

HOE ZOU HET NOG MET DE KOOPKRACHT VAN DE WERKINGSMIDDELEN ZIJN?



In een eerder nummer van *In dialoog* hebben we bericht over de evolutie van de koopkracht van de werkingsmiddelen per leerling tussen de schooljaren 2008-2009 en 2014-2015¹. Dat artikel bevatte ook een raming van de te verwachten ontwikkeling van de koopkracht tot het einde van de voorbije legislatuur (schooljaar 2018-2019). Tijd dus om eens terug te blikken en de kwaliteit van die raming te beoordelen, maar ook om vooruit te kijken naar wat we in de nieuwe legislatuur kunnen verwachten.

Korte schets van de vaststellingen tot 2014-2015

De Vlaamse overheid stelt de werkingsmiddelen ter beschikking aan de scholen. Die werkingsmiddelen zijn bedoeld voor de werking, de uitrusting, het onderhoud en de investeringen van de scholen, zodat de kosteloosheid van het onderwijs kan worden gewaarborgd.

Sinds het huidige financieringsmechanisme van kracht is, is de koopkracht van de werkingsmiddelen per leerling stelselmatig afgenomen totdat nog slechts 86% van de koopkracht van schooljaar 2008-2009 over was in 2014-2015 in het buitengewoon secundair onderwijs (buso), 89% in het gewoon basisonderwijs (bao), 94% in het gewoon secundair onderwijs (so) en 97% in het buitengewoon basisonderwijs (bubao).

Alleen al in het schooljaar 2014-2015 had de overheid 92,4 miljoen euro extra middelen moeten toekennen om het koopkrachtniveau van het schooljaar 2008-2009 te evenaren. Tussen

2009-2010 en 2014-2015 bedroeg het gecumuleerd tekort net geen 301 miljoen euro.

De achteruitgang van de koopkracht is een gevolg van de combinatie van volledige en gedeeltelijke desindexeringen, een besparing van 27 miljoen euro in het schooljaar 2014-2015 en de 40%-regel, waardoor de groei van de leerlingenaantallen maar voor 40% wordt omgezet in werkingsmiddelen.

Terugblik op de voorspellingen voor 2015-2016 tot 2018-2019

In het artikel van 2017 hadden we voorspeld dat de koopkracht er steeds verder op achteruit zou gaan, als de overheid niet tot actie zou overgaan. Dat is ook gebeurd. Dat zie je in tabel 1. De cumulatieve extra achteruitgang van de koopkracht bedroeg 481 miljoen euro. In het schooljaar 2018-2019 bedroeg het tekort aan werkingsmiddelen 139 miljoen euro of 14% van de toegekende werkingsmiddelen.

Tabel 1: Tekort werkingsmiddelen basis- en secundair onderwijs: raming vs. werkelijk (x 1000 euro)

Schooljaar	bao		bubao		so		buso		totaal		% werkingsmiddelen	
	raming	werkelijk	raming	werkelijk	raming	werkelijk	raming	werkelijk	raming	werkelijk	raming	werkelijk
2015-2016	-64 009	-62 253	363	1 137	-28 835	-28 691	-3 792	-3 679	-96 272	-93 485	-10%	-10%
2016-2017	-73 325	-74 528	-336	-3 474	-40 165	-36 724	-4 560	-4 042	-118 385	-118 768	-13%	-13%
2017-2018	-74 926	-77 294	-343	-3 550	-53 641	-44 074	-5 471	-4 741	-134 381	-129 660	-14%	-14%
2018-2019	-76 177	-78 980	-349	-4 511	-65 133	-50 854	-6 250	-5 131	-147 909	-139 475	-15%	-14%
Totaal	-288 436	-293 054	-665	-10 398	-187 773	-160 344	-20 072	-17 593	-496 948	-481 389	-13%	-13%
% werkingsmiddelen	-16%	-16%	0%	-7%	-11%	-10%	-19%	-17%	-13%	-13%		

Wat brengt de toekomst? Voorspellingen voor 2020 tot 2024

De verwachtingen voor de nieuwe legislatuur vind je in tabel 2. Om dezelfde koopkracht per leerling te bereiken als in 2008-2009, zou de overheid in meer dan een half miljard extra werkingsmiddelen moeten voorzien. Zonder bijkomende

werkingsmiddelen neemt het koopkrachttkort na 2019-2020 jaar na jaar opnieuw toe tot 135 miljoen euro in 2023-2024 (globaal 12% van de verwachte werkingsmiddelen). Door het optrekken van de werkingsmiddelen voor de kleuters verwachten we een substantiële verbetering van de koopkracht in het kleuteronderwijs. ►

Tabel 2: Raming tekort werkingsmiddelen 2020-2024 (x 1000 euro en in procent van de werkingsmiddelen)

Schooljaar	bao				bubao				so		buso		totaal	
	kleuters		lager onderwijs		kleuters		lager onderwijs		bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%
	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%	bedrag	%						
2019-2020	39 455	19%	-49 641	-14%	934	31%	-4 336	-13%	-63 746	-15%	-5 414	-20%	-82 747	-8%
2020-2021	39 575	19%	-50 755	-14%	942	31%	-4 373	-13%	-72 500	-16%	-5 555	-20%	-92 665	-9%
2021-2022	39 369	18%	-53 737	-15%	957	31%	-4 443	-13%	-83 357	-19%	-5 817	-21%	-107 028	-10%
2022-2023	39 947	18%	-55 386	-15%	975	31%	-4 523	-13%	-95 159	-21%	-6 119	-22%	-120 266	-11%
2023-2024	40 323	18%	-57 437	-15%	992	31%	-4 605	-13%	-107 433	-23%	-6 429	-23%	-134 588	-12%
Totaal	198 670	18%	-266 955	-15%	4800	31%	-22 281	-13%	-422 195	-19%	-29 333	-21%	-537 293	-10%

De positieve invloed van die extra middelen voor de kleuters zal goed voelbaar blijven in de loop van de hele legislatuur.

De extra middelen brengen echter geen soelaas voor het lager onderwijs. In het gewoon lager onderwijs zal er nog altijd een verlies van koopkracht van 15% blijven bestaan ten overstaan van 2008-2009. Bij het buitengewoon lager onderwijs is dat 13%.

In het secundair onderwijs moeten we vrezen voor een dramatische escalatie. Het grootste slachtoffer zal het buitengewoon secundair onderwijs (buso) zijn (het verlies aan koopkracht evolueert er van 20% naar 23% van de werkingsmiddelen), maar het gewoon secundair onderwijs (so) zal snel inhalen (het verlies van koopkracht neemt toe van 15% naar 23% van de werkingsmiddelen). In het schooljaar 2023-2024 zal het procentuele tekort in het so groter worden dan dat van het buso (23,01% van de werkingsmiddelen in het so versus 22,97% in het buso).

De oorzaken van de verdere achteruitgang van de koopkracht per leerling

Gedeeltelijke desindexering van de werkingsmiddelen

Het basisonderwijs

Hoewel de Vlaamse overheid geen nieuwe desindexeringen aan het basisonderwijs oplegt, blijft het lager onderwijs toch de nadelige gevolgen van desindexeringen van vorige regeringen

ondervinden. Desindexeringen en eenmalige besparingen blijven eeuwig doorwerken als de overheid ze niet actief terugdraait. Naarmate de tijd verstrijkt, groeit het nominale effect van de desindexeringen en van eenmalige besparingen steeds verder aan. De vermindering in koopkracht blijft constant, maar in euro wordt het verlies alsmaar groter.

Tabel 3: Fictief voorbeeld: effect van eenmalige desindexering

Gegevens: Prijsstijging: elk jaar 2%
 Subsidie_1: jaarlijkse volledige indexering
 Subsidie_2: eenmalig 40% desindexering in jaar 2

jaar	index	scenario's		verschil
		subsidie_1	subsidie_2	
1	100,00	500 000 000	500 000 000	0
2	102,00	510 000 000	506 000 000	-4 000 000
3	104,04	520 200 000	516 120 000	-4 080 000
4	106,12	530 604 000	526 442 400	-4 161 600
5	108,24	541 216 080	536 971 248	-4 244 832
6	110,41	552 040 402	547 710 673	-4 329 729
7	112,62	563 081 210	558 664 886	-4 416 323
8	114,87	574 342 834	569 838 184	-4 504 650
9	117,17	585 829 691	581 234 948	-4 594 743
10	119,51	597 546 284	592 859 647	-4 686 638

Dat zie je in tabel 3. Een jaarlijkse subsidie van 500 miljoen euro, die elk jaar geïndexeerd wordt terwijl de jaarlijkse prijsstijging onveranderlijk 2% per jaar is, komt in jaar 10 uit op 597,5 miljoen

euro. Met die 597,5 miljoen euro kan in jaar 10 exact evenveel worden aangekocht als met de 500 miljoen euro in jaar 1.

Wanneer in jaar 2 eenmalig gedeeltelijk wordt gedesindexeerd (60% van de subsidie wordt geïndexeerd en 40% niet), dan kan in dat jaar 4 miljoen euro minder worden aangekocht. Wanneer de subsidie vanaf jaar 3 weer elk jaar volledig wordt geïndexeerd, dan blijft er toch altijd een te klein subsidiebedrag bestaan. Het tekort in euro neemt toe met de jaren: in jaar 3 bedraagt het niet meer 4 miljoen euro, maar 4,08 miljoen euro en daarna groeit het verder. In koopkracht is het verlies van 4 miljoen euro in jaar 2 gelijk aan het verlies van 4,7 miljoen euro in jaar 10.

De extra middelen voor het kleuteronderwijs kunnen als een actief corrigerende ingreep worden beschouwd. Voor het lager onderwijs zijn er geen extra middelen gekomen. In het lager onderwijs zorgen vroegere desindexeringen en een besparing ervoor dat de werkingsmiddelen sinds 2017 elk jaar 7,6% te laag zijn.

Wanneer de overheid de werkingsmiddelen voor het lager onderwijs gedurende de hele legislatuur volledig blijft indexeren, maar in geen corrigerende maatregelen voorziet om de werkingsmiddelen te verhogen, dan blijft dat koopkrachtverlies van 7,6% intact gedurende de hele legislatuur.

Het secundair onderwijs

In het secundair onderwijs hebben desindexeringen en extra eenmalige besparingen uiteraard een gelijkaardig effect als in het basisonderwijs, maar de cijfers zijn verschillend. In begrotingsjaar 2019 bedroeg het koopkrachtverlies ten opzichte van begrotingsjaar 2009 al 9%.

De huidige Vlaamse regering heeft aangekondigd de werkingsmiddelen van het secundair onderwijs ook de volgende jaren met 40% te desindexeren.

Op basis van de voorspellingen van het Planbureau betekent een desindexering van 40% een toename van het verlies aan koopkracht tot 12% in 2024. Stijgt de inflatie sterker, dan zal het

koopkrachtverlies in het secundair onderwijs groter zijn. Is de inflatie lager, dan zal het koopkrachtverlies minder sterk toenemen.

De omzetting van de wijziging van leerlingenaantallen in werkingsmiddelen

De onderwijsdecreten voorzien dat slechts 40% van de toename (en afname) van de leerlingenaantallen vertaald wordt in werkingsmiddelen².

De 40%-regel is bedacht in een tijd van dalende geboortecijfers. Hij was bedoeld om de scholen tegen een te sterke daling van de werkingsmiddelen te beschermen in tijden van dalende leerlingenaantallen.

Hoe goed bedoeld ook, voor het bao kwam de 40%-regel op een heel slecht moment. We overlopen het effect van de 40%-regel per enveloppe werkingsmiddelen.

Het gewoon basisonderwijs

De afgelopen tien jaar is de schoolbevolking in het bao onafgebroken gegroeid³. De 40%-regel bewerkstelligt een even onafgebroken vermindering van de werkingsmiddelen per leerling van het bao.

In het schooljaar 2018-2019 lag het leerlingenaantal in het bao 12,7% hoger dan in 2008-2009. Terwijl er 79 346 extra leerlingen waren, ontving het bao maar extra werkingsmiddelen voor 31 738 kinderen. Voor de andere 47 608 kinderen waren er geen werkingsmiddelen.

Het buitengewoon basisonderwijs

Bij het bubao is de situatie helemaal anders. Door het M-decreet is het aantal leerlingen in het bubao in de laatste tien jaar afgenomen met 2 596 leerlingen. De daling van de werkingsmiddelen is door de 40%-regel getemperd: alsof het aantal leerlingen maar met 1 038 zou zijn afgenomen.

Het gewoon secundair onderwijs

Voor het so moet de periode in twee deelperiodes worden opgesplitst: de eerste zes jaar daalden de leerlingenaantallen (-19 299 leerlingen). In die deelperiode heeft het so voordeel onderzonden van de 40%-regel: de werkingsmiddelen ►

zijn minder sterk verminderd dan het leerlingen-aantal. Sinds het schooljaar 2015-2016 is het tijp echter gekeerd en is de schoolbevolking van het so gaan toenemen (+10 609 leerlingen). In die deelperiode zijn ook de werkingsmiddelen toe- genomen, maar minder sterk dan de toename van het leerlingenaantal.

Netto heeft het so nu nog altijd voordeel van de 40%-regel: over de voorbije tien jaar zijn de leerlingenaantallen met 8 690 leerlingen afge- nomen en is er maar een daling van de wer- kingsmiddelen voor 3 476 leerlingen. Het om- slagpunt wordt echter zeer binnenkort bereikt. Omdat er nu al vier jaar op rij een toename van de leerlingenaantallen is en die groei steeds sterker aan het worden is, is het nadeel van de 40%-regel bij stijgende leerlingenaantallen toch al voelbaar in het so.

In de komende jaren wordt nog een sterke stij- ging van de leerlingenaantallen in het so ver- wacht en zal de 40%-regel de werkingsmiddelen van het so verder aantasten. Net nu heeft de Vlaamse regering plannen om nog extra te gaan besparen in het so.

Het buitengewoon secundair onderwijs

In het buso zijn er drie deelperiodes.

Van 2008-2009 tot en met 2014-2015 stijgen de leerlingenaantallen met 2 113 leerlingen. In 2015-2016 en 2016-2017 zijn de leerlingenaan- tallen gedaald met 531 leerlingen en in 2017- 2018 en 2018-2019 stijgen de leerlingenaan- tallen opnieuw met 414 leerlingen.

Over de hele periode bedraagt de toename van de leerlingenaantallen 1 996 leerlingen en zijn er maar extra werkingsmiddelen toege- kend voor 798 leerlingen. De desindexerings- plannen van de Vlaamse regering zijn ook op het buso gericht.

Het effect van de combinatie van desindexering en de 40%-regel

De combinatie van desindexering en de 40%-regel bij stijgende leerlingenaantallen zien we in tabel 4. Opnieuw wordt dezelfde

eenmalige gedeeltelijke desindexatie in jaar 2 afgezet tegen een volledig geïndexeerd scenario subsidie_3, maar nu laten we de leer- lingen aantallen met 10 000 per jaar stijgen. In het scenario subsidie_3 wordt de groei van de leerlingenaantallen volledig gesubsidieerd. In het scenario subsidie_4 geldt de 40%-regel. Het tekort aan subsidie is hoger bij de start en het procentuele tekort neemt nu ook snel toe naarmate de tijd vordert.

Tabel 4: Fictief voorbeeld:

effect van een eenmalige desindexering en een jaarlijkse toename van de leerlingenaantallen

Gegevens: Prijsstijging: elk jaar 2%

Groei aantal leerlingen: +10 000 lln/jaar

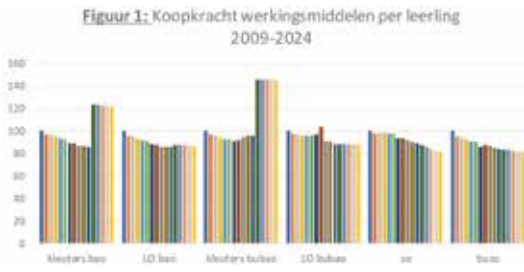
Subsidie_3: jaarlijkse volledige indexering + permanent 100% groei aantal lln

Subsidie_4: eenmalige 40% desindexering in jaar 2 + permanent 40%-regel groei aantal lln

jaar	index	aantal lln	scenario's		verschil
			subsidie_3	subsidie_4	
1	100,00	1 000 000	500 000 000	500 000 000	0
2	102,00	1 010 000	515 100 000	508 024 000	-7 076 000
3	104,04	1 020 000	530 604 000	520 236 696	-10 367 304
4	106,12	1 030 000	546 522 120	532 722 376	-13 799 744
5	108,24	1 040 000	562 864 723	545 487 025	-17 377 698
6	110,41	1 050 000	579 642 422	558 536 753	-21 105 668
7	112,62	1 060 000	596 866 082	571 877 803	-24 988 280
8	114,87	1 070 000	614 546 832	585 516 549	-29 030 283
9	117,17	1 080 000	632 696 066	599 459 504	-33 236 562
10	119,51	1 090 000	651 325 450	613 713 318	-37 612 132

Het combinatie-effect heeft de werkingsmidde- len van het lager onderwijs al sterk doen krim- pen. Nu bedreigt het ook het so. De reële effec- ten zie je in figuur 1.

De afname van de koopkracht in het kleuter- onderwijs is gestopt in 2020. Gemiddeld is de koopkracht per kleuter in het bao in 2020 geste- gen van 86% van het niveau van 2008-2009 naar 123% en in het bubao van 96% naar 146%.



In het lager onderwijs van het bao zal de koopkracht in deze legislatuur verder zakken van 88% naar 87% van het niveau van 2008-2009. In het lager onderwijs van het bubao blijft de koopkracht stabiel op 89% van 2008-2009.

De afname van de koopkracht versnelt in het so. In 2019 bedroeg de koopkracht nog 89% van die van 2008-2009. Tegen het einde van de legislatuur voorzien we een verdere daling tot 81%.

Het buso, dat er in 2019 al het ergst aan toe was, gaat er qua koopkracht verder op achteruit: van 84% van de koopkracht van het referentiejaar 2008-2009 in 2019, eveneens naar 81% in 2024. Het enige positieve is dat de daling vertraagt. Het begeleidingsdecreet zal ook hier een impact hebben.

Corrigerende maatregelen zijn noodzakelijk

Ja, politici kunnen de wereld verbeteren! In 2020 krijgen de kleuterscholen meer dan 40 miljoen euro extra werkingsmiddelen. Voor kleuters zullen er in de voorbije tien jaar nooit meer middelen zijn geweest dan in 2020. Vanaf 2020 wordt in het kleuteronderwijs dus alles anders. Schoolleiders van kleuterscholen zullen niet langer gedwongen zijn om zich permanent te gedragen als crisismanager van een bedrijf in moeilijkheden en zich weer kunnen richten op hun kerntaken.

Nu het lager en het secundair onderwijs nog. Zonder corrigerende maatregelen blijft de onderfinanciering in het lager onderwijs voortbestaan en binnen enkele jaren wordt het waarschijnlijk nog erger in het secundair onderwijs.

Het is tijd om de 40%-regel op de schop te doen. Het is tijd om te onderzoeken hoe de schoolinfrastructuur van het vrij onderwijs in stand kan worden gehouden. Het is tijd om extra werkingsmiddelen te injecteren in het lager en secundair onderwijs. Globaal voor het leerplichtonderwijs is meer dan een half miljard euro extra nodig om de koopkracht van de werkingsmiddelen per leerling tijdens de nieuwe legislatuur weer op het niveau van het schooljaar 2008-2009 te brengen. Het is tijd om uit te zoeken of de besparingen in het onderwijs wel verantwoord zijn, zeker wanneer nog niemand lijkt te weten hoe die middelen beter kunnen worden ingezet. Het is tijd om te onderzoeken wat de gevolgen zullen zijn als 85 miljoen euro SES-middelen in het bao en 46 miljoen euro in het so (15% van de werkingsmiddelen van het bao en 11% van het so) niet meer gebruikt kunnen worden voor uitgaven die schoolleiders en leraren nodig vinden, maar voor centraal opgelegde bestedingen buiten de gewone onderwijscontext om. Het is tijd om de fiscale regels voor het onderwijs te vereenvoudigen, zodat een ijverige belastingcontroleur niet langer 30% rechtspersonenbelasting kan innen op de huur van schoolboeken en scholen niet belemmerd worden in het delen van schoolgebouwen.

Een nulmeting over de uitgaven in scholen is dus een zeer goede zaak, maar kijk tegelijk ook naar de inkomsten. ◀◀

Trui Vermeersch

trui.vermeersch@katholiekonderwijs.vlaanderen
Stafmedewerker Dienst Bestuur & organisatie

EINDNOTEN

1. 'Werkingsmiddelen van scholen en internaten – euro's en koopkracht', Trui Vermeersch, *In dialoog*, 2016-2017 Jaargang 1, nr. 5, 15 mei 2017, p. 6–13.
2. Art. 79, § 3, 1° van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 voor het bao en art. 85bis, § 3, 1° voor het bubao, art. 243,

§ 3, 1° van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs van 17 december 2010 voor het so en art. 324, § 3, 1° voor het buso.

3. *Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2018-2019, Deel 1: Schoolbevolking, Evolutietabellen.*