

**Advies Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk**

5 maart 2014

Advies over de UiTPAS

SITUERING

De UiTPAS is een vrijetijdskaart die de participatie aan cultuur-, jeugd-, sport- en andere vrijetijdsactiviteiten moet stimuleren voor iedereen, met bijzondere aandacht voor mensen in armoede (MIA). De bedoeling is dat de pas gebruikt wordt voor een sectoroverschrijdend, uitgebreid en gevarieerd vrijetijdsaanbod.

Het ontstaan van de UiTPAS situeert zich binnen de zoektocht naar een algemene kortingskaart die enerzijds een bijkomende hefboom wil zijn voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede en anderzijds een einde wil maken aan de wildgroei van initiatieven. Er zijn immers heel wat alternatieven te vinden; zowel exclusief voor mensen in armoede (MIA) als voor het brede publiek. Vooral de A-kaart in Antwerpen diende als voorbeeld; een vrijetijdspas die voor iedereen toegankelijk is en die dus niet stigmatiserend werkt. Het onderscheid met bestaande doelgroepmaatregelen situeert zich voornamelijk in de doelstelling; toegang tot cultuur (in ruime zin) voor een zo breed mogelijk publiek.

Op 20 december 2013 keurde de Vlaamse Regering de verdere uitrol van de UiTPAS definitief goed. Het pilotproject werd positief geëvalueerd en de voorbereiding voor een UiTPAS in vier bijkomende regio's (Gent, Oostende, en regio Kortrijk en Turnhout) gaat van start. Er zal ook werk gemaakt worden van een kader voor lokale besturen die in het project willen stappen. CultuurNet zal door middel van een beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap (tot eind 2016) bijkomende financiering verwerven om haar rol als centrale entiteit voor de UiTPAS op te nemen.

Bij aanvang van het proefproject bood CultuurNet ondersteuning bij de implementatie van de UiTPAS. Bij een verdere uitrol worden deze taken geïntegreerd binnen bestaande activiteiten van de lokale besturen.

ADVIES

Het opzet van de UiTPAS is om zowel verbreding als verdieping van participatie te bevorderen. Dit advies op eigen initiatief van de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk focust

zich niet op de beoordeling van de fysieke kaart, de mate waarin het een verbreding van de participatie realiseert (daarvoor is de periode van de evaluatie van het proefproject ook te kort) en de techniek die er achter schuilt. De invalshoek van de raad ligt veeleer op het aspect toeleiding, de minimale engagementen van de lokale besturen (de voorwaarden om in te tekenen) en de ervaringen van de lokale verenigingen ter plaatse.

Aandacht voor toeleiding en cultuurparticipatie behoort immers tot de kern van het sociaal-cultureel werk en vormt één van de speerpunten binnen de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk. Het *stimuleren van participatie van niet-traditionele gebruikers* werd opgenomen als één van de zeven prioriteiten in het memorandum van de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk voor 2014-2019. Ook het belang van de UiTPAS als participatie instrument werd reeds eerder aangehaald in het advies over de wijziging van het participatiedecreet (12 september 2013). De sectorraad betreurt dan ook dat zij over dit strategisch belangrijk beleidsdossier niet werden bevraagd.

De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk behandelde het thema in haar plenaire vergaderingen van 7 november 2013, 6 januari 2014 en 6 februari 2014. Om tot een goed onderbouwd advies te komen koos de raad ervoor zich te informeren bij diverse betrokkenen. Zowel CultuurNet, Demos, Socius, het kabinet en de administratie leverden informatie aan vanuit verschillende invalshoeken. Deze informatie, in combinatie met de expertise in de sectorraad zelf, zorgt voor de noodzakelijke bouwstenen voor een weloverwogen advies .

De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk kan zich vinden in een project zoals de UiTPAS, maar dit kan enkel op een zinvolle en effectieve manier verder worden uitgerold als het bredere beleidskader helder is en op punt staat. Gezien het gebrek aan een duidelijke visie en beleidskader is er nog geen sprake van een duidelijk concept. De raad kan zich in zijn advies daarom enkel verhouden tot het uitgangspunt van de UiTPAS (verbreding en verdieping van vrijetijdsparticipatie) en aanbevelingen geven omtrent de uitwerking en uitrol. De sectorraad gelooft in de kansen van de UiTPAS als toeleidingsinstrument mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Om een succesvolle verdere uitrol van de UiTPAS te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat dit instrument in een breed en offensief participatiebeleid gesitueerd wordt. **De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk vraagt daarom met aandrang om werk te maken van een duidelijk beleidskader en visie.**

Het advies van de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk formuleert dan ook **aanbevelingen voor de verschillende beleidsniveaus** met betrekking tot de verdere uitwerking en uitrol van de UiTPAS.

1. Vlaams niveau

1.1. Nood aan een integraal beleid en een beleidsvisie rond participatie en toeleiding.

Het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media richtte in 2012 een werkgroep rond toeleiding op. De werkgroep, bestaande uit alle steunpunten en fondsen van het culturele veld, kreeg de taak om in functie van de uitrol van de UiTPAS in Vlaanderen na te denken over de rol van culturele aanbieders en om een gedeelde visie rond toeleiding van mensen in armoede te ontwikkelen. Deze gedeelde visie is volgens de Sectorraad Sociaal-Cultureel

Werk onontbeerlijk om een inclusief vrijetijdsbeleid te voeren waarbij oog is voor de complexiteit en onderlinge verwevenheid met andere sectoren. Het louter verlagen van de financiële drempel is immers onvoldoende. De sectorraad vraagt daarom in de toekomst betrokken te worden bij de start van dit proces tot uitwerking van een strategisch kader

Er moet dus blijvend worden ingezet op een integraal participatiebeleid om het structurele armoedeprobleem aan te pakken. De verdere uitbouw van de UiTPAS moet binnen deze bredere context een plaats krijgen en mag geen excuusinvestering worden naast te beperkte andere maatschappelijke diensten. Zo wordt bijvoorbeeld gedacht aan linken met het Decreet Lokaal Cultuurbeleid waarin kansengroepen een Vlaamse beleidsprioriteit vormen, het decreet betreffende de armoedebestrijding waarin participatieve basiswerkingen voor mensen in armoede worden voorzien, de aandacht voor kinderen en jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties als Vlaamse beleidsprioriteit, het Participatiedecreet waarbij men investeert in lokale netwerken om te werken rond participatiedrempels bij mensen in armoede, etc. De UiTPAS linken aan bestaande beleidslijnen en andere sectoren biedt mogelijkheden tot een integraal beleid en ontdoet de pas van haar geïsoleerde karakter.

Een integraal beleid vereist daarnaast ook een afstemming over verschillende beleidsdomeinen en sectoren heen. Deze beleidsafstemming mag niet beperkt blijven tot de sectoren cultuur, jeugd, sport en media maar dient ook ruimer benaderd te worden door afstemming met bijvoorbeeld toerisme, welzijn en onderwijs. De huidige werking van de UiTPAS situeert zich vooral binnen het culturele domein, een uitbreiding en bredere afstemming kan het draagvlak voor het project ten goede komen.

1.2. De UiTPAS als instrument voor toeleiding, niet als substituu

Een degelijk uitgewerkt kader en visie rond participatie en toeleiding ontbreken nog. De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk koestert hoop op verdere gesprekken omtrent participatie naar aanleiding van de UiTPAS maar vreest dat budgettaire restricties een verdere ontwikkeling zullen belemmeren.

Participatie van moeilijk bereikbare doelgroepen vraagt echter blijvende aandacht; de UiTPAS vormt hier niet dé oplossing. De UiTPAS moet beschouwd worden als instrument voor toeleiding, niet als substituu.

1.3. Nood aan objectieve criteria bij de beoordeling

Het voortraject is een belangrijke factor voor een succesvolle implementatie; objectieve evaluatiecriteria om de stand van het voortraject te kunnen meten zijn dan onontbeerlijk. Deze vergroten de kans op succesvolle implementatie, garanderen een groter draagvlak en zorgen voor een beperktere incrementele kost.

Momenteel wordt er werk gemaakt van een kader voor kandidatuurstelling waarbij relevante criteria voor toetreding worden uitgewerkt zoals de aanwezigheid van een geïntegreerd vrijetijdsbeleid, een divers en uitgebreid aanbod, een uitgewerkt zakelijk model, etc. Deze

beoordelingscriteria zullen worden afgestemd op de beheers- en beleidscyclus (BBC) zodat de plan- en rapporteringsverplichtingen in het kader van de planlastvermindering beperkt blijven.

De raad staat echter kritisch tegenover de afstemming met de BBC en waarschuwt dat de verantwoordelijkheid niet enkel op het lokaal niveau mag worden afgeschoven. Daarnaast is het nog onduidelijk hoe de BBC verder zal evolueren omwille van de recente implementatie bij de lokale besturen. De raad wijst ook op het gevaar dat de inbedding van de criteria in de BBC in een formalistisch gegeven zal resulteren. Het is onduidelijk in welke mate de invulling van de criteria ook kwalitatieve initiatieven in het werkveld zal garanderen. Een kleine (schriftelijke) vermelding omtrent toeleiding in het kader van de BBC weerspiegelt bijvoorbeeld niet de intensiteit en inzet die dit vraagt in de praktijk.

Tot slot wijst de raad hier op de nood aan een evenwichtige samenstelling van de commissie die de beoordeling aan de hand van deze criteria zal uitvoeren. De beoordeling van steden, gemeenten en regio's dient te gebeuren door een commissie waarin zowel expertise omtrent armoede als kennis en ervaring van lokale besturen aanwezig is.

1.4. Opbouw van knowhow

In het proefproject en bij de verdere uitrol ligt de focus op verstedelijkte gebieden (Gent, Oostende, regio's Kortrijk en Turnhout). Bij de selectie van bijkomende regio's voor de uitrol was vooral het voorbereidend werk en engagement tot lancering bepalend. De vraag rijst hier hoe de UiTPAS zal worden ontwikkeld in kleinere steden en gemeenten waar het vrijetijdsaanbod en de netwerken vaak beperkt zijn. Indien de UiTPAS in dergelijke context succesvol wil zijn moet de knowhow worden opgebouwd voor deze gebieden. De UiTPAS is als instrument immers overal inzetbaar maar toeleiding en verdere ontwikkeling dienen steeds op maat te gebeuren. Procesondersteuning op lokaal niveau is hierbij aangewezen. De verdere uitrol moet meteen ook een strategie in zich dragen voor de gemeenten en regio's waar de ervaringen en knowhow beperkter zijn. Hiermee staat of valt immers de ambitie om hier op termijn een gebiedsdekkend instrument van te maken.

2. Intermediair niveau

2.1. Samenwerking: synergie van expertise

Als opdrachtnemer van het proefproject heeft CultuurNet zich sinds de start sterk ingezet om het concept van de UiTPAS vorm te geven in samenspraak met partners.

Om een structurele aanpak in de toekomst te bevorderen is een samenwerking tussen diverse partners (uit diverse sectoren) opportuun. In het sociaal-cultureel werk zijn heel wat organisaties actief die hierbij betrokken kunnen worden, zowel organisaties die met kansengroepen werken als organisaties die sterke netwerken van lokale praktijken vormen. De raad benadrukt de complementariteit van expertise bij lokale en bovenlokale organisaties. De concrete uitwerking van deze samenwerking is een grote uitdaging voor de toekomst. De sectorraad stelt voor om vanuit deze brede samenwerking lokale overheden en werkingen te ondersteunen met een gezamenlijk plan van aanpak.

3. Lokaal niveau

3.1. Financiering

In de huidige context van besparingen lijken extra financiële inspanningen voor de UiTPAS bijzonder moeilijk. Organisaties en instellingen worden vandaag op vele plaatsen geconfronteerd met het terugschroeven van de ondersteuning (bv. vermindering van subsidies, verhoging van huurgelden voor infrastructuur), zowel op Vlaams als op lokaal niveau. Zo dreigt er op lokaal niveau een pervers effect te ontstaan: het terugschroeven van de ondersteuning kan een verhoging van de algemene deelnamegelden stuwten waardoor de kortingen bijgevolg weinig effect hebben. Ook hier zou in de evaluatiecriteria rekening mee moeten worden gehouden.

De kosten voor toeleiding, communicatie, promotie, administratieve opvolging en personeel dienen immers door de lokale besturen gedragen te worden na een Vlaamse tegemoetkoming in het jaar van implementatie. In een (centrum-)stedelijke context is dit misschien mogelijk maar een verdere verbreding naar landelijke gebieden is in het huidige klimaat weinig realistisch, maar tegelijk essentieel. Het kan niet de bedoeling zijn dat - na alle investeringen - zou blijken dat de UiTPAS enkel kan gedijen in een stedelijke omgeving. De raad vraagt daarom voldoende (financiële) middelen te reserveren voor de verdere uitrol en bijkomende expertise van gespecialiseerde bovenlokale instanties in stelling te brengen. Hier wijst de raad opnieuw op de nood aan een uitgewerkt kader voor lokale besturen.

Daarnaast stelt zich ook een mogelijk probleem bij de financiering van landelijk georganiseerd aanbod in de lokale context. Wat bijvoorbeeld met landelijke vormingsinstellingen die hun aanbod in een lokaal cultuurcentrum aanbieden; worden de kosten dan gedragen door de aanbieder of de afnemer? Een ander voorbeeld zijn de lokale judoclubs die lidgelden doorstorten naar een grotere koepel. Indien op lokaal niveau wordt tegemoetgekomen in lidgeld, kan dit belangrijke effecten hebben op de financiële stromen tussen het lokale en het landelijke niveau. Ook hier moet zorgvuldig mee omgegaan worden, zowel door de gemeente als de Vlaamse overheid.

3.2. Responsabilisering lokale besturen

De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk wijst op het belang van een degelijk begeleidingstraject voor lokale verantwoordelijken. De begeleiding voor gemeentebesturen en organisaties of instellingen, zowel rond toeleiding als rond het technische aspect, blijft dus ook in de toekomst noodzakelijk. Goede toeleiding vormt immers een belangrijke factor voor een brede adoptie van de UiTPAS bij mensen in armoede. Indien er geen of te beperkte toeleiding aanwezig is in de gemeente zal de uitrol van de UiTPAS naar mensen in armoede moeilijk verlopen. De aanwezigheid van lokale initiatieven of netwerken in de regio bieden tevens een mooi startpunt voor de implementatie van de UiTPAS. Regio's waar dergelijke netwerken ontbreken hebben nood aan doorgedreven begeleiding. Volledige responsabilisering van lokale besturen moet vermeden worden door stimulansen vanuit hoger niveau te behouden en voldoende ondersteuning te bieden.

Anderzijds is het van belang om het lokale niveau naar waarde te schatten, en hen de middelen te geven om het project verder uit te werken. Op lokaal niveau is er immers heel wat expertise en bereidheid om rond het thema te werken, wat ook duidelijk bleek uit de oriëntatietest naar aanleiding van de evaluatie van de UiTPAS.

3.3. Verdere uitwerking van het aanbod

Het aanbod dient verder te worden uitgebreid tot een aanbod waaraan ook mensen in armoede en jongeren willen participeren. Het aanbod in de proefregio oogt immers vrij 'blank' en blijft te beperkt tot wat gemeenzaam een middenklasse-aanbod wordt genoemd, al is het onduidelijk of dit te wijten is aan de lokale realiteit of aan het proefproject. De UiTPAS moet toegang bieden tot een gelaagd aanbod waarin ook het niet-reguliere aanbod een plaats heeft. Vermoedelijk is er op lokaal niveau nog onzekerheid omtrent de UiTPAS waardoor in de eerste plaats het reguliere aanbod (bibliotheek, cultuurcentrum,...) wordt aangeboden.

Uit de evaluatie van de UiTPAS bleek een tendens van verbreding bij mensen in armoede, ze participeerden via de UiTPAS dus ook aan een voordien onbekend/onbemind aanbod. Of deze tendens zich ook bij jongeren voordoet kan echter niet met zekerheid gesteld worden. Om in te spelen op deze verbreding moet het aanbod dus zo gedifferentieerd mogelijk zijn.

Bovendien gaat een integraal participatiebeleid uit van de twee zinvolle kanten van de medaille: naast de ondersteuning van de toeleiding naar het bestaande aanbod, moet ook sterk ingezet worden op de ondersteuning van de verdere ontwikkeling van een nieuwe en diverser aanbod (we denken hierbij vooral aan de participatieprojecten, de ondersteuning van het sociaal-artistiek werk,...). Nu ligt de nadruk vooral op culturele activiteiten, ook andere vrijetijdsactiviteiten zoals jeugdwerk, sociaal-cultureel werk en de sportsector moeten een plaats krijgen. De UiTPAS mag niet verengd worden tot cultuurpas.

Een divers aanbod omvat volgens de raad een goede verhouding tussen commercieel en niet-commercieel aanbod, tussen landelijk en lokaal aanbod, tussen structureel en eenmalig aanbod en heeft tevens voldoende aandacht voor actieve kunstbeoefening en (levenslang) leren.

De raad wijst hier in het bijzonder op het belang van overleg en communicatie met de commerciële sector. De Participatiesurvey 2009 toont aan dat 14- tot 17- jarigen de hoogste participatiekansen hebben wat betreft bioscoopbezoek, diezelfde groep gaat daarentegen veel minder frequent naar musea of tentoonstellingen. Jongeren participeren in het algemeen dan ook veel vaker aan het commerciële vrijetijdsaanbod. Dergelijke tendens is ook terug te vinden bij mensen in armoede. De opname van commercieel aanbod vormt dan een kritische succesfactor voor de adoptie van de UiTPAS bij jongeren en mensen in armoede.

De sectorraad vraagt daarom voldoende oog te hebben voor de opname van commercieel aanbod (bv. fitness, bioscoop, etc.) en het creëren van meerwaarde voor dergelijke (niet-gesubsidieerde) aanbieders. De UiTPAS moet ingezet worden om draagvlak en goodwill te creëren bij private aanbieders om in het systeem te stappen en een kansentarief te voorzien.

SAMENVATTEND

De Sectorraad Sociaal-Cultureel werk vraagt om prioritair werk te maken van een duidelijk beleidskader en visie omtrent de UiTPAS waarbij gestreefd wordt naar de inbedding in een integraal armoedebeleid. Dit vraagt zowel afstemming met bestaande beleidslijnen (o.a. Participatiedecreet, Decreet Lokaal Cultuurbeleid, Vlaamse Beleidsprioriteiten, etc.) als afstemming over de verschillende beleidsdomeinen heen. De huidige focus op het culturele domein moet verruimt worden naar cultuur, jeugd, sport en media, alsook naar belendend beleid zoals bijvoorbeeld welzijn, toerisme en onderwijs.

Deze verruiming moet zich ook in het aanbod weerspiegelen. Het aanbod binnen het proefproject bleef immers te beperkt tot wat gemeenzaam een middenklasse-aanbod wordt genoemd. Indien men een verbreding van de vrijetijdsparticipatie beoogt voldoet dit aanbod echter niet. De sectorraad vraagt daarom een diverser aanbod waarbij onder meer oog is voor het commerciële vrijetijdsaanbod (bv. bioscoop en fitness) om ook jongeren en mensen in armoede aan te trekken.

Bij de verdere uitwerking en uitrol van de UiTPAS vraagt de sectorraad ook een degelijk kader voor kandidatuurstelling met relevante criteria en een objectieve evaluatie door een gemengde commissie. De beoogde afstemming van deze criteria met de beheers- en beleidscyclus dreigt volgens de raad echter te vervallen in een formalistisch gegeven met weinig garanties op kwalitatieve toeleidingsinitiatieven. Om in de toekomst succesvol te zijn moet ook knowhow worden opgebouwd voor niet-verstedelijkte gebieden met beperkte netwerken en ervaringen omtrent toeleiding. Ook hier blijft procesondersteuning op lokaal niveau blijft noodzakelijk. De UiTPAS is als instrument immers overal inzetbaar, maar toeleiding en verdere ontwikkeling moeten steeds op maat gebeuren. Daarnaast moet ook de financiële haalbaarheid voor landelijke gebieden voor ogen gehouden worden; in de huidige context van besparingen zijn financiële inspanningen en een verbreding naar landelijke gebieden immers weinig realistisch, doch essentieel.

De raad betreurt tot slot het gebrek aan betrokkenheid als adviesraad tijdens het proces. Bij de opmaak van het advies stootte de sectorraad immers op een aantal strategische beleidskeuzes waarover geen advies werd gevraagd. Hier wijst de sectorraad op een eerder adviesⁱ van de SARC van 20 december 2013 over de hervorming van strategische adviesraden waarin onder meer aangedrongen werd op de betrokkenheid van adviesraden in eerdere fases van het beleidsproces.

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

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

ⁱ Zie het advies van 20 december 2013 van de SARC over de hervorming van de strategische adviesraden.