

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

13 februari 2004

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het deeltijds kunstonderwijs

VERSLAG

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid
uitgebracht door mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Gilbert Vanleenhove.

Vaste leden :

de heer Jos De Meyer, mevrouw Veerle Heeren, de heren
Luc Martens, Gilbert Vanleenhove ;

de heren Karlos Callens, Julien Demeulenaere, Gilbert Van
Baelen, mevrouw Erna Van Wauwe ;

de heren Pieter Huybrechts, Julien Librecht, Joris Van
Hauthem ;

mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh, de heer André
Van Nieuwkerke ;

de heer Frans Ramon ;

de heer Dirk De Cock.

Plaatsvervangers :

mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, mevrouw Brigitte
Grouwels, mevrouw Mieke Van Hecke, mevrouw Ingrid
van Kessel ;

de heren Frans De Cock, André Denys, Cis Schepens, Bob
Verstraete ;

mevrouw Marijke Dillen, mevrouw Marleen Van den
Eynde, de heer Roland Van Goethem ;

de heren Lucien Suykens, Robert Voorhamme ;

de heer Flor Ory ;

de heer Kris Van Dijck.

Zie :

37 (2003-2004)

– Nr. 1 : Verslag van het Rekenhof

INHOUD

	Blz.
I. Toelichting door mevrouw M. Pauwels, Eerste Auditeur-Directeur, en de heer A. De Brabandere, Eerste Auditeur-Revisor	4
II. Replik van mevrouw Marleen Vanderpoorten, Vlaams minister van Onderwijs en Vorming	4
III. Vragen en opmerkingen van de leden	9
IV. Besluit	11
Bijlage : voorstelling van het Rekenhof m.b.t. de toelichting bij het verslag over het deeltijds kunstonderwijs	13

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid besprak op 11 december 2003 het verslag van het Rekenhof over het deeltijds kunstonderwijs.

Conform artikel 28, 6, a), werden afgevaardigden van het Rekenhof hierop uitgenodigd. Namens het Rekenhof namen mevrouw M. Pauwels, Eerste Auditeur-Directeur, de heer A. De Brabandere, Eerste Auditeur-Revisor, en de heer H. D'Hondt, Eerste Controleur, deel aan de vergadering.

I. Toelichting door mevrouw M. Pauwels, Eerste Auditeur-Directeur, en de heer A. De Brabandere, Eerste Auditeur-Revisor

1. Inleiding

Mevrouw M. Pauwels kadert bij wijze van inleiding het verslag van het Rekenhof over het deeltijds kunstonderwijs in het publicatiebeleid van het Rekenhof t.a.v. het Vlaams Parlement.

Dit nieuwe publicatiebeleid dat in 2002 werd uitgestippeld is driedelig. Het bestaat uit het rekeningenboek met de financiële audits, het jaarlijkse activiteitenverslag met een overzicht van de werking van het Rekenhof en tot slot afzonderlijke rapporten met de resultaten van rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek.

Het voorliggende verslag is het eerste afzonderlijke rapport in het beleidsdomein onderwijs. Een tweede rapport m.b.t. het beleidsdomein onderwijs over de inschaling van het academisch personeel aan de Vlaamse universiteiten is begin december 2003 ingediend.

Met dit nieuwe publicatiebeleid wil het Rekenhof zo actueel mogelijk rapporteren aan het Vlaams Parlement. Om de effectiviteit van de onderzoeken te vergroten, verschaft het Rekenhof bijkomende toelichting tijdens de bespreking van deze rapporten in de bevoegde commissies van het Vlaams Parlement.

In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof m.b.t. voorliggend verslag zijn bevindingen voor aan de wvd. Secretaris-generaal van het departement Onderwijs en aan de Vlaamse minister van Onderwijs. De reactie van de minister van Onderwijs van 17 juni 2003 is integraal als bijlage in het verslag van het Rekenhof opgenomen.

2. Onderzoeksbevindingen en aanbevelingen inzake het Deeltijds Kunstonderwijs

De heer A. De Brabandere licht het verslag van het Rekenhof inhoudelijk toe. Hij overloopt daartoe de inhoud van het verslag a.d.h.v. een powerpointvoorstelling (bijlage).

II. Repliek van mevrouw Marleen Vanderpoorten, Vlaams minister van Onderwijs en Vorming

De *minister* stelt vast dat het Rekenhof de profilering van het deeltijds kunstonderwijs als onderwijs vooral afgewogen heeft ten opzichte van de grondwetsartikelen 24 en 127 en de vergelijking met het leerplichtonderwijs. Na een grondige analyse van de reglementering van het deeltijds kunstonderwijs ten opzichte van deze grondwetsartikelen besluit het Rekenhof dat niet alle implicaties van deze artikelen volledig worden nageleefd, wat zou wijzen op een aarzeling van de regelgever om het deeltijds kunstonderwijs wel als volwaardig onderwijs te beschouwen. Als illustratie wordt verwezen naar het ontbreken van civiel effect van de getuigschriften van het deeltijds kunstonderwijs. Daarnaast wijst het Hof ook op de strenge programmatienormen en de verhoging van het inschrijvingsgeld als inperking op de vrijheid van onderwijs.

Het staat voor de minister buiten discussie dat elke onderwijsreglementering zich dient te conformeren aan de waarborgen die de grondwetgever heeft ingeschreven. Anderzijds is het deeltijds kunstonderwijs kwetsbaar door zijn eigenheid. Uitgaande van een strikte lezing van de grondwetsartikelen moeten men besluiten dat het deeltijds kunstonderwijs deze artikelen niet op dezelfde doorgedreven wijze invult als het leerplichtonderwijs. Het lijkt haar te vergaand om daaruit te besluiten dat het deeltijds kunstonderwijs geen volwaardig onderwijs zou zijn of dat het strijdig zou zijn met de grondwet.

In 1990 zijn de essentiële bepalingen van het vernieuwde deeltijds onderwijs opgenomen in het decreet betreffende het Onderwijs II. In overeenstemming met de legistieke opvattingen van die tijd, werden de overige bepalingen over organisatie, normen, programmatie en rationalisatie bij besluit van de Vlaamse regering vastgelegd. Het Rekenhof stelt terecht dat volgens het legaliteitsbeginsel essentiële aangelegenheden van het onderwijs, zoals bijvoorbeeld de normen voor het oprichten of sluiten van instellingen, per decreet geregeld moeten worden. De rechtsleer houdt bij de toetsing aan de norm van het legaliteitsbeginsel ook rekening met de "traditie". Het is volgens de minister

dan ook niet aangewezen om deelaspecten van het DKO nu per decreet te regelen buiten de basis van de besluiten om.

Een nieuw decreet over het deeltijds kunstonderwijs moet voor de minister gestoeld zijn op een maatschappelijke behoefte. Het moet een coherent verhaal vormen, gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van veld. Op de eerste plaats dient een decreet een antwoord te bieden op leervragen van leerlingen van vandaag en morgen. Uiteraard moet dat verhaal vervat worden in een samenhangend, vlot leesbaar en toepasbaar juridisch kader. De minister neemt dan ook de opmerkingen over onduidelijkheden en interpretatieproblemen in de huidige regelgeving ter harte bij de opmaak van een nieuw decreet.

In dit nieuwe decreet zal het deeltijds kunstonderwijs wellicht meer afstand nemen van het leerplichtonderwijs en zich nadrukkelijker profileren als een opleidingsverstrekker in het licht van levenslang en levensbreed leren. Daarbij kan men zich ook de vraag stellen of alle grondwettelijke waarborgen van artikel 24 als zodanig van toepassing zijn op het DKO.

Hierbij aansluitend, komt de minister terug op de opmerking over de geringe juridische waarde van getuigschriften. In een lerende maatschappij is het van belang dat de leerder op elk moment zijn leerervaringen kan aantonen. Zowel in een dynamische sociaal-economische context als in onderwijs dat gericht is op levenslang leren is de erkenning van verworven competenties een sleutelbegrip. Op termijn zullen leerders al hun verworven vaardigheden en kennis, zowel binnenschools als buitenschools, kunnen laten certificeren in een daarvoor erkend centrum. De minister garandeert dat het deeltijds kunstonderwijs zeker in deze evolutie betrokken zal worden.

Anderzijds bewijzen de stijgende leerlingencijfers van de afgelopen schooljaren dat de meeste leerlingen zich niet storen aan het ontbreken van civiel effect van het getuigschrift.

Het Rekenhof stelt dat het DKO onvoldoende rekening houdt met de stand-stillbepalingen inzake inschrijvingsgelden van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

De minister wijst erop dat volgens het Arbitragehof een regeling van inschrijvingsgelden in het DKO niet strijdig is met artikel 13 van dit verdrag wanneer de decreetgever een maximum- en minimuminschrijvingsbedrag voor het kunstonderwijs

vaststelt, voor zover dit geen stap achteruit betekent van de in 1983 bestaande situatie en het “niet als een ernstige en aanzienlijke hinderpaal voor de toegang tot het desbetreffende onderwijs kan worden beschouwd”¹ In 1983 was de kosteloosheid van het kunstonderwijs in geen enkele wettekst vastgelegd.

De leerlingencijfers zowel voor de jongeren als volwassenen gaan nog steeds in stijgende lijn. De vernieuwingen van het opleidingsaanbod hebben er voor gezorgd dat het aantal volwassenen de laatste twee schooljaren aanzienlijk gestegen is. De minister besluit hieruit dat de verhoging van het inschrijvingsgeld geen ernstige hinderpaal is geweest voor de toegang tot het onderwijs.

De beslissing van eind jaren negentig om het inschrijvingsgeld te verhogen, had budgettaire redenen. Om het budgettair evenwicht te bewaren, moest een uitbreiding van aanbod van deeltijds kunstonderwijs voor jongeren gecompenseerd worden met een verhoging van het inschrijvingsgeld. De tarieven voor volwassenen zijn vanaf 2000 behoorlijk gestegen. Op dit moment betaalt een volwassene 160 euro. In Europees perspectief is dat echter bijzonder goedkoop. In Nederland betaalt een volwassene voor een individuele instrumentale les meer dan 400 euro per jaar.

De minister onderstreept dat het deeltijds kunstonderwijs binnen onderwijs een unieke positie inneemt. Toch is het voor haar belangrijk dat het DKO spoort met het algemene onderwijsbeleid. Zij verwijst hierbij naar de inspanningen die gebeurd zijn op het vlak van de rechtspositieregeling van het personeel. Deze is integraal in decreten opgenomen.

Vervolgens verwijst zij naar het decreet betreffende gelijke-onderwijskansen-I. Het achtste hoofdstuk van dit decreet maakte het mogelijk dat academies samen met basisscholen en culturele organisaties tijdelijke projecten kunstinitiatie organiseren. De bedoeling van deze projecten is kansarme jongeren, zowel allochtonen als autochtonen, te laten kennis maken met kunstzinnige vorming, om zo de stap naar het deeltijds kunstonderwijs te vergemakkelijken.

Het Rekenhof stelt dat in het gelijke-onderwijskansendecreet het deeltijds kunstonderwijs nauwelijks aan bod komt. Meer bepaald verwijst het Hof naar de bepalingen rond inschrijvingsrecht die niet van toepassing zijn op het deeltijds kunstonderwijs.

¹ Arrest nr. 40 van 1994.

De problematiek van weigerings van leerlingen in het leerplichtonderwijs, leidde tot de decretale waarborg van het inschrijvingsrecht en de uitbanning van discriminerende mechanismen. De decreetgever vermeldt in de inleidende bepalingen dan ook het basis- en secundair onderwijs als toepassingsgebied.

De minister wijst in dit kader nogmaals op het verschil tussen het leerplichtonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs. Dat er in het DKO tot nu toe weinig kansarme leerlingen les volgen is niet te wijten aan academies die deze jongeren weigeren, maar aan een aantal maatschappelijke factoren waardoor deze jongeren de stap naar de academie minder gemakkelijk zetten. Discriminatie van leerlingen is in het deeltijds kunstonderwijs niet aan de orde. Omwille van regelzuinigheid achtte de decreetgever het bijgevolg niet nodig om bepalingen op te nemen voor problemen die zich in de praktijk niet stellen.

Naast dit juridisch-technische onderzoek over de reglementering van het deeltijds kunstonderwijs in relatie met andere onderwijswetgeving heeft het Rekenhof ook onderzocht in hoeverre het departement Onderwijs de geldende reglementering correct toepast.

Wat betreft de toepassing van de programmatie- en rationalisatieregelgeving, stelt het Rekenhof slechts enkele afwijkingen vast. Het gaat hier om studierichtingen die op één of twee leerlingen na de norm niet bereikt hadden en dus gesloten moesten worden. Omdat deze instellingen in een gebied liggen waar het Vlaamse deeltijds kunstonderwijs het moeilijker heeft om stand te houden, heeft het departement op die plaatsen een gedoogbeleid gevoerd.

Verder heeft het Rekenhof in de berekening van de omkadering, dat is de toekenning van uren voor bestuurs- en onderwijzend personeel, slechts een geringe afwijking gevonden. Op een totaal van 60.922 uren-leraar was slechts 0,26 percent van de uren verkeerd berekend, wat een behoorlijke score is. De minister wil toch de aandacht voor kwaliteitszorg in de berekening van de omkadering blijven opvolgen.

In verband met de besteding van die uren door de academies legt het Rekenhof de nadruk op een permanente controle. De minister merkt op dat ten gevolge van deze aanbeveling het departement Onderwijs in september 2003 al een grondige kwaliteitscontrole heeft uitgevoerd. De toegewezen urenpakketten van alle academies werden vergele-

ken met de aanstelling van de leerkrachten. Er kwam slechts een verwaarloosbare afwijking aan het licht.

Zoals het Rekenhof terecht stelt, is de leerlingentelling de basis van een correcte berekening van de omkadering. De aanbevelingen in verband met de leerlingentelling wil de minister ter harte nemen. De minister is van mening dat een constructieve aanpak, waarbij scholen en departement in een sfeer van vertrouwen en verantwoordelijkheid gegevens uitwisselen, een sanctionerend controlebeleid kan vervangen en zelfs overbodig maken. Er is daarom een kwaliteitscel opgericht die de communicatie tussen het departement en de schoolsecretariaten op permanente basis opvolgt en verbetert.

Het Rekenhof heeft in zijn onderzoek opgemerkt dat er grote verschillen bestaan in de deelname aan het deeltijds kunstonderwijs. In sommige gemeentes ligt de participatie vrij hoog, in andere volgen slechts weinig inwoners kunstonderwijs. Die verscheidenheid hangt volgens de minister samen met culturele en historische kenmerken van een gemeente.

De belangrijkste instrumenten om de participatie te verhogen, zijn de promotie die de academies voeren enerzijds en de afstemming van het opleidingsaanbod op de leerbehoeftes van de leerlingen anderzijds. Hierbij verwijst de minister nogmaals naar de recente vernieuwingen zoals jazz en lichte muziek, dans vanaf 6 jaar, digitale beeldende vorming. Het stijgend leerlingenaantal zowel bij de jongeren als volwassenen bewijst het succes van de vernieuwing.

De minister beseft dat het DKO niet goedkoop is als het vergeleken wordt met het secundair onderwijs. Dat het DKO relatief duur is, heeft te maken met het individuele karakter van het onderwijs. Een groot aantal leerlingen, ongeveer 70.000, volgt wekelijks een uur instrument in kleine groepjes van 3 tot 4 leerlingen. Om artistiek-pedagogische redenen is het echter onmogelijk om die groepeeringsnormen te verhogen.

De groei van de loonkost sinds de invoering van het nieuwe DKO roept vragen op met betrekking tot de beheersbaarheid. Het departement Onderwijs heeft een specifiek loonmodel voor het deeltijds kunstonderwijs ontwikkeld dat in staat is om de loonkost accuraat in te schatten. Op die manier kan het beleid een correcte inschatting maken van de budgettaire consequentie van zijn initiatieven. De opmerkingen het Rekenhof kunnen meegenomen worden om dit model nog te verfijnen.

Ten slotte gaat de minister in op de opmerkingen van het Rekenhof over de bezoldiging van bestuurs- en onderwijzend personeel.

Dat het departement Onderwijs zijn verantwoordelijkheid over het personeel van het deeltijds kunstonderwijs opneemt, blijkt ondermeer uit de expliciete toevoeging van het deeltijds kunstonderwijs in het toepassingsgebied van het decreet rechtspositie van het personeel in het gesubsidieerd onderwijs. Deze toevoeging gebeurde bij Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003 en was bedoeld om alle onduidelijkheid weg te nemen. In de praktijk ging men er namelijk van uit dat het deeltijds kunstonderwijs als secundair onderwijs met beperkt leerplan reeds onder het toepassingsgebied viel. Eerder werd het deeltijds kunstonderwijs al uitdrukkelijk toegevoegd in het decreet rechtspositie van het personeel in het gemeenschapsonderwijs, bij decreet van 18 mei 1999.

Aangezien de rechtspositie van toepassing is, speelt het personeel van het deeltijds kunstonderwijs ook volwaardig mee in aanleunende stelsels zoals terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, reffectatie en wedertewerkstelling. Uitgaand van het Onderwijsdecreet III van 9 april 1992 zijn er voor het deeltijds kunstonderwijs, zoals voor de andere onderwijsniveaus, uitvoeringsbepalingen vastgesteld en reffectatiecommissies opgericht.

Vernieuwingen in de rechtspositie van het personeel worden uitdrukkelijk ook van toepassing gemaakt op het personeel van het deeltijds kunstonderwijs. Een recent voorbeeld is de invoering van de tijdelijke aanstelling van doorlopende duur, bij Onderwijsdecreet XIV van 14 februari 2003.

Het Rekenhof heeft het foutenpercentage gebaseerd op een steekproef van personeelsdossiers uit 1998 en 1999. Dat is al een hele tijd geleden. De minister stelt dat de resultaten inmiddels gedeeltelijk achterhaald zijn. Het departement Onderwijs heeft verschillende projecten opgestart die de kwaliteit van de bezoldigingen ten goede komen.

De minister voert vervolgens een aantal elementen aan die het hoge foutenpercentage enigszins nuanceren. Bijna alle fouten die het Rekenhof ontdekt heeft, hebben betrekking op de vaststelling van de geldelijke anciënniteit. Het Rekenhof verwerkt de steekproef tot wit/zwart-resultaten: “dossier fout” of “dossier niet fout”. Dat levert heldere statistieken, maar inhoudelijk is dit weinig genuanceerd. De omvang van een fout wordt volkomen buiten beschouwing gelaten. Dit is, zeker voor een aspect

als ‘anciënniteit’, relevant: een afwijking in anciënniteit van een maand heeft niet hetzelfde foutgehalte als een afwijking van 2 jaar. Het gaat meestal om afwijkingen in anciënniteit van één of enkele maanden. Het Rekenhof relateert zelf de financiële gevolgen van deze fouten.

Zonder de fouten te willen vergoelijken, vindt de minister het toch relevant om naar de achtergronden ervan te kijken.

Er is volgens de minister een complexe regelgeving. Niet alleen wat bekwaamheidsbewijzen en weddenscalen betreft, is de wetgeving voor deeltijds kunstonderwijs complex, ook voor het gegeven anciënniteit is dat het geval. Gemiddeld is er zowat elke vijf jaar een wijziging geweest. Dit jaar nog heeft de Vlaamse regering een wijziging doorgevoerd die grotendeels ingegeven was door de noodzaak om te vereenvoudigen.

Er is ook het probleem van de manuele uitvoering versus elektronische uitvoering. De complexe bezoldigingsregeling is in het verleden altijd toegepast moeten worden met een minimum aan IT-ondersteuning. Medewerkers hebben de complexe regels voor deeltijds kunstonderwijs steeds ‘manueel’ in dossiers vertaald. Hierbij mag het goede resultaat op het gebied van bekwaamheidsbewijzen en weddenscalen als een prestatie gezien worden, het resultaat van nauwgezet werken.

Het slechte resultaat voor het aspect anciënniteit is, aldus de minister, voor een groot stuk te verklaren door het structurele probleem dat vroeger de moeilijke regelgeving met weinig hulpmiddelen moest toegepast worden. In een niet eens zo ver verleden telden medewerkers de anciënniteit bij wijze van spreken nog uit op de vingers en noteerden het loopbaanoverzicht met pen op papier. Een veel voorkomende fout was toen dat van een personeelslid dat op 1 oktober voor het eerst in het onderwijs gestart was, als anciënniteit op 1 oktober van het daaropvolgende schooljaar 1 jaar geteld werd. Een begrijpelijke vereenvoudiging, maar fout. Correct berekend, zoals computers dat nu feilloos doen, heeft dit personeelslid 3 dagen te weinig voor een heel jaar anciënniteit, en is de juiste anciënniteit niet 1 jaar maar 11 maanden.

De beslissing om ook voor deeltijds kunstonderwijs de personeelsdossiers te automatiseren, is genomen in het besef dat het correct uitvoeren van deze wetgeving best met de moderne elektronische middelen kan gebeuren. Een belangrijke doelstelling van het elektronisch personeelsdossier is tot juistere bezoldigingen komen. Ook voor het aspect

anciënniteit biedt het elektronisch personeelsdossier een goed hulpmiddel : de automatische berekening van anciënniteit op basis van het loopbaanoverzicht.

Vervolgens zijn er ook de lasten van het verleden. Dit speelt volgens de minister vooral bij het gegeven ‘anciënniteit’ een rol. Wanneer op één tijdstip in het verleden een verkeerde waarde toegekend is, blijft dat een probleem omdat daarop verdergebouwd wordt. Dit probleem wordt door het elektronisch personeelsdossier doorbroken.

Er is ook het probleem van de gegevensaanvoer. Voor het berekenen van correcte anciënniteiten is het nodig om alle basisgegevens te kennen. In het bijzonder voor de periodes en prestaties die voor het deeltijds kunstonderwijs pas sinds 1990 mogen meegeteld worden, is het departement afhankelijk van het aanleveren door de personeelsleden en schoolsecretariaten van attesten. Heel vaak wordt pas achteraf vastgesteld dat men dat voor een bepaalde periode vergeten is.

Het verbeteren van de communicatiestroom tussen school en departement moet met het elektronisch personeelsdossier gerealiseerd worden. Nochtans kan dit niet zonder sensibilisering : de afdeling deeltijds kunstonderwijs heeft daarom in 2001 een cel kwaliteitszorg opgericht, die scholen actief begeleidt bij de informatiestroom naar het departement.

Tot slot wijst de minister op de inspanningen van het departement Onderwijs om de kwaliteit van de bezoldigingen te bevorderen.

In het departement Onderwijs is in 1995 een groot-schalig automatiseringsproject in productie gegaan : het elektronisch personeelsdossier. Een hoofddoelstelling daarvan was om de dossierafhandeling sneller en eenvormiger te maken. Dit richtte zich eerst tot secundaire en basisscholen. Toen de tijd rijp was om de scope uit te breiden, werd het deeltijds kunstonderwijs als prioritair gekozen. De uitrol is in 2000 gestart, en is in het schooljaar 2002-03 afgerond.

Op het vlak van anciënniteitsberekening kunnen de vruchten hiervan pas ten volle geplukt worden nadat in de elektronische dossiers het loopbaanoverzicht, ook voor het verleden, vervolledigd is. Daarvoor is een inhaaloperatie met veel manueel werk nodig, die momenteel volop aan de gang is.

Het tijdstip waarop de steekproeven van het Re-

kenhof gebeurden, situeert zich nog volledig in de periode die voor deeltijds kunstonderwijs voor het elektronisch personeelsdossier lag. Inmiddels is het elektronisch personeelsdossier het vierde schooljaar in productie en is het uitgerold naar alle scholen voor deeltijds kunstonderwijs en dus alle dossiers. Er wordt hard gewerkt om ook de anciënniteitsberekening voor al deze personeelsleden te automatiseren. Van de ongeveer 5.400 personeelsleden die in het deeltijds kunstonderwijs werken, hebben er op dit ogenblik bijna de helft een volledig geautomatiseerde berekening van de anciënniteit op grond van het loopbaanoverzicht.

De interne kwaliteitscontrole van personeelsdossiers is in 1999 overgedragen aan een gespecialiseerde dienst. Voor de deeltijds kunstonderwijsdossiers is dat de kwaliteitscel bij het directoraat-generaal van de administratie Permanente Vorming. De dossierdoorlichtingen zijn ruim gericht en bieden een inzicht in de te verbeteren aspecten in personeelsdossiers. Hierbij wordt ook naar achterliggende oorzaken gezocht, om acties op te kunnen zetten voor kwaliteitsverbetering.

Zoals de minister reeds vermeldde, is binnen de afdeling deeltijds kunstonderwijs van het departement een eigen kwaliteitscel opgericht, met als werkterrein de communicatie tussen school en departement. De kwaliteit van de dienstverlening van het departement is immers ook afhankelijk van de kwaliteit van de gegevens die de schoolsecretariaten toeleveren.

Op het niveau van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is er de Interne audit. In 2003 is er een audit afgerond van het beheer van de loonkettling van het onderwijspersoneel van basisonderwijs en secundair onderwijs. De globale beoordeling is positief over de interne controlemaatregelen in het departement Onderwijs die het optreden van fouten beperken.

De minister dankt het Rekenhof voor zijn nauwgezet onderzoek over het deeltijds kunstonderwijs. De onderzoeksresultaten over de financierings- en subsidiëringscyclus leveren belangrijke informatie voor de kwaliteitszorg en dienstverlening van het departement Onderwijs. Daarnaast heeft het Rekenhof ook een belangrijk onderzoek gevoerd naar de reglementering die aan de basis ligt van het deeltijds kunstonderwijs. De minister zal in haar verdere beleid inzake het deeltijds kunstonderwijs rekening houden met de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister is van oordeel dat het deeltijds kunst-onderwijs een unieke positie inneemt in het Vlaamse onderwijsveld. Het bevindt zich op het raakvlak tussen cultuur en onderwijs en moet daarvoor voortdurend balanceren tussen twee werelden. Negatief zou men kunnen stellen dat het vis noch vlees is, positief bekeken kan men stellen dat het een waardevolle synergie is tussen cultuur en onderwijs.

Replik van het Rekenhof

De heer A. De Brabandere merkt op dat het Rekenhof zelf de vastgestelde foutenpercentage inzake de bezoldigingen relativeert. Het gaat voor hen ook niet om de financiële gevolgen die dit met zich meebrengt. Voor wat de benadering van de dossierfouten betreft, stelt hij dat dit wel een goed oordeel geeft over de werking van de administratie. Dit is weliswaar een zwart/wit-benadering, maar heeft het voordeel een oordeel te kunnen vellen.

III. Vragen en opmerkingen van de leden

Tussenkomst van de heer Luc Martens

De heer Luc Martens stelt dat de kwaliteit van het verslag de competenties bevestigt die in het Rekenhof voor handen zijn. Dergelijke rapporten geven nuttige informatie om het beleid verder uit te bouwen.

De opdracht van het Rekenhof is volgens hem van een andere orde dan de inhoud van het antwoord van de minister daarop. Het Rekenhof heeft een kader waarbinnen zij de zaken toetst en aangeeft op welke manier de zaken logistiek verbeterd kunnen worden. Het gaat daarbij niet over de uitwerking van beleidsconcepten. In die zin merkt hij een spanning op tussen de doorlichting en het antwoord van de minister.

De heer Martens leest in het verslag niets over de investeringen in het DKO. Deze problematiek leeft in deze sector omdat men feitelijk geen toegang heeft tot de investeringsmiddelen vanwege de Vlaamse overheid. Is dit probleem niet aan de orde gesteld ?

De stijging van het aantal leerlingen in het DKO is volgens de heer Martens positief. Men mag hier echter niet zomaar uit afleiden dat dit een bewijs is van een voldoende doorgevoerde democratisering van het DKO. Is er onderzoek gedaan naar het profiel van de DKO-leerling en naar diens motivatie ?

De heer Martens vraagt zich verder af of de band tussen het gewoon en het DKO-onderwijs nauwer moet worden aangehaald. Voor heel wat kinderen sluit het aanbod in het DKO immers beter aan dan dat in het gewoon onderwijs. Zij voelen zich daar bijzonder goed omdat zij zich er volledig en open kunnen uiten.

In dit kader verwijst hij naar het versterken van de omkadering in het kleuteronderwijs zoals het huidige beleid vooropstelt. Via een nauwere samenwerking tussen basisonderwijs en het DKO zou men het aanbod voor kinderen kunnen maximaliseren. Ook de leerkrachten zouden op die manier hun opdracht beter kunnen vervullen. Men veronderstelt te snel dat iedere leerkracht over alle kunstzinnige kwaliteiten beschikt, wat zeker niet het geval is.

De heer Martens is ten zeerste verbaasd dat de minister melding maakt van een nieuw decreet inzake DKO. Dit is volgens hem, gezien de nog resterende tijd in de huidige legislatuur, een onmogelijke opdracht.

Antwoord van de minister

De minister reageert m.b.t. de aanwezigheid van kansarmen in het DKO. Dit was één van haar bezorgdheden bij de opmaak van het gelijke-onderwijskansendecreet. Omdat men vermoedde dat er weinig deelname was van kansarmen, werden in dat decreet projecten ingeschreven zodat kansarmen de weg naar het DKO beter zouden kunnen vinden.

Voor wat de band tussen het basisonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs betreft, verwijst de minister naar de projecten muzische vorming. Daarmee brengt men leerkrachten uit het DKO in het basisonderwijs om de expertise inzake muzische vorming aan te halen. Zij is uitdrukkelijk voorstander van dergelijke samenwerkingsverbanden.

Antwoord van het Rekenhof

De heer A. De Brabandere antwoordt op de vraag waarom de investeringen niet werden onderzocht. Het onderzoek had twee beperkingen. Het Rekenhof is niet bevoegd t.a.v. de gemeenten. 90 percent van de DKO-instellingen is echter in handen van de gemeenten. Het zijn ook de gemeenten die dikwijls zware financiële inspanningen leveren voor het DKO.

Een tweede beperking is dat een integraal onderzoek naar alle facetten van de DKO-sector de organisatorische en personeelsmogelijkheden van het Rekenhof overstegen.

Voor wat de democratisering betreft, stelt het verslag herhaaldelijk voor om onderzoek te verrichten naar de DKO-deelnemer en het profiel van deze deelnemer. Dit komt ook terug in de algemene aanbevelingen.

Omtrent het tijdelijk project kunstinitiatie stelt het verslag dat er een ondervertegenwoordiging is van kansarme en allochtone jongeren. Een aanbeveling stelt dat ook hier best onderzoek wordt naar gedaan zodat men de evolutie en het effect van het project in beeld kan brengen.

Tussenkoms van de heer Julien Librecht

De heer *Julien Librecht* leest in de eindconclusies dat het beschouwen van het deeltijds kunstonderwijs als gewoon onderwijs en niet als artistieke vorming, gevolgen heeft zoals door het Rekenhof aangehaald. In haar antwoord van 17 juni 2003 stelde de minister dat zij vooral inging op de positionering van de DKO-sector in de onderwijswereld. Daarbij vervolgde ze dat het DKO ondanks een gebrek aan gedegen decretale grondslag succesvol is en sterk verankerd is in het Vlaamse onderwijsveld. Er zouden volgens haar nieuwe visies worden uitgewerkt. Werden deze nieuwe visies uitgewerkt?

Hij vervolgt dat de participatie per provincie de mediaan benadert, met uitzondering van Brussel Hoofdstad dat hier sterk onder zit. Welke redenen zijn hiertoe aan te brengen?

Antwoord van de minister

De minister antwoordt omtrent de nieuwe visies inzake DKO dat er nog geen uitgeschreven visie bestaat. Er werden wel enkele ideeën hieromtrent opgenomen in haar beleidsbrieven. Deze visie kadert evenzeer in het geheel van het levenslang en levensbreed leren. Vooral in dit laatste kan het DKO een belangrijke bijdrage leveren. Het levensbreed leren heeft immers niet direct een economische finaliteit, maar heeft betrekking op persoonlijkheidsvorming, culturele vorming, enz. Het is in die zin belangrijk dat de band tussen het DKO en de culturele sector behouden blijft.

De heer *A. De Brabandere* antwoordt omtrent de participatie dat zij een vergelijking hebben ge-

maakt tussen het aantal inwoners van een gemeente en het percentage dat hiervan naar een DKO-school gaat, ongeacht of die school in de gemeente ligt. Dit geldt ook voor Brussel-Hoofdstad. In Vlaanderen gaat 2,28 percent naar het DKO, terwijl dit voor Brussel slechts 0,28 bedraagt.

Als men echter kijkt naar het aantal leerlingen dat in Brussel naar een Nederlandstalige school gaat en dit in verhouding zet met het aantal leerlingen DKO, blijkt dat Brussel boven het gemiddelde van Vlaanderen komt.

Tussenkoms van de heren Frans Ramon en Dirk De Cock

De heer *Frans Ramon* uit zijn waardering voor het verslag van het Rekenhof. Hij heeft wel vragen bij de actualiteitswaarde vermits de gehanteerde cijfers dateren van 1999-2000. Inmiddels zijn er een aantal zaken geëvolueerd.

De heer *Ramon* stelt vast dat sommige scholen twee- tot driemaal duurder zijn dan andere. Hij vraagt welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Zijn er objectieve verschillen vastgesteld?

Inzake gelijke-onderwijskansen zouden er volgens het verslag toch nog problemen zijn in het DKO. Gaat dit dan verder dan het inschrijvingsgeld? DKO heeft ernstige inspanningen gedaan, o.m. inzake het aanbod en de kwaliteit van de inhoud. Men geeft een breder aanbod omdat men niet de bedoeling heeft specialisten op te leiden. Dit is volgens de heer *Ramon* een belangrijke optie omdat het DKO daarmee gesitueerd wordt in het levensbreed leren.

Het is voor de heer *Ramon* belangrijk dat het DKO nauwer samenwerkt met het leerplichtonderwijs.

De heer *Dirk De Cock* gaat in op de evaluatie van de vrij hoge kostprijs per DKO-leerling. Is daarmee de input vanuit de Vlaamse Gemeenschap bedoeld of ook de input vanuit de gemeenten die financieel bijdragen in het DKO? Er zijn bijvoorbeeld ook gemeenten die niet gesubsidieerde cursussen organiseren en de loonkosten daarvan dragen. Hij gaat akkoord met de vaststelling van de minister dat de kostprijs voor DKO in de buurlanden nog veel hoger ligt.

Antwoord van het Rekenhof

De heer A. De Brabandere antwoordt t.a.v. de heer De Cock dat de vermelding van de kostprijs betrekking heeft op de middelen vanuit de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof heeft geen zicht op de manier waarop de gemeenten in het DKO investeren.

De heer A. De Brabandere vervolgt omtrent de kostprijs voor het DKO in de omringende landen dat hij daaromtrent geen informatie heeft. In Nederland bijvoorbeeld wordt deze vorm van onderwijs echter niet als onderwijs beschouwd.

Omtrent de actualiteit van het rapport repliceert de heer De Brabandere dat alle bevindingen van het rapport wel degelijk nog actueel zijn, op uitzondering van het foutenpercentage in de bezoldigingen na.

De schommelingen van de kostprijs per leerling van school tot school is hoog. Het Rekenhof heeft deze verschillen in het verleden al berekend voor het basis- en het secundair onderwijs, waar deze schommelingen veel hoger liggen. De oorzaken daarvan hangen vooral af van de samenstelling van het lerarenkorps : anciënniteit, aard van diploma's, de tijdelijken, enz. Besluit is dat de schommeling in kostprijs in het DKO meevalt.

Voor wat de integratie van het DKO in het gelijke-onderwijskansendecreet betreft, stelt hij dat dit decreet uitgaat van de toepassing van de internationale verdragen op het leerplichtonderwijs opdat de scholen erkend kunnen worden. Het Rekenhof vraagt zich af waarom deze toepassing niet zou slaan op het DKO. Het gaat hier dus ruimer dan alleen over het inschrijvingsgeld.

Mevrouw M. Pauwels voegt m.b.t. de actualiteitswaarde van het rapport toe dat dit een belangrijk item is voor het Rekenhof. Op dit vlak kan men verbetering verwachten. Dergelijk onderzoek gaat evenwel gepaard met een tegensprekelijke procedure. De vaststellingen worden voorgelegd en besproken met de administratie, waarna het rapport aan de bevoegde minister wordt voorgelegd. Dit alles neemt heel wat tijd in beslag. De voordelen van een tegensprekelijke procedure wegen echter op tegen de nadelen.

Antwoord van de minister

De minister reageert dat een onderzoek naar de investeringen vanwege de gemeenten in het DKO moeilijk is omdat het zelfs in een gemeentebegro-

ting niet altijd zichtbaar is. Het departement heeft zelf een oefening hieromtrent gemaakt. Zij is bereid dit op een ander moment toe te lichten.

Voor wat de inschrijvingsgelden betreft antwoordt de minister t.a.v. de heer Ramon dat er sociale tarieven zijn die aanzienlijk lager zijn dan de normale inschrijvingsgelden.

IV. Besluit

De *voorzitter* besluit dat de Commissie haar waardering uit over de kwaliteit van het verslag van het Rekenhof over het deeltijds kunstonderwijs. Hij merkt op dat er steeds een spanning zal blijven bestaan tussen het beleid enerzijds en de controle op het beleid die de decreetgever zelf heeft voorzien, anderzijds. Het verslag dat zijn actualiteitswaarde behoudt, brengt voor het beleid in ieder geval nuttige aanbevelingen aan.

De verslaggever,

Gracienne
VAN NIEUWENBORGH

De voorzitter,

Gilbert
VANLEENHOVE

BIJLAGE

voorstelling van het Rekenhof
m.b.t. de toelichting bij het verslag over het deeltijds kunstonderwijs

REKENHOF

Deeltijds kunstonderwijs



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

1

Het deeltijds kunstonderwijs

- 100 scholen *muziek, woordkunst* of *dans* met 89.961 leerlingen
- 68 scholen *beeldende kunst* met 50.989 leerlingen
- 3.164 bestuurs- en onderwijzend personeel (BOP)
- 125 miljoen EUR



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

2

Deeltijds kunstonderwijs (2)

- 89 % in officieel gesubsidieerd onderwijs
- Sterke groei (bijna 20 % sinds 1990)



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

3

Deeltijds kunstonderwijs (3)

- Decreet van 31 juli 1990 en uitvoeringsbesluiten
- Onderwijsreglementering van toepassing (schoolpactwet, rechtspositiedecreten, inspectiedecreet,...)
- Financierings- en subsidiëringscyclus op basis van aantal leerlingen



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

4

Rekenhofonderzoek

- 3 momenten in financierings- of subsidiëringscyclus:
- rationalisatie en programmatie
 - omkadering BOP
 - weddenvaststelling personeel



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

5

Rekenhofonderzoek (2)

- Benadering:
- Deugdelijkheid van de reglementering
 - Correcte toepassing
 - Globaal beeld



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

6

Rekenhofonderzoek (3)

- Vooraf: DKO / onderwijs / Grondwet
- **Rationalisatie en programmatie**
- **Omkadering**
- **Bezoldiging**
- Telling en verificatie van aantal leerlingen
- Participatie aan DKO
- Loonkosten



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

7

Situering DKO / onderwijs / Grondwet

Moeilijke positionering

- Historisch
 - Overheveling vóór 1989
 - Verhouding tot schoolpactwet
- Inhoudelijk
- Diploma/getuigschriften



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

8

Situering DKO / onderwijs / Grondwet (2)

Gevolgen van de keuze voor onderwijs:

- Vrijheid van onderwijs
- Recht op onderwijs
- Gelijkheidsbeginsel
- Regeling bij decreet



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

9

Rationalisatie en programmatie

Deugdelijkheid van de regeling:

- Geen decretale regeling
- Afwijkende reglementaire bepalingen
- Onzorgvuldig opgesteld

Toepassing van de normen:

- Enkele inbreuken
- Experimenten en pilotprojecten zijn programmaties en halen de norm niet



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

10

Rationalisatie en programmatie (2)

- Een gedoogbeleid is onaanvaardbaar
- Normen zijn onevenwichtig
 - Hoge programmatienormen voor instellingen
 - Onderscheid tussen filialen
 - Erg lage normen voor sommige studierichtingen en graden
 - Afwijking bij experimenten



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

11

Omkadering BOP

Deugdelijkheid van regeling:

- Te beperkte decretale grondslag
- Uitvoeringsbesluiten beknopt en helder
- Toch nog enkele moeilijkheden

Toepassing van de normen:

- Minimale inbreuken (zowel in toekenning als in aanwending)



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

12

Omkadering BOP (2)

- Onvoldoende controle op de uitbetalingen wat subsidieerbaarheid of financierbaarheid betreft
- Onvoldoende afstemming tussen rationalisatienormen en omkaderingsnormen
- Globale verschuivingen: naar muziek (lagere en middelbare graad) en dans (hogere graad)



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

13

Bezoldiging BOP

- complexe regeling (vooral door overgangsregelingen)
- Op basis van een steekproef: minstens 17% dossiers bevat een fout met financiële gevolgen (vooral verkeerde geldelijke anciënniteit)



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

14

Telling van leerlingen

- Is de telling van leerlingen op bepaalde datum wel geschikt als berekeningsgrond voor financiering en subsidiëring van DKO?



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

15

Participatie en aanbod

- participatie varieert per gemeente (0,5% – 5%)
- participatie: gemidd. Vl. gem.: 2,28%
- aanbod in 75% gemeenten
- aanbod verhoogt participatie met 70 %
- aanbod verlaagt invloed van andere factoren



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

16

Participatie en aanbod (2)

- In gemeenten zonder aanbod: hoe groter de gemeente, hoe lager de participatie
- In gemeenten met aanbod is die relatie er minder sterk of niet
- De Brusselse gemeenten: participatie: 0,28 %



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

17

Loonkosten

- lesuur kost ca. evenveel als in gewoon secundair onderwijs
- loonkosten per leerling 1,8x hoger
- loonkosten per leerling schommelen
- kennis bepalende factoren nodig



Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

18

Loonkosten (2)

Loonkosten per leerling	Aantal uren-leraar per leerling
• Muziek: 128	• 134
• Woordkunst: 29	• 66
• Dans: 84	• 61
• BK: 83	• 75

Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

19

Aanbevelingen

- consequente keuze voor DKO = onderwijs en naleving GW bepalingen
- decretale basis voor organisatie, financiering en subsidiëring DKO uitbreiden en verduidelijken
- normen evalueren
- reglementering vereenvoudigen

Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

20

Aanbevelingen (2)

- rechtsgrond geven aan experimenten
- geen gedoogbeleid
- inspanningen voor correcte salarisberekening
- leerlingentelling evalueren
- inspanningen voor verhoogde en evenwichtige spreiding participatie
- evalueren vrij hoge kostprijs per DKO-leerling

Deeltijds kunstonderwijs - Rekenhof, 11 december 2003

21