

Advies over het programmadedcreet begrotingsopmaak 2017

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Bart Tommelein, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie op 7 oktober 2016

Uitgebracht door de Algemene Raad op 27 oktober 2016 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding:

Raad Hoger Onderwijs op 11 oktober 2016

Raad Basisonderwijs op 12 oktober 2016

Raad Secundair Onderwijs op 13 oktober 2016

Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 18 oktober 2016

werkgroep Beleidsnota-Programmadecreet op 19 oktober 2016 onder voorzitterschap van Mia Douterlungne

Dossierbeheerder: Patrice Caremans

1 Situering

Op 7 oktober ontving de Vlaamse Onderwijsraad van Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie Bart Tommelein een vraag voor een spoedadvies over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2017.

2 Inleiding

2.1 Opnieuw besparen

In zijn advies over de beleidsnota had de Vlor nadrukkelijk aan de regering gevraagd om nu en in de volgende jaren van onderwijs een speerpunt in haar beleid te blijven maken en dit ook te vertalen in het budget.¹ In zijn advies over de beleidsbrief 2015–2016 vroeg de Vlor daarom opnieuw om consequent en volgehouden te investeren in het onderwijs. Een realistisch financieringsmodel en begrotingsbeleid bepaalt in welke mate de scholen in staat zijn de beleidskeuzes ten volle te realiseren. De overheid moet ervoor zorgen dat er voldoende middelen zijn voor basisfinanciering, voor gebouwen en voor de werking en dit op de verschillende onderwijsniveaus. Scholen moeten de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken kunnen gebruiken om de onderwijskwaliteit voor alle leerlingen te ondersteunen.²

De Vlor stelt nu vast dat de Vlaamse Regering voor het derde jaar op rij in het programmadecreet besparingen opneemt op werkingsmiddelen voor onderwijs. De meest ingrijpende besparingsmaatregel is daarbij de niet-indexering van de werkingsmiddelen die ze meteen, uitgezonderd voor het basisonderwijs, voor drie opeenvolgende jaren inschrijft, dus tot het einde van deze legislatuur. Deze recurrente en lineaire besparing werkt cumulatief en zorgt elk jaar opnieuw voor bijkomende besparingen op onderwijs.

Daarnaast bestendigt dit programmadecreet enkele andere besparingen uit het verleden. De toelichtingen bij dit programmadecreet zijn op dit punt niet altijd verhelderend en soms verwarrend. Wat op het eerste zicht een goede zaak lijkt en een bestendiging van de bestaande situatie, blijkt bij nader toezien vaak de bestendiging van een besparing (zie ook 5).

Andere besparingen zijn het gevolg van wat er niet in het programmadecreet staat. Omdat de Vlaamse Regering niets wijzigt aan besparingen uit eerdere besparingsrondes blijven die ook gewoon doorlopen de volgende jaren. Zo blijven de besparing op de vervangingsmogelijkheden voor afwezige titularissen en het aanwendingspercentage van 96,57 % voor het ondersteunend personeel gewoon behouden.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, [Advies over de beleidsnota onderwijs 2014 – 2015](#), 27 november 2014, p.10

² Vlaamse Onderwijsraad, [Advies over de beleidsbrief onderwijs 2015 – 2016](#), 12 november 2015; p.4

2.2 Het proces van de beleidsvoorbereiding

De onderhandelingen tussen de overheid, de onderwijsverstrekkers en de vakbonden over dit programmadecreet vonden al plaats in de periode van de adviesvoorbereiding in de Vlor. Deze werkwijze is in strijd met het participatiedecreet.³ Bij de besprekingen die vooraf gingen aan dit advies hield de Vlor alleen rekening met de tekst bij de adviesvraag en niet met eventuele afspraken die al gemaakt werden tijdens de onderhandelingen.

3 Voor alle niveaus: niet-indexering subsidiëring van de werkingsmiddelen

In hoofdstuk 10 over Financiën en begroting bevriest artikel 47 de indexatie van de niet-looncomponent van de werkingsmiddelen voor de komende 3 jaren. Er zijn wel enkele uitzonderingen voor onderwijs. Voor het basisonderwijs is deze bevrozing alleen van toepassing voor het begrotingsjaar 2017. Ook voor de studiefinanciering wordt een uitzondering gemaakt. De niet-verrekening van de indexaanpassing is ook van toepassing op de looncomponent van de werkingsmiddelen van het gewoon en buitengewoon basisonderwijs en secundair onderwijs in het begrotingsjaar 2017.

Deze recurrente en lineaire besparing op de werkingsmiddelen treft opnieuw alle onderwijsniveaus en onderwijsvormen. Dit is alvast de bedoeling, zij het dat de tekst enkel over subsidies spreekt en als dusdanig niet van toepassing is op het GO!. De Vlor vindt dat decretale bepalingen niet voor interpretatie vatbaar mogen zijn.

De besparing in het kleuteronderwijs en in het leerplichtonderwijs die de regering in 2015 voorstelde als een eenmalige ingreep, wordt opnieuw ingevoerd. In het hoger onderwijs werden de werkingsmiddelen voor de laatste keer geïndexeerd in 2011, en in beperkte mate in 2014. Voor de eerste keer gebeurt de besparing nu niet voor één jaar, maar, met een uitzondering voor het basisonderwijs, meteen voor drie jaar tot het einde van deze legislatuur.

Deze besparingen zijn cumulatief waardoor het reëel bespaarde bedrag elk jaar groeit. Zij grijpen in op de kernopdracht van het onderwijs. Scholen krijgen steeds meer problemen om te investeren in didactisch materiaal en om aangegane verbintenissen in het kader van hun infrastructuur na te komen of nieuwe verbintenissen aan te gaan.

Daarnaast blijven andere besparingen uit voorgaande besparingsrondes doorlopen: de beperking van de vervangingsmogelijkheden voor afwezige titularissen en het aanwendingspercentage van 96,57 % voor het ondersteunend personeel.

³ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, art. 73

4 Basisonderwijs en secundair onderwijs

4.1 Werkingsmiddelen basisonderwijs en secundair onderwijs gemeenschapsonderwijs

Het voorontwerp stelt een technische correctie voor in de artikelen van het decreet basisonderwijs en de artikelen van de codex secundair onderwijs die gaan over de berekening van de werkingsmiddelen voor het gewoon en buitengewoon basisonderwijs en het secundair onderwijs van het gemeenschapsonderwijs^{4,5}. In het akkoord dat voorafging aan het decreet over de nieuwe berekeningswijze van de werkingsmiddelen voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs werd afgesproken om vanaf 2017 die werkingsmiddelen te verminderen met 100 % van de loonkosten van de leden van het meesters-, vak- en dienstpersoneel van het gemeenschapsonderwijs. Die vermindering moet dus niet alleen toegepast worden in 2017 maar vanaf 2017.

Deze technische correctie is nodig om de afspraak tussen de overheid en de onderwijsverstrekkers te honoreren.

4.2 Integratietoelage basisonderwijs en secundair onderwijs

Het voorontwerp van het programmadecreet voegt in het decreet basisonderwijs en in de codex secundair onderwijs bepalingen in die nodig zijn om voor het begrotingsjaar 2017 de integratietoelagen te bevriezen op het niveau van het schooljaar 2015–2016.⁶

De Vlor vindt dat een goede zaak omdat de bepalingen ervoor zorgen dat er geen middelen verloren gaan voor het onderwijs aan leerlingen met bijzondere onderwijsnoden.

4.3 Inhaalbeweging schoolinfrastructuur

Deze maatregel past in het kader van de inbreiding van het DBFM-programma ‘Scholen van Morgen’ met 17 nieuwe projecten. Hij maakt het mogelijk om de machtiging van 100 miljoen euro voor de inhaalbeweging in schoolinfrastructuur te overschrijden, mits het bedrag van de overschrijding gecompenseerd wordt op de machtiging voor de reguliere financiering voor schoolinfrastructuur.

In zijn advies over het voorontwerp van decreet betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten verwierp de Vlor de keuze van de overheid voor financieringsformules die uiteindelijk op lange termijn een veelvoud zullen kosten van een reguliere financiering en subsidiëring van schoolgebouwen.⁷ Nu stelt de overheid

⁴ Decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs, art. 85, §3, 1° en art. 86, §3, 1°

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 houdende de codificatie betreffende het secundair onderwijs, art. 249, §3, 1° en art. 329, §3, 1°

⁶ Voor het basisonderwijs art. 24 van het voorontwerp en voor het secundair onderwijs art. 27 van het voorontwerp

⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over alternatieve financiering van scholenbouw via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten](#), 28 april 2016, p.1

voor om bij overschrijding van het voorziene bedrag de reguliere middelen van het Agentschap voor Infrastructuur in Onderwijs (AgIO) en van het GO! aan te spreken. Bij AgIO en het GO! is er nu al een grote achterstand bij gebrek aan middelen. Vele scholen wachten al jaren op noodzakelijke middelen voor hun gebouwen. In die context gaat de Vlor niet akkoord om deze middelen nu ook nog aan te spreken voor verbintenissen in het kader van DBFM.

4.4 Kinderdagverblijven van het GO! in Brussel

Deze artikelen zorgen voor een geleidelijke afbouw van de personeelsformatie ten laste van de onderwijsbegroting in de 33 kinderdagverblijven van het gemeenschapsonderwijs in het Brussels hoofdstedelijk gewest. Er worden 811 uren bespaard in het ambt van verpleger en 5.832 uren in het ambt van kinderverzorger. De besparing gebeurt via natuurlijke afvloei totdat het niveau van 2.880 uren bereikt wordt voor beide ambten.

Een afbouw in de onderwijsbegroting vindt de Vlor enkel aanvaardbaar indien vanuit het beleidsdomein Welzijn voldoende middelen worden ter beschikking gesteld om deze kinderdagverblijven te kunnen blijven organiseren. Deze garantie biedt het programmadecreet niet. Het mag immers niet de bedoeling zijn dat in het Brussels gewest eentalig Nederlandstalige kinderdagverblijven zouden verdwijnen.

5 Hoger onderwijs

De Vlor stelt met tevredenheid vast dat in dit programmadecreet voor de begroting van 2017 niet langer sprake is van een bevrozing van het 'Klik'-systeem voor de variabele onderwijsdelen hoger onderwijs. Voor de voorbije begrotingsjaren bevroor het programmadecreet telkens de 'kliks' variabele onderwijsdelen voor het hoger onderwijs. Daardoor evolueerde de financiering van het hoger onderwijs niet in functie van de toename van het aantal studenten. In zijn adviezen over de programmadecreten van 2015⁸, 2016⁹ drukte de Vlor hierover al zijn bezorgdheid uit.

Het is ook positief dat het toepassingsgebied van het fonds hoger onderwijs wordt uitgebreid. Maar het is niet duidelijk wat de modaliteiten zijn voor de instellingen om op dit fonds een beroep te kunnen doen.

De besparing op de bijkomende financiering voor de hogeronderwijsinstellingen die een vestigingsplaats hebben in het tweetalig Brussels hoofdstedelijk gewest en er initiële bachelor- of masteropleidingen organiseren, en die voorzien was voor de begrotingsjaren 2015 en 2016, wordt bestendigd. De Vlor betreurt dat deze middelen aan het Nederlandstalig hoger onderwijs in Brussel worden onttrokken. In de toelichting bij dit artikel staat dat 'de regeling m.b.t. tot de bijkomende financiering voor de instellingen hoger onderwijs met een vestigingsplaats in het

⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het voorontwerp van programmadecreet tweede begrotingsaanpassing 2014 en begrotingsopmaak 2015](#), 16 oktober 2014, p. 9

⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over programmadecreet bij de begrotingsopmaak 2016](#), 22 oktober 2015, p. 2

tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, bestendigd wordt vanaf het begrotingsjaar 2017'. Op het eerste zicht lijkt dit een goede zaak, terwijl het hier gaat over de bestendiging van een besparingsmaatregel op die bijkomende financiering.

De voorgestelde aanpassing van de wettelijke en conventionele werkgeversbijdrage voor de universiteiten, is een eerste, eerder symbolische stap naar meer gelijkheid tussen de verschillende universiteiten op dit punt. De Vlor verwacht van de overheid dat zij in 2018 en daarna nog inspanningen levert om de gelijkheid tussen de universiteiten die decretaal gegarandeerd is, te realiseren.

Dat de besparing op de werkingsmiddelen behouden blijft, en dat die besparing ook nog eens geïndexeerd wordt, kan voor de Vlor niet. Ook bij deze bepaling is de memorie van toelichting misleidend. Er staat: 'Deze decreetaanpassing zorgt ervoor dat het actuele krediet geïndexeerd wordt zoals gangbaar is.' Bij nader toezien, blijkt dat het bedrag van de besparing die wordt toegepast sinds het begrotingsjaar 2015, geïndexeerd wordt en dat het hier eigenlijk over een besparing gaat.

6 Basiseducatie en volwassenenonderwijs

Deze maatregel verlengt de bijkomende financiering voor NT2 in het kader van de asielcrisis. Uit een vergelijking van de middelen voorzien in het programmadecreet 2016 en de middelen voorzien in het programmadecreet 2017 dat nu voorligt, blijkt dat de middelen voor 2017 ongeveer de helft bedragen van de middelen voorzien voor 2017. Deze halvering is begrijpelijk omdat in 2016 een groot deel van de voorziene middelen niet werden aangewend. Vandaag zien de centra in de buurt van de onthaalcentra hun groepen leeglopen en de verwachte toestroom in de grote steden en in de centrumsteden blijft voorlopig uit. Alleen in Brussel zien ze een gestage toename van het aantal cursisten NT2 en inburgering. De raad gaat ervan uit dat de overheid bij de budgetcontrole in 2017 opnieuw bijkomende middelen zal voorzien voor 2017, mocht dit nodig zijn.

Wat blijft ontbreken, is een structurele regeling voor de middelen voor de verhoogde taalvereisten NT2 voor inburgeraars als gevolg van het inburgeringsdecreet.¹⁰ Voor het schooljaar 2014-2015 waren hiervoor projectmiddelen voorzien.¹¹ In 2016 werden deze projectmiddelen verlengd tot en met het schooljaar 2016-2017. Voor het schooljaar 2017-2018 is er niet alleen geen inkanteling in de reguliere middelen, maar ontbreken ook de projectmiddelen. Door verder te blijven werken met projectmiddelen en zelfs geen verlenging van die projectmiddelen in het vooruitzicht te stellen voor het schooljaar 2017-2018, blijven de centra in het ongewisse over de te verwachten middelen voor de verhoogde taalvereisten NT2. Een inkanteling van deze middelen in de

¹⁰ Decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaams Integratie- en inburgeringsbeleid, artikel 29 §1

¹¹ Decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs, artikel 196quater

reguliere middelen is noodzakelijk om de centra toe te laten op lange termijn te plannen, de nodige infrastructuur te voorzien en hun personeel een stabiele tewerkstelling te bieden. De Vlor vraagt hiervoor een structurele oplossing.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter