

Advies SARC- Sectorraad Kunsten en Erfgoed

30 januari 2012

Voorontwerp van decreet houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid

Vlaams minister van Cultuur Joke Schauvliege verzoekt de SARC per brief van 23 december 2011 om advies over het voorontwerp van decreet houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid.

Het Cultureel-erfgoeddecreet van 2008 moest om diverse redenen worden aangepast.

Ten eerste moeten de principes van het Planlastendecreet op het cultureel-erfgoedbeleid worden toegepast.

Op 15 juli 2011 werd het Planlastendecreet bekrachtigd door de Vlaamse Regering¹. Dit decreet legt uniforme bepalingen op in verband met de wijze waarop lokale besturen subsidies aanvragen en verantwoorden bij de Vlaamse overheid, afgestemd op de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen. Daarbij is de subsidiëring door Vlaanderen aan lokale besturen via het instrument van de 'Vlaamse beleidsprioriteiten' een belangrijke vernieuwing. Hiermee wil men grotere autonomie aan deze besturen geven over de wijze waarop zij deze beleidsprioriteiten realiseren.

Daarnaast wenste men ook een vereenvoudiging van het decreet van 2008 te bewerkstelligen, wilde men tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof en voorziet men een afstemming van de regelgeving op de noden van sector en beleid.

Bij de uitwerking van deze principes bleek een wijziging van het decreet van 2008 te complex. Daarom opteert men ervoor om een nieuw decreet op te stellen dat het decreet van 2008 vervangt, met kwalitatief betere en duidelijkere regelgeving.

De SARC-Sectorraad Kunsten en Erfgoed besprak het voorontwerp van decreet op zijn vergadering van 19 januari 2012, waarbij hij ook een toelichting ontving van mevrouw Lien Verwaeren, medewerker op het kabinet van minister Schauvliege, en de heer Kristof Vanden Bulcke, Agentschap Kunsten en Erfgoed.

Hij brengt volgend advies uit, waarin hij achtereenvolgens ingaat op:

1. De aanpassingen aan de principes van het Planlastendecreet
2. Vereenvoudiging van het decreet van 2008
3. Tegemoetkoming aan de aanbevelingen van het Rekenhof

¹ De SARC bracht in het verleden al volgende adviezen uit in verband met het Planlastendecreet en daarop afgestemde regelgeving in zijn beleidsdomein, gecoördineerd door de Algemene Raad in samenwerking met de Sectorraad Kunsten en Erfgoed, de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de Vlaamse Sportraad: [Advies over het groenboek van de Vlaamse Regering, Planlastvermindering en interne staats Hervorming](#) (21 oktober 2010), [Advies Planlastendecreet](#) (27 januari 2011), [Advies over lokaal CJS-beleid](#) (8 december 2011).

4. Afstemming op de noden van de sector en beleid
5. Artikelsgewijze opmerkingen

Samenvatting

Het nieuwe decreet is opnieuw een positieve stap naar een transparant cultureel-erfgoedbeleid.

De SARC-Sectorraad Kunsten en Erfgoed staat achter de principes die aan de grondslag liggen van dit vernieuwde cultureel-erfgoeddecreet.

- Het Planlastdecreet is een belangrijke katalysator om het complementair cultureel-erfgoedbeleid verder te ontwikkelen met Vlaamse overheid, provincies en gemeenten en dus objectief gezien een belangrijke stap naar een betere efficiëntie en effectiviteit.
- Ook het verminderen van de administratieve lasten door het vereenvoudigen van de regelgeving kan alleen maar meer ruimte scheppen voor meer en intensere inhoudelijke werking.
- De mogelijkheid om de volledige uitvoering van de beheersovereenkomst te evalueren na afloop van een volledige beleidsperiode geeft organisaties en verenigingen de mogelijkheid een langere termijnvisie te realiseren.
- Het nieuwe decreet komt in belangrijke mate tegemoet aan de vraag om meer duidelijkheid en transparantie inzake de cultureel-erfgoedmaterie.

De invulling van de principes van het Planlastendecreet is echter voor discussie vatbaar.

De wijze waarop wordt omgegaan met de principes van het Planlastendecreet maken een geforceerde indruk: de norm van het Planlastendecreet om zich in Vlaamse beleidsprioriteiten in te schrijven, wordt nu de uitzondering voor drie steden.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed van de SARC vraagt daarom om de piste die nu bewandeld wordt voor die drie steden, te verruimen naar minstens de centrumsteden en hen zo de keuze te laten om zich individueel in te schrijven in Vlaamse beleidsprioriteiten dan wel via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden convenants op maat te maken.

1. Aanpassingen aan de principes van het Planlastendecreet

Omwille van het Planlastendecreet moet een aantal Vlaamse decreten worden aangepast, zo ook het Cultureel-Erfgoeddecreet. Er is daarbij geopteerd voor een dubbele piste: er worden zowel individuele gemeenten als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ondersteund:

- 1) Drie grote steden die beschikken over een significant hogere densiteit van cultureel erfgoed (Antwerpen, Gent en Brugge) kunnen nog als individuele gemeente ondersteund worden voor hun lokaal cultureel-erfgoedbeleid en moeten daarvoor intekenen op Vlaamse beleidsprioriteiten;
- 2) Alle andere gemeenten kunnen worden ondersteund via een intergemeentelijk samenwerkingsverband met convenant op maat.

Convenanten kunnen dus alleen nog worden afgesloten met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en niet met individuele gemeenten, Alleen de steden Antwerpen, Gent en Brugge hebben daarbij de keuze om in te schrijven op de beleidsprioriteiten van de Vlaamse minister van cultuur. Dit laatste omwille van een significant hogere densiteit van cultureel erfgoed in die steden. Hierbij worden volgende criteria gebruikt: topstukken in publiek bezit, landelijke musea, landelijke culturele archieven, landelijk erfgoedbibliotheken. Zij worden daarom geacht klaar te zijn om via intekening op de Vlaamse beleidsprioriteiten te werken.

Het principe van de erfgoedconvenants is behouden omwille van het feit dat de Vlaamse overheid het toepassingsgebied van het erfgoeddecreet dekkend wil maken. toch wordt er ook gesteld dat de Vlaamse gemeenschap erfgoedconvenants wil laten afhangen van de kritische massa die aanwezig is: het erfgoed en de erfgoedspelers (art. 157 in memorie, criteria voor aanvraag zijn: het belang van het erfgoed en van de erfgoedspelers.).

Het Planlastendecreet is ontegensprekelijk een **belangrijke katalysator** om het complementair cultureel-erfgoedbeleid verder te ontwikkelen met Vlaamse overheid, provincies en gemeenten en dus objectief gezien een belangrijke stap naar een betere efficiëntie en effectiviteit.

De SARC-Sectorraad Kunsten en Erfgoed formuleert hierbij echter **enkele kritische opmerkingen**.

1.1 Het criterium 'kritische massa cultureel erfgoed' is vrij eng geïnterpreteerd.

De criteria voor de densiteit van erfgoed werden opgesteld met het oog op objectivering van de discussie. Er worden vier criteria gehanteerd om de densiteit te bepalen. Dat principe wordt gewaardeerd, maar toch stelt de Sectorraad Kunsten en Erfgoed zich vragen bij deze criteria.

Ten eerste is er de vraag wat de weging is van de criteria onderling. Daarenboven worden alleen de topstukken in publiek bezit geteld en is er geen rekening gehouden met lopende dossiers en verwezenlijkingen, noch met de aanwezigheid van expertisecentra, kenniscentra (bijvoorbeeld Alamire Foundation en Illuminare in Leuven) en andere grote cultureel-erfgoedorganisaties (bijvoorbeeld topstukken uit collectie KULeuven en Kazerne Dossin in Mechelen).

Er wordt bij de criteria blijkbaar alleen rekening gehouden met organisaties die een kwaliteitslabel hebben én ingeschaald zijn op landelijk niveau: waarom telt men niet alle organisaties met een kwaliteitslabel? Dit kwaliteitslabel is immers een belangrijk kwaliteitscriterium (het woord zegt het immers zelf).

Uit de criteria blijkt ook dat men erfgoedbeleid bijna vernauwd tot museaal beleid. Dit staat haaks tegenover de intentie van het tot nu toe gevoerde beleid. Bovendien stuurt deze argumentatie uitdrukkelijk aan op een dubbele subsidiëring van de erkende musea, namelijk via de Vlaamse erkenning én via het lokaal- cultureel erfgoedbeleid

Immaterieel erfgoed wordt volledig buiten beschouwing gelaten, bijvoorbeeld onder de vorm van de aanwezigheid met elementen op de Representatieve lijst van het immaterieel cultureel erfgoed van de mensheid (Unesco) of de Inventaris Vlaanderen voor Immaterieel Cultureel Erfgoed, evenals de kennis en expertise die in de afgelopen jaren via de stedelijke erfgoedcellen zijn opgebouwd, helemaal in de lijn van wat het oude cultureel-erfgoeddecreet beoogd. In die zin is de uitspraak: 'Antwerpen, Gent en Brugge zijn de steden met de langste traditie in het ontwikkelen en realiseren van een lokaal cultureel erfgoedbeleid' zeer relatief. Ook Leuven, Mechelen en Tongeren hebben nog aan de experimentele fase meegewerkt. Deze erfgoedcellen startten in 2002. Na bijna 10 jaar werken kan zeker en vast gesteld worden dat een verdiepende werking werd gerealiseerd, zowel als makelaar, als erfgoedforum en als knooppunt in een netwerk.

Zo ontstaat de indruk dat, tegen de geest van het Cultureel-erfgoeddecreet 2008, een instellingenbeleid wordt gevoerd, en dat de volledige context van de rijke erfgoedverhalen die in verschillende steden ondertussen zijn opgebouwd, buiten beschouwing wordt gelaten.

1.2 De keuze voor de drie grootste steden is betwistbaar.

Er bestaat immers nog een grote variatie aan gemeenten, gaande van erfgoedrijke kunststeden tot kleine landelijke gemeenten.

Zoals hierboven geargumenteed, laten de criteria voor de densiteit van erfgoed in een bepaald gebied andere zaken buiten beschouwing die voor de stad of gemeente in kwestie wel een belangrijk aspect van het eigen erfgoedverhaal zijn. De ambities die enkele steden die nu uit de boot vallen worden door de verplichting tot samenwerking gefnuikt. In die optiek kan intergemeentelijke samenwerking voor centrumsteden een zware last worden om te dragen.

Bovendien is de kans reëel dat de criteria voor het afsluiten van een convenant vaker gehaald worden door één middelgrote erfgoedstad dan door een intergemeentelijk erfgoedconvenant. Het is ook opmerkelijk dat de grotere centrumsteden eerder gemeentelijk werken en de kleinere intergemeentelijk (Genk, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout).

In andere domeinen van de Vlaamse Gemeenschap, zoals ruimtelijke ordening, wordt al langer consequent het onderscheid gemaakt tussen grote steden, centrumsteden en andere gemeenten. Het nieuwe Cultureel-erfgoeddecreet erkent echter enkel 'grote steden' en 'al de rest', waardoor de spreidstand wel zeer groot wordt.

1.3 In feite gaat het erfgoeddecreet hier in tegen de geest van het Planlastendecreet dat de lokale besturen de volle vrijheid wil geven in het inzetten van middelen en de organisatorische structuur om de beleidsprioriteiten van de Vlaamse regering te realiseren.

Centrumsteden met een bijzondere erfgoedwaarde en werking, die op dit ogenblik een eigen convenant met de Vlaamse gemeenschap hebben, waarin zij als vanzelfsprekend reeds een bijzondere regionale samenwerking hebben ontwikkeld, worden zo verplicht die samenwerkingsverbanden structureel vast te leggen in een intergemeentelijke projectvereniging die geen garantie biedt op verhoging van kwaliteit en dynamische werking en zo de planlast in feite alleen maar verhoogt.

Bovendien wordt hier verondersteld dat de centrumsteden en hun omliggende gebieden beide in alle gevallen bereid zijn om een samenwerkingsverband aan te gaan. Volgens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed is dat echter niet automatisch zo. Moet een stad die in het verleden voornamelijk ingezet heeft op erfgoedwerking in een meer internationale context, nu plots een meer regionale werking ontwikkelen? Kan een stad nog een gericht stedelijk erfgoedbeleid voeren als een intergemeentelijk samenwerkingsverband verplicht wordt, en omgekeerd: zijn de omliggende gebieden telkens bereid hun eigen erfgoedverhaal samen te laten sporen met dat van een in de buurt liggende stad?

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed ziet de ontegensprekelijke voordelen die intergemeentelijke samenwerking kan hebben: kleinere gemeenten en steden rond centrumsteden hebben vaak kwaliteitsvol erfgoed, maar ontberen soms de bestuurs- en de financiële kracht om alleen een aanvraag in te dienen. Het draagvlak kan vergroot worden door in regio een samenwerking op te starten via een convenant. Echter, een parameter die in het verleden – terecht – gestimuleerd werd, namelijk samen werken, wordt nu gekatapulteerd tot een beleidsbepalende factor.

Ook los van deze praktische bezwaren, stelt de Sectorraad Kunsten en Erfgoed zich de principiële vraag of een verplichting tot intergemeentelijke samenwerking hier de beste keuze is. De sectorraad beseft dat veel steden en gemeenten graag via convenants zouden blijven werken, teneinde de huidige Erfgoedcellen, die tot nu toe al een heel traject hebben afgelegd, niet zomaar overboord te gooien. De keuze zou echter aan de stad of gemeente moeten zijn, waar het nieuwe Cultureel-erfgoeddecreet die keuze nu wegneemt.

1.4 Rol van Vlaamse overheid.

De keuze om in te tekenen op de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van de beleids- en beheerscyclus van lokale besturen gaat uit van het volle vertrouwen in en de autonomie van de lokale besturen. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed begrijpt de angst van lokale erfgoedspelers hieromtrent, die voor een stuk garanties voor de toekomst zien dreigen te verdwijnen, ondanks het feit dat de beleids- en beheerscyclus de doelstellingen in de toekomst meer zal koppelen aan de cijfers. Het systeem van convenants is in dat opzicht een grotere garantie op maatwerk.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wil daarom enkele eerdere adviezen van de SARC en de Sectorraad Kunsten en Erfgoed in herinnering brengen. In het advies van de SARC van 8 december 2011 over wijzigingen aan het lokale cultuur-, jeugd- en sportbeleid in het kader van het Planlastendecreet bijvoorbeeld, schrijft de Algemene Raad: *'Het inschrijven van de doelstellingen voor cultuur, jeugd en sport in een meerjarig strategisch plan vraagt ook denkwerk van de betrokken actoren. Het proces dat de totstandkoming van een gemeentelijk cultuur-, jeugd- en sportbeleidsplan oude stijl voorafging, werd door de betrokkenen niet bestempeld als planlast, maar eerder als planlust.'* Verderop klinkt het: *'De beleidsprioriteiten die voortaan het lokale beleid zullen beïnvloeden, moeten in nauw overleg met de sectoren tot stand komen'*. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed voegde daar nog aan toe bij zijn bemerkingsen over het voorontwerp van decreet houdende het lokaal cultuurbeleid: *'De responsabilisering van de steden en gemeenten wordt verhoogd, maar daar staat volgens de sectorraad te weinig tegenover, zoals meer overleg, helderheid of verantwoording ten aanzien van de lokale culturele actoren [...] De inspraak van de lokale actoren op de invulling die de lokale besturen geven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten, is minstens even belangrijk.'*

Het behoud van inspraak en voor verantwoording is ook in het nieuwe Cultureel-erfgoeddecreet voor de Sectorraad Kunsten en Erfgoed een cruciale schakel in het geheel van de invoering van de principes van het Planlastendecreet.

Omwille van deze argumenten, vraagt de Sectorraad Kunsten en Erfgoed om te bekijken of de piste die nu enkel geldt voor de drie grote steden Antwerpen, Gent en Brugge, kan verruimd worden, zodat:

- Elke stad of gemeente met een voldoende kritische massa de keuze heeft in te tekenen op de Vlaamse beleidsprincipes.
- Elke stad of gemeente die met een convenant op maat wil blijven werken, in dat geval een intergemeentelijk samenwerkingsverband moet aangaan.

Een gefundeerde en in overleg met de sector uitgewerkte verantwoording ten aanzien van de Vlaamse overheid en het overleg tussen lokale besturen en lokale actoren zijn zowel bij de convenants als bij de intekening op Vlaamse beleidsprioriteiten van cruciaal belang.

2. Vereenvoudiging van het decreet van 2008

Veel detailbepalingen met betrekking tot de inhoud van een beleidsplan, de inhoud van een beheersovereenkomst, indiendata, voorwaarden en criteria etc. worden in overeenstemming et de beginselen van de wetgevingstechniek in uitvoeringsbesluiten geregeld. Decretaal worden per afdeling algemene procedures vastgelegd en gelijkgeschakeld. Zo heeft het decreet het bijvoorbeeld over een 'aanvraag' en 'verantwoording' zonder verdere specificaties. Deze zullen in het uitvoeringsbesluit worden uitgewerkt.

Voorts worden diverse criteria en voorwaarden geclusterd en verduidelijkt en wordt de procedure voor indeling en subsidiëring van Vlaamse ingedeelde organisaties afgestemd en zal deze in het vervolg gebeuren op basis van dezelfde aanvraag.

Het verminderen van de administratieve lasten door het vereenvoudigen van de regelgeving kan alleen maar meer ruimte scheppen voor meer en intensere inhoudelijke werking.

3. Tegemoetkoming aan de aanbevelingen van het Rekenhof

In de periode 2009-2010 voerde het Rekenhof een controle uit op de uitvoering van het Cultureel-erfgoedbeleid. Het onderzoek, dat in april 2011 werd besproken in de Commissie Cultuur van het Vlaams Parlement, bracht een aantal tekortkomingen aan het licht, waarop het Rekenhof een aantal aanbevelingen tot aanpassing van het Cultureel-erfgoeddecreet formuleerde.

Het nieuwe Cultureel-erfgoeddecreet houdt rekening met de aanbevelingen waarbij de volledige uitvoering van het beleidsplan en beheersovereenkomst of cultureel-erfgoedconvenant moet kunnen worden geëvalueerd na afloop van de beleidsperiode en dat er moet worden voorzien in graduele sancties die in verhouding staan tot de aard en omvang van de inbreuk.

De aanbeveling dat een beleidsplan van gesubsidieerde organisaties moet kunnen worden aangepast aan de beheersovereenkomst of cultureel-erfgoedconvenant, kan niet worden ingeschreven omwille van de aangebrachte vereenvoudigingen (zie punt 2). In de uitvoeringsbesluiten zal immers verder bepaald worden waaruit de 'aanvragen' moeten bestaan.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed is tevreden dat er in de mate van het mogelijke rekening werd gehouden met de aanbevelingen van het Rekenhof.

De mogelijkheid om de volledige uitvoering van de beheersovereenkomst te evalueren na afloop van een volledige beleidsperiode geeft organisaties en verenigingen de mogelijkheid een langere termijnvisie te realiseren.

4. Afstemming op de noden van sector en beleid

Het nieuwe decreet komt in belangrijke mate tegemoet aan de vraag om meer **duidelijkheid en transparantie** inzake de cultureel-erfgoedmaterie.

- De inhoudelijke bijsturingen op gebied van projectsubsidies waar een structurele en projectondersteuning kan gecombineerd worden voor wat internationale projecten betreft, komt zeker de internationale werking en uitstraling ten goede.
- Het mogelijk maken van participatie aan Europese projecten die een cofinanciering vragen, zijn een stap vooruit.
- Ook het feit dat de sector nadrukkelijk wordt betrokken bij het geven bij de advisering, komt de relevantie en kwaliteit van die advisering zeker ten goede.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed formuleert ook enkele **bedenkingen** bij de wijzigingen in dit kader.

- Dat de term interculturaliteit vervangen wordt door 'maatschappelijke en culturele diversiteit' en verruimd met 'duurzaamheid' is ongetwijfeld een verbetering, **mits de begrippen** in het decreet **duidelijk worden gedefinieerd** (zie ook de opmerking van de Inspectie Financiën hieromtrent).
- Er blijft nog onduidelijkheid bestaan over de basis van de kwaliteitslabels voor de verscheidene niveaus. Dit zal heel **helder geformuleerd** moeten worden in de uitvoeringsbesluiten.
- Projectsubsidies voor internationale projecten kunnen alleen aangevraagd worden door landelijke collectiebeherende erfgoedorganisaties. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt om deze **mogelijkheid open te trekken** naar erfgoedcellen (convenants), expertisecentra en andere cultureel-erfgoedorganisaties, ... Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd dat ook deze andere spelers als trekker kunnen optreden voor (buitengewone) internationale projecten. Dit zal volgens de sectorraad de samenwerking tussen de verschillende spelers verder stimuleren.
- Het **beleid voor het cultureel erfgoed en het beleid voor het onroerend erfgoed** worden door de Vlaamse regering op elkaar **afgestemd**. Hiertoe wordt tussen de respectievelijke beleidsdomeinen in het eerste jaar van de legislatuur van het Vlaams Parlement een protocol gesloten. Maar wat die afstemming inhoudt, wordt nergens vermeld. Toch belangrijk, bijvoorbeeld in verband met de depotproblematiek.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed is verheugd met de grotere afstemming van het decreet op de noden van de sector en het beleid maar vraagt rekening te houden met zijn bedenkingen.

5. Artikelsgewijze opmerkingen

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt tot slot enkele tekstuele anomalieën aan te pakken.

Art. 19 e.v.

In art. 7 wordt het onderscheid gemaakt tussen de verschillende collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties: een museum, een culturele archiefinstelling en een erfgoedbibliotheek. Later worden de erfgoedbibliotheeken niet meer vermeld.

Art. 24

2° spreekt over zowel het cultureel-erfgoedgemeenschap als het cultureel-erfgoedveld. In 3° wordt echter enkel de cultureel-erfgoedgemeenschap vermeld.

Hoofdstuk 4

Afdeling 1 heeft het over werkingssubsidies en dotaties. Na de titel wordt er nergens meer over dotaties gesproken.

Art. 143

3° ondersteuning van cultureel-erfgoedactoren: hier moeten ook projecten vermeld worden.

Art. 153

2° de ontwikkeling en uitwisseling van kennis en expertise binnen het lokale cultureel-erfgoedveld.

De ontwikkeling is lokaal, maar de uitwisseling zou wel op zijn minst Vlaams moeten zijn. Zeker als je het punt 3° bekijkt.

3° de ontwikkeling van **geïntegreerde cultureel-erfgoedpraktijken**.

De voorgestelde wijziging van 3° is vanuit het idee dat het woord 'model' veronderstelt dat dit telkens om nieuwe processen en methodieken vraagt, terwijl het belangrijk is om daarnaast ook de goed werkende praktijken te bestendigen en verder in te zetten. Beide zijn noodzakelijk.

Namens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed,

Johan Thielemans, voorzitter
Heidi De Nijn, ondervoorzitter
Hanne Schuermans, secretaris