

HOOGSTE TIJD VOOR CAPACITEIT!

HEFBOMEN VOOR EEN DUURZAAM,
STRUCTUREEL EN STRATEGISCH BELEID VOOR ONDERWIJSCAPACITEIT

Een strategische verkenning

Hoogste tijd voor capaciteit!

Hefbomen voor een duurzaam,
structureel en strategisch beleid voor onderwijscapaciteit

Een strategische verkenning



De Vlaamse Onderwijsraad heeft naast een adviserende rol ook een studiefunctie. Die functie staat in dienst van het advies- en overlegwerk. De Vlor doet dat onder meer aan de hand van strategische verkenningen. Een strategische verkenning wil een bepaald thema uitdiepen en er de verschillende dimensies van in kaart brengen. Een strategische verkenning is een rapport aan de Vlor en bevat geen standpunten die de Vlor als dusdanig binden. Uit een strategische verkenning kan een advies ontstaan, maar dat is niet noodzakelijk zo.

Dit boek is de neerslag van een strategische verkenning die de Vlaamse Onderwijsraad heeft gehouden in 2013. Ze werd voorbereid door een denkgroep van de Algemene Raad met als leden: Stijn Dhert (voorzitter), Hans Annoot, Bhutani Sanghmitra, Kim Bogaerts, Gerda Calders, Valentina Cools (voorzitter a.i.), Alexandre De Smedt, Patrick Deboutte, Hugo Deckers, Wouter Duckaert, Dirk Ferlin, Johan Heymans, Marnix Heyndrickx, Mimy Jacobs, Carl Koninckx, Armand Konings, Theo Kuppens, Nieke Nouwen, Andy Thoelen, Helen Van de Wiele, Cis Van Den Bogaert, Bart Van Dijck, Jo Van Duyse, Timothy Van Raemdonck, Monique Wauters en Roos Herpelinck (dossierbeheerder).

Eerste druk: 2014

Verantwoordelijke uitgever: Mia Douterlungne

Gepubliceerd door

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven (België)
E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverijacco.be

Voor Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland
E-mail: info@uitgeverijacco.nl – Website: www.uitgeverijacco.nl

Omslagontwerp: www.frisco-ontwerp bureau.be

Coverafbeelding: Op vraag van de Vlor schilderden de leerlingen van de zesde klas van de gemeentelijke basisschool **Sint-Joost-aan-Zee** in september 2012 hun **school van de toekomst**.

Op de cover vooraan: *Sint-Joost in de lucht* van Brahim Karaca en Mikail Bulduk

Op de cover achteraan (van boven naar onder): *De bioles* van Phillis Yamoah en Selay Ak – *De kleurrijke klas 2030* van Katia Benoumchiara en Dina Saghir – *Leerling G7 en 19* van Gülezer Kir en Ibtissam M'Rabet Yousofi.

www.sintjoostaanzee.be

© 2014 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

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

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



Inhoud

Inleiding	11
Platformtekst	13
Hoogste tijd voor capaciteit! Hefbomen voor een duurzaam, structureel en strategisch beleid voor onderwijscapaciteit	
1 Capaciteit in onderwijs: bijzonder urgent en veelomvattend	13
2 Wat is onderwijscapaciteit?	15
2.1 Omschrijving en kenmerken	15
2.2 Toepassingsgebied	16
3 Leerlinggericht, duurzaam, structureel en strategisch	16
3.1 Leeromgevingen voor jongeren van nu	17
3.2 Duurzaam	18
3.3 Structureel	19
3.4 Strategisch	20
4 Beleidshefbomen	21
4.1 Een geïntegreerd monitoring- en prognosebeleid	21
4.2 ‘Onderwijsvraag’ adequaat omschrijven	26
4.3 Capaciteit incorporeert nieuwe leerconcepten	33
4.4 Kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur	35
4.5 Onderwijs- en schoolinplanting maakt deel uit van integrale planning	38
4.6 Geen onderwijscapaciteit zonder professionele teams	42
4.7 Financiering van capaciteit: een absolute prioriteit	46
4.8 Duidelijke afspraken over de governance	47
4.9 Een specifieke aanpak voor Brussel, maar met aandacht voor de rand	49
De vraag naar onderwijs nu en in 2030	51
Wat kunnen we (niet) leren uit bevolkingsprojecties?	
<i>Paul Willems</i>	
1 Hoe gebeuren de bevolkingsprojecties?	51
1.1 Basisdata	51
1.2 Het projectiemechanisme in het kort	52

2	Wat zeggen de bevolkingsprojecties?	52
2.1	De evolutie van de geboortecijfers en hypothesen inzake vruchtbaarheid	52
2.2	De evolutie van de sterftecijfers en hypothesen inzake mortaliteit	59
2.3	De hypothesen inzake externe immigraties	61
2.4	De hypothesen inzake interne immigraties	63
2.5	De hypothesen inzake externe emigraties (incl. schrappingen)	65
2.6	De hypothesen inzake interne emigraties	67
2.7	Voorbeeld van bewerkingen voor de schatting van de populatie op 1 januari 2009 en het aantal geboorten, overlijdens en migraties in de loop van het jaar 2008	67
3	Resultaten en conclusies	69
	Vraagprognoses voor de schoolbevolking: een haalbare kaart	75
	<i>Steven Groenez en Johan Surkyn</i>	
1	Van demografische prognoses naar prognoses van de onderwijsbevolking	76
1.1	Prognosemodellen voor de schoolbevolking	77
1.2	Koppelen van de leerlingengegevens aan de bevolkingsvooruitzichten	79
2	Prognosemodellen	81
2.1	Een zuiver demografisch statisch model	81
2.2	Een demografisch model met trendeffecten (transversaal model)	82
2.3	Een dynamisch transitie-model	83
3	Performantie van de prognosemodellen getoetst via simulaties	84
4	Conclusies van de simulatieoefening voor de performantie van de prognosemodellen	89
5	Aanpak van de capaciteitsproblematiek	90
	Voorkeuren ouders en scholen werken sociaal-etnische segregatie in het basisonderwijs in de hand	95
	<i>Anneloes Vandenbroucke en Ward Nouwen</i>	
1	Woonsegregatie	96
2	Oorzaken van segregatie verbonden met de initiële schoolkeuze	97
2.1	Oudergerelateerde oorzaken	97
2.2	Schoolgerelateerde oorzaken	103
3	Oorzaken van segregatie verbonden met schoolverandering	105
4	Samenvattend	106

De vraag naar leerkrachten nu en in 2020	109
Capaciteit aan menskracht. Kwantitatieve verkenning van de toekomstige personeelsbehoeften in het basisonderwijs en secundair onderwijs	
<i>Patrick Poelmans</i>	
1 De huidige situatie op de arbeidsmarkt in Vlaanderen	109
2 De onderwijsarbeidsmarkt vandaag	111
2.1 Basisonderwijs	111
2.2 Secundair onderwijs	115
2.3 De spanningsratio in het basisonderwijs en secundair onderwijs	117
2.4 De spanningsratio in de verschillende provincies	118
3 De onderwijsarbeidsmarkt van 2012 tot 2022	121
3.1 De vraag naar personeel: effect van de demografie op de leerlingenaantallen	121
3.2 De vraag naar personeel: uitstroom van oudere personeelsleden	123
3.3 Nieuw beleid: verhoging van de uitstapleeftijd	128
3.4 De vraag naar personeel: uitstroom van jongere personeelsleden	129
3.5 Te verwachten vacatures tegen 2022	130
3.6 Het aanbod en het verwachte tekort/overschot	131
3.7 Enkele kanttekeningen	132
4 Conclusie	133
Capaciteitsbeleid: kenmerken en uitdagingen op diverse niveaus	135
Capaciteitsproblematiek in het Nederlandstalig leerplichtonderwijs	
<i>Carl Koninckx</i>	
1 Demografische trends	135
2 Capaciteitsdruk	136
3 Bouw capaciteitsmonitor	138
4 Algemene tendensen in de leerlingenpopulatie (gewoon basisonderwijs, gewoon secundair onderwijs, buitengewoon basisonderwijs en buitengewoon secundair onderwijs)	139
5 Historiek aanpak capaciteitsproblematiek	140
6 Selectie van capaciteitsdossiers	141
7 Toegekend budget voor capaciteitsdossiers van 2010 tot 2013	143
8 Aanpak op lange termijn	144

Brussel: een geval apart	149
<i>Rudi Janssens</i>	
1 Capaciteitsprobleem: een mogelijk scenario	150
2 Capaciteit is geen mathematische formule maar een ‘politieke’ beslissing	153
2.1 Het demografisch-geografisch veld	155
2.2 Het sociaal-culturele veld	156
2.3 Het pedagogische veld	157
2.4 Het politiek-institutionele veld	158
3 Besluit: het primaat van de politiek	160
Literatuur	161
Onderwijs in veranderende maatschappelijke contexten	163
De jeugd is tegenwoordig. Over veranderende leernoden van jongeren en wat dat betekent voor de capaciteit van scholen	
<i>Bert Smits</i>	
1 Generaties?	163
1.1 Mama is mijn held	164
1.2 Jong(eren)	164
1.3 Millennials	165
2 Een GPS-samenleving	165
2.1 Sociaal	166
2.2 Feedback	166
2.3 Van crisis naar crisis	167
2.4 Derde industriële revolutie	168
2.5 Tijd verandert	168
2.6 Zelfsturing in conflict met een verlangen naar gezag?	170
3 We gaan anders om met informatie	171
3.1 Competenties voor de 21e eeuw	171
3.2 Telescoping	172
3.3 Probing	173
3.4 Ambient Awareness	173
4 Generatie Why	175
5 Besluit	175
Bronnenlijst	176

Een hedendaags architectuurconcept voor scholen	177
Schoolinfrastructuur en gemeenschapsvorming	
<i>Tom Thys</i>	
1 Principes voor een kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur	178
1.1 Plannen op langere termijn en vanuit verschillende invalshoeken	178
1.2 Kwaliteitsvolle schoolinfrastructuur als een pedagogische dimensie	178
1.3 Schoolinfrastructuur tussen uitdaging en beschutting	179
1.4 Suggesties voor de bouwprocedures van de Vlaamse overheid: inspireren, normeren, organiseren	180
2 Basisschool Sint-Ursula in Laken als praktijkvoorbeeld	181
2.1 Achtergrond	181
2.2 Aanpak	182
2.3 Inplanting in de stad en planopbouw	183
2.4 Wandeling door een ‘bijzondere’ school	184
2.5 Resultaten	189
De leerlingen krijgen het laatste woord	191
Onze droomschool 2.0. Scholieren over hun ideale schoolgebouw	
<i>Vlaamse Scholierenkoepel (VSK)</i>	
1 Het belang van een schoolgebouw	192
1.1 School als leeromgeving	193
1.2 School als leefwereld voor jongeren	193
2 Een school bouw je niet alleen	194
3 Leerlingen over hun school van de toekomst	195
3.1 Ruimte	196
3.2 Hygiëne	197
3.3 Groene school	198
3.4 Veiligheid	198
3.5 De schoolpoort staat open	199
4 De speelplaats onder de loep	199
4.1 Vormgeving, indeling en inkleding	200
4.2 Samenleven op de speelplaats	202
5 Conclusie	203
6 Lijst discussiemomenten met scholieren	204
Bijlage: Programma van het driedaags seminarie ‘Strategische verkenning capaciteitsproblemen’	205

Inleiding

Er is een sterke druk op de beschikbare plaatsen in het onderwijs, zeker in regio's met een jonge bevolking en in de steden. De meest zichtbare gevolgen daarvan zijn de wachtrijen voor scholen, maar ook klachten van ouders die hun kinderen niet kunnen inschrijven in de school van hun keuze.

De druk van een steeds groter aantal leerlingen op school gaat gepaard met een al oudere problematiek van onderhoud, renovatie en nieuwbouw van schoolinfrastructuur. De cijfers spreken voor zich: in 2013 was er in het gesubsidieerd onderwijs een wachtlijst voor scholenbouw voor een bedrag van 3,1 miljard euro. Voor de scholen van het gemeenschapsonderwijs zou het gaan om ongeveer 2 miljard euro. Die dubbele capaciteitsdruk op het onderwijs was voor de Vlaamse Onderwijsraad voldoende zorgwekkend om er een strategische verkenning over op te zetten.

Capaciteit: niet alleen een verhaal van infrastructuur

Bij capaciteit in onderwijs gaat het naast fysieke capaciteit ook over inhoudelijke en onderwijskundige capaciteit. De school moet leerlingen kansen bieden om te leren in een infrastructuur die bij de tijd is en rekening houdt met actuele noden zoals ict. Maar de school ligt ook in een bepaalde wijk en buurt, is een partner in een breder netwerk van voorzieningen en moet inspelen op de leefwereld en interesses van jongeren. Onderwijs geven aan steeds grotere groepen is daarenboven een uitdaging voor een steeds krapper arbeidsmarkt voor leraren en andere onderwijzers.

Een strategische verkenning

De Vlaamse Onderwijsraad zet strategische verkenningen op om zijn leden een onderbouwde kennisbasis te bieden om in de toekomst met een brede blik bepaalde thema's te kunnen adviseren. Zo'n verkenning verloopt in drie stappen. Eerst schreef een **denkgroep** met ervaringsdeskundigen uit de geledingen van de Vlor een vraagstelling uit waarin hij het onderwerp in kaart brengt en afbakt. In dit geval was het de

vraag om, met het jaar 2030 als perspectief, de hefboomen te schetsen die cruciaal zijn om capaciteit een antwoord te geven.

Die vraagstelling werd voorgelegd aan enkele **deskundigen**. Zij leverden vanuit hun specifieke ervaring of kennis een bijdrage over een of meer aspecten van de vraagstelling. We hebben geprobeerd hier een brede waaier van betrokkenen aan het woord te laten, gaande van de scholieren zelf en de architect van een schoolgebouw tot de demograaf en de socioloog.

Tijdens een driedaags **seminarie** stelden de deskundigen hun bijdrage voor aan de leden van de denkgroep. Op basis daarvan en vanuit ander relevant onderzoek, beleidsdocumenten en de discussies in de denkgroep, formuleerde de denkgroep een zogeheten **platformtekst** met een aantal grote krachtlijnen. Die platformtekst is geen advies van de Vlor, maar wil aan de leden van de Vlor en diverse stakeholders inspiratie bieden door de uitdagingen voor capaciteit zo goed mogelijk in kaart te brengen. De tekst vormt ook een kader met mogelijke pistes voor toekomstig beleidswerk.

De platformtekst geeft dus geen standpunt van de Vlor weer. De denkgroep kreeg en nam de vrijheid om creatief en met open geest na te denken. Ook de deskundigen spreken in eigen naam. Hun artikels zijn opgenomen als een aanvullende en verdiepende reader bij de platformtekst.

Een woord van dank

In naam van de denkgroep dank ik graag alle deskundigen die hun bijdrage in deze bundel hebben gepubliceerd. Dank ook aan Eric Corijn en de afgevaardigden van gemeenten met een lokale taskforce voor hun belangrijke bijdrage aan de debatten van het seminarie. Tot slot dank ik ook de leden van de denkgroep voor de lange en volgehouden debatten en Roos Herpelinck van het Vlor-secretariaat die deze strategische verkenning tot een goed einde hebben gebracht.

Voor de leden van de denkgroep is het alvast duidelijk: het is de hoogste tijd voor een duurzaam, structureel en strategisch beleid voor capaciteit in onderwijs. Maar vergeten we daarbij vooral niet om dit beleid te laten kleuren en leiden door de noden van de jonge mensen en hun leerkrachten op uitdagende, communicatiegerichte en inspirerende leeromgevingen.

Stijn Dhert

Voorzitter van de denkgroep Capaciteit in Onderwijs,
Februari 2014

Platformtekst

Hoogste tijd voor capaciteit!

Hefbomen voor een duurzaam, structureel en strategisch beleid voor onderwijscapaciteit

1 Capaciteit in onderwijs: bijzonder urgent en veelomvattend

In de periode 2008-2030 groeit de Vlaamse bevolking naar alle verwachtingen met 7,4% of in absolute cijfers met 458.000 inwoners. Tussen 2008 en 2017 wordt er een toename verwacht van 198.000 naar 223.000 baby's en peuters (+ 25.000 eenheden) of omgerekend een groei van 13% ten opzichte van 2008. In 2020 wordt het toppunt van groei in de groep van vijfjarigen bereikt. De verwachte instroom in het eerste leerjaar van het basisonderwijs zal – in lijn met de verwachte evolutie van het aantal peuters – eerst toenemen: van 62.600 in 2008 naar 73.600 kinderen in 2020 (+ 11.000 kinderen in het eerste leerjaar of omgerekend + 18%). Die groei zal zich nadien doorzetten in het secundair onderwijs.

Antwerpen en Gent zitten bij de topgroeiers. Daar verwachten we in het topjaar 2017 een bevolkingstoename met respectievelijk 32% en 28% ten opzichte van 2008. In dertien gemeenten gaat het om zeer hoge groeicijfers van meer dan 20%, in zeven gemeenten zelfs boven 25%.¹

Maar behalve de demografische evolutie staat de capaciteit ook onder druk door schoolinterne factoren zoals zittenblijven, schoolse vertraging, veelvuldig van school veranderen en de studiekeuzes in het secundair onderwijs. Bovendien verhoogt die druk nog verder door de volgende onderwijskundige ontwikkelingen.

Algemeen wordt erkend dat scholen gehuisvest zijn in gebrekkige en/of verouderde gebouwen. Zestig procent van de Vlaamse scholen is ouder dan 40 jaar en een derde is

¹ Naast Antwerpen en Gent zijn dat Steenokkerzeel en Mechelen, verder de West-Vlaamse gemeenten Houthulst en Lo-Reninge, het Limburgse Heers en Hoogstraten in de Kempen.

ouder dan 60 jaar. Scholen wachten op een totaalbedrag van 4,5 miljard euro voor scholenbouw. Eind 2011 was dat nog 2,6 miljard euro. Slechts 61 % van de instellingen kreeg in de laatste onderwijs Spiegel 2013 een onvoorwaardelijk gunstig advies voor veiligheid en hygiëne. Voor bijna vier op de tien instellingen is er dus nog werk aan de winkel.²

Bovendien is de manier van leren en ontwikkelen heel erg geëvolueerd. Frontale instructie wordt vervangen door een brede waaier aan leeractiviteiten en didactische werkvormen. Ook de nieuwe technologie heeft het leren verder doen evolueren en zijn de behoeften van kinderen en jongeren verbreed naar een brede waaier aan buitenschoolse en niet-formele leeractiviteiten.

In 2011 leefde 130.000 of 10% van de kinderen in een gezin met een inkomen dat onder de armoederisicodrempel ligt.³ De sociale rol van scholen en hun bijdrage tot sociale cohesie komt daardoor nog sterker onder druk te staan. Daarom is de opdracht van scholen inclusiever geworden met meer aandacht voor de sociale context en de ontwikkelingsnoden van leerlingen. Scholen moeten in de toekomst hun netwerk versterken om in te spelen op deze verbrede noden.

Onderwijs is meer dan infrastructuur en gebouwen. Meer leerlingen met bredere noden betekent ook dat er voldoende onderwijsprofessionals moeten zijn om goed onderwijs te bieden aan de toenemende groep leerlingen. Uit prognoses blijkt dat bij een ongewijzigd beleid in 2020 20.000 leraren zullen moeten worden aangetrokken. Vlaamse basis- en secundaire scholen zoeken samen iedere maand gemiddeld meer dan 10.000 vervangers. Gemiddeld 23% van de jonge leraren in het basisonderwijs en 33,5% in het secundair onderwijs verlaat het onderwijs binnen de vijf jaar na het begin van hun onderwijs carrière.⁴ Een op de drie directeurs in de Vlaamse basisscholen stapt vroegtijdig uit de job. In ruim een op de vijf scholen verloopt de zoektocht naar een directeur moeizaam. De werkdruk is te groot en de omkadering, zeker in het basisonderwijs, onvoldoende.⁵ 5% van de vacatures in het Brussels Nederlandstalig basisonderwijs raakt niet ingevuld terwijl dat percentage in Vlaanderen slechts 0,5% bedraagt.

Ook vanuit het perspectief van ouders zijn capaciteitsproblemen een reden tot bezorgdheid, dit zowel vanuit het standpunt van tekorten en wachtlijsten als vanuit het

² Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2013). *Onderwijsspiegel 2013 – Doorlichtingen – onderzoeken in de kijker – enkele andere opdrachten van de onderwijsinspectie Jaarlijks rapport van de onderwijsinspectie*. Brussel: Vlaamse Overheid.

³ Studiedienst Vlaamse Regering (2013). *Vlaamse armoedemonitor 2013. Geraadpleegd op 12 februari 2014*, op <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/publicaties/Publicaties/monitoren/2013-04-16-armoedemonitor2013.pdf>

⁴ Huyge, Ellen, Van Droogenbroeck, Filip, Elchardus, Mark, Kavadias, Dimokritos, Siongers, Jessy, De Smedt, Jasper (2011). *Oorzaken en motieven van de vroegtijdige uittrede van leraars – Eindrapport van het onderzoeksproject OBPWO 09.06*. Brussel, Antwerpen: VUB, UA Antwerpen.

⁵ Devos, G. & Tuytens, M. (2012). *Bestedingspatroon van personeelsmiddelen in basis- en secundaire scholen voor de invulling van hun administratieve, beleids- en pedagogisch ondersteunende taken*. Gent: Universiteit Gent.

standpunt van de aantrekkelijkheid en veiligheid van schoolgebouwen. Ouders ervaren een toenemende druk op hun vrije schoolkeuze als ze in meerdere scholen inschrijven en als ze hun kind niet naar de school kunnen sturen die het dichtst aanleunt bij hun levensbeschouwelijke of maatschappelijke overtuigingen.

Deze strategische verkenning werd opgezet om de bovengenoemde problemen op de beleidsagenda te zetten. Capaciteitsproblemen krijgen nu te vaak een antwoord vanuit te specifiek, geïsoleerd en verkokerd perspectief. Capaciteitsvragen leggen een onhoudbare druk op alle facetten van het onderwijs (infrastructuur, personeel, actief leren en welbevinden van leerlingen). De aanpak werd tot nog toe te veel geregeld op een ad-hocbasis en een oplossing voor een acute crisissituatie. Maar crisismanagement alleen is niet genoeg. De verkenning pleit daarom voor een ‘sense of urgency’ waarin een duurzame, strategische en structurele aanpak van capaciteitsproblemen in het onderwijs centraal staat. Ze wil perspectieven schetsen en hefboomen identificeren zonder te vervallen in hetzij ad-hocremedies hetzij in utopieën of ideële constructies.

2 Wat is onderwijscapaciteit?

2.1 Omschrijving en kenmerken

Onderwijscapaciteit is de mogelijkheid om voor alle leerlingen onderwijs aan te bieden dat beantwoordt aan hun onderwijs- en ontwikkelingsnoden en dit binnen de principes die de grondwet hiervoor omschrijft. Vrije keuze en nabijheid (‘een redelijke afstand’) zijn hierin kernbegrippen.

‘Onderwijscapaciteit’ is in deze omschrijving meer dan een fysieke of bouwkundige norm. Het is geen statisch maar een dynamisch gegeven. Het is het resultaat van ontwikkelingsprocessen binnen de school.

Onderwijscapaciteit wordt bepaald door de context en de kenmerken van de omgeving en verschilt daarom van regio tot regio en van school tot school.

Onderwijscapaciteit is een voorwaarde voor beleidsvoerend vermogen⁶ en vice versa. Beleidsvoerend vermogen beschrijft het vermogen van onderwijsorganisaties om alle aspecten van hun beleid met elkaar in balans te brengen en adequaat in te spelen op

⁶ Beleidsvoerend vermogen is het resultaat van het vermogen tot handelen van actoren (leerkrachten en schoolleiders) en groepen van actoren (schoolteams), van structuren in de schoolorganisatie. Het handelen speelt in op de omgevingskenmerken. Verbiest, Eric (2005). ‘Ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen: ontwikkeling van school-interne capaciteiten’ in: Vlaamse Onderwijsraad, *Beleidsvoerend vermogen van scholen ontwikkelen: een verkenning*. Antwerpen, Apeldoorn: Garant, p. 79-99.

de noden van de leerlingen en de verwachtingen van ouders en van de bredere samenleving. Het begrip omvat meer beleidsmatige aspecten dan onderwijscapaciteit. Maar tekorten in de onderwijscapaciteit zijn zeker een uitdaging voor het beleidsvoerend vermogen van de school.

Voldoende onderwijscapaciteit is ook een basisvoorwaarde om onderwijs te kunnen organiseren. Daarom wordt de vraag naar onderwijscapaciteit beïnvloed door heel veel andere onderwijsdossiers zoals de vraag naar nieuwe vormen van besturen van samenwerking tussen scholen, het masterplan secundair onderwijs, de toekomst van het levenslang en levensbreed leren, de plaats van het (deeltijds) kunstonderwijs, de vernieuwing van onderwijs voor leerlingen met specifieke noden en het zorgbeleid. De denkgroep is zich bewust van deze interferentie maar legt de focus op de vraag naar onderwijscapaciteit.

2.2 Toepassingsgebied

We focussen op capaciteit in het kleuter, lager en secundair onderwijs, zowel in het gewoon als in het buitengewoon onderwijs en in het voltijds als het deeltijds onderwijs. De denkgroep is ervan overtuigd dat de leer- en capaciteitsnoden in het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs anders zijn.

Dat belet niet dat bij de strategische verkenning wordt nagedacht over opportuniteiten voor samenwerking met andere vormen van onderwijs en opleiding buiten het leerplichtonderwijs. Het gaat dan om de uitbouw van multifunctionele basisvoorzieningen en het debat over herbestemming of multi-inzetbaarheid van schoolgebouwen. Een multifunctionele benadering biedt ook opportuniteiten voor de uitbouw van rijkere leeromgevingen die uitgaan van de beleving van kinderen en hen ertoe aanzetten hun talenten in de breedte en in de diepte te ontwikkelen.⁷

3 Leerlinggericht, duurzaam, structureel en strategisch

Capaciteitsvragen moeten op korte termijn een antwoord krijgen in een duurzaam, structureel en strategisch beleid. Dit beleid zet bovendien de leernoden van de lerenden centraal en biedt schoolteams een stimulerende werkomgeving.

De denkgroep licht de vier kwaliteitselementen hieronder een voor een toe. Ze staan in de concrete realisatie in een spanningsveld tussen haalbaarheid en wenselijkheid, tussen pragmatisme en innovatieve kracht, tussen antwoorden op reële noden op korte termijn en investeren op lange termijn. De denkgroep beseft ook dat diverse principes

⁷ Zie punt 4.4.2

hieronder verwoord op gespannen voet staan met de huidige budgettaire context. Maar het is belangrijk binnen deze spanningen evenwichten te vinden en politieke keuzes te maken. We proberen de verschillende perspectieven en de spanningen die ze oproepen daarom zo goed mogelijk te verwoorden.

3.1 Leeromgevingen voor jongeren⁸ van nu

De beleving van jongeren moet een centraal uitgangspunt vormen in de debatten over capaciteit en bij de ruimtelijke ordening, de nieuwbouw, vernieuwbouw, aankleding en organisatie van de schoolinfrastructuur. De school is voor jongeren een erg belangrijke plaats waar ze bijzonder veel tijd doorbrengen, waar ze zich ontwikkelen en waar ze vrienden ontmoeten. Daarom moet schoolinfrastructuur uitdagend en uitgedacht zijn op de maat en de noden van kinderen en jongeren.

We staan daarom even stil bij de kenmerken van de huidige (en toekomstige) generaties die de schoolbanken bevolken, bij de kenmerken van de (stedelijke) omgeving waarin ze leven en leiden daar vervolgens enkele kenmerken uit af voor de schoolinfrastructuur.

Daar waar vorige generaties in het onderwijs leerden om behoeften uit te stellen en een langetermijnperspectief te ontwikkelen, kiezen kinderen en jongeren nu veel meer voor het hier en het nu, voor wat nu mogelijk is en nu te beleven valt. De toekomst is voor hen zowel persoonlijk als maatschappelijk onvoorspelbaar. Levenstrajecten verlopen niet meer volgens lineaire geplande levensfasen, een studiekeuze is geen beroepskeuze, tewerkstelling is geen keuze voor een levensproject. De school is dan ook niet alleen een plaats voor (persoonlijke) ontwikkeling waar ze leren voor de toekomst maar vooral ook een plek waar ze nu leven en vrienden maken. De school is een platform (naast andere) voor sociale contacten. Hoewel jongeren intense gebruikers zijn van sociale media, gebruiken ze die vooral als een verlengstuk van de sociale contacten in real life. De school is en blijft het middelpunt van deze laatste soort sociale contacten.

Leren centreert zich vandaag niet langer rond de formele instructie in de klas. Leerlingen leren op erg verschillende manieren (digitale platformen, ervaringsgericht, praktijkleren en stages, blended learning en buitenschoolse activiteiten) en via verschillende leerkanalen. Leerconcepten zoals coöperatief leren, proberen aan de sociale beleving (hier en nu) een meerwaarde te geven voor het hele leerproces. De ervaring van permanente feedback geven en krijgen, is veel sterker in het levensgevoel van de

⁸ We gebruiken in deze tekst de term 'jongeren' als verzamelbegrip voor alle kinderen en jongeren. We hanteren hier bewust niet de term 'leerlingen' om de andere aspecten van hun beleving buiten hun leerling zijn te benadrukken. De denkgroep staat nadrukkelijk achter een holistische benadering van de jongeren.

jongeren van vandaag aanwezig. Sociale media werken dankzij permanente vormen van feedback en (positieve) waardering. Zowel bij nieuwbouw als bij vernieuwbouw moeten die nieuwe concepten versneld worden ingevoerd. Scholen moeten vorm krijgen vanuit een concept van open leercentra. Klassieke schoolgebouwen zijn nu te veel getaxeerd op formele instructie.

Ten derde stelt de denkgroep vast dat kinderen en jongeren sterk onder druk staan van een spanningsveld tussen alomtegenwoordige feedback vanuit sociale netwerken met peers, de behoefte aan zelfsturing en de behoefte aan structuur, gezag en veiligheid. Ze zoeken naar identiteit in een veelheid van impulsen. Dit vraagt dat ze een beroep kunnen doen op beschermende lagen die als concentrische cirkels om hen heen worden gelegd. De eerste cirkel is het gezin, de tweede de vrienden en de bredere familie, dan de buurt en vervolgens de school. Pas dan komt de kring van de brede samenleving.⁹ Daarom is het belangrijk dat de school een veilige en gestructureerde omgeving vormt halfweg tussen het gezin, de vrienden en de samenleving. De school is niet thuis, maar de school is ook niet de samenleving.

De school is er niet enkel voor de jongeren maar ze vormt een van de centrale punten in de gemeenschapsvorming van een bepaalde wijk en regio. Ouders ontmoeten elkaar aan de schoolpoort. Op die manier geeft de school mee vorm aan het gemeenschapsleven en de sociale interactie in een wijk. Stadsonderzoek wijst net uit dat deze wijkbeleving en de interactie in de onmiddellijke woonomgeving heel sterk identiteitsbeleving beïnvloedt. Deze beleving van een wijk en een identificatie met een wijk is een van de centrale assen van het sociale leven in de stad.

Om al deze redenen, beleven jongeren de school als een totaalconcept dat niet enkel de klassen omvat maar ook de omgeving, de speelplaats, de fietsenrekken, de eetgelegenheden, de mediatheek, de schoolomgeving e.d.¹⁰

3.2 Duurzaam

Een capaciteitsbeleid moet in staat zijn om schokken op te vangen en nieuwe ontwikkelingen te integreren op verschillende domeinen: demografie, stedelijke ontwikkeling en sociale kenmerken van de samenleving, technologie en ICT. Daarom moet het beleid in de eerste plaats gericht zijn op duurzaamheid, in de betekenis dat het flexibele antwoorden geeft op de uitdagingen zoals ze zich op verschillende momenten stellen: een toename of krimp in de leerlingenaantallen. De toekomst blijft immers een onvoorspelbaar gegeven: de onderwijsnoden zijn afhankelijk van onvoorspelbare

⁹ Adriaenssens, Peter (2010). *Laat ze niet schieten! Geef de grens een plaats in het leven van jongeren*. Tielt: Lannoo. p. 161 e.v.

¹⁰ Vlaamse Scholierenkoepel (s.d.). *Standpunt schoolinfrastructuur*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.scholierenkoepel.be/info/standpunten/schoolinfrastructuur>

bevolkingsevoluties,¹¹ maar ook de onderwijsvraag verandert voortdurend door nieuwe educatieve noden en technologische evoluties.¹²

Een duurzaam beleid is een innovatief beleid waarin onderwijs durft kiezen voor nieuwe strategieën zoals samenwerking tussen scholen binnen een bepaalde regio of tussen scholen met gelijkaardige projecten, samenwerkingsplatformen met andere diensten en sociale en culturele basisvoorzieningen of durft inzetten op samenwerkingsformules, op het aanboren van meerdere publieke financieringskanalen, ...

Duurzaam beleid maakt geen tabula rasa van het bestaande maar consolideert en versterkt bestaande goedwerkende structuren. Er zijn de laatste jaren veranderingen in gang gezet met sterke punten, zoals het lokale overleg over en coördinatie van leerlingenstromen, ervaringen met brede scholen en samenwerking met een lokaal welzijnsnetwerk en succesvolle vernieuwbouw van scholen. In sommige gemeenten is er al een grote ervaring met de aanpak van sterk stijgende capaciteitsnoden in termen van leerlingenaantallen. Het duurzame capaciteitsbeleid integreert deze sterke punten van het bestaande in nieuw beleid.

Duurzaamheid betekent tegelijk dat de overheid tijdig acties onderneemt om problemen op te lossen en anticipeert op te verwachten veranderende leernoden, en dit op alle aspecten van de problematiek zoals hieronder worden geschetst (zie punt 4).

Duurzaamheid betekent ook dat het beleid een evenwicht betracht tussen ecologische bekommernissen, pragmatiek, realisme en budgettaire bekommernissen. Meer dan aan prestigeprojecten die maar voor enkele scholen haalbaar zijn, moet het Vlaams beleid kiezen voor veralgemeenbare criteria die voor alle scholen kunnen gelden. De denkgroep wijst ook op de spanning tussen de beschikbare ruimte die voldoet aan de ecologische principes en de pedagogische noodzaak om voldoende en aantrekkelijke schoolinfrastructuur te ontwikkelen.

3.3 Structureel

Onderwijs capaciteit is een toetssteen voor alle onderwijsbeleidsprocessen. Een structureel beleid heeft betrekking op de totaliteit van onderwijs capaciteit, met name op zowel de plaatsen voor leerlingen als op een kwaliteitsvol schoolconcept en voldoende professionele leraren (leden van het schoolteam), maar ook op financiering, aansturing en samenwerking met andere maatschappelijke sectoren.

De denkgroep stelt vast dat het beleid heel vaak op korte termijn reageert op crisissen, en dit aan de hand van ad-hoc maatregelen. De overheid legt terecht prioriteiten

¹¹ Zie de bijdrage van Paul Willems op pagina 51 en verder: 'De vraag naar onderwijs nu en in 2030. Wat kunnen we (niet) leren uit bevolkingsprojecties?'

¹² Zie de bijdrage van Bert Smits op pagina 163 en verder: 'De jeugd is tegenwoordig. Over veranderende leernoden van jongeren en wat dat betekent voor de capaciteit van scholen'.

om de dwingendste noden op te lossen maar dit ontslaat haar er niet van om ook een beleid te ontwikkelen dat structurele oplossingen biedt. In deze strategische verkenning formuleert de Vlor enkele hefboomen om een dergelijk structureel beleid vorm te geven.

Dergelijk beleid kan enkel groeien vanuit een globale analyse van de problematiek op basis van een integrale planning die vorm geeft aan een gelijkgerichte aanpak vanuit meerdere maatschappelijke sectoren en beleidsdomeinen (ruimtelijke ordening, woonbeleid, sociaal beleid, tewerkstelling, verkeer, ...).

Die aanpak veronderstelt een vertaling van de structurele hefboomen in zowel het globale beleid als in het financieringssysteem. Door een meerjarenbegroting zowel op het schoolniveau (inrichters van onderwijs of samenwerkingsmodellen tussen scholen), als op het centrale Vlaamse niveau kunnen scholen op langere termijn investeren in infrastructuur. Dit laat ze ook toe een gerichte beleidsplanning uit te werken. Dat is nu al het geval voor de begrotingen van de lokale besturen.

Daarnaast moet de basisfinanciering permanente investeringsmogelijkheden voor het onderhoud van de gebouwen garanderen. Schoolbesturen kunnen zo het bestaande patrimonium adequaat onderhouden en in stand te houden. Deze middelen moeten beschikbaar zijn voor alle scholen onafhankelijk van de grootte van het schoolbestuur.

3.4 Strategisch

Een capaciteitsbeleid moet effectief zijn op zowel de korte, middellange als lange termijn en tussen deze perspectieven een evenwicht vinden. Daarom moeten er op korte termijn robuuste structuren en planningsmechanismen tot stand komen die een dergelijk meersporenbeleid kunnen uittekenen.

Onderwijsplanning moet onderdeel worden van een integrale planning gericht op de belangrijke transities zowel in de samenleving in het algemeen als op lokaal vlak. Die planning is gebaseerd op een totaalconcept en garandeert een totaalaanpak waarin onderwijs en vorming een volwaardige plaats krijgen naast ruimtelijke ordening, verkeersbeleid, woonbeleid en sociaal beleid. Dergelijke aanpak situeert zich op meerdere beleidsechelons: het stedenbeleid, gemeentebestuur, intergemeentelijk beleid en Vlaams beleid.

3.4.1 Lange termijn

2030 is een realistisch perspectief om de kaders voor een beleid aan op te hangen want om dan over een adequaat onderwijsaanbod te beschikken, moeten er nu beleidsbeslissingen worden genomen.

2030 is in de eerste plaats bedoeld als een perspectief, als een 'mindset' om verder te kijken dan de onmiddellijke noden en behoeften. Dit perspectief kan niet anders dan

uitgaan van de uitdagingen die we nu zien,¹³ maar wel met de nodige flexibiliteit om in te spelen op veranderingen en trendbreuken. De toekomst is immers open en per definitie niet exact te voorspellen.¹⁴

2030 is aan de andere kant ook een realistisch perspectief omdat de effecten van actuele trends en bijhorend beleid pas op langere termijn zichtbaar zijn. Dit om diverse redenen: de normale doorgroei van een leeftijdscohort leidt ertoe dat de huidige groei in het basisonderwijs pas later in het secundair onderwijs effect heeft. Bovendien verloopt er een tiental jaren tussen het eerste plan voor een nieuw onderwijsproject, de eerste vertaling in een ruimtelijke en pedagogische structuur en de effecten ervan op de klasvloer. Bovendien komen de leraren die nu opgeleid worden, niet onmiddellijk op de arbeidsmarkt. Maatschappelijke innovaties zoals de impact van technologie op leren en didactiek, de groei van stadskernen en ruimtelijke ordening zullen zich dan ook ten volle hebben uitgetekend.

3.4.2 Korte en middellange termijn

Maar de denkgroep hanteert 2030 niet als enige perspectief. Het is ook belangrijk om vanuit de huidige onderwijsrealiteit een gefaseerde en stapsgewijze aanpak uit te tekenen op weg naar 2030. Dit omvat zowel crisismaatregelen om de huidige acute problemen op te lossen als tussentijdse stappen.

Er moet zeker een oplossing worden uitgetekend voor de leerlingen die in 2017 en de daaropvolgende jaren zullen instromen in het secundair onderwijs. Die moet verhinderen dat voor het secundair onderwijs enkel wordt gewerkt op grond van crisisinterventies.

Er tekent zich bovendien een capaciteitsproblematiek af in het buitengewoon onderwijs, zowel in het basis- als in het secundair onderwijs. Een strategische aanpak moet dus voor meerdere onderwijsniveaus en de onderliggende structuuronderdelen worden uitgetekend en inspelend op de eigenheid van de pedagogische aanpak ervan.

4 Beleidshefbomen

4.1 Een geïntegreerd monitoring- en prognosebeleid

4.1.1 Problemen met de bestaande data

Er ontbreekt momenteel een gemeenschappelijk en wetenschappelijk onderbouwd, valide instrument dat een globaal zicht geeft op de verschillende aspecten van capaciteitsnoden.

¹³ Studiedienst Vlaamse Regering (2012). *Planning en doorwerking van toekomstverkenningen in Vlaanderen, Studiedag op 21 september 2012*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www4dar.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/2012-07-02-studiedag-toekomstverkenning.aspx>

¹⁴ Zie de bijdrage van Paul Willems op pagina 51 en verder: 'De vraag naar onderwijs nu en in 2030. Wat kunnen we (niet) leren uit bevolkingsprojecties.'

Uit input vanuit de gemeentelijke taskforces tijdens de voorbereidende seminars bleek dat de capaciteitsnoden op diverse beleidsechelons verschillend omschreven en opgevolgd worden.¹⁵ Sommige steden ontwikkelen eigen instrumenten om de demografische ontwikkelingen en de behoefte aan (semi) publieke voorzieningen op hun grondgebied in kaart te brengen. Ze bouwen een eigen studiedienst uit (bv. Antwerpen), besteden onderzoek uit aan universiteiten (bv. Leuven) of werken samen met de dienst sociale planning van het provinciebestuur (bv. Roeselare en Kortrijk). Dit zijn prima initiatieven, die echter niet volstaan voor een correct beeld van de capaciteitsnoden. Men gebruikt verschillende definities, verschillende modellen en instrumenten en verschillende gebiedsomschrijvingen die hetzij overlappen of blinde vlekken hebben. Zo is het niet mogelijk om cijfers uit te wisselen en een globaal beeld te krijgen. Op die manier is er sprake van overschattingen op het ene niveau en onderschattingen op andere niveaus. Die versnipperde aanpak verhindert ook een gedeelde probleemdefinitie. Zelfs binnen de Vlaamse overheid is er geen eenduidigheid tussen de verschillende beleidsinstanties zowel naar de datasets als gebiedsomschrijvingen.

Voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel kan er wel gebruik gemaakt worden van de onderzoeksrapporten in opdracht van de Vlaamse Gemeenschapscommissie op basis van de prognoses van het Federaal Planbureau.¹⁶

Maar er zijn ook gemeenten of beleidsniveaus waar dergelijke gegevens niet beschikbaar zijn. Er bestaat een groot verschil in de mate waarop gemeenten de gegevens zelf (kunnen) genereren. Hetzelfde verschil in beschikbaarheid aan beleidsdata is er op het niveau van de school, scholengroep of scholengemeenschappen. Schoolbesturen hebben nood aan instrumenten om hun beginsituatie en ontwikkeling in te schatten en er een eigen beleid op te baseren.

Uit de gehanteerde definitie (zie punt 2) blijkt dat capaciteit heel wat aspecten van de schoolorganisatie en schoolbeleid omvat (zowel beschikbaarheid van lokalen maar ook de bijhorende omkadering en kwalitatieve noden in schoolomgevingen). Binnen onderwijs bestaan ook waardevolle aanzetten om die deelaspecten te monitoren en bruikbaar te maken voor beleidsvoering. De denkgroep verwijst naar het OBPWO-rapport over de haalbaarheid van een monitor voor capaciteitsproblemen in het onderwijs,¹⁷ naar de traditie van het Agentschap voor Onderwijsdiensten om de arbeidsmarkt voor

¹⁵ Zie bijlage op pagina 205: Programma van het driedaags seminarie 'Strategische verkenning capaciteitsproblemen'

¹⁶ Zie de bijdrage van Rudi Janssens op pagina 149. Zie ook punt 4.9.

¹⁷ Groenez, Steven, Verhaeghe, Jean Pierre, Surkyn, Johan, Capéau, Bart & Vandenbroucke, Anneloes (2012). *Haalbaarheidsonderzoek van een monitoringstelsel voor capaciteitsbehoeften in het leerplichtonderwijs, Eindrapport*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/rapporten/Haalbaarheidsonderzoek_monitoringstelsel_capaciteitsbehoeften_leerplichtonderwijs_eindrapport.pdf

leraren op te volgen en erover te rapporteren,¹⁸ naar de ICT-monitor (MICTIVO)¹⁹ en de schoolgebouwenmonitor.²⁰ Er zit ook heel wat knowhow bij de lokale overlegplatformen. De denkgroep erkent de waarde hiervan en onderschrijft de nood om deze rapporten up to date te houden. Maar deze rapporten staan op zich en zijn niet te vatten in een integraal kader dat verschillende aspecten samenbrengt.

4.1.2 Ontwikkelen van een analyse- en prognose-instrument

Om het dataprobleem te verhelpen, zou er werk moeten worden gemaakt van een geïntegreerde, valide en dynamische kennisbasis die toelaat de ontwikkelingen adequater in te schatten op grond van gedeelde definities en met het oog op beleidsvoering op diverse echelons (Vlaams, regionaal, gemeentelijk, wijkniveau, schoolbeleid).

Adequate beslissingen kunnen maar worden genomen als er een gemeenschappelijke en gedeelde probleemdefiniëring voorhanden is. Dit moet onderbouwing geven aan een gelaagd en gedifferentieerd beleid op diverse beleidsniveaus: Vlaams, regionaal, gemeentelijk en binnen de gemeenten, op wijkniveau. Het is ook noodzakelijk om samenwerking vorm te geven tussen onderwijs en andere overheidsinstanties, tussen scholen en gemeenten en tussen scholen onderling. Vooral om een antwoord te geven op de capaciteitstekorten op het niveau van het secundair onderwijs, zal samenwerking tussen scholen van verschillende gemeenten nodig zijn. Een gedeelde probleemdefiniëring is ook nodig om de beschikbare middelen te verdelen in functie van reële noden.

Daarom pleit de denkgroep voor een gecombineerde aanpak van een centraal prognosemodel gekoppeld aan lokale prognoses.

De centrale monitor vervult een signaalfunctie: hij voorspelt toekomstige capaciteitstekorten of -overschotten. Hij geeft ordes van grootte aan en de tijdsduur. Zo ontstaat er ook een inzicht of het tekort/overschot structureel is, dan wel een tijdelijk en toevallig incident. Dit geeft ook de mogelijkheid om structurele middelen te plannen binnen de begroting van de Vlaamse overheid.

De lokale monitor focust vooral op lokale leerlingenstromen en laat toe te bepalen waar precies een aanbod moet worden gerealiseerd. Het moet ook toelaten om afstemming en programmatie te bereiken binnen een bepaalde onderwijsregio of binnen deelgebieden van centrumsteden.

¹⁸ Zie de bijdrage van Patrick Poelmans op pagina 109 en verder: 'De vraag naar leerkrachten nu en in 2020. Capaciteit aan menskracht. Kwantitatieve verkenning van de toekomstige personeelsbehoeften in het basisonderwijs en secundair onderwijs'.

¹⁹ Elen, J. & Van Braak, J. (2006). *Monitor voor ICT-integratie in het Vlaamse Onderwijs. OBPWO onderzoek*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/projecten/2006/0605/default.htm>

²⁰ AGION (2008). *De Schoolgebouwenmonitor 2008: Indicatoren voor de kwaliteit van de schoolgebouwen in Vlaanderen*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.agion.be/publicaties/Deschoolgebouwenmonitor2008.aspx>

Het monitoringinstrument moet ook gelaagd worden samengesteld. Demografie kan fungeren als een van de bronnen maar is niet de enige. Een monitoringinstrument brengt de te verwachten reële leerlingeninstream in kaart en linkt die aan het bestaande of toekomstige aanbod. De ontwikkelingen van de schoolpopulatie moeten worden afgewogen tegen het aanbod in het onderwijs. Capaciteitsproblemen ontstaan vanuit een mismatch tussen de vraag en het aanbod in het onderwijs op een bepaalde plaats of regio. Het aanbod kan echter niet worden herleid tot een fysieke norm of tot een-op-een-relatie tussen een leerling en een plaats op een school. In de bijdrage van Steven Groenez en Johan Surkyn worden de verschillende modellen met hun merites en beperkingen toegelicht.²¹

We stellen vast dat het instrumentarium verschilt naargelang de onderwijsniveaus omwille van onderlinge verschillen in schoolloopbanen en keuzemotieven:

- In het kleuteronderwijs is er een sterke binding tussen de schoolpopulatie en de kenmerken van de leeftijdspiramide in de wijk. Er is wel een sociaal effect in de keuze voor een bepaalde kleuterschool waardoor er segregatie ontstaat.
- In het lager onderwijs blijft die sterke wijkgebondenheid bestaan. De schoolpopulatie wordt verder bepaald door sociale motieven en schoolkeuzemotieven en door bijkomende effecten die voortvloeien uit de schoolloopbaan van een kind: schoolvertraging of doorverwijzing, in- en uitstroom van leerlingen, veranderen van school, ...
- In het secundair onderwijs is de ontwikkeling van een instrumentarium erg complex door sterke interferentie met studiekeuze en studievoortgang.

4.1.3 Kenmerken

Integraal

Concreet pleit de denkgroep voor een afstemming tussen een capaciteitsmonitor (met zowel de vraag als het aanbod in onderwijs), de schoolgebouwenmonitor, de MICTIVO en de arbeidsmarkt voor leraren. Bovendien kan afstemming met de lokale overlegplatformen extra informatie opleveren. Er zijn verschillende procedures om gegevens te registreren en dus verschillende datasets.

Valide

Er is nood aan een instrumentarium dat rekening houdt met alle relevante factoren: demografische uitdagingen, de schoolbevolking en de keuze- en oriënteringsprocessen.

Een monitoringinstrument moet ook bruikbaar zijn op het niveau van binnenstedelijke geografische afbakeningen. De inplanting en de capaciteit van schoolinfrastructuur moeten immers afgestemd zijn op de dynamiek van bepaalde wijken binnen een stad of regio.

²¹ Zie de bijdrage van Steven Groenez en Johan Surkyn op pagina 75 en verder: 'Vraagprognose voor de schoolbevolking: een haalbare kaart'.

Methodologisch stelt zich ook een probleem om onderwijscapaciteit te bepalen voor gebieden waar er nu geen onderwijsaanbod wordt gerealiseerd. Men kan geen witte vlekken in het aanbod vaststellen op grond van statistische analyse omdat er geen tekorten kunnen worden gemeten als er helemaal geen aanbod is. Nochtans is het met het oog op een integrale planning noodzakelijk om de onderwijsvoorzieningen in nieuwbouwwijken tijdig mee te nemen.

Bovendien moet hierin rekening worden gehouden met de reële en toekomstige leerlingenstromen. Deze vallen zeker niet samen met de grenzen van administratieve indelingen. De oefening moet gebeuren op grond van een goede kennis van het lokale maatschappelijke en onderwijsveld. Men moet ook inspelen op lokale ruimtelijke kenmerken (zoals verkeersassen en natuurlijke barrières).

De prognoses moeten ook voldoende stabiel en betrouwbaar zijn. Men kan er immers van uitgaan dat hoe kleiner de geografische schaal is, hoe instabieler de prognoses worden.

Dynamisch

Niet alle waardevolle monitoringsystemen die we hierboven opsomden, worden nog geüpdatet. Nochtans geven diverse prognoses aan dat er op het vlak van leerlingenaantallen de volgende jaren waakzaamheid is geboden. De aanhoudende toestroom van leerlingen basisonderwijs tot 2018 en de instroom van leerlingen in het secundair onderwijs én de prognoses over een stabilisering van de leerlingenaantallen nadien, nopen tot een permanente opvolging. Enkel op die manier kunnen trends tijdig worden onderkend. Daarom moet de overheid de nodige instrumenten structureel verankeren en institutionaliseren door er structurele en recurrente middelen voor te voorzien. Een vaste periodiciteit is ook noodzakelijk.

4.1.4 Een kennisbasis is geen alibi voor politieke beslissingen

De cijfers ontslaan de samenleving en de politiek er niet van om politieke en maatschappelijke keuzes te maken. De uitdagingen voor beleid en de impact ervan kunnen aan de hand van een kennisinstrument worden opgevolgd, maar de keuze om ze op te volgen, is een politieke keuze. Die politieke keuzes moeten voorwerp zijn van een breed overleg binnen de onderwijsgemeenschap, met de verschillende maatschappelijke stakeholders en met beleidsverantwoordelijken op diverse niveaus. Die keuzes bepalen mee de omvang en de samenstelling van de schoolbevolking.

Het beschikbaar stellen van data mag in geen geval leiden tot een miskennen van de eigen bevoegdheden en de beslissingsruimte van het gemeentelijke resp. het schoolniveau of om de concrete lokale beleidsprocessen te stroomlijnen. De oplossing voor capaciteitsvragen is sterk verankerd in een lokale realiteit en laat niet toe dat er uniforme dwingende oplossingen worden uitgetekend op het centrale niveau. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke kennisbasis is een dienstverlening voor onderbouwde beleidsbeslissingen op de niveaus waar ze thuishoren.

Uiteraard zullen de modellen nooit helemaal adequaat zijn. Prognoses en databases zijn rekenmodellen op basis van de huidige toestand. Ze kunnen niet incalculeren wat nog niet is. Anderzijds geven deze instrumenten inzichten in de dynamiek van de evoluties die nu wel te onderkennen zijn. Het is belangrijk om minstens deze dynamiek te kennen en mee te nemen in de beleidsvoering.

4.2 'Onderwijsvraag' adequaat omschrijven

In deze alinea geeft de denkgroep aan welke elementen de basis moeten vormen voor een adequate inschatting van onderwijscapaciteit (in termen van leerlingenaantallen).

4.2.1 Demografische ontwikkelingen²²

Onderwijscapaciteit wordt in eerste instantie beïnvloed door zowel de geboortecurve als de interne en externe migratie (van jonge gezinnen). Deze cijfers mogen echter geenszins verabsoluteerd worden. Enerzijds omwille van de beperkingen van demografisch onderzoek²³ en anderzijds vanuit de vaststelling dat demografie niet de enige factor is die onderwijscapaciteit bepaalt.²⁴

Toch beschrijft de denkgroep hieronder enkele demografische trends omdat ze de grote trends in de vraag naar onderwijs zichtbaar maken.

De denkgroep maakt een onderscheid tussen de aangroei van de bevolking enerzijds en de geboortecijfers anderzijds. Over de periode 2008-2030 zal het Vlaamse gewest wellicht een bevolkingsgroei kennen van 7,4%. De groei is het sterkst tussen 2008 en 2018.

²² Zie de bijdrage van Paul Willems op pagina 51 en verder: 'De vraag naar onderwijs nu en in 2030. Wat kunnen we (niet) leren uit bevolkingsprojecties?'

Zie de bijdrage van Steven Groenez en Johan Surkyn op pagina 75 en verder: 'Vraagprognose voor de schoolbevolking: een haalbare kaart'.

Willems, Paul & Lodewijckx, Edith (2011). *SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaams steden en gemeenten, 2009-2030*, SVR studie 2011/2. Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering. p. 215-217.

Zie ook de cijfers van het federale planbureau:

Federaal Planbureau (2013). *Bevolkingsvooruitzichten 2012 -2060*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op, http://www.plan.be/admin/uploaded/201305241032120.For_Pop_1260_10467_N.pdf

²³ Demografische trends op langere termijn blijven altijd relatief.

- Ze worden bepaald door een geheel aan maatschappelijke en strikt individuele keuzes die moeilijk te voorspellen zijn (economische ontwikkeling, politieke onrust in bepaalde delen van de wereld, ...).

- Ze worden ook beïnvloed door beleidsmaatregelen en kennen geen continue ontwikkeling.

- Ze bieden geen stabiel kader om inschattingen te maken op gemeentelijk en binnengemeentelijk niveau. Als het om kleine populaties gaat, zijn de gegevens ook instabiel.

- Ze bevatten alleen de officieel gekende bevolking en geven geen inzicht in bijv. illegaliteit.

²⁴ Zie punt 4.2.3.

Voor Brussel kan worden uitgegaan van een toename van de bevolking van 1.089.538 in 2010 tot 1.542.961 in 2030. Voor de nul- tot vierjarigen betekent dit, op basis van deze prognose, een toename van 36.263 jonge kinderen (van 81.563 in 2010 tot 117.826 in 2030).²⁵

Bij de jongste groepen in de Vlaamse bevolking zal er zich tot 2018 ook een gestage stijging van de nul- tot tweejarigen doorzetten. De populatie vijfjarigen zal fors aangroeien met als toppunt het jaar 2020. Jaarlijks komen er gemiddeld in de periode tot 2020 gemiddeld een kleine 1000 leerlingen voor het eerste leerjaar bij in het Vlaamse gewest. Ook hier is de groei vooral in Antwerpen (+46% in 2020 t.o.v. 2008), Gent (+40%) en Mechelen (+31%) indrukwekkend. Dit wil zeggen dat er in het basisonderwijs als geheel zeker tot 2024 een toenemende leerlingenstroom te verwachten valt.

Voor de tieners is er een daling in het bevolkingscijfer te verwachten tot 2014, maar nadien stroomt de leeftijdscohort die nu nog in het basisonderwijs zit door naar het secundair onderwijs. Het piekmoment is hier te verwachten tussen 2017 en 2030. De groei doet zich in de eerste plaats voor in Antwerpen maar zal zich op termijn ook voordoen in de andere centrumsteden.

Het geboortecijfer stijgt sterker in de centrumsteden dan gemiddeld in het Vlaamse gewest.²⁶ In alle centrumsteden wordt er een verdere toename van het aantal inwoners verwacht, met uitzondering van Brugge. Antwerpen en Gent kennen een snelle en sterke groei van de baby's en peuters tot 25%; in Mechelen bedraagt de groei 25%. Bevolkingsinkrimping is uitzonderlijk en waar ze al plaatsvindt, zal deze erg bescheiden zijn.²⁷

Brussel kende de laatste vijftien jaar een spectaculaire bevolkingsgroei met 19% (van 951.580 inwoners in 1996 naar 1.132.781 in 2012). Bovendien gaat het om een jonge leeftijdspiramide en lichtjes meer geboorten bij recente immigranten. Hierdoor zal er wellicht nog een grotere druk ontstaan op het onderwijs (en kinderopvang) dan nu het geval is. De demografische groei in Brussel zal er wellicht toe leiden dat er 42.000 onderwijsplaatsen extra gecreëerd moeten worden tussen 2010 en 2020, waarvan 29.500 in het kleuter- en lager onderwijs.²⁸

²⁵ Imeraj, Lena, Engelbos, Christa & Huegaerts, Kelly (2012). *Een bevolkingsprognose voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest Impact op het aantal beschikbare plaatsen in het Brusselse kleuteronderwijs*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.vub.ac.be/SOCO/demo/papersonline/IDWP2012-2.pdf>

²⁶ Zie de bijdrage van Paul Willems op pagina 51 en verder: 'De vraag naar onderwijs nu en in 2030. Wat kunnen we (niet) leren uit bevolkingsprojecties?'

²⁷ Willems, Paul & Lodewijckx, Edith (2011). *SVR-projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaams steden en gemeenten, 2009-2030*, SVR studie 2011/2. Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering. p. 215.

²⁸ Wayens, Benjamin, Janssens, Rudi, & Vaesen, Joost (2013). 'BSI. Synthesenota. Het onderwijs in Brussel: een complex crisisbeheer' *Brussels Studies* (70) geraadpleegd op 12 februari 2014, op www.brusselsstudies.be.

Zie ook de bijdrage van Rudi Janssens verder in deze bundel.

De stijging in de geboortecijfers en dus de toenemende vraag naar onderwijs wordt ook mee bepaald door interne en externe migratie. Migratie blijft een belangrijke maar moeilijk te voorspellen component binnen de bevolkingsprojecties. Migratie heeft een versterkend effect op een impact op de vruchtbaarheid omdat vooral jongere mensen migreren en dus ook impact hebben op het geboortecijfer. Maar migratie wordt op haar beurt beïnvloed door oncontroleerbare en onvoorspelbare factoren. Dat zijn niet enkel economische cycli maar ook politieke, sociale en culturele factoren in zowel het land van herkomst als dat van bestemming. Het gaat hier vaak om een complexe en moeilijk te voorspellen ontwikkeling.²⁹

De externe migratie zal nog enkele jaren toenemen, zij het in een lager groeiritme dan voorheen. (Groot)steden zijn voor externe migranten aantrekkelijker omdat er een grotere culturele diversiteit bestaat en een specifieke sociabiliteit. Maar tegelijk zien we ook een uitbreiding van migratie naar de rand van deze steden en suburbanisatie van de Brusselse rand.³⁰

De interne migratie ontstaat doordat jonge gezinnen erg gevoelig zijn voor verhuizingen en migratiebewegingen. Gezinnen met jonge kinderen verkiezen om naar de rand van de stad te verhuizen. Het migratiesaldo van de centrumsteden is positief, zeker voor centrumsteden als Aalst, Genk, Kortrijk, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. De stadsvlucht van enkele decennia geleden lijkt dus enigszins gestagneerd.³¹ Voor Brussel blijkt er een uitstroom van zowel Nederlandstalige en Franstalige inwoners naar de rand te blijven bestaan. Een van de factoren die hierbij een rol spelen zijn de vastgoedprijzen in de stad. Er is daarentegen een vestigingsoverschot van mensen met een andere nationaliteit dan de Belgische.³²

Enkele conclusies

Het is duidelijk dat op het Vlaamse niveau het huidige aanbod onderwijscapaciteit niet volstaat om die leerlingenstroom kwaliteitsvol op te vangen.

Een tweede conclusie is dat de bevolkingsgroei zich niet in alle steden en regio's op dezelfde manier doorzet. Vlaanderen schrijft zich hiermee in een globale Europese

²⁹ Imeraj, Lena, Engelbos, Christa & Huegaerts, Kelly (2012). *Een bevolkingsprognose voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest Impact op het aantal beschikbare plaatsen in het Brusselse kleuteronderwijs*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.vub.ac.be/SOCO/demo/papersonline/IDWP2012-2.pdf>

³⁰ Willaert, Didier (2009). *Verhuisbewegingen vanuit en naar de Vlaamse Rand rond Brussel*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.briobrusseel.be/assets/onderzoeksprojecten/idwp2009-5.pdf>

³¹ Stuyck, Karen & Jacques, Annelies (2011). 'Duurzame en leefbare steden, ook voor kinderen?' in: Bral, Luk & Schelfaut, Hilde (red.) *Steden binnenstebuiten! Analyses op de Stadsmonitor 2011*. Brussel: SVR & Agentschap voor binnenlands bestuur. p. 168.

³² Willaert, Didier (2009). *Verhuisbewegingen vanuit en naar de Vlaamse Rand rond Brussel*. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.briobrusseel.be/assets/onderzoeksprojecten/idwp2009-5.pdf>

trend van verdichting van de bevolking in urbane gebieden en ontvolking van rurale gebieden. Dit betekent dat prognoses steeds moeten inzoomen op de lokale en regionale situatie en dat een globale Vlaamse aanpak niet zal volstaan. Het is noodzakelijk om de specifieke problemen van de centrumsteden in het algemeen en de grootsteden in het bijzonder voldoende aandacht te geven.

Ten derde zal onderwijs rekening moeten houden met een verdergaande multiculturalisering van de instroom.

4.2.2 **Opteren voor evoluties in de schoolbevolking eerder dan voor demografische trends**

In de discussies is echter gebleken dat demografie onvoldoende is om de vraag naar onderwijs in kaart te brengen. Ze biedt zeker geen antwoord op de vraag waar een aanbod nodig is. Die vraag wordt immers mee bepaald door maatschappelijke processen en de kenmerken van wijken en steden.

De demografische prognoses geven enkel een zicht op nieuwe instroom in het onderwijs maar niet op de plaats waar die onderwijsvraag zich zal voordoen. Er zijn heel wat onderwijsinterne processen en pedagogische overwegingen die mee de vraag naar onderwijs bepalen. We hebben het dan over de onderwijsmechanismen die bepalen welke leerling in welke school of in welke regio terecht komt: de schoolkeuze- en studiekeuzemotieven, de keuze voor een bepaalde opleiding, oriëntatie en doorverwijzing, de structuur van het onderwijsaanbod, segregatie en desegregatie e.d. Maar ook de studievoortgang, voortijdig schoolverlaten, zittenblijven en schoolse vertraging en de doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs beïnvloeden de onderwijsvraag.

De vraag naar onderwijs wordt ook bepaald door (onderwijs)politieke keuzes die mee bepalen waar een bepaalde vraag naar onderwijscapaciteit zich zal voordoen. De vrije schoolkeuze die de grondwet aan ouders garandeert, is er een voorbeeld van. De keuze voor segregatie of desegregatie, voor een sociale mix in het onderwijs zijn politieke en maatschappelijke keuzes die uitstijgen boven de demografische evolutie. Maar ook de keuze voor meertaligheid en de aanwezigheid van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel zijn politieke keuzes die de onderwijsvraag in de hoofdstad mee bepalen.

4.2.3 **Keuzevrijheid, keuzeprocessen en keuzemotieven**

Capaciteitsproblemen staan op gespannen voet met enkele van de cruciale onderwijsprincipes die de studie- en schoolkeuze in het Vlaamse onderwijs bepalen. De denkgroep beschrijft hieronder deze interactie.

Mobiliteitspatronen van kinderen en jongeren beïnvloeden de onderwijsvraag

Bereikbaarheid en mobiliteit hebben een grotere impact dan vaak wordt gedacht op de keuze voor een bepaalde school. Bereikbaarheid is soms een zwaarder argument dan

een positieve studiekeuze. Zo bleek uit een recent OBPWO-onderzoek dat leerlingen, los van hun individuele kenmerken, minder kiezen voor de A-stroom als ze in een ru-raal gelegen gebied naar een basisschool gingen.³³

Scholen hebben een specifiek rekruteringsgebied maar het verschilt in reikwijdte naar-gelang het om het basis- dan wel het secundair onderwijs gaat.

De aanzuigkracht van scholen in centrumsteden geldt vooral voor tieners.³⁴ De impact van keuzeprocessen en concentratie van onderwijsaanbod speelt veel sterker in het secundair onderwijs dan in het basisonderwijs. De 13 centrumsteden hebben in het schooljaar 2010-2011 66% meer leerlingen in hun secundair onderwijs dan er op hun grondgebied wonen. Die aantrekkingskracht is sterker in het beroeps- en technisch on-derwijs en vooral in het kunstsecundair onderwijs. Ook kiezen leerlingen in de hogere jaren van het secundair onderwijs vaker om school te lopen in een stad.

De aantrekkingskracht van steden als Brussel, Antwerpen, Gent (en Mechelen, Oos-tende) is wel globaal kleiner dan die van de meeste andere steden. Turnhout, Leuven, Brugge, Hasselt en Sint-Niklaas halen hier betere scores. Van een totaal andere orde is de impact van een lokale arbeidsmarkt en de nood aan competente werknemers op de uitbouw van (beroepsgericht) secundair onderwijs. De centrumsteden hebben een grotere aantrekkingskracht op leerlingen die technisch en beroepssecundair onderwijs kiezen. De inplanting van nieuwe wijken en de keuze voor al dan niet een sociale mix zijn eveneens vragen die het demografische overstijgen.

Maar er zijn ook andere factoren die het rekruteringsgebied van een school bepalen zoals geografische en ruimtelijke barrières. Deze beperken of stimuleren de mobiliteit van jongeren: rivieren, openbaar vervoer, weginfrastructuur en fietspaden. Maar ook sociale motieven spelen een rol: kansrijke ouders verplaatsen zich gemakkelijker in een bepaalde regio of een bepaalde stad. Ze kunnen hierdoor gemakkelijker de gewenste school vinden dan kansarme ouders.

Een evenwichtige sociale mix in de schoolbevolking beïnvloedt de onderwijsvraag

Capaciteitsproblemen in onderwijs worden beïnvloed door sociaal-economische en et-nische segregatie in de samenleving en in buurten.

De segregatie op schoolniveau is vaak een afgeleide van woonsegregatie. Etnisch-cultu-rele minderheden en sociale klassen zijn niet in gelijke mate verdeeld over de steden. Hierin spelen elementen als de woningprijzen, de groen- en culturele voorzieningen en contact met cultuurgenoten een belangrijke rol. Zeker in het basisonderwijs is de link met de buurt sterk.

³³ Boone, Simon & Van Houtte, Mieke (2011). *Sociale ongelijkheid bij de overgang van basis- naar secundair onderwijs: een onderzoek naar de oriënteringspraktijk OBPWO 07.03*. Gent: Universiteit Gent.

³⁴ Zie de bijdrage van Steven Groenez en Johan Surkyn op pagina 75 en verder: 'Vraagprognose voor de schoolbevolking: een haalbare kaart'.

Ouders kiezen onder meer op grond van hun sociale of etnische achtergrond voor een bepaalde school. Concreet betekent dit dat verschillende groepen leerlingen ongelijk verdeeld zijn over de scholen in een regio. In het basisonderwijs en het secundair onderwijs is er een verschil in keuzemotieven op grond van de opleiding van de ouders, de SES-status en sociaal-etnische kenmerken en levensbeschouwing.

Het Vlaamse onderwijsbeleid opteert ervoor om deze processen te beperken en een sociale en culturele mix na te streven in scholen. Het inschrijvingsbeleid is hiervoor het belangrijkste instrument. De Vlor heeft deze beleidslijn ook altijd onderschreven en pleit ervoor om bij het debat over capaciteitsproblemen de sociale mix en een evenwichtige samenstelling van de schoolbevolking te blijven hanteren als een streefdoel.³⁵ Soms staat dit echter op een gespannen voet met een andere doelstelling, met name een maximale inbedding van de (basis)school in de buurt.

Maar dit beleid van sociale mix wordt onder druk gezet door capaciteitsproblemen: hoe groter de capaciteitsproblemen zijn, hoe ongelijker de verschillende sociale groepen zich verdelen over verschillende scholen.³⁶

Het principe van de vrije keuze beïnvloedt de onderwijsvraag

De grondwet garandeert de vrije schoolkeuze. Ouders kunnen dus in principe vrij de school voor hun kind kiezen. Naast het profiel van de school hechten ze in die keuze heel veel waarde aan de schoolcultuur, het leefklimaat, het pedagogisch beleid en de zorgcultuur.³⁷

Door capaciteitstekorten kan echter niet in alle regio's de school van de eerste keuze aan de ouders worden gegarandeerd. Uit de analyse van SINBA (sociaal-etnische segregatie in het basisonderwijs) blijkt dat ouders uit sociaal-culturele minderheden en met lage SES-status een verhoogde kans lopen op het niet realiseren van hun eerste schoolkeuze. De schoolkeuze wordt sterk beïnvloed door percepties van de kwaliteit van de school. Hierin speelt goede informatie over de procedures in het inschrijvingsdecreet een belangrijke rol.

Studiekeuze beïnvloedt de onderwijsvraag in het secundair onderwijs

Verschillen in studiekeuzes worden ook bepaald door de sociaal-economische en sociaal-culturele kenmerken van de kinderen en hun ouders. Zowel het culturele kapitaal

³⁵ Vlaamse Onderwijsraad (2003). *Diversiteit als meerwaarde. Engagementsverklaring van de Vlaamse onderwijswereld*, op 19 februari 2003. Geraadpleegd op 12 februari 2014, op <http://www.ond.vlaanderen.be/diversiteit/engagement/files/verklaring20030219.pdf>; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad (2011). *Advies over het voorstel van decreet over het inschrijvingsrecht, 12 mei 2011. Geraadpleegd op 12 februari 2014*, op <http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/ar-ar-adv-017.pdf>

³⁶ Zie de bijdrage van Anneloes Vandenbroucke & Ward Nouwen op pagina 95 en verder: 'Hoe voorkeuren van ouders en scholen sociaal-etnische segregatie in het basisonderwijs in de hand werken'.

³⁷ Vlaamse Onderwijsraad (2008). *Publieke informatie over scholen, een verkenning*. Antwerpen, Brussel: Garant, p.156.

(kennis van en vaardigheid in het benutten van het onderwijssysteem) als het sociale kapitaal (netwerken van waaruit jongeren en hun ouders informatie en ondersteuning halen) bepaalt mee het succes van een studiekeuze.³⁸

Kwaliteit en percepties van kwaliteit beïnvloeden de onderwijsvraag

In het basisonderwijs wordt de keuze van ouders ook sterk bepaald door hun perceptie over de ‘goede’ sfeer van de school, de doorstroming naar het secundair onderwijs, de zorgbreedte, de aandacht voor sociale vaardigheden en de interactie tussen leraren en leerlingen. Veel ouders vinden het erg belangrijk dat het kind zich op de basisschool goed voelt en ontwikkelt en hanteren het ‘welbevinden’ als een van de belangrijkste criteria om een school te kiezen. Ouders vinden het cruciaal dat er een ‘klik’ is tussen de school en hun kind met zijn eigenheden. De bereikbaarheid (wandelaafstand) scoort minder, maar blijkt toch ook belangrijk in het basisonderwijs.

In het secundair onderwijs speelt het onderwijsaanbod met studierichtingen een veel grotere rol. Daarnaast is de mobiliteitsradius van de leerlingen groter en is ook de mening en het welbevinden van de leerling zelf meer van tel. Ook hier spelen heel wat – al dan niet onderbouwde – meningen over wat kwaliteitsvol onderwijs inhoudt een belangrijke rol. De aandacht voor leerprestaties, sociale vaardigheden en nieuwe media zijn voor ouders van doorslaggevend belang, zo blijkt uit Nederlands onderzoek.³⁹ Ouders uit Nederland blijken ook weinig belang te hechten aan institutionele kenmerken zoals schoolgrootte of de structuur van de school. We beschikken echter niet over data om dit voor Vlaanderen even sterk te onderschrijven.

De denkgroep concludeert hieruit dat de brede invulling van capaciteit (meer dan zitjes en ingebed in een kwaliteitsconcept) ook door de ouders en de hele samenleving mee wordt onderschreven. Een capaciteitsbeleid zal steeds tegelijk ook een beleid zijn dat kwaliteit en welbevinden van leerlingen op school als uitgangspunt neemt.

4.2.4 Beleid afstemmen op een optimale onderwijscapaciteit

De denkgroep pleit ervoor om minimale capaciteit te garanderen maar tegelijk het beleid te richten op een optimale norm voor onderwijscapaciteit. Goed onderwijs kan niet worden georganiseerd op grond van een minimale norm alleen. Men kan er niet van uitgaan dat er adequaat onderwijs voorhanden is op grond van een één-op-één-relatie tussen een leerling en een ‘onderwijsplaats’.

³⁸ Boone, Simon & Van Houtte, Mieke (2011). *Sociale ongelijkheid bij de overgang van basis- naar secundair onderwijs: een onderzoek naar de oriënteringspraktijk. OBPWO 07.03*. Gent: Universiteit Gent. p. 10-11.

³⁹ Herweijer, Lex & Vogels, Ria (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 85. Het betreft hier Nederlands onderzoek maar de conclusies sporen met inzichten die ook in Vlaanderen leven.

- Een benadering gericht op de ontwikkeling van talenten bij jongeren gaat uit van een breed keuze- en oriënteringsbeleid waarbinnen jongeren keuzes kunnen maken voor een bepaalde studierichting, voor een bepaalde school of voor een bepaald pedagogisch project. Dit geldt voor alle onderwijsniveaus maar a fortiori voor het secundair onderwijs. Om een studiekeuze te garanderen op het niveau van een studierichting in het secundair onderwijs is er een vrij breed aanbod nodig (zie punt 4.2.3)
- Maatschappelijke keuzes inzake onderwijs bepalen mee de leerlingenstroom in een bepaalde richting. De grondwet garandeert leerlingen en hun ouders een vrije schoolkeuze. Ook als de samenleving ervoor kiest dat de school een afspiegeling is van de reële samenleving en dus ervoor kiest een sociale mix uit te bouwen, heeft dit consequenties voor capaciteitsvraagstukken (zie punt 4.2.3). Andere principes die hier van belang zijn is de keuze om het onderwijsaanbod voor kinderen tot 12 jaar binnen de wijk waar ze wonen, de keuze voor een sociale mix in scholen, de versterking van sociale cohesie in wijken via de school, de keuze van de school als toegangspoort tot andere sociale en culturele basisvoorzieningen.
- Het onderwijslandschap is momenteel in beweging. Heel wat innovaties die op de sporen staan, zullen de leerlingenpopulatie, de leerlingenstromen en de school- en studiekeuze beïnvloeden: de uitbouw van zorg in het gewoon en buitengewoon onderwijs (M-decreet), de hertekening van het onderwijslandschap, de uitrol van het masterplan, ...
- De pedagogische en onderwijskundige kwaliteitsvereisten (zie punt 4.3) gaan er ook vanuit dat optimale capaciteit een veel breder begrip is dan enkel een ‘onderwijsplaats’ voor een leerling. Het veronderstelt een omgeving die aanzet tot leren, tot nieuwe vormen van leren en tot sociale ontmoeting. Het veronderstelt dat er voldoende professionele leraren worden ingezet. Het zou belangrijk zijn deze kwaliteitseisen mee te vertalen in het debat over de onderwijscapaciteit.

Conclusie

Daarom pleit de denkgroep ervoor om bij het beleid uit te gaan van een optimale norm voor onderwijscapaciteit die ook de maatschappelijke en pedagogische noden mee verrekent.

Maar op korte termijn bestaat de vrees dat in sommige regio's de minimale norm niet wordt gehaald. Het is evident dat de minimale norm voor onderwijscapaciteit steeds moet worden gegarandeerd.

4.3 Capaciteit incorporeert nieuwe leerconcepten

De visies op onderwijs en leren zijn de laatste decennia sterk veranderd. In de 19de en 20ste eeuw werd onderwijs georganiseerd als een klassikaal en collectief proces gebaseerd op een aantal gemeenschappelijke leerlingkenmerken (waaronder de leeftijd van de kinderen) en op de idee van min of meer gelijklopende ontwikkelingsprocessen.

Sinds de jaren 50 van de vorige eeuw wordt gepleit voor een herdenken van het schoolgebouw vanuit nieuwe pedagogische en maatschappelijke inzichten.⁴⁰ Momenteel krijgen individuele ontwikkelingsprocessen een belangrijkere plaats, naast het gemeenschappelijke klassikale leren. Men erkent ook meer dan vroeger dat kinderen verschillende ontwikkelingsprocessen doormaken en verschillende leerstijlen hebben: sommigen leren beter al doende. Belangrijk is ook dat scholen voor gewoon onderwijs meer leerlingen met specifieke noden een plaats geven in het reguliere onderwijs.

Leren verhoudt zich tegenwoordig op een andere manier tot een schoolgebouw dan een eeuw geleden: door technologische vernieuwingen is afstandsleren mogelijk geworden. De erkenning van de vormende waarde van informeel en non-formeel leren benadrukt ook de waarde van andere leeromgevingen dan de school. Leerlingen leren van de leerkracht maar ook van elkaar. Door de ontwikkeling van nieuwe technologie verliest de school haar unieke rol als leercentrum.

Toch blijkt de school een onmisbare plaats voor zowel de ontwikkeling als de sociale contacten van kinderen. Voor alle kinderen moet de school functioneren als een veilige haven waarin ze zich kunnen, moeten en mogen ontwikkelen, waar ze worden uitgedaagd en toch gedragen. Dit betekent dat de school zowel beschutting biedt tegenover de buitenwereld maar deze ook – onder bepaalde voorwaarden – binnenhaalt. Ze blijft ook een unieke rol spelen in het sociale leven van kinderen (en hun ouders). De school is een van de plaatsen om vrienden te zien en voor sociale interactie.⁴¹

Meer en meer rijst het besef dat de kinder- en tienertijd op zich waarde heeft zonder dat het meteen of enkel moet worden gezien als een voorbereiding op later maatschappelijk functioneren. Jongeren leven in het hier en nu en geven van hieruit betekenis aan hun leefomgevingen waar de school er een van is.⁴² De schooltijd is meer dan een leertijd, hij drukt een beleving uit. De overtuiging wint veld dat kinderen en jongeren tussen hun thuisomgeving en de wereld recht hebben op een leefomgeving op hun maat, die beter geregeld en beschermd is dan de brede wereld, een zorgzame wereld waar ook volwassenen deel van uitmaken. Vanuit dat perspectief moet de uitbouw van onderwijs capaciteit in de brede zin van het woord even sterk uitgaan van de betekenisgeving van de kinderen als van nieuwe en traditionele pedagogische principes.

⁴⁰ Een boeiend relaas over de verschillende discours die de scholenbouw beïnvloed hebben, is terug te vinden in: Vanmeirhaeghe, Tijl (2006). 'De school als apparaat. Een kleine geschiedenis van het Belgische schooltraktaat' in: Châtel, Guy, Van Den Driessche, Maarten, Van Gerrewey, Christophe, Vanmeirhaeghe, Tijl, & Verschaffel, Bart, *De school als ontwerpogave. Schoolarchitectuur in Vlaanderen 1995-2005*. Brussel. Vlaamse overheid, Team van de Vlaamse bouwmeester, p. 63-87.

⁴¹ Zie de bijdrage van de Vlaamse Scholierenkoepel op pagina 191 en verder: 'Onze droomschool 2.0 Scholieren over hun ideale schoolgebouw'.

⁴² Zie de bijdrage van Bert Smits op pagina 163 en verder: 'De jeugd is tegenwoordig. Over veranderende leernoden van jongeren en wat dat betekent voor de capaciteit van scholen'. Châtel, Guy, Van Den Driessche, Maarten, Van Gerrewey, Christophe, Vanmeirhaeghe, Tijl & Verschaffel, Bart (2006). *De school als ontwerpogave. Schoolarchitectuur in Vlaanderen 1995-2005*, Brussel, Vlaamse overheid, Team van de Vlaamse bouwmeester.