

Advies

**Algemene Raad i.s.m. Sectorraden Kunsten
en Erfgoed en Sociaal-Cultureel Werk
22 oktober 2020**

**Advies over het programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding
van de begroting 2021**

De SARC werd op 9 oktober 2020 namens Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed om spoedadvies gevraagd over het voorontwerp van programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2021. Dit spoedadvies kwam tot stand via schriftelijke procedure en in samenwerking met de Sectorraad Kunsten en Erfgoed en de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk.

De SARC brengt advies uit over Hoofdstuk 2. Cultuur, Jeugd, Sport en Media

I. ADVIES

Afdeling 1. Bekrachtiging besluiten noodfondsen cultuur, jeugd, sport en media

Artikel 7 van het decreet van 19 juni 2020 tot het nemen van dringende maatregelen met betrekking tot de noodfondsen voor cultuur, jeugd, sport, media en de lokale besturen, en met betrekking tot de armoedebestrijding naar aanleiding van de COVID (Coronavirus Disease)-19-pandemie bepaalt:

“De Vlaamse Regering kan ter uitvoering van artikel 3 tot en met 6 de regels bepalen voor de subsidievoorwaarden, de subsidiecriteria, de subsidieaanvragen, de beslissingsprocedure, het toe te kennen bedrag, de uitbetaling, de verantwoording en het toezicht. De besluiten die worden genomen ter uitvoering van artikel 3 tot en met 6 zijn van rechtswege met terugwerkende kracht opgeheven tot op de dag van de inwerkingtreding ervan als ze niet bij decreet zijn bekrachtigd in het jaar dat volgt op dat van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.”

Vandaar dat dit artikel voorziet in een decretale bekrachtiging van de opgesomde besluiten. Omwille van de rechtszekerheid voor de gesubsidieerde actoren (het is de bedoeling dat de subsidies uit de noodfondsen tegen eind 2020 zijn toegekend en dat de meeste betalingen dan zijn gebeurd) is het belangrijk dat deze bekrachtiging zo snel mogelijk plaatsvindt.

Band met de begroting: Gelet op de hoge noden gaan het Departement Cultuur, Jeugd en Media en Sport Vlaanderen zo snel mogelijk de extra kredieten binnen de sector verdelen, desalniettemin zal pas naar aanleiding van de begrotingsaanpassing 2021 kunnen blijken of deze kredieten allemaal nog in

2020 konden worden verdeeld. Daarenboven zullen er in 2021 zeker nog controles plaatsvinden op de aanwending van deze kredieten en kunnen er volgend jaar nog terugvorderingen plaatsvinden. Er is dan ook een duidelijke band met de begroting 2021.

Advies

De SARC gaf recent advies over de besluiten in het kader van de verschillende noodfondsen (cultuur, jeugd, sport en media)¹. Dit artikel voorziet in een decretale bekrachtiging van deze besluiten.

De SARC beoordeelt deze wijziging positief.

Afdeling 2. Wijziging overgangsbepalingen DAC-subsidiëring sociaal-cultureel volwassenenwerk en lokaal cultuurbeleid

De facto had de oorspronkelijke regelgeving tot gevolg dat een bijzonder groot deel van de vrijgekomen DAC (derde arbeidscircuit)-middelen overgeheveld zou worden naar de projectsubsiëmaatregel uit het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Slechts een kleiner deel zou naar de werkingssubsidies doorstromen. De grootste financiële nood stelt zich echter bij de werkingssubsidies. De voorgestelde aanpassing laat het aan de appreciatie van de bevoegde minister hoe de vrijgekomen DAC-middelen worden gespreid over de financiering van de werkingssubsidies en de projectsubsidies.

Band met de begroting: naargelang de beslissing van de minister zullen de vrijgekomen middelen worden ingezet voor de financiering van de werkingssubsidies, waarvan de beleidsplanperiode in 2021 start.

Advies

De SARC gaf recent advies over de DAC-middelen binnen het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk, met name over de billijke verdeling².

De SARC brengt over de voorgestelde aanpassing een positief advies uit.

Afdeling 3. Wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang

In de Beleidsnota Cultuur 2019-2024 van minister-president Jan Jambon worden onder de OD (operationele doelstelling): 'OD A.2.4. Een sterk partnerschap realiseren met andere beleidsdomeinen, sectorspelers en middenveld' volgende initiatieven aangekondigd:

¹ https://cjsm.be/sarc/AR/adviezen/20200626_Advies_Noodfonds_Cultuur.pdf
https://cjsm.be/sarc/SR_scw/adviezen/20200626_Advies_Noodfonds_Jeugd.pdf
https://cjsm.be/sarc/SR_sport/adviezen/20200727_Advies_Noodfonds_Sport.pdf
https://cjsm.be/sarc/SR_media/adviezen/20200626_SRM_advies_noodfonds_media.pdf

² https://cjsm.be/sarc/SR_scw/adviezen/20200902_UB_DAC_SCvW.pdf

‘Met mijn collega bevoegd voor het onroerend erfgoed wil ik nagaan hoe de vele topstukken aanwezig in monumenten, meer bepaald in kerken en kloosters, in goede staat voor de toekomst bewaard kunnen worden. Een gericht proefproject rond ‘behoudsondersteuning bewaaromstandigheden topstukken’ bij erfgoedbewaarders die behoud en beheer niet als kerntaak hebben, stelt me in staat het huidige beleid te evalueren en waar wenselijk bij te sturen (RA p. 126). Nog in samenwerking met onroerend erfgoed neemt mijn administratie een regierol’

De eventuele uitgaven van het proefproject dienen te worden aangerekend op het Topstukkenfonds.

Band met de begroting: De uitgaven met betrekking tot de bescherming, restauratie van topstukken en alsook de uitgaven ter verbetering van de bewaaromstandigheden dienen te worden aangerekend op het Topstukkenfonds. Op dit fonds (HBO-1HCA5CY-IS) worden de nodige financiële middelen voorzien ter ondersteuning van het vermelde proefproject.

Advies

De SARC heeft in het verleden steeds gepleit voor een grotere mate van samenwerking met andere, belendende beleidsdomeinen³. Bijkomende investeringen zoals deze dragen bij tot een versterking van het behoud en het beheer van waardevol erfgoed. De SARC brengt bijgevolg een positief advies uit.

Afdeling 4. Wijziging van het decreet van 1 maart 2019 houdende een circusbeleid

Op basis van de laatste zin van artikel 23§1, derde lid van het Circusdecreet mogen gesubsidieerde projecten geen winst maken: elk positief resultaat wordt volgens deze bepaling volledig teruggevorderd. Dit was echter niet de bedoeling van de decreetgever bij het inschrijven van de mogelijkheid tot projectsubsidies in de regelgeving. Het is net een goede zaak als projecten er –mede door de financiële ondersteuning van de Vlaamse overheid –in slagen om een positief resultaat op te bouwen. De decreetgever wil subsidieaanvragers aanmoedigen om een gezond zakelijk beleid te voeren waarbij winstvorming een optie is.

De laatste zin van artikel 23, §1, derde lid van het Circusdecreet van 1 maart 2019 wordt daarom integraal geschrapt.

Band met de begroting: De eerste ronde gesubsidieerde projecten op basis van het Circusdecreet van 1 maart 2019 worden vastgelegd op de kredieten van BO2021. Het al dan niet terugvorderen van positieve opbrengsten kan implicaties hebben op de vastgelegde bedragen.

Advies

De SARC adviseert positief over de wijzigingen.

³https://cjsm.be/sarc/SR_ke/adviezen/20191121_Advies_bij_de_uitbouw_van_het_cultureel-erfgoedbeleid_in%20Vlaanderen.pdf

Afdeling 5. Wijziging van artikel 12, §4 decreet van 22 december 2000 betreffende de amateurkunsten

De huidige regelgeving binnen het amateurkunstendecreet bepaalt dat organisaties geen reserves kunnen opbouwen met de subsidie-enveloppe, tenzij de organisatie die een reserve wenst op te bouwen met een deel van de subsidie-enveloppe, dit op voorhand (dus voor de start van een vijfjarige beleidsperiode) aanvraagt bij de administratie. Geen enkele van de gesubsidieerde organisaties van de huidige beleidsperiode heeft dit aangevraagd. Door de retroactieve werking van dit artikel kan voor het werkingsjaar 2020 een reserve worden opgebouwd.

In de decreten uit de cultuursector, zoals het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk, bovenlokaal cultuurdecreet, circusdecreet, wordt voor de regels voor reservevorming met subsidies steeds verwezen naar de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) staat reserve-opbouw toe tot 20% van de jaarlijkse subsidie, zonder dat daar op voorhand goedkeuring moet over gegeven worden door de bevoegde administratie. Op het einde van een beleidsperiode mag de totale reserve opgebouwd met subsidies maximaal 50% van het gemiddelde jaarlijkse subsidiebedrag bedragen. Er wordt in de ontworpen bepaling niet alleen verwezen naar artikel 75 van de VCO (dat bepaalt dat de Vlaamse Regering de regels vaststelt voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies) maar ook naar artikel 76 van de VCO (dat bepaalt dat artikel 11 tot en met 14 van de Algemene bepalingen wet van toepassing zijn op subsidies die verleend zijn door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid of door een andere rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks van de Vlaamse Gemeenschap een subsidie krijgt). De regels inzake reservevorming moeten immers worden samen gelezen met artikel 11 tot en met 14 van de algemene bepalingenwet van 16 mei 2003. Iedere begunstigde is overeenkomstig artikel 11 van de algemene bepalingenwet gehouden verantwoordelijkheid te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent.

De mogelijkheid om reserves aan te leggen is in zekere zin een afwijking van deze plicht tot verantwoordelijkheid (de verantwoordelijkheid wordt uitgesteld). Het onverantwoorde verschil in behandeling wordt met de ontworpen bepaling ongedaan gemaakt.

Band met de begroting: De modaliteiten voor reservevorming kunnen implicaties hebben op het al dan niet terugvorderen van subsidies.

Advies

De SARC beoordeelt deze wijziging positief.

Afdeling 6. Infrastructuur Cultuur en Jeugd

De onderhouds- en renovatiekosten voor de gebouwen van de Vlaamse Gemeenschap in de sectoren cultuur en jeugd dienen aangerekend te worden op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Aangezien het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) deze gebouwen beheert, worden tot nu toe deze uitgaven in eerste instantie tijdens het boekjaar geboekt op de kredieten die daarvoor voorzien zijn in de FoCI-begroting. Per einde van het boekjaar worden die uitgaven overgedragen naar MVG (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap). Om deze complexe overdracht in de toekomst te vermijden zullen vanaf BO2021 de uitgaven voor eigen activa direct aangerekend worden op de kredieten, die daarvoor voorzien worden in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Omwille van deze administratieve

vereenvoudiging wordt het Fonds Culturele Infrastructuur, opgericht bij artikel 49 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, opgeheven.

Er wordt een begrotingsfonds Infrastructuur Cultuur en Jeugd opgericht als vermeld in artikel 15, §2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. Er wordt nauwkeurig geformuleerd welke ontvangsten in het Fonds kunnen komen en welke uitgaven daarmee kunnen gebeuren.

De taken van het Fonds Culturele Infrastructuur worden integraal overgenomen door de Vlaamse Gemeenschap. *Via dit programmadecreet wordt de decretale basis gelegd voor het verstrekken van investeringssubsidies door de Vlaamse Regering voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of aankopen van cultuur- en jeugd infrastructuur met supra-lokaal belang, **wat voorheen gebeurde door het Fonds Culturele Infrastructuur.***

De uitstaande verbintenissen van het Fonds worden overgenomen door de Vlaamse Gemeenschap. *Artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang bepaalde dat het reglement voor subsidiëring van culturele infrastructuur met bovenlokaal belang van 16 maart 2001 wordt opgeheven en dat de subsidieaanvragen waarover al een beslissing werd genomen op basis van dat reglement, verder worden afgehandeld op basis van het reglement.*

Om deze verbintenissen niet oneindig te laten aanslepen, wordt bepaald dat facturen met betrekking tot subsidies toegekend op basis van dat reglement uiterlijk tot 31 december 2024 voor goedkeuring en uitbetaling kunnen worden voorgelegd.

Het tekstvoorstel werd aangepast aan de opmerkingen van de Inspectie van Financiën.

Band met de begroting: Bij begrotingsopmaak 2021 wordt in het middelendecreet het ontvangstenartikel voor de aanrekening van de ontvangsten door het begrotingsfonds voorzien. In het uitgavendecreet worden de nodige uitgavenartikels voorzien voor de aanrekening van de uitgaven op het begrotingsfonds alsook de andere uitgavenartikels waarop vanaf 2020 de uitgaven in het kader van het infrastructuurbeleid voor de sectoren cultuur en jeugd zullen worden aangerekend.

Advies

De beslissing om het Fonds voor Culturele infrastructuur in zijn huidige vorm op te heffen wordt omkleed met begrotingstechnische redenen. De SARC verwijst in dit verband naar de ontstaansgeschiedenis van het FoCI. Gelijklopende argumenten werden destijds gebruikt om dit fonds op te richten: centralisatie van middelen zou de flexibele inzet ervan verhogen zowel in volume als in tijd, wat finaal moest uitmonden in een beter beheer ervan. Een bijkomend voordeel was de verhoogde zichtbaarheid.

Doorheen zijn bestaan heeft het Fonds een gewaardeerde plek verworven in het culturele landschap. Het lijkt eerder contra-intuïtief van deze investeringsregering om de gegarandeerde oormerking van investeringsmiddelen via een verzelfstandigd fonds niet langer te handhaven omwille van boekhoudkundige redenen, die in het meer dan twintig jaar bestaan zelden of nooit als een probleem werden gezien. Het huidige FoCI kenmerkt zich door een toegankelijke manier van subsidiëren – van aanvraag tot algeheel dossierverloop – en dit moet absoluut behouden blijven. De SARC vreest dat de inkanteling van het fonds de onafhankelijke toewijzing van de middelen en de bepaling van sectorale prioriteiten met inspraak van het maatschappelijk middenveld ondergraaft.

Verder stelt de SARC zich de vraag of er voorafgaand aan deze ingreep een evaluatie is doorgevoerd van de huidige werking. Het lijkt de raad zinvol eerst de werking van het fonds grondig door te lichten, vooraleer stappen te ondernemen in de richting van een hervorming. Op basis daarvan kunnen scenario's voor de toekomst uitgestippeld worden. Bovendien heeft over deze verschuiving geen consultatie met de sector of de SARC plaatsgevonden.

In de evaluatie en het onderzoek kan het aanbevolen zijn de lessen uit het Vlaams Sportinfrastructuurplan (PPS) en het Decreet Bovenlokale Sportinfrastructuur en de rol van Sport Vlaanderen in samenwerking met het werkveld mee te nemen.

Het lijkt ook aanbevolen om linken te zoeken met algemene inspanningen, oproepen en beleidslijnen rond (publieke) infrastructuur in Vlaanderen (zoals de recente call Circulair Bouwen van Vlaanderen Circulair die op zoek gaat naar transfer van bepaalde methodieken over sectoren, weghalen van hindernissen om de visie van circulair bouwen in gang te laten vinden (lange termijn denken, life cycle benadering, betrekken van de gebruiker (i.p.v. enkel de bouwsector en juristen, ...)).

In dit verband hiermee wenst de SARC ook terug te grijpen naar **het advies 'Bouwen aan culturele ruimtes'** (17 januari 2014) van de Sectorraad Kunsten en Erfgoed⁴. Dit advies behoudt in de huidige context zijn waarde en relevantie, waaronder volgende aanbevelingen:

*Lokale overheden zijn zelden beslagen in het beheer van culturele infrastructuren en privéeigenaars hebben soms een andere agenda. Het gevolg hiervan is een zeer wisselvallig ritme van investeren in en onderhouden van de infrastructuren. Nochtans is iedereen het erover eens dat de meest economische en duurzame omgang met ons patrimonium net door onderhoud en investeringen tot stand komt. **Het valt dan ook te bepleiten dat de regierol die de overheid momenteel via het FoCI opneemt, verder wordt uitgebreid.** (pp. 18-19)*

*De Vlaamse overheid zorgt voor een **gestroomlijnd beleid** waarbij alle exploitanten in eenzelfde georganiseerde duurzame infrastructurale context kunnen functioneren. (p. 19)*

*Kortom, alle huidige actoren en instrumenten die een zinvolle inbreng kunnen hebben in het begrip "duurzame culturele infrastructuren", moeten in een **expertisenetwerk** worden samengebracht. (p. 20)*

In diezelfde adviestekst stelt de sectorraad een **tienpuntenprogramma voor culturele ruimtes** op. Uit dit tienpuntenprogramma wenst de SARC de volgende aanbeveling opnieuw onder de aandacht te brengen:

De Vlaamse overheid richt een instantie op die financierings- en begeleidingsmodellen én de transitie naar duurzame gebouwen in de culturele sector uitwerkt en promoot. FoCI, Vlaams Bouwmeester, Vlaams Stedenbeleid, CeDuBo, WTCB en PMV moeten een inhoudelijke inbreng doen. Deze nieuwe adviesinstantie moet zorgen voor de uitbouw van een expertisenetwerk, en moet blijvend openstaan voor en flexibel inspelen op toekomstige vernieuwingen en innovaties. (p. 21)

Daarbij aansluitend formuleerde de sectorraad in dat advies een aantal concrete acties ter realisatie van het eerdergenoemd tienpuntenprogramma, waaronder:

De ministers verantwoordelijk voor Onroerend Erfgoed en Cultuur richten vanuit de agentschappen Kunsten & Erfgoed en Onroerend Erfgoed samen een gezamenlijk aangestuurde strategische cel op: "Duurzame Culturele ruimtes" (werktitel). Deze instelling coördineert en concretiseert een beleid rond culturele infrastructuur. Ze wordt inhoudelijk bijgestaan door onder meer het FoCI, Vlaams Bouwmeester, team Stedenbeleid van het Agentschap Binnenlands Bestuur, CeDuBo, WTCB, PMV en andere aan de sector gerelateerde organisaties. Bestaande instrumenten moeten gevaloriseerd worden en interageren. (p. 23)

⁴ https://cism.be/sarc/SR_ke/adviezen/20140117-advies-bouwen-aan-culturele-ruimtes.pdf

II. CONCLUSIE

De SARC bevestigt de positieve advisering voor de maatregelen in de afdelingen 1 tot 5.

De omzetting van het FoCI naar een begrotingsfonds (afdeling 6) adviseert de SARC als negatief. De SARC bevestigt zijn pleidooi voor het uittekenen van een langetermijnvisie voor culturele infrastructuur en blijft hierin een vanzelfsprekende partner. De SARC pleit voor een grondige evaluatie van de huidige werking gekoppeld aan een toekomstvisie en behoeftanalyse voor culturele infrastructuur op lange termijn op basis van overleg en consultatie. Dit kan als basis dienen voor het uittekenen van gewenste scenario's, zoals reeds aangegeven in het advies *'Bouwen aan culturele ruimtes'*.

Namens de Algemene Raad,

Annick Schramme, algemeen voorzitter

Bart Dierick, algemeen secretaris