



DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet: niveaudecreet deeltijds kunstonderwijs
- Eerste principiële goedkeuring

1. INHOUDELIJK1.1. Stand van zake en vertrekpunten voor de beleidskeuzes

Academies deeltijds kunstonderwijs (dco) leiden leerlingen op tot actieve kunstbeoefenaars. In het schooljaar 2015-2016 telde het dco 177.798 financierbare leerlingen. 75% daarvan zijn jongeren van 6 tot 17 jaar. Globaal genomen stijgt het leerlingenaantal dco nog steeds. Vlaanderen en Brussel tellen vandaag 168 dco-academies. 90 daarvan bieden muziek, woordkunst en meestal ook dans aan, 65 academies organiseren beeldende kunsten. 13 academies bieden zowel opleidingen beeldende kunst als muziek, woordkunst en dans aan (kunstacademies). In schooljaar 2015-2016 waren er 1116 vestigingsplaatsen dco: 458 vestigingsplaatsen boden opties in de richting beeldende kunst aan, 611 in de richting muziek, 360 in de richting woordkunst, 139 in de richting dans.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld het basisonderwijs heeft het dco nog geen eigen niveaudecreet. De huidige regelgeving voor het deeltijds kunstonderwijs is verspreid over verschillende decreten en besluiten. De belangrijkste regelgevende teksten dateren van 31 juli 1990, het Decreet betreffende het Onderwijs II en de organisatiebesluiten voor beeldende kunst en voor muziek, woordkunst en dans. In de loop van 25 jaar zijn er bovendien heel wat ad hoc wijzigingen doorgevoerd waardoor de regelgeving nog maar weinig coherentie vertoont. Kenmerkend is ook de overregulering van bepaalde aspecten, zoals bijvoorbeeld lessenroosters, organisatie van proeven en lacunes op andere vlakken, zoals bijvoorbeeld rechten en plichten van leerlingen. Een aantal aspecten zijn enkel in een omzendbrief geregeld.

Onderzoek over studiekeuze en leerloopbanen toont aan dat leerlingen over het algemeen tevreden zijn of tevreden terugblikken op hun dco-deelname.¹ De meerderheid van de respondenten zijn daarbij autonoom gemotiveerd. Ze vinden de (leer)activiteit interessant, waardevol of leuk. De activiteit wordt uitgevoerd met een gevoel van vrijheid en keuze hetgeen algemeen tot meer succes zal leiden. De drijfveer van respondenten om aan het deeltijds kunstonderwijs deel te nemen, ligt deels bij de activiteit op zich en deels bij de persoonlijke ontwikkeling, namelijk om nieuwe dingen te leren. Bij kinderen en jongeren speelt het sociale aspect ook een belangrijke rol.

¹ Is kiezen een koud kunstje? Studie van determinanten van leerloopbanen van leerlingen in het deeltijds kunstonderwijs. Free De Backer, Steven Groenez, Lode Vermeersch & Koen Lombaerts, Onderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming, HIVA en VUB, 2016

Toch zijn er ook aandachtspunten. Onderzoekers analyseerden de leerloopbanen van de leerlingen in de periode van 2001-2002 tot 2014-2015 en stelden een vrij grote drop-out vast. Omgekeerd zijn er heel wat leerlingen die studievertraging oplopen, vooral in het laatste gedeelte van het leertraject, de hogere en specialisatiegraad en dan voornamelijk in het laatste leerjaar. Op basis van de drempels die participatie bemoeilijken, adviseren de onderzoekers om meer op maat te werken in de organisatie van het deeltijds kunstonderwijs.

Volgens de verschillende respondentengroepen spelen de leerkracht en zijn of haar manier van lesgeven een belangrijke rol in de blijvende participatie aan het deeltijds kunstonderwijs². Het huidige wetgevend kader is echter verouderd en sluit niet meer aan bij de huidige dynamiek van het dko. Leerkrachten hebben daardoor te weinig ruimte voor nieuwe pedagogische inzichten of actuele ontwikkelingen in de kunsten. Bijvoorbeeld, leertrajecten uitbouwen waarbij rekening gehouden wordt met de eigenheid van elke leerling is quasi onmogelijk binnen de huidige regelgeving.

Vandaag kunnen leerlingen in 268 gemeenten van het Vlaamse en Brusselse Gewest dko volgen. In 58 gemeenten is er geen enkel aanbod. Niet alle studierichtingen zijn even goed verspreid. Zo kunnen leerlingen in 268 gemeenten van het Vlaamse en Brusselse Gewest dko volgen. Niet alle studierichtingen zijn even goed gespreid. Zo kunnen leerlingen in 256 gemeenten een muziekopleiding volgen en in 222 gemeenten kunnen ze terecht voor woordkunst. Beeldende kunst kan men in 168 gemeenten volgen, maar dko-dansopleidingen zijn er maar in 102 gemeenten.

Een analyse van de inplanting van het aanbod in relatie tot de woonplaats toont aan dat 55% van alle deelnemers een dko-opleiding volgt in een vestigingsplaats die gelegen is in de postcode van de eigen woonplaats³. Dat betekent dat niet alle studierichtingen in gelijke mate gespreid zijn. Ook tussen de gemeenten onderling zijn er sterke verschillen. Vooral in middelgrote woongemeenten vallen de verschillen op. In sommige gemeenten kunnen jongeren en volwassenen een zeer veelzijdig aanbod volgen: verschillende studierichtingen en graden. Schoolbesturen kunnen er bovendien onbeperkt nieuwe vestigingsplaatsen oprichten. Daarnaast zijn er gemeenten met een gelijkaardig morfologisch of functioneel profiel met geen of een zeer beperkt aanbod, bv. enkel een lagere graad muziek voor kinderen tot 11 jaar. Mobiliteit neemt in de vrijetijdsbesteding van gezinnen een steeds prominentere plaats in⁴. Heel wat werkende ouders besteden een groot deel van hun vrije tijd aan het vervoer van hun kinderen naar allerlei vrijetijdsactiviteiten. Een muziekopleiding in het dko betekent per kind meestal twee tot drie wekelijkse verplaatsingen. Voor gezinnen met minder mobiliteitsmogelijkheden of eenoudergezinnen is dat nog meer problematisch. De centralisering van het dko-aanbod in de hoofdstellingen vandaag werkt bovendien het niet-duurzame woon-schoolverkeer in de hand.

De inbedding van het dko in het onderwijs impliceert dat het grondwettelijke principe van de vrijheid van onderwijs (art. 24) ook van toepassing is. Die vrijheid heeft twee aspecten: de vrijheid van een organisator om onderwijs aan te bieden of de vrijheid van de leerling om zich in te schrijven in de school van zijn keuze. In de praktijk slaagt de huidige regelgeving er niet in om deze vrijheid in het dko ten volle te waarderen. Een strikte programmatieregelgeving laat de invulling van blinde vlekken slechts in zeer beperkte mate toe. De programmatiestop die sinds 2010 van kracht is, heeft de mogelijkheden om nieuw aanbod op te richten nog verder ingeperkt. Hierdoor ontstaat er een Mattheüseffect waarbij de ongelijkheid tussen de gemeenten toeneemt. Onderzoek toont aan dat de afstand van de vestigingsplaats tot de woonplaats bepalend is voor de participatiekansen van leerlingen⁵. Vooral voor lagere

² idem

³ Wie speelt de eerste viool? Gedifferentieerde inschrijvingsgelden en participatie aan het deeltijds kunstonderwijs, Vermeersch L., Capéau B., Van Itterbeeck K. en Groenez S., Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, HIVA 2011

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Gezin en school. De kloof voorbij, de grens gezet? Een verkenning. Brussel, VLOR-ACCO, 2011

⁵ Deeltijds kunstonderwijs, analyses van aanbod, afstand en de participatiegraden, Steven Groenez, Thomas Wouters, Lode Vermeersch, Onderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming, HIVA, 2017

schoolkinderen weegt deze factor door. De ongelijke spreiding van vestigingsplaatsen leidt daardoor tot een ongelijke participatiegraad naargelang de gemeente of regio.

Al geruime tijd lopen er her en der in Vlaanderen heel wat samenwerkingsinitiatieven tussen basisscholen en academies. Een deel daarvan wordt gesubsidieerd door de Vlaamse overheid (tijdelijke projecten muzische vorming en tijdelijke projecten kunstinitiatie). Een ander deel maakt gebruik van middelen van lokale besturen. De samenwerking neemt diverse vormen aan: professionaliseringstrajecten voor leerkrachten, coachingstrajecten voor leerkrachten en schoolteams, kunstenaar-in-de-klasprojecten voor leerlingen, cultuurklassen voor leerlingen. De samenwerking tussen scholen en culturele partners en dus ook academies wordt eveneens gefaciliteerd via cultuurkuur.be.

De huidige Vlaamse ondersteuning is sterk geconcentreerd in een beperkt aantal projecten waaraan een beperkt aantal scholen deelnemen. Aan het tijdelijke project kunstinitiatie participeren er maar 22 scholen aan 20 projecten. Het tijdelijke project professionalisering muzische vorming loopt in 7 academies. Hieraan neem jaarlijks zo'n 370 leerkrachten en hun leerlingen deel. Een analyse van de woonplaats van de deelnemende leerkrachten en hun leerlingen toont wel aan dat de projecten een ruim rekruteringsgebied hebben, waardoor het tijdelijke project professionalisering muzische vorming naar bereik beter scoort. Er zijn echter ook grote gebieden die niet bereikt worden: het noorden van West-Vlaanderen, Zuid-Oost-Vlaanderen, Noord-Limburg.

De exclusieve focus in de samenwerking op het basisonderwijs is moeilijk te rijmen met het idee van een doorlopende leerlijn, zoals naar voren komt in het onderzoek Cultuur in de Spiegel. De overtuiging dat concrete en abstracte culturele basisvaardigheden doorheen de hele onderwijsloopbaan aan bod moeten komen heeft door dit onderzoek sterk aan belang gewonnen. Het onderzoek 'Cultuur leren smaken' door het steunpunt Cultuuronderwijs van Universiteit Gent legde in een grootschalige bevraging de noden van technisch en beroepssecundair onderwijs m.b.t. kunstzinnige oriëntatie en cultuurparticipatie bloot. Leerlingen die ASO volgen, komen zowel thuis als op school meer in contact met kunst en cultuur. De onderzoeksresultaten illustreren de noden bij leerlingen uit het secundair onderwijs waar het dko als bevoorrechte partner op gepaste wijze kan inspelen.

1.2. Motivatie van beleidskeuzes

Maatschappelijke finaliteit

Cultureel leren is cruciaal voor de identiteitsontwikkeling van kinderen, jongeren en volwassenen met het oog op een inclusieve, tolerante en op participatie gerichte maatschappij. Het deeltijds kunstonderwijs is een specifieke vorm van cultureel leren, nl. onderwijs in de kunsten, of artistiek leren. Kunst is een belangrijke leverancier van creativiteit en innovatie in de maatschappij.

Uniek ten opzichte van onze buurlanden is de inbedding van dko in het beleidsdomein onderwijs. Het is daardoor formeel artistiek leren in de vrije tijd. Dat gegeven is erg bepalend voor hoe het leren in het dko vorm krijgt. De inbedding in het onderwijs schept naast kwaliteitsvereisten ook verwachtingen inzake investering van de overheid. Het is noodzakelijk dat de Vlaamse overheid, maar zeker ook de lokale besturen, voldoende financiële en materiële middelen blijven investeren. Daar staat tegenover dat het dko een breed en divers publiek aanspreekt, voor alle leerlingen kwaliteitsvol leren mogelijk maakt en aansluit op de hedendaagse maatschappij. Op die manier draagt het dko bij tot het versterken van de cultuurparticipatie, en kunstbeoefening in het bijzonder.

Het artistieke leren in het dko gebeurt vanuit het ontwikkelen van aanleg en interesses. Deze positieve kijk op leren leidt tot betrokkenheid van de leerlingen bij hun eigen leerproces en plezier in het leren zelf. Het artistieke leren in het dko kan zowel door te doen (actief), door te beleven en beschouwen (receptief-reflectief) als door te maken (productief-creatief). Het gaat over een breed leren dat de leerling als totale persoonlijkheid aanspreekt. De technische beheersing van een kunstdiscipline blijft essentieel, maar het leren moet in de toekomst meer facetten van het artistieke creatieproces omvatten: creëren

en innoveren, samenwerken met anderen, zichzelf tonen, onderzoeken, ontwikkeling van de unieke persoonlijkheid. Anderzijds is het dko geen algemeen vormend onderwijs, zoals het leerplichtonderwijs dat de volledige persoonlijke en sociale ontwikkeling van kinderen en jongeren beoogt. Hoewel in beide artistiek leren centraal staat, onderscheidt het dko zich daardoor wezenlijk van het kso.

Het dko bevindt zich in een continuüm van levenslang leren. Het artistieke leren stopt niet op het moment dat de leerling een kwalificatie behaald heeft. Het spreekt voor zich dat de academie zich verbindt met andere aanbieders van artistiek leren in haar omgeving, zodat formeel, niet-formeel en informeel leren elkaar kunnen aanvullen en versterken, waardoor kunstbeoefenaars vlot de weg vinden van de ene naar de andere vorm van leren.

Beleidscontouren

Op 17 juli 2015 gaf de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan een conceptnota over het deeltijds kunstonderwijs. De Vlaamse Regering wil aan het Vlaams Parlement een transparant en sober niveaudecreet voor het deeltijds kunstonderwijs voorleggen dat gebaseerd is op drie ambities: vereenvoudiging van de regelgeving, stevige verankering in onderwijs en verbinding met de kunsten en het kleuter- en leerplichtonderwijs.

Hiervoor zet de conceptnota de volgende tien krachtlijnen uit die de wensen en ambities vertegenwoordigen van de sector en het beleid:

- een sober en helder niveaudecreet realiseren;
- de einddoelen actualiseren en concretiseren;
- de opleidingsstructuur actualiseren;
- de onderwijsvrijheid respecteren door de programmatiestop op te heffen en te vervangen door een doelmatige programmatieregelgeving;
- de huidige budgettaire ruimte optimaler benutten;
- samenwerking met het kleuter- en leerplichtonderwijs stimuleren;
- samenwerking met de lokale culturele actoren, amateurkunsten, kunsteducatieve organisaties en kunstinstellingen stimuleren;
- planlast aanpakken: verminderen van de bewijslast voor leerlingen en academies;
- planlast aanpakken: de geldstromen tussen Vlaamse Overheid en academies vereenvoudigen en reduceren;
- anticiperen op personeelsgevolgen.

Hieronder worden de belangrijkste inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het voorontwerp toegelicht:

Actuele einddoelen

Actuele einddoelen scheppen heldere verwachtingen over de beoogde leerresultaten, die tegelijk voldoende uitdagend en realistisch zijn. Via het voorop stellen van duidelijke verwachtingen, het bieden van haalbare uitdagingen en het geven van constructieve feedback verhoogt het gevoel van competentie. Als leerkrachten hierop inspelen dragen ze bij tot de autonome motivatie bij hun leerlingen (Vansteenkiste, 2010).

In de conceptnota over het niveaudecreet kiest de Vlaamse Regering resoluut voor dko als competentiegericht en kwalificerend onderwijs. De leerinspanningen die leerlingen in het dko leveren, zijn niet min. Een dko-opleiding vergt een volgehouden inspanning die zich uitstrekt over vele schooljaren, vaak met meerdere lessen per week. Heel wat opleidingen vergen bovendien bijkomend oefenen buiten de academie. Het is dan ook evident dat de overheid die leerinspanningen valideert. De competenties die leerlingen in het dko verwerven, zijn immers breed inzetbaar, vanzelfsprekend in een culturele context, maar vaak ook in een arbeids- en onderwijscontext, de gezinssfeer en de maatschappelijke sfeer.

Leerlingen moeten hun verworven competenties en (deel)kwalificaties kunnen inzetten in vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt en in het brede socio-culturele veld, waarvan de

amateurkunstbeoefening deel uitmaakt. Het positioneren van het dko als kwalificerend onderwijs met leerbewijzen die een civiel effect hebben, draagt bij tot de opwaardering van de opleidingen in het dko en het maatschappelijk draagvlak voor de investering van de overheden in dit onderwijsniveau. Voor afstemming op de sectoren waarin afgestudeerden terecht komen, vormen beroepskwalificaties een uitgelezen instrument.

Coherente, actuele opleidingenstructuur

Het voorontwerp van decreet heeft de ambitie om met de nieuwe opleidingenstructuur een transparant en helder kader uit te tekenen dat het opleidingsaanbod structureert en overzichtelijk maakt. Op die manier biedt de structuur een houvast aan alle directe belanghebbenden: leerlingen, leerkrachten, directeuren, ouders, schoolbesturen én de actoren in de domeinen waarmee het dko nauw verbonden is: het hoger kunstonderwijs, het socio-culturele veld en de amateurkunsten in het bijzonder, het kleuter- en leerplichtonderwijs.

Er is gekozen om via een proces van cocreatie met de belanghebbenden een nieuwe opleidingenstructuur op te bouwen. Door te vertrekken vanuit de behoeften -wat moet een nieuwe opleidingenstructuur verwezenlijken?- en de verschillende gesprekspartners aan te spreken op hun ervaring en expertise kon een voorstel uitgewerkt worden dat tegelijk aanvaardbaar is voor de sector en tegelijk past in de vooropgestelde inhoudelijke en budgettaire beleidscontouren. Van januari tot juli 2016 hebben vertegenwoordigers van de koepels, Katholiek Onderwijs Vlaanderen en OVSG, het GO!, de administratie en het kabinet in een gezamenlijke werkgroep een voorstel voor een nieuwe opleidingenstructuur uitgewerkt. Twee directeurs hebben als inhoudelijk expert deelgenomen, één voor beeldende kunst en één voor muziek, woordkunst en dans. In totaal hebben er 10 sessies plaats gevonden.

Het dko heeft de opdracht om leerlingen voor te bereiden op toekomstige maatschappelijke participatie, culturele participatie in het bijzonder. De maatschappij vandaag verschilt van 25 jaar geleden, en verandert steeds sneller. Het dko heeft als taak om enerzijds in te zetten op toekomstgerichte opleidingen Dit uiteraard met aandacht voor wat duurzaam en blijvend is. Aansluiting bij de actuele kunst-, dans-, theater- en muziekpraktijk is erg belangrijk. Een bepalende tendens daarin is de vermenging van disciplines, genres en stijlen. Maar ook de toenemende culturele diversiteit in Vlaanderen maakt dat het dko een ruimer perspectief moet hanteren dan het artistieke idioom dat vandaag in de einddoelen (minimumleerplannen) en de opleidingenstructuur vervat zit. Het dko start bij het talent en interesses van de leerling. Anderzijds heeft het dko als taak om opleidingen aan te bieden die bijdragen tot het in stand houden van het Vlaamse culturele patrimonium. Deze kijk veronderstelt vanzelf meer inhoudelijke diversiteit in het opleidingsaanbod. Academies moeten een bredere waaier van expressievormen, stijlen, genres kunnen bespelen.

Zoals bij de maatschappelijke finaliteit aangegeven, kan artistiek leren zowel door te doen (actief), door te beleven en te beschouwen (receptief-reflectief) als door te maken (productief-creatief). Vanuit die indeling kunnen we verschillende leerlingprofielen onderscheiden. De leertrajecten in de podiumkunsten zullen gericht inspelen op de verschillende leervragen van die verschillende leerlingprofielen mogelijk maken. Zo beantwoordt de differentiatie tussen "vertolken" en "creëren" in de nieuwe opleidingenstructuur en in de einddoelen aan verschillen die zich ook het veld van de amateurkunstbeoefening voordoen.

In de beeldende kunsten is het leren inherent productief-creatief en manifesteert dit verschil zich minder. Hier spelen echter andere verwachtingen. Volwassenen kunnen vandaag enkel een atelier volgen dat specifiek inzet op een bepaalde techniek: schilderen, beeldhouwen, tekenen. Onder impuls van de evolutie in de actuele kunst zijn er echter ook volwassenen die verschillende beeldende media willen combineren om vorm te geven aan het idee dat ze willen uitdrukken (mixed media). Omgekeerd zijn er ook jongeren voor wie de algemene inslag van de huidige opleiding te breed is.

Het beter aansluiten op de leervraag, gaat niet voorbij aan de leerlingen die nog geen uitgesproken studiekeuze gemaakt hebben. Zeker bij de start van het leertraject moet het dko voldoende mogelijkheden voorzien om het artistieke leren in de breedte te verkennen en een doordachte studiekeuze te maken. Er is behoefte aan een divers palet aan mogelijke invullingen van de opleiding voor zes- en zevenjarigen. Naast de huidige opties dansinitiatie en algemene beeldende vorming, moeten leerlingen ook een muziek- of woordkunst-drama-initiatie kunnen volgen. Voor academies die dat wensen, moet het mogelijk zijn om op een soepele manier twee, drie of vier artistieke domeinen te combineren. Onderzoek bevestigt een grote meerwaarde van het domeinoverschrijdende perspectief.⁶ Het helpt zes- en zevenjarigen bij hun latere keuze en kan hen op die manier aanspreken op hun talenten en interesses. De laagdrempeligheid van een dergelijke opleiding, kan bovendien een hefboom vormen in het bereiken van een diverser publiek.

Heel wat leerlingen hebben ook na hun afstuderen nog behoefte aan opleidingsmogelijkheden, waardoor ze nieuwe technieken kunnen leren of nieuwe inspiratie kunnen opdoen. Academies moeten daarop kunnen inspelen met een uiterst flexibel, vraaggestuurd aanbod. Via een puntenenveloppe zullen academies leeractiviteiten op maat ten behoeve van verdieping en verbreding van de leerlingen en afgestudeerden kunnen organiseren.

Overgangsmaatregelen

De omkadering in bepaalde onderdelen van het dko zal dalen om die in andere onderdelen te verhogen of nieuw aanbod mogelijk te maken. Het budgettair evenwicht op macroniveau vertaalt zich op niveau van de academies (microniveau) in omkaderingswinst en -verlies.

Voor het eerste schooljaar van de inwerkingtreding, 2018-2019, wordt de omkadering berekend op basis van de oude regelgeving en de leerlingen van 1 februari 2018. Er wordt dus abstractie gemaakt van de leerlingen die zich effectief op 1 september 2018 zullen inschrijven. Hierdoor zullen de academies tijdig hun lestijdenpakket ontvangen en is er snel duidelijkheid met het oog op de begrotingsopmaak en –controle voor 2018.

In de daaropvolgende schooljaren zullen de omkaderingsmiddelen voor leeractiviteiten op maat ten behoeve van verdieping en verbreding en de samenwerking met kleuter- en leerplichtonderwijs tijdelijk gebruikt worden voor de compensatie van de verliezen in het curriculumaanbod. Het niveaudecreet voorziet een geleidelijke uitdoving van de overgangsmaatregel over drie schooljaren, het 2e, 3e en 4e schooljaar na de inwerkingtreding. Daardoor zullen de omkaderingsmiddelen voor verdieping en verbreding en de samenwerking met kleuter- en leerplichtonderwijs geleidelijk op kruissnelheid komen.

Optimaler benutten van de huidige investering van Vlaamse middelen

Eenzijds worden er een aantal budgettaire beheersingsmechanismen ingevoerd. Aan de andere kant is het evenmin de bedoeling om de huidige kostprijs van het dko of het aantal personeelsleden in de toekomst te fixeren op het huidige niveau.

In tegenstelling tot het kleuter- en leerplichtonderwijs is de globale participatie aan het dko veel minder voorspelbaar. Alle jongeren en volwassenen die aan de toelatingsvoorwaarden voldoen, vormen de potentiële populatie. Een deel van de potentiële populatie neemt deel aan het dko en vormt de effectieve populatie. Aangezien de populatie voor 75% bestaat uit kinderen en jongeren onder 18 jaar is het belangrijk dat de omkadering van het dko gelijke tred kan houden met demografische schommelingen in deze leeftijdscategorie. Zo moeten we er rekening mee houden dat de populatietoename die zich manifesteert in het kleuter- en lager onderwijs zich zal doorzetten naar het dko. Daarnaast is het mogelijk dat kunstbeoefening in de toekomst nog aan populariteit zal

⁶ Is kiezen een koud kunstje? Studie van determinanten van leerloopbanen van leerlingen in het deeltijds kunstonderwijs. Free De Backer, Steven Groenez, Lode Vermeersch & Koen Lombaerts, Onderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming, HIVA en VUB, 2016

winnen. Het principe van open endfinanciering waarborgt die koppeling. Het niveaudecreet wil de open endfinanciering in de toekomst behouden, maar tegelijk de overheidsuitgaven beter beheersen en op die manier de schaarse middelen zo doelmatig mogelijk inzetten.

Mogelijkheden creëren voor schoolbesturen om het landschap beter in te vullen

De vrijheid van onderwijs impliceert dat de Vlaamse overheid het vrije initiatief om dko aan te bieden niet alleen als theoretisch uitgangspunt aanneemt maar ook in de praktijk respecteert. Door voldoende middelen te investeren garandeert de Vlaamse overheid de toegankelijkheid en kwaliteit voor alle kinderen, jongeren en volwassenen. Dko is geen leerplichtonderwijs. Toegankelijkheid heeft een andere draagwijdte dan in het basis- of secundair onderwijs. De leerling (en zijn ouders) kiest ervoor om al dan niet een dko-opleiding te volgen. De Vlaamse overheid moet niet garanderen dat iedereen effectief aan het dko deelneemt, maar wel gelijke participatiekansen waarborgen zodat elke belangstellende in staat is om die keuze te maken.

Alle belangstellenden moeten op een redelijke afstand een aanbod naar keuze kunnen volgen. Het niveaudecreet wil de programmatiestop opheffen zodat schoolbesturen hun opleidingsaanbod kunnen actualiseren en waar nodig blinde vlekken kunnen invullen door nieuwe vestigingsplaatsen op te richten. Schoolbesturen kunnen daardoor korter op de bal spelen: ze kunnen opportuniteiten op vlak van infrastructuur beter benutten, bv. multifunctionele schoolinfrastructuur, culturele infrastructuur. Ze kunnen ook beter inspelen op de verplaatsingsmogelijkheden van de leerlingen.

Opheffen van de programmatiestop en compensatie via solidariteitsfactor

Het niveaudecreet wil de programmatiestop opheffen zodat schoolbesturen hun opleidingsaanbod kunnen actualiseren en waar nodig blinde vlekken kunnen invullen door nieuwe vestigingsplaatsen op te richten. Tegelijk neutraliseert het niveaudecreet de impact van nieuwe oprichtingen op de overheidsuitgaven via een structureel beheersingsmechanisme, de solidariteitsfactor. Op die manier vermijdt het niveaudecreet het risico op budgettaire ontsporing voor de Vlaamse overheid.

Het beheersingsmechanisme leidt er evenwel niet toe dat de open end-financiering verdwijnt. De solidariteitsfactor compenseert het omkaderingseffect van nieuwe oprichtingen. Er zijn daarnaast diverse factoren die de effectieve participatie aan het dko beïnvloeden (demografie, status van kunstbeoefening, enz.). De effecten van die factoren zijn vervat in de open end.

Aanwendingspercentage i.f.v. budgettaire beheersing op lange termijn

Zoals hierboven aangegeven, is de effectieve participatie aan het dko onderhevig aan tal van factoren en dus moeilijk op lange termijn te voorspellen. Met het oog op de budgettaire beheersing op lange termijn machtigt het niveaudecreet Vlaamse Regering om een aanwendingspercentage op te leggen. Een dergelijke aanwendingspercentage resulteert in een structurele afroom van de omkadering en dus besparing van de overheidsuitgaven. Het nieuwe aanwendingspercentage treedt niet meteen in werking bij de start van het niveaudecreet. Op basis van een monitoring van de leerlingenevolutie en de impact van de solidariteitsfactor kan de Vlaamse Regering beslissen om de uitgaven structureel terug te schroeven als de begrotingsruimte ontoereikend blijkt.

Planlast verminderen bij de inning van het inschrijvingsgeld

De bijdrage van de leerling in de vorm van het inschrijvingsgeld bedraagt gemiddeld genomen 8% van de totale investering van de Vlaamse overheid in het dko. Er zijn vier tarieven:

- jongeren: volledig tarief
- jongeren: verminderd tarief
- volwassenen: volledig tarief
- volwassenen: verminderd tarief

De leeftijdsgrens tussen jongeren en volwassenen ligt op 18 jaar. Sommige categorieën van leerlingen komen in aanmerking voor het verminderd inschrijvingsgeld: werklozen, werkzoekenden, ontvangers van een leefloon, personen met een handicap, politieke vluchtelingen, residenten in een

gezinsvervangend tehuis. Ook personen ten laste van deze categorieën hebben recht op het verminderd tarief. Sinds een recente beslissing van het Vlaams Parlement hebben ook jongvolwassenen die nog geen 25 jaar zijn, recht op het verminderde tarief, ongeacht of ze nog studeren. Ten slotte betalen jongeren die ingeschreven zijn in twee studierichtingen voor die tweede studierichting het verminderde tarief (hoeveelheidskorting), evenals jongeren van wie al een ander lid van de leefeenheid is ingeschreven (de zogenaamde gezinskorting).

Uit de cijfermatige analyse van het schooljaar 2015-2016 blijken om en nabij 182.000 leerlingen zich te hebben ingeschreven op 1 oktober 2015. Daarvan betalen meer dan 58.000 leerlingen of bijna een derde van het leerlingenaantal (31%) een verminderd tarief.

De academies innen dit bedrag en storten het door naar het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming in de maand november. De inschrijvingsgelden zijn “toegewezen ontvangsten” in de Onderwijsbegroting. De middelen kunnen enkel besteed worden aan de salarissen van dko-personeelsleden. Zij komen daarom in een afzonderlijk begrotingsfonds terecht.

Het niveaudecreet behoudt de huidige tariefstructuur van het inschrijvingsgeld en de kortingscategorieën, maar zet in op een vermindering van de administratieve lasten zowel voor de leerlingen als voor de academies. Deze doelstelling past in het streven naar (administratieve) vereenvoudiging en transparantie die het regeerakkoord en de beleidsnota uitademen, zowel voor de leerling als voor de academie en het schoolbestuur. In die zin sluit deze doelstelling aan bij Operatie Tarra, waarmee de Vlaamse Overheid planlast in het Onderwijs willen aanpakken en regelluwte creëren.

Het niveaudecreet voegt daarom de verhoogde verzekeringstegemoetkoming toe als een criterium om geringe financiële draagkracht aan te tonen. Hoewel de rechthebbenden op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming ook tot één van de overige categorieën behoren, vermindert het afzonderlijk vermelden ervan de bewijslast. De verhoogde verzekeringstegemoetkoming wordt automatisch toegekend aan de rechthebbenden die zijn recht eenvoudig kan aantonen op basis van de cijfercode vermeld op de klevers van het ziekenfonds. De verhoogde verzekeringstegemoetkoming levert ook in andere vrijetijd domeinen kortingen op: sport, cultuur, toerisme. Zo kennen heel wat lokale besturen een Uitpas met kansentarief toe op basis van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming.

Om de geldstromen tussen de schoolbesturen en de Vlaamse Overheid te verminderen maakt het niveaudecreet het mogelijk om een deel van de inschrijvingsgelden met de werkingsmiddelen te verrekenen, zodat de academies enkel nog het bedrag moeten doorstorten dat overeenkomt met het totaal bedrag aan ontvangen inschrijvingsgelden, verminderd met het bedrag aan werkingsmiddelen waar ze recht op hebben. De werkingsmiddelen hoeven daardoor niet meer afzonderlijk betaald te worden aan de academies, waardoor de academies veel sneller over hun werkingsmiddelen voor dat schooljaar beschikken. Het verminderen van de geldstromen komt tegemoet aan de opmerkingen in een thema-audit over debiteurenbeheer van IAVA in 2011 en de aanbevelingen in een rapport van het Rekenhof in 2013 over een systeemonderzoek van de inschrijvingsgelden in het dko en de algemene verzuchting naar meer financiële orthodoxie bij het inningsproces.

Samenwerking tussen academies en scholen stimuleren

Het niveaudecreet wil het voor de hand liggende partnerschap tussen de academies en hun naburige scholen structureel verankeren. Tegelijk wil het de ondersteuning in de toekomst beter spreiden.

Vanuit het perspectief van het dko moet de samenwerking bijdragen tot het verhogen de participatiekansen van kinderen en jongeren die vanuit hun achtergrond niet in contact komen met kunst en cultuur. Daarbij moet de aandacht gaan naar zowel leerlingen uit het basisonderwijs als het secundair onderwijs. Vanuit het perspectief van het kleuter- en leerplichtonderwijs biedt de samenwerking kansen voor de professionalisering van leerkrachten van het basis- en secundair

onderwijs. Daarnaast wordt het voor academies ook mogelijk gemaakt om samen te werken met instellingen voor hoger onderwijs. Zo zullen studenten uit de lerarenopleiding bijvoorbeeld een traject kunnen lopen in de naburige academie. De competenties die ze in de academie verwerven, kunnen ze later in hun professionele carrière als leerkracht inzetten.

Voor ondersteuning van de lokale samenwerkingsinitiatieven voorziet het niveaudecreet een globaal beschikbaar volume omkaderingsmiddelen, toegekend in de vorm van een puntenenveloppe. Daarnaast zullen er ook werkingsmiddelen ter beschikking gesteld worden. De middelen van de huidige tijdelijke projecten kunstinitiatie en professionalisering muzische vorming en de pilootprojecten zullen benut worden om het globale volume te vormen. Tegelijk zullen er ook middelen verschoven worden uit de omkadering van de curriculumopleidingen, nl. door leerlingen die overzitten maar voor de helft mee te rekenen in de omkaderingberekening. Op die manier zullen op kruissnelheid 79 OFT's en 301.000 euro werkingsmiddelen ingezet worden voor de samenwerking met het kleuter-, leerplicht- en hoger onderwijs.

De verdeling van een globaal volume middelen, zowel omkadering als werkingsmiddelen, over de lokale samenwerkingsinitiatieven zal gebeuren via een jaarlijkse gunningsprocedure met juryronde. De samenwerkingsinitiatieven kunnen maximaal drie schooljaren duren. Op die manier ontstaat er meer rotatie in de overheidssteuning, waardoor meer academies en scholen er gebruik van kunnen maken.

De aanvraag- en gunningsprocedure zal verlopen via het online platform Cultuurkuur.be. De CANON Cultuurcel van het Departement Onderwijs en Vorming ontwikkelt al geruime tijd succesvolle initiatieven om de samenwerking tussen scholen en culturele actoren te stimuleren. De integratie van dynamo³ met de UITdatabank in cultuurkuur.be zorgt ervoor dat leerkrachten zich nog beter kunnen informeren over het cultuur- en cultuureducatief aanbod. Tegelijkertijd zorgt cultuurkuur.be voor de ontsluiting van goede voorbeelden en laat het cultuursector toe om zich te verbinden met scholen en leerkrachten. De samenwerking tussen academies en scholen of instellingen hoger onderwijs zal hierop aansluiten en verbindingen met andere relevante actoren mogelijk maken: jeugdwerk, cultuureducatieve organisaties, erfgoed, Academies zullen in samenspraak met hun partnerscholen de aanvraag voor ondersteuning digitaal kunnen indienen. Een dergelijke online-applicatie ondersteunt academies, scholen en instellingen voor hoger onderwijs in het gezamenlijk vorm geven van hun samenwerkingsinitiatief en reduceert de administratieve belasting. Gestandaardiseerde aanvragen volgens een vast format vergemakkelijken de jurering en versnellen daardoor de gunning. Ten slotte kan het Departement Onderwijs beleidsrelevante gegevens ontsluiten uit de aangevraagde en goedgekeurde samenwerkingsinitiatieven.

Rechtszekerheid en autonomie bieden aan schoolbesturen, personeelsleden en leerlingen

Naast die inhoudelijke drijfveren motiveren we het indienen van dit voorontwerp vanuit de nood aan een regelgevend kader dat meer coherentie, duidelijkheid en rechtszekerheid biedt. Al in 2003 benadrukte het Rekenhof het belang van een solide juridische basis teneinde het dko als werkelijk en volwaardig onderwijs te kunnen beschouwen. De sterkere verankering in het onderwijs moet daarbij gepaard gaan met het waarborgen van de huidige kwaliteit en toegankelijkheid.

Het niveaudecreet heeft de ambitie om alle decretale regelgeving die betrekking heeft op het deeltijds kunstonderwijs te bundelen en te actualiseren tot een coherent kader dat zich conformeert aan de waarborgen die de grondwetgever voor Onderwijs bepaald heeft.

In de lijn van de conceptnota en de beleidsnota Onderwijs staat het niveaudecreet voor een sterkere oriëntatie van het dko op het lokale niveau. Het heeft de bedoeling om minder regelgeving van bovenaf op te leggen en meer beslissingen over te laten aan het initiatief van onderuit. Door de nieuwe, versoberde einddoelen krijgen leerkrachten meer vrijheid voor de artistieke en pedagogische invulling van de eigen onderwijspraktijk die enerzijds is afgestemd op de individuele vragen van de leerlingen en anderzijds rekening houdt met de pedagogisch-artistieke visie van de academie. Door niet

langer verplichte vakkencombinaties in minimumlessenroosters vast te leggen, ontstaat er ruimte voor schoolbesturen om zelf keuzes te maken in de vakken. Academies die dat wensen én er de mogelijkheden voor hebben, kunnen verschillende alternatieven aan hun leerlingen aanbieden, zodat leerlingen zelf vanuit hun interesses bepaalde keuzes kunnen maken. Voor sommige kinderen, jongeren en volwassenen is het moeten volgen van verplichte vakken vandaag een reden om te stoppen met de opleiding of het twijfelen aan het voortzetten ervan.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft op korte termijn een beperkte weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 19 april 2017.
Het begrotingsakkoord werd verleend op 9 mei 2017.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget van de Vlaamse overheid, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan de wetgevingstechnische en taalkundige adviezen nr. 2017/96 van 5 april 2017.

Voor de verschillende luiken van dit voorontwerp, werd een de reguleringssimpactanalyse (RIA) uitgewerkt. Daarbij worden de voor- en nadelen van de nuloptie en drie beleidsopties afgewogen voor acht doelgroepen. Omdat 75% van de leerlingen in het dko jongeren zijn, zijn in de RIA ook de kind- en jongereneffecten (JoKER) geïntegreerd.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet;

2. de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de strategische adviesraden met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen;
3. de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken dit voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;
4. de Vlaamse minister bevoegd voor onderwijs te machtigen dit voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

De Vlaamse minister van Onderwijs

Hilde CREVITS