

ingediend op **37-C** (2021-2022) – Nr. 1
20 december 2021 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over het deeltijds kunstonderwijs.
Afstemming en toegankelijkheid van het aanbod



Rekenhof



Deeltijds kunstonderwijs

Afstemming en toegankelijkheid van het aanbod



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, december 2021



Rekenhof

Deeltijds kunstonderwijs

Afstemming en toegankelijkheid van het aanbod



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 8 december 2021
Vlaams Parlement, 37 C (2021-2022) – Nr. 1

INHOUD	3
Lijst met afkortingen	8
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Onderzoeksdomein	15
1.2 Onderzoeksaanpak	19
Hoofdstuk 2	
Afstemming van het aanbod op de behoeften	21
2.1 Behoeftebepaling	21
2.2 Aanpassing van het aanbod	25
2.2.1 Blinde en semiblinde vlekken	25
2.2.2 Wachtlijsten	27
2.2.3 Nieuw opleidingsaanbod	28
2.2.4 Verkorte en verlengde trajecten	30
2.2.5 Alternatieve leercontext	31
2.3 Belemmeringen	32
2.3.1 Infrastructuur	32
2.3.2 Omkaderingsmiddelen	33
2.3.3 Werkingsmiddelen	34
2.4 Naleving van de programmatienormen	35
2.5 Conclusie	36
Hoofdstuk 3	
Toegankelijkheid voor kansarmen	39
3.1 Beleid van de Vlaamse overheid	39
3.1.1 Inschrijvingsgeld	39
3.1.2 Bijdrageregeling	41
3.1.3 Samenwerkingsinitiatieven	41
3.2 Maatregelen van de academies	42
3.2.1 Toeleiding	42
3.2.2 Kostenbeleid	43
3.2.3 Lopende samenwerkingsinitiatieven	49
3.3 Aandeel kansarmen	52
3.3.1 Leerlingen jonger dan 18 jaar	52
3.3.2 Leerlingen ouder dan 24 jaar	58
3.4 Conclusie	62

Hoofdstuk 4**Toegankelijkheid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften 65**

4.1	Beleid van de Vlaamse overheid	65
4.2	Beleid academies	66
4.3	Aandeel leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften	67
4.3.1	Participatie van leerlingen met een (gemotiveerd) verslag (-18 jaar)	68
4.3.2	Profiel van de leerling met een (gemotiveerd) verslag (-18 jaar) in het DKO	71
4.3.3	Participatie van leerlingen met een IAC (alle leeftijden)	73
4.4	Conclusie	75

Hoofdstuk 5**Algemene conclusies 77****Hoofdstuk 6****Aanbevelingen 79****Hoofdstuk 7****Reactie van de minister 81****Bijlage 1****Steekproeftrekking 30 academies 85****Bijlage 2****Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs 87**

LIJST MET AFKORTINGEN

AGION	Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs
AGODI	Agentschap voor onderwijsdiensten
ASO	Algemeen secundair onderwijs
BA	Basisaanbod
BAK	Beeldende en audiovisuele kunsten
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
BSO	Beroepssecundair onderwijs
CLB	Centrum voor leerlingenbegeleiding
DBSO	Deeltijds beroepssecundair onderwijs
DKO	Deeltijds kunstonderwijs
GO	Gemeenschapsonderwijs
(G)V	(Gemotiveerd) verslag
IAC	Individueel aangepast curriculum
KSO	Kunstsecundair onderwijs
LPO	Leerplichtonderwijs
NT	Normaal tarief
OCMW	Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
OGO	Officieel gesubsidieerd onderwijs
OKAN	Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers
OKI-waarde	Onderwijskansarmoede-indicator-waarde
SEMU	Société des Editeurs de Musique/Muziekuitgevers
SES	Socio-economische status
TSO	Technisch secundair onderwijs
VGO	Vrij gesubsidieerd onderwijs
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VT	Verminderd tarief

Ongeveer 175.000 leerlingen in Vlaanderen volgen deeltijds kunstonderwijs (DKO), waarvan drie vierde kinderen en jongeren. De 167 academies bieden opleidingen aan in vier domeinen: beeldende en audiovisuele kunsten, dans, muziek en woordkunst-drama. Hoewel de opleidingen in de vrije tijd plaatsvinden, volgen leerlingen formele leertrajecten en is DKO volwaardig onderwijs. Het niveaudecreet heeft het DKO vanaf 1 september 2018 hervormd. Er kwamen nieuwe einddoelen en de structuur en het aanbod van de opleidingen werden geactualiseerd. De hervorming moest zorgen voor een betere afstemming van het onderwijsaanbod op de behoeften. Het Rekenhof onderzocht of het aanbod van de academies voldoende is afgestemd op de leerbehoeften en of de academies voldoende toegankelijk zijn voor kansarmen en leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het bevroeg daarvoor onder meer 30 academies.

Afstemming van het aanbod op de behoeften

Het Rekenhof stelde vast dat academies wel leerbehoeften capteren, maar vooral op informele wijze. 43% van de academies uit de steekproef brengt die behoeften ook formeel in kaart, slechts 10% doet dat gestructureerd in een beleids- of uitvoeringsplan. Ook nieuwe vestigingsplaatsen richten academies meestal op zonder een grondig behoefteonderzoek. De helft van de academies steunt haar aanvragen voor bijkomende onderwijsbevoegdheid onder meer op de behoeften van lokale amateurverenigingen. Ze trachten allemaal hun aanbod af te stemmen met naburige academies.

Behalve voor het domein dans is de spreiding van het aanbod de laatste jaren verbeterd. Toch is in 12,2% van de gemeenten nog steeds helemaal geen aanbod. 27,3% van de gemeenten, waaronder bijna alle centrumgemeenten, hebben een aanbod in alle domeinen. Een aantal gemeenten biedt enkel de eerste en tweede graad aan, en dit vooral in het domein beeldende en audiovisuele kunsten. Meer dan drie kwart van de academies heeft sedert 2018-2019 nieuwe vestigingsplaatsen opgericht, waarvan er ondertussen alweer 15,8% is opgeheven. Bijna de helft van de academies uit de steekproef hanteert wachtlijsten, onder meer voor het volgen van een tweede muziek-instrument. De nieuwe opleidingen waarin het niveaudecreet voorziet om beter aan te sluiten op de behoeften, kennen soms een beperkt aanbod en weinig leerlingen. Het niveaudecreet voorziet in verschillende trajectsnelheden, maar voor diverse verkorte of verlengde trajecten lijkt er onvoldoende vraag of aanbod. De mogelijkheid om te leren in een alternatieve leercontext buiten de academie wordt nog maar beperkt benut en nagenoeg alleen in het domein muziek.

De academies stelden dat het gebrek aan (passende) infrastructuur en een tekort aan omkaderings- en werkingsmiddelen het moeilijk maken om in te spelen op de behoeften. Voor hun infrastructuur zijn de gesubsidieerde academies voornamelijk aangewezen op het schoolbestuur, aangezien de Vlaamse overheid maar beperkt in middelen voorziet. Ook het GO investeert maar beperkt in infrastructuur en dan enkel in gecombineerde projecten met het leerplichtonderwijs. Sommige gemeenten springen bij met infrastructuur-, omkaderings- en werkingsmiddelen.

Toegankelijkheid voor kansarmen

De Vlaamse overheid voorziet niet in structurele middelen voor de academies om een gelijke kansenbeleid te voeren, maar wel in een verminderd inschrijvingsgeld en ze legt een billijke bijdrage-regeling op. Ook subsidieert ze samenwerkingsinitiatieven van academies met leerplichtscholen. Academies ervaren een gebrek aan expertise, tijd en middelen om op passende wijze de kansengroepen aan te trekken en te behouden. Ze maken hun aanbod wel bekend, maar trekken daarmee de doelgroep nog onvoldoende aan. Ze doen nog maar beperkt een beroep op structurele samenwerkingsverbanden van de gemeente met lokale partners en kansarmoedeverenigingen.

Academies verschillen in de retributie (vaste bijdrage) die ze vragen aan hun leerlingen voor kopieën, verbruiksmaterialen, enz. Over alle leeftijdscategorieën heen bedraagt de jaarlijkse retributie voor inwoners gemiddeld 11 euro en voor niet-inwoners 14 euro. Enkele academies vragen echter een veel hogere retributie en vier academies uit de steekproef vragen een bijkomende retributie aan niet-inwoners. Er is meestal geen verschil in retributie tussen leerlingen die het normale en het verminderde inschrijvingsgeld betalen. De meeste academies laten toe dat leerlingen in schijven betalen. Meer dan de helft van de gemeenten voorziet boven op het verminderde inschrijvingsgeld in een financiële tegemoetkoming voor mensen met een bescheiden budget. Naast de retributie hebben cursisten nog bijkomende uitgaven. Die zijn het hoogst in het domein muziek door de kost van het instrument. Een belangrijke maatregel rond kostenbeheersing is dan ook de verhuur van instrumenten. Op één academie na hebben alle onderzochte academies een huuraanbod, maar het aanbod is niet in alle academies toereikend, niet alle instrumenten kunnen worden gehuurd en de meeste academies hanteren een beperkte huurperiode. De prijzen voor de huur en waarborg van instrumenten variëren tussen instrumenten en tussen academies voor dezelfde instrumenten. Niet alle informatie over de kosten is gemakkelijk en vóór de inschrijving te raadplegen. Dat is vooral zo voor de bijkomende uitgaven.

Het aantal samenwerkingsinitiatieven van academies met scholen is aanzienlijk gestegen sinds het niveaudecreet. Meer dan de helft van de academies heeft een samenwerkingsinitiatief lopende. Hoewel verschillende academies onvoldoende op de hoogte zijn van het SES-profiel (socio-economische status) van de naburige scholen en dat profiel weinig doorweegt in de subsidiëring, hebben de partnerscholen iets meer kansarme leerlingen dan de gemiddelde Vlaamse school, zoals de Vlaamse overheid beoogt.

Kansarme leerlingen jonger dan 18 jaar participeren nog altijd veel minder aan het DKO dan kansrijke leerlingen (respectievelijk 10,7% en 20,4%). Leerlingen jonger dan 18 jaar die aantikken op minstens 1 SES-kenmerk (uitgezonderd de buurt waar de leerling woont), zijn ondervertegenwoordigd in het DKO, waarbij de opleiding van de moeder het meest op de participatiekansen weegt. Bij de jongeren tussen 14 en 17 jaar zijn er nauwelijks deelnemers uit de onderwijsvorm BSO. Het domein dans bereikt verhoudingsgewijs het meest kansarme jongeren en de domeinen beeldende en audiovisuele kunsten en woordkunst-drama het minst. De participatiekansen van kansarme jongeren aan het DKO lijken de laatste jaren wel te verbeteren, maar doordat ook het aantal kansarme leerlingen in het leerplichtonderwijs sterk toeneemt, blijft de kloof groot.

Het aandeel DKO-leerlingen met verminderd inschrijvingsgeld ouder dan 24 jaar is de laatste jaren gestegen tot 12,4%. In tegenstelling tot bij de leeftijdscategorie jonger dan 18 jaar, zijn de domeinen woordkunst-drama en beeldende en audiovisuele kunsten de meest inclusieve domeinen. De vergelijking met kansengroepen in de Vlaamse bevolking lijkt een verbetering van de kansengelijkheid aan te tonen.

Toegankelijkheid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Het niveaudecreet waarborgt aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften het recht op redelijke aanpassingen of op een aangepast curriculum, zonder dat het echter voorziet in bijkomende ondersteuning. Het decreet vraagt academies het studierendement te bewaken en leerloopbaanbegeleiding, maar vraagt niet expliciet om te werken met het zorgcontinuüm, zoals in het leerplichtonderwijs. Weinig academies communiceren duidelijk over hun zorgbeleid en over de mogelijkheid van een aangepast curriculum. Ongeveer de helft van de academies uit de steek-

proef peilt bij de inschrijving wel naar specifieke onderwijsbehoeften bij hun leerlingen. Sommige ouders delen problematieken bewust niet mee, maar leerkrachten zijn graag op de hoogte. Van de onderzochte academies wendt de helft lestijden aan specifiek voor hun zorgwerking en een vijfde richt aparte klassen in voor leerlingen met een individueel aangepast curriculum (IAC). Academies trachten zorgmaatregelen toe te passen, maar stelden dat mogelijk niet alle leerkrachten voldoende competent zijn om les te geven aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Volgens de academies komt dat door het gebrek aan een goede scholing daarover en aan ondersteuning door de CLB's.

Leerlingen zonder (gemotiveerd) verslag participeren verhoudingsgewijs meer aan het DKO dan leerlingen met een (gemotiveerd) verslag (respectievelijk 15,3% en 11,4%). Als die laatsten les volgen in het buitengewoon onderwijs, nemen ze nog minder deel aan het DKO (4,1%). De inclusiviteit is de laatste jaren wel verbeterd voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs, maar niet voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. Beeldende en audiovisuele kunsten is het meest inclusieve domein. In absolute aantallen zitten het meest leerlingen met autisme (type 9) in het DKO. Als rekening wordt gehouden met de grootte van de types in het leerplichtonderwijs, zijn leerlingen met een motorische, visuele of auditieve beperking, spraak- of taalstoornis, en autisme (types 4, 6, 7 en 9) het sterkst vertegenwoordigd. Het aandeel leerlingen met een IAC is laag, maar neemt toe: voor het schooljaar 2019-2020 bedroeg het ongeveer 0,5% bij kinderen en jongeren, en 1,5% bij volwassenen. Als rekening wordt gehouden met de grootte van de domeinen, zitten het meest leerlingen met een IAC in het domein muziek.

Reactie van de minister

De minister stelde in zijn antwoord dat de auditresultaten waardevol zijn en wees als mogelijke verklaring voor bepaalde tekortkomingen op de recente invoering van het niveaudecreet en de coronapandemie. Hoewel bepaalde effecten van het decreet mogelijk pas later ten volle zichtbaar zullen zijn, acht het Rekenhof het belangrijk substantiële tekortkomingen tijdig te signaleren, zodat de overheid snel kan handelen. Bovendien hebben de academies de coronapandemie en de implementatietijd niet vermeld als belemmeringen voor de toepassing van het niveaudecreet. De minister gaf aan dat hij verschillende bevindingen zal meenemen naar de beleidsevaluatie van het decreet.

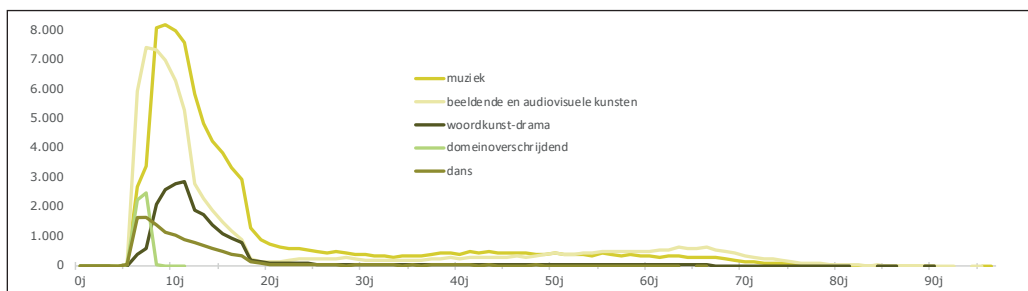
HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Tijdens het schooljaar 2020-2021 volgden ongeveer 175.000 leerlingen deeltijds kunstonderwijs (DKO) verspreid over 167 academies. 88% van de academies zijn opgericht door de steden en gemeenten, 9% behoort tot het gemeenschapsonderwijs en 3% behoort tot het vrij onderwijs¹. Kinderen vanaf de leeftijd van 6 jaar, jongeren en volwassenen kunnen starten in 4 domeinen: beeldende en audiovisuele kunsten, dans, muziek en woordkunst-drama. Kinderen vanaf 6 jaar kunnen ook starten in de domeinoverschrijdende initiatieopleiding, waarin 2 of meer domeinen aan bod komen. De DKO-populatie telt ruim 128.000 kinderen en jongeren onder 18 jaar (73% van het totaal), zoals weergegeven in de onderstaande grafiek².

Grafiek 1 – Aantal leerlingen in het DKO volgens leeftijd en per domein, februari 2021



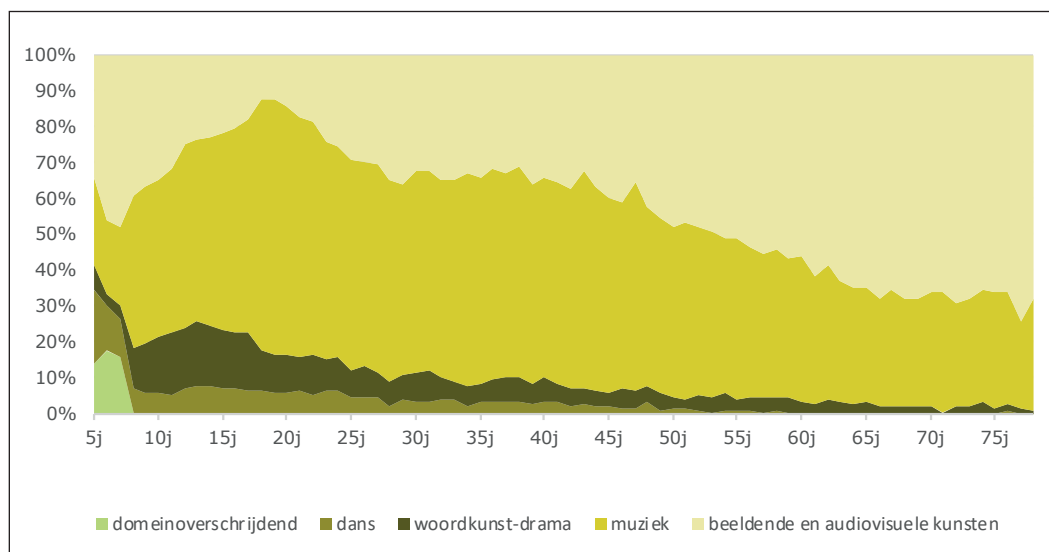
Bron: Datawarehouse DKO

Bij de cursisten ouder dan 18 jaar neemt de belangstelling voor de domeinen dans, woordkunst-drama en muziek af ten voordele van het domein beeldende en audiovisuele kunsten (zie volgende grafiek).

¹ Bron: Datawarehouse DKO.

² In dit rapport zijn geen gegevens opgenomen van de Koninklijke Beiaardschool Jef Denyn in Mechelen. Van die academie zijn geen gegevens beschikbaar in de Datawarehouse DKO: ze registreert haar gegevens op papier via rechtstreekse contacten met de verificateur.

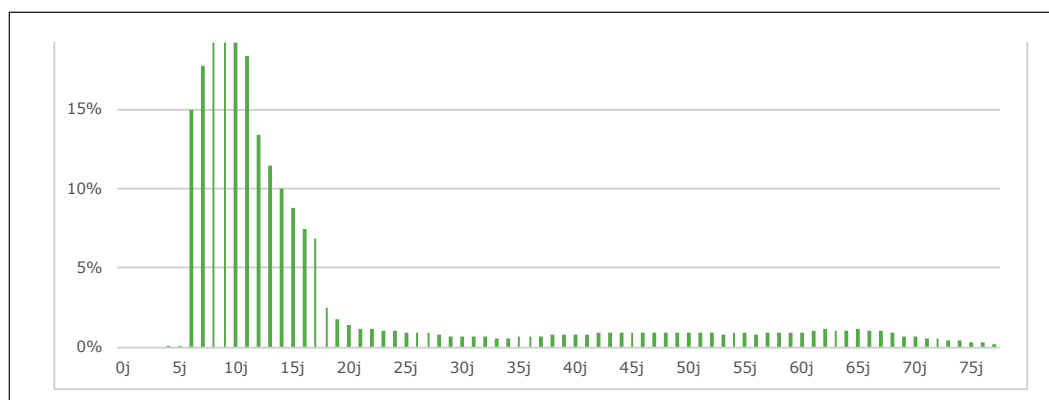
Grafiek 2 – Verdeling van de leerlingen over de domeinen volgens leeftijd, februari 2021



Bron: Datawarehouse DKO

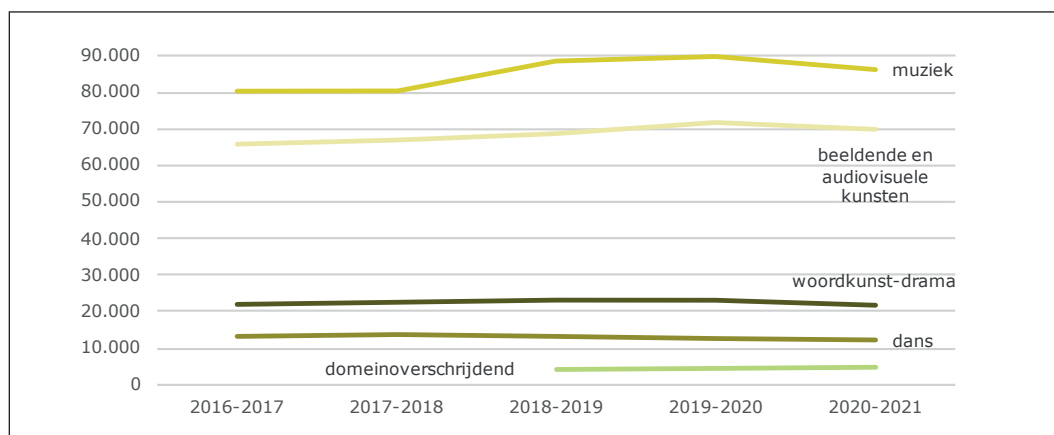
De kans dat inwoners in het Vlaams Gewest participeren aan het DKO wordt heel sterk bepaald door de leeftijd. Het meest wordt deelgenomen op de leeftijd van 8 tot 10 jaar. Eén op vijf inwoners in Vlaanderen van die leeftijd participeert dan aan het DKO. De participatiekans neemt daarna geleidelijk af met twee sterkere dalingen aan het begin van het secundair of hoger onderwijs. De daling houdt aan tot de leeftijd van 33 jaar en vanaf dan kennen de deelnamecijfers een stijgende trend tot aan de leeftijd van 65 jaar. Zodra de leeftijd van 18 jaar voorbij is, stijgt de participatiekans nooit meer boven de 2%, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek.

Grafiek 3 – Kans op deelname aan het DKO voor inwoners van het Vlaams Gewest volgens leeftijd



Bron: Datawarehouse DKO en STATBEL

Hierna wordt de evolutie van het aantal leerlingen per domein getoond. Leerlingen die in verschillende domeinen les volgen, worden ook verschillende keren geteld.

Grafiek 4 – Evolutie van het aantal leerlingen volgens domein, laatste 5 schooljaren*Bron: Datawarehouse DKO*

Uit de grafiek blijkt dat er de laatste jaren een stijging is van het aantal leerlingen, behalve voor het schooljaar 2020-2021 door de COVID-19-crisis. In het schooljaar 2020-2021 daalde het aantal leerlingen met 3,4%. De meerderheid van de cursisten volgt onderwijs in de domeinen muziek en beeldende en audiovisuele kunsten. De opleiding dans blijft het minst populair.

De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal academies dat een bepaald domein inricht.

Tabel 1 – Aantal academies per ingericht domein (2020-2021)

Domein	Aantal academies
Muziek	102
Woordkunst-drama	100
Beeldende en audiovisuele kunsten	88
Dans	68

Bron: Datawarehouse DKO

Tabel 2 geeft de spreiding van de academies over de provincies en het BHG weer. De provincie Antwerpen telt de meeste academies in Vlaanderen (50 of 30,1%).

Tabel 2 – Aantal academies per provincie en in het BHG (in %) (2020-2021)

	Aantal academies	% academies
Antwerpen	50	30,1%
Oost-Vlaanderen	35	21,1%
West-Vlaanderen	27	16,3%
Vlaams-Brabant	23	13,9%
Limburg	20	12,0%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	11	6,6%
Totaal	166	100,0%

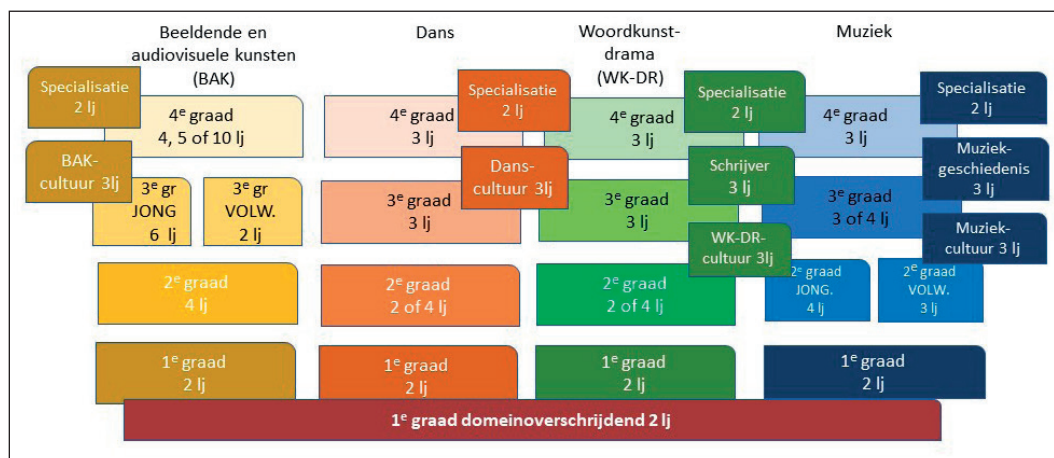
Bron: Datawarehouse DKO

Het DKO werd hervormd vanaf 1 september 2018 door het decreet deeltijds kunstonderwijs van 9 maart 2018 (hierna het niveau-decreet)³. Het decreet bevat heel wat vernieuwingen voor de academies. Het zorgt voor nieuwe einddoelen en een geactualiseerde opleidingsstructuur. Het creëert een kader waarbij het onderwijsaanbod beter op de behoeften kan worden afgestemd door in te zetten op gepersonaliseerd leren of differentiatie, flexibele leertrajecten, nieuwe opleidingsmogelijkheden en oprichtingen, samenwerking met culturele actoren en scholen, en meer lokale autonomie. Het niveau-decreet met onder meer de nieuwe opleidingsstructuur biedt de schoolbesturen meer ruimte voor hun inhoudelijke en pedagogische visie⁴. De beleidsnota Onderwijs 2019-2024 bepaalt dat het niveau-decreet in 2023 zal worden geëvalueerd.

De doelstelling van het DKO is om de artistieke aanleg en competenties van de leerlingen te ontwikkelen door kunst te beoefenen, te maken, te beleven en te beschouwen, zodat ze kunnen uitstromen naar kunstbeoefening of -beleving in de vrije tijd of op de arbeidsmarkt, of doorstromen naar het hoger kunstonderwijs⁵.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de DKO-structuuronderdelen in de vier domeinen.

Figuur 1 – Overzicht DKO-structuuronderdelen



Bron: Beleidsdomein Onderwijs & Vorming

Elk domein bestaat uit vier graden die een bepaald competentieniveau aangeven en verschillende leerjaren bevatten. Dat zijn de langlopende studierichtingen waar elke graad van een domein een afzonderlijk structuuronderdeel vormt. Daarnaast bevat elk domein ook nog afzonderlijke kortlopende studierichtingen, die elk op zich een structuuronderdeel vormen. Naast de domeingebonden structuuronderdelen is er een domeinoverschrijdend structuuronderdeel: de eerste graad domeinoverschrijdende initiatieopleiding. Wil een academie een nieuw domein of een nieuwe graad van een langlopende studierichting of een kortlopende

³ Het Rekenhof heeft in zijn verslag van 2003 over het kunstonderwijs geconcludeerd dat het DKO de grondwettelijke onderwijsbepalingen en, in het bijzonder, die over de onderwijsvrijheid, het recht op onderwijs en het legaliteitsbeginsel, maar gedeeltelijk naleeft. Het niveau-decreet biedt op die opmerkingen een antwoord.

⁴ Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om in de domeinen woord en muziek een eerste graad voor zes- en zeven-jarigen op te richten.

⁵ Bron: niveau-decreet.

studierichting aanbieden, dan moet zij een programmatieaanvraag indienen bij AGODI. Die aanvraag moet niet (meer) inhoudelijk worden gemotiveerd, maar er moeten wel voldoende leerlingen zijn ingeschreven op 1 oktober van het volgende schooljaar. Voor de uitbreiding van een *bestaand* structuuronderdeel naar een bestaande of nieuwe vestiging, zowel binnen als buiten de gemeente, moet de academie geen programmatieaanvraag indienen. Zij moet dat alleen melden aan AGODI.

De structuuronderdelen worden inhoudelijk ingevuld met opties⁶. In het domein muziek kiezen de leerlingen meestal ook een muziekinstrument. De opties, al dan niet in combinatie met een muziekinstrument, vormen de opleidingen die leerlingen in een academie kunnen volgen. Om het opleidingsaanbod van een academie uit te breiden, moet een schoolbestuur voor een cluster van opties of een unieke optie bijkomende onderwijsbevoegdheid aanvragen bij AGODI. De academie moet aangeven welke visie het academiebestuur heeft op vernieuwing en verbreding van het aanbod, of er een leerlingenpotentieel is voor de onderwijsbevoegdheid en of de academie voldoet aan de vereisten op het gebied van infrastructuur en leermiddelen.

Al geruime tijd vóór het niveaudecreet liepen er in Vlaanderen heel wat samenwerkingsinitiatieven tussen scholen en academies. In het niveaudecreet wordt de mogelijkheid uitgebreid voor de academies om samenwerkingsinitiatieven te organiseren. De betrokken academies krijgen daarvoor extra budget.

Volgens het niveaudecreet moeten academies de nodige maatregelen nemen om het studierendement van elke leerling te bewaken. Het niveaudecreet waarborgt ook het recht van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften om deel te nemen aan het DKO. De academie moet zorgen voor redelijke aanpassingen. Als een leerling ondanks redelijke aanpassingen onvoldoende leerwinst boekt bij het volgen van het gemeenschappelijk curriculum, dan heeft hij recht op een individueel aangepast curriculum (IAC).

In 2020 bedroeg het budget van de Vlaamse overheid voor het DKO 274,7 miljoen euro. In 2020 werd per leerling gemiddeld in 1.355 euro voorzien⁷.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Is het aanbod van het DKO voldoende afgestemd op de behoeften?
- Is het DKO voldoende toegankelijk voor kansarmen?
- Is het DKO voldoende toegankelijk voor personen met specifieke onderwijsbehoeften?

De auditmethodiek bestond uit documentanalyse (beleidsnota's, beslissingen van de Vlaamse Regering, regelgeving DKO), analyse van gegevens bezorgd door het departement Onderwijs en Vorming, AGODI en de academies, en van gegevens uit de datawarehouse Leerplicht en de datawarehouse DKO. Het Rekenhof selecteerde een steekproef van 30 academies⁸. Het gaat om 26 stedelijke of gemeentelijke academies, 3 academies van het GO en 1 vrije acade-

⁶ Artikel 3, 49° van het niveaudecreet definieert een optie als de inhoudelijke invulling van een studierichting die het karakteristieke van de opleiding bepaalt en die bestaat uit een of meer vakken, vastgelegd door de Vlaamse Regering.

⁷ Bron: Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs 2019-2020.

⁸ Een toelichting over de steekproeftrekking en het profiel van de 30 academies is opgenomen in bijlage 1.

mie. Van de 30 academies zijn er 12 die alleen het domein beeldende en audiovisuele kunsten aanbieden. Het auditteam heeft de directeurs van de 30 academies schriftelijk bevraagd en geïnterviewd. Aan 25 interviews namen ook de betrokken schepen of een vertegenwoordiger van de inrichtende macht deel. De feedback van de schoolbesturen verschilde niet van die van de directeurs.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 22 juli 2020 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het AGODI, de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 6 oktober 2021 heeft het Rekenhof het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Onderwijs. Gelijktijdig werd het ontwerpverslag gestuurd naar de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, en naar de administrateur-generaal van het AGODI. Het AGODI reageerde op 27 oktober 2021. De minister van Onderwijs antwoordde op 18 november 2021. Dat antwoord bevatte ook de analyse van het departement Onderwijs en Vorming. Het antwoord van de minister wordt besproken in hoofdstuk 7 en is integraal opgenomen in bijlage 2 bij dit verslag.

HOOFDSTUK 2

Afstemming van het aanbod op de behoeften

2.1 Behoeftebepaling

Hoewel de DKO-opleidingen in de vrije tijd plaats vinden, volgen leerlingen formele leertrajecten en is DKO volwaardig onderwijs. 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. Aangezien DKO geen leerplichtonderwijs is, heeft toegankelijkheid 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 leerlingen wel in staat stellen om die keuze te maken en dus gelijke participatiekansen waarborgen. Zij moet echter niet garanderen dat iedereen effectief aan het DKO deelneemt⁹.

Een overheid kan de vrijheid van onderwijs wel inperken op grond van het algemeen belang, zoals doelmatig inzetten van middelen en waarborgen van de onderwijskwaliteit. Zo moet elke academie onderwijsbevoegdheid verwerven voor haar volledige opleidingsaanbod. Ook door programmatie- en rationalisatievoorwaarden vast te leggen, kan de Vlaamse overheid de mogelijkheden die schoolbesturen hebben om DKO-aanbod te organiseren, in meerdere of mindere mate mogelijk maken. Het niveaudecreet heeft de programmatiestop (die gold vanaf 2011) opgeheven, zodat schoolbesturen hun opleidingsaanbod kunnen actualiseren en waar nodig blinde vlekken kunnen invullen door nieuwe vestigingsplaatsen op te richten. Onderzoek toont immers aan dat de afstand van de vestigingsplaats tot de woonplaats bepalend is voor de participatiekansen van leerlingen¹⁰. Vooral voor lagereschoolkinderen weegt die factor door. De ongelijke spreiding van vestigingsplaatsen leidde daardoor tot een ongelijke participatiegraad naargelang de gemeente of regio.

Het DKO heeft de maatschappelijke verantwoordelijkheid om te voorzien in artistieke opleidingen voor alle belangstellenden¹¹. Het aanbod moet in alle academies voldoende rijk en gevarieerd zijn, zodat alle leerlingen er hun gading in vinden. Het niveaudecreet heeft het studietoelaatbaarheidsaanbod geactualiseerd en meer afgestemd op de behoeften van de leerlingen van vandaag. In de vier domeinen werd het studietoelaatbaarheidsaanbod uitgebreid met nieuwe studierichtingen, opties, muziekinstrumenten en vakken. Het niveaudecreet maakte het bovendien mogelijk

⁹ Memorie van Toelichting niveaudecreet.

¹⁰ Groenez S., Wouters T., Vermeersch L., *Deeltijds kunstonderwijs: analyses van aanbod, afstand en de participatiegraden*, Onderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming, HIVA 2017.

¹¹ Memorie van Toelichting niveaudecreet.

dat 6- en 7-jarigen nu ook kunnen starten in de domeinen muziek en woordkunst-drama en in de domeinoverschrijdende initiatieopleiding.

Een academie is niet verplicht om alles aan te bieden. Het schoolbestuur maakt een selectie uit het opleidingsaanbod (domeinen, studierichtingen, opties en muziekinstrumenten) volgens zijn artistiek pedagogisch project, zijn mogelijkheden, de lokale behoeften en rekening houdend met de voorwaarden voor programmatie en het verwerven van onderwijsbevoegdheid¹².

Het schoolbestuur bepaalt zelf hoe het lokale behoeften capteert. Mogelijke indicatoren daarvoor zijn¹³:

- het aantal inwoners, leerplichtige inwoners of schoolgaande jeugd;
- de amateurkunstbeoefening in de omgeving van de academie.

Het Rekenhof heeft aan de 30 onderzochte academies gevraagd hoe zij te werk gaan om de leerbehoeften van aanwezige en potentiële leerlingen in kaart te brengen. Het heeft daarvoor ook hun aanvraagdossiers voor bijkomende onderwijsbevoegdheid ingekeken.

Leerbehoeften aanwezige leerlingen

Alle 30 academies gaven aan op de hoogte te zijn van de leerbehoeften van hun leerlingen door informele contacten tussen leerlingen en leerkrachten, secretariaat en directeur. Uit de aanvraagdossiers voor onderwijsbevoegdheid bleek dat 10 academies de leerbehoeften voor een aantal aanvragen konden aantonen doordat de leerinhouden eerder al werden aangeboden¹⁴. Sinds het niveaudecreet hebben 9 academies ook bevestigingen georganiseerd bij hun leerlingen, de ouders of hun leerkrachten, waarin behoeften aan nieuw aanbod aan bod kwamen. Enkele academies deelden mee daarover bewust geen bevestiging te organiseren omdat dit verwachtingen zou scheppen die ze niet kunnen inlossen.

De leerbehoeften van de aanwezige leerlingen kunnen ook worden gecapteerd tijdens de infomomenten die de academies organiseren om de leerlingen te informeren over de keuzes in de loop van hun leertraject, in het bijzonder tijdens de groeps- of individuele gesprekken die leerkrachten daarover hebben met hun leerlingen¹⁵. Sinds de invoering van het niveaudecreet hebben academies immers de opdracht leerlingen te begeleiden bij hun keuzes, zodat ze zelfstandigheid verwerven in hun artistieke ontwikkeling. Volgens de academies vinden die gesprekken wel plaats, maar komt er amper nieuw aanbod ter sprake.

¹² Memorie van Toelichting bij het niveaudecreet.

¹³ Memorie van Toelichting bij het niveaudecreet.

¹⁴ Het gaat om opties die in de structuur vóór het niveaudecreet al in bepaalde graden bestonden, maar in het niveaudecreet werden uitgebreid naar andere graden, en opties die al waren ingeburgerd binnen de tijdelijke projecten in een beperkt aantal academies.

¹⁵ De meeste academies (26) in de steekproef deelden mee dat de leerkrachten de keuzemogelijkheden toelichten en bespreken tijdens de klassikale en individuele lessen of tijdens infosessies. Twee directeurs deelden mee dat een gesprek met de leerkracht over de keuze alleen plaatsvindt als de leerling erom vraagt. Twee andere directeurs waren niet zeker dat elke leerkracht die taak systematisch opneemt.

Leerbehoeften potentiële leerlingen

Alle 30 academies trachten signalen te capteren van buiten de academie over de uitbreiding van hun opleidingsaanbod via contacten en samenwerkingen met scholen in hun werkingsgebied, cultuurcentra, andere lokale partners en gemeentebesturen. Ze stelden de evolutie van de inschrijvingscijfers in hun vestigingen op te volgen en op de hoogte te zijn van de algemene evolutie van de leerlingenpopulatie in de basisscholen. Slechts 3 academies hebben schriftelijke bevestigingen georganiseerd om te peilen naar de leerbehoeften van potentiële leerlingen:

- 2 academies peilden bij ouders van basisschoolleerlingen in de gemeente of bij ouders van hun leerlingen naar interesse in de oprichting van het domein beeldende en audiovisuele kunsten of in een aanbod voor volwassenen.
- 1 academie heeft een schriftelijke bevestiging georganiseerd bij de culturele partners van de gemeente.

17 van de 30 academies capteren de leerbehoeften van potentiële leerlingen slechts informeel en zonder schriftelijke neerslag. De overige 13 academies brengen de gecapteerde leerbehoeften formeel in kaart. Bij 3 academies gebeurt dat gebundeld in een beleids- of uitvoeringsplan, in de andere gevallen verspreid in verschillende verslagen van het vak- of coördinatorenoverleg.

Vestigingen

24 academies in de steekproef hebben sinds de invoering van het niveaudecreet 88 nieuwe vestigingen opgericht.

Slechts 3 academies in de steekproef verwezen bij de oprichting van nieuwe vestigingen naar omgevingsanalyses die bepaalde kenmerken van de leerlingen en demografische evoluties van de gemeente in kaart brengen¹⁶. Eén van die omgevingsanalyses brengt ook de diversiteit, de onderwijscontext en de economische en socio-culturele context in kaart.

Een andere academie baseerde zich op een analyse van de woonplaats van de inwoners per leeftijdscategorie en ging na wat de afstand was tussen de woonplaats en de vestigingen van de academie.

Academies in de steekproef hebben hun vestigingen ook uitgebreid op basis van uitdrukkelijke vragen van ouders of op basis van de vaststelling dat in de naburige gemeenten geen enkel aanbod was of dat kinderen uit een bepaalde wijk ondervertegenwoordigd waren in de academie. Zij hebben ook vestigingen opgericht in scholen om een buitenschools DKO-aanbod te verzekeren¹⁷.

6 academies deelden mee dat ze meer lokale verankering ambiëren, maar verwezen naar moeilijkheden om geschikte infrastructuur te vinden (zie 2.3.1).

¹⁶ Zo kunnen academies zich voorbereiden op extra leerlingen, zowel op het niveau van de capaciteit als op het niveau van ondersteuning en aanbod.

¹⁷ Decreet van 3 mei 2019 houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten (inwerkingtreding op 1 januari 2021). Het decreet bepaalt dat de lokale besturen daarvoor een subsidie kunnen krijgen.

Afstemming opleidingsaanbod op de lokale culturele omgeving

Artikel 111, §1, 3° van het niveau decreet vermeldt als een financierings- of subsidievoorwaarde: *beschikken over een inspraakbeleid rond de afstemming van het opleidingsaanbod en de werking van de academie op haar lokale culturele omgeving, in het bijzonder de amateurkunstbeoefening*. De academie kan zelf beslissen hoe zij die inspraak met lokale amateurkunstenaars vormgeeft. Dat kan door een participatieorgaan op te richten, waaraan naast leerlingen en ouders ook andere geïnteresseerden van de lokale gemeenschap deelnemen. Maar er zijn ook andere mogelijkheden om signalen van de lokale kunstbeoefenaars op te vangen: een online-platform of een enquête bij de inwoners van gemeenten waar de academie een vestigingsplaats wil organiseren.

Alle gemeenten (desgevallend inrichtende macht van het DKO) hebben een cultuurraad. Dat is een verplicht adviesorgaan waarin de culturele actoren van de gemeente zijn vertegenwoordigd. Drie gemeentelijke academies en alle drie de academies van het GO in de steekproef hebben een academieraad¹⁸. Dat is een niet-verplicht participatieorgaan van leerlingen, betrokken personen, personeelsleden en de lokale gemeenschap dat het schoolbestuur adviseert over aangelegenheden die hen rechtstreeks aanbelangen.

Drie academies deelden mee nog onvoldoende zicht te hebben op de aanwezige amateurkunst en meer te willen samenwerken. Vijftien academies in de steekproef (50%) hebben in hun aanvragen tot bijkomende onderwijsbevoegdheid het leerlingenpotentieel onder meer aangetoond door te verwijzen naar de lokale amateurverenigingen (expliciete vraag, behoefte aan professionalisering, wachtlijsten bij verenigingen, succes van voorstellingen ...). Vier academies deelden mee dat zij op geen enkele vraag naar nieuw aanbod van amateurverenigingen zijn ingegaan vanwege beperkingen op het vlak van infrastructuur, omkadering of organisatie.

Afstemming van het aanbod tussen academies

Voor drie academies in de steekproef vindt systematisch overleg plaats op het niveau van de stadsdiensten om het aanbod voor alle academies (netoverschrijdend) op elkaar af te stemmen. Afstemming van het aanbod tussen de academies onderling komt bovendien aan bod op de vergaderingen van de directeursverenigingen VERDI (podiumkunsten en kunstacademies) en Codibel/DenkBeeld (academies beeldende en audiovisuele kunsten). Er zijn ook vergaderingen van de directeurs op provinciaal niveau. Alle directeurs van de academies in de steekproef deelden mee op de hoogte te zijn van het aanbod van de naburige academies en daarmee rekening te houden. Zo worden bepaalde opleidingen niet ingericht omdat een naburige academie daarin is gespecialiseerd, of wordt het wel ingericht vanwege het eigen artistiek pedagogisch project of de lokale verankering. Vaak worden leerlingen naar andere academies doorverwezen.

¹⁸ Naar analogie met het leerplichtonderwijs gebruiken de academies van het GO de benaming schoolraad in plaats van academieraad.

2.2 Aanpassing van het aanbod

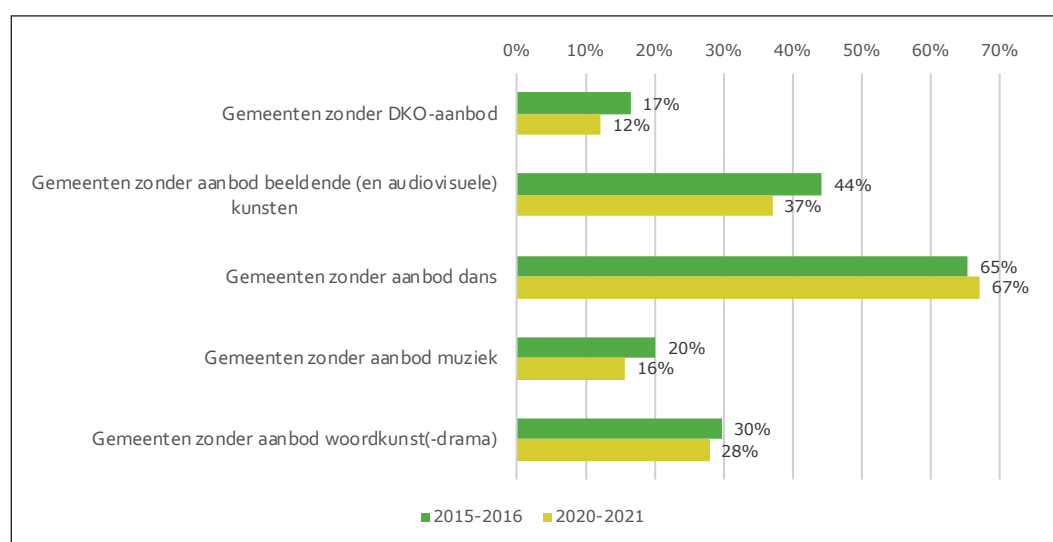
2.2.1 Blinde en semiblinde vlekken

In het schooljaar 2015-2016¹⁹ waren er 54 gemeenten (16,5%) in Vlaanderen zonder DKO-aanbod (=blinde vlekken)²⁰. Ook hadden niet alle gemeenten een volledig aanbod in de vier domeinen (=semiblinde vlekken). Als de blinde en semiblinde vlekken worden samengeteld, waren er 145 gemeenten (44,3%) zonder aanbod beeldende kunst, 214 gemeenten (65,4%) zonder dans, 66 gemeenten (20,2%) zonder muziek en 97 gemeenten (29,7%) zonder woordkunst.

Het niveaudecreet maakt het mogelijk om waar nodig de blinde vlekken in te vullen met nieuwe vestigingsplaatsen. De bedoeling is dat leerlingen op redelijke afstand een opleiding kunnen volgen. Afstand beïnvloedt immers de deelnamekansen²¹.

In het schooljaar 2020-2021²² waren er in Vlaanderen nog 39 gemeenten (12,2%) zonder DKO-aanbod. Als de blinde en semiblinde vlekken worden samengeteld, zijn er 118 gemeenten (37%) zonder aanbod beeldende en audiovisuele kunsten, 214 gemeenten (67,1%) zonder dans, 50 gemeenten (15,7%) zonder muziek en 89 gemeenten (27,9%) zonder woordkunst-drama. Zoals blijkt uit de volgende grafiek, is het aantal blinde en semiblinde vlekken gedaald ten opzichte van het schooljaar 2015-2016, maar blijft het op bepaalde plaatsen moeilijker om deel te nemen aan het DKO. Het aantal gemeenten zonder aanbod dans blijft nagenoeg ongewijzigd.

Grafiek 5 – Blinde en semiblinde vlekken in 2015-2016 en 2020-2021 (percentages t.o.v. totaal aantal gemeenten)



Bron: Memorie van Toelichting bij ontwerpdecreet DKO en datawarehouse DKO

¹⁹ Gegevens afkomstig uit Memorie van Toelichting bij het niveaudecreet.

²⁰ In 2015-2016 zijn er in het Vlaams Gewest 308 gemeenten en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 19 (totaal 327).

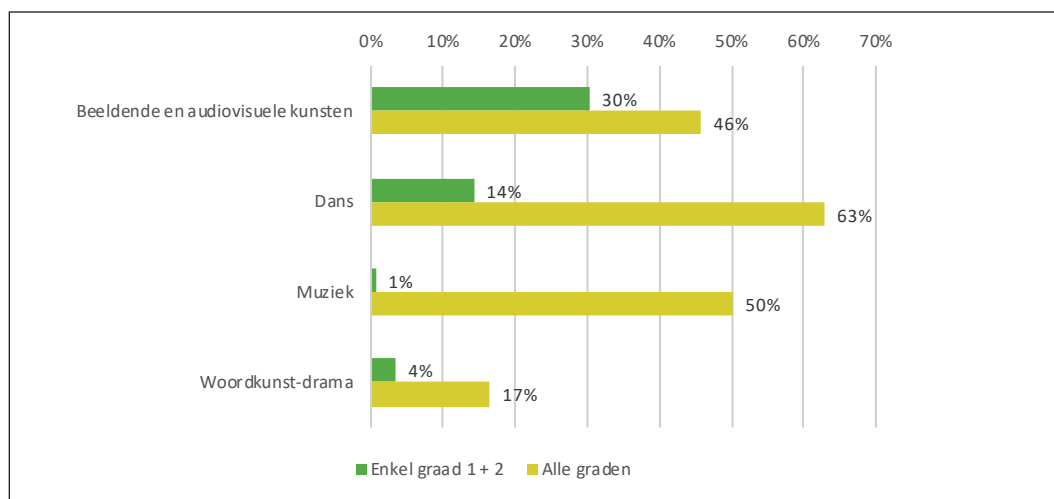
²¹ Groenez S., Wouters T., Vermeersch L., *Deeltijds kunstonderwijs: analyses van aanbod, afstand en de participatiegraden*, Onderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs & Vorming, HIVA 2017.

²² In 2020-2021 zijn er in het Vlaams Gewest 300 gemeenten en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 19 (totaal 319).

In 2020-2021 konden leerlingen in 87 gemeenten (27,3%), waaronder 12 van de 13 centrumgemeenten, opleidingen volgen in alle domeinen. In 33 van die 87 gemeenten konden leerlingen bovendien ook opleidingen volgen in elke graad van de vier domeinen. In één centrumgemeente is er geen aanbod dans.

De volgende grafiek toont aan dat niet alle locaties alle graden van een domein aanbieden²³. Zo richt een derde van de gemeenten alleen de eerste en tweede graad in van beeldende en audiovisuele kunsten. Als leerlingen in die gemeenten verder willen doorstromen naar de derde en vierde graad, zullen ze naar een andere gemeente moeten gaan.

Grafiek 6 – Aantal gemeenten die enkel graad 1 en 2 of alle graden van het domein inrichten in 2020-2021 (in percentages)²⁴



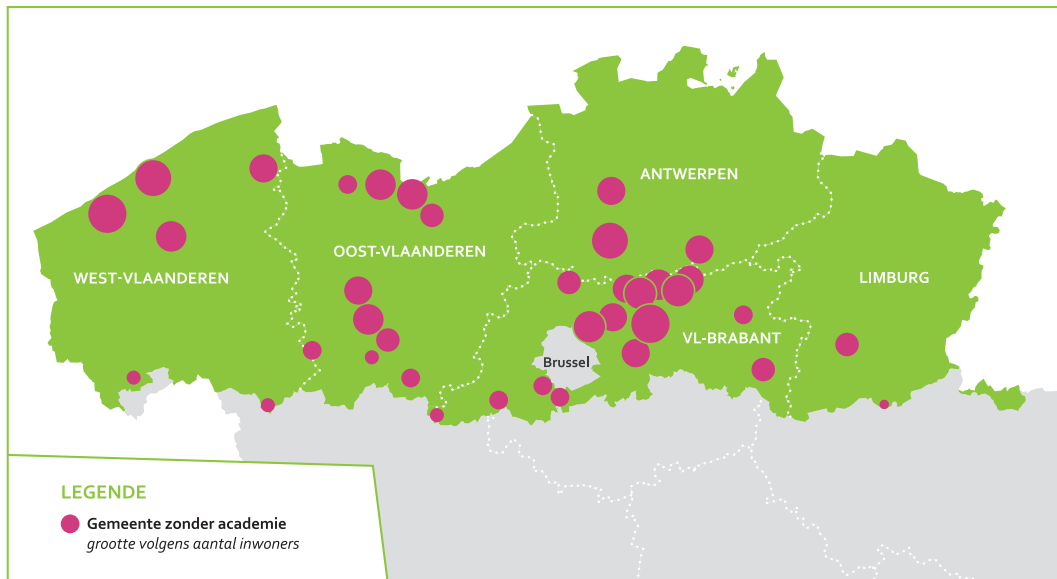
Bron: Datawarehouse DKO

De gemeenten zonder DKO-aanbod in Vlaanderen voor het schooljaar 2020-2021 zijn in het rood aangeduid op de onderstaande kaart.

²³ In twee centrumsteden is er geen aanbod woordkunst-drama voor 6- of 7-jarigen, ook niet via de domeinoverschrijdende initiatie.

²⁴ Specialisatieopleidingen werden niet mee in aanmerking genomen in dit overzicht.

Figuur 2 – Blinde vlekken in Vlaanderen, schooljaar 2020-2021



Bron: Datawarehouse DKO en STATBEL

Vanaf de start van het niveaudecreet hebben 127 academies minstens 1 nieuwe vestigingsplaats ingericht (in totaal 441). Dat is iets meer dan drie kwart van alle academies (76,5%). Het aantal nieuwe vestigingsplaatsen varieert van 1 tot 17 per academie. Intussen zijn 70 van die vestigingsplaatsen (15,8%) weer opgeheven (door 46 academies). Mogelijke verklaringen kunnen zijn: een te laag aantal leerlingen in de vestiging of een onaangepaste infrastructuur.

2.2.2 Wachtlijsten

Een schoolbestuur kan de inschrijving van een persoon weigeren als het kan aantonen dat de capaciteit ontoereikend is op het niveau van de opleiding waarvoor de betrokkene zich wil inschrijven. Er kunnen wachtlijsten worden aangelegd. Als de capaciteit wordt overschreden, moet het schoolbestuur de persoon informeren over mogelijke alternatieven in de eigen of een andere academie²⁵.

Bijna de helft van de academies in de steekproef (14/30) hanteert wachtlijsten, weliswaar voor een beperkt aantal leerlingen. Ze worden onder meer aangelegd voor de opleiding keramiek en voor een tweede instrument. Elke leerling in de derde graad van het domein muziek kan immers een aanvraag indienen om een tweede instrument te volgen²⁶. Andere opleidingen waarvoor wachtlijsten worden aangelegd, zijn divers. Vaak heeft het te maken met de populariteit van het lesmoment, de vestiging of de leerkracht. 2 academies hebben wachtlijsten voor bepaalde opleidingen door een gebrek aan ruimte in de hoofdvestiging (zie 2.3.1).

²⁵ Artikel 41 van het niveaudecreet.

²⁶ Leerlingen die in een domein meer dan één optie of muziekinstrument volgen, tellen echter maar één keer mee in de omkaderingsberekening. Een schoolbestuur kan een inschrijving in een bijkomende opleiding in hetzelfde domein weigeren op grond van ontoereikende capaciteit voor de financierbare leerlingen.

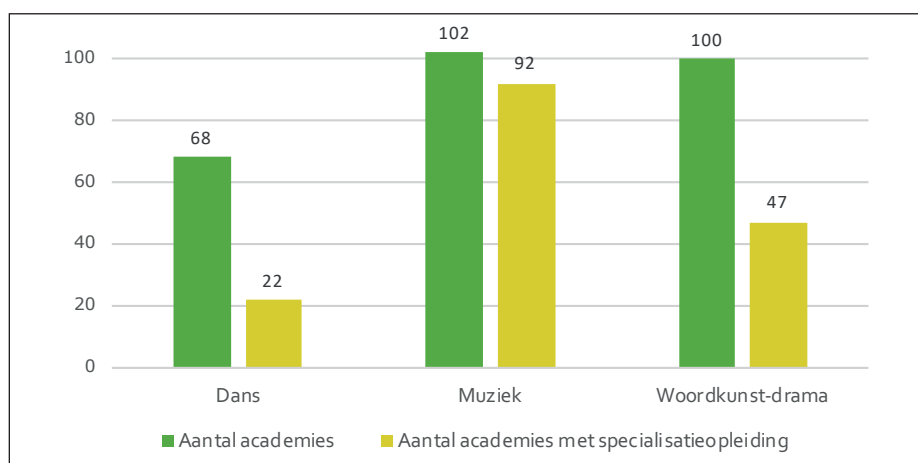
2.2.3 Nieuw opleidingsaanbod

Het niveaudecreet heeft het studietoeraanbod meer afgestemd op de behoeften van de leerlingen van vandaag en uitgebreid met nieuwe studierichtingen, opties²⁷, muziekinstrumenten en vakken. Zo werd in het domein muziek het instrumentenaanbod uitgebreid van 78 naar 117 en werden onder meer de opties oude muziek, musical en dj ingevoerd. Het niveaudecreet maakte het ook mogelijk dat 6- en 7-jarigen kunnen starten in de domeinen muziek en woordkunst-drama en in de nieuwe domeinoverschrijdende initiatieopleiding, waar twee of meer domeinen aan bod komen. Leerlingen kunnen sinds de invoering van het niveaudecreet ook een specialisatieopleiding volgen in de podiumkunsten (dans, muziek, woordkunst-drama). Ook nieuw zijn de opties beeldende en audiovisuele cultuur, danscultuur en woordkunst- en dramacultuur. Voor alle domeinen is de nieuwe optie recensent ingevoerd.

57 van de 100 academies (57%) die twee of meer domeinen aanbieden, richten de opleiding domeinoverschrijdende initiatieopleiding in. Twee derde van de academies die het domein muziek organiseren, richten de eerste graad muziekininitiatie in (66,7%). Een derde van de academies die het domein woordkunst-drama inrichten, bieden de eerste graad woordkunst-drama aan (34%)²⁸.

De volgende grafiek geeft een overzicht van het aanbod aan specialisatieopleidingen. Daaruit blijkt dat het overgrote deel van de academies die muziek inrichten, sinds het niveaudecreet een specialisatieopleiding aanbieden. In het domein woordkunst-drama is dat iets minder dan de helft, in het domein dans ongeveer een derde.

Grafiek 7 – Aantal academies die de nieuwe specialisatieopleiding dans, muziek of woordkunst-drama inrichten (2020-2021)



Bron: Datawarehouse DKO

²⁷ Nieuwe opties: de opties die vóór het niveaudecreet in geen enkele graad bestonden én de tijdelijke projecten (zoals schoenontwerpen, kunstambacht mozaïek) die vóór het niveaudecreet werden georganiseerd en in het nieuwe opleidingsaanbod opgenomen zijn opgenomen.

²⁸ In de domeinen dans en beeldende en audiovisuele kunsten bestond al een eerste graad vóór het niveaudecreet.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de nieuwe opleidingen²⁹ die het meest en het minst werden ingericht in het schooljaar 2020-2021.

Tabel 6 – Nieuwe opties (opleidingen) die het meest worden ingericht (%) (2020-2021)

Academies per domein	Optie	Aantal academies met optie	%
Beeldende en audiovisuele kunsten (88)	Cross-over-project	42	47,7%
	Levend model	39	44,3%
	Beeldende en audiovisuele cultuur	21	23,9%
	Beeldende en audiovisuele kunsten	21	23,9%
Dans (68)	Jazzdans	14	20,6%
Muziek (102)	Oude muziek	38	37,3%
	Musical	26	25,5%
Woordkunst-drama (100)	Theatermaker	46	46,0%

Bron: Datawarehouse DKO en AGODI

Tabel 7 – Nieuwe opties (opleidingen) die het minst worden ingericht (%) (2020-2021)

Academies per domein	Optie	Aantal academies	%
Beeldende en audiovisuele kunsten (88)	Kunstambacht: mozaïek	1	1,1%
	Ontwerpschetsen	1	1,1%
	Schoenontwerpen	1	1,1%
	Graffiti/street art	2	2,3%
	Sounddesign	2	2,3%
	Recensent	3	3,4%
Dans (68)	Digitale beeldende kunst	14	15,9%
	Recensent	0	0,0%
	Danscultuur	1	1,5%
	Werelddans	3	4,4%
	Urban	6	8,8%
	Recensent	0	0,0%
Muziek (102)	Opera/muziektheater	8	7,8%
	Dj	11	10,8%
	Muziekproductie	14	13,7%
	Experimentele muziek	17	16,7%
	Recensent	1	1,0%
Woordkunst-drama (100)	Woordkunst- en dramacultuur	2	2,0%
	Cabaret en comedy	7	7,0%
	Kleinkunst	11	11,0%
	Regie	13	13,0%

Bron: Datawarehouse DKO en AGODI

²⁹ De opties kunstambacht mozaïek, schoenontwerpen, sounddesign, werelddans, muziekproductie, cabaret en comedy, en kleinkunst zijn unieke opties. Het niveaudecreet omschrijft die als opties die zeer weinig leerlingen volgen. Een unieke optie kan door maximaal vijf academies per provincie worden georganiseerd, tenzij de minister een afwijking verleent vanwege het lokale immaterieel of materieel cultureel erfgoed of de aansluiting bij de lokale amateurkunst-beoefening.

Hoewel het niveaudecreet met de nieuwe opleidingen de bedoeling heeft om het opleidingsaanbod te actualiseren, worden sommige opleidingen niet (recensent dans en recensent muziek) of maar weinig aangeboden.

2.2.4 Verkorte en verlengde trajecten

Het niveaudecreet maakt het mogelijk om voor bepaalde structuuronderdelen verschillende trajectsnelheden aan te bieden³⁰ om zo meer in te spelen op de behoeften van leerlingen.

De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal academies dat de verschillende trajecten aanbiedt, waarbij in bepaalde graden een onderscheid moet worden gemaakt tussen de sectie volwassenen (aangeduid in het geel) en de sectie jongeren. De standaardtrajecten zijn aangeduid in het felgroen. Geen enkele academie biedt het verkorte traject in het domein dans aan en slechts 8 van de 100 academies bieden het verkorte traject in het domein woordkunst-drama aan. Ook bieden maar 7 van de 102 academies het verlengde traject aan in het domein muziek.

Tabel 8 – Aantal academies dat de structuuronderdelen inricht waar verschillende trajecten mogelijk zijn (schooljaar 2020-2021) in absolute cijfers

Verkorte trajecten – standaardtrajecten – verlengde trajecten					
	2 j	3 j	4 j	5 j	10 j
BAK 4 ^e gr			17	73	60
Dans 2 ^e gr	0		68		
Muziek 3 ^e gr		102	7		
Woordkunst-drama 2 ^e gr	8		100		
Trajecten sectie volwassenen – sectie jongeren					
	2 j	3 j	4 j	6 j	7 j
BAK 3 ^e gr	46			82	7
Muziek 2 ^e gr		102	102		

Bron: Datawarehouse DKO

Een volledig overzicht van het aantal leerlingen in de mogelijke trajectsnelheden wordt weergegeven in de volgende tabel, waar het standaardtraject is aangeduid in het felgroen.

³⁰ Bijlage 3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs.

Tabel 9 – Aantal leerlingen in structuuronderdelen waar verschillende trajecten mogelijk zijn (schooljaar 2020-2021) in %

Verkorte trajecten – standaardtrajecten – verlengde trajecten					
	2 j	3 j	4 j	5 j	10 j
BAK 4 ^e gr			15,3%	66,8%	17,9%
Dans 2 ^e gr	0,0%		100,0%		
Muziek 3 ^e gr		98,6%	1,4%		
Woordkunst-drama 2 ^e gr	0,9%		99,1%		
Trajecten sectie volwassenen – sectie jongeren					
	2 j	3 j	4 j	6 j	7 j
BAK 3 ^e gr	12,3%			85,8%	1,9%
Muziek 2 ^e gr		20,9%	79,1%		

Bron: Datawarehouse DKO

De meerderheid van de leerlingen volgen het standaardtraject. Een aantal aangepaste trajecten lijkt onvoldoende vraag te hebben. In de derde graad muziek volgt slechts 1,4% van de leerlingen (269) het verlengde traject van 4 jaar. In het domein dans volgen alle leerlingen van de tweede graad het standaardtraject van 4 jaar en in het domein woordkunst-drama volgt nog geen 1% van alle leerlingen van de tweede graad (93) het verkorte traject van 2 jaar. In vergelijking met het aantal academies dat het verlengde traject van 10 jaar in de vierde graad beeldende en audiovisuele kunsten aanbiedt (60 van de 77³¹), blijkt de belangstelling ervoor bij de leerlingen eerder beperkt (17,9%).

2.2.5 Alternatieve leercontext

Sinds de invoering van het niveaudecreet kunnen leerlingen die daar behoefte aan hebben, een deel van hun opleiding buiten de academie afwerken en ervaring opdoen in bijvoorbeeld een amateurkunstenvereniging, een bedrijf of bij een zelfstandig kunstenaar. Het leren in een alternatieve leercontext is mogelijk in elk domein. Het is een recht, maar wel onder voorwaarden. Zo moet de academie de kwaliteit van de alternatieve leercontext kunnen beoordelen met een toetsingsinstrument. De leerling krijgt geen vrijstelling en blijft 100% financieerbaar. De academie blijft eindverantwoordelijke voor het leerproces.

In het schooljaar 2019-2020 volgden in 79 (47,3%) van de 167 academies leerlingen een deel van hun opleiding in een alternatieve leercontext. Het ging in totaal om maar 2.061 leerlingen (1,1 % van de totale populatie). Het alternatieve leren wordt bijna alleen toegepast in de muziekopleidingen (99,5%)³², maar ook daar gaat het over een beperkt aantal (2,3% van alle leerlingen in het domein muziek). In de andere domeinen wordt amper geleerd in een alternatieve leercontext. Mogelijke verklaringen zijn dat de vraag van de leerlingen in het domein dans bijna onbestaand is en dat beeldende en audiovisuele kunsten minder vaak zijn georganiseerd in verenigingen en groepsverband³³. De vraag rijst wel of de mogelijkheden van de alternatieve leercontext voldoende worden benut.

³¹ Er zijn in totaal 77 academies die de 4^e graad BAK aanbieden. 4 daarvan bieden niet het traject van 5 jaar aan.

³² Het vak groepsmusiceren kan bijvoorbeeld doorgaan in een plaatselijke harmonie die dichterbij de woonplaats van de leerling kan zijn gevestigd.

³³ Nieuw decreet deeltijds kunstonderwijs. Een inspiratieboek. Departement Onderwijs en Vorming, oktober 2020.

2.3 Belemmeringen

2.3.1 Infrastructuur

16 academies (14 gemeentelijk, waaronder 2 Brusselse academies, 1 vrij en 1 GO) in de steekproef verwezen naar een gebrek aan beschikbare ruimte als een belemmering om hun aanbod uit te breiden. De hoofdvestiging zou vaak, doordat ze verouderd of te klein is, onvoldoende geschikt zijn om bijkomende opleidingen in te richten. Andere geschikte locaties vinden, is een moeizaam proces. Twee academies gaven aan wachtlijsten te hebben door een tekort aan beschikbare infrastructuur.

Diverse academies in de steekproef hebben ook vestigingen in schoolgebouwen bestemd voor het leerplichtonderwijs. In de interviews verwezen enkele academies beeldende en audiovisuele kunsten echter naar de onaangepastheid en tekortkomingen van de beschikbare lokalen.

Het niveaudecreet voorziet niet in middelen voor infrastructuur. Ook bij de jaarlijkse verdeling van de reguliere scholenbouwkredieten uit de Vlaamse begroting over de drie onderwijsnetten wordt geen rekening gehouden met de leerlingen uit het DKO³⁴, enkel met leerlingen uit het leerplichtonderwijs. Het DKO komt evenmin in aanmerking voor subsidies voor infrastructuurwerken aan schoolgebouwen via de formule DBFM (*Design, Build, Finance, Maintain*)³⁵.

De volgende tabel geeft een overzicht van de goedgekeurde subsidiedossiers en -bedragen vanaf 2017.

Tabel 10 – Goedgekeurde subsidiebedragen en dossiers OGO en VGO (in euro)

	2017	2018	2019	2020	Totaal
OGO					
<i>Bedrag</i>	3.173.365	927.927	1.027.207	0	5.128.499
<i>Aantal dossiers</i>	25	14	14	0	53
VGO					
<i>Bedrag</i>	86.360	378	1.989	0	88.727
<i>Aantal dossiers</i>	2	1	1	0	4

Bron: Vlaams onderwijs in cijfers 2019-2020 en AGION

Schoolbesturen van het vrije net en gemeenten kunnen een aanvraag voor subsidiëring van nieuwbouw of renovatie indienen bij AGION. Subsidieaanvragen voor gebouwen bestemd voor gemeentelijke academies worden niet op de prioriteitenlijst gezet. Voor het OGO zijn enkel vanuit het Vlaams Klimaatfonds middelen toegekend voor energiebesparende investeringen.

De scholengroepen van het GO moeten hun financieringsvraag voor nieuwbouw of renovatie van hun gebouwen bestemd voor DKO, richten tot het GO zelf. Sinds 2017 heeft het GO geen

³⁴ De verdelingsmethode is vastgelegd in artikel 17 van het decreet betreffende het onderwijs II van 31 juli 1990 en overgenomen in artikel IX.1. van de gecodificeerde decreten sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016. Naast de reguliere financiering maakt de Vlaamse Regering sinds 2010 extra middelen vrij met het oog op capaciteitsuitbreiding van schoolinfrastructuur voor basis- en secundaire scholen.

³⁵ Artikel 4 van het decreet betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur van 7 juli 2006.

bouwprojecten specifiek voor het DKO opgestart. Gezien de beperkte financiële middelen investeert het GO in gecombineerde projecten met het leerplichtonderwijs (dubbel gebruik). De GO-bouwplanning, goedgekeurd in 2020, bevat twee projecten waar het DKO deel van uitmaakt.

De Vlaamse Regering wil verder inzetten op het multifunctioneel gebruik van schoolinfrastructuur buiten de schooluren³⁶. De conceptnota Masterplan scholenbouw 2.0³⁷ bepaalt dat voor de bouw van school- en sportaccommodaties die zullen worden gedeeld met het DKO, sportverenigingen, jeugdwerk, cultuurverenigingen, welzijnsinstellingen en lokale besturen, zal worden onderzocht of er versneld subsidie of financiering³⁸ kan worden toegewezen. In de conceptnota wordt een passend decretaal kader in het vooruitzicht gesteld.

2.3.2 Omkaderingsmiddelen

Op basis van de financierbare leerlingen op 1 februari van het voorafgaande schooljaar beschikken de academies over een pakket lestijden waarmee ze onder meer leerkrachten kunnen aanstellen. Voor elke bijkomende leerling ontvangt de academie bijkomende middelen (open end-financiering). De Vlaamse overheid bouwde evenwel mechanismen in om de overheidsuitgaven te beheersen. Twee mechanismen zorgen ervoor dat de beleidsambities binnen een budgetneutraal kader kunnen worden gerealiseerd:

- De omkaderingscoëfficiënten: de academies kregen vóór het niveaudecreet niet de volledige omkadering zoals ze was berekend volgens de geldende regels. Er golden verschillende aanwendingspercentages die bepaalden hoeveel van de berekende uren-leraar de academies effectief mochten gebruiken. De aanwendingspercentages zijn in het niveaudecreet verdwenen als afzonderlijk berekeningsparameter, maar de impact blijft. De aanwendingspercentages werden verrekend in de nieuwe omkaderingscoëfficiënten van het niveaudecreet.
- De solidariteitsfactor, waardoor de oprichtingskosten van een nieuwe academie, structuuronderdeel of domein globaal worden gecompenseerd in de omkaderingsberekening. Voor academies zonder oprichting zal de solidariteitsfactor bij een gelijke leerlingenpopulatie tot een lichte omkaderingsdaling leiden. De academies met een oprichting zullen hun omkadering zien toenemen, zij het niet voor 100%, aangezien ook bij hen de verrekening van de solidariteitsfactor in mindering wordt gebracht.

De omkadering voor het schooljaar 2018-2019 werd nog berekend volgens de regels die van toepassing waren vóór het niveaudecreet. Voor de schooljaren 2019-2020, 2020-2021 en 2021-2022 krijgen academies die omkaderingsverlies lijden, nog een compensatie die geleidelijk wordt afgebouwd. Het nooddecreet van 27 april 2021 garandeert dat academies met omkaderingsverlies door de coronacrisis 95% van hun omkadering van het schooljaar 2019-2020 behouden in het schooljaar 2021-2022³⁹.

³⁶ Beleidsnota Onderwijs 2019-2024.

³⁷ VR/2020/10.07.MED.0243-2.

³⁸ Conceptnota Masterplan scholenbouw 2.0, p 24-25: AGION onderzoekt dit voor de subsidiedossiers die werden ingediend door de inrichtende machten van het gesubsidieerd onderwijs. Het GO! onderzoekt bij elke bouw van school-sportinfrastructuur een mogelijke samenwerking en cofinanciering met andere partners. Er wordt een maximaal dubbelgebruik nagestreefd met kunstonderwijs, volwassenonderwijs en andere mogelijke partners.

³⁹ Decreet van 27 april 2021 tot het nemen van dringende maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis (VII).

Volgens de VLOR zet het nieuwe financieringssysteem, waaronder de verankering van het aanwendingspercentage en de invoering van de solidariteitsfactor, een rem op een breed en toegankelijk DKO. De voorliggende bepalingen zouden een te lage omkaderingscoëfficiënt betonen voor bestuurs- en omkaderingspersoneel, administratief en onderwijzend personeel. Niet alle academies kunnen in dezelfde mate een beroep doen op de schoolbesturen voor bijkomende subsidiëring/financiering. Dat geldt voor alle academies, maar in het bijzonder voor de academies die zijn ingericht door de scholengroepen van het GO en de schoolbesturen van het vrije net. Voor hen betekent dit dat aan middelen moet worden ingeboet op andere onderwijsniveaus en onderwijsvormen⁴⁰.

14 academies in de steekproef verwezen naar het gebrek aan omkadering om nieuw aanbod in te richten. De lestijden worden bovendien berekend op basis van het aantal leerlingen op 1 februari van het voorgaande schooljaar. Dat houdt in dat academies voor de inrichting van een bijkomend structuuronderdeel, zoals de eerste graad en de domeinoverschrijdende initiatie, lestijden moeten verschuiven (afnemen) of vragen aan het bestuur om te prefinancieren. Sommige gemeenten in de steekproef, maar niet alle, springen bij met omkaderingsmiddelen voor het eerste jaar⁴¹. Een gemeente in de steekproef voorzag in omkaderingsmiddelen gedurende de hele programmatieperiode. Sommige gemeentelijke besturen in de steekproef dragen bij voor de omkadering van secretariaatspersoneel. In het algemeen dragen gemeenten met DKO-vestigingen op hun grondgebied bij met middelen.

Alleen kunstacademies⁴² hebben vanaf vierhonderd leerlingen zoals die geteld zijn op 1 februari van het voorafgaande schooljaar, recht op twintig lestijden voor beleidsondersteuning (middenkader). Drie academies in de steekproef formuleerden daar kritiek op. De VLOR vroeg in zijn advies aan de overheid om de regeling voor kunstacademies door te trekken naar alle academies. Volgens de VLOR heeft het DKO meer dan ooit nood aan een middenkader voor beleidsondersteuning, pedagogische coördinatie, mentorschap, ICT en zorg.

2.3.3 Werkingsmiddelen

Acht academies (zes gemeentelijke, één GO en één vrije) in de steekproef vermeldde een tekort aan werkingmiddelen om hun aanbod uit te breiden. Ze verwezen bijvoorbeeld naar de te hoge kost voor de inrichting van een beeldatelier, afdeling keramiek, en de aankoop van niet-duurzame materialen die zij ter beschikking stellen aan hun leerlingen. Ook de aankoop van nieuwe instrumenten om te verhuuren, werd vermeld als een belemmering.

De wijze van berekening en toekenning van de algemene werkingstoelagen werd bij de invoering van het niveaudecreet behouden, zowel voor de gesubsidieerde academies als voor de academies van het GO. Elke academie van het gesubsidieerd onderwijs heeft recht op werkingmiddelen die worden berekend op basis van het aantal toegekende lestijden voor het lopend schooljaar en een vast bedrag per lestijd⁴³. Voor de gesubsidieerde academies voorziet

⁴⁰ Adviezen van de VLOR van 27 juni 2017 bij het voorontwerp van niveaudecreet en van 15 mei 2019 over de implementatie van het niveaudecreet.

⁴¹ Ook de vrije academie in de steekproef ontvangt van de gemeenten waar de academie vestigingen heeft, middelen bestemd voor omkadering en werking.

⁴² Een kunstacademie is een academie die minstens drie domeinen aanbiedt, waaronder beeldende en audiovisuele kunsten en muziek.

⁴³ 79,34 euro in het domein beeldende en audiovisuele kunsten en in de domeinoverschrijdende initiatie, en 26,45 euro in de domeinen dans, woordkunst-drama en muziek.

het niveaudecreet in een verrekening van de uitbetaling van de werkingsmiddelen met de inning van de inschrijvingsgelden. Vanaf het begrotingsjaar 2020 werd het totale werkingsbudget verminderd met 170.000 euro.

Het GO krijgt een globale dotatie werkingsmiddelen, die het autonoom verdeelt over zijn schoolbesturen. Voor het begrotingsjaar 2019 (schooljaar 2018-2019) bedroeg het DKO-werkingsbudget in het GO 1.729.877 euro. Vanaf het begrotingsjaar 2020 werd dat bedrag verminderd met 104.000 euro.

Op de werkingsbudgetten van zowel de gesubsidieerde academies als die van de academies van het GO werd bij de begrotingsopmaak 2020 bovendien een besparing doorgevoerd door de gedeeltelijke niet-indexatie.

De begroting 2021 vermeldt een bedrag van 1.683.000 euro voor de werkingsmiddelen voor de academies van het GO en de Beiaardschool. De werkingsmiddelen voor de gesubsidieerde academies werden voor 2021 geraamd op 2.931.000 euro. Dat betekent dat 36% van het werkingsbudget voor academies bestemd is voor het GO en de Beiaardschool.

2.4 Naleving van de programmatienormen

Tervervanging van de programmatiestop die in het schooljaar 2011-2012 werd ingevoerd, bracht het niveaudecreet een nieuwe programmatieprocedure. De academies moeten bij de oprichting van domeinen en structuuronderdelen voldoen aan de programmatienormen (=schoolbevolkingsnormen). Die normen betreffen het aantal regelmatige leerlingen dat op 1 oktober van het lopende schooljaar in een domein of structuuronderdeel in een vestigingsplaats moet zijn ingeschreven om in de financierings- of subsidiëringsregeling te worden opgenomen. De programmatienormen zijn afhankelijk van de ligging en bevolkingsdichtheid van de (hoofd-) vestigingsplaats. Zo voorziet het decreet in lagere programmatienormen voor academies in dunbevolkte gebieden en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Oorspronkelijk wou de overheid ook afstandsnormen invoeren om de rationele spreiding van de nieuwe vestigingsplaatsen te garanderen. Uiteindelijk werden ze in het decreet niet opgenomen om het DKO zo dicht mogelijk bij de leerling te kunnen organiseren.

Bij de 30 geselecteerde academies ging het Rekenhof na of ze de programmatieregeling en -normen van het niveaudecreet naleefden. Bij 3 academies stelde het Rekenhof inbreuken vast.

- *Uitbreiding van een structuuronderdeel naar een andere vestigingsplaats*

Een structuuronderdeel kan alleen worden uitgebreid naar een andere vestigingsplaats als het volledig is opgericht. Twee academies breidden een structuuronderdeel al in 2019-2020 uit naar andere vestigingsplaatsen terwijl het nog niet volledig was opgericht.

Volgens de administratie was er onduidelijkheid over de interpretatie van de regelgeving. Daarom werd de uitbreiding in het schooljaar 2019-2020 nog wel toegestaan. Dat een uit-

breiding naar een andere vestigingsplaats niet mogelijk is voor structuuronderdelen in programmatie, werd intussen geëxpliciteerd in het niveaudecreet⁴⁴.

- *Inrichting van structuuronderdelen bij de programmatie van een domein*

Een academie moet bij de oprichting van een nieuw domein minstens de eerste en tweede graad starten en kan bovendien meteen ook de derde en vierde graad oprichten. In plaats van de eerste graad van het domein kan de academie ook de domeinoverschrijdende initiatieopleiding oprichten. Ook moeten structuuronderdelen (behalve de eerste graad en domeinoverschrijdende initiatie) leerjaar per leerjaar worden opgericht. Er kan bovendien enkel worden gestart met het eerste leerjaar in het eerste jaar van de programmatie.

Eén academie startte in 2018-2019 de programmatie van het domein woordkunst-drama. Ze richtte naast de domeinoverschrijdende initiatieopleiding en de tweede graad meteen al de vierde graad in, maar niet de derde graad. Ook waren al leerlingen ingeschreven in het derde en vierde leerjaar van de tweede graad en in het tweede en derde leerjaar van de vierde graad.

In het schooljaar 2019-2020 kwam de fout naar boven⁴⁵. Voor het schooljaar 2020-2021 werd het dossier volledig rechtgezet.

2.5 Conclusie

Academies trachten de leerbehoeften van zowel aanwezige als potentiële leerlingen te capteren, maar doen dat vooral op informele wijze. Een klein derde van de academies in de steekproef (9/30) heeft bevestigingen georganiseerd bij hun leerlingen of leerkrachten en slechts 3 op 30 academies organiseerden schriftelijke bevestigingen bij potentiële leerlingen. De gesprekken die academies voerden in het kader van de leerloopbaanbegeleiding van hun leerlingen, resulteerden amper tot vragen naar nieuw aanbod.

Slechts een kleine helft van de academies in de steekproef (13/30 of 43%) brengt de leerbehoeften formeel in kaart en die informatie is bij de meeste van de academies niet gevat in een overkoepelend beleidsplan, maar eerder verspreid over verschillende verslagen van vak- en coördinatorenoverleg. De beleidsonderbouwing voor de oprichting van nieuwe vestigingen is vatbaar voor verbetering. Zo verwezen slechts drie academies naar een formele omgevingsanalyse.

De spreiding van het DKO-aanbod is verbeterd, behalve voor dans, maar op sommige plaatsen blijft het moeilijk om DKO te volgen. In 12,2% van de gemeenten is geen enkel DKO-aanbod, 27,3% van de gemeenten biedt alle domeinen aan. Vaak worden niet alle graden van een domein aangeboden. Meer dan drie kwart van alle academies hebben sinds het niveaudecreet diverse vestigingsplaatsen opgericht, maar 15,8% ervan is intussen opgeheven. Hoewel

⁴⁴ Artikel 117, §3 van het niveaudecreet is vanaf 1 september 2020 aangepast door artikel 190 van het decreet over het onderwijs XXX van 3 juli 2020 en vanaf 1 september 2021 door artikel 227, 5°, van het ontwerp van decreet over het onderwijs XXXI (bekrachtigd door het Vlaams Parlement op 9 juli 2021).

⁴⁵ Volgens de administratie bleef die fout onder de radar wegens een groot aantal aanvragen voor programmatie en onderwijsbevoegdheid die in een snel tempo moesten worden verwerkt.

wachtlijsten het best beperkt blijven, hanteert toch bijna de helft van de academies in de steekproef wachtlijsten.

Het nieuwe aanbod waarin het niveaudecreet voorziet, kent een wisselend succes. 57 van de 100 academies die twee of meer domeinen aanbieden, richten de opleiding domeinoverschrijdende initiatieopleiding in. In het domein muziek bieden bijna 7 op 10 academies de nieuwe eerste graad aan en 9 op 10 de nieuwe specialisatieopleiding. Verschillende nieuwe opleidingen worden evenwel amper of niet aangeboden. Het niveaudecreet voorziet ook in verschillende trajectsnelheden om aan de behoeften van DKO-leerlingen te voldoen, maar verschillende verkorte of verlengde trajecten worden maar beperkt aangeboden en bevatten weinig leerlingen. De meerderheid van de leerlingen volgt nog steeds het standaardtraject. Daarnaast maakt het niveaudecreet leren in een alternatieve leercontext mogelijk in elk domein. In 47,3% van de academies maken leerlingen gebruik van die mogelijkheid, maar het gaat om slechts 1,1% van de leerlingen, die bijna uitsluitend in het domein muziek les volgen.

De academies brachten verschillende factoren naar voren die hen belemmeren om hun aanbod aan te passen aan de behoeften. Een ruime helft van de academies verwees naar infrastructuurele beperkingen. De gemeentelijke academies kregen hiervoor in de periode 2017-2020 alleen middelen vanuit het Vlaams Klimaatfonds. Het GO heeft sinds 2017 geen bouwprojecten specifiek voor het DKO goedgekeurd. De Vlaamse Regering wil verder inzetten op het multifunctioneel gebruik van schoolinfrastructuur buiten de schooluren.

14 van de 30 academies in de steekproef verwezen naar het gebrek aan omkaderingsmiddelen om nieuw aanbod in te richten. De Vlaamse Regering voerde beheersingsmechanismen in op de omkaderingsmiddelen voor het DKO. Ook impliceert de omkaderingsregeling voor het DKO dat academies de oprichting van een bijkomend structuuronderdeel zelf moeten financieren of compenseren bij andere structuuronderdelen. Acht academies in de steekproef (27%) vermeldde een tekort aan werkmiddelen om hun aanbod uit te breiden. Vanaf het begrotingsjaar 2020 werden zowel voor de gesubsidieerde academies als voor de academies van het GO besparingen doorgevoerd. Zowel gemeenten als inrichtende macht als gemeenten met DKO-vestigingen op hun grondgebied, dragen middelen bij bestemd voor omkadering en werking, maar ze doen dat niet allemaal in dezelfde mate.

Het Rekenhof stelde bij 3 academies inbreuken vast op de programmatieregelgeving. Bij 1 academie werd de inbreuk rechtgezet. Bij de twee andere academies waren de inbreuken te wijten aan een onduidelijkheid in de regelgeving, die intussen werd verholpen.

HOOFDSTUK 3

Toegankelijkheid voor kansarmen

3.1 Beleid van de Vlaamse overheid

De Vlaamse overheid moet gelijke participatiekansen aan het DKO waarborgen en participatiedrempels voor kansarmen wegnemen (zie 2.1). Vrijtijds- en vormingsactiviteiten zoals het DKO, dragen bij aan de persoonlijke ontwikkeling en integratie van kansarmen.

Het gelijkekansenbeleid van de Vlaamse overheid voor het DKO bestaat uit het verminderde inschrijvingsgeld, de verplichte, billijke bijdrageregeling en de subsidiëring van lokale samenwerkingsinitiatieven van academies met leerplichtscholen waarbij de SES-score⁴⁶ beperkt in rekening wordt gebracht. In tegenstelling tot het leerplichtonderwijs waar scholen extra omkadering en werkingsmiddelen krijgen op basis van het aantal leerlingen met een bepaalde socio-economische status (SES), voorziet de Vlaamse overheid niet in structurele middelen voor de academies om een gelijkekansenbeleid te voeren.

Financiële drempels kunnen de participatie aan het DKO bemoeilijken. De onderstaande hoofdstukken behandelen het inschrijvingsgeld en de bijdragen die academies vragen aan de leerlingen.

3.1.1 Inschrijvingsgeld

De grondwettelijke kosteloosheid van onderwijs geldt alleen voor leerplichtonderwijs⁴⁷, wat het DKO niet is. Het grondwettelijk recht op onderwijs en de kosteloze toegang vergen echter samenlezing met artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en met artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Beide verdragen verplichten de Staten de kosteloosheid van het onderwijs geleidelijk in te voeren. De bepalingen zijn niet beperkt tot het leerplichtonderwijs. Ze hebben geen rechtstreekse werking, maar houden wel een standstillverplichting in: inschrijvingsgelden kunnen niet worden ingevoerd waar ze niet bestonden, noch verhoogd, ook niet in het DKO. Volgens het Grondwettelijk Hof, waarnaar de Raad van State verwees bij het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIII, verhindert de standstillverplichting niet schoolgelden te verhogen op grond van, onder meer, een redelijke schatting van het verloop van de kosten van levensonderhoud, het nationaal product en de stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner. In het niveaudecreet zijn de inschrijvingstarieven voor het DKO vastgelegd. Ze worden vanaf het schooljaar 2019-2020 jaarlijks aangepast aan de gezondheidsindex⁴⁸.

⁴⁶ De SES-score is een waarde tussen 0 en 1 en drukt uit in welke mate de leerlingen aantikken op de SES-kenmerken thuistaal niet-Nederlands, laag opleidingsniveau van de moeder, schooltoeslag en buurt met hoge mate van schoolse vertraging.

⁴⁷ Volgens § 3 van artikel 24 van de Grondwet is de toegang tot het onderwijs kosteloos tot het einde van de leerplicht.

⁴⁸ Artikel 91 van het niveaudecreet.

De volgende tabel geeft een overzicht van de decretaal vastgelegde inschrijvingstarieven. Dat zijn de bedragen die de leerling betaalt voor elk domein waarvoor hij zich inschrijft.

Tabel 11 – Inschrijvingstarieven, schooljaar 2020-2021

Categorie	Volledig	Verminderd
Volwassenen (+24 jaar)	318 euro	134 euro
Volwassenen (18–24 jaar)		134 euro
Jongeren (-18 jaar)	68 euro	44 euro

Bron: Niveaudecreet

De leerling moet het volledige inschrijvingsgeld betalen ten laatste op 31 oktober van het betrokken schooljaar. Het academiereglement kan bepalen dat het inschrijvingsgeld in schijven kan worden betaald.

Een leerling moet het verminderde tarief krijgen als hij voldoet aan een van de volgende voorwaarden:

- uitkeringsgerechtigd volledig werkloos zijn of daarmee gelijkgesteld;
- verplicht zijn ingeschreven als werkzoekende op grond van de reglementering in verband met de arbeidsvoorziening en de werkloosheid;
- een leefloon van het OCMW ontvangen of een uitkering die daarmee gelijkgesteld is;
- een inkomensgarantie voor ouderen of een rentebijslag ontvangen;
- erkend zijn als persoon met een handicap en een tegemoetkoming van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid ontvangen;
- voor ten minste 66% arbeidsongeschikt zijn;
- begunstigde zijn van een verhoogde kinderbijslag (erkend voor ten minste 66%);
- in een gezinsvervangend tehuis of in een medisch-pedagogische instelling of in een pleeggezin verblijven;
- het statuut van erkend politiek vluchteling bezitten;
- begunstigde zijn van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming;
- ten laste zijn van een van vermelde groepen;
- de leeftijd van 25 jaar nog niet hebben bereikt.

Daarnaast zijn nog specifieke verminderingscategorieën voor jongeren⁴⁹:

- als een ander lid uit de leefeenheid al is ingeschreven;
- bij een extra inschrijving in een ander domein.

De verificatie van AGODI controleert of de leerlingen die werden ingeschreven met een kortingstarief, een legitiem attest kunnen voorleggen.

⁴⁹ Als het kind jonger is dan 12 jaar, is het inschrijvingsgeld voor het DKO fiscaal aftrekbaar als kost voor kinderopvang.

3.1.2 Bijdrageregeling

Het niveaudecreet bepaalt dat een schoolbestuur bijkomende bijdragen mag vragen aan de leerling, maar die bijdrageregeling moet een billijke behandeling van alle leerlingen garanderen en mag de participatiekans niet in het gedrang brengen. Als er een bijdrage wordt gevraagd voor cursusmateriaal⁵⁰ of auteurs- of reprografierechten, moet die worden aangerekend tegen kostprijs, bij het begin van elk schooljaar worden geraamd en vóór de inschrijving aan de leerling worden meegedeeld.

3.1.3 Samenwerkingsinitiatieven

Al geruime tijd vóór het niveaudecreet liepen er in Vlaanderen heel wat samenwerkingsinitiatieven tussen scholen en academies. Een deel daarvan werd gesubsidieerd door de Vlaamse overheid: de tijdelijke projecten muzische vorming en de tijdelijke projecten kunstinitiatie. Een ander deel maakte gebruik van middelen van lokale besturen. De samenwerking nam diverse vormen aan: professionaliseringstrajecten voor leerkrachten, coachingstrajecten voor leerkrachten en schoolteams, kunstenaar-in-de-klasprojecten voor leerlingen, cultuurklassen voor leerlingen ... De middelen voor de tijdelijke projecten waren sterk geconcentreerd in een beperkt aantal basisscholen.

Het niveaudecreet heeft de mogelijkheid uitgebreid voor de academies om lokale samenwerkingsinitiatieven te organiseren. Die samenwerkingsinitiatieven kunnen worden georganiseerd tussen academies en scholen voor basisonderwijs, secundair of hoger onderwijs. Het besluit van 4 mei 2018 regelt de voorwaarden waaronder lokale samenwerkingsinitiatieven kunnen worden toegewezen en georganiseerd⁵¹. Een van de criteria is het procentueel aandeel SES-leerlingen. Het is immers de bedoeling om de toeleiding naar het DKO te bevorderen van leerlingen basisonderwijs of secundair onderwijs die blijken geven van artistieke interesse en aanleg, in het bijzonder leerlingen uit scholen met een meerderheid⁵² van leerlingen die beantwoorden aan de SES-kenmerken. In de aanvraag moet het aandeel SES-leerlingen van de partnerschool niet worden vermeld omdat het departement Onderwijs en Vorming zelf over die gegevens beschikt. Een beoordelingscommissie beoordeelt de aanvragen van de academies op basis van de inhoudelijke criteria in het besluit en geeft een eindscore op 20. Dat eindcijfer is een numerieke uitdrukking van een kwalitatieve waardering door de beoordelingscommissie. De eindscore wordt vervolgens vermeerderd met de helft van de SES-score, die maximum 1 is⁵³. Een eindbeoordeling op 20 kan dus op basis van de SES-indicator maximum 0,5 punten extra krijgen.

Een lokaal samenwerkingsinitiatief duurt drie schooljaren. De Vlaamse Regering kent aan een academie van een goedgekeurd lokaal samenwerkingsinitiatief jaarlijks een puntenenveloppe

⁵⁰ Cursusmateriaal: alle benodigdheden die het schoolbestuur opgeeft als noodzakelijk voor het volgen van de opleiding en die het schoolbestuur aanrekent.

⁵¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 betreffende de lokale samenwerkingsinitiatieven tussen scholen voor basis- en secundair onderwijs, instellingen voor hoger onderwijs en de academies voor deeltijds kunstonderwijs.

⁵² Het decreet geeft geen verdere toelichting over welk aandeel een meerderheid van SES-leerlingen juist inhoudt. In een antwoord op een parlementaire vraag verklaarde de toenmalige minister van Onderwijs dat een meerderheid van SES-leerlingen minstens een aandeel van 30% inhoudt. Vraag om uitleg nr. 2650 (2016-2017)–Vlaams Parlement.

⁵³ In het buitengewoon onderwijs is geen SES-score bekend, daar wordt de score ingesteld op 1. Hetzelfde geldt voor hogescholen, maar daar wordt de score ingesteld op 0.

en een werkingsbudget toe. Het niveaudecreet voorziet in een stijging van het budget voor de samenwerkingsinitiatieven van 1,9 miljoen euro naar 4,4 miljoen euro.

Op 1 september 2019 gingen de eerste lokale samenwerkingsinitiatieven of kunstkuurprojecten van start. Het niveaudecreet bepaalt dat de samenwerkingsinitiatieven in het schooljaar 2022-2023 worden geëvalueerd voor eventuele bijsturing⁵⁴. De Onderwijsinspectie kan bij een doorlichting het samenwerkingsinitiatief evalueren.

3.2 Maatregelen van de academies

3.2.1 Toeleiding

Om de toeleiding in het algemeen te verhogen, stelden alle academies in de steekproef inspanningen te doen om hun aanbod bekend te maken in de omgeving. De vaakst voorkomende promotieactiviteiten zijn jaarlijkse workshops of voorstellingen voor scholen (bepaalde leerjaren) en voor partners Brede school, folders, bekendmaking van het aanbod via de gemeentekrant, sociale media, aanwezigheid op activiteiten georganiseerd door de gemeenschapscentra en deelname aan lokale evenementen.

Voor de toeleiding van kansarmen verwezen tien academies in de steekproef in de interviews naar structurele samenwerkingsverbanden tussen de gemeente, het OCMW en andere partners actief rond kansarmoedebestrijding, zoals het Huis van het Kind, Samenlevingsopbouw, brugfiguren in scholen, centra voor basiseducatie, buurtwerkers en andere kansarmoedeverenigingen. Eén van die tien academies wil bewust inzetten op een hoger aandeel kansarme leerlingen. In haar aanvragen voor bijkomende onderwijsbevoegdheid die op die doelstelling zijn gericht, onderbouwde de academie dat met de volgende indicatoren voor de gemeente: aantal leefloners, gemiddeld inkomen, aantal leerlingen met een vrijetijdspas (zie 3.2.2.1), aandeel SES-leerlingen in het leerplichtonderwijs en aandeel jongeren zonder diploma.

De structurele samenwerkingsverbanden hebben onder meer geleid tot workshops en rondleidingen van geïnteresseerden uit de doelgroep, een aanbod van cursussen woord en beeld in een wijkcentrum en een toeleiding van kansarme leerlingen naar de academie zelf. Eén academie kan ook op vraag een beroep doen op een tolk en op een taalcoach van het Huis van het Kind om leerkrachten te ondersteunen. Die academie richt ook niet-verplichte extra lessen in voor anderstalige leerlingen muziek. Het secretariaatspersoneel van twee academies kon een opleiding Klare Taal volgen bij een vzw die anderstalige nieuwkomers opvangt.

Behalve de tien academies met structurele samenwerkingsverbanden, deelden drie academies mee al te hebben samengewerkt met kansarmoedeverenigingen, maar dat gebeurde eerder ad hoc. De zeventien andere academies deelden in de interviews mee niet te hebben samengewerkt met kansarmoedeverenigingen⁵⁵.

Zes academies organiseren jaarlijks rondleidingen of workshops voor OKAN-klassen. Vijf academies onderstrepen het belang van nabijheid (hoofdvestiging of vestigingsplaatsen in kansarme buurt).

⁵⁴ Artikel 136 van het niveaudecreet. Er zal worden nagegaan of de samenwerkingsinitiatieven hebben bijgedragen tot de realisatie van de doelstellingen.

⁵⁵ Academies verwijzen wel door naar het OCMW bij betalingsmoeilijkheden.

In het algemeen verwezen de academies naar een gebrek aan expertise, tijd en middelen om kansarmen aan te trekken en te behouden. De directie, de leerkrachten en de mensen op het secretariaat zouden weinig vertrouwd zijn met de leefwereld van dat doelpubliek. Het vergt ook een specifieke communicatie om kansengroepen aan te trekken. Boven op de inspanningen om die doelgroep te bereiken, vraagt het ook inspanningen om ervoor te zorgen dat ze niet afhaken. Het onderhouden van de contacten met kansarmoedeverenigingen vergt tijd en voldoende omkadering. Het flankerend beleid van de gemeente speelt een belangrijke rol. Via het participatiedecreet ondersteunt de Vlaamse overheid de gemeenten met subsidies voor de creatie van lokale netwerken.

Het Rekenhof heeft het Netwerk tegen Armoede bevraagd over de toegankelijkheid van het DKO voor kansarmen. Het Netwerk tegen Armoede verwees naar eerdere geformuleerde aanbevelingen gericht aan de vorige minister van Onderwijs. Samengevat is er volgens hen meer nood aan:

- outreachend werken, projecten op locatie, initiaties en kennismaking buiten de academie;
- beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking met welzijn, jeugd ...;
- brugfiguren die fungeren tussen DKO en de school, het jeugdwerk, de buurt;
- een informeler, laagdrempeliger, kortlopend, vrijblijvend aanbod als tussenstap naar het reguliere DKO-aanbod;
- sensibilisering en vorming van leerkrachten;
- een mogelijkheid om dezelfde module op verschillende niveaus te volgen;
- kostenbeheersing en een bewust kostenbeleid: zowel het inschrijvingsgeld als aankoop of huur van instrument, zijn een concrete drempel voor gezinnen in armoede;
- communicatie, gaande van externe communicatie over het aanbod tot interne communicatie tussen directie, leerkrachten en leerlingen of ouders. Een mondeling aanspreekpunt, brieven in eenvoudige taal, een persoonlijk onthaal en vertaling van reglementen en verwachtingen maken het makkelijk voor maatschappelijk kwetsbare ouders.

3.2.2 Kostenbeleid

3.2.2.1 Bijdrageregeling

Alle academies vragen de decretaal bepaalde inschrijvingstarieven⁵⁶. Academies kunnen daarnaast bijdragen aanrekenen in de vorm van een retributie (vaste bijdrage) en een bijdrage voor bijkomende uitgaven.

Retributie

Academies verschillen in de retributie die ze aan hun leerlingen vragen. Een lage retributie betekent niet dat die academie voor de cursist goedkoper is. De retributies vormen maar één aspect van de kosten: er kunnen nog bijkomende uitgaven zijn (zie verder).

5 academies uit de steekproef vragen geen retributie aan hun leerlingen. De overige 25 academies vragen dat wel aan alle of bepaalde categorieën van leerlingen. De retributie wordt

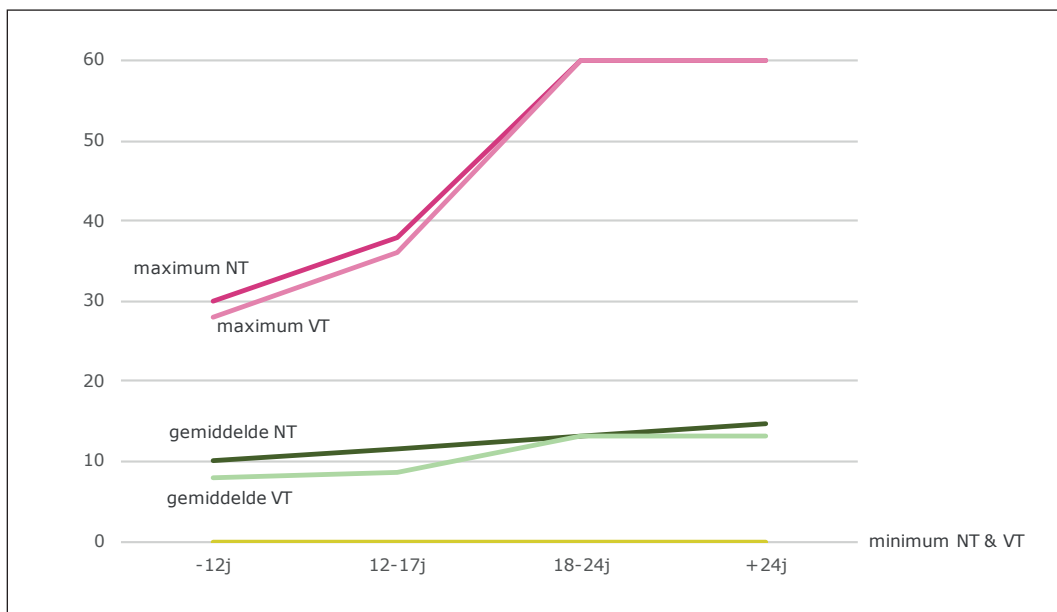
⁵⁶ Er zijn gemeenten die voorzien in kortingssystemen voor leerlingen (inwoners) met een geringe financiële draagkracht, zie 3.2.2.3.

gevraagd om uitgaven te dekken voor kopieën, verbruiksmaterialen, licentie SEMU ... De retributie moet worden betaald samen met het inschrijvingsgeld. 6 academies vragen een retributie van 5 euro of minder. De bedragen van de retributies variëren bij een aantal academies naargelang de leeftijdscategorie en de categorie verminderd inschrijvingsgeld.

4 van de 25 academies vragen een hogere retributie aan niet-inwoners van de gemeenten met een vestigingsplaats van de academie. 1 academie vraagt dat echter niet aan leerlingen die in aanmerking komen voor het verlaagde inschrijvingstarief.

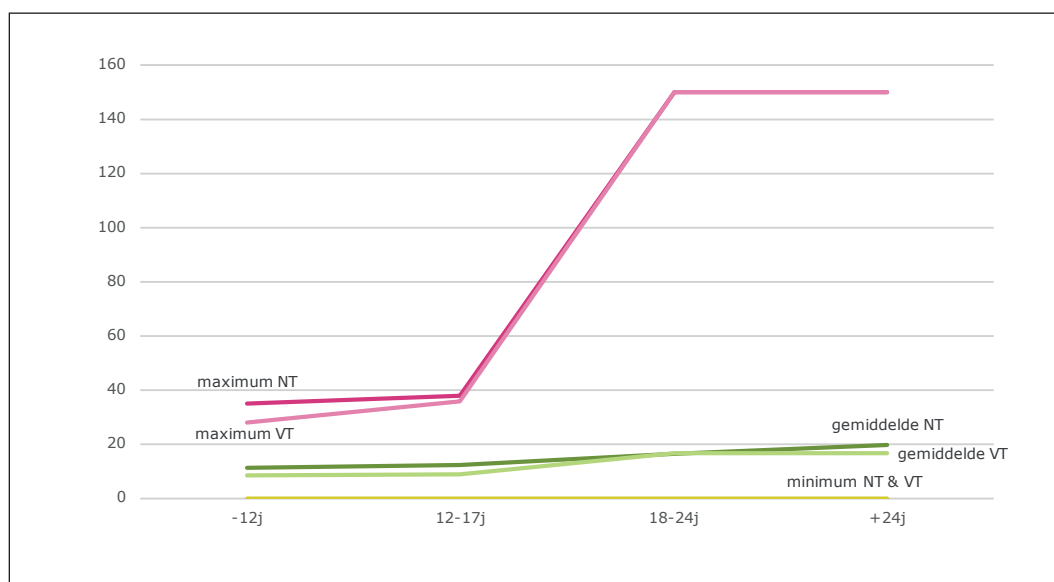
De onderstaande grafieken geven de minimale, maximale en gemiddelde retributie voor de 30 academies, eerst voor de inwoners van de gemeenten met vestigingsplaatsen, daarna voor de niet-inwoners. Voor 4 leeftijdscategorieën (x-as) geven de lijnen de retributies weer die de academies vragen aan leerlingen die een normaal (NT) of verminderd tarief (VT) aan inschrijvingsgeld betalen. Over alle leeftijds- en kortingscategorieën heen genomen, bedraagt de retributie 11 euro voor inwoners en 14 euro voor niet-inwoners.

Grafiek 8 – Retributie in euro voor inwoners volgens leeftijd: minimum-, gemiddelde en maximumretributie van 30 academies



Bron: Interviews en vragenlijsten academies

Grafiek 9 – Retributie in euro voor niet-inwoners volgens leeftijd: minimum-, gemiddelde en maximumretributie van 30 academies



Bron: Interviews en vragenlijsten academies

Uit de grafieken blijkt een vrij grote variatie tussen academies aan retributies, vooral bij de volwassenen. Het grootste verschil tussen het minimum en maximum bedraagt 150 euro voor niet-inwoners en 60 euro voor inwoners. Voor kinderen en jongeren liggen de retributies dicht bij elkaar.

De gemiddelde retributiebedragen liggen dicht bij de minimale dan bij de maximale waarden. Dat betekent dat maar weinig academies een veel hogere retributie vragen. Ook blijken de lijnen voor het normale (NT) en verminderde tarief (VT) maar weinig van elkaar te verschillen. Dat wil zeggen dat de meeste academies geen verschil maken in retributie tussen de leerlingen met een verminderd of normaal tarief. Negen academies doen dat wel en vragen aan cursisten met verminderd tarief geen (1 academie) of een lagere retributie (7 academies). Eén academie vraagt echter aan die cursisten een hogere retributie (naargelang de leeftijdscategorie 4 of 19 euro hoger).

Doordat de extra retributie voor niet-inwoners in verhouding tot de retributie voor inwoners vrij hoog is, liggen de maxima in de tweede grafiek veel hoger dan in de eerste grafiek. Dat is vooral doordat één academie een extra retributie van 90 euro aanreken aan niet-inwoners ouder dan 18 jaar, ook aan zij die recht hebben op het verminderde tarief⁵⁷. Cursisten ouder dan 24 jaar aan het normale tarief betalen daardoor 468 euro aan inschrijvingsgeld inclusief retributie.

Bij 25 academies uit de steekproef kunnen leerlingen met betalingsmoeilijkheden het inschrijvingsgeld en de retributie in schijven betalen. Eén academie verhoogt het te betalen bedrag bij inschrijving met 10 euro (verminderd inschrijvingsgeld) en met 25 euro (volledig inschrijvingsgeld) als niet wordt betaald in juni.

⁵⁷ Leerlingen van 18 tot 24 jaar komen louter op basis van hun leeftijd in aanmerking voor het verminderde tarief.

Bijkomende uitgaven

Er is geen strikt onderscheid tussen welke kost onder retributie of onder bijkomende uitgaven valt. Hierna gaat het over de bijkomende uitgaven boven op de eventuele retributie. Er is een onderscheid tussen duurzame (bv. muziekinstrumenten, danskledij, fototoestel) en niet-duurzame materialen (bv. tekengerief, partituren, boeken). Voor opleidingen in het domein woordkunst-drama zijn de materiaalkosten het kleinst, in het domein muziek het grootst (o.a. aankoop instrument⁵⁸).

Van de 18 academies in de steekproef die het domein muziek aanbieden, zijn er 17⁵⁹ met een bepaald aanbod aan verhuurinstrumenten. Door de kostprijs van een instrument is dat een belangrijke maatregel in het kader van kostenbeheersing. De instrumenten worden aangekocht door de inrichtende macht. Het aanbod (welke instrumenten en aantal), de huurprijzen en de waarborgregeling verschillen tussen de 17 academies. 4 academies deelden mee niet over voldoende instrumenten te beschikken om aan de vraag te voldoen.

Afhankelijk van het gehuurde instrument en de academie worden jaarlijkse huurprijzen gevraagd van 12,5 tot 222,8 euro. Aangezien het de bedoeling is dat de leerling naargelang hij vordert in de opleiding toch een instrument koopt, beperken de meeste academies de huurperiode, hoewel hier ook van wordt afgeweken ingeval van nood.

Zes academies vragen geen waarborg en hebben daarbij nog geen problemen ondervonden. Het bedrag van de waarborg varieert bij de andere academies naargelang het gehuurde instrument van 25 tot 279 euro.

De meeste academies beeldende en audiovisuele kunsten geven aan de kinderen een lijst mee met materialen die zij zelf moeten aankopen. Enkele directeurs deelden ramingen mee van 20 tot 40 euro voor kinderen. Sommige academies kopen het materiaal aan in groep, waardoor leerlingen het goedkoper kunnen aanschaffen via de academie, andere stellen voor kinderen al het materiaal ter beschikking. Van volwassenen wordt meer verwacht dat zij de meeste verbruiksmaterialen zelf kopen.

In het domein dans moeten de leerlingen een dansuitrusting aanschaffen. Een academie raamt die kosten voor de 12 jaar van de opleiding op ongeveer 50 euro per jaar. Een aantal academies organiseren daarvoor tweedehandsbeurzen.

3.2.2.2 Communicatie over de kosten

Elke leerling moet vóór hij zich inschrijft voor een bepaalde opleiding, weten wat de totale jaarlijkse kostprijs is (inschrijvingsgeld, al dan niet verhoogd met de retributie en de bijkomende kosten). Elke leerling moet die informatie gemakkelijk en vóór de inschrijving kunnen raadplegen op de website. Het is niet voldoende dat de kosten alleen zijn opgenomen in het

⁵⁸ Vermeersch L., Capéau B., Van Itterbeeck K., Groenez S., *Wie speelt de eerste viool? Gedifferentieerde inschrijvingsgelden en participatie aan het deeltijds kunstonderwijs*, Onderzoek in opdracht van Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, HIVA 2011.

⁵⁹ Eén academie beschikt over slechts enkele instrumenten, die het alleen in uiterste nood verhuurt. Ze maakt die mogelijkheid bewust niet bekend.

academiereglement dat op de website staat. Van uitgaven waarvan het juiste bedrag nog niet vaststaat, kan een raming of een maximumbedrag worden gegeven.

Het te betalen bedrag (inschrijvingsgeld en retributie) en de voorwaarden voor het verminderde tarief staan op de websites van alle academies in de steekproef. Twee academies vermelden echter nog de tarieven van vorig schooljaar.

Bij 14 van de 17 academies in de steekproef die instrumenten verhuren, staan de mogelijkheid tot huren en de kosten duidelijk op hun website. Waar dat niet zo is, staat de info alleen in het academiereglement.

Meestal maken de academies de bijkomende kosten maar bekend bij de inschrijving of in het begin van het schooljaar via de leerkrachten. Slechts zes academies in de steekproef vermelden op hun website dat er nog extra uitgaven zijn. Slechts drie academies bieden daarbij op hun website een overzicht aan van alle uitgaven per opleiding met de kostprijs of raming.

3.2.2.3 Financiële tegemoetkoming door lokale besturen

Met een eigen lokale pas of met de Vlaamse UiTPAS met kansentarief stimuleren lokale besturen hun inwoners met beperkt budget om te participeren aan het culturele en vrijetijdsaanbod. Personen met een geringe financiële draagkracht⁶⁰ kunnen een UiTPAS aan kansentarief krijgen, waardoor ze tussen 75% en 80% korting krijgen op alle activiteiten, inclusief lidgeld of inschrijvingsgeld, van de aangesloten aanbieders (UiTPAS-partners van de gemeente). De UiTPAS met kansentarief geldt ook als bewijsstuk voor het verminderde inschrijvingsgeld. De steden en gemeenten zijn wel vrij om te bepalen welk tarief ze beschouwen als basisprijs (normaal of verminderd tarief).

In 13 van de 30 geïnterviewde academies kunnen inwoners van de gemeente gebruikmaken van een kortingspas. De volgende tabel toont de variatie binnen het systeem van de kortingspassen.

⁶⁰ Dit zijn personen met een verhoogde tegemoetkoming van de mutualiteit of in schuldbemiddeling of budgetbeheer. Lokale besturen kunnen de voorwaarden uitbreiden.

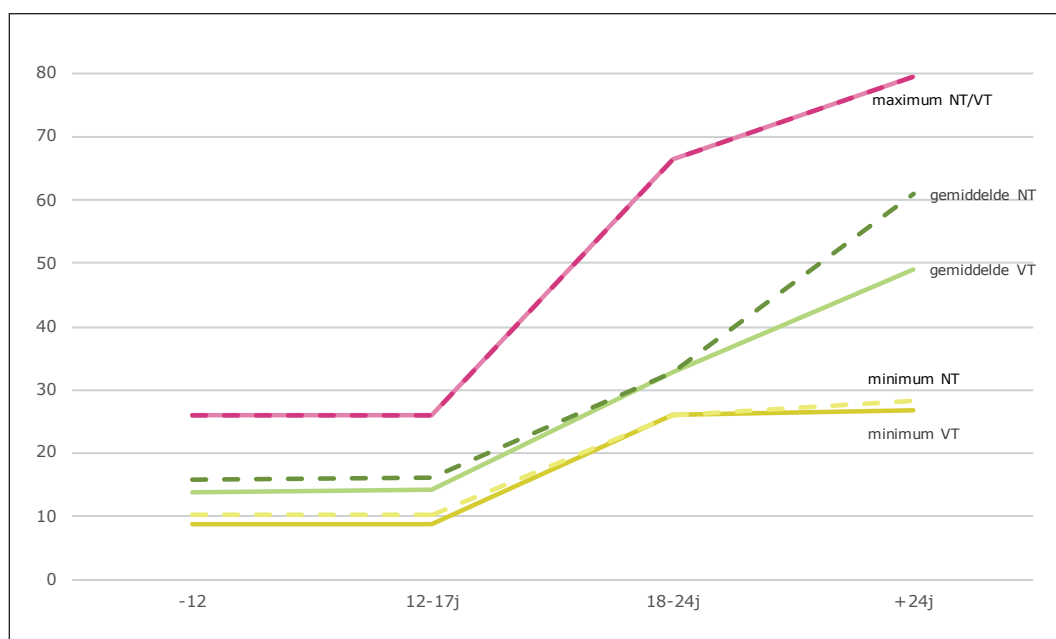
Tabel 12 – Verschillen tussen kortingspassen bij 13 academies

	Aantal academies
Leeftijden	
Alle leeftijden	10
Enkel -25 jaar	1
Enkel -18 jaar	2
Systeem van kortingspas	
UiTPAS	8
Lokale vrijetijdspas of -kaart	5
Basisprijs	
Normaal of verminderd tarief naargelang categorie	5
Steeds normaal tarief	5
Steeds verminderd tarief	2
Vast bedrag	1
% korting op inschrijvingsgeld	
80%	9
75%	3
Ander (vast bedrag)	1
Geen retributie of retributie vervalt	6

Bron: Interviews en vragenlijsten academies

De volgende grafiek toont voor de 13 academies wat cursisten nog aan inschrijvingsgeld moeten betalen (inclusief retributie) met een kortingspas. Ook hier variëren de bedragen vrij sterk tussen gemeenten.

Grafiek 10 – Inschrijvingsgeld (inclusief retributie) in euro voor houders van een kortingspas aan kansentarief: minimum, gemiddelde en maximum van 13 academies



Bron: Interviews en vragenlijsten academies

Er zijn ook lokale besturen die een ander systeem hanteren dan een kortingspas. Twee gemeenten komen tegemoet in de kosten via een vrijetijdstoelage. In een andere gemeente kunnen OCMW-cliënten een beroep doen op een vrijetijdsbudget. In die gemeenten wordt de tegemoetkoming begrensd tot een bepaald plafond in tegenstelling tot bij de kortingspassen. Op basis van de 30 onderzochte academies kan worden gesteld dat meer dan de helft van de gemeenten onder een of andere vorm in een financiële tegemoetkoming voorziet voor mensen met een bescheiden budget.

3.2.3 Lopende samenwerkingsinitiatieven

De steekproef bevat 16 academies die een samenwerkingsinitiatief hebben gesloten⁶¹. In het algemeen peilden die academies naar interesse bij alle scholen of namen bepaalde scholen zelf contact op met de academie. Uit de interviews bleek dat niet alle directeurs in de steekproef op de hoogte zijn van het SES-profiel van de naburige scholen. De Vlaamse overheid leverde nochtans al inspanningen om die informatie beter bekend te maken. AGODI publiceert jaarlijks op zijn website de leerlingenkenmerken van alle scholen in het gewoon basis- en secundair onderwijs⁶². Via de interactieve toepassing Dataloep kan elke academie cijfers vinden over de SES-kenmerken van de leerlingen wonende in de gemeente of omliggende gemeenten⁶³. Die toepassingen zijn bij de academies nog onvoldoende bekend.

In het schooljaar 2020-2021 zijn er in totaal 202 kunstkuurprojecten lopende. Op 1 september 2019 startten er 98 trajecten, op 1 september 2020 104. Op 1 september 2021 gingen 83 nieuwe trajecten van start. In die schooljaren hebben 88 van de 167 academies één of meer samenwerkingsinitiatieven gestart (52,7%) met in totaal 198 scholen (zie tabel). Het aantal samenwerkingsinitiatieven is aanzienlijk gestegen sinds het niveaudecreet⁶⁴.

Tabel 13 – Aantal partnerscholen t.o.v. totaal aantal scholen per onderwijsniveau

	Aantal partnerscholen	Totaal aantal scholen	% deelname
Gewoon basisonderwijs	147	2.493	5,9%
Buitengewoon basisonderwijs	10	200	5,0%
Gewoon secundair onderwijs	28	955	2,9%
Buitengewoon secundair onderwijs	9	136	6,6%
Hoger onderwijs	4	16	25,0%
Totaal	198	3.800	5,2%

Bron: Bestanden departement Onderwijs en Vorming en Statistisch jaarboek 2020-2021

Het Rekenhof ging voor de 202 kunstkuurprojecten na in welke domeinen de academies samenwerkingsverbanden aangaan. Sommige projecten hebben betrekking op diverse domeinen, waardoor de 202 projecten goed zijn voor 262 domeinen. De volgende grafiek toont de verdeling van de projecten over de vier domeinen en de domeinoverschrijdende initiatie.

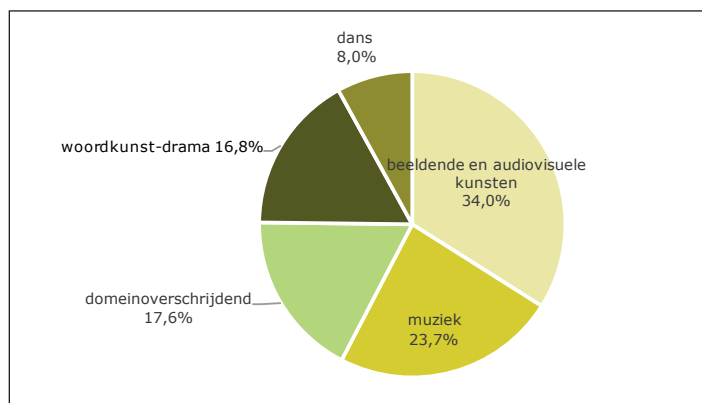
⁶¹ Van 6 academies werden de aanvragen niet goedgekeurd, 8 academies hebben geen aanvraag ingediend.

⁶² <https://www.agodi.be/cijfermateriaal-leerlingenkenmerken>.

⁶³ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/dataloep-aan-de-slag-met-cijfers-over-onderwijs>.

⁶⁴ In 2017 waren er 7 tijdelijke projecten muzische vorming en 20 tijdelijke projecten kunstinitiatie.

Grafiek 11 – Verdeling van de kunstkuurprojecten over de domeinen, 2019 en 2020

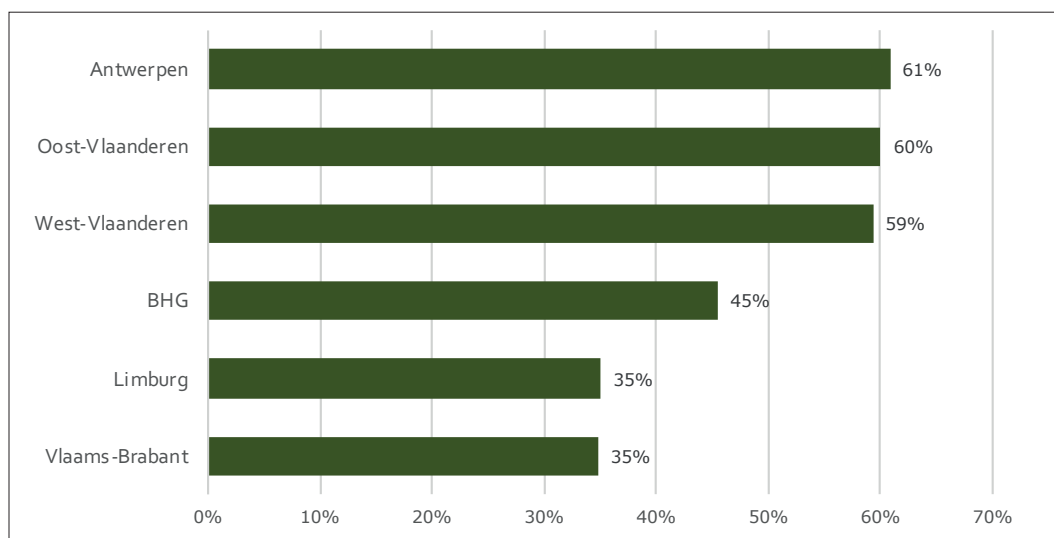


Bron: Departement Onderwijs en Vorming

De samenwerkingsinitiatieven bevinden zich in alle domeinen, maar hebben het meest (meer dan een derde) betrekking op beeldende en audiovisuele kunsten en het minst op dans (8%).

De kunstkuurprojecten zijn niet evenredig verspreid zoals blijkt uit de onderstaande grafiek. De participatiegraad aan kunstkuurprojecten is vrij hoog in de provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen. In Limburg en Vlaams-Brabant is de participatie aanzienlijk lager.

Grafiek 12 – Percentage academies met een kunstkuurproject (2019-2020 en 2020-2021)

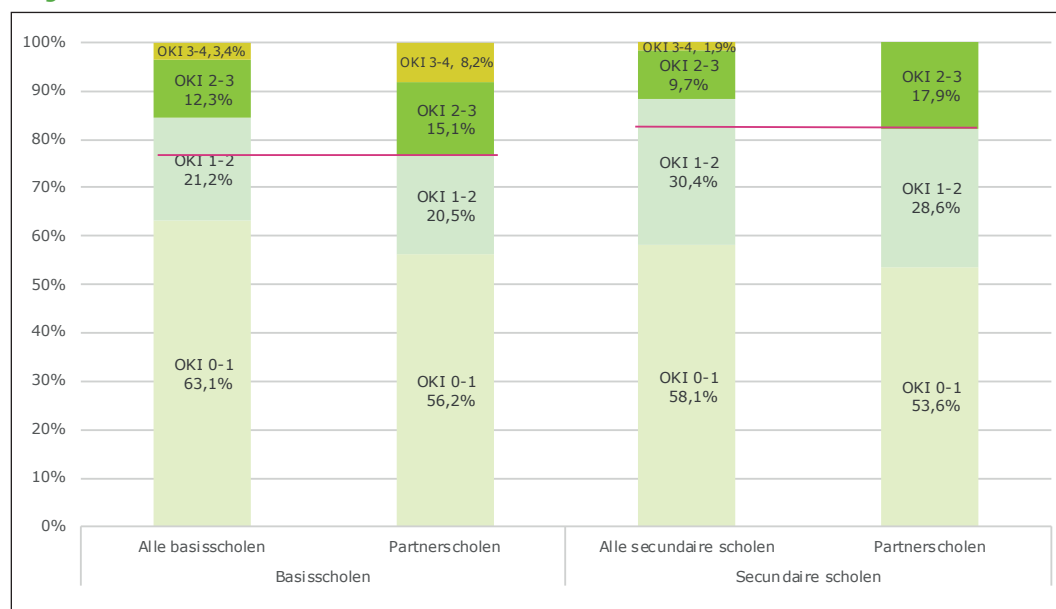


Bron: Departement Onderwijs en Vorming

Een van de doelstellingen van de samenwerkingsinitiatieven is SES-leerlingen toeleiden naar het DKO. Het Rekenhof ging na of de partnerscholen meer SES-leerlingen hebben dan de gemiddelde Vlaamse school. Hieronder vergelijkt het Rekenhof voor het gewoon basis- en secundair onderwijs de aandelen van de verschillende types scholen bij de partnerscholen en bij alle Vlaamse scholen. De SES-zwaarte van een school wordt uitgedrukt aan de hand van

de OKI-waarde⁶⁵. De waarde ligt tussen 0 en 4. Hoe hoger de OKI-waarde van de school, hoe meer leerlingen op meer SES-kenmerken aantikken.

Grafiek 13 – Verdeling scholen en scholen met een kunstkuurproject in 2019 of 2020 volgens de OKI-waarde



Bron: Departement Onderwijs en Vorming en Datawarehouse Leerplicht

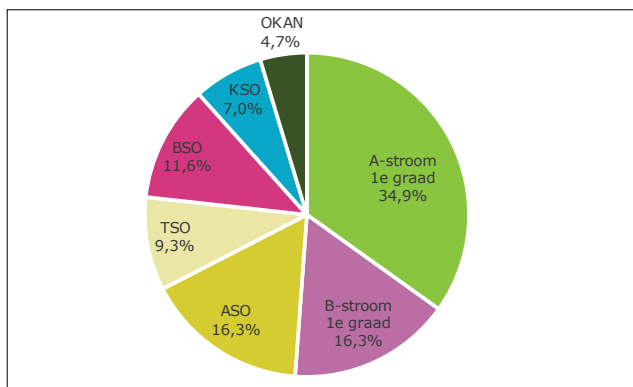
Zowel in het basis- als in het secundair onderwijs maken scholen met hoge OKI-waardes (meer dan 2) een iets groter aandeel uit van alle partnerscholen dan van alle Vlaamse scholen (basisonderwijs: 23,3% t.o.v. 15,7%; secundair onderwijs: 17,9% t.o.v. 11,6%). Dat is ook precies wat de Vlaamse overheid beoogt.

Het Rekenhof heeft ook onderzocht in welke onderwijsvormen in het secundair onderwijs de samenwerkingsinitiatieven zich het meest situeren. Uit de volgende grafiek blijkt dat de samenwerkingsinitiatieven ten goede komen aan leerlingen uit alle onderwijsvormen van het gewoon secundair onderwijs. De doelgroep is vooral de eerste graad A-stroom en in tweede instantie de eerste graad B-stroom⁶⁶ en ASO. Voor de tweede en derde graad van het secundair onderwijs is er ook aandacht voor de leerlingen uit het BSO.

⁶⁵ Die waarde wordt berekend door de som te maken voor alle leerlingen van de vier leerlingkenmerken waarop ze aantikken en dat te delen door het totaal aantal leerlingen van de school.

⁶⁶ De eerste graad van het secundair onderwijs (A- en B-stroom) dient als algemene vorming en is niet opgedeeld in de onderwijsvormen (ASO, TSO, BSO, KSO) van de tweede en derde graad.

Grafiek 14 – Verdeling van de kunstkuurprojecten in 2019 of 2020 volgens onderwijsvorm in het secundair onderwijs



Bron: cultuurkuur.be en departement Onderwijs en Vorming

3.3 Aandeel kansarmen

Het Rekenhof onderzocht in welke richting de participatie van kansarme leerlingen in het DKO de laatste jaren evolueert. Het vergeleek daartoe het aandeel -18-jarige kansarme leerlingen in het DKO met het aantal -18-jarige kansarme leerlingen in het leerplichtonderwijs voor de schooljaren 2017-2018, 2018-2019 en 2019-2020. Het vergeleek voor diezelfde schooljaren ook het aandeel +24-jarige kansarme leerlingen in het DKO met het aandeel +24-jarige kansarmen in de hele Vlaamse populatie.

Voor de -18-jarige leerlingen baseerde het Rekenhof zich op de SES-kenmerken van de leerlingen: thuistaal niet-Nederlands, laag opleidingsniveau van de moeder, schooltoeslag en buurt met hoge mate van schoolse vertraging. De Vlaamse overheid kent die kenmerken voor de leerlingen van het gewoon leerplichtonderwijs omdat ze die gegevens nodig heeft voor de financiering ervan (zowel voor omkadering als werkingsmiddelen). Ze kent die kenmerken ook voor de meeste leerlingen van het DKO⁶⁷. De academies kennen die gegevens echter niet voor hun leerlingen in tegenstelling tot scholen in het leerplichtonderwijs.

Voor de +24-jarigen hanteerde het Rekenhof het criterium verminderd inschrijvingsgeld. Leerlingen van 18 tot 24 jaar komen louter op basis van hun leeftijd in aanmerking voor het verminderde tarief. Die categorie werd dus niet in de analyse betrokken.

3.3.1 Leerlingen jonger dan 18 jaar

Het Rekenhof kan enkel leerlingen waarvan de Vlaamse overheid de SES-kenmerken kent, meenemen in de analyse. Het selecteerde de leerlingen met de 12 geboortejaren die overeenkomen met het eerste leerjaar basisonderwijs tot het zesde jaar secundair onderwijs als de leerlingen op leeftijd zitten. De onderstaande tabel toont welke geboortejaren in aanmerking werden genomen samen met het aantal leerlingen. Alleen de DKO-leerlingen die in de data-warehouse Leerplicht voorkwamen zijn betrokken in de analyse.

⁶⁷ Van ongeveer 97% van de leerlingen in het DKO in deze leeftijdscategorie zijn de SES-kenmerken bekend, voor het leerplichtonderwijs is dat voor ongeveer 95% van de leerlingen het geval. De SES-kenmerken zijn niet bekend bij leerlingen in het buitengewoon onderwijs, leerlingen ingeschreven in een Syntra, leerlingen die naar school gaan in een school van de Franstalige gemeenschap of in het buitenland of leerlingen die thuisonderwijs volgen.

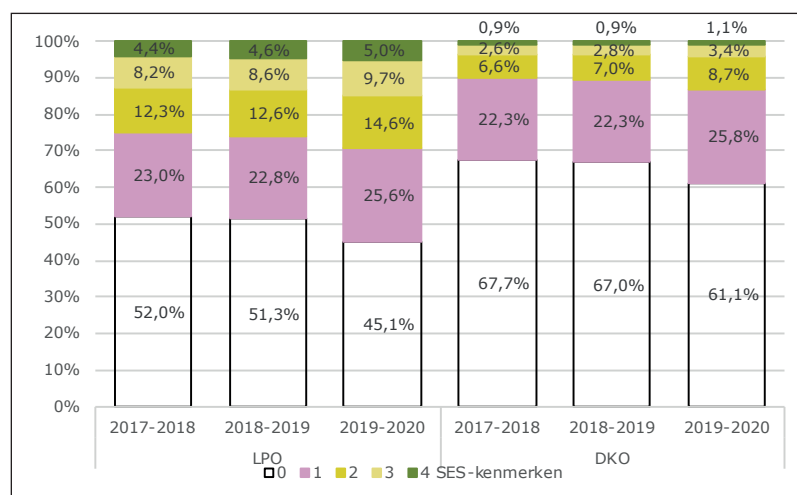
Tabel 14 – Geselecteerde geboortejaren en aantal leerlingen

Schooljaar	Geboortejaren	Aantal leerlingen DKO SES bekend	Aantal leerlingen LPO SES bekend
2017-2018	2000-2011	118.073	826.492
2018-2019	2001-2012	125.323	836.927
2019-2020	2002-2013	127.567	846.729

Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

De volgende grafiek laat zien dat steeds meer leerlingen in het leerplichtonderwijs (LPO) op minstens één kenmerk aantikken. In het schooljaar 2019-2020 is dat meer dan de helft van de leerlingen in Vlaanderen. Die stijging is deels te verklaren door de automatische toekenning van de schooltoeslag sinds het schooljaar 2019-2020. Het aantal leerlingen neemt af naarmate het aantal kenmerken toeneemt. De grafiek toont de verdeling van de leerlingen in het gewoon basis- en secundair onderwijs (links) en van de leerlingen in het DKO (rechts) volgens het aantal SES-kenmerken.

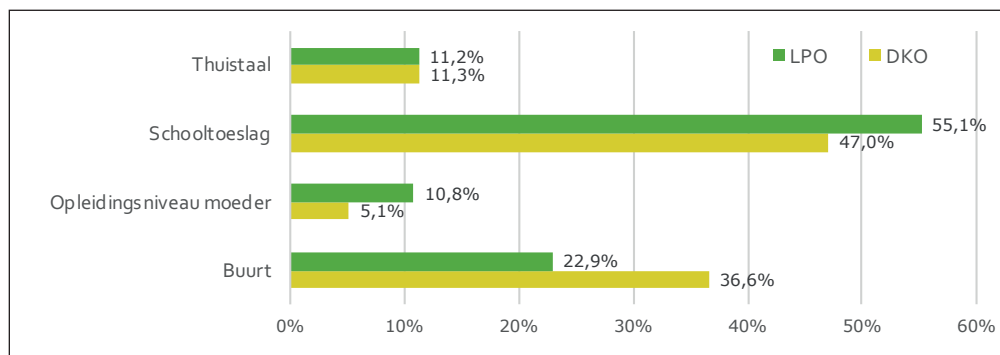
Grafiek 15 –Leerlingenverdeling in het LPO en DKO volgens aantal SES-kenmerken



Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

Uit de grafiek blijkt een sterke oververtegenwoordiging in het DKO van leerlingen die op geen enkel kenmerk aantikken en een sterke ondervertegenwoordiging van leerlingen die op twee of meer kenmerken aantikken. Voor leerlingen die maar op één kenmerk aantikken, is de vertegenwoordiging in het DKO gelijk met het LPO. Zij nemen deel in de mate die van hen wordt verwacht op basis van hun aanwezigheid in het basis- en secundair onderwijs. Als echter wordt gekeken naar het kenmerk waarop de DKO-leerling aantikt, zijn er verschillen tussen het DKO en het LPO, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek. Het zijn eerder de leerlingen die aantikken op het kenmerk buurt die deelnemen aan het DKO (oververtegenwoordiging). Dat is niet onlogisch, want zij wonen vermoedelijk in een meer stedelijke omgeving waar het aanbod dichtbij is.

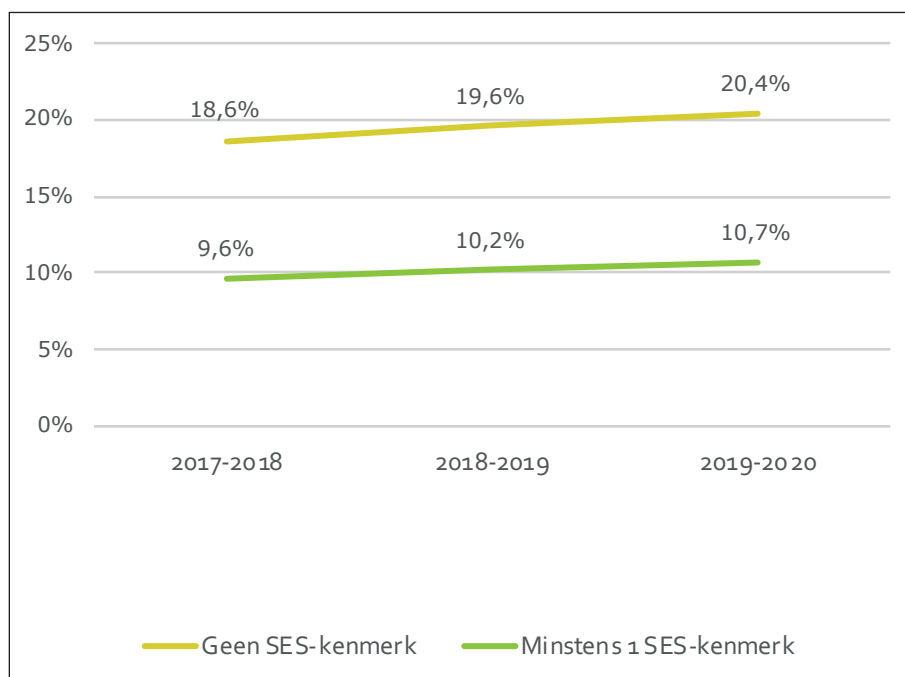
Grafiek 16 – Vergelijking leerlingen met één SES-kenmerk in het LPO en DKO, schooljaar 2019-2020



Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

De participatiegraad van niet-SES-leerlingen in het DKO was in het schooljaar 2019-2020 20,4%, van SES-leerlingen (die op minstens 1 SES-kenmerk aantikken) was dit 10,7%. Beide parameters kennen de laatste jaren een stijgend verloop, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek.

Grafiek 17 – Deelnamekansen aan het DKO: vergelijking niet-SES-leerlingen en SES-leerlingen



De effecten van de verschillende SES-kenmerken blijken ook uit de volgende tabel met het aandeel leerlingen in het LPO en in het DKO met de verschillende combinaties van SES-kenmerken. De tabel geeft daarnaast, per mogelijke combinatie van SES-kenmerken, de participatiegraad aan het DKO.

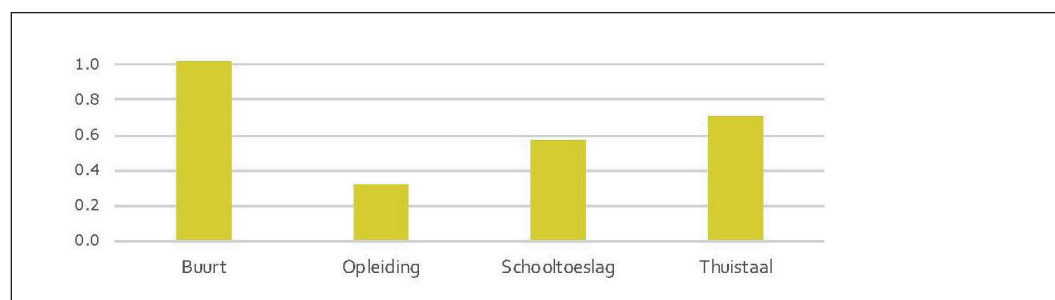
Tabel 15 – Kans op SES-profiel in het LPO en DKO en participatiegraad aan het DKO met dat SES-profiel, schooljaar 2019-2020

Buurt	Opleiding	Schooltoeslag	Thuis-taal	Aandeel lln in LPO met SES-kenmerken	Aandeel lln in DKO met SES-kenmerken	Participatiegraad aan DKO
				45,1%	61,1%	20,4%
			✓	2,9%	2,9%	15,3%
		✓		14,1%	12,2%	13,0%
		✓	✓	2,5%	2,0%	11,7%
	✓			2,8%	1,3%	7,2%
	✓		✓	1,0%	0,4%	5,8%
	✓	✓		4,5%	1,4%	4,5%
	✓	✓	✓	2,9%	1,0%	5,1%
✓				5,9%	9,5%	24,3%
✓			✓	1,8%	1,5%	13,1%
✓		✓		4,0%	3,1%	11,7%
✓		✓	✓	2,8%	1,4%	7,5%
✓	✓			0,7%	0,3%	6,0%
✓	✓		✓	1,3%	0,4%	4,2%
✓	✓	✓		2,8%	0,7%	3,6%
✓	✓	✓	✓	5,1%	1,1%	3,3%

Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

Om het effect van de verschillende kenmerken verder uit te zuiveren, heeft het Rekenhof meervoudige logistische regressieanalyse toegepast. Daarmee kon het de effecten nagaan van de vier SES-kenmerken op de deelname aan het DKO.

Grafiek 18–Invloed van SES-kenmerken op de participatie aan het DKO



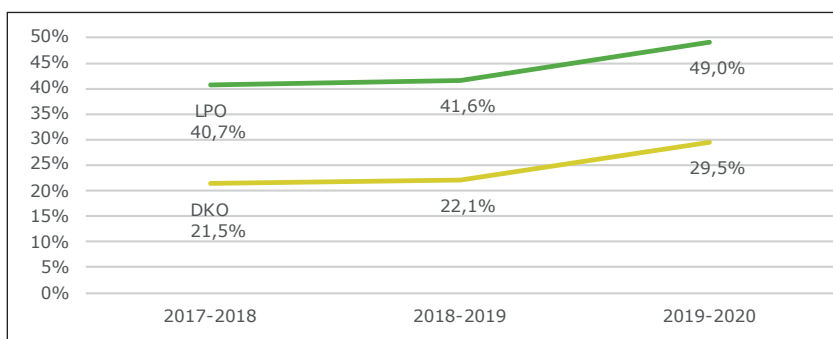
Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

De bovenstaande grafiek toont de invloed die de SES-kenmerken hebben op de kansverhouding voor de participatie van de leerlingen aan het DKO. Een waarde onder 1 betekent dat dit kenmerk een negatieve invloed heeft, en dat er dus een lagere kans is op het volgen van DKO, een waarde boven 1 geeft een positieve invloed weer, en dus een hogere kans op het volgen van DKO. De waarde voor het kenmerk buurt ligt heel dicht tegen 1. Het kenmerk

buurt heeft dus geen invloed op de participatie aan het DKO⁶⁸. Bij de andere drie kenmerken is er wel een lagere kans op deelname aan het DKO. Een laag opleidingsniveau van de moeder heeft de grootste invloed, gevolgd door het krijgen van een schooltoeslag⁶⁹ en thuistaal niet-Nederlands.

Omdat het SES-kenmerk buurt geen invloed heeft op de deelname aan het DKO, maakte het Rekenhof abstractie van dat kenmerk in de analyses die volgen in grafieken 19, 20 en 21. De onderstaande grafiek vergelijkt het aandeel leerlingen in het DKO dat op minstens één van die drie SES-kenmerken aantikt met het aandeel in het gewoon basis- en secundair onderwijs.

Grafiek 19 – Vergelijking aandeel leerlingen met minstens 1 SES-kenmerk in het LPO en DKO



Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

Beide lijnen kennen een stijgend verloop. Er is meer en meer kans dat leerlingen op minstens één SES-kenmerk aantikken zowel in het LPO als in het DKO. Het aantal leerlingen met minstens één kenmerk in het DKO blijft wel sterk ondervertegenwoordigd. De kloof in procentpunten (absolute cijfers) met het LPO neemt licht toe tussen de schooljaren 2017-2018 en 2019-2020, van 19,2% naar 19,5%, maar relatief bekeken stijgt het aandeel leerlingen met minstens één SES-kenmerk sneller in het DKO dan het LPO. De relatieve toename in het LPO bedraagt 20,5%, die in het DKO 37,4%. Daardoor daalt de kloof in relatieve cijfers van 47,3% naar 39,9%, wat wijst op een verbetering in de kansengelijkheid.

De onderstaande grafiek geeft de odds ratio's⁷⁰ weer voor de aanwezigheid van leerlingen met minstens één SES-kenmerk in het LPO versus het DKO⁷¹. Bij een perfect evenredige participatie van leerlingen met minstens één SES-kenmerk aan het DKO in vergelijking met het LPO, is deze 1. Hoe hoger dan 1, hoe minder leerlingen met minstens één SES-kenmerk verhoudingsgewijs deelnemen aan het DKO. De odds ratio's dalen licht, wat opnieuw wijst op een lichte verbetering van de participatie aan het DKO van leerlingen met minstens één SES-kenmerk.

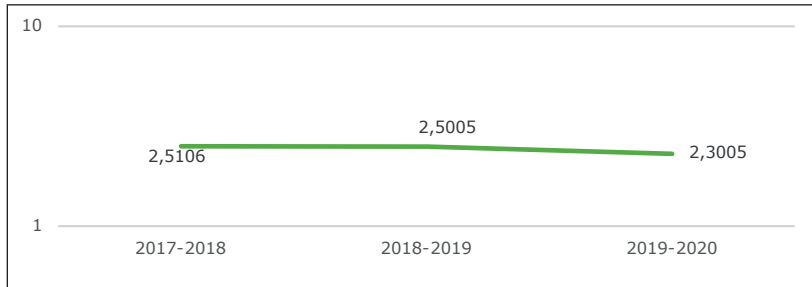
⁶⁸ Significantie van 0,154, groter dan 0,05, bijgevolg heeft het kenmerk buurt geen significant effect op de deelname aan het DKO.

⁶⁹ Niet alle leerlingen in het DKO die aantikken op het kenmerk schooltoeslag, betalen verminderd inschrijvingsgeld in het DKO. Van de leerlingen die een schooltoeslag kregen in het schooljaar 2019-2020, betaalde 60% het gewone tarief. Een schooltoeslag is geen criterium voor verminderd inschrijvingsgeld.

⁷⁰ De odds ratio's worden berekend als volgt: het quotiënt T/N waarbij T= de kans voor een leerling in het leerplichtonderwijs om op minstens 1 SES-kenmerk aan te tikken gedeeld door de kans voor een leerling in het LPO om op geen kenmerk aan te tikken, en N = de kans voor een leerling in het DKO om op minstens 1 kenmerk aan te tikken gedeeld door de kans voor een leerling in het DKO om op geen kenmerk aan te tikken.

⁷¹ Deze odds ratio's zijn berekend op basis van de reële gegevens en zijn geen odds ratio's van een logistisch regressie-model.

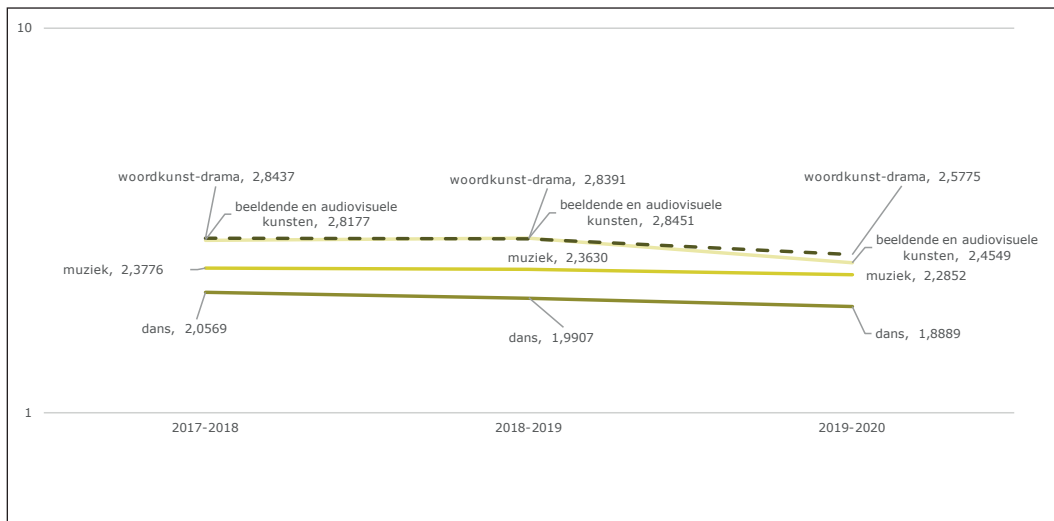
Grafiek 20 – Odds ratio's voor de participatie aan het LPO versus DKO voor leerlingen met minstens 1 SES-kenmerk (logaritmische schaal)



Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

Er zijn verschillen merkbaar tussen de domeinen (zie onderstaande grafiek). De odds ratio's voor de domeinen dans en muziek liggen dichterbij 1 dan voor de domeinen beeldende en audiovisuele kunsten en woordkunst-drama. Kansarme leerlingen kiezen dus eerder voor de domeinen dans en muziek en het minst voor het domein woordkunst-drama.

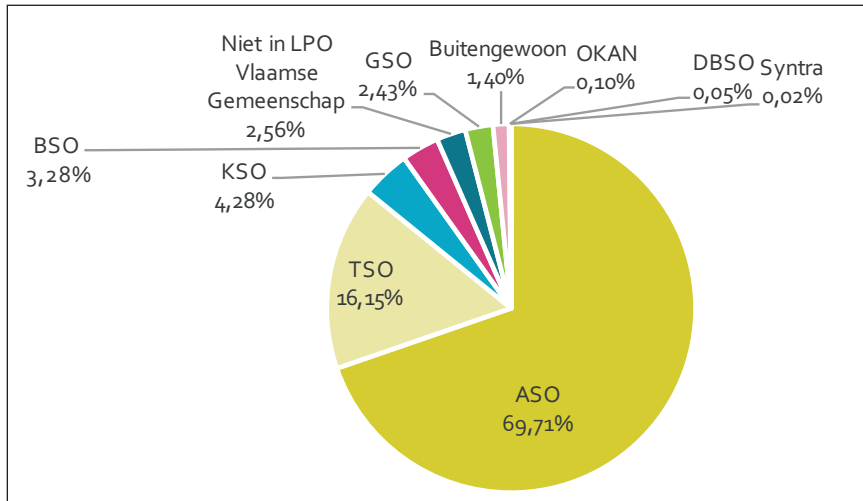
Grafiek 21 – Odds ratio's voor de participatie aan het LPO versus DKO-domein voor leerlingen met minstens 1 SES-kenmerk (logaritmische schaal)



Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

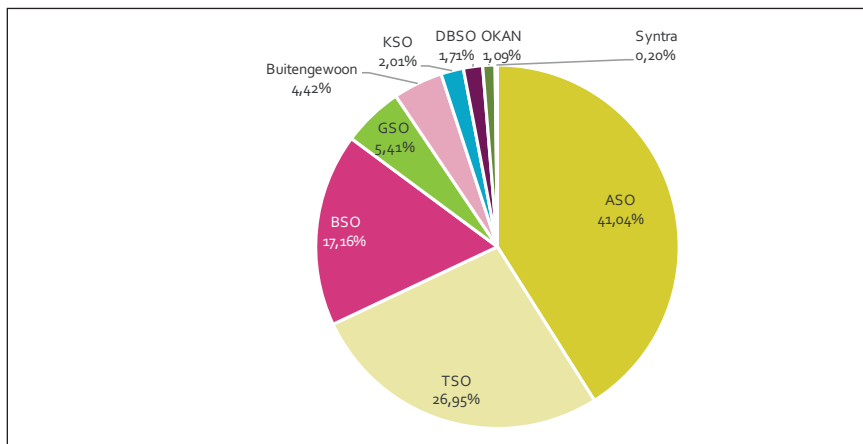
De samenhang van de SES-kenmerken met de participatie aan het DKO blijkt ook uit de volgende grafieken. Daaruit blijkt dat het verhoudingsgewijs vooral leerlingen zijn uit het ASO en het KSO die de weg vinden naar het DKO. Die leerlingen hebben gemiddeld gezien een hogere socio-economische status dan leerlingen in de andere onderwijsvormen. Verder blijkt een bijzonder lage deelname van leerlingen uit het BSO (3,28%) aan het DKO.

Grafiek 22 – Onderwijsvorm⁷² van de DKO-leerlingen 14-17 jaar in het LPO, schooljaar 2019-2020



Bron: Datawarehouses DKO en Leerplicht

Grafiek 23 – Verdeling leerlingen 14-17 jaar in het LPO naar onderwijsvorm, schooljaar 2019-2020



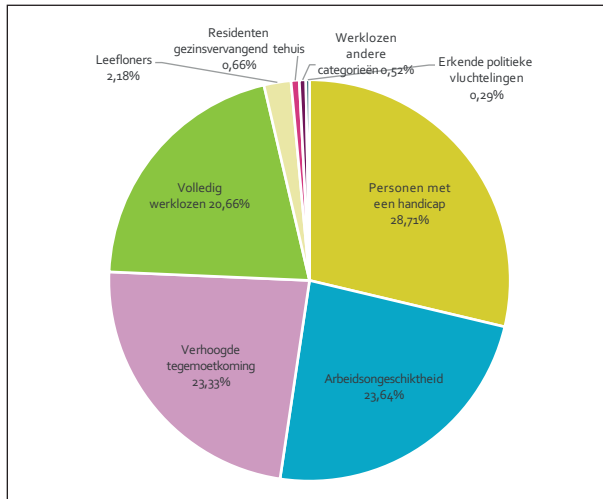
Bron: Datawarehouse Leerplicht

3.3.2 Leerlingen ouder dan 24 jaar

Het niveau decreet bepaalt dat sommige categorieën van leerlingen in aanmerking komen voor het verminderde inschrijvingsgeld (zie 3.1.1). Voor het schooljaar 2019-2020 geeft de volgende grafiek weer om welke reden de cursisten ouder dan 24 jaar vermindering kregen.

⁷² De eerste graad van het secundair onderwijs (GSO) dient als algemene vorming en is niet opgedeeld in de onderwijsvormen (ASO, TSO, BSO, KSO) van de tweede en derde graad. Het aandeel leerlingen in de grafiek is klein omdat enkel leerlingen met schoolse vertraging er nog in voorkomen.

Grafiek 24 – Categorieën verminderd inschrijvingsgeld bij cursisten ouder dan 24 jaar, schooljaar 2019-2020



Bron: Datawarehouse DKO

Er zijn vier grote groepen met verminderd inschrijvingsgeld: personen met een handicap, mensen die arbeidsongeschikt zijn, mensen met een verhoogde tegemoetkoming en werklozen. Samen zijn ze goed voor 96% van de cursisten met verminderd inschrijvingsgeld. De overige categorieën zijn erg klein. In de datawarehouse DKO werd geen enkele cursist aangeduid als werkzoekende.

Die indeling in categorieën is een benadering. De verificatie controleert of alle leerlingen die werden ingeschreven met een kortingstarief, een legitiem attest kunnen voorleggen. Het is mogelijk dat een leerling aan diverse categorieën voldoet. De academie hoeft maar één categorie door te geven. Die categorie is geen vaste keuze, maar afhankelijk van wat de leerling doorgeeft aan de academie of van wat de academie naar de administratie doorstuurt. Er bestaan geen richtlijnen over welke kortingscategorie de bovenhand krijgt. De Vlaamse overheid heeft geen vaste registratie of prioritering opgelegd. Daardoor kan ze die gegevens niet gebruiken om haar beleid te evalueren of aan te sturen.

Het verminderde inschrijvingsgeld voor een leerling ouder dan 24 jaar is beperkter als criterium voor kansarmoede dan de SES-kenmerken voor de leerlingen onder de 18 jaar. De focus ligt hier sterk op de financiële draagkracht van de cursist en er wordt daarbij geen rekening gehouden met zijn kennis van het Nederlands en zijn opleidingsniveau. Die gegevens zijn niet bekend. Er moet dus met een zekere omzichtigheid naar de resultaten worden gekeken.

Door mogelijke overlap tussen de verminderingscategorieën is een vergelijking tussen het DKO en de hele Vlaamse bevolking enkel zinvol voor de groep van leerlingen met een verminderd inschrijvingsgeld in haar geheel, ongeacht de reden voor verminderd inschrijvingsgeld.

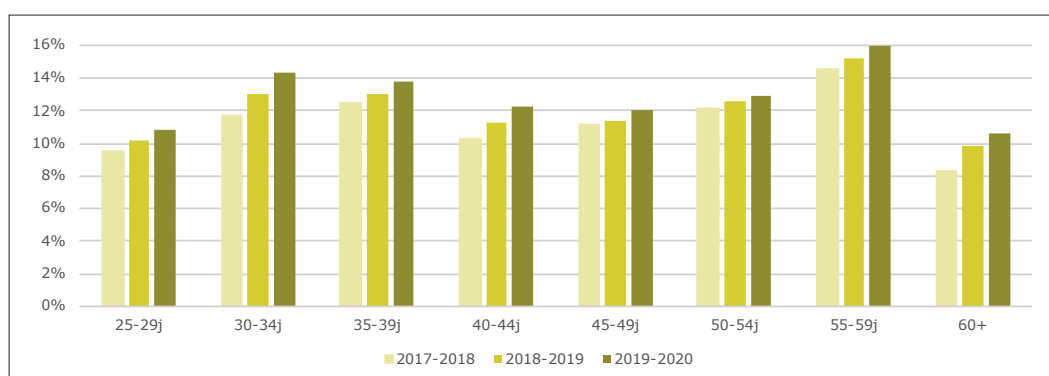
Meer dan 1 op 10 van de cursisten ouder dan 24 jaar betaalt verminderd inschrijvingsgeld, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. De tabel toont ook aan dat de groep met verminderd inschrijvingsgeld groter wordt. De stijging tussen 2017-2018 en 2018-2019 is deels te verklaren doordat de categorie verhoogde tegemoetkoming pas vanaf het schooljaar 2018-2019 werd toegevoegd. De toename doet zich voor in alle leeftijdscategorieën (zie grafiek).

Tabel 16 – Aandeel cursisten met verminderd inschrijvingsgeld ouder dan 24 jaar

Schooljaar	Aantal cursisten met verminderd inschrijvingsgeld	Totaal aantal cursisten	Aandeel
2017-2018	3.990	36.836	10,8%
2018-2019	4.631	39.847	11,6%
2019-2020	5.127	41.459	12,4%

Bron: Datawarehouse DKO

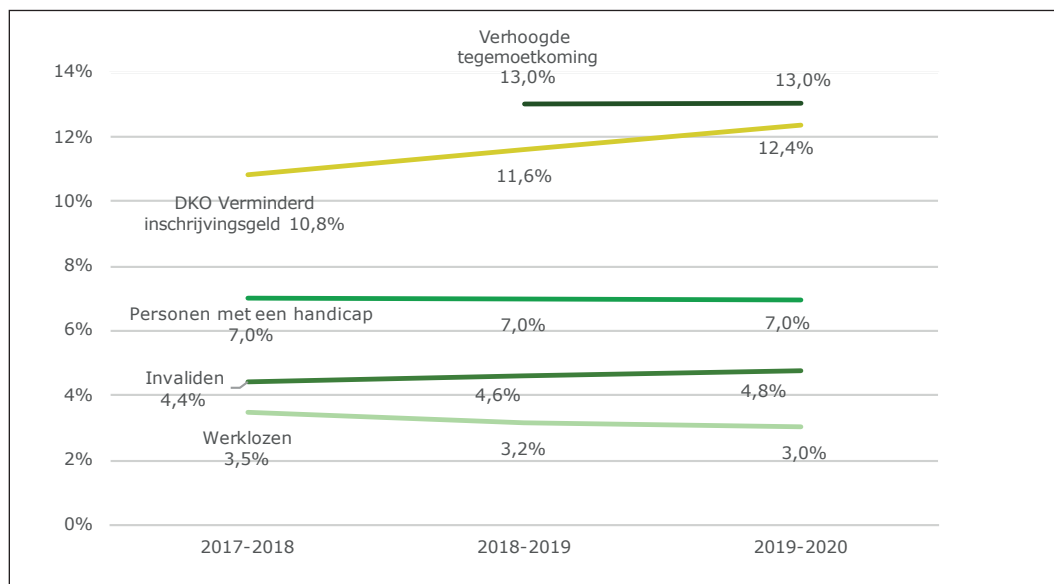
Grafiek 25 – Cursisten met verminderd inschrijvingsgeld ouder dan 24 jaar, indeling volgens leeftijd



Bron: Datawarehouse DKO

Vraag is of die toename in het DKO dezelfde trend volgt van de kansengroepen in de Vlaamse bevolking. Alleen als de stijging sterker is in het DKO, is er sprake van een verbeterde participatie. De volgende grafiek vergelijkt de evoluties van het aandeel kansengroepen (+24 jaar) in de Vlaamse bevolking (groen) en in het DKO (geel).

Grafiek 26 – Vergelijking evolutie aandeel kansengroepen in DKO en in Vlaamse bevolking, ouder dan 24 jaar

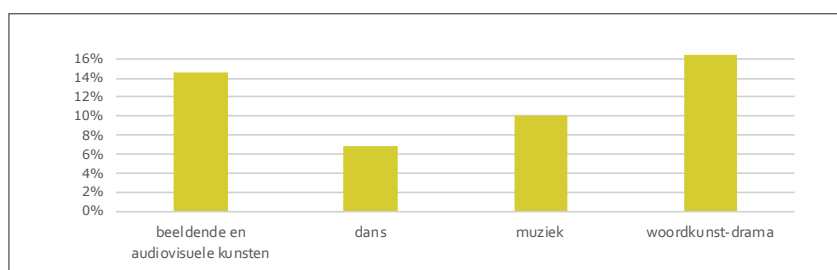


Bron: Datawarehouse DKO, RIZIV, VDAB, DG Personen met een Handicap⁷³

De grafiek toont dat het percentage personen met een verhoogde tegemoetkoming en met een handicap stabiel blijft. Het percentage invaliden⁷⁴ kent een lichte stijging en het aantal werklozen neemt af in dezelfde periode. Er is dus geen enkele kansengroep bij de Vlaamse bevolking die even sterk toeneemt als het aantal kansarme leerlingen in het DKO. Dat alles lijkt op een toename te wijzen van de participatie van kansarme cursisten ouder dan 24 jaar aan het DKO.

De deelname van cursisten met verminderd inschrijvingsgeld verschilt naargelang het domein. Zij schrijven zich verhoudingsgewijs meer in voor de domeinen woordkunst-drama en beeldende en audiovisuele kunsten, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek.

Grafiek 27 – Aandeel cursisten met verminderd inschrijvingsgeld per domein, schooljaar 2019-2020



Bron: Datawarehouse DKO

⁷³ Met personen met een handicap worden die personen bedoeld die door de Directie-Generaal Personen met een handicap erkend zijn. Zij hebben een erkenning gekregen van vermindering van het verdienvermogen tot één derde of minder van wat een valide persoon op de gewone arbeidsmarkt kan verdienen (stelsel van de inkomensvervangende tegemoetkoming) of een erkenning van minstens 7 punten op de schaal van zelfredzaamheid (stelsel van de integratietegemoetkoming en tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden).

⁷⁴ Gerechtigten die een arbeidsongeschiktheid bereikt hebben van 1 jaar en 1 dag (RIZIV).

3.4 Conclusie

Het gelijkekansenbeleid van de Vlaamse overheid voor het DKO beperkt zich tot het verminderde inschrijvingsgeld, de verplichte, billijke bijdrageregeling en de subsidiëring van lokale samenwerkingsinitiatieven van academies met leerplichtscholen, waarbij de SES-score beperkt in rekening wordt gebracht. De Vlaamse overheid voorziet niet in structurele middelen voor de academies om een gelijkekansenbeleid te voeren.

Er is dan ook een grote variatie tussen academies wat betreft de gevraagde bijdragen, vooral bij volwassenen. De meeste academies vragen een eerder lage retributie, maar enkele academies rekenen heel wat meer aan. De meeste academies maken daarbij geen verschil tussen leerlingen die het volledige en het verminderde tarief betalen. Eén academie compenseert het verminderde inschrijvingstarief zelfs met een hogere bijdrage. Verschillende academies vragen een hogere bijdrage aan niet-inwoners van de gemeente. De meeste academies laten toe dat leerlingen in schijven betalen. Meer dan de helft van de gemeenten voorziet nog in een bijkomende financiële tegemoetkoming voor mensen met een bescheiden budget.

Naast de retributie hebben cursisten nog bijkomende uitgaven. Die zijn in het domein muziek het hoogst door de kost van het instrument. Een belangrijke maatregel rond kostenbeheersing is dan ook de verhuur van instrumenten. Op één academie na hebben alle academies in de steekproef een huuraanbod. Bij vier academies is dat echter beperkt. De meeste academies hanteren een beperkte huurperiode. De prijzen voor de huur en waarborg van instrumenten variëren naargelang het instrument, maar ook voor dezelfde huurinstrumenten zijn er vrij grote verschillen tussen academies.

In het algemeen communiceren de academies duidelijk over het inschrijvingsgeld en de retributie. Ook over de mogelijkheid tot huren van instrumenten en de daaraan verbonden kosten is de communicatie behoorlijk. Dat geldt niet voor andere bijkomende uitgaven, die slechts enkele academies uit de steekproef vermelden op hun website. Zij worden maar laat bekendgemaakt, bij de inschrijving of in het begin van het schooljaar via de leerkrachten.

Het aantal samenwerkingsinitiatieven van academies met scholen is aanzienlijk gestegen sinds het niveaudecreet. Hoewel verschillende academies onvoldoende op de hoogte zijn van het SES-profiel van de naburige scholen en dat profiel weinig doorweegt voor de subsidiëring, hebben de partnerscholen uit het gewoon onderwijs iets meer SES-leerlingen dan de gemiddelde Vlaamse school, zoals de Vlaamse overheid beoogt.

Academies zetten in het algemeen wel in op bekendmaking van hun aanbod, maar slechts een derde van de academies in de steekproef verwees voor de toeleiding van kansarmen naar structurele samenwerkingsverbanden tussen de gemeente, het OCMW en partners actief rond kansarmoedebestrijding. Academies stelden dat ze te weinig expertise hebben, zowel inzake kennis van de doelgroep als passende communicatie, en te weinig tijd en middelen om de doelgroep aan te trekken en te behouden.

Kansarme leerlingen die jonger zijn dan 18 jaar, hebben niet dezelfde participatiekansen aan het DKO als kansrijke leerlingen. Leerlingen die aantikken op minstens één van de SES-kenmerken thuistaal niet-Nederlands, schooltoeslag of opleidingsniveau moeder, zijn ondervertegenwoordigd in het DKO, waarbij het laatste kenmerk de participatiekansen het meest

hypothekeert. Het SES-kenmerk buurt heeft geen negatieve invloed op de deelname aan het DKO. Bij de jongeren tussen 14 en 17 jaar zijn er nauwelijks leerlingen uit het BSO. Het domein dans bereikt verhoudingsgewijs het meest kansarme leerlingen en de domeinen beeldende en audiovisuele kunsten en woordkunst-drama het minst. Het DKO lijkt de laatste jaren wel aan een inhaalbeweging begonnen, maar doordat ook het aantal kansarme leerlingen in het leerplichtonderwijs sterk toeneemt, blijft de kloof groot. De vergelijking voor +24-jarigen is moeilijker omdat verminderd inschrijvingsgeld beperkter is als criterium voor kansarmoede dan de SES-kenmerken. Er lijkt wel een toename te zijn van de kansengelijkheid. Het aandeel cursisten met verminderd inschrijvingsgeld is de laatste jaren gestegen tot 12,4%. Anders dan bij -18-jarige leerlingen, zijn woordkunst-drama en beeldende en audiovisuele kunsten voor +24-jarige leerlingen de meest inclusieve domeinen.

HOOFDSTUK 4

Toegankelijkheid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

4.1 Beleid van de Vlaamse overheid

In 2009 heeft België het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap geraatificeerd. Krachtens dat verdrag hebben personen met een handicap het recht om op een volwaardige manier deel te nemen aan alle domeinen van het maatschappelijk leven, dus ook aan het kunstonderwijs. In 2014 maakte de Vlaamse Regering mogelijk dat een academie haar leeractiviteiten beter kan afstemmen op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De academie mocht van een aantal bepalingen in de organisatiebesluiten afwijken. Het was een mogelijkheid waarvan academies al dan niet gebruik konden maken, maar geen afdwingbaar recht voor leerlingen.

Het niveaudecreet waarborgt de rechten van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De groep bestaat uit drie categorieën:

- De leerlingen met een gemotiveerd verslag zoals vermeld in het decreet basisonderwijs of in de Codex Secundair Onderwijs. Zij krijgen in het gewoon leerplichtonderwijs ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs en met redelijke aanpassingen kunnen zij er het gemeenschappelijk curriculum volgen. Het is de bedoeling dat ook die leerlingen de einddoelen bereiken in het DKO.
- De leerlingen met een verslag buitengewoon onderwijs zoals vermeld in het decreet basisonderwijs of in de Codex Secundair Onderwijs. Die leerlingen zullen meestal school lopen in het buitengewoon onderwijs, maar zij kunnen ook terecht in het gewoon onderwijs. Zij hebben recht op een individueel aangepast curriculum (IAC) in het DKO.
- Jongeren en volwassenen die erkend zijn als persoon met een handicap⁷⁵.

Voor een leerling met een specifieke onderwijsbehoefte in het DKO kan, na overleg met de directeur en de betrokken leerkrachten, binnen het gemeenschappelijk curriculum worden afgeweken van de bepalingen over de studieomvang en de evaluaties. Als een leerling met een specifieke onderwijsbehoefte in het DKO onvoldoende leerwinst boekt, ondanks redelijke aanpassingen van het gemeenschappelijk curriculum, heeft hij recht op een IAC. Voor een leerling met een IAC kan worden afgeweken van een of meer van de bepalingen over de

⁷⁵ Volwassenen die erkend zijn als een persoon met een beperking en recht hebben op een uitkering van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, komen in aanmerking voor het verminderde inschrijvingstarief.

studieomvang, de einddoelen en de leerplannen, de toelatingsvoorwaarden, de evaluatie en de studiebekrachtiging.

De directeur en de betrokken leerkrachten moeten het IAC ontwikkelen in samenspraak met de leerling en de betrokken personen, de ontwikkelingsgerichtheid bewaken en de nodige pedagogische, didactische en organisatorische maatregelen nemen. De directeur en betrokken leerkrachten kunnen een beroep doen op externe deskundigen of op de pedagogische begeleidingsdienst. Academies kunnen echter, in tegenstelling tot scholen in het leerplichtonderwijs, geen beroep doen op een CLB⁷⁶.

Het M-decreet⁷⁷ vraagt dat de basis- en secundaire scholen vanaf schooljaar 2015-2016 een doorgedreven zorgbeleid voeren. De scholen moeten werken volgens een zorgcontinuüm met brede basiszorg, verhoogde zorg, uitbreiding van zorg en eventueel een IAC. Sinds 1 september 2018 legt het decreet op de leerlingenbegeleiding aan de scholen op dat zij een beleid op leerlingenbegeleiding ontwikkelen, implementeren en evalueren.

Het niveaudecreet bepaalt dat in het DKO de directeur en de betrokken leerkrachten het studierendement van elke leerling bewaken tijdens de verschillende leerjaren van de opleiding en daartoe de nodige maatregelen nemen voor leerlingenbegeleiding. Het decreet legt niet op dat academies moeten werken volgens het zorgcontinuüm, maar logischerwijze verlenen academies eerst basiszorg (krachtige leeromgeving) vooraleer ze overgaan tot redelijke aanpassingen of verhoogde zorg. De academie en de leerling moeten over de concrete vormen van de leerlingbegeleiding afspraken vastleggen. Het niveaudecreet legt ook op dat de academies hun leerlingen begeleiden bij hun keuzes in de loop van het leertraject, zodat ze zelfstandigheid verwerven in hun artistieke ontwikkeling (leerloopbaanbegeleiding).

In tegenstelling tot scholen in het leerplichtonderwijs hebben academies geen recht op ondersteuning vanuit het buitengewoon onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De omkadering wordt niet verminderd als die leerlingen minder vakken opnemen en de programmatie- en rationalisatienormen zijn niet van toepassing voor een vestigingsplaats in een multifunctioneel centrum dat begeleiding, dagopvang en verblijf organiseert voor kinderen en jongeren met een beperking.

4.2 **Beleid academies**

Belangstellenden dienen op de hoogte te zijn van de mogelijkheid om in een academie een gemeenschappelijk curriculum met redelijke aanpassingen of een IAC te volgen. Slechts vier academies in de steekproef vermelden dit op hun website, waarvan twee ook toelichting geven over hun zorgbeleid. Vaak polsen ouders vooraf bij academies of aangepaste trajecten mogelijk zijn.

Dertien academies van de steekproef vragen in het online of schriftelijk inschrijvingsformulier of er specifieke zorgbehoeften zijn. Zes academies vragen (ook) op hun website om specifieke onderwijsbehoeften te laten weten en contact op te nemen met de academie. De zorgbehoeften kunnen (ook) ter sprake worden gebracht tijdens het eventuele intakegesprek. Academies stelden echter geregeld vast dat sommige ouders daarover liever niet willen com-

⁷⁶ Decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

⁷⁷ Decreet van 21 maart 2014 betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

municeren met de academie omdat ze niet willen dat hun kind anders wordt behandeld. Uit de interviews bleek dat leerkrachten wel graag zo vlug mogelijk willen weten welke leerlingen welke specifieke onderwijsbehoeften hebben, zodat zij daar tijdig mee aan de slag kunnen. Vaak merken leerkrachten bepaalde leer- of gedragsproblemen pas op tijdens de lessen in de loop van het schooljaar, weten zij niet wat de oorzaak is en moeten dan terugkoppelen naar de ouders om gepaste zorgmaatregelen te nemen. Als de ouders toestemming geven, kan een academie het zorgdossier in de dagschool raadplegen. Voor de dagscholen zet de minister in op een digitaal leerlingenpaspoort dat relevante info, zoals (gemotiveerde) verslagen, bevat.

De helft van de onderzochte academies heeft geen uren specifiek bestemd voor zorg. Bij de andere academies⁷⁸ varieert dat van één uur tot dertien uren per week. Negen academies hebben een zorgcoördinator.

Voorbeelden van gehanteerde zorgmaatregelen zijn: aanbod van aangepaste muzikale culturele vorming in de instrumentenles, aangepaste evaluaties (bepaalde onderdelen wegen minder zwaar door), vereenvoudigde opdrachten, aangepaste instructies, aangepaste materialen (bv. schildersezels, vergrote partituren), extra individuele lessen, aantal klassen met duo-teaching en beperkte groepsgrootte in de klas. Zes academies richten aparte ateliers of klassen in voor volwassen leerlingen die een IAC volgen.

De directeurs gaven aan dat niet elke leerkracht in de academie de competenties heeft om les te geven aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ze zijn daar niet voor opgeleid. Ook het feit dat academies geen beroep kunnen doen op ondersteuning door het CLB, vinden zij een pijnpunt. Slechts één academie heeft spontaan verwezen naar ondersteuning door de pedagogische begeleidingsdienst. Dertien academies (43%) vinden dat er onvoldoende nascholingsaanbod is over zorg in het algemeen of specifiek over zorg in het DKO.

De VLOR ontving in het voorjaar 2021 27 adviesaanvragen (op een totaal van 77) voor het verkrijgen van bijkomende onderwijsbevoegdheid voor een niet-bestaand aanbod op maat voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De aanvragen zijn er volgens de VLOR gekomen omdat het niveaudecreet de academies onvoldoende ondersteuning biedt om leerlingen met specifieke noden binnen het reguliere aanbod optimaal te integreren⁷⁹. Academies zouden met die aanvragen de grote nood willen aankaarten aan onderwijspersoneel met een specifieke expertise om aangepaste en kwalitatieve lessen aan te bieden. Volgens de VLOR moet het geïntegreerde zorgbeleid een plaats krijgen in het DKO.

4.3 Aandeel leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Het Rekenhof vergeleek het aandeel leerlingen met een gemotiveerd verslag en een verslag in het DKO met het aandeel in het LPO. Ook onderzocht het Rekenhof uit welke types de leerlingen in het DKO met een (gemotiveerd) verslag afkomstig zijn. Voor de meerderjarige leerlingen is geen vergelijking mogelijk van het aandeel personen met een handicap in het DKO met het aandeel in de totale Vlaamse bevolking omdat de academies leerlingen met een

⁷⁸ Drie academies gaven daarop geen duidelijk antwoord.

⁷⁹ Advies van de VLOR uitgebracht door de Raad Levenslang en Levensbreed Leren op 30 maart 2021 op vraag van Ben Weyts, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand op 5 maart 2021.

handicap niet allemaal onder die categorie registreren. Ten slotte bekeek het Rekenhof de evolutie in het DKO van het aantal leerlingen met een IAC.

4.3.1 Participatie van leerlingen met een (gemotiveerd) verslag (-18 jaar)

Voor de analyses⁸⁰ kan het Rekenhof geen onderscheid maken tussen leerlingen met een gemotiveerd verslag en een verslag. Sommige leerlingen beschikken nog over een inschrijvingsverslag dat gebruikt werd vóór het M-decreet⁸¹. Er is ook geen eenduidige relatie tussen het soort verslag en het soort onderwijs. Leerlingen met een verslag kunnen ook kiezen voor een gewone school. Het Rekenhof heeft aparte analyses gemaakt voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs en voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs.

Tabel 17 – Geselecteerde geboortejaren

Schooljaar	Geboortejaren	LPO (gewoon onderwijs)	LPO (buitengewoon onderwijs)	LPO (gewoon onderwijs met (gemotiveerd) verslag)	DKO (gewoon onderwijs)	DKO (buitengewoon onderwijs)	DKO (gewoon onderwijs met (gemotiveerd) verslag)
2017-2018	2000-2011	826.508	39.651	24.520	117.289	1.397	2.755
2018-2019	2001-2012	836.940	40.207	33.165	122.514	1.453	3.561
2019-2020	2002-2013	846.704	41.706	34.982	128.136	1.699	3.978

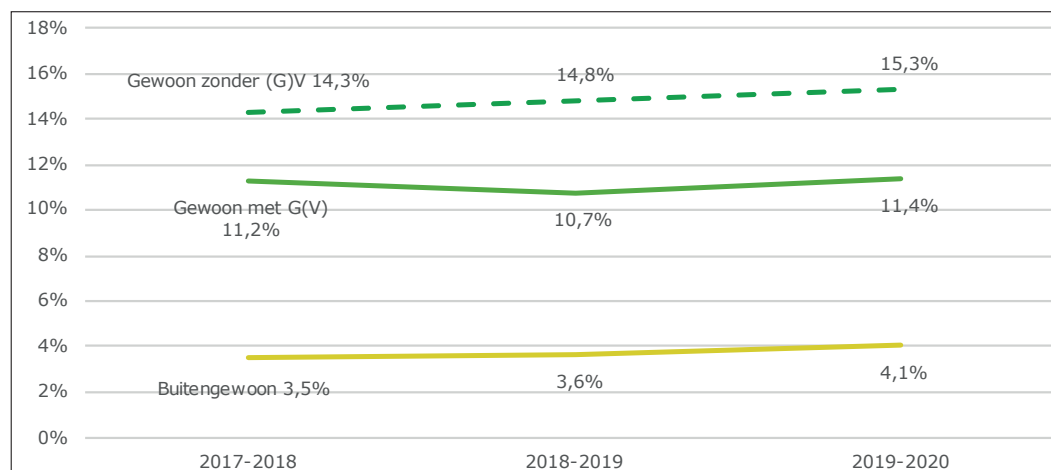
Bron: AGODI

Leerlingen zonder (gemotiveerd) verslag participeren verhoudingsgewijs meer aan het DKO dan leerlingen met een (gemotiveerd) verslag. Zo blijkt uit de volgende grafiek voor het schooljaar 2019-2020 een participatiegraad van 15,3% van de leerlingen zonder (gemotiveerd) verslag, wat hoger is dan bij de leerlingen met (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs (11,4%) en bij de leerlingen in het buitengewoon onderwijs (4,1%).

⁸⁰ Voor de analyses in dit hoofdstuk baseerde het Rekenhof zich niet op de datawarehouses DKO en Leerplicht, maar vroeg het bestanden op bij AGODI. Voor deze analyse selecteerde het Rekenhof de leerlingen uit de leeftijdsgroep 6 tot 17 jaar. DKO-leerlingen die niet ingeschreven zijn in het Vlaamse gewoon of buitengewoon leerplichtonderwijs, heeft het niet betrokken in de analyse.

⁸¹ Voor die leerlingen wordt het inschrijvingsverslag pas gewijzigd in een gemotiveerd verslag of verslag als het onderwijsniveau of -type, of de opleidingsvorm wijzigt.

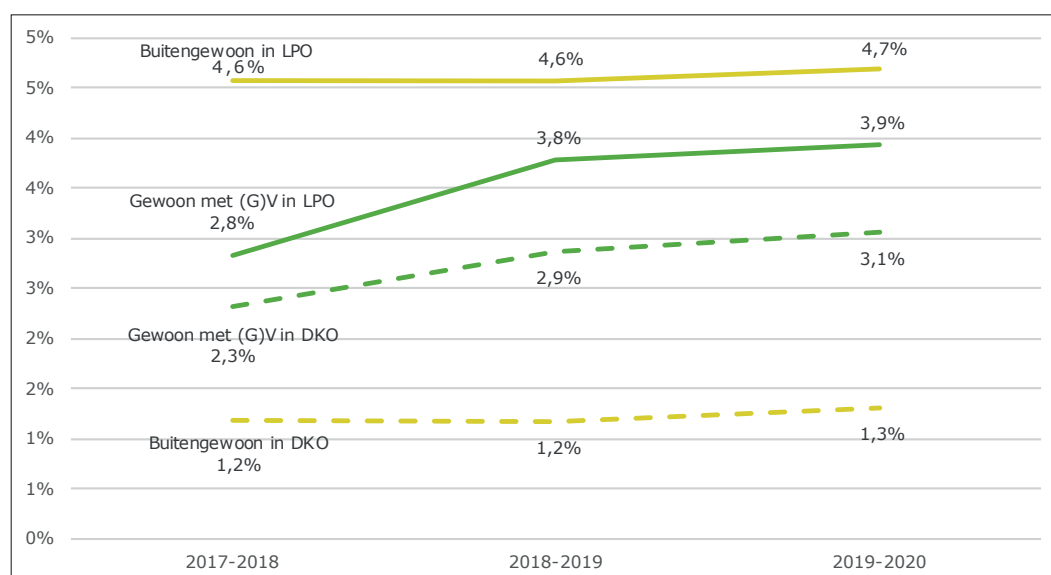
Grafiek 28 – Kans voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag om deel te nemen aan het DKO



Bron: AGODI

De lage deelname van leerlingen uit het buitengewoon onderwijs blijkt ook uit de vergelijking van het aandeel leerlingen in het LPO met het DKO. Het verschil tussen het DKO en het LPO is groter voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs (gele lijnen) dan voor de leerlingen in het gewoon onderwijs met een (gemotiveerd) verslag (groene lijnen). Dat is niet verwonderlijk omdat leerlingen in het buitengewoon onderwijs vaak zwaardere en complexere problemen hebben dan leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs.

Grafiek 29 – Vergelijking van het aandeel leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het DKO met het aandeel leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het LPO



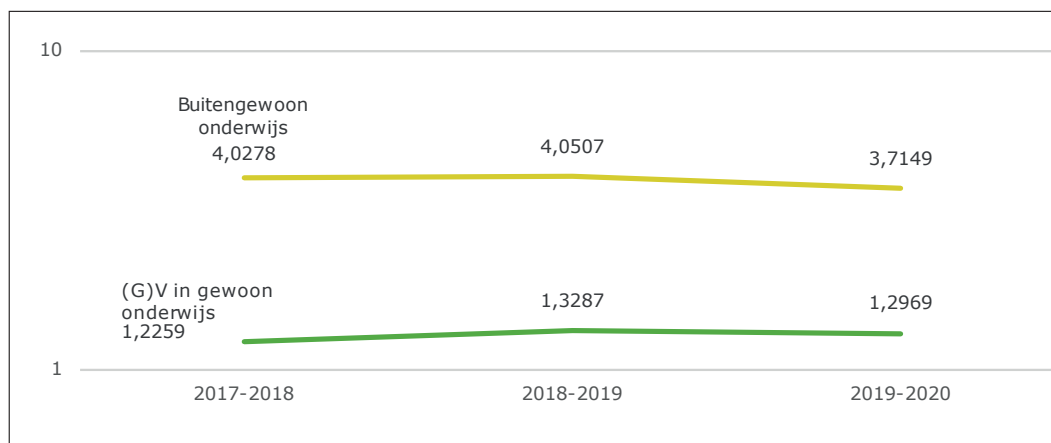
Bron: AGODI

Alle lijnen op de grafiek kennen een stijgend verloop. De participatie neemt dus toe voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag, zowel in het LPO als in het DKO. De kloof in procentpunten (absolute cijfers) van het DKO met het leerplichtonderwijs tussen de schooljaren 2017-2018 en 2019-2020 blijft stabiel voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs (van

3,40% naar 3,39%) en neemt toe voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs (van 0,51% naar 0,87%). Relatief bekeken stijgt het aandeel leerlingen met een verslag sneller in het DKO dan in het buitengewoon onderwijs. De relatieve toename bedraagt 11,17% in het DKO en 2,55% in het buitengewoon onderwijs. Die snellere toename in het DKO en verbetering van de kansengelijkheid geldt niet voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. De relatieve toename in het LPO is gelijk aan 39,09% en is groter dan de relatieve toename van 31,99% in het DKO. Daardoor daalt de kloof in relatieve cijfers voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs van 74,29% naar 72,12%, maar stijgt de relatieve kloof van 18,00% naar 22,19% voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs.

De odds ratio's voor de deelname van de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag aan het leerplichtonderwijs versus het DKO in de grafiek hieronder, tonen eenzelfde beeld. Ze kennen vanaf schooljaar 2018-2019 een dalend verloop, wat wijst op een verbetering van de inclusiviteit. In vergelijking met het schooljaar 2017-2018 is er alleen een verbetering voor de leerlingen uit het buitengewoon onderwijs.

Grafiek 30 – Odds ratio's van de deelname van leerlingen met een (gemotiveerd) verslag aan het leerplichtonderwijs versus het DKO (logaritmische schaal)

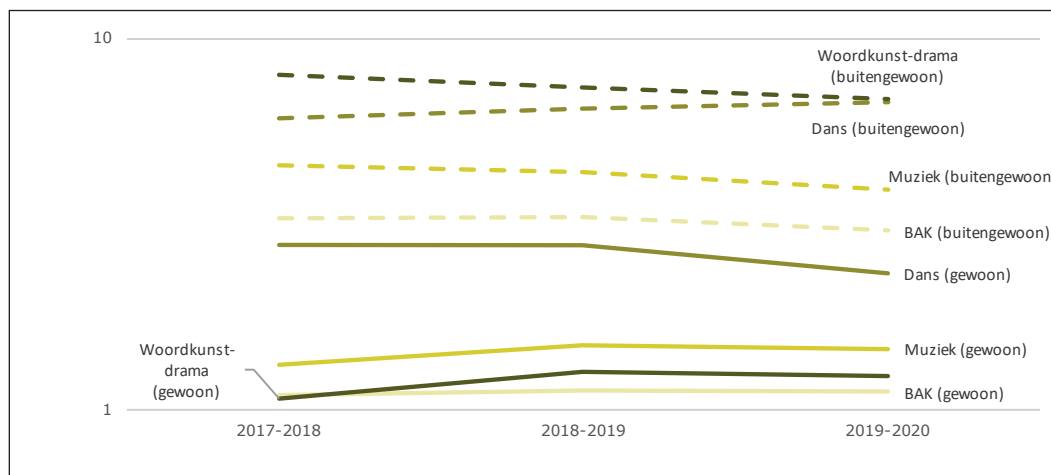


Bron: AGODI

Het Rekenhof heeft onderzocht of er een verschil is tussen de domeinen op het vlak van inclusiviteit⁸². Uit de onderstaande grafiek blijkt dat het domein beeldende en audiovisuele kunsten (BAK) het meest inclusief is zowel voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs als voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Het domein dans doet het minder goed voor beide leerlingengroepen. Woordkunst-drama is maar weinig inclusief voor leerlingen in het buitengewoon onderwijs, maar dan weer wel voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs.

⁸² De leerlingen uit de domeinoverschrijdende initiatieopleiding werden bij de analyse niet betrokken omdat zij niet aan een domein kunnen worden toegewezen.

Grafiek 31 – Odds ratio's van de deelname van leerlingen met een (gemotiveerd) verslag aan het leerplichtonderwijs versus het DKO-domein (logaritmische schaal)



Bron: AGODI

4.3.2 Profiel van de leerling met een (gemotiveerd) verslag (-18 jaar) in het DKO

Het buitengewoon onderwijs kent de volgende types:

- Type BA (basisaanbod): voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften voor wie het gemeenschappelijk curriculum met redelijke aanpassingen niet haalbaar is in het gewoon onderwijs. Dit type vervangt sinds september 2015 geleidelijk de types 1 en 8;
- Type 1: voor kinderen met een lichte verstandelijke handicap (in afbouw);
- Type 2: voor kinderen met een verstandelijke beperking;
- Type 3: voor kinderen met een emotionele of gedragsstoornis, maar zonder verstandelijke beperking;
- Type 4: voor kinderen met een motorische beperking;
- Type 5: voor kinderen in een ziekenhuis, een preventorium of een residentiële setting;
- Type 6: voor kinderen met een visuele beperking;
- Type 7: voor kinderen met een auditieve beperking of een spraak- of taalstoornis;
- Type 8: voor kinderen met ernstige leerstoornissen (in afbouw);
- Type 9: voor kinderen met een autismespectrumstoornis, maar zonder verstandelijke beperking (sinds september 2015).

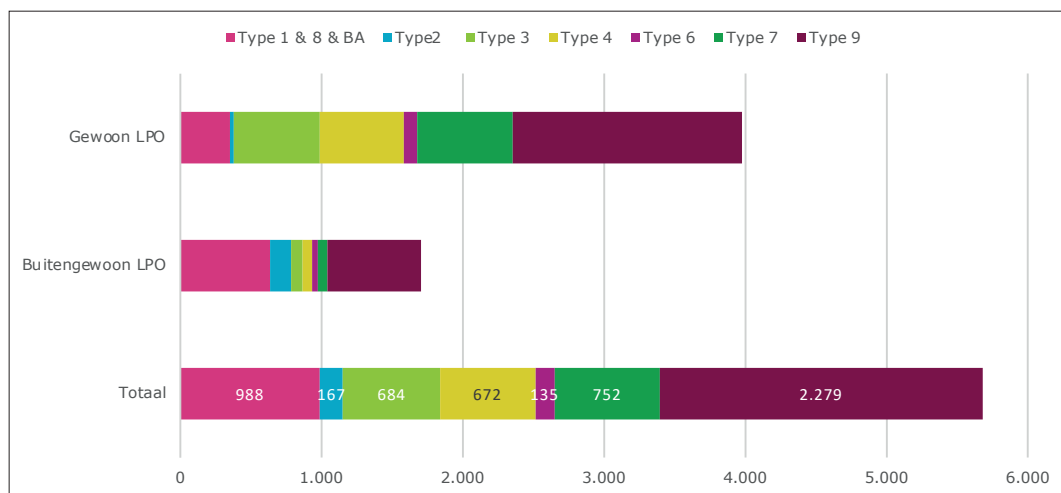
Afhankelijk van welke deskundigheid nodig is om de leerling te ondersteunen, kent het CLB ook een van die types toe aan een gemotiveerd verslag⁸³.

Niet alle types participeren in dezelfde mate aan het DKO. DKO-leerlingen met een (gemotiveerd) verslag zijn voornamelijk leerlingen met autisme (type 9), gevolgd door leerlingen basisaanbod of gelijkgesteld, met een auditieve beperking of een spraak- of taalstoornis, met

⁸³ De definitie van de types in het decreet bepaalt het aanbod in het buitengewoon onderwijs. Als een CLB een gemotiveerd verslag opmaakt, verwijst het type naar de expertise die nodig is om de leerling in het gewoon onderwijs te ondersteunen.

een emotionele of gedragsstoornis en met een motorische beperking (types BA, 7, 3, 4). In absolute cijfers participeren leerlingen met een verstandelijke of visuele beperking (types 2 en 6) maar weinig aan het DKO.

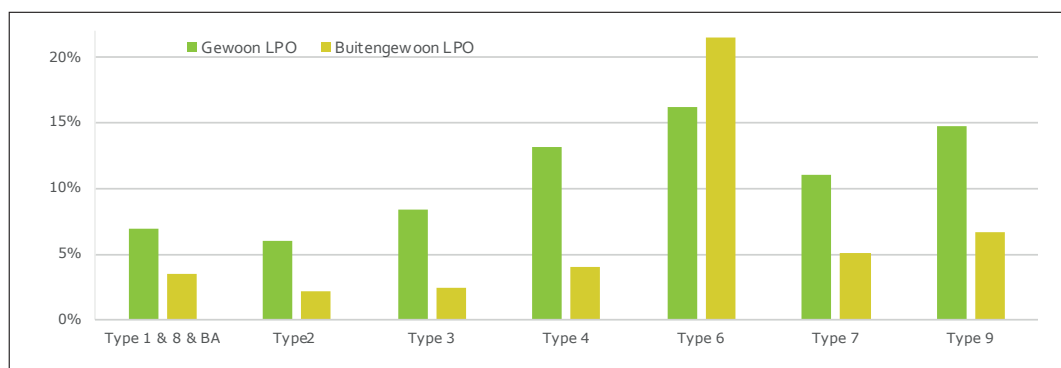
Grafiek 32 – Aantal leerlingen in het DKO met een (gemotiveerd) verslag, indeling volgens type en soort onderwijs, schooljaar 2019-2020 (in absolute cijfers)



Bron: AGODI

In het LPO zitten in de verschillende types ook niet evenveel leerlingen. De mate waarin leerlingen van een bepaald type participeren aan het DKO, moet bijgevolg vergeleken worden met de grootte van de verschillende types in het gewoon en buitengewoon LPO. De onderstaande grafiek toont hoe het aantal leerlingen in het DKO van een bepaald type zich verhoudt tot het aantal leerlingen in het LPO van hetzelfde type.

Grafiek 33 – Aandeel DKO-leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het LPO, indeling volgens type en soort onderwijs, schooljaar 2019-2020



Bron: AGODI

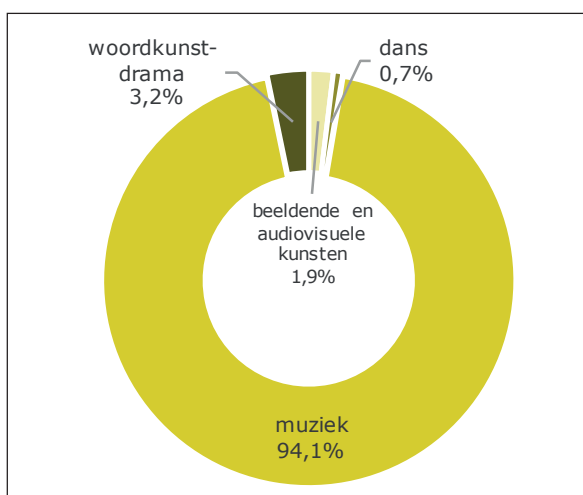
Uit de grafiek blijkt dat leerlingen uit de types 4, 6, 7 en 9 verhoudingsgewijs meer participeren aan het DKO dan de types 1 & 8 & BA, 2 en 3. Het lage deelnamecijfer van leerlingen uit het buitengewoon onderwijs aan het DKO blijkt ook uit deze grafiek (hoogte van de gele staven). Kinderen met een visuele beperking van type 6, het kleinste type binnen het buitengewoon onderwijs, vormen daarop een uitzondering, maar het gaat maar om 44 leerlingen.

4.3.3 Participatie van leerlingen met een IAC (alle leeftijden)

Sommige leerlingen met een beperking zullen, ondanks redelijke aanpassingen, te weinig leerwinst boeken om binnen het gemeenschappelijk curriculum te blijven functioneren. Leerlingen hebben dan recht op een IAC. Bij de minderjarigen zijn dat vaak jongeren die beschikken over een verslag buitengewoon onderwijs, maar ook jongeren en volwassenen die erkend zijn als persoon met een handicap komen in aanmerking.

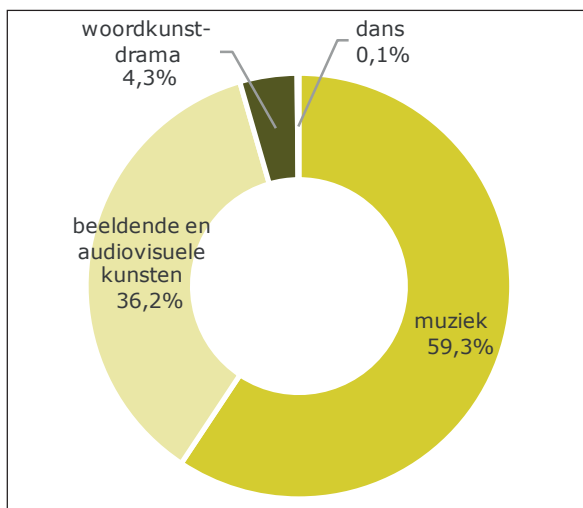
662 leerlingen jonger dan 18 jaar volgden een IAC tijdens het schooljaar 2019-2020. Dat zijn nagenoeg uitsluitend leerlingen in het domein muziek. In datzelfde schooljaar volgden 697 volwassenen een IAC. Zoals blijkt uit de onderstaande grafieken, is in die groep het overwicht van muziek ten aanzien van de andere domeinen minder uitgesproken: meer dan de helft van de volwassenen met een IAC zit in het domein muziek, maar meer dan een derde zit in het domein beeldende en audiovisuele kunsten.

Grafiek 34 – Profiel leerlingen <18 met een IAC in het DKO



Bron: Datawarehouse DKO

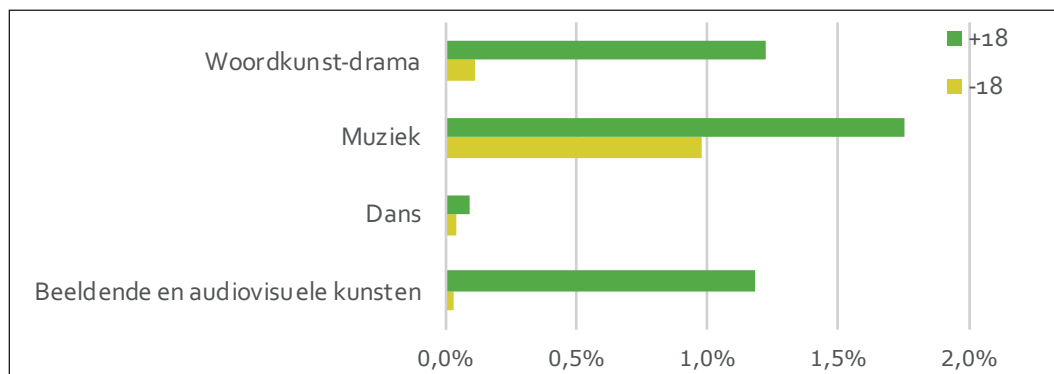
Grafiek 35 – Profiel leerlingen >18 met een IAC in het DKO



Bron: Datawarehouse DKO

Om de participatie van leerlingen met een IAC in de verschillende DKO-domeinen te beoordelen, moet rekening worden gehouden met de omvang van de verschillende domeinen. De onderstaande grafiek toont aan dat eerder in het domein muziek leerlingen een IAC volgen. Voor alle domeinen geldt dat eerder volwassenen dan kinderen en jongeren een IAC volgen. Het domein dans telt nauwelijks leerlingen met een IAC.

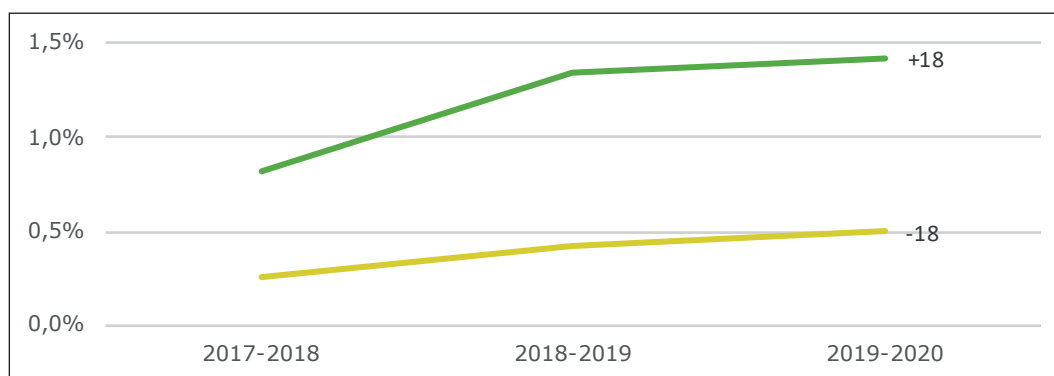
Grafiek 36 – Aandeel leerlingen met een IAC in het DKO, 2019-2020⁸⁴



Bron: Datawarehouse DKO

Het Rekenhof merkte een positieve evolutie op: het aandeel leerlingen met een IAC neemt toe binnen het DKO. Dat geldt zowel voor de kinderen en jongeren als voor de volwassenen (zie onderstaande grafiek). Het aandeel leerlingen in het DKO met een IAC bedroeg voor het schooljaar 2019-2020 ongeveer 0,5% bij kinderen en jongeren, en 1,5% voor volwassenen.

Grafiek 37 – Evolutie aandeel leerlingen met een IAC in het DKO



Bron: Datawarehouse DKO

Voor kinderen en jongeren is een vergelijking met leerlingen met een IAC in het LPO weinig zinvol. Er is geen één-op-één-relatie tussen het DKO en het LPO. Sommige leerlingen met een IAC in het LPO kunnen zonder problemen het gemeenschappelijk curriculum volgen in het DKO.

⁸⁴ In de domeinoverschrijdende initiatieopleiding zijn geen leerlingen met een IAC ingeschreven.

4.4 Conclusie

Het niveaudecreet waarborgt het recht van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op redelijke aanpassingen of op een aangepast curriculum. Het decreet vraagt academies het studierendement te bewaken en leerloopbaanbegeleiding aan te bieden, maar vraagt niet expliciet om te werken met het zorgcontinuüm, zoals in het leerplichtonderwijs.

Weinig academies communiceren over het zorgbeleid en de mogelijkheid van redelijke aanpassingen of een aangepast curriculum op hun website. Ongeveer de helft van de academies uit de steekproef peilt bij de inschrijving wel naar specifieke onderwijsbehoeften bij hun leerlingen. Sommige ouders zouden problematieken bewust niet meedelen, terwijl leerkrachten graag vanaf het begin van het schooljaar op de hoogte zijn. De helft van de onderzochte academies wendt lestijden aan specifiek voor de zorgwerking en een vijfde richt aparte klassen in voor leerlingen met een IAC. Academiedirecteuren stellen zich de vraag of de leerkrachten voldoende zijn opgeleid om zorgbekwaam les te geven. 43% van de academies verwees naar een gebrek aan een goed nascholingsaanbod. Academies willen graag een beroep kunnen doen op ondersteuning door de CLB's.

Leerlingen zonder (gemotiveerd) verslag participeren verhoudingsgewijs meer aan het DKO dan leerlingen met een (gemotiveerd) verslag. De eerste hebben 15,3% kans op deelname aan het DKO, terwijl dat voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag uit het gewoon onderwijs 11,4% is en voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs 4,1%.

Van 2017-2018 tot 2019-2020 nam het aandeel leerlingen met een (gemotiveerd) verslag toe zowel in het LPO als in het DKO. Voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs is die toename sterker in het DKO dan in het LPO. De inclusiviteit is niet verbeterd voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. Zowel voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs als voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs is beeldende en audiovisuele kunsten het meest inclusieve domein. Als rekening wordt gehouden met de grootte van de types in het LPO, zijn de leerlingen uit de types 4, 6, 7 en 9 het sterkst vertegenwoordigd in het DKO.

Het aandeel leerlingen in het DKO met een IAC bedroeg voor het schooljaar 2019-2020 ongeveer 0,5% bij kinderen en jongeren, en 1,5% bij volwassenen. Zowel bij kinderen en jongeren als bij volwassenen neemt het aandeel leerlingen met een IAC in het DKO toe. Als rekening wordt gehouden met de grootte van de domeinen, zitten het meest leerlingen met een IAC in het domein muziek, gevolgd door de domeinen woordkunst-drama en beeldende en audiovisuele kunsten. Leerlingen met een IAC in het domein dans zijn eerder uitzonderlijk.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Het DKO kreeg met ingang van 1 september 2018 een eigen niveaudecreet. Het decreet wou het opleidingsaanbod beter afstemmen op de leerbehoeften van de leerling. Academies capteren wel die leerbehoeften, maar eerder op informele wijze. Minder dan de helft van de academies brengt de gecapteerde leerbehoeften formeel in kaart, meestal verspreid in verschillende verslagen.

Behalve voor het domein dans is de spreiding van het aanbod sinds de invoering van het niveaudecreet verbeterd, maar op sommige plaatsen blijft het moeilijk om DKO te volgen. In 12,2% van de gemeenten is geen enkel aanbod. 27,3% van de gemeenten, waaronder bijna alle centrumgemeenten, hebben een aanbod in alle domeinen. Bijna de helft van de academies uit de steekproef hanteert wachtlijsten. Het niveaudecreet voorziet in nieuwe opleidingen, maar sommige daarvan worden erg beperkt ingericht. Ook verschillende verkorte of verlengde trajecten worden soms beperkt aangeboden en gevolgd. Leren in een alternatieve leercontext buiten de academie is nog uitzonderlijk.

Dat het aanbod niet volledig aansluit op de behoeften, komt volgens de academies vooral door een gebrek aan middelen voor infrastructuur, omkadering en werking. Voor infrastructuurmiddelen kunnen gesubsidieerde academies maar beperkt rekenen op steun van de Vlaamse overheid. Het GO investeert ook maar beperkt in academiegebouwen en alleen via gecombineerde bouwprojecten met leerplichtscholen. Sommige gemeenten springen daarom bij, zowel op het vlak van infrastructuur, omkadering als werking.

Het decreet beoogde ook een breder publiek aan te trekken. Het Vlaamse gelijkheidsbeleid voor het DKO is beperkt en voorziet daarvoor niet in structurele middelen, maar zet in op verminderd inschrijvingsgeld, een verplichte, billijke bijdrageregeling en de subsidiëring van lokale samenwerkingsinitiatieven van academies met leerplichtscholen, waarbij de SES-score beperkt in rekening wordt gebracht.

Op het vlak van toeleiding van kansengroepen kunnen academies nog groeien. Nog te weinig academies doen een beroep op structurele samenwerkingsverbanden met lokale partners en kansarmoedeverenigingen. Boven op het inschrijvingsgeld vragen academies nog een bijdrage, die sterk kan variëren. De meeste academies vragen een eerder lage bijdrage, maar enkele academies rekenen heel wat meer aan. Meer dan de helft van de gemeenten voorziet boven op het verminderde inschrijvingsgeld in een financiële tegemoetkoming voor mensen met een bescheiden budget. Naast de retributie hebben cursisten nog bijkomende uitgaven, die het hoogst zijn in het domein muziek. Daarom verhuren de meeste academies instrumenten, maar de vraag overtreft soms het aanbod en de prijzen voor huur en waarborg verschillen aanzienlijk tussen academies. Het is voor leerlingen niet altijd op voorhand duidelijk wat de kosten zijn van een opleiding. Vooral over de bijkomende uitgaven informeren academies nauwelijks.

Het aantal samenwerkingsinitiatieven van academies met scholen is aanzienlijk gestegen sinds het niveaudecreet. Hoewel verschillende academies onvoldoende op de hoogte zijn van het SES-profiel van de naburige scholen en dat profiel weinig doorweegt in de subsidiëring, hebben de partnerscholen uit het gewoon onderwijs iets meer kansarme leerlingen dan de gemiddelde Vlaamse school, zoals de Vlaamse overheid beoogt.

Kansarme leerlingen die jonger zijn dan 18 jaar, hebben niet dezelfde participatiekansen aan het DKO als kansrijke leerlingen (participatiegraad respectievelijk 10,7% en 20,4%). Van alle SES-kenmerken hypothekeert het opleidingsniveau van de moeder de participatiekansen het meest. Tussen 14 en 17 jaar participeren nauwelijks jongeren uit de onderwijsvorm BSO aan het DKO. Het DKO lijkt de laatste jaren wel aan een inhaalbeweging begonnen, maar doordat het aantal kansarme leerlingen in het leerplichtonderwijs sterk toeneemt, blijft de kloof groot. In de leeftijdscategorie ouder dan 24 jaar is het aandeel cursisten met verminderd inschrijvingsgeld de laatste jaren gestegen tot 12,4%. Daar lijkt de kansengelijkheid toe te nemen.

Het niveaudecreet waarborgt het recht van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op redelijke aanpassingen of op een aangepast curriculum zonder dat het voorziet in bijkomende ondersteuning. Heel weinig academies communiceren over hun zorgbeleid en over de mogelijkheid van redelijke aanpassingen of een aangepast curriculum. Ongeveer de helft van de academies uit de steekproef peilt bij de inschrijving wel naar specifieke onderwijsbehoeften bij hun leerlingen en wendt lestijden aan specifiek bestemd voor hun zorgwerking. Leerkrachten trachten zorgmaatregelen toe te passen bij leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, maar mogelijk ontbreekt het hen daarvoor aan bepaalde competenties, onder meer wegens gebrek aan goede nascholing en ondersteuning door de CLB's.

Leerlingen zonder (gemotiveerd) verslag participeren verhoudingsgewijs meer aan het DKO dan leerlingen met een (gemotiveerd) verslag (respectievelijk 15,3% en 11,4%). Leerlingen uit het buitengewoon onderwijs nemen nog minder deel (4,1%) aan het DKO dan leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. De laatste jaren is de inclusiviteit verbeterd voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs, maar niet voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. Zowel voor de leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs als voor de leerlingen in het buitengewoon onderwijs is beeldende en audiovisuele kunsten het meest inclusieve domein en dans een weinig inclusief domein. In absolute aantallen participeren leerlingen met autisme (type 9) het meest aan het DKO. Als rekening wordt gehouden met de grootte van de types in het leerplichtonderwijs zijn leerlingen met een motorische, visuele of auditieve beperking, spraak- of taalstoornis, en autisme (types 4, 6, 7 en 9) het sterkst vertegenwoordigd. Het aandeel leerlingen in het DKO met een individueel aangepast curriculum is laag (0,5% bij kinderen en jongeren, en 1,5% bij volwassenen), maar neemt wel toe.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

Bij de verdere implementatie van het niveaudecreet kunnen de volgende elementen worden overwogen:

- De Vlaamse overheid moet academies stimuleren en ondersteunen om de leerbehoeften van leerlingen structureler en beleidsmatiger te capteren en formeel in kaart te brengen.
- Bij de evaluatie van het niveaudecreet kan de Vlaamse overheid onderzoeken waarom bepaalde nieuwe opleidingen en aangepaste trajecten maar weinig worden aangeboden in de academies en hoe de blinde en semiblinde vlekken in het DKO-aanbod kunnen worden weggewerkt.
- De Vlaamse overheid dient na te gaan op welke manier ze kan tegemoetkomen aan de belemmeringen, zoals het tekort aan gepaste infrastructuur, waarmee academies worden geconfronteerd bij de uitbreiding van hun aanbod. Daarbij kan ze verder inzetten op het multifunctioneel gebruik van schoolinfrastructuur buiten de schooluren.
- De Vlaamse overheid moet de academies stimuleren om de mogelijkheid van het leren in een alternatieve leercontext verder te exploreren, in het bijzonder de uitbreiding ervan naar andere domeinen dan muziek.
- De Vlaamse overheid dient haar gelijkekansenbeleid in het DKO te evalueren. Ze kan nieuwe beleidsinstrumenten overwegen en de SES-kenmerken in rekening brengen bij de financiering van de academies. Er kan meer worden ingezet op de lokale samenwerkings-initiatieven door het SES-criterium sterker te laten doorwegen. Ze kan erop toezien dat:
 - academies meer inspanningen leveren om kansarmen naar de academie toe te leiden door bijvoorbeeld een beroep te doen op structurele samenwerkingsverbanden met lokale partners en kansarmoedeverenigingen;
 - academies een transparant en billijk kostenbeleid voeren dat de gelijke kansen niet belemmert, waarbij de bijdragen beperkt zijn en waarbij op voorhand duidelijk wordt gecommuniceerd over alle kosten verbonden aan de opleidingen, ook de bijkomende uitgaven;
 - academies die het domein muziek aanbieden, een verhuurbeleid van muziekinstrumenten uitwerken dat deel uitmaakt van het gelijkekansenbeleid.
- De Vlaamse overheid moet nagaan hoe het zorgbeleid in het DKO verder vorm kan krijgen en op welke wijze ze academies daarin kan ondersteunen. Aandachtspunten daarbij zijn de professionalisering van het personeel en voldoende en transparante communicatie naar de leerlingen.
- Bij de invoering van het leerlingenpaspoort kan de Vlaamse overheid overwegen dat te delen met de academies na akkoord van de ouders.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs reageerde op 18 november 2021 op het ontwerpverslag.

De minister maakte de kanttekening dat bij de interpretatie van de resultaten rekening moet worden gehouden met de nog recente invoering van de vernieuwing in het DKO en de coronapandemie. Hoewel mogelijk nog niet alle gevolgen van het decreet ten volle zichtbaar zijn, stelde het Rekenhof vast dat het niveaudecreet, drie schooljaren na de implementatie, momenteel nog onvoldoende tot de bedoelde effecten leidt. Het Rekenhof acht het belangrijk om substantiële tekortkomingen tijdig te signaleren, zodat de overheid snel kan handelen. Bovendien hebben de academies in de steekproef de implementatietijd en de coronapandemie niet aangehaald als belemmeringen voor de toepassing van de nieuwe opdrachten in het niveaudecreet. De Vlaamse overheid moest ook al vóór het niveaudecreet gelijke participatiekansen waarborgen en aanpassingen van het onderwijs voor leerlingen met specifieke leerbehoeften waren niet nieuw in het DKO.

De vaststelling dat academies de leerbehoeften eerder op informele wijze capteren, strookt volgens de minister met eerdere signalen. De minister stelde ook dat niet alle (semi)blinde vlekken in het DKO-aanbod problematisch zijn. Voor het ontbreken van een DKO-aanbod in bepaalde gemeenten verwees de minister naar verklarende factoren zoals het vrijetijdsaanbod van andere aanbieders of het niet voorhanden zijn van geschikte infrastructuur.

Dat de alternatieve leercontext nagenoeg alleen een zeker succes heeft in het domein muziek, vond de minister een opvallende vaststelling. Hij verwees naar lokale en Vlaamse initiatieven om de samenwerking tussen de amateurkunsten en het DKO te versterken.

Het Rekenhof heeft aanbevolen om verder in te zetten op het multifunctioneel gebruik van de schoolinfrastructuur buiten de schooluren. De minister bevestigde dat heel wat schoolbesturen en lokale besturen dat ook doen, maar dat de afstemming tussen de verschillende gebruikers niet altijd evident is. Het zou volgens hem interessant zijn om de goede praktijken, opportuniteiten en valkuilen verder in kaart te brengen.

Wat betreft de participatieverschillen van kansarme leerlingen in de verschillende domeinen, antwoordde de minister dat lokale besturen ook een (kans)armoedebestuur voeren, waarbij in sommige gevallen het DKO wordt betrokken. Het leek de minister zinvol om te bekijken welke instanties initiatieven nemen en welke effecten die hebben op de deelname van kansengroepen aan het DKO.

De minister verwees naar de vaststelling in het verslag dat de groei in participatie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften licht positief is. Om het zorgbeleid van de academies meer vorm te geven en de communicatie daarover te verbeteren, leek het de minister zinvol

om de suggestie van het Rekenhof om het leerlingenpaspoort (als dit wordt ingevoerd) te delen met het DKO, te overwegen.

De minister stelde voor een aantal van de auditvaststellingen verder te onderzoeken in de evaluatie van het niveaudecreet.

BIJLAGE 1

Steekproeftrekking
30 academies

Het Rekenhof selecteerde voor de steekproef 30 academies. Het hield daarbij rekening met volgende criteria: de geografische spreiding over de provincies en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het onderwijsnet, de grootte van de academies (aantal leerlingen), het percentage SES-leerlingen in de academies en de ingerichte domeinen. Het Rekenhof maakte de selectie op basis van het profiel van de totale populatie⁸⁵ voor deze criteria.

Tabel 1 – Representativiteit naar geografische spreiding (schooljaar 2020-2021)

	Antwerpen	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Limburg	Oost- Vlaanderen	Vlaams- Brabant	West- Vlaanderen
Steekproef	30,4%	6,5%	11,9%	20,8%	14,3%	16,1%
Populatie	30,1%	6,6%	12,0%	21,1%	13,9%	16,3%

Bron: Datawarehouse DKO

Tabel 2 – Representativiteit naar onderwijsnet (schooljaar 2020-2021)

	GO	OGO	VGO
Steekproef	8,9%	88,1%	3,0%
Populatie	9,0%	88,0%	3,0%

Bron: Datawarehouse DKO

Voor het criterium grootte van de academie werd met kwartielen gewerkt:

- eerste kwartiel (Q1): 283 – 670 leerlingen,
- tweede kwartiel (Q2): 671 – 968 leerlingen,
- derde kwartiel (Q3): 969 – 1.578 leerlingen,
- vierde kwartiel (Q4): 1.579 – 3.275 leerlingen.

Tabel 3 – Representativiteit naar aantal leerlingen (schooljaar 2019-2020)

	Q1	Q2	Q3	Q4
Steekproef	26,7%	23,3%	23,3%	26,7%
Populatie	25%	25%	25%	25%

Bron: Datawarehouse DKO

⁸⁵ Exclusief de Koninklijke Beiaardschool Jef Denyn in Mechelen.

Het Rekenhof hanteerde dezelfde werkwijze voor het criterium percentage SES-leerlingen⁸⁶:

- eerste kwartiel (Q1): 11,1% -20,8% SES-leerlingen,
- tweede kwartiel (Q2): 20,9% -28,9% SES-leerlingen,
- derde kwartiel (Q3): 29,0%-43,0% SES-leerlingen,
- vierde kwartiel (Q4): 43,1%-98,1% SES-leerlingen.

Tabel 4 – Representativiteit naar aantal SES-leerlingen (schooljaar 2019-2020)

	Q1	Q2	Q3	Q4
Steekproef	23,3%	23,3%	30,1%	23,3%
Populatie	25%	25%	25%	25%

Bron: Datawarehouse DKO

Voor het criterium aanbod hield het Rekenhof rekening met de combinatie van aangeboden domeinen:

Tabel 5 – Representativiteit naar aanbod (schooljaar 2020-2021)

	Enkel BAK	Enkel muziek	Muziek en woordkunst-drama	Muziek, woordkunst-drama en dans	BAK, muziek en woord-kunst-drama	BAK, muziek, woordkunst-drama en dans
Steekproef	40,0%	0,0%	16,7%	33,3%	3,3%	6,7%
Populatie	38,6%	1,2%	14,5%	31,3%	4,8%	9,6%

Bron: Datawarehouse DKO

⁸⁶ De percentages SES-leerlingen werden berekend op basis van de leerlingen waarvan de SES-kenmerken bekend waren.

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs

18 november 2021

Betreft: Ontwerpverslag afstemming en toegankelijkheid van het aanbod van het deeltijds kunstonderwijs

Geachte voorzitter van het Rekenhof,

Mevrouw François,

Allereerst bedankt voor uw brief van 6 oktober 2021, waarmee u mij het ontwerpverslag ‘Afstemming en toegankelijkheid van het aanbod van het deeltijds kunstonderwijs’ toestuurde. Ik heb deze met veel aandacht gelezen. Het Rekenhof vraagt om binnen de termijn van één maand te reageren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen.

Na ontvangst en lectuur van dit rapport organiseerde mijn raadgever op 28 oktober een bespreking met enkele leden van het auditteam van het Rekenhof dat dit onderzoek uitvoerde en met collega's van de administratie Onderwijs en Vorming. Tijdens dit overleg werd afgesproken dat het Hof nog verdere informatie over de methodologie zou bezorgen, wat intussen is gebeurd (op woensdag 3 november), waarvoor dank. Om deze informatie en die van bovengenoemd overleg verder te kunnen verwerken, werd ook voorgesteld om de antwoordtermijn te verlengen tot na de herfstvakantie.

Hieronder vindt u mijn eerste reactie op het ontwerpverslag: de feedback van het Departement Onderwijs en Vorming is zoals afgesproken hierin geïntegreerd.

Eerst geef ik enkele algemene opmerkingen mee, vervolgens focus ik op de voorlopige conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Onderzoeksmethodiek en conclusies

Het Rekenhof voerde de audit uit enerzijds via documentanalyse en analyse van data aangeleverd door verschillende instanties, en anderzijds via een steekproef op basis van schriftelijke bevraging en interviews met directeurs van 30 academies voor deeltijds kunstonderwijs (op een totaal van 167), waarbij in de meeste gevallen (25) ook “de betrokken schepen of een vertegenwoordiger van de inrichtende macht” deelnam. Het onderzoeksrapport vermeldt hoe

deze academies verdeeld zijn over de onderwijsnetten en hoeveel enkel het domein beeldende en audiovisuele kunsten aanbieden. Verdere kenmerken van de betrokken academies worden met gespecificeerd. Om te bekijken in hoeverre en op welke manier de voorlopige conclusies uit de bevraging van deze selectie academies te extrapoleren zijn naar het volledige dko-veld, ware het interessant om meer zicht te krijgen op verdere relevante kenmerken van/verschillen tussen deze academies. Ook de mate waarin de feedback van de vertegenwoordigers van de inrichtende machten overeenkomt of verschilt van die van de directeurs kan interessant zijn. Dit alles ook in het kader van de verdere geplande beleidsevaluatie door de Vlaamse Overheid.

Deze vragen kwamen aan bod in het overleg dat mijn raadgever en administratie op 28 oktober hadden met enkele leden van het auditteam van het Rekenhof. Het Hof gaf tijdens het gesprek en in verdere email-correspondentie aan om in de selectie van de 30 academies naast met onderwijsnet en aanbod van domeinen ook rekening te hebben gehouden met de geografische spreiding, het aantal leerlingen en het percentage leerlingen met SES-kenmerken. De feedback van de ondervraagde vertegenwoordigers van de schoolbesturen verschilde volgens het Hof niet van die van de directeurs, beide groepen werden ook steeds gezamenlijk geïnterviewd.

De conclusies van het Rekenhof zijn zeker interessant en relevant, maar over het algemeen blijft het rapport eerder beschrijvend, zelden verklarend. Om verdere conclusies te kunnen trekken uit sommige vaststellingen en over het waarom ervan, is diepgaander onderzoek nodig.

1.2 Vertekende factoren

Verder zijn er nog enkele belangrijke kanttekeningen te maken bij de interpretatie van de resultaten (het 'waarom'), zowel van de document- en data-analyse als van de steekproef bij de 30 academies. Vooreerst zijn er sinds de invoering van het niveaudecreet, dat op verschillende vlakken toch een ingrijpende hervorming betekende, nog maar 3 volledige schooljaren gepasseerd. Heel wat academies kiezen er wellicht voor om in de eerste jaren hun bestaande aanbod en organisatiestructuur aan te passen aan de hervorming, vooraleer gebruik te maken van veel nieuwe mogelijkheden.

Daarnaast zijn 2 van de 3 betrokken schooljaren, 2019-2020 en 2020-2021, zwaar geïmpacteerd door de uitbraak van de coronapandemie en de drastische overheidsmaatregelen en gevolgen daarvan op academies, leerlingen, personeelsleden, schoolbesturen, ouders, enz. Het is dan ook niet ondenkbaar dat vele academies niet de mogelijkheden benut hebben die het nieuwe decreet biedt omdat zij daartoe weinig of geen ruimte hadden omwille van andere zorgen. Het Rekenhof merkte in het gesprek van 28 oktober wel op dat academies en schoolbesturen in de bevraging zelf de coronacrisis weinig of niet aanhalen als belemmering op dit vlak. Het feit dat de interviews afgenomen zijn bij het begin van de pandemiemaatregelen zou dat volgens het Hof kunnen verklaren.

Bij de interpretatie van de – zeer waardevolle – onderzoeksresultaten is het aangewezen om met beide factoren, de nog recente invoering van de vernieuwing en de coronapandemie, rekening te houden.

2. Antwoord op voorlopige conclusies en aanbevelingen

2.1. *Leerbehoeften*

Zoals het Rekenhof opmerkt, wilde het nieuwe niveaudecreet van 2018 onder meer het opleidingsaanbod beter afstemmen op de leerbehoeften van de leerling. Het Hof constateert dat academies die leerbehoeften wel capteren, maar eerder 'op informele wijze', minder dan de helft brengt ze formeel in kaart. Een eerste aanbeveling luidt dan ook "De Vlaamse Overheid moet academies stimuleren om de leerbehoeften van leerlingen structureler en beleidsmatiger te capteren en formeel in kaart te brengen."

Deze vaststelling spoort met eerdere signalen. Toch lijkt het aangewezen om diepgaander te bekijken en te analyseren hoe academies tewerk gaan bij het capteren en in kaart brengen van leerbehoeften en bij het uitwerken van een visie en structurele aanpak hierrond. Dit zou binnen de geplande evaluatie van het niveaudecreet kunnen worden opgenomen. Na verdere analyse kan worden bekeken op welke manier de Vlaamse Overheid de academies hiertoe kan stimuleren.

2.2. *Spreiding van het aanbod*

Het Rekenhof ziet een verbetering in de spreiding van het aanbod sinds de invoering van het niveaudecreet, maar merkt op dat er toch nog blinde en semiblinde vlekken zijn en dat bepaalde nieuwe opleidingen en trajecten slechts beperkt worden aangeboden en gevolgd. Het Hof stelt voor via de geplande evaluatie van het niveaudecreet te onderzoeken waarom dit aanbod maar beperkt wordt georganiseerd en hoe de (semi)blinde vlekken kunnen worden weggewerkt.

Dat lijkt inderdaad een logisch element om op te nemen in de beleidsevaluatie. Wat (semi)blinde vlekken betreft, is echter ook enige voorzichtigheid geboden. Een rationele spreiding van het aanbod impliceert immers niet dat het volledige aanbod in elke gemeente moet voorkomen. Zo beschrijft het HIVA in zijn onderzoeksrapport 'Wie speelt de eerste viool?' (2011) hoe nabijheid van het aanbod wel de kans op participatie sterk positief beïnvloedt, maar dat de mate waarin dit gebeurt, afneemt met de leeftijd. Dat leerlingen die de eerste en de tweede graad dichtbij huis hebben afgewerkt, zich verder moeten verplaatsen, is dus niet per se problematisch aangezien hun mobiliteit ook toeneemt met hun leeftijd. Bovendien kunnen ook andere factoren het (gedeeltelijk) ontbreken van een dko-aanbod verklaren, zoals bv het vrijetijdsaanbod van andere aanbieders of het niet voorhanden zijn van de geschikte infrastructuur. Niet alle (semi)blinde vlekken in het dko-aanbod zijn problematisch.

Hetzelfde geldt voor de vaststelling dat er netto niet zoveel nieuwe vestigingsplaatsen zijn bijgekomen en dat vele nieuwe vestigingsplaatsen snel weer sluiten. Het Hof merkte in het gesprek van 28 oktober op dat slechts één bevestigde academie een grondige analyse gemaakt heeft van waar er behoefte is aan een vestigingsplaats en waar niet; de oprichting lijkt elders eerder ad hoc te gebeuren. Het is de vraag in hoeverre nieuwe vestigingsplaatsen het leerlingenaantal doen toenemen, dan wel of dit eerder te danken is aan oprichting van een nieuw studietoer aanbod. Het snel weer verdwijnen van een nieuwe vestigingsplaats kan bv ook te wijten zijn aan het aanvragen van onderwijsbevoegdheid voor een bepaald aanbod, waar na oprichting (te) weinig leerlingen voor inschrijven, waardoor de vestigingsplaats in kwestie

weer gesloten wordt. Er zijn overigens ook andere factoren denkbaar waarom academies geen nieuwe vestigingsplaatsen oprichten, zoals een gebrek aan geschikte infrastructuur, keuzes die gemaakt moeten worden in inzet van omkadering, maar ook bv. de haalbaarheid van rationalisatienormen.

Om verregaandere conclusies te trekken over het ontbreken van aanbod, de oprichting van vestigingsplaatsen en de behoefte eraan, is diepgaander onderzoek nodig. Dat kan onderwerp zijn van de beleidsevaluatie.

2.3. Alternatieve leercontext

Volgens het onderzoek is leren in een alternatieve leercontext nog uitzonderlijk, zeker in andere domeinen dan muziek. Het Hof vraagt de Vlaamse Overheid dan ook om academies te stimuleren “om de mogelijkheid van het leren in een alternatieve leercontext verder te exploreren”, en daarbij wordt expliciet gewezen op de uitbreiding naar andere domeinen dan muziek.

Dat de alternatieve leercontext nagenoeg enkel succes heeft in het domein muziek is inderdaad een opvallende vaststelling. Het Rekenhof zoekt als verklaring onder meer dat muziek spelen vaker in georganiseerd verband gebeurt dan het beoefenen van beeldende en audiovisuele kunsten, maar in dat licht is het dan opmerkelijk dat in woordkunst-drama de alternatieve leercontext geen voet aan de grond krijgt, daar die sector ook vaak in georganiseerd verband werkt. Om de oorzaak te kennen van het onevenwicht over de domeinen zijn ook voor deze materie diepgaandere analyses nodig.

Vanuit de socio-culturele sector worden intussen op lokaal maar ook op Vlaams niveau initiatieven genomen om het gesprek met het deeltijds kunstonderwijs aan te gaan en aan te wakkeren, onder meer over de alternatieve leercontext. Vanuit het Vlaamse niveau wil het beleidsdomein Cultuur de amateurkunstensector vernieuwen en inzetten op kwaliteitsontwikkeling in die sector en het ziet daarin een rol weggelegd voor samenwerking met het dko. Ik heb gevraagd om vanuit Onderwijs en Vorming deze gesprekken verder mee op te volgen.

Het deeltijds kunstonderwijs en de amateurkunstensector zijn in theorie natuurlijke partners, maar vinden elkaar nog onvoldoende. Op lokaal vlak zetten heel wat lokale besturen in op deze samenwerking, ook daar kan inspiratie worden gehaald voor samenwerking.

2.4. Belemmeringen volgens academies

Academies wijzen in de bevraging vooral naar een gebrek aan middelen voor infrastructuur, omkadering en werking als oorzaak waarom het aanbod niet volledig aansluit op de behoeften. Het Rekenhof vraagt de Vlaamse Overheid om na te gaan op welke manier ze kan tegemoetkomen aan deze belemmeringen. Daarbij verwijst het specifiek naar het tekort aan gepaste infrastructuur en suggereert het verder in te zetten op het multifunctioneel gebruik van schoolinfrastructuur buiten de schooluren.

Heel wat schoolbesturen en lokale besturen zetten inderdaad in op maximaal gebruik van schoolinfrastructuur en (andere) gemeenschapsgebouwen. Gedeeld gebruik levert heel wat voordelen op, maar er zijn ook valkuilen, de afstemming tussen verschillende gebruikers is niet altijd evident. Het zou interessant zijn om hier goede praktijken, opportuniteiten en valkuilen verder in kaart te brengen, hoe kan infrastructuur makkelijk aangepast worden aan gedeeld gebruik, zowel nieuw te concipiëren als bestaande infrastructuur? Het Rekenhof merkt op dat “bij de jaarlijkse verdeling van de reguliere scholenbouwkredieten uit de Vlaamse begroting over de drie onderwijsnetten” geen rekening wordt gehouden met de leerlingen uit het dko. Dat klopt, maar dat betekent niet dat de subsidies van Agion niet ten goede van het dko kunnen worden ingezet.

Vanuit verschillende beleidsdomeinen groeit ook de nood naar niet alleen multifunctioneel gebruik van infrastructuur maar ook naar inhoudelijke samenwerking tussen beleidsdomeinen in de afstemming tussen schooltijd en vrije tijd. Doel is naast een betere afstemming van de schooldag op de vrije tijd het verhogen van participatie aan dko en andere initiatieven in de vrije tijd, door nauw aan te sluiten op de uren van de dagschool en van de buitenschoolse kinderopvang. Ook bij de ontwikkeling van nieuwe (school)gebouwen of de verbouwing ervan, wordt die multifunctionaliteit steeds vaker meegenomen. Vanuit verschillende beleidsdomeinen zet de Vlaamse Overheid daarop in; zie bv de conceptnota Masterplan scholenbouw 2.0 waarnaar het Hof ook in het verslag verwijst.

Voor de andere belemmeringen die de academie uit de steekproef aanhalen, gebrek aan omkadering en werking, kan de beleidsevaluatie over het decreet deeltijds kunstonderwijs in het kader van een rationele spreiding bekijken in hoeverre de huidige middelen voor omkadering en werking hun doel bereiken en de behoeften lenigen.

2.5. Toeleiding van kansengroepen

Het Rekenhof stelt vast dat slechts een tiental van de bevroagde academies structureel samenwerken met organisaties die rond kansarmoede werken. Er is nauwelijks participatie uit het BSO en bij leerlingen met een laag opgeleide moeder. Bij de volwassenen lijkt de participatie van mensen uit de kansengroepen wel licht toe te nemen. Het minst ‘inclusieve’ domein is dans, het meest inclusieve beeldende en audiovisuele kunsten. Dit is een bijzondere vaststelling voor een opleiding. In dat laatste domein moet een leerling immers meestal zelf meer financiële middelen voorzien dan voor een opleiding in het eerste. Bovendien focussen heel wat organisaties die werken met kansarmen en minderheden zich op vormen van dans of theater om deze doelgroepen te bereiken. Om die participatieverschillen beter te kunnen begrijpen zijn diepgaandere onderzoeken en analyses nodig.

Het Hof vraagt dat de Vlaamse Overheid haar gelijkekansenbeleid evalueert en stelt voor om SES-kenmerken in rekening te brengen bij de financiering. Het verwacht veel heil van lokale samenwerkingsinitiatieven en vraagt de Vlaamse Overheid toe te zien op het volgende:

- Meer inspanningen door academies via structurele samenwerkingsverbanden met lokale partners en kansarmoedeverenigingen,
- Academies een transparant en billijk kostenbeleid laten voeren,
- Academies met het domein muziek een verhuurbeleid voor muziekinstrumenten laten voeren.

De bestaande projecten Kunstkuur, zoals het Rekenhof ook aanhaalt, bereiken kansarme leerlingen in het basis- en secundair onderwijs. Deze projecten zetten erg in op samenwerking tussen verschillende onderwijsniveaus. Bovendien is een evaluatie ervan decretaal voorzien. Deze evaluatie zou diepgaandere conclusies en aanbevelingen kunnen opleveren.

Het Rekenhof maakt ook gewag van inspanningen die lokale besturen doen om de toegang tot het dko te vergemakkelijken. Ik wijs in deze ook op de UITpas, een Vlaams initiatief dat door lokale besturen kan worden gebruikt om kansarme inwoners zonder (gevaar voor) stigmatisering makkelijker te laten deelnemen aan culturele activiteiten. De UITpas wordt ook in het deeltijds kunstonderwijs aanvaard als reden tot korting op het inschrijvingsgeld. Vanuit lokale besturen wordt ook een (kans)armoedebelief gevoerd, in sommige gevallen wordt het dko ook in dat beleid betrokken. Het ware interessant om via bijkomende analyses te bekijken welke instanties initiatieven nemen en welke effecten die hebben op de deelname van kansengroepen aan het dko. De beleidsevaluatie kan daaraan aandacht besteden. Het in kaart brengen van goede praktijken van academies die samenwerken met kansarmoedeverenigingen kan ook stimulerend werken.

2.6. Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Het niveaudecreet schrijft het recht in voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op redelijke aanpassingen of een aangepast (individueel) curriculum. Het Rekenhof merkt op dat de voorbije jaren de inclusiviteit wel is verbeterd voor leerlingen uit het buitengewoon onderwijs maar niet voor leerlingen met een (gemotiveerd) verslag in het gewoon onderwijs. Het Hof maakt een interessante analyse over welke leerlingen van welke types in het buitengewoon onderwijs participeren aan het dko en welke minder.

De groei in participatie van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften is over het algemeen licht positief. Ook hier kan de vraag worden gesteld of de inspanningen van de academies worden 'vertraagd' door de coronapandemie (zie algemene bemerkingen).

Het Rekenhof merkt verder op dat er in het dko amper sprake is van een zorgbeleid en communicatie hierover. Het ontbreekt leerkrachten aan bepaalde competenties om om te gaan met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften of beperkingen, onder meer wegens gebrek aan goede nascholing en ondersteuning van de CLB's. Het Hof vraagt de Vlaamse Overheid dan ook om hier aandacht aan te besteden.

Het Hof vraagt om te overwegen om het leerlingenpaspoort (als dit wordt ingevoerd) te delen met het deeltijds kunstonderwijs. Dat paspoort heeft tot doel de samenwerking tussen de school en het CLB te optimaliseren en (delen van) het CLB-dossier te ontsluiten naar samenwerkende partners (scholen en ondersteuningswerken en op termijn ook ouders en leerlingen). Deze suggestie is zeker het bestuderen waard want kan interessante informatie opleveren voor de academies, maar neemt het gebrek aan expertise en professionele omkadering niet weg. Daarnaast zal er hierbij ook moeten rekening worden gehouden met de privacy-regelgeving.

De mate waarin het dko aansluiting vindt met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en hoe dit verder gestimuleerd kan worden, is het onderzoeken waard. Deze vraag past echter in een groter geheel, de problematiek van onderwijs en zorg. De geplande beleidsevaluatie van het dko-decreet kan echter specifiek voor dko dit gegeven verder verkennen.

Ik hoop u hiermee van dienst te kunnen zijn.

Met vriendelijke groeten,

Ben Weyts

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs, Sport,
Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/51

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be