

Advies

**Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk
25 november 2019**

Advies over het voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk

Op 22 november 2019 vroeg Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management Jan Jambon de SARC om advies over het voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Om het advies ter bespreking mee te kunnen nemen in het Vlaams Parlement, brengt de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk advies uit binnen een zeer krappe timing. De sectorraad wil in de toekomst tijdig betrokken worden bij beleidsinitiatieven om een grondig en weloverwogen adviestraject mogelijk te maken.

Situering

Voorliggend voorstel van decreet past het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk aan om de redenen zoals geformuleerd in het regeerakkoord 2019-2024. Dit heeft voor gevolg dat in het doel van het decreet wordt benadrukt dat alleen organisaties worden gesubsidieerd die zich niet louter terugplooiën op etnisch-culturele afkomst en segregatie tegengaan. Dit wordt een prioritair beoordelingcriterium onder een nieuw beoordelingselement, namelijk: *'de bijdrage van de missie en de visie van de sociaal-culturele volwassenenorganisatie aan het doel'*. Tevens wordt de autonome beslissingsbevoegdheid van de regering uitgebreid.

Omdat het geplande tijds kader in het decreet niet wordt gewijzigd, zal deze decreetwijziging doorgevoerd worden op 1 december 2019.

Advies

De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk bracht advies uit bij het voorontwerp van decreet op 14 februari 2017¹ en nogmaals bij de herwerkte versie van het decreet op 2 mei 2017². Het decreet kwam tot stand na een lang traject van overleg en dialoog met en over het sociaal-cultureel volwassenenwerk. De huidige voorstellen tot wijziging werden

¹ SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, Advies bij het voorontwerp van decreet sociaal-cultureel volwassenen werk, 14 februari 2019, [https://cism.be/sarc/SR_scw/adviezen/20170214-Advies-decreet-SCvW.PDF]

² SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, Advies bij het voorontwerp van decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk (tweede versie), 2 mei 2017, [https://cism.be/sarc/SR_scw/adviezen/20170502_advies_decreet_SCvW_versie2.pdf]

niet overlegd met de sector. De sectorraad vraagt uitdrukkelijk om vooraf in dialoog te gaan met de sector en de adviesraad.

De sectorraad stelt zich ernstige vragen bij de timing. Deze decreetsaanpassing moet snel in december goedgekeurd en gepubliceerd geraken. Indienende organisaties worden geacht hun beleidsplan te enten op deze nieuwe aanpassingen. De sectorraad vraagt zich af hoe organisaties (reeds gesubsidieerde én nieuwe aanvragers waarvan de identiteit op dit moment niet altijd gekend is) tijdig kunnen inspelen op deze wijzigingen.

Op het laatste nippertje worden er enkele wijzigingen doorgevoerd aan de vereisten aangaande de inhoud en de beoordeling van de subsidieaanvragen die van essentieel belang kunnen zijn om een subsidie al dan niet te verkrijgen.

Het is geenszins uitgesloten dat bepaalde organisaties vandaag - dus vóór de inwerkingtreding van het nieuwe decreet - reeds een subsidieaanvraag met bijhorend beleidsplan klaar hebben, waarbij er onmogelijk rekening kon worden gehouden met toekomstige wijzigingen. Voor een andere groep organisaties die hun subsidieaanvraag pas indienen ná een mogelijke inwerkingtreding van het nieuwe decreet is de timing om eventuele wijzigingen aan te brengen bijzonder krap. In beide gevallen kan/kon de verwachting van goed bestuur niet worden ingelost: organisaties worden verwacht hier invulling aan te geven door de subsidieaanvraag aan de bestuursorganen voor te leggen, de interne en externe stakeholders hier voldoende bij te betrekken,... Er kan redelijkerwijs van worden uitgegaan dat de subsidieaanvraag intussen al door diverse algemene vergaderingen werd besproken en goedgekeurd.

Het komt uiteraard toe aan de decreetgever om wijzigingen aan te brengen in de beoordelingselementen, maar het lijkt de sectorraad evident dat organisaties voldoende tijd hebben om hun stukken aan te passen. De vraag stelt zich of hiermee het vertrouwensbeginsel niet wordt aangetast.

De Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk ontwikkelt verder in het advies nog een aantal argumenten bij bepaalde aanpassingen, die ons inziens aansluiten bij bovenstaande inschatting dat dit voorstel van decreet een wankel juridische basis heeft. We adviseren bijgevolg om bijkomend juridisch advies in te winnen over dit voorstel van decreet.

1. Aanpassing doel van het decreet

Artikel 3 van het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk beschrijft het doel van het decreet.

"Dit decreet heeft tot doel om in het domein van het sociaal-cultureel volwassenenwerk organisaties te subsidiëren die, vanuit een civiel perspectief en met respect voor de gemeenschappelijke sokkel van waarden, fundamentele rechten en vrijheden, een betekenisvolle bijdrage leveren aan de emancipatie en dialoog van mensen en groepen én aan de versterking van een duurzame, inclusieve, solidaire en democratische samenleving door sociaal-culturele participatie en gedeeld burgerschap van volwassenen te bevorderen en gedeelde samenlevingsvraagstukken tot publieke zaak te maken. Hiervoor ontwikkelen en verspreiden zij praktijken die hierop een werkend antwoord kunnen bieden."

De zin "Hiervoor ontwikkelen en verspreiden zij praktijken die hierop een werkend antwoord kunnen bieden." wordt vervangen door "Ze plooiën zich niet louter terug op etnisch-culturele afkomst maar zetten in op gemeenschapsvorming, verbinding,

samenwerking en het tegengaan van segregatie. Ze ontwikkelen en verspreiden praktijken die een werkend antwoord bieden op gedeelde samenlevingsvraagstukken."

Door deze toevoeging wordt benadrukt dat alleen organisaties die zich niet louter terugplooiën op etnisch-culturele afkomst en segregatie tegengaan subsidies kunnen ontvangen.

Bovendien wordt *"de bijdrage van de missie en de visie van de sociaal-culturele volwassenenorganisatie aan het doel van het decreet"* toegevoegd als bijkomend prioritair beoordelingselement in artikel 11 van het decreet. Het beleidskader gaat er van uit dat als aan één van de beoordelingselementen niet wordt voldaan, er zich een probleem stelt. Een 'onvoldoende' op minstens één van deze beoordelingselementen, geeft aanleiding tot het formuleren van een negatief subsidie-advies.

In eerdere adviezen (14 februari 2017 en 2 mei 2017) over het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk wees de Sectorraad Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk er reeds op dat waardedragende begrippen niet thuishoren in het doel van het decreet. De maatschappelijke analyse en de keuzes overstijgen het decreet, zijn dynamisch en onderhevig aan politieke afwegingen. Om die redenen mogen ze niet gekoppeld worden aan het doel van het decreet op lange termijn. De sectorraad merkt ook op dat de woordkeuze gekleurd is, er wordt een referentiekader gehanteerd dat niet gekend is.

De aanpassing van het doel van het decreet, en met name het terugplooiën op etnisch-culturele afkomst, wordt best getoetst aan het Cultuurpact en aan artikel 11 van de grondwet dat stelt dat "wetten en vrijheden van ideologische minderheden" moeten worden gewaarborgd.

De sectorraad wijst er evenwel op dat sociaal-culturele organisaties, en bij uitstek de etnisch-culturele organisaties, bruggenbouwers zijn die met name door de Vlaamse Regering en de toenmalige Commissie Cultuur van het Vlaams Parlement twee jaar geleden als dusdanig werden gehonoreerd, wat bovendien ook aansluit bij de letter en geest van het vigerende decreet. Het louter terugplooiën op etnisch-culturele afkomst is bovendien een voorwaarde die bij een correcte interpretatie van de praktijk van de organisaties een weinig zinvolle toevoeging zal blijken te zijn.

In de memorie van toelichting wordt deze wijziging geduid als louter verduidelijkend. Ook hier stelt de sectorraad zich vragen bij: zo wordt "gemeenschapsvorming" geïntroduceerd in het doel van het decreet, terwijl het wat verder omschreven wordt als een functie waarvoor organisaties al dan niet kunnen kiezen. Ook het ontwikkelen van praktijken wordt, in tegenstelling tot het oorspronkelijke doel, enkel toegespitst op gedeelde samenlevingsvraagstukken, terwijl in het huidige doel het *"ontwikkelen en verspreiden van praktijken die een werkend antwoord kunnen bieden"* gelinkt wordt aan de emancipatie en dialoog van mensen en groepen, aan de versterking van een duurzame, inclusieve, solidaire en democratische samenleving door sociaal-culturele participatie en gedeeld burgerschap van volwassenen te bevorderen en aan het tot een publieke zaak maken van gedeelde samenlevingsvraagstukken. Ook deze twee voorbeelden tonen volgens de sectorraad aan dat er meer tijd moet genomen worden voor de correcte inhoudelijke afwegingen en de informatie hierover aan de potentiële indieners.

In het voorstel van decreet wordt bovendien een bijkomend prioritair beoordelingselement ingevoegd in artikel 11 waarmee de beoordelingscommissies bij de behandeling van de dossiers van alle aanvragers rekening moeten houden bij hun beoordeling van de subsidieaanvraag, met name *'de bijdrage van de missie en de visie van de sociaal-culturele volwassenenorganisatie aan het doel, vermeld in artikel 3;'* Dit beoordelingselement krijgt ook een bijkomend onderliggend criterium, met name *"(...)waarbij de organisatie haar ambities expliciteert voor de komende beleidsperiode en*

aangeeft wat ze onderneemt om te vermijden dat ze zich louter terugplooit op etnisch-culturele afkomst". Ten gronde verwijst de sectorraad hierbij naar de algemene bezorgheden omtrent de timing. Specifiek wil de sectorraad ook aangeven dat het eerste deel van deze toevoeging heel onduidelijk is. Welke ambities, die niet behoren tot het gehele beleidsplan, moeten hier bijzonder geëxpliciteerd worden? Gaat het om ambities inzake etnisch-culturele afkomst, gaat het ook om andere ambities, die hoe dan ook al mee vervat zitten in het beleidsplan? Hoe sluit dit criterium bovendien aan bij het huidige art.23, 1° b) en art.38, 1° b) van het uitvoeringsbesluit waarin gevraagd wordt dat de organisatie haar ambities voor de komende beleidsperiode omschrijft om bij te dragen aan de emancipatie van mensen en groepen, en aan de versterking van een democratische, duurzame, inclusieve en solidaire samenleving?

2. Autonome beslissingsbevoegdheid

In het regeerakkoord 2019-2024 werd voorgesteld om de finale inhoudelijke afweging van de regelgevend vastgelegde beleidsdoelstellingen en criteria en het bepalen van het subsidiebedrag binnen het budgettaire kader zonder beperking autonoom te laten berusten bij de regering. In functie daarvan worden in artikel 5 van het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk alle bepalingen met betrekking tot de begrenzing van stijgingen of dalingen van de subsidie-enveloppe opgeheven en wordt bepaald dat de Vlaamse Regering bij haar beslissing gemotiveerd kan afwijken van het advies van de beoordelingscommissie.

Artikel 25 van het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk dat stelt dat "*De Vlaamse Regering beslist over de subsidie-enveloppe per sociaal-culturele volwassenenorganisatie voor de volgende beleidsperiode, op basis van het advies van de beoordelingscommissie.*" wordt geschrapt. Hierdoor kan de Vlaamse Regering autonoom beslissen over het al dan niet toekennen van een subsidie-enveloppe aan sociaal-culturele organisaties met een positief oordeel van de beoordelingscommissie, net zoals ze dat kan voor sociaal-culturele organisaties met een negatief oordeel van de beoordelingscommissie.

Ook artikel 12 voegt de autonome beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse Regering toe bij de behandeling van de dossiers van de regionale organisaties.

Hoewel in het huidige decreet ook duidelijk is gestipuleerd dat de Vlaamse Regering de finale beslissingsbevoegdheid heeft en bijgevolg vanzelfsprekend gemotiveerd kan afwijken van advies, beperken deze voorgestelde wijzigingen de rol van beoordelingscommissie aanzienlijk.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet lezen we voor deze aanpassingen een vergelijking met de andere cultuurdecreten. De sectorraad wijst erop dat deze vergelijking niet opgaat. Het huidige decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk gaat uit van een continuüm van evalueren en beoordelen, waaruit rechten en plichten voortvloeien. De visitaties beogen een evaluatie van de reële werking van de organisaties door de visitatiecommissies. De beoordelingen bouwen hierop voort en haken vooral in op de toekomstplannen van de organisaties, als basis voor het advies aan de Vlaamse Regering. Daarom kunnen beide elementen niet van elkaar worden losgekoppeld.

De expertise van externe experts wordt miskend. De sectorraad wijst op de jarenlange traditie en meerwaarde binnen het sociaal-cultureel werk om het oordeel van externen naar waarde te schatten. De diverse samenstelling van de commissies brengt diverse

invalshoeken en realiteiten binnen bij de beoordeling. Deze wijze van beoordeling zorgt, mits de nodige randvoorwaarden en in combinatie met andere mechanismen, voor de nodige objectivering van beslissingen.

3. Aanpassing subsidie-enveloppe richtlijnen

In artikel 5 van het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk worden de paragrafen 2 tot en met 9 opgeheven en heropgenomen in een nieuw artikel waarin voor het bepalen van een subsidie-enveloppe richtlijnen worden gegeven aan de beoordelingscommissie. In dit nieuw artikel worden de mogelijke combinaties van het eindoordeel van de visitatiecommissie (positieve evaluatie zonder aanbevelingen, positieve evaluatie met aanbevelingen of negatieve evaluatie met aanbevelingen) en het eindoordeel van de beoordelingscommissie (positief advies, positief advies met aandachtspunten of negatief advies) opgesomd. Deze combinaties bepalen of de beoordelingscommissie zal adviseren om de subsidie-enveloppe per organisatie te doen stijgen, dalen, status quo te houden of stop te zetten.

Zoals hierboven al aangegeven, betekent dit een grondige wijziging van de procedures in het decreet. In 2018 (en begin 2019) ontvingen de "landelijke" organisaties een -zoals in de procedure voorzien- beslissing van de beoordelingscommissie waarin werd aangegeven welke rechten en plichten verder voortvloeien uit de visitaties, met het oog op de beoordelingen van de subsidieaanvragen. Uit het decreet van 2017 en de tabellen in de memorie van toelichting blijkt dat visitaties en beoordelingen samen deel uitmaken van één procedure. De sectorraad stelt zich de vraag of de regels "tijdens de rit" kunnen worden aangepast.

Overeenkomstig artikel 19 van het decreet brengen de visitatiecommissies een bezoek aan de organisaties in het 3^{de} jaar van de lopende beleidsperiode. Op basis van dit bezoek formuleren de visitatiecommissies een advies. Uit artikel 5, §1-9 volgt dat de organisaties bepaalde rechten ontleen aan deze adviezen van de visitatiecommissies. Deze rechten dienen gerespecteerd te worden door de Vlaamse Regering bij het toekennen van de subsidies. Op dit moment hebben de visitatiecommissies een advies verleend, zodat er bepaalde rechten zijn ontstaan.

De sectorraad vraagt zich bijgevolg af of op die wijze geen afbreuk wordt gedaan aan de verworven rechten die voortvloeien uit de verleende adviezen van de visitatiecommissie. Hierover wordt best juridisch advies ingewonnen om de rechtszekerheid van eventuele beslissingen veilig te stellen.

Bovendien formuleert het voorstel van decreet richtlijnen voor de commissies, die rekening houden met het mogelijks stijgen of dalen van subsidie-enveloppes zoals in het huidige decreet ook al werd uitgewerkt. De sectorraad vraagt zich af waarom hierbij het hanteren van de 25%-regels en de 65.000-regel (met dit laatste wordt de kans geboden aan kleinere organisaties om meer dan 25 % te stijgen: een belangrijke bepaling, zo meende de sectorraad destijds, alhoewel de begrenzing van de potentiële stijging hoger mocht liggen) niet in de richtlijnen opgenomen zijn en bijgevolg volledig uit beeld verdwijnen. In eerste instantie verwijst de sectorraad opnieuw naar het algemeen deel, waar de timing in vraag wordt gesteld: het volledige loslaten van deze grendels zou voor organisaties ongetwijfeld aanleiding geven tot bijkomende strategische keuzes en de eraan verbonden gevraagde subsidie-enveloppes, iets wat binnen deze timing voor velen onder hen niet meer kan.

In de huidige situatie konden organisaties met een positief visitatieverslag er bovendien rechtmatig op vertrouwen dat hun subsidies voor de beleidsperiode 2021-2025 maximaal 25 procent konden dalen. Met die wetenschap in het achterhoofd is ongetwijfeld rekening gehouden bij het opstellen van de beleidsplannen. Over die zekerheid beschikken de organisaties echter niet meer ingevolge het voorstel van decreet, aangezien de Vlaamse Regering de subsidie-enveloppe zonder enige limiet kan verlagen.

Het lijkt er dan ook op dat deze wijziging potentieel in aanvaring kan komen met het vertrouwensbeginsel.

4. Draagvlak en maatschappelijke relevantie

In het beleidsplan moeten voortaan ook kerngegevens en de cijfers worden gegeven over de breedte van het draagvlak en de maatschappelijke relevantie. Deze bepaling wordt toegevoegd voor alle organisaties (ook voor niet erkende organisaties). Dit om een duidelijker beeld te krijgen van de omvang en de aard van de activiteiten en de praktijken. Deze kerngegevens kunnen betrekking hebben op het actief (betalend) lidmaatschap, de reële werking, organisatie en aanwezigheid op het terrein.

Zoals hierboven al aangegeven, is de kans ook hier groot dat eventuele aanvragers niet tijdig op de hoogte kunnen zijn van deze extra verplichting, op basis van een eventueel goedgekeurd decreet.

Bij het ontstaan van het decreet zijn er gesprekken gevoerd over de betekenis van maatschappelijke relevantie en draagvlak waardoor elementen zoals lidmaatschap, landelijke spreiding,... een andere invulling kregen. Op basis van de geest van dat decreet maken organisaties hun beleidsplan op. Door deze begrippen en hun invulling opnieuw in vraag te stellen, wordt verwarring gecreëerd. Het bepalen van te verzamelen gegevens heeft ook een inhoudelijk luik, het geeft aan waaraan in de toekomst belang wordt gehecht. De sectorraad vraagt hierover een inhoudelijk debat.

Bovendien verwijst de sectorraad ook hier naar het algemene luik over de timing en het vertrouwensbeginsel.

5. Visitaties

Het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk bepaalt dat visitatiecommissies een bezoek brengen aan de organisaties (visitatie) in het derde jaar van de lopende beleidsperiode. De visitatiecommissies evalueren de werking van elke gesubsidieerde sociaal-culturele volwassenenorganisatie op basis van het beleidsplan, het voortgangsrapport, de begrotingen, de financiële verslagen, algemene informatie en gegevens met betrekking tot de werking en de beoordelingselementen.

Voorliggend wijzigingsdecreet voorziet dat organisaties, op basis van indicatoren vastgesteld door de Vlaamse Regering, vrijgesteld kunnen worden van de evaluatie van de visitatiecommissie tijdens elke beleidsperiode. Ze zullen dan kunnen terugvallen op het laatste visitatieverslag uit een vorige beleidsperiode.

De sectorraad vindt de ruimte voor dialoog tussen de organisatie en de visitatiecommissie als principe zeer zinvol. De sectorraad ging naar aanleiding van het evaluatierapport³ van het Departement CJM in gesprek over de eerste visitatieronde op zijn plenaire vergaderingen op 19 september 2019 en 17 oktober 2019. Tijdens dit gesprek bleek dat de evaluatie van deze werkwijze nog volop lopende is. De bevraging door de administratie toonde bovendien aan dat externe deskundigen, de administratie én de organisaties de mogelijkheid tot dialoog als een meerwaarde ervaren. De combinatie van het inlezen in documenten en de ruimte voor dialoog vanuit de waarderende benadering wordt positief ervaren. De visitatie is een belangrijk moment voor organisaties, er wordt een spiegel voorgehouden. Ook voor de administratie is het zinvol om de realiteit van organisaties te leren kennen.

Het inbouwen van een dialoogprincipe vraagt een investering voor beide partijen, maar dit weegt niet op tegen de meerwaarde. In de toekomst moet er wel over gewaakt worden dat de dialoog voldoende gefaciliteerd wordt (voldoende mensen met voldoende continuïteit en knowhow in de administratie). Het scenario zoals uitgeschreven in het voorstel van decreet zou voor de administratie en een aantal organisaties inderdaad een planlastverlichting kunnen betekenen, maar de sectorraad denkt dat het te vroeg is om deze algemene bepaling op te nemen zonder de nodige consequenties hiervoor voldoende, in dialoog, in te schatten. De sectorraad adviseert bijgevolg een verdere uitdieping van het principe vooraleer er een wijziging wordt doorgevoerd.

Namens de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk,

Frie De Greef, voorzitter

Dirk Verbist, ondervoorzitter

Liesbeth Lemiere, secretaris

³ DEPARTEMENT CJM en ADVIESCOMMISSIE SOCIAAL-CULTUREEL VOLWASSENENWERK, Evaluatierapport visitaties 2018. [http://www.sociaalcultureel.be/doc/Doc_SCVW/2019/20190902-evaluatierapport-visitaties2018-SCW.pdf]