

Advies over het voorontwerp van programmadecreet tweede begrotingsaanpassing 2014 en begrotingsopmaak 2015

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: Annemie Turtelboom, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie op 3 oktober 2014

Uitgebracht door de Algemene Raad op 16 oktober 2014 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding:

Besproken op de werkgroep Beleidsnota en programmadecreet op 10 oktober 2014 onder voorzitterschap van mevrouw Mia Douterlungne en besproken op de Raad Hoger Onderwijs op 7 oktober 2014, de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 7 oktober 2014, de Raad Basisonderwijs op 8 oktober 2014 en de Raad Secundair Onderwijs op 9 oktober 2014.

Dossierbeheerder(s): Filip De Bruyne en Roos Herpelinck

INHOUDSOPGAVE

1	ALGEMENE BESCHOUWINGEN	3
1.1	INVESTEREN IN ONDERWIJS IS NOODZAKELIJK VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING	3
1.2	HET PROGRAMMADECREET GEEFT MAAR EEN ONVOLLEDIG ZICHT OP DE BUDGETTAIRE MIDDELEN VOOR ONDERWIJS	5
2	BESPAREN OP WERKINGSMIDDELEN	6
2.1	LEERPLICHTONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 1; PD 2015 – AFDELING 5)	6
2.2	CENTRA VOOR LEERLINGENBEGELEIDING (PD 2015 – AFDELING 4)	8
2.3	DEELTIJDS KUNSTONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 7)	8
2.4	HOGER ONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 11 EN 23)	9
3	ANDERE BEPALINGEN PROGRAMMADECREET 2014	9
3.1	HERVERDELING NIET-TOEGEKENDE LERAARSUREN VO (PD 2014 – AFDELING 4)	9
3.2	CONTINGENT DETACHERINGEN (PD 2014 – AFDELING 5; PD 2015 – AFDELING 10)	10
4	ANDERE BEPALINGEN PROGRAMMADECREET 2015	10
4.1	AANWENDINGSPERCENTAGE OP PERSONEELSFORMATIE CLB'S (PD 2015 – AFDELING 4)	10
4.2	VERHOGING INSCHRIJVINGSGELD DKO (PD 2015 – AFDELING 7)	10
4.3	SNPB EN VOCVO (PD 2015 – AFDELING 8, 13 EN 26)	10
	<i>De inkanteling van SNPB in de reguliere begeleiding</i>	11
	<i>De overgedragen opdrachten naar de pedagogische begeleidingsdiensten, met inbegrip van competentie-ontwikkeling in het M-decreet</i>	11
4.4	VERHOGING INSCHRIJVINGSGELD CVO'S (PD 2015 – AFDELING 9)	12
4.5	SAMENWERKINGSVERBANDEN HBO5 (PD 2015 – AFDELING 11)	12
4.6	SOCIALE TOELAGEN HOGER ONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 11)	13
4.7	NASCHOLING (PD 2015 – AFDELING 14)	13
4.8	EXPERTISENETWERKEN (PD 2015 – AFDELING 15)	13

4.9 MAXIMUMFACTUUR (PD 2015 – AFDELING 16)	14
4.10 AFSCHAFFEN CONSORTIA VOLWASSENENONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 17)	15
4.11 VORMINGSFONDS HOGER ONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 20)	16
4.12 AANMOEDIGINGSFONDS HOGER ONDERWIJS (PD 2015 – AFDELING 22, 24 EN 25)	16

1 Algemene beschouwingen

1.1 Investeren in onderwijs is noodzakelijk voor maatschappelijke ontwikkeling

De Vlor vraagt de regering nadrukkelijk om nu en in de volgende jaren in onderwijs te investeren en zich ertoe te engageren van onderwijs een speerpunt van beleid te blijven maken. De Vlor pleit ervoor dat de overheid in de volgende jaren sterker een visie ontwikkelt op de maatschappelijke meerwaarde die gegenereerd wordt vanuit onderwijs. Breed gevormde en hoog gekwalificeerde burgers zijn noodzakelijk voor de maatschappelijke ontwikkeling, voor duurzame integratie in de samenleving en voor innovatie op diverse domeinen. De financiering van het onderwijs door middel van publieke middelen is hiervoor een noodzaak.¹

Voorliggend programmadecreet en het advies dat de Vlor hierover geeft, vertrekt vanuit een besparingspremissie waarbij kritische vragen moeten worden gesteld.² Het begrotingsbeleid moet de voorwaarden creëren waaronder onderwijs zijn maatschappelijke en pedagogische kernopdrachten kan realiseren.

De Vlor vraagt dat de maatschappelijke meerwaarde van onderwijs vertaald wordt in het meerjarenbegrotingsbeleid. Een gebrek aan investeringen op de korte termijn dreigt op de lange termijn contraproductief te zijn. De Vlor dringt erop aan dat al lang bestaande structurele financiële problemen ten gronde opgelost worden.

De Vlor erkent dat de minister van onderwijs keuzes heeft gemaakt m.b.t. het doorbreken van de lineaire besparingsmaatregelen maar vindt dat de keuzes onvoldoende gemotiveerd en onderbouwd zijn. De Vlor vraagt dat de overheid in de toekomst verder in overleg gaat met de verschillende betrokkenen om alternatieven te realiseren m.b.t. de recurrente besparingen op de werkingsmiddelen.

De Vlor vindt dat de voorliggende budgettaire maatregelen de mogelijkheden van de onderwijsinstellingen en clb's om hun kernopdrachten te realiseren, negatief beïnvloeden. De besparingen cumuleren ten opzichte van eerdere niet-indexering van de werkingsmiddelen uit de voorbije legislatuur, de gedeeltelijke indexering die vervat zit in deze programmadecreten en omwille van het recurrente karakter van de besparingen op werkingsmiddelen. De Vlor vreest dat de korting op werkingsmiddelen leidt tot besparingen op didactische materialen, op

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad (2014). *14 fiches voor de onderhandelaars van de nieuwe Vlaamse regering. Financiering van onderwijs. Technische fiche nr. 3.* Geraadpleegd op 15 oktober 2014, op http://www.vlor.be/sites/www.vlor.be/files/fiche_3_financiering.pdf

² ACOD, COC, 1 van de directeurs, GO! ouders, GO!, OKO willen hierbij volgend minderheidsstandpunt formuleren: *De optie van de Vlaamse Regering om in 2015 een begroting in evenwicht te willen hebben is een foute keuze. Een begrotingsevenwicht is volgens gerenommeerde economen een fetisjisme. Er zijn momenten waarop je beter investeert: in onderwijs, in onderzoek, in openbaar vervoer, in alternatieve energie, in infrastructuur, ... Als bedrijven investeringen zouden doen zonder schulden te maken, zaten we nu nog in de middeleeuwen. Het is volgens deze economen eveneens onverstandig niet te investeren in periodes van extreem lage rente. Zie De Grauwe, Paul (2014, 26 september). 4 stellingen, in De Standaard van 26 september 2014. Geraadpleegd op 15 oktober 2014, op http://www.standaard.be/cnt/dmf20140926_01288730?shareId=e204e2db30e75623ce982926626cdce6409a321df5a7a6015dffa4ca977d6a1ce2cbfd59b17f646b98aaf3126166790a49bc17bdafb35028c969d677b1210aea*

ondersteuning van ouders en leerlingen en op het noodzakelijke onderhoud van gebouwen. Indien onderwijsinstellingen interen op werkingsmiddelen hebben ze minder mogelijkheden om ook het onderhoud van de gebouwen op peil te houden en/of hun eigen aandeel in de (ver)nieuwbouw van onderwijsinfrastructuur te financieren. De Vlor is verder bezorgd dat de kwaliteit van het onderwijs nog meer onder druk komt te staan door maatregelen op het vlak van personeel die nog niet in het programmadecreet zijn vervat.

Als op onderwijs wordt bespaard kan dit leiden tot problemen inzake kwaliteit en kan op een langere termijn ook leiden tot mindere resultaten voor Vlaanderen in internationale rankings. Onderwijsinstellingen kunnen geen kwaliteit garanderen als de overheid hiertoe niet voorziet in de nodige middelen.

Voor de Vlor is het een absolute noodzaak dat scholen, onderwijsinstellingen en centra de budgettaire middelen hebben om hun kernopdrachten waar te maken. Vanuit dat perspectief is het voor de Vlor een uitgangspunt voor budgettair beleid dat vooral de instellingen en centra zoveel mogelijk ontzien worden in de begrotingsinspanningen. Ten tweede vraagt de Vlor dat het recurrent karakter van de bezuinigingen ongedaan wordt gemaakt. Voor de volgende jaren vraagt de Vlor om in overleg met de betrokkenen te overleggen over alternatieve budgettaire kaders die minder zwaar ingrijpen op de kernopdrachten van de onderwijsinstellingen en van de centra. Garanties voor de rechten van leerlingen en hun ouders maken deel uit van deze kernopdracht.

Het begrotingsbeleid moet primair de instellingen en centra ten goede komen. In dat verband vraagt de Vlor dat nevenstructuren worden onderzocht op hun meerwaarde voor het onderwijs. Het is hierbij een zorg dat bij het formuleren of heroriënteren van ondersteunende opdrachten wordt nagegaan hoe het recht van leerlingen en hun ouders op inschrijving en op goed onderwijs gewaarborgd wordt.

Bovenop de realisatie van de kernopdracht zijn er ook heel wat noden die voortvloeien vanuit de historisch opgebouwde achterstand en te beperkte investeringen in onderwijsinfrastructuur. De huidige inspanning van 500 mio € is onvoldoende om de achterstand binnen deze legislatuur weg te werken. Om deze reden is de Vlor van oordeel dat de investeringen in onderwijsinfrastructuur van een andere aard zijn en dus een argument kunnen vormen voor tijdelijke extra investeringen.

Bovendien herinnert de Vlor nog eens aan enkele essentiële punten uit de technische fiche voor de onderhandelaars:

- In stand houden van de publieke middelen voor onderwijs, boven de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur en capaciteit;
- de goede werking van onderwijsinstellingen niet afhankelijk maken van private sponsoring of van commerciële activiteiten;
- een aanpak over beleidsdomeinen heen garanderen (transversaal beleid), met financiële ondersteuning vanuit andere sectoren. Kosten ten gevolge van regelgeving uit andere sectoren (zoals het inschakelen van een preventieadviseur) moeten ook worden gedekt;
- langetermijnperspectief door een structurele en legislatuuroverstijgende meerjarenplanning;
- geen bijkomende opdrachten voor onderwijs zonder bijkomende middelen;
- nieuwe beleidsmaatregelen koppelen aan een helder groeipad, ook op het vlak van financiering. Dit omvat het kostenplaatje op het vlak van competentieontwikkeling;

- geen gesloten enveloppefinanciering;
- onvoorziene onkosten mogen de gewone werking van de onderwijsinstellingen niet in het gedrang brengen. Zo mogen stijgende energiefacturen geen zodanig groot beslag leggen op de werkingsmiddelen dat de ondersteuning van de onderwijsactiviteiten in het gedrang komt.

De Vlor vraagt naar de verdeelsleutel en de onderbouwing ervan om de besparingen te spreiden over de verschillende onderwijsniveaus.

De Vlor stelt dat de overheid de volgorde tussen de advisering in de Vlor en de onderhandelingen zoals vastgelegd in art. 73 van het participatiedecreet niet heeft gevolgd en betreurt dat.

1.2 Het programmadecreet geeft maar een onvolledig zicht op de budgettaire middelen voor onderwijs

De Vlor geeft advies bij de maatregelen die worden ingevoerd door het programmadecreet 2014 en 2015. De Vlor is zich ervan bewust dat de globale begrotingsinspanning voor het onderwijs nog groter is dan dat. Bij de globale context formuleert de Vlor een aantal bezorgdheden.

De Vlor vraagt om de logica en achterliggende visies die de globale begrotingsopmaak dragen te verduidelijken. Deze visie bepaalt de keuzes die in beide programmadecreten en in de meerjarenbegroting worden gemaakt. Aangezien er nog geen beleidsnota is, is de Vlor niet in staat om de visie breder te kaderen.

Een oordeel over de evenwichten in de besparingen is pas mogelijk als deze besparingen kunnen worden geplaatst in de globaliteit van de budgettaire inspanningen die van het onderwijsveld worden gevraagd. Maar momenteel heeft de Vlor nog geen zicht op de globale uitgavenbegroting en de voorstellen die hierin zijn vervat. Zo kunnen besparingen op het personeel die vervat zitten in het begrotingsdecreet een zware impact hebben op de werking van de scholen. In het regeerakkoord lezen we dat de regering leraren opnieuw centraal zet. De Vlor vraagt naar de samenhang tussen de geplande besparingen en de keuzes in het regeerakkoord. De Vlor vraagt in deze context om een kerntakendebat over de vraag welke opdrachten scholen en centra in de toekomst moeten opnemen. Bovendien kunnen bezuinigingen binnen het ene onderwijsniveau effecten hebben voor de andere segmenten van het onderwijs.

De globale inspanning die van het onderwijsveld wordt gevraagd en dit in relatie met de begrotingsinspanningen voor andere beleidsdomeinen blijft eveneens onduidelijk. De Vlor dringt aan dat de specifieke bijdrage van onderwijs voor de toekomstige maatschappelijke ontwikkeling hierin wordt erkend.

Er zijn ook nog heel wat ingrepen vanuit andere beleidsdomeinen en vanuit het federale niveau die een impact kunnen hebben op de middelen en op de financiële context waarin onderwijs moet functioneren. Zo heeft de belerende regelgeving een zware impact op de werkingsmiddelen van onderwijsinstellingen: de wet op het welzijn op het werk, met inbegrip van de stijgende tarieven voor arbeidsgeneeskundige diensten, auteursrechten en de in het vooruitzicht gestelde BTW-harmonisatie. Hiervoor zijn flankerende maatregelen noodzakelijk. De Vlor vraagt dat op dit vlak garanties worden ingeschreven.

Terwijl de inkomsten voor de onderwijsinstellingen in 2015 dalen via lineaire besparingen op de werkmiddelen, zijn er diverse algemene uitgaven voor de onderwijsinstellingen die elk jaar opnieuw stijgen met de index (bijvoorbeeld huur en verzekeringen voor gebouwen).

2 Besparen op werkmiddelen

2.1 Leerplichtonderwijs (PD 2015 – afdeling 1; PD 2015 – afdeling 5)

De werkmiddelen in het basisonderwijs worden in 2015 net als in 2012-2014 slechts gedeeltelijk (voor 60%) geïndexeerd volgens de gezondheidsindex. Daarnaast worden de werkmiddelen met 1,79% verminderd t.o.v. begroting 2014 (artikel 2 en 4).

Het verhogen van de bandbreedte³ wordt met 1 jaar bevroren zodat de bandbreedte pas vanaf 2020 15,5% zal bedragen in plaats van in 2019 (artikel 3).

De werkmiddelen voor het secundair onderwijs worden in 2015 slechts gedeeltelijk (voor 60%) geïndexeerd volgens de gezondheidsindex (artikel 10 en 12). De werkmiddelen worden met 4% verminderd. Het optrekken van de bandbreedte⁴ wordt met 1 jaar uitgesteld zodat de bandbreedte pas vanaf 2020 11% zal bedragen in plaats van in 2019 (artikel 11).

Kwaliteitsverlies en inefficiëntie

Het verlagen van de werkmiddelen in het leerplichtonderwijs heeft grote gevolgen:

- Impact op de koopkracht van scholen bij kleine investeringen zoals het up to date houden van didactisch materiaal (m.i.v. ICT-materiaal) en het creëren van nieuwe leermethodes;
- Impact op grote investeringen wanneer basisscholen zelf 30% en secundaire scholen 40 % van de kostprijs voor bouwprojecten mee financieren. Vele scholen hebben deze investeringen in infrastructuur op meerdere jaren begroot en weten niet of zij na de opeenvolgende besparingsrondes deze engagementen nog verder kunnen waarmaken;
- Impact op het onderhoud van de gebouwen in alle onderwijsnetten met een verarming van de schoolinfrastructuur als gevolg;
- Impact op personeel dat betaald wordt via de werkmiddelen. Het gaat zowel om onderhoudspersoneel als om veiligheidscoördinatoren en beleidsmedewerkers;
- Impact op het comfort van leerlingen in het buitengewoon onderwijs. De complexiteit van de problemen bij leerlingen neemt voortdurend toe en vraagt steeds meer professionaliteit. Deze toenemende complexiteit vraagt meer en duurdere investeringen;
- Mogelijke impact op de uitrol van het M-decreet zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs.

Voor de Vlor is het duidelijk dat deze besparing op de werkmiddelen een bedreiging inhoudt voor de kwaliteit van het onderwijs.

³ Het percentage van het deelbudget dat voor leerlingenindicatoren uitgetrokken wordt, ten opzichte van het totaal van dat deelbudget, wordt de bandbreedte genoemd. Voor 2014 én 2015 bedraagt deze bandbreedte 14,5625%.

⁴ Het percentage van het deelbudget dat voor leerlingenindicatoren uitgetrokken wordt, ten opzichte van het totaal van dat deelbudget, wordt de bandbreedte genoemd. Voor 2014 én 2015 bedraagt deze bandbreedte 10,375%.

De overheid mag ook niet verwachten dat de scholen deze besparingen op hun werkingsmiddelen kunnen realiseren door efficiëntiewinsten te zoeken in de werking.

De Vlor vreest dat besparingen in werkingsmiddelen de druk verhogen om via het organiseren van activiteiten extra middelen te genereren. Dit leidt tot werkdruk voor leerkrachten en schoolteams buiten hun kernopdracht. Het zoeken naar extra middelen mag ook niet ten koste gaan van de gezinsbudgetten.

De overheid beschouwt het verhogen van de maximumfactuur in het basisonderwijs als een oplossing voor de besparing op werkingsmiddelen. De aard van de uitgaven die met de werkingsmiddelen betaald worden, laat echter niet toe om dit te compenseren via de maximumfactuur.

Het basis- en secundair onderwijs zitten al aan het einde van hun draagkracht. De overheid zou beter de lopende wetenschappelijke onderzoeken over basisfinanciering door zowel het Rekenhof als de OESO afwachten vooraleer over te gaan tot maatregelen. Op basis van onderzoeken over de basisfinanciering en andere ondersteuningstoelagen zoals nascholing kan de discussie ten gronde gevoerd worden.

Flankerende maatregelen

Als de besparingen worden doorgevoerd, dan vraagt de Vlor aan de overheid om flankerende maatregelen te nemen om het onderwijs te ontlasten van bepaalde kosten, zonder dat er wordt getornd aan het beleidsvoerend vermogen van de school.

Scholen dragen immers heel wat kosten op de werkingsmiddelen die niet bijdragen tot de uitvoering van de kerntaak: auteursrechten (Sabam, Semu, Reprobel), kosten inzake de wet op het welzijn op het werk, ...

Deze onderwijsvreemde kosten zijn bovendien niet samendrukbaar. Daarom worden de scholen gedwongen om vooral te besparen op materiaal en activiteiten die net de kwaliteit in het onderwijs willen garanderen (professionalisering van leerkrachten, onderwijsinnovatie).

Naast het verminderen of schrappen van deze onderwijsvreemde kosten moet de overheid ook een onderwijstoets inbouwen bij onderwijsvreemde regelgeving.

Alternatieven

Indien de overheid deze lineaire besparingen uitvoert, dan vraagt de Vlor om deze maatregelen op zo'n manier in het programmadecreet te schrijven dat ze eenmalig zijn voor 2015.

Op die manier behoudt de overheid de mogelijkheid om alternatieven te zoeken die in de plaats van deze lineaire maatregelen kunnen komen.

Bandbreedte⁵

De Vlor betreurt dat het groeipad voor het verhogen van de bandbreedte op basis van leerlingenkenmerken met een jaar uitgesteld wordt, maar is tevreden dat de overheid niet raakt aan het principe van de bandbreedte.

Hij wenst te benadrukken dat de bandbreedte op basis van leerlingenkenmerken absoluut behouden moet blijven in de toekomst.

2.2 Centra voor leerlingenbegeleiding (PD 2015 – afdeling 4)

De werkingsmiddelen worden verminderd met 10%. Het omkaderingsgewicht voor permanente ondersteuning en boventallige klerken en het extra-omkaderingsgewicht voor densiteit wordt verlaagd van 2.655 euro naar 2.390 euro (-10%). Het extra-omkaderingsgewicht voor gelijke onderwijskansen wordt verlaagd van 3.000 euro naar 2.700 euro (-10%) (artikel 7).

De stijgende leerlingaantallen hebben zich nooit omgezet in een toename van het aantal personeelsleden in de clb's. De clb's werken sinds het inwerking treden van het nieuwe decreet onder een gesloten omkaderingsenveloppe. Ze hebben ook bijkomende taken gekregen in het M-decreet en het decreet integrale jeugdhulp, maar daartegenover staan geen bijkomende middelen.

Door deze besparingen op de werkingsmiddelen zal er een bijkomend probleem ontstaan bij de verdere ondersteuning van leerlingen. Het volledig doorvoeren van deze besparing maakt de werking van de centra op verschillende domeinen volstrekt onmogelijk en legt een ernstige hypotheek op de realisatie van het M-decreet en de verdere uitbouw van integrale jeugdhulp.

De Vlor vreest dat het medisch schooltoezicht in gevaar komt omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor het vervoer van leerlingen naar en van het centrum. Als gevolg van het M-decreet hebben de clb's ook nieuwe testen nodig, maar die testen kosten veel geld.

De Vlor verwacht dat door de besparing van 10% op de extra omkadering voor gelijke onderwijskansen de clb's een aantal opdrachten niet meer zullen kunnen uitvoeren. Kwetsbare leerlingen hebben het meest nood aan clb-begeleiding. Het personeel van de centra zal bijvoorbeeld minder naar de scholen kunnen gaan. Dit verhoogt de drempel voor kansarme ouders. Deze maatregel zal negatieve effecten hebben op het vlak van participatie. Zo zullen de centra minder kunnen inzetten op kleuterparticipatie en op de opdrachten die zij hebben in het kader spijbelen. Bij uitsluiting heeft een leerling recht op de aanwezigheid van een clb-medewerker. De clb's zullen die aanwezigheid niet meer kunnen garanderen.

2.3 Deeltijds kunstonderwijs (PD 2015 – Afdeling 7)

De werkingsmiddelen worden verminderd door het bedrag per leraarsuur te verminderen met 9,53%. Het indexatiemechanisme wordt gewijzigd naar een formule die de index van jaar X+1

⁵ Het VSKO en een directeur wensen het behoud van de bandbreedte te koppelen aan de verhoging van de maximumfactuur waarbij de stijging evenredig moet zijn aan de besparing op de werkingsmiddelen.

ten opzichte van de index van jaar X plaatst, in plaats van naar een basisjaar (artikel 16).

De werkmiddelen van de Beiaardschool en het deeltijds kunstonderwijs in het Gemeenschapsonderwijs worden in dezelfde mate verminderd (artikel 17 en 18).

De raad gaat akkoord met het principe om het indexmechanisme te stroomlijnen met dat van de andere onderwijsniveaus. De voorliggende regeling betonneert echter de niet-indexering van de voorbije jaren in de regelgeving. De Vlor vraagt dat deze recurrente maatregel in de toekomst onderwerp van overleg is om alternatieven te zoeken voor deze besparingen.

2.4 Hoger onderwijs (PD 2015 – afdeling 11 en 23)

In het hoger onderwijs worden de werkmiddelen gedesindexeerd; de 'kliks' worden niet uitgevoerd; er wordt 2% bespaard op aanvullende middelen; de werkingsevenveloppe wordt met 1,8% verminderd.

Deze besparingen vormen een ernstige bedreiging voor de onderwijskwaliteit. De voorbije jaren hebben de hogeronderwijsinstellingen aan een groeiend aantal studenten onderwijs verstrekt met behulp van gedesindexeerde werkmiddelen. Nu wordt daar bovenop nog eens lineair bespaard.

Er is een reële kans dat deze besparingen op werkmiddelen leiden tot jobverlies. Een deel van de contractuele personeelsleden worden betaald op de 20% werkmiddelen. Daarnaast zijn er ook instellingen die al boven de 80% loonkosten dragen.

De Vlor vraagt dat de overheid zich soepel opstelt t.o.v. de 80/20-regel (bezoldigingskosten/werkingsuitkering). Een strikte hantering van de 80/20-regel mag er niet toe leiden dat jobs sneuvelen.

3 Andere bepalingen programmadecreet 2014

3.1 Herverdeling niet-toegekende leraarsuren VO (PD 2014 – afdeling 4)

De rechtsgrond wordt gecreëerd om de herverdeling van niet toegekende leraarsuren (in het geval dat de gerealiseerde groei lager is dan de vastgelegde groeionorm) mogelijk te maken (artikel 6).

Er wordt eenmalig in 2014 werkmiddelen toegekend aan de Centra voor Basiseducatie voor een totaalbedrag van 312.000 euro, in kader van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (artikel 7).

De Vlor vraagt duidelijkheid voor de sector. Deze middelen worden eenmalig toegekend voor 2014. Maar er wordt geen rechtsgrond gecreëerd voor de volgende jaren.

3.2 Contingent detacheringen (PD 2014 – afdeling 5; PD 2015 – afdeling 10)

De vermindering op het contingent detacheringen die omgezet wordt in de aanwerving van twee bijkomende inspecteurs, wekt op zijn minst de indruk dat de controle verscherpt wordt terwijl er in de scholen bespaard wordt op mensen en middelen. De Vlor vraagt aan de minister om de timing van die overheveling naar de inspectie bekend te maken.

We vragen verder toelichting over de verdere aanwending en invulling van dit contingent.

4 Andere bepalingen programmadecreet 2015

4.1 Aanwendingspercentage op personeelsformatie CLB's (PD 2015 – afdeling 4)

De Vlaamse regering creëert met deze bepalingen de mogelijkheid om een aanwendingspercentage toe te passen op de permanente ondersteuningscellen voor netgebonden ondersteuning en op de omkadering van de centra voor leerlingenbegeleiding (artikel 8 en 9).

Uit de memorie van toelichting blijkt dat centra dit kunnen opvangen door bijvoorbeeld niet meer te vervangen bij zwangerschapsonderbrekingen. Dit is een vrouwonvriendelijke maatregel.

De Vlor vraagt dat er overleg georganiseerd wordt tussen de clb's en het beleidsdomein Welzijn over welke taken de clb's nog kunnen/moeten opnemen in het kader van de bijzondere jeugdzorg. Meer algemeen vraagt de Vlor naar een kerntakendebat voor de clb's.

Deze besparingen moeten samengaan met meer duidelijkheid over de opdrachten die men door de clb's wil ingevuld zien.

4.2 Verhoging inschrijvingsgeld DKO (PD 2015 – afdeling 7)

Het inschrijvingsgeld voor volwassenen wordt verhoogd van 202 naar 300 euro. Het verminderd inschrijvingsgeld wordt verhoogd van 116 naar 125 euro. De doelgroep die recht heeft op het verminderd inschrijvingsgeld wordt verbreed naar alle 18-24 jarigen naast de personen zoals bedoeld in artikel 100quater (uitkeringsgerechtigden, personen met een handicap, begunstigten kinderbijslag). Het indexatiemechanisme voor de inschrijvingsgelden wordt vervangen door het mechanisme dat ook in het leerplichtonderwijs gebruikt wordt (artikel 15).

De Vlor betreurt dat de overheid beslist om de inschrijvingsgelden te verhogen. De raad had het debat over de inschrijvingsgelden willen voeren wanneer er een niveaudecreet voor het deeltijds kunstonderwijs werd voorgesteld.

De raad vindt wel een positief element terug in het voorstel van programmadecreet bij de creatie van de 'jongvolwassene' doelgroep en het ontzien van minderjarigen en bepaalde doelgroepen.

4.3 SNPB en VOCVO (PD 2015 – afdeling 8, 13 en 26)

De subsidie aan VOCVO wordt verminderd met 4,1% en het niet-loongedeelte van de subsidie wordt niet geïndexeerd (artikel 19). De verplichte samenwerking tussen de begeleidingsdiensten

in de vorm van de vzw SNPB wordt stopgezet (artikel 44, 46, 47). De middelen van de SNPB worden voor 80% overgedragen naar de netgebonden pedagogische begeleidingsdiensten. Daarnaast wordt bijkomend bespaard op de werkingsmiddelen van de begeleidingsdiensten voor een bedrag van 260.000 euro, en dit wordt in mindering genomen van de overgedragen SNPB-middelen (artikel 43).

De werkingsmiddelen voor extra ondersteuning in het volwassenenonderwijs worden verminderd met 20% (artikel 45).

In het algemeen vraagt de Vlor aan de overheid om te verduidelijken welk bedrag wordt bespaard op de werkingsmiddelen van de begeleidingsdiensten.

Over de toekomst van de SNPB en de overdracht van de bevoegdheden naar de netgebonden begeleidingsdiensten heeft de Vlor volgende opmerkingen:

De inkanteling van SNPB in de reguliere begeleiding

De Vlor vindt dat samenwerking en afstemming tussen de verschillende begeleidingsdiensten ook zinvol blijft los van de structuur van de SNPB. Wanneer resterende middelen van SNPB worden overdragen naar de netgebonden pedagogische begeleidingsdiensten is het belangrijk dat er tussen de begeleidingsdiensten vrijwillige vernieuwde samenwerking tot stand komt om kennis en expertise rond bepaalde thema's te delen en mekaar te versterken.

De overgedragen opdrachten naar de pedagogische begeleidingsdiensten, met inbegrip van competentie-ontwikkeling in het M-decreet

Het programmadecreet leidt ertoe dat alle huidige opdrachten van SNPB worden overgedragen naar de reguliere pedagogische begeleidingsdiensten. Gezien de vermindering van meer dan 20% van het totale begeleidingspotentieel is het niet realistisch om dit te verwachten bovenop de decretale doelstellingen van de pedagogische begeleidingsdiensten zoals vermeld in art. 15 van het decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs ⁶.

De pedagogische begeleidingsdiensten moeten de mogelijkheid hebben om in de overgedragen opdrachten keuzes te maken. Deze keuzes kunnen zij verantwoorden in hun driejaarlijks begeleidingsplan. Vanzelfsprekend zullen opdrachten met betrekking tot competentie-ontwikkeling in het kader van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften hierin dienen opgenomen te worden, temeer omdat ze zijn vervat in art. 15 van bovenvermeld decreet.

De rapportering over de resultaten van de opgenomen opdrachten kan mee opgenomen worden in het jaarlijks verslag van elke pedagogische begeleidingsdienst. Op deze manier kan bijkomende planlast door aparte planningen en rapporteringen vermeden worden.

⁶ De vakbonden (vertegenwoordigers van het onderwijzend personeel) vinden dat de opdrachten opgenomen in artikel VI.1 § 2 (cfr. artikel 86 van het voorontwerp van programmadecreet) behouden moeten blijven in het M-decreet.

4.4 Verhoging inschrijvingsgeld cvo's (PD 2015 – afdeling 9)

Het inschrijvingsgeld wordt verhoogd van 1,15 euro per lestijd naar 1,50 euro (artikel 20 en 22). De bovengrenzen van 460 euro per schooljaar voor het secundair volwassenenonderwijs en 575 euro voor opleidingen HBO en specifieke lerarenopleiding worden verhoogd tot 600 euro per schooljaar voor alle opleidingen in centra voor volwassenenonderwijs (artikel 21).

De raad betreurt sterk dat de overheid het inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs opnieuw wil verhogen. De participatie aan levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen behoort al tot de laagste van Europa, en deze besparingsmaatregel zal zeker niet bijdragen aan het verhogen van de participatiegraad.

De Vlor benadrukt dat hij bereid is om het debat te voeren over inschrijvingsgeld, maar enkel in het kader van de ruimere financiering van het volwassenenonderwijs. Daarin moet aandacht zijn voor de financieel zwakkeren. De toegang tot permanente vorming mag zeker niet nog bemoeilijkt worden.

Er moeten sociale correcties voorzien worden voor gepensioneerden en personen met een heel laag inkomen. De overheid dient ermee rekening te houden dat steeds meer cursisten niet langer voldoen aan de voorwaarden om het verminderd inschrijvingsgeld te bekomen. De vraag naar afbetalingsplannen is nu al in stijgende lijn.

De Vlor merkt op dat de overheid niet geleerd heeft uit vorige beslissingen om het inschrijvingsgeld te verhogen. Indien men het inschrijvingsgeld wil verhogen, dan dient deze maatregel van kracht te gaan bij de start van het schooljaar, en niet aan het begin van het burgerlijk jaar. De overheid dwingt zo de cvo's om een schooljaar lang aan het werk te zijn met het innen van inschrijvingsgelden. Dit staat in schril contrast met de efficiëntiewinst die beoogd wordt.

Indien men de bovengrenzen voor het inschrijvingsgeld verhoogt, kan de overheid er beter aan doen om bedragen per semester in te schrijven. Alle cvo's werken immers met modulaire systemen. Een bovengrens per schooljaar introduceren benadeelt de cursisten die in het tweede semester in stappen.

De Vlor vraagt aan de overheid om de differentiatie in de bovengrens te behouden. Een belangrijke groep van cursisten die zich inschrijven in het secundair volwassenenonderwijs komt uit het tweedekansonderwijs.

De Vlor wenst te benadrukken dat de verhoging van het inschrijvingsgeld tot een versraling van het aanbod en tot minder tewerkstelling in de sector zal leiden. De Vlor vraagt zich af of dit een bewuste beleidskeuze is van de overheid.

4.5 Samenwerkingsverbanden hbo5 (PD 2015 – afdeling 11)

Het toekennen van een toelage voor hogescholen i.k.v. samenwerkingsverbanden HBO5 wordt uitgesteld naar een 'nader te bepalen begrotingsjaar' (artikel 32).

De Vlor vindt niet dat deze maatregel rijmt met de passage in het Vlaams regeerakkoord waar staat dat de regering 'het hoger beroepsonderwijs uitbouwt tot een volwaardig onderdeel van het

hoger onderwijs'. Als de overheid de middelen van hbo5 niet kan garanderen, kan zij ook niet verwachten dat de instellingen de implementatie van hbo5 verder zetten.

4.6 Sociale toelagen hoger onderwijs (PD 2015 – afdeling 11)

De financiering van de sociale toelage voor de hogescholen en universiteiten wordt met 5% verminderd. Het niet-loongebonden gedeelte (50%) wordt niet geïndexeerd en het groeipad voorzien voor de universiteiten (0,5 miljoen euro vanaf 2014 tot 2016) wordt niet toegekend in 2015 (artikel 33).

Besparen op de sociale toelage van de instellingen hoger onderwijs is onaanvaardbaar. Voorzieningen op het vlak van maaltijden en huisvesting worden duurder. Dit bemoeilijkt voor veel studenten de toegang tot het hoger onderwijs. Als studenten die hiervoor in aanmerking komen, geen beroep kunnen doen op bepaalde sociale voorzieningen, dan komt hun studievoortgangsproces in het gedrang.

4.7 Nascholing (PD 2015 – afdeling 14)

De nascholingsmiddelen voor alle onderwijsniveaus worden met ruim 10% verminderd; De nascholingsmiddelen op initiatief van de Vlaamse Regering worden verminderd met ruim 42% (artikel 49); De nascholingsmiddelen op initiatief van de pedagogische begeleidingsdiensten, de middelen voor de organisatie van nascholing op het vlak van functiebeschrijving en evaluatie en vorming van directeurs worden met 10% verminderd (artikel 50 en 51); De nascholingsmiddelen worden niet geïndexeerd (artikel 52).

Dit voorstel tot besparing staat haaks op de vraag vanuit de overheid om dichter bij de leerkracht te begeleiden en op de vraag om in te zetten op het versterken van schoolteam, directie en beleidsvoerend vermogen.

Binnen het Europees kader blijkt Vlaanderen niet sterk te staan in het professionaliseren van leerkrachten. De Vlor begrijpt dan ook niet dat de overheid net op nascholing wil besparen met 10%, terwijl ook in het regeerakkoord het voornemen wordt gemaakt om werk te maken van de versterking van leerkrachten.

Indien er moet bespaard worden, dan stelt de Vlor voor om de middelen voor nascholing op initiatief van de Vlaamse Regering en voor de organisatie van nascholing op vlak van functiebeschrijving en evaluatie (samen ruim 1.500.000 euro) volledig te schrappen. De vrijgekomen middelen moeten ten goede komen aan de basisenveloppe voor nascholing die rechtstreeks uitgekeerd wordt aan de scholen. Op die manier blijft de basisenveloppe voor nascholing gevrijwaard van de besparingsmaatregelen. Dit voorstel sluit ook aan bij het voornemen in het regeerakkoord dat de overheid heldere kaders moet vaststellen over 'wat', maar niet over het 'hoe'.

4.8 Expertisenetwerken (PD 2015 – afdeling 15)

Het basisbedrag voor de financiering van de expertisenetwerken wordt met 10% verminderd van 2.877.000 euro naar 2.589.000 euro (artikel 53).

De Vlor vraagt om de efficiëntie van deze expertisenetwerken te onderzoeken.

4.9 Maximumfactuur (PD 2015 – afdeling 16)

De maximumfactuur wordt opgetrokken van 25 euro (2 of 3 jaar); 35 euro (4 jaar); 40 euro (5 jaar) naar 40 euro in het kleuteronderwijs en van 70 euro naar 80 euro in het lager onderwijs. In het kleuteronderwijs wordt dus niet langer een onderscheid gemaakt naar leeftijd voor de bepaling van de maximumfactuur (artikel 54).

De Vlor wenst de volgende bezorgdheden te uiten over het voorstel om de maximumfactuur te verhogen:

- De Vlor heeft de indruk dat de overheid de verhoging van de maximumfactuur voorstelt als een compensatie voor de besparing op werkingsmiddelen. Dit is echter helemaal niet het geval. De kosten die via de maximumfactuur aan ouders mogen worden doorgerekend zijn kosten die gepaard gaan met activiteiten of verplichte materialen die niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van de eindtermen of ontwikkelingsdoelen maar die rechtstreeks de leerlingen ten goede komen. En dit dient zo te blijven. Het verhogen van de maximumfactuur zal ook niet de oplossing zijn in een periode waarin de schoolfacturen steeds vaker onbetaald blijven.
- Sociale correctie blijft meer dan ooit belangrijk voor de meest kwetsbare groepen. De Vlor pleit er dan ook voor om de inkomensgerelateerde differentiatie bij het toekennen van de schooltoelage nog groter te maken. De Vlor pleitte reeds in het advies over kinderen in armoede⁷ voor een algemene verhoging van de schooltoelage. Bij een verhoging van de maximumfactuur wordt de nood daartoe voor de meest kwetsbare groep nog groter.

De Vlor gaat ervan uit dat alle middelen die de scholen nodig hebben publiek gefinancierd moeten worden. Ten aanzien van het verhogen van de maximumfactuur worden er binnen de Vlor drie standpunten naar voren geschoven door de geledingen.

Volgende geledingen - ACOD, een directeur, Forum van Organisaties Etnisch-Culturele Minderheden, GO!, GO! ouders, Gezinsbond, VSK - hebben ernstige bedenkingen bij het verhogen van de maximumfactuur. Zij verwachten dat deze verhoging van de maximumfactuur een negatief effect zal hebben op de kleuterparticipatiegraad. Het risico bestaat dat ouders beslissen om de instap van hun kleuter in het onderwijs uit te stellen. Ook de schoolkeuze kan door deze maatregel beïnvloed worden. Sommige scholen met relatief veel GOK-middelen kunnen veel aandacht geven aan het laag houden van de kosten die vervat zitten in de maximumfactuur. Er is een reëel risico dat deze scholen, nu hun werkingsmiddelen inkrimpen, hun beleid t.a.v. kansarmoede moeten bijstellen en voortaan meer en/of hogere facturen moeten sturen aan de ouders in kansarmoede.

De volgende geledingen - KOOGO, OVSG, POV - kunnen akkoord gaan met een verhoging van de maximumfactuur, op voorwaarde dat de drempels voor deelname aan onderwijs zo laag mogelijk

⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over kinderen in armoede](#), 6 november 2013.

gehouden worden. Daarom moeten zo weinig mogelijk kosten doorgeschoven worden naar het budget van de gezinnen. Deze geledingen vragen om een sociale correctie voor kinderen die in aanmerking komen voor een schooltoelage.

Een directeur en het VCLB, VCOV, VSKO pleiten voor een verhoging van de maximumfactuur die evenredig is aan de besparingen. De besparingen op de werkingsmiddelen komt bovenop de niet- of slechts gedeeltelijke indexatie van de werkingsmiddelen gedurende de voorbije jaren. Sommige scholen komen daardoor in een financieel benarde situatie terecht. Vandaag al worden er verschillende activiteiten georganiseerd om extra middelen te genereren. In deze context is de huidige maximumfactuur in het basisonderwijs onhoudbaar. Deze groep stelt daarom voor om de maximumfactuur te verhogen met een bedrag dat evenredig is aan de besparingen, wat overeenkomt met een verhoging van 20€. Scholen zijn uiteraard niet verplicht om het maximale bedrag aan de ouders te vragen. Ze kunnen ervoor opteren om een deel of het geheel van de factuur zelf via de werkingstoelagen te dragen. Zeker scholen met een ruime financiering op basis van de leerlingenkenmerken kunnen daarvoor kiezen.

Drie geledingen (COC, OKO, SERV, VSOA) wensen zich te onthouden bij dit debat.

4.10 Afschaffen consortia volwassenenonderwijs (PD 2015 – afdeling 17)

De consortia van het volwassenenonderwijs worden vanaf 1 januari 2015 afgeschaft. De afbakening van de dertien werkingsgebieden van de consortia volwassenenonderwijs blijft van toepassing.

De Vlor gaat akkoord met het afschaffen van de consortia, maar betreurt het gebrek aan coherentie en visie in het overheidsbeleid. Nadat men het personeel drie jaar lang in onzekerheid hield, werd enkele maanden geleden nog een samenwerkingsakkoord bereikt. Met de beslissing om de consortia af te schaffen neemt de Vlaamse Regering een bocht van 180 graden.

Over het behouden van de werkingsgebieden in het voorliggend programmadecreet bestaat er verschil van mening. De meerderheid van de geledingen gaat ervan uit dat de werkingsgebieden kunnen geschrapt worden, samen met het afschaffen van de consortia. ACOD, COC, OVSG, VSOA vinden echter dat het debat over het al dan niet afschaffen van de werkingsgebieden deel moet uitmaken van de meer omvattende evaluatie en bijsturing van het decreet volwassenenonderwijs. VSK, Minderhedenforum en Gezinsbond wensen zich te onthouden bij dit debat.

De Vlor wijst er op dat er in het verleden middelen van de cvo's die enkel hoger beroepsonderwijs aanboden, werden overgeheveld naar de consortia. De Vlor vraagt dat deze middelen terug bij de cvo's terecht komen.

Een bevoegdheid die consortia en meer bepaald Via Educatie, kregen was ook de begeleiding en oriëntering van anderstaligen in het kader van het educatief perspectief voor inburgeraars. De nood van deze lerenden blijft bestaan. De Vlor vraagt zich af wie de begeleiding nu gaat overnemen, in het bijzonder de bevoegdheid om diploma's gelijk te schakelen.

4.11 Vormingsfonds hoger onderwijs (PD 2015 – afdeling 20)

De middelen voor het vormingsfonds worden met 10,57% verminderd van 899.000 euro naar 804.000 euro (artikel 80).

De Vlor stelt voor om het resterend bedrag van het vormingsfonds toe te voegen aan de werkingsenveloppe van de hogescholen en universiteiten. Dit zou een effectieve planlastvermindering teweeg brengen.

4.12 Aanmoedigingsfonds hoger onderwijs (PD 2015 – afdeling 22, 24 en 25)

De middelen oorspronkelijk voorzien voor het Aanmoedigingsfonds worden, na het in mindering brengen van een bedrag van 132.887,81 euro (10% besparing), opgenomen in de globale werkingsuitkering en verdeeld over de variabele onderwijsdelen en het variabel onderzoeksdeel (artikel 84). Aan de middelen van het AMF wordt geen specifieke rapportering verbonden. De rapportering wordt geschrapt vanuit het oogpunt van vermindering van planlast (artikel 85).

De Vlor gaat akkoord met het principe dat er geen apart budget voor aanmoediging moet zijn en is het eens met de toevoeging aan de globale enveloppe.

De Vlor vindt het belangrijk dat de werking rond diversiteit die de afgelopen jaren dankzij het AMF werd opgebouwd in het hoger onderwijs, behouden blijft en nog verder wordt geïntensifieerd.

De Vlor pleit ervoor dat ook de overheid meer cijfergegevens rond de participatie van kansengroepen blijft verzamelen.

De Vlor zal op eigen initiatief werken rond een uniforme registratie en monitoring van kansengroepen om zo een beter inzicht te verwerven in die kansengroepen die deelnemen aan het hoger onderwijs.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter