

Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding

ADVIES (goedgekeurd in de vergadering van 20.04.05) betreffende de evaluatie van het decreet betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

Vooraf

Dit standpunt werd in drie stappen opgebouwd. Eerst heeft de Commissie Volksontwikkeling van de Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding op basis van interne voorbereidende gesprekken en via lectuur van externe teksten een 'voorontwerp van advies' opgesteld. Dit voorontwerp werd verstuurd naar alle organisaties in de sector ter voorbereiding van een hoorzitting over de evaluatie van het decreet. Deze hoorzitting was de tweede stap. Met de sector heeft de Commissie Volksontwikkeling daar nagegaan welke reflecties het voorontwerp van standpunt bij de betrokken organisaties uitlokte. In een derde fase heeft de Commissie Volksontwikkeling op basis van de verslaggeving van deze hoorzitting het voorontwerp van advies herwerkt tot het uiteindelijke standpunt, dat voorgelegd werd aan de Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding op 20 april 2005.

Dynamiek induceren, aanmoedigen en belonen.

Het huidige decreet is radicaal vernieuwend en betekent op vele punten een breuk met het verleden. De Raad heeft enkele bijkomende aanbevelingen om deze nieuwe dynamiek te versterken en een meer permanent karakter te geven.

1. De Raad stelt voor om aan het decreet een aparte projectsubsidieregeling met extra middelen toe te voegen voor experimenten met nieuwe en andere werkvormen, werksoort- en sectoroverschrijdende initiatieven en rond nieuwe maatschappelijke thema's. Deze projectsubsidie moet toelaten te investeren in praktijkvernieuwing en moet de laboratoriumfunctie van het sociaal-cultureel volwassenenwerk reëel aanmoedigen.
2. De Raad stelt voor de groei te stimuleren en te honoreren van de resultaten, de kwaliteitsverhoging van het aanbod en de kwalitatieve samenwerking tussen organisaties (binnen de sector en buiten de sector zoals bij cultuurcentra en bibliotheken).
3. Een organisatie kan in het huidige decreet enkel groeien op basis van een kwantitatieve inkrimping van andere organisaties binnen de werksoort. De funeste koppeling van de groei van de ene organisatie op basis van de sanctionering van een andere moet worden verlaten.

Eigenheid van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

4. De Raad stelt vast dat het decreet competentie- en participatieverhoging wil bewerkstelligen en daardoor uiteindelijk meer maatschappelijke interactie, integratie en cohesie wil bevorderen. De Raad meent in dit verband dat het succes van een sector niet alleen afhankelijk is van de luciditeit van het decreet dat de sector regelt. Ook het 'flankerende beleid' is belangrijk.

Sociaal-cultureel werk heeft steeds een rol gespeeld in het maatschappelijk middenveld als een van de mogelijke ‘bruggen’ tussen burgers, markt en overheid. De implementatie van het decreet ontslaat noch de sector noch de overheid van een verdere bezinning over de maatschappelijke positionering in de samenleving. De overheid kan een legistiek instrumentarium ontwikkelen om de participatie van burgers mogelijk maken, het zal steeds te kort schieten als er geen actoren zijn die burgers aan elkaar doen ‘klitten’. Sociaal-cultureel werk moet deze rol blijven claimen en invullen ook al is de tijdsgeest hierbij een tegenstrever. Het maken van beleidsplannen ontslaat organisaties niet van de uitdaging om over het beleid van de overheid te blijven nadenken en het “bruggen bouwen” te omschrijven als gemeenschapsvorming.

De Raad spreekt zijn bezorgdheid uit over de mogelijkheid dat een aantal ontwikkelingen die door het nieuwe decreet op gang werden gebracht het gevaar inhouden om organisaties van deze kritische rol te vervreemden: beleids- en jaarplannen maken, vervreemdende schaalvergrotingsprocessen, intern georiënteerde kwaliteitszorg, ... kunnen organisaties eerder oriënteren naar een legitimering op basis van conformiteit aan de eisen van de overheid

Financiering

5. De Raad is van oordeel dat het kaderdecreet onvoldoende transparantie toelaat in het financieringsmechanisme van de verenigingen, instellingen en bewegingen. De globale effecten van de uitvoering van het principe van de ‘communicerende vaten’ in de mogelijke sanctionering van organisaties is derhalve niet zichtbaar. De Raad stelt voor vanaf 2006 aparte allocaties te voorzien voor de verschillende werksoorten.

Rechtsonzekerheid

6. De Raad stelt vast dat in de sector tussen de verschillende werksoorten een gevoel heerst van ongelijke behandeling. De kans een reële sanctie op te lopen is verschillend naar gelang de organisatie behoort tot de werksoort van de gespecialiseerde instellingen, volkshogescholen, verenigingen of bewegingen. De Raad beveelt aan deze ongelijkheid te weren.

Open aanbod en autonome levenssfeer

7. De Raad stelt vast dat de output van het sociaal-cultureel volwassenenwerk zich decretaal dient te situeren in de orde van het open aanbod, in de autonome levenssfeer, in het kader van niet-formele educatie. Deze decretale bepalingen staan op zeer gespannen voet met de sociaal-culturele methodiek waarmee het decreet de sector identificeert en positioneert. In de sociaal-culturele methodiek is sprake van levenslang en levensbreed, zoniet levensdiep leren.

In het licht van steeds meer interdependente, multidisciplinaire en modulaire systemen van leren en ‘elders verworven competenties’ vindt de Raad het erg arbitrair en inhoudelijk contraproductief het sociaal-cultureel volwassenenwerk in de quarantaine van de vrijetijdssfeer te plaatsen. Dit leidt niet tot versterking maar tot atrofie van het werk. De sociaal-culturele methodiek is immers geen ‘patent’ maar een aanpak die ook in vele andere situaties vruchten blijkt af te werpen (cf. bijzondere jeugdzorg,

bejaardenzorg,...) De Raad beveelt aan dat het sociaal–cultureel werk zelf de sociaal-culturele methodiek verder zou exploreren en op deze manier zou beschikken over meer ‘ondernemingsruimte’

Informele educatie

8. De Raad stelt voor een definitie van informele educatie in artikel 2 van het decreet toe te voegen, om recht te doen aan de eigen invulling van de educatieve functie (intentioneel creëren van leeromgevingen die tot niet-intentioneel leren leiden) door de verschillende werksoorten.

Stabiliteit in het nieuw beleidsinstrumentarium

9. Decreet en uitvoeringsbesluit leggen een nieuwe manier van beleidsvoering vast voor de sector van het SCVW. Er wordt ook een nieuw beleidsinstrumentarium ingevoerd door de introductie van beleidsplannen, het proces van beleidsplanning, de introductie van IKZ voor lerende organisaties en – last but not least - door de introductie van een nieuwe actor in het beleidsproces, met name de adviescommissies.

De Raad is van oordeel dat er best geen grondige wijzigingen van dit beleidsinstrumentarium komen in de eerstvolgende jaren.

Maar ook enkele bijstellingen

De nieuwe instrumenten vergen een nieuwe manier van (samen)werken tussen overheid (de administratie), de adviescommissies en de sector/het werkveld. Daarom vraagt de Raad op bepaalde punten een aantal verduidelijkingen, preciseringen en bijstellingen:

10. het publiek maken aan alle betrokkenen (en dit ruim van te voren) van het beoordelingskader van de commissies (het zgn. sjabloon). Dit gebeurt best via een document dat een aantal bepalingen uit het decreet en het uitvoeringsbesluit samenbrengt, ordent en waar nodig ook toelicht.
11. het opnemen in dit document van het verloop van het ganse proces van de beleidsplanning tussen enerzijds de organisaties, anderzijds de adviescommissie en de administratie. De daarvoor gehanteerde timing en de vastgelegde deadlines moeten eveneens in dit document worden vermeld, met inbegrip van de voorziene beroepsprocedure.
12. het toelaten aan alle organisaties hun beleidsplan, de realisatie van een vorig beleidsplan en de eigen organisatie kort mondeling voor te stellen aan de commissies of delen van de bevoegde commissies, zodat de adviescommissies zich ook een beeld kunnen vormen van de organisatie als zodanig
13. het verduidelijken van een aantal termen of het aangeven van een aantal minimale criteria, waaraan bepaalde aspecten van het beleidsplan moeten

voldoen (o.m. personeelsplan, financieel plan ...)

14. het verduidelijken van de weging van de parameters bij de beoordeling. Het is wenselijk dat vooraf bekend is of alle parameters (beoordelingselementen) even zwaar wegen of dat aan sommige parameters een zwaarder gewicht wordt toegekend.
15. ervan uit te gaan dat sommige parameters geen kwalitatief oordeel vergen in termen van 'zijn ze aanwezig of afwezig', maar veeleer een kwantitatief oordeel over 'zijn ze in meerdere of in mindere mate aanwezig'. De commissies moeten expliciteren waar ze per organisatie de lat leggen en op basis waarvan ze dit gedaan hebben.
16. organisaties desgewenst verduidelijking te geven over de wijze waarop de adviescommissies de noties indicatoren, normen en effecten geïnterpreteerd hebben.
17. aan te geven hoe bij de beoordeling van de beleidsplannen van de tweede en derde generatie de realisatie van het vorige beleidsplan een rol zal spelen. De Raad wenst dat de adviescommissie de realisatie van het beleidsplan niet louter technisch beoordelen in functie van een bepaalde realisatiegraad, maar dat de realisatiegraad wordt afgewogen aan de aard van de doelstellingen en de geleverde inspanningen.
18. meer soevereiniteit bieden aan de organisaties in het kiezen van een systeem van opmaak voor hun beleidsplan. Sommige (blijkbaar momenteel verplichte) aspecten zoals de SWOT-analyse (**S**trengths/**W**eaknesses analysis and **O**pportunities/**T**hreats analysis) kunnen immers evenzeer worden bereikt via een andere, soms zelfs meer aangewezen methodologie.
19. geen vergelijkbare beoordeling maken van de beleidsplannen van de organisaties, maar een onderbrengen van de beleidsplannen van de organisaties in niveaus of categorieën op basis van maatstaven die van tevoren publiek zijn gemaakt. De Raad stuurt in deze aan op overleg met de sector over die maatstaven. De transparantie over de draagwijdte van de beoordelingen zou op die manier sterk toenemen.
20. verduidelijking geven van de vereiste dat ook de algemene doelen SMART(**S**pecifiek, **M**eetbaar, **A**anvaardbaar, **R**ealiseerbaar, **T**ijdsgebonden) moeten geformuleerd zijn. De Raad is van oordeel dat algemene doelen per definitie niet SMART kunnen zijn. Wel moeten algemene doelen operationaliseerbaar zijn en moet er een relatie aantoonbaar zijn tussen de algemene doelen en de concrete doelen.

Integrale kwaliteitszorg (IKZ)

21. De Raad onderstreept dat organisaties niet alleen in principe, maar ook in feite onafhankelijk moeten kunnen opteren voor een kwaliteitssysteem naar keuze.

22. De doelstellingen, de procedure en het verloop van de visitatie, evenals de thema's waarrond het bezoek ter plekke zal verlopen worden best vastgelegd in een publiek document dat vooraf aan alle organisaties wordt bezorgd.

Doel, taakstelling en onderlinge verhouding tussen administratie en adviescommissies

23. De taak van enerzijds de administratie en anderzijds de adviescommissie is nu in sommige aspecten overlappend.
De Raad is van oordeel dat beide processen best in volkomen onafhankelijkheid van elkaar verlopen. De administratie kan voorafgaand aan de beoordeling door de commissies enkel de strikt formele voorwaarden beoordelen. Het kan niet dat de administratie (op basis van een te ruime interpretatie van het decreet) als een soort toegangspoort (sluis) naar de adviescommissie functioneert en op die manier als een feitelijke eerste beoordelingscommissie functioneert.
24. Het is momenteel erg onduidelijk wat de beoordeling van de beleidsplannen en van de IKZ-werking door de administratie betekent voor de beoordeling van de tweede en volgende generaties beleidsplannen in de adviescommissies. De Raad is van oordeel dat de beoordeling van de realisatie van de beleidsplannen in de adviescommissies moet uitgaan van de zelfevaluatie door de organisaties en niet mag steunen op een inbreng van de administratie.

Nieuwe evaluatie

25. De Raad stelt voor in het decreet een nieuwe en grondige evaluatie in 2007 in te schrijven, waarbij bepaald wordt wat op kort termijn en wat op langere termijn wordt geëvalueerd. De evaluatie van het decreet, voorzien tegen midden 2005, komt te vroeg voor een grondige toetsing van de reële gevolgen en effecten van dit decreet aan de beoogde beleidsdoelstellingen. De evaluatie in 2007 moet desgevallend leiden tot aanpassingen aan het decreet in 2008 zodat organisaties ermee rekening kunnen houden bij de voorbereiding van hun beleidsplan voor de periode 2010-2013.

Wetenschappelijk onderzoek over de realisatie van de doelstellingen van het decreet

26. De globale doelstelling van het decreet betreffende het sociaal- cultureel volwassenenwerk is het sociaal-cultureel volwassenenwerk in Vlaanderen te versterken en de cultuurparticipatie en –competentie van burgers te verhogen. Daartoe was het nodig het landschap van de sector te herverkavelen. De Raad vraagt geconsulteerd te worden bij de gunning van een gedegen wetenschappelijk onderzoek dat de mate van realisatie van deze doelstellingen nagaat en eventuele maatregelen tot bijsturing adviseert. Bij prioriteit dient het onderzoek na te gaan welke de effecten zijn van het feit dat sommige organisaties hun werking hebben opgeheven en dat andere op autonome basis hun werking verder zetten en in welke mate dit resulteert in lacunes inzake inhoudelijke thema's of het bereiken van bepaalde doelgroepen.

De Raad suggereert volgende bijkomende onderzoeksvragen:

- Participeren méér groepen burgers aan méér en kwaliteitsvoller sociaal-cultureel volwassenenwerk? Leidt deze participatie naar meer maatschappelijk engagement?
- Welke zijn de effecten van het feit dat sommige organisaties hun werking hebben opgeheven en dat andere op autonome basis hun werking verder zetten? In welke mate zijn op die manier lacunes tot stand gekomen inzake inhoudelijke thema's of in het bereik van doelgroepen?
- Voor migrantenverenigingen gelden vanaf 2010 identieke normen als voor autochtone verenigingen. Is dat tijdpad realistisch? Wordt hiermee een sociologisch onderbouwde visie op integratie gerealiseerd?
- Is er een samenwerking tussen autochtone en migrantenverenigingen of zijn er intenties in die richting waarneembaar?
- Leidt de creatie van de volkshogescholen en de verplichte samenwerking met de landelijk gespecialiseerde instellingen tot een behoeftedekkend aanbod inzake niet-formele volwasseneneducatie? Leidt deze setting tot inhoudelijke complementariteit en organisatorisch partnership of tot verschraling, versnippering, overlapping en ondoelmatige concurrentie?
- Wordt buiten de vermelde verplichte samenwerking tussen de volkshogescholen en de landelijke vormingsinstellingen ook op andere manieren effectief samengewerkt?
- Geven de bewegingen voldoende aanleiding tot de gewenste maatschappelijke vernieuwing en "beweging"?
- Met de invoering van integrale kwaliteitszorg en het verlaten van de louter kwantitatieve documentatie in de verhouding tussen sector en overheid, is enerzijds gepoogd de rechtszekerheid en de inhoudelijke autonomie van de organisaties te verstevigen en anderzijds de toename van kwaliteitsvolle sociaal-culturele 'producten' en processen in hoofde van de gebruikers te garanderen. Zijn er tendensen die erop wijzen dat de beoogde effecten gerealiseerd worden? Zijn de noties van het kwaliteitsdenken voldoende en consequent geïmplementeerd of zijn er (kwalijke) restanten van (onbewuste) kwantitatieve reflexen overeind gebleven? Zijn de rechtszekerheid en de inhoudelijke autonomie van de organisaties toegenomen?
- De dotaties voor de instellingen – 116 euro/uur voor de gespecialiseerde vormingsinstellingen en 150 euro/uur voor de federaties en de enveloppe voor de instelling voor gedetineerden – zijn te laag ingeschat en dekken niet de reële kosten. De Raad beveelt aan dit en volgende aanvullende stellingen te staven via wetenschappelijk onderzoek:
 - De te lage inschatting van de reële kost verplicht instellingen tot bijkomende inspanningen die hun autonomie kunnen aantasten.
 - Een voorbeeld van niet ingeschatte kosten zijn de kosten voor toezicht voor de federaties met een aanbod voor mensen met een mentale handicap.

- Bijkomende inspanningen niet steeds realiseerbaar: aan gevangenen kan geen bijdrage worden gevraagd.
- Wat is het effect van het decreet op het flexibel inzetten van personeel?
 - Sociaal-cultureel volwassenenwerk wordt in hoofdzaak gesitueerd binnen de vrijetijdssfeer. Gezien de groeiende vervaging van de grens tussen vrije tijd en arbeidstijd, lijkt het nuttig na te gaan welke relatie er tussen beide bestaat en welke evoluties er zich terzake aandienen.
De relatie vrije tijd – arbeidstijd dient tevens bekeken te worden in het licht van ‘levenslang en levensbreed leren’.

Specifieke bemerkingen i.v.m. de verenigingen

- 27. De spreidingsnorm voor de verenigingen van migranten aanpassen, met name door de verplichting om in drie provincies minstens 10 afdelingen te tellen te schrappen.

Specifieke bemerkingen i.v.m. de vormingsinstellingen

- 28. De normen voor de verhouding open en aanbod op vraag voor de gespecialiseerde vormingsinstellingen herzien of laten wegvallen. Dit moet vormingsinstellingen toelaten te kiezen voor die vormen van aanbod die hen in staat stellen hun doelstellingen te realiseren.
- 29. De huidige subsidieregeling voor gespecialiseerde vormingsinstellingen vervangen door een regeling die per beleidsperiode een toename aan subsidie mogelijk maakt op basis van door de administratie geaggregeerde gegevens uit de jaarlijkse rapporteringen enerzijds, en uit de eigen beleidsintenties voor de eerstvolgende beleidsperiode anderzijds. Deze toename aan subsidiëring is niet geconditioneerd door afname van subsidie van andere vormingsinstellingen.
- 30. De kwantificering van de verplichte samenwerking tussen gespecialiseerde vormingsinstellingen en volkshogescholen schrappen. Het uitgangspunt moet zijn dat de volkshogescholen en de gespecialiseerde vormingsinstellingen samen en complementair ten opzichte van elkaar instaan voor de niet-formele educatie in Vlaanderen en Brussel.
- 31. De timing voor de procedures in het decreet opnieuw bekijken en aanpassen aan een maximale werkbaarheid en aan andere regelgevingen (inz. De VZW-wetgeving).
- 32. De Raad beklemtoont de nood aan afstemming tussen de diverse bestuurlijke niveaus: Vlaamse overheid, Provincie en gemeente.

Specifieke bemerkingen i.v.m. de bewegingen

- 33. De Raad vraagt dat de overheid de werksoort Bewegingen ten volle waardeert in haar rol van maatschappelijke veranderaar. Omdat maatschappelijke

verandering een langdurig proces is, behoren bewegingen een erkenning te krijgen en duurzaam gefinancierd te worden.

34. Het minimumbedrag (75.000€) voor bewegingen aanpassen op basis van een herberekening van het kritisch minimum dat een startende organisatie nodig heeft om zich in het bestek van één beleidsperiode uit te bouwen tot een volwaardige beweging.

i.o. Marleen Platteau, voorzitter Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding
Christine Bussche, secretaris