



Vlaams
Parlement

ingediend op **1895** (2018-2019) – Nr. 1
19 februari 2019 (2018-2019)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Franc Bogovic, Jos De Meyer, Caroline Gennez
en Koen Daniëls

over de capaciteitsmonitor schoolinfrastructuur

Samenstelling van de Commissie voor Onderwijs:

Voorzitter: Jan Durnez.

Vaste leden:

Vera Celis, Paul Cordy, Koen Daniëls, Ingeborg De Meulemeester, Kathleen Krekels, Kris Van Dijck;
Jos De Meyer, Jenne De Potter, Jan Durnez, Jamila Hamddan Lachkar;
Franc Bogovic, Jo De Ro;
Caroline Gennez, Tine Soens;
Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Peter Persyn, Grete Remen, Willy Segers, Miranda Van Eetvelde, Manuela Van Werde;
Sabine de Bethune, Vera Jans, Katrien Schryvers, Orry Van de Wauwer;
Jean-Jacques De Gucht, Francesco Vanderjeugd;
Katia Segers, Steve Vandenberghe;
Elke Van den Brandt.

INHOUD

I.	Toelichting door de onderzoekers.....	4
1.	Inleiding	4
2.	Vraagprognose	5
2.1.	Hoe vertaal je bevolking in leerlingenaantallen?.....	5
2.2.	Demografische projecties 2017-2035	6
2.3.	Transitiebenadering	6
2.4.	Wat blijft er en wat verandert?	6
2.5.	Scenario's voor het Brusselse secundair onderwijs	7
2.6.	Onderwijsvraag: welk detail?	8
3.	Vraag	9
3.1.	Vraagprojecties monitor 1 en update.....	9
3.2.	Evolutie vraag basisonderwijs 2024-2025 ten opzichte van 2015-2016	13
3.3.	Evolutie vraag secundair onderwijs 2024-2025 ten opzichte van 2015-2016	14
4.	Aanbodcapaciteit	15
4.1.	Gehanteerde aanbodsbegrippen	15
4.2.	Vraag versus aanbod basisonderwijs	17
4.3.	Vraag versus aanbod secundair onderwijs.....	19
4.4.	Vraag versus aanbod secundair onderwijs onderwijszones	23
II.	Bespreking.....	24
1.	Tussenkomensten van de leden.....	24
2.	Antwoorden van de onderzoekers en aanvullende bespreking	28
	Gebruikte afkortingen	35

Op 17 januari 2019 organiseerde de Commissie voor Onderwijs een hoorzitting over de capaciteitsmonitor schoolinfrastructuur met Steven Groenez (KU Leuven – HIVA) en Johan Surkyn (VUB – Interface Demography).

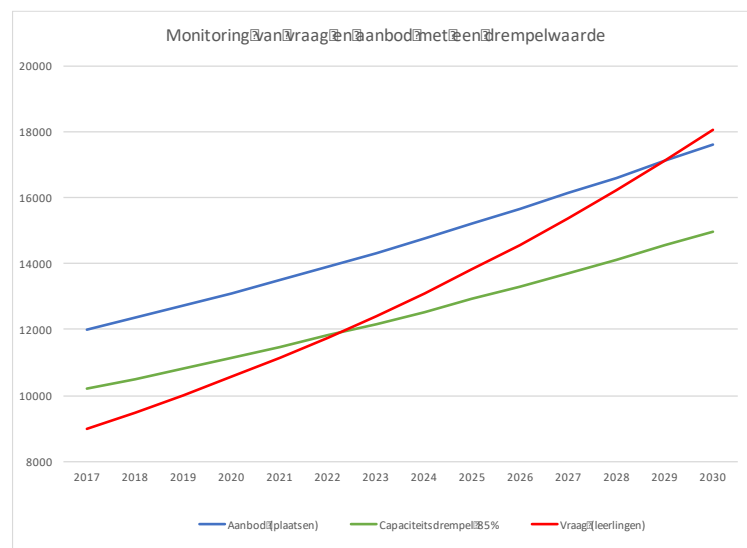
I. Toelichting door de onderzoekers

1. Inleiding

Johan Surkyn presenteert de werkwijze en de voornaamste resultaten van de capaciteitsmonitor 2018 leerplichtonderwijs, die is uitgevoerd door HIVA en KU Leuven.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Een eerste betreft de onderwijsvraag, een tweede het onderwijsaanbod en een derde gaat over governance, waarin een aantal cases nauwgezet gevolgd worden inzake gebruik en verwerking van de geproduceerde gegevens.

De spreker wijst op de monitoring van vraag en aanbod met onderstaande grafiek.



Op zeker ogenblik komen beide met elkaar in conflict. Doel van de monitor is dat moment tijdig vast te stellen. Daarom wordt een capaciteitsdrempel gehanteerd, een benuttingsgrens van 85 percent. Zo kunnen capaciteitstekorten vastgesteld worden als er nog tijd is om te remediëren.

Het onderzoek stoelt op een aantal vragen. Eerste vraag is of er capaciteitstekorten zouden kunnen ontstaan en waar, in welke onderwijsvorm. Ook het tijdstip waarop dat gebeurt of zou gebeuren, wordt nagegaan, alsook de duur. Lossen ze vanzelf op of zijn ze van lange duur en vergen ze dus meer structurele ingrepen? De omvang van de tekorten is van belang en of ze kunnen worden opgevangen binnen het bestaande aanbod of via verplaatsing naar een naburige school. Ook de trends in het onderwijs worden onderzocht. Het basisonderwijs kent al langer een stijgende trend, maar het secundair onderwijs niet. Een ommekeer in die trend zou kunnen betekenen dat niet alle secundaire scholen klaar zijn voor de aankomende groei.

Aan de aanbodzijde stelt zich de vraag of het aanbod dat geregistreerd werd ook volledig beschikbaar is en zal blijven in de toekomst. Dat houdt in dat het niet bedreigd wordt door structurele problemen of technische kwesties zoals vergunningen. De bedoeling is alle elementen aan te reiken om in de toekomst te

kijken en bij indiening van een dossier voor een zo sterk mogelijke objectieve onderbouwing te zorgen.

2. Vraagprognose

2.1. Hoe vertaal je bevolking in leerlingenaantallen?

Met betrekking tot de vraagprognose rijst de vraag hoe een bevolking die zich geografisch situeert over Vlaanderen en Brussel en in allerlei leeftijdsgroepen en types jonge mensen, zich vertaalt in een leerlingenpopulatie. Die relatie is niet één op één.

In het basis- en secundair onderwijs zijn er leerlingen die niet leerplichtig zijn, er zijn leden van de bevolking die niet deelnemen aan het onderwijs of dat op een andere manier invullen, zoals huisonderwijs of onderwijs in het buitenland, en anderen die juist instromen vanuit andere gemeenschappen. Deels is er ook niet-rijksregisterbevolking, onder meer vanuit de vluchtelingenstroom en andere stromen die zich in het onderwijs aandienen. Tot slot zijn er ook de zittenblijvers die langer een zitje in beslag nemen en de logica van één leerling van een bepaalde leeftijd in één jaar in een bepaalde klas doorbreken.

De integrale redenering is in een aantal modellen gegoten, rekening houdend met bepaalde factoren. Die behelzen ten eerste dat de bevolking op leerplichtleeftijd fluctueert, in de tijd en in alle gemeenten. Dat is een constante. De demografische verandering en de spreiding daarvan over de Vlaamse en Brusselse gemeenten zijn de voornaamste beïnvloedende factor van de nieuwe vooruitzichten. Leerlingen wonen niet altijd in de gemeente waar ze naar school gaan en er is niet altijd een aanbod. Ze verhuizen of verplaatsen zich in de loop van een onderwijscarrière. Dat kan in principe elk jaar gebeuren, maar vindt voornamelijk plaats bij de overgang van kleuter naar lager en van lager naar secundair onderwijs. De slaagpercentages en -kansen geven aan dat bepaalde groepen kampen met schoolachterstand. Zij dubbelen een jaar en dragen die achterstand met zich mee. Al die factoren zijn ingecalculeerd in het model, stipt de spreker aan.

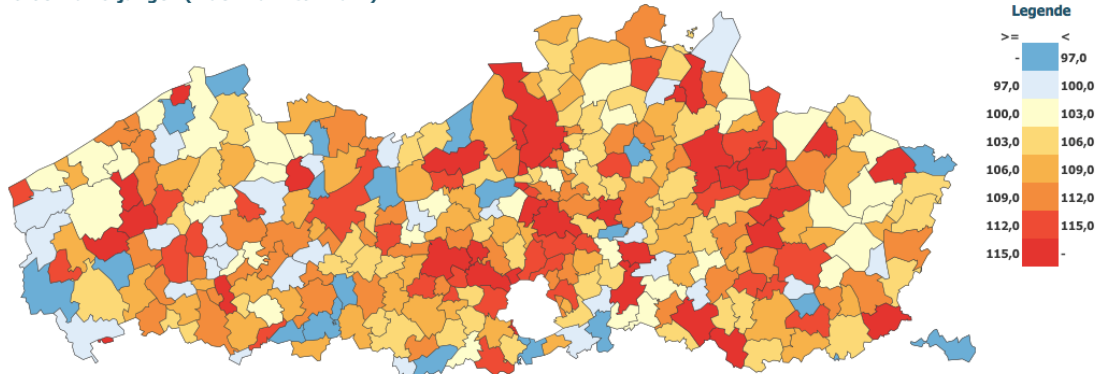
Om die factoren te kunnen inschatten, zijn er bronnen nodig. Dat zijn in de eerste plaats de gemeentelijke bevolkingsvooruitzichten van Statistiek Vlaanderen voor alle Vlaamse gemeenten, aangevuld met de Planbureau-projecties voor de bevolking van de negentien gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Vervolgens is er de schoolpendel, die in kaart wordt gebracht door woon- en onderwijsgemeenten te kruisen in de gegevens van de leerlingendatabank. De individuele schoolloopbanen bieden zicht op transities en overgangen tussen diverse schooljaren, om via slaagkansen enerzijds en uitstroom- en instroomkansen anderzijds een model te tekenen. Instroom kan ook neveninstroom zijn en behelst niet enkel kleuters die voor het eerst inschrijven, maar ook migratie en mensen die zich voor het eerst in het onderwijs inschrijven.

2.2. Demografische projecties 2017-2035

De demografische projecties voor leerlingen van 10 tot 19 jaar zijn in kaart gebracht door Statistiek Vlaanderen.

Groei 10-19 jarigen (index 2027 tov 2017)



- 1) De kaart wordt ingekleurd m.b.v. 8 intervallen. Elk interval is gedefinieerd als groter of gelijk aan ondergrens en kleiner dan bovengrens. De buitenste intervallen zijn open.
 2) Het indexcijfer geeft aan hoeveel groter of kleiner het aantal inwoners in de gemeente in het jaar X is in vergelijking met het aantal inwoners in de gemeente in het referentiejaar.
- Index = 100: zelfde aantal inwoners in jaar X als in referentiejaar
 - Index = 80: 20% minder inwoners in jaar X dan in referentiejaar
 - Index = 120: 20% meer inwoners in jaar X dan in referentiejaar

Er is voornamelijk een scherpe groei te noteren, tot een grootteorde van 15 percent, en dat over een periode vanaf nu tot 2027. Krimp komt voor, onder meer in enkele perifere gemeenten nabij de taalgrens en de buitengrenzen van Vlaanderen. Bijna heel Vlaanderen kleurt oranje of rood. Brussel zou volledig rood inkleuren en dat impliceert dat de mindshift naar groei allicht nog moet worden ingezet voor gemeenten die voorsnog in een krimpscenario zaten.

2.3. Transitiebenadering

De methode is gebaseerd op transitie, wat inhoudt dat leerlingen gevolgd worden vanaf hun eerste dag in het onderwijs tot ze afstuderen. Elke overgang tussen onderwijsniveaus en zelfs tussen leerjaren wordt in het model geïncorporeerd via slaagkansen. Voor alle leerjaren is er een kans dat het moet worden overgedaan, maar doel is slagen en overgaan naar een volgend jaar. Die interne transitie zorgen ervoor dat men met een schoolbevolking van 1 jaar de volgende kan voorspellen, op basis van de leerlingen die het jaar voordien in dezelfde gemeente school liepen. Die methode levert de meest stabiele en waardevolle projecties op.

Niet alles is transitie of overgang, er zijn ook een deel nieuwkomers. Er is bijvoorbeeld een grote nieuwe instroom in het kleuteronderwijs en in minder sterke mate zij instroom in de andere leerjaren. Zo komt er enerzijds transitie door doorstroming in het model en anderzijds speelt de demografie, de groei van het aantal kinderen en jongeren.

2.4. Wat blijft er en wat verandert?

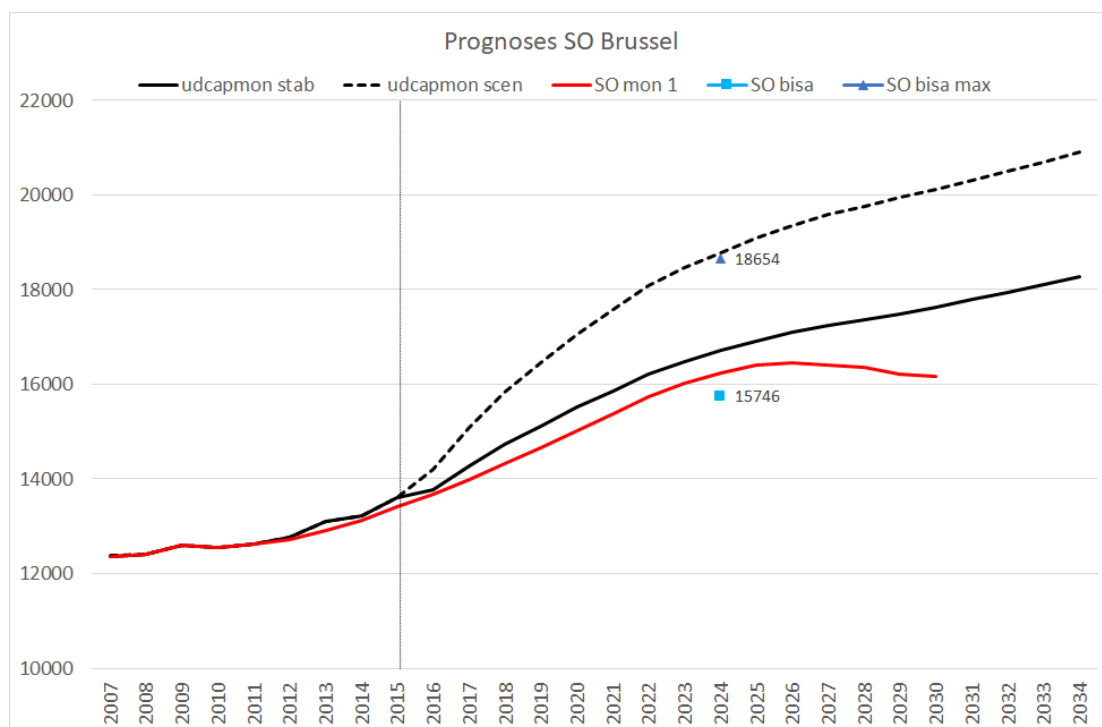
In een projectie naar de toekomst worden zo veel mogelijk factoren stabiel gehouden. Tegelijk verandert er ook heel wat. Stabiel blijft de woon-schoolmatrix en de verdeling van de rekrutering tussen de scholen van een bepaalde gemeente in de omgeving. Ook doorstroom- en uitstroomkansen en slaagpercentages worden geacht gelijk te blijven.

De enige uitzondering ligt in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met name in het secundair onderwijs en dat voor wat betreft rekrutering, instroom en uitstroom. Brussel blijkt de voorbije jaren heel wat leerlingen te verliezen in het secundair onderwijs door uitstroom. Als die trend naadloos wordt doorgetrokken, zou de vraagverwachting krimpen, terwijl in werkelijkheid het Brusselse onderwijs opnieuw meer mensen aantrekt. Dat is logisch omdat het basisonderwijs een capaciteitstoename kende en die leerlingen staan op het punt om plaats te vragen in het Brusselse secundair onderwijs. Om voor hen plaats te maken, is het scenario aangepast.

Ook de voorgaande monitor kwam voor Brussel enigszins te laag uit en dus is een opwaartse correctie nodig om de trendmatige evolutie te volgen. Andere motivatie is dat, wanneer die leerlingen uitstromen naar de noordrand, dat een zeer grote groep is voor de gemeenten daar.

Andere factoren veranderen wel, in het bijzonder de demografie. De vooruitzichten gelden doorgaans altijd voor de februaritelling. Voor het kleuteronderwijs wordt dat gecorrigeerd, omdat daar nog een groep bijkomt na de telling, louter omwille van de verdeling van de leeftijd van kleuters die nog kunnen toetreden na 1 februari. Naar schatting is er voor elke nieuwe generatie die zich aanbiedt van tweejarigen, nog een ophoging van ongeveer 73 percent van die generatie nodig om te weten hoeveel er zich nog zullen aanbieden tegen het einde van het schooljaar. Ook voor hen moet in een plaats worden voorzien, merkt de spreker op.

2.5. Scenario's voor het Brusselse secundair onderwijs



In de figuur toont de rode lijn de verwachtingen uit de monitor van de voorgaande editie en de aantallen verwacht in het secundair onderwijs. De zwarte lijn geeft de updates weer, maar dan zonder ophoging of correctie. Al voor 2015 bleek de zwarte lijn boven de rode te komen. Er werden de voorbije jaren dus al meer plaatsen ingenomen dan de vorige editie van de monitor verwacht had, merkt de spreker op. De onderzoekers hebben dan een lichte ophoging ingebracht, met name door de rekrutering van Brusselse leerlingen van

buiten Brussel en de uitstroom naar buiten Brussel terug te brengen naar het niveau van een vijftal jaar eerder. Er is dus een scenario gebruikt dat in de realiteit al gekend was vijf jaar eerder, omdat het BISA zelf een behoeftestudie deed die uitging van dezelfde parameters. In 2024 komt ook het BISA-max-scenario uit op 18.600 leerlingen, net als de voorliggende studie met dezelfde parameters. Ook zonder dat scenario komt men tot compatibele resultaten met beide werkwijzen.

2.6. Onderwijsvraag: welk detail?

Voor de onderwijsvooruitzichten, de projectie van de onderwijsvraag, maakt de onderzoeker gebruik van een bepaald detail voor het presenteren van resultaten. Het gaat dan voor het kleuteronderwijs om leeftijden, voor het lager om leeftijden en leerjaren en voor het secundair onderwijs in de eerste graad om leeftijd, A- en B-stroom en leerjaren. In graad 2 en 3 zijn onderwijsvormen en leerjaar belangrijk. Voor het buitengewoon basisonderwijs is dat leeftijd en type, en voor het secundair niveau rekent men met leeftijd, type en opleidingsvorm.

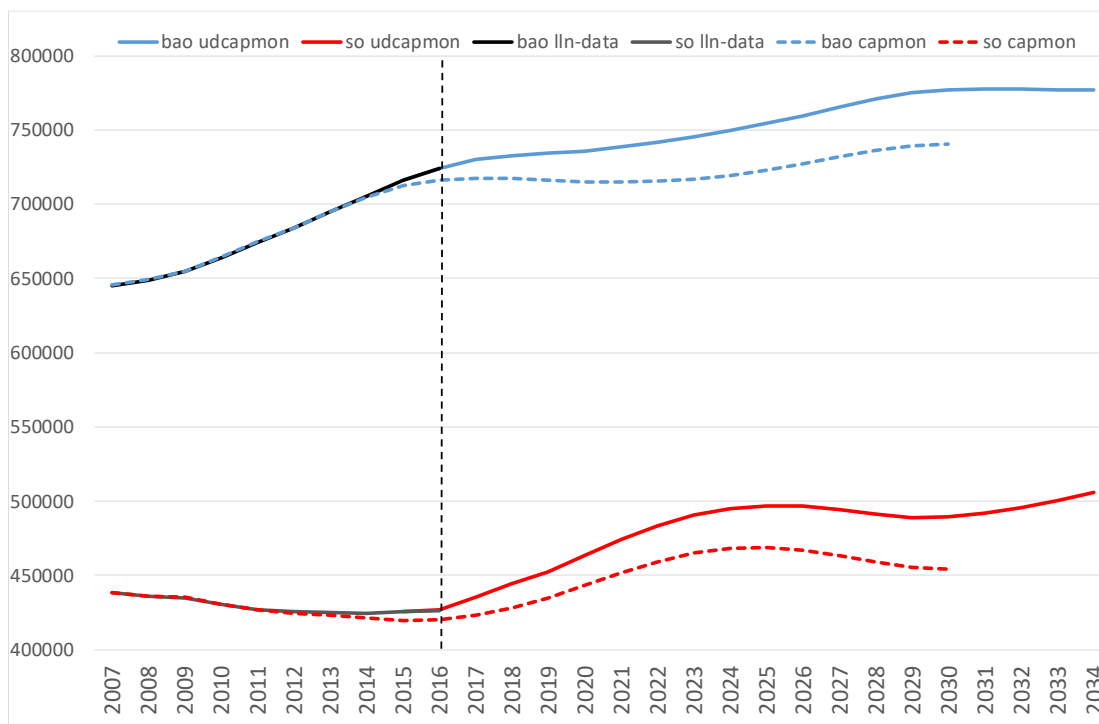
Geografisch wordt een voorspelling gemaakt op het niveau van de gemeente, de 300 na de fusies en de 19 Brusselse. Centrumsteden en grote steden worden nog eens binnenstedelijk opgedeeld. Bovenop dat niveau worden ook nog aggregaties gemaakt naar onderwijszones voor het secundair onderwijs.

De binnenstedelijke afbakening gaat over de negentien Brusselse gemeenten en voor Antwerpen bijvoorbeeld zijn er veertien zones waarbij rekening wordt gehouden met bestaande indelingen die ook gebruikt worden in de betrokken steden. Ze gaan vaak uit van oude deelgemeenten die natuurlijke grenzen vormen. Voor Leuven ging het om een zevental gebieden waarvan de grenzen ook de statistische sectoren volgen. Dat maakt het voor planningsdiensten van de gemeente gemakkelijk om te zien in welke zone een school valt. Behalve dat het handig is, biedt dat ook de mogelijkheid om voor grote steden een hogere mate van detail in te brengen in de resultaten, aldus Johan Surkyn.

3. Vraag

3.1. Vraagprojecties monitor 1 en update

De vraagprojecties volgens de huidige monitor worden op de grafiek hieronder weergegeven met een volle lijn, met daaronder een stippellijn die de resultaten van de voorgaande monitor weergeeft.



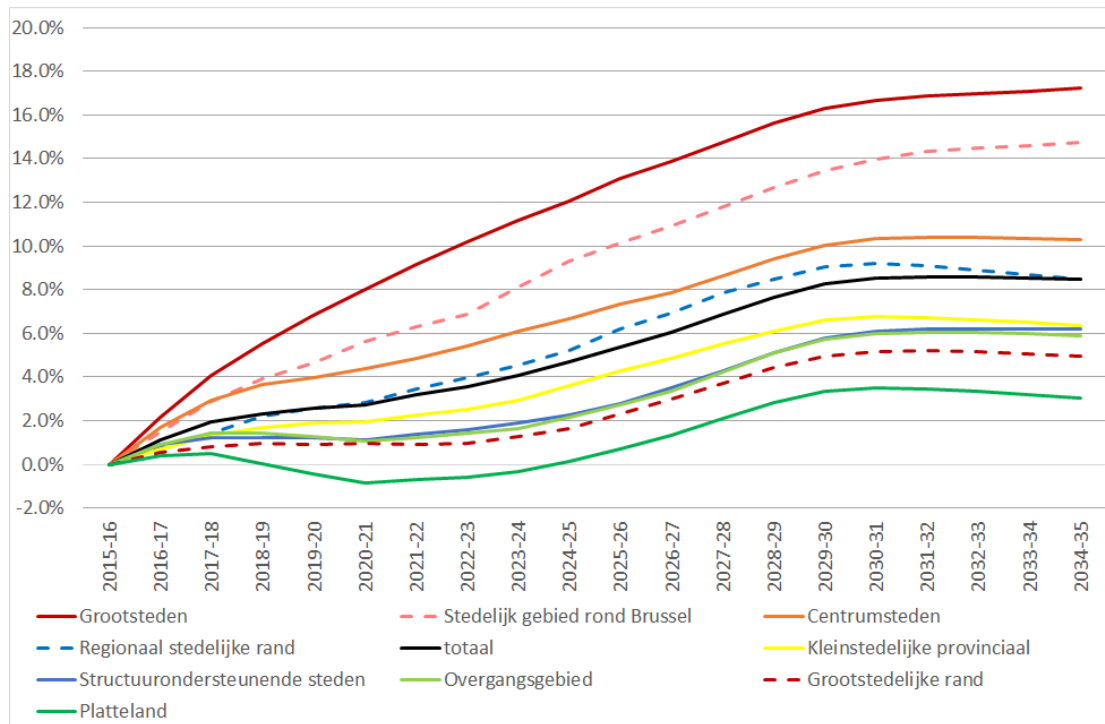
Dat toont nogmaals dat de vorige ronde van projecties iets te laag uitkwam. De bevolking is net iets meer toegenomen dan verwacht. De verschillen komen neer op één tot anderhalf percent na drie tot vier jaar. Stilaan drijven de trends uit elkaar en dan is het goed dat met de gemaakte oefening die evolutie kan worden opgevolgd.

Zowel voor het basis- als het secundair onderwijs wordt een verdere stijging verwacht, stipt de spreker aan. De grootste verrassing voor de onderzoekers was dat ook in het basisonderwijs de stijging blijft aanhouden. Voor het basisonderwijs was een tijd geleden al een plafonnering vooropgesteld, maar de vraag blijft toenemen. De stijging in het secundair onderwijs daarentegen was volledig aangekondigd vanwege de groei in het basisonderwijs een aantal jaren eerder.

In cijfers omgezet voor periodes van zes jaar, ziet men voor het basisonderwijs een groei met een kleine 40.000 tussen 2007-2008 en 2012-2013. Tussen 2012-2013 en 2018-2019 kwamen er nog 50.000 bij, met een prognose van 17.000 voor de komende zes jaar (tot 2024-2025) en 27.000 voor de daaropvolgende volgende zes jaar (tot 2030-2031). De laatste Vlaamse demografische projecties geven weer dat de stijging zich dus nog in iets versneld tempo doorzet.

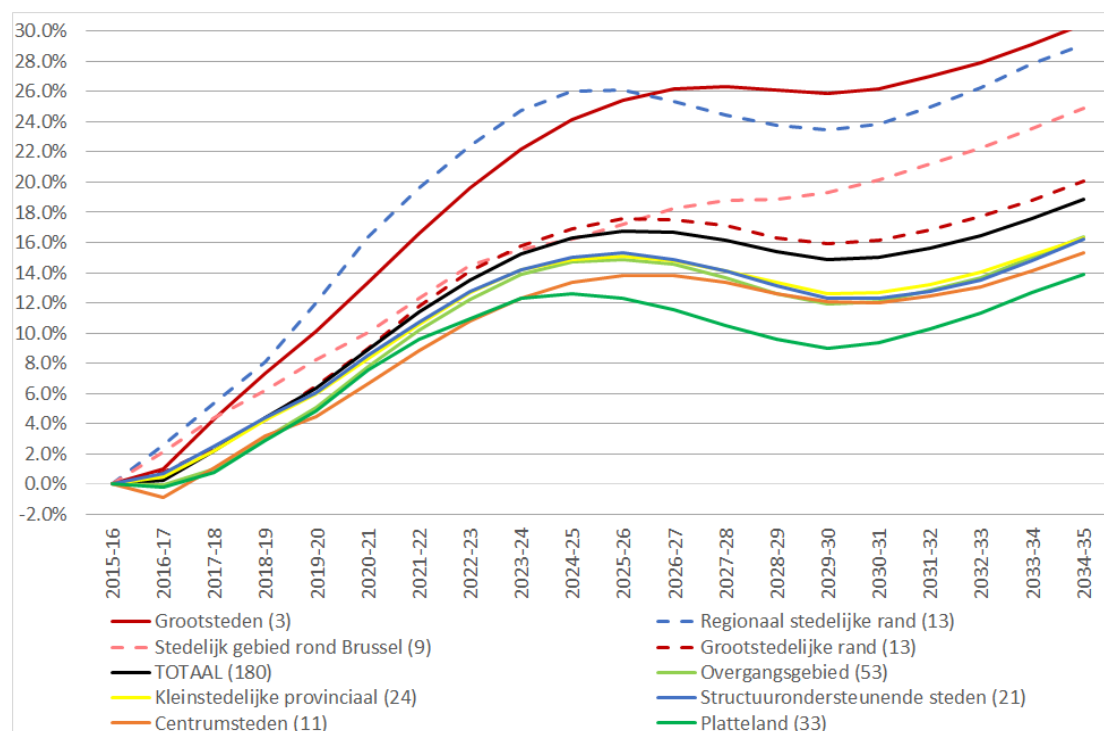
Voor het secundair onderwijs ziet men een scherpe toename. Waar in de periode tussen 2007-2008 en 2014-2015 nog een daling waar te nemen was met ongeveer 14.000 eenheden, is intussen een stijging met ongeveer 29.000 te noteren (tot 2019-2020). Voor de periode van 2019-2020 tot 2025-2026 is de stijging aanzienlijk (+ 45.000). Nadien verwacht men een stabilisering.

Op basis van de VRIND-indicatoren drukt men de resultaten ook uit in percentages en volgens type steden, en dan blijkt dat de groei voor het basisonderwijs vooral plaatsvindt in de grootsteden en in het stedelijk gebied rond Brussel.

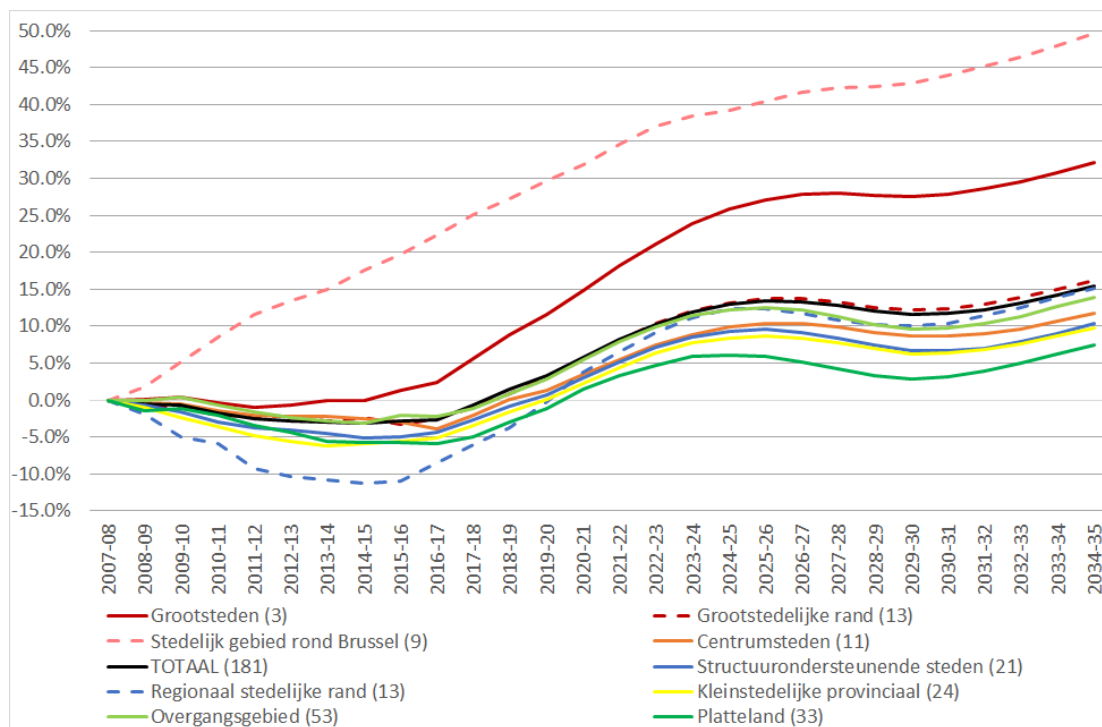


Na Brussel en de andere grote steden, volgen de centrumsteden op de voet. Er is nauwelijks een gebied met een daling te vinden in het basisonderwijs, tenzij tijdelijk op het platteland.

Het secundair onderwijs kent een sterkere en nog meer algemene stijging die zich doorzet, vooral in de grootsteden, maar met de regionaal stedelijke rand die volgt. De grootste delen van Vlaanderen kennen een meer gematigde maar toch ook stijgende lijn.

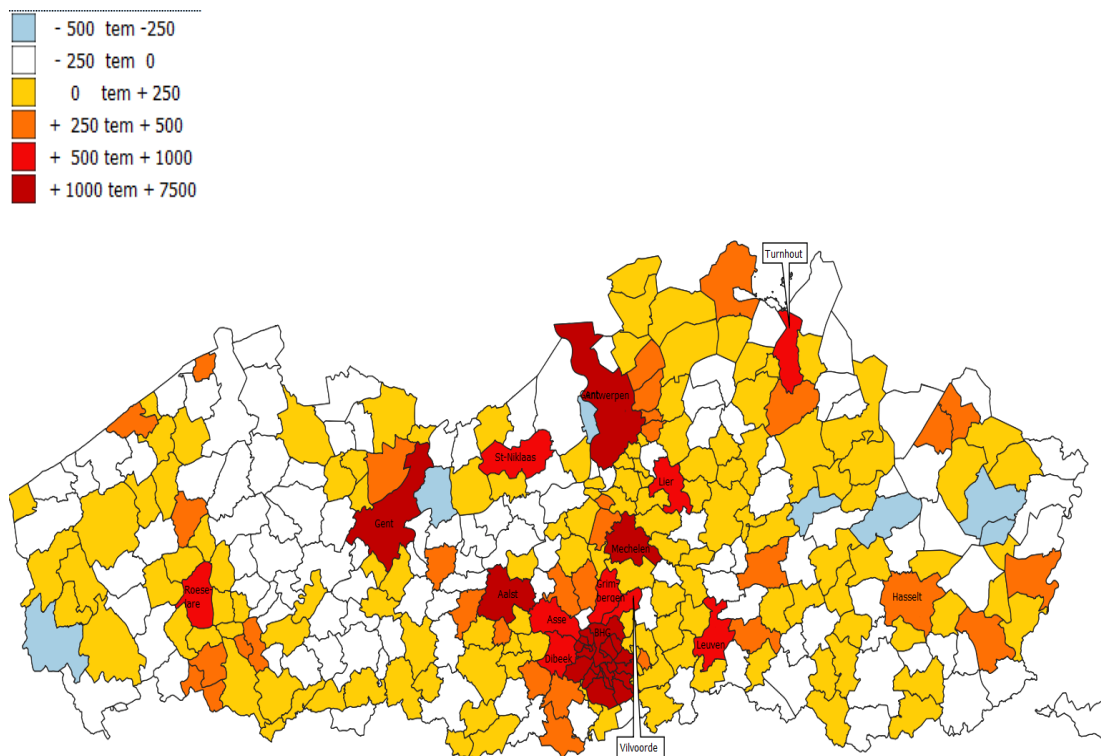


Een vergelijking met 2007-2008 geeft een veel gematigder beeld. Het is interessant om enkele jaren terug te gaan omdat de capaciteit mogelijk nog stamt uit de tijd dat de vraag veel groter was dan nu en er veel meer plaatsen waren voorzien. Dan is het beeld iets minder dramatisch en lijkt het alsof men nog even kan afwachten. Bij het stedelijk gebied rond Brussel evenwel ziet men dat de groei van de vraag groot en continu is.



3.2. Evolutie vraag basisonderwijs 2024-2025 ten opzichte van 2015-2016

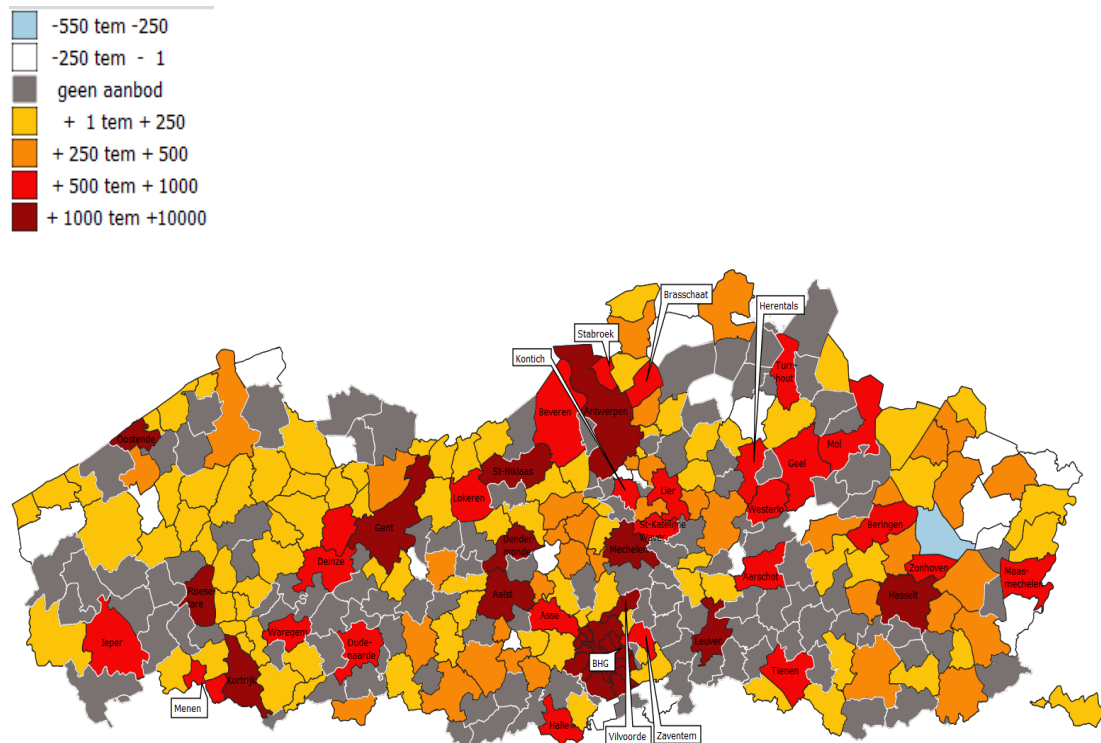
Op een kaart met absolute aantallen blijken de sterke stijgingen inderdaad in Brussel en zijn invloedssfeer, de rand, voor te komen, maar ook in bijvoorbeeld Antwerpen, Gent en ook enkele regionale steden. Verder wordt weinig daling verwacht, behalve soms in de periferie.



Het basisonderwijs stijgt in Antwerpen met 7400 eenheden over een periode van 9 jaar, van 2015 tot en met 2024. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is de toename ongeveer 5000 eenheden, dan volgen de steden Gent, Mechelen en Aalst met telkens meer dan 1000 eenheden en vervolgens verdunt de groei. In percentages gaat het bij de centrumsteden dan toch nog om groeipercentages van 10 percent en meer. Vilvoorde maakt zijn aspiraties als centrumstad waar in die cijfers.

3.3. Evolutie vraag secundair onderwijs 2024-2025 ten opzichte van 2015-2016

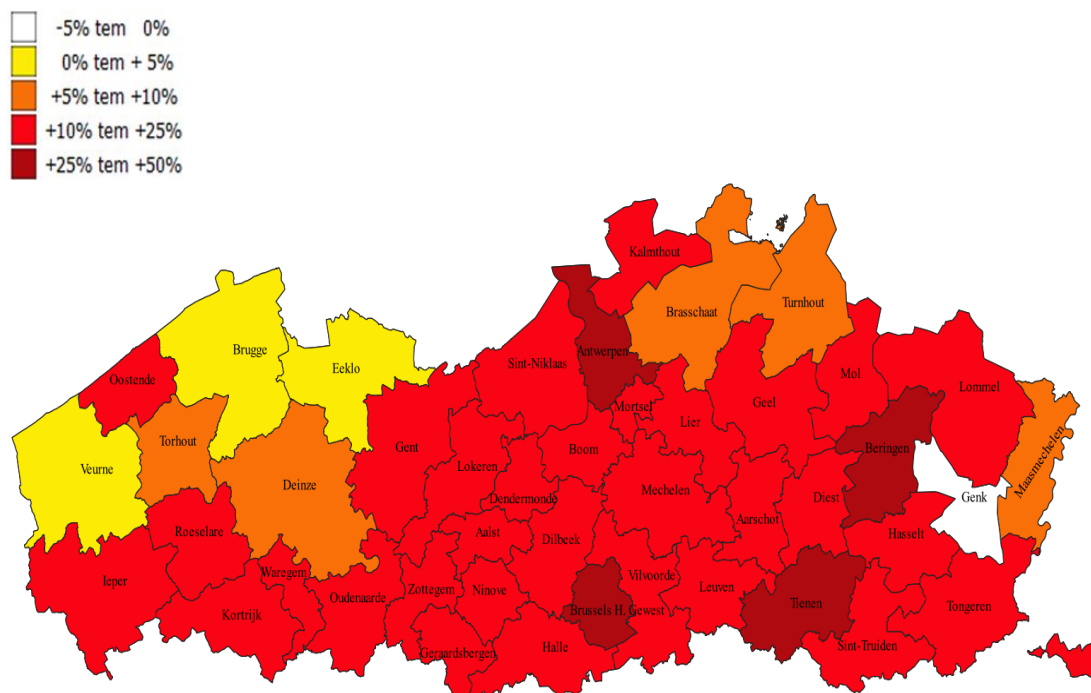
Voor het secundair onderwijs geldt ongeveer hetzelfde verhaal, met het verschil dat er niet in alle gemeenten een aanbod is.



Sterke groei wordt verwacht in dezelfde gemeenten: Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, Antwerpen, Gent en de regionale steden.

Antwerpen springt eruit in dezelfde periode van 9 jaar, met nood aan bijna 11.000 extra plaatsen. Dan volgen Brussel met 6500 en Gent met 4000 extra plaatsen, met daarna kleinere aantallen voor de centrumsteden. Heel wat steden en vooral de grootsteden en centrumsteden krijgen te maken met een sterke toename van de vraag naar secundair onderwijs.

Bij aggregatie naar de onderwijszones vlakken de effecten enigszins uit.



Op lokaal niveau ziet men soms wel wisselingen en hoe een plaatsentekort of -groei in één gemeente gepaard kan gaan met een krimp in de gemeente ernaast. Bij aggregatie merkt men dat bijna heel Vlaanderen een toename van de vraag kent. West-Vlaanderen heeft een iets mindere groei, met uitzondering van Oostende.

4. Aanbodcapaciteit

Steven Groenez bespreekt de aanbodcapaciteit en waar er aanbodtekorten resten.

4.1. Gehanteerde aanbodsbegrippen

Voor een goede monitor is een inschatting van het bestaande en toekomstige aanbod belangrijk. De projectiehorizon 2024-2025 staat centraal voor de toetsing van vraag en aanbod. Er is een aanbodbevraging gebeurd onder coördinatie van het Departement Onderwijs en Vorming. Heel veel informatie is aangeleverd door het basis- en secundair onderwijs. Men vertrekt vanuit het basisbegrip 'maximale capaciteit', of hoeveel plaats er in de school kan zijn voor leerlingen van de verschillende onderwijsniveaus. Er wordt geen rekening gehouden met overbenutting. Soms gebruiken scholen lokalen die niet voor onderwijsdoeleinden bestemd zijn. Die worden uit de cijfers gehaald, verduidelijkt de spreker. Wel opgenomen worden de zogenaamde 'bedreigde' plaatsen in scholen die aangeven dat er in de toekomst een aantal plaatsen omwille van diverse redenen bedreigd zijn. Impliciet gaat de monitor ervan uit dat er voor die plaatsen tijdig een oplossing wordt gevonden.

Aan de scholen is tevens gevraagd naar uitbreidingsplannen. Ook bij geplande uitbreidingen rekent men erop dat alles tijdig en volgens planning gerealiseerd wordt. Ook dat is een aanname van het onderzoek.

Voor scholen die zich niet geroepen voelden om hun aanbodcapaciteit in kaart te brengen, is een default maximale capaciteitsmarge ingecalculleerd, vertrekkend van de laatste gekende inschrijvingen op 1 februari 2018. Voor elke school die de aanbodzijde niet in kaart bracht, hanteerden de onderzoekers de redenering dat ongeveer 30 percent vrije plaatsen aanwezig is. Dat moet gelden als een soort van impliciete bestraffing inzake verwachte aantal vrije plaatsen, met de duidelijke melding dat die oefening voor scholen een vereiste is als men ooit een beroep wil doen op capaciteitsmiddelen.

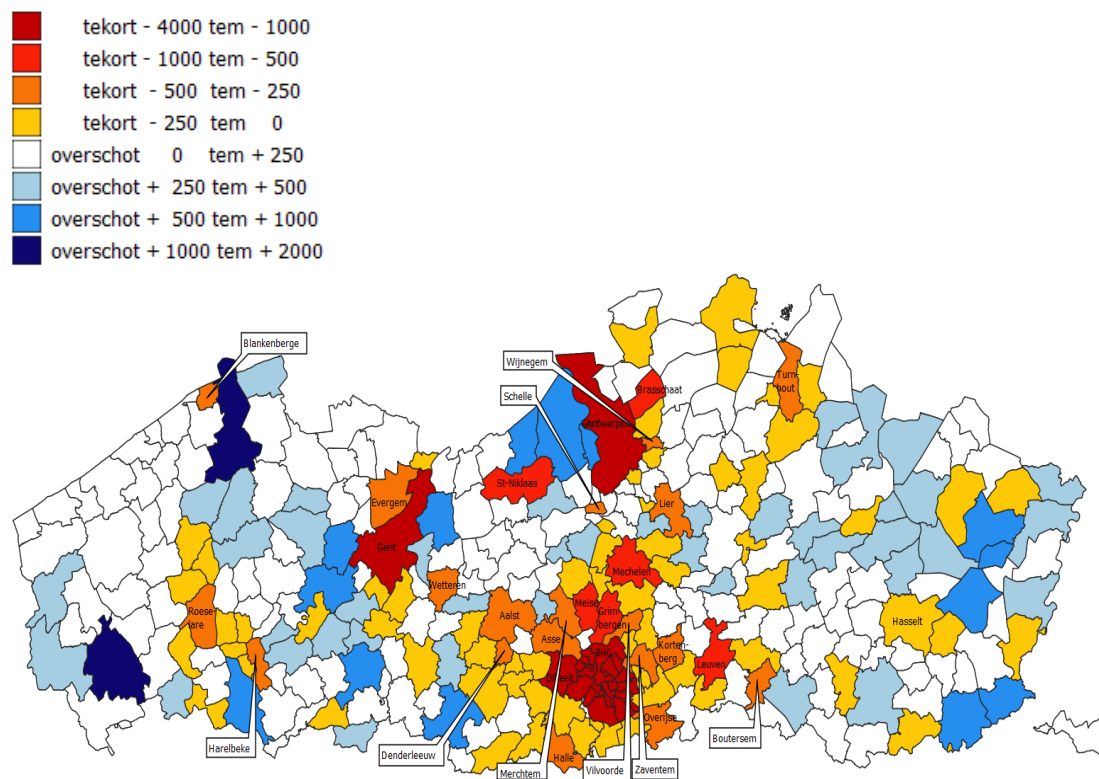
Naast de maximale capaciteit die in kaart is gebracht, is ook enige marge nodig. Het is niet zinvol om vraag- en aanbodzijde te nauw op elkaar af te stemmen en zo in de problemen te komen. De vraagprognoses hebben de facto een zekere foutmarge waarmee men rekening moet houden. Tegelijk blijken de gegevens in de databanken inzake studiekeuzes in basis- en secundair onderwijs voor sommige gemeenten onder capaciteitsdruk te staan. Mogelijk zijn er geregistreerde inschrijvingen die niet overeenstemmen met de eerste schoolkeuze van de ouders. Het is aangeraden om enige ruimte in te bouwen en zo de vrije schoolkeuze meer ruimte te laten. Het is in de capaciteitsdrukgebieden tevens nodig om het aanbod ruim in te schatten zodat de vermindering en beperking van de drukgebieden kan worden bewerkstelligd. De druk in een bepaald gebied mag niet blijven duren omdat er een te strikte perceptie is van het aanbod daar.

De benuttingsgrens is voor het basisonderwijs op 85 percent geplaatst, net als in het aso, het kso en de OKAN-klassen, licht Steven Groenez toe. In bso, tso en hbo brengen de onderzoekers dat op 75 percent. Daar is het vaak moeilijker om alles perfect af te stemmen. Er zijn technische werklokale waar er een aantal werkstations zijn en op dagelijkse basis de puzzel moet worden gelegd.

In de eerste graad is de benuttingsgrens proportioneel aan de bovenbouw. De laatste inschatting van de onderzoeker is het aanbod per onderwijsvorm in de toekomst. Scholen geven hun bestaande aanbodcapaciteit weer, maar om voor de projectiehorizon 2024-2025 vraag en aanbod met elkaar te vergelijken, om in het secundair onderwijs een meer gedetailleerde boodschap te brengen, moet ook het aanbod per onderwijsvorm worden ingeschat. Op basis van de laatst gekende verdeling van leerlingen over onderwijsvormen en per vestigingsplaats voor 2017-2018 is het aanbod doorgetrokken naar de toekomst.

4.2. Vraag versus aanbod basisonderwijs

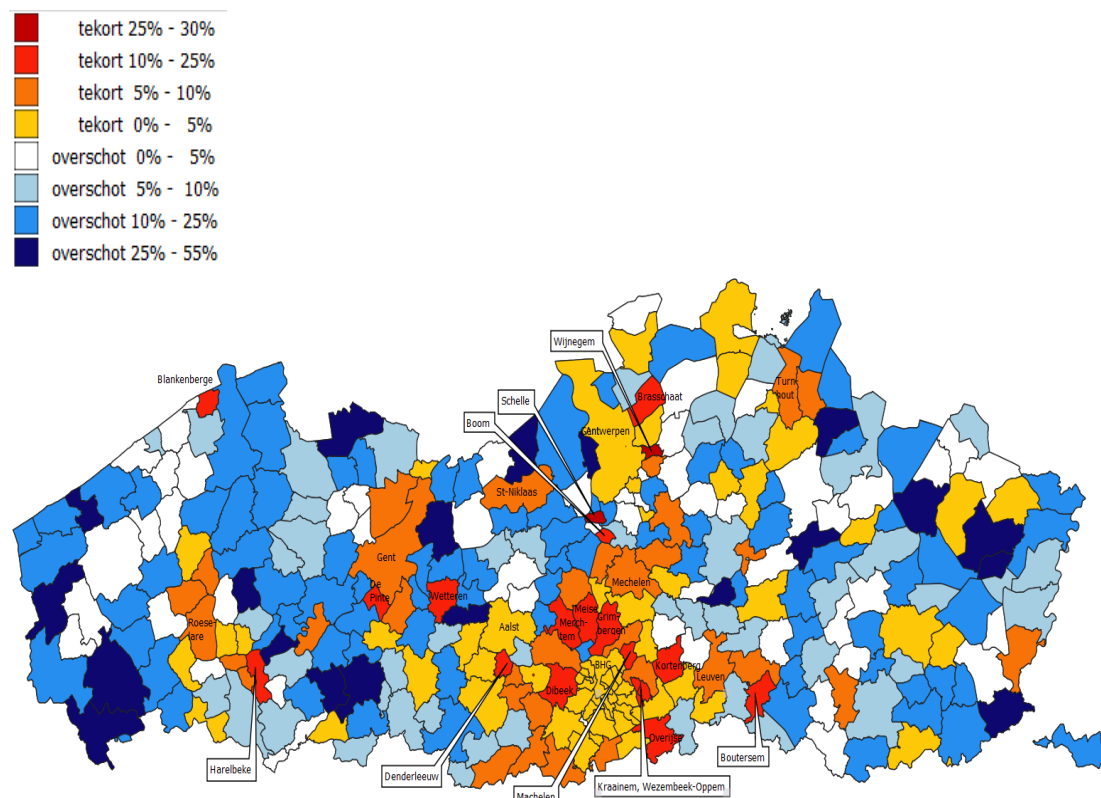
Bij vergelijking van vraag en aanbod komt een kaart voor Vlaanderen tot stand die vrij gelijkaardige kenmerken vertoont als die van de evolutie van de vraagzijde.



Er zijn een aantal aanbodtekorten te noteren ten opzichte van de benuttingsgrens van 85 percent. Ze situeren zich vooral in Brussel en de rand, Antwerpen en enkele omliggende gebieden, Gent en ook enkele centrumsteden.

Ook de tabellen verlopen gelijkaardig met een top twintig van tekorten in het basisonderwijs. In tien gemeenten zijn de tekorten groter dan 500 leerlingen. In twee van die gemeenten, Dilbeek en Meise, zal de vraag in 2024-2025 niet alleen de benuttingsgrens overschrijden, maar ook de maximale capaciteit.

In de rapporten zitten ook kaarten met de percentuele evolutie en het aandeel van de vraag waarvoor geen aanbod is. Dan worden ook landelijker gelegen gebieden ingekleurd, maar waar de vraag percentueel wel stijgt.



Opnieuw komt men uit bij gebieden rond Brussel, Antwerpen en Gent. Het tekort in het basisonderwijs is groter dan 10 percent in negentien gemeenten. Nog eens vier gemeenten kennen tekorten groter dan 500 plaatsen.

gemeente	schooljaar 2024-25: Verwachte vraag versus verwacht aanbod					
	Verwachte vraag	Verwachte max cap	85% Max cap	Marge tov MC	Marge tov 85% MC	relatieve marge
	A	B	C	B-A	C-A	(C-A)/A
Wijnegem	1440	1220	1037	-220	-403	-28.0%
Schelle	1261	1087	924	-174	-337	-26.7%
Boutersem	1168	1060	901	-108	-267	-22.8%
Dilbeek	4788	4353	3700	-435	-1088	-22.7%
Meise	2779	2527	2148	-252	-631	-22.7%
Merchtem	1896	1839	1563	-57	-333	-17.6%
Blankenberge	1770	1769	1504	-1	-266	-15.0%
Wettersen	2555	2593	2204	38	-351	-13.7%
Overijse	2355	2395	2036	40	-319	-13.6%
Grimbergen	4075	4167	3542	92	-533	-13.1%
Denderleeuw	2592	2656	2258	64	-335	-12.9%
Wezembeek-Oppem	1758	1816	1544	58	-215	-12.2%
Kortenberg	2163	2239	1903	76	-259	-12.0%
Kraainem	888	920	782	32	-106	-12.0%
De Pinte	1646	1720	1462	74	-184	-11.2%
Brasschaat	5158	5390	4582	232	-576	-11.2%
Boom	2134	2234	1899	100	-235	-11.0%
Harelbeke	3239	3398	2888	159	-351	-10.8%
Machelen	1693	1791	1522	98	-170	-10.1%

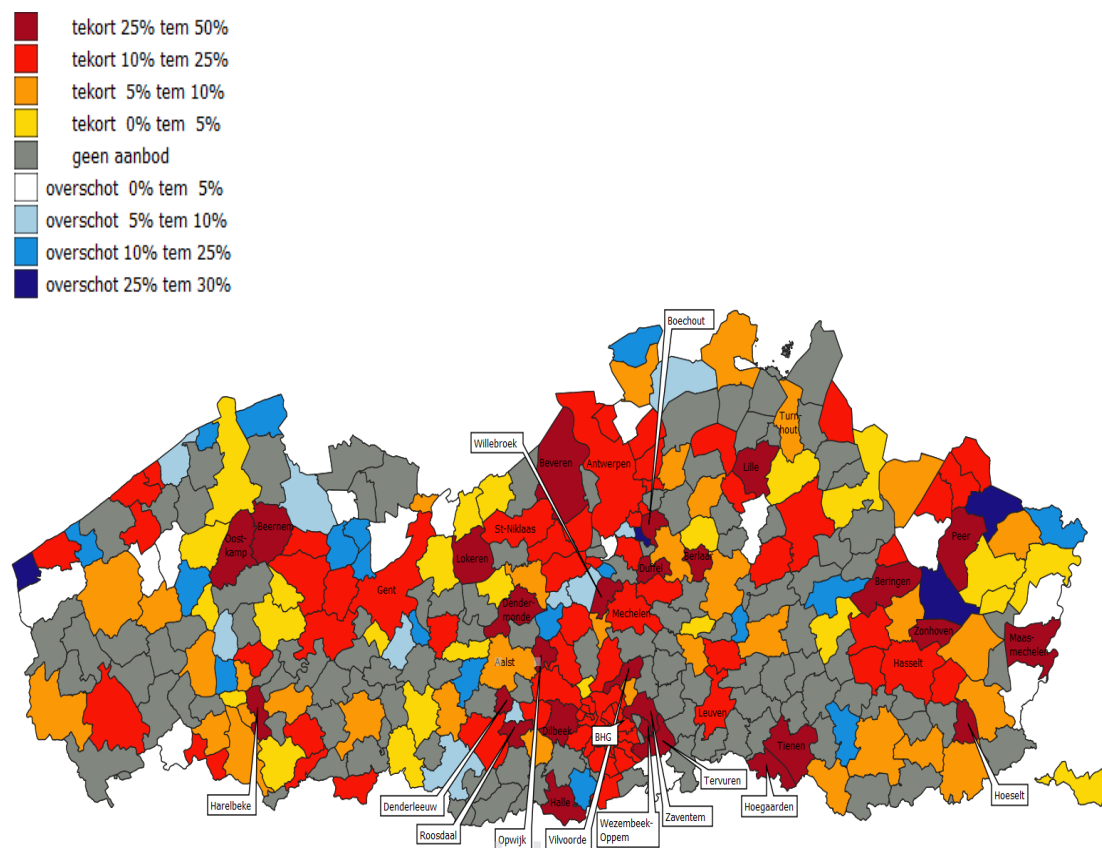
Voor grotere steden en gemeenten worden ook binnenstedelijke rapportages gemaakt. Daarin staat een meer gedetailleerd beeld van de tekorten. De

Er zijn tekorten van meer dan duizend leerlingen in het secundair onderwijs in twaalf gemeenten. In vijf gemeenten overschrijdt de vraagzijde ook de totale aanbodcapaciteit, gewaardeerd aan 100 percent. Daarnaast zijn er tekorten tussen 750 en 1000 leerlingen in elf gemeenten.

gemeente	schooljaar 2024-25: Verwachte vraag versus verwacht aanbod					
	Verwachte vraag	Verwachte max cap	75-85% Max cap	Marge tov MC	Marge tov 75-85% MC	relatieve marge
	A	B	C	B-A	C-A	(C-A)/A
Antwerpen	43024	44367	35469	1343	-7555	-17.6%
Gent	28172	29550	23904	1378	-4268	-15.1%
Sint-Niklaas	12371	11961	9490	-410	-2881	-23.3%
Leuven	14784	15598	12663	814	-2121	-14.3%
Brussels H. Gewest	18782	20449	16789	1667	-1993	-10.6%
Mechelen	11013	11354	9070	341	-1943	-17.6%
Dendermonde	5748	4912	3968	-836	-1780	-31.0%
Vilvoorde	4828	3902	3098	-926	-1730	-35.8%
Hasselt	12155	13124	10434	969	-1721	-14.2%
Halle	6462	6059	4752	-403	-1710	-26.5%
Beveren	4330	3597	2852	-733	-1478	-34.1%
Oostende	6819	7108	5697	289	-1122	-16.5%
Brasschaat	4543	4399	3578	-144	-965	-21.2%
Kortrijk	10450	11904	9488	1454	-962	-9.2%
Beringen	2569	2015	1620	-554	-949	-36.9%
Geel	5100	5235	4164	135	-936	-18.3%
Tienen	3598	3375	2678	-223	-921	-25.6%
Lokeren	3559	3317	2660	-242	-899	-25.3%
Maasmechelen	3020	2810	2173	-210	-847	-28.0%
Dilbeek	2478	2033	1643	-445	-835	-33.7%
Roeselare	8066	9130	7264	1064	-802	-9.9%
Schoten	3114	2957	2355	-157	-759	-24.4%
Zaventem	2687	2419	1934	-268	-754	-28.0%

Het gaat om enorme aantallen die veel subsidiëring en financiën vergen, wat intussen al op gang is getrokken, aldus Steven Groenez.

Uit de percentuele kaarten blijkt dat ook in kleinere steden en gemeenten ernstige tekorten kunnen voorkomen, zij het qua omvang kleiner en niet meteen aanleiding gevend tot capaciteitsmiddelen.

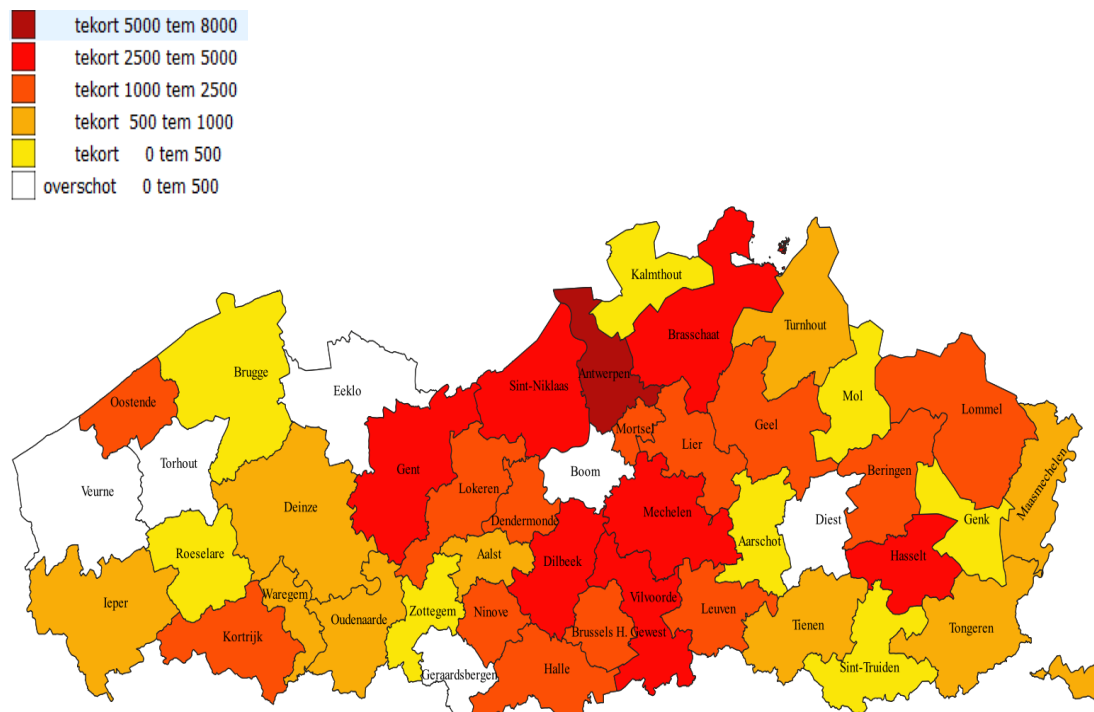


Voor 25 percent van de leerlingen is er in 2024-2025 geen plaats, rekening houdend met de benuttingsgrens. Er is geen plaats in 27 gemeenten, in vier plaatsen lopen de tekorten op tot meer dan 1000 en in negen andere liggen ze tussen 500 en 1000 plaatsen.

gemeente	schooljaar 2024-25: Verwachte vraag versus verwacht aanbod					
	Verwachte vraag	Verwachte max cap	75-85% Max cap	Marge tov MC	Marge tov 75-85% MC	relatieve marge
	A	B	C	B-A	C-A	(C-A)/A
Lille	50	30	25	-20	-24	-48.9%
Zonhoven	1533	1170	947	-363	-586	-38.2%
Willebroek	811	630	505	-181	-305	-37.7%
Beringen	2569	2015	1620	-554	-949	-36.9%
Opwijk	1325	1050	844	-275	-481	-36.3%
Vilvoorde	4828	3902	3098	-926	-1730	-35.8%
Peer	1046	856	680	-190	-366	-35.0%
Beveren	4330	3597	2852	-733	-1478	-34.1%
Dilbeek	2478	2033	1643	-445	-835	-33.7%
Berlaar	1342	1100	901	-242	-441	-32.9%
Dendermonde	5748	4912	3968	-836	-1780	-31.0%
Roosdaal	802	700	560	-102	-242	-30.2%
Denderleeuw	1776	1506	1249	-270	-527	-29.7%
Boechout	1443	1200	1020	-243	-423	-29.3%
Beernem	558	512	395	-46	-163	-29.2%
Hoeselt	641	610	457	-31	-184	-28.6%
Zaventem	2687	2419	1934	-268	-754	-28.0%
Maasmechelen	3020	2810	2173	-210	-847	-28.0%
Tervuren	1181	1071	857	-110	-324	-27.4%
Oostkamp	176	150	128	-26	-48	-27.4%
Halle	6462	6059	4752	-403	-1710	-26.5%
Wezembeek-Oppem	1140	994	845	-146	-295	-25.9%
Tienen	3598	3375	2678	-223	-921	-25.6%
Duffel	1996	1908	1488	-88	-508	-25.4%
Harelbeke	651	605	485	-46	-165	-25.4%
Lokeren	3559	3317	2660	-242	-899	-25.3%
Hoegaarden	624	550	468	-74	-156	-25.0%

4.4. Vraag versus aanbod secundair onderwijszones

In het secundair onderwijs kunnen die cijfers geaggregeerd worden naar onderwijszones. In het basisonderwijs kiezen leerlingen voor nabijheid. In het secundair is de mobiliteit van leerlingen groter, gezien de diversiteit van studierichtingen.



Tekorten groter dan 2500 leerlingen ziet men in acht zones. Voor dertien zones ligt dat cijfer tussen 1000 en 2000 leerlingen. In veel van de onderwijszones is er geen sprake van een compensatie van tekorten, merkt de spreker op.

nis	gemeente	ond- zone	V SO 24-25	marge GSOA 24-25	marge GSOB 24-25	marge ASO 24-25	marge BSO 24-25	marge KSO 24-25	marge TSO 24-25	marge HBO 24-25	marge OKAN 24-25	som SCHOTTEN	OVER- TEKORTEN	som marge SO 24-25
				24-25	24-25	25	25	25	25	25	25			
44045	Moerbeke	30	108	-2	-3	1	1	0	0	0	0	3	-6	-3
44073	Wachtebeke	30	163	2	0	5	0	0	0	0	0	7	0	7
44043	Merelbeke	30	495	40	6	-6	-17	0	2	0	0	49	-23	27
44034	Lochristi	30	683	4	1	0	-7	0	-22	0	0	5	-28	-23
44012	De Pinte	30	793	25	0	-29	0	0	0	0	0	25	-29	-4
44019	Evergem	30	1258	241	0	-63	0	-80	-59	0	0	241	-203	39
44040	Melle	30	1790	92	14	85	46	0	108	0	0	345	0	345
44021	Gent	30	28172	-947	-122	-1659	-501	-116	-658	-210	-54	0	-4268	-4268
	Gent	30	33462	-544	-105	-1666	-477	-196	-629	-210	-54	0	-3881	-3881
36007	Ingelmunster	41	175	-5	-6	0	0	0	0	0	0	0	-11	-11
34025	Lendelede	41	242	1	-5	0	0	0	0	0	0	1	-5	-4
37020	Ardoos	41	549	54	0	-1	-9	0	-16	0	0	54	-26	28
36008	Izegem	41	2209	217	21	97	35	0	13	0	0	383	0	383
36015	Roeselare	41	8066	-34	-57	-180	-250	0	-302	58	-38	58	-860	-802
	Roeselare	41	11241	233	-47	-84	-224	0	-305	58	-38	291	-698	-407
72039	Houthalen-He	20	1102	48	-2	105	58	0	93	0	12	317	-2	315
71016	Genk	20	6820	94	-28	-42	-147	-4	-78	-107	-42	94	-448	-354
	Genk	20	7922	142	-30	63	-89	-4	16	-107	-30	220	-259	-39

In onderwijszones Mechelen en Dilbeek merkt men dat de tekorten alleen nog versterkt worden. Doordat er tekorten zijn in de meeste omliggende gemeenten, wordt het tekort van de zone groter dan dat voor de stad zelf. Mechelen kampt met een tekort van 1943 plaatsen in Mechelen en met de tekorten in de

omliggende zone loopt dat op tot 3400 leerlingen. Meestal wordt in een zone gekeken naar de grootste speler, en als daar uitbreidingen gebeuren, worden daar vaak ook tekorten voor andere gemeenten opgelost. Met het overzicht wordt ook duidelijk waar men dat al dan niet kan verwachten. Een tegenbeeld zijn de zones Gent, Roeselare en Genk waar men enigszins tekorten op het niveau van de onderwijszone kan opvangen. De tabellen geven ook de tekorten weer voor de verschillende onderwijsvormen. Dat biedt de mogelijkheid om tekorten op te vangen door overschotten in andere onderwijsvormen. Zo kunnen tekorten in aso nog vrij eenvoudig opgevangen worden als er nog ergens plaatsen in de eerste graad zijn. Voor plaatsen in tso of bso ligt dat veel moeilijker. Voor de zone Roeselare is er een tekort van 802 leerlingen dat uiteindelijk via mobiliteit van leerlingen tussen gemeenten en heroriëntering van aanbodoverschotten naar gevraagde onderwijsvormen teruggebracht wordt tot 407 leerlingen.

Behalve de monitor zijn er ook gemeentelijke rapporten met meer gedetailleerde cijfers over locatie en aard van de tekorten alsook over de pendelbewegingen die er zijn tussen gemeenten en omliggende gebieden, besluit Steven Groenez.

II. Bespreking

1. Tussenkomsten van de leden

Jo De Ro acht de monitor cruciaal en stelt dat sommige steden en gemeenten er zelf al werk van hadden gemaakt. De stedelijke rapporten noemt hij een gouden zaak voor de nieuwe gemeentebesturen. Hij roept ze op om hier werk van te maken en stipt aan dat in sommige gemeenten tot voor enkele jaren niemand zich ervan bewust was dat de problemen die zich in buurgemeenten voordeden ook bij hen zouden opduiken.

De eerste capaciteitsmonitor vertoonde een onderschatting voor het basisonderwijs. De spreker heeft al jaren gewezen op de onderschatting van prognoses. Een grote bezorgdheid blijft voor het lid dat een groot deel van de gegevens verkregen wordt van de demografen van de Vlaamse overheid. Op basis van de evolutie de voorbije tien jaar zouden de prognoses een autocorrectie moeten krijgen. Het mag geen nattevingerwerk zijn, maar moet gestoeld zijn op het jaar na jaar overschrijden van bevolkingsprognoses in bepaalde gemeenten en zones. Het lid merkt nog altijd een grote terughoudendheid ter zake.

De mensen van beleidsdomein Omgeving zouden voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Vlaamse Gewest meer input moeten leveren. Bijvoorbeeld voor Antwerpen gaat het bij grote bouwprojecten vaak over hele stadsdelen die omgevormd en gebouwd worden. Prognoses zijn dan belangrijk, als men in dergelijke projecten mikt op gezinnen met kinderen, om ook vraag en aanbod in scholen in te schatten. Dat heeft in absolute cijfers en percenten effect op de groeicijfers. Het lid hoopt dat die opmerking kan worden meegenomen in toekomstige capaciteitsmonitors.

De mindshift die nodig is in een aantal gemeenten acht *Jo De Ro* belangrijk. De tijd van rapporten over een voortdurende daling van het aantal leerkrachten en leerlingen is voorbij, aldus het lid. De toestroom in het basisonderwijs blijft aanhouden en dat is dus geen tijdelijk probleem. Het is een indicatie dat Vlaanderen blijft groeien, vooral aan de onderkant van de leeftijdspiramide. Over twintig jaar zit er derhalve een grote arbeidsreserve aan te komen. Het impliceert ook dat de middelen van de twee volgende legislaturen wel degelijk te investeren zijn in de jongsten van de bevolking en dat de vergrijzing allicht minder prangend is als infrastructuurproblematiek.

Minstens even belangrijk is dat de toename gekleurd is, merkt de spreker op. Waar de aangroei het grootst is, is er een stijgende diversiteit. Wie er voor de klas staat en hoe men de lessen aanbrengt, zal dus steeds belangrijker worden, meent het lid.

Brussel en de stedelijke rand eromheen zullen duidelijk nog een grote sprong maken in de toekomst voor wat secundair onderwijs betreft. Het lid refereert aan het rapport in opdracht van perspective.brussels, dat gemaakt is door mensen van VUB, BISA, UCL en ULB. De conclusies kunnen een aanbeveling en aanvulling zijn in het kader van de capaciteitsmonitor. Zij hebben bekeken of er wel het juiste aanbod is en wat er nog te programmeren is tussen vandaag en 2024-2025.

Een derde conclusie van het vermelde rapport stelt dat men de sterke oververtegenwoordiging van aso in de tegen 2025 geplande projecten voor het creëren van nieuwe plaatsen in het secundair onderwijs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in vraag moet stellen. Er is al zeer weinig bso en tso aanwezig. Er is een grote toestroom vanuit Brussel naar de grote onderwijscentra rond Brussel, zeker voor tso en bso. In de rand rond Brussel zijn de bouwplannen vaak gericht op aso, weet Jo De Ro. Zeker voor het secundair onderwijs acht het lid dit een aanwijzing voor een volgende capaciteitsmonitor. Bouwen voor basisonderwijs is plaatsgericht, voor secundair hangt heel veel van de onderwijsvorm af.

Met de monitor wordt ook de illusie weggenomen dat met een beter openbaar vervoer kinderen ook wel 'verhuisd' kunnen worden naar waar er aanbod is. Er circuleerden voorstellen in die zin, en ook daarom is de monitor zo belangrijk.

Om de monitor nog beter te maken, zouden voor het lid nog een aantal zaken opgenomen moeten worden. Onderwijsinfrastructuur zal men in de twee volgende legislaturen volgens hem in elk geval niet uit het oog mogen verliezen.

Caroline Gennez wijst eveneens op de omvang en het belang van de capaciteitsmonitor en juicht toe dat daarmee de noden in kaart kunnen worden gebracht.

Voor het secundair onderwijs worden de tekorten in de provincie Antwerpen alvast dringend en dwingend, meent het lid. Ze sluit aan op de onderschatte prognoses van de Vlaamse data. De bevolkingsaangroei in verschillende steden en gemeenten, maar zeker in de provincie Antwerpen en in de stad en regio Mechelen is groot. Zeker in de jongste categorieën is de groei zeer groot. Ze raadt dan ook aan iets nauwgezetere data te hanteren. Anders blijft men lokaal achter de feiten aanhollen.

De monitor heeft mee de basis gelegd voor een iets proactiever investeringsbeleid en om niet langer de middelen ad hoc te verdelen. Toch haalt men aan het geleverde investeringsritme en met het oog op de prognoses voor de volgende jaren de nodige 25.000 extra plaatsen voor Antwerpse scholen niet, stelt Caroline Gennez. De middelen voor heel Vlaanderen komen amper aan het niveau van de investering die nodig is voor enkel de stad Antwerpen. Er is een forse inhaalbeweging nodig, stelt de spreker.

De capaciteitsnood in het secundair onderwijs is moeilijker te voorspellen vanwege de keuzemogelijkheden qua onderwijsvormen. Voor aso is dat relatief goed doenbaar, maar voor tso en bso blijft het moeilijk met het zeer grote aanbod aan richtingen. Hoe kan men het instrumentarium nog verfijnen en zo ook de prognoses? Dat moet het mogelijk maken om de investeringen en de spreiding ervan beter te duiden.

Caroline Gennez besluit dat de monitor zeer nuttig is, net als de indeling in onderwijszones. Voor wat investeringen betreft, vraagt het lid nog om verfijning voor zowel bevolkingsprognoses als onderwijsvormen, met het oog op de noden die zich vooral in het secundair onderwijs situeren. Tot slot pleit ze ervoor om qua infrastructuurinvesteringen, zowel regulier als in het kader van de capaciteit, meer te evolueren naar een geïntegreerd model en een tandje bij te steken.

De resultaten van de capaciteitsmonitor jagen *Koen Daniëls* schrik aan. Hij heeft wel nog een aantal methodologische vragen.

Wat is de beschikbare capaciteit voor Vlaanderen? Het lid refereert aan de foute inschattingen die jaren heersten. Zijn eigen ervaring leert ook dat in tijden van plaatsgebrek de capaciteit van een school kan verhoogd worden door creatieve ingrepen. De spreker stelt dat wanneer een schooldirectie moet zeggen dat er geen capaciteit meer is, men aanneemt dat er dan middelen te krijgen zijn en dat komt goed uit. Wie antwoordt dat er wel nog plaats is, krijgt te maken met het vreemde fenomeen dat men ervan uitgaat dat het daar dan wel 'niet goed' zal zijn. Hoe heeft men dat in de methodologie kunnen vaststellen en corrigeren?

Er wordt rekening gehouden met een benuttingsgraad van 75 of 85 percent van de maximale capaciteit. Klopt het dat er dan toch nog een marge is van 15 percent? Hoe groot is de foutenmarge? In welke mate zijn de toegekende capaciteitsmiddelen tot heden al meegenomen in de berekeningen?

Is het correct dat inzake basisonderwijs in West- en Oost-Vlaanderen en Limburg er op heel veel plaatsen overschot is? Daar ontstaat dan een situatie met overschot aan capaciteit en tegelijk ook leerkrachten in overtal. Voor Brussel en de rand en een aantal centrumsteden blijven er problemen bestaan voor basisonderwijs. Klopt dat?

Voor het secundair onderwijs ziet het lid een ander verhaal. Heel Oost-Vlaanderen, Antwerpen en Vlaams-Brabant kleurt rood en bouwen tegen 2024 is wel heel kort dag. Het lid voegt daar nog aan toe dat volgens de Confederatie Bouw de Oosterweelwerken zowat 2500 bouwvakkers zullen vergen. Alle betoncentrales en ijzervlechters zullen ook daar aan de slag zijn, meent de spreker.

Kan men, rekening houdend met de gebruikte benuttingsgrens, van de aantallen in de monitor 15 percent aftrekken? Is dat dan de limiet waarbij men bij overschrijding echt kinderen op straat zet?

De Vlaamse Regering deed gigantische inspanningen voor investeringen, maar die moeten in een veelvoud overgedaan worden om alles rond te krijgen. Bijvoorbeeld in het Waasland ziet men intussen capaciteitsproblemen waar men ze nooit had verwacht. Zijn er nog plaatsen die zich niet bewust zijn van de realiteit?

Hoe kan men de vinger aan de pols houden qua methodologie? Hoe vaak moet het onderzoek opnieuw gedaan worden om het valabel te houden?

Jamila Hamddan Lachkar looft de inspanningen om de vraagprognoses zo verfijnd mogelijk uit te werken. Ze acht vooral de signaalfunctie van de cijfers belangrijk en wil weten wat de foutmarge is bij de prognoses, die eigenlijk verwachtingen benoemen. Waar er zicht is op omvang en duur, mist het lid inzicht in bepaalde andere data. De nieuwe fusiegemeenten zijn niet als dusdanig opgenomen in het onderzoek, veronderstelt *Jamila Hamddan Lachkar*. Om oplossingen te vinden voor onder meer schoolpendels, moeten die cijfers voorhanden zijn. Ook het

stijgende aantal leerlingen dat huisonderwijs volgt, zit niet in de cijfers vervat, meent ze.

Jos De Meyer noemt de capaciteitsmonitor een nuttig document als overzicht van Vlaanderen, maar ook voor de eigen regio Sint-Niklaas en voor de andere centrumsteden, die in het verleden al te vaak zijn vergeten. Ook kleinere gemeenten en steden als Beveren, Lokeren en Dendermonde delen dezelfde zorgen. Het gaat dus niet alleen over Antwerpen, Gent en Brussel, merkt het lid op.

Deze legislatuur kan worden gewerkt met de capaciteitsmonitor en voor het eerst ook met het masterplan Scholenbouw. De capaciteitsmonitor betekent voor de volgende Vlaamse Regering alvast een hele stap voorwaarts. Zo kan men meer wetenschappelijk onderbouwd het beleid inzake schoolinfrastructuur uitstippelen.

371 miljoen euro aan capaciteitsmiddelen deze legislatuur is niet niks, merkt de spreker op, net als 40.000 extra plaatsen en 164 miljoen euro voor de stad Antwerpen alleen. In oktober 2018 kwamen er nog capaciteitsmiddelen ten belope van 150 miljoen euro bij.

Er is een verschuiving gebeurd. In het verleden gingen de middelen vooral naar het basisonderwijs en in de toekomst zal dat meer in de richting van het secundair onderwijs zijn. Vanaf 2021 zullen nog heel veel investeringen nodig zijn, omdat de problemen niet opgelost zijn. De noden worden zelfs groter voor de eerstvolgende legislaturen.

Jos De Meyer acht het zinvol om ook voldoende te blijven inzetten op huursubsidies, die als nieuw instrument veel succes kennen. Bovendien mag men het pad van de pps-formules niet verlaten.

Wat het lid wel zorgen baart, is dat de 164 miljoen euro die aan de stad Antwerpen is toegekend de voorbije jaren aan een te laag tempo wordt ingezet. Daarmee ontkent hij de noden niet, noch de omvang ervan. Dat gebeurt soms ook in andere steden, maar in Antwerpen is het wel heel frappant volgens het lid. Voor hem is het aangewezen om met een capaciteitsmonitor en een masterplan te blijven werken. Het is tevens duidelijk dat de investeringen die tot nog toe gebeurd zijn voor schoolinfrastructuur nuttig zijn geweest, maar in de volgende legislatuur nog zware investeringen vergen.

Koen Daniëls sluit aan bij de opmerking dat de capaciteitsmonitor een cruciaal instrument is. Vroeger waren er alleen cijfers per gemeente, zonder systematiek voor heel Vlaanderen. Dat de monitor niet was opgeleverd bij het begin van de legislatuur, vindt ook Koen Daniëls jammer. Hij onderstreept de cijfers die zijn aangehaald en die de grote inspanning markeren die deze legislatuur al is gebeurd voor schoolinfrastructuur.

Paul Cordy gaat in op de opmerkingen inzake de traagheid waarmee in Antwerpen wordt gebouwd. Schoolcapaciteit bijbouwen in een dichte, verstedelijkte omgeving zonder extra open ruimte is iets heel anders dan capaciteit bouwen waar die ruimte nog iets gemakkelijker te vinden is, aldus het lid. Veel van die projecten zitten met dezelfde kwestie: de middelen zijn er maar waar gaat men bouwen? De randvoorwaarden zijn vaak moeilijker in te vullen en dat heeft zijn effect op de snelheid of traagheid waarmee wordt gewerkt.

Heel wat elementen die aan bod komen, beïnvloeden elkaar, stelt *Jan Durnez*, zoals demografische ontwikkelingen, beschikbaarheid, de stimuli van de Vlaamse bouwmeester om in de hoogte te bouwen enzovoort. Ze hebben impact op het meer landelijke aspect in Vlaanderen. Het is belangrijk om op lange termijn te

denken en brede perspectieven te hebben, zoals ook blijkt uit het cijfermateriaal en de evoluties voor de volgende decennia. Het model van voorzieningen en scholen moet ook op lange termijn werken.

Antwerpen en Gent tellen evenveel inwoners als in de vijftiger jaren van de vorige eeuw. Vraag is hoe men omgaat met leerlingen en scholenbouw. Bij de bedenkingen over het aanbod in technisch onderwijs en beroepsonderwijs moet men blijven wijzen naar de inrichtende machten, de gemeenten, de vrije sector en het parlement in het kader van de keuze van scholencomplexen. In een lopend bouwproject in zijn eigen stad, komt alles samen en dat biedt in de toekomst meer mogelijkheden en de variatie die nodig is om te compenseren en te vervangen, aldus het lid.

Elisabeth Meuleman stelt dat ook andere vormen van samenwerking aandacht moeten krijgen en steden en gemeenten andere gebouwen moeten overwegen. Ze vernam dat in bepaalde grote steden scholen met aso en tso-afdelingen niet willen samenwerken en niet op dezelfde campus willen gevestigd zijn. Dat is een ernstig aandachtspunt, meent het lid.

2. Antwoorden van de onderzoekers en aanvullende bespreking

Johan Surkyn is blij met het positief onthaal van het werk, het concept en de manier van uitvoering.

Het zou handig zijn de foutenmarge te kennen, want dan is de waarde van de cijfers ook meteen gekend. Maar die is niet echt gekend, schetst de spreker. Men kan enkel empirisch de oefening geregeld overdoen en na een aantal jaren bekijken hoever men ernaast zat. Na drie tot vier jaar was die marge bij voorliggende oefening ongeveer anderhalve percent. Regionaal kan dat verschil wel groter zijn, merkt hij op. Bijvoorbeeld in Leuven was het verschil groter. Dat moet men accepteren, om geen valse precisie voor te wenden door er een marge aan te koppelen. Werkwijze en herhaling zijn de sleutel.

Bij de methode om bevolkingsprojecties te maken, stelt de spreker dat hij de indruk heeft dat de nieuwe bevolkingsprojecties voorzichtiger zijn dan de voorgaande, vooral voor wat betreft het inschatten van de effecten van migratie. Als men hogere cijfers verwacht voor het basis- en het kleuteronderwijs dan komt dat grotendeels omdat de bevolkingsprojecties bijgesteld zijn. De migratiecijfers en de instroom van vluchtelingen bleven vrij hoog. De spreker vermoedt dat de nieuwe cijfers in die zin iets voorzichtiger zullen zijn, maar dat is opnieuw af te wachten.

De gekleurde stijging van de bevolking is deels een feit. De discussie over de uitstroom van Brusselse leerlingen naar de rand gaat daar voor een deel ook over. Vraag luidt dan waar die vraag moet worden beantwoord: op de plaats waar ze ontstaat, in Brussel, of is het fair en een goed idee om dat breder op te vangen? Gekleurd betekent volgens de onderzoeker niet noodzakelijk een andere godsdienst of andere origine. Dat concept is intussen veel breder dan een aantal jaren geleden en gaat onder meer ook over mensen uit Oost-Europa, Rusland enzovoort.

Met betrekking tot onder meer technisch onderwijs wordt aangevoerd dat men misschien leerlingen met bussen moet verplaatsen naar een plaats waar het nodige aanbod voorhanden is, kwantitatief of kwalitatief. Vanuit Brussel wordt wat men de stadsvlucht noemt voor een deel gedragen door ouders die voor hun kinderen gemakkelijker een plaats in het onderwijs willen vinden. De effecten van het al dan niet aanbieden van plaatsen gaan verder dan alleen maar het beïnvloeden van het lokale aanbod.

Wat betreft de compenserende tekorten op grotere afstand klopt het dat er op sommige plaatsen nog overschotten zijn. Theoretisch zouden die op grote afstand misschien gecompenseerd kunnen worden, maar de spreker noemt dat qua infrastructuur en organisatorische modaliteiten een 'long shot'.

Steven Groenez legt uit dat de fusiegemeenten de basisbouwsteen zijn van de monitor. Als het gaat over de deelgemeente binnen de fusiegemeenten, dan gaat het over de binnenstedelijke opsplitsing die is gemaakt. De negen recente fusies zijn opgenomen in hun vorm na de fusie, verduidelijkt de spreker.

De demografische prognoses leveren altijd opmerkingen op met betrekking tot de capaciteitsmonitor. Het zou vreemd zijn dat er een instelling is die Vlaamse prognoses maakt waarvan vanuit onderwijsonderzoek geen gebruik zou worden gemaakt, merkt de spreker op. Men kan die cijfers en data niet miskennen of in twijfel trekken en moet ze als gegeven aanvaarden. De vraag dient derhalve aan die diensten gericht, om bijvoorbeeld nog eens goed te kijken naar een of ander gebied waarvan men vermoedt dat projectie na projectie een onderschatting gebeurt. Eens de gegevens vastliggen, moet men ermee werken. Het is niet aan de onderzoekers om te verantwoorden waarom voor een gebied toch een afwijking wordt gehanteerd.

Jo De Ro merkt op dat de illusie dat de cijfers en de prognoses nog wel zouden meevallen, definitief voorbij is.

Steven Groenez begrijpt de vraag waarom men niet afgaat op de maximale capaciteit om te zien of er effectief een probleem is. Een school met 100 plaatsen, of vijf klasjes van twintig leerlingen, begint volgens de gehanteerde norm van 85 percentbenuttingsgraad te voelen dat ze vol raakt als er in elke klas zeventien leerlingen zitten. Als er daar nog bijkomen, dan heeft de school mogelijk moeilijkheden om alles geplaatst te krijgen. Een tijdje kan ze dat nog aanhouden en gemiddeld achttien of negentien leerlingen in een klas plaatsen. Alles hangt af van de concrete vraag. Het is perfect mogelijk dat een school in het kleuteronderwijs eivol zit maar in het vijfde of zesde leerjaar nog plaatsen over heeft waarnaar niemand vraagt.

De capaciteitsmonitor geeft aan dat met 100 percent maximale benutting elke klas in elke school van de volledige fusiegemeente gevuld is. Er is geen impopulaire school meer en in het secundair onderwijs zijn er geen impopulaire richtingen meer. Er zit een zekere marge in, beaamt de spreker. Hij meent niet dat de overheid meteen moet ingrijpen als de vraag eventjes boven de 85 percent uitkomt. Komt ze heel dicht bij 100 percent, dan wel.

In het basisonderwijs blijkt dat een school met een maximumcapaciteit van 100 leerlingen die grens nog kan verleggen naar 110 en misschien nog 112 maar dat dan de mogelijkheden op zijn. Achter de capaciteitsbevraging bij scholen in het secundair onderwijs kan een dosis strategisch verstand gezeten hebben, maar dan is het de vraag of die ook even goed over Vlaanderen gespreid is. Er zit dan geen geografisch onevenwicht in waar de middelen naartoe gaan. Meer leerlingen kunnen dan een plaats vinden zonder dat daar extra middelen tegenover staan.

In technisch onderwijs en beroepsonderwijs wordt een lagere benuttingsgraad gehanteerd. Als daar klassen moeten worden gemaakt en men zit met werkstations, komt dat per klas neer op gemiddeld vijftien leerlingen per leerjaar. Als men daarboven gaat, kan de school met problemen kampen. Die marge is voor alle scholen gelijk en levert geen enkele school of regio een voordeel op bij de toekenning van de middelen, tenzij bepaalde regio's heel sterk staan inzake beroeps- en technisch onderwijs en veel minder in aso.

De spreker wijst erop dat de verwachte maximale vraag in het secundair onderwijs voor Antwerpen 43.000 leerlingen bedraagt. De verwachte maximale capaciteit is 44.000, of 1000 meer. Als iedereen daar die laatste plaatsen gaat zoeken, dan hoeft Antwerpen zelfs geen euro te ontvangen.

Men moet de volle omvang van de cijfers beseffen, aldus de spreker. Al die leerlingen zoeken een plaats in het secundair onderwijs met hun eigen voorkeuren, een demografische spreiding van leerjaren en een spreiding in termen van plaats van geboorte en keuze van richting. Die afweging stelt voorop dat een school het aanbod heroriënteert naar de persoonlijke behoefte. Aanbod en vraag kunnen exact gematcht worden als men er alle onevenwichten – leeftijd, regionale mobiliteit en studierichtingen – uithaalt. Dan is de maximale capaciteit in Antwerpen zoals ingeschat, als alle bouwdoossiers op tijd klaar zijn en voor alle bedreigde plaatsen tijdig een oplossing is gevonden. Dan is de verwachting een aanbod voor 44.000 leerlingen die men allemaal ook een plaats kan geven.

Als men rekening houdt met alle onevenwichten en er is een maximale bezetting van zeventien leerlingen bereikt op een klas van twintig, dan komt men aan de maximale capaciteit van 35.469 leerlingen voor Antwerpen. Er is dan nog een groot tekort van 7500 plaatsen.

Als men de onevenwichten onderling mag uitvlakken, dan zijn er in Antwerpen in 2024-2025 1343 plaatsen over. Er is een zekere marge. Moeten er 7500 plaatsen bij gecreëerd worden? Allicht niet. Als men erin slaagt om er zowat 5000 te realiseren, dan kan het zijn dat de rest gedempt wordt door onder meer heroriëntatie van leerlingen naar een andere school.

Voor Leuven ziet men 14.700 leerlingen of een derde van Antwerpen, bij een maximale capaciteit van 12.600. Als men nergens mee rekening moet houden dan zijn er 814 beschikbare plaatsen, maar een tekort van 2000 plaatsen als de benuttingsgraad wordt meegerekend.

Jo De Ro merkt op dat rapporten van perspective.brussels in detail kijken naar de aanbodzijde en wat er later nog bijgebouwd wordt. Voor Brussel staan er 1667 plaatsen te veel op, rekening houdend met capaciteit, verwachte vraag en de verwachte maximumcapaciteit. Daarin zitten al alle bouwprojecten tot en met 2025. Sommigen stellen dat de focus daarbij op aso ligt, terwijl de nood zich ergens anders situeert. In die zin acht het lid meer sturing en zeker overleg nodig om dat af te dwingen. In Antwerpen is er een grote stedelijke inrichtende macht en kan men ervan uitgaan dat het algemeen belang daar voorop staat. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is de VGC slechts een kleine aanbieder van onderwijs en ook de gemeenten die secundair onderwijs aanbieden, zijn dun gezaaid.

Als de verwachte vraag wordt vergeleken met de maximumcapaciteit ontstaat de indruk dat er nog plaatsen over zijn, maar er zijn gemeenten waar ook deze vergelijking op tekorten wijst.

Steven Groenez vult aan dat er met de beschikbare gegevensreeksen voor elke gemeente afzonderlijk ook de inschatting is gemaakt welke tekorten er zijn voor het secundair onderwijs en waar: aso, tso en/of bso. Bij de concrete beoordeling van de dossiers lijkt het de spreker van belang dat men alles samenlegt en per stad bekijkt. Als men dan merkt dat de investeringen daar niet op afgestemd zijn, kan het dossier teruggestuurd worden naar de respectieve taskforce.

Dergelijke gegevens zijn voorhanden op het niveau van steden en gemeenten in het kader van de binnenstedelijke opsplitsing. Men kan de onevenwichten dus inschatten, stelt de spreker.

Er zijn ook historische reeksen beschikbaar per vestigingsplaats van het maximumaantal leerlingen dat er ooit een plaats heeft gevonden. Als een school stelt aan het maximum te zitten, maar ver onder het historische maximum blijft, kan gevraagd worden hoe dat komt. Er is een zekere verificatie mogelijk. Met de cijfers uit de leerlingendatabank kan men bezwaarlijk stellen dat iets niet klopt. Dat moet dan per vestigingsplaats of school nagegaan worden.

Jos De Meyer wijst erop dat het gaat om optimaal gebruik van plaats en middelen. Er zijn heel wat mooie scholen van vroeger die gemoderniseerd zijn. De klassen hadden vroeger een splitsingsnorm van 31 leerlingen terwijl er vandaag in sommige klassen in sommige scholen slechts vijftien tot zestien leerlingen zitten. Het lid pleit er niet voor om klassen van 30 leerlingen in te richten, maar acht het mogelijk om die oude klaslokalen op te splitsen tot meerdere leslokalen waar de leerlingen gevestigd kunnen worden. Dat schept meer mogelijkheden binnen de school zonder dat er een nieuwe school moet komen, meent de spreker.

Het lid informeert ook naar de kostprijs van nieuwe scholen, die duurzaam moeten zijn op alle manieren. De kostprijs per leerling verschilt soms sterk. *Jos De Meyer* wijst erop dat het opmerkelijk is welke netten de duurste scholen bouwen. Dat zegt niets over de middelen die ze al dan niet gemakkelijk krijgen. Rijke gemeenten bouwen voor gemeentescholen gemakkelijker iets duurder, poneert de spreker.

Koen Daniëls vraagt of het tot de opdracht van de onderzoekers behoort om jaar na jaar, punt na punt de evolutie bij te houden en dan de 15 percentmarge die is vooropgesteld te toetsen om methodologisch de echte fout te kennen. Dat maakt jaarlijkse bijstelling mogelijk. Er verandert immers veel. Zo was er zes jaar geleden van STEM nog geen sprake, haalt de spreker als voorbeeld aan.

Voor bepaalde steden is er een positieve marge. De meest optimistische mens gaat ervan uit dat er dan nog genoeg plaats is. De realist gaat dan uit van het moment vanaf wanneer de situatie minder comfortabel wordt en berekent wat nodig is om het comfortabel te houden. In Antwerpen gaat het dan om bijna 9000 plaatsen of tien scholen. Dan is er nog het relatieve cijfer, beklemtoont het lid. Beveren, Vilvoorde, Dendermonde en Sint-Niklaas hebben ook ten opzichte van de maximale capaciteit plaatsen tekort. Begrijpt het lid de onderzoekers goed dat in die gemeenten de relatieve nood het hoogst is? Klopt dat?

Steven Goenez begrijpt de redenering, maar stelt dat de vergelijking best gebeurt op het niveau van de onderwijszone. De mobiliteit binnen Antwerpen is vergelijkbaar met die tussen Beveren en Sint-Niklaas. Tekorten moeten op het niveau van de zone worden bekeken. In die zone moet dan onderzocht worden waarop men primordiaal gaat inzetten om die tekorten op te vangen. Als er in de zone in Beveren en Sint-Niklaas wordt geïnvesteerd, zijn vermoedelijk voor de rest van de zone geen extra middelen nodig. Het is zonder meer een geleidelijk proces waarin herhaling van de oefening met de monitor een sleutel is, elke drie tot vijf jaar, met een update van de aanbodreeks.

Het is aan de commissie en de minister om te zorgen dat de timing goed is, stelt *Steven Goenez*. De financiering is een meerjarenplan. Studies als de monitor kunnen derhalve besteld worden op het moment dat ze nodig zijn en goed passen in de timing voorzien om nieuwe middelen te verdelen. Dat lijkt de logische werkwijze.

Jos De Meyer meent dat voorzichtigheid geboden is, zeker voor het secundair onderwijs en iets minder voor het basisonderwijs. Wat echt nodig is volgens het lid, is meer en betere samenwerking tussen de schoolbesturen van centrumsteden maar ook elders. Zo kan men komen tot een betere verdeling van de leerlingen over de verschillende scholen zodat de gebouwen zo optimaal mogelijk kunnen worden gebruikt.

Jo De Ro begrijpt de verwijzing naar wat in de zone mogelijk is. Hij stelt dat er rond het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet zoveel gemeenten secundair onderwijs aanbieden. Grimbergen, Zaventem en Vilvoorde staan ook op de lijst met plaatstekorten. Grotere afstanden afleggen, vergt heel wat qua mobiliteit. Dat is vrij complex.

Als naast de monitor de kaart wordt gelegd met de plaatsen waar bouwgronden het duurst en meest schaars zijn, springen dezelfde regio's eruit. Hoe meer mensen er komen wonen, hoe meer grond er nodig is en hoe duurder die wordt.

Jo De Ro vraagt zich af of ook de commissie en de minister bevoegd voor Omgeving met die cijfers aan de slag gaan. Voor de ruimtelijke planning en de goedkeuring van grote omgevingsvergunningen op het niveau van provincie of Vlaamse Gewest, zou het als criterium moeten gelden. Dan kan er verbinding zijn via openbaar vervoer naar een omliggend netwerk.

Koen Daniëls acht de monitor van onschatbare waarde om goed te zien waar de druk het hoogst is en waar er nog wat ruimte is. Alle cijfers opgeteld en rekening houdend met de prijs per vierkante meter, wordt duidelijk dat die middelen niet voorhanden zijn, besluit het lid.

Johan Surkyn komt terug op de ruimtelijke dimensie. Uit de vorige monitor leerde men dat naarmate de tekorten in het basisonderwijs groter waren, leerlingen steeds dichter bij huis naar school gingen. De trend kan men als positief ervaren, ook al was hij door druk geforceerd, maar als men riskeert dat voor Brussel het omgekeerde gebeurt en dus bij een te klein aanbod Brusselse leerlingen in plaats van dicht bij huis waar ze zouden kunnen genieten van de voorrangsregeling, verder van huis moeten gaan, dan wordt het een omgekeerde wereld. Dat doet nadenken of secundair onderwijs wel zo centraal en geconcentreerd moet worden ingericht. Moet men de spreiding niet herbekijken?

Jan Durnez ziet daarin een potentiële voorzet die terugleidt naar de zones. Dat wordt een ander verhaal qua afstanden en bereikbaarheid. De nodige gegevens zijn er en ook de discussie over aso, bso of tso is eraan gelinkt. Het materiaal moet evenwel aankomen waar er beslist wordt, bij lokale besturen, overlegplatforms enzovoort. Het moet om een langetermijnvisie gaan waarbij duidelijk is waar men kan landen.

Jo De Ro repliceert dat een rapport als perspective.brussels een zeer goede aanvulling is, zij het jammer genoeg alleen voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Bovendien willen lokale bestuurders naar de toekomst kijken en dat verder dan de eigen gemeentegrenzen. Dan is het goed om ook over de gemeentelijke rapporten van de buurgemeenten te beschikken. Men moet er nu op rekenen dat een buurgemeente dat doorgeeft en daar speelt soms ook wat concurrentie, ook tussen de netten, stipt de spreker aan. Zelfs wat betreft de vrije keuze in het aanbod wordt het moeilijk als men alleen de eigen stad of gemeente moet bekijken. Vaak is er dan maar één mogelijkheid.

Er zijn nog grote witte vlekken waar het officieel onderwijs volledig afwezig is. De vrije keuze is bijna onbestaande op bepaalde plaatsen en er moeten al grote

afstanden worden overbrugd. Wat voorligt is prima, stelt het lid, maar er zit een nog veel groter complex besluitvormingsproces achter.

Bij de vraag of er al rekening is gehouden met wat er al gebouwd is, geeft Jo De Ro de duiding dat de taskforce bezig is met de laatste capaciteitscyclus die door de Vlaamse Regering is toegekend eind 2018. Er wordt bekeken en beslist met oog voor wat er in het gemeentelijk rapport staat en wat echt nodig is. Maar de kostprijs per vierkante meter is voor het secundair onderwijs beduidend hoger dan voor het kleuteronderwijs, merkt de spreker op.

Steven Groenez stipt nog aan dat de pendelgegevens beschikbaar zijn voor alle steden en gemeenten. Stad Antwerpen bijvoorbeeld weet perfect waar al die leerlingen vandaan komen die in Antwerpen secundair onderwijs zoeken. Als blijkt dat bijvoorbeeld vanuit een bepaalde gemeente het aantal leerlingen dat naar Antwerpen komt een bepaald niveau overschrijdt, kan de vraag gesteld worden waarom daar geen school wordt gebouwd. Men moet dan bekijken wat er in het aanbod ontbreekt waardoor de pendelbeweging ontstaat. Dat is het moeilijke aspect bij de capaciteitsmonitor: vraag en aanbod worden vergeleken voor een bepaald gebied. Er zijn alleen tekorten in gebieden waar er nu een aanbod is. De eerste oefening die moet gebeuren, is nagaan waar er geen aanbod is en waar pendelbewegingen vermeden kunnen worden door op strategische plaatsen een school in te planten.

Kathleen Krekels merkt dat haar gemeente, Schilde, in het wit is ingekleurd op de kaart met vraag en aanbod. De omliggende gemeenten hebben een overschot aan basisonderwijs. Schoten, Brasschaat en Wijnegem zullen allicht met tekorten kampen. Volgens de berekeningen kan Schilde een overschot hebben van 0 tot 5 percent. Houdt men er dan rekening mee dat er vanuit de gemeenten met een tekort een overdracht zal zijn, waardoor het overschot eerder nul percent zal zijn? Zijn de marges geënt op de omliggende gemeenten en de mogelijke overdracht? Kan men er zeker van zijn dat het tekort nul percent zal bedragen? Of moet men toch rekening houden met mogelijke doorschuivingen van de gemeenten met plaatstekorten?

Volgens *Steven Groenez* houdt de projectie momenteel rekening met de pendelpatronen zoals die zich nu in Schilde voordoen. Schilde blijft in de toekomst evenveel leerlingen aantrekken uit de omliggende gemeenten als leerlingen uitsenden naar die omliggende gemeenten.

Als er in een gemeente effectief een tekort is dat niet lokaal wordt opgelost en er geen plaats wordt bij gecreëerd, dan is de kans reëel dat men naar omliggende gemeenten trekt. Vraag is dan de omvang van de pendel. Dat is in de pendelmatrix exact weergegeven. In de mate dat capaciteitstekorten in de omliggende gemeenten niet tijdig worden opgevangen, kan de kleur van een gemeente bij een volgende monitor veranderen, ook als de horizon 2024-2025 blijft.

Pendelbewegingen in een gebied blijven permanent onderhevig aan verandering omwille van de druk op bepaalde gemeenten. De spreker verwacht niet dat de situatie op korte termijn drastisch verandert voor Schilde. Als de monitor elke 3 tot 5 jaar wordt herhaald, lijken de wijzigingen op zo'n korte termijn voor kleinere gemeenten niet zo drastisch. Men kan alvast in de voorgaande monitor de pendelbewegingen bekijken om te zien of ze tijdelijk zijn toegenomen. Is de vlek rond Antwerpen aan het uitdeinen naar omliggende gemeenten? Met de monitors naast elkaar, wordt dat alvast duidelijk, besluit Steven Groenez.

Jan DURNEZ,
voorzitter

Franc BOGOVIC
Jos DE MEYER
Caroline GENNEZ
Koen DANIELS,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

aso	algemeen secundair onderwijs
BISA	Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse
bso	beroepssecundair onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
HIVA	Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
kso	kunstsecundair onderwijs
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
OKAN	onthaalklas voor anderstalige nieuwkomers / onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers
pps	publiek-private samenwerking
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
tso	technisch secundair onderwijs
UCL	Université Catholique de Louvain
ULB	Université Libre de Bruxelles
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie (van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest)
VRIND	Vlaamse Regionale Indicatoren
VUB	Vrije Universiteit Brussel