

Advies

**Algemene Raad
i.s.m. Sectorraad Kunsten en Erfgoed,
Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de
Vlaams Sportraad
18 september 2015**

Advies bij het voorontwerp van decreet over de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans verzocht de SARC op 23 juli 2015 om advies bij het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies.

De SARC-Algemene Raad brengt advies uit dat werd voorbereid in een werkgroep in samenwerking met de Sectorraad Kunsten en Erfgoed, de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de Vlaamse Sportraad. De SARC betreurt dat de Vlaamse Jeugdraad niet om advies werd gevraagd over de provinciale afslanking en benadrukt de meerwaarde van de jeugdraad als categoriale adviesraad.

De SARC wil in een latere fase een diepgaander inhoudelijk advies uitbrengen over de concrete gevolgen voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport.

Situering

Op 17 juli 2015 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van provincies goed. Het beoogt een afslanking van het provinciale bestuursniveau en regelt drie aangelegenheden:

- Een aanpassing van de provinciale taakstelling door schrapping van de persoonsgebonden bevoegdheden. Bovendien kunnen provincies hun bovenlokale taakbehartiging en initiatieven met betrekking tot de gebiedsgerichte samenwerking in de grootsteden Gent en Antwerpen enkel uitoefenen met toestemming van deze steden.
- Een aangepaste wijze van financiering van de provincies. Provincies kunnen niet langer opcentiemen op onroerende voorheffing heffen. Deze worden geïntegreerd in een verhoogde Vlaamse basisheffing. De extra inkomsten die de Vlaamse overheid zo verwerft worden aangewend voor de financiering van de overgenomen taken/bevoegdheden (lokaal of Vlaams) en een dotatie aan de provincies ter financiering van hun resterende taken/bevoegdheden.
- De overdracht van personeelsleden, roerende en onroerende goederen en alle mogelijke rechten en plichten.

Bij het voorontwerp van decreet is een inventaris toegevoegd met de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden en een voorstel van toewijzing: lokaal of Vlaams. Dit vormt de leidraad van de gesprekken met de betrokken besturen en is nog geen definitieve beslissing.

Algemeen kunnen we stellen dat alle decretale taken worden overgenomen door de Vlaamse overheid:

- Lokaal Cultuurbeleid (art. 59): het streekgericht bibliotheekbeleid, de bovenlokale platformwerking, het ondersteunen van het sociaal-cultureel werk, de professionele kunsten, de amateurkunsten, de circuskunsten, de gebiedsgerichte projecten, de impulsprojecten en projecten voor bijzondere doelgroepen van bovenlokaal belang alsook de kwaliteitsbevorderende maatregelen.
- Cultureel-erfgoedbeleid (art. 149): collectiebeherende organisaties, de ondersteuning van culturele-erfgoedorganisaties met regionale relevantie, het regionaal depotbeleid en het consulentschap.
- Lokaal Jeugdbeleid (art. 8): het inclusief beleid voor kinderen en jongeren, het impulsbeleid ter ondersteuning van jong artistiek talent, de coaching en de netwerking en het impulsbeleid ter uitvoering van het jongeren- en kinderrechtenplan.
- Lokaal sportbeleid (art.16): G-sport (sport voor personen met een handicap), regiowerking, bovenlokale sportevenementen, bovenlokale sportinfrastructuur, het coördineren van relatie tussen natuur, sport en recreatie en ruimtelijke ordening en beheer van uniek bovenlokale instellingen in de sport.

Voor de instellingen werd er op basis van een aantal criteria bekeken welk beleidsniveau het meest geschikt was om de instelling over te nemen: het Vlaamse dan wel het lokale niveau. De gehanteerde criteria zijn de volgende:

- Subsidiariteitsprincipe;
- Financiële en bestuurlijke slagkracht én bereidheid van stad of gemeente;
- Doorslaggevende band met het ontvangende bestuur;
- Uitstraling en reikwijdte van de werking.

Samenvatting

Ondanks de mogelijke opportuniteiten van deze bestuurlijk wijzigingen brengt de SARC een zeer bezorgd advies uit met als noodzakelijke verbeterpunten:

- **Bij de berekening van de over te hevelen bedragen moeten zowel 2013 als 2014 als referentiejaar gehanteerd worden. Dit geeft een realistischer beeld van de rol van de provincies in de ondersteuning van cultuur, jeugd en sport en van de mogelijkheden om een nieuw beleid uit te werken gebaseerd op een visie en een perspectief voor cultuur, jeugd en sport.**
- **Intussen dienen de werking, de slagkracht en de toekomst van de sectoren cultuur, jeugd en sport te worden gegarandeerd. Er mag geen beleidsvacuüm ontstaan door het wegvallen van het provinciale persoonsgebonden tussenniveau en middelen mogen niet, direct en indirect (budget, personeel, infrastructuur...), verloren gaan. Alle subsidies of ondersteuning die de provincies gaven aan organisaties moeten ofwel door het lokaal ofwel door het Vlaams niveau worden overgenomen.**

Door het wegvallen van het provinciale niveau en door het vaak grote verschil in schaalgrootte tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau is de SARC van mening dat er behoefte is aan een Vlaams decretaal kader/ bovenlokaal niveau. De concrete invulling kan per beleidsveld verschillen. Proactief dienen mogelijke (nieuwe) samenwerkingsvormen, stimulansen en middelen voor bovengemeentelijke structuren vanuit de Vlaamse regering te worden uitgetekend in overleg met de betrokken sectoren en het middenveld.

Er wordt weinig consequent omgesprongen met de toewijzing op basis van persoonsgebonden en grondgebonden bevoegdheden, onevenwicht in de toepassing van het subsidiariteitsprincipe, de slagkracht en bereidheid van stad of gemeente wordt wisselend geëvalueerd in gelijke omstandigheden en de bereidheid wordt soms verondersteld maar niet bevestigd.

De SARC dringt erop aan dat de overdracht van persoonsgebonden taken (naar Vlaanderen of een lokale overheid) en het behoud van grondgebonden taken (in de provincies) grondig wordt voorbereid en zal gebeuren in homogene pakketten, dus inclusief personeel, kredieten, roerende en onroerende goederen, rechten en verplichtingen.

Bij de overheveling van provinciale taken, moeten de personeelsleden de mogelijkheid krijgen om mee te "verhuizen" naar het Vlaamse of lokale niveau of om ingeschakeld te worden op het terrein.

Er is nog onduidelijkheid over de toewijzing van een resterend en belangrijk bedrag. Dit moet eerst uitgeklaard worden om te vermijden dat daardoor actuele middelen voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport niet worden overgedragen.

De beleidsvelden cultuur, jeugd en sport krijgen op dit moment wel de garantie dat er voor hen geen middelen verloren zullen gaan. Om zeker te zijn dat de overheveling correct gebeurt moet voor de berekening van de over te hevelen bedragen zowel 2013 als 2014 als referentiejaar gehanteerd worden. Dit geeft een realistischer beeld van de rol van de provincies in de ondersteuning van cultuur, jeugd en sport. Om een volledig beeld te krijgen van de huidige provinciale ondersteuning, vraagt de SARC om voor de jaren 2013 en 2014 zowel per organisatie een overzicht te maken van de provinciale ondersteuning als een totaalbeeld te geven van de middelen per beleidsdomein.

De SARC merkt tot slot op dat er geen eenduidigheid is over de term platformwerking. Zo merken we dat bepaalde initiatieven niet als dusdanig benoemd worden in de oplijsting.

Advies

Inleiding

Deze bestuurlijke wijziging heeft belangrijke consequenties voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport en ligt bijzonder gevoelig.

De Vlaamse Regering voert deze operatie uit om redenen van efficiëntie.

Het cultuurbeleid kan in principe door een interne staatshervorming transparanter en eenvoudiger worden, maar de SARC is niet overtuigd omdat een consistente visie vanuit het perspectief van cultuur, jeugd en sport ontbreekt waardoor veel expertise en kansen verloren dreigen te gaan.

Het voorstel van decreet en de toewijzing van de taken vertrekken te weinig vanuit de taakinhoud en dienstverlening van de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport, en er wordt soms arbitrair omgesprongen met het onderscheid tussen 'persoonsgebonden' en 'grondgebonden' bevoegdheden en het subsidiariteitsprincipe wordt niet altijd consequent toegepast.

De SARC vreest dat de tijdsdruk voor deze hervorming zal leiden tot onherstelbare hiaten in het bestaande landschap in alle domeinen. Het ontbreken van een grondige discussie met alle betrokkenen – ook de werkers in het veld – leidt tot een democratisch deficit.

Het is essentieel dat cultuur, jeugd en sport evenals de rechthebbende gebruikers/burgers niet het slachtoffer worden van deze bestuurlijke ontwikkeling. De dienstverlening aan organisaties en burgers moet worden gewaarborgd en voortgezet.

In dit advies gaat de SARC in op de leefbaarheid op lange termijn van de concrete voorstellen, de problematiek van het wegvallen van een bovenlokaal niveau en de budgettaire aspecten.

1. Streven naar oplossingen die op lange termijn standhouden

Zoals hoger aangegeven, mogen de betrokken beleidsvelden niet het slachtoffer zijn van deze in wezen louter bestuurlijke ontwikkeling. De overheveling naar een ander bestuursniveau moet daarom de toekomst van de betrokken initiatieven voor ogen houden.

In het gedetailleerde eerste voorstel van de Vlaamse Regering over toewijzing van de persoonsgebonden taken (bijlage 3) zien we wat dit betreft positieve voorstellen. Bijvoorbeeld dat de provinciale middelen die ingeschakeld zijn in decreten voor de regionale werking, voor een impulsbeleid of voor ondersteuning van grote decretaal erkende instellingen naar Vlaanderen gaan. De SARC vindt het daarbij cruciaal dat dit ook effectief op die manier gebeurt. Dit zijn per definitie taken die het lokaal beleid overstijgen. De SARC vraagt om vanuit deze logica een overzicht te maken van taken die op lokaal, bovenlokaal of Vlaams niveau moeten worden opgenomen. Anderzijds zijn er ook voorstellen die minder evident lijken en op termijn mogelijk de draagkracht van het betrokken bestuur zullen overstijgen.

Vanuit het langetermijnperspectief is deze toewijzing geen sinecure. Wat met de bovenlokale werkingen die een ruimere reikwijdte hebben dan de eigen stad of gemeente, maar toch te lokaal zijn voor het Vlaamse niveau? De provincies betekenen bijvoorbeeld veel voor de perifere gebieden zonder grootsteden (bv. in Limburg, de Kempen en West-Vlaanderen). Ook spreiding van producties

wordt aangemoedigd vanuit de provincies, bv. door instellingen aan te moedigen om samen te programmeren. De SARC vreest dat de overheveling van bovenlokale werkingen naar één stad of gemeente niet enkel de draagkracht van de lokale besturen extra onder druk zet, maar ook de hefboom van de jarenlange samenwerkingsverbanden wegwist. Daarnaast werkt het versnippering in de hand en staat het Vlaamse niveau te ver van deze initiatieven. Bovendien is de vraag welk statuut de overgenomen instellingen zullen krijgen binnen de Vlaamse overheid.

Er stellen zich ook problemen voor verenigingen met een bovenlokale werking of met een bovenlokaal ledenbestand. Deze verenigingen kunnen soms geen beroep doen op lokale subsidies omdat het subsidiereglement focust op inwonende leden, maar ook de provinciale/bovenlokale steun voor deze verenigingen valt weg via de bestuurlijke wijzigingen. In het voorstel van de Vlaamse Regering worden constructies voorgesteld waarbij de provincie eigenaar blijft van een gebouw, maar de werking naar een ander beleidsniveau gaat (bv. het depotbeleid, de erfgoedbibliotheek in Brugge). Dit brengt onzekerheid met zich mee. Wat als de provincie op termijn bijvoorbeeld van het gebouw af wil? En wat met onderhoudswerkzaamheden? Kan de provincie dit onderhoud garanderen? Omgekeerd wordt bij de overheveling van gebouwen best rekening gehouden met deze kosten voor onderhoudswerkzaamheden en moet hier een budget voor zijn. Daarnaast zijn bijvoorbeeld depots uiteraard ook niet zomaar opslagruimtes. Hoe zullen de provincies deze depots in de toekomst kwaliteitsvol kunnen beheren als er binnen de provincies geen deskundigheid meer aanwezig is op vlak van behoud en beheer, registratie e.d.? Wat met geplande projecten buiten de opgesomde zes?

De SARC stelt zich vragen bij de lijst met instellingen in het overzicht van de over te overhevelen persoonsgebonden taken (bijlage 3). Het is niet duidelijk op welke basis het begrip 'persoonsgebonden instelling' is afgebakend. Zo vinden in sommige domeinen die niet in de lijst voorkomen en dus waarschijnlijk bij de provincies blijven, sport of culturele activiteiten plaats. Zal het nog mogelijk zijn om vanuit de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport activiteiten te organiseren op provinciale domeinen (die hun persoonsgebonden bevoegdheden verliezen)?

Bovendien merkt de SARC op dat er geen eenduidigheid is over de term platformwerking. Bepaalde initiatieven worden niet als dusdanig benoemd in de lijst (bv. Het 3D-forum in Vlaams-Brabant).

De SARC dringt erop aan dat de overdracht van persoonsgebonden taken (naar Vlaanderen of een lokale overheid) en het behoud van grondgebonden taken (in de provincies) gebeurt in homogene pakketten, dus inclusief personeel, kredieten, roerende en onroerende goederen, rechten en verplichtingen.

2. Oplossingen voor het regionale niveau

De SARC moet vaststellen dat in heel deze operatie de kar voor het paard werd gespannen. De beslissing over het wegnippen van de persoonsgebonden bevoegdheden in de provincies is genomen zonder tegelijk na te gaan op welke manier de nood aan een bovenlokaal niveau best zou kunnen worden georganiseerd.

Door het wegvallen van het provinciale niveau, en gezien het vaak grote verschil in schaalgrootte tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau, is er behoefte aan een toekomstgerichte aanpak via een Vlaams decretaal kader dat op een dynamische manier kansen en middelen geeft aan lokale overheden en/of het middenveld om (in al dan niet wisselende verbanden) over de grenzen van de gemeente de bovenlokale uitdagingen aan te pakken. De concrete invulling kan per beleidsveld

verschillen en komt tot stand in samenwerking met de sector (middenveld, organisaties en privé-initiatieven).

Dergelijk kader maakt het mogelijk dat Vlaanderen een stimulerend beleid voert dat steden en gemeenten prikkelt om een divers aanbod aan te bieden aan hun inwoners en aan inwoners uit naburige gemeenten. Alle burgers, maar zeker de kansengroepen, moeten de kans krijgen deel te nemen (dit kan bv. door drempelverlagende initiatieven zoals de UiTPAS). De overheden zijn niet altijd het meest aangewezen om het initiatief te nemen. Het bovenlokaal niveau moet ook kunnen worden ingevuld door middenveld/organisaties/privé-initiatieven.

De Vlaamse Regering moet erop toezien dat er geen vacuüm ontstaat waar de beleidsvelden en ook de rechthebbende gebruikers/burgers het slachtoffer van worden. Voor alle betrokkenen is het van belang dat er snel duidelijkheid komt over de toekomst. Duidelijke en snelle communicatie is cruciaal.

3. Nieuwe kansen voor provinciale personeelsleden

Provinciale personeelsleden moeten ruime kansen krijgen op een zinvolle invulling van hun (nieuwe) opdrachten. Vrijwel zeker zal de overheveling van de personeelsleden en -budgetten impact hebben op de Vlaamse administratie. Hiervoor moet de nodige tijd worden uitgetrokken. Het moet mogelijk zijn om provinciale personeelsleden die expertise hebben in bepaalde dossiers of activiteiten de keuze te laten om ingeschakeld te worden in privaatrechtelijke organisaties op het terrein (steunpunten, belangenbehartigers,...) of om mee te “verhuizen” naar het Vlaamse of lokale niveau. De betrokken personeelsleden behouden hierbij hun rechten of statuut.

4. Er mogen geen middelen verloren gaan

In de nota aan de Vlaamse Regering (bovenaan p. 7) staat dat *“er nog onduidelijkheid is over een resterend en zeer groot bedrag van 567.183.156 euro dat niet direct kan worden toegewezen aan de functionele beleidsvelden en dus moet worden opgesplitst.”* De nota vermeldt eveneens dat er nog geen rekening is gehouden met de uitgaven van de autonome provinciebedrijven of de provinciale extern verzelfstandige agentschappen in privaatrechtelijke vorm betrokken in persoonsgebonden taken.

De SARC merkt op dat dit hoge resterende bedrag dat niet kan worden toegewezen duidelijk maakt dat het risico bestaat dat specifieke taken en rollen van de provincies niet meer zullen worden opgenomen. Een verdere uitklaring van deze middelen moet ook nog voor cultuur, jeugd en sport kansen bieden. Er mag uit deze sectoren geen geld verloren gaan, wegens de bestuurlijk onduidelijke opsplitsing. De ondersteuning die de provincies momenteel bieden, zowel financieel als in de vorm van expertise, is toegankelijk en laagdrempelig. Er is echter momenteel geen enkele garantie dat dit ook op langere termijn zo blijft. Welke toekomst voorziet men bv. voor het erfgoedconsulentschap en de initiatieven op vlak van automatisering en digitalisering? Voorts moeten middelen beschikbaar blijven voor laagdrempelige projecten met een lokale of regionale uitstraling, mits ze beantwoorden aan specifieke, aangepaste criteria.

De provincies mogen geen opcentiemen op de onroerende voorheffing meer heffen. Deze taak wordt overgenomen door het Vlaams Gewest en de opbrengst van de voormalige provinciale opcentiemen gaat naar de Vlaamse middelenbegroting. Deze extra inkomst zal als dotatie aan de

provincies worden doorgestort. Voor het bepalen van het bedrag dat wordt doorgestort zou men de provincie Antwerpen als maatstaf nemen. Betekent dit een inlevering voor sommige provincies?

Als referentiejaar wordt enkel 2014 gehanteerd. Dit houdt het risico in van een onvoorziene positieve of negatieve toevalligheid. De SARC stelt daarom dat ook het jaar 2013 moet worden meegenomen in de berekening. Dit geeft een realistischer/stabieler beeld van de rol van de provincies in de ondersteuning van de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport. Om een volledig beeld te krijgen van de huidige provinciale ondersteuning, vraagt de SARC om voor beide jaren enerzijds per organisatie een overzicht te maken van de provinciale ondersteuning en anderzijds een totaalbeeld te geven van de middelen per beleidsdomein.

De SARC dringt aan om de middelen voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport te garanderen.

5. Varia

Vrijwilligerswerk

Bij het gedetailleerde eerste voorstel van de Vlaamse Regering over toewijzing van de persoonsgebonden taken staat op p.6 het thema vrijwilligerswerk ingedeeld bij het beleidsveld Welzijn. Volgens de SARC is dit thema evenzeer relevant voor de beleidsvelden cultuur, jeugd en sport. We denken bijvoorbeeld aan de rol die de provincies vandaag spelen rond de collectieve verzekeringen voor vrijwilligerswerkingen, aan de ondersteuning van de Vrijwilligersacademies,...

Adviesraden

Binnen het beleidsveld jeugd is er onduidelijkheid over de toekomst van de provinciale jeugdadviesraden. Categoriale adviesraden moeten behouden blijven omwille van hun transversaal karakter en mogelijke binding met grondgebonden adviestaken.

Ankerpunten

Binnen de beleidsvelden is het belangrijk dat er regionale ankerpunten blijven die diensten zoals infrastructuur, en vooral de (provinciale) uitleendienst audiovisueel materiaal, kampeermateriaal, sportmateriaal, etc. in de nabijheid kunnen aanbieden.

Brusseltoets

De SARC vraagt dat er een oplossing komt voor de samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en provinciale persoonsgebonden initiatieven wanneer deze worden overgeheveld naar het Vlaamse niveau.

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,
Frie De Greef, voorzitter
Dirk Verbist, ondervoorzitter
Liesbeth Lemiere, secretaris

Namens de Vlaamse Sportraad,
Frank Bulcaen, voorzitter
Sophie Cools, ondervoorzitter
Nai Han Lau, secretaris