
Managementsamenvatting

I. Wat is de schoolgebouwenmonitor?

De schoolgebouwenmonitor 2013 beschrijft via een geheel van indicatoren de kwaliteit, het gebruik en het beheer van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen. Het is een grootschalige enquête die AGIO onlangs uitvoert bij alle onderwijsinstellingen in Vlaanderen (uitgezonderd het hoger onderwijs), over alle netten heen. De eerste meting (nulmeting) gebeurde in 2008. De schoolgebouwenmonitor doet uitspraak over de doelbereiking en effectiviteit van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen.

II. Beperkingen van de schoolgebouwenmonitor

De schoolgebouwenmonitor levert statistische gegevens aan over de toestand van het gebouwenpark en het effect van bouwsubsidies op de kwaliteit van de gebouwen. Deze gegevens kunnen beleidsverantwoordelijken en iedereen die het scholenbouwbeleid aanbelangt ondersteunen om de doelbereiking en effectiviteit van het beleid te beoordelen. Toch botst de schoolgebouwenmonitor onvermijdelijk op zijn grenzen. Door onderstaande beperkingen is het dan ook aangewezen om de onderzoeksresultaten met de nodige voorzichtigheid te benaderen.

De gegevens die de schoolgebouwenmonitor aanreikt, worden in onderhavig rapport niet van interpretaties voorzien, noch worden er verklaringen aangereikt voor bepaalde resultaten. Hiermee willen we duidelijk de grenzen aangeven van dit onderzoek. De finaliteit ervan is immers 'monitoring': het recurrent verzamelen en presenteren van kwantitatieve gegevens die de beleidsbeoordeling kunnen informeren. Zoals dit vaak met het geval is met monitoring, roept dit vaak meer vragen op dan dat er pasklare antwoorden worden gegeven. In veel gevallen zal dan ook blijken dat bijkomende kadering, onderzoek en reflectie aan de orde is om te komen tot een juiste interpretatie van de voorgestelde gegevens. In zekere zin maakt dit voor een stuk ook de waarde van dit project uit: het brengt bepaalde problematieken aangaande het schoolgebouwenpark in Vlaanderen onder de aandacht en nodigt uit tot verdere duiding, verklaring en debat.

De schoolgebouwenmonitor verzamelt, verwerkt en presenteert beleidsrelevante informatie over het schoolgebouwenpark via wetenschappelijk surveyonderzoek. Nochtans zijn er ook andere benaderingen om zich een beeld te vormen van de bestaande infrastructurele noden en problemen. Binnen de Vlaamse overheid zijn de doorlichtingen van de onderwijsinspectie op vlak van woonbaarheid, veiligheid en hygiëne een belangrijke bron van informatie. Daarnaast kan een financiële benadering die uitgaat van de periodieke afschrijving en vernieuwing van het gebouwenpark, een indicatie geven van de bestaande noden en noodzakelijke investeringen om de kwaliteit van het gebouwenpark in stand te houden of te verbeteren. Ten slotte vormt ook de kennis uit de praktijk bij ambtenaren en onderwijskoepels over concrete bouw dossiers een belangrijk bron van informatie over de problemen waar men op het terrein mee te kampen heeft. De schoolgebouwenmonitor wordt best als een instrument beschouwd dat complementair aan deze benaderingen werkt, en dat er door kan worden verrijkt.

Wat de gebruikte onderzoeksmethode betreft, kent deze een aantal beperkingen aangaande de generaliseerbaarheid van de resultaten en de validiteit van de gebruikte indicatoren. In eerste instantie kende het surveyonderzoek van de schoolgebouwenmonitor in 2008 en in 2013 een non-respons van respectievelijk 38 en 47% (vestigingsplaatsen met eigen gebouwen). Hoewel deze non-respons grondig werd geëvalueerd en waar mogelijk ook geremedieerd door weging, blijft er enige onzekerheid bestaan over de zich voordoende responsfout, en dus over de generaliseerbaarheid van de resultaten naar de populatie toe (zie bijlage 1). In tweede instantie kent ook de validiteit van de meetmethode de nodige beperkingen. Hoewel er grondig onderzoek is gebeurd naar de indicering van de te meten beleidseffecten, gebeurde de registratie van de waarden van deze indicatoren hoofdzakelijk op basis van zelfrapportage ('subjectieve indicatoren') door directeurs of technisch directeurs. Deze methode laat echter bepaalde aspecten van het meetobject 'kwaliteit' buiten beschouwing. Zo blijft het oordeel van andere gebruikersgroepen dan directies (leerlingen of leerkrachten) buiten beeld. Ook de mening van eventuele experten die de kwaliteit van schoolgebouwen zouden kunnen beoordelen vanuit het perspectief van deskundige en objectieve buitenstaander wordt hier niet behandeld. Deze gedwongen keuze heeft onvermijdelijk tot gevolg dat een deel van het totale spectrum van opinies en ervaringen ten aanzien van het schoolgebouwenpark in Vlaanderen onbekend blijft. Bovendien kan kwaliteit ook gemeten worden via 'objectieve indicatoren' (bouwfysische en bouwtechnische grootheden van geluid, licht, stabiliteit, energiegebruik, oppervlakte, etc.), waarvan we in de schoolgebouwenmonitor maar in beperkte mate gebruik van hebben kunnen maken. Een meer doorgedreven evaluatie, waarbij simultaan gebruik wordt gemaakt van objectieve en subjectieve indicatoren en gemeten wordt vanuit het perspectief van verschillende gebruikersgroepen, bleek echter binnen de bestaande evaluatiecontext niet haalbaar.

III. Evaluatievragen

De schoolgebouwenmonitor 2013 richt zich op onderstaande evaluatievragen:

a. Doelbereiking

Welke beleidseffecten werden gerealiseerd op vlak van de kwaliteit, het gebruik, de totstandkoming en het beheer van de schoolgebouwen? Welke evolutie heeft het schoolgebouwenpark tussen 2008 en 2013 doorgemaakt op vlak van kwaliteit, gebruik, totstandkoming en beheer? Is er verandering in positieve of negatieve zin merkbaar?

b. Beleidseffectiviteit

Is er een oorzakelijk verband tussen toegekende subsidies en de kwaliteit van de schoolgebouwen? Welke rol spelen het planningsproces en de planningscontext? Wordt de doelgroep bereikt?

IV. Methode

De schoolgebouwenmonitor betreft een netoverschrijdend kwantitatief niet verplichtend surveyonderzoek (enquête) bij alle onderwijsinstellingen in Vlaanderen (excl. hoger en universitair

onderwijs) dat om de 5 jaar wordt uitgevoerd om het scholenbouwbeleid te evalueren (longitudinaal onderzoek).¹ Tot nu toe werden twee golven uitgevoerd (2008 en 2013).

De beoordeling van de kwaliteit, beheer en gebruik van het gebouwenpark gebeurt vanuit het perspectief van de deelnemende onderwijsinstellingen zelf. De respondenten van de schoolgebouwenmonitor zijn in principe schooldirecties die uitspraken doen over de vestigingsplaatsen van de scholen die ze leiden. Tijdens de gegevensverzameling is echter gebleken dat de vragenlijsten ook vaak werden ingevuld door gebouwenbeheerders en/of technisch directeurs, voor zover deze aanwezig waren.

Het onderzoeksdesign voor de effectiviteitsvraag is dat van het quasi-experimenteel onderzoek: pre- en posttest meting met controlegroep en remediëring van selectiefout (zie bijlage).

Dataverzameling gebeurde door middel van een online enquêtering (CAWI) aangevuld met klassieke postenquête bij de volledige populatie. In 2008 is de enquête verstuurd naar 6318 vestigingen met eigen gebouw. De responsgraad bedroeg toen 61,9%. In 2013 is de enquête verstuurd naar 6756 vestigingen met een eigen gebouw. De responsgraad in 2013 bedroeg 53%.

Voor de dataverzameling werd gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst in te vullen door respondenten (zelfrapportage van indicatoren door directies, technisch directeurs en/of bouwverantwoordelijken). Voor de meting van kwaliteits-, beheers-, en gebruiksindicatoren werd zowel gebruik gemaakt van vragen die peilen naar feitelijke gegevens als van perceptievragen. Bij deze laatste geven respondenten een eigen evaluatie van een bepaald kwaliteitsaspect door middel van beoordelingsschalen (bijvoorbeeld 5-punten schaal van 'volstrekt onvoldoende' tot 'zeker voldoende').

De representativiteit werd voor beide golven geëvalueerd aan de hand van vergelijkingen met populatiegegevens, stromen van binnengekomen vragenlijsten en non-respons follow-up. Na evaluatie werd de respons gewogen aan de hand van vijf controlevariabelen uit de populatie. Dit is gebeurd om de respons representatief te maken tegenover de populatie (zie bijlage).

Analyses om de vraag naar de doelbereiking te beantwoorden gebeurde cross-sectioneel (volledige gewogen respons van 2008 en 2013 als onafhankelijke 'steekproeven'). De effectiviteitsvraag werd via 'panel' beantwoord. Hiermee bedoelen we dat enkel die vestigingsplaatsen in rekening werden genomen waarvoor informatie beschikbaar is voor zowel de monitor 2008 als de monitor 2013.

V. Resultaten

a. Beschrijving van het gebouwenpark

De huidige totale omvang van het gebouwenpark wordt geschat op 16,6 mio m², wat in de lijn ligt van de meting in 2008. Het aantal administratieve vestigingen is toegenomen, alsook het aantal vestigingen met eigen gebouwen (schatting).

Het gebouwenpark 'verjongt': 6,2% is gebouwd tijdens de laatste 5 jaar. Het aantal oudere schoolgebouwen (van voor 1970) is stabiel gebleven. Oude schoolgebouwen ondergingen dan weer wel beduidend meer renovaties en verbouwingen. Het percentage gebouwen uit de periode 1970-2007 is gedaald.

Het aandeel paviljoenen en voorlopige units ('containerklassen') is licht gestegen tot 9% van het gebouwenpark. 24% van deze units werden opgetrokken na 2008.

¹ Longitudinaal onderzoek is onderzoek naar een verschijnsel over een langere tijdsperiode (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008: 579).

Zakelijke rechten op permanente schoolgebouwen zijn significant toegenomen tot 52%, vooral ten koste van huur waarvoor we een daling vaststellen. Het aandeel vestigingen waar inrichtende machten eigenaar van zijn is stabiel gebleven.²

b. Beoordeling van de kwaliteit van het gebouwenpark

53% van de schoolgebouwen wordt door de respondenten beoordeeld als voldoende of zeker voldoende bruikbaar. In vergelijking met vijf jaar geleden is de situatie voor deze indicator perfect stabiel gebleven. De bruikbaarheid van de aparte gebouwen hangt sterk samen met de ouderdom ervan en het gebouwtype (voorlopige units worden nog steeds een stuk slechter beoordeeld, vooral als ze langer blijven staan dan oorspronkelijk bedoeld).

In tegenstelling tot de aparte gebouwen zien we bij de beoordeling van de algemene bruikbaarheid van de aparte lokalen op vestigingsplaatsen wel degelijk significante verbeteringen optreden in vergelijking met 5 jaar geleden. Bij de gewone leslokalen is dat maar een lichte verbetering (+4procentpunt meer beoordelingen voldoende of zeker voldoende), maar voor de meeste andere lokaaltypes is de betere beoordeling toch meer uitgesproken.

Op vlak van bezetting echter stellen we vast dat men voor 60% van de vestigingsplaatsen aangeeft dat de gewone leslokalen volledig zijn bezet. Op 28% van de vestigingsplaatsen zijn de gewone leslokalen overbezet of is er acuut plaatsgebrek. Samen is dat 88% volledige bezetting of overbezetting. Slechts op 12% van de vestigingen zijn leslokalen onderbezet en leegstand is verwaarloosbaar klein. Voor refters, turnzalen, sanitair, bergruimtes, leraarslokalen en administratielokalen doet zich dezelfde mate van (over)bezetting voor (telkens 84% of meer volledig of overbezet). Bekijken we de bezetting van lokalen naar verstedelijkingsgraad (gebiedsindeling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen), dan stellen we vast dat overbezetting in meerdere of mindere mate overal voorkomt, dit wil zeggen zowel in grootstedelijk gebied, kleine steden, buitengebied en randgemeenten. Volledige bezetting tot overbezetting blijken wel het grootst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gevolgd door de randgemeenten van grootstedelijk gebied en de randgemeenten van regionaal stedelijk gebied. De overbezetting in de Vlaamse grootsteden (Gent en Antwerpen) blijkt niet de grootste te zijn. Overbezetting en acuut plaatsgebrek is het meest aanwezig in de randgemeenten van grootstedelijk gebied en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) (zie bijlage 2).

Er werden 49 indicatoren gemeten binnen 7 dimensies betreffende de kwaliteit van de gebouwen: veiligheid en hygiëne, bouwfysische staat, functionaliteit, comfort, belevingswaarde, kosten en schooldomein. Goede **veiligheid en hygiëne** is volgens de betrokken respondenten op 63% van de vestigingen over het algemeen grotendeels tot volledig gerealiseerd. Dit is een significante verbetering van 4 %-punten. Vooral de brandveiligheid lijkt verbeterd. Goede **bouwfysische staat** is op 46% van de vestigingen grotendeels of volledig gerealiseerd. In vergelijking met 2008 is dit een status-quo. Ook voor **functionaliteit** geldt de status-quo. Op 47% van de vestigingsplaatsen wordt de functionaliteit als (grotendeels) goed beoordeeld. We merken wel een lichte maar significante verbetering voor ICT-integratie en werkruimte voor leerkrachten. Het aantal vestigingen waar het **comfort** als (grotendeels of volledig) goed wordt beoordeeld is in geringe mate (maar significant) gedaald tot 56%. Dit geldt vooral

² Statistische significantie: Een verschil dat op basis van een streekproef is gevonden is significant als kan worden aangenomen dat dit niet door toeval is ontstaan. In de sociale wetenschappen geldt de vuistregel dat de kans op toeval niet groter mag zijn dan 5% om van een significant verschil te spreken. De kans op toeval wordt weergegeven door de P-waarde ('overschrijdingswaarde') (zie ook Scott & Marshall, 2005: 598).

voor de beleving van ventilatie en verluchting van lokalen en voor de temperatuur. 42% van de vestigingen scoort grotendeels of volledig goed op vlak van **belevingswaarde**. Nochtans is dit een stijging van 2,7 procentpunten. De beoordeling van de **kosten** blijft erg negatief. 10,6% van de vestigingen beoordelen dit criterium als grotendeels of volledig positief beoordeeld, wat nog een lichte achteruitgang is ten opzichte van 2008. Vooral op vlak van vaste kosten (huur, afbetaling) en onderhoudskosten is er een significante achteruitgang merkbaar. Voor het **schooldomein** stellen we vast dat 46,7% van de vestigingsplaatsen als goed wordt beoordeeld. Ook hier is er geen significante verandering ten opzichte van 2008.

Er lijkt nog steeds een lange weg te gaan op vlak van energiezuinigheid. De beste resultaten zijn de aanwezigheid van (drie)dubbel glas (63% van de gebouwen) en thermostatische kranen (53%). Isolatie van muren en vloeren, energiezuinige verlichting of mechanische ventilatie (met of zonder warmterecuperatie) komen nog weinig voor (<17%). Energiezuinigheidsmaatregelen zijn meer aanwezig in recente gebouwen, gebouwen met zakelijk recht of gebouwen in eigendom, en permanente gebouwen.

Uit het voorgaande kunnen we al afleiden dat respondenten vinden dat het gebouwenpark voor bepaalde dimensies beter voldoet dan voor andere. Uit de ranking van indicatoren blijkt dat dimensies als veiligheid en gebruikscomfort betrekkelijk hoge gemiddelde evaluatiescores krijgen (respectievelijk 74/100 en 70/100), terwijl de scores voor belevingswaarde en kosten lager liggen (respectievelijk 64/100 en 48/100). Ten opzichte van de situatie in 2008 is voor sommige indicatoren verbetering opgetreden: een goede integratie van ICT, ruimte voor leerkrachten en personeel, mogelijkheid tot privacy en informeel samenzijn, mogelijkheid om het gebouw open te stellen of brandveiligheid. Een aantal indicatoren worden dan weer als 'minder goed' geëvalueerd dan 5 jaar geleden. Daaronder: verluchting en ventilatie van lokalen, temperatuur in de lokalen, lokalen geven uit op groene buitenruimte, hoogte van kosten, gebruik van duurzame materialen of energiezuinigheid van verwarming, verluchting en verlichting. We moeten er wel rekening mee houden dat bij sommige van deze indicatoren wellicht ook het effect speelt van een betere bewustwording.

Net als in 2008 komen we voor 2013 tot het besluit dat het gebouwenpark betere scores krijgt voor de indicatoren die zich richten op basiskwaliteiten dan voor de indicatoren die verwijzen naar nieuwe maatschappelijke en onderwijsuitdagingen. Indien een score wordt berekend voor alle indicatoren samen (bruikbaarheid van lokalen, bruikbaarheid van aparte gebouwen en 49 kwaliteitsindicatoren) dan is de algemene kwaliteitscore voor 2008 63,61/100 en de score voor 2013 64,11/100 (een niet-significante verbetering van 0,5 procentpunt.) Het algemeen beeld is dus vrijwel ongewijzigd.

De betrekkelijke stabiliteit die de beoordeling van het gebouwenpark als geheel lijkt te kenmerken, verdwijnt echter wanneer we verandering bekijken op vestigingsplaatsniveau. Hier stellen we wel degelijk een hoge dynamiek vast. Slechts een kleine helft van de vestigingsplaatsen lijkt tussen 2008 en 2013 geen veranderingen te hebben ondergaan over de zeven evaluatiedimensies. Bij ongeveer een vierde stelden we telkens een verbetering vast en bij een ander vierde telkens een verslechtering van de kwaliteit. Deze verschuivingen op vestigingsplaatsniveau lijken elkaar echter bijna perfect op te heffen, waardoor er voor het gebouwenpark als geheel dus een betrekkelijk stabiel profiel ontstaat.

Ongelijkheidsmaten (lorenzcurve, interkwartielafstand) wijzen op een betrekkelijk homogeen gebouwenpark op vlak van kwaliteit (*infra*). Nochtans stellen we voor 2013 vast dat het aandeel vestigingsplaatsen met een algemene evaluatiescore 'onvoldoende' 13,4% bedraagt, terwijl dit voor 2008 nog 15% bedroeg. In 2008 kreeg 29% van de vestigingsplaatsen een score voldoende of zeker voldoende mee, ook in 2013 was dit 29%. Het grootste deel van de vestigingen valt dus voor beide jaren in de middencategorie.

Wat de zogenaamde '2^{de} gebruikervestigingen' (voor het grootste deel vestigingsplaatsen 'permanente vorming' die gebruik maken van de gebouwen van een andere instellingen) betreft stellen we vast dat ook hier in 2013 betere scores worden toegekend aan de bruikbaarheid van de door hen gebruikte lokalen dan in 2008.

c. Beheer van de gebouwen

In 2013 was er op 70,9% van de vestigingen een verantwoordelijke gebouwenbeheer aanwezig, zoals in 2008. Voor 73,8% van de vestigingen is een verantwoordelijke voor de opvolging van infrastructuurwerken beschikbaar.

Wat de verschillende beheersplannen betreft (masterplan, beleidsverklaring veiligheid, gezondheid, milieu, globaal preventieplan, onderhoudsplan) stellen we vast dat deze plannen in 2013 significant meer aanwezig zijn dan in 2008. Voor 57% van de vestigingen bestaat in 2013 al een masterplan, voor 89% een beleidsverklaring veiligheid, gezondheid en milieu, voor 96% een preventieplan en voor 73% een onderhoudsplan.

Het aandeel vestigingsplaatsen dat in 2013 kan voldoen aan het meest recente inspectieverslag is 82,5%, dit is 3% minder dan in 2008. In 2013 konden dan weer wel 2 procentpunten meer vestigingen voldoen aan het meest recente brandweerverslag dan in 2008 (81,4% ten opzichte van 79,4%). Er is een significante samenhang tussen 'voldoen aan het verslag van de onderwijsinspectie' en de zelf gerapporteerde kwaliteitscore van de scholen (vestigingen die niet voldoen aan het inspectieverslag worden ook door de scholen zelf slechter beoordeeld).

De meest frequent gebruikte energiebron in 2013 is gas (79,2%), dus nog meer dan in 2008. Het gebruik van stookolie blijkt met 11 procentpunten afgenomen (43% in 2008 ten opzichte van 32% in 2013). Alternatieve energiebronnen blijken momenteel zeer sporadisch gebruikt te worden (1,5%). Op 13% van de vestigingsplaatsen wordt in 2013 zelf energie opgewekt. Voor het overgrote deel gebeurt dit via zonnepanelen (96,6%). Zonneboilers en warmtepompen komen op respectievelijk 8,3% en 7,7% van de vestigingen voor. Het gebruik van andere technieken is verwaarloosbaar.

De situatie op vlak van toegankelijkheidsmaatregelen is vergelijkbaar met deze op vlak van energiezuinigheidsmaatregelen: deze blijken ook hier vaak afwezig. Drempelvrije toegangen en toegangspaden (62%), aangepaste parkeerplaats (58%) en signalisatie (52%) zijn de meest frequent doorgevoerde maatregelen. Liften en aangepaste toiletten voor leerlingen en personeel zijn (veel) minder aanwezig.

Op 92% van de vestigingsplaatsen werd een asbestinventaris opgemaakt, dat is 8 procentpunten hoger dan in 2008. Ook het aantal vestigingen waar de thematiek wordt opgevolgd ligt hoger (89%). Op 52% van de vestigingen blijkt in 2013 asbest aanwezig (in 2008 was dit 50%). Op 29% van deze vestigingen zijn er ook concrete plannen om tot verwijdering over te gaan.

d. Gebruik

Op 62,5% van de vestigingsplaatsen wordt de infrastructuur ook buitenschools gebruikt. Dit is een significante stijging ten opzichte van 2008 van 3 procentpunten. De schoolgebouwen worden vooral buitenschools gebruikt door de instelling zelf en door het verenigingsleven. De meest voorkomende activiteiten zijn sport en spel, kinderopvang, en onderwijs en opleiding.

34% van de vestigingsplaatsen is in 2013 geïntegreerd met andere onderwijsinstellingen binnen hetzelfde gebouwencomplex of site. 21% is geïntegreerd binnen een gebouwencomplex of site waarop ook niet-

onderwijsfuncties gehuisvest zijn. Met betrekking tot deze laatste gaat het meestal om welzijnsinstellingen. We merken dat er in vergelijking met 2008 ook meer inhoudelijk wordt samengewerkt met deze instellingen.

e. De uitvoering van werken

Tussen 2008 en 2013 werden op 39% van de vestigingsplaatsen nieuwbouwwerken of renovaties uitgevoerd. Op 63% van de vestigingsplaatsen werden grote onderhoudswerken uitgevoerd, voor 8% is er een aankoop gebeurd. Over het algemeen zouden er op 70% van de vestigingsplaatsen bepaalde werken hebben plaatsgevonden.

Veruit de meeste bouwheren (82% of meer) vinden dat hun bouwproject (zeker) voldoende beantwoordt aan hun oorspronkelijke verwachtingen, behalve voor de kosten van het project: 56% is tevreden of zeer tevreden hierover. De grootste vooruitgang werd bereikt op vlak van functionaliteit: terwijl in 2008 slechts 77% tevreden was met de functionele kwaliteiten van nieuwe projecten is dit in 2013 al 84%.

Indicatoren voor de kwaliteit van het totstandkomingsproces worden voor de meeste vestigingsplaatsen waar grote werken werden uitgevoerd, positief geëvalueerd. Zo werd in 80% van de gevallen een goed uitgewerkt planningsproces gevolgd, in 74% van de gevallen werd er vertrokken vanuit een goed uitgewerkte projectdefinitie, 85% van de projecten werd aangestuurd door een bouwteam met verschillende actoren. In het bijzonder met betrekking tot de gemotiveerde keuze van een architect merken we een duidelijke verbetering in de beoordeling (50,6% in 2008 ten opzichte van 73,7% in 2013). Het minst tevreden is men over de gelegenheid om te leren uit de ervaringen van andere scholen en goede praktijken (48,1%). De advies aan bouwheren met betrekking tot financiering enerzijds en programma en ontwerp anderzijds gebeurde in 2013 in respectievelijk 65% en 69% van de gevallen. Ten slotte blijkt ook gebruikersparticipatie in 2013 een meer gangbare praktijk geworden dan in 2008, hoewel de vestigingsplaatsen waar leerlingen-, ouder- of buurtparticipatie heeft plaatsgevonden nog sterk in de minderheid zijn.

Contextindicatoren tonen aan dat er volgens de respondenten voor 67% van de vestigingen een duidelijk infrastructuurbeleid wordt gevoerd, voor 71% van de vestigingen is er voldoende bouw- en onderhoudsexpertise aanwezig, op 64% van de vestigingen worden bouwwerken in team aangepakt. Wel is het zo dat voor 74% van de vestigingen het nog altijd de directie is die het gebouwbeheer en de opvolging van werken op zich moet nemen. Kritische punten betreffen samenwerking met andere (onderwijs)instellingen, maar vooral de financiële draagkracht van de inrichtende machten. Slechts voor 23% van de vestigingen beweert men dat de scholengroep of inrichtende macht voldoende financiële middelen heeft om onderhoudswerken te financieren. Slechts voor 32% van de vestigingen is er volgens de betrokken respondenten voldoende budget om, mits subsidiëring, bouwwerken uit te voeren.

f. Beleidseffectiviteit

Uitspraken over de effectiviteit van het scholenbouwbeleid beperken zich tot het oorzakelijk verband tussen bouwsubsidies en de beoordeling van de kwaliteit van het gebouwenpark van het VGO en OGO. Het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap werd in deze analyse achterwege gelaten omdat we niet over de nodige investeringsgegevens op vestigingsplaatsniveau beschikten. De schoolgebouwenmonitor doet ook geen uitspraak over de impact van andere beleidsinitiatieven en – instrumenten op de kwaliteit van het patrimonium.

In de periode 2008-2013 werd een totaalbedrag van 567 mio euro aan subsidies met eindafrekening uitgekeerd over 2503 vestigingen. 60% van de vestigingen 2013 waarvoor subsidies werden toegekend en die tussen 2008 en 2013 administratief geen wijzigingen hebben ondergaan, hebben een subsidiebedrag ontvangen dat kleiner is dan 125000 euro, goed voor 16% van het totaal bedrag aan subsidies. 19% kreeg een bedrag toegekend van 125000 tot 250000 euro. 21% van de vestigingsplaatsen heeft subsidies ontvangen voor een bedrag van meer dan 250000 euro, maar dit relatief kleine aandeel was wel goed voor 68% van het totaal bedrag aan subsidies.

We kunnen ervan uitgaan dat drie vierde van de vestigingsplaatsen VGO en OGO aan wie subsidies werden uitgekeerd in de periode 2008-2013 en waarvan respondenten aangeven dat er in de periode 2008-2013 grote werken (renovatie, nieuwbouw of grote onderhoudswerken/geschiktmaking) of een aankoop hebben plaatsgevonden, daarvoor ook subsidies hebben gekregen. Het aandeel gesubsidieerde werken ligt in het VGO wel veel hoger dan in het OGO.

Van vestigingen die in 2008 laag scoorden op kwaliteit hebben we kunnen vaststellen dat zij significant meer subsidies hebben ontvangen en/of op de wachtlijst kwamen te staan dan vestigingen met hoge kwaliteitsscores. Er is dus een significant positief verband tussen infrastructurele problemen en de daaropvolgende (uitgestelde) toekenning van bouwsubsidies: verhoudingsgewijs worden meer (uitgestelde) subsidies toegekend aan scholen met infrastructurele problemen. Anderzijds gaat er ook een invloed uit van de context waarin men werkt: scholen waarvoor wordt aangegeven dat ze genoeg financiële draagkracht hebben, een duidelijk infrastructuurbeleid voeren, goed zijn georganiseerd en de nodige kennis van zaken over scholenbouw in huis hebben, maken significant meer gebruik van de subsidiemogelijkheden.

Toegekende subsidies hebben een significante positieve impact op de kwaliteit van de schoolgebouwen waar de gesubsidieerde werken werden uitgevoerd. Het gaat hier om een experimenteel vastgestelde causale relatie met voor- en nameting, controle groep (policy on/policy off) en controle voor andere beïnvloedende factoren (netto-effectiviteit). De impact verschilt volgens de hoogte van het subsidiebedrag. Vestigingsplaatsen waar geen werken plaatsvonden en waarvoor geen subsidies werden toegekend (controlegroep) verminderen in kwaliteit over 5 jaar. Voor vestigingsplaatsen met subsidies tot 250000 euro is er een status-quo tot lichte verbetering, maar in vergelijking met de controlegroep is er wel degelijk een significant verschil in positieve zin. Subsidies groter dan 250000 euro leiden tot de grootste verbetering in de algemene kwaliteitsscores (+ 4 procentpunten).

Voor een goed begrip willen we benadrukken dat het hier om toegekende subsidiebedragen gaat voor bouwwerken waarvan het dossier volledig werd afgesloten tussen februari 2008 en februari 2013. De gerapporteerde beleidseffecten zijn immers maar gedeeltelijk terug te brengen op de vastleggingsmachtigingen die de Vlaamse regering voor diezelfde periode heeft voorzien voor het VGO en het OGO. Meer bepaald werden er voor de jaren 2008 tot en met 2012 aan AGION 1062,7 mio euro aan vastleggingsmachtigingen toegewezen voor de subsidiëring van werken binnen het VGO en OGO. Van deze vastleggingsmachtigingen was op 1 februari 2013 392 mio (37%) euro toegekend aan bouwprojecten met definitieve afrekening (dus volledig afgesloten projecten). We besluiten enerzijds dat we van 671 mio euro uit de periode 2008 tot en met 2012, de definitieve impact (na beëindiging van alle werken) nog moeten zien. Anderzijds is 175 mio euro van de hier in rekening gebrachte subsidiebedragen voor volledig afgesloten projecten terug te brengen op vastleggingsmachtigingen uit de periode voor 2008. Daarnaast

blijken er ook heel wat (relatief) kleine bedragen toegekend voor kleine werken. Hiervan is het effect relatief snel merkbaar, maar het blijft beperkt tot de instandhouding van de bestaande toestand.

Naast de omvang van de subsidies gaat er nog een bijkomend causaal effect uit van de gerapporteerde kwaliteit van het plannings- en ontwerpproces en van de kwaliteit van de context waarin men bouwprojecten uitvoert. Goede projectdefinities, een duidelijk gefaseerd planningsproces, professionele begeleiding, participatie, gemotiveerde selectie van architecten, voldoende financiële draagkracht uit eigen middelen, bereidheid tot samenwerking, beschikbaarheid van expertise, teamwork zijn enkele factoren die significant bijdragen tot een beter kwaliteitsniveau van bouwprojecten en vormen een noodzakelijke combinatie met de financiële input. Dergelijke factoren sorteren eveneens een significant positief effect op de tevredenheid van bouwheren met hun voltooide project: een betere kwaliteit van planningsproces en projectcontext leidt tot gelukkigere bouwheren.

g. Kwaliteit naar onderscheidende variabelen

Dit is de volgorde voor beoordelingen van de algemene kwaliteit van de gebouwen naar **soort onderwijs** (van hoog naar laag) 2013: 1) internaten, 2) gewoon secundair onderwijs, 3) permanente vorming, 4) CLB, 5) gewoon basisonderwijs, 6) buitengewoon basisonderwijs, 7) buitengewoon secundair onderwijs. Enkel voor het secundair onderwijs geldt een significante verbetering ten opzichte van 2008. Voor het BO, BuSO en CLB's geldt een lichte verslechtering ten opzichte van 2008 (niet significant).

Dit is de volgorde voor de beoordelingen algemene kwaliteit naar **onderwijsnet** (van hoog naar laag): 1) OGO, 2) VGO, 3) GO. Er zijn geen significante wijzigingen ten opzichte van 2008. De verhoudingen tussen de netten blijven dezelfde.

Dit is de volgorde voor beoordelingen algemene kwaliteit naar **geografische indeling Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen** (van hoog naar laag): 1) Vlaams stedelijk gebied rond Brussel, 2) kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau, 3) centrumgemeenten regionaalstedelijk gebied, 4) centrumgemeenten grootstedelijk gebied, 5) regionaalstedelijk gebied randgemeenten, 6) grootstedelijk gebied randgemeenten, 7) buitengebied, 8) structuurondersteunend stedelijk gebied en 9) Brussel Hoofdstedelijk Gewest. Een significante verbetering ten opzichte van 2008 heeft plaatsgevonden in kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau.

Dit is de volgorde voor beoordelingen algemene kwaliteit naar **maatschappelijke achterstelling op buurtniveau** (van hoog naar laag): 1) buurten niet in moeilijkheden, 2) buurten in moeilijkheden. Schoolgebouwen in maatschappelijk achtergestelde buurten blijken, net als in 2008, nog steeds minder goed geëvalueerd te worden dan schoolgebouwen in kansrijke buurten.

Dit is de volgorde voor beoordelingen algemene kwaliteit naar **provincie** (van hoog naar laag): 1) West-Vlaanderen, 2) Limburg, 3) Antwerpen, 4) Oost-Vlaanderen, 5) Vlaams-Brabant, 6) BHG.

VI. Besluit

a. Doelbereiking

Hoewel de kwaliteit van ongeveer een derde van de schoolgebouwen als 'goed' tot 'zeer goed' wordt beoordeeld, kan volgens de respondenten nog niet elke school gebruik maken van functionele en duurzame infrastructuur, en dit geldt tot op zekere hoogte voor alle netten en onderwijsniveaus. Een aanzienlijk deel van het gebouwenpark heeft nog steeds met verschillende problemen te kampen en dan

vooral rond een aantal uitdagingen op vlak van de kosten, de belevingswaarde, de bouwfysieke staat, energiezuinigheid, functionaliteit of comfort. Als we ons enkel richten op de basiscriteria op gebied van veiligheid, woonbaarheid en hygiëne is het beeld echter positiever.

Wel is het zo dat de beoordeling van de kwaliteit van het schoolgebouwenpark als geheel bijna perfect stabiel is gebleven tussen 2008 en 2013. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk een interne dynamiek is op vlak van de afzonderlijke kwaliteitsaspecten, maar zeker op vlak van individuele vestigingsplaatsen: bepaalde aspecten en vestigingsplaatsen worden in vergelijking met 5 jaar geleden beter geëvalueerd, andere dan weer slechter.

De ongelijkheden in het gebouwenpark blijven al bij al vrij beperkt en zijn zeker niet toegenomen. Dit neemt echter niet weg dat, rekening houdend met alle kwaliteitsindicatoren, nog steeds een deel (13,4%) van de vestigingsplaatsen als (volstrekt) onvoldoende wordt beoordeeld. Aan de andere kant wordt de kwaliteit van ongeveer 30% van de vestigingsplaatsen als goed tot zeer goed beoordeeld.

Wat het beheer van het bestaande patrimonium betreft, wijzen enkele indicatoren zeker op vooruitgang, hoewel er bijvoorbeeld op vlak van toegankelijkheid nog een lange weg lijkt te gaan. Ook het buitenschools gebruik van schoolgebouwen gaat er significant op vooruit.

b. Effectiviteit

Hoewel de beleidsdoelen (nog) niet voor iedereen zijn bereikt, kunnen we stellen dat het gevoerde subsidiebeleid ten aanzien van het gesubsidieerd onderwijs effectief is geweest. Respondenten geven aan dat er de voorbije 5 jaar op 69% van de vestigingsplaatsen werken (nieuwbouw, renovatie en/of grote onderhouds- en geschiktmakingswerken) werden uitgevoerd (volledig afgesloten dossiers met eindafrekening). Er wordt geschat dat AGIO voor ongeveer drie vierden van deze werken een bouwsubsidie heeft toegekend en dat dit percentage voor het VGO nog een stuk hoger zal liggen dan voor het OGO. Factoren als een goede organisatie, genoeg eigen financiële draagkracht of genoeg knowhow op schoolniveau maken voor schoolbesturen de verwerving van bouwsubsidies trouwens meer waarschijnlijk.

Deze bouwsubsidies van AGIO hebben wel degelijk een aantoonbaar positief netto-effect op de kwaliteit van de schoolgebouwen gehad. Dat blijkt uit verschillende metingen, klassiek en retrospectief (*infra*). Kleinere subsidiebedragen lijken eerder te zorgen voor de instandhouding van de bestaande situatie tot (zeer) lichte verbetering (1 tot 3 procentpunten), maar zijn grotere kwaliteitswinsten (5 tot 10 procentpunten) vooral te behalen met grote subsidiebedragen. Daartegenover staat dan weer dat bouwprojecten waarvoor dergelijke relatief grote bedragen werden toegekend en waarvoor duidelijke kwaliteitswinsten werden bereikt eerder een minderheid is. Als er geen enkele inspanning wordt geleverd (geen werken en geen subsidies), tonen metingen (klassieke pretest) aan dat de gemiddelde kwaliteitsscore daalt.

Het subsidiebeleid bij grote werken (nieuwbouw en renovaties) wordt significant performanter indien er ook gewaakt wordt over de kwaliteit van het plannings- en ontwerpproces (bijvoorbeeld de gemotiveerde selectie van een architect, participatie, raadplegen van goede praktijken, opmaak projectdefinitie) en over de kwaliteit van de projectcontext op schoolniveau (financiële draagkracht van de inrichtende macht, beleidsvoerend vermogen of de aanwezigheid van voldoende knowhow over bouwen en beheer). Ook dit

is cruciale informatie in de evaluatie van de beleidseffectiviteit. Ten slotte blijkt de overheid verhoudingsgewijs meer tussen te komen bij vestigingsplaatsen in moeilijkheden dan bij vestigingsplaatsen die het al goed doen op infrastructureel vlak.

c. Algemeen

De kwaliteit van het verouderd bouwpark is tussen 2008 en 2013 stabiel gebleven, maar er blijft nog een lange weg te gaan.

Uit voorliggend onderzoek is gebleken dat men door:

- AGIO structureel bijkomende subsidies te laten verschaffen en
- aandacht te besteden aan de kwaliteit van het ontwerp- en planningsproces

de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen in de toekomst op een effectieve manier verder kan verhogen.
