Capaciteitsmonitor 2021: buitengewoon onderwijs [ONDERWIJSZONE]

# Situering van capaciteitsmonitor

De capaciteitsmonitor van 2021 peilt in opdracht van het Departement Onderwijs en Vorming naar de huidige en toekomstige capaciteitsproblemen in het buitengewoon onderwijs in Vlaamse en Brusselse onderwijszones. In het kader van de capaciteitsmonitor worden gegevens over het huidige en toekomstige capaciteitsaanbod verzameld voor iedere onderwijszone. Deze aanbodgegevens worden afgezet tegenover een voorspelling van de toekomstige capaciteitsvraag op het niveau van de onderwijszone. De confrontatie van de vraag- en aanbodprognoses laten een schatting toe van toekomstige capaciteitstekorten en -overschotten in het buitengewoon onderwijs voor iedere onderwijszone.

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 niveau van onderwijszone.

Dit onderwijszonerapport 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 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 buitengewoon basis- en secundair onderwijs. De raming start vanaf het schooljaar 2019-2020. De laatste beschikbare telling is die van februari 2020. In deze ronde van de capaciteitsmonitor zijn de prognoses van de vraag voor het buitengewoon onderwijs ontwikkeld op basis van enerzijds dynamische transitiemodellen (‘dynamische projecties’) en anderzijds op basis van distributietabellen en participatiegraden (‘methode m.b.v. participatiegraden’).

De ramingen op basis van een **dynamisch transitiemodel** gebeuren in de eerste plaats in functie van de schoolkeuze en onderwijstrajecten van leerlingen. Zo wordt het aantal leerlingen voorspeld op basis van het aantal leerlingen uit het vorige schooljaar. Bovendien wordt in elk jaar rekening gehouden met nieuwe instroom, bijvoorbeeld van (onderwijs)migranten of leerlingen die vanuit het gewoon onderwijs instromen. Daartegenover wordt ook de kans om het Nederlandstalig buitengewoon onderwijs te 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. 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.

Uit analyses van resultaten van het dynamische transitiemodel bleek dat de schattingen overmatig gevoelig waren voor de keuze van het basisjaar 2019-2020. Dat is het jaar van gegevens uit de leerlingendatabank waarin het model de doorstromingskansen aanleert om deze vervolgens naar de toekomst door te trekken voor de prognoses. Ook het kiezen van een dubbele basis (2 basisjaren samennemen) leverde onvoldoende houvast. Concreet bleek dat er voor de schooljaren 2018-2019 en 2019-2020 een opvallende stijging was in het leerlingenaantal in het buitengewoon onderwijs. Het is op dit moment onzeker of deze opvallende stijging zich zal voortzetten in de toekomst of een uitzonderlijke situatie vormde. Daarom werd ervoor gekozen om uitzonderlijk bijkomende vraagprognoses te ontwikkelen op basis van statische projecties aan de hand van de **distributietabellen met participatiegraden**. Deze methode houdt volledig rekening met de demografische evolutie, en daarin differentieert naargelang de woonplaats van de leerlingen - waarop de bevolkingsvooruitzichten van Statistiek Vlaanderen betrekking hebben - en de vestigingsplaats van de instelling waar de leerlingen onderwijs volgen.

Kort samengevat presenteren we dus twee reeksen van verschillend berekende vraagprognoses voor het buitengewoon onderwijs. De eerste reeks gebruikt de dynamische methode. De tweede reeks gebruikt de methode van de participatiegraden. De methode van de participatiegraden levert een eerder conservatieve blik op de toekomst. In een situatie waarin het gedrag van leerlingen jaar per jaar verandert, onder invloed van beleidsveranderingen of andere factoren, biedt deze prognose een veilige haven. Behalve de demografische groei en krimp wordt er vooral uitgegaan van stabiliteit, ook al is het duidelijk dat er onder de oppervlakte heel wat beweegt. De dynamische methode daarentegen, die in principe superieur is, gaat ervan uit dat de evolutie van de voorbije jaren, hoe uitzonderlijk ze vanuit historisch perspectief ook mag zijn, eindeloos in de toekomst doorgetrokken zal worden. Dat kan tot resultaten met sterke variaties leiden. Wanneer het schoolkeuzegedrag in het buitengewoon onderwijs toch zou veranderen zoals de laatste schooljaren ook al het geval was, dan riskeert deze methode sterk afwijkende voorspellingen op te leveren. Alle vertrouwen stellen in enkel deze uitkomsten houdt dus te veel risico’s in.

## 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). Als onderdeel van 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 is 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 buitengewoon basisonderwijs wordt eenzelfde benuttingsgraad (85%) gehanteerd als in de eerste capaciteitsmonitor. In het buitengewoon voltijds secundair onderwijs wordt niet één benuttingsgraad gehanteerd. Voor de opleidingsvormen één, twee en drie gebruiken we een benuttingsgraad van 85%. Binnen de opleidingsvorm 4 maken we een onderscheid naar 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 buitengewoon basisonderwijs in de periode 2009-2010 TOT 2029-2030

In de onderstaande figuur geven we de evolutie van de vraag in kleuteronderwijs (met ophoging voor instappers na februari), lager onderwijs en basisonderwijs weer. Zoals hierboven beschreven, tonen we in dit rapport twee vraagprognoses: één op basis van een dynamisch transitiemodel (vraag transitie) en één aan de hand van de distributietabellen met participatiegraden (vraag participatie). Deze evolutie zetten we in de figuur af tegen de verwachte maximumcapaciteit in het buitengewoon basisonderwijs in het schooljaar 2027-2028. We geven deze maximumcapaciteit weer zonder en met een benuttingsgraad van 85% (zie boven).

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ FIGUUR EVOLUTIE ALGEMEEN]

In de volgende figuren splitsen we de evolutie van de vraag op naar de verschillende types in het buitengewoon basisonderwijs.

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ FIGUUR EVOLUTIE VRAAG TYPE:

OFWEL FIGUUR BOVENAAN MET ALLE TYPES

OFWEL TWEE FIGUREN ONDERAAN MET OPSPLITSING VAN TYPES]

De volgende twee samenvattende tabellen zetten de evolutie van de vraag naar type af tegen de maximumcapaciteit met en zonder benuttingsgraad voor de periode 2009-2010 tot 2030-2031. De eerste tabel toont dit voor de vraagprognoses op basis van de dynamische transitiemodellen en de tweede tabel voor de vraagprognoses op basis van distributietabellen en participatiegraden.

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE TYPE DYN 🡪 kolommen onderwijszone niet opnemen in tabel & Autofit to contents]

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE TYPE PART🡪 kolommen onderwijszone niet opnemen in tabel & Autofit to contents]

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

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE 2027 DYN]

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE 2027 PART]

# Pendelindicatoren in het buitengewoon basisonderwijs

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.

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ PENDEL BUBAO ALGEMEEN]

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ EVOLUTIE SWR]

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ 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 onderwijszone kunnen ook vermeerderen of verminderen door veranderingen in het aanbod in andere onderwijszones. Indien bijvoorbeeld wenselijk wordt geacht om de pendel te verschuiven naar een andere onderwijszone, kan daar dus rekening mee gehouden worden bij toekomstige uitbreidingen.

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

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ PENDEL TYPE 1]

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

[BUBAO ONDERWIJSZONERAPPORT/ PENDEL TYPE 2]

# Vraag versus aanbod in buitengewoon secundair onderwijs in de periode 2009-2010 TOT 2029-2030

In de onderstaande figuur geven we de evolutie van de vraag in het secundair onderwijs weer. Zoals hierboven beschreven, tonen we in dit rapport twee vraagprognoses: één op basis van een dynamisch transitiemodel (vraag transitie) en één aan de hand van de distributietabellen met participatiegraden (vraag participatie). Deze evolutie zetten we in de figuur af tegen de verwachte maximumcapaciteit in het buitengewoon secundair onderwijs in het schooljaar 2027-2028. We geven deze maximumcapaciteit weer zonder en met een benuttingsgraad van 75-85% (zie boven).

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ FIGUUR EVOLUTIE ALGEMEEN]

In de volgende figuren splitsen we de evolutie van de vraag op per opleidingsvorm naar de verschillende types.

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ FIGUUR EVOLUTIE OV TYPE 🡪 vier figuren voor iedere opleidingsvorm]

De volgende twee tabellen zetten de evolutie van de vraag naar opleidingsvorm en type af tegen de maximumcapaciteit met en zonder benuttingsgraad voor de periode 2009-2010 tot 2030-2031. De eerste tabel toont dit voor de vraagprognoses op basis van de dynamische transitiemodellen en de tweede tabel voor de vraagprognoses op basis van distributietabellen en participatiegraden.

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE TYPE DYN 🡪 kolommen onderwijszone niet opnemen in tabel & Autofit to contents]

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE TYPE PART🡪 kolommen onderwijszone niet opnemen in tabel & Autofit to contents]

De laatste samenvattende tabellen geven de omvang weer van het verwachte capaciteitstekort in het schooljaar 2027-2028.

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE 2027 DYN]

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ TABEL CONFRONTATIE 2027 PART]

# Pendelindicatoren in het buitengewoon 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.

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ PENDEL BUSO ALGEMEEN]

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ EVOLUTIE SWR]

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ 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 onderwijszone kunnen ook vermeerderen of verminderen door veranderingen in het aanbod in andere onderwijszones. Indien bijvoorbeeld wenselijk wordt geacht om de pendel te verschuiven naar een andere onderwijszone, kan daar dus rekening mee gehouden worden bij toekomstige uitbreidingen.

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

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ PENDEL OV TYPE 1]

**In de laatste figuur en tabelbekijken we, binnen elke populatie, de aandelen van de verschillende types.**

[BUSO ONDERWIJSZONERAPPORT/ PENDEL OV TYPE 1: figuur en tabel onder elkaar plakken]

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)