



Algemene Raad i.s.m.
ADVIES Sectorraad Kunsten en Erfgoed en
Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk

12 september 2013

Advies over de wijziging van het Participatiedecreet

Per brief van 22 juli 2013 verzocht Vlaams minister van Cultuur Joke Schauvliege de SARC om advies over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport van 18 januari 2008 (hierna: Participatiedecreet).

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed en de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk bespraken het voorontwerp van decreet tijdens de plenaire vergaderingen van respectievelijk 26 augustus en 5 september 2013. De Algemene Raad keurde het advies via schriftelijke procedure goed op 12 september 2013.

SITUERING

Op 18 januari 2008 bekrachtigde de Vlaamse Regering het Participatiedecreet. Het decreet beoogt de verbreding, verrijking en versterking van de participatie door bestaande participatie-initiatieven en –instellingen decretaal te verankeren in een samenhangend kader.

In het decreet werd de vraag naar een evaluatie expliciet ingeschreven, met name met betrekking tot de hoofdstukken participatieprojecten voor kansengroepen, lokale netwerken armoede en proeftuinen. Bij zijn aantreden in 2009 besliste de Vlaamse Regering om het decreet in zijn globaliteit te evalueren en niet enkel te focussen op de decretaal te evalueren hoofdstukken.

Voor de SARC was de evaluatie een goede gelegenheid om zijn bevindingen mee te geven in het 'Advies in het kader van de evaluatie van het decreet houdende flankerende maatregelen ter bevordering van de participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport', uitgebracht op eigen initiatief op 27 april 2011. Een aantal conclusies van dit advies blijven overeind ten aanzien van het voorontwerp van decreet inzake wijziging van het Participatiedecreet.

Na de evaluatie in 2011 werden richtlijnen afgesproken op basis waarvan het decreet moet worden aangepast.

Op 19 juli 2013 werd de concrete uitwerking van de richtlijnen in het voorliggend voorontwerp van wijzigingsdecreet een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Hierbij werden onderstaande elementen gewijzigd:

1. De transversaliteit van het decreet (inzetten op participatie in cultuur, jeugd en sport) en de structurele aandacht voor kansengroepen zijn sterke punten die worden behouden en waar mogelijk versterkt.
 - a. De aandacht voor interculturaliteit wordt opengetrokken naar aandacht voor participatie van (alle) kansengroepen.
 - b. De verenigingen met een specifieke opdracht komen ook in aanmerking voor projectsubsidies binnen het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media.
2. Maatregelen die noch transversaal zijn, noch focussen op participatie van kansengroepen, worden sectoraal ingebed.
 - a. Alle initiatieven rond leesbevordering (de participatie-instelling die werkt rond leesbevordering (Stichting Lezen), projecten leesbevordering, de vereniging voor praktijkgerichte, laagdrempelige educatie die werkt rond laaggeletterdheid (Leesweb) worden uit het decreet gehaald en geïntegreerd binnen het letterenbeleid.
 - b. De proeftuinen, die in het decreet een wettelijke basis vonden maar in de praktijk als zuiver sectorale instrumenten voor Jeugd en Sport werden ingezet, worden uit het decreet gehaald en waar zinvol in sectorale wetgeving ingebed.
 - c. De grootschalige evenementen werden al eerder verdeeld onder de beleidsvelden Cultuur, Jeugd en Sport en worden nu eveneens uit het decreet gelicht.
 - d. De maatregel Cultuur- en Sportgemeente van Vlaanderen wordt opgeheven.
3. De uitvoering van het decreet wordt geoptimaliseerd door een aantal punten te verduidelijken en procedures te vereenvoudigen. Deze wijzigingen omvatten onder meer:
 - a. Theoretische bedragen per maatregel worden geschrapt omdat enkel het begrotingsdecreet zekerheid biedt over de beschikbare middelen.
 - b. De mogelijkheden voor de besteding van de trekkingsrechten die niet aan lokale netwerken worden toegekend worden ruimer.
 - c. De middelen voor lokale netwerken kunnen ook ingezet worden voor initiatieven van lokale besturen.
 - d. De niet-bestede trekkingsrechten voor lokale netwerken worden niet meer automatisch toegekend aan de vereniging die wordt gesubsidieerd op basis van artikel 10 (CultuurNet).
 - e. De betrokkenheid van personen in armoede bij de opmaak en uitvoering van een afsprakennota vrijetijdsparticipatie wordt verduidelijkt.

ADVIES

1. Transversaliteit en structurele aandacht voor kansengroepen

De SARC vindt het een goede zaak dat de regering het transversale karakter van het Participatiedecreet en de structurele aandacht voor kansengroepen blijft onderschrijven. De vrees bestond immers dat de verdeling van de bevoegdheid voor het decreet over drie ministers aanleiding zou geven tot het wegvallen van het transversale karakter.

Een status quo op het vlak van transversaliteit

Het voorontwerp van decreet erkent de meerwaarde van organisaties, werkingen en initiatieven zoals CultuurNet Vlaanderen, Dēmos, verenigingen met een specifieke opdracht met betrekking tot het verenigingsleven, lokale netwerken vrijetijdsparticipatie kansengroepen, punctuele tussenkomsten podium en De Rode Antraciet. Deze beslissing is in de lijn met de visie van de SARC, die het Participatiedecreet ziet als hefboom en ondersteuning van transversale initiatieven en werkingen.

Het behoud van de huidige transversale maatregelen binnen het Participatiedecreet is positief. Het is evenwel te betreuren dat de regering een kans liet liggen om de aanzetten te geven tot verdieping of dynamische innovatie te stimuleren. Het ontbreken van een volwaardige intersectorale samenwerking blijft een gemis in het Participatiedecreet. Verder in dit advies zullen we nog aangeven dat we een aantal punctuele aanpassingen appreciëren vanuit het oogpunt van goed beheer van de maatregelen die in het decreet zijn opgenomen. De raad meent echter dat het beheersmatige de bovenhand heeft gehaald en dat (soms moeilijkere) ambities naar de achtergrond werden geduwd. De wijzigingen die vanuit het oogpunt van transversaliteit worden voorgesteld, sluiten soms eerder aan bij de huidige bevoegdheidsverdeling tussen drie ministers dan bij een visie op het zoeken naar overkoepelende meerwaarde vanuit de diverse domeinen.

Algemene noemer 'kansengroepen'

In het voorontwerp van decreet wordt de aandacht voor interculturaliteit als beoordelingscriterium voor verenigingen of projecten vervangen door aandacht voor alle kansengroepen. Alhoewel de SARC de explicitering van de aandacht voor kansengroepen onderschrijft, wil hij benadrukken dat interculturaliteit toch van een heel andere orde is. Dit gaat niet (enkel) over een kansengroep, maar over het bevorderen van ontmoeten, samenwerken, deelnemen en deelhebben binnen een cultureel diverse samenleving. Het participatiedecreet kan kansen geven aan organisaties en kennisdeling bevorderen als ondersteuning van de 'Engagementsverklaring Etnisch-Culturele Diversiteit' waartoe minister Schauvliege voor de culturele sector opriep. Interculturaliteit is van dezelfde orde als intergenerationaliteit, nochtans een term die nu wel in het decreet wordt ingevoerd (art. 16).

2. Sectorale inbedding van bepaalde maatregelen

In het voorontwerp van decreet worden de maatregelen die noch transversaal zijn, noch focussen op participatie van kansengroepen, sectoraal ingebed. De SARC had dit in zijn advies in het kader van de evaluatie van het Participatiedecreet in 2011 gesuggereerd. Mits enkele randvoorwaarden volgt de SARC de voorgestelde wijzigingen.

Geïntegreerd letterenbeleid

Het voorontwerp van decreet bepaalt middels art. 5 en art. 21, 1° de overheveling van Stichting Lezen, de ondersteuning van leesbevorderingsprojecten en de vereniging voor laagdrempelige educatie die het wegwerken van laaggeletterdheid tot doelstelling heeft (i.c. de organisatie Leesweb) in het kader van een geïntegreerd letterenbeleid. Het doel van dit geïntegreerd beleid is een maximale afstemming en harmonisatie van de hele cyclus van auteur tot lezer. In de schakel van de 'cultuur-consument' is het kerndoel een streven naar bevordering van het lezen, zowel kwantitatief ('meer') als kwalitatief ('anders', 'diverser', 'uitdagender'). Het gaat daarbij om het bevorderen van een specifiek cultuurinstrument - het literaire, cultureel-maatschappelijk waardevolle boek en het lezen - eerder dan om een algemeen beleidsaccent op cultuurparticipatie en kansengroepen. De bedreiging voor het boek en het lezen is binnen de huidige prestatimaatschappij en het ruimer meer vrijblijvend media- en vrijetijdsaanbod, een ruimer actieveld qua doelgroepen dan alleen maar kansengroepen. Een specifiek activeringsbeleid voor het boek en lezen lijkt dan ook noodzakelijk en de inschrijving in een algemeen letterenbeleid met het Vlaams Fonds voor de Letteren als aansturing is dan ook gepast.

De SARC onderschrijft de geïntegreerde aanpak van het letterenbeleid, maar pleit hierbij wel voor:

- oormerking van de middelen voor leesbevordering (zowel de middelen voor de specifieke opdrachten van Stichting Lezen als de middelen voor leesbevorderingsprojecten)
- maximale afstemming en omkadering van het beleid tegen laaggeletterdheid binnen de accenten van het specifiek letterenbeleid
- structurele dialoog tussen letteren, onderwijs, sociaal-cultureel werk voor jeugd en volwassenen (o.a. openbare bibliotheken, jeugdverenigingen, amateurkunsten), welzijn (o.a. Kind en Gezin, verenigingen van kansengroepen), etc.
- gerichte acties van de leeseducatieve vereniging voor duidelijk afgebakende doelgroepen (vb. lees- en taalarme milieus, ouderen, laagdrempelige nieuwe leeskringen). De SARC vraagt daarbij om oog te hebben voor de eigenheid van de beoogde doelgroepen en om naast het verhogen van literaire competenties ook andere indirecte acties in te schakelen (vb. muzische activiteiten om kinderen te stimuleren tot het lezen).

Sectorale inbedding proeftuinen jeugd en sport

Het Participatiedecreet definieerde de proeftuinen als "initiatieven die met het oog op methodische of inhoudelijke vernieuwing, en op projectmatige wijze, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften in de cultuur-, jeugd- of sportsector".

In 2013 lopen de proeftuinen sport en jeugd af. De sterktes en zwaktes ervan werden gedocumenteerd in de evaluatierapporten door IdeaConsult (2012)¹ en Artesis Hogeschool (2011)². Over de eindevaluatie van de proeftuinen sport, bracht de Vlaamse Sportraad van de SARC op 20 juni 2013 zijn advies uit.

Waar zinvol worden de proeftuinen ingebed in de sectorale wetgeving. De SARC dringt er op aan om de kennis en knowhow niet te laten verdwijnen. De verworven kennis en ervaring dienen te worden ontsloten voor de betrokken sector. Vernieuwing op het vlak van participatie in cultuur, jeugd en sport moet bij de sectorale inbedding gewaarborgd blijven. De SARC wijst op het risico dat de betrokkenheid van de doelgroep (en de participatieve aanpak) met de overgang naar de andere (sector)decreten zal afzwakken. De overgang dient dus beleidsmatig te worden opgevolgd. Vervolgens vraagt deze transitie om garanties op geormerkte middelen. Succesvolle initiatieven moeten de kans krijgen om zich verder te ontwikkelen en om structureel gefinancierd te worden. Het louter schrappen van proeftuinen omwille van besparingsmotieven kan niet door de beugel.

De SARC dringt aan om in het ontwerp van decreet de mogelijkheid open te houden voor het opzetten van nieuwe proeftuinen in de toekomst. Hopelijk kunnen doorgedreven intersectorale projecten hier groei- en ontwikkelingskansen krijgen.

Met betrekking tot het opheffen van de grootschalige evenementen, en de maatregel Cultuur- en Sportgemeente van Vlaanderen heeft de SARC geen opmerkingen. Hij is nooit een voorstander geweest van de opname van deze initiatieven in het Participatiedecreet (zie advies uit 2011).

3. Optimalisatie van de uitvoering van het decreet

Met de voorgestelde wijziging van het Participatiedecreet worden procedures vereenvoudigd en een aantal punten verduidelijkt. Met een heel aantal voorstellen, kan de SARC (mits enkele correcties en randvoorwaarden) akkoord gaan. Hij is onder meer tevreden dat de beoordelingscriteria voor participatieprojecten voor kansengroepen praktijkgericht worden; dat de uitzonderingsmaatregel voor structureel gesubsidieerde organisaties wordt aangepast; dat de betrokkenheid van personen in armoede bij de opmaak en uitvoering van een afsprakennota vrijetijdsparticipatie wordt verduidelijkt; dat de voorwaarden voor een subsidie voor hobbyverenigingen en voor de indeling van het bijzonder culturaanbod minder strikt worden; en dat de projectduur voor projecten met gemeenschapscentra worden verlengd tot twee jaar.

Bij onderstaande voorstellen formuleerde de SARC bedenkingen en/of suggesties.

¹ Berckmoes, T., Cardon, C. en Van der Beken, W. (2012). *Eindevaluatie proeftuinen sport*, Brussel: IDEA Consult.

² Hillaert, I., Dehertogh, B. en Maelstaf, H. (2011). *Vruchten van proeftuinen: beleidsmatige evaluatie proeftuinprojecten en instrument proeftuin. Een evaluatieonderzoek naar proeftuinen voor kansengroepen.*, Antwerpen: Artesis Hogeschool.

De inzet van middelen voor lokale netwerken voor initiatieven van lokale besturen

In het Participatiedecreet voorziet de Vlaamse Regering op basis van cofinanciering middelen voor gemeenten of samenwerkingsbanden van gemeenten om via lokale netwerken participatie in cultuur, jeugdwerk of sport te stimuleren. Art. 18 uit het voorontwerp van decreet bepaalt de verruiming van social-profitinitiatieven tot initiatieven van gemeentelijke diensten en OCMW's.

a. De SARC wijst erop dat de samenwerking tussen kleine verenigingen en lokale besturen in de praktijk soms kan verglijden tot een traditioneel 'dienstenoverleg' met weinig ruimte voor vernieuwing en inspraak vanuit de personen in armoede. De leden stellen voor om in het uitvoeringsbesluit te wijzen op de *toeleidingsopdracht* van de lokale besturen en op de meerwaarde van initiatieven die vanuit de kansengroepen vertrekken (zoals basiswerkingen, welzijnsschakels, zelforganisaties, etc.).

b. Voor projecten die de Vlaamse Regering rechtstreeks financiert op basis van art. 19 en art.20 van het Participatiedecreet blijft gelden dat deze moeten worden opgezet door een vereniging zonder winstoogmerk. De SARC begrijpt dat de Vlaamse Regering in het kader van het planlastendecreet individuele subsidiestromen vanuit lokale besturen zoveel mogelijk wil beperken. De bepalingen in art. 19 en art. 20 sluiten daarbij aan. Bepaalde gemeentelijke diensten zoals cultuurcentra (zonder vzw-structuur) dreigen hiermee echter uit de boot te vallen. Daarom vraagt de SARC om in het uitvoeringsbesluit cultuurcentra en bibliotheken expliciet te vermelden als mogelijke begunstigden van deze subsidies, ongeacht de rechtsvorm van het cultuurcentrum of bibliotheek.

Een complexe regeling voor het systeem van financiële tussenkomsten

Middels art. 19 van het voorontwerp van decreet wordt het mogelijk dat ook een andere organisatie, dan de organisatie die wordt gesubsidieerd op basis van art. 10, wordt gesubsidieerd voor het tot stand brengen van een systeem van financiële tussenkomsten ter bevordering van de participatie van mensen in armoede.

De constructie die de Vlaamse Regering hiermee voor ogen heeft is complex. De SARC vraagt om de structurele dialoog en aandacht voor synergie tussen de twee organisaties op te nemen in het uitvoeringsbesluit.

Het schrappen van principiële bedragen

De SARC heeft het moeilijk met het schrappen van principiële bedragen per maatregel uit het Participatiedecreet. Hij begrijpt dat de begroting het budget bepaalt voor de uitvoering van het decreet, maar het loslaten van een budgettaire ambitie is niet zonder gevaren. Zonder een ijkpunt voor de budgetten valt de financiële hefboom en de onderhandelingsbasis voor de bevoegde minister(s) tijdens de begrotingsbesprekingen weg, terwijl deze (financiële) houvast net nodig is om de vele instellingen, organisaties, vzw's en gemeentebesturen te ondersteunen op het vlak van participatie.

4. Andere elementen

De SARC is van mening dat de UiTPAS, waarrond momenteel een proefproject loopt, een belangrijk instrument kan zijn bij drempelverlaging voor kansengroepen, en vraagt de minister om hier voldoende aandacht voor te hebben. Het is belangrijk om na te gaan in welke mate de maatregel effect heeft. Hoewel de UiTPAS niet ressorteert onder het Participatiedecreet als dusdanig, wil de SARC dit toch signaleren gezien het voor de hand liggende verband met de ambities van het (gewijzigde) Participatiedecreet.

SAMENVATTEND

De SARC heeft lang uitgekeken naar de wijziging van het Participatiedecreet. De wijzigingen hebben hun sterktes en zwaktes en het oordeel van de SARC is eerder positief. De SARC kijkt uit naar een snelle realisatie van een uitvoeringsbesluit in de lijn met geformuleerde suggesties.

De structurele aandacht voor kansengroepen en het behoud (en versterking waar mogelijk) van de huidige transversale maatregelen wordt door de SARC positief onthaald. Het voorontwerp van decreet sluit daarmee aan op een bezorgdheid die de SARC eerder heeft geuit in zijn advies in het kader van de evaluatie (27 april 2011). Toch is er sprake van gemiste kansen. De ambitie van het Participatiedecreet, namelijk de visie op het deelnemen en deelhebben aan cultuur, jeugd en sport in een transversaal kader, werd met dit voorontwerp van decreet niet versterkt. Bijkomende stimulansen blijven uit. De SARC waarschuwt ervoor dat het wegvallen van de term 'interculturaliteit' geen aanleiding mag zijn voor het wegvallen of het reduceren van het belang van initiatieven die interculturaliteit beogen.

De SARC schaart zich achter het voorstel om bepaalde maatregelen onder te brengen in de sectorale regelgeving. Hij is het eens met overheveling van Stichting Lezen, de ondersteuning van leesbevorderingsprojecten en de vereniging voor laagdrempelige educatie die het wegwerken van laaggeletterdheid tot doelstelling heeft (i.c. de organisatie Leesweb) in het kader van een geïntegreerd letterenbeleid. Daarbij werden belangrijke en onontbeerlijke randvoorwaarden geformuleerd waaronder het oormerken van middelen voor leesbevordering, gerichte acties van de leeseducatieve vereniging voor doelgroepen en vooral een structurele dialoog met onderwijs, cultuur- en jeugdsector. Bij het overbrengen (en eventueel schrappen) van de proeftuinen, vraagt de SARC om de kennis en knowhow niet laten verdwijnen. Bij de transitie naar de sectorale regelgeving, moeten de doelstellingen en ambities van het Participatiedecreet overeind blijven. Succesvolle initiatieven moeten de kans krijgen om te groeien en om structureel gefinancierd te worden.

De SARC is het grotendeels eens met de optimalisering en vereenvoudiging van procedures. De meeste wijzigingen zijn vanuit een pragmatisch standpunt begrijpelijk en vaak terecht. De SARC betreurt het schrappen van de theoretische bedragen per maatregel.

Namens de Algemene Raad,

Luk Verschueren, voorzitter
Iris Van Riet, secretaris

Namens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed,

Heidi De Nijn, voorzitter
Herman Baeten, ondervoorzitter
Lieselotte Moortgat, secretaris

Namens de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen,

Frie De Greef, voorzitter
Dirk Verbist, ondervoorzitter
Nai Han Lau, secretaris