

Advies over de implementatie van het decreet deeltijds kunstonderwijs

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

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 15 mei 2019 met 17 stemmen voor, 1 stem tegen en 2 onthoudingen. De tegenstem wordt gemotiveerd door een minderheidsstandpunt in bijlage.

Vorbereiding: commissie Deeltijds Kunstonderwijs op 2 april 2019, 30 april 2019 en 14 mei 2019 onder voorzitterschap van Hans Laureyn

Dossierbeheerder: Reinhilde Pulinx

1 Situering

Het nieuwe decreet voor het deeltijds kunstonderwijs (dko) werd ingevoerd op 1 september 2018. Het eerste schooljaar, georganiseerd op basis van die nieuwe regelgeving, is bijna afgelopen. In dit advies maakt de Vlor een bilan op van de aanpassingen aan het decreet die hij zelf had gevraagd in zijn advies over het voorontwerp van decreet¹ en in het advies over onderwijsdecreet XXIX.² Verder wil de Raad, op basis van de tekortkomingen die door de implementatie duidelijk worden, adviseren wat nodig is om het dko verder te optimaliseren.

Dit advies is gebaseerd op het aangepaste decreet betreffende het dko dat werd doorgevoerd door het onderwijsdecreet XXIX en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 maart 2019 betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs.

De Vlor blijft de uitgangspunten van de drievoudige doelstelling van het nieuwe decreet dko onderschrijven, met name verankeren, vereenvoudigen en verbreden. De doorgevoerde hervorming bracht de erkenning van het dko als onderwijsvorm, een meer gebundelde regelgeving en een nieuwe programmatieprocedure ter vervanging van de programmatiestop ingevoerd in 2011. De academies verkregen meer zuurstof om een innovatief en actueel beleid te voeren. De stijging van het aantal leerlingen in het dko, en dan vooral van de jongere leerlingen, toont aan dat de academies een aantal mogelijkheden tot vernieuwing hebben aangegrepen.

Toch blijft de Vlor, naast de positieve elementen uit het decreet dko, cruciale verbeterpunten zien. De raad somt ze op als toetssteen voor het dko beleid van de volgende Vlaamse Regering.

2 Globale aandachtspunten

De transitieperiode – met name de overschakeling van de oude naar de nieuwe regelgeving – was bijzonder kort. De academies moesten starten met de voorbereiding van de implementatie van het decreet dko zonder volledig zicht op de inhoud van belangrijke uitvoeringsbepalingen, onder meer over de opleidingsstructuur, de basiscompetenties, beroepskwalificaties en belangrijke personeelsbepalingen. De tijd voor de schoolbesturen en de pedagogische begeleidingsdiensten was te beperkt om zich voldoende grondig voor te bereiden op de hervorming van het dko en het personeel van de academies te informeren en te ondersteunen. De overheid stelde bijkomende middelen ter beschikking voor de implementatie van het nieuwe decreet. Deze middelen werden echter beperkt tot één schooljaar (2018-2019). De Vlor vraagt dat de overheid voorziet in een meerjarige bijkomende ondersteuning.

De invoering van het decreet dko heeft aangetoond dat dergelijke hervormingen voldoende tijd en duidelijkheid nodig hebben. De Vlor vraagt een redelijke gedoogperiode vanwege de inspectie

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het deeltijds kunstonderwijs](#), 27 juni 2017.

² Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over onderwijsdecreet XXIX](#), 25 oktober 2018.

zodat academies de tijd krijgen om te organiseren en de personeelsleden te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe regelgeving.

De hervorming van het deeltijds kunstonderwijs werd doorgevoerd zonder dat er bijkomende middelen werden voorzien. De eerdere opmerking van de Vlor dat het financieringsmechanisme onvoldoende transparant, onvoldoende voorspelbaar en ontoereikend voor de academies is, blijft in belangrijke mate overeind.³ De basisfinanciering is nog steeds ontoereikend en de nood aan investeringsmiddelen voor infrastructuur is groot. De Vlor vroeg de afschaffing van het solidariteitsmechanisme (S-factor),⁴ aangezien dit een feitelijke toepassing van een bijkomend aanwendingspercentage inhoudt en een belangrijk precedent schept voor het ganse onderwijsveld. Aan de vraag naar afschaffing is nog niet tegemoetgekomen. De wijze waarop de solidariteitsfactor berekend wordt, en het feit dat de voorlopige berekening ervan per academie verschilt, is onvoldoende transparant. Het nieuwe decreet kende een hele reeks bijkomende opdrachten toe aan het dko, maar legde hier geen bijkomende middelen naast. De uitvoering van deze nieuwe opdrachten, hoewel onderschreven door de academies, komt hierdoor in het gedrang.

De Vlor blijft pleiten voor voldoende vrijheid van organisatie voor de academies en schoolbesturen en een optimale aanwending van de lokale autonomie. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden en taakbelasting van het personeel mits akkoord van het bevoegde onderhandelingsorgaan. Er wordt eveneens rekening gehouden met de beschikbare infrastructuur en specifieke noden eigen aan de lokale context. De Vlor herhaalt zijn vraag naar de nog niet verworven mogelijkheden voor het:

- ─ organiseren van verlengde leertrajecten na beoordeling door de directeur en de betrokken leerkrachten met behoud van financiering;
- ─ meer soepelheid in de organisatie en duur van lestijden;
- ─ aanwenden van de middelen voor de specialisatie voor verdere verdieping tijdens het langlopend traject;
- ─ samenvoegen van lestijden van de vierde graad en kortlopende studierichtingen;
- ─ uitwisselen van lestijden, over graden heen en in alle richtingen;
- ─ overhevelen van lestijden over de domeinen heen;
- ─ aanbieden van een breder, langlopend traject in het kader van de voorbereiding op het hoger kunstonderwijs voor uitzonderlijke talenten en na beoordeling door de directeur en de betrokken leerkrachten.⁵

De hervorming van een ganse onderwijssector vraagt om voldoende monitoring, opvolging en evaluatie gericht op nodige bijsturing en aanpassing. De Vlor vraagt naar duidelijkheid over de manier waarop de Vlaamse overheid de monitoring organiseert en met welke regelmaat analyses worden gemaakt. De Vlor heeft hierbij onder meer volgende vragen:

- ─ Werd er een nulmeting uitgevoerd (met betrekking tot de financiering van de academies, de deelname aan het opleidingsaanbod, ...)?
- ─ Welke data worden gehanteerd om de nulmeting en opvolgingsmetingen uit te voeren?

³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het deeltijds kunstonderwijs](#), 27 juni 2017, p. 4.

⁴ De solidariteitsfactor verwijst naar het volgende mechanisme: om de meerkost van nieuwe programmaties op een budgetneutrale manier te kunnen dragen wordt de meerkost over alle academies verdeeld (zie MvT, pagina 19)

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het deeltijds kunstonderwijs](#), 27 juni 2017, p. 7.

- Wanneer wordt een eerste evaluatie voorzien?
- Op welke manier wordt de sector betrokken bij de monitoring en evaluatie?

3 Blijvende ambities

3.1 Tijdige informatie, transparante regelgeving en verlaagde planlast voor een optimale organisatie van het schooljaar

De Vlor vraagt dat de academies voor 1 mei van het voorgaande schooljaar geïnformeerd worden over de programmatie (structuuronderdelen, domeinen en onderwijsbevoegdheid) en een indicatieve berekening van de toe te kennen middelen.

Er heerst momenteel nog veel onduidelijkheid over de inzet van het personeel op basis van de bekwaamheidsbewijzen. De actualisatie van de bekwaamheidsbewijzen, zoals voorzien in de regelgeving, moet voldoende grondig gebeuren gericht op vereenvoudiging, eenduidigheid en transparantie. De huidige onduidelijkheid is een gevolg van de snelle invoering van het nieuwe decreet dko en de daaraan gekoppelde uitvoeringsbepalingen. Belangrijk hierbij is ook de afstemming van de nieuwe lerarenopleiding op het (nieuwe) leraarsprofiel dko.

Een van de speerpunten van het nieuwe decreet dko was een verlaging van de planlast, gekaderd in 'Operatie Tarra', een absolute beleidsprioriteit van de huidige Vlaamse minister van Onderwijs. De Vlor heeft echter vastgesteld dat de nieuwe regelgeving de planlastverhoging in de hand heeft gewerkt, onder meer door de individualisering van de begeleiding en evaluatie van leerlingen en samenwerking met instellingen van andere onderwijsniveaus. Ook bleek dat bepaalde administratieve informatie niet door de overheid ter beschikking kon worden gesteld, zoals de anciënniteit van personeelsleden in het kader van terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking. De Vlor vraagt dat de administratie deze informatie ter beschikking stelt.

De Vlor pleit voor een centrale databank van de bekwaamheidsbewijzen per personeelslid waar de academies kunnen nagaan over welke diploma's een kandidaat beschikt en een centraal dataregister met de huidige en voorgaande opleidingen dko van leerlingen.

De leerlingentelling is zowel voor academies als voor de verificatie erg ingewikkeld geworden, met een verhoging van de planlast tot gevolg. De overheid moet de nodige inspanningen doen om de gegevens die de academies doorsturen op een volledige en betrouwbare manier te verwerken.

3.2 Verdere ontwikkeling en actualisatie van beroepskwalificaties, basiscompetenties en specifieke eindtermen

Er is onvoldoende afstemming tussen de beroepskwalificaties voor het dko en de basiscompetenties zoals voorheen vastgelegd door de overheid. Daarnaast vraagt de Vlor naar de ontwikkeling van specifieke eindtermen voor het dko. De Vlor vraagt aan de overheid voldoende duidelijkheid te verlenen over de verdere uitwerking van de onderwijskwalificaties voor het dko. En hierbij aansluitend herhaalt de Raad zijn vraag naar een verduidelijking van de

koppeling in de kwalificatiestructuur tussen de studiebewijzen uitgereikt in het dko en de studiebewijzen uitgereikt in de andere onderwijsniveaus.

Ook wijst de Vlor op het ontbreken van een rechtsgrond die verduidelijkt dat het behalen van de specifieke eindtermen op het einde van de vierde graad in het dko in combinatie met een opleiding Aanvullende algemene vorming (AAV) van het volwassenenonderwijs leidt tot een diploma secundair onderwijs.

De Vlor stelt vast dat bij de inschaling van de beroepskwalificaties in de Vlaamse kwalificatiestructuur het advies van de inschalingscommissie werd gewijzigd op basis van de marginale toetsing door AHOVOKS. De Vlor betreurt de wijziging die deze marginale toetsing teweeg heeft gebracht. Deze wijziging leidde tot een groter onevenwicht tussen de vertolkende en de creërende kunstenaars.

3.3 Organisatie op maat van de lokale context

Het vastleggen van rationalisatienormen op niveau van de vestigingsplaats is nefast voor een dynamische en flexibele werking van de academies. De maatregel belemmert het inspelen op lokale behoeften, het benutten van de lokale mogelijkheden en de flexibele organisatie van de eerste graad in de vertrouwde leeromgeving van de leerlingen.

Aangezien de overheid tot nu toe geen investeringsmiddelen voor infrastructuur voorziet voor dko, moet ze de schoolbesturen de autonomie laten om de beschikbare ruimtes naar best vermogen te gebruiken. De rationalisatienorm per vestigingsplaats belemmert echter die lokale autonomie.

Het decreet voorziet in specifieke programmatie- en rationalisatienormen voor academies gelegen in dunbevolkte gebieden. De Vlor stelt vast dat het voor die academies nog steeds moeilijk is om die aangepaste normen te behalen.

De Vlor vraagt een evaluatie, en bijsturing waar nodig, van de programmatie- en rationalisatienormen en aangepaste omkaderingscoëfficiënten.

3.4 Toereikende omkadering voor een kwaliteitsvol dko

3.4.1 In verhouding met het leerplichtonderwijs

Met de invoering van het nieuwe decreet werd het dko verankerd in onderwijs, een noodzaak waarop het Rekenhof al in 2003 had gewezen. De Vlor beschouwt die verankering dan ook als een mijlpaal voor het dko. Nu het dko integraal en volwaardig deel uitmaakt van onderwijs, moeten de financiering van de leerlingen in het dko en de financiering van de leerlingen in het leerplichtonderwijs beter op elkaar afgestemd worden. De berekening van de werkingsmiddelen moet voldoende duidelijk gedefinieerd worden door de overheid: het volstaat niet langer dat er enkel verwezen wordt naar de 'historisch gegroeide situatie' (zoals in de memorie van toelichting bij het decreet dko).

3.4.2 In verhouding met de bijkomende opdrachten

Het decreet kende heel wat nieuwe opdrachten toe aan de academies zonder dat er bijkomende middelen werden voorzien. Het gaat onder meer om het realiseren van een beleid voor:

- leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zoals het aanbieden van basiszorg, verhoogde zorg, individueel aangepast curricula en taalbeleid;
- leerlingenbegeleiding;
- inspraak voor de lokale culturele omgeving (zie erkenningsvoorwaarden, artikel 111, §1, punt 3);
- kwaliteitszorg in het kader van de lokale samenwerkingsinitiatieven tussen academies en instellingen van andere onderwijsniveaus;
- het aanbieden van alternatieve leercontexten.

Het nieuwe decreet verankerde het aanwendingspercentage zoals gehanteerd voor de implementatie. Dit hield de facto een besparing in. Daarnaast werd de solidariteitsfactor ingevoerd, wat een feitelijke toepassing van een bijkomend aanwendingspercentage betekent. De impact van deze solidariteitsfactor – een belangrijk precedent voor het hele onderwijsveld – is tot op heden nog niet duidelijk voor de academies. Deze maatregelen houden dus een besparing in terwijl er – zoals hoger gesteld – bijkomende opdrachten worden toegekend. Het financieringssysteem zet met andere woorden een rem op een breed en toegankelijk dko.⁶

3.4.3 In verhouding met de context

Om de volledige decretale opdracht op een kwaliteitsvolle wijze te kunnen uitvoeren hebben de academies nood aan bijkomende middelen. Niet alle academies kunnen in dezelfde mate een beroep doen op de schoolbesturen voor bijkomende subsidiëring/financiering. Dit geldt voor alle academies, maar in het bijzonder voor de academies die ingericht zijn door het GO! en Katholiek Onderwijs Vlaanderen. In de Brusselse context vormt de concurrentie met het Franstalige kunstonderwijs een bijkomende factor die voldoende in rekening moet gebracht worden bij de toekenning van de middelen.

3.4.4 De noden geëxpliciteerd

De academies hebben nood aan een substantiële verhoging van de **werkingsmiddelen en administratieve omkadering** en dit zonder onderscheid tussen de onderwijsverstrekkers en gekoppeld aan de behoeften per domein en het aantal leerlingen. Dit geldt in het bijzonder voor de academies van het GO! die voor hun werking moeten terugvallen op een gesloten enveloppe. Voorheen werd de administratieve omkadering berekend op basis van hoofdelijke, financierbare leerlingen. De nieuwe regeling voorziet in een berekening op basis van het aantal gewogen leerlingen, wat leidt tot een vermindering van de administratieve omkadering en bijgevolg een besparing inhoudt. De Vlor pleit ervoor de administratieve omkadering, net zoals voorheen, te berekenen op basis van hoofdelijke leerlingen. Ook hebben de academies nood aan bijkomende middelen voor het organiseren van toezicht.

Een kwaliteitsvolle, innovatieve organisatie van het dko vraagt voldoende **beleidsondersteuning**, zeker bij uitbreiding van de opdrachten van de academies onder meer op vlak van vakoverschrijdend werken, leerlingenbegeleiding en gedifferentieerde aanpak, zorg, personeelsbegeleiding met oog op innovatie, mentorschap, inspraak van de lokale omgeving. Het

⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het deeltijds kunstonderwijs](#), 27 juni 2017, p. 5.

nieuwe financieringssysteem voorziet niet in die beleidsondersteuning voor de academies, enkel aan kunstacademies wordt beleidsondersteuning toegekend vanaf 400 leerlingen. De Vlor pleit er dan ook voor om deze regeling voor kunstacademies uit te breiden naar alle academies.

De Vlor vindt het belangrijk dat het **zorgbeleid** over de onderwijsniveaus heen bekeken wordt zodat er voor de leerlingen een gelijkgerichte continue zorg gegarandeerd wordt. Daarvoor heeft het dko nood aan een aangepaste pedagogische omkadering voor leerlingen met een beperking en hun leerkrachten.

De Vlor vraagt naar mogelijkheden tot samenwerking tussen academies en centra voor leerlingenbegeleiding (clb). De Vlor begrijpt dat de clb momenteel geen opdracht in het dko kunnen opnemen wegens een tekort aan beschikbare middelen. Leerlingen verdienen echter een gelijkgerichte aanpak over alle onderwijsniveaus heen. Het uitwisselen van informatie en voeren van overleg met de clb kan hiertoe bijdragen.

Aanvullend bij de mogelijkheid tot weigering van leerlingen omwille van ontoereikende capaciteit van een academie, is de Vlor van mening dat leerlingen ook moeten kunnen geweigerd worden op basis van pedagogische redenen wanneer deze leerlingen parallel een tweede of derde optie wensen te volgen binnen hetzelfde domein.

De Vlor signaleert ook de nood aan een financieringskader voor **infrastructuur**. De leerlingen van het dko moeten meegenomen worden bij de berekening van de middelen voor schoolinfrastructuur. Bij scholenbouw moet er vanuit de brede-schoolgedachte, het inclusieprincipe én met het oog op efficiëntie, systematisch aandacht zijn voor de noden van het dko.

De **projectmiddelen**, die worden toegekend aan samenwerkingsinitiatieven tussen academies en instellingen van andere onderwijsniveaus, moeten omgevormd worden tot reguliere middelen. De doelstellingen die beoogd worden met deze projectmiddelen kunnen dan geïntegreerd worden in de reguliere opdracht van de academies. De Vlor vraagt naar de mogelijkheid om voor deze samenwerkingsinitiatieven ook middelen van anderen onderwijsniveaus in te zetten.

Het huidige financieringssysteem bevat nog steeds te veel **ongelijkheden** op vlak van de financiering van verschillende domeinen, graden en studierichtingen. Deze ongelijkheden moeten rechtgetrokken worden. De Vlor vraagt met name:

- eenduidigheid op vlak van de omkaderingscoëfficiënten voor de vier domeinen en de coëfficiënten voor het bepalen van de financierbaarheid van leerlingen;
- de opheffing van de specifieke coëfficiënt (50%) voor leerlingen die overzitten in de vierde graad;
- het optrekken van de omkadering van volwassenen in de tweede graad muziek naar het niveau van de omkadering voor de jongeren;
- de opheffing van de beperking van de financierbaarheid in de specialisaties tot maximum 25% van de gewogen leerlingen van de vierde graad;
- de aanpassing van de regelgeving op die manier dat leeractiviteiten op maat ook middelen genereren.

Daarbij aansluitend vraagt de Vlor blijvende aandacht voor de **permanente actualisering** van het opleidingsaanbod in functie van een soepele integratie van veranderende maatschappelijke noden en behoeften. De Vlor pleitte in dat verband al eerder voor een flexibele en transparante

procedure voor de actualisatie van de opleidingsstructuur.⁷ Daarbij wenst de raad adviesbevoegdheid te verkrijgen.

Om voldoende tegemoet te kunnen komen aan de (individuele) leervragen van de leerlingen, is het nodig om bijkomende trajecten te voorzien in verschillende structuuronderdelen van het domein Beeldende en Audiovisuele Kunsten.

4 Punctuele opmerkingen

- Om samenwerking tussen de academies en de instellingen van het hoger onderwijs te stimuleren, vraagt de Vlor dat de betrokken academies, na overleg in het bevoegde onderhandelingsorgaan, de uiterste inschrijvingsdatum zelf kunnen bepalen voor de specifieke groep van nieuwe leerlingen in een academie die ook ingeschreven zijn in een instelling voor het hoger onderwijs.
- Ingeval van opstart van een nieuw domein, moet de mogelijkheid voorzien worden om dit nieuwe domein te kunnen financieren op basis van de telling van 1 oktober.
- De tekst van artikel 75 van het decreet moet zo aangepast worden dat lestijden niet alleen kunnen overgedragen worden naar een ander schoolbestuur, maar ook naar een andere academie van hetzelfde schoolbestuur mits akkoord van de bevoegde onderhandelingsorganen.
- Voor wat betreft de voorrangsregeling voor herinschrijving van leerlingen, vraagt de Vlor dat het schoolbestuur deze datum kan vastleggen tussen 15 mei en 15 juni van het voorgaande schooljaar mits akkoord van het bevoegde onderhandelingscomité.
- Ook vraagt de Vlor de mogelijkheid te voorzien dat een schoolbestuur, mits akkoord van het bevoegde onderhandelingsorgaan, kan beslissen om de termijnen van de programmatie van een nieuw structuuronderdeel te versnellen, bijvoorbeeld bij de overname van een privaat initiatief, met respect voor de toelatingsvoorwaarden.

Reinhilde Pulinx
secretaris Raad Levenslang Levensbreed Leren

Griet Mathieu
voorzitter Raad Levenslang Levensbreed Leren

⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het deeltijds kunstonderwijs](#), 27 juni 2017, p. 2.

Bijlage: Motivering van niet akkoord van de vertegenwoordiger van de directeurs van het deeltijds kunstonderwijs:

- *De middelen die elk domein verkrijgt, moeten binnen dat domein blijven. Immers deze middelen worden berekend op basis van het aantal leerlingen in dat domein. Deze niet-overdraagbaarheid moet dus ook gelden binnen de podiumkunsten: door middelen van bijvoorbeeld woordkunst-drama over te hevelen naar muziek, krijgen de leerlingen van woordkunst-drama minder ondersteuning dan hetgeen waarop ze recht zouden hebben.*
- *Er zijn enkel extra middelen toegekend aan de podiumkunsten en dan voornamelijk voor de eerste graad muziek en woordkunst-drama. Het domein beeldende en audiovisuele kunsten heeft minder middelen gekregen.*
- *De eenduidigheid op het vlak van omkaderingscoëfficiënten voor de vier domeinen en de coëfficiënten voor het bepalen van de financierbaarheid van leerlingen is er wel. Deze coëfficiënten zijn bepaald na overleg met de sector. De verschillende wegingsfactoren voor vrijstelling zijn wel degelijk gefundeerd. Wel is door de verankering van de historische aanwendingspercentages (waarbij het domein beeldende en audiovisuele kunsten telkens het laagste aanwendingspercentage had per graad), de scheeftektrekking tussen de domeinen nog verder gebetonneerd. Daarom moeten in eerste instantie extra middelen gaan naar die domeinen en graden voor die leerlingen zonder vrijstelling, waarbij het aanwendingspercentage kleiner was dan 100%.*
- *Door de toepassing van de solidariteitsfactor is er de facto wel een overheveling over de domeinen. Immers de invloed van de domeinoverschrijdende initiatie telt voor 25% in de solidariteitsfactor van het domein beeldende en audiovisuele kunsten, hoewel er amper of geen personeelsleden van beeldende en audiovisuele kunsten tewerkgesteld zijn in deze domeinoverschrijdende initiatie.*
- *Alle studierichtingen moeten ingeschaald worden op niveau 4. Er worden vragen gesteld bij de inschaling van enkele studierichtingen op niveau 5 en bij enkele studierichtingen op niveau 3.*