

# Dringende aanpassingen financiering volwassenenonderwijs

*Advies over de implementatie van het financieringsdecreet  
van het volwassenenonderwijs en de impact van corona*

Vlaamse Onderwijsraad  
Koning Albert II-laan 37  
BE-1030 Brussel  
T +32 2 219 42 99

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)  
[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 12 oktober 2021 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Financiering van het volwassenenonderwijs op 31 augustus 2021, 17 september 2021 en 28 september 2021 voorgezeten door Eddy Demeersseman

Dossierbeheerder: Ewoud De Sadeleer

## Inhoud

1	Situering.....	2
2	Nood aan bijsturing.....	2
3	Enkele basisprincipes van het nieuwe financieringsdecreet .....	3
4	Vijf dringende aanpassingen .....	4
4.1	Stopzetten aftopping per studiegebied opleidingen CVO .....	4
4.2	Impact corona neutraliseren .....	6
4.3	Beperkte werkingsmiddelen CVO .....	9
4.4	Financieringssysteem transparant maken .....	10
4.5	Monitoring en dringende evaluatie financieringsdecreet .....	11
5	Samenvatting.....	12



# 1 Situering

De Vlaamse Regering besliste op 16 maart 2018 tot bekrachtiging en afkondiging van het decreet dat het financieringssysteem voor het volwassenenonderwijs wijzigt.<sup>1</sup> Om dat nieuwe financieringssysteem te evalueren wordt een monitor opgezet. In het kader daarvan publiceerde de overheid in mei 2021 een eerste nulmeting met een overzicht van de meest relevante variabelen die de financiering bepalen.<sup>2</sup> Dat rapport focust op de gegevens uit 2019. De volgende rapporten in de reeks zullen de evoluties van de variabelen aan bod komen en de conclusies die daaruit volgen.

De monitoring focust volledig op het behalen van de beleidsdoelstellingen van het decreet:

- de kwalificatiegerichtheid verhogen;
- lagergeschoolden en werkzoekenden bereiken;
- schaalvergroting bereiken zonder het aanbod te centraliseren.

In het kader van de monitoring zou het financieringssysteem bijgestuurd kunnen worden tegen het schooljaar 2023-2024. Door de uitzonderlijke impact van de coronacrisis op de cijfers dreigt de evaluatie en bijsturing echter vertraagd en uitgesteld te worden.

We stellen echter nu al vast dat er acute en structurele problemen zijn met de financiering van het volwassenenonderwijs. Die worden versterkt door de impact van de coronacrisis. Met dit advies vraagt de Vlor dan ook bijsturing op korte termijn.

# 2 Nood aan bijsturing

Dat er problemen zijn met de financiering van het volwassenenonderwijs, blijkt ook uit het onderzoeksrapport van de Onderwijsinspectie van juni 2021.<sup>3</sup> In dat rapport vragen de centra prioritair om duidelijkheid en garanties over de financiële middelen. Dat moet hen de nodige tijd en ruimte bieden om de gevolgen van de coronacrisis te verwerken en om hun voortrekkersrol op te nemen bij het stimuleren van levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen.

De Vlaamse Regering wil al langer de participatie aan levenslang leren verhogen en benadrukte in haar Septembeerklaring recent nog het belang van onderwijs en opleiding.<sup>4</sup> Al in 2009 werd in het Pact 2020 vooropgesteld dat in 2020 15% van de bevolking op beroepsactieve leeftijd zou moeten deelnemen aan levenslang en levensbreed leren (gemeten over een periode van vier

---

<sup>1</sup> [Ontwerp van decreet tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs.](#)

Zie ook het advies van de Vlor bij het voorontwerp van decreet: Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het financieringsdecreet volwassenenonderwijs](#), 3 oktober 2017.

<sup>2</sup> Departement Onderwijs en Vorming: Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs (2021). [Monitoring Financiering Volwassenenonderwijs: Nulmeting 2019.](#)

<sup>3</sup> Onderwijsinspectie (2021). [Van crisis naar kans? Naar een wendbaar volwassenenonderwijs, klaar voor de uitdagingen van de toekomst.](#)

<sup>4</sup> [Septembeerklaring van de Vlaamse Regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2022.](#)

weken).<sup>5</sup> Vlaanderen zat in 2019 echter nog maar aan een deelname van 8,6%.<sup>6</sup> Het Vlaams Regeerakkoord zet dan ook opnieuw in op de omslag naar levenslang leren, naar een echte leercultuur met scholing, omscholing en bijscholing gedurende de hele loopbaan, om zo de Vlaamse arbeidsmarkt te ontwikkelen tot een open, flexibele en mobiele talentenmarkt.<sup>7</sup> Voor die omslag heeft de Vlaamse Regering een Partnerschap Levenslang Leren opgestart, dat binnenkort een ambitieus actieplan zal opleveren. Ondertussen scherpt de EU ook zijn doelstellingen aan: tegen 2025 moet minstens 47% van alle volwassenen jaarlijks aan een opleiding deelnemen,<sup>8</sup> tegen 2030 gaat dat over 60% (gemeten over een periode van 12 maanden).<sup>9</sup>

De coronacrisis heeft de nood aan investeringen in levenslang leren alleen maar versterkt. Zo roept de OESO landen op om hun inspanningen te verhogen om mensen in staat te stellen hun leven lang te leren in een snel veranderende wereld.<sup>10</sup> Door levenslang en levensbreed leren (bv. digitale skills) krijgen mensen de mogelijkheid om volwaardig maatschappelijk te participeren en worden ze meer weerbaar en wendbaar. Ook loopbaantransities staan door corona meer centraal. In 2021, het 'jaar van de opleiding', en de jaren die komen, is de vraag naar opleiding vanuit de arbeidsmarkt en de brede samenleving dan ook zeer groot. Het volwassenenonderwijs wil een cruciale bijdrage leveren aan dat opleidingsaanbod en ten volle gebruikmaken van de boost van de Edusprong. Daarvoor moet het financieringssysteem worden aangepast.

Omwille van zowel die structurele als acute nood formuleert de Vlor dit advies over dringende aanpassingen aan de financiering van het volwassenenonderwijs.<sup>11</sup> We focussen daarbij expliciet op de macro-enveloppe met de financiering voor alle centra, niet op de verdeling van de middelen over de centra. Ook de impact van de coronacrisis staat centraal. Daarnaast doen we voorstellen over werkingsmiddelen, transparantie en over de monitoring en evaluatie van het financieringsdecreet, die tijdig en grondig aangepakt moeten worden.

### 3 Enkele basisprincipes van het nieuwe financieringsdecreet

Een eerste verandering in het financieringsdecreet is de **open end-financiering** die geldt voor de basiseducatie en de opleidingen Nederlands tweede taal (NT2). Voorheen gold voor alle opleidingen aan Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO) en Centra voor Basiseducatie (CBE) een groeibeperking. De bedoeling van de open end-financiering is dat het aanbod beter op de behoeften kan inspelen, en de wachttijden van de cursisten ingeperkt kunnen worden. Voor de overige

---

<sup>5</sup> Vlaamse Regering (2009). [Pact 2020: Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen](#).

<sup>6</sup> Sourbron, M., & Vansteenkiste, S. (2020). 'Opleidingsdeelname en ongelijkheden op de opleidingsmarkt in Vlaanderen. Een analyse op basis van de Enquête naar de Arbeidskrachten' *Over.Werk Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 30 (1): 21-29.

<sup>7</sup> Vlaamse Regering (2019). [Regeerakkoord 2019-2024](#).

<sup>8</sup> European Council (2021). [Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond \(2021-2030\)](#).

<sup>9</sup> Europese Commissie (2021). [Sociale top van Porto: alle partners onderschrijven sociale doelstellingen voor 2030](#).

<sup>10</sup> OECD (2021). [COVID-19 pandemic highlights urgent need to scale up investment in lifelong learning for all, says OECD](#).

<sup>11</sup> Dit ook in navolging van de brief die gestuurd werd vanuit de koepels en het GO! in juni 2021.



opleidingen van CVO is decretaal een groeimogelijkheid van 0,8% van de macro-enveloppe bepaald, om de gevolgen van een mogelijk te snelle groei op de Vlaamse begroting te temperen.<sup>12</sup>

Ten tweede wordt de **referteperiode verlengd**. Om de financiering te berekenen, zullen op termijn de laatste drie referteperiodes (kalenderjaren) in overweging genomen worden. Doel is om de financiële zekerheid voor de centra te verhogen en grote schommelingen in de financiering te stabiliseren. Dat betekent ook dat de negatieve of positieve effecten van één specifiek jaar over de drie volgende jaren gespreid worden. Het kalenderjaar 2019 is het eerste jaar waarvoor alle relevante variabelen beschikbaar zijn.

Een derde element is de introductie van de **output-financiering** (gebaseerd op uitgereikte studiebewijzen), naast de input-financiering (inschrijvingen). De verhouding input-output is 80-20%. De financiering vertrekt vanuit het concept **lesurencursist** (LUC): het product van de lestijden met het aantal financierbare cursisten. Vervolgens komt men tot de ongewogen financieringspunten door de ingeschreven lestijden (vermenigvuldigd met 80%) op te tellen met de gecertificeerde lestijden (20%). In een volgende stap worden die gewogen volgens centrum-, opleidings- en cursistenkenmerken en een kwalificatiebonus. Zo komt de overheid tot de gewogen **financieringspunten** op basis waarvan de omkadering per centrum kan worden berekend.

## 4 Vijf dringende aanpassingen

### 4.1 Stopzetten aftopping per studiegebied opleidingen CVO<sup>13</sup>

#### Probleemstelling

Hoewel het financieringsdecreet voorzag in een aftopping van 0.8% voor het totaal van alle studiegebieden (met uitzondering van NT2), werd dat in de praktijk berekend als een aftopping van 0.8% van de groei per afzonderlijk studiegebied. Ook is er geen ondergrens voorzien om dalingen op te vangen.

Door de aftopping per studiegebied leveren goed presterende studiegebieden (zoals bv. zorg en aanvullende algemene vorming) nauwelijks winst op voor de macro-enveloppe, terwijl dalingen in andere studiegebieden wel volledig worden doorgerekend. Die foute implementatie van de berekeningswijze leidt tot een structureel negatieve evolutie van de financiering van de CVO.

#### Gevolgen

Doordat de winst wordt afgetopt per studiegebied zou de macro-enveloppe van de CVO jaarlijks structureel krimpen, ook bij een groei van de totale LUC in de CVO. De CVO zullen op die manier niet in staat zijn om hun aanbod uit te breiden om de participatie aan het levenslang en levensbreed leren te verhogen.

Om een eigen inschatting te maken van de impact van de aftopping per studiegebied, in plaats van een aftopping voor alle studiegebieden, maakten we gebruik van financieringsrapporten. Die rapporten van 8 september 2021 werden dag op dag vergeleken met de rapporten van 8

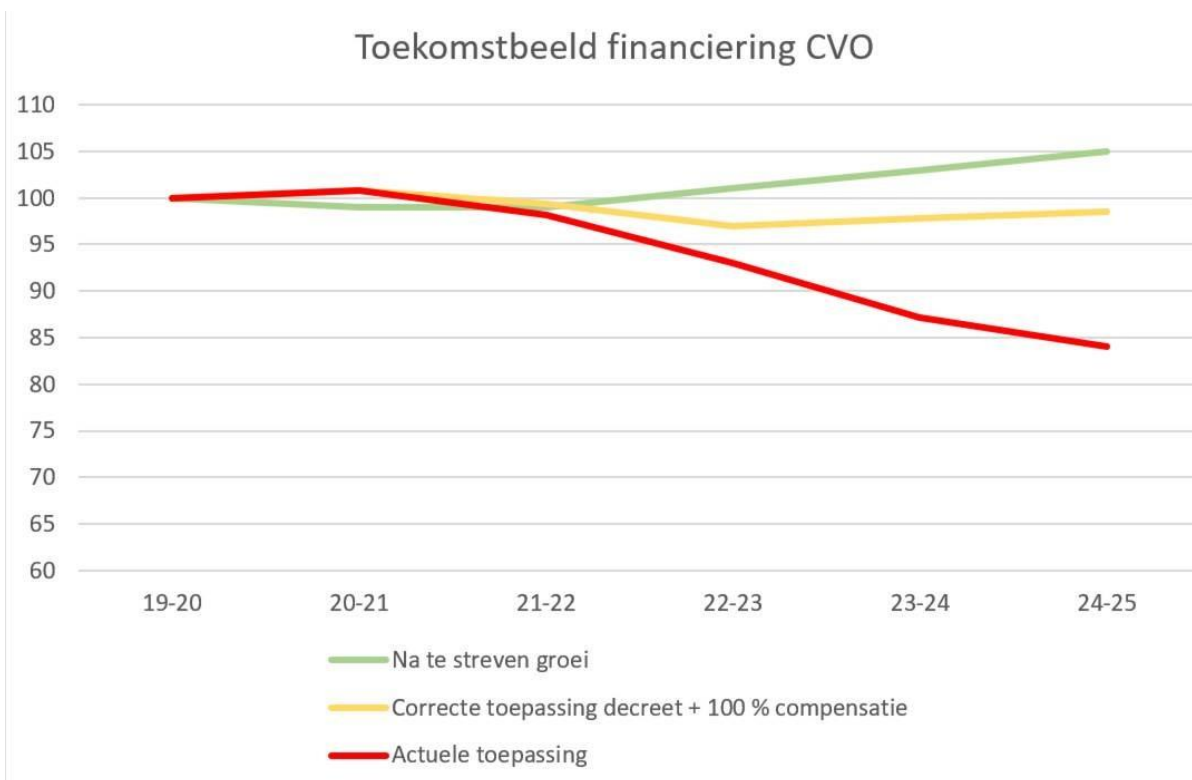
---

<sup>12</sup> Origineel was maximaal 1% groei voorzien, maar dat werd bij de besparingen bij aanvang van de legislatuur meteen al bijgesteld naar 0,8%.

<sup>13</sup> Wanneer deze paragraaf refereert naar aftopping gaat dat **niet** over het NT2-aanbod. Voor NT2 wordt immers geen aftopping voorzien.

september 2020. Toegepast op deze data genereert de aftopping per studiegebied een negatieve impact van -4% op de totale groei van de financiering van de studiegebieden exclusief NT2.<sup>14</sup> NT2-opleidingen omvatten 35% van het totale aanbod aan de CVO, dus de jaarlijkse negatieve impact van de aftopping per studiegebied op de macro-enveloppe van de CVO komt dan uit op 2,6%. Omgerekend naar personeel is dat het equivalent van 104 voltijdse equivalenten (VTE). Het gaat daarenboven niet om een eenmalige impact, maar om een structureel gegeven, door de berekening per studiegebied zouden dus jaarlijks ongeveer 100 (voltijdse) personeelsleden uit het volwassenenonderwijs verdwijnen.

Onderstaande figuur geeft een inschatting van het langetermijneffect van aftopping van de groei per studiegebied op de financiering van de CVO. Het toegepaste scenario gaat daarbij uit van een optimistische, globale en onverminderde groei van het secundair volwassenenonderwijs met 2% per jaar. De groene lijn geeft de curve na corona weer als er geen enkele aftopping van de groei zou plaatsvinden. De gele lijn geeft een globale aftopping weer en de rode lijn een aftopping per studiegebied. Gezien de jaarlijks dalende financiering zouden de CVO ook geen jaarlijkse groei in aanbod en LUC kunnen realiseren.



Een belangrijk bijkomend gevolg van de aftopping per studiegebied is dat dit een **status quo in het aanbod** zal forceren. CVO krijgen immers een onbedoelde en onmogelijk te realiseren impuls om vooral niet te sterk te groeien in bepaalde studiegebieden en integendeel te zorgen dat studiegebieden niet versneld afgebouwd worden of krimpen. Verschuivingen tussen studiegebieden veroorzaken immers per definitie verlies. Het kleinste verlies aan omkadering wordt gemaakt door zo weinig mogelijk veranderingen per studiegebied.

<sup>14</sup> Inschatting is dat de negatieve impact naar het einde van het jaar nog zal groeien, doordat de instroom in de opleidingen aan de CVO nog zal vergroten.

De aftopping per studiegebied zorgt er dus voor dat de CVO de maatschappelijke vraag naar opleidingen onmogelijk kunnen invullen en fnuikt elke ambitie tot groei binnen de individuele centra. Partners zoals VDAB vragen nochtans opleidingen voor structurele knelpuntberoepen (bv. kinderbegeleider) in te richten en de CVO-besturen willen graag nog meer inzetten op opleidingen met een breed maatschappelijk belang (zorg, ICT ...). Het volwassenenonderwijs mag natuurlijk niet verengd worden tot arbeidsmarktgerichte opleidingen, maar moet blijven inzetten op het voorzien van een breed maatschappelijk en algemeen vormend aanbod. Cruciaal is wel dat centra daarnaast ook actief kunnen inspelen op maatschappelijke vragen (o.a. van partners) en mee evolueren. De aftopping van de groei per studiegebied verhindert dat volledig.

De aftopping per studiegebied zorgt er tot slot ook voor **dat de relancemiddelen van de Edusprong hun effect zullen missen**. De Edusprong is een relanceplan dat focust op het opvangen van de shock van de coronacrisis door onder meer actief in te spelen op lokale arbeidsmarktbehoeften en het opleidingsaanbod te vernieuwen. De potentiële winst in bepaalde studiegebieden wordt immers onmiddellijk afgetopt en de eventuele afbouw van opleidingen leidt sowieso tot verlies. Op die manier hebben CVO geen incentive om hun aanbod te veranderen en kan de Edusprong geen structureel effect op het aanbod bewerkstelligen. De grote impact van de coronacrisis op de structurele financiering van de CVO (zie volgende paragraaf) kan daardoor ook niet omgebogen worden onder impuls van de eenmalige investering uit de Edusprong.

### Voorstel

De Vlor vraagt een stopzetting van de huidige manier van aftoppen per studiegebied. Ook een herberekening van de macro-enveloppe voor de financiering van de CVO voor het werkjaar 2021-2022, waarbij de groei nog verkeerdelijk per studiegebied werd afgetopt, dringt zich op. Die herberekening kan zo de (gecorrigeerde) basis bieden voor de toekomstige financiering van de CVO.

## 4.2 Impact corona neutraliseren

### Probleemstelling

De impact van corona op het financieringssysteem van het volwassenenonderwijs is groot en wordt voor volgende jaren onvoldoende gecompenseerd. Door de coronamaatregelen was er een sterke daling van de LUC die gebruikt worden voor de berekening van de omkadering en werkmiddelen van de centra. De impact van die daling in 2020 en 2021 zal door het financieringsdecreet blijven doorwerken in de daaropvolgende jaren.

Het educatief overbruggingskrediet voor 2021-2022 helpt eenmalig om de daling van middelen voor het volwassenenonderwijs te beperken, maar biedt geen structurele oplossing. Voorlopig wordt bij de geplande berekening van de macro-enveloppe vanaf 2022-2023 immers geen rekening meer gehouden met het educatief overbruggingskrediet. Dat zal in de periode 2022-2025 leiden tot een sterke inkrimping van middelen.

### Inschatting van de impact op de CVO

Er is een duidelijke **negatieve impact** van corona op de participatie aan het secundair volwassenenonderwijs in de kalenderjaren 2020 en 2021. Door de coronamaatregelen moesten lessen worden geschrapt of digitaal aangeboden worden en liepen de inschrijvingen sterk terug, waardoor de (ongewogen) financieringspunten die gebruikt worden voor de berekening van de omkadering en werkmiddelen daalden met -14% (ten opzichte van 2019) in 2020. In 2021





schatten we een daling met ongeveer -10% (ten opzichte van 2019): dat is vooral door de coronamaatregelen in de eerste helft van het jaar, in de komende maanden kan de deelname aan het secundair volwassenenonderwijs weer opleven. De jaren die deze negatieve impact ondervinden zijn hieronder in rood gemarkeerd.

Er zijn verschillende **remediërende maatregelen** van kracht om de daling in financiering tegen te gaan. Die positieve impact is in het groen gemarkeerd:

- Compensatie ingeschreven in het financieringsdecreet, die een eventuele daling tijdens de eerste drie jaar na de overschakeling op het nieuwe financieringssysteem compenseert met respectievelijk 100, 66 en 33%.
- Een educatief overbruggingskrediet toegekend in 2021.<sup>15</sup>

Het nieuwe financieringsdecreet werkt met een driejarig gemiddelde om omkadering te berekenen, de opbouw hiervoor start in 2019:

- 1 2020-2021 = op basis van 2019 (100% compensatie)
- 2 2021-2022 = op basis van 2019 en 2020 (66% compensatie + educatief overbruggingskrediet)
- 3 2022-2023 = op basis van 2019, 2020 en 2021 (33% compensatie)<sup>16</sup>
- 4 2023-2024 = op basis van 2020, 2021 en 2022
- 5 2024-2025 = op basis van 2021, 2022 en 2023

De impact van de coronaschok op de omkadering en werkingsmiddelen in 2020 en 2021 laat zich voelen **over vier werkingsjaren**. In 2022-2023 en 2023-2024 is er zelfs het effect van twee negatieve jaren. Tegelijk doven de compensatiemaatregelen voorzien in het financieringsdecreet uit. Dat alles zal leiden tot sterke daling van de financiering in de komende jaren. Een simulatie van de impact van de coronacrisis op de middelen voor het werkjaar 2022-2023 wijst op een daling van **minstens 6%** van de macro-enveloppe voor de CVO. 6% komt overeen met ongeveer 240 VTE.

Het **educatief overbruggingskrediet** is daarbij maar een eenmalige oplossing die slechts in het schooljaar 2021-2022 voor (beperkt) soelaas zorgt. Het overbruggingskrediet wordt immers niet gebruikt in de berekening van de macro-enveloppe voor volgende jaren. Het startniveau van de financiering wordt gebaseerd op de financieringspunten plus de compensatie die in het decreet is opgenomen (en onvoldoende was). Het budget zakt dan ook meteen terug naar het niveau van voor het overbruggingskrediet.

---

<sup>15</sup> Als de toegekende lesuren/punten voor cluster van studiegebieden schooljaar 2021-2022 lager liggen dan toegekende lesuren/punten voor die cluster van studiegebieden schooljaar 2020-2021 dan wordt per centrum (een deel van) het verlies gecompenseerd op niveau van een cluster van studiegebieden:

- 100% voor de cluster AAV, AV, NT2 RG 1 & 2 en NT2 RG 3 & 4;
- 70% voor geletterdheidsmodules Nederlands en Leren Leren;
- 70% voor de cluster ICT en ICT-technieken;
- 70% voor de cluster algemene personenzorg, schrijnwerkerij, groot transport, mechanica-elektriciteit en koeling en warmte (cf. art 98 §2 en art. 105 §3bis).

<sup>16</sup> Het educatief overbruggingskrediet wordt niet meegenomen in de startwaarde voor de berekening van de omkadering voor schooljaar 2022-2023. Met het overbruggingskrediet konden centra wel LUC genereren in de periode september 2021 tem augustus 2022 (dus gedeeltelijk in referteperiode 2021 en gedeeltelijk in referteperiode 2022). Die LUC liggen aan de basis van de financieringspunten en zullen dus ook meegenomen worden voor de berekening van de groei van de macro-enveloppe.

## Inschatting van de impact op de CBE

Het financieringsdecreet en de bijhorende open end-financiering voor de CBE traden in werking voor het schooljaar 2020-2021. Doordat de groei niet meer werd afgetopt, steeg de financiering van de CBE voor dat schooljaar significant. Die financiering werd gebaseerd op het kalenderjaar 2019, waarin er een goede deelname was aan de opleidingen basiseducatie.

Tijdens het kalenderjaar 2020 was er door corona echter een sterke daling van de gepresteerde LUC in de basiseducatie: -34% t.o.v. 2019. Voor het doelpubliek van basiseducatie was een massale overschakeling op digitaal onderwijs immers niet haalbaar en moesten heel wat lessen en inschrijvingen worden geschrapt. Voor de referteperiode 2021 slagen de CBE erin om de sterke daling van voorheen op sectorniveau redelijk goed bij te benen, maar in het merendeel van de centra blijft er nog een aanzienlijke daling ten opzichte van het refertejaar 2019. De referteperiodes 2020 en 2021 zijn dan ook in het rood aangeduid.

- 1 2019-2020 = op basis van 1 april 2018 – 31 maart 2019 (met aftopping groei)
- 2 2020-2021 = op basis van 2019 (100% compensatie)
- 3 2021-2022 = op basis van 2019 en 2020 (66% compensatie + educatief overbruggingskrediet)
- 4 2022-2023 = op basis van 2019, 2020 en 2021 (33% compensatie)
- 5 2023-2024 = op basis van 2020, 2021 en 2022
- 6 2024-2025 = op basis van 2021, 2022 en 2023

De daling in LUC in coronajaar 2020 zou leiden tot een **sterke daling** in de financiering van het schooljaar 2021-2022. De compensatieregeling uit het decreet bepaalt dat 66% van het verlies ten opzichte van schooljaar 2019-2020 (dus vóór de open end-financiering) wordt gecompenseerd. Het verlies aan financieringspunten van schooljaar 2021-2022 ten opzichte van schooljaar 2020-2021 was echter veel groter. De winst van het eerste jaar open end-financiering zou op die manier uitgewist worden. Voor het schooljaar 2021-2022 werd echter bijkomend educatief overbruggingskrediet voorzien, waardoor de financiering gelukkig maar beperkt daalde.<sup>17</sup>

De financiering van de volgende schooljaren is mede gebaseerd op de referteperiodes 2020 en 2021 en zal dus tot een sterke daling leiden. Er is in 2022-2023 ook maar 33% compensatie voorzien in het decreet en daarna is er geen compensatie meer voorzien.

## Voorstellen

### Algemeen

We vragen om voor de financiering van de CVO en CBE de volledige jaren 2020 en 2021 uit het financieringssysteem te halen en te vervangen door de referteperiode 2019.<sup>18</sup> Dat is een prioritaire vraag uit het onderzoeksrapport van de Onderwijsinspectie.

---

<sup>17</sup> Als de toegekende VTE/punten schooljaar 2021-2022 lager liggen dan toegekende VTE/punten schooljaar 2020-2021, dan wordt per centrum (een deel van het) verlies gecompenseerd op niveau van het leergebied:

- 100% voor alfa NT2 en NT2;
- 70% voor de overige leergebieden.

<sup>18</sup> Zoals ook in de situering geëxpliciteerd, gaat het hier specifiek over de macro-enveloppe en niet over de verdeling van de middelen over de centra.



### Specifiek voor de CVO<sup>19</sup>

- We vragen om mechanismen in te bouwen die een te scherpe daling in de financiering van de CVO kan verhinderen, om in tijden van crisis (zoals corona) te beschermen tegen hevige schokken in het opleidingslandschap. Zo kan de overheid de mogelijkheid van een 'kliksysteem', met een boven- en ondergrens voor groei of daling, overwegen. Die optie wordt al vermeld in de memorie van toelichting bij het financieringsdecreet in de context van de evaluatie van het financieringsmechanisme.
- Om een versneld herstel en echte relance van het volwassenenonderwijs te bekomen kan de Vlaamse Regering de bovengrens voor de groei tijdelijk bijstellen of zelfs afschaffen. Zo kunnen de CVO voluit de vruchten plukken van de Edusprong en zich zonder beperking aanpassen aan en aligneren op de nieuwe verwachtingen van de samenleving. Met deze wijziging zet de Vlaamse Regering ten volle in op de uitbouw van het levenslang en levensbreed leren en de versterking van het volwassenenonderwijs.

### 4.3 Beperkte werkingsmiddelen CVO

Te beperkte werkingsmiddelen voor de CVO zorgen voor te weinig beleidsruimte en investerings- en innovatiepotentieel. De werkingsmiddelen zijn gekoppeld aan de evolutie van de financieringspunten en indexering en zijn dus ook afhankelijk van de financiering zoals beschreven in de vorige paragrafen. Die indexering voldoet niet en een indexesprong heeft bijkomende negatieve impact gehad. De besparing van 6% op de werkingsmiddelen aan het begin van deze legislatuur heeft de laatste marge weggehaald. De andere verrekening van de werkingsmiddelen van CVO zorgt er daarenboven voor dat die centra minder cash-flow (beschikbare middelen) hebben.

Ook de noodzakelijke investeringen in multimedia en afstandslernen zetten druk op het uitgavenpatroon (zeker voor de CVO). Op korte termijn (2021 tot 2023) zouden de relancemaatregelen binnen Edusprong hiervoor enigszins soelaas kunnen brengen.

#### Voorstel

De Vlor vraagt het terugschroeven van de besparing van 6% op de werkingsmiddelen. Die vraag geldt voor zowel de CVO als CBE.

#### Infrastructuur als extra uitdaging

De CVO merken ook stijgende kosten, met vooral een nijpend tekort aan betaalbare infrastructuur. Van de centra wordt verwacht dat zij snelle en efficiënte leertrajecten ontwikkelen, in de vorm van korte intensieve **dagtrajecten** die tegemoet komen aan dringende maatschappelijke noden (zoals opleiding naar knelpuntberoepen en integratie van anderstalige nieuwkomers).<sup>20</sup> Dat soort opleidingen kunnen niet plaatsvinden in de gebouwen van secundaire scholen, die overdag al bezet zijn. Er is dan ook een groeiende behoefte aan (eigen) infrastructuur die overdag gebruikt kan worden.

Daarnaast wordt het **huren van infrastructuur steeds duurder**. Het gebruik van de gebouwen van lokale besturen aan een gereduceerd tarief is broodnodig. Die oplossing voldoet echter niet langer, onder meer door veiligheidsmaatregelen i.v.m. corona en gebrek aan incentives voor partners,

---

<sup>19</sup> De CBE zijn evenzeer onderhevig aan scherpe daling in tijden van crisis, maar werken met volledige open end-financiering. Zij willen eerst de effectieve impact van de vernieuwde open end-financiering afwachten voor zij hierin verdere aanpassingen van het financieringssysteem voorstellen.

<sup>20</sup> Onder andere op vraag van partners zoals VDAB.



waardoor de centra zich op de privé-markt moeten begeven. De gebruiksvergoeding om de gebouwen te huren wordt dan (zeker voor bepaalde praktische opleidingen) niet gedekt door de financiering die die studenten genereren.

Bij het afsluiten van de onderhandelingen over het decreet betreffende het volwassenenonderwijs op 1 maart 2007 heeft de **overheid er zich formeel toe geëngageerd** de CVO vanaf 1 januari 2008 op te nemen bij de berekening van de middelen voor infrastructuur in het onderwijs. De overheid zou daarvoor een bijkomend budget zoeken.<sup>21</sup> Buiten een eenmalige injectie in 2008 werd aan dat engagement geen uitvoering gegeven. Ook in het kader van de laatste regelgevende initiatieven met betrekking tot het volwassenenonderwijs werd het engagement niet opgenomen, ondanks de gewijzigde invulling van de opdracht van het volwassenenonderwijs naar meer dagonderwijs.

### Voorstellen

- We vragen een dubbele oplossing van de infrastructurele noden. Ten eerste moet het totale volume van de werkmiddelen worden bijgesteld, waardoor onder meer ruimte komt voor het extra huren van infrastructuur. Het zou ook goed zijn om een incentive uit te werken voor partners om bestaande infrastructuur zoveel mogelijk te delen. Ten tweede vragen we aparte investeringsmiddelen te voorzien om infrastructuur aan te kopen of te bouwen. Daarvoor verwijzen we naar het engagement van de overheid in het kader van de onderhandelingen rond het decreet volwassenenonderwijs (2007).
- We vragen om de CVO de mogelijkheid te geven om naast het inschrijvingsgeld bepaalde kosten verbonden aan gebruik van infrastructuur, didactisch materiaal, apparatuur, machines ... door te rekenen als cursistenbijdrage. Hiervoor moeten sociale correcties worden ingebouwd.

## 4.4 Financieringssysteem transparant maken<sup>22</sup>

Met het nieuwe financieringssysteem is er een probleem van complexiteit en onvoldoende transparantie (voor alle betrokken partners) ontstaan. Naast een oplossing voor het knelpunt van de laattijdige toekenning, was een doelstelling van het nieuwe financieringssysteem stabiliteit op vlak van de toegekende middelen. Het ruimere meetvenster (de referentieperiode omvat in het nieuwe financieringssysteem de drie voorgaande kalenderjaren) zou voor meer stabiliteit zorgen, maar de complexiteit van de berekening van de toegekende middelen samen met het systeem van gesloten financiering maakt het voor de centra zeer moeilijk in te schatten over welke middelen zij het volgende schooljaar zullen beschikken.

### Voorstellen

- Geef de centra sneller duidelijkheid over hun middelen voor het volgend schooljaar en ook op langere termijn.<sup>23</sup> Dit met het oog op een zekerheid voor het personeel, optimale communicatie met cursisten en partners en het kunnen voeren van een meerjarenbeleid.
- We vragen daarnaast ook alle betrokken onderwijspartners meteen inkijk te geven in de relevante data, om sneller trends, problemen en kansen te detecteren.

---

<sup>21</sup> Engagement 4 in protocol 619 over de onderhandelingen, in gezamenlijke vergadering, van Sectorcomité X en van Onderafdeling 'De Vlaamse Gemeenschap' van Afdeling 2 van het Comité voor de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten.

<sup>22</sup> Zie ook Vlor, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het financieringsdecreet volwassenenonderwijs](#), 3 oktober 2017, p. 7.

<sup>23</sup> Zie ook Onderwijsinspectie (2021). [Van crisis naar kans? Naar een wendbaar volwassenenonderwijs, klaar voor de uitdagingen van de toekomst.](#)



## 4.5 Monitoring en dringende evaluatie financieringsdecreet

De impact van het financieringsdecreet op de macro-enveloppe wordt niet meegenomen in de monitoring, zoals die momenteel gepland is. Ook de impact van de financiering op de werkmiddelen, omkadering en de ontwikkeling van het aanbod<sup>24</sup> wordt niet in kaart gebracht.

Daarnaast verzamelt de monitoring enkel een beperkt aantal kwantitatieve gegevens, terwijl er ook kwalitatieve analyse nodig is. Naast onderzoek naar de impact van de schaalvergroting en de verschillende parameters die invloed hebben op de financiering (cursistkenmerken, centrumkenmerken ...) is onderzoek nodig naar:

- de impact van het inschrijvingsgeld op het bereik van cursisten;
- de kosten en baten van de invoering van inschrijvingsgeld in de basiseducatie en de planlast die dat met zich meebrengt;
- het effect van het verhoogde inschrijvingsgeld bij een vierde inschrijving;
- het effect van het invoeren van outputfinanciering;
- het effect van de verlengde referentieperiode;
- de knelpuntberoepenlijst (volledigheid en actualiteit);
- de 'opbrengst' van samenwerkingen;
- het effect op de tewerkstelling en de werkbaarheid (te meten aan aantal personeelsleden, personeelsleden met langdurig ziekteverlof, personeelsleden die vertrekken, personeelsleden in verlofstelsels);
- het gebrek aan transparantie van het financieringssysteem (zie 3.4).

In de beleids- en begrotingstoelichting Onderwijs en Vorming (begrotingsjaar 2021) staat dat een globaal evaluatierapport over het financieringsdecreet verwacht wordt tegen de start van het schooljaar 2023-2024. Er is sprake van dat dit door corona uitgesteld zou worden, maar de Vlor wil benadrukken dat het cruciaal is om zo snel mogelijk een tussentijdse evaluatie op te starten.

### Voorstellen

- De Vlor stelt voor om bovenstaande elementen mee te onderzoeken in de monitoring.
- We vragen ook om een simulatie te houden voor de leraarsuren in 2020, namelijk wat het effect zou geweest zijn als er geen compensatieregeling was geweest. Op die manier kan de impact van de verschillende coëfficiënten in kaart gebracht worden.
- We vragen om zo snel mogelijk een tussentijdse evaluatie op te starten.

---

<sup>24</sup> Hebben de CVO sinds de inwerkingtreding van het financieringsdecreet meer ruimte om opleidingen aan te bieden? De overheid zou het aantal ingerichte modules in een bepaalde opleiding en de LUC per studiegebied in kaart kunnen brengen. Nu worden de cijfers enkel verzameld op het niveau van de inschrijvingen.



## 5 Samenvatting

De Vlaamse Regering riep 2021 uit tot het jaar van de opleiding. De vraag naar opleiding vanuit het beleid, de arbeidsmarkt en de brede samenleving is dan ook erg groot. Het volwassenenonderwijs wil een cruciale bijdrage leveren aan de groei van het levenslang en levensbreed leren (van 8,6% naar 15%) die de Vlaamse Regering beoogt.

Om dat mogelijk te maken moet de financiering van het volwassenenonderwijs dringend worden bijgesteld. Het hervormde financieringssysteem trad pas in september 2019 in werking, maar de Vlor stelt nu al vast dat er acute en structurele problemen zijn met die financiering. De coronacrisis heeft die problemen alleen maar versterkt. De bijsturing van de financiering moet er ook komen zodat de centra ten volle gebruik kunnen maken van de boost door de Edusprong.

### Foute 'aftopping' van de groei van de CVO

De berekening van de financiering van het volwassenenonderwijs is gebaseerd op het product van de lestijden met het aantal financierbare cursisten ('lesurencursist' of LUC). Om te grote schommelingen tegen te gaan, is decretaal vastgelegd dat een eventuele groei van LUC aan opleidingen in CVO slechts tot maximaal 0,8% worden gefinancierd (behalve voor NT2). Er is geen ondergrens voorzien om dalingen op te vangen.

Hoewel het financieringsdecreet voorzag in een aftopping van 0.8% voor het totaal van alle studiegebieden (met uitzondering van NT2), werd dat in de praktijk berekend als een aftopping van 0.8% van de groei per afzonderlijk studiegebied. Daardoor leveren goed presterende studiegebieden (zoals zorg) nauwelijks winst op, terwijl dalingen in andere studiegebieden wel volledig worden doorgerekend. Die foute berekeningswijze leidt dus tot een blijvende structureel negatieve evolutie van de financiering van de CVO, die wordt geschat op -2,6% per jaar.

De relancemiddelen uit de Edusprong zullen zo hun effect missen. Dat relanceplan moet stimuleren om actief in te spelen op lokale arbeidsmarktbehoeften en het opleidingsaanbod te vernieuwen. De potentiële winst in bepaalde studiegebieden wordt echter onmiddellijk afgetopt en de eventuele afbouw van opleidingen leidt sowieso tot verlies. Op die manier worden de CVO verkeerdelijk financieel aangemoedigd om de status quo van het opleidingsaanbod zoveel mogelijk te behouden en kan de Edusprong geen structureel effect op het aanbod bewerkstelligen.

De Vlor vraagt dan ook:

- een stopzetting van de huidige manier van aftoppen per studiegebied;
- een herberekening van de totale enveloppe voor de financiering van de CVO voor het werkjaar 2021-2022, als (gecorrigeerde) basis voor de toekomstige financiering.

### Impact van corona neutraliseren

De impact van corona op de financiering van CVO en CBE is zeer groot en wordt voor volgende jaren onvoldoende gecompenseerd. Door de coronamaatregelen daalden de gepresteerde LUC en dus ook de financieringspunten in 2020 in de CVO met -14% en in de CBE met -34% (ten opzichte van 2019). Ook voor 2021 wordt een significante daling (t.o.v. 2019) verwacht. De impact van die daling in 2020 en 2021 zal door het financieringsdecreet blijven doorwerken in de drie daaropvolgende jaren. Het educatief overbruggingskrediet voor 2021-2022 helpt eenmalig om de daling van middelen te beperken, maar biedt geen structurele oplossing. Dat zal in de periode 2022-2025 leiden tot een sterke inkrimping van middelen.





De Vlor vraagt:

- voor de financiering van de CVO en CBE de 'coronajaren' 2020 en 2021 uit het financieringssysteem te halen en te vervangen door de referentieperiode 2019;
- mechanismen in te bouwen die een te scherpe daling in de financiering van de CVO kunnen verhinderen, om in tijden van crisis te beschermen tegen hevige schokken, zoals een 'klikstelsel' met boven- en ondergrens;
- de bovengrens voor de groei tijdelijk bij stellen of zelfs af te schaffen om een versneld herstel en echte relance van het volwassenenonderwijs te bekomen. Zo kunnen de CVO voluit de vruchten plukken van de Edusprong en zich zonder beperking aanpassen aan en aligneren op de nieuwe verwachtingen van de samenleving.

### Werkingsmiddelen en infrastructuur

Te beperkte werkingmiddelen voor het volwassenenonderwijs zorgen voor te weinig ruimte voor innovatie en investeringen. Voor de CVO liggen er ook extra uitdagingen op het vlak van infrastructuur. We vragen:

- het terugschroeven van de 6% besparing op de werkingmiddelen van alle centra tegen 2024;
- aparte investeringsmiddelen te voorzien voor infrastructuur van de CVO (zoals vastgelegd in het engagement bij het decreet volwassenenonderwijs in 2007);
- de CVO de mogelijkheid te geven om naast het inschrijvingsgeld bepaalde kosten verbonden aan gebruik van infrastructuur, didactisch materiaal, apparatuur, machines ... door te rekenen aan de cursisten.

### Transparantie

Met het nieuwe financieringssysteem is er een probleem van complexiteit en onvoldoende transparantie (voor alle betrokken partners) ontstaan. De Vlor vraagt om de centra snel duidelijkheid te geven over hun middelen voor het volgend schooljaar en ook op langere termijn. Dat met het oog op een zekerheid voor het personeel, optimale communicatie met cursisten en partners en het kunnen voeren van een meerjarenbeleid met daarbinnen een blijvende voorrang voor prioritaire doelgroepen.

### Monitoring en dringende evaluatie van het financieringsdecreet

De impact van het nieuwe decreet op de totale financiering van het volwassenenonderwijs wordt niet meegenomen in de monitoring, zoals die momenteel gepland is. De monitoring focust uitsluitend op het al dan niet behalen van een aantal beleidsdoelstellingen, wat een te enge focus is. De Vlor vraagt om dringend een tussentijdse evaluatie van het financieringsdecreet op te starten en de evaluatie niet alleen te baseren op een aantal kwantitatieve gegevens, maar ook op basis van grondige kwalitatieve analyse.



Ewoud De Sadeleer  
secretaris Raad Levenslang Levensbreed Leren



Kurt Berteloot  
voorzitter Raad Levenslang Levensbreed Leren