

Advies over de strategische visienota cultureel erfgoed en het ontwerp van besluit bij het Cultureelerfgoeddecreet 2017

Op 31 maart 2017 keurde de Vlaamse Regering de strategische visienota cultureel erfgoed en het ontwerp van besluit houdende de uitvoering van het Cultureelerfgoeddecreet principieel goed. Op 3 april ontving de SARC van Vlaams minister van Cultuur Sven Gatz adviesvragen over beide dossiers. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed behandelde de adviesvragen op zijn plenaire vergaderingen van 11 en 25 april en brengt onderstaand advies uit.

Inhoud

Situering	2
Advies	2
1. Strategische visienota cultureel erfgoed.....	2
A. Toekomstige sectorale organisatie en afstemming van diensten en expertise.....	3
B. Inpassing in een cultuurbrede visie.....	5
C. Complementaire beleid: ontoereikend uitgewerkt	6
D. Slaagkans van de beleidsvisie: afhankelijk van bijkomende budgettaire ruimte.....	7
Samengevat:.....	7
2. Ontwerp van uitvoeringsbesluit	8
Samengevat:.....	13

Situering

Op 24 februari 2017 bekrachtigde de Vlaamse Regering het nieuwe Cultureelerfgoeddecreet (voluit: decreet houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen). Op 31 maart keurde de Vlaamse Regering enerzijds het uitvoeringsbesluit bij dit decreet goed, en anderzijds de strategische visienota cultureel erfgoed.

Het uitvoeringsbesluit bepaalt de modaliteiten m.b.t. de verschillende ondersteuningsmogelijkheden in het decreet, regelt de organisatie van de advisering en voorziet in een aantal overgangsbepalingen.

De strategische visienota, die in art. 5 ingeschreven staat in het Cultureelerfgoeddecreet, bevat een omgevingsanalyse, uitdagingen voor het veld, prioriteiten voor de legislatuur, aandachtspunten bij de uitvoering van het decreet en de relatie tot steden en gemeenten en de VGC. De nota bouwt verder op de conceptnota 'Naar een duurzame cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen' en op de beleidsnota Cultuur 2014-2019.

Advies

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed drukt zoals voorheen waardering uit voor het afgelegde traject waarin naast de ambitie voor een vernieuwd kader voor erfgoedbeleid ook ruimte is gemaakt voor dialoog met de sector en rekening werd gehouden met de zorgen en de noden die vanuit het veld zijn aangereikt. Het resultaat is een vernieuwde visie op cultureel-erfgoedwerking waar de sector vrij positief tegenover staat.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed formuleert voorts in onderstaand advies een aantal bedenkingen en aandachtspunten bij de strategische visienota cultureel erfgoed en bij het ontwerp van uitvoeringsbesluit.

1. Strategische visienota cultureel erfgoed

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed stelt vast dat de strategische visienota cultureel erfgoed met kennis van zaken geschreven werd. In de voortgang ten aanzien van de conceptnota voor cultureel erfgoedbeleid zijn merkkelijk inspanningen geleverd om de beleidsvisie van de minister verder af te stemmen op de punten van zorg die in de dialoog met de sector werden aangestipt. De visienota bevat sterk positief gewaardeerde uitgangspunten en principes, zoals 'collectiegericht denken' en cultureel erfgoed als 'gemeen goed', erfgoedgemeenschappen en participatie, diversiteit als norm, samenwerking als uitgangspunt, aandacht voor duurzaamheid, etc.

De sectorraad heeft echter wel bedenkingen bij de waarde en slagkracht van de strategische visienota inzake het bepalen van de prioriteiten voor de volgende beleidsperiode. De prioriteiten zijn immers breed opgevat, en de sectorraad vreest dat de visienota als instrument voor de aanvragers in die zin tekort zal schieten. Er staan veel verwachtingen in de visienota, maar het is niet altijd duidelijk wat er tegenover staat. De nota bevat veel prioriteiten die niet in verhouding staan tot het beschikbare budget. Bovendien wordt er niet altijd voldoende rekening gehouden met de context van complementaire beleidsvoering, waarbij de Vlaamse overheid lang niet bij alle erfgoedorganisaties de eerste regulerende overheid en bron van financiering/ ondersteuning is. De sectorraad meent dat differentiatie aangewezen is.

Verder bevatten decreet en uitvoeringsbesluiten weinig handvaten die moeten toelaten om belangrijke prioriteiten die de visienota – terecht – aanbrengt, navenant in de praktijk om te zetten (zie bv. diversiteit, digitalisering,...).

Het resultaat is een sympathieke nota geworden, die echter onvoldoende handreiking biedt voor de echte prioriteitstelling. Wanneer in de komende maanden keuzes en rangschikkingen aan de orde zullen worden gesteld in het kader van de beoordeling van de dossiers, is niet duidelijk hoe de criteria zullen worden toegepast.

Eenzelfde probleem stelde zich in 2015/2016 in de kunstensector. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wenst hieruit lessen te trekken. Ook toen was de strategische visienota kunsten erg breed opgevat. Op uitdrukkelijke vraag vanuit het veld, heeft de minister op de valreep nog enkele meer specifieke prioriteiten aan de sector gecommuniceerd. De strategische visienota kunsten heeft, terugblikkend, onvoldoende zijn rol kunnen spelen in het kader van de kunstenronde.

De erfgoedsector heeft ook uitgekeken naar de visienota en gewacht om de prioriteiten en de verhoudingen tussen verschillende actoren scherp te stellen. Het is voor de actoren in het erfgoedveld belangrijk, zeker met de krappe timing voor de beleidsplanning en de onzekerheid over de middelen, dat er bij de beleidsplanning keuzes worden gemaakt.

De sectorraad vraagt daarom aan de minister om voor de cultureel-erfgoedsector tijdig duidelijkheid te scheppen over de effectieve prioriteiten (al dan niet gedifferentieerd voor diverse werkvormen). Het is van cruciaal belang dat de visienota handvaten krijgt aangereikt die nodig zijn voor het uitrollen van het gewenste beleid in de komende periode.

In zijn advies bij het ontwerp van Cultureelerfgoeddecreet signaleerde de Sectorraad Kunsten en Erfgoed dat nog verschillende randvoorwaarden voor het cultureel-erfgoedbeleid ontbraken of onduidelijk waren. Een aantal van de toen aangehaalde zorgpunten blijven nog steeds overeind. Het gaat in het bijzonder over:

- A. de toekomstige sectorale organisatie en afstemming van diensten en expertise:** de landelijke dienstverlening inclusief het sectoraal steunpunt, de reorganisatie van CJM, de reorganisatie van provinciale rollen en diensten en het depotbeleid
- B. de inpassing in een cultuurbrede visie en organisatie:** het digitaliseringsbeleid, het toekomstige regiodecreet, bovenbouw
- C. het complementaire beleid dat ontoereikend is uitgewerkt**
- D. de slaagkans van deze beleidsvisie, die in grote mate afhankelijk is van bijkomende budgettaire ruimte.** De urgentie van een globale budgettaire inhaaloperatie voor de cultureel-erfgoedsector blijft het dwingendste knelpunt.

Hieronder wordt op een aantal van deze aspecten dieper ingegaan:

- A. Toekomstige sectorale organisatie en afstemming van diensten en expertise

In het voorbije traject werd meer dan eens gesteld dat het de ambitie was om te gaan naar een meer performante en minder versnipperde cultureel-erfgoedsector. Wil men een performant afgestemd en goed functionerend erfgoedlandschap op de kaart zetten, dan zal men nog meer dan in de visienota het geval is, heldere keuzes moeten maken en taakverdelingen scherpstellen.

Naast duidelijke kaders en taken is een inzicht op de volledige financiering van de sector een must. De financiering van het steunpunt is niet opgenomen, de projectmiddelen, overheidsopdrachten, complementaire overheidsmiddelen, DAC-middelen enz.

Een vlot lopende sectorale organisatie met afstemming van de vele rollen, diensten en expertises vergt concrete taakafspraken en kaders. Dit is des te meer nodig, gezien de complexiteit van het landschap, de veelheid aan actoren en overheden die het erfgoedlandschap mee karakteriseren - cfr. regierol van de Vlaamse overheid (zie depot), inkanteling van de provinciale diensten en werking van het Departement CJM, de veldtekening van dienstverlenende rollen in de erfgoedsector, het sectoraal steunpunt, enz.

Landelijke rollen.

Het vernieuwde beleid bepaalt meer rollen dan er voorheen waren uitgerold. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed merkt in deze een zekere spanning met de eerder door de minister geformuleerde doelstelling van het terugdringen van versnippering. Niettemin steunt de sectorraad de rijke waaier aan thema's en specialismen in het veld. Mits een goede organisatie en netwerking kan dit juist het kenmerk zijn van een rijke erfgoedwerking, waarin volop kennis, expertise, dynamiek en actuele thema's tot ontplooiing komen. Daarbij stelt de sectorraad wel vast dat in de visienota niet wordt verduidelijkt op welke basis de betreffende thema's zijn geselecteerd en/of geclusterd, en dit zowel voor de bestaande als voor de nieuwe thema's. Voorts schijnt het de sectorraad toe dat er thema's ontbreken die maatschappelijk relevant en/of actueel zijn, zoals audiovisueel erfgoed; erfgoed van stedelijkheid en stadscultuur; militair erfgoed; erfgoed m.b.t. milieu en ecologie; erfgoedtechnisch: mondelinge geschiedenis en participatieve documentatie;...

Verder stelt de sectorraad zich de vraag hoe de werking rond (erfgoed)vrijwilligers (met de terechte vaststelling van de nood aan nieuwe impulsen en werkwijzen) zich zal verhouden tot de bestaande rollen rond traditionele erfgoedvrijwilligers (o.m. heemkunde, familiekunde).

Steunpunt.

Ook de toekomst van het steunpunt is nog steeds onduidelijk. Het is belangrijk dat de visienota het belang van het steunpunt aangeeft en de rol in de afstemming, praktijkontwikkeling en ondersteuning. Concrete verwachtingen en taakverdelingen enz. zijn nodig. Onzekerheid over 'wie' 'wat' opneemt leidt alleen tot ruis en spanningen binnen het erfgoedveld en tot onvoldragen taakafspraken voor de nakende beleidsperiode. Het steunpunt staat ook niet in de landschapstekening vermeld, wat een onvolledig beeld geeft van het toekomstige functioneren van het landschap.

Dienstverlenende rollen op regionaal niveau.

De dienstverlenende rollen op regionaal niveau zullen pas later dan de landelijke werkingssubsidies worden beoordeeld. Ook hier ontbreekt het aan prioriteiten. Aangezien dit beslissingsaspect over de beleidsperiode heen wordt getild, zullen de prioriteiten in de beleidsnota van de minister van Cultuur in de volgende Vlaamse Regering worden bepaald. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt dat hier nu al rekening mee wordt gehouden, zodat hiervoor voldoende middelen beschikbaar zijn. De convenanten, die als laatste in de beleidsplanningslijn zitten, mogen niet als pasmunt worden gebruikt om eventuele knelpunten rond de overheveling van de provinciale werking op te lossen. Het kan ook niet de bedoeling zijn dat convenanten opdrachten van bovenaf krijgen opgelegd buiten de initiële taak- en doelstellingen. Voldoende ruimte voor lokale en regionale dynamiek moet gegarandeerd blijven. Positief is de aandacht die gevraagd wordt aan de collectiebeherende instellingen en de dienstverlenende rollen om in de beleidsplanning nu reeds rekening te houden met de erfgoedconvenanten. Dit inzicht zou moeten worden doorgetrokken voor de kunststeden en de collectiebeherende organisaties die daar de regionale rol zullen opnemen.

Op zichzelf staande cultureel-erfgoedwerking.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed is tevreden dat men probeert om een oplossing te zoeken voor de stadsarchieven met een regionale werking. Middels een amendement werd art. 48 van het

Cultureelerfgoeddecreet aangepast om een afwijking toe te staan voor de stadsarchieven van centrumsteden. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed heeft bedenkingen bij de toelichting van dit artikel die opgenomen is in de strategische visienota (p. 32).

Regionaal erkende stadsarchieven worden vanaf 2021 meegenomen in het verhaal van de erfgoedconvenanten. De *functies* van de regionale archieven zullen op die manier vanuit een *rol* worden uitgetekend. Had het decreet niet net het omgekeerde opzet? Het decreet stelt met name collectiebeleid vanuit functies voorop. Hoe zullen de functies dan als rol worden beoordeeld binnen de regionale werking? Schuift de Vlaamse overheid zo zijn verantwoordelijkheid niet door naar de erfgoedconvenanten? Zijn hiervoor voldoende middelen voorhanden?

Depotbeleid.

Wat betreft depotbeleid ontbreekt nog een visie op Vlaams niveau. Vanaf 1 januari 2018, met de overheveling van de persoonsgebonden taken van de provincies, wordt het regionaal depotbeleid een verantwoordelijkheid voor Vlaanderen. Hoe de ondersteuning van depots zal verlopen is nog niet bekend. In de visienota wijst de minister er terecht op dat er genoeg tijd moet worden genomen om bijvoorbeeld in een goede afstemming met FARO en de erfgoedcellen te voorzien (p.13), maar ook met dienstverlenende organisaties en steden en gemeenten (p.14). Uiteindelijk wil de Vlaamse overheid tegen het einde van de volgende beleidsperiode 2023 tot goede afspraken komen. De sectorraad deelt de bekommernis van goede afstemming, maar is van mening dat er ook ingezet moet worden op een oplossing op korte en middellange termijn. Op dit moment staat alles op losse schroeven en dreigt in deze eerder een status quo dan een broodnodige versterking. Dit staat haaks op de visienota waarin collectiebeleid terecht als een prioriteit wordt beschouwd. Een efficiënt gestroomlijnd depotbeleid is hier onlosmakelijk mee verbonden.

In zijn visienota (p. 31) stelt de minister dat hij voor de upgrade van zowel presentatie- als depotruimten wil nagaan wat er mogelijk is op het vlak van infrastructuurmiddelen, ook met het oog op het realiseren van klimaatdoelstellingen. Depotinfrastructuur wordt echter niet meer als prioriteit in het reglement van het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) opgenomen, maar werd verschoven naar investeringssubsidies voor grote culturele infrastructuren, zonder uitgewerkt reglement. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed hoopt niettemin dat de investeringssubsidies van het FoCI nog steeds zullen worden ingezet voor een algemene kwalitatieve verbetering van de depots en presentatieruimtes.

B. Inpassing in een cultuurbrede visie

Er zijn op dit moment verschillende trajecten aan de gang en er is een trend merkbaar naar meer cultuurbreed en transversaal denken. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt zich af wat de gevolgen hiervan zullen zijn op lange termijn, en welke plaats erfgoed hierin zal innemen.

Bovenbouwvoefening.

De visie op de inzet van het steunpunt is niet langer ingebed in het sectordecreet, maar zou in 2017 worden vormgegeven vanuit een cultuurbrede benadering van de bovenbouwstructuren: de steunpunten, belangenbehartigers, sectorfederaties,... alsook in afstemming met de taken van het Departement CJM.

De visie op de werking en rollen van het steunpunt ontbreken ook nog verregaand in de visienota. De finalisering van de bovenbouwvoefening is aangekondigd voor het einde van 2017. Pas dan zal dus ook duidelijk zijn of de taken van bv. het steunpunt FARO in een 'bovenbouwdecreet' dan wel via andere kaders wordt geregeld.

De sectorraad wijst er op dat deze timing uiterst ongelukkig valt, omdat ze -naast onzekerheid- ook

weinig wenselijke afstemmings- en planningsproblematieken tot gevolg heeft (zie ook eerder in punt A), wat haaks staat op de beleidsambitie om vooruitgang te boeken inzake zorgvuldig, performant en efficiënt afgestemde erfgoedwerkingen, rollen en dienstverlening in het toekomstige functioneren van de cultureel-erfgoedsector.¹

Overheveling provinciale bevoegdheden en reorganisatie Departement CJM.

Ook de visie op de inpassing en het functioneren van het Cultureelerfgoeddecreet ten aanzien van op til zijnde reorganisaties en ontwikkelingen in het kader van de overheveling van provinciale bevoegdheden, het aangekondigde regiodecreet cultuur, de werking van het Departement CJM, etc. blijft onbekend. De inbedding en implementatie van elk van deze kaders zal in de komende jaren met opeenvolgende fases nog structureel ingrijpen op de organisatie van de erfgoedsector. Ondanks begrip voor de vele interdependente transitie, wijst de sectorraad toch op het gemis aan een integrale strategische visie, gefocust op de cultureel-erfgoedsector.

Dit verzwakt de voorbereidingen voor een performantere en slagkrachtigere sector in de beleidsperiode die op deze visienota volgt.

Digitaliseringsbeleid.

Digitalisering krijgt terecht een prominente plaats in de strategische visienota. De minister noemt digitalisering als één van de principes voor een duurzame werking van cultureel-erfgoedorganisaties. Hij verwijst naar de visienota in opmaak 'Een Vlaams cultuurbeleid in het digitale tijdperk', en deelt mee dat de beslissingen die hij in het kader van het CED2017 zal nemen, beïnvloed zullen worden door de implementatie ervan (p. 27). De visienota zal pas tegen het einde van het jaar 2017 worden bekendgemaakt (p. 8). Het is bijgevolg onmogelijk voor de actoren in het erfgoedveld om hiermee rekening te houden bij de opmaak van hun beleidsplannen. Dit geldt voor de hele cultureel-erfgoedsector, maar zeker voor organisaties die zich specifiek richten op digitaal erfgoed en digitalisering, voor de archiefsector en organisaties die een dienstverlenende rol m.b.t. digitaal erfgoed en digitalisering willen opnemen. Toch wordt van de sector verwacht rond digitalisering een visie te ontwikkelen. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt zich af in welke mate de visienota digitalisering de beslissingen rond het toekennen van werkingsmiddelen kan beïnvloeden. Enerzijds is het ontbreken van de visienota slecht nieuws voor de erfgoedsector die hiermee geen rekening kan houden in de beleidsplanning.

Anderzijds stelt de Sectorraad Kunsten en Erfgoed zich de vraag hoe de geplande visienota de eerstkomende jaren geïmplementeerd zal (kunnen) worden in het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid, vermits het digitale niet als accent is opgenomen binnen de projectwerking? Voorziet de minister hiervoor de nodige middelen vanuit het kader rond digitalisering?

C. Complementaire beleid: ontoereikend uitgewerkt

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed heeft nog veel vragen en bekommernissen m.b.t. subsidiariteit en complementaire werking.

- Er zijn nauwelijks garanties m.b.t. het lokale niveau. Hierbij is een blijvend aandachtspunt de zwakkere positie van de dienstverlenende en collectiebeherende organisaties in het lokale beleid die het lokale bestuur niet als inrichtende macht hebben. Ook is er een groot voordeel voor centrumsteden m.b.t. het horen van de burgemeesters.

¹ Zie ook het advies van 28 september 2016 over het voorontwerp van Cultureelerfgoeddecreet: https://cjsm.be/sarc/SR_ke/adviezen/20160928-advies-nieuw-cultureel-erfgoeddecreet.pdf

- Er is momenteel nog onduidelijkheid over regionale beleid. Wat zal er via partnerprojecten verlopen en wat zal de inhoud van het decreet regionaal cultuurbeleid zijn?
- De federale overheid wordt in de strategische visienota nauwelijks vernoemd. Ook de bi-culturele aangelegenheden van gewestelijk belang komen niet aan bod. Sinds de zesde staats hervorming worden deze bevoegdheden uitgeoefend door het Brussels Gewest. De nota erkent dat samenwerking en afstemming met de federale wetenschappelijke instellingen en met organisaties in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en Wallonië een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van de uitbouw van een fijnmazig netwerk, maar gaat hier niet verder op in.
- Hoe verloopt de samenwerking en het overleg tussen de verschillende domeinen binnen het beleidsdomein CJSM, en met andere beleidsdomeinen (o.a. beleidsdomein Omgeving m.b.t. onroerend erfgoed)?
- Ook het internationale luik van de nota is weinig uitgewerkt, terwijl het een speerpunt is van het nieuwe Cultureelerfgoeddecreet. De sector vraagt om handvaten en ondersteuning om zich internationaal te profileren. De ondersteuning van een internationaal beleid kan niet alleen rusten op de schouders van de erfgoedinstellingen. De ondersteuning die zij aanbieden, moet geflankeerd worden door aanvullende maatregelen en acties.

D. Slaagkans van de beleidsvisie: afhankelijk van bijkomende budgettaire ruimte

De visie die de minister aanreikt, kan zoals gezegd in grote mate rekenen op bereidheid in de sector, maar er is bij het ontbreken van een helder financieel raamwerk wel uitgesproken nood aan duidelijke prioriteiten in de beleidskeuzes van de minister, met zicht op de daaraan gekoppelde budgetten.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wenst de urgentie van een globale budgettaire inhaaloperatie voor de cultureel-erfgoedsector te beklemtonen, zelfs alvorens men van elk van de nieuwe en bijkomende prioriteiten werk kan maken. De basiswerking van de erfgoedwerkingen in Vlaanderen snakt naar adem. Een financiële inhaalbeweging voor de cultureel-erfgoedsector is een absolute noodzaak, zo niet blijft het vernieuwde beleid dode letter.

Samengevat:

De strategische visienota is geschreven met kennis van zaken. Er zijn duidelijk inspanningen geleverd om de beleidsvisie af te stemmen op bezorgdheden uit de sector. De uitgangspunten en principes worden de Sectorraad Kunsten en Erfgoed positief gewaardeerd.

Niettemin zijn er bedenkingen bij de waarde en de slagkracht van de strategische visienota inzake het bepalen van de prioriteiten voor de volgende beleidsperiode. De visienota bevat veel verwachtingen van de minister tegenover de sector, maar er zijn geen garanties inzake middelen. De nota ontbreekt daarnaast ook duidelijke handvaten om de visienota in de praktijk om te zetten.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed meent dat er dringend duidelijkheid nodig is over de effectieve prioriteiten voor het cultureel-erfgoedbeleid.

Het advies signaleert zorg- en knelpunten in vier clusters:

De toekomstige sectorale organisatie en de afstemming van diensten en expertise:

Om een performant afgestemd en goed functionerend erfgoedlandschap te bereiken zijn heldere keuzes en taakverdelingen en communicatie noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen in het complexe kluwen aan rollen en diensten, actoren en overheden die het erfgoedlandschap mee karakteriseren.

De inpassing in een cultuurbrede visie en organisatie:

Er is onduidelijkheid over het cultuurbrede denken, een instrumentarium op lange termijn en de plaats die erfgoed daar in moet krijgen. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wijst daarbij naar het beleid m.b.t. digitalisering, de bovenbouwvoering, de overheveling van de provinciale bevoegdheden en de reorganisatie van het Departement CJM.

Het ontoereikend uitgewerkte complementair beleid:

Er zijn nog veel vragen en bekommernissen met betrekking tot subsidiariteit en complementaire werking. Er zijn o.m. nauwelijks garanties m.b.t. het lokale niveau, en er is onduidelijkheid over het regionale niveau. Het federale niveau wordt in de strategische visienota niet vernoemd, idem voor overleg met het Brussels Gewest m.b.t. de bi-culturele aangelegenheden van gewestelijk belang. Ook een concrete visie op samenwerking en overleg met andere beleidsdomeinen en op internationale aspecten van cultureel-erfgoedbeleid ontbreken.

De slaagkans, in grote mate afhankelijk van bijkomende budgettaire ruimte:

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wijst op de urgentie van een globale budgettaire inhaaloperatie voor de cultureel-erfgoedsector, alvorens men van de nieuwe en bijkomende prioriteiten werk kan maken. Een financiële inhaalbeweging voor de cultureel-erfgoedsector is een absolute noodzaak.

2. Ontwerp van uitvoeringsbesluit

Te weinig tijd tussen beslissing en nieuwe beleidsperiode en in de procedures

Art. 52 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de Vlaamse Regering uiterlijk op 1 oktober van het jaar dat voorafgaat aan de beleidsperiode beslist over de indeling bij het landelijke of regionale niveau, en over de toekenning en het bedrag van de werkingssubsidie. Het uitvoeringsbesluit bij het huidige Cultureel-erfgoeddecreet hanteert dezelfde datum.

In zijn advies van 7 december 2012 bij het uitvoeringsbesluit bij het Cultureel-erfgoeddecreet (van 2012) wees de Sectorraad Kunsten en Erfgoed er op dat een beslissing op 1 oktober erg laat is. (Het Kunstendecreet hanteert een beslissing ten laatste zes maanden voor het begin van een subsidieperiode.) De sectorraad blijft erbij dat de krappe timing het voor de betrokken organisaties onmogelijk maakt om hun werking tussen twee beleidsperiodes op een verantwoorde wijze te beheren. Opzegperiodes lopen bijvoorbeeld al snel op tot zes maanden. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed begrijpt dat de beslissing genomen werd met het oog op een budgetverhoging tijdens de begrotingsbesprekingen, maar de late beslissingsdatum brengt nodeloze bijkomende financiële risico's met zich mee voor organisaties die slecht nieuws ontvangen.²

In de praktijk werd de beslissingsdatum van 1 oktober bovendien al meermaals overschreden. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt garanties dat dit in de toekomst niet meer zal gebeuren, bv. door een bepaling naar analogie met art. 49, 2^{de} lid van het Kunstendecreet (waarin bepaald wordt

² https://cism.be/sarc/SR_ke/adviezen/20121217-advies-ub-ced-algemene-principes.pdf, p.3

dat, indien de Vlaamse Regering niet tijdig beslist over de toekenning van een werkingssubsidie, de duur van de subsidieperiode van organisaties die al een werkingssubsidie ontvangen, met één werkjaar wordt verlengd).

Naast deze krappe timing tussen de beslissing en de nieuwe beleidsperiode, meent de Sectorraad Kunsten en Erfgoed dat er eveneens te weinig tijd is tussen de bekendmaking van het model voor aanvragen, jaarverslagen of eindverslagen en de indiendatum ervan (cfr. art. 98). De modellen zullen ten minste drie maanden op voorhand worden aangeleverd. De sectorraad vraagt dat het model minstens zes maanden van te voren wordt aangeleverd. De beleidsplanning hangt immers ook deels af van het aangeleverde model.

Garanties noch overgangsmatregelen voor het bestaande veld

De minister heeft de erfgoedsector in aanloop naar het nieuwe beleidskader meermaals gerustgesteld; het bestaande veld zou niets te vrezen hebben. In de praktijk zijn er geen overgangsmatregelen genomen of mechanismes voorzien voor organisaties die naar aanleiding van de herschikking van het veld hun werkingssubsidies zien terugvallen.

Het resultaat is, zeker in combinatie met de korte tijd tussen de beslissing en de aanvang van de nieuwe beleidsperiode, een grote rechtsonzekerheid voor de betrokken organisaties, die niet weten of zij nog zullen kunnen voldoen aan opzegtermijnen, arbeidsrechtelijke verplichtingen, etc.

Bijkomend is de timing voor de projectsubsidies zeer ongunstig. Aanvragen voor projectsubsidies moeten worden ingediend voor 15 september (of 15 maart), met een beslissing op respectievelijk 15 januari en 15 juli. Beslissingen over de werkingssubsidies worden pas op 1 oktober genomen. Organisaties die hun werkingssubsidies zien wegvallen, moeten wachten tot maart van het volgende werkjaar vooraleer ze een aanvraag voor projectsubsidies kunnen indienen, om ten vroegste in de tweede jaarhelft van start te gaan.

Afstemming van de adviezen

Gelijktijdige beoordeling door verschillende beoordelingscommissies kan leiden tot grote verschillen over de commissies heen. In zijn advies van 13 januari 2017 naar aanleiding van de evaluatie van het Kunstendecreet³ pleitte de Sectorraad Kunsten en Erfgoed voor extra mechanismen en objectiveringscriteria die tot een meer uniforme beoordeling kunnen leiden. Hij is blij om vast te stellen dat hier in voorliggend uitvoeringsbesluit rekening mee werd gehouden, en er expliciet een commissie voor afstemming van de adviezen in het ontwerpbesluit is opgenomen (art. 91, 3^{de} lid). De sectorraad hoopt dat er voldoende maatregelen zullen worden genomen om de onafhankelijkheid van deze 'afstemmingscommissie' te garanderen.

Competente beoordelaars

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wijst op het belang van competente beoordelaars. De kwaliteit van de beoordeling staat of valt met de bekwaamheid van de beoordelaars. Het is van groot belang dat de administratie voldoende tijd en ruimte krijgt om de kandidaturen grondig door te nemen.

³ https://cjsm.be/sarc/SR_ke/adviezen/20170113-advies-evaluatie-Kunstendecreet.pdf

De sectorraad benadrukt het belang van divers samengestelde beoordelingscommissies. Hier moet ook bij de samenstelling van de pool van experts al rekening mee worden gehouden. Zo is er best geen al te dominante aanwezigheid van bepaalde (traditionele) expertises, en zou de pool baat hebben bij internationale beoordelaars. Taal mag daarbij geen barrière zijn.

In de oproep naar kandidaten voor de adviescommissie en de pool leest de Sectorraad Kunsten en Erfgoed dat er voor de beoordelaars opleidings- en vormingsmomenten georganiseerd zullen worden, met een eerste vormingsmoment ter voorbereiding van de commissies in het najaar van 2017. Dat is een positieve evolutie. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed hoopt dat bij de vormingsmomenten minstens aandacht zal zijn voor: de naleving van een deontologische code, het bijschaven van de sector- en/of beleids- en beheersmatige kennis, eenduidige interpretatie van de beoordelingscriteria,...

Wat het naleven van een deontologische code betreft, verwijst de Sectorraad Kunsten en Erfgoed graag terug naar zijn advies van 13 januari 2017 n.a.v. de evaluatie van het Kunstendecreet⁴. Hij meent dat er best duidelijke afspraken gemaakt worden enerzijds over de deontologische code zelf, en anderzijds over de gevolgen van het niet-naleven ervan.

In art. 10 en 15 is bepaald dat de administratie zich *eventueel* kan laten bijstaan door experts. Dit in overeenstemming met art. 11 van het Cultureelerfgoeddecreet, dat bepaalt: 'de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst kan zich daarbij laten bijstaan door externe experts'. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed wil ervoor pleiten om deze raadpleging in de praktijk altijd uit te voeren.

Samenstelling van de adviescommissie

In de huidige samenstelling van de Adviescommissie Cultureel Erfgoed zetelen de voorzitters van de beoordelingscommissies. De praktijk leert dat dit goed werkt, bijvoorbeeld voor de doorstroom van informatie van de adviescommissie naar de beoordelingscommissies en omgekeerd. In het nieuwe decreet zal de Adviescommissie Cultureel Erfgoed echter vast benoemd zijn, terwijl de beoordelingscommissies pas later worden samengesteld vanuit de pool van experts. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed meent dat het idealiter zo moet zijn dat (een deel van) de voorzitters van de beoordelingscommissies leden van de Adviescommissie Cultureel Erfgoed zijn. Daarnaast moeten echter ook nog voldoende externe experts deel uitmaken van de Adviescommissie Cultureel Erfgoed om door intersubjectiviteit een correct verloop van de beoordeling te garanderen.

Afstemming met het Brussels Gewest

Sinds de zesde staatshervorming is het Brussels Gewest bevoegd voor biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang⁵. In het kader van het complementair beleid dient bijgevolg ook afgestemd te worden met het Brussels Gewest. De overlap tussen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Brussels Gewest biedt mogelijkheden, maar kan – indien hierover geen of onvoldoende overleg wordt gepleegd – ook tot problemen leiden.

⁴ https://cjsm.be/sarc/SR_ke/adviezen/20170113-advies-evaluatie-Kunstendecreet.pdf

⁵ Art. 4bis, 3° van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen

Repliek: de invulling van het begrip “feitelijke onjuistheden” en ontbreken verhaalrecht

Art. 47 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de aanvrager een repliek kan formuleren op het voorlopige advies. Dit geldt voor alle aanvragers, dus zowel voor zij die positief als voor zij die een negatief voorlopig advies ontvingen. In de repliek kan gereageerd worden op “feitelijke onjuistheden”. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed is voorstander van de mogelijkheid tot repliek voor alle aanvragers, maar het is voor hem onduidelijk wat er bedoeld wordt met deze “feitelijke onjuistheden”. De term is voor interpretatie vatbaar.

Alhoewel de sectorraad begrip heeft voor de administratieve last die dit met zich meebrengt, betreurt hij dat er bij de beoordeling van de beleidsplannen geen verhaalrecht mogelijk is.

Geen eenvormigheid in de manier waarop verantwoording van de functies is ingevuld

Er is een grote discrepantie tussen de aftoetsing van de verschillende functies. Dit brengt een gelijkwaardige opvolging van de functies onder spanning, zowel op het terrein als in de administratieve opvolging en evaluatie. Terwijl er voor ‘herkennen en verzamelen’ en voor ‘presenteren en toeleiden’ bv. zeer specifieke en ver uitgewerkte omschrijvingen geformuleerd zijn, is het vaagheid troef wanneer het gaat over participatie. Ook andere functies (behouden en borgen; onderzoeken) zijn lang niet gelijkmatig uitgewerkt. Het strekt tot aanbeveling het niveau van uitwerking van bepalingen onderling meer gelijk te schalen. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed adviseert daarbij niet de norm van de huidige meest uitgewerkte en gespecificeerde bepalingen te volgen (met gedetailleerde, kwantificerende en harde bepalingen), maar in te zetten op meer kwalitatieve en generieke bepalingen die door de aanvrager contextueel kunnen worden ingevuld.

Eigenheid van de deelsectoren niet altijd in rekening gebracht

Aan de **archieffector** wordt de functie onderzoeken historisch gezien niet verplicht gesteld. De deontologische code van het International Council of Archives (ICA) geeft aan dat archieven onderzoek faciliteren of uitvoeren en niet beiden.

Nog voor de archiefsector wordt het belang van de digitale bezoeker niet mee in beeld gebracht.

Voor de **musea** zijn de inhoudelijke criteria weinig ambitieus opgesteld. In voorgaande beleidsperiodes hebben ze een inhoudelijke groei doorgemaakt, waardoor het merendeel van de huidige erkende musea de inhoudelijke criteria vlot haalt. Dit geldt in bijzondere mate voor de criteria voor internationale erfgoedinstellingen die al bereikt zijn door een groot aantal landelijke musea.

Bezoekersaantallen als kwantitatief criterium

Een van de kwantitatieve criteria bij de beoordeling van de aanvragen is, voor musea, het bezoekersaantal. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed meent dat dit criterium beter geschikt kan worden.

De sectorraad meent dat de genoemde aantallen niet realistisch zijn. Wat betreft de erfgoedinstellingen is een bezoekersaantal van 100.000 bezoekers per jaar weinig ambitieus. Een bezoekersaantal van 20.000 bezoekers voor regionale musea is daarentegen weer erg hoog.

Dat is echter niet het enige probleem.

Zo is er bijvoorbeeld ook niet gedefinieerd wat er precies bedoeld wordt met het “bereiken van bezoekers”. Mogen niet-betalende bezoekers worden meegeteld? Wordt er rekening gehouden met bezoekers op activiteiten op verplaatsing? Wat met digitale bezoekers? En zelfs al zou de definitie duidelijk zijn, dan nog is het effectieve bezoekersaantal moeilijk controleerbaar.

Nog een probleem is dat afwijkingen gemotiveerd kunnen worden, maar dat de redenen die hiervoor kunnen worden opgegeven limitatief zijn, en niet eenduidig geformuleerd. De afwijking bepaalt dat een lager publieksbereik gemotiveerd kan worden vanuit de aard van de collectie en de ligging van het museum, maar er zijn nog tal van andere factoren die een invloed kunnen hebben op het bezoekersaantal. Zo is een mogelijkheid tot een afwijkende sluitingsperiode opgenomen in het uitvoeringsbesluit, maar dat heeft vanzelfsprekend ook een impact op het aantal bezoekers. Een afwijking van het bezoekersaantal om die reden is momenteel niet voorzien.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed meent dat bezoekersaantallen wel *iets* zeggen, maar zeker niet alles. Hij geeft de voorkeur aan een kwalitatieve benadering. Bezoekerscijfers zijn sterk afhankelijk van alternatieve vormen van participatie, geografische ligging van het museum, de aard van de collectie, etc. Het gevoerde publieksbeleid, de omgang met bezoekers, het participatief betrekken van erfgoedgemeenschappen, etc. moeten de doorslag geven. Het economische en kwantitatieve tellen van bezoekers is tegenstrijdig met de expliciete opname van de functie participatie die een fundamenteel andere benadering behelst (nl. de maatschappelijke rol van de organisaties).

Goed bestuur

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed meent dat de voorwaarden met betrekking tot goed bestuur geheel terecht, maar behoorlijk veeleisend zijn. Hij vraagt zich af vanaf wanneer aan deze voorwaarden voldaan moet zijn.

De sectorraad meent dat er rekening gehouden moet worden met de specificiteit en de historiek van de betrokken spelers, alsook dat er – gezien de korte timing tot het indienen van de beleidsplannen – overgangsmaatregelen moeten worden ingebouwd. Hij verwijst hierbij naar het Kunstendecreet. In de kunstensector hebben organisaties die vanaf 2017 werkingssubsidies ontvangen tot 2021 de tijd om volledig te voldoen aan de voorwaarden bepaald in het uitvoeringsbesluit dat de principes van goed bestuur in het kader van het Kunstendecreet nader bepaalt.

Daarnaast houdt het uitvoeringsbesluit geen rekening met de situatie van lokaal verankerde erfgoedorganisaties die moeten voldoen aan de verplichtingen van het Gemeentedecreet. De combinatie van de complexe samenstellingsvereisten van de besturen van dergelijke organisaties en de vereisten die men nu voorop stelt, zorgen voor extra complexe en zware beheersstructuren.

Gesubsidieerde kosten

Art 56, derde lid bepaalt dat de minister pas ten minste drie maanden voorafgaand aan de beleidsperiode waarvoor de subsidie wordt toegekend nader zal bepalen welke kosten al dan niet in aanmerking komen voor subsidiëring. Dit artikel creëert rechtsonzekerheid voor alle gesubsidieerde organisaties. De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt om deze kosten ofwel nú nader te bepalen, ofwel deze bepaling uit het uitvoeringsbesluit te schrappen.

Samengevat:

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed formuleert een aantal bedenkingen bij het uitvoeringsbesluit bij het Cultureelerfgoeddecreet:

- Er is te weinig tijd tussen de beslissingen en de nieuwe beleidsperiode.
- Er zijn garanties noch overgangsmaatregelen voor het bestaande veld.
- Het is positief dat het uitvoeringsbesluit voorziet in een commissie voor de afstemming van de adviezen. De onafhankelijkheid van deze 'afstemmingscommissie' moet gegarandeerd zijn.
- De beoordeling staat of valt met de competentie van de beoordelaars. De administratie moet voldoende tijd en ruimte krijgen om de kandidaturen grondig door te nemen. Het is positief dat er opleidings- en vormingsmomenten voorzien worden.
- Naast de voorzitters van de beoordelingscommissies moeten voldoende externe experts deel uitmaken van de Adviescommissie Cultureel Erfgoed.
- Afstemming met het Brussels Gewest strekt tot aanbeveling.
- Het begrip "feitelijke onjuistheden" bij de repliek moet worden uitgeklaard.
- De details waarin de verantwoording van de functies is uitgewerkt moet voor de verschillende functies meer gelijk worden geschakeld.
- De specificiteit van de deelsectoren mag niet uit het oog worden verloren.
- Kwalitatieve criteria die betrekking hebben op bezoekers(beleid) moeten de doorslag geven, en niet het kwantitatieve criterium van het 'aantal' bezoekers.
- Er moeten overgangsmaatregelen worden ingebouwd voor het voldoen aan de principes van goed bestuur.
- De nadere bepaling van de in aanmerking komende kosten gebeurt te laat.

Namens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed,

Herman Baeten, voorzitter

Jorijn Neyrinck, ondervoorzitter

Lieselotte Moortgat, secretaris