd worden aan de hand van de kwaliteiten waaraan ze voldoen (ov). Het GO! werkt nu reeds met een dergelijk selectiesysteem voor grote investeringsprojecten, maar de behoefte die deze lijst van geplande projecten niet haalt, blijft gewoon bestaan (amb). Door geldgebrek kan bovendien niet gestart worden met bouwprojecten die wel de selectie halen. Projecten worden daarom vertraagd uitgevoerd, niet omdat men binnen de administratie van het GO! het tempo niet kan bijhouden, maar omdat de middelen ontbreken. Daarenboven wordt men ook nog geconfronteerd met de capaciteitsproblematiek, die ook een deel van het budget opslorpt voor de aankoop van units (amb). Ook de middelen voor onderhoud zouden meer verdeeld moeten worden volgens de noden vindt men, zodat er meer duurzame ingrepen mogelijk zijn (net/im).

"Wij [de dienst infrastructuur van het GO!] krijgen de kritiek van: 'Het gaat niet snel genoeg. Het gaat allemaal te traag.' Maar wij hebben dossiers in de kast liggen die we gewoon op dit moment er niet kunnen uithalen omdat het geld op is. [...] Wij werken aan topsnelheid maar we hebben het geld niet. En dat is heel frustrerend. Dossiers die kunnen vastgelegd worden, worden naar 2012 doorgeschoven omdat het geld op is en ik vermoed dat half 2012 het geld

weer op zal zijn. Ik denk nu, met de budgetten die ik heb doorgekregen, moeten we weer gaan doorschuiven naar 2013” (amb)

De wachtlijst in de gesubsidieerde sector zorgt er niet alleen voor dat scholen zeer lang moeten wachten om hun bouwplannen te realiseren. De wachttijd heeft ook als vervelend neveneffect dat het het planningsproces kortsluit (ov, amb, exp, net/gesub, im, leerkr, dir). Deze kortsluiting houdt in dat men in de initiatieffase al een groot deel van het bouwprogramma moet vastleggen. Dat dit al zo vroeg moet gebeuren heeft te maken met de subsidieaanvragen die al erg vroeg in het planningsproces moeten gebeuren en waar de fysische en financiële normen een belangrijke rol in spelen (exp, ov). Van zodra de subsidieaanvraag is ingediend en het bouwprogramma al in grote lijnen vastligt, breekt vervolgens een wachttijd van ettelijke jaren aan, waardoor de verschillende planningsfasen veel te ver uit elkaar komen te liggen (exp). Dit heeft nadelige gevolgen voor de planning. Ten eerste is het in een dergelijk lange wachttijd onvermijdelijk dat de school veranderingen ondergaat (evoluties in leerlingenaantal, andere pedagogische keuzes, wijzigingen in het schoolteam, een andere directeur), waardoor het oorspronkelijke bouwprogramma achterhaald raakt (arch, ov, amb, leerkr, dir). Inrichtende machten vragen dan ook dat de subsidiërende overheid soepeler zou inspelen op veranderingen in plannen en bouwprogramma's (im). Ten tweede wordt het heel moeilijk voor scholen om te weten wanneer ze van start moeten gaan met hun voorbereidend traject, omdat men niet juist weet wanneer men aan de beurt komt om te bouwen (amb). Ten derde is het erg moeilijk om mensen te blijven enthousiasmeren voor een bepaalde visie als men zo lang moet wachten om ze te realiseren. In die omstandigheden verwatert een visionair project al snel (net/gesub).

“Het grootste knelpunt in heel dit verhaal is onze wachtlijst. Niemand kan deftig plannen, geen enkele school kan een deftig plan maken: ‘kijk, ik zou dit moeten gaan doen, ik ga dat doen, ik ga nu een goed bouwteam zoeken, ontwerpteam zoeken, ik zet die aan het werk, ik zorg dat mijn bouwvoorziening er is en ik kan starten’. Niemand heeft daar nog vat op, want ze weten gewoon niet wanneer ze geld moeten krijgen voor hun subsidies en dat is volgens mij het grootste knelpunt in heel het verhaal.”(ov)

“Maar de grootste valkuil, intern bij AGION, dat is dat onze klanten eigenlijk geen goed zicht hebben op hun startmoment. Een goed bouwproces start met een kennis verklaring: ik ga bouwen. Vandaag komt dat overeen met onze wachtlijst. Maar dan stopt het. Want dan staan ze daar voor jaren. En de eerstvolgende keer dat ze ons horen is op het moment dat wij vragen: ‘dien uw ontwerp dossier in’. Ontwerpdossier betekent: ik heb een architect, ik heb een ontwerp dat klaar is en ik heb een volledig aanbestedingsdossier uitgewerkt. Die mensen hebben dat niet op dat moment. Want die staan al jaren te wachten. Dus wij kunnen zo veel zeggen over je moet goed plannen en je moet goed uw timing en uw project beheersen, maar wij kunnen u niet zeggen wanneer ze mogen starten. Voor mij is dat het grootste struikelblok vandaag.” (amb)

Het chronisch gebrek aan middelen is voor sommige respondenten een aanleiding om het ambitieniveau van de Vlaamse overheid in vraag te stellen. Men vraagt zich af of de overheid zich niet bezondigt aan ‘window dressing’: men voert een discours over kwaliteit, terwijl men eigenlijk zeer goed beseft dat dit binnen het huidige budgettaire kader niet mogelijk is (exp). Sommigen pleiten dan ook voor een meer realistische houding waarbij men zich erbij neerlegt dat de nood aan scholenbouw altijd hoog zal zijn en het budget altijd beperkt (ov, dir). In dit verband maakt men de

bedenking dat de eerste bekommernis van het beleid vooral de continuïteit van het onderwijs zou moeten zijn. Daarom lijkt het realistischer om voor leerlingen en leerkrachten een soort van basiskwaliteit na te streven in het bestaande gebouwenpark: schoolgebouwen moeten in de eerste plaats bewoonbaar, veilig en hygiënisch zijn. Als het dan toch mogelijk is om af en toe iets meer te doen, is dit mooi meegenomen (ov).

“We gaan een enorm gebouw zetten en er zijn klassen genoeg’: dat is verleden tijd. Ik denk dat er een proces is van komen en gaan. Er zal altijd een nood zijn. Ik zeg dat omdat er een enorme realiteitszin aan het groeien en men meer en meer gaat denken in termen van schaarste. Wij zijn een soort derde wereld land op dat vlak. We moeten helemaal anders beginnen denken over bouwen en over het gebruik van onze middelen. Laat ons zeggen dat al onze leerlingen, dat ze toch zeker in bewoonbare, comfortabele en veilige omgevingen moeten les krijgen. Ik denk dat die drie termen de basiscriteria zijn, [...] en kunnen we dat nog in een mooie context gieten of in een mooi gebouwencomplex plaatse, dan is dat des te beter.” (ov)

Tegenover de ‘do minimum’ optie zijn er ook respondenten die ervoor pleiten om te blijven streven naar een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark dat aan de eisen van het onderwijs van de 21 ste eeuw kan voldoen, ook al is dit in de gegeven omstandigheden zeer moeilijk realiseerbaar. De overheid heeft immers als opdracht te waken over de algemene kwaliteit van het onderwijs en goede scholenbouw draagt daar in belangrijke mate toe bij (ov, exp). Daarenboven is het ad hoc denken zonder meer nefast voor de kwaliteit van het schoolgebouwenpark op de lange termijn. Op de duur krijg je sites waar zodanig veel kleinschalige ingrepen zijn uitgevoerd, dat ze alle kwaliteit verloren hebben en op de duur enkel maar vervangen kunnen worden. Korte termijn oplossingen leiden dus alleen tot nog meer behoefte (ov, amb, exp). Ten slotte is het schoolgebouw vaak nog van een van de laatste plaatsen die een lokale gemeenschap bijeenhoudt. Als je dat verwaarloost, ben je maatschappelijk gezien niet goed bezig (net/gesub).

“Natuurlijk is het budget problematisch! Vanaf de jaren ‘70 tot nu is de aanpak door veel te kleine budgetten heel ad hoc gebeurd en heb je heel veel versplinterde projecten gekregen die geen oplossingen aanreiken. Ik denk dat er [vanwege de overheid] een problematische desinteresse is geweest [in de scholenbouw]. Als je ziet hoe de scholen zijn gedevalueerd in 20-30 jaar dan zie je dat daar echt een probleem is geweest. Het is goed dat er nu een inhaaloperatie op gang is gebracht, maar ze is te weinig, ze is te laat eigenlijk. Er moet een continue waardering zijn voor het onderwijs.” (exp)

Een voortdurende schaarste van middelen vraagt om een efficiëntere besteding ervan. Binnen de overheid wil men het schaarse budget beter besteden door inhoudelijke klemtonen te leggen, en dan liefst op thema's die zichzelf terugverdienen. Van het beleid rond rationeel energiegebruik (REG) in de scholenbouw bijvoorbeeld, verwachtte de overheid dat de gedane REG-investeringen zich op termijn zouden terugbetalen door dalende energiefacturen, wat dan weer zou zorgen voor meer werkingsmiddelen (ov). Er zou ook meer aandacht kunnen gaan naar onderhoud. Bouwprojecten zouden meer moeten vertrekken vanuit een life cycle benadering. Als je van in het begin er rekening mee houdt, dan zal een gebouw minder kosten aan onderhoud en kan het langer blijven functioneren (net/gesub). Inrichtende machten mogen ook meer gesensibiliseerd worden omtrent de noodzaak van regelmatig onderhoud (net/gesub). Men kan ook meer investeren in het voorbereidend traject. Door meer aandacht te hebben voor goede projectdefinities en lange termijnvisies in de scholenbouw, worden duurzamere projecten gerealiseerd die op termijn

kostenbesparend zijn (ov). Ten slotte maakt de schaarste aan middelen samenwerking meer waarschijnlijk. Indien scholenbouw meer zou kunnen gebeuren in samenspraak met andere onderwijsverstrekkers, zou men kunnen zorgen voor een onderwijsaanbod dat beter is afgestemd op de lokale behoeften en dat efficiënter gebruik maakt van het reeds aanwezige patrimonium (exp). Ook het multifunctioneel bouwen in samenwerking met andere maatschappelijke voorzieningen biedt mogelijkheden voor cofinanciering en een efficiënt gebruik van bepaalde ruimtes (net/gesub, exp).

De 60-70% regeling

Scholen uit het VGO en OGO kunnen beroep doen op bouwsubsidies die voor het basisonderwijs 70% en voor het secundair onderwijs 60% van de bouwkost bedragen. Eigenaaronderhoud wordt niet gesubsidieerd. Binnen het GO! worden bouwprojecten 100% door de overheid gefinancierd, en er is ook financiering voor onderhoudswerken.

Binnen het OGO wordt de 60-70% regel door de expert uit de hoek van het officieel onderwijs niet als een probleem ervaren, hoewel de Vlaamse overheid wel extra budgetten zou mogen voorzien voor onderhoud (net/gesub). Maar vooral binnen het VGO zou de 60-70% regeling een reden tot bezorgdheid zijn (ov, net/gesub, exp, arch, dir).

De perceptie bestaat dat de schoolbesturen uit het VGO er steeds moeilijker in slagen om het niet-subsidieerbare deel van de bouwkost te betalen (ov, net/gesub, exp, arch). Enerzijds kan er in dit verband gewezen worden op de stijging van de bouwkosten, waardoor het zelf te financieren aandeel aanzienlijk is toegenomen in vergelijking met vroeger (ov). Anderzijds zou er ook een algemeen dalende trend zijn in het financieel vermogen van de inrichtende machten uit het VGO en de vele Katholieke instellingen die hen ondersteunen (ov, net/gesub, exp). Katholieke scholen zijn traditioneel sterk ingebed in lokale netwerken van sympathiserende instellingen, verenigingen en bewegingen. De financiële solidariteit vanuit deze netwerken zou steeds meer onder druk staan (net/gesub) (zie supra). Dat de situatie in het Katholiek onderwijs moeilijker wordt, wordt gestaafd door de vaststelling dat eigenaars (bijvoorbeeld congregaties), steeds meer geneigd zijn om hun schoolgebouwenpark te verkopen. Met de opbrengst van de verkoop wordt dan nog een laatste investering gedaan. Daarna is het aan het schoolbestuur om het gebouw verder te beheren. Het is een evolutie die de subsidiërende overheid met enige bezorgdheid aanziet, aangezien men vreest dat het gebouwenpark hierdoor nog sneller zal aftakelen. Men verwacht dat deze evolutie op de duur een ernstig beleidsprobleem kan worden waarop de overheid een antwoord moet formuleren. Het VGO is immers door zijn grote omvang en door de goede kwaliteit van onderwijs een belangrijke pijler onder het Vlaams onderwijsbestel (ov).

“Meer specifiek voor het Katholiek onderwijs: als je kijkt naar de evolutie van de middelen die zij kunnen vrijmaken voor onderwijs vanuit die grote zelfstructuur dan is die zeer sterk aflopend. Het is niet zo heel lang geleden dat er geen subsidie werd betaald, de gedachte alleen al! Nu wordt de vraag gesteld of de 60-70 regeling nog voldoende is. Ik kan daar geen antwoord op geven ik stel die vraag ook. Ik ben er zeker van dat er binnen 20 jaar niet meer voldoende zal zijn als die tendens zich blijft doorzetten. Dat is een ernstig probleem. Daar moet je een oplossing voor vinden als beleidsmaker.” (ov)

“Wij zijn van oudsher aangewezen op een sociaal netwerk rond onze scholen, die de scholen betaalbaar moeten houden en die de factuur op het einde van het jaar moeten ingevuld krijgen. [...] Vroeger zaten heel veel van die groeperingen evengoed aan tafel: wij gaan toch

iets doen. Kunnen we voor u iets doen? Nu zitten ze aan tafel en kijken naar elkaar en zeggen: wat heb je voor ons over, want ik heb het geld niet meer. Jij wel?." (net/gesub)

Hoewel er een vermoeden is van een algemene dalende trend in financiële draagkracht, wijst men toch op de grote ongelijkheden in financieel vermogen tussen inrichtende machten in het VGO (ov, exp). Scholen die afhangen van bisdommen en grote congregaties, zouden er budgettair vaak veel beter aan toe zijn dan de kleine vzw's. De financiële situatie zou in het basisonderwijs ook slechter zijn dan in het secundair onderwijs (ov, arch).

Doordat de financiële reserves opdrogen moeten scholen steeds bewuster omgaan met de financieringsbronnen die ze kunnen aanspreken. Volgens DIKO zijn er vier factoren die de betaalbaarheid van een bouwproject beïnvloeden, namelijk (1) de eigen financiële reserves, (2) het subsidiepercentage, (3) de werkingstoelagen en (4) de bouwkost zelf. Voor de scholen komt het erop aan om de best werkbare verhouding tussen deze vier elementen te handhaven (net/gesub).

Om de eigen financiële reserves te verhogen organiseren veel scholen allerlei inzamelingsacties, zoals een barbecue, kerstrozenverkoop, Vlaamse kermis, mosselsouper of wafelbak (dir, ov). Op het terrein wordt dit door sommigen als bijzonder problematisch ervaren (dir).

"Mag ik heel rechtuit zijn? Ik vind het een schande. Ik heb nog nooit een minister weten een pannenkoek verkopen omdat zijn bureau moet geschilderd worden. Ik bedoel, ik vind dat het niet meer kan in deze tijd. [...] Ik kan er met mijn verstand niet bij dat ik aan mijn leerkrachten moet vragen om pinten te gaan tappen en frituren te openen en weet ik veel wat, om geld bijeen te zamelen in deze tijd 2011 om een school te betalen. Ik kan daar niet over." (dir)

Wat de werkingmiddelen betreft vindt men het binnen DIKO aanvaardbaar dat een school tot 15% van haar werkingmiddelen aan infrastructuur zou besteden, maar men stelt vast dat dit percentage in veel scholen een stuk hoger ligt (net/gesub, arch). Wat het verhogen van het subsidieerbaar aandeel betreft, stelt de ongelijkheid in de financiële draagkracht van de inrichtende machten binnen het VGO, de overheid voor een bijzonder probleem. Enerzijds kan men opwerpen dat elk kind gelijk moet behandeld worden, wat een verhoging van het subsidieerbaar aandeel zou rechtvaardigen voor de scholen die er nood aan hebben (amb). Anderzijds is het een heel complexe zaak om subsidies te gaan verstrekken volgens de financiële draagkracht van iedere inrichtende macht afzonderlijk. Dit zou immers om volledige financiële transparantie op het terrein vragen, wat erg moeilijk te realiseren is (ov). Nu is het inderdaad zo dat rijke inrichtende machten van het systeem profiteren en dat kleine, soms armlastige, vzw's het moeilijk hebben. Maar aan de andere kant moet men beseffen dat het aanhouden van de 60-70% regeling moet gezien worden in het licht van de autonomie van het vrije net en het feit dat vrije scholen nog steeds zelf de eigenaar zijn van hun gebouwen (ov).

"Je hebt de 30-40% die men zelf moet financieren. We hebben geen zicht op de financiële toestand van de scholen. [...] Als we spreken over een periode van 10-12 jaar, dan moet je toch vaststellen dat je geconfronteerd zit met een 40-45% stijging van het eigen aandeel. Dat kan men niet compenseren door het houden van kermissen, barbecues en wat dan ook. Het absolute bedrag die een school moet bijdragen wordt groter en in welke mate dat ondervangen wordt door de financiële reserves die scholen hebben daar heeft AGIOOn geen zicht op. Maar ik heb de indruk dat er bepaalde inrichtende machten met verschrikkelijk veel geld zitten, dus er zal nog wel geld aanwezig zijn in de sector." (ov)

De financiële situatie binnen het VGO kan dan ook niet los gezien worden van de autonome positie die zij innemen in het Vlaamse onderwijslandschap. Tegenover het handhaven van hun autonomie staat immers de voorwaarde van responsabilisering (zie supra). Zo zou men binnen het vrije net zelf

meer initiatieven kunnen nemen om te komen tot een rechtvaardiger (her)verdeling van middelen tussen inrichtende machten. Schaalvergroting zou dan kunnen leiden tot meer onderlinge solidariteit tussen scholen en inrichtende machten (ov). Daarnaast vindt men het ook een goede zaak dat scholen nog steeds zelf een deel van de bouwkost moeten betalen. Dit eigen aandeel werkt dan immers als een soort van 'remgeld' dat bouwheren er toe aanzet om een efficiënte investering te doen en zuinig met overheidsgeld om te springen (ov, im). Responsabilisering heeft ten slotte ook te maken met een goed beheer van het schoolgebouw. Dat scholen een deel van de bouwkost zelf moeten betalen zet hen er toe aan om hun schoolgebouw beter te onderhouden. In die zin zou het bijvoorbeeld niet rechtvaardig zijn om scholen die jarenlang hun gebouw hebben verwaarloosd, te belonen met een hogere subsidie. Daar tegenover staat dan wel dat er voor het onderhoud van gebouwen een financiële tegemoetkoming mag komen van de overheid (net/gesub).

"De 60-70% regeling vind ik toch een goede regeling. De gesubsidieerde scholen kunnen zelfstandig hun school uitbouwen. Als je zegt: 'ik wil 100%', ga dan naar het gemeenschapsonderwijs. Wil je een stukje eigenheid hebben dan is dat de andere kant van de medaille. Je hebt uw eigenheid, maar de overheid doet een groot deel van uw werk. Het is nu zo. Het is het schoolpact dat de wereld zo gemaakt heeft". (ov)

Waar in de gesubsidieerde sector scholen worden geresponsabiliseerd doordat ze zelf moeten instaan voor een aanzienlijk deel van de bouwkost, geldt in het GO! een 100% financiering van de bouwwerken, wat volgens sommige respondenten niet zou aanzetten tot zuinig en efficiënt investeren (exp). De scholengroepen van het GO! zouden door hun royale financiering in staat worden gesteld om ten volle te investeren in mooie projecten waarmee ze de concurrentie met andere netten in hun regio kunnen aangaan (arch). Dit wordt echter tegengesproken door de scholengroepen binnen het GO! zelf, die erop wijzen dat er ook bij hen altijd een goede reden moet zijn om te bouwen en dat er goed wordt op toegezien dat er geen overbodige kosten worden gemaakt (im).

Door de 60-70% regeling in vraag te stellen kom je uiteindelijk in een discussie over eigendomstructuren terecht vindt men binnen de overheid (ov). Tegenover het verhogen van het subsidiepercentage zou dan bijvoorbeeld de eis kunnen staan dat schoolgebouwen langer voor onderwijs gebruikt moeten worden dan momenteel is voorzien. Naarmate de overheid een steeds groter aandeel van de bouwkost voor zijn rekening zou nemen, lijkt het bovendien meer en meer plausibel dat de overheid zelf eigenaar van de gebouwen zou worden (ov).

"Dan zie je dat die 60-70% op termijn niet haalbaar zal blijven, hoe pak je dat dan aan? Meer middelen is gemakkelijk om aan te pakken, ik zeg niet gemakkelijk om ze te vinden maar om ze aan te pakken: 'Oké er moet zoveel miljoen bij, daarmee red je het wel'. Dan kom je in een problematiek van de eigendomsstructuur die in vraag wordt gesteld. Die vraag wordt nu weleens opgeworpen: 'als je een gebouw voor 70% bekostigt vanuit gemeenschapsmiddelen en na 20 jaar kan die school er mee doen wat ze wil, kan je dan naar 70, 80, 90% gaan?' Ik bedoel: 'klopt dat nog?' Ik stel de vraag. Je zit met de gedachte dat er meer overheidsgeld wordt ingestopt en dat het langer voor overheidsdoeleinden gebruikt moet worden." (ov)

Dit lijkt een drastische wending, maar het valt op dat eigendomsverhoudingen op het terrein niet echt als een issue worden ervaren. Inrichtende machten beweren dat het belangrijker is om goed onderwijs te kunnen geven, dan dat er eigendomskwesties spelen. De organisatie van het onderwijs staat dus voorop. Nu al worden gebouwen geregeld 'overgedragen' tussen gemeenten en vzw's en tussen instellingen onderling via erfpachten of gebruiksovereenkomsten. Directies geven aan dat je

met je eigen gebouw wel kan doen wat je wil, maar soms zijn eigen gebouwen eerder een last dan een zegen zeggen ze, vooral als ze oud zijn, veel onderhoud vragen en de inrichtende macht weinig middelen ter beschikking heeft. Er wordt dan ook de bedenking gemaakt dat inrichtende machten de keuze zouden moeten hebben om hun schoolgebouw in eigendom te houden, of het bouwen, renoveren en onderhouden van het schoolgebouw volledig over te laten aan de overheid, die dan ook eigenaar wordt (dir).

[Dir1:] Ja, maar je kan toch met je schoolbestuur overleggen en zeggen: 'wat wil je. wil je meebetalen? Dan blijft het [schoolgebouw] van jullie. Heb je de mogelijkheden niet of zie je het niet zitten?: dan wordt het van een Vlaamse overheid'. Wat kan ons dat nu maken wie eigenaar van die school is, als we maar die school kunnen runnen! [Dir 2:] In dat opzicht is het vrij onderwijs heel vlug geëvolueerd. Dat is 20 jaar geleden. Praat maar eens met de Jezuiten. [Dir 1:] Ja, maar wij hebben dat niet, wij hebben geen Jezuiten. Wij moeten zelf 144.000 euro opbrengen. Ik kan niet naar een pater gaan en zeggen: 'geef mij iets'. "(dir).

De fysische en financiële normen

Op de fysische en financiële normen kan je heel wat kritiek hebben, maar respondenten vinden wel dat ze noodzakelijk zijn. Fysische en financiële normen laten immers toe dat de overheid de kosten voor scholenbouw onder controle kan houden en zorgen ervoor dat er geen onverantwoorde investeringen worden gedaan (ov, exp, net/gesub, amb, im). De discussie over de fysische en financiële norm gaat er dan ook vooral over of ze te hoog of te laag zijn.

"Je kunt altijd klagen over normen, maar ik denk dat ze niet slecht zijn. [...] Dat is altijd beperkend en belemmerend maar mijn ervaring is dat het ook nodig is, want anders heb je geen begin en geen einde. Dan is het altijd te kort, is het altijd te weinig." (ov)

Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs vindt alvast dat de huidige normen geen rem zetten op de kwaliteit. De normen zorgen immers voor een goed evenwicht tussen de bouwambities van inrichtende machten en hun financiële draagkracht. Voor bouwheren zijn de normen dan een hulpmiddel dat hen moet aanzetten tot een realistische houding en hen doet streven naar een oplossing die ze zich kunnen veroorloven. Het is een bovengrens die bouwheren kunnen gebruiken om hun ambities aan te toetsen (net/gesub).

"Wij hebben niet het gevoel dat de fysische en financiële norm op zich een rem zijn op de kwaliteit van wat gebouwd wordt. Wij denken dat dat hulpmiddelen zijn voor schoolbesturen om hun ambitieniveau bij te stellen en hen te begeleiden naar daar waar ze toch naar toe moeten, naar wat ze kunnen betalen. Je moet projecten ontwikkelen vanuit de eigen dynamiek van de organisatie dat je aftoetst tegenover die normen. [...] Het helpt mensen om terug te gaan naar hun eigen budgettair niveau, want die confrontatie moeten ze toch aangaan, vroeg of laat. " (net/gesub)

Werken met een beperkt budget kan trouwens ook positieve effecten hebben. Het zet bouwheren en architecten ertoe aan om naar creatieve oplossingen te zoeken. Een goede ontwerper moet zijn opdracht binnen de huidige norm kunnen uitvoeren, hoewel er altijd wel specifieke situaties zullen zijn die een afwijking van de norm rechtvaardigen (exp, amb, koepel). Respondenten binnen de overheid stellen inderdaad vast dat men er in de vrije sector in slaagt om te bouwen aan 80 tot 90% van de financiële norm. Dat men niet voor de volle 100% bouwt, heeft trouwens te maken met de 30 tot 40% van de bouwkost die men zelf moet betalen (ov).

Tegelijkertijd merkt men op dat men eigenlijk geen zicht heeft op de kwaliteit die gerealiseerd wordt binnen de grenzen van de huidige normen (ov). Hoewel men in theorie veel verwacht van de scholenbouw, is er in de praktijk weinig kwaliteitscontrole. Ook de inrichtende machten zelf merken op dat er uiteindelijk weinig eisen worden gesteld met betrekking tot de kwaliteit van de gerealiseerde projecten (im). Men vraagt zich dan ook af of de bouwprojecten die men op het terrein realiseert wel altijd even kwaliteitsvol zijn (ov, amb). De vraag of men met de huidige normen wel (nog) voldoende kwaliteit kan realiseren leeft alleszins onder verschillende respondenten. Deze bekommernis uit zich op verschillende vlakken:

- Men merkt op dat de huidige fysische normen enkel rekening houden met het huidige leerlingen aantal en niet met het toekomstige, wat vooruit plannen bijna onmogelijk maakt. Nieuwe schoolgebouwen zijn hierdoor al vaak te klein voordat ze opgeleverd worden (dir, amb, arch, im, leerkr).
- Men wijst op de verschillende verwachtingen die aan de scholenbouw worden gesteld ten gevolge van pedagogische evoluties en keuzes. Bouwen voor competentieontwikkend leren, intensief ICT-gebruik, differentiatie in werkvormen, de brede school of methodeonderwijs is moeilijk te realiseren binnen de huidige normen (exp, im, arch). De huidige fysische normen zouden nog te veel zijn geënt op achterhaalde pedagogische opvattingen. Ze dwingen ontwerpers dan ook in de richting van klassieke oplossingen. Experimenten en innovatieve projecten worden moeilijk te realiseren binnen de huidige normen (exp, im). Om toch enigszins vernieuwend te kunnen werken, moet men dan ook erg creatief omgaan met de verschillende randvoorwaarden (budget, normen, regels,...) waarbinnen men moet werken. Men kijkt dan ook met een zekere nostalgie terug naar de schoolgebouwen van de 19de eeuw die met hun genereuze oppervlaktes precies de nodige flexibiliteit aanreiken om met verschillende pedagogische visies en werkvormen aan de slag te gaan (arch, ov, exp).
- De huidige financiële normen kunnen niet langer de bouwtechnische evoluties bijbenen. Nieuwe regelgeving rond duurzaamheid en energiezuinigheid leiden tot hogere bouwkosten. Daarnaast werkt men steeds meer met hoogtechnologische systemen die ook duurder zijn (amb, koepel). Het gevolg is dat er dan wordt bezuinigd op de afwerkingsgraad en de aankleding van het interieur, wat dan weer voor akoestische problemen zorgt (net/im).
- De beperking die de normen opleggen sluiten op voorhand een aantal ontwerp oplossingen uit wat zou leiden tot een zekere standaardisatie in de scholenbouw. Architecten merken op dat ze voortdurend hun ontwerpen moeten bijsturen in de richting van de financiële en fysische normen waardoor men uiteindelijk steeds meer bij dezelfde oplossing terecht lijkt te komen, met name de rechte gang met klassen aan beide kanten (exp, arch). Een bijkomend gevaar is dat deze standaardoplossingen deel gaan uitmaken van een commerciële logica waarbij bouwbedrijven kant en klare bouwsystemen gaan aanbieden (exp).
- De fysische en financiële normen zorgen voor een kortsluiting in het plannings- en ontwerpproces (exp). Het bouwprogramma van een project komt immers al in een beginstadium vast te liggen doordat de fysische en financiële normen bepalend zijn voor de subsidieberekening. Dit zorgt ervoor dat het voorbereidend traject niet naar behoren kan doorlopen worden, wat nadelig is voor de kwaliteit (zie supra) (exp).

“Wat volgens mij het grootste probleem is van de fysische en financiële norm vandaag is dat die eigenlijk heel dat vooronderzoek bepalen: ‘we hebben zoveel leerlingen dus we mogen

zoveel oppervlakte bouwen, dus dat is ons project'. Terwijl projecten toch anders kunnen worden gedefinieerd. Eigenlijk, zo'n soort van voortraject, waar een aantal partijen worden samengebracht, dat wordt een beetje uitgeschakeld in die fysische norm. Waar het mij vooral over gaat: de fysische en financiële norm gaat over het bouwen van infrastructuur en niet over het ontwerp." (exp)

- De normen houden geen rekening met het specifieke karakter van ieder bouwproject. In sommige situaties kan men met minder bouwen dan de norm voorschrijft, in andere situaties dringen zich bijkomende kosten op en zal dit meer zijn. Daarom is het nodig dat er voor bepaalde gevallen kan afgeweken worden van de normen (exp, ov). De commissie van deskundigen is daarvoor een mogelijk instrument (ov, dir).
- De financiële norm bemoeilijkt de life cycle benadering van bouwprojecten. De norm houdt enkel rekening met de initiële investeringskost en niet met de onderhoudskost achteraf. Vaak is het beter om op voorhand te investeren in een wat duurder, maar onderhoudsvriendelijk gebouw, om later de onderhoudskosten te laag te kunnen houden (amb, im).

Eenzijds vindt men dat de overheid een inconsequente houding aanhoudt wanneer men hoge ambities met betrekking tot de kwaliteit van schoolgebouwen vooropstelt, terwijl de normen in die mate laag worden gehouden dat scholen en architecten nooit dit ambitieniveau zullen kunnen bereiken (arch, dir). Anderzijds bestaat er nog veel onduidelijkheid over het kwaliteitsniveau dat met de huidige normen kan bereikt worden. Daarom stelt men voor om meer toegepast onderzoek uit te voeren met betrekking tot de mogelijkheden en beperkingen van de fysische en financiële norm om kwaliteit af te leveren (exp, amb).

Procedures binnen de reguliere financiering

Voor de gesubsidieerde sector vertrekt de standaardprocedure binnen de reguliere financiering vanuit het 'first in-first out'-principe. Scholen met bouwplannen dienen een subsidieaanvraag in en deze aanvragen worden dan in chronologische volgorde behandeld en goedgekeurd (ov). Naarmate sedert het midden van de jaren 1990 het investeringsbudget te beperkt bleek en er een wachtlijst ontstond, werden er voor het VGO een aantal nieuwe procedures ontwikkeld zoals de 'verkorte procedure' en de 'procedure afwijking chronologie' om dringende bouwwerken versneld uit te kunnen voeren (ov, koepel).

De subsidieprocedures binnen de reguliere financiering werden ontwikkeld voordat de Vlaamse regering en AGION hun centrale doelstellingen met betrekking tot de scholenbouw formuleerden. De procedures zijn dus geen beleidsinstrumenten die specifiek werden ontworpen met het oog op de realisatie van een duurzaam en functioneel schoolgebouwenpark in Vlaanderen. Het is eerder een geheel van regels en werkwijzen die sedert begin jaren 1990 binnen AGION en haar rechtsvoorganger, de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO), organisch zijn gegroeid binnen een context van budgettaire schaarste en gestaag aangroeiende wachtlijsten (ov).

In die optiek spreekt een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs over de procedures als een goed uitgebalanceerd subsidiesysteem waarbij bepaalde dringende noden versneld kunnen worden aangepakt in afwachting van een oplossing ten gronde. De grondgedachte achter deze aanpak is deze van de verdeelde rechtvaardigheid: je probeert bij iedereen de grootste problemen op te lossen omdat je binnen een redelijke termijn toch geen perspectief kunt bieden op een structurele oplossing. Men is zich ervan bewust dat dergelijke kleine investeringen suboptimaal zijn, maar

binnen de huidige budgettaire omstandigheden is het nog steeds de beste optie (net/gesub). Het is een visie die we ook bij de inrichtende machten terugvinden: het systeem van de ‘verkorte procedure’ en de ‘afwijking chronologie’ laat toe om op korte termijn op een bepaalde behoefte te reageren. Je kan er kleine werken mee realiseren en voor de scholen met kleine budgetten is het een welkome werkwijze om toch iets te kunnen doen (im). Ook bij directies en ambtenaren horen we dat de huidige subsidieprocedures een bruikbaar kader aanleveren om in tijden van schaarste nog werken uit te kunnen voeren (dir, amb).

“Wat we nu aan het doen zijn is een heel uitgebalanceerd systeem van het in standhouden van middelen voor inrichtende machten om te overleven in afwachting een oplossing ten gronde maar waarbij je zegt: ‘de ingrepen die wij doen zijn op den duur verkapte onderdelen van een structurele oplossing’. Wat ik een beetje wil ontkrachten is het idee dat je een onderscheid maakt tussen de kwaliteitsvolle, structurele, gezonde, lange termijn oplossingen en een beetje aanmodderen met de bestaande gebouwen. Dat is voor mij niet het geval. [...] Het is wel zo dat je vaak suboptimaal aan het investeren bent. Suboptimaal investeren is voor mij een stukje verdeelde rechtvaardigheid. We hebben te weinig geld, maar laat ons dan wel alle mensen dienen die een nood hebben even aan de bak laten komen.” (net/gesub)

Hoewel ze op het terrein wel praktisch nut hebben, zijn ‘verkorte procedures’ en ‘afwijkingen chronologie’ vanuit het standpunt van de beleidslogica echter geen goede zaak. Het zijn niet de geschikte instrumenten zijn om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark uit te bouwen, omdat er in dit geval nog nauwelijks een verband is tussen de doelstellingen en instrumenten van het beleid (zie supra). Men beweert zelfs dat de huidige procedures de realisatie van de huidige beleidsvisie zouden tegenwerken (ov).

“Soms zorgt het beleid zelf dat het beleid dat men wenst niet kan uitgevoerd worden. Dat is een beetje een tegenspraak, maar het is de realiteit. [...] Je werkt tegen uw eigen beleid in op bepaalde momenten, maar dat is het projectmatige versus het structurele. Dat vloekt een beetje met elkaar bij gelijkblijvende [budgettaire] lijn.” (ov)

De huidige werkwijze wordt bovendien als ingewikkeld en weinig transparant gezien. Doordat de regels en procedures organisch zijn gegroeid vormen ze een ondoorzichtig kluwen dat enkel nog voor specialisten begrijpbaar is. Dat zorgt dan weer voor ongelijkheden tussen scholen (ov). Maar men zegt ook dat de huidige budgettaire omstandigheden weinig keuze laten: de doelstelling om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark uit te bouwen botst immers constant met de noodzaak om dringende problemen op te lossen. Officieel is er binnen de reguliere financiering nog steeds sprake van een beleid op twee sporen. Hierbij probeert men een snelle aanpak van dringende noden te combineren met meer structurele ingrepen, maar in de praktijk krijgt het eerste spoor momenteel duidelijk de overhand (ov).

“Je moet het zo zien: het is het gevolg van een evolutie verschillend per net. In het gemeentelijk onderwijs heeft men altijd gekozen voor grotere dossiers. [...] Maar voor het vrij onderwijs is dat natuurlijk een totaal ander verhaal en heeft men altijd gekozen van: ‘laat ons de koek versnipperen laat ons zoveel mogelijk mensen tevreden te stellen’. Maar daarmee doe je eigenlijk niet goed, dan blijf je wat aanmodderen. Je zegt tegen iemand: ‘je hebt wel geen geld voor uw project en ik kan het u niet geven, maar ik geef u een stukje en nog een stukje. Iedereen proberen wat kalm te houden. Maar als je dat van op afstand gaat bekijken gebeurt er eigenlijk niet veel dat de moeite waard is. Dat is eigenlijk gewoon een

versnippering van duurzame middelen door die procedures. Daar zit geen logische opbouw in.” (ov)

Het subsidiesysteem voor de gesubsidieerde sector en de manier waarop het nu (noodgedwongen) wordt ingezet, heeft kwalijke gevolgen voor de ontwikkeling van het gebouwenpark als geheel. De huidige procedures zouden het ad hoc denken bij de scholen nog stimuleren, omdat men niet langer wordt aangezet om te zoeken naar oplossingen ten gronde die vertrekken vanuit een visie op de lange termijn (ov, exp, arch). De ‘verkorte procedure’ en de ‘afwijking chronologie’ brengen de problematiek van de scholenbouw zo in een vicieuze cirkel: hoe meer budget er gespendeerd wordt aan dringende noden, hoe minder er geïnvesteerd kan worden in grote bouwprojecten. Het gevolg is dat het patrimonium verder verloedert en steeds minder samenhang vertoont (ov, arch).

“De verkorte procedures worden te pas en te onpas aangewend. Dan creëer je in feite de verloedering van het gebouwenpatrimonium. Ze gaan al de gebouwen oplappen en blijven oplappen en nadien kan je niet meer terug want anders, als je het dan wil afbreken binnen de zoveel jaren, moet je nog geld terugstorten, met een gevolg dat je eigenlijk het patrimonium niet aan het verbeteren ben. Ik spreek dan wel over gebouwen die afbreekbaar zijn hé. Ik spreek niet over de oude gebouwen die niet afbreekbaar zijn, die je kan restaureren. Maar ik spreek nu over specifieke gebouwen die men normaal zou afbreken, deze worden vandaag niet afgebroken. Door deze procedure en door het gebrek aan geld. En door die wachttijden. Het hangt eigenlijk allemaal aan elkaar.” (arch)

Maar het is juist in die omstandigheden dat een visie op de lange termijn zijn vruchten zou moeten afwerpen, zeggen experts. Enkel door op lange termijn te denken kan je er dan voor zorgen dat je kleine, losstaande ingrepen toch kan integreren in een globaal plan voor de ontwikkeling van een schoolsite (exp). Meer nog, door op tijd je gebouwenpark grondig door te lichten en een planning op de lange termijn te ontwikkelen, ben je in staat om beter te anticiperen op mogelijke problemen en zullen ze zich veel minder onverwachte problemen aandienen. Dan is er ook veel minder behoefte aan dringende werken, waarvoor je dan weer speciale subsidieprocedures moet voorzien (exp).

Hoewel binnen het stedelijk en gemeentelijk onderwijs dezelfde basisregels van toepassing zijn als in het VGO, hanteert men toch een duidelijk andere procedure in de toekenning van subsidies. Voor het stedelijk en gemeentelijk onderwijs werkt men met een prioriteitenlijst waarop grote bouwprojecten worden geplaatst en waarvoor een subsidiedossier wordt ingediend. De strategie van de verdeelde rechtvaardigheid waarbij men in het VGO kiest voor een versnippering van het budget over vele kleine ingrepen, vind je dus niet in het OGO terug, waardoor de kans op duurzame projecten groter wordt (ov).

Tot zolang er geen substantiële verhoging van de middelen komt, zet het weinig zoden aan de dijk om de huidige werkwijze voor de gesubsidieerde sector te veranderen (ov). Dit neemt echter niet weg dat verandering wel degelijk meer dan noodzakelijk is. De huidige subsidieprocedures zijn immers niet ontworpen om te komen tot een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark. Er doet zich dus duidelijk een fundamenteel probleem voor met betrekking tot de beleidslogica. Daarom zou de procedure van subsidieverlening minder moeten verlopen via de chronologie van de wachtlijst en meer volgens vooropgestelde kwaliteitscriteria die gelinkt kunnen worden aan bepaalde noodwendigheden binnen het onderwijs en de samenleving als geheel. Je moet dus het hele systeem gaan herdenken vanuit een duidelijk visie op kwaliteit (ov).

“Als je alles van tafel kunt vegen en zegt: ‘we gaan eens opnieuw beginnen, maar dan moet de overheid ook volgen met middelen niet alleen met woorden in het parlement van

‘schoolinfrastructuur is belangrijk’. Maar men moet ook zeggen: ‘we gaan binnen de bescheiden middelen van deze legislatuur daar een budget voor vrijmaken. Mocht men mij morgen zeggen: ‘we gaan de volgende vijf jaar 3-4 honderd miljoen per jaar vrijmaken’, dan denk ik dat wij onmiddellijk kunnen zeggen: ‘we willen dat [investeren] volgens die criteria en volgens die prioriteiten. En niet gewoon dat in een systeem van wachtlijsten pompen en gewoon blijven voortdoen, want dat lost eigenlijk niets op. [...] Ik denk dat er vanuit de overheid zelf prioriteiten kunnen gesteld worden. Mocht men echt budgetten willen vrijmaken, dan denk ik dat we met een totaal ander systeem moeten vertrekken, en vertrekken vanuit de visie [op kwaliteit] die we ontwikkeld hebben.’ (ov)

De procedure voor financiering in het GO! wijkt dan weer sterk van deze binnen de gesubsidieerde sector. Hier werkt men met het systeem van grote infrastructuurwerken (GIW) en kleine infrastructuurwerken (KIW). Grote infrastructuurwerken die aan bepaalde criteria voldoen komen op een planningslijst terecht. Maar ook in het GO! is er een belangrijk tekort aan middelen. Dit heeft als gevolg dat niet alle grote bouwprojecten op de planningslijst terecht kunnen, waardoor ook hier een aanzienlijk deel van onvervulde behoefte ontstaat. Daarnaast worden middelen voor onderhoud oneigenlijk gebruikt om dringende noden op te lossen. Hoewel het systeem van financieren verschilt van de gesubsidieerde sector, doen zich door het tekort aan middelen dus vergelijkbare problemen voor (ov). Dit neemt niet weg dat sommigen vinden dat het financieringssysteem van het GO! meer troeven heeft dan het subsidiëringssysteem van AGION. In het GO! worden investeringen immers meer en meer gekoppeld aan master- en integraalplannen, waardoor men automatisch werkt vanuit een visie op de lange termijn (ov). Ook binnen de scholengroepen vindt men dat het GO! belangrijke inspanningen heeft gedaan om de financiering van de scholenbouw te herstructureren, hoewel men wel de prioriteiten in vraag stelt en men de administratie soms onder druk moet zetten om tussen te komen in dringende gevallen (im).

Binnen de overheid heeft men moeten vaststellen dat de invoering van een subsidieprocedure die uitgaat van kwaliteit, niet vanzelfsprekend is. Binnen de onderwijskoepels blijft men de huidige behandelingswijze voorstaan en men heeft moeten vaststellen dat toegevingen met betrekking tot de scholenbouw als pasmunt worden gebruikt om vooruitgang te kunnen boeken in andere onderwijsdossiers (ov).

“Maar je zou ook een groot deel van de middelen kunnen kleuren en zeggen: ‘als je voldoet aan al die criteria, dan kun je bij ons passeren. Maar goed, om het verhaal af te maken, we hebben dat vorige legislatuur nog eens laten voorstellen.[...] We hebben dit gepolst bij de koepels en dit lijkt zodanig ver af te staan van het reguliere systeem en de wachtlijst aanpak, dat [het beleid zegt:] ‘laat ons deze slag maar verliezen want dan kunnen we de oorlog winnen...’. Dan maakt men een afweging en ik heb daar begrip voor. Maar dan blijf je zitten met de huidige aanpak waar niemand echt mee tevreden is, maar dat is nu eenmaal de manier van werken.” (ov)

Daarnaast is het wel belangrijk om zich niet te sterk te richten op bepaalde thema's. Een kleuring van de middelen zou zorgen voor een aanzuigeffect: bouwheren kiezen ervoor om werken uit te voeren in functie van de middelen die ter beschikking worden gesteld, en niet in functie van hun werkelijke noden. Dit zorgt voor ondoordachte ingrepen die vaak weinig bijdragen aan de globale problematiek waarmee een school te kampen heeft (net/gesub, exp, amb). De 'kleuring' van middelen gaat bovendien ten koste van een geïntegreerde aanpak (net/gesub, net/im, ov). Als je een aandeel van je budget reserveert voor specifieke thema's, dan blijft er minder geld over om te investeren in

projecten die een geïntegreerde aanpak voorstaan, wat weer in tegenspraak is met de centrale doelstelling van het beleid. Een voorbeeld van een dergelijke kleuring van middelen, is het beleid dat men heeft gevoerd rond Rationeel Energiegebruik (REG). REG-interventies zijn echter vaak geïsoleerde ingrepen die los worden gezien van de algemene toestand van de schoolgebouwen waar de ingrepen plaatsvinden. Bijgevolg zijn ze weinig effectief in het licht van de soms zeer uiteenlopende infrastructurele problemen waar scholen mee te kampen hebben (exp, koepel).

Advisering, informatieverstrekking en sensibilisering

Respondenten zijn het erover eens dat de overheid nuttig en noodzakelijk werk doet door bouwheren en architecten inhoudelijk en administratief bij te staan bij de uitvoering van een scholenbouwproject. Advisering, informatieverstrekking en sensibilisering dragen immers bij tot een kwaliteitsvoller schoolgebouwenpark, en de kaart van kwaliteit moet men blijven trekken (ov, amb). Men vindt het dus een goed principe dat er binnen de overheid aan kennisopbouw over scholenbouw wordt gedaan en dat die kennis vervolgens via verschillende kanalen haar weg naar het terrein kan vinden (ov, amb, exp, im, net/gesub, dir, arch). Het 'instrument duurzame scholenbouw', bijvoorbeeld wordt door verschillende respondenten als een goed hulpmiddel voor de realisatie van duurzame bouwprojecten beschouwd. Hoewel het een omvangrijk instrument is, heeft het zeker impact op het terrein, meer bepaald met betrekking tot het DBFM-project (net/gesub, exp, im). Volgens experts is het ook een goede zaak dat AGION recentelijk een KennisPunt Scholenbouw oprichtte, hoewel het nog niet helemaal op punt zou staan. Dit centrum is een centrale plek waar men terecht kan met vragen en waar aan toegepast onderzoek kan gedaan worden (ov, exp). Ook de websites www.scholenbouwen.be en de AGION website www.agion.be worden als belangrijke informatiebronnen ervaren (arch, ov, koepel). Ook al kan je bouwheren niet dwingen om er gebruik van te maken, het aanbod is er nu en je kan eruit halen wat je wil (exp).

"[Advisering, informatieverstrekking en sensibilisering] zijn noodzakelijk. Ik weet niet of het voldoende is. Ik denk dat er constant moet gezocht worden naar de juiste instrumenten om die kwaliteit zo optimaal mogelijk te krijgen. Maar het is natuurlijk wel noodzakelijk dat er ergens een kenniscentrum is. Ik denk nog het meest van al, voor de scholen zelf, dat zij een idee krijgen van wat ze kunnen verwachten van een bouwproject. Het feit dat ze ergens een plek kunnen vinden waar informatie over modellen ter beschikking is, is zeer nuttig." (exp)

"Ik geloof daar [in advisering] wel in. Je moet het blijven doen. De aandacht niet laten verzwakken voor bepaalde dingen, ik vind dat dat wel werkt. De meeste scholen pikken daar toch wel iets van op. [...] Het is een manier om nog heel veel vrijheid te kunnen geven en een stuk flexibiliteit te garanderen. Als je alle advies in normen of in wetten zou moeten gaan gieten kun je een heel rigide context creëren dat de kwaliteit niet noodzakelijk ten goede komt. Het is een evenwicht zoeken tussen wat we verplicht opleggen en een parallel systeem van adviseren en pilootprojecten die sensibiliseren." (ov)

Het huidige aanbod aan informatie en advies vanuit AGION gebeurt momenteel (noodgedwongen) op een vrijblijvende manier via verschillende instrumenten, met name bovengenoemde websites, verschillende onderzoeksrapporten en publicaties, het instrument duurzame scholenbouw, het KennisPunt, het beantwoorden van vragen en de communicatieacties over passiefbouw (ov). Het vrijblijvend karakter van de huidige adviesverlening zorgt er voor dat het momenteel moeilijk is om hun impact correct in te schatten. Sommigen beweren alvast dat er op het terrein momenteel weinig te merken is van het positieve effect dat dergelijke initiatieven zouden hebben op de kwaliteit van de

bouwprojecten. Anderen zeggen dan weer dat het om recente initiatieven gaat en dat het misschien nog te vroeg is om de impact ervan goed in te schatten (ov). Een veel gehoorde opmerking is echter dat de verschillende instrumenten voor advisering en informatieverstrekking momenteel te weinig tot de scholen zouden doordringen (amb, ov). Men vindt dat AGION binnen de gesubsidieerde sector nog te weinig als autoriteit beschouwd op vlak van de inhoudelijke aspecten van de scholenbouw, waardoor de scholen minder spontaan hun weg zouden vinden naar de dienst. Het luik kennisopbouw moet daarom nog verder worden uitgewerkt (ov, amb). Bovendien denkt men dat de overheid nog niet de juiste kanalen heeft gevonden om echt goed met de scholen te communiceren. Men heeft het gevoel dat de informatie vooral wordt opgepikt door degenen die er moeite voor willen doen om ernaar op zoek te gaan. Het hangt dus allemaal wat teveel van het toeval af (amb). Bovendien wordt de ‘passieve communicatie’ nog als te complex ervaren. Het zou moeten mogelijk zijn om de bestaande regelgeving en procedures in goed begrijpbare pakketten mee te delen via beter gestructureerde kanalen (arch, amb, koepel). Ten slotte vinden sommigen dat de beschikbare informatie veel meer gericht moet worden doorgegeven in functie van de specifieke problemen binnen elke school (net/gesub, ov). De overheid kan daarbij helpen, omdat in haar databanken alle relevante gegevens worden samengebracht (ov).

“Het voordeel is dat je ook werkt aan professionalisering. [...] Waarin het nadeel volgens mij opnieuw is dat het altijd weer diezelfde zijn aan wie je je gaat richten en dus professionaliseren. Het hangt van het toeval af en dat is het spijtige daaraan. Het hangt van de toeval af. Je hebt een architect die zegt: ‘ik ga dat toch eens uitpluizen’. Die is goed met zijn project bezig. Die komen bij je aan kloppen. [...] Maar al de rest zie je niet hé.” (amb)

“Het is niet omdat je een aantal instrumenten aanbiedt, dat dat vanaf morgen begint te werken, ik kan mij dat niet voorstellen. [...] Ik weet het eigenlijk niet hoe men de instrumenten die wij hebben, of men ze ook effectief gebruikt. Het aantal ‘hits’ [op een website] en aankopen zegt niks. Ik denk dat men lokaal heel pragmatisch is scholenbouwprojecten, zoals een goed huisvader: ‘we hebben hier een probleem en proberen dat op te lossen. Het mag ook niet te veel kosten maar het moet wel een beetje degelijk zijn’. Maar ik denk niet dat dat beantwoordt aan wat wij hier proberen te verkopen als ‘best practices.’ (ov)

Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs ziet de koepelorganisatie als een goede partner van de overheid om relevante informatie bij de scholen door te laten dringen. Zij hebben immers veel voeling met het terrein en kunnen op basis van de kennis die binnen de overheid wordt opgebouwd, de scholen gericht informeren en adviseren. Daartegenover staat dan dat de koepelorganisaties meer zou moeten betrokken worden bij de kennisopbouw en onderzoeksprojecten die bij de overheid worden uitgevoerd (net/gesub). Werken vanuit ‘de schoot van het middenveld’ heeft bovendien het voordeel dat er een zeker afstand wordt aangehouden tegenover een (potentieel) controlerende overheid en dat er kan gewerkt worden in een sfeer van vertrouwelijkheid tussen de koepelorganisatie en de scholen wiens belangen ze verdedigt (net/gesub). Sommige directies uit het VGO erkennen de rol van hun koepelorganisatie, maar wijzen toch op de mogelijkheid om direct samen te werken met de overheid. In vergelijking met vroeger zou de dienstverlening van deze laatste immers verbeterd zijn, en ze is bovendien gratis (dir).

“Ik denk dat wij vanuit de koepel een belangrijke taak hebben om de overheid te ondersteunen om wat jullie vanuit AGION doen, ingang te laten vinden bij mensen op het terrein.” (net/gesub)

Samenwerken over de netten en beleidsdomeinen heen

De strategische doelstelling om samen te gaan werken met andere overheden en onderwijsnetten, wordt binnen de beleidsuitvoering eerder indirect uitgewerkt via andere doelstellingen, zoals de adviseringsopdracht of de reguliere financiering. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de architecturale vertaling van het concept van de brede school, dat wordt ingezet binnen de adviserings- en informatieopdracht van AGION (zie AGION, 2012). Onderstaande reflecties over de mogelijke impact van initiatieven voor net- en sectoroverschrijdend samenwerken, hebben dan ook meer betrekking op de doelstelling van de net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking op zich, dan op concrete beleidsinstrumenten.

Als respondenten spreken over de samenwerking tussen onderwijsnetten op vlak van infrastructuur, dan wordt dit meestal in verband gebracht met de schaarste aan investeringsmiddelen waarmee de scholenbouw al zo lang te kampen heeft. Een nijpend tekort aan middelen dwingt immers tot een rationeel gebruik ervan, en dan wordt het wenselijk dat schoolgebouwen efficiënter kunnen worden ingezet. Dit kan enerzijds door leegstand in kaart te brengen en zoveel mogelijk te benutten, ook over de grenzen van de onderwijsnetten heen (ov). Daarnaast kan men over de netten heen afspraken maken of zelfs gaan samenwerken op vlak van scholenbouw. Dergelijke afspraken leiden dan idealiter tot win-win situaties waar alle partijen beter van worden (amb, ov, exp, arch, im, dir).

“Maar ik ben niet echt vragende partij om de autonomie in te dijen van de scholen. Wat ik wel denk is dat ze door de schaarste aan financiële middelen effectief gaan verplicht worden van te gaan samenwerken met anderen, waardoor ze een stuk van die autonomie gaan verliezen. Je kan budgetten samen leggen en ze gaan wel geconfronteerd worden met een overheid die, omwille van die schaarste aan middelen, gaat zeggen: ‘kijk voor hetgeen dat ik geef wil ik ook dat het kwalitatief goed is. Je kan niet verwachten dat wij jullie geld geven om dan vast te stellen dat het eigenlijk niet goed besteed is’. Ik denk dat ze daar een klik gaan moeten maken”. (amb)

“Eigenlijk het is de armoede die u dwingt tot samenwerkingsverbanden in wat men nu sinds drie of vier jaar de brede scholen visie noemt. Daar waren wij al acht jaar geleden mee bezig, uit armoede. Dus ik ben op zichzelf niet kwaad om de financiële stimulans om dubbelgebruik en samenwerkingsakkoorden te maken.” (arch)

De toenadering tussen de onderwijsnetten kan vele gedaanten aannemen. Respondenten spreken bijvoorbeeld over de voordelen van gedeeld gebruik van sommige voorzieningen door meerdere scholen. Scholen kunnen dan met elkaar, of met een lokale overheid bijvoorbeeld gaan samenwerken om samen sportaccommodatie te financieren (im, arch). Een andere piste is dat er lokaal een betere afstemming van het onderwijsaanbod gebeurt onder de regie van een lokale overheid. Als je jezelf als school zinvol wil positioneren binnen het onderwijsaanbod binnen een gemeente, kan je niet anders dan met andere onderwijsverstrekkers in dialoog gaan.

“Dus dat wil zeggen dat je grootschaliger moet denken, en dan is het eigenlijk logisch om met de anderen te spreken en te zeggen: ‘kijk, we hebben allemaal geld te weinig, maar laat ons ten minste weten waar de knelpunten zijn en laat ons afspreken wie dat wat waar heeft, want we hebben toch geld te weinig’. En dan moet ik dan toch wel zeggen dat de samenwerking met de lokale overheid in dat geval eigenlijk cruciaal is “ (im)

Respondenten wijzen in dit verband op de, naar eigen zeggen, veel voorkomende situatie waarin twee scholen van verschillende netten omwille van de vrije schoolkeuze op korte afstand van elkaar zijn ingeplant. Beide scholen beschikken dan vaak ook nog over gelijkaardige accommodatie, die wel door de overheid én henzelf moet worden gefinancierd. De vrije schoolkeuze zorgt zo voor een

onhoudbaar infrastructureel probleem (im, ov, amb, exp). Nog een andere mogelijkheid is dat je het levensbeschouwelijk karakter van een school los kan beginnen zien van infrastructurele aangelegenheden. Een groot gebouwencomplex of een campus zou scholen van verschillende strekking kunnen huisvesten, terwijl toch het eigen pedagogisch project gevrijwaard kan blijven. De autonomie van de scholen wordt dus niet ter discussie gesteld (im, amb). Een stap verder is dat de overheid eigenaar zou kunnen worden van het schoolgebouwenpark, waarna ze dan de beschikbare gebouwen ter beschikking kunnen stellen van de scholen. Op die manier zouden scholen zich enkel nog maar moeten bekommeren om hun eigen pedagogisch project (ov).

“Een andere piste is, ik denk dat zal een moeilijke oefening worden, van waarom zou je als overheid niet de volledige eigendom [opnemen], en alle gebouwen voor onderwijs verwerven, beheren en ter beschikking stellen van de onderwijs verstrekkers. Het Katholiek onderwijs moet zich dan enkel bekommeren om hun pedagogisch project. Het is een concept waar je naar toe zou kunnen gaan. En dan kom je op een ander punt, dat je er ook voor kan zorgen dat het volledige patrimonium voor maatschappelijke relevante bestemmingen gebruikt kan worden als het niet voor onderwijs [meer gebruikt wordt]. Oké, als overheid heb je dat in eigendom en we kunnen daar iets mee doen. Er zijn verschillende positieve kanten aan, maar budgettair is dat onwaarschijnlijk. Het is een verregaande droom.” (ov)

Men beseft ten volle dat het water tussen de onderwijsnetten vaak nog veel te diep is om tot dergelijke samenwerkingsverbanden te komen. De tijd is er nog niet rijp voor (arch, ov, im, dir). Vaak slaagt men er zelfs niet in om binnen hetzelfde net te gaan samenwerken over verschillende niveau's, laat staan dat dit dan wel kan tussen de netten (im, dir). Nochtans vinden sommigen het merkwaardig dat de verzuiling in de scholenbouw nog zo prominent aanwezig is, terwijl ze in andere domeinen steeds verder afkalft. In die optiek doen de huidige levensbeschouwelijke schotten tussen schoolgebouwen enigszins anachronistisch aan (ov). Toch zou samenwerking tussen de netten wel al mogelijk moeten zijn voor bepaalde deelgebieden, zoals de Regionale Technologische Centra (RTC's) (net/im).

“Ik heb het gevoel dat wij in elke gemeente een gemeentelijke, een GO! school en een vrije school hebben en dat dit wel veel van het goede is. Ik vraag mij af of die verzuiling vandaag de dag..., op allerlei gebieden zie je ze verdwijnen en in de scholenbouw is ze nog volop aanwezig. Er iets anachronistisch aan vind ik. Je zou toch hopen dat je [...] die samenwerking zou kunnen organiseren zodanig dat je het patrimonium beheersbaar houdt voor de toekomst.” (ov)

Naast de samenwerking over de onderwijsnetten heen, kan er ook samengewerkt worden over de grenzen van maatschappelijke sectoren. Om gebouwen echt efficiënt in te zetten is samenwerking binnen onderwijs niet genoeg. Je moet ook kunnen samenwerken met sportcentra, socio-culturele initiatieven jeugdwerk, kinderopvang, crèches, enz., om ook hier te kunnen komen tot win-win situaties (ov). Dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen erin bestaan dat men met verschillende partners een gemeenschappelijk project cofinanciert, wat kostenbesparend werkt maar aan de andere kant het bouwproject weer veel complexer maakt (net/gesub). Een andere mogelijkheid is om op de eigen schoolsite andere voorzieningen (bijvoorbeeld woningen) te bouwen die men kan doorverkopen of verhuren (exp). Nog een andere piste bestaat erin dat je ervoor zorgt dat schoolgebouwen vrij gemakkelijk bestemmingswisselingen kunnen ondergaan, waardoor ze van onderwijs kunnen overgaan in andere maatschappelijke functies (ov). In elk van deze scenario's is het belangrijk dat dit lokaal kan geregisseerd worden, bijvoorbeeld door een gemeentebestuur (im). Een

andere voorwaarde is dat de regelgevingen en procedures die nu van kracht zijn binnen de verschillende beleidsdomeinen beter op elkaar afgestemd worden (ov, net/gesub, exp). Bouwheren vinden het bijvoorbeeld moeilijk om de verschillende bevoegde instanties op één lijn te krijgen als ze een bouwproject uitvoeren waar meerdere beleidsdomeinen bij betrokken zijn (im).

“Als je vertrekt vanuit onderwijs, zelfs netoverschrijdend, dan vrees ik dat je al te nauw bezig bent. De lokale beleidsmakers moeten daar voorbij denken en vandaar dat ik het heel jammer vind dat er zo ontstellend weinig investeringen gebeuren die een koppeling maken tussen verschillende functies in Vlaanderen: van woningen in een school ken ik maar een paar voorbeelden. Ouderen en school ook al. Op hoeveel sites kun je niet komen dat er een rusthuis zit en een school er juist naast? Maar toch gaan die bouwprojecten niet samen.” (ov)

Een bijzondere vorm van het samenwerken over sectoren heen, is de ruimtelijke invulling die kan gegeven worden aan het concept van de brede school. Respondenten binnen de overheid beschouwen de brede school alleszins als een blijvend verhaal (ov). Het is een waardevol concept omdat de scholen intensiever gebruikt worden en er maatschappelijke meerwaarde wordt gerealiseerd (exp). Het beleidskader voor ruimtelijke invulling van de brede school is echter nog niet voldoende geconcretiseerd. Er is nood aan bijkomende beleidsmiddelen om de brede school ook langs de weg van de scholenbouw ingang te doen vinden op het terrein. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de afstemming van regelgeving en procedures tussen beleidsdomeinen en het geven van specifieke financiële ondersteuning, zowel voor de bouw als het beheer van een brede school (ov, amb, exp).

“Als je dan plots als school wilt gaan samenwerken... . Ik heb dat meegemaakt in Antwerpen: een kinderdagverblijf met een zorgcentrum bijvoorbeeld. Men zegt: ‘dat is zo’n logische koppeling. In het buitenland gebeurt dat al vaak: grote meerwaarde, we kunnen meer sparen. Maar dan komt de vraag: ‘welke overheid betaalt de inkomhal die dient voor de twee?’ Daar zijn nog geen systemen voor. Je stoot op heel praktische problemen en in België zit je vaak ook met het surrealisme van administratieve rompslomp. Ik weet niet hoever het staat met de brede school binnen die inhaaloperatie maar dat zal toch voor een heel reeks nieuwe problemen zorgen”. (exp)

Daarnaast is er nog heel wat te leren over goed werkende ruimtelijke modellen en typologieën voor de brede school. De reeds aanwezige kennis moet dan ook goed ontsloten worden. Het rapport van het onderzoek naar de ruimtelijke vertaling van de brede school is dan alvast een belangrijke stap in de goede richting (exp). Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs nuanceert het brede school verhaal echter. Men ziet het vooral als een model dat uit Nederland komt overgewaaid en waar uiteindelijk weinig scholen in Vlaanderen zitten op te wachten. Daarom vindt men dat de brede school vooral moet kunnen groeien vanuit een lokaal initiatief, maar je moet het als model niet willen opleggen vanuit het beleid (net/gesub). De expert uit de hoek van het officieel onderwijs ziet dan weer de gemeenten als de partners bij uitstek om lokaal vorm te geven aan het brede school verhaal (net/gesub).

“De brede school idee. Men durft zich de vraag stellen in hoeverre dat de vraag [ernaar] leeft aan de basis. Wie zit daar uiteindelijk op te wachten, op een brede school? Zo als ik hoor van directies en schoolbesturen wordt dat heel veel als een modeverschijnsel beschouwd: ‘aah, de brede school, dat is in, dat komt van Nederland overgewaaid, allez kom, wij moeten daar... . Terwijl ik dikwijls het gevoel heb dat niemand zit op te wachten op de brede school.

*Idem bij netoverschrijdend en werken met open oproepen aan de Vlaams bouwmeester.”
(net/gesub)*

De open oproep van de Vlaams bouwmeester

Het systeem van de open oproep van de Vlaams bouwmeester wordt op zich als een goed systeem ervaren. Het doet je loskomen van platgetreden paden en het dwingt je om te herbronnen. Daarnaast krijg je van de Vlaams bouwmeester uit ondersteuning naar de opmaak van een goede projectdefinitie toe. Ten slotte wordt het systeem ook een forum om te denken en spreken over architectuurkwaliteit in de scholenbouw. (ov, net/gesub, amb, exp).

[Denk je dat de open oproep een goed maatregel is?] Absoluut. Want nu is het nog altijd: ‘wij kiezen zelf onze architect. Dat is een mens die ik al jaren ken.’ Natuurlijk, het is heel confronterend, want stel als besloten gemeenschap dat je plots een architect krijgt en die heeft wilde ideeën, -voor die mensen zijn dat wilde ideeën- maar dat dwingt u ook van te herbronnen. Ik denk dat dat de enige manier is om op het veld iets te veranderen. Ik vind het een schitterend instrument.” (ov)

Hoewel het systeem zeker zijn verdienste heeft, vindt men dat er ook nadelen aan verbonden zijn. Een expert uit de hoek van het GO! vindt dat de ontwerpen die via de open oproep tot stand komen, zich soms teveel richten op de esthetische kwaliteiten van het gebouw, en te weinig op het functionele. De architecten van de open oproep staan vaak conceptueel en theoretisch sterk, maar dat betekent niet dat het ook goede scholenbouwers zijn of dat ze veel praktijkervaring hebben. Gerenommeerde architecten hebben vaak een reputatie hoog te houden ten aanzien van het ontwerp dat ze afleveren, wat niet altijd strookt met de belangen van de school. Voor jonge en onervaren architecten betaal je dan weer mee voor het leergeld (amb, net/im). Het prestige en de innovatieve kracht die van open oproep projecten uitgaat wordt dan ook meer gezien als een zaak voor (zeer) grote investeringen. Voor kleine bouwprojecten met beperkt budget kiest men liever voor de functionele en onderhoudsvriendelijke ontwerpen (amb, koepel). Een ander punt van kritiek is het gebrek aan terugkoppeling. Op projecten die tot stand kwamen via de open oproep zou moeten een ‘post-occupancy evaluatie’ uitgevoerd moeten worden, zodanig dat men eruit kan leren en het systeem kan worden bijgestuurd (amb, net/im). Architecten vinden dat het systeem hen teveel kost. De kosten voor het wedstrijdontwerp zijn niet in verhouding tot de vergoeding die men van de Vlaams bouwmeester ontvangt. Een ander nadeel is dat er geen voorafgaandelijke consultatie is met de bouwheer, waardoor het wedstrijdontwerp vaak moet worden overgedaan (arch).

“Laten we zeggen: de open oproep is een goed systeem maar een beetje duur, maar het heeft het voordeel dat je kunt beslissen over een architect die al een zeker concept heeft prijsgegeven. Je kunt al een beetje met een vormelijke inschatting gaan zeggen dat lijkt ons wel wat. Probleem is momenteel de lange termijn. Het duurt lang, twee ik vind het niet geschikt voor elk soort oproep. Of voor elk soort project bedoel ik. Het is goed voor ingewikkelde grote projecten. Mensen die meedoen aan een oproep hebben een zeker ideaal voor ogen, dat laten we wel wezen soms iets meer esthetisch gericht is dan functioneel. Een kleine school heeft [...] liefst een functionele school [...]. Dus wanneer het gaat over grote werken waar esthetische meer aan bod kan komen [is het een goede procedure], voor kleinere projecten zou ik het eerder niet doen.” (net/im)

Binnen de vrije sector blijkt het systeem van de open oproep moeilijk ingang te vinden. Op zich vindt een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs het wel een goede procedure, maar niet voor de Katholieke scholen. Het systeem zou te weinig rekening houden met de financiële beperkingen van scholen en de geselecteerde architecten zouden onvoldoende bereid zijn om hun ontwerp te gaan herdenken in functie van de noden van de school. Bij een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs gaat de voorkeur dan ook uit naar een gemotiveerde keuze op basis van portfolio, waar geen bijkomende kosten aan verbonden zijn. In Vlaanderen hebben we immers genoeg bekwame architecten, vindt men. We kunnen vertrouwen hebben in hun kunde (net/gesub).

“Dan heb ik hier iemand die ik selecteer op portfolio. Alle projecten die hij gerealiseerd heeft komt hij presenteren en ik zeg: ‘dat vind ik interessant’, zonder kost maar op een vlotte manier en vanuit de vaststelling dat we niet onnozel moeten doen, maar dat we in Vlaanderen heel veel goede architecten hebben. Dus dat we uit die rijkheid kunnen kiezen.” (net/gesub)

Dossierbehandeling

De regelgeving en procedures binnen de scholenbouw zijn complex en er is veel administratief werk, wat op zich wel als negatief wordt ervaren (exp).

“Dat is typisch AGION, dat is de grote administratie, papieren binnen, de ene bekijkt die en de andere bekijkt die, iedere maand, enzovoort, en er zijn dan 4 stempels die erop gezet worden, en dan krijg je het terug, en dan is er een centime verkeerd, wat dan geen enkele invloed heeft. Ik mag dat niet zeggen hé, maar als dat soort dingen bestaan, hebben we veel te veel ambtenaren.” (exp)

Nochtans wordt AGION door architecten, directies en ambtenaren als een goed werkende administratie beschouwd. Het vraagt behoorlijk wat tijd om je in de materie te verdiepen, maar eens je het systeem kent verloopt alles zeer vlot. De administratie handelt op een vlotte manier de dossiers af, werkt oplossingsgericht en is goed aanspreekbaar (arch, im, amb). Directies wijzen op de merkelijke verbetering in de dienstverlening sedert de overgang van de DIGO naar AGION, in die mate zelfs dat de ondersteuning vanuit DIKO minder nodig is dan vroeger (dir).

“Sinds AGION zich geheroriënteerd heeft, moet ik zeggen dat we geen nood hadden aan DIKO. Een zeer positieve ervaring.” (dir)

“Ik mag zeggen dat AGION één van de betere administraties heeft naar performantie. Ik vind de aanspreekbaarheid en de oplossingsgerichtheid uiterst hoog. Het is één van de betere instanties. VIPA ook, maar AGION ook.” (arch)

Masterplanning in de scholenbouw

Masterplanning is een begrip dat vele landingen dekt. In de expertinterviews en focusgroepen wordt de term vooral gebruikt in verband met het opstellen van een lange termijnvisie binnen de scholenbouw. Je ontwikkelt een toekomstvisie over waar je met je infrastructuur naartoe wil. In het licht van die toekomstvisie maak je vervolgens een grondige inventaris van je noden, en vervolgens stel je een planning van de werken op. Bij die planning geef je telkens aan wat de ruimtelijke implicaties zijn, hoe de prioriteiten zijn gekozen, en wat het budget is dat je moet investeren (amb, ov, exp, im, net/im).

“Die integraalplannen of masterplannen zijn voor ons een heel belangrijk gegeven om veel meer planmatig te kunnen nadenken hoe wij de onderwijsopdracht gaan invullen. Want die

integraalplannen en masterplannen, dat is nadenken over onderwijs: hoe willen wij dat inrichten, dat onderwijs? Willen we naar schaalvergroting? Wat gaan we doen met de brede eerste graad hoe gaan we daar mee om? Dan gaan we kijken: wat hebben we aan gebouwen en wat is de toestand ervan? En om die verandering te kunnen waarmaken van 'waar moeten we kunnen staan binnen 15-25 jaar'."(net/im)

Uit de gesprekken blijkt dat masterplanning belangrijke troeven heeft. Het is een goede piste om op een efficiënte, meer rationele manier met een beperkt bouwbudget om te gaan. De keuze van de uit te voeren werken is dan veel minder ad hoc, beter doordacht en past in een integrale visie (exp, amb, ov, arch). Infrastructurele problemen worden in functie van een bepaalde visie op onderwijs bekeken, wat ten goede komt aan de kwaliteit van de bouwprojecten (net/im). Dit heeft ook gevolgen voor de kleine investeringen. Als je beschikt over een masterplan kan je kleine investeringen toch binnen een ruimer kader plaatsen, waardoor de kans groter wordt dat het geld goed wordt besteed. Deze werkwijze zou in het bijzonder bruikbaar zijn binnen het VGO (im), maar wordt ook al binnen het GO! toegepast door grote en kleine infrastructuurwerken op elkaar af te stemmen (net/im) (zie infra).

"Wij werken eigenlijk binnen onze scholen al jaren met masterplan. En dat wil zeggen dat wij masterplannen maken per school en dat is zowel in de stad als op domeinen over de ganse provincie verspreid. Die masterplannen worden opgemaakt vooraleer wij starten met verkorte procedures. Omdat wij weten dat we dat masterplan niet kunnen realiseren, zelfs niet binnen tien jaar of binnen twintig jaar, ofwel dat het te groot is, te visionair is zelfs... . Maar wij gaan dan binnen dat masterplan renoveren, waarvan wij weten: 'als die renovatie uitgevoerd is en het masterplan komt ooit aan bod, dan kunnen we dat er nog bij halen'." (im)

Aangezien masterplanning zou toelaten om heel wat doelgerichter te investeren, wordt er gepleit om het te zien als een voorwaarde voor subsidiëring (ov, exp, arch). Nochtans kan een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs zich niet akkoord verklaren met deze visie. Omwille van de autonomie van de inrichtende machten pleit men eerder voor sensibilisering (net/gesub).

"Waar ik zeker niet voor pleit, is dat zo'n masterplan een bijkomende subsidiëringvoorwaarde wordt, daar pleit ik niet voor. Want de verleiding is groot: 'je moet nu een masterplan hebben en je komt maar een keer langs om dat voor te stellen en dan zullen wij wel een keer zeggen of...'. Nee, dat dus niet."(net/gesub)

Architecten onderscheiden twee niveaus waarop masterplanning in de scholenbouw kan plaatsvinden (arch). Ten eerste kan je een masterplan beschouwen als een lange termijn plan voor de ontwikkeling van een schoolsite. De nadruk ligt hier op de kwaliteit van de voorbereidende fase in de planning van een schoolgebouw (arch, exp) (zie supra). Ten tweede kan masterplanning ook op een hoger niveau plaatsvinden. Hier ga je de ontwikkeling van de schoolsite in relatie zien tot demografische evoluties, stedenbouwkundige plannen en het breed aanbod van maatschappelijke voorzieningen binnen een bepaalde gemeente of regio. Dit kunnen andere onderwijsvoorzieningen zijn, maar het plan kan ook betrekking hebben op andere maatschappelijke sectoren, zoals kinderopvang, jeugdwerk, welzijn, cultuur of sport. Het is dan de bedoeling dat je investeringen meer op elkaar gaat afstemmen in functie van een integrale visie op het voorzieningenaanbod binnen een bepaald gebied (ov, amb, exp, arch, im, dir).

"Je hebt twee niveaus hé. Je hebt dus masterplanning op basis van één instelling, maar ook op basis van de samenwerking tussen verschillende instellingen en dat die afspraken maken

*[op] organisatorisch [vlak] en op die manier hun gebouwen gaan inplanten en gaan bekijken.”
(arch)*

Tot nu toe is masterplanning vooral een verhaal van het GO!. Hier spreekt men eerder van master- en integraalplannen (zie supra), die het mogelijk maken om doelgerichter investeringen te doen binnen een bepaald gebied. Meer bepaald maakt masterplanning het mogelijk om grote infrastructuurwerken (GIW) en kleine infrastructuurwerken (KIW) beter op elkaar af te stemmen, zodanig dat er geen nutteloze investeringen gedaan worden. Masterplannen hebben ook een impact op de planning van de grote werken, omdat je projecten meer volgens prioriteit gaat laten plaatsvinden (net/im).

Masterplanning maakt ook opgang in de grote steden. De trekkingsrechten voor scholenbouw die aan steden als Gent en Antwerpen gegeven worden maken het mogelijk om te plannen op de lange termijn (ov, net/gesub, im). Een bijkomende troef is het werken met meerjarenbegrotingen waardoor je binnen de gemeenten over meerdere jaren kan plannen (net/gesub).

Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs heeft zeker waardering voor de mogelijkheden van masterplanning, maar men zegt dat de methode niet goed toepasbaar is voor de scholen van het Katholiek onderwijs. Ten eerste is de versnippering van de inrichtende machten er te groot waardoor het schaalniveau waarop je kan plannen te beperkt is (net/gesub, ov). Het zou dan ook mogelijk moeten zijn om te gaan plannen op een hoger niveau, bijvoorbeeld dat van de scholengemeenschappen (exp, koepel). Ten tweede zouden de kosten voor de opmaak van een masterplan te hoog liggen voor individuele inrichtende machten. Bovendien maken deze kosten geen deel uit van het ereloon van een architect (net/gesub).

Inhaalbeweging schoolinfrastructuur door DBFM

Binnen de overheid benadrukt men de positieve kanten van het DBFM project. Men verwacht dat de investering in 200 nieuwe schoolgebouwen via publiek-private samenwerking een aanzienlijke verbetering zal betekenen naar het aantal goede schoolgebouwen toe en naar het onderhoud van die gebouwen. Het project heeft bovendien positieve spillover effecten op gebied van werkgelegenheid en laat toe dat de budgettaire lasten voor de overheid over 30 tot 40 jaar gespreid kunnen worden (ov).

“Ik vind [DBFM] een goed project. Het is als inhaalbeweging oorspronkelijk begonnen als halvering van de wachtlijst, maar men heeft ingezien dat dat totaal niet realistisch was. En het blijft een inhaalbeweging. We hebben nu 150 voorcontracten op schap liggen dat komt overeen met een 200 projecten, scholenbouwprojecten lokaal. En die gaan binnen 4-6 jaar allemaal gerealiseerd worden [...] en die gaan voor een groot stuk beantwoorden aan onze kwaliteitscriteria. [...] Je smeert natuurlijk de kost uit over 30-40 jaar. Dat is een heel dure operatie, [...] maar je realiseert wel op vrij korte termijn duurzame scholenbouw in Vlaanderen. Die 100 projecten ga je zien. We weten dat het op termijn geld gaat kosten, maar er is een acuut probleem naar scholenbouw toe. We willen op vrij korte termijn zoveel m² realiseren en ook laten onderhouden. En leuk bijkomend aspect was dat het ook goed voor de tewerkstelling is. Dan heeft men gezegd: ‘dat is de butts tegen de buil. We zitten in een crisis, het gaat ons wat meer kosten dan we dachten, maar tegelijkertijd gaan we zorgen voor tewerkstelling en we lossen het probleem voor scholenbouw voor een stuk op. Het project moet nog gerealiseerd worden, maar ik denk dat het een goede en ook een frisse manier is geweest om het op die manier te proberen, omdat je dan alles kan meepakken wat je zelf belangrijk vindt.”(ov)

De DBFM projecten stappen af van het ad hoc denken, en pakken de problemen fundamenteel aan. De aanpak daagt architecten uit om hun beste beentje voor te zetten en zou bijdragen aan een minder versnipperd patrimonium (ov). Daarnaast is DBFM ook een erg belangrijke leerschool voor de scholenbouw. Uit de grondige aanpak valt immers veel te leren voor toekomstige projecten (ov, amb). Bovendien heeft DBFM in belangrijke mate bijgedragen aan het debat over kwaliteit in de scholenbouw en het thema meer bespreekbaar gemaakt (ov). Sommigen merken echter op dat het project toch nog te weinig wordt gedragen door toegepast onderzoek naar kwaliteitsvolle scholenbouw (exp).

“Een sterkte [van DBFM] is wel dat je er veel van bijleert. Doordat je op zo een grote schaal bezig bent, gaan er veel dingen opduiken waar dat je niet bij stil stond op het moment dat je ermee begon.”(amb).

Hoewel het DBFM-project als een positief verhaal wordt beschouwd, zou het effect op de wachtlijst niet zo groot zijn als oorspronkelijk bedoeld. In het licht van de oplossing van de wachtlijst is DBFM dan ook geen echte ‘inhaalbeweging’, aangezien slechts ongeveer 1/3 van het totale budget in de wachtlijst zou worden geïnvesteerd. Maar als je het bekijkt in het perspectief van de vernieuwing van het schoolgebouwenpark, dan loopt men volgens sommigen toch een reële achterstand in (ov).

“Persoonlijk vind ik [de beperkte impact] op de wachtlijsten de grootste tekortkoming. Ik begrijp dat ook: als je naar de privémarkt stapt met zo’n budget en de doelstelling: ‘ik wil 200 nieuwe scholen bouwen en dit is mijn budget’. Eigenlijk moet je de som van de wachtlijsten nemen en zeggen: ‘ik ga dat investeren’. Maar dat ‘matcht’ niet met de privémarkt die zoveel scholen wil bouwen. Die zijn niet geïnteresseerd om daar een nieuwe bovenverdieping maken en daar tussen die twee gevels iets bij te zetten. Nee, die willen efficiëntie om op termijn te kunnen werken”. (ov)

Het project zou volgens sommigen ook te grootschalig zijn opgevat, met als gevolg dat het juridisch en financieel gezien een complexe operatie is geworden. Kleinschaligheid laat bovendien toe om meer te diversifiëren en gaandeweg te leren uit de verschillende ervaringen die men opdoet (arch). Voor de scholen van het OGO wordt dan ook gepleit om PPS projecten op een kleinschaliger en lokaal niveau te laten plaatsvinden, weliswaar binnen een beleidskader dat vanuit de overheid wordt ontwikkeld (net/gesub).

“Uiteindelijk, worden die PPS-constructies té grootschalig opgezet. Uiteindelijk is de Vlaamse regering daar té grootschalig mee bezig. De procedures die men opzet moeten kleinschaliger zijn. Dat geeft de kans om te diversifiëren, te leren uit de fouten. Nu is het wel: DBFM moet er doorgedrukt worden. En uiteindelijk: applaus! Er wordt extra geld gegenereerd, die 1 miljard, applaus! Maar wat een karrenvracht van problemen! En de vergroting van de volumes maken die juridische context alleen maar zwaarder. Want O wee als er een juridische fout zal zijn. En dat is het kernprobleem dat men eigenlijk zelf creëert. [...] Omdat het té zwaar is.” (arch)

DBFM zou ten slotte een dure operatie zijn met een private partner die winst wil maken. Dit ontlokt aan sommigen de kritiek dat DBFM past in een neoliberale ideologie die publieke goederen meer in de private sfeer onder wil brengen. Deze evolutie versterkt de machtspositie van de private financiële consortia aanzienlijk en is tot op zekere hoogte een inbreuk op de verantwoordelijke positie van de overheid ten aanzien van het publieke goed. Dit is eens te meer het geval aangezien DBFM op een bepaald moment nog de enige haalbare uitweg leek voor de uitvoering van grote bouwprojecten. Aan inrichtende machten met ambitieuze bouwplannen werden weinig meer alternatieven geboden dan de publiek-private weg (exp). DBFM zorgt bovendien voor een

piekinvestering die eigenlijk nog te klein is om alle behoeften op te kunnen lossen. De vraag wordt dan ook gesteld of een inhaalbeweging toch niet beter had kunnen gebeuren via een versterking van de reguliere financiering over een lange periode. Daarom pleiten sommigen ervoor om het reguliere budget voor scholenbouw te verhogen en deze inspanning lang vol te houden. Enkel op die manier kan men continuïteit in de scholenbouw brengen, zonder voortdurend in te moeten spelen op acute noden (net/im, exp, koepel).

“De inhaalbeweging schoolinfrastructuur wil gewoon zeggen dat er meer geld wordt voorzien. Het grote probleem is dat men wat ons betreft beter zou gaan naar een continue verhoging van de middelen, zodanig dat je geen piekbeweging krijgt. Men gaat een piekinvestering doen. Dat gaat zodanig veel beleidsruimte innemen, zodanig dat men de volgende jaren terug gaat vallen op een lager niveau. En dan kun je eigenlijk nooit cyclisch proberen iets voor een continue verbeteringsbeweging te doen. Het gaat altijd een beetje paniekvoetbal zijn. Waarom niet een sociaal maatschappelijk bewuste keuze maken, om te zeggen: ‘laten we dat systematisch naar een hoger niveau brengen’.” (net/im)

REG-beleid

Het beleid rond rationeel energiegebruik wordt gevoerd rond een aantal instrumenten, namelijk de pilootprojecten passiefbouw, de REG subsidies, het E-70-peil en beheersmaatregelen rond energiezuinigheid.

Het beleidsinitiatief rond de passiefscholen omvat een aantal pilootprojecten passiefbouw. Enerzijds benadrukt men het voordeel van het uitvoeren van een beperkt aantal pilootprojecten, omdat dit je toelaat om eerst heel wat te leren over het nieuwe concept voordat je het loslaat op het terrein en binnen de markt (net/gesub, ov). Anderzijds heeft men binnen de overheid ook bedenkingen bij de tijdelijkheid van het project. De achterliggende redenering is dat de passiefscholen hun ervaringen zouden delen met andere scholen wat inspirerend zou werken om zelf met het concept aan de slag te gaan. Men wijst er echter op dat de kans om passiefbouw structureel te verankeren eerder beperkt is omdat er geen middelen meer tegenover staan. Wat we zien met de passiefscholen is niet uitzonderlijk: men lanceert binnen de periode van een legislatuur een idee in de hoop dat dit ruim verspreid wordt, maar men laat het los voordat het goed en wel ingang heeft gevonden (ov). Passiefbouw wordt ook een beetje als een modeverschijnsel beschouwd. Scholen zouden er wel snel voor warm lopen, maar experts en architecten halen aan dat een gewoon energiezuinig gebouw vaak een betere optie is als je duurzaam wilt investeren.

“Het REG verhaal is tijdelijk. De passiefscholen zijn een project. Het zijn een aantal pilootprojecten die de bedoeling hebben om andere inrichtende machten aan te zetten om dat ook te doen. Dit zijn uitverkorenen waarvan wij dan ook verwachten, en mogen aannemen, dat zij hun ervaringen delen met anderen die ook die ambitie hebben. [...] Het is gemakkelijk als je in het project kan stappen en extra middelen krijgt en dat allemaal met omkadering kunt realiseren. Maar dan de deur openzetten voor de anderen die daar buiten vallen, dat lijkt mij moeilijk. Ik heb wel mijn vragen: ‘wat komt er na de realisatie van die scholen?’. Ik hoop dat dat niet stil valt. Maar dan moet de overheid en de politiek ook beseffen dat dat voor scholen met dezelfde subsidiëringregelingen en de normen die wij hanteren heel moeilijk gaat zijn. Dus dat is een probleem: men start iets op, maar nadien doet [de overheid] dan geen inspanning meer. Ondertussen is er een ander beleidsaspect dat acuut is, of belangrijk, of interessant en men springt daar dan op. Zo werkt het systeem.” (ov)

Het opleggen van een E-70 peil voor energiezuinige nieuwbouw wordt dan ook als een beter initiatief beschouwd dan passiefbouw (arch, exp, net/gesub, net/im). Als scholen zeggen dat ze passief willen bouwen, bedoelen ze trouwens meestal dat ze een energiezuinig gebouw willen (exp). Scholen worden immers niet zo intensief gebruikt als andere voorzieningen zoals ziekenhuizen of rusthuizen. Dit zorgt ervoor dat het duurzamer is om de meerkost die je zou geven aan (bijna) passieve gebouwen, beter investeert in gebouwen die aan een volledige renovatie of vervanging toe zijn (net/gesub, net/im). Met het oog op de duurzaamheid van het integrale gebouwenpark lijkt het onlogisch om enerzijds hoge investeringen te doen in passiefbouw, terwijl er nog heel wat slecht presterende en verouderde schoolgebouwen wachten op vervanging (net/im).

Wat de subsidies voor REG betreft merkt men op dat het beleidsinstrument een beetje voorbijgaat aan zijn eigenlijke doel. Binnen de subsidiërende overheid maakt men de opmerking dat scholen zouden REG subsidies aanvragen omdat ze op die manier de wachtlijst konden omzeilen en niet zozeer uit een bekommernis om energiezuinigheid (ov). Een dergelijke manier van werken doet vermoeden dat REG subsidies niet altijd even doordacht worden aangewend, waardoor het beleid het ad hoc denken nog zou stimuleren in plaats van te ontraden (exp). Als je enkel REG investeringen doet omwille van de snelle beschikbaarheid van middelen, maar zonder rekening te houden met de algemene kwaliteit van het schoolgebouw, dan leidt dit immers tot weinig efficiënte investeringen. Sommige gebouwen zijn het immers niet waard om energiezuinig te maken, aangezien enkel vervanging of grondige renovatie nog kan baten (amb, exp). Deze visie wordt echter genuanceerd door inrichtende machten. Zij melden dat ze wel degelijk gecontroleerd worden of er een aantal basisingrepen zijn gebeurd voordat men REG subsidies wil verlenen (im).

“Ik vind dat goed, een REG dossier, maar wat blijkt nu? Veel te veel zijn die dossier verkapte wachtlijstdossiers, waarbij men zegt: ‘Kijk, die REG interesseert ons niet maar dat geld wel. Dus gaan we ons dossier zodanig verkopen aan AGION dat we van die REG middelen gebruik kunnen maken’. Ik noem dat een beetje ‘procedure shoppen’: ‘ik stel mij een korf samen, en zo kan ik mijn gebouw wel krijgen’. Dan gaat men voorbij aan de basis waar bijvoorbeeld die REG zou moeten voor staan. [...]Ik merk dat er in de praktijk heel veel discussie ontstaat van: ‘wat is nu REG?’. ‘Beantwoordt het wel aan het doel?’. (ov)

“Ja, maar ik denk dat op het moment dat de middelen worden besteed voor dingen waar ze voor zijn, is dat geen probleem. Op het moment dat je zegt: ‘we hebben die REG subsidie nodig en we vervangen een oude ketel’, dan bereikt die REG investering zijn doel. Daar ben ik bijna van overtuigd. [Maar] nu worden op bepaalde procedures andere ambities geprojecteerd die niet noodzakelijk dat effect hebben.”(exp)

Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs oordeelt wel positief over de organisatorische ondersteuning die wordt aangeboden ten aanzien van het energiezuinig beheer van schoolgebouwen, zoals de aanstelling van een energiecoördinator of de uitvoering van energie audits (net/gesub).

Ten slotte maakt men nog de opmerking dat duurzaamheid binnen het scholenbouwbeleid soms te sterk wordt teruggebracht op energiezuinigheid, wat het vooral tot een technische materie maakt. Deze nadruk op energiezuinigheid houdt het risico in dat andere aspecten van duurzaamheid in het gedrang komen. Men denkt bijvoorbeeld aan de multifunctionaliteit en flexibiliteit van een gebouw, de mate waarin je je pedagogisch project hebt kunnen vertalen in je gebouw, of het vermogen om voor leerlingen een aangename leefomgeving te realiseren (arch, exp).

“Heel dikwijls verwacht ik eigenlijk een heel eenvoudig gebouw. Je wordt beperkt door al die wetgevingen in zekere zin. De passiefscholen, die zullen daar nog een extra beperking aan geven. Want passiefscholen gaan automatisch uw mogelijkheden beperken om uw schoolgebouw leefbaar te maken. En dat is een beetje het gevaar dat bestaat. Dat men het accent legt op passief en niet meer op leefbaarheid. Want dat passief, wie gebruikt dat? Dat is enkel voor de uitbating. In mijn ogen toch vooral. Maar [het is] niet voor de leerlingen.” (arch)

7.2.2.3.3 Worden de doelgroepen bereikt?

De ene school is beter geïnformeerd dan de andere over de mogelijkheden om ondersteuning te krijgen voor de uitvoering van bouwprojecten. Hoewel de meeste schoolbesturen wel degelijk op de hoogte zouden zijn van de mogelijkheden tot financiering van scholenbouw, zou er toch nog een kleine minderheid bestaan die nog niet bekend is met de financieringsmogelijkheden. Binnen de subsidiërende overheid is men daar enigszins verbaasd over (ov). Normaal gezien zou iedereen ondertussen al moeten weten dat AGION bestaat (net/gesub).

Het probleem is echter niet de bekendheid met de mogelijkheid om subsidies te verkrijgen op zich, maar de ongelijkheid die er bestaat tussen degenen die het soms complexe subsidiesysteem in die mate beheersen dat ze er de mogelijkheden van ten volle kunnen benutten, en degenen die het veel minder doorgronden en daardoor minder snel hun behoeften gelenigd zien (amb, ov, im). Iemand binnen de subsidiërende overheid spreekt in dat verband van de ‘geslepenen’ en de ‘sukkelaars’. Terwijl de eersten voordeel weten te halen uit de procedures en regelgevingen, dienen de tweeden gewoon een wachtlijstdossier in en wachten ze jaren op subsidies (ov).

“Je hebt daar 2 groepen in. Je hebt de sukkelaars en de geslepenen [...]. Je hebt de bricoleurs, de typische Vlaamse mensen die zo gaan kijken: ‘Als ik dat zo voorstel, dan kom ik er wel. Ik ga dat daar een beetje anders voorstellen, en ja, dat maakt het verschil’. Je hebt mensen die hun plan trekken. [...] Ik kan niet zeggen dat dat het verschil zal maken tussen goedkeuren en niet goedkeuren maar er gaan toch verschillen zijn. Ze gaan geen echte voorsprong nemen op de wachtlijst. Maar je kan wat m² meer bekomen of minder of je kan gebruik maken van een afwijken van de chronologie, omwille dat het zo’n complexe wereld is. Ja dat wel. Aan de andere kant heb je sukkelaars: ‘Ik heb hier een wachtlijst dossier’. Ze dienen hun aanvraag braafjes in en ‘ik zal het zelf niet meer meemaken, maar het zal misschien goed zijn voor mijn opvolger’. Het is daarom dat ik het zo belangrijk vind dat wij de boer op gaan, gaan zeggen wat mogelijk is, waar wij voor staan wat wij kunnen aanbieden aan de mensen[...]. Er zijn wel degelijk dingen mogelijk.” (ov)

Om als bouwheer de verschillende subsidiemogelijkheden voldoende uit te kunnen putten, lijkt een persoonlijk contact met de administratie nog steeds een goede piste. Hoewel dit geenszins van invloed is op de behandeling van het dossier op zich of op de correcte toepassing van de procedures en regelgeving, kan een dialoog tussen schoolbestuur en administratie wel leiden tot een beter inzicht in de verschillende mogelijkheden die de regels en procedures bieden. Van daaruit kan er dan in samenspraak met de administratie gezocht worden naar de best werkende oplossing voor een bepaald dossier (ov, im, koepel).

Om je behoeften te lenigen, moet je blijkbaar in staat zijn om het subsidiesysteem te doorgronden zodat je er een maximaal voordeel kan uit halen. Dit doet sommigen besluiten dat er kan gesproken worden van een Matteüseffect in het subsidiebeleid voor scholenbouw (exp, amb). Grote en bemiddelde schoolbesturen die het zich kunnen veroorloven om zich te bekwaamen op gebied van

scholenbouw, gespecialiseerd personeel kunnen aantrekken en de mogelijkheid hebben om het subsidiesysteem volledig te begrijpen, krijgen gemakkelijker toegang tot de specifieke financiële en inhoudelijke ondersteuning die het best kan beantwoorden aan hun noden. Daartegenover staan dan de kleine inrichtende machten voor wie een dergelijke professionele aanpak buiten hun bereik ligt (exp, amb, ov, im). Het gevaar van deze evolutie is een scholenbouwbeleid met twee snelheden, waarin de kloof tussen grote, professionele inrichtende machten en kleine vzw's steeds groter wordt (ov).

“Hoe meer procedures je uitwerkt, hoe moeilijker het natuurlijk wordt om in dat kluwen uw weg te vinden. En ook daar krijg je dan weer het verschil tussen kennis. Voor kleine inrichtende machten wordt dat echt een kluwen. Grote specialiseren zich daarin en vinden hun weg [...]. Je krijgt een Matteüseffect: Diegenen die hebben zullen meer hebben. Diegenen die niets hebben zullen het zeker niet krijgen. En die kloof wordt altijd maar groter.” (amb)

Verscheidende respondenten blijven wijzen op de verantwoordelijkheid die schoolbesturen dragen om zelf actie te ondernemen om zich goed te informeren over de verschillende financieringsmogelijkheden (ov, amb, net/gesub, exp, im). Maar aan de andere kant is er ook veel te zeggen over een betere communicatie van de overheid naar het werkveld toe. Meer in het bijzonder denkt men dat men zich naast de huidige passieve kanalen van communicatie (zie supra), ook actief tot de bouwheren moet richten. Zo spreekt men over de nood aan informatiesessies en navorming die regionaal worden georganiseerd en vlot toegankelijk zijn voor de schoolbesturen (im, ov, exp). Een duidelijker boodschap vanuit de hoek van de overheid is alvast noodzakelijk voor de inrichtende machten. Men merkt op dat de informatie die men van de overheid krijgt niet altijd even duidelijk is en soms zelfs tegenstrijdig. Hierin moet de subsidiërende overheid de nodige stappen ondernemen (im).

Ook de koepelorganisaties kunnen een rol spelen in de actieve communicatie naar de scholen toe. Het OVSG organiseert informatiesessies voor de gemeentebesturen, waarop veel respons komt. Voor de scholen van het Katholiek onderwijs kan DIKO een rol spelen. Zij kunnen de scholen actief bijstaan bij de begeleiding van hun bouwdoossier (exp).

“DIKO, ik wil daarmee zeggen, dat zijn capabele mensen ook [...]. Ze begeleiden een aantal besturen die minder ervaring hebben met scholen. Ze begeleiden die op een goede manier vanuit hun Christelijk visie, laat het ons zo even noemen. Je hebt er dan ook groepen bij die dan rechtstreeks indienen. Dus die twee mogelijkheden bestaan. Dus je bent niet verplicht van via DIKO te gaan, hé. Maar velen maken daar gebruik van. Dus ik maak de beide mee en uit dat standpunt kan ik dan wel zeggen dat alleenstaande scholen die ervoor staan, die kunnen naar AGION gaan, maar die kunnen ook naar DIKO gaan en DIKO begeleidt dan naar AGION.”(arch)

Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs beweert dat men er alleszins naar streeft dat alle bouwheren de ondersteuning kunnen krijgen die voor hen het meest gepast is, maar men kan niet altijd vermijden dat er in de marge altijd inrichtende machten zullen zijn die beter hun weg kennen dan andere, net zoals er scholen zijn die uit de boot zullen vallen. Dat soort van ongelijkheden is onvermijdbaar (net/gesub). Een andere piste is dat de scholengemeenschappen zich meer bekwamen in de scholenbouw en zo de informatie doorgeven aan de bouwheren (amb). Op vlak van scholenbouw is schaalvergroting immers een zegen voor veel scholen, omdat zo veel kleine vzw's van hun infrastructuurdossiers worden verlost (im).

Er is niet alleen veel ongelijkheid in de mate waarin scholen hun weg vinden naar de subsidiërende overheid. Uit de schoolgebouwenmonitor 2008 bleek ook dat er veel ongelijkheid bestaat in de kwaliteit van de onderwijsinfrastructuur. Terwijl het ene schoolgebouw goed is gehuisvest, doen zich in het andere tal van problemen voor. Uit de schoolgebouwenmonitor blijkt dat 7% van de schoolgebouwen zelfs niet aan de basisvoorwaarden voor kwaliteit kan voldoen. Bovendien blijkt de kwaliteit van het gebouwenpark samen te hangen met kansarmoede indicatoren. Als scholen in een kansarme buurt gelegen zijn, zijn ze er vaker slechter aan toe dan scholen die zich in kansrijk gebied bevinden (AGION, 2009).

Wat de subsidiëring van de scholen van het VGO betreft, hanteert AGION het 'first in-first out' principe, ongeacht de toestand van de gebouwen die zich op de wachtlijst bevinden (ov). Vanuit de bekommernis dat bouwsubsidies niet noodzakelijk (eerst) bij de meest behoeftigen terecht komen, vinden sommigen dan ook dat er specifieke inspanningen zouden moeten kunnen gebeuren voor scholen die er slecht aan toe zijn en in moeilijke omstandigheden moeten lesgeven.

“Dat zou in de nieuwe aanpak tot uiting moeten komen dat je [met de bestaande ongelijkheden] rekening houdt in de weging van criteria of misschien in de manier van financieren. Dat is een heel ander verhaal, een school met veel GOK leerlingen kan aanspraak maken op een andere service, op een andere manier van aanpak, andere financiering ook naar scholenbouw toe. Niet alleen naar werkingsmiddelen en omkadering. Maar het schoolgebouw is altijd hetzelfde. Het aantal leerlingenkenmerk leidt tot een betere omkadering, tot meer werkingsmiddelen, maar bij ons is dat de m² en de financiële norm.”
(ov)

Er is inderdaad veel te zeggen over een subsidiebeleid dat gericht wil inspelen op de ongelijkheden tussen scholen op vlak van schoolinfrastructuur (ov), maar er doen zich ook veel bezwaren voor. Ten eerste is er nog te weinig informatie over de behoeften en ongelijkheden op het terrein, enigszins tot frustratie van de betrokken beleidsmakers. Men heeft het gevoel dat men 'blind aan het varen' is en dat men daardoor niet gericht genoeg kan inspelen op de behoeften. De schoolgebouwenmonitor geeft wel een belangrijk stuk informatie, maar laat nog een vrij grote blinde vlek. Goed geïnformeerd zijn met accurate gegevens wil echter nog niet zeggen dat men als overheid ook actief wil gaan ingrijpen in individuele gevallen, maar men zou ten minste wel weten waar de problemen zich situeren (ov). Ten tweede haalt men aan dat het erg moeilijk is om een onderscheid te maken in de mate van behoefte van scholen. Hoe bepaal je wanneer de infrastructurele problemen van een school in die mate ernstig zijn, dat ze een specifieke behandeling verdienen? Daarvoor zijn dan objectieve criteria nodig, maar die zijn moeilijk te bepalen (net/gesub). Ten derde kan je in de huidige budgettaire omstandigheden scholen er moeilijk toe aanzetten om te gaan investeren, als je tegelijkertijd niet de financiële draagkracht van de school vergroot. Scholen die niet in staat zijn om de 30 of 40% eigen inbreng te betalen, lopen dan het risico dat noodzakelijke werken steeds verder worden uitgesteld en dat hun gebouwen verder verloederen (exp). Scholen die in precare omstandigheden moeten werken zou je daarom wel tot 100% kunnen subsidiëren. Nochtans kan men daar tegen weer opwerpen dat scholen die gedurende jaren hun gebouwen hebben verwaarloosd worden beloond, terwijl scholen die in even moeilijke omstandigheden werken, maar ondanks alles wel moeite hebben gedaan om hun gebouw goed te onderhouden, worden benadeeld (net/gesub).

“Een volgende stap die we kunnen zetten: moeten wij dan niet sommige scholen dwingen om te investeren? En als je dwingt om te investeren kun je dat doen zonder dat je ook de

verantwoordelijkheid en de financiële draagkracht van die school vergroot? Kunnen we dan die school niet 100% subsidiëren? Als dat gebeurt, dan zal tenminste iedereen een geïsoleerd dak hebben. Je zou het kunnen doen. Wij hebben alleen..., [...] zonder verwijt naar schoolbesturen en directies, het onderscheid tussen een directie en een schoolbestuur die gedurende jaren niet omgezien hebben naar hun schoolgebouwen en degene die gedurende jaren aangemodderd hebben [maar nu] een schoolgebouw hebben dat niet scoort in de criteria van 'is dat slecht genoeg om 100% gefinancierd te worden door de overheid'. [...] Gaan wij mensen waarbij het gebouw op instorten staat versnelde goedkeuring geven? Dan zeg ik objectief: 'uiteraard, alstublieft! Anders staan er kinderen op straat.' Tegelijkertijd zeggen wij: 'maar je moet toch wel die mensen een signaal geven dat het niet vanzelf gaat en dat er bepaalde verantwoordelijkheid aan vast hangt voor degene die verantwoordelijk is voor die gebouwen.' (net/gesub)

Door haar organisatiestructuur slaagt het GO! er veel beter in om zelfsturend op te treden in haar schoolgebouwenpark en ongelijkheden tegen te gaan. Dit gebeurt door gebruik te maken van planningscriteria, waarin ook rekening gehouden wordt met de urgentie van de projecten. Zo kan men ervoor zorgen dat de scholen met de ergste noden, het eerst worden geholpen (ov).

7.2.2.3.4 Het gebruik van de beleidsinstrumenten

Hierboven stelden we al vast dat bouwheren vaak noodgedwongen hun ambities moeten bijstellen in functie van de beschikbare middelen (net/gesub). Maar aan de andere kant zet schaarste ook aan tot inventiviteit. Respondenten stellen vast dat bouwheren een zekere creativiteit aan de dag leggen als ze op zoek gaan naar bouwsubsidies.

"Ja, een goede directeur gaat in op opportuniteiten die geboden worden en kent normaal ook de procedures: hoe werkt de subsidiekraan? Wanneer gaat die open en wanneer niet? Als je dat zelf niet weet doe je beroep op instanties die daarin gespecialiseerd zijn, zoals de koepels. Dat is op zich niet vies dat scholen zorgen dat het goed draait en dat je middelen krijgt die voorzien zijn en waar je aanspraak op kunt maken." (ov)

Gezien de jarenlange wachttijden voor subsidiëring binnen de standaardprocedure, proberen bouwheren vaak hun bouwproject op te delen in kleinere stukken waarbij men elk stuk versneld laat subsidiëren via de 'verkorte procedure' of de 'procedure afwijking chronologie'. Door deze verschillende fasen aan elkaar te schakelen, slaagt men er dan over een periode van enkele jaren toch in om meerdere werken uit te voeren in een schoolgebouw (ov).

"Ze keren onze procedures langs alle kanten om. Ze kijken waar dan de hiaten zijn en daar dringen ze binnen. [Kun je daar een voorbeeld van geven?] Ja, de verkorte procedure is nu gewijzigd. En waarom is die gewijzigd? Tot voor een jaar terug kon je met de verkorte procedures geen vierkante meter bouwen. Nu kan je wel een klein stukje nieuwbouw ter hoogte van 30 m² nieuwbouw zetten. Ze voerden verkorte procedures en in de duik zetten ze daar toch een beetje nieuwbouw aan. En dan kwam de eindafrekening en dan moest er te plaatse gegaan worden: 'we konden toch geen nieuw chauffagekot zetten zonder 5 m² bij te bouwen?' Dat werd dan uitgetrokken en dat was administratief zo'n ballast dat we dan hebben we gezegd: 'Oké, nu kan er bij de verkorte een beetje nieuwbouw'. Is dat goed, is dat slecht? ik denk dat dat nog gaat verergeren." (ov)

Een andere methode is om een subsidiedossier dat normaal gezien via de standaardprocedure moet behandeld worden, zo voor te stellen dat het lijkt of het gaat om werken die in aanmerking komen

voor versnelde afhandeling. Een gewoon dossier wordt dan als het ware ‘verpakt’ als een prioritair dossier (ov).

Nog een andere methode om met de lange wachtlijst om te gaan, is het indienen van ‘fictieve’ subsidieaanvragen. Dit komt erop neer dat een school preventief een bouwproject indient op een moment dat er zich nog geen behoefte aan werken aandient. De omvang van het bouwproject is dan gelijk aan de oppervlakte waar men volgens de fysische norm recht op heeft, verminderd met de oppervlakte waar men over kan beschikken op het moment van indiening. Scholen die tien jaar geleden nog geen nood aan werken hadden, maar nu wel, zijn nu bij wijze van spreken onmiddellijk in staat om een bouwproject op te starten (arch).

“Ik heb dat gezegd tegen al mijn bouwheren: ‘zet daar een bedrag op’. ‘Zet daar 200 mille op, zet daar 300 mille op... . Of je nu vandaag moet betalen, dat moet je u niet aantrekken. Zet dat erop. [...]10 jaar geleden hé! Uiteraard een beetje in functie van de grote van de school. En die scholen die dat toen gedaan hebben, die hebben geld en zij hebben daar tijd voor. Ook al dachten ze [toen]: ‘je bent zot zeker?’. Je zag die wachtlijst al stijgen toen.” (arch)

Als er budgetten worden gereserveerd voor specifieke doeleinden (‘gekleurd geld’) dan zwengelt dit in belangrijke mate de vraag naar dergelijke middelen aan: er is een ‘aanzuigeffect’ (ov, net/gesub, exp). Een veel vernoemd voorbeeld zijn de REG-subsidies waar scholen massaal op intekenden. Het grote nadeel van het werken met gekleurde middelen is echter dat scholen investeringen doen in functie van het beschikbare budget en niet in functie van hun werkelijke noden. Dit verhoogt het risico op ondoordachte en weinig geïntegreerde beslissingen (net/gesub, ov, exp). Werken met gekleurd geld kan een geldige beleidskeuze zijn om te kunnen inzetten op specifieke thema’s, maar op de lange termijn werpt een geïntegreerde benadering toch meer vruchten af (exp, ov).

Scholen zullen in de meanders van de regelgeving altijd zoeken naar de oplossing waarmee ze het best aan hun trekken komen. Op die manier krijgen bouwprojecten bijna altijd een soort van logica die eigen is aan het systeem van regelgeving en subsidiëring. Dit zorgt er dan voor dat er vaak ontwerpkeuzes worden gemaakt in functie van de budgettaire mogelijkheden die zich aandienen, en niet in functie van een lange termijnvisie op een project (exp). Het is bijna onvermijdelijk dat er zo wordt gewerkt, zegt een expert, maar dit betekent niet dat het ook de werkwijze zou zijn die het meest kwaliteit oplevert (arch). Meer bepaald ken men verwachten dat het schakelen van meerdere kleine werken nooit evenveel kwaliteit kan opleveren als een grote investering waarmee men de zaken ten gronde kan aanpakken (amb).

“REG-subsidies: ik heb een school gezien met nieuwe ramen in, maar waar het dak bijna aan het lekken was. De vraag is natuurlijk wat je het eerst moet aanpakken. Soms moet je eerst de structuur opmaken, zodat het gebouw niet binnen 10 jaar instort en dan pas de nieuwe ramen insteken, dat heeft veel te maken natuurlijk met het versnipperen van de budgetten. Dan wordt dat heel creatief. Waar het eigenlijk over gaat is dat bepaalde procedures eigenlijk de ontwerpopdracht impliceren. [...] De scholen doen dat om hun projecten te realiseren en ze denken door nieuwe ramen erin te steken dat ze een nieuwe school hebben en dat is niet altijd het geval.” (exp)

Bouwheren beseffen ook dat een directe dialoog met AGION voordeel kan opleveren. Zoals hierboven al werd aangehaald, heeft dit geen invloed op de goedkeuring, maar binnen de grenzen van de regelgeving kan er in samenspraak met de administratie wel gezocht worden naar de beste subsidieregeling voor een bepaald project (ov). Men stelt vast dat grote inrichtende machten het

best in staat zijn om het subsidiesysteem te doorgronden en de verschillende mogelijkheden voor subsidiëring het best te benutten (amb) (zie supra).

Schaarste zorgt niet alleen voor inventiviteit in de financiering, maar kan ook leiden tot inventieve ontwerpoplossingen. De mogelijkheden voor kwaliteitsvolle architectuur met kleine budgetten zou veel meer verkend moeten worden. Hier kan een taak liggen voor de Vlaams bouwmeester (ov).

“Ik vind dat schaarste op zich uitnodigt tot inventiviteit. Ook wordt de creativiteit meer aangesproken van architecten. Daarom denk ik dat we op onze website ook dat schooltje in India [hebben geplaatst], met bamboe gemaakt, een heel simpel gebouwtje maar waar heel veel van uit gaat, met een enorme uitstraling en zelfs architecturaal heel waardevol. Ik had de ambitie om er nog een paar op te zetten om te laten zien dat je met schaarse middelen toch fraaie, simpele en degelijke inspirerende gebouwen maken. Een overvloed aan budget: dan zie ik de inventiviteit niet uitgedaagd denk ik.” (ov)

Bovenstaande manieren om de bestaande procedures en regels naar hun hand te zetten, hebben betrekking op de gesubsidieerde sector. Binnen het GO! is er echter ook een grijze zone in de regelgeving waardoor er tussen de verschillende niveaus met budgetten geschoven kan worden. Hier is dus een beter afstemming nodig, aangezien samenwerking tussen de niveaus voor iedereen meer voordelen oplevert. De opmaak van integraalplannen kan een hefboom zijn om dit te bereiken (ov). Net zoals dit het geval is in de gesubsidieerde sector, doet er zich een probleem voor met de ‘kleine infrastructuurwerken’ (KIW). Het budget hiervoor is veel te klein zodat men enkel kleine herstellingswerken kan uitvoeren en grondige instandhouding achterwege blijft (ov, im).

7.2.2.3.5 Globale gevolgen van het huidige scholenbouwbeleid

Respondenten zijn zeer pessimistisch over de toekomst van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen bij ongewijzigd beleid. Men omschrijft de toekomst van het huidige patrimonium als ‘desastreus’, ‘catastrofaal’, ‘minderwaardig’, ‘gênant’, ‘ongelukken krijgen’ of ‘vierde wereld toestanden’ (ov, net/gesub, net/im, exp, leerkr, im, amb).

“Persoonlijk denk ik dat dat [ongewijzigd beleid] catastrofaal zou zijn. Uw wachtlijst is te groot. Ik zei u net al: het ontsnappingsventiel om de druk weg te krijgen, zelfs daar krijg je al wachtlijsten op. Dat is onhoudbaar! En dan moet je nog weten dat het beschikbare budget voor het reguliere zal verminderen want het zal naar DBFM gaan. Dus dat effect gaat nog verergeren. Ik wil mij niet voorstellen dat er ongewijzigd beleid zal zijn. Daar gaat iets mee moeten gebeuren want dat kan niet.”(ov)

Voor de gesubsidieerde sector rijst het vermoeden dat het gebouwenpark momenteel al sneller aan het aftakelen is dan dat het vernieuwd kan worden, en dit ondanks de huidige inspanningen. De wachttijden blijven exploderen en tegenwoordig krijg je zelfs al wachttijden op procedures die eigenlijk bedoeld zijn om wachtlijsten te omzeilen. Het is dus dweilen met de kraan open (ov, koepel).

Deze indruk wordt nog versteekt doordat er indicaties zijn dat ook bij de traditionele inrichters van het Katholiek onderwijs (bijvoorbeeld de congregaties), de financiële reserves aan het opdrogen zijn (ov). De aftakeling van het patrimonium wordt in de hand gewerkt door een investeringsbeleid dat zich vooral richt op het lenigen van dringende noden met de bedoeling om de continuïteit van het onderwijs veilig te stellen, terwijl structurele ingrepen uitblijven. Er worden zo vooral kleine, maar dringende opklapwerken en aanpassingen uitgevoerd in schoolgebouwen die eigenlijk al lang vervangen of grondig gerenoveerd geweest zouden moeten zijn (ov).

“Hoe langer die wachtlijst is, hoe meer geld je gaat stoppen in het in standhouden van het patrimonium dat je eigenlijk niet meer zou moeten gebruiken. Ook daar is een vicieuze cirkel. Als mensen weten: [...] mijn gebouw volstaat eigenlijk niet meer, ik kan beter iets nieuw hebben. Maar [dan is er] de wachtlijst [...], dus gaan we nu investeringen doen om het op te lappen, halfslachtige oplossingen die ook pedagogisch niet stroken met het concept dat die school heeft, die naar duurzaamheid, energiezuinigheid niet echt zijn wat ze zouden willen. Maar omdat er momenteel geen andere manier is, doen ze het wel waardoor ze nog langer moeten wachten dat ze regulier aan bod zullen komen. Het is dramatisch, maar realiteit.” (ov)

Deze aanpak is op de lange termijn zonder meer nefast voor de kwaliteit van het patrimonium. Op termijn leidt dit immers tot schoolsites waaruit de samenhang verdwijnt en die door die versnippering hun waarde als gebouw verliezen (amb, ov, exp, arch). Een ander probleem is dat dergelijke sites nog moeilijk te beheren vallen. Door de professionalisering van inrichtende machten, is men met een meer zakelijke blik naar het patrimonium gaan kijken en vermindert de bereidheid om nog zijn verantwoordelijkheid te nemen voor gebouwen die eigenlijk klaar zijn voor de afbraak (net/gesub).

“Wat mij vooral opvalt, als ik denk aan de typische scholen waar ze wat oplappen en nog een stukje bijbouwen, is de totale ad hoc inplanting en de organische groei langs alle kanten en zijden. Zolang dat [gebouw] als school functioneert zijn die gebouwen oké, maar voor het geval dat die scholen eruit zouden gaan, zijn dat allemaal stuk voor stuk gebouwen waar je niets meer mee kunt aanvangen. Dat vind ik wel heel jammer. Als je die reflex maakt is het wel heel spijtig. Daar zit zo weinig visie, idee en kracht achter dat dat gebouwen worden die quasi voor de afbraak zijn. Dan krijg je de typische woningbouw in Vlaanderen, nog een kotteke, nog een kotteke, en als je dan moet verkopen na 30-40 jaar moet je dat afbreken. Als je die reflex maakt, moet je toegeven dat we niet goed bezig zijn.” (ov)

Voor het GO! is de situatie vergelijkbaar met deze in de gesubsidieerde sector. Ook daar is er een aanzienlijke achterstand in investeringen en gaat er veel budget naar dringende herstellingen van gebouwen die eigenlijk aan vervanging toe zijn (ov). De problematiek binnen het GO! kan men zien tegen de achtergrond van de grootschalig bouwcampagne die is gebeurd na het schoolpact in 1958. Men heeft toen gekozen voor bouwsystemen die een levensduur hadden van 15 tot 20 jaar. Maar die gebouwen zijn nu nog altijd in gebruik en zullen door het gebrek aan middelen waarschijnlijk nog lang in gebruik blijven. Momenteel blijft men deze gebouwen herstellen, maar men is niet meer ver van het punt verwijderd waarop vervanging en nieuwbouw nog de enige optie is. Een ander effect van het tekort aan middelen is dat er ook bespaard wordt op de kwaliteit van de bouwprojecten. Je krijgt nieuwbouw met een verminderde afwerkinggraad (net/im).

“Na schoolpactwetgeving van '58, is er [in het rijksonderwijs] ontzettend veel geïnvesteerd geweest op heel korte termijn in overbruggingsgebouwen, paviljoenen, semi-permanente gebouwen, met de bedoeling na 15-20 jaar naar definitieve bouw over te gaan. Dat is nooit gebeurd. Ondertussen staan die gebouwen er 50 jaar en aan het huidige tempo van middelen die we krijgen, moeten ze nog 50 jaar blijven staan. Het zijn nu net die gebouwen die niet geïsoleerd zijn, enorm onderhevig zijn aan betonrot en als het gaat over paviljoenen rot het hout weg. Die kunnen dus onmogelijk blijven staan. Tot nu toe heeft men met de benodigde verf het gebouw blijven rekken, maar we komen zo stilletjes aan op het punt... . Een verroest kader kun je niet blijvend met kleefband aan elkaar houden, op een moment zakt het door zijn poot. En we zitten niet ver meer van dat punt. Als het beleid ongewijzigd beleid blijft,

gaan we op een gegeven moment tegen een situatie aankijken waar doorlichting, veiligheid de brandweer gaan zeggen: deze scholen mogen niet meer gebruikt worden, ondanks de inspanningen van leerkrachten en ouders om daar iets aan te doen.” (net/im)

Wat met de reguliere financiering steeds minder mogelijk is, is wel mogelijk met het DBFM-project. Sommige respondenten verwachten dat de bouw van 200 nieuwe schoolgebouwen onder DBFM het geloof in duurzame oplossingen voor het gebouwenpark zal aanzwengelen, maar eerst zal er nog een evaluatieperiode van een aantal jaar moeten overheen gaan (ov, exp).

Het effect van het huidige scholenbouwbeleid op het schoolgebouwenpark is één ding, maar men beseft dat ook het onderwijs zelf op de duur te lijden kan hebben onder de problemen in de scholenbouw. Veel respondenten denken immers dat goede schoolinfrastructuur in positieve zin kan bijdragen aan het onderwijs in Vlaanderen.

- Schoolgebouwen spelen een belangrijke rol als een plek tussen de wereld van het gezin en publieke ruimte van de samenleving. Het is een plaats die de samenleving voor een stuk weerspiegelt, maar waar je toch de gelegenheid krijgt om in alle veiligheid om te leren gaan met de vaak complexe relaties en verhoudingen in die samenleving. Door hun ruimtelijke organisatie laten goede schoolgebouwen verschillende interactiesituaties toe, zodat je kan leren om in groep te functioneren, je in formele situaties te begeven, maar ook waar je je mag terugtrekken (exp). Doordat ze als mini-samenleving een soort van oefenplek zijn, dragen goede schoolgebouwen bij tot burgerschapsvorming (exp).
- Men denkt dat een aangename leeromgeving een positieve invloed heeft op het welbevinden van leerlingen en leerkrachten. Binnen de onderwijsinspectie bevestigt men alleszins dat een aangenaam schoolgebouw een stimulerende factor kan zijn om graag naar school te gaan en schoolmoeheid tegengaat. (ov). Goede schoolgebouwen zouden ook een positieve invloed hebben op de gemoedsgesteldheid en het gedrag van leerlingen. Ze worden er rustiger door (exp, koepel). De positieve impact op het welbevinden zorgt er alvast voor dat je ontvankelijker wordt voor de boodschap die je op school meekrijgt (net/gesub, ov).
- In schoolgebouwen die goed onderhouden zijn en netjes worden gehouden, wordt het goede voorbeeld gegeven om zelf zorg te dragen voor je omgeving (net/im).
- Goede schoolarchitectuur doet je voeling krijgen met de culturele waarde van je omgeving. Een knap ontworpen schoolgebouw wakkert ruimtebeleving en kunstzinnigheid aan. Bovendien krijg je als vanzelf meer oog voor de kwaliteit van de omgeving waarin je leeft (exp, net/im). Maar het moet niet alleen om recente gebouwen gaan. Historische gebouwen die in goede staat verkeren, doen je beseffen dat je deel uitmaakt van de geschiedenis van een gemeenschap (net/im).
- Wat de relatie tot het leren zelf betreft, wijzen sommigen op onderzoek dat een positief verband zou aantonen tussen de kwaliteit van schoolgebouw en leerprestaties. Meer in het bijzonder zou dit verband zich vooral situeren op vlak van comfort in het schoolgebouw, met name de akoestische kwaliteiten, de luchtkwaliteit, de temperatuur en de verlichting (net/im). Andere kwaliteitsaspecten hebben mogelijk ook een positieve impact, maar dit is moeilijker meetbaar (exp).
- Schoolgebouwen zijn nog een van de weinige publieke plaatsen waar mensen met elkaar in contact komen. Schoolgebouwen zijn dan ook belangrijke ankerpunten voor gemeenschapsvorming in een buurt of gemeente (exp, ov). Concepten als de brede school dragen daar nog extra toe bij (net/gesub).

Hoewel respondenten ervan uitgaan dat goede schoolgebouwen op verschillende manieren een positieve bijdrage leveren aan het onderwijs, gebeurt dit steeds zonder te determineren (exp, koepel). Een goed schoolgebouw is maar één van de factoren die bijdraagt aan goed onderwijs. Het gebouw faciliteert en ondersteunt, maar is nooit bepalend (exp). Goede scholenbouw leidt dus niet automatisch tot beter onderwijs, net zoals bevoegen leerkrachten in aftandse gebouwen goed onderwijs kunnen geven.

“Dat denk ik wel. Dat is inderdaad, dat [de impact van schoolinfrastructuur op leren] is niet imperatief. Er zijn heel veel voorbeelden gekend van heel goede scholen en die in zeer slechte gebouwen zitten, dus het is niet zo dat als je een goed gebouw hebt dat je een goede school hebt. Alleen ik denk dat daar geen discussie over is dat een goede school bijdraagt tot een beter onderwijs. [...] Daar kan een goede leeromgeving, met goed licht, goede lucht, met aangepaste middelen alleen maar toe bijdragen. Het is daarom niet dat ge beter onderwijs hebt, maar bijdragen tot beter onderwijs. Als men investeert in onderwijs, dit is nog altijd het onbegrijpelijke, dat is typisch iets in Vlaanderen, men investeert in dingen en de infrastructurele componenten die bij een bepaalde visie hoort wordt altijd achterwege gelaten.”

Nochtans zijn er wel grenzen aan de flexibiliteit die mensen aan de dag kunnen leggen als ze moeten lesgeven in slechte omstandigheden. Uiteindelijk raakt men toch gefrustreerd en gedemotiveerd (net/gesub).

7.3 Actiepunten vermeld door respondenten

7.3.1 Financiering en subsidiëring

7.3.1.1 Hoger budget voor scholenbouw

Respondenten pleiten eensluidend voor een substantiële verhoging van het investeringsbudget voor scholenbouw in Vlaanderen (ov, amb, im, dir, leerkr, net/gesub, net/im, exp). Het belangrijkste argument hierbij is dat het beleid consequenter moet worden: als men bepaalde verwachtingen stelt aan de kwaliteit van het gebouwenpark, dan moet men daar ook de nodige middelen tegenover stellen (net/gesub, arch). Dit neemt niet weg dat men binnen de overheid benadrukt dat meer investeren moet blijven samengaan met de bewaking van de kwaliteit van de investeringen (ov). Ook directies vinden dat de efficiënte en effectieve aanwending van middelen voor scholenbouw een belangrijke voorwaarde blijft (dir).

Naast een langdurige en substantiële verhoging van het budget voor bouwsubsidies, moeten er voor de scholen van het OGO en VGO ook meer middelen gaan naar de bouwheren zelf om hen beter in staat te stellen de 30 of 40% niet subsidiabele bouwkost te financieren (net/gesub, arch).

7.3.1.2 Bijsturen van het subsidie- en financieringsmechanisme

Financiering koppelen aan masterplanning

Sommige respondenten beweren dat bouwsubsidies efficiënter kunnen worden ingezet door ze toe te kennen aan bouwprojecten die deel uitmaken van een lokaal masterplan (ov, net/im, arch). Meer bepaald zou er kunnen gewerkt worden met de centrale overheid die de middelen beheert en een coördinerend functie heeft, terwijl de bouwprojecten ontstaan vanuit masterplannen die op het lokale niveau worden opgemaakt. Op die manier hoeft de subsidiërende overheid niet langer met individuele bouwdoSSIERS bezig te zijn, maar financiert zij in principe enkel masterplannen op de lange termijn (ov). Publieke middelen voor scholenbouw worden zo veel efficiënter ingezet en er is

meer garantie dat het om duurzame investeringen gaat (ov). Bovendien wordt er veel onzekerheid weggenomen bij de scholen over het tijdstip wanneer er werken uitgevoerd kunnen worden. Hierbij is het belangrijk dat de planning van de werken in alle transparantie kan gebeuren en dat het plan gedragen wordt door de betrokken scholen (net/im). De idee om de subsidieverstrekking te koppelen aan masterplanning wordt echter niet gedragen door een expert van het Katholiek onderwijs (net/gesub) (zie supra).

Inspelen op verschillen in kwaliteit binnen het gebouwenpark

Het subsidiebeleid zou meer rekening moeten kunnen houden met de grote verschillen in kwaliteit tussen de schoolgebouwen. Men pleit ervoor om zich meer te gaan richten op die segmenten van het gebouwenpark die met de grootste problemen te kampen hebben en dus het meest nood hebben aan ondersteuning. De subsidies zouden dan beter gespreid kunnen worden in functie van de werkelijke behoeften (amb, ov). Een moeilijkheid hierbij is om deze prioritaire doelgroepen via objectieve criteria te kunnen afbakenen (ov). Daarom brengen sommigen aan dat er een grootschalige inventarisatie zou moeten kunnen gebeuren van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen, zodanig dat bekend wordt waar de verschillende problemen zich situeren (amb, net/im).

Investeren op de lange termijn

Het engagement om meer te investeren in de scholenbouw moet zich ten slotte op langere termijn kunnen uitstrekken, zodat men ook op het terrein op de lange termijn kan gaan plannen (ov, net/im). Daarom moet er over de grenzen van legislaturen kunnen gewerkt worden (net/im).

Rekening houden met ongelijkheden

Scholen nemen verschillende startposities in in de scholenbouw. Een eerste ongelijkheid heeft te maken met de financiële reserves waaruit men kan putten. Armlastige scholen zouden dan extra ondersteuning kunnen krijgen. Daarbij treedt er natuurlijk de moeilijkheid op dat er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over de financiële situatie van scholen (amb, ov). Een tweede ongelijkheid heeft te maken met de sociale context waarin scholen werken. Als er op gebied van leerlingen een GOK beleid kan gevoerd worden, waarom dan niet op gebied van schoolgebouwen? In die zin zouden scholen die in moeilijke maatschappelijke omstandigheden moeten werken, extra middelen of een prioritaire behandeling kunnen krijgen (ov). Met het oog op de vermindering van de ongelijkheid, zou er op toegezien kunnen worden dat iedere school een basiskwaliteit heeft, waaruit dan verder kan gewerkt worden aan een gediversifieerd schoolgebouwenpark (exp).

Enveloppefinanciering

Er wordt gewezen op de mogelijke voordelen van enveloppefinanciering. Als je zelf de verantwoordelijkheid hebt over een budget voor scholenbouw dat moet aangewend worden voor meerdere sites, dan dwingt dit om een geïntegreerde visie op scholenbouw te ontwikkelen op lokaal niveau. Op die manier kan je veel beter een lokaal beleid voeren waarbij je de noden van verschillende schoolsites op elkaar afstemt (net/gesub, ov).

Meer samenwerken met de private sector

Sommige respondenten wijzen op de mogelijkheid om nog meer met de private sector te gaan samenwerken (ov). Een herhaling van het DBFM project zou een mogelijkheid zijn (ov). Een andere mogelijkheid is dat er meer gericht in de wachtlijst wordt nagegaan welke projecten in aanmerking zouden kunnen komen voor financiering via publiek-private samenwerking. Het spoor van een grootschalige DBFM-operatie zoals deze momenteel lopende is, wordt hierbij verlaten (ov).

Verlaten van het systeem van de wachtlijst

Binnen de overheid pleit men voor een nieuw subsidiesysteem voor de gesubsidieerde sector. Het first in-first-out principe en de wachtlijst zou dan ingeruild kunnen worden voor een subsidiesysteem dat uitgaat van de beleidsvisie op kwaliteitsvolle scholenbouw. Meer bepaald betekent dit dat er zou gewerkt kunnen worden met een oproepsysteem en dat bouwprojecten in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring als ze een bepaalde kwaliteit voorstaan en aan bepaalde criteria voldoen (ov).

Uitfilteren van de wachtlijst

De subsidieaanvragen die nu op de wachtlijst staan zouden grondig doorgelicht moeten worden. Alle subsidieaanvragen zouden getoetst moeten worden aan de fysieke en financiële norm in functie van het actuele leerlingenaantal. Deze werkwijze zou een veel accurater beeld geven van de bouwkost op de wachtlijst. Daarnaast zou er een evaluatie moeten gebeuren van het realiteitsgehalte van de wachtlijstdossiers. Vooruitziende inrichtende machten zetten immers subsidieaanvragen 'pro forma' op de wachtlijst om zich te verzekeren van een plaats op de rangorde, zonder dat deze aanvragen een werkelijke behoefte vertegenwoordigen (ov).

Mogelijkheden voorzien voor dringende noden

De financiering moet op een flexibele manier kunnen blijven inspelen op dringende noden (im).

7.3.2 Regelgevend kader

7.3.2.1 Afstemmen van alle controlerende en regelgevende instanties

Er zijn tal van instanties die vanuit hun regelgevend kader bepaalde eisen kunnen op leggen bij het bouwen van een school of de uitvoering van werken. Hierbij kan het gaan over de subsidiërende overheid, de brandweer, de onderwijsinspectie, onroerend erfgoed, de arbeidsinspectie, stedenbouw, etc. Vaak behoren deze instanties tot verschillende bestuurniveaus en beleidsdomeinen waardoor er een gebrek ontstaat aan transparantie en onderlinge afstemming van de regelgeving die zij opleggen. In het slechtste geval wordt de bouwheer geconfronteerd met regels die met elkaar in tegenspraak zijn (net/im, im). Daarnaast zou de controle niet altijd even objectief gebeuren en is niet overal dezelfde standaard van toepassing, zoals dit bijvoorbeeld met de controle op de brandveiligheid door de brandweer het geval is (net/im).

Men pleit dan ook voor meer transparantie in de regelgeving, een betere samenwerking tussen alle bevoegde instanties en meer coördinatie op centraal niveau (im, net/im). Het kenniscentrum van AGION zou bijvoorbeeld een project kunnen opzetten om alle wet- en regelgeving te bundelen en transparant te maken en een coördinerende rol vervullen tussen alle bevoegde instanties (im). Daarnaast vraagt men zich af of elke norm wel even absoluut moet gesteld worden. Zo zou er bijvoorbeeld voor bepaalde thema's gewerkt kunnen worden met normen die eerder verplicht, aangewezen of na te streven zijn (net/im).

7.3.2.2 Flexibeler omgaan met subsidieregels in functie van meer kwaliteit

In bepaalde gevallen zou het mogelijk moeten zijn om af te wijken van de fysieke en financiële normen, bijvoorbeeld wanneer een school een erg waardevol of innovatief bouwprogramma voorstelt dat binnen de huidige normen niet te realiseren valt. Zo zou men kunnen vermijden dat er op de duur een zekere vorm van standaardisering ontstaat in de scholenbouw (exp). Er zou ook gedacht kunnen worden aan een soort van subsidiebonus als een bepaalde kwaliteit wordt bereikt in het planningsproces of het ontwerp. Door incentives toe te kennen zouden bouwheren meer er toe aangezet worden om kwaliteitsvolle projecten te realiseren (dir).

7.3.2.3 *De fysische en financiële normen herzien*

De huidige normen gaan uit van de klassieke typologie van het schoolgebouw, zoals we dit al zo vele decennia kennen. Daarom is het nodig om de huidige fysische en financiële normen grondig te herdenken in functie van een veranderd onderwijs en veranderende maatschappelijke omstandigheden (ov, amb, exp). Een expert vindt dat de fysische norm met 10% mag verhoogd worden en de financiële norm met 20% (exp).

7.3.2.4 *Rekening houden met toekomstige leerlingenaantallen*

Momenteel worden subsidies voor scholenbouw berekend op het leerlingenaantal op het moment van aanvraag. Inrichtende machten pleiten ervoor dat er meer rekening wordt gehouden met mogelijke evoluties in het leerlingenaantal. Zo zou je kunnen bouwen voor een verwachte groei en zou je in staat moeten gesteld worden om bij eventuele krimp, vrij gekomen lokalen te verhuren aan derden (im).

7.3.2.5 *Subsidieprocedures herzien*

Binnen de subsidiërende overheid pleiten sommigen voor een volledige herziening van de bestaande subsidieprocedures aangezien deze momenteel een te complex kluwen vormen en de scholenbouwproblematiek in een vicieuze cirkel brengen (amb, ov).

Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs ziet wel nog steeds voldoende heil in de verkorte procedure, maar dan wel als een beheersinstrument waarover inrichtende machten zelf zouden moeten kunnen beschikken om hun schoolgebouw te onderhouden. Op die manier zouden de inrichtende machten meer in staat worden gesteld om hun verantwoordelijkheden inzake onderhoud op te nemen. Momenteel doen er zich immers ook al wachttijden voor in de verkorte procedures, en daar is men bekommerd over (net/gesub).

7.3.3 Advisering, sensibilisering, informatieverstrekking

7.3.3.1 *Meer inzetten op advies, begeleiding en goede praktijken*

Respondenten zeggen dat er vanuit de overheid nog meer aandacht moet gaan naar informatie, sensibilisering en advies, maar de meningen over de wijze waarop dit moet gebeuren lopen uiteen (ov, exp, amb, dir, im).

Er zijn respondenten die vinden dat de advisering eerder op afstand moet gebeuren. Een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs spreekt hier van een 'open aanbod' van informatie ten behoeve van de scholen (net/gesub). Met betrekking tot dit open aanbod wordt vaak verwezen naar de troeven van goede praktijken (ov, exp, koepel). Het zou dan vooral de bedoeling zijn om scholen met elkaar in contact te laten komen met de bedoeling van elkaar te leren. De subsidiërende overheid zou hierin een belangrijke rol kunnen spelen door netwerken op te zetten vanuit de informatie die in hun databases ligt opgeslagen. Aan bepaalde segmenten uit die netwerken zou dan informatie 'op maat van de problematiek' kunnen aangeboden worden (ov). Daarnaast wordt ook gewezen op het nut van cursussen en informatiesessies die vertrekken vanuit concrete cases. Dergelijke initiatieven zouden veel beter werken dan projectbegeleiding en bovendien beantwoordt het veel meer aan de vraag naar informatie op het terrein (net/gesub).

Er is ook de opvatting dat men verder moet kunnen gaan dan het 'open aanbod'. Adviseren wordt dan vooral begeleiden waarbij men met bouwheren gaat samen zitten en hen doorheen het bouwproces loodst (exp,ov,dir). Vooral de begeleiding van scholen in de voorbereidende fase is van belang. Men zou het een verplichte oefening moeten maken dat scholen een duidelijke visie

ontwikkelen over hun project en het voorbereidend traject doorlopen zoals het hoort (ov, amb, exp). Voor de begeleiding van bouwprojecten moeten professionele projectbegeleiders aangetrokken worden. Hiervoor kijkt men vooral naar de rol van het tussenniveau (exp) (zie infra).

Ten slotte vindt men ook dat er meer moet ingezet worden op allerhande instrumenten en handleidingen die bouwheren doorheen het plannings- en bouwproces moeten loodsen. Het instrument duurzame scholenbouw wordt als exemplarisch beschouwd, en zou navolging moeten krijgen in andere instrumenten (ov, net/gesub, im)

7.3.3.2 Bewaken van de haalbaarheid van bouwprojecten

Vaak worden er bij wedstrijden aantrekkelijke ontwerpen gepresenteerd die naderhand niet betaalbaar blijken te zijn. Daarom zou er een externe toets moeten gebeuren van de wedstrijdontwerpen die men voorlegt aan de bouwheer (exp).

7.3.3.3 Duidelijker communiceren naar de scholen toe

Het zou moeten mogelijk zijn om de bestaande regelgeving en procedures in goed begrijpbare pakketten mee te delen via beter gestructureerde kanalen (arch, amb, koepel). De beschikbare informatie moet ook veel meer gericht worden doorgegeven in functie van de specifieke problemen binnen elke school (net/gesub, ov). De overheid kan daarbij helpen, omdat in haar databanken alle relevante gegevens worden samengebracht (ov). Aan de andere kant is er ook de verantwoordelijkheid van de scholen om gericht op zoek te gaan naar de informatie die nu al door de overheid wordt aangeboden (amb).

Voor een expert uit de hoek van het Katholiek onderwijs komt het er vooral op aan om scholen geen rad voor de ogen te draaien en hen duidelijk te informeren wat er mogelijk is en wat niet (net/gesub). Ook inrichtende machten zeggen dat de overheid duidelijker moet communiceren over bepaalde problemen of projecten, zoals de capaciteitsproblematiek (im).

7.3.3.4 De uitvoering van toegepast onderzoek

Sommigen leggen ook de nadruk op de uitvoering van toegepast onderzoek. Het is dan de bedoeling om losstaande cases te bestuderen om tot kennis te komen die later opnieuw kan worden toegepast op het terrein. Hierbij moeten we denken aan mogelijke ontwerp oplossingen voor bepaalde bouwprogramma's of aan de bundeling van informatie over kostprijzen van bepaalde ontwerpkeuzes (exp, im). Dit toegepast onderzoek moet leiden tot goed toegankelijke pakketten informatie die aan bouwheren en architecten aangeboden kunnen worden (ov).

7.3.3.5 Meer kwaliteitsbewaking

Zoals nu al het geval is in het GO!, zouden bouwdoSSIERS beter doorgelicht moeten worden op de kwaliteit van het project, en dit met het oog op een effectievere besteding van de schaarse middelen (amb, ov). In dezelfde optiek zou men bouwprojecten meer moeten gaan evalueren eens ze zijn opgeleverd. Een dergelijke 'post-occupancy' evaluatie, laat dan toe om te leren uit fouten en goede praktijken, waarna men deze lessen kan inzetten binnen de adviesverlening ten aanzien van andere bouwprojecten (amb).

7.3.3.6 Bijsturen van de open oproep van de Vlaams bouwmeester

Er zou een evaluatie moeten kunnen plaatsvinden van de open oproep van de Vlaamse Bouwmeester, met het oog op een betere afstemming van de selectiecriteria op de kwaliteitsvisie binnen de financierende en subsidiërende overheid (amb).

7.3.4 Administratieve processen

7.3.4.1 *Herzien van de administratieve behandeling van de dossiers.*

Een expert ervaart de administratieve processen binnen AGION als te complex en dringt aan op een vereenvoudiging van de administratieve afhandeling van de subsidiedossiers (exp).

7.3.4.2 *Subsidieverstrekking afstemmen op het planningsproces en de wachttijden*

Om de kortsluiting van het planningsproces tegen te gaan, moeten de administratieve processen beter afgestemd worden op dit planningsproces en de wachttijden die scholen moeten doorlopen voor ze kunnen gaan bouwen (ov, exp, arch, dir).

Er zou een moment moeten ingebouwd worden waarop bouwheren weten dat ze van start kunnen gaan met de voorbereidende fase van hun bouwproject, zodat deze fase naar behoren uitgevoerd kan worden (ov). De periode tussen het nemen van een initiatief tot bouwen en de beschikbaarheid van de subsidies zou bovendien maar maximaal drie jaar mogen bedragen, een ideale tijdsspanne om de voorbereidende fase te doorlopen (exp). Daarbij aansluitend zou er een onderscheid gemaakt moeten kunnen worden tussen een moment van subsidiebelofte en moment van subsidieberekening. Bij de subsidiebelofte weet men dat men op termijn kan bouwen, maar het bouwprogramma ligt nog niet vast. De subsidieberekening gebeurt dan na de voorbereidende fase, op basis van een goed doordachte projectdefinitie en programma van eisen, zodat er voldoende kwaliteit in het project gebracht kan worden (exp).

Binnen de huidige manier van werken, moeten er alleszins genoeg mogelijkheden worden ingebouwd om een subsidieaanvraag te actualiseren wanneer er zich wijzigingen in het bouwprogramma of leerlingenaantal voordoen (dir, arch).

7.3.5 Plannen, ontwerpen en bouwen

7.3.5.1 *Inzetten op masterplanning*

De overheid moet een beleid gaan voeren dat de opmaak van masterplannen op het lokaal niveau stimuleert (ov, exp, net/im, im, dir, arch). We vermelden hier opnieuw de twee niveaus waarop dit kan gebeuren. Op niveau van de schoolsite kan een lange termijnplan worden opgemaakt. Op een hoger niveau kan er gedacht worden aan de toekomstige ontwikkeling van het onderwijs binnen een stad of regio (im). Hiervoor worden dan meer grootschalige masterplannen opgesteld waarin meerdere scholen en andere voorzieningen worden betrokken. Op die manier kan er ook net-, niveau- en sectoroverschrijdend gewerkt worden (amb, arch, ov, dir). Lokale besturen kunnen hierin een trekkersrol opnemen (im). Masterplanning kan er voor zorgen dat er efficiëntere keuzes worden gemaakt inzake scholenbouw en dat individuele bouwprojecten beter op elkaar worden afgestemd (exp, ov). Door op de lange termijn te denken voor meerdere sites tegelijkertijd kan het gebouwenpark bovendien efficiënter worden ingezet (exp).

7.3.5.2 *Inzetten op nieuwbouw*

Ondanks de beperkte middelen zou de overheid toch meer moeten inzetten op nieuwbouw dan nu het geval is. Grootschalige bouwcampagnes, zoals dit met het DBFM-project het geval is, kunnen bijdragen aan een patrimonium dat minder versnipperd is en daardoor meer kwaliteit heeft. Dergelijke bouwcampagnes zouden dus herhaald mogen worden (ov). Over het algemeen betreurt men het dat er op jaarbasis nog zo weinig nieuwbouwprojecten worden gesubsidieerd binnen de reguliere financiering van de gesubsidieerde sector. Dit is ook geen goede zaak naar de

adviesopdracht van AGION toe, aangezien deze zich voor een deel vooral richt op nieuwbouwprojecten (ov).

7.3.5.3 Inzetten op modulair bouwen

Voor de respondenten van op het terrein breken een lans voor de inzet van tijdelijke modulaire huisvesting (im, leerkr). Men beweert dat het in afwachting van een nieuwbouw beter is om eerst de dringendste noden met dergelijke units op te lossen, zodat men de tijd heeft om het bouwproject goed voor te bereiden en een duurzame visie te ontwikkelen, dan om in hoog tempo een dure nieuwbouw te plaatsen (im). Maar modulaire bouwsystemen worden door sommigen ook gezien als volwaardige oplossingen voor huisvestingsproblemen. De kwaliteit van deze bouwsystemen is in de loop der jaren heel wat verbeterd en ze voldoen nu aan alle eisen van energiezuinigheid. Bovendien vragen snel veranderende pedagogische eisen voor regelmatige aanpassingen van de schoolinfrastructuur. In een dergelijk geval zijn tijdelijke bouwsystemen die goed betaalbaar zijn en 15 jaar in gebruik kunnen blijven een goede oplossing (zie supra) (dir).

7.3.6 Betrokken actoren

7.3.6.1 Verhoging van de honoraria van architecten

De erelonen van de architecten liggen vandaag te laag. Dit zorgt ervoor dat initiatieven als participatieacties of een uitgebreide consultatie van de gebruikers vaak niet worden uitgevoerd omdat dit niet in het ereloon inbegrepen zit. Ook de begeleiding van het voorbereidend traject en de opmaak van een lange termijnplan, zijn opdrachten die niet in de erelonen van architecten vervat zitten (exp, koepel). Bovendien worden de kosten van wedstrijdontwerpen zoals deze bijvoorbeeld gevraagd worden bij DBFM of de open oproep te weinig gedekt (arch).

7.3.6.2 De financiële ondersteuning van projectbegeleiders

Respondenten wijzen erop dat de inhoudelijke begeleiding van scholenbouwprojecten momenteel niet in aanmerking komt voor subsidiëring. Daarom moeten er middelen worden vrijgemaakt voor de subsidiëring van projectbegeleiders. Enkel op die manier kan je komen tot een kwaliteitsvolle aanpak van het voorbereidend traject, bijvoorbeeld met betrekking tot de voorbereidende fase van een masterplan, de opzet van een participatieproject, of de begeleiding naar de opmaak van een goede projectdefinitie toe (exp, dir).

7.3.6.3 Werken met erkende scholenbouwers

Vanuit de subsidiërende overheid zouden bepaalde eisen mogen gesteld worden aan de competenties van architecten en aannemers op gebied van scholenbouw (im). Om de selectie van goede scholenbouwers te vergemakkelijken zou de overheid 'pools' van architecten en aannemers kunnen samenstellen die expertise hebben opgebouwd in de scholenbouw. Je zou een soort van erkenning kunnen geven aan scholenbouwers die hebben bewezen dat ze kennis van zaken hebben en kwaliteit kunnen leveren (net/im).

7.3.6.4 De participatie van leerlingen ondersteunen

Leerlingen vinden dat er veel meer inspanningen moeten gebeuren om hen bij bouwprojecten te betrekken. Op die manier kunnen ze meehelpen bouwen aan een aangename schoolomgeving waar ze zich goed kunnen voelen (leerl).

7.3.7 De verdeling van bevoegdheden en institutionele aspecten

7.3.7.1 *Vastleggen van de verantwoordelijkheden op alle niveaus*

Er moet werk gemaakt worden van een duidelijke afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over alle bestuursniveaus. Dit wil zeggen dat de rollen van de centrale overheid, controlerende instanties, lokale overheden, koepelorganisaties, inrichtende machten en scholen duidelijker gedefinieerd moeten worden (ov, exp).

Een voorbeeld van een dergelijke rolverdeling zou kunnen zijn dat de centrale overheid het beleid coördineert, de strategische lijnen uitzet en de middelen beheert. Op schoolniveau kunnen dan bouwprojecten groeien die een bepaald kwaliteitsniveau moeten halen en voldoen aan de bestaande regels en normen. Deze individuele projecten worden vervolgens onderling afgestemd in masterplannen die op lokaal niveau of binnen scholengemeenschappen worden opgemaakt. De centrale overheid subsidieert dan enkel nog op het niveau van het masterplan (ov).

Een ander voorbeeld gaat uit van een scholenbouwbeleid op macro, meso- en micro niveau. Op macro niveau bepaalt de overheid de randvoorwaarden waaraan bouwprojecten moeten voldoen (fysische norm, financiële norm, bepalingen inzake energiezuinigheid en toegankelijkheid, de niet-subsidieerbare bouwkost, etc.). Op het meso niveau zouden lokale besturen of scholengemeenschappen een lange termijnvisie kunnen ontwikkelen op de ontwikkeling van hun patrimonium, een engagement kunnen aangaan tegenover bepaalde maatschappelijke uitdagingen en zouden ze kunnen zorgen voor een selectieprocedure voor architecten. Op het micro niveau van de scholen kan men dan de strategische beleidslijnen van het meso niveau aanwenden om zelf accenten te leggen en een eigen projectdefinitie op te maken (exp).

7.3.7.2 *Het macro niveau (centrale overheid)*

Aansturen of terugtreden?

Bij de overheid en experts vinden we de visie terug dat de centrale overheid een werkbaar regelgevend en budgettair kader zou moeten voorzien dat ingezet kan worden om de beleidsvisie op kwaliteit te bereiken. Dit kader kan op bepaalde vlakken sturend zijn, maar op andere ook meer sensibiliserend, informatief of adviserend (ov, exp). Van belang hierbij is dat de visie op kwaliteit voldoende samenhang vertoont, en niet bestaat uit losstaande projecten (im). Met het oog op het bereiken van de kwaliteitsvisie binnen de centrale overheid, zou er bijvoorbeeld een subsidiesysteem uitgetekend kunnen worden waarbij als voorwaarde geldt dat aan bepaalde kwaliteitscriteria is voldaan (ov, exp).

Een andere visie, die we vooral terugvinden bij een expert van het Katholiek onderwijs, is dat de overheid zich veeleer faciliterend moet opstellen ten aanzien van de schoolbesturen (net/gesub, im). Het komt er dan vooral op aan dat de overheid bouwheren in staat moet stellen om hun eigen ambities te kunnen realiseren (net/gesub). Daarom moet de nadruk liggen op meer middelen om de wachtlijst op te kunnen oplossen, en niet op meer normen en regels (im, koepel).

Aan de andere kant mogen de schoolbesturen niet bij de pakken blijven neerzitten en moeten ze zelf op zoek gaan naar alternatieve pistes voor financiering (net/gesub). Dat de centrale overheid een visie op kwaliteit formuleert staat volgens een expert van het Katholiek onderwijs ook haaks op de idee van een terugtrekkende overheid. De overheid moet vooral het ambitieniveau van de individuele bouwheren willen ondersteunen, in plaats van zelf een kwaliteitsvisie te formuleren en daar dan regels en normen aan te koppelen (net/gesub). Er is alleszins de bekommernis dat de overheid te veel zou reguleren en te weinig faciliteren. Men is bijvoorbeeld bezorgd voor een toename van de

administratieve belasting voor schoolbesturen. Ook masterplanning bijvoorbeeld, wordt op zich wel als een goede werkwijze beschouwd, maar het moet een vrijblijvende keuze zijn en geen voorwaarde voor subsidiëring (net/gesub).

Versnippering van budgetten tegengaan

Momenteel ervaart men dat de middelen die kunnen ingezet worden voor scholenbouw te versnipperd worden toegekend via allerlei vormen van ‘gekleurde’ fondsen, beleidsdomeinen en instanties die dan de middelen moeten verdelen over netten en scholen. Beter zou het zijn om alle middelen die nu verspreid zitten samen te brengen en op elkaar af te stemmen, zodat er een transparant financieringssysteem ontstaat. Dit zou het vlot verloop van het bouwproces alleszins ten goede komen (net/im, koepel).

Net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking

Respondenten zijn het erover eens dat in tijden van schaarste de overheid de samenwerking over de grenzen van de onderwijsnetten en maatschappelijke sectoren heen, meer moet stimuleren en ondersteunen. Op die manier kan men komen tot bouwprojecten die een win-win zijn voor alle betrokken partners (ov, net/gesub, arch, leerkr, im, dir, exp). Wat de netoverschrijdende samenwerking betreft denkt men dat men op vlak van scholenbouw lokaal betere afspraken moet maken tussen verschillende onderwijsverstrekkers, ook over de verschillende onderwijsnetten heen (amb, ov, dir, exp, im, leerkr). Lokale regie kan er dan voor zorgen dat bouwprojecten beter op elkaar afgestemd geraken zodat er veel efficiënter geïnvesteerd kan worden en men op de duur tot een rationalisatie van het gebouwenpark kan komen (exp). Schoolbesturen moeten dan wel bereid zijn om meer met elkaar samen te werken, en dergelijke samenwerkingsverbanden lijken het meest voordeel op te leveren als de toenadering vanuit de scholen zelf groeit (im). Op het terrein merkt men alleszins op dat de verzuiling in het onderwijs weinig efficiënt werkt op vlak van de scholenbouw en dat investeringen in onderwijshuisvesting boven de breuklijnen tussen geloofsovertuigingen of wereldbeschouwingen zouden moeten kunnen staan (leerkr, im).

Wat de samenwerking over de verschillende beleidsdomeinen betreft, pleit men in de eerste plaats voor een betere afstemming van procedures, budgetten en regelgeving die momenteel van kracht zijn voor infrastructuurwerken binnen onderwijs, welzijn, sport, gezondheid, jeugd, etc. (ov). Daarnaast moeten bouwprojecten die gebeuren in samenwerking met andere beleidsdomeinen aangemoedigd worden en stimulansen kunnen krijgen (ov).

7.3.7.3 *Het meso niveau (scholengemeenschappen en lokale besturen)*

Er zou een ‘tussenniveau’ voorzien kunnen worden tussen individuele schoolbesturen en de centrale overheid waar beheerstaken, gespecialiseerde kennis en strategische beslissingen gebundeld kunnen worden uitgevoerd voor een (relatief) grote groep scholen tegelijk. Dit tussenniveau zou kunnen worden waargenomen door scholengemeenschappen of lokale besturen (exp).

Scholengemeenschappen zouden de taak op zich kunnen nemen om een lange termijnvisie te ontwikkelen voor meerdere schoolsites tegelijkertijd. Op dat niveau worden de grote krachtlijnen vastgelegd op vlak van duurzaamheid, een brede inzetbaarheid van schoolinfrastructuur, toegankelijkheid, enz. Daarnaast kunnen schoolgemeenschappen ook de procedure voor de selectie van een ontwerper faciliteren (exp).

Ook het lokale bestuursniveau (steden en gemeenten) zou heel wat troeven in zich dragen om een coördinerende rol te spelen op vlak van scholenbouw. De scholenbouw kan bijvoorbeeld beter aansluiting vinden met het gemeentelijk beleid rond mobiliteit, milieu, groenvoorzieningen of

stedenbouw. Daarnaast hebben lokale besturen de expertise in huis om, vanuit een overkoepelende visie, de regie te voeren over investeringen in scholenbouw over de grenzen van onderwijsnetten en maatschappelijke sectoren heen. Schoolgebouwen kunnen ook meer geschakeld worden met voorzieningen als sportcentra of bibliotheken en er kan meer aandacht gaan naar de ruimtelijke vertaling van de brede school (leerkr, ov, dir, exp). Dergelijke sectoroverschrijdende projecten vragen wel om een lokale regie. Volgens architecten en een expert uit de hoek van het officieel onderwijs zijn de stads- en gemeentebesturen hiervoor de meest geschikte partners (arch, koepel). De overheid zou bijvoorbeeld een aantal proefprojecten kunnen opzetten om infrastructuurprojecten te laten coördineren op lokaal niveau (arch).

Op het niveau van lokale besturen bevindt zich met andere woorden een 'bestuurknoop' waar verschillende belanghebbenden kunnen samengebracht worden. De onderwijskoepels hebben op dit niveau een belangrijke rol te spelen (exp). Ook directies vinden dat scholenbouwprojecten veel beter geïntegreerd moeten worden in het gemeentelijk en stedelijk beleid rond buurtontwikkeling, stadsvernieuwing of maatschappelijke voorzieningen als bibliotheken of sportcentra (dir).

7.3.7.4 Het micro niveau (inrichtende machten en scholen)

Professionalisering van de scholenbouw

Vooraf kleine bouwheren hebben vaak niet de expertise in huis om bouwprojecten tot een goed einde te brengen. Er is dus nood aan professionele aanpak op vlak van scholenbouw. Meer bepaald gaat het hier om projectmanagement, financieel beheer of het ontwikkelen van een lange termijnvisie en het volgen van een life cycle benadering. Omdat moeilijk kan verwacht worden dat alle inrichtende machten in staat zouden zijn de nodige professionaliteit en expertise op gebied van scholenbouw te ontwikkelen, zou dit op een hoger niveau kunnen gebeuren. Hierboven werd al gewezen op de mogelijke rol van scholengemeenschappen en lokale besturen (exp).

Scholen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid

Scholen mogen ondersteund worden bij de realisatie van hun bouwprojecten, maar ze moeten ook hun eigen verantwoordelijkheid willen nemen om zelf hun gebouw goed te beheren en op zoek te gaan naar financiering. De verantwoordelijkheid die ze dragen ten aanzien van hun schoolgebouwen gaat immers samen met de autonome positie die zij innemen (net/gesub, ov).

7.3.8 Eigendomsverhoudingen herzien

Naar aanleiding van de moeilijkheden die schoolbesturen ondervinden om het niet-subsidieerbare aandeel van de bouwkost te betalen, wordt binnen de overheid het denkspoor gelanceerd om de gebouwen volledig in eigendom te nemen en ook in te staan voor de instandhouding en vernieuwing ervan. De overheid stelt dan de gebouwen ter beschikking aan de scholen. Het voordeel hiervan is dat de scholen zich volledig op hun pedagogisch project zouden kunnen concentreren en dat schoolgebouwen gemakkelijker zouden kunnen ingezet worden voor andere doeleinden, mocht er zich bijvoorbeeld leegstand voordoen (ov).

7.3.9 Het schoolgebouwenpark monitor en evalueren

Er moet meer betrouwbare informatie beschikbaar zijn over de kwaliteit van het patrimonium en over de problemen die zich voordoen, zodat het beleid meer gerichte acties kan ondernemen (ov). Sommigen pleiten daarbij voor een grondige inventarisatie van het gebouwenpark zodanig dat men weet waar de dringendste noden zich voordoen en men binnen het beleid de effectieve maatregelen kan treffen, bijvoorbeeld naar een meer gerichte responsabilisering van de scholen toe (amb, exp).

Men beseft wel dat dit door de onderwijskoepels en de scholen als een inbreuk van hun autonomie kan worden ervaren (amb).

7.3.10 Inzetten op bepaalde thema's

Meetbare criteria

Als het overheidsbeleid zich wil richten op inhoudelijke thema's, dan doet ze dit het best voor criteria die voldoende concreet en meetbaar zijn, zoals energiezuinigheid (net/gesub).

De brede school

De brede school gedachte moet meer in de verf worden gezet. Er moet ook aandacht gaan naar de opvolging en facilitering van multifunctionele bouwprojecten en openstelling van bestaande scholen. Men moet inzetten op brede en multifunctionele scholen die in samenwerking met verschillende participanten tot stand komen (dir).

Erfgoedbeleid

Er wordt in de scholenbouw geen erfgoedbeleid ontwikkeld. Monumenten en landschappen voeren wel een erfgoedbeleid ten aanzien van de scholen, maar alles wat niet door hen geklasseerd wordt kan in principe afgebroken worden. Zo gaat toch veel waardevol historisch patrimonium verloren (exp).

De schoolsite

Binnen de kwaliteitsvisie van de overheid gaat alle aandacht naar het schoolgebouw, maar bijna geen aandacht naar de schoolsite en de open ruimte op de site, terwijl de speelplaats, de toegangen, de groenvoorzieningen, toch heel belangrijk zijn om het geheel te laten werken (exp).

Welbevinden

Gebruikers moeten zich in de eerste plaats goed voelen op school. Daarom moet er meer aandacht gaan naar de belevingswaarde en het comfort in schoolgebouwen (ov). Voor leerkrachten is het verhogen van het welbevinden van leerlingen en leerkrachten zelfs een noodzakelijke voorwaarde om een nieuwbouwproject op te zetten. Als het project niet bijdraagt aan het welbevinden, schiet het zijn doel voorbij en voer je het beter niet uit (leerkr).

Aandacht voor typologische verandering

Er is nood aan een hernieuwde reflectie over de typologie van schoolgebouwen. We slagen er moeilijk in om (betrekkelijk) recente pedagogische en maatschappelijke evoluties door te vertalen naar innovatieve ruimtelijke concepten voor schoolgebouwen (exp).

7.3.11 Onderhoud en herconditionering van bestaande gebouwen

Het overheidsbeleid moet meer inzetten op de kwaliteit van het bestaande patrimonium. Meer bepaald gaat het hier om een betere ondersteuning van onderhoudswerken en manieren waarop scholen proberen hun bestaande gebouwen aan te passen aan wijzigende pedagogische omstandigheden. Er is dus ook een inhaalbeweging nodig voor de herconditionering van onze bestaande gebouwen (amb, dir).

Wat de ondersteuning van onderhoudswerken betreft is een mogelijk denkspoor om te gaan werken met een specifiek instrument, zoals een onderhoudsboekje (net/gesub, net/im). Daarnaast zou men bouwheren in staat moeten stellen om gemakkelijker een life cycle benadering aan te houden ten opzichte van hun bouwprojecten. De beperkte marge aan extra investeringen die dit met zich meebrengt, verdient zich later dan terug door geringe onderhouds-, en beheerskosten (arch). Nog

een ander denkspoor is om onderhoudswerken aan te pakken in samenwerking met andere scholen. Zo zou men op het niveau van scholengemeenschappen een technisch team kunnen installeren die dan onderhoudswerken doet voor alle scholen in de gemeenschap (arch, leerkr).

7.3.12 Verschillen in beleidsaccenten

Tabel 13 toont hoe de voorgestelde beleidsacties verdeeld zijn over verschillende groepen van relevante actoren. Voor deze analyse hebben we ervoor gekozen om te denken vanuit de posities van deze actoren binnen het beleidsveld van de scholenbouw. Meer bepaald hebben we een onderscheid gemaakt tussen: **architect-onderzoekers** (twee experts die wetenschappelijk onderzoek verrichten over scholenbouw), **architect-projectbegeleiders** (4 experts-architecten en een focusgroep van architecten die actief zijn als scholenbouwer of als begeleider van scholenbouwprojecten), **gebruikers** (de leden van de focusgroepen directies, leerlingen en leerkrachten), **inrichtende machten** (de leden van de focusgroep met vertegenwoordigers van inrichtende machten), **inspectie** (de expert van de onderwijsinspectie), **onderwijsnet-overheid-inrichtende macht** (de expert uit de hoek van het GO! onderwijs van de Vlaamse gemeenschap), **onderwijsnet-koepelorganisatie** (2 experts afkomstig uit de hoek van het Katholiek onderwijs en 1 expert uit de hoek van het officieel onderwijs), **overheid** (7 experts afkomstig uit de overheid en 1 focusgroep van ambtenaren).

Zoals hierboven al vermeld werd, vroegen we aan de respondenten om een aantal mogelijke 'acties' naar voor te brengen voor het toekomstig scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Tabel 13 toont de relatieve frequenties van de mate waarin op deze verschillende beleidsacties door de respondenten werd ingegaan tijdens interviews en groepsdiscussies. Meer bepaald is de gebruikte indicator hier het relatieve aantal woorden dat men aan een mogelijke beleidsactie besteedde.

Over alle actoren heen stellen we vast dat 5 beleidsacties elk minstens 5% van het volledige vertoog in beslag nemen, namelijk (1) een hoger budget voor de scholenbouw in Vlaanderen, (2) de koppeling van de financiering van de scholenbouw aan planning en prioriteitenstelling, (3) een grotere aandacht voor begeleiding, goede praktijken en advies, (4) inzetten op masterplanning en (5) het samenwerken over onderwijsnetten en maatschappelijke sectoren heen. We moeten hierbij wel rekening houden met de ongelijke vertegenwoordiging van de verschillende groepen van actoren. Zo is er een duidelijke oververtegenwoordiging van de respondenten die behoren tot de overheid, wat het relatieve belang van de opinies binnen deze groep meer doet doorwegen.

De relatieve frequenties waarmee beleidsacties naar voor worden gebracht, tonen aan dat er heel wat diversiteit bestaat tussen de verschillende groepen van actoren: men legt andere accenten naargelang de positie die men inneemt ten opzichte van het beleidsveld. Zo lijkt er alvast een zekere spanning te bestaan tussen beleidsmaatregelen die een sterkere aansturing van het beleidsveld beogen, en maatregelen die eerder passen binnen het beeld van een terugtrekkende overheid. We moeten hierbij wel vermelden dat er opnieuw enige vertekening kan optreden naargelang het aantal respondenten dat in een bepaalde groep van actoren betrokken is. Zo kunnen we verwachten dat groepen met veel respondenten een meer gelijkmatige spreiding zullen kennen over de verschillende beleidsacties.

- Een verhoging van het budget voor scholenbouw is een actie die door alle actoren wordt aangebracht.
- De wens om de financiering voor scholenbouw te koppelen aan planning en prioriteiten, is iets wat vooral wordt gedragen door de respondenten uit de hoek van de overheid en het GO!, maar

bijvoorbeeld niet door experts uit de hoek van de het officieel en Katholiek onderwijs of gebruikers.

- De verzuchting om de regelgevingen in verschillende beleidsdomeinen op elkaar af te stemmen, vinden we vooral bij de inrichtende machten terug.
- Meer inzetten op begeleiding, advies en goede praktijken is een actie die vooral door onderzoekers en respondenten uit koepelorganisaties en de overheid naar voor wordt geschoven.
- De respondent van de onderwijsinspectie vindt zowel kwaliteitsbewaking als de eigen verantwoordelijkheid van de scholen belangrijk.
- Masterplanning is een beleidsactie die wordt vermeld over verschillende groepen van actoren, maar bijvoorbeeld niet door de respondenten uit de koepelorganisaties.
- De respondenten van de koepelorganisaties pleiten voor een terugtrekkende en niet-betuttelende overheid, maar ze lijken wel betrekkelijk geïsoleerd te staan met deze wens.
- Samenwerken over onderwijsnetten en maatschappelijke sectoren heen is opnieuw een issue dat veel wordt vermeld, vooral door gebruikers, inrichtende machten en de respondenten van de overheid, maar binnen de onderwijsnetten zelf komt het dan weer nauwelijks aan bod.
- De vraag naar minder versnippering in de budgetten en bevoegdheden wordt vooral gesteld door inrichtende machten en de respondent uit de hoek van het GO!.
- Onderzoekers vinden het belangrijk dat er meer aandacht zou gaan naar de professionalisering van bouwheren.
- Vooral gebruikers en koepelorganisaties vinden het belangrijk dat er meer beleid zou gevoerd worden rond onderhoud en de instandhouding van het gebouwenpark.

	architect-onderzoeker (2)	architect-projectbegeleider (5)	gebruiker (li, lk, dir) (3)	inrichtende macht (1)	inspectie (1)	onderwijsnet-overheid-inrichtende macht (1)	onderwijsnet-koepelorganisatie (3)	overheid (8)	TOTAAL
1) Financiering									
budget verhogen	6%	11%	6%	1%	37%	22%	25%	5%	8%
enveloppefinanciering invoeren	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%	1%
Rekening houden met ongelijkheden	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%
Financiering koppelen aan planning en prioriteitenstelling	0%	3%	0%	3%	0%	36%	0%	20%	10%
mogelijkheden blijven voorzien voor dringende noden	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
meer samenwerken met private sector	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
uitkuisen van de wachtlijst	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
2) Regelgevend kader									
controlerende en vergunnende instanties afstemmen	0%	0%	0%	15%	0%	5%	0%	0%	2%
flexibeler omgaan met subsidieregels ifv kwaliteit	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
fysische en financiële normen herzien	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
rekening houden met toekomstige leerlingenaantallen	0%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%
subsidieprocedures herzien	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	0%
3) Begeleiding en advies									
bewaken van de haalbaarheid van bouwprojecten	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
meer inzetten op begeleiding, goede praktijken en advies	18%	5%	4%	3%	0%	0%	14%	13%	8%
meer inzetten op inhoudelijke begeleiding en participatie	9%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
meer kwaliteitsbewaking	0%	0%	0%	0%	42%	0%	3%	1%	1%
de uitvoering van toegepast onderzoek	0%	11%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	3%
open oproep Vlaams Bouwmeester bijsturen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
duidelijker communiceren naar scholen toe	0%	0%	0%	6%	0%	0%	7%	3%	2%
4) Administratieve processen									
herzien van administratieve behandeling van dossiers	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
subsidies afstemmen op planningsproces en wachttijden	6%	8%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	3%
5) plannen-ontwerpen-uitvoeren									
inzetten op masterplanning	24%	10%	3%	13%	0%	10%	2%	17%	13%
meer inzetten op nieuwbouw	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
modulair bouwen met tijdelijke constructies	0%	0%	13%	4%	0%	0%	0%	0%	2%
6) Betrokken actoren									
hogere honoraria voor architecten	0%	7%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	2%
budget voorzien voor projectleiderschap	0%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
kunnen werken met competente architecten en aannemers	0%	0%	1%	8%	0%	7%	0%	0%	1%
participatie van leerlingen ondersteunen	0%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
7) verdeling van bevoegdheden over bestuurslagen									
duidelijk stellen van verantw. op verschillende niveaus	8%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%
macro niveau									
inhoudelijke visie ontwikkelen vanuit overheid	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
terugtrekkende en minder betuttelende overheid	0%	0%	0%	1%	0%	0%	15%	0%	1%
samenwerken over netten en sectoren heen	1%	8%	32%	22%	0%	0%	4%	15%	14%
minder versnippering van budgetten en bevoegdheden	0%	0%	0%	15%	0%	16%	1%	0%	3%
overheid biedt regelgevend en financieel kader ifv kwaliteit	0%	5%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	1%
meso-niveau									
beleid op niveau van schoolgem. en lok. besturen	0%	10%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	4%
micro-niveau									
meer wijzen op verantwoordelijkheid van scholen	0%	0%	0%	0%	22%	0%	6%	0%	0%
professionalisering van scholenbouw op lokaal niveau	17%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%
8) eigendomsstructuren herzien	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%
9) schoolgebouwenpark monitoren en evalueren	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	2%
10) inzetten op specifieke thema's	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
inzetten op concrete meetbare problemen en themas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%
meer aandacht voor de brede school	0%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
meer aandacht voor erfgoedbeleid	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
meer aandacht voor het comfort	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
meer aandacht voor het schooldomein	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
meer aandacht voor omgevingspsychologie en welbevinden	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
meer aandacht voor typologische vernieuwing	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
11) onderhoud en instandhouding	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
meer beleid voeren rond instandhouding en onderhoud	0%	0%	9%	0%	0%	4%	11%	1%	2%
samenwerkingsverbanden aangaan voor onderhoud	0%	4%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
TOTAAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel 13: verschillen in beleidsaccenten tussen actoren

(blanco pagina)

8 Conclusies

8.1 De logica en coherentie van het scholenbouwbeleid

Sluiten de visie, doelstellingen en instrumenten van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen voldoende coherent op elkaar aan? Is de beleidstheorie over de wijze waarop beleidsinstrumenten, beleidsveld en gewenste effecten met elkaar samenhangen, voldoende solide?

Wat het eerste deel van deze onderzoeksvraag betreft, namelijk de **coherentie** van het beleid, blijkt uit het logisch beleidsmodel dat het beleid een hoge complexiteit heeft. Enerzijds lijkt het een kluwen van doelstellingen, bestuurs- en beleidsmiddelen, wat ten koste kan gaan van de transparantie; maar anderzijds lijkt het beleid toch vrij goed samen te hangen. De werkwijze die gevolgd wordt bij de opmaak van beheersovereenkomsten aan het begin van elke legislatuur draagt immers bij aan een goede samenhang tussen beleidsdoelstellingen, organisatiedoelstellingen en beleidsinstrumenten, en is ook een belangrijk aandachtspunt voor de interne controle en organisatiebeheersing.

Nochtans zijn er wel degelijk kritische punten. Meer bepaald is dit het geval in de relatie van de beleidsvisie tot de beleidsdoelen. Hierbij staat men immers voor de moeilijke opdracht om net deze maatregelen te nemen die het best kunnen tegemoet komen aan de maatschappelijke uitdagingen waar de hedendaagse schoolgebouwen aan moeten voldoen. Over deze maatschappelijke uitdagingen en de beleidsvisie op zich blijkt er een vrij grote consensus te bestaan, maar men is kritischer ten aanzien van de doelstellingen die voorop worden gesteld om die beleidsvisie te realiseren. Een eerste punt is dat de beleidsdoelen te ‘versnipperd’ zouden zijn en daardoor te weinig als een geïntegreerd pakket van maatregelen zou aangeboden worden. Er worden teveel inhoudelijke klemtonen gelegd waaraan dan ‘gekleurde’ middelen en specifieke regelgeving gekoppeld worden (bijvoorbeeld REG, brede school, toegankelijkheid, capaciteit,...). Deze aandacht voor meerdere afzonderlijke kwaliteitsaspecten gaat ten koste van de geïntegreerde aanpak die zo sterk nodig is op het terrein. Een tweede punt betreft de inconsequente houding die beleidsmakers zouden aanhouden ten aanzien van de scholen. Door een visie op kwaliteit te formuleren, wordt er aan de ene kant wel een hoog ambitieniveau vooropgesteld, maar aan de andere kant wil men zich niet engageren om de noodzakelijke beleidsmiddelen ter beschikking te stellen om dit ambitieniveau te halen. Een derde vaststelling is dat de visie op kwaliteit niet altijd in dezelfde mate wordt doorvertaald naar beleidsdoelstellingen. Bepaalde kwaliteitsaspecten blijken op meer aandacht van beleidsmakers te kunnen rekenen dan andere, waardoor bepaalde kwaliteitsaspecten onderbelicht blijven.

Wat de **interne logica** van het beleid betreft, is de logische redenering achter het eerste deel van de beleidstheorie eenvoudig te reconstrueren. Veronderstellingen over de oorzakelijkheid tussen beleidsinterventies en beleidsveld zijn immers direct uit het logisch beleidsmodel af te lezen. We merken op dat het beleid niet altijd en in dezelfde mate ingrijpt op *alle* fasen van het planningsproces. Hoewel er wel degelijk beleidsinstrumenten worden ingezet die een generieke werking hebben en betrekking hebben op het hele proces van planning en beheer, blijkt uit de bevraging van de belanghebbenden dat er in bepaalde gevallen toch tekorten worden ervaren, bijvoorbeeld op vlak van onderhoud en beheer. Aan de andere kant echter hoeft dit geen afbreuk te doen aan de logica op zich, en is het wellicht ook niet nodig dat het beleid in alle fasen tussenkomt.

Zo blijken de belangrijkste determinanten voor succesvolle bouwprojecten zich vooral in de voorbereidende fase te bevinden. We stellen vast dat er (vrij recent) wel degelijk beleidsinitiatieven zijn genomen om juist hier ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld door begeleiding, advisering en informatieverstrekking. Ten slotte doet het beleid ook inspanningen om goede planning op het terrein te introduceren, wat ervoor zorgt dat een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie op het terrein kan toegepast worden.

Maar ook hier is er een kritisch punt. Er doet zich namelijk een logisch probleem voor met betrekking tot de subsidieprocedures die gehanteerd worden in de gesubsidieerde sector, en meer bepaald met betrekking tot de 'verkorte procedure' en de procedure 'afwijking chronologie'. Deze beleidsinstrumenten staan immers nauwelijks nog in verbinding met de centrale beleidsdoelstelling om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark uit te bouwen. De finaliteit van deze procedures is om aan inrichtende machten de mogelijkheid te bieden om dringende werken uit te voeren en tegelijk de wachtlijst te omzeilen. Deze procedures zijn dus ontstaan vanuit het argument dat in tijden van schaarste en lange wachttijden de onderwijsverstrekking gewaarborgd moet blijven, en niet zozeer vanuit de doelstelling om kwaliteitsvolle investeringen in de scholenbouw te doen. Hiermee willen we niet beweren dat deze procedures per definitie geen kwaliteit zouden kunnen opleveren, maar vanuit de optiek van de logica van de beleidstheorie zijn ze wel een risicofactor voor de effectiviteit van het scholenbouwbeleid. Dit is eens te meer een reden tot bezorgdheid wanneer we vaststellen dat er in toenemende mate van deze procedures gebruik wordt gemaakt. In 2011 werd 18% van de machtigingen aan de verkorte procedure besteed en 23 % aan de procedure 'afwijking chronologie'. In 2012 besliste het managementcomité van AGION dat het overgrote deel van de beschikbare subsidies (148 mio euro) zal goedgekeurd worden via de versnelde procedures. Slechts 10 mio euro zou worden toegekend aan wachtlijstdossiers.

Wat het tweede deel van de beleidstheorie betreft, blijkt er een brede consensus te bestaan over de positieve impact van goede planning op de realisatie van kwaliteitsvolle schoolgebouwen. Hoewel het geen garantie is op succes, is het toch 'de te volgen weg' om te komen tot een kwaliteitsvol project. Vooral het belang van de voorbereidende fase wordt hierbij benadrukt. Daarenboven kunnen we verwachten dat (sommige fasen van) het planningsproces ook positief zullen bijdragen aan de beoogde effecten die voortkomen uit de strategische doelstellingen van AGION.

8.2 De effectiviteit van het scholenbouwbeleid

Hoe werkt het bouwen en beheren van schoolgebouwen op het terrein precies? Welke mechanismen zijn hierbij bepalend? Welke contextuele randvoorwaarden zijn van belang om het beleid te laten slagen? Hoe verloopt de impact van het beleid op de processen binnen het beleidsveld?

De vraag naar de werking van het scholenbouwbeleid geeft in eerste instantie aanleiding tot de beschrijving van een ideale situatie. Uit de onderzoeksresultaten kunnen we immers afleiden hoe het scholenbouwbeleid *zou moeten* werken om effectief te zijn. De concepten uit het theoretisch denkkader zijn daarbij richtinggevend. In tweede instantie kunnen we uit de onderzoeksresultaten tot op zekere hoogte ook afleiden *hoe* het scholenbouwbeleid *momenteel werkt*. We willen echter benadrukken dat uitspraken over het huidige beleid voortkomen uit de persoonlijke getuigenissen van respondenten in expertinterviews en focusgroepen. Deze uitspraken geven dus enkel aanleiding tot een beter begrip van de werking van het scholenbouwbeleid, en geven niet aan wat de omvang is van een bepaald probleem of hoe het over een bepaalde populatie is verspreid.

8.2.1 Mechanismen

Er bestaat een vrij grote consensus over de noodzaak van goede planning in de scholenbouw. Schoolgebouwen zijn idealiter het resultaat van een plannings- en ontwerpproces dat aan het bouwen voorafgaat. Nochtans is het consequent doorlopen van het planningsproces op zich niet zaligmakend. Er is in elke fase van het proces ook de nodige inzet nodig om het project tot een goed einde te brengen. Het plannings- en ontwerpproces moet vooral gebeuren vanuit een visie op de lange termijn, waarvoor een masterplan kan worden opgemaakt. Het masterplan kan zowel betrekking hebben op de gefaseerde ontwikkeling van één schoolsite, als op meerdere voorzieningen tegelijkertijd waarbij hun ontwikkeling in onderlinge samenhang wordt gezien.

Hoewel goede planning de te volgen weg zou zijn naar goede scholenbouw, zou het wel nog te weinig worden toegepast op het terrein. Bouwheren zijn vaak niet vertrouwd met goede planning. Ze zouden vooral denken vanuit een pragmatische reflex en de problemen ad hoc aanpakken, een probleem dat ook al in de documentenanalyse tot uiting kwam. Het huidige scholenbouwbeleid zou dit pragmatische, korte termijn denken nog aanwakkeren. Dit neemt niet weg dat planning binnen bepaalde segmenten van het gebouwenpark wel degelijk al wordt toegepast. In het bijzonder verwijzen we hier naar de gefaseerde aanpak van de grote bouwprojecten binnen het GO!.

Scholenbouwprojecten worden vooral succesvol wanneer er genoeg aandacht gaat naar de voorbereidende fase in het planningsproces. Meer bepaald onderscheiden we de volgende kritische succesfactoren:

- De samenstelling van een goed bouwteam waarin iedereen kan werken vanuit zijn eigen deskundigheid in functie van een gemeenschappelijk project.
- Een goede interne en externe communicatie binnen het team en naar gebruikers en andere belanghebbenden toe.
- Voldoende inspraak van de gebruikers, maar steeds met de mogelijkheid om vlot knopen door te kunnen hakken.
- Een vlotte opvolging van de verschillende fasen in het planningsproces, waarbij elke beslissing op tijd kan genomen worden.
- Een realistische houding tegenover het project, meer bepaald in functie van de budgettaire mogelijkheden.
- De ontwikkeling van een inhoudelijke visie op de lange termijn, waarbij het ad hoc denken kan worden overstegen.
- De bereidheid om zich beheersmatig en inhoudelijk te laten ondersteunen. Hier hoort ook de begeleiding door professionals bij, zoals een projectleider of -regisseur.
- Een goed afgewogen en gemotiveerde keuze van ontwerper.
- Scholen hebben contact met elkaar zodat ze kunnen leren van elkaars ervaringen en ‘goede praktijken’.
- De school gaat een constructieve relatie aan met de samenleving die de school omringt. Eventueel kunnen lokale besturen hier coördinerend optreden.

Uit het voorgaande mag het belang blijken van een grondige voorafgaande reflectie over een scholenbouwproject. Dit denkproces moet resulteren in een visie op de langere termijn, die vervolgens om een vertaling vraagt naar een ruimtelijk concept.

In de praktijk echter, zou er vaak te weinig aandacht gaan naar de voorbereidende fase in het planningsproces. Schoolbesturen zouden niet altijd in dezelfde mate bereid zijn om hun bouwprojecten op voorhand inhoudelijk goed voor te bereiden en te overdenken. Het gebrek aan voldoende voorafgaandelijke reflectie is een probleem dat trouwens vrij prominent aanwezig was in de documentenanalyse. Ook zou er te weinig aandacht gaan naar gebruikersparticipatie, wat trouwens bevestigd wordt door de resultaten van de schoolgebouwenmonitor 2008 (AGION, 2009). Dit is alleszins geen goede zaak voor de evenwichtige inbreng van verschillende 'relevante sociale groepen' in het planningsproces, en legt de 'interpretatieve flexibiliteit' van een bouwproject aan banden. Daarnaast ontbreekt vaak de expertise en tijd om een bouwproject tot een goed einde te brengen. Inhoudelijke begeleiding, eventueel met de hulp van een projectbegeleider, zou wel een en ander kunnen oplossen, maar daarvoor moet men dan weer extra omkadering voorzien die nu vaak ontbreekt.

De inhoudelijke visie op scholenbouw manifesteerde zich in onderhavig onderzoek als een reeks kwaliteitscriteria. Aan de hand van de criteria beschrijven de verschillende actoren wat zij verstaan onder een 'goed' schoolgebouw. Het zijn de 'interpretatieve schema's' waarvan men zich bedient om zich een beeld te vormen van 'kwaliteit' in de scholenbouw. Schoolgebouwen moeten:

- functioneel zijn. Dat wil zeggen dat ze het pedagogische project van de school ondersteunen en moeten beantwoorden aan bredere maatschappelijke uitdagingen.
- betaalbaar zijn, en dit zowel voor wat de constructiekosten als de beheers- en onderhoudskosten betreft.
- onderhoudbaar en duurzaam zijn in de tijd. Dit laatste vraagt bovendien om een bredere invulling dan enkel energiezuinigheid.
- in goede staat zijn en het noodzakelijke comfort, veiligheid en hygiëne kunnen bieden.
- belevingswaarde hebben. Het schoolgebouw moet symbool staan voor een bepaalde visie en bijdragen aan het welbevinden van haar gebruikers.
- goed geïntegreerd zijn binnen een bepaalde site en goed zijn ingepland binnen hun ruimtelijke en sociale omgeving.

Dat schoolgebouwen in Vlaanderen lang niet altijd aan deze kwaliteiten voldoen, bleek eerder al uit de schoolgebouwenmonitor 2008. De monitor toont aan dat de schoolgebouwen in Vlaanderen verouderd zijn. 49% dateert van voor 1970 en de ouderdom van het patrimonium zet zich door in de kwaliteit er van. 26% van de schoolgebouwen vertoont een (uitgesproken) negatief profiel op vlak van duurzaamheid en kan geen goede ruimtelijke ondersteuning bieden aan nieuwe ontwikkelingen in zake levenslang leren, onderwijsprogramma en methodieken. Slechts 21% is wel goed voorbereid op deze '21ste eeuwse' uitdagingen. Het huidige schoolgebouwenpark kent onder meer nog al te vaak gebreken op vlak van goede ICT-integratie, toegankelijkheid voor personen met een handicap, de mogelijkheid om het gebouw 'breed' te gebruiken, de mogelijkheid om lokalen in te zetten voor verschillende werkvormen, en de energiezuinigheid van verwarming en verlichting. Voor het grootste deel beschikt het gebouwenpark wel over een aantal basiskwaliteiten op vlak van bouw fysieke staat, veiligheid en hygiëne, maar voor ongeveer 10% van de schoolgebouwen is de problematiek in die mate ernstig dat ze zelfs niet kunnen voldoen aan deze basisvoorwaarden. Bovendien moeten we vaststellen dat men over het algemeen nog steeds een tekort aan onderwijsruimte ervaart: het idealiter gewenste schoolgebouw zou ongeveer een vijfde groter mogen zijn dan nu het geval is, en 35% van de scholen evalueert de beschikbare ruimte als onvoldoende. Door de recente stijging van

de vraag naar onderwijsplaatsen in de Vlaamse centrumsteden en Brussel, kwam de capaciteitsproblematiek in 2010 volop in de actualiteit, en is nu een topprioriteit binnen het onderwijsbeleid.

Ook uit de documentenanalyse blijkt dat de kwaliteit van het gebouwenpark een belangrijke bekommernis is geweest binnen de media, de onderzoekswereld en de politiek. Daar richt men zich in de eerste plaats op het capaciteitsprobleem, de slechte bouwfysiske toestand van de schoolgebouwen en de ouderdom ervan. Bovendien wordt ook aandacht geven aan een aantal specifieke thema's zoals toegankelijkheid, binnenluchtkwaliteit, energiekosten, brandveiligheid, containerklassen, onderhoud of inbraakpreventie.

Bovenstaande problemen komen voor een deel ook tot uiting in de getuigenissen van de respondenten in dit onderzoek, en in het bijzonder van de leerlingen, leerkrachten en directies die hun gebouw dagelijks gebruiken. Dingen waar zij over klagen zijn een gebrek aan flexibiliteit om op verschillende manieren les te geven en te krijgen, chronisch plaatsgebrek, een soms ondoordacht gebruik van ICT of de grote afstanden tussen lokalen. Ook wordt de slechte staat van de gebouwen vermeld en het soms problematische niveau van het aanwezige comfort (sanitair, temperatuurregeling, verluchting, akoestiek). Op het vlak van de belevingswaarde worden vragen gesteld over het 'wereldbeeld' dat aan leerlingen wordt aangereikt als ze school moeten lopen in aftandse gebouwen, over de mate waarin leerlingen zich kunnen identificeren met hun klas en het schoolgebouw of over het (gebrek aan) welbevinden en het zich 'gevangen voelen' op school. Wat de schoolsite betreft waarschuwt men voor een fragmentering van het patrimonium en klaagt men over het gebrek aan groen op vele schoolsites.

We stellen vast dat de documentenanalyse en de focusgroepen op bepaalde punten dezelfde problemen aankaarten. Plaatsgebrek, de slechte staat van de gebouwen en het niveau van hygiëne (sanitair) en gebruikscomfort (akoestiek, ventilatie, verwarming, verlichting) zijn daar voorbeelden van. Op zich hoeft dit niet te verwonderen aangezien het om topics gaat waarmee gebruikers elke dag worden geconfronteerd en die in sterke mate de beleving van het gebouw en het welbevinden gaan bepalen. Binnen het domein van de omgevings- en architectuurpsychologie vinden we hiervoor meer dan voldoende bewijs voor terug (zie o.m. Walden, 2009). De verschillende accenten die gelegd worden zijn voor een stuk terug te brengen op de gevolgde onderzoeksmethoden en de 'fora' waarin de problemen worden vermeld. In de kwalitatieve benadering van de focusgroepen volgt men een inductieve methode, waarbij men respondenten de problemen zelf laat aanbrengen. In dit laatste geval hoeft het niet te verwonderen dat men selectief is volgens het eigen subjectieve aanvoelen van de situatie. Wat de documentenanalyse betreft kunnen we verwachten dat de aangebrachte problemen in het politieke debat of in de media tot op zekere hoogte bepaald zijn door een politieke agenda of gefilterd volgens de 'tastbaarheid' of 'meetbaarheid' ervan.

De kwaliteitscriteria waarvan actoren zich bedienen, zijn echter sterk onderhevig aan wat we in het theoretisch denkkader 'interpretatieve flexibiliteit' hebben genoemd. Dit komt erop neer dat verschillende groepen van actoren of 'relevante sociale groepen' (architecten, leerlingen, leerkrachten, inrichtende machten, directies, ambtenaren en experts) verschillende accenten leggen binnen de betekeniskaders of 'interpretatieve schemata' die ze hanteren met betrekking tot kwaliteitsvolle scholenbouw. Zo merken we dat voor leerlingen een kwaliteitsvol schoolgebouw vooral een gebouw is dat functioneel is en waar ze zich goed kunnen voelen. Voor inrichtende machten moet het gebouw dan weer eerst een vooral betaalbaar zijn en een goede kosten-baten

verhouding hebben. Voor leerkrachten staat het comfort en de functionaliteit voorop. Directies hechten dan weer het meest belang aan de belevingswaarde van het gebouw.

De idee van interpretatieve flexibiliteit beantwoordt aan de opvatting dat (school)gebouwen geen ‘enige en beste oplossing’ zijn van een lineair planningsproces. Gebouwen zijn het resultaat van een geheel van sociale interacties tussen de verschillende actoren die zich vanuit ongelijke machtsposities tegenover elkaar zullen verhouden en vanuit die posities hun belangen zullen proberen te doen gelden. Zo stelden we vast dat er in een bouwteam altijd nood is aan een ‘leading coalition’ die de belangrijke beslissingen neemt, en dat bij participatieprocessen ook knopen moeten doorgemaakt worden. Het is dit samenspel van overleg, inspraak en beslissingsstructuren dat kenmerkend moet zijn voor de sociale verhoudingen tussen de actoren die bij een bouwproject betrokken zijn. Ze leiden ertoe dat een bouwproject letterlijk ‘vorm’ krijgt: er treedt ‘stabiliteit’ en ‘closure’ op in de discussie over hoe het schoolgebouw definitief zal worden geconcipeerd.

Van zodra een schoolgebouw in gebruik is genomen zal het door haar ruimtelijke structuur invloed uitoefenen op het onderwijs dat erin plaatsvindt. Uit de getuigenissen van respondenten hebben we kunnen opmaken dat schoolgebouwen op verschillende manieren positief kunnen bijdragen aan de reproductie van het onderwijs en de samenleving als geheel, maar steeds zonder te determineren: het gebouw faciliteert en ondersteunt, maar is nooit bepalend. Om de positieve invloed van het schoolgebouw te bestendigen, is er ook goed onderhoud en professioneel beheer nodig. Daarenboven biedt goed onderhoud en een professioneel beheer op termijn ook financiële voordelen. Daarom is het nodig dat er al van in de ontwerpfase rekening wordt gehouden met de onderhoudbaarheid en de onderhoudskost van het gebouw, wat onder de algemene noemer valt van ‘beheerbewust ontwerpen’.

Op het terrein zouden scholen er vaak te weinig in slagen om hun schoolgebouwen goed te beheren en te onderhouden. De oorzaken hiervan zijn het denken op de korte termijn, te weinig knowhow, een te beperkt onderhoudsbudget, een gebrek aan (personeels)omkadering en te weinig aandacht voor een life cycle benadering in het bouwconcept.

Niet alleen het gebouw zal invloed uitoefenen op het onderwijs, maar ook de gebruikers zullen proberen het gebouw naar hun hand te zetten van zodra het in gebruik wordt genomen. Verschillende getuigenissen spreken over de hoge flexibiliteit en creativiteit waarmee gebruikers omgaan met hun gebouw, en dit zowel door ruimtes anders te gebruiken als door (kleine) aanpassingen door te voeren. Opnieuw kunnen we deze dagelijkse wisselwerking tussen gebouw en gebruiker begrijpen als ‘interpretatieve flexibiliteit’: het schoolgebouw ondergaat doorheen de dagelijkse handelingen van leerlingen en leerkrachten voortdurend (kleine) betekeniswijzingen die ervoor zorgen dat het gebouw het onderwijs kan blijven ondersteunen.

Nochtans zijn er wel grenzen aan de ‘interpretatieve flexibiliteit’ van de gebruikers. Ten eerste raakt men op de duur gedemotiveerd en gefrustreerd van het werken en leren in een aftands gebouw. Ten tweede kan van een schoolgebouw worden verwacht dat het het pedagogisch project ondersteunt. Als dit niet langer het geval is, dan gaat dit ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Ten derde mag men verwachten dat gebruikers het gebouw gebruiken zoals het hoort, vooral voor wat het gebruik van technische installaties en energiebesparende maatregelen betreft. Daarom is het aan te raden om gebruikers van nieuwe gebouwen voor een bepaalde periode te begeleiden in het correct gebruik van hun gebouw.

8.2.2 Context

Goede bouwprojecten krijg je maar, als op het terrein de nodige competentie aanwezig is. Van competente bouwheren mogen we verwachten dat ze ambities hebben, kwaliteit willen realiseren, over genoeg expertise beschikken, verschillende partijen samenbrengen, gedreven en standvastig zijn en in staat zijn om te zorgen voor een breed draagvlak voor het bouwproject. Architecten moeten zich vooral empatisch en coöperatief kunnen opstellen, maar ze moeten ook realistisch zijn naar de (budgettaire) beperkingen toe. Ze moeten ook in staat zijn om een pedagogische visie om te zetten naar ruimte en praktische verzuchtingen ontwerpmatig op een hoger niveau te tillen. Architectuur blijft dan ook altijd een culturele daad. Een gepaste vormgeving, die ook betekenisvol blijft op de lange duur, is immers de essentiële voorwaarde voor architectuur. Aangezien scholenbouw toch uitgaat van een specifiek programma, vraagt men zich af of architecten zich hierin niet meer kunnen specialiseren. Het gebrek aan aandacht voor architectuurkwaliteit in de scholenbouw, kwam trouwens ook vrij sterk tot uiting in de documentenanalyse. Ook de gebruikers moeten competent zijn. Ze moeten zich constructief opstellen binnen het plannings- en ontwerpproces. Dit betekent dat men bereid en in staat moet zijn om een actieve bijdrage te leveren aan het project.

Nochtans vraagt men zich af of bouwheren wel altijd genoeg expertise hebben om goede bouwprojecten te realiseren. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere vzw's binnen het vrij onderwijs waar er een gebrek aan kennis zou zijn op verschillende vlakken: projectmanagement, budgetbeheer, bouwsubsidies, kennis van wetgeving, technische aangelegenheden van het bouwen, etc. Hierdoor ontbreekt vaak een professionele houding en gaat men ondoordacht te werk. Schaalvergroting, waardoor de nodige knowhow kan gebundeld en ontwikkeld worden op een hoger niveau, kan hier een oplossing bieden. Daarenboven kunnen bouwheren in het huidige beleidsklimaat snel ontmoedigd raken. Hierdoor geeft men gemakkelijker zijn ambities op en richt men zich enkel nog op de ad hoc problemen. Wat de architecten betreft heeft men soms de nodige bedenkingen bij hun vermogen om zich voldoende in te leven en bij de aanwezige expertise in het domein van de scholenbouw. Gebruikers zouden dan weer moeite hebben om hun praktische besommeringen te overstijgen als om hun mening wordt gevraagd.

Maar de competenties van bouwheren, architecten en gebruikers moeten ook goed op elkaar afgestemd raken. De samenwerking tussen de verschillende actoren is dus minstens even belangrijk als de ambitie en kennis die ze elk, vanuit hun eigen rol, kunnen inzetten. Daarom is het nodig om de verschillende rollen eerst te verduidelijken. Daarna moet men iedereen in een bouwteam samen laten werken vanuit de verantwoordelijkheid waarin men het meest deskundig is, en dit in functie van het algemeen belang van het bouwproject. Ook het werken vanuit verschillende schaalniveaus (klas, school, schoolsite, schoolomgeving) zou kunnen bijdragen aan een betere articulatie van de verschillende rollen en bevoegdheden van actoren. Niet iedereen hoeft zich immers op alle niveaus uit te spreken over alle kwesties die een scholenbouwproject aanbelangen. Samenwerken wil zeggen dat mensen met elkaar in dialoog gaan, en niet in het minst met de gebruikers. Daarom is er vaak bemiddeling nodig, waarvoor vaak architecten of directies worden aangesproken. Maar uiteindelijk moeten er ook knopen worden doorgesneden. Daarom moeten bepaalde actoren in het bouwteam de bevoegdheid krijgen om beslissingen te nemen. Een goede samenwerking strekt zich ten slotte ook uit tot op een hoger niveau. Bouwprojecten kunnen in onderlinge samenhang worden gezien, bijvoorbeeld binnen de contouren van een master- en integraalplan. Daarnaast kan er ook sprake zijn

van cofinanciering door verschillende instellingen en is een goede afstemming met de lokale besturen nodig.

Op het vlak van de verhoudingen tussen actoren blijken de zaken echter niet altijd optimaal te verlopen. Respondenten getuigen dat de noodzakelijke competenties niet altijd bij de juiste persoon worden gelegd. Mensen moeten soms een rol spelen in het bouwproces waarvoor ze de nodige expertise niet in huis hebben. Opnieuw geeft men aan dat dit vooral een probleem zou zijn binnen de kleinere schoolbesturen, terwijl schaalvergroting toelaat om de dingen beter te organiseren. In het bijzonder verwijzen we naar de rol van de directies, aan wie vaak de meest uiteenlopende verwachtingen worden gesteld en die vaak geprangd zitten tussen de belangen van hun leerkrachten en leerlingen en deze van hun inrichtende macht die al te dikwijls de vinger op de knip moet houden.

Op het niveau van de actoren hebben we te maken met mensen en samenwerkingsverbanden tussen mensen. Vanaf het niveau van de school hebben we te maken met de institutionele context. Hier gaat het om de rol van organisaties, instellingen en bestuursniveaus. Uit de resultaten blijkt alvast dat er veel te zeggen valt over de verdeling van bevoegdheden op verschillende (bestuurs)niveaus, een problematiek die ook al voor een deel in de documentenanalyse werd aangeraakt. De vraag die hier gesteld wordt is de vraag naar governance: tot op welk niveau decentraliseer je de verschillende verantwoordelijkheden en hoe zorg je ervoor dat het beleid zijn doelstellingen kan bereiken?

Van scholen en hun besturen verwachten we dat ze de verantwoordelijke initiatiefnemers zijn van bouwprojecten, meer bepaald in het streven naar kwaliteit. Daarom beschikken scholen en inrichtende machten ook in de scholenbouw best over voldoende 'beleidsvoerend vermogen': ze moeten goede overlegstructuren hebben, visie kunnen ontwikkelen en hun bouwproject professioneel weten aan te pakken. Daarnaast moeten ze nauw betrokken zijn bij het onderwijsgebeuren en aansluiting zoeken bij de lokale gemeenschap. Ten slotte, en niet in het minst, is het nodig dat de scholen over voldoende eigen financiële draagkracht beschikken om de investeringen te financieren.

Respondenten beweren nochtans dat scholen zich soms te weinig bewust zijn van het belang van een goed schoolgebouw en onvoldoende preventief optreden. Daarnaast zouden er ook grote verschillen bestaan in het financieel vermogen dat scholen ter beschikking hebben om werken te financieren. Over het algemeen denkt men dat de financiële situatie op veel plaatsen aan het verslechteren is door de afbrokkeling van de traditionele netwerken en structuren die de school (ook in financieel opzicht) ondersteunen.

Schoolgemeenschappen en lokale besturen zouden een 'tussenniveau' kunnen vormen waar enkele taken en verantwoordelijkheden kunnen naar afgeleid worden. Meer bepaald gaat het om de bundeling van expertise en het voorzien in de ondersteuning. Lokale besturen kunnen dan weer een coördinerende rol spelen en bouwprojecten afstemmen op de lokale context waarin ze functioneren. Op het niveau van de lokale besturen situeert zich ook een 'bestuursknoop', waarop koepelorganisaties hun werking zouden kunnen concentreren en waar ze samen met lokale besturen een lokaal scholenbouwbeleid helpen uitbouwen.

De regie van bouwprojecten op lokaal niveau is echter een gevoelige kwestie doordat het de structuur van onderwijsnetten en koepelorganisaties doorkruist. Op het terrein echter is men zich meer en meer bewust van de noodzaak om onderlinge afspraken te maken, over de netten heen en gecoördineerd door lokale besturen. De vaak nijpende budgettaire situatie zet daartoe aan.

Maatschappelijke stakeholders zoals de koepelorganisaties, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het beleid aangezien ze vaak goed op de hoogte zijn van de situatie op het terrein. Daarnaast is

het belangrijk dat ze de belangen van de scholen blijven verdedigen. Overheid en koepels kunnen elkaar dus versterken, ze kunnen als complementair worden gezien. Maar de verhouding tussen de overheid en de koepelorganisaties is ook een gespannen verhouding. Dit heeft onder meer te maken met de draagwijdte van het beleidskader dat de overheid wil aanbieden. Koepelorganisaties spreken zich graag uit voor een terugtrekkende overheid die de autonomie van inrichtende machten respecteert en vooral faciliteert vanuit een 'open aanbod', terwijl er binnen de overheid juist stemmen opgaan voor meer kwaliteitsbewaking en actieve ondersteuning van bouwheren in het licht van een grotere effectiviteit van het beleid. Uiteindelijk zijn dit soort van spanningsvolle verhoudingen karakteristiek voor het governance denken, maar het is juist daarom dat er goede afspraken gemaakt moeten worden en de verantwoordelijkheden op verschillende niveaus beter gearticuleerd. Als een mogelijke oplossing van een scholenbouwprobleem om meer samenwerking over de netten heen zou vragen, dan hebben sommigen op het terrein daar alvast weinig moeite mee: schaarste is netoverschrijdend en doet mensen naar elkaar toegroeien.

De Vlaamse overheid zou vooral een algemeen beleidskader moeten blijven voorzien voor de scholenbouw in Vlaanderen. Als ze de uitbouw van een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark als de centrale doelstelling van het scholenbouwbeleid ziet, moeten daar ook de nodige beleidsinstrumenten tegenover staan. In de eerste plaats gaat het om voldoende financiële middelen die ingezet kunnen worden binnen een transparant regelgevend kader waarin de regelgeving goed op elkaar is afgestemd. Als kerntaken voor de overheid ziet men de subsidiëring en financiering van de scholenbouw, kennisverwerving en advies, het faciliteren van net- en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en de monitoring van de ingezette beleidsinstrumenten en de toestand van het gebouwenpark.

Vlaanderen, en daarvoor het unitaire België hebben te lang de problemen in de scholenbouw genegeerd en te weinig geïnvesteerd in de vernieuwing van het gebouwenpark. De overheid heeft ook te weinig zicht op de omvang en aard van de problematiek en kan geen goede inschatting maken van de impact van de geïnvesteerde middelen op de kwaliteit van het gebouwenpark. Wat de adviesverlening en kennisopbouw betreft, is het nodig om vanuit de overheid te kunnen bijdragen aan de knowhow op het terrein, die nu nog vaak in zeer ongelijke mate aanwezig is. Het beleidskader dat de overheid wil aanbieden om haar doelstellingen te bereiken lijkt echter geprangd tussen de vraag naar decentralisatie, deregulering en autonomisering enerzijds en meer kwaliteitsbewaking en verantwoording anderzijds. Dat de overheid zich engageert op vlak van inhoudelijk advies en kwaliteitsbewaking ligt dan ook in meer of minder mate gevoelig bij het middenveld dat eerder aandringt op een terugtrekkende overheid (zie supra).

8.2.3 Beleid

Om haar doelen te bereiken zet het scholenbouwbeleid een geheel van beleidsinstrumenten in. Deze beleidsinstrumenten worden geacht op welbepaalde plaatsen in te grijpen binnen het beleidsveld. Door een geheel van complementaire 'interpretatieve schema's', 'rules' en 'resources' in te zetten draagt het beleid bij aan de realisatie van een gebouwenpark dat zowel kan beantwoorden aan recente uitdagingen in het onderwijs en de samenleving en dat ondersteuning kan bieden aan de ambities van individuele bouwheren. Van de beleidsinstrumenten kan immers zowel een beperkende als faciliterende invloed uitgaan. Dit wil zeggen dat het beleid enerzijds de handelingsvrijheid op het terrein aan banden kan leggen door in regels, normen of incentives te voorzien. Dit gebeurt om bepaalde algemene belangen veilig te stellen en te kunnen inspelen op maatschappelijke uitdagingen die het individuele niveau overstijgen. Anderzijds echter zal het beleid de ambities van scholen op

het terrein proberen te ondersteunen. Dit gebeurt idealiter door een geheel van hulpbronnen ter beschikking te stellen waarvan scholen gebruik kunnen maken om hun eigen doelstellingen te realiseren. Uit expertinterviews en focusgroepen blijkt echter dat het scholenbouwbeleid lang niet altijd haar eigen beleidsvisie weet te realiseren, noch erin slaagt om de bouwheren op het terrein te ondersteunen.

Wat de impact van de beleidsvisie op kwaliteit betreft, stellen we vast dat men het over het algemeen wel toejuicht dat er op beleidsniveau over kwaliteit wordt nagedacht en is men het over het algemeen ook eens met de vooropgestelde kwaliteitscriteria. Nochtans lijkt de beleidsvisie soms moeilijk door te dringen tot op het terrein: het 'interpretatieve schema' van de overheid over kwaliteit in de scholenbouw, krijgt moeilijk voeten in de aarde binnen een mentaliteit die gekenmerkt wordt door pragmatisme en het denken op korte termijn.

We kunnen niet heen om het nijpend tekort aan investeringsmiddelen ('allocative resources') die de overheid ter beschikking stelt, en de lange wachtlijsten die dit tot gevolg heeft. Het huidige budget is ruim onvoldoende om te voldoen aan de ambities van de overheid en deze op het terrein. Dit tekort aan middelen en de lange wachttijden heeft ervoor gezorgd dat schoolbesturen zich in toenemende mate zijn gaan richten op het oplossen van dringende noden op de korte termijn. In plaats van deze aanpak te ontmoedigen, en zich te richten op maatregelen die het meest kunnen bijdragen aan het kwaliteitsbeleid, heeft de overheid echter versnelde subsidieprocedures in het leven geroepen die enkel kleine ingrepen mogelijk maken en het lokale ad hoc denken juist lijken te ondersteunen. Deze ogenschijnlijke paradox in het scholenbouwbeleid is te verantwoorden vanuit de nog dringender noodzaak om in tijden van budgettaire schaarste de continuïteit van de onderwijsverstrekking te waarborgen en voor iedere leerling een basiskwaliteit op gebied van hygiëne, veiligheid en woonbaarheid te voorzien. De wens en de noodzaak om een kwaliteitsvol schoolgebouwenpark uit te bouwen staat dus voortdurend op gespannen voet met een budgettaire realiteit die enkel een zekere basiskwaliteit lijkt toe te laten. Voor sommigen is dit aanleiding om het ambitieniveau van de Vlaamse overheid in vraag te stellen.

Wat het DBFM-project betreft, verwacht men dat dit een aanzienlijke verbetering zal betekenen naar het aantal goede schoolgebouwen toe en het onderhoud van de gebouwen. Bouwprojecten onder DBFM pakken immers de problemen fundamenteel aan en stappen af van het ad hoc denken. Bovendien valt uit DBFM veel te leren over de aanpak van toekomstige investeringen. Toch zijn er ook kritische opmerkingen te horen. Zo zou de impact op de wachtlijst minder zijn dan verwacht, het zou gaan over een piekinvestering die te klein blijkt om de bestaande behoeften op te lossen en de operatie zou te grootschalig zijn opgevat, waardoor ze erg complex is geworden. Ten slotte stellen sommigen zich vragen over de verzoenbaarheid van het lenigen van publieke behoeften, met de financiële belangen van private actoren.

Masterplanning, net- en sectoroverschrijdende samenwerking en advisering en sensibilisering zijn initiatieven die een meer geïntegreerde, gerationaliseerde en effectieve besteding van de beschikbare middelen op het oog hebben. Deze beleidsinstrumenten bevinden zich in zekere zin buiten de grenzen van het traditioneel subsidiebeleid, maar hebben wel de bedoeling de effectiviteit ervan te verhogen en te komen tot een grotere onderlinge afstemming van investeringen. Aangezien het om vrij recente initiatieven gaat, zijn er nog veel obstakels te overwinnen, zoals de noodzaak van een lokale regie of de levensbeschouwelijke kloof tussen de onderwijsnetten. Dit neemt niet weg dat respondenten wel veel argumenten in hun voordeel aanbrachten. Een belangrijke opmerking is echter dat dergelijke initiatieven pas werkbaar zouden zijn als het budgettaire kader dit toelaat. Aan

de andere kant kregen we dan weer te horen dat meer (master)planning en het zoeken naar samenwerking ook kan werken in moeilijke budgettaire omstandigheden, en zelfs juist dan meer nodig is dan ooit. Samenwerking en masterplanning kunnen als sterk complementaire maatregelen beschouwd worden die het plannings- en ontwerpproces op een hoger (kwaliteits)niveau tillen.

Naast de investeringsmiddelen, maakt het beleid ook gebruik van begeleiding, advisering, sensibilisering en informatieverstrekking. Hieronder vallen initiatieven van het GO! en AGION, maar bijvoorbeeld ook de open oproep van de Vlaams bouwmeester. Sommige van deze gezagsbronnen of 'autoritative resources' werden vrij recent in gevoerd, maar dragen wel bij tot de robuustheid van de beleidstheorie. Hierboven konden we immers vaststellen dat de 'inhoudelijke' fasen van het voorbereidend traject als de belangrijkste determinanten voor succesvolle scholenbouw naar voor werden geschoven. Het is precies op deze inhoudelijke determinanten dat de maatregelen rond advisering, sensibilisering en informatieverstrekking willen ingrijpen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat deze maatregelen door de respondenten als nuttig en noodzakelijk worden ervaren. Dit neemt echter niet weg dat advies en informatie nog te weinig zouden doordringen tot bij de scholen.

Wat de 'rules' betreft, maakt men in eerste instantie gebruik van de 60-70% regel (enkel voor het VGO en het OGO) en de fysische en financiële normen. Deze beperkende 'regels' hebben vooral de bedoeling om de zuinigheid van het scholenbouwbeleid te bewaken, en dragen in die optiek even zeer bij aan de logica van het beleid. De 60-70% regel houdt bovendien rekening met de vereiste van responsabilisering die samenhangt met de autonome positie van de inrichtende machten en de eigendomsverhoudingen in de gesubsidieerde sector. Bij de fysische en financiële normen is de grootste bekommernis of deze nog wel toelaten om voldoende kwaliteitsvolle projecten te realiseren. De 60-70% regel wordt vooral in vraag gesteld omwille van het stijgend onvermogen van inrichtende machten om het niet-subsidieerbare deel van de bouwkosten te dragen. Een eventuele verhoging van het subsidieerbare percentage geeft dan weer aanleiding tot een discussie over eigendomsverhoudingen. In tweede instantie stellen we vast dat er zich met betrekking tot de subsidieprocedures een probleem voordoet in de beleidslogica. De versnelde procedures ('verkorte' en 'afwijking chronologie') werden in het leven geroepen met het oog op de leniging van dringende problemen op korte termijn en het omzeilen van de wachtlijst. Ze werden niet ontworpen met het oog op de realisatie van de beleidsvisie op kwaliteit. Er bestaat dan ook een reëel risico dat het veelvuldig gebruik van deze procedures de kwaliteit van het gebouwenpark niet ten goede komt, en de scholenbouwproblematiek zelfs in een vicieuze cirkel van toenemende problemen doet belanden. Dat deze bezorgdheid niet uit de lucht gegrepen is, blijkt uit het sterke overwicht van deze procedures in het totaal toegekende subsidiebedrag. Ook binnen het GO! stellen we vast dat niet alle grote bouwprojecten uitgevoerd kunnen worden en dat middelen voor onderhoud worden ingezet om 'brandjes te blussen'.

Uit het voorgaande kunnen we opmaken dat het scholenbouwbeleid op een aantal vlakken disfunctioneel lijkt te zijn. Goed bedoelde maatregelen kunnen om verschillende redenen ongewenste gevolgen hebben zodat het beleid tot neveneffecten leidt die tegengesteld zijn aan wat oorspronkelijk de bedoeling was. Deze disfuncties lijken in belangrijke mate te herleiden op het gebrek aan investeringsmiddelen in de scholenbouw. Dit gebrek leidt niet alleen tot minder effectief gebouwde of gerenoveerde oppervlaktes, maar grijpt ook negatief in op de mechanismen die moeten leiden tot goede bouwprojecten. Het chronisch gebrek aan middelen is daarom een probleem dat op verschillende manieren de scholenbouwpraktijk lijkt te verstoren:

- De beperkte middelen die de Vlaamse overheid bereid is te investeren in de scholenbouw, staan in schril contrast met het hoge ambitieniveau in de beleidsvisie op kwaliteitsvolle scholenbouw en met de ambities van lokale bouwheren. Op het terrein wordt het beleidsvertoog over kwaliteit dan ook als enigszins ‘hypocriet’ of ‘window dressing’ ervaren: als men de lat hoog legt, moet men ook de middelen ter beschikking stellen om dit ambitieniveau te kunnen bereiken.
- Er wordt gesproken van een vicieuze cirkel in de scholenbouwproblematiek: hoe meer budget er via de ‘versnelde’ procedures gespendeerd wordt aan dringende noden, hoe minder er geïnvesteerd kan worden in grote bouwprojecten. Het gevolg is dat het patrimonium verder verloedert en steeds minder samenhang vertoont. Hierdoor leveren de vele kleine investeringen uiteindelijk niet de kwaliteitsvolle schoolgebouwen die het beleid beoogt in zijn centrale doelstellingen en missie.
- Het subsidiemechanisme, waarin aan scholen een alternatief wordt geboden voor lange wachttijden via ‘versnelde’ procedures, doet denken aan de mechanismen die we ook in de speltheorie terugvinden. Het is immers niet ondenkbaar dat scholen beter af zouden zijn moesten ze bereid zijn om samen te werken en in samenspraak kiezen voor relatief grote investeringen die kwaliteit opleveren. Nu echter plooit iedereen op zichzelf terug en gaat voor de snelle winst om toch maar de wachttijd te kunnen omzeilen. Doordat iedereen gaat voor ‘the quick and the dirty’ zonder rekening te houden met de anderen, wordt het vervolgens minder mogelijk om nog voor substantiële investeringen te gaan. Alle budget gaat immers naar de ‘versnelde’ procedures. Zo houdt het subsidiesysteem uiteindelijk de scholenbouwproblematiek in stand.
- Met betrekking tot deze ‘versnelde’ subsidieprocedures binnen de gesubsidieerde sector, doet er zich trouwens een probleem voor in de beleidslogica, wat op zich al een ernstig risico betekent voor de effectiviteit van het beleid. Dat er subsidieprocedures in het leven werden geroepen die tegen de centrale doelstelling in lijken te werken, is echter terug te brengen op een ander soort logica. Deze logica hoort formeel gezien niet tot het officiële beleidsvertoog, maar komt neer op dringende noodzaak om de onderwijsverstrekking te waarborgen onder vaak preciaire budgettaire omstandigheden. De twee beleidssporen lijken naast elkaar te bestaan, waarbij de balans momenteel duidelijk overhelst naar de continuïteit van de onderwijsverstrekking.
- Het gebrek aan middelen vertroebelt de blik van de bouwheren op het terrein. Men lijkt in die mate in beslag genomen door praktische problemen en dagelijkse besommeringen dat men er niet langer in slaagt om een lange termijnvisie op de ontwikkeling van de schoolsite te ontwikkelen. Ad hoc denken en een pragmatische houding krijgen dan snel de bovenhand.
- Bepaalde instrumenten binnen het scholenbouwbeleid lijken elkaar tegen te werken. Enerzijds worden er inspanningen gedaan om bouwheren via advies en informatie bij te staan bij het ‘voorbereidend traject’, met onder meer de aandacht voor goede planning en de ontwikkeling van een inhoudelijke visie. Anderzijds zou het beleid net voor een kortsluiting van dit voorbereidend traject zorgen. Dit is volgens bepaalde experts te wijten aan de werking van de fysische en financiële normen, die reeds in een te vroeg stadium de belangrijkste contouren van het programma van eisen zou vastleggen. Bijkomend dwingt ook de nijpende budgettaire realiteit al vaak tot een vroegtijdige ‘oplossing’ voordat men zelfs aan denken en plannen kan toekomen. Het gevolg van dit alles is de voortijdige ‘closure’ van bouwprojecten.
- Vroegtijdige ‘closure’ van bouwprojecten betekent dat de verschillende wensen en ambities van actoren ten aanzien van het schoolgebouw (zie: ‘interpretatieve flexibiliteit’), onvoldoende

vertaald kunnen worden naar een doordacht en overlegd bouwconcept. Nochtans is de interpretatieve flexibiliteit die het plannings- en ontwerpproces kenmerkt, wel de motor voor (typologische) vernieuwing. Uiteindelijk zet dit een rem op innovatie in de scholenbouw.

- In de gesubsidieerde sector is er onvoldoende budget voor het onderhoud en het beheer van de schoolgebouwen. Wat het GO! betreft blijkt het budget voor onderhoud vaak ontoereikend te zijn. Om onderhoudswerken te kunnen bekostigen doet men beroep op financieringsbronnen die eigenlijk niet voor onderhoud zijn bedoeld, zoals verkorte procedures.

Bovengenoemde problemen met het beleidsinstrumentarium komen ook tot uiting in de documentenanalyse. Het chronisch gebrek aan middelen en de lange wachttijd staan met stip bovenaan als het gaat over de belangrijkste oorzaken van de scholenbouwproblematiek. Ook de vicieuze cirkel waarvan hierboven sprake is, komt in de geraadpleegde documenten al aan bod. Ten slotte worden ook de problemen met de fysische en financiële norm en de subsidieprocedures vermeld.

Disfunctioneel of niet, bouwheren maken in groten getale gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden die het scholenbouwbeleid biedt. Het beleid maakt dus een groot deel uit van de structurele ‘hulpbronnen’ waar bouwheren gebruik van maken om hun noden te lenigen, maar dit zou wel in ongelijke mate gebeuren. Grote inrichtende machten, die professioneel werken en vaak nog over de meeste eigen middelen beschikken, zouden meer voordeel uit het beleid weten te halen dan (kleine) inrichtende machten die minder goed op de hoogte zijn en minder bemiddeld zijn. Dit maakt het waarschijnlijk dat het scholenbouwbeleid zijn doelgroep in ongelijke mate bereikt en dat we kunnen spreken van een Matteüseffect in de scholenbouw: alleszins een hypothese die het waard is om verder onderzocht te worden.

De instrumenten van het scholenbouwbeleid kunnen zowel faciliterend als beperkend werken ten aanzien van de bouwambities van scholen. Hierboven kwamen we echter tot de conclusie dat maatregelen die geacht worden ondersteunend te werken, ook obstakels kunnen worden. Toch blijkt uit de resultaten dat er altijd een zekere marge is in de manier waarop beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd op het terrein. Inrichtende machten beschikken over een zekere handelingsvrijheid om de verschillende beleidsinstrumenten naar de hand van hun eigen belangen te zetten. Hierbij kunnen ze met de nodige creativiteit en inventiviteit soms toch een goed project realiseren. Maar even goed kan dit leiden tot ‘aanzuigeeffecten’. In dit geval gaan de subsidiemogelijkheden de behoeften bepalen, in plaats van omgekeerd.

8.3 Actiepunten

Actiepunten m.b.t. het beleid: Op welke punten kan het beleid verbeterd worden? Welke acties kunnen daarvoor ondernomen worden?

Om het beleid te verbeteren stelden de respondenten verschillende beleidsacties voor. Om ze enigszins overzichtelijk te maken werden ze in dit rapport enkel gebundeld onder een aantal relevante categorieën die voortkomen uit het theoretisch denkkader. We willen nogmaals benadrukken dat de beleidsacties aangebracht werden door verschillende respondenten en geen beleidsaanbevelingen van AGION zijn. Deze beleidsacties kunnen bovendien met elkaar in tegenspraak zijn en vormen dus geen coherent en consistent pakket van beleidsmaatregelen.

8.3.1 Mechanismen

Op het niveau van het plannings- en ontwerpproces pleiten respondenten voor een meer doorgedreven toepassing van masterplanning. Ook zou er meer kunnen ingezet worden op nieuwbouw en zouden de mogelijkheden van modulair bouwen verder verkend kunnen worden.

Op het niveau van onderhoud en beheer zou er meer aandacht moeten gaan naar het onderhoud en de herconditionering van bestaande gebouwen.

8.3.2 Context

Er kan beleid gevoerd worden ten aanzien van de specifieke rol en competenties van de actoren die bij de scholenbouw zijn betrokken. Meer bepaald kan het gaan om een betere verloning van architecten, de financiële ondersteuning van projectleiders, het werken met erkende scholenbouwers en de ondersteuning van participatieprocessen met gebruikers.

Naar het beleid dat zich op de actoren richt, wordt er ook aangedrongen op een betere articulatie van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus. Hierbij gaat het dus om de vraag naar duidelijke structuren van governance:

- Op **macro niveau** (centrale overheid) speelt de kwestie van een meer aansturende of juist terugtrekkende overheid. De meningen daarover zijn verdeeld (zie supra). Er wordt ook aangedrongen op een betere afstemming van budgetten en regelgeving en zou de net- en sectoroverschrijdende samenwerking meer aangemoedigd moeten worden. Ten slotte situeert zich hier ook de vraag naar een herziening van eigendomsstructuren.
- Op **meso niveau** (scholengemeenschappen en lokale besturen) kunnen gespecialiseerde kennis over scholenbouw en strategische beslissingen samengebracht worden. Dit houdt ook de ontwikkeling in van lange termijnvisies op de lokale ontwikkeling van een gebouwenpark. Lokale besturen (gemeenten, steden en regio's) zijn dan weer goed geplaatst om de coördinatie van bouwprojecten op zich te nemen. Ook de koepelorganisaties zouden op dit niveau een belangrijke ondersteunende rol kunnen spelen.
- Op **micro niveau** (scholen en inrichtende machten), pleit men voor een grotere professionalisering en vindt men dat scholen meer moeten aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van hun schoolgebouw.

8.3.3 Beleid

Er is een vraag om in de beleidsdoelstellingen (het interpretatief schema) meer de nadruk te leggen op een aantal specifieke thema's en kwaliteiten. Zo wordt vermeld dat er meer ingezet moet worden op meetbare criteria, de brede school, een erfgoedbeleid voor het schoolgebouwenpark, de kwaliteit van de schoolsite, welbevinden en typologische verandering.

Wat de in te zetten beleidsinstrumenten betreft (inputs) kunnen we een onderscheid maken tussen:

- **Financiering en subsidiëring:** Een hoger budget voor scholenbouw lijkt onontbeerlijk, maar er is ook de vraag naar een aantal andere bijsturingen van het subsidie- en financieringsbeleid. Meer bepaald gaat het om de koppeling van financiering en subsidiëring aan masterplanning, meer aandacht voor kwaliteitsverschillen binnen het gebouwenpark, het investeren op de lange termijn, meer rekening houden met ongelijkheden tussen inrichtende machten, de mogelijkheid van enveloppefinanciering, samenwerken met de private sector, het verlaten van het systeem van de wachtlijst, het uitfilteren van de wachtlijst en meer mogelijkheden voorzien voor dringende noden.

- **Het regelgevend kader:** Er is de vraag om alle controlerende en regelgevende instanties beter op elkaar af te stemmen. Daarnaast stelt men voor om de fysische en financiële normen en de subsidieprocedures te herzien. Er zou hoe dan ook flexibeler omgegaan kunnen worden met de subsidieregels om bouwheren in staat te stellen om betere projecten te realiseren. Ten slotte zou de subsidiëring en financiering best rekening houden met toekomstige leerlingenaantallen.
- **Advisering, sensibilisering, informatieverstrekking:** Er kan meer worden ingezet op advies, begeleiding, goede praktijken en toegepast onderzoek over scholenbouw. Daarnaast is het belangrijk om de haalbaarheid van bouwprojecten te bewaken. Er moet vanuit de overheid ook duidelijker gecommuniceerd worden naar de scholen toe. Ten slotte vraagt men om een bijsturing van de open oproep van de Vlaams bouwmeester.

Men vraagt om een herziening van de administratieve processen die worden ingezet bij de behandeling van subsidiedossiers en om een betere afstemming van de subsidieverstrekking op het planningsproces en de wachttijden. Ten slotte wordt op de noodzaak gewezen om binnen de overheid het schoolgebouwenpark te blijven monitoren en evalueren.

Veel van de oplossingen die in de documentenanalyse naar voor werden geschoven sluiten aan bij de de hierboven vermelde beleidsacties. Voorbeelden hiervan zijn: meer investeren in de scholenbouw, publiek-private samenwerking, de nadruk op multifunctioneel gebruik, de rationalisering van het gebouwenpark, de link tussen het pedagogisch project van een school en het schoolgebouw, meer aandacht voor architectuurkwaliteit, inhoudelijke ondersteuning van de scholenbouw, participatie, enz. Op andere vlakken echter zijn er wel belangrijke verschillen tussen de documentenanalyse enerzijds en de focusgroepen en expertinterviews anderzijds. Een mogelijke verklaring is dat sommige beleidsopties in de media en in de politieke en wetenschappelijke fora meer naar voor zullen komen, bijvoorbeeld omdat ze aansluiten bij een bepaalde politieke overtuiging of omdat ze deel uitmaken van het vertoog binnen het (wetenschappelijk) denken over scholenbouw. Ook stellen we vast dat sommige beleidssporen een erg prominente plaats innemen in de documentenanalyse. Dit is waarschijnlijk terug te brengen tot de sterke media aandacht voor bepaalde beleidskeuzes, i.c. het DBFM-project.

8.4 Synthese

Zijn schoolgebouwen ‘knooppunten van relaties’, zoals in het theoretisch deel van dit rapport werd gesteld? De resultaten van onderhavig onderzoek wijzen alleszins in die richting. Het vertoog van experts en actoren op het terrein heeft het (bewust of onbewust) vrijwel nooit over schoolgebouwen als ‘infrastructuren’: gebouwde structuren die verder los lijken te staan van elk maatschappelijk gebeuren. In tegendeel, schoolgebouwen worden voortdurend in verband gebracht met plannings- en ontwerpprocessen waarin de inbreng van verschillende actoren van cruciaal belang is. Hun visies op kwaliteitsvolle scholenbouw worden bovendien gekenmerkt door ‘interpretatieve flexibiliteit’: over kwaliteit kan gediscussieerd worden, en wat belangrijk is voor de ene partij, is het minder voor de andere. Bestaande gebouwen worden ook beheerd, onderhouden en vooral gebruikt. Met betrekking tot dit laatste kregen we verschillende voorbeelden over hoe gebruikers van dag tot dag hun schoolgebouw naar hun hand zetten en (her)interpreteren. Daarnaast blijkt ook de invloed van de context manifest aanwezig. Bouwprojecten worden pas succesvol als de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn, en dat geldt voor alle niveaus, van de competenties van individuele bouwheren, over de coördinerende rol van schoolgemeenschappen tot de kerntaken van de centrale overheid. Ten slotte kom je maar tot kwaliteitsvolle scholenbouw als je ook de geschikte beleidsinstrumenten gaat

inzetten. Hun impact kan echter nooit los worden gezien van de mechanismen en de context die het bouwen en onderhouden van scholen mee gaan aansturen.

Uit dit laatste leren we dat een effectief scholenbouwbeleid nooit afhangt van zijn beleidsinstrumenten alleen. Je moet telkens het volledige beeld bekijken: het beleid in relatie tot de processen op het terrein en de maatschappelijke context. Je kan nog zoveel financiële middelen voorzien, maar deze zullen tot een minder goed resultaat leiden als het planningsproces mank loopt of als de bouwheer of architect niet over de juiste competenties beschikt. Daarom moet het overheidsbeleid ook aandacht hebben voor de mechanismen en de context die de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten mee zullen bepalen.

Schoolgebouwen nemen ook een intermediaire positie in tussen de ambities van lokale bouwheren en maatschappelijke noodwendigheden. Het is dan ook de bedoeling dat het scholenbouwbeleid op *beide aspecten tegelijk* weet in te spelen. Het moet beleidsinstrumenten inzetten die voor een deel kunnen inspelen op de kwaliteit van het gebouwenpark in zijn totaliteit, en voor een deel de individuele belangen van de scholen zullen dienen. Deze verhouding tussen de 'structuur' en 'agency'-zijde van het beleid veruitwendigt zich in de soms spanningsvolle relatie tussen de verschillende (bestuurs)lagen. De scholenbouw in Vlaanderen wordt immers gekenmerkt door 'multi-level governance': er wordt 'bestuurd' en 'beheerd' op verschillende niveaus (overheid, lokale besturen, scholengemeenschappen, inrichtende machten, scholen) waarbij telkens naar een evenwicht moet gezocht worden tussen lokale autonomie en centrale aansturing. Bovendien worden de verschillende horizontale bestuurslagen vertikaal doorkruist door de nettenstructuur met eigen belangengroepen en koepelorganisaties die de verhoudingen tussen de verschillende spelers nog complexer maakt. Hoewel deze situatie tot op zekere hoogte karakteristiek kan genoemd worden binnen het governance denken, houdt dit ook in dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden op de verschillende bestuursniveaus duidelijker gearticuleerd kunnen worden en dat men onderling goede afspraken kan maken.

De resultaten van dit onderzoek reiken alvast mogelijke handvatten aan om het scholenbouwbeleid effectiever te maken, en dit zowel op vlak van de in te zetten beleidsinstrumenten, de beleidscontext en de mechanismen op het terrein. In de eerste plaats denken we hierbij aan de vele actiepunten die respondenten naar voor schoven, maar ook aan de beleidssporen die eerder impliciet werden aangebracht bij de bespreking van de werking van het beleid en aan sommige aanbevelingen die in de documentenanalyse tot uiting kwamen. Een bijsturing van het huidige scholenbouwbeleid lijkt dan ook meer dan ooit nodig. De beleidsinstrumenten zoals ze nu bestaan, blijken immers op belangrijke punten onvoldoende te werken en disfunctioneel te zijn. Daarnaast lijken ze de bestaande ongelijkheden op vlak van scholenbouw niet weg te werken, en wel in tegendeel. Ten slotte spreken respondenten ook over een soms moeilijk verloop van planning, beheer en onderhoud en zouden bepaalde contextuele randvoorwaarden soms moeilijk te vervullen zijn.

Als we het principe van causaliteit binnen de realistische benadering consequent volgen, dan kunnen we niet anders dan besluiten dat het risico op niet-effectief beleid groot is: er zijn veel factoren aanwezig die het bereiken van de huidige beleidsdoelstellingen in de weg staan en bovendien zijn er gaten in de beleidslogica. Sommigen durven dan ook het huidige ambitieniveau in vraag stellen en pleiten voor een meer realistische houding waar de kloof tussen droom en daad gemakkelijker te overbruggen is. Nochtans kunnen we met de kwalitatieve benadering geen antwoord geven op de vraag in welke mate de problemen zich precies voordoen en hoe ze over het gebouwenpark zijn verspreid. Daarvoor moeten we ons beroepen op een kwantitatieve, quasi-experimentele

benadering, maar deze komt aan bod in het derde deel van de beleidsevaluatie ‘bouwen voor school en samenleving’ (zie supra).

Afgezien van de vernieuwingsoperatie die door DBFM in gang wordt gezet, tonen respondenten zich onder ongewijzigd beleid dan ook (zeer) pessimistisch over de toekomst van het gebouwenpark: Het patrimonium wordt vooral ‘opgelapt’, nauwelijks nog vernieuwd en vertoont steeds minder samenhang. Als we dit bekijken in het licht van het structuratiedenken, dan kunnen we verwachten dat schoolgebouwen als ‘locales’, er steeds moeilijker in zullen slagen om een hedendaags maatschappelijk en onderwijsprogramma te ondersteunen en te reproduceren. We kunnen dit enigszins nuanceren door de wetenschap dat schoolgebouwen nooit onderwijsprocessen *determineren*, noch in positieve, noch in negatieve zin. Er blijft dus nog steeds een belangrijke ‘grijze zone’ waardoor men ook in aftandse gebouwen goed onderwijs kan geven en volgen. We moeten ons echter goed bewust zijn van de last die we op de schouders van de leerlingen en leerkrachten leggen, niet toevallig de groepen die van op de eerste lijn ons onderwijs maken tot wat het is. Goed onderwijs geven in aftandse gebouwen betekent immers improviseren: het gaat om het voortdurend herinterpreteren van oude gebouwen in het licht van de hedendaagse onderwijsdoelstellingen en -methodieken. Bovendien zijn er ook grenzen aan dit soort van ‘interpretatieve flexibiliteit’, met name als de slechte toestand van het gebouw de veiligheid in het gedrang brengt of als er zich grote wijzigingen in het onderwijsprogramma voordoen. Met betrekking tot dit laatste merkte een respondent op dat het tegenwoordig wel eens meer de gebouwen kunnen zijn die de pedagogische keuzes bepalen dan omgekeerd.

Een (deels) falend scholenbouwbeleid heeft ook gevolgen voor de vernieuwing van het gebouwenpark. Doordat de mogelijkheden voor grootschalige investeringen in veel gevallen ontbreken en door de heersende pragmatiek op het terrein, worden innovatieve en kritische projecten minder waarschijnlijk. De ‘vormende schoolgebouwen’ die enerzijds een antwoord moeten bieden op veranderende uitdagingen maar anderzijds ook het eigen pedagogisch project moeten ondersteunen, blijven zo uit.

Scholenbouw is een beleidsprobleem waar er nog steeds heel wat controverse over bestaat: controverse over het ambitieniveau van het beleid, de in te zetten beleidsinstrumenten en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de woorden van Bressers en Klok (2008) kunnen we dan ook over de scholenbouw spreken als een ‘ongetemd beleidsprobleem’. Onder meer dankzij recent onderzoekswerk treedt een complexiteit op de voorgrond die beleidsmakers en -uitvoerders voor nieuwe uitdagingen stelt. Het wordt duidelijk dat er zich in het beleid zowel bijsturingen als nieuwe initiatieven opdringen. Dit rapport bundelde daarom een waaier van mogelijke beleidsacties, maar men is het vaak nog oneens over de te volgen weg en welke beleidsinstrumenten nu het beste ‘werken’.

Dit onderzoeksproject heeft, vanuit een wetenschappelijke benadering, een bijdrage willen leveren aan deze (meer dan) noodzakelijke discussie door het scholenbouwprobleem met behulp van een theoretisch denkkader beter begripbaar te maken, uitspraken te doen over de logica en effectiviteit van de huidige beleidsinstrumenten en een geheel van mogelijke beleidsacties te bundelen voor de ontwikkeling van het toekomstig scholenbouwbeleid in Vlaanderen.

Literatuur

- AGION, (2011). *Schoolgebouwen als knooppunten van relaties: naar een theoretisch denkkader voor de scholenbouw en het scholenbouwbeleid in Vlaanderen*. Brussel, AGION.
- AGION, (2012). *In ruimte naar de brede school: onderzoek naar de ruimtelijke vertaling van een pedagogisch en maatschappelijk concept*. Brussel, AGION.
- AGION, (2007). *Jaarverslag 2006*. Brussel, AGION.
- AGION, (2008). *Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs 2008-2010*. Onuitgegeven intern document. Brussel, AGION
- AGION, (2008). *Jaarverslag 2007*. Brussel, AGION.
- AGION, (2008). *Strategisch plan van het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, 2008-2010*. Onuitgegeven intern document. Brussel, AGION.
- AGION, (2009). *Jaarverslag 2008*. Brussel, AGION.
- AGION, (2010). *Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, 2010-2015*. Onuitgegeven intern document. Brussel, AGION
- AGION, (2010). *Jaarverslag 2009*. Brussel, AGION.
- Akkerman, A & De Vries, M.S. (2008). Problemen op de agenda. In: A Hoogerwerf & M. Herweyer (red.) *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn, Kluwer.
- Astbury, B. & Leeuw, F.L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*. 31(3), 363-381.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam, Boom.
- Bouckaert, G. (1995). Beleid, efficiëntie en effectiviteit. *Financieel Overheidsmanagement*. (december 2005)
- Bouckaert, G. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge, Die Keure.
- Bressers, J. & Klok, P. (2008). De inhoud van het beleid. In: A Hoogerwerf & M. Herweyer (red.) (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn, Kluwer.
- Bressers, J. (2008). Evaluatie van het beleid. In: A Hoogerwerf & M. Herweyer (red.) (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn, Kluwer.
- Coolsma, J.C. (2008). De uitvoering van het overheidsbeleid. In: A Hoogerwerf & M. Herweyer (red.) (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn, Kluwer.
- De Cuyper, P. (2010). *Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen: de efficiëntie en effectiviteit geëvalueerd*. Leuven, HIVA.
- De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007a). *Handleiding beleidsevaluatie, Deel 1: Evaluatiedesign en –management*. Leuven, K.U.Leuven-Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007c). *Handleiding beleidsevaluatie, Deel 3: Evaluatietechnieken*. Leuven, K.U.Leuven-Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Vries, R. (2008). *Overzicht van het onderwijsbeleid en de onderwijsorganisatie in Vlaanderen. Vlaams Eurydice rapport 2008*. Brussel, Dept. O&V.

- Drooglever-Fortuijn, E. (2003). *Onderwijsbeleid: maatschappelijke functies en strategische keuzen*. Amsterdam, aksant.
- Ducatteeuw, S. (2005). *Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit*. Brussel: Vlaams Kenniscentrum PPS.
- Ferlin, D. (2011). *Voorbereiding voor nota AGION Bouwen voor School en Samenleving. Intern werkdocument*. Brussel, GO!
- Hoogerwerf, A. & Herweyer, M. (red.) (2008) *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn, Kluwer.
- Kernohan, D., Gray, J & Daish, J. (1992). *User participation in building design and management*. Oxford, Butterworth Architecture.
- Lathouwers, G. en Van Heddegem, I. (2009). *Bouw wijs. Bouwwijzer voor scholen*. Mechelen, Katholieke Hogeschool Mechelen.
- Leemans, G. (2009). Governance in de overheid, het onderwijs en de scholenbouw. Nieuwe uitdagingen voor het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION). *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*. 2009-2010 nr. 5, 378-392.
- Malliet, A. en Troch, S. (2008). Negen stappen van het bouwproces. In: K. Borret, G. Lathouwers, P. Mahieu e.a., *De school als bouwheer. Gids voor kwaliteitsvolle schoolarchitectuur*. Mechelen, Plantyn.
- McEvoy, P. & Richards, D. (2003). Critical realism: a way forward for evaluation research in nursing? *Methodological Issues in Nursing Research*. 43(4), 411-420.
- Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven, ACCO.
- Onderwijsinspectie, (2008). *Veiligheid en welzijn. Dynamisch welzijnsbeleid van instellingen*. Geraadpleegd op 11 oktober 2010 op <http://www.ond.vlaanderen.be/inspectie/extra/veiligheid.htm>
- Onderwijsinspectie, (z.j.). *Het CIP0-referentiekader van de onderwijsinspectie: de indicatoren, variabelen en omschrijvingen*. Geraadpleegd op 11 oktober 2010 op <http://www.ond.vlaanderen.be/inspectie/methode/cipo.htm>.
- Patton, Q. M. (1997). *Utilization Focused Evaluation: The New Century Text* (3rd Ed.). London, Sage Publications.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, Sage Publications.
- Pawson, R. (2006). *Evidence Based Policy. A Realist Perspective*. London, Sage Publications.
- Pawson, R. (2010). Middle Range Theory and Program Theory Evaluation: From Provenance to Practice. In: L. Leeuw & J. Vaessen, *Mind the gap. Perspectives on policy evaluation and the social sciences*. Comparative Policy Evaluation Vol. 16. London, Transaction Publishers.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. & Lipsey, M.W. (1999). *Evaluation, a systematic approach, sixth edition*. London: Sage publications.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam, Pearson Education Benelux.
- Scheir, P. (2010). *Vragen en antwoorden procedures*. Onuitgegeven intern document. Brussel, AGION.
- Smet, P. (2009). *Beleidsnota 2009-2014. Onderwijs. Samen grenzen verleggen voor elk talent*. Brussel, Vlaamse overheid.
- Smet, P. (2010). *Beleidsbrief Onderwijs 2010-2011*. Brussel, Vlaamse overheid.

- Stevens, C., Panneels, H. , Debruyne, K., Van Loo, L., Tydgat, L., Vandersmissen, M., Berckmans, R., Ponjaert, T. , Verschuere, W. (2007). *Leidraad Interne Controle en Organisatiebeheersing*. Brussel, Vlaamse overheid, dept. Bestuurszaken.
- Swanborn, P.G. (2004) *Evalueren*. Amsterdam, Boom.
- Tielemans, J. (2006). *Onderwijs in Vlaanderen*. Antwerpen, Garant.
- Vaessen, J. & Leeuw, L. (2010). Introduction: Mind the Gap. In: L. Leeuw & J. Vaessen, *Mind the gap. Perspectives on policy evaluation and the social sciences*. Comparative Policy Evaluation Vol. 16. London, Transaction Publishers.
- Van Den Driessche, M. (2006). De institutionele context van de scholenbouw in Vlaanderen. In: G. Châtel, M. Van Den Driessche, C. Van Gerrewey, T. Vanmeirhaeghe & B. Verschaffel, *De school als ontwerpogave, schoolarchitectuur in Vlaanderen 1995-2005*. Gent, A&S Books.
- van Heffen, O. (2008). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In: A Hoogerwerf & M. Herweyer (red.) (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn, Kluwer.
- Van Petegem P. & Imbrecht, I. (2008). *Wegwijs in het Vlaamse onderwijs. Onderwijsorganisatie en – beleid in kaart gebracht*. Mechelen, Wolters-Plantyn.
- van Vught, F.A. (1998). Beleidsexperimenten. In J.C. Hellendoorn e.a., *Gewikt en gewogen, 25 jaar beleidsanalyse*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vandenbroucke, F. (2004). *Beleidsnota 2004-2009. Onderwijs en Vorming, vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen*. Brussel, Administratie Kanselarij en Voorlichting.
- Vandenbroucke, F. (2005). *Goed voor de sterken, sterk voor de zwakken. Een beleid gesteund op een ambitieus realisme*. Beleidsbrief Onderwijs en Vorming. 2005-2006. Brussel, Administratie Kanselarij en Voorlichting.
- Vandenbroucke, F. (2006). *Voortuitbouwen en vooruitzien. Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2006-2007*. Brussel, Administratie Kanselarij en Voorlichting.
- Vandenbroucke, F. (2007). *Gelijke kansen op de hele onderwijsladder, een tienkamp. Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2007-2008*. Brussel, Administratie Kanselarij en Voorlichting.
- Vandenbroucke, F. (2008). *Een tienkamp voor gelijke kansen: waar staan we? Beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2008-2009*. Brussel, Administratie Kanselarij en Voorlichting.
- Vlaams Bouwmeester & AGION, (2010) *Symposium 'School Maken'*. Geraadpleegd op 11 oktober 2010 op <http://www.scholenbouwen.be/symposium-school-maken>.
- Vlaamse Regering, (2004). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Brussel, Administratie Kanselarij en Voorlichting.
- Vlaamse Regering, (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*. Brussel, Afdeling Communicatie.
- VLOR, (1999). *Visie op onderwijs*. Brussel, VLOR.
- Waeghe, H. & Cambré, B. (2006). Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews. In: H. Waeghe & J. Billiet, *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen, De Boeck.
- Walden, R. (2009). The School of the Future: Conditions and Processes-Contributions of Architectural Psychology. In: R. Walden, *Schools for The Future: Design proposals from Architectural Psychology*. Göttingen, Hogrefe & Huber Publishers.

Commentaren van de stuurgroep

Pt 4.3.3 Gegevensverzameling

Een stuurgroeplid stelt de vraag of de respondenten hebben gesproken in naam van de instelling waarin ze zijn tewerkgesteld. Er wordt geantwoord dat aan iedere respondent werd gevraagd uit eigen naam en naar eigen inzicht te spreken. Dit neemt echter niet weg dat hun visie op de problematiek wel gekleurd kan zijn door de positie die zij als 'relevante sociale groep' innemen in het onderwijsveld. Binnen de stuurgroep wordt dan ook gezegd dat dit gegeven relevant is in het licht van de interpretatie van de onderzoeksresultaten. Daarom werd in het rapport bij elke stellingname aangegeven door welke categorie van respondenten deze stelling wordt gedragen.

Een ander stuurgroeplid vraagt zich af of het rapport soms niet te specifiek is wanneer er verwezen wordt naar de positie die een bepaalde respondent bekleedt, wat nadelig is voor de anonimiteit. Daarom werden verwijzingen naar de positie van respondenten minder specifiek gemaakt in het rapport, zodanig dat de kans op herkenbaarheid vermindert.

De onderzoeker geeft tijdens de bijeenkomst van de stuurgroep aan dat er enige onzekerheid bestaat of de gegevensverzameling wel heeft geleid tot voldoende saturatie van het onderwerp. Een nog meer uitgebreide bevraging zou mogelijks hebben geleid tot een grotere saturatie en tot een verfijning van de resultaten, maar bleek niet haalbaar binnen het beperkte budget en de beschikbare evaluatiecapaciteit. Daarbij is ook het aantal 'informatierijke cases', die in aanmerking komen voor bevraging beperkt en zullen we altijd worden geconfronteerd met weigeringen om deel te nemen. Dit doet een stuurgroeplid besluiten dat het onderzoek vooral oog moet hebben voor algemene tendensen die breed gedragen worden en relevant zijn voor het beleid, en zich niet teveel moet richten op de (soms geïsoleerde) opinies van individuen. Over de bereikte saturatie werd een bijkomend punt in het rapport gevoegd.

Pt7.1 Coherentie en logica

Wanneer wordt aangegeven dat er een kloof is tussen het ambitieniveau binnen het beleid en de middelen die daar tegenover gesteld worden, merkt een stuurgroeplid op dat men een onderscheid moet maken tussen een voluntaristisch beleid en een strategisch beleid. Bij het eerste wordt er niet in functie van de beschikbare middelen gepland, het tweede doet dit wel.

Wanneer wordt aangegeven dat het gebruik van 'snelle' procedures binnen de gesubsidieerde sector niet strookt met de veronderstelde logica van het beleid, ontspint er zich een gesprek waarin een stuurgroeplid duidt wat de bedoeling is van de 'snelle' procedures en hun ontstaansgeschiedenis uitlegt. Er wordt aangegeven dat binnen een FIFO-regeling (first in-first out: de dossiers worden gewoon in volgorde van chronologie van indiening behandeld, zonder onderscheid te maken naar de aard van de geplande werken of de grootte van de behoeften) en een oplopende wachtlijst van aanvragen, het maatschappelijk niet te verantwoorden is om niet snel in te spelen op dringende problemen en zo de continuïteit van het onderwijs te waarborgen. De administratieve regelingen en procedures die de beleidsuitvoering aansturen zijn gaandeweg gegroeid onder druk van de omstandigheden, maar passen niet meer in de logica van het officiële beleidsvertoog. Een ander stuurgroeplid bevestigt dit en wijst op het voorbeeld van het sanitair waaraan je onder druk van een maatschappelijke noodwendigheid voorrang moet geven. Een ander stuurgroeplid is dan weer kritisch en zegt dat het FIFO systeem toch wel een zeer eng criterium is om bouw dossiers te

beoordelen. Daarop volgt van iemand anders de opmerking dat de kost voor de instandhouding van het bestaande gebouwenpark, nu en in het verleden, steeds te weinig in rekening wordt/werd gebracht in het scholenbouwbeleid.

Pt. 7.2.2.1 Mechanismen

N.a.v. een bespreking van tabel 12 in het rapport, merkt een stuurgroeplid op dat er blijkbaar relatief weinig aandacht wordt geschonken aan het comfort in schoolgebouwen, terwijl men juist daarover altijd klaagt. De onderzoeker antwoordt dat de scores in de tabel aangeven hoeveel woorden er door respondenten in een focusgesprek aan een bepaalde kwaliteit zijn besteed, maar niets zeggen over de intensiteit waarmee een probleem wordt aangekaart. Een probleem waarover weinig wordt gezegd, maar met veel nadruk wordt aangeklaagd, is dus niet minder belangrijk. In het rapport staat dit expliciet aangegeven.

Wanneer het over gebruik gaat (pt. 7.2.2.1.5) maakt een stuurgroeplid een opmerking m.b.t. de 'grijze zone' van het gebruik. Hiermee wordt bedoeld dat schoolgebouwen nooit het onderwijs zullen determineren: in een verouderd schoolgebouw kun je dus ook goed onderwijs geven, maar je mag er wel van uitgaan dat het gebouw dan minder ondersteunend werkt en dat ook de 'grijze zone' haar grenzen kent. Volgens het stuurgroeplid is de grijze zone soms een probleem omdat leerkrachten en directies zich al te vaak aanpassen aan de toestand waarin een gebouw verkeert. Aan de andere kant roept de grijze zone ook de vraag op hoe de weinige middelen best worden besteed: moeten we investeren in speerpunttechnologie of kiezen we eerder voor maatschappelijk verantwoorde ingrepen? Bij deze laatste ligt het ambitieniveau lager, maar meer scholen kunnen toch in goede ruimtelijke omstandigheden blijven werken. Een ander stuurgroeplid zegt hierover dat dit een complex vraagstuk is omdat de normen altijd absoluut worden geïnterpreteerd en je als architect afgestraft wordt op elke futiliteit.

Pt. 7.2.2.2 Context

Wanneer er gesproken wordt over de financiële draagkracht van de inrichtende machten uit het vrij onderwijs, merkt een stuurgroeplid op dat congregaties, als traditionele inrichters van onderwijs, meer en meer hun accenten anders gaan leggen, bijvoorbeeld naar de zorgsector toe, omdat dit lucratiever zou zijn.

Een ander stuurgroeplid merkt op dat 'schaarste een groeiende markt is', en het dus niet onlogisch is dat er meer netoverschrijdende samenwerking komt, maar er zijn telkens een aantal randvoorwaarden uiteraard.

Pt. 7.2.2.3 Beleid

Een stuurgroeplid haalt aan dat de wachtlijst geen afspiegeling is van de reële noden op vlak van scholenbouw binnen de gesubsidieerde sector, noch in negatieve, noch in positieve zin. Om op de wachtlijst te komen volstaat het immers om een aanvraagformulier in te vullen met een ramingbedrag. Er is echter geen enkele toetsing van dit ramingbedrag aan de reële nood en er is ook geen normcontrole.

Een stuurgroeplid wijst op de voordelen van het subsidiesysteem zoals dit gehanteerd wordt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA). De 60-70% regeling wordt door een stuurgroeplid positief beoordeeld.

Over de fysische en financiële normen wordt gezegd dat het inderdaad steeds moeilijker wordt om nog kwaliteit te realiseren, maar het gaat nog.

In het GO! worden onderhoudsmiddelen gebruikt om dringende herstellingswerken uit te voeren: een stuurgroeplid merkt op dat dit inderdaad moeilijk te voorzien valt, vandaar het oneigenlijke gebruik van de middelen.

Wat de aanzuigeffecten van ‘gekleurd geld’ betreft wijst een stuurgroeplid erop dat dit leidt tot incoherente investeringen.

Pt 8 Conclusies

Een stuurgroeplid vraagt zich af of de theoretische uitgangspunten van het onderzoek moeten verworpen worden, of dat de resultaten juist de theorie bevestigen. Er wordt geantwoord dat het theoretisch kader vooral de nodige concepten aanreikt om te komen tot een interpretatie van de onderzoeksresultaten en een antwoord geeft op de centrale vraag hoe het beleid juist werkt, en voor wie in welke omstandigheden. Dit neemt echter niet weg dat op basis van de onderzoeksresultaten conclusies kunnen getrokken worden omtrent het al dan niet verwerpen van de vooropgestelde theorie. De conclusie van dit onderzoek is dat de oorspronkelijke theorie eerder niet verfijnd genoeg is, dan verkeerde aannames bevat. Daarom kunnen de onderzoeksresultaten gebruikt worden om het theoretisch denkkader verder te verfijnen.

Vervolg: wat leren we uit deze beleidsevaluatie met het oog op de verbetering van het beleid (beleidsleren)?

Na de uitvoering van deze ex-post evaluatie van het scholenbouwbeleid in zijn totaliteit (en dus netoverschrijdend), wijst een stuurgroeplid erop dat de uit te werken beleidsvoorstellen zich niet enkel mogen richten op de gesubsidieerde sector. Men moet consequent zijn en de ontwikkeling van nieuw beleid op een hoger niveau dan AGION laten gebeuren. Dit gegeven is vooral relevant in het licht van de omvorming van AGION naar een EVA, waar een raad van bestuur zich kan uitspreken over beleidsvoorbereidend werk voordat dit op de tafel van de minister terecht komt. Gezien de nakende omvorming is het dus niet nuttig om de ontwikkeling van een nieuw scholenbouwbeleid bij AGION te laten. Los daarvan kan je nog verder gaan, en wordt de vraag gesteld hoelang je in de gegeven omstandigheden nog door kan gaan met de klassieke tweedeling subsidiëring versus financiering.

Een ander stuurgroeplid waarschuwt om bij de ontwikkeling van nieuw beleid teveel uit te gaan van scenario's, omdat deze vaak gebaseerd zijn op uitersten binnen mogelijke beleidskeuzes.

Eindbeoordeling

De werkwijze en uitvoering van de beleidsevaluatie wordt over het algemeen positief onthaald. Een stuurgroeplid besluit dat de beleidsevaluatie zeer gedegen is uitgevoerd en is onder de indruk van het rapport. Een ander stuurgroeplid spreekt van ‘titanenwerk’ dat tal van subjectieve meningen in een objectief werkstuk weet te plaatsen.

Wel wordt de vraag gesteld hoe deze realistische evaluatie gekoppeld moet worden aan de kwantitatieve benadering. Er wordt geantwoord dat de kwalitatieve en kwantitatieve benadering complementair zijn. Waar in een kwantitatief experimenteel design via statistiek uitspraken worden gedaan over de causale relatie tussen een beleidsinterventie en -effect, en de omvang en verspreiding van bepaalde problemen in kaart worden gebracht, brengt de kwalitatieve realistische benadering verklaringen aan over ‘hoe’ het beleid werkt. De realistische benadering opent met andere woorden de ‘zwarte doos’ die zich vaak tussen een beleidsinterventie en zijn effect bevindt.

Er wordt ook gevraagd wat de bedoeling is van het vierde en laatste deel van het evaluatieproject. Het vierde en laatste deel is een interpretatief deel en nu de maatschappelijke consequenties wil

duiden van (1) de doelstellingen van het scholenbouwbeleid en (2) de mate waarin deze doelstellingen zijn gerealiseerd. Zo zal er bijvoorbeeld worden nagegaan wat de onderzoeksresultaten betekenen voor brede maatschappelijke uitdagingen op vlak van duurzaamheid, de rol van de school in de gemeenschap, veranderende onderwijsmethoden, maatschappelijke integratie, etc. Een stuurgroeplid merkt op dat we het denken over scholenbouw en het (anders) denken over de traditionele school in elkaar zullen moeten schuiven.

