Capaciteitsmonitor 2021: Rapport [GEMEENTE]

# Situering van capaciteitsmonitor

Iedere drie jaar voert het Departement Onderwijs en Vorming een monitor uit die peilt naar de huidige en toekomstige capaciteitsproblemen in Vlaamse en Brusselse gemeenten. In het kader van de capaciteitsmonitor worden gegevens over het huidige en toekomstige capaciteitsaanbod verzameld voor iedere gemeente. Deze aanbodgegevens worden afgezet tegenover een voorspelling van de toekomstige capaciteitsvraag op gemeentelijk niveau. De confrontatie van de vraag- en aanbodprognoses laten een schatting toe van toekomstige capaciteitstekorten en -overschotten in gemeenten.

De gegevens uit de capaciteitsmonitor hebben vooral een signaalfunctie. Zo geeft het gebruikte prognosemodel de verwachte capaciteitstekorten en -over­schotten weer. Deze cijfers geven inzicht in de omvang en duur van mogelijke capaciteitstekorten. Hierdoor worden inzichten aangereikt die nodig zijn om op lokaal niveau gerichte oplossingen (stoelen bijzetten, al dan niet tijdelijk de bestemming van lokalen wijzigen, tijdelijke gebouwen oprichten, vestigingsplaatsen uitbreiden, scholen oprichten) uit te werken.

Naast de inschatting van de capaciteitstekorten is het belangrijk om ook de pendelbewegingen mee te nemen bij het uitwerken van lokale oplossingen. Een lokaal capaciteitstekort hoeft niet steeds een uiting te zijn van een onevenwicht tussen de lokale vraag en het lokale aanbod, maar kan ook zijn oorsprong vinden in een hoge inkomende schoolpendel. Daarom zijn in dit rapport ook de nodige indicatoren opgenomen betreffende de in- en uitgaande schoolpendel op gemeentelijk niveau.

Dit gemeenterapport levert relevante gegevens inzake de pendelbewegingen, capaciteitsvraag en -aanbod aan. Deze gegevens worden niet van verdere interpretatie voorzien. In veel gevallen zal er bijkomende reflectie en kadering nodig zijn door lokale beleidsmakers om de gegevens binnen de eigen context te interpreteren en tot de juiste beleidsbeslissingen te komen.

# Werkwijze

Centraal in de capaciteitsmonitor staat de vergelijking van de verwachte vraag met de verwachte toekomstige aanbodcapaciteit.

## Vraagprognoses

De vraagprognose betreft de raming van het aantal inschrijvingen dat voor de toekomst verwacht mag worden in het Nederlandstalig kleuter-, lager en secundair Onderwijs. De raming start vanaf het schooljaar 2019-2020. De laatste beschikbare telling is die van februari 2020. De ramingen zijn gebaseerd op de verwachte demografische veranderingen en de schoolpendelbewegingen (wie woont waar en gaat waar naar school), met aandacht voor geografische verschillen daarin.

De ramingen gebeuren op basis van een dynamisch transitiemodel. Zo wordt bijvoorbeeld het aantal leerlingen in een derde jaar van het basisonderwijs voorspeld op basis van het aantal leerlingen uit het tweede jaar en hun slaagkansen, en het aantal leerlingen uit het derde jaar en hun kansen om dat jaar over te doen. Bovendien wordt in elk jaar rekening gehouden met nieuwe instroom, bijvoorbeeld van (onderwijs)migranten of leerlingen die vanuit het Franstalig onderwijs instromen. Daartegenover wordt ook de kans om het Nederlandstalig onderwijs verlaten, mee in rekening gebracht.

Door dit model voor elk jaar te laten lopen, wordt het onderwijs als proces vrij natuurgetrouw gesimuleerd. Schoolcarrières schrijden immers meestal stapsgewijs voort en ook daarom biedt deze transitieaanpak voordelen. Zo is het duidelijk dat leerlingen met onderwijsachterstand deze achterstand meestal zullen meenemen gedurende hun verdere schoolcarrière. Een dynamisch transitiemodel zal dan ook expliciet het effect van het aantal zittenblijvers in een derde leerjaar meenemen en doorschuiven naar de hogere leerjaren, en tegelijk aan de hand van de schoolachterstand in lagere leerjaren ramen hoeveel leerlingen in het derde leerjaar in feite zittenblijvers zijn.

In een dynamisch transitiemodel wordt de instroom in het kleuteronderwijs bepaald door de demografische evolutie. Hiervoor gebruiken we de meest recente Vlaamse bevolkingsvooruitzichten van Statistiek Vlaanderen (2021)[[1]](#footnote-1). Het betreft hier vooruitzichten van de bevolking en huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten voor de periode 2021-2040.

Om de vraagprognoses op te stellen werd gebruik gemaakt van de historische gegevensreeksen over de leerlingenaantallen uit de februaritellingen. Voor het kleuteronderwijs dient evenwel rekening gehouden te worden met het feit dat kleuters kunnen instappen tot op de eerste schooldag na Hemelvaartsdag. Om hieraan tegemoet te komen wordt er, net zoals in de eerdere twee capaciteitsmonitors, een ophoogfactor van 73% toegepast. Deze ophoogfactor komt overeen met de verhouding tussen het potentiële instappers tot 1 februari (kinderen die 2,5 jaar worden tussen de laatste instapdag van het vorige schooljaar en 1 februari) en het aantal potentiële instappers na 1 februari (kinderen die 2,5 jaar worden tussen 2 februari en de laatste instapdag).

## Aanbodprognoses

Aan de aanbodzijde wordt de maximale aanbodcapaciteit bepaald als de maximale bezetting van de leslokalen. Deze gegevens werden per vestigingsplaats verzameld door een aanbodbevraging van HIVA-KU Leuven in opdracht van het Departement Onderwijs en Vorming in het voorjaar van 2021[[2]](#footnote-2). Via deze aanbodbevraging werd het verwacht aantal plaatsen in kaart gebracht dat uiterlijk in 2027-2028 gerealiseerd zou zijn.

Het gehanteerde capaciteitsbegrip telt de plaatsen in “overbenutting” niet mee. Dit is de benutting van infrastructuur die oorspronkelijk niet bedoeld zijn voor lesdoeleinden (bv. gebruik van refters als leslokaal). Deze plaatsen werden daarom in mindering gebracht van de maximale aanbodcapaciteit. De “bedreigde capaciteit” (capaciteit die, in afwezigheid van investeringen, verwacht wordt te verdwijnen) wordt daarentegen wel meegeteld. Er wordt dus impliciet aangenomen dat er voor de bedreigde capaciteit tijdig oplossingen gevonden worden om deze capaciteit in stand te houden.

Van het prognosemodel kan niet verwacht worden dat de toekomstige vraag en aanbod perfect voorspeld worden. Het is dan ook niet aangeraden dat lokale besturen hun aanbodcapaciteit zonder enige speelruimte zouden afstemmen op de vraagprognose. Daarom wordt de vraag in dit overzicht ook vergeleken met het verwachte aanbod, rekening houdende met een bepaalde benuttingsgraad. In het gewoon basisonderwijs wordt eenzelfde benuttingsgraad (85%) gehanteerd als in de eerste capaciteitsmonitor.

In het gewoon voltijds secundair onderwijs wordt niet één benuttingsgraad gehanteerd, maar wordt een onderscheid gemaakt naar de verschillende onderwijsvormen. In de onderwijsvormen ASO, KSO en OKAN wordt de benuttingsgraad vastgelegd op 85% van de maximale capaciteit, in het BSO, TSO en HBO wordt de benuttingsgraad op 75% gelegd. Voor de eerste graad (GSO), wordt de benuttingsgrens bepaald door de verhouding ASO-KSO versus BSO-TSO-HBO in de bovenbouw. Is er geen bovenbouw aanwezig, dan wordt de benuttingsgrens op 85% gelegd.

# Vraag versus aanbod in gewoon basisonderwijs in de periode 2009-2010 TOT 2031-2032

In de onderstaande figuur geven we de evolutie van de vraag in het kleuteronderwijs (met ophoging voor instappers na februari), lager onderwijs en basisonderwijs weer. Deze evolutie zetten we in de figuur af tegen de verwachte maximumcapaciteit in het basisonderwijs in het schooljaar 2027-2028. We geven deze maximumcapaciteit weer zonder en met een benuttingsgraad van 85% (zie boven). [TABELLEN GEMEENTERAPORT BAO FINAAL: ‘PARAGRAAF’ in tabblad Paragraaf deelname]

[TABELLEN GEMEENTERAPORT BAO FINAAL: FIGUUR in tabblad FIGUUR GEMEENTERAPPORT]

De samenvattende tabel geeft de omvang weer van het verwachte capaciteitstekort in het schooljaar 2027-2028.

[TABELLEN GEMEENTERAPORT BAO FINAAL: TABEL in tabblad OVERZICHT 27-28]

# Vraag en aanbod in het gewoon voltijds secundair onderwijs in de periode 2009-2010 TOT 2031-203

In onderstaande figuur geven we de evolutie van de vraag in het gewoon voltijds secundair onderwijs weer. Deze evolutie zetten we in de figuur af tegen de verwachte maximumcapaciteit in het gewoon voltijds secundair onderwijs in het referentieschooljaar 2027-2028. We geven deze maximumcapaciteit weer zonder en met een benuttingsgraad van 75% tot 85% (zie boven). [TABELLEN SO ALGEMEEN FINAAL: ‘PARAGRAAF’ in tabblad Paragraaf deelname]

[TABELLEN SO ALGEMEEN FINAAL: FIGUUR in tabblad FIGUUR OVERZICHT SO]

In de volgende figuur splitsen we de evolutie van de vraag op naar de verschillende onderwijsvormen.

[ OFWEL

TABELLEN SO ONDERWIJSVORM FINAAL: **bovenste figuur** met alle onderwijsvormen in tabblad FIGUREN EVOLUTIE ONDERWIJSVORM

OFWEL

TABELLEN SO ONDERWIJSVORM FINAAL: **twee onderste figuren** met opsplitsing onderwijsvormen in tabblad FIGUREN EVOLUTIE ONDERWIJSVORM]

De tabel zet de evolutie van de vraag naar onderwijsvorm af tegen de maximumcapaciteit met en zonder benuttingsgraad voor de periode 2009-2010 tot 2031-2032. .

[TABELLEN SO ONDERWIJSVORM FINAAL: TABEL VRAAG CAP VORM 🡪 na invoegen kolom met gemeente verwijderen, lettergrootte op 8 zetten (en eventueel nog ‘AutoFit to contents’)].

Tot slot vat deze laatste tabel de resultaten samen voor het schooljaar 2027-2028 samen.

[TABELLEN SO ONDERWIJSVORM FINAAL: TABEL CONFRONTATIE 2027].

# Pendelindicatoren in het gewoon voltijds secundair onderwijs

Naast de inschatting van de omvang, de locatie en de duur van capaciteitstekorten is het belangrijk om ook de pendelbewegingen mee te nemen bij het uitwerken van lokale oplossingen. Een lokaal capaciteitstekort hoeft niet steeds een uiting te zijn van een onevenwicht tussen de lokale vraag en het lokale aanbod, maar kan ook zijn oorsprong vinden in een hoge inkomende schoolpendel. Een synthetische indicator wat betreft de schoolpendel is de school-woonratio. Ligt de school-woonratio hoger (lager) dan 1 dan is de inkomende pendel in dat gebied hoger (lager) dan de uitgaande pendel.

De tabel hieronder geeft de schoolpendelindicatoren weer voor het schooljaar 2019-2020. Vervolgens tonen we in twee figuren de evolutie van de school-woon-ratio, en de inkomende en uitgaande pendel in de schooljaren 2009-2010 tot en met 2019-2020.

[TABELLEN SO PENDEL FINAAL: PENDEL 2019 SO].

[TABELLEN SO PENDEL FINAAL: EVOLUTIE SCHOOLWOONRATIO]

[TABELLEN SO PENDEL FINAAL: EVOLUTIE PENDEL]

De pendelbewegingen zijn gebruikt als basis voor de aanmaak van de vraagprognoses. De bestaande pendelbewegingen hebben dus een impact op de verwachte capaciteitstekorten of -overschotten in schooljaar 2027-2028. De tekorten of overschotten in de gemeente kunnen ook vermeerderen of verminderen door veranderingen in het aanbod in andere gemeenten. Indien bijvoorbeeld wenselijk wordt geacht om de pendel te verschuiven naar een andere gemeente in de onderwijszone, kan daar dus rekening mee gehouden worden bij toekomstige uitbreidingen.

**In de volgende figuur wordt de schoolpendel verder uitgesplitst naar onderwijsvorm. We vergelijken vier populaties: 1) de leerlingen die in de gemeente school lopen (‘schoolgaand’); 2) de leerlingen die in de gemeente school lopen en wonen (‘wonend’); 3) de leerlingen die van buitenaf naar de gemeente pendelen om school te lopen (‘inkomende pendel’); en 4) de leerlingen die in de gemeente wonen maar elders naar school gaan (‘uitgaande pendel’).**

[TABELLEN SO PENDEL FINAAL: PENDEL ONDERWIJSVORM 1 figuur onder tabel]

**In de laatste figuur bekijken we, binnen elke populatie, de aandelen van de verschillende onderwijsvormen.**

[TABELLEN SO PENDEL FINAAL: PENDEL ONDERWIJSVORM 2 figuur onder tabel]

1. Statistiek Vlaanderen (2021). Vooruitzichten Bevolking. Te raadplegen via <https://statistieken.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=SVR%2FSV-Demografie-ProjectiesBevolking-20180226.qvw&host=QVS%40cwv100154&anonymous=true>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Voor de vestigingsplaatsen in gemeenten die de aanbodbevraging niet invulden werd de maximale capaciteit afgeleid van de feitelijke inschrijvingen. Voor de huidige vestigingsplaatsen wordt de ‘default maximale capaciteit’ bepaald als het ingeschreven aantal leerlingen in februari 2020 verhoogd met 30%. [↑](#footnote-ref-2)