

WERKINGSMIDDELEN VAN SCHOLEN EN INTERNATEN – EURO'S EN KOOPIKRAFT



Schoolbesturen die hun begroting niet in evenwicht krijgen. Schoolbesturen die niet meer zonder de opbrengsten van fondsenwervingsacties kunnen. Schoolbesturen die de financiering van het eigen deel van hun bouwproject niet rond krijgen. Afgeschaafte zwemlessen. Leerkracht die materiaal, bestemd voor de les zelf bekostigt. Zijn het alleenstaande gevallen of signalen dat er een tekort is aan werkingmiddelen in het kleuter- en leerplichtonderwijs?

Welke werkingsmiddelen?

In het kleuter- en leerplichtonderwijs zijn de werkingsmiddelen bedoeld voor de werking en de uitrusting van scholen.

In dit artikel kijken we naar de werkingsmiddelen van het kleuter- en het leerplichtonderwijs en van de internaten in de periode 2008-2009 tot en met 2014-2015. Het gaat hier niet alleen over de werkingsmiddelen van het vrij gesubsidieerd onderwijs, maar over de totaliteit van de werkingsmiddelen in het Vlaams onderwijs, over de netten heen. De gebruikte cijfers zijn afkomstig uit de jaarverslagen van AgODi.¹

Het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding, ... blijven buiten beschouwing.

De werkingsmiddelen in het kleuter- en leerplichtonderwijs bestaan uit "gewone" werkingsmiddelen en uit "bijkomende toelagen". "Bijkomende toelagen" zijn onder andere nascholingsmiddelen en integratietoelagen. In dit artikel concentreren we ons op de "gewone" werkingsmiddelen en laten we de "bijkomende toelagen" buiten beschouwing.

De gewone werkingsmiddelen van scholen bestaan uit de werkingsmiddelen verdeeld op basis van schoolkenmerken en de werkingsmiddelen verdeeld op basis van leerlingenkenmerken.² De verdeling van de werkingsmiddelen over enveloppes voor schoolkenmerken en leerlingenkenmerken komt niet aan bod in dit artikel.

Voor internaten bestaan de werkingsmiddelen uit een forfait, een bedrag per interne leerling van het basis- en secundair onderwijs en een bedrag per interne leerling die een schooltoelage krijgt.

De budgetten voor de werkingsmiddelen maken deel uit van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.³ De budgetten bouwen voort op de budgetten van het voorgaande jaar. De berekeningswijze is beschreven in decreten.⁴

In 6 jaar tijd zijn de gewone werkingsmiddelen toegenomen van 911 miljoen euro naar 956 miljoen euro. Dit is een toename met bijna 5%.

Gemiddeld op jaarbasis gaat het om een stijging met 0,8% per jaar. De bijkomende toelagen zijn in diezelfde periode gedaald van 34 miljoen euro naar 24 miljoen euro.

Historiek⁵

Het huidige financieringssysteem is in schooljaar 2008-2009 in gebruik genomen. Tegelijkertijd werd in het basisonderwijs de maximumfactuur geïntroduceerd. Om de gevolgen van de maximumfactuur te kunnen dragen, werden de gewone werkingsmiddelen van het basisonderwijs in schooljaar 2008-2009 met 80 miljoen euro verhoogd: 71 miljoen euro voor het gewoon basisonderwijs en 9 miljoen euro voor het buitengewoon basisonderwijs. Ook voor het secundair onderwijs waren er 47 miljoen euro extra gewone werkingsmiddelen: 44 miljoen euro voor het gewoon secundair en 3 miljoen euro voor het buitengewoon secundair.

In schooljaar 2014-2015 heeft de Vlaamse Regering 27 miljoen euro bespaard op de gewone werkingsmiddelen: het gewoon secundair onderwijs kreeg 17 miljoen euro minder, het gewoon basisonderwijs 8 miljoen en het buitengewoon basis- en secundair onderwijs elk 1 miljoen. De overheid noemt de besparing "eenmalig" omdat ze in de daaropvolgende schooljaren geen extra verminderingen van de werkingstoelagen doorvoert. De afgeroomde werkingstoelagen worden in die latere schooljaren echter niet aan het onderwijs teruggegeven: de werkingsmiddelen blijven na de besparingsronde jaar na jaar op het lagere peil. De eenmaligheid van de besparingen van 2014-2015 is dus op zijn minst betwistbaar.

Sommige lezers denken nu misschien dat het op de langere termijn toch nog altijd meevalt: van een toename met 127 miljoen euro in schooljaar 2008-2009 blijft er na 27 miljoen euro besparingen toch nog altijd 100 miljoen euro over. Maar dat is zonder de herhaaldelijke niet- of onvolledige indexering gerekend en, voor het basisonderwijs, ook zonder de onvolledige financiering van de groei van het leerlingenaantal. De effecten daarvan worden hierna in beeld gebracht. ►

Evolutie van de gemiddelde werkingsmiddelen per leerling

Figuur 1 bevat de gemiddelde werkingsmiddelen per leerling. Het begrotingsjaar 2009, dat overeenkomt met schooljaar 2008-2009, is daarbij voor elk type onderwijs gelijkgesteld aan 100.

Figuur 1: Werkingsmiddelen per leerling



Uit de figuur blijkt al onmiddellijk een probleem voor het gewoon basisonderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs: de werkingsmiddelen per leerling liggen in de meeste jaren van de geanalyseerde periode onder het niveau van het startjaar 2008-2009.

De andere onderwijstypes en de internaten zijn er beter aan toe: daar zijn de werkingsmiddelen per leerling met ongeveer 9% toegenomen. Voor het gewoon secundair onderwijs heeft de

besparingsronde in schooljaar 2014-2015 echter ook voor een kentering gezorgd.

Dat we een verschillend patroon vaststellen naar gelang van het onderwijsniveau is te wijten aan de 40%-regel. De werkingsmiddelen evolueren in functie van puntenaantallen. Die puntenaantallen worden berekend op basis van de leerlingenpopulatie. De wijziging van het puntenaantal wordt maar voor 40% doorgerekend in het totaalbedrag van de werkingsmiddelen. Een stijging van het



leerlingenaantal veroorzaakt een kleinere stijging van de werkingsmiddelen. En omgekeerd veroorzaakt een daling van het leerlingenaantal een kleinere daling van de werkingsmiddelen.

Die 40%-regel was gunstig voor het gewoon secundair onderwijs dat zijn leerlingenaantallen in de geanalyseerde periode zag afnemen. Voor het gewoon basisonderwijs is de 40%-regel in diezelfde periode nadelig geweest: in het gewoon basisonderwijs is het leerlingenaantal immers gestaag toegenomen.

Maar louter op basis van deze figuur kunnen we geen conclusies trekken. Om uitspraken te kunnen doen, moeten we naar de koopkracht kijken die de werkingsmiddelen vertegenwoordigen.

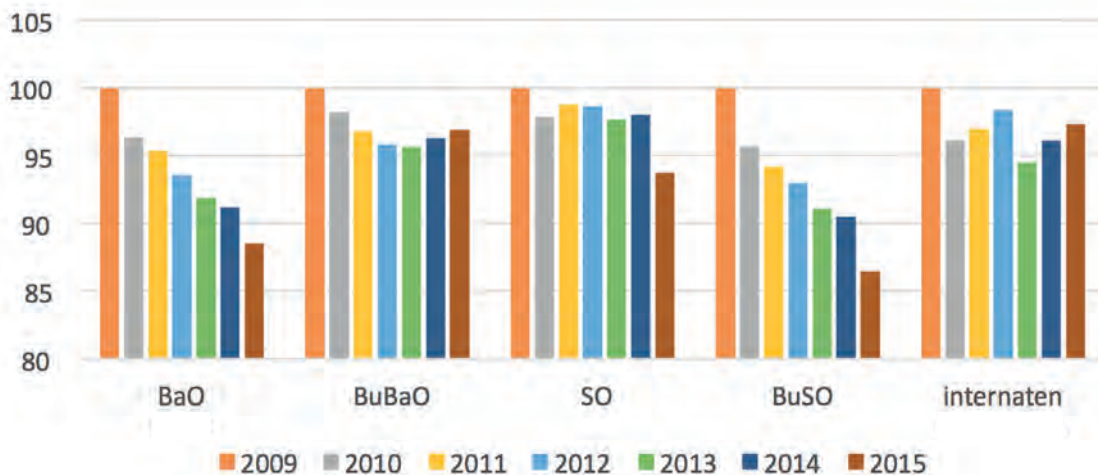
Evolutie van de koopkracht per leerling

De koopkracht wordt bepaald door de hoeveelheid goederen en diensten die kan gekocht worden met een hoeveelheid geld. Als

een leerkracht elk jaar 100 euro krijgt om met de leerlingen te gaan zwemmen, kunnen de leerlingen 25 keer per jaar zwemles volgen zolang een klaszwembeurt 4 euro kost. Wanneer klaszwembeurten het volgend schooljaar duurder worden en bijvoorbeeld 5 euro per keer gaan kosten, kan de klas met die 100 euro nog maar 20 keer per jaar gaan zwemmen. De koopkracht waarover de leerkracht beschikt, is dus gedaald.

De koopkracht van de werkingsmiddelen onderzoeken, is eigenlijk nagaan hoeveel goederen en diensten er met die werkingsmiddelen kunnen worden gekocht. We moeten daarbij niet kijken naar de totale koopkracht van de werkingsmiddelen in het Vlaams onderwijs of naar de gemiddelde koopkracht per school of per schoolbestuur, maar naar de koopkracht per leerling: een schoolbestuur dat 5% meer goederen en diensten kan aankopen, gaat erop achteruit als het leerlingenaantal met 10% is gestegen.

Figuur 2: Koopkracht per leerling



Figuur 2 geeft de evolutie van de koopkracht per leerling weer.

Deze figuur is identiek aan figuur 1 maar er is één element aan toegevoegd: de inflatie. Indien we figuur 1 en figuur 2 opstellen voor ons zwembeurtenvoorbeeld, dan zouden de balkjes van

figuur 1 allemaal even groot zijn, want ze zouden telkens 100 euro tonen. Op de verticale as van figuur 1 staan immers euro's. Op de verticale as van figuur 2 zouden er geen euro's staan maar zwembeurten. In figuur 2 zouden de balkjes kleiner worden vanaf het moment dat de zwem- ▶

beurten duurder zijn: vóór de prijsstijging zouden de balkjes 25 zwembuurten weergeven en era nog maar 20.

De figuur 2 van dit artikel bevat het pakket van goederen en diensten dat we met de euro's werkingsmiddelen per leerling kunnen kopen. We zien nu dat dit pakket in geen enkel jaar even groot is als het pakket dat men kon kopen met de werkingsmiddelen per leerling van schooljaar 2008-2009. We kunnen dus stellen dat de koopkracht van de werkingsmiddelen per leerling voor alle onderwijsniveaus en voor alle schooljaren na 2008-2009 gedaald is ten overstaan van schooljaar 2008-2009. De achteruitgang is het grootst bij het buitengewoon secundair onderwijs, waar de koopkracht in schooljaar 2014-2015 nog slechts 86% bedraagt van de koopkracht van schooljaar 2008-2009. In het gewoon basisonderwijs is nog 89% van de koopkracht van 2008-2009 over, in het gewoon secundair onder-

wijs nog 94% en in het buitengewoon basisonderwijs en de internaten 97%.

De daling van de koopkracht is vooral het gevolg van niet- of onvolledige indexatie. Al onmiddellijk in 2009-2010 zijn de werkingsmiddelen niet geïndexeerd. Gedurende 3 jaar was er een gedeeltelijke indexatie: er werd maar 60% van de stijging van het prijspeil in de werkingsmiddelen verrekend. In 2010-2011 was de gezondheidsindex gedaald. Die daling is niet verrekend in de werkingsmiddelen van het basisonderwijs, maar wel in die van het secundair onderwijs.

Om de koopkracht van de werkingsmiddelen per leerling in het kleuter- en leerplichtonderwijs op het niveau te houden van schooljaar 2008-2009, had de overheid in de 6 daaropvolgende schooljaren meer dan 300 miljoen euro extra moeten toekennen:

Tabel 1: Tekort ten overstaan van waardevaste werkingsmiddelen per leerling

Schooljaar	Gewoon BaO	Buitengewoon BaO	Gewoon SO	Buitengewoon SO	Internaten	Totaal	% werk-middelen
2008-2009	0	0	0	0	0	0	0%
2009-2010	-15.996.716	-699.064	-9.025.920	-1.110.463	-869.874	-27.702.037	-3%
2010-2011	-20.502.810	-1.251.884	-5.052.222	-1.524.173	-683.572	-29.014.661	-3%
2011-2012	-29.655.576	-1.708.406	-5.619.244	-1.917.705	-373.564	-39.274.496	-4%
2012-2013	-39.017.866	-1.840.903	-10.128.737	-2.566.927	-1.310.672	-54.865.104	-6%
2013-2014	-43.701.900	-1.579.080	-8.704.344	-2.814.529	-917.055	-57.716.908	-6%
2014-2015	-58.526.490	-1.293.834	-27.845.186	-4.100.686	-614.899	-92.381.094	-10%
Totaal	-207.401.358	-8.373.171	-66.375.653	-14.034.482	-4.769.636	-300.954.301	-5%
% werkings-middelen	-7%	-3%	-2%	-8%	-3%	-5%	

Die 300 miljoen euro komt overeen met 5% van de toegekende middelen. We zien bovendien dat het tekort jaar na jaar toeneemt. In schooljaar 2014-2015 hadden de werkingsmiddelen 10% (92 miljoen euro) hoger moeten liggen om het koopkrachtniveau van 2008-2009 te evenaren.

Dat vooral het gewoon basisonderwijs en het buitengewoon secundair onderwijs zwaar getroffen zijn, zien we ook hier: over de geanaly-

seerde periode kregen deze onderwijsniveaus respectievelijk gemiddeld 7% en 8% minder koopkracht. In schooljaar 2014-2015 gaat het al om 63 miljoen euro (13% in het gewoon basisonderwijs en 16% in het buitengewoon secundair onderwijs).

De daling van de koopkracht van de werkingsmiddelen van het gewoon secundair onderwijs bedraagt in de geanalyseerde 6 jaar gemiddeld

2%. Maar in het gewoon secundair onderwijs zien we dan weer dat het tekort in schooljaar 2014-2015 zeer sterk is toegenomen: het tekort bedraagt dan al 7% van de ontvangen werkingsmiddelen, tegen 2% in het schooljaar ervoor.

Voor internaten en het buitengewoon basisonderwijs is de evolutie minder eenduidig. Daar is gemiddeld genomen meer bespaard op de werkingsmiddelen dan in het gewoon secundair onderwijs, maar minder dan in het gewoon basisonderwijs. In schooljaar 2014-2015 is de koopkracht van de werkingsmiddelen per intern en per leerling 3% lager dan in het referentiejaar.

Hoe ziet de toekomst eruit?

Als de overheid haar beleid niet bijstuurt en geen extra werkingsmiddelen toekent, dan ziet het er niet goed uit.

Niet alleen het effect van de besparingen in 2014-2015 slepen we jaar na jaar mee, ook de evolutie van de leerlingenaantallen en de niet-indexering versterken de negatieve tendens.

Verwachtingen ten aanzien van de evolutie van de leerlingenaantallen

De stijging van de leerlingenaantallen die we in de geanalyseerde 6 jaar gezien hebben in het basisonderwijs, schuift door naar het secundair

onderwijs. Volgens de capaciteitsmonitor van het Departement Onderwijs zal het aantal leerlingen in het secundair onderwijs tussen 2015-2016 en 2025-2026 met 12% stijgen. Ook de werkingsmiddelen van het secundair onderwijs zullen in de toekomst dus onder druk komen te staan door het effect van de 40%-regel.

De eenmaligheid van de besparingen van 2014-2015 is op zijn minst betwistbaar.

Voor het basisonderwijs verwachten we een stagnatie van het leerlingenaantal tot 2023-2024, waarna het aantal opnieuw zou stijgen. Het basisonderwijs moet ook in de toekomst geen soelaas verwachten van de 40%-regel.

De indexering

In 2015-2016 en 2016-2017 is er geen index toegekend. Voor 2017-2018 en voor 2018-2019 is er wel een index voorzien voor het basisonderwijs, maar niet voor het secundair onderwijs.

Net zoals het effect van de eenmalige besparingsronde van 2014-2015 niet eenmalig is, is dat ook het geval voor de niet- of onvolledige indexatie. ►



Raming van het tekort vanaf 2015-2016

De werkmiddelen in het jaarverslag van AgO-Di van 2015 zijn doorgerekend voor de schooljaren 2015-2016 tot en met 2018-2019. De internaten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

In schooljaar 2014-2015 bedroeg het relatief tekort aan koopkracht in het basis- en secundair onderwijs bijna 92 miljoen euro. Volgens onze raming evolueert dat tekort als volgt:

Tabel 2: Raming van de toekomstige evolutie van het tekort aan koopkracht in het kleuter- en leerlichtonderwijs

Schooljaar	Gewoon BaO	Buitengewoon BaO	Gewoon SO	Buitengewoon SO	Totaal	% werkmiddelen
2015-2016	-64.008.961	363.275	-28.834.586	-3.791.687	-96.271.959	-10%
2016-2017	-73.325.013	-336.057	-40.164.784	-4.559.579	-118.385.433	-13%
2017-2018	-74.925.608	-343.393	-53.640.781	-5.471.181	-134.380.963	-14%
2018-2019	-76.176.866	-349.127	-65.133.341	-6.249.831	-147.909.165	-15%
Totaal	-288.436.448	-665.302	-187.773.492	-20.072.279	-496.947.521	-13%
% werkmiddelen	-16%	0%	-11%	-19%	-13%	

In schooljaar 2016-2017 bedraagt het relatief tekort aan koopkracht al 118 miljoen euro.

Wanneer het aangekondigde overheidsbeleid overkort wordt uitgevoerd, zullen de geïndexeerde 127 miljoen euro extra werkmiddelen, die bij de start van het huidige financieringssysteem zijn toegekend, volledig zijn weggesaneerd vanaf schooljaar 2018-2019. Het gewoon basisonderwijs, dat 71 miljoen euro extra kreeg om de extra uitgaven van de maximumfactuur te kunnen dragen, heeft daar vanaf schooljaar 2016-2017 nog 2 miljoen euro aan koopkracht van overgehouden. De koopkracht van de 47 miljoen euro extra voor de werkmiddelen van het secundair onderwijs zal volledig verdampt zijn in schooljaar 2017-2018. Vanaf schooljaar 2017-2018 zal de koopkracht van de werkmiddelen van het secundair onderwijs dus lager zijn dan in schooljaar 2007-2008.

In schooljaar 2016-2017 bedraagt het relatief tekort aan koopkracht al 118 miljoen euro.

Door de geplande indexering van de werkmiddelen van het basisonderwijs in de school-

jaren 2017-2018 en 2018-2019 en de verwachte stagnatie van de leerlingenaantallen in het basisonderwijs groeit het tekort aan koopkracht in het basisonderwijs minder sterk dan in de periode 2008-2009 tot 2014-2015. Het tekort blijft evenwel op een hoog niveau van 14% in de vier geraamde schooljaren.

In het secundair onderwijs verwachten we een zeer sterke toename van het tekort aan koopkracht. Dit is een gevolg van langdurige niet-indexatie gecombineerd met stijgende leerlingenaantallen. Volgens de berekeningen loopt het tekort van 2018-2019 al op tot 16% van de werkmiddelen van het secundair onderwijs.

Voor schooljaar 2015-2016 is de raming gebaseerd op de leerlingenaantallen van Vlaams Onderwijs in Cijfers 2015-2016. De leerlingenaantallen van de 3 daaropvolgende schooljaren zijn berekend aan de hand van de capaciteitsmonitor. De berekende tekorten zijn veroorzaakt door de toepassing van de 40%-regel in vergelijking met een volledige verrekening van de evolutie van de leerlingenaantallen.

Voor het prijspeil is gewerkt met de gezondheidsindex van januari van het voorafgaande jaar en voor schooljaar 2018-2019 met de prognoses van het Federaal Planbureau voor januari 2018. De

berekende tekorten ontstaan door het verschil tussen enerzijds een volledige indexatie van de werkingsmiddelen en anderzijds de beslissingen van de overheid betreffende de niet-indexering.

Besluit

Tussen 2008-2009 en 2014-2015 zagen alle onderwijsniveaus hun koopkracht dalen door herhaalde niet- of onvolledige indexatie van de werkingsmiddelen. Bij stijgend prijspeil heeft onvolledige indexatie een cumulatief effect: zonder compenserende inhaalbeweging blijft het verlies aan koopkracht nieuwe en steeds toenemende verliezen genereren in de jaren na de niet- of gedeeltelijke indexatie.

Het cumulatieve effect speelt ook voor de “eenmalige” besparingsronde van schooljaar 2014-2015. Zolang de overheid de besparing niet terugdraait, blijven de werkingsmiddelen op het lagere peil van na de besparing.

De niet- en onvolledige indexatie valt minder op dan de besparingsronde. Het gaat telkens maar om kleine percentjes en er moet gerekend worden om het effect ervan te kennen. Over de jaren heen kan het negatieve effect van niet- en onvolledige indexatie op de koopkracht nochtans hoog oplopen.

In het basisonderwijs werd de daling van de koopkracht versterkt door de invloed van de 40%-regel op de stijgende leerlingenaantallen. In het secundair onderwijs werd de daling van de koopkracht in het verleden gedeeltelijk ge-



compenseerd door de invloed van diezelfde 40%-regel op dalende leerlingenaantallen.

Bij ongewijzigd beleid zal de daling van de koopkracht in de komende jaren blijven voortbestaan en toenemen. Dit zal zich vooral manifesteren in het secundair onderwijs: de niet-indexering blijft er langer van kracht en zal gedurende vele jaren versterkt worden door stijgende leerlingenaantallen. ◀◀

Trui Vermeersch

trui.vermeersch@katholiekonderwijs.vlaanderen

EINDNOTEN

1. De jaarverslagen van AgODi zijn te vinden op de webpagina <http://www.agodi.be/publicaties-agodi-jaarverslag>.
2. Werkingsmiddelen die op basis van leerlingenkenmerken worden toegekend, worden ook wel SES-middelen genoemd. Het betreft middelen die worden toegekend voor leerlingen met een zwakkere sociaaleconomische status.
3. Zie het artikel “De begroting en het Vlaams Parlement – Algemene procedure voor de onderwijsbegroting” in het maart-aprilnummer van In Dialoog.
4. De berekeningswijze wordt toegelicht in artikel 79 van het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 voor het gewoon basisonderwijs en artikel 85bis van datzelfde decreet voor het buitengewoon basisonderwijs. Voor het secundair onderwijs is de berekeningswijze te vinden in artikel 243 van de voor het gewoon secundair onderwijs en in artikel 324 voor het buitengewoon secundair onderwijs. Voor internaten is artikel 3ter van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II van toepassing.
5. Groenez S., Juchtmans G., Smet M., Stevens C.: Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen – Evaluatie van het financieringsdecreet van 2008: Eindrapport, januari 2015, 260 blz.