

De federale dotaties voor het Vlaams en Franstalig onderwijs

Evolutie en verdeling

Het onderwijs is in ons land sinds de staatshervorming van 1988-89 een bevoegdheid van de Gemeenschappen. De Gemeenschappen krijgen hun middelen hoofdzakelijk via voorafnames op federale belastingsontvangsten, met name de BTW en de personenbelasting. Aangezien onderwijs méér dan 75% vertegenwoordigt in de begroting van de Gemeenschappen, bepalen de federale dotaties naar de Gemeenschappen in hoge mate het budget voor het Vlaams en het Franstalig onderwijs. In dit artikel overlopen we de evolutie van de omvang en de verdeling van deze federale dotaties naar de Vlaamse en Franse Gemeenschap. Voor de Duitse Gemeenschap (74.000 inwoners) en dus voor het Duitstalig onderwijs bestaat er een aparte financiële regeling die we hier niet behandelen.

Tabel1: Vergelijking tussen de 2 Gemeenschappen				
	Vlaamse Gemeenschap		Franse Gemeenschap	
Bevolking (1 januari 2007)	6.323.643	60,16%	4.187.176	39,84%
Leerlingen (6-17 jaar) in het leerplichtonderwijs Verdeelsleutel "leerlingenaantallen" (Bijzondere Financieringswet)		56,91%		43,09%
Leerlingen kleuteronderwijs	234.530	57,11%	176.146	42,89%
Leerlingen lager onderwijs	415.726	56,88%	315.133	43,12%
Leerlingen secundair onderwijs	457.351	55,09%	372.804	44,91%
Studenten hogescholen	102.367	55,14%	83.268	44,86%
Studenten universiteiten	78.116	53,37%	68.239	46,63%
Opbrengst personenbelasting	20.942.793 €	65,24%	11.155.965 €	34,76%

Vlaamse Gemeenschap staat in voor 60% van de bevolking en 65% van de personenbelasting

Tabel 1 (zie hierboven) maakt enkele vergelijkingen tussen beide Gemeenschappen. Hierbij wordt het aantal inwoners van de Vlaamse Gemeenschap bepaald door aan de bevolking van het Vlaams Gewest 20% van de bevolking van het Brussels Gewest toe te voegen. De bevolking van de Franse Gemeenschap bestaat uit de bevolking van het Waals Gewest (zonder de inwoners van de Duitse Gemeenschap) plus 80% van de bevolking van het Brussels Gewest. De Brusselse bevolking (de 19 gemeenten) wordt hier dus forfaitair opgesplitst in 20% "Nederlandstaligen" en 80% "Franstaligen". Deze verhouding stemt niet noodzakelijk overeen met de werkelijkheid. De verdeelsleutel 20-80 wordt echter gehanteerd in de Bijzondere Financieringswet (1989) die de financiering van de Gewesten en Gemeenschappen regelt. Zo wordt de verhouding 20-80 voor Brussel gebruikt om het aandeel in de personenbelasting van beide Gemeenschappen te bepalen. We zien in tabel 1 dat de Vlaamse Gemeenschap ongeveer 60% van de bevolking vertegenwoordigt en instaat voor méér dan 65% van de personenbelasting. In Vlaanderen liggen het gemiddelde inkomen en dus de personenbelasting per inwoner hoger dan in Wallonië.

Het Vlaams onderwijs telt minder dan 57% van de leerlingen

De cijfers op de tweede lijn van tabel 1 spelen een belangrijke rol in de Bijzondere Financieringswet, bij de verdeling van de federale dotaties naar de Gemeenschappen. Het gaat om het aandeel leerlingen van 6 tot en met 17 jaar in het leerplichtonderwijs (lager en secundair onderwijs) in Nederlandstalige en Franstalige scholen in ons land. Op 1 februari 2009 telde het Vlaams onderwijs 56,91% van deze leerlingen, het Franstalig onderwijs 43,09%. De jongste jaren bleef deze verhouding nagenoeg onveranderd. In 2006 was de verhouding 56,89% - 43,11%. Het Rekenhof legt deze verhouding vast na controle van de leerlingenaantallen die door de Onderwijsdepartementen zijn doorgegeven.

Hoe komt het dat het Vlaams onderwijs "slechts" 57% van de leerlingen telt terwijl het aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de bevolking 60% bedraagt. Hiervoor zijn twee redenen. We zagen dat 20% van de bevolking van Brussel forfaitair aan de Vlaamse Gemeenschap werd toegewezen. In het Brussels leerplichtonderwijs zitten echter minder dan 20% van de leerlingen in Vlaamse scholen: 16,75% in het lager onderwijs, 15,07% in het secundair onderwijs (cijfers voor het schooljaar 2006-2007). Globaal zitten er in het Franstalig onderwijs méér leerlingen uit Vlaanderen (bv. uit de "Vlaamse" rand rond Brussel) en uit het buitenland (bv. Frankrijk) dan er in het Vlaams onderwijs leerlingen zitten uit Wallonië of uit het buitenland (bv. Nederland).

De verdeelsleutel van de Bijzondere Financieringswet voor de leerlingenaantallen houdt geen rekening met leerlingen of studenten die ouder zijn dan 18 jaar. Het is bekend dat er in het Franstalig secundair onderwijs relatief méér bissers en dus +18-jarigen zitten dan in het Vlaams secundair onderwijs. In het Vlaams onderwijs gebeurt de selectie door sneller door te verwijzen naar TSO en BSO, terwijl in het Franstalig onderwijs relatief méér gekozen wordt

voor overzitten. Dit gegeven verklaart waarom in werkelijkheid geen 43% maar bijna 45% van de leerlingen in het secundair onderwijs op een Franstalige school zitten. We zien dat ook het aandeel van het Franstalig hoger onderwijs (zowel hogescholen als universiteiten) hoger ligt dan 43%. De relatief hogere aanwezigheid van buitenlandse studenten in het Franstalig hoger onderwijs vormt de belangrijkste reden.

Samengevat leren de cijfers ons dat de verdeelsleutel voor de leerlingenaantallen die in de Bijzondere Financieringswet wordt gehanteerd, een zekere overschatting inhoudt voor het Vlaams onderwijs, in vergelijking met het werkelijk aantal leerlingen en studenten.

Tabel 2: Federale dotaties aan de Gemeenschappen (2009)					
	Vlaamse Gemeenschap		Franse Gemeenschap		Totaal
Dotatie "personenbelasting"	3.634.124 €	65,24%	1.935.853 €	34,76%	5.569.977 €
Basisbedrag BTW	6.557.736 €	56,91%	4.964.879 €	43,09%	11.522.615 €
Bijkomende middelen (Lambermontakkoord)	544.940 €	65,24%	290.283 €	34,76%	835.223 €
	203.718 €	56,91%	154.235 €	43,09%	357.953 €
Dotatie vreemde studenten en universitaire samenwerking	33.262 €	33,00%	67.532 €	67,00%	100.794 €
Dotatie ter compensatie kijk- en luistergeld	529.383 €	64,32%	293.608 €	35,68%	822.991 €
Totaal	11.503.163 €	59,88%	7.706.390 €	40,12%	19.209.553 €

Het Vlaams onderwijs krijgt 60% van de federale dotaties

Tabel 2 geeft een overzicht van de federale dotaties naar de Gemeenschappen. Op de laatste lijn van tabel 2 zien we dat het aandeel van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap ongeveer 60% en 40% bedraagt. Deze verhouding komt – toevallig of niet - nagenoeg overeen met de verhouding van de bevolking in beide Gemeenschappen. Als we deze verhouding echter vergelijken met de verhouding van de leerlingenaantallen (zie hoger), blijkt dat het Vlaams

onderwijs een groter aandeel van de federale dotaties ontvangt dan zijn aandeel in de leerlingenaantallen. Maar laten we niet vooruitlopen op de conclusies en eerst de verschillende bestanddelen van de federale dotaties overlopen.

De dotatie uit de personenbelasting

Deze dotatie uit de personenbelasting wordt jaarlijks aangepast aan de prijsevolutie en aan de groei van het BBP. De koppeling aan de economische groei dateert echter slechts sinds 2000. Tussen 1989 en 1993 was er geen koppeling aan de evolutie van het BBP, tussen 1994 en 1999 een gedeeltelijke koppeling. Het (gedeeltelijk) ontbreken van deze koppeling verklaart mede waarom het onderwijsbudget in ons land na de communautarisering van 1989 gedurende meer dan 10 jaren relatief (in verhouding tot het BBP) gedaald is.

Deze dotatie wordt verdeeld volgens het aandeel in de personenbelasting van beide Gemeenschappen. De Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest + 20% van het Brussels Gewest) staat in voor 65,24% van de personenbelasting en de Franse Gemeenschap (Waals Gewest zonder de Duitstaligen + 80% van het Brussels Gewest) voor 34,76%. Deze verdeling volgens fiscale capaciteit wordt het principe van “le juste retour” genoemd. Aangezien Vlaanderen in verhouding méér bijdraagt tot de personenbelasting dan Wallonië, heeft de Vlaamse Gemeenschap recht op een relatief hoger aandeel van de dotatie uit de personenbelasting. Als men dit principe zou hanteren binnen Vlaanderen, zou het betekenen dat de scholen in Vlaams Brabant beter gefinancierd zouden worden dan in Limburg. In Vlaams Brabant liggen de gemiddelde inkomens immers hoger dan in Limburg en daardoor ook de personenbelasting per inwoner. Niemand zou deze redenering aanvaarden. Maar is het principe van “le juste retour” wel aanvaardbaar als het neerkomt op een betere financiering van Vlaamse tav. Franstalige scholen?

De BTW-middelen

We zien dat het leeuwenaandeel van de federale dotaties voor de Gemeenschappen uit BTW-ontvangsten bestaat. Door het Lambermontakkoord (oktober 2000) onder de paars-groene regering Verhofstadt I en de daaruit voortvloeiende wijziging van de Bijzondere Financieringswet (juli 2001) werd het basisbedrag aangevuld door enerzijds tussen 2002 en 2011 een jaarlijks forfaitair bedrag toe te voegen en anderzijds vanaf 2007 de volledige BTW-middelen voor de Gemeenschappen te indexeren met 91% van de reële groei van het BBP (een groei van het BBP met 1% leidt tot een vermeerdering van de BTW-middelen voor de Gemeenschappen met 0,91%). Vóór 2007 werden de BTW-middelen enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen en aan de (de)nataliteitsfactor, die rekenig houdt met de evolutie van het aantal jongeren onder de 18 jaar ten opzichte van 1988 (het jaar vóór de communautarisering). Het ontbreken van de koppeling aan de evolutie van het BBP vóór 2007 heeft ervoor gezorgd dat ook dit onderdeel van de financiering van de Gemeenschappen en dus het onderwijsbudget tussen 1989 en 2001 relatief (in verhouding tot het BBP) daalde.

Het is pas sinds 2002, met de jaarlijkse forfaitaire verhogingen van de BTW-middelen (198 miljoen Euro in 2002, 148 miljoen in 2003, enz) dat aan de relatieve (in verhouding tot het BBP) daling van de financiering van de Gemeenschappen een einde kwam.

Als verdeelsleutel van het basisbedrag uit de BTW wordt de verdeelsleutel “leerlingenaantallen (6-17 jarigen)” gebruikt. Zoals hoger uitgelegd, brengt deze verdeelsleutel enkel de leerlingen vanaf 6 jaar en jonger dan 18 jaar van het lager en secundair onderwijs in rekening. Op basis van deze verdeelsleutel wordt het basisbedrag van de BTW dus verdeeld in een verhouding van ongeveer 57% (Vlaamse Gemeenschap) - 43% (Franse Gemeenschap).

Voor de bijkomende BTW-middelen, die ten gevolge van het Lambermontakkoord sinds 2002 voor een zekere herfinanciering van de Gemeenschappen zorgden en in 2009 opliepen tot bijna 1,2 miljard Euro, worden er twee verdeelsleutels gebruikt. In 2009 werd 70% van deze bijkomende BTW-middelen verdeeld volgens het aandeel in de personenbelasting (65,25% - /34, 75%) en 30% volgens de verdeelsleutel van de leerlingenaantallen (56,91% - 43,09%). Vanaf 2012 zullen deze bijkomende BTW-middelen voor 100% volgens het aandeel in de personenbelasting worden verdeeld (in 2010 voor 80% en in 2011 voor 90%).

We zien dus dat het grootste deel van de BTW-middelen wordt verdeeld volgens een criterium dat rekening houdt met de reële behoeften, namelijk het aantal leerlingen maar dat een alsnog beperkt maar groeiend deel van de BTW-middelen volgens het principe van “le juste retour” worden verdeeld.

Dotatie buitenlandse studenten

In vergelijking met de dotaties uit de personenbelasting en de BTW-middelen gaat het hier om een relatief beperkt bedrag, ongeveer 100 miljoen Euro, dat ten laste komt van de wetenschapsuitgaven van de federale overheid. Dit bedrag wordt enkel aangepast aan de evolutie van de prijzenindex, niet aan de groei van het BBP. Het groot aandeel van de Franse Gemeenschap komt overeen met het relatief hoger aantal buitenlandse studenten in het Franstalig hoger onderwijs.

Dotatie kijk- en luistergeld

Door het Lambermontakkoord (oktober 2000) en de wijziging van de Bijzondere Financieringswet (juli 2001) werd het kijk- en luistergeld een bevoegdheid van de Gewesten in plaats van de Gemeenschappen. Als compensatie kregen de Gemeenschappen een federale dotatie (vanuit de personenbelasting) waarvan de omvang overeen kwam met de gemiddelde netto-ontvangsten van het kijk- en luistergeld tussen 1999 en 2001. Deze dotatie wordt enkel aangepast aan de evolutie van de prijzenindex.

Voor de volledigheid vermelden we dat de Gewesten hun dotatie uit de personenbelasting verminderd zagen omdat zij vanaf 2002 konden genieten van de opbrengst van het kijk- en luistergeld maar dat de Gewesten het kijk- en luistergeld sindsdien volledig (Vlaanderen) of gedeeltelijk (Brussel, Wallonië) hebben afgeschaft.

Is de verdeling van de federale dotaties aan de Gemeenschappen rechtvaardig?

Op basis van de cijfers uit de tabellen 1 en 2 kunnen we ons de vraag stellen of de huidige verdeling van de federale dotaties aan de Gemeenschappen rechtvaardig is. Als we ervan uitgaan dat het aantal leerlingen en studenten een objectief criterium is om de financieringsbehoeften van het onderwijs te bepalen, moeten we stellen dat de verdeelsleutel leerlingenaantallen (6-17-jarigen) daaraan in hoge mate tegemoet komt. In hoge mate, maar niet volledig, want we hebben gezien dat het werkelijk aandeel van het Franstalig onderwijs in de leerlingenaantallen hoger ligt dan de officiële verdeelsleutel van 43,09 %.

Een deel van de federale dotaties aan de Gemeenschappen, namelijk de dotatie uit de personenbelasting en een (groeiend) deel uit de BTW-middelen wordt echter verdeeld volgens de verdeelsleutel van de fiscale capaciteit. Het eindresultaat is dat de Vlaamse Gemeenschap ongeveer 60% van de federale dotaties in de wacht sleept. Volgens het meer objectieve criterium van de officiële verdeelsleutel leerlingenaantallen (6-17-jarigen) zou de Vlaamse Gemeenschap op 57% recht hebben. Een verschil van 3 procentpunten op een totale dotatie van 19,2 miljard Euro komt neer op 576 miljoen Euro. Als we ervan uitgaan dat de begroting van de Gemeenschappen voor 75% besteed wordt aan onderwijs, zou dit betekenen dat een verdeelsleutel 57 % - 43 % voor het Franstalig onderwijs 432 miljoen Euro extra zou opleveren en voor het Vlaams onderwijs eenzelfde bedrag minder.

Waarom staat het Vlaams onderwijs er financieel beter voor dan het Franstalig onderwijs?

Ongetwijfeld gaat het hier om een ruwe berekening maar het bedrag is te groot om er niet bij stil te staan. In het Vlaanderen van vandaag klinkt het als vloeken in de kerk, maar de feiten spreken voor zich: de huidige verdeling van de federale dotaties benadeelt het Franstalig en bevoordeelt het Vlaams onderwijs. Het is deze communautaire scheeftrekking die grotendeels verklaart waarom het Vlaams onderwijs vandaag in betere financiële papieren zit dan het Franstalig onderwijs. Vandaag liggen de uitgaven per leerling in het Vlaams basisonderwijs 22% hoger dan in het Franstalig basisonderwijs en in het Vlaams secundair onderwijs 19% hoger dan in het Franstalig secundair onderwijs. Om het even welke indicator men hanteert, het Vlaams onderwijs staat er beter voor: een betere omkadering (meer leerkrachten voor een zelfde aantal leerlingen), meer werkingsmiddelen per leerling, hogere lonen voor het personeel ... om nog te zwijgen over de staat van de gebouwen. Dit verschil is het meest zichtbaar en voelbaar in de Brusselse scholen.

Er is nog een andere reden waarom de Vlaamse scholen beter gefinancierd zijn dan de Franstalige. Vanaf het begin van de communautarisering is er een belangrijke overdracht geweest van het Vlaams Gewest naar de Vlaamse Gemeenschap. Technisch is deze overdracht geen probleem omdat het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap gefusioneerd zijn. Vanuit het Waals Gewest (en het Brussels Gewest) zijn er ook overdrachten naar de Franse Gemeenschap maar op veel kleinere schaal. In deze kwestie speelt vooral het feit dat het rijkere Vlaamse Gewest zich gemakkelijker kan veroorloven een deel van zijn middelen over te hevelen naar onderwijs.

De federale dotaties voor onderwijs moeten 7% van het BBP bedragen

Uit het voorgaande zou de lezer misschien kunnen afleiden dat we ons tevreden stellen met een vermindering van het Vlaams onderwijsbudget in de orde grootte van 432 miljoen Euro, ten voordele van het Franstalig onderwijs. Het Vlaams onderwijs mag dan relatief beter gefinancierd zijn dan het Franstalige, het betekent niet dat er geen grote financiële noden zijn. Denk maar aan de lange wachtlijsten van de bouwdoosiers, de te grote klassen in het basisonderwijs, de hoge schoolkosten voor studenten en voor leerlingen in sommige studierichtingen van het secundair onderwijs, enz.

We hebben gezien dat de federale dotaties aan de Gemeenschappen sinds de communautarisering van 1989 minstens 13 jaar relatief gedaald zijn (in verhouding tot het BBP). Komt daarbij dat het initieel bedrag in 1989 werd vastgelegd na een decennium van zware besparingen in het onderwijs. Om het huidig onderwijsbudget opnieuw te verhogen tot het niveau van 1980, namelijk 7% van het BBP, moet er minstens één procentpunt van het BBP bijkomen, t.z. 3,4 miljard Euro. Zelfs na de correctie ten voordele van het Franstalig onderwijs, zou ook het Vlaams onderwijs dan beduidend méér middelen ontvangen dan vandaag.

Tino Delabie

Bronnen:

Voor de cijfers rond de leerlingenaantallen maakten we gebruik van de officiële statistieken van de Departementen Onderwijs.

Voor de cijfers van de dotaties naar de Gemeenschappen maakten we gebruik van het artikel “Bijzondere Financieringswet in een notendop (met een illustratie voor het jaar 2009)”, verschenen in het Documentatieblad van de Federale Overheidsdienst Financiën, 2^{de} kwartaal 2009. De auteurs zijn Koen Algoed (HuBrussel en Vives KULeuven) en Wim Van den Bossche (Vlaams Ministerie van Financiën en Begroting).