

Advies

**Sectorraad Kunsten en Erfgoed en
Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk
5 april 2023**

Advies over het voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering over de regeling voor de toekenning van investeringsubsidies voor strategische cultuur- en jeuginfrastructuur

De SARC werd op 8 maart 2023 door Vlaams minister van Cultuur Jan Jambon en Vlaams minister van Jeugd Benjamin Dalle om advies gevraagd over het voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering over de regeling voor de toekenning van investeringsubsidies voor strategische cultuur- en jeuginfrastructuur. De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de Sectorraad Kunsten en Erfgoed bespraken het ontwerpbesluit op hun plenaire vergaderingen op respectievelijk 16 maart 2023 en 28 maart 2023. Het Departement CJM gaf toelichting over dit ontwerpbesluit op de Sectorraad Kunsten en Erfgoed. Het advies werd via schriftelijke procedure gefinaliseerd.

CONTEXT

Het Departement Cultuur, Jeugd en Media heeft de taak investeringsubsidies te verstrekken voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of aankopen van cultuur- en jeuginfrastructuur met bovenlokaal belang.

Het nieuwe reglement werd opgesplitst in twee aparte besluiten. Het eerste besluit werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in april 2022 en is van kracht voor het onderdeel 'sectorale prioriteiten'. Voor de periode 2022-2026 zijn er drie prioriteiten bepaald, namelijk: 'duurzaamheid', 'veiligheid' en 'toegankelijkheid'. De SARC bracht hierover advies¹ uit op 12 januari 2022.

¹ SARC, Advies over het voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering betreffende het verlenen van sectorale investeringsubsidies aan cultuur- en jeuginfrastructuur met bovenlokaal belang, 12 januari 2022, https://www.vlaanderen.be/sarc/sites/sarc/files/2022-01/20220112_advies_investeringsubsidies_infrastructuur_bovenlokaal_belang.pdf

De SARC wordt nu om advies gevraagd over het tweede besluit dat betrekking heeft op de projectvoorstellen 'Strategische cultuur- en jeugdinfrastructuur'. Dit besluit zal in 2023 in werking treden. Strategische cultuur- en jeugdinfrastructuren zijn de grote cultuur- en jeugdinfrastructuren, waarin een of meer cultuur- of jeugdorganisaties hun werking hebben en die een of meer van de volgende kenmerken hebben:

- › de schaal van de cultuur- of jeugdinfrastructuur is van uitzonderlijke omvang;
- › de cultuur- of jeugdwerking die in de infrastructuur plaatsvindt, richt zich op de Vlaamse Gemeenschap of ruimer;
- › de infrastructuur vervult een specifieke cultuur- of jeugdfunctie van strategisch belang in een bredere Vlaamse regio;
- › de infrastructuur heeft een uitzonderlijk cultureel belang door haar architecturale of historische waarde.

Het subsidiereglement beschrijft de subsidievoorwaarden, de procedure voor aanvraag, beoordeling en uitbetaling van de investeringssubsidie alsook het toezicht na toekenning van de subsidie.

ADVIES

Algemeen

Dat de culturele infrastructuur in Vlaanderen te kampen heeft met steeds meer vereisten die aanzienlijke structurele investeringen vergen tonen de recente coronacrisis en energiecrisis scherp aan. De nood aan een masterplan werd reeds meerdere malen aangekaart.

De toenemende complexiteit van de regelgeving (bv. over luchtkwaliteit) vraagt bijkomende investeringen van de sector en van de overheden als eigenaar. Het onderhoud van de eigen infrastructuur legt een hypotheek op de werkmiddelen van organisaties vaak ten koste van artistieke middelen of werking. Bovendien ontbreekt veelal de nodige doorgedreven expertise ontbreekt binnen de organisaties.

De SARC erkent de nood aan een specifieke regeling voor 'strategische' infrastructuur, zij het dat deze begripsverschuiving (waar immers voorheen 'bovenlokaal' gangbaar was) voldoende scherp gedefinieerd moet zijn. In zoverre dit een tendens aantoonbaar naar een beoordeling ingebed in een breder kader, rekening houdend met de sectorspecifieke of disciplinegerichte noden, is dit positief.

De keuze om niet te werken met vaste deadlines voor het indienen van een aanvraag beschouwt de SARC ook als positief. Het laat de aanvrager toe om rekening te houden met de specifieke timing van de geplande werken en om een dossier in te dienen op een tijdstip dat men er klaar voor is.

De SARC vindt het verder ook positief dat een aantal elementen werden opgepikt uit de SARC-nota "Bouwen aan culturele ruimtes" van 2014².

In het algemeen vraagt de SARC om rekening te houden met de volgende aandachtspunten:

² SARC, Advies bouwen aan culturele ruimtes: technische prioriteiten voor culturele infrastructuur, 17 januari 2014, <https://www.vlaanderen.be/sarc/system/files/import20140117-advies-bouwen-aan-culturele-ruimtes.pdf>

- › Men moet er over waken om de administratieve last van organisaties niet nog groter te maken dan reeds het geval is.
- › Het is belangrijk dat men probeert om zo adequaat mogelijke expertise te voorzien bij de beoordeling. Het gaat hier soms over gebouwen met een bijzondere erfgoedwaarde of architecturale waarde en over dossiers die een zeer gespecialiseerde expertise vereisen over specifieke technieken, podium-technische installaties, publieksveiligheid of de exploitatie van een gebouw. Om de dossiers kwalitatief te kunnen beoordelen moet er voldoende inspanning worden geleverd om beoordelaars met de juiste expertise te vinden.
- › Om voldoende transparantie en eenvormigheid te garanderen in de besluiten en de motivering van de besluiten is het belangrijk de gehanteerde termen, en zeker de exacte kenmerken van 'strategische infrastructuur', zo duidelijk mogelijk te omschrijven, om willekeur te vermijden in de besluitvorming.

In wat volgt benoemt de SARC artikelsgewijs aspecten die verdere verheldering vragen en formuleert hij aanbevelingen:

› **Art 1. Begrippenkader**

De gebruiker, de exploitant en de relatie met de bouwheer worden niet gedefinieerd.

6° en 9°: De SARC vindt het positief dat INTER betrokken wordt bij dit soort plannen. Het leidt zeker naar een verbetering van toegankelijkheid en het principe van 'universal design'. Dit wordt in het besluit niet besproken, maar zou volgens de SARC een meerwaarde zijn.

De kostprijs van INTER, lezen we verderop, is voor 60% subsidieerbaar, wat positief is. Maar als de subsidie niet wordt toegekend, moet de organisatie instaan voor 100% van de studiekosten die door de overheid gevraagd worden voor het opstellen van de aanvraag. De SARC vraagt om te overwegen om dit als overheid voor 100% te dragen, los van het de toekenning van de subsidie. Het draagt hoe dan ook bij aan de principes en bewustzijn van 'universal design'.

10°: De SARC adviseert om enkel terminologie te gebruiken uit de relevante decreten om deze zaken te staven en te onderzoeken. De huidige formulering is vaag en zorgt voor een hele uitdaging bij de beoordeling. Voor het inschatten van de kenmerken moet de commissie over voldoende expertise beschikken en verschillende perspectieven aan bod laten komen. De vraag stelt zich of de erkenning van een organisatie in een bepaald decreet de facto niet betekent dat de organisatie van strategisch belang is, vermits zij immers reeds beoordeeld en bekrachtigd werd door de Vlaamse overheid.

› **Art 2. Subsidiepercentage**

Artikel 2 bepaalt dat het maximale subsidiepercentage 60% bedraagt van de kosten die in aanmerking komen. De investeringssubsidies bedragen minimaal 150.000 euro.

Verderop in artikel 7 lezen we bovendien dat bij een vervreemding van de infrastructuur of bij een bestemmingswijziging ervan, zonder het akkoord van de administratie, de subsidieontvanger de investeringssubsidie terug dient te betalen. Daarbij wordt bepaald dat de subsidieaanvrager 60% van de verwezenlijkte meerwaarde terug dient te betalen, los van het verkregen subsidiepercentage.

De SARC vraagt meer transparantie omtrent de bepaling van het subsidiepercentage. Voor subsidieaanvragers moet de achterliggende beoordeling helder zijn. Welke aspecten worden door de commissie mee in overweging genomen? Het voorliggend ontwerpbesluit geeft te

weinig houvast voor organisaties, waardoor de haalbaarheid van projecten mogelijks in het gedrang komt indien het uiteindelijk subsidiepercentage lager ligt dan door de organisatie geraamd werd.

› **Art 3. Subsidieerbare kosten**

De SARC vindt het positief dat meerdere elementen subsidieerbaar zijn. De audits die nodig zijn voor de aanvraag zijn subsidieerbaar voor 60%, maar 100% uit eigen kost als de aanvraag geweigerd wordt. Dit legt een zeer hoge drempel op voor deelname.

Horecavoorziening is vaak essentieel in de werking en uiterst belangrijk voor het verwerven van eigen inkomsten. Het ligt trouwens decretaal vast dat organisaties een bepaald percentage eigen inkomsten mogen verwerken, en de horeca neemt daar een belangrijke plaats in. Zonder horeca is het voor veel organisaties bijna onmogelijk om aan dat percentage te geraken, én dus ook aan de eigen middelen die de ontbrekende 40% van de bouwkost moeten financieren. Bovendien is horeca een belangrijk facet in de totaalervaring van een cultuurbezoek. Bezoekers verwachten een kwalitatief horeca-aanbod, verbonden aan culturele infrastructuur.

Kantoorruimtes zijn evenzeer van cruciaal belang voor de werking. Ook hier staan er decretale verwachtingen tegenover, met name dat organisaties adequaat productueel en zakelijk worden uitgebouwd. Daar zijn kantoorruimtes voor nodig die gebouwd of verbouwd moeten worden zodanig dat er kwalitatief een werking kan uitgezet worden conform de decreten én in lijn met de minimumstandaarden qua personeelszorg.

Horeca en kantoren kunnen bovendien niet losgekoppeld worden van o.a. de energiehuishouding of de toegankelijkheid van het gebouw en ze gaan bij een transformatie vaak een niet los te maken deel uitmaken van de herschikking van de ruimte. Anderzijds is het wel begrijpelijk dat de concrete inrichting ervan uitgesloten wordt (maar niet de bouwkundige ingrepen).

De SARC stelt voor om ook strikt bouwkundige ingrepen voor horecavoorzieningen en kantoorruimtes subsidieerbaar te maken.

› **Art. 5 Algemene subsidievoorwaarden**

1°: Dit zou eenvoudiger moeten zijn voor erkende organisaties binnen de relevante decreten: erkenning binnen een decreet is een strategische keuze van Vlaanderen om in te zetten op die organisatie om een taak te vervullen binnen dat decreet.

5°: Wat met organisaties die geen beschikkingsrecht hebben voor meer dan 20 jaar? Die kunnen nu geen ondersteuning krijgen voor kwaliteitsvolle infrastructuur van Vlaanderen. Dit kan een terechte keuze zijn. Anderzijds kunnen diverse overheden hier diverse rollen opnemen. Is er een helder afsprakenkader tussen de diverse beleidsniveaus? Vlaanderen kan dat stimuleren om zo toch iets te kunnen betekenen voor organisaties die ressorteren onder de categorie <20 jaar.

8°: Haalbaar op stedenbouwkundig vlak: het mag zeker niet zo zijn dat er al een omgevingsvergunning klaarligt bij de aanvraag. Dat is niet realistisch en mag ook niet verwacht worden door de overheid. Wat wel kan is een eerste visering door de lokale overheid, wat overigens tegenwoordig vaak gebeurt.

10°: 10 jaar is een verbetering.

› **Art. 6 Inhoudelijke beoordelingscriteria**

1° a: Het is niet duidelijk welk niveau van innovatie er verwacht wordt. Ook voor de beoordelingscommissie biedt deze bepaling onvoldoende houvast. Ook het innovatiebeleid van de overheid zelf is onduidelijk. Wie bepaalt het? Wie schuift de kaders naar voor en hoe sluiten die aan bij de innovatie-noden van de sector? Bovendien is de term 'trends' geen goede indicator om langetermijndenken bij gebouwen te promoten. Dit zou vervangen kunnen worden door 'inzichten'. Ook inzichten rond veiligheid, welzijn, toegankelijkheid en publieksbeleving mogen tot slot niet vergeten worden.

1° b: Multifunctionaliteit en flexibel gebruik hebben vaak een behoorlijke impact op de kwaliteit van de werking en de werkingskost. Daardoor worden de voorziene mogelijkheden vaak niet gebruikt. Anderzijds lijkt het nuttig om een gebouw zo in te richten dat het kan aangepast worden aan nieuwe gebruiken zonder structurele ingrepen. Indien men echt op delen van een gebouw wil inzetten, moet men vooral op bv. de compartimentering inzetten, die de beheerskosten bij gebruik door meerdere organisaties beheersbaar houden.

1° c: Kennisdeling is essentieel om tot een goede infrastructuur te komen, maar dit lijkt weinig zinvol als criterium in een subsidieaanvraag. Het lijkt eerder thuis te horen bij de voorwaarden van toekenning, maar in dit stadium kan enkel een belofte beoordeeld worden. Verder lijkt het veel nuttiger om de kennisdeling structureel aan te pakken, bv. door mee te werken aan een lerend netwerk en een dynamische checklist die voor toekomstige projecten kan gebruikt worden. Het lijkt logischer om dit onder art. 7 onder te brengen. Men zet aan de 'aanbodkant' in op kennisdeling, maar nergens wordt getoetst of de kennisdeling bij nieuwe projecten ook gebruikt wordt.

1° c 2) Is de wijze waarop andere organisaties met cultuur- of jeugdinfrastructuur worden geïnspireerd essentieel in deze fase? Het is nu vooral van belang dat er aan infrastructuur wordt gewerkt. Dat vraagt hoe dan ook al bijzonder veel inspanningen. Bovendien kan het ook een rol zijn voor de bovenbouw om kennisdeling mogelijk te maken en te faciliteren.

1° d: 'het vervult de behoefte' of is 'complementair'. In dit verband moet opnieuw de vraag dus gesteld worden wat de toetssteen voor 'strategisch belang' is ?

2°: Hoewel het o.a. gaat om gebouwen die een architecturale of historische waarde hebben wordt nergens bij de toetsing van de maatregelen nagegaan hoe hiermee omgegaan wordt. Er wordt ook nergens gevraagd naar bv. een inventarisatie en/of waardering van het gebouw en de aanwezige technieken op dit vlak. Bijzondere aandacht zou hier moeten gaan naar roerend erfgoed vast door bestemming.

2e b) Het is niet duidelijk wie relevante instanties zijn. Gaat het hier ook over bv. de preventieadviseurs van de gebruikers? Er wordt wel getoetst of de werken een verbetering ten opzichte van de bestaande toestand zijn, maar niet of ze voldoen en of er geen nieuwe issues gecreëerd worden. Het lijkt logisch dat er ook een preventieaudit gebeurt op de nieuwe plannen door de gebruikers.

4°: Wat wordt juist bedoeld met participatietraject? Het delen van het traject of co-creatief bezoekers betrekken? Dit soort traject kost tijd en middelen. Als dit de wens is dan zou de overheid ook de kosten voor dergelijke trajecten moeten subsidiëren. In het participatietraject wordt niet gevraagd naar participatie door de omgeving, de buurt, de erfgoedgemeenschap, de bezoekende artiesten, ... Dus niet alle stakeholders zijn betrokken. Bij de definities wordt 'duurzaam' vrij eng gedefinieerd en wordt niet ingegaan op een duurzame werkomgeving waarbij de mens centraal staat. Bij de definities wordt veiligheid niet gedefinieerd. Het is de vraag of dit volledig of allesomvattend is. 'Veiligheid' kan bv. ook

over conservering gaan. Bij de definitie van toegankelijkheid is niet duidelijk in hoeverre ook de toegankelijkheid voor personeel of bezoekende artiesten moet worden gegarandeerd. Vooral omdat dit niet enkel over functionele ruimtes gaat.

Na 4° springt het opnieuw naar 1°: Wat betreft duurzaamheid is het jammer dat de expertise van het VEB, waar de sectoren al kennis mee konden maken voor de energieaudits, nu verloren gaat. Maak het VEB partner in de aanvraag en zorg dat zij het duurzaamheidsluit bepalen en schrijven zodat deze zorg wordt weggenomen bij de organisatie. Dat zal goede, degelijke en duurzame projecten opleveren. Zorg dat de kost van VEB 100% gedekt is door de overheid, los van de eventuele toekenning, zie commentaar bij Art 1 6° en 9°, idem.

5°: Wat gebeurt er wanneer de vzw die het beschikkingsrecht heeft niet langer subsidie voor zijn basiswerking ontvangt en daardoor het beschikkingsrecht niet langer kan opnemen?

7°: Er wordt wel beoordeeld of het bouwproject financieel haalbaar is, maar er wordt geen rekening gehouden met de totale eigenaarskost (TCO) die in verhouding veel groter is dan de bouwkost op de voorziene termijn van 20 jaar. (Of 33 jaar, cfr. SARC-advies 'Bouwen aan culturele ruimtes').

Bijkomend merkt de SARC op dat in artikel 6 de inhoudelijke beoordelingscriteria, waaronder de kwaliteit van de maatregelen, worden bepaald. Dit criterium wordt beoordeeld op basis van de criteria duurzaamheid, veiligheid en toegankelijkheid. Deze worden herhaald in artikel 7 bij de subsidievereisten. De SARC vraagt een duidelijker onderscheid tussen de inhoudelijke beoordelingscriteria enerzijds en de subsidievereisten anderzijds.

› **Art. 7 Subsidievereisten**

4°: De duurzaamheidsambities zijn eng gedefinieerd en houden weinig rekening met de specifieke context (zoals piekverbruik). Er wordt ook geen rekening gehouden met bijvoorbeeld mobiliteit.

4°: Hier willen we opnieuw oproepen om de bestaande expertisekanalen van VEB in te zetten om dit te begeleiden en te realiseren. Laat de organisatie samen transversaal met expertisecentra zoals VEB aan de slag gaan om tot een duurzaam verhaal te komen. Er is veelal te weinig kennis in de organisaties aanwezig om dit te eisen.

De duurzame benadering van 'Total cost of ownership' als belangrijke parameter rond duurzaamheid, ontbreekt. Met een expert als Vlaanderen Circulair, een dienst van de Vlaamse overheid, zouden er toekomstgerichte projecten kunnen ontstaan. Gebruik transversaal de reeds aanwezige Vlaamse expertise in dit BVR. Het project zal daardoor innovatief zijn, kosten besparen en duurzaamheid in gang zetten in dit soort trajecten.

8°: Bij de subsidievereisten staat: "de subsidieontvanger erkent het belang van het gebruik van het Nederlands". Het is voor de SARC niet duidelijk hoe deze vereiste bewijsbaar en afdwingbaar is. Betekent dit dat niet-Nederlandstalige expertise niet kan worden gebruikt? Wat als er met een internationaal architectenbureau gewerkt wordt, bijvoorbeeld?

› **Art. 9 Subsidieaanvraag**

Er wordt niet gevraagd naar:

- de architecturale of erfgoodwaarde;
- een risicoanalyse van de toekomstige situatie;
- de totale eigenaarskost;
- de vervangcyclus van de apparatuur die bij de ingrepen wordt gebruikt, dit vooral omdat hedendaagse apparatuur een steeds kortere cyclus kent;
- de impact van de ingrepen op de werking van de organisatie.

- › **Art. 10 Pool van experts**
 De basis voor selectie is niet gekend en kan leiden tot willekeur. De pool wordt samengesteld uit 'deskundigen uit de sectoren', waarmee wellicht de cultuur- en jeugdsector bedoeld wordt. De SARC stelt voor om de verschillende types deskundigen duidelijker te situeren. Is het bijvoorbeeld ook niet cruciaal dat er externe deskundigen betrokken worden met een bouwtechnische expertise met betrekking tot de infrastructuur die beoogd wordt?
- › **Art. 11 Huishoudelijk reglement**
 Het huishoudelijk reglement moet duidelijk zijn in dit ontwerpbesluit.
- › **Art. 13 Mandaat experts**
 De opsomming van onverenigbaarheden sluit heel veel expertise uit. Anderzijds sluit men geen experts uit die een commercieel belang kunnen hebben bij het advies, zoals mensen die bij studie bureaus, architectenbureaus, onderzoeksbureaus of leveranciers werken, of die lid zijn van hun belangenverenigingen. De complexiteit van het soort dossiers dat hier aangeboden zal worden lijkt een veel bredere expertise te vragen dan wat hier voorzien is.
- › **Art. 14 Samenstelling beoordelingscommissie**
 De samenstelling van de commissies kan sterk verschillen per dossier. De commissie moet consistent samengesteld worden met telkens een diversiteit aan expertise. In elke beoordelingscommissie wordt maar één inhoudelijk expert uit de sector in kwestie betrokken. De SARC stelt voor om dit uit te breiden tot twee inhoudelijk experts per dossier, waarbij er ook een duidelijker opsplitsing kan komen tussen een inhoudelijk betrokken expert en een expert die het dossier ook technisch kan beoordelen.
- › **Art. 15 Ontvankelijkheid**
 De projectvoorstelling is positief als er een consistente en relevante commissie aangeduid wordt.
- › **Art. 17 Beoordelingsprocedure**
 In dit artikel is er sprake van een gemotiveerd advies, op basis van een projectvoorstelling (artikel 16). Er worden echter geen tussenstappen vermeld. Kan er bijvoorbeeld op basis van het eerste projectvoorstel een suggestie gemaakt worden voor aanpassingen, waarna het aangevuld/aangepast dossier opnieuw kan worden voorgelegd aan dezelfde beoordelingscommissie?
- › **Art. 18 Documenten voor uitbetaling**
 De SARC wijst op het probleem rond voorfinanciering. Het zou helpen als de overheid 80% voorschotten zou kunnen voorzien i.p.v. het werken met vorderingsstaten. Het werken met vorderingsstaten kan bij de afrekening. Organisaties worden zwaarder belast met het aangaan van hoge kredieten tot de overheid betaalt.
- › **Art. 19 Aanvangstermijn werken**
 Het zou beter zijn als de organisaties zelf de maximale termijn voor aanvang zouden bepalen in plaats van de minister.
- › **Art. 22 Steekproefsgewijze controle**
 De administratie controleert steekproefsgewijs de subsidievereisten. Ook hier ontbreekt

volgens de SARC verdere duiding. Hoe zal de controle verlopen? Wat bij eenmalige ingrepen?
Wordt de controle dan vooraf uitgevoerd? En wat zijn mogelijke consequenties?

Namens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed

Bart Demuyt, voorzitter

Sigrid Bosmans, ondervoorzitter

Stijn De Cauwer, secretaris

Namens de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk,

Frie De Greef, voorzitter

Dirk Verbist, ondervoorzitter

Liesbeth Lemiere, secretaris