

Dossier koopkracht en besparingen - Ook na corona moeten de scholen open blijven

Inhoud

1	Situering	1
2	Concreet voorbeeld van één schoolbestuur	2
2.1	Het werkingsbudget	3
2.2	De leerlingenbijdragen	3
2.3	De kosten.....	3
2.3.1	Energiekosten	3
2.3.2	Personeelskosten Meester-, Vak- en Dienstpersoneel	3
2.4	Investeringen	4
2.4.1	Roerende goederen	4
2.4.2	Onroerende goederen	4
3	De financiële situatie van het Nederlandstalig onderwijs in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	4
3.1	Werkingsbudget	4
3.1.1	De 40%-regel	4
3.1.2	Inflatie.....	7
3.1.3	Eenmalige extra's.....	9
3.2	Leerlingenbijdragen	12
3.3	Prijsstijgingen onroerende investeringen.....	12
4	Samenvatting	13
4.1	Het kleuteronderwijs	13
4.2	Het gewoon lager onderwijs.....	13
4.3	Het gewoon secundair onderwijs	13
4.4	Het buitengewoon lager onderwijs	13
4.5	Het buitengewoon secundair onderwijs	14

1 Situering

Tijdens de voorbije coronajaren was het voor de minister van Onderwijs een prioriteit om de scholen open te houden. Scholen en schoolbesturen hebben zich daar volop voor ingezet. Nu komt vanuit de onderwijssector de dringende vraag aan de Vlaamse overheid om ook voor de toekomst de scholen open te houden.

Deze nota is tot stand gekomen door een samenwerking vanuit Katholiek Onderwijs Vlaanderen, de GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, de Onderwijsvereniging van Steden en Gemeenten en het Overleg

Kleine Onderwijsverstrekkers en lanceert een noodkreet voor de hele Nederlandstalige onderwijssector in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Je kunt een schoolbestuur als een bedrijf zien met twee soorten middelen: een personeelsbestand en euro's. Beide soorten middelen staan onder extreme druk. Naast het lerarentekort zien we steeds meer financiële problemen ontstaan. Die financiële problemen bedreigen het voortbestaan zelf van scholen. Als schoolbesturen hun rekeningen niet meer kunnen betalen, zijn er niet zo heel veel mogelijkheden om ze nog te laten voortbestaan.

Wanneer scholen moeten sluiten zal het al bestaande capaciteitsprobleem in het Nederlandstalig onderwijs in Vlaanderen plotseling nog veel groter worden. Met capaciteitsmiddelen extra scholen bouwen zal veel te traag tot resultaten leiden om dat probleem het hoofd te bieden.

En scholen kun je maar bouwen als er een bestuursploeg is die over de middelen kan beschikken en de durf heeft om een school in te richten.

2 Concreet voorbeeld van één schoolbestuur

Financieel kan een schoolbestuur middelen verwerven onder de vorm van werkingsmiddelen, leerlingenbijdragen, investeringssubsidies en fondsenwerving uit een schoolfeest of een wafelenbak. Al deze middelen zijn aan beperkingen onderworpen, in die mate dat het steeds moeilijker wordt om de uitgaven te dragen. Schoolbesturen zijn koortsachtig op zoek om financiële tekorten te vermijden of te beperken en het hoofd boven water te houden.

De tijd die een schoolbestuur en zijn directie(s) aan begroting en financiën besteedt, kan niet worden besteed aan onderwijs en onderwijskwaliteit.

De begroting voor het schooljaar 2021-2022 van een schoolbestuur van het vrij gesubsidieerd onderwijs dat een 30-tal scholen inricht en lid is van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, bevat het volgende:

Tabel 1: Een schoolbestuur - begroting schooljaar 2021-2022:

Werkingsbudget: effect budget per leerling	-1,08%
Leerlingenbijdragen	-6,77%
Totaal in procent van de totale werkingsmiddelen	-1,98%
Energieprijzen (exclusief meerverbruik)	-16,67%
Inflatie excl. leerlingenbijdragen en personeelskosten	-0,69%
Personeelskosten MVD-personeel	-3,89%
Totaal in procent van de totale kosten	-3,72%
Totaal in procent van het resultaat van het boekjaar	-33,47%
Cashflow	
Investeringen in meubilair en machines	-8,51%
Eigen bijdrage verkorte procedures	-13,84%
Eigen bijdrage capaciteitsdossier	-83,16%
Nog niet begroot:	
- Eigen bijdrage Digisprong	
- Toename onbetaalde schoolrekeningen	
- Meerkost nieuw MVD-personeel - cao	

Het schoolbestuur verwacht dat het resultaat van het boekjaar met 1/3 vermindert tegenover het voorgaande schooljaar. Die spectaculaire daling is het gevolg van de gewone dagdagelijkse routine. De daling is met andere woorden geen gevolg van plotse eenmalige gebeurtenissen maar als een structureel

gegeven te beschouwen dat in de toekomst blijft voortbestaan als er niet van overheidswege wordt ingegrepen.

De oorzaken worden hieronder verder toegelicht.

Vanaf punt 3 van deze nota nemen we afstand van de concrete situatie van dit schoolbestuur en kijken we naar de volledige Nederlandstalige onderwijssector in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

2.1 Het werkingsbudget

Schoolbesturen ontvangen jaarlijks een werkingsbudget dat in het vrij onderwijs uitsluitend gebaseerd is op het aantal leerlingen. In het secundair onderwijs en het buitengewoon basisonderwijs daalt het werkingsbudget per leerling in schooljaar 2021-2022 in nominale termen. Het schoolbestuur heeft berekend dat het werkingsbudget, bij gelijkblijvende leerlingenaantallen met meer dan 1% gedaald is ten overstaan van schooljaar 2020-2021. De daling is te wijten aan de 40%-regel die het werkingsbudget per leerling vermindert in jaren dat de leerlingenaantallen stijgen (zie punt 3.1.1).

Wat niet blijkt uit deze cijfers is dat:

- De daling van het werkingsbudget per leerling nog veel groter is in termen van koopkracht (zie punt 3.1.2);
- Eenmalige extra's het werkingsbudget onmiddellijk of op termijn bijkomend aantasten (zie punt 3.1.3).

2.2 De leerlingenbijdragen

Schoolbesturen mogen onder bepaalde voorwaarden een leerlingenbijdrage aanrekenen voor bepaalde uitgaven. De bedragen die samen met het schoolreglement aan de ouders zijn meegedeeld vóór de start van een schooljaar mogen in de loop van een schooljaar niet worden aangepast. Het is dus niet toegelaten om de gestegen prijzen waar schoolbesturen zelf mee worden geconfronteerd, door te rekenen via de schoolrekening (zie punt 3.2).

Het schoolbestuur verwacht dat de totale opbrengsten met bijna 2% dalen in schooljaar 2021-2022 ten overstaan van het voorgaande schooljaar. De aanslag op de koopkracht van het schoolbestuur is nog veel groter.

2.3 De kosten

De verschillende kostencomponenten verhogen de kosten met 3,72%.

2.3.1 Energiekosten

De prijsstijgingen in de energiecontracten van dit schoolbestuur doen de energiekosten met bijna 17% toenemen. In dat percentage is nog geen meerverbruik verrekend. Dat meerverbruik is te wijten aan de ventilatie die verplicht is in de bestrijding van het coronavirus (zie punt 2.3.1).

2.3.2 Personeelskosten Meester-, Vak- en Dienstpersoneel

Het meeste personeel wordt rechtstreeks door het Departement Onderwijs betaald. Dat is onder meer het geval voor het onderwijzend personeel en bestuurspersoneel. Het schoolbestuur ondervindt geen gevolgen van de indexerings van de lonen van deze personeelsleden.

Maar schoolbesturen hebben ook een beperkt aantal personeelsleden met het statuut van Meester-, Vak- en Dienstpersoneel. Die personeelsleden staan op de payroll van het schoolbestuur en de loonkost van die personeelsleden moet door het schoolbestuur worden gedragen.

Er wordt rekening gehouden met 3 overschrijdingen van de spilindex (oktober 2021, februari 2022 en april 2022). De personeelskost van de personeelsleden die het schoolbestuur zelf betaalt, ligt daardoor 3,89% hoger in schooljaar 2021-2022 dan in schooljaar 2020-2021. Zonder bijkomende overschrijdingen van de spilindex zal de personeelskost in het daaropvolgende schooljaar verder doorstijgen zodat hij in schooljaar 2022-2023 minstens 6,12% hoger zal liggen dan in schooljaar 2020-2021.

2.4 Investerings

2.4.1 Roerende goederen

In de liquiditeitsbegroting ondervindt het schoolbestuur een verhoging van de prijzen van roerende goederen (meubilair en machines) met gemiddeld 8,51%. Voor dergelijke investeringen ontvangt het schoolbestuur geen investeringssubsidies. Het moet de investering volledig dragen met werkingsmiddelen.

2.4.2 Onroerende goederen

Bij de investeringen in onroerende goederen is het effect nog groter. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

2.4.2.1 Verkorte procedures

Het schoolbestuur maakt noodgedwongen maximaal gebruik van verkorte procedures. Het maximum subsidiebedrag van een verkorte procedure blijft ongewijzigd op 125 000 euro: er is dus geen indexerings van het maximum subsidiebedrag. Door de gestegen bouwkosten moet het schoolbestuur dat niet wil/kan knippen in zijn investeringsplannen een groter deel van de investeringen zelf dragen: 17 300 euro per verkorte procedure van 125 000 euro. In verhouding tot het investeringsbedrag is dat 13,84%.

2.4.2.2 Capaciteitsdossiers

Omdat de leerlingenaantallen vooral in de grootsteden sterk groeien worden er capaciteitsdossiers gesubsidieerd: er worden versneld extra plaatsen gecreëerd zodat er voor alle leerlingen plaats is in het onderwijs. Het schoolbestuur heeft een capaciteitssubsidie verworven waarvoor de eigen bijdrage bij de goedkeuring begroot was op 312 650 euro. De prijsstijgingen in de bouw hebben tot gevolg dat de investering die bij de goedkeuring geraamd was op 1,5 miljoen euro nu aanbesteed moet worden tegen 1,7 miljoen euro. Inclusief de stijging van de niet subsidieerbare uitgaven en btw, wordt de eigen bijdrage nu geraamd op 572 650 euro (260 000 euro meer). De verwachte eigen bijdrage van dit capaciteitsdossier neemt dus toe met 83,16%.

3 De financiële situatie van het Nederlandstalig onderwijs in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

3.1 Werkingsbudget

De werkingsmiddelen die worden verdeeld volgens schoolkenmerken worden berekend als een geldwaarde per punt. Door die geldwaarde te vermenigvuldigen met het (gemiddeld) aantal punten per leerling krijg je een (gemiddelde) geldwaarde per leerling. Die geldwaarde ligt voor schooljaar 2021-2022 nominaal onder de geldwaarde voor schooljaar 2020-2021 in het gewoon en buitengewoon secundair onderwijs en in het buitengewoon basisonderwijs. Nominaal (dit is dus zelfs zonder rekening te houden met de aantrekkende inflatie) krijgen die scholen tussen 1,17% tot 1,34% minder werkingsmiddelen per leerling dan in het voorgaande schooljaar.

3.1.1 De 40%-regel

Voor het basis- en secundair onderwijs is in het financieringsmechanisme een 40%-regel opgenomen.

3.1.1.1 Beschrijving en oorsprong

Wanneer het aantal leerlingen in Vlaanderen stijgt, dan worden er voor de extra leerlingen 40% van de werkingsmiddelen van het voorgaande jaar voorzien.

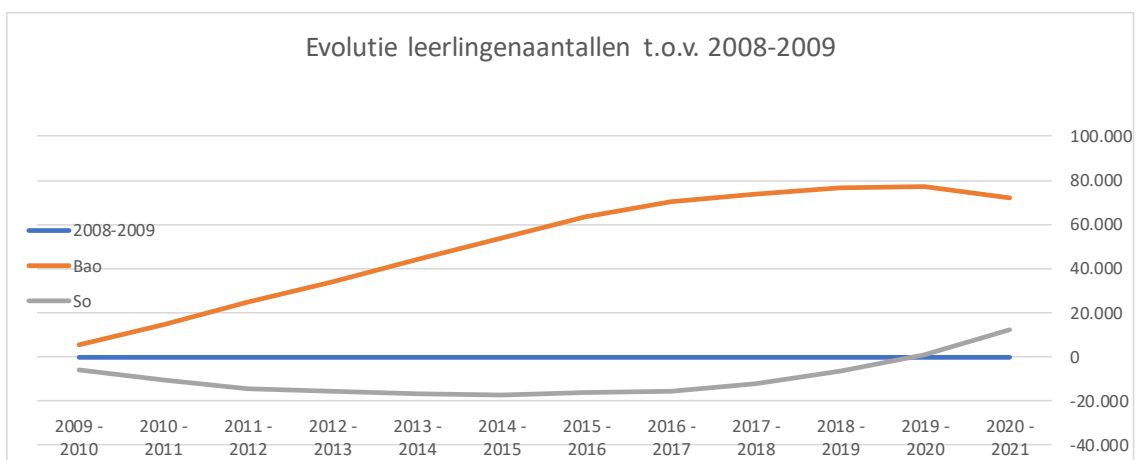
Ook het omgekeerde is voorzien: wanneer het leerlingenaantal daalt, dan wordt maar 40% van de werkingsmiddelen per leerling in mindering gebracht van de enveloppe.

Toen in 2008-2009 het huidige financieringsmechanisme in werking is getreden, kon niet op lange termijn worden voorspeld hoe de leerlingenaantallen zouden evolueren. Er werd van uit gegaan dat de 40%-regel milderend zou werken: jaren van stijgende leerlingenaantallen zouden afwisselen met jaren van dalende leerlingenaantallen. Wanneer de leerlingenaantallen zouden stijgen, zou dat een minder dan evenredige stijging van de kosten met zich meebrengen (niet elke extra leerling brengt immers extra verwarmings-, verlichtings-, ... kosten met zich mee). In de jaren met dalende leerlingenaantallen zou er een minder dan evenredige daling van de kosten worden vastgesteld (je kunt de verwarming van een klaslokaal niet een graad lager zetten en geen lamp uitdraaien als er een leerling minder in een klaslokaal zit). Zo'n systeem werkt als de leerlingenaantallen blijven fluctueren rond het aantal van het referentiejaar.

3.1.1.2 De leerlingenaantallen in de praktijk

Sinds het nieuwe financieringsmechanisme in voege is zijn er in het basisonderwijs altijd meer leerlingen geweest dan in het referentiejaar 2008-2009.

In het secundair onderwijs waren er minder leerlingen dan in het referentiejaar tot in 2018-2019. Het dieptepunt is in het secundair onderwijs bereikt in schooljaar 2014-2015. Daarna zijn ook in het secundair onderwijs de leerlingenaantallen gaan stijgen wat dalende werkingsmiddelen per leerling veroorzaakt.



De evolutie van de leerlingenaantallen in het basisonderwijs doet vermoeden dat de leerlingenaantallen in het secundair onderwijs nog gedurende vele jaren zullen blijven stijgen.

3.1.1.3 Effect van stijgende leerlingenaantallen

3.1.1.3.1 Het effect uitvergroet

Om het effect van stijgende leerlingenaantallen goed te kunnen begrijpen, wordt dat effect hier eerst uitvergroet aan de hand van onrealistische cijfers: er wordt gestart met 500 000 leerlingen en elk jaar komen er 100 000 leerlingen bij.

Tabel 2: De 40%-regel uitvergroet

	Aantal leerlingen	Open-end	40%-regel						Verschil met open-end	
			Leerlingen van				Subsidie			
			Schooljaar 1	Schooljaar 2	Schooljaar 3	Schooljaar 4	Totaal	Gemiddeld per leerling		
Schooljaar 1	500.000	500.000.000	500.000.000					500.000.000	1.000	0
Schooljaar 2	600.000	600.000.000	500.000.000	40.000.000				540.000.000	900	-60.000.000
Schooljaar 3	700.000	700.000.000	500.000.000	40.000.000	36.000.000			576.000.000	823	-124.000.000
Schooljaar 4	800.000	800.000.000	500.000.000	40.000.000	36.000.000	32.914.286		608.914.286	761	-191.085.714

In tabel 2 zie je een sterke daling van de subsidie per leerling: van 1 000 per leerling in het eerste schooljaar tot nog slechts 761 euro per leerling in het vierde schooljaar. Elk jaar wordt het verschil met een volledige open-end subsidiëring groter.

Door voor extra leerlingen maar 40% subsidie toe te kennen, daalt de gemiddelde subsidie per leerling voor alle leerlingen. Die daling is het gevolg van twee factoren:

- Voor de extra leerlingen van elk schooljaar wordt maar 40% subsidie toegekend;
- De subsidie van de “oude” leerlingenaantallen daalt. De “oude” leerlingenaantallen krijgen immers de gemiddelde subsidie van het vorige schooljaar. Die gemiddelde subsidie daalt elk schooljaar omdat de lagere subsidie van de extra leerlingen van het vorige schooljaar deel uitmaakt van de subsidie van de “oude” leerlingen.

3.1.1.3.2 Het werkelijk effect vandaag

Als er sinds referentiejaar 2008-2009 geen inflatie zou hebben bestaan, dan waren de werkingssubsidies per leerling in het lager en secundair onderwijs als volgt geëvolueerd:

Tabel 3: De 40%-regel - gemiddelde subsidie per leerling (2008-2009 = 100)

Schooljaar	kleuter		lager		secundair	
	gewoon	buitengew	gewoon	buitengew	gewoon	buitengew
2008 - 2009	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2009 - 2010	98,34	100,46	100,27	99,65	100,89	98,53
2010 - 2011	96,73	100,06	99,98	98,55	101,60	97,09
2011 - 2012	95,59	99,73	99,25	97,84	102,19	96,07
2012 - 2013	94,87	98,64	98,40	98,02	102,47	95,10
2013 - 2014	94,18	98,08	97,31	98,38	102,67	94,21
2014 - 2015	94,34	99,32	95,69	100,15	102,76	93,76
2015 - 2016	94,48	99,80	94,09	104,62	102,55	94,66
2016 - 2017	94,78	100,32	92,86	107,00	102,41	95,24
2017 - 2018	95,33	99,74	92,04	107,70	102,01	94,67
2018 - 2019	95,63	95,44	91,60	106,64	101,22	94,08
2019 - 2020	95,90	90,88	91,52	104,68	100,25	92,61
2020 - 2021	96,70	89,04	91,76	103,38	98,80	90,15

De geel gemarkeerde cellen zijn cellen waarin de koopkracht gedaald is door de 40%-regel.

De koopkracht van de werkingssubsidie per leerling bedraagt in het gewoon lager onderwijs in schooljaar 2020-2021 slechts 91,76% van die van 2008-2009. Door de 40%-regel is de koopkracht in het gewoon lager onderwijs vanaf 2010-2011 stelselmatig verminderd tot in schooljaar 2019-2020.

In het gewoon secundair onderwijs ziet de koopkracht er in schooljaar 2020-2021 relatief goed uit in vergelijking met referentiejaar 2008-2009 maar de daling die is ingezet na schooljaar 2014-2015 is ongeveer even groot als de daling in het gewoon lager onderwijs in dezelfde periode: ongeveer 4%.

In het buitengewoon secundair onderwijs is de toestand het slechtst. De daling die is ingezet in schooljaar 2017-2018 is krachtig en geënt op een al zeer lage koopkracht daarvoor.

3.1.1.4 Hoe oplossen en vermijden?

Om de scheefgetrokken situatie te corrigeren, moeten extra werkmiddelen worden toegekend.

Om vervolgens voor de toekomst te vermijden dat een aanhoudende trend in de leerlingenaantallen nefaste gevolgen heeft voor de koopkracht van de werkingssubsidies per leerling kan worden gewerkt met een klikstelsel.

Dat bestaat al in het hoger onderwijs: zolang de studentenaantallen niet met 2% gestegen of gedaald zijn ten overstaan van het referentiejaar, wordt de fluctuatie van de studentenaantallen niet vertaald in een aanpassing van de werkingssubsidies. Stijgt het aantal studenten met meer dan 2% ten overstaan van het referentiejaar, dan komt er een evenredige stijging van de werkingssubsidies. Daalt het aantal studenten met meer dan 2%, dan komt er een evenredige daling van de werkingssubsidies.

Dit is een systeem dat ook gebruikt wordt in de indexkoppeling van de lonen.

3.1.2 Inflatie

Volgens de onderwijsregelgeving moeten de werkmiddelen van het basis- en secundair onderwijs jaarlijks worden geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex.

3.1.2.1 Energie in de korf van de gezondheidsindex versus in het bestedingspatroon onderwijs

Die gezondheidsindex bestaat uit een korf van goederen en diensten die wordt bepaald aan de hand van het onderzoek naar de besteding van het huishoudbudget.

Omdat het relatieve belang van bestedingen in het onderwijs niet altijd overeenstemt met het bestedingspatroon van huishoudens, kan de prijsevolutie die onderwijsinstellingen ervaren afwijken van de evolutie van de gezondheidsindex.

Dit doet zich nu in extreme mate voor bij de kost van gas en elektriciteit voor huisvesting.

Het aandeel van de bestedingen voor gas en elektriciteit in het kader van huisvesting in de korf van de gezondheidsindex bedroeg 5,6% in 2021 en 6,75% in 2022. In het basis- en secundair onderwijs ramen we het aandeel van gas en elektriciteit in de totale bestedingen gemiddeld op 10% tot 14% in 2021, naargelang het onderwijsniveau en de opleidingsaanbod in het secundair onderwijs: meer dan het dubbele dus.

Volgens [STATBEL](#) is de prijs voor dit soort energie op jaarbasis gemiddeld met 60,99% toegenomen. Wanneer huishoudens alleen met een stijging van de energieprijzen zouden worden geconfronteerd en geen andere prijsstijgingen zouden ervaren, dan zouden huishoudens door de stijging van de energieprijzen 3,4% meer uitgeven dan het jaar voordien.

Het grotere aandeel van de bestedingen aan energie maakt dat diezelfde gemiddelde prijsstijging met 60,99% voor scholen een veel grotere stijging van de uitgaven betekent: + 6,10% tot + 8,55%, om precies te zijn. Die extra uitgaven kunnen maar voor 3,4% worden gecompenseerd door de indexering van het werkingssubsidiebudget van de scholen. Voor 2,7% tot 5,1% van de extra uitgaven voor energie kunnen ze geen compensatie krijgen door middel van indexering van overheidsmiddelen.

In de vorige alinea is “kunnen” geschreven en niet “zullen” want in de praktijk is het nog erger. Dat wordt onder de volgende punten toegelicht.

3.1.2.2 Besparingen via volledige of gedeeltelijke desindexering

Volledige of gedeeltelijke desindexering is echter een veel gebruikte methode geworden om besparingen te realiseren.

In de 14 jaren dat het huidige financieringssysteem bestaat heeft het basisonderwijs slechts gedurende 7 jaren een volledige indexering van de werkingsmiddelen gezien. Er zijn 4 jaar geweest dat er helemaal niet is geïndexeerd en 3 jaar waarin de werkingsmiddelen voor 60% zijn geïndexeerd. De koopkracht van de werkingsmiddelen per leerling ligt hierdoor in schooljaar 2021-2022 8,2% onder het niveau van schooljaar 2008-2009.

In het secundair onderwijs was het nog veel erger: in diezelfde 14 jaar heeft het secundair onderwijs gedurende 3 jaar de volledige index gekregen die wettelijk was vooropgesteld. 3 jaar is er niet geïndexeerd en 8 jaar is de index voor 60% toegekend. In het secundair onderwijs heeft dat nu al geleid tot een koopkrachtverlies van de werkingsmiddelen van meer dan 11,5% ten overstaan van schooljaar 2008-2009.

De zittende Vlaamse regering heeft bovendien voorzien dat de werkingsmiddelen van het secundair onderwijs ook in de twee resterende jaren van deze legislatuur maar voor 60% zullen worden geïndexeerd. In 16 jaar zal de wettelijke regeling dan dus gedurende 3 jaar worden toegepast. Schoolbesturen zouden er moeten op kunnen rekenen dat de werkingsmiddelen welvaartvast gehouden worden door de overheid zodat ze een lange termijn financiële en infrastructurele planning kunnen opstellen en zonder al te veel bijsturingen ook kunnen realiseren. Ook voor de maatschappij in zijn geheel is dat noodzakelijk: als we ons welvaartspeil in de toekomst willen behouden, dan kan dat niet zonder stabiel onderwijs.

3.1.2.3 Onvolledige indexering en aantrekkende inflatie

Bij het aantreden van de huidige Vlaamse regering is voor de meerjarenbegroting gerekend op een zeer milde inflatie: de gezondheidsindex zou toenemen met 1,60% in 2020 tot 1,90% in 2024.

Als de inflatie laag is, dan blijft het verlies aan koopkracht door onvolledige indexering beperkt. Wanneer de gezondheidsindex met 1,60% tot 1,90% per jaar toeneemt, dan betekent een besparingsmaatregel waarin je werkingsmiddelen slechts met 60% worden geïndexeerd 0,6% tot 0,8% koopkrachtverlies.

De meest recente cijfers tonen een stijging van de gezondheidsindex met 7,56%. Wanneer je dan geconfronteerd wordt met een onvolledige indexering van 60%, dan bedraagt het koopkrachtverlies van de werkingsmiddelen meer dan 3%. De Vlaamse begroting profiteert dus extra van de hoge inflatie wanneer er geen of een onvolledige indexering wordt toegepast.

Dat extra voordeel voor de Vlaamse overheid en extra nadeel voor het secundair onderwijs zal vanaf volgend schooljaar ongeveer 11 miljoen euro bedragen. Het bedrag zal daarna verder mee-evolueren met de inflatie in de komende jaren.

De Vlaamse overheid ziet haar begroting niet alleen automatisch verbeteren door volledige en gedeeltelijke desindexeringen, zoals de gedeeltelijke desindexering van de werkingsmiddelen van het secundair onderwijs. De dotatie die de Vlaamse overheid ontvangt van de federale overheid neemt ook toe en die dotatie is niet afhankelijk van de gezondheidsindex maar stijgt zelfs meer. De Vlaamse overheid wint dus twee keer zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting. De Vlaamse overheid heeft dus mogelijkheden om die extra budgettaire ruimte in te zetten voor beleidsbeslissingen, bijvoorbeeld beleidsbeslissingen die het onderwijs versterken.

3.1.2.4 Gevolgen en risico's door het vertragingseffect van de indexering

De indexering van de werkingsmiddelen verloopt met vertraging. De werkingsmiddelen die in begrotingsjaar 2022 worden toegekend zijn bedoeld voor schooljaar 2021-2022. Die werkingsmiddelen worden geïndexeerd op basis van de gezondheidsindex van januari 2021 versus de gezondheidsindex van januari 2020.

3.1.2.4.1 Snellere stijging van de uitgaven dan van de inkomsten

Uit de evolutie van de gezondheidsindex kunnen we vaststellen dat we in januari en februari 2022 een inflatie kennen van meer dan 7%. Wanneer de korf van goederen en diensten die gebruikt wordt voor de berekening van de gezondheidsindex vergelijkbaar is met het uitgavenpatroon van scholen, dan kosten de bestedingen van scholen vandaag meer dan 7% meer dan een jaar geleden.

De werkingsmiddelen van schooljaar 2021-2022 zijn nominaal echter nauwelijks toegenomen. De indexering van deze subsidies op basis van de gezondheidsindex van januari 2021 versus januari 2020 bedraagt maar 0,57%.

Scholen van het basisonderwijs moeten in schooljaar 2021-2022 dus 7% meer betalen voor hun bestedingen terwijl ze maar 0,57% extra werkingsbudget ontvangen. Voor 6,5% van de kosten hebben ze geen financiering gekregen.

Bij secundaire scholen is het verschil nog net iets groter: zij moeten ook 7% meer betalen terwijl ze maar 0,34% extra subsidie ontvangen. Zij hebben voor 6,75% uitgaven geen subsidie ontvangen.

3.1.2.4.2 Risico bij afnemende inflatie

Scholen zullen de aantrekkende inflatie pas met vertraging vertaald zien in extra werkingsmiddelen.

Vandaag weten we al dat de volledige indexering van de werkingsmiddelen in het basisonderwijs voor schooljaar 2022-2023 7,12% zal bedragen. Door de inflatie zullen de werkingsmiddelen die aan scholen in het basisonderwijs zullen worden uitgekeerd in 2023 dus 7,12% hoger zullen zijn dan de werkingsmiddelen die in 2022 worden uitgekeerd.

Hiervoor is al aangetoond dat de Vlaamse overheid in het verleden niet altijd haar eigen wettelijke regels op gebied van indexering van de werkingsmiddelen van het onderwijs heeft nageleefd. Wanneer in de tweede helft van 2022 of in de eerste helft van 2023 zou blijken dat de inflatiecijfers weer zouden afnemen, dan kan de verleiding ontstaan om de werkingsmiddelen die in 2023 moeten worden uitgekeerd aan het basisonderwijs door middel van een begrotingsaanpassing gedeeltelijk te desindexeren. Wanneer zoiets gebeurt, betekent dat voor het basisonderwijs niet langer een vertraging maar een permanente daling van de koopkracht. Die daling van de koopkracht blijven ze dan jaar na jaar ondervinden als er later geen correctie in omgekeerde richting wordt voorzien.

3.1.3 Eenmalige extra's

Elke vraag om extra middelen botst bij de minister van Onderwijs op een lang overzicht van extra middelen die de minister in het verleden al heeft gegeven. Maar die extra's brengen geen soelaas. Integendeel vaak brengen ze de scholen in nog grotere financiële problemen.

De eenmalige extra's zijn altijd "gekleurd": ze mogen maar voor bepaalde doeleinden worden gebruikt. Er is meestal een uiterste bestedingsdatum en een controle door het Agentschap voor Onderwijsdiensten wordt in het vooruitzicht gesteld.

3.1.3.1 Suboptimale bestedingen

De schoolbesturen en -directies moeten uitgaven doen die ze op dat moment niet als prioritair beschouwen.

Een concreet voorbeeld is de middelen voor CO2-meters en zelftests voor corona. Schoolbesturen kregen de middelen op een moment dat er al heel wat CO2-meters waren gekocht. In schoolbesturen waar dat het geval was, mochten de middelen alleen besteed worden aan zelftests. Als corona niet binnenkort terug opflakkerd, zullen er binnen afzienbare tijd zelftests moeten worden vernietigd.

Omdat het verplicht was om in alle lokalen van bepaalde types een CO2-meter te zetten, zijn er ook CO2-meters gekocht voor lokalen met een geautomatiseerd ventilatiesysteem met automatische opvolging en rapportage van het CO2-gehalte. Pas later is akkoord gegeven om in die lokalen geen extra CO2-meter te voorzien, in sommige gevallen nadat er al CO2-meters waren aangeschaft. Daar waar de aanschaf van CO2-meters voor die lokalen kon worden vermeden, was er maar één andere besteding toegelaten: een extra voorraad zelftests.

Scholen die nog geen CO2-meters hadden aangeschaft klaagden dan weer dat er veel te weinig middelen werden toegekend: het aantal lokalen waar een CO2-meter verplicht was, was veel groter dan het aantal lokalen waarvoor ze de CO2-metersubsidie kregen. Volgens de minister van Onderwijs is dat echter geen probleem: een schoolbestuur mag altijd gewone werkingssubsidies inzetten als de extra subsidies niet voldoende zijn.

3.1.3.2 Onhaalbare voorwaarden

Gekleurde middelen zijn gekoppeld aan voorwaarden. Je kunt de set van voorwaarden zodanig vaststellen dat er nauwelijks mogelijkheid bestaat om de subsidie te verwerven.

Zo kregen de schoolbesturen tijdens de lockdown extra middelen voor ICT-coördinatie. Op zich wel een goed idee maar niet als je de middelen niet kunt besteden omdat:

- Er geen extra ICT-medewerkers konden worden aangesteld omwille van de lockdown;
- Het bedrag per school zodanig klein was dat je er maar enkele weken loonkost van een ICT-medewerker mee kon betalen;
- Er geen professionaliseringsinitiatieven werden aangeboden omwille van de lockdown.

Voor internaten was er ook extra. En dat was hard nodig want sommige internaten moesten sluiten waardoor ze geen kostgeld konden verwerven of, nog erger, het aantal internen was heel laag waardoor ze wel volop kosten maakten en slechts beperkt kostgeld konden verwerven. Alleen waren de middelen daar niet voor bedoeld: er werd alleen extra subsidie gegeven voor internen die van een gesloten internaat werden overgebracht naar een internaat dat kon openblijven. Het grootste deel van deze middelen is dus wel in de overheidsbegroting gereserveerd maar nooit uitgekeerd.

En dan zijn er bijvoorbeeld ook de zomerscholen: ook daar zijn er van overheidswege voorwaarden gesteld die het inrichten van zomerscholen eerder verhinderen dan stimuleren waardoor er dus veel meer overheidsmiddelen gereserveerd zijn dan er zijn uitgekeerd. Daarover vinden we een opmerking in het rapport van het Rekenhof over begrotingsjaar 2020.

3.1.3.3 Onvoldoende extra's om de kosten integraal te dekken

Scholen worden er vaker mee geconfronteerd: ambitieuze doelstellingen waarvoor er te weinig middelen worden toegekend. Zoals al eerder aangehaald: volgens de minister van Onderwijs kan dat geen probleem zijn: een schoolbestuur mag het tekort altijd dragen met de gewone werkingsmiddelen. Maar die gewone werkingsmiddelen zijn vaak al volledig besteed aan de gewone werking. Daar wordt in de redenering van de minister geen rekening mee gehouden.

Een voorbeeld: de Digisprong-middelen. Met deze Europese relancemiddelen wordt de digitale achterstand in het basis- en secundair onderwijs weggewerkt en zullen de leerlingen tijdens een volgende coronagolf of andere pandemie afstandsonderwijs krijgen.

Alle schoolbesturen moeten er onder andere voor zorgen dat alle leerlingen in het secundair onderwijs een laptop met basissoftware ter beschikking hebben.

Hiervoor worden er eenmalig middelen ter beschikking gesteld aan de schoolbesturen, zonder een toekomstperspectief te bieden.

De minister van Onderwijs heeft bepaald dat schoolbesturen Digisprong-middelen krijgen à rato van het leerlingenaantal in schooljaar 2020-2021. Volgens de voorlopige tellingen zal het leerlingenaantal in het secundair onderwijs bijna 24 000 leerlingen hoger zijn dan in het schooljaar 2020-2021. Volgens de minister van Onderwijs is dat geen probleem: schoolbesturen mogen de extra laptops betalen met gewone werkingsmiddelen. Dat is dan een hap uit de gewone werkingsmiddelen van 17 tot 56 miljoen euro afhankelijk van de kostprijs van de laptops¹, of 3,65% tot 12,1% van de gewone werkingsmiddelen van het secundair onderwijs. Mocht de groei van het aantal leerlingen beperkt blijven tot de aantallen die we gezien hebben in het schooljaar 2020-2021, dan bedraagt de kostprijs ‘slechts’ 11 tot 49 miljoen euro of 2,30% tot 10,5% van de werkingsmiddelen.

Gemiddeld heeft een schoolbestuur van het vrij onderwijs ongeveer 2 000 leerlingen secundair onderwijs. Als de kostprijs van een laptop voor die leerlingen niet overeenkomt met het Digisprong-subsidiebedrag van 510 euro maar bijvoorbeeld 520 euro bedraagt, inclusief btw, dan kost dat 20 000 euro aan het schoolbestuur. Kosten de laptops 600 euro inclusief btw, dan kost dat 180 000 euro aan dat schoolbestuur.

In 2020-2021 is het aantal leerlingen in het secundair onderwijs in Vlaanderen gemiddeld met 2,5% toegenomen. Als we diezelfde stijging zouden zien in schooljaar 2021-2022 en dat schoolbestuur het Vlaamse gemiddelde zou volgen, dan zou dat schoolbestuur 2 050 leerlingen hebben in schooljaar 2021-2022. Voor die 50 extra leerlingen krijgt dat schoolbestuur geen Digisprong-subsidie. Het schoolbestuur moet voor die 50 extra leerlingen ook een laptop voorzien. Als die laptops 520 euro per stuk kosten inclusief btw, dan kost dat aan het schoolbestuur 26 000 euro. Als die laptops 600 euro kosten inclusief btw, dan wordt dat 30 000 euro.

Voor een schoolbestuur met 50 extra leerlingen waarvoor er geen Digisprong-subsidie is ontvangen, kost het voorzien van een laptop voor alle leerlingen secundair onderwijs dus samen 46 000 euro als het schoolbestuur erin slaagt om de laptops aan te kopen aan 520 euro per stuk en 210 000 euro als de laptops 600 euro per stuk kosten.

Hoe erg het hierboven geschetste beeld nu ook al is: het is een onderschatting. In de werkelijkheid is het zo dat er schoolbesturen zijn met stijgende leerlingenaantallen en schoolbesturen met dalende leerlingenaantallen. Zowel de schoolbesturen met stijgende leerlingenaantallen als de schoolbesturen met dalende leerlingenaantallen moeten laptops voorzien voor het maximum aantal leerlingen dat bij het schoolbestuur is ingeschreven. Bovendien lijken de voorlopige cijfers van de leerlingenaantallen aan te geven dat de toename van de leerlingenaantallen in schooljaar 2021-2022 groter zal zijn dan 2,5%.

¹ Hier is gerekend met een kostprijs van 520 euro tot 600 euro per toestel inclusief btw: per toestel 10 tot 90 euro meer dan het bedrag dat ter beschikking wordt gesteld door de overheid.
2022-05-21

Schoolbesturen zullen dus meer laptops moeten voorzien dan kan worden berekend op basis van de leerlingenaantallen.

Op iets langere termijn bekeken, wordt dat probleem nog verder uitvergroet. Er wordt verwacht dat de leerlingenaantallen in het secundair onderwijs in de komende jaren verder zullen blijven stijgen. De 50 leerlingen waarvoor het schoolbestuur uit ons voorbeeld geen subsidie heeft gekregen, zal dus in schooljaar 2022-2023 misschien 100 leerlingen zijn en in schooljaar 2023-2024 150 leerlingen en ...?

Elk schooljaar ziet een schoolbestuur minstens ongeveer 1/6 van zijn leerlingen secundair onderwijs de school verlaten en ongeveer 1/6 nieuwe leerlingen instromen. Zal het schoolbestuur van alle schoolverlaters nog een goed werkende laptop kunnen recupereren om hem ter beschikking te stellen van de nieuwe leerlingen? Zal dat ook nog zo zijn als de laptops twee, drie, vier jaar oud geworden zijn? Bij een middenschool moet je niet rekenen met zesdes maar met de helft schoolverlaters en nieuwe instroom want dat zijn scholen met maar twee leerjaren.

3.2 Leerlingenbijdragen

De kosteloosheid van het basisonderwijs en de kostenbeheersing in het secundair onderwijs worden gegarandeerd door decreten, de Grondwet en internationale verdragen.

De regelgeving is complex maar noodzakelijk: kosteloosheid en kostenbeheersing van het onderwijs vormen een belangrijk instrument voor de bestrijding van de armoede van de toekomst. Een diploma kan een ticket zijn dat het mogelijk maakt om volwaardig deel te nemen aan onze samenleving en om voor zichzelf en voor het eigen gezin een leven te kunnen inrichten dat aansluit bij de eigen wensen en behoeften. Een diploma creëert mogelijkheden en vermindert de kwetsbaarheid bij tegenslagen. Het is daarom belangrijk dat een kwaliteitsvolle opleiding en een diploma in het bereik ligt van elk kind en van elke jongere en dat een voorspoedige schoolloopbaan en een passende schoolkeuze niet gehinderd worden door financiële drempels.

Het behoud van de kosteloosheid en de kostenbeheersing in het onderwijs en de verdere en meer doorgedreven inzet op gelijke onderwijskansen is daarom een vereiste waarop niet mag worden ingeboet.

Afwentelen van financiële tekorten en financiële problemen op de leerlingen en op hun ouders is een piste die de onderwijsverstrekkers onaanvaardbaar vinden en bijgevolg ook niet willen bewandelen. Zelfs zonder doorverrekening naar de ouders vrezende ze een toename van onbetaalde schoolrekeningen.

Zoals terecht in de [omzendbrief over de kostenbeheersing in het basisonderwijs](#) staat, moet de regelgeving er ook op gericht zijn om scholen de nodige bijkomende financiële middelen te geven om die kostenbeheersing te kunnen realiseren.

Aan de voorwaarde om de nodige financiële middelen te verschaffen aan de scholen om de kosteloosheid en de kostenbeheersing te kunnen blijven realiseren wordt momenteel niet in voldoende mate voldaan. Het is dringend tijd dat de wetgever de overheid op dat gebied op zijn plichten wijst.

3.3 Prijsstijgingen onroerende investeringen

In de bouwsector liggen de prijzen van investeringen in schoolgebouwen momenteel 27,9% hoger dan in november 2020. We zien nog geen aftopping van die stijgende curve. De financiële norm die bepaalt in welke mate onroerende investeringen door middel van investeringssubsidies kunnen worden gesubsidieerd is in diezelfde periode maar met 19,4% toegenomen. Steeds meer scholen zien dus een steeds bredere kloof groeien tussen de bouwkosten en de subsidies voor schoolinfrastructuur waarmee de overheid over de brug

komt. In de mate van het mogelijke proberen ze de bouwkosten te verminderen door hun bouwplannen te herzien.

4 Samenvatting

Onderstaande tabel geeft cijfers over de achteruitgang van de financiële positie van het basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen:

Tabel 4: Samenvatting financiële achteruitgang Nederlandstalig onderwijs in Vlaanderen

	Kleuter		Lager		Secundair		
	Gewoon	Buiten-gewoon	Gewoon	Buiten-gewoon	Gewoon	Buiten-gewoon	
Historisch effect 40%-regel	-3,30%	-10,96%	-8,24%	3,38%	-1,20%	-9,85%	Correctie nodig + kliksysteem
Geen of onvolledige indexering: historisch tot 2021-2022	-9,61%	-9,61%	-9,61%	-9,61%	-13,14%	-13,14%	Correctie nodig
60% indexering so schooljaar 2022-2023					-3,00%	-3,00%	Komende schooljaren?
Risico afroming indexering bij afnemende inflatie							Opvolgen in de toekomst: nu maximum -5,12%
71 miljoen extra voor kleuteronderwijs in 2019-2020	51,89%	51,93%					
Energie-uitgaven > compensatie gezondheidsindex			-2,7% tot -5,1%				Enmalig correctie nodig die permanent doorwerkt + wat in de toekomst?
Tekort Digisprong-middelen					-2,3% tot -12,1%		
Vertraagde indexering vs. verhoogde inflatie 2021-2022	-6,50%	-6,50%	-6,50%	-6,50%	-6,75%	-6,75%	Toekomst: afhankelijk van verdere evolutie inflatie
Vermijden van toename van de leerlingenbijdragen	-0,77%	-0,77%	-0,77%	-0,77%	-1,13%	-1,13%	
Totaal:							
- minimum	29,01%	21,40%	-27,82%	-16,20%	-30,22%	-38,87%	
- maximum	26,61%	19,00%	-30,22%	-18,60%	-42,42%	-51,07%	

De cijfers zijn gigantisch: ten overstaan van schooljaar 2008-2009 is er een achteruitgang met bijna 20% tot bijna 40% bij de meest optimistische schatting.

4.1 Het kleuteronderwijs

Alleen het kleuteronderwijs is nu beter af dan in schooljaar 2008-2009. Bij de overgang van de vorige legislatuur naar de huidige is er ongeveer 71 miljoen euro extra voorzien voor het kleuteronderwijs omdat niet langer kon worden volgehouden dat kleuters die in kleuterscholen waren ingeschreven maar deeltijds naar school gaan. Daardoor is de financiële situatie van het kleuteronderwijs sindsdien opnieuw sterk verbeterd. Het gaat hier in wezen om een regularisatie van een scheefgetrokken situatie in het kleuteronderwijs.

4.2 Het gewoon lager onderwijs

Het gewoon lager onderwijs heeft nog iets meer dan 70% van de koopkracht die het had in schooljaar 2008-2009. 17,85% van het koopkrachtverlies is historisch gegroeid. De rest is ontstaan in het laatste jaar.

4.3 Het gewoon secundair onderwijs

De financiële situatie van het gewoon secundair onderwijs is minstens even erg als die van het gewoon lager onderwijs. Vermoedelijk is het gewoon secundair onderwijs nog harder getroffen dan het gewoon lager onderwijs. Dat hangt af van de mate waarin scholen van het secundair onderwijs extra moeten investeren om voor alle leerlingen laptops te voorzien. De scholen van het secundair onderwijs zullen op langere termijn extra lijden als de Vlaamse overheid geen degelijk vervolg breidt aan de eenmalige Digisprong-subsidies, de 40%-regel niet door een kliksysteem vervangt en de gedeeltelijke desindexering van het werkingsbudget niet stopzet. In het gewoon secundair onderwijs is de helft van de daling van de koopkracht ontstaan in het voorbije jaar.

4.4 Het buitengewoon lager onderwijs

Het buitengewoon lager onderwijs is er relatief gezien beter aan toe dan het gewoon lager en secundair onderwijs. Dat komt vooral omdat het leerlingenaantal in het buitengewoon lager onderwijs gedaald is door het M-decreet. Het buitengewoon lager onderwijs ondervindt momenteel voordeel van de 40%-regel. Maar

ook voor het buitengewoon lager onderwijs was de evolutie van de koopkracht in het voorbije jaar desastreus.

4.5 Het buitengewoon secundair onderwijs

Het ergste is het buitengewoon secundair onderwijs er aan toe. Dat de situatie in het buitengewoon secundair onderwijs nog veel erger is dan in het gewoon secundair onderwijs heeft alles te maken met sterk toenemende leerlingenaantallen in het buitengewoon secundair onderwijs. Ook dat is nog een gevolg van het M-decreet. Kleine fluctuaties in leerlingenaantallen hebben in het buitengewoon secundair onderwijs altijd onmiddellijk een groot effect op de financiële toestand omdat de leerlingenaantallen in het buitengewoon secundair onderwijs sowieso klein zijn: een kleine absolute verandering is in het buitengewoon secundair onderwijs een grote relatieve verandering.