

Advies op eigen initiatief

Algemene Raad i.s.m. Sectorraad
Kunsten en Erfgoed, Sectorraad
Sociaal-Cultureel Werk en de
Vlaamse Sportraad
9 april 2020

Advies over de niet-uitvoering van het Participatiedecreet in corona-tijd

Inleiding

Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De Vlaamse overheid heeft de opdracht dit fundamenteel recht te waarborgen. De uitvoering ervan wordt bewerkstelligd via een breed scala van (wetgevende) instrumenten, in het bijzonder binnen het beleidsdomein CJSM. Dit domein is breed geschakeerd en wijd vertakt. Elk van de sectoren heeft specifieke kenmerken en voor elk van hen is in de afgelopen decennia op incrementele wijze maatgericht regelgeving en dito ondersteuning ontwikkeld, waarin zowel de aanbod- als de vraagzijde een plaats vinden. De Vlaamse overheid stond en staat hierin niet alleen. De waarborging van de culturele grondrechten is een gedeelde verantwoordelijkheid binnen en buiten de Vlaamse overheid. Tot voor kort speelden immers ook de provincies hun rol. Tot op vandaag blijven de lokale overheden een onmisbare schakel, niet in het minst door een lang volgehouden stimuleringsbeleid vanuit de Vlaamse overheid.

In haar memorandum 2019-2024 houdt de SARC een pleidooi voor het vastleggen van lokale basisrechten¹. Zo wordt gedacht aan het recht op inspraak in het beleid, het recht op voldoende gemeenschapsinfrastructuur, het recht op een voldoende divers aanbod in de nabijheid van de woonplaats, het recht op participatiemogelijkheden voor alle burgers, het recht op zelforganisatie en het recht op gelijke behandeling van types organisaties. De Vlaamse overheid moet de lokale besturen prikkelen om daarover monitoring te organiseren en hier een debat rond te voeren.

Onze bijzondere aandacht nu trekt het *recht op participatiemogelijkheden voor alle burgers*. Ondanks de aandacht in diverse regelgeving voor het stimuleren van (groepen) mensen aan het aanbod – ontegensprekelijk een van de kerndoelstellingen van het beleid voor CJSM – blijft de vaststelling dat specifieke doelgroepen niet of onvoldoende participeren². Dit heeft uiteraard te maken met een breder maatschappelijk gegeven van uitsluiting en ongelijkheid, van veelsoortige drempels en

¹ In: Memorandum SARC 2019-2024, pag. 42 e.v.

² Zie o.m.:

https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34686/files/Jaarboek%20Armoede%202019_WEB3.pdf

belemmeringen. Met het Participatiedecreet koos de Vlaamse overheid in 2008 onder meer om die reden voor een gerichte aanpak van deze problematiek. Het Participatiedecreet wou het complement zijn van de bestaande sectorale regelgeving, waarin vanzelfsprekend ook voldoende aandacht zou moeten (blijven) gaan naar het participatievraagstuk. De basisdoelstellingen voor het Participatiedecreet, zoals beschreven in de memorie van toelichting³, blijven volgens de SARC onverkort gelden:

- het decreet stelt participatie in al zijn dimensies centraal;
- het decreet werkt aanvullend en ondersteunend voor de sectoraal georganiseerde decreten;
- het decreet werkt sectoroverschrijdend;
- het decreet biedt een combinatie van ondersteuningsmaatregelen, waarin het structureel inbedden van beleidsaandacht voor een aantal specifieke doelgroepen en de verankering van enkele specifieke en sectoroverschrijdende participatie-instellingen vervat zitten.

Het Participatiedecreet heeft intussen tot heel wat stimulansen geleid voor diverse initiatieven die tot doel hebben de bestaande (en hardnekkige) drempels weg te nemen of minstens te verlagen, participatie te verbreden en te verdiepen, lokale netwerken te ondersteunen, financiële stimuli te voorzien, enz. Het urgentiebesef en draagvlak binnen het werkveld om op deze thematiek te werken groeit. Om de draagkracht en capaciteit van organisaties en diensten te vrijwaren blijven volgehouden inspanning noodzakelijk

Sinds de lancering ervan heeft het Participatiedecreet diverse kleine en ook meer ingrijpende wijzigingen gekend. De SARC stelt vast dat een aantal van deze ingrepen geleid heeft tot een graduele waardevermindering die verder afbreuk dreigt te doen aan de voornoemde basisdoelstellingen, en die ook niet of slechts ten dele opgevangen worden door nieuwe of bestaande flankerende maatregelen⁴, laat staan door de sectorale regelgeving.

We illustreren enkele ingrepen en hun gevolgen⁵. Deze ingrepen treffen in het bijzonder de meest kwetsbare groepen, die bij uitstek toch het kernpubliek zijn van het decreet:

- de in het decreet vooropgestelde budgettaire ruimte voor participatieprojecten⁶ werd ter nauwer nood ingevuld, waardoor talloze waardevolle initiatieven niet gehonoreerd konden worden en bestaande drastisch werden ingeperkt of stopgezet;
- het inkrimpen van de financiering van de in het decreet voorziene omkaderende instellingen zoals Demos, de Rode Antraciet en publiq dwingen hen het mes te zetten in de ondersteuning, waarbij ook de meest kwetsbaren harder getroffen worden, wat fundamenteel afbreuk doet aan de vrijwaring van bovengenoemde rechten.
- de cofinanciering van de gemeenten vanuit de Vlaamse overheid volgt de toenemende armoede niet. Het budget hiervoor is gedurende tien jaar bevroren op 1.650.000 euro. De kansarmoede-index voor het Vlaams Gewest stond in 2017 op 13,76%, vijf jaar eerder was dat 10,45% en in 2008 7,9%. Uit de berekening van de trekkingsrechten van de gemeenten blijkt dat de toename van het aantal rechthebbenden hier niet mee in verhouding staat. De impact van de cofinanciering per persoon in (kans)armoede wordt dus jaar na jaar kleiner.

³ http://www.sociaalcultureel.be/doc/Regelgeving_algemeen/participatie_memorie_2008.pdf

⁴ Verwezen wordt onder meer naar het decreet voor bovenlokaal cultuurwerk, wat echter een andere finaliteit heeft.

⁵ Voor dit advies deed de SARC een beroep op o.m. de expertise en getuigenissen van de participatie-instelling Demos.

⁶ Het oorspronkelijk artikel 21 voorzag minimaal 1,8 mio. Bij de laatste ronde werd hiervoor slechts een fractie van dat bedrag uitgetrokken. De vermindering van het budget leidde tot een verhoudingsgewijze grote uitval en bijgevolg ook tot een hogere drempel om aan te vragen, fel in tegenspraak met het initiële opzet. Paradoxaal werd de vermindering van de aanvragen als argument gebruikt om de regeling dan maar meteen stop te zetten.

De SARC reageerde eerder op wijzigingen aan het Participatiedecreet. We verwijzen o.m. naar het advies d.d. 14 september 2018⁷ over het Verzameldecreet. In dit advies werden zorgen geuit rond het wegvallen van de tussenkomsten uit het Fonds Vrijtijdsparticipatie, waardoor er vanaf 2020 geen ondersteuning meer is voor de lokale participatie van mensen in armoede in gemeenten zonder lokaal netwerk. Ook het advies over het evaluatierapport van de UiTPAS⁸ is relevant. De SARC formuleerde enkele aandachtspunten bij een verdere uitrol van de UiTPAS en de ontwikkeling van een bovenlokale UiTPAS.

Meer recent nam de SARC kennis van de beslissing om de participatieprojecten kansengroepen met ingang van 1 januari 2020 af te schaffen. De SARC oordeelt de wijze van kennisgeving en besluitvorming hieromtrent onaanvaardbaar.

In bijzondere tijden vragen bijzondere maatregelen onze extra aandacht. Nu we vandaag met zijn allen ernstig belemmerd worden in onze vrijetijdsbeleving, ervaren we hoe belangrijk uitingen van samenzijn en samen dingen beleven zijn. Een groot deel van de mensen in onze samenleving ervaren geen zes of meerdere weken allerhande hindernissen om te participeren, maar beleven drempels jaren aan een stuk.

De kost van deze maatschappelijke quarantaine van de kwetsbare mensen uit zich in verhoogde psychosociale problemen, stress, huiselijk geweld, onwenselijk gedrag, ziekte e.a..

Vrijtijdsbesteding blijft essentieel om mensen op volwaardige wijze bij de maatschappij te betrekken.

Advies

1.1. Garandeer het recht op cultuur, jeugdwerk en sport voor alle mensen

Het recht op maatschappelijke participatie behoort tot de grondrechten van ieder individu. De vaststelling dat een van de meest welvarende regio's nog steeds geconfronteerd wordt met uitsluiting en armoede en dat het actuele cultuur-, jeugd- en sportbeleid hier slechts in geringe mate remediërend werkt, is volgens de SARC onaanvaardbaar. Het is veelvuldig aangetoond dat deelname aan cultuur, jeugdwerk en sport bijdragen tot zelfwaardering en empowerment van mensen. De Vlaamse overheid moet zich blijven engageren om een breed gamma van maatregelen, zowel sectoraal als transversaal in te zetten om (kans)armoede terug te dringen en de participatie van kansengroepen te bevorderen en zo bij te dragen tot maximale emancipatie.

Het participatiebeleid binnen CJSM kan als een onderdeel beschouwd worden van een bredere transversale benadering van armoede en ongelijkheid in de samenleving. De SARC doet daarom een appèl op alle ministers voor het onverkort uitvoeren van het Armoededecreet als transversaal en integrerend instrument en in het bijzonder op de vakministers voor de beleidsvelden binnen CJSM voor het (her)waarderen van het Participatiedecreet. De SARC kijkt benieuwd uit naar de verdere concretisering van het beleidsvoornemen *“We blijven inzetten op de verbreding, en verdieping van de vrijetijdsparticipatie van alle Vlamingen”* in het regeerakkoord⁹ en de beleidskeuze zoals gestipuleerd

⁷ https://cjsm.be/sarc/AR/adviezen/20180914_advies_Verzameldecreet.pdf

⁸ SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, Advies over het statusrapport van de UiTPAS, 8 april 2019, https://cjsm.be/sarc/SR_scw/adviezen/20190408_Advies_statusrapport_UiTPAS.pdf

⁹ Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2019-2024, p. 121

in de beleidsnota Cultuur: *“Daarom blijf ik inzetten op instrumenten uit het Participatiedecreet zoals de UiTPAS, lokale netwerken en het Fonds Vrijtijds participatie die zowel het lokale aanbod (via de lokale besturen) als het bovenlokale aanbod toegankelijker maken voor mensen in (kans)armoede”*¹⁰.

De specifieke benadering van kansengroepen in het Participatiedecreet, niet in het minst de lage drempel en de expliciete focus op participatie (het betrokken zijn van de eindgebruiker bij de totstandkoming en de uitvoering) is essentieel. De diverse instrumenten in het decreet zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het stopzetten van de participatieprojecten veroorzaakt ernstige lacunes in de realisatie van een lokaal vrijetijdsbeleid voor allen. Zo beschikken niet alle gemeenten in Vlaanderen over de mogelijkheden of middelen om initiatieven voldoende te ondersteunen (zie ook 1.2.). Vlaamse erkenning blijft lokaal niet onopgemerkt en opent deuren. Initiatieven op lokaal niveau hebben vaak een voorbeeldfunctie en bieden kansen voor andere gemeenten., m.a.w. projecten overstijgen vaak de gemeentegrenzen. Participatieprojecten zijn bij uitstek ook sectoroverschrijdend: ze bevinden zich op het kruispunt van vrije tijd, welzijn of integratie. Ook onderwijs en armoedebeleid leunen hier sterk bij aan. Weinig initiatieven kunnen zuiver sectoraal benaderd worden. Deze aanbeveling neemt niet weg dat de bestaande regeling kritisch tegen het licht kan gehouden worden.

Zelfs indien de beslissing ingegeven is door technisch budgettaire overwegingen wil de SARC toch pleiten voor een omzichtig hanteren van lineaire maatregelen, daar waar ze net in hogere mate de meest kwetsbare groepen in de samenleving raken en de garantie op handhaving van één van de fundamentele grondrechten mee dreigen te ondergraven.

1.2. Stimuleer lokale overheden

Lokale overheden zijn onmisbare partners in de bestrijding van kansarmoede. Ook de ondersteuning en facilitering van het cultuur-, jeugd- en sportwerk kan niet zonder de aandacht van de gemeenten. Er zijn in het verdere en recente verleden heel wat inspanningen geleverd. De Vlaamse overheid zette via sectorale decreten cultuur, jeugd en sport de gemeenten aan tot het voeren van een beleid ter zake. Basisvoorzieningen als de bibliotheek, het cultuurcentrum en het sportcentrum verdienen blijvende inzet. Hun democratiserende werking geldt onverminderd. Net zoals in deze inmiddels opgeheven decreten waarvan de middelen zijn opgegaan in het Gemeentefonds, bleef de rol van de lokale overheid in het Participatiedecreet niet onderbelicht. De lokale overheid is bij uitstek partner dan wel regisseur in het mogelijk maken van samenwerkingsverbanden binnen de gemeente, zodat minstens de lokale vrijetijdsdiensten en welzijnsdiensten (voorheen o.m. OCMW, CAW's...) gezamenlijk en in onderling overleg inspanningen leveren om participatiedrempels weg te nemen.

De maatregel 'lokale netwerken' in het Participatiedecreet is een geschikt instrument om hier aan tegemoet te komen. De Vlaamse overheid subsidieert een lokale afsprakennota vrijetijds participatie op basis van cofinanciering en voorziet hier middelen voor. Lokale besturen brengen minstens het dubbele van dat bedrag in. Sinds de maatregel intrad zien we een graduele en onafgebroken toename van het aantal deelnemende gemeenten. Vandaag zetten 173 lokale besturen en de VGC via een lokaal netwerk vrijetijds participatie op. Dankzij een interne afstemming van doelstellingen, systemen en maatregelen, o.m. via de UiTPAS, de ruimte voor maatwerk en experiment en de meer gestroomlijnde samenwerking tussen diverse diensten zijn betere resultaten op het terrein zichtbaar.

¹⁰ Vlaamse Regering, Beleidsnota Cultuur 2019-2024, p. 123

De keerzijde hiervan is dat de cofinanciering van de Vlaamse overheid de toenemende armoede niet bijbeent. Door de stijgende (kans)armoede-index en de bevriezing van de budgettaire inzet neemt de impact van de maatregel af. Om die reden pleit de SARC voor een evaluatie en optimalisatie van het mechanisme van cofinanciering, de parameters en de wijze van besteding.

Het afschaffen van de lokale decreten cultuur, jeugd en sport mag geen verminderde inzet tot gevolg hebben om te voorzien in een voldoende, bruikbaar en breed toegankelijk vrijetijdsaanbod. Het creëren van een aangepast aanbod en het stimuleren tot deelname eraan moet een blijvende zorg zijn, waarbij de Vlaamse overheid nog steeds een verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de lokale overheden. De maatregel in het Participatiedecreet verdient daarom versterkte inzet.

1.3. Bewaak de regierol: een bouwmeester voor participatie

Het palet aan maatregelen dat ingezet wordt om participatie te bevorderen is veelzijdig en ruim vertakt. Aan de basis van het Participatiedecreet lag eertijds de overweging om versnippering van goedbedoelde initiatieven en zeer uiteenlopende benaderingen minstens trachten te stroomlijnen en af te stemmen met de inherente aandacht voor participatie binnen de bestaande sectorale regelgeving en dit binnen het zogenaamde homogeen beleidsdomein, om vanuit die integrale benadering in te zetten op meer effectiviteit. Deze globale aanpak heeft ongetwijfeld zijn merites gekend. Opeenvolgende wijzigingen en bijstellingen waren echter vaak niet meer dan reparatiewerk of zelfs afbraak. Dit heeft het initiële opzet verre van deugd gedaan.

Daarom pleit de SARC voor een heropfrissing van de doelstellingen met het oog op een vernieuwd en sterker inzetten op de regiefunctie. Hiermee doelen we op het strakker en gericht aansturen van het participatiebeleid, wat onder meer het onderling afstemmen van de diverse maatregelen en het streven naar een integrale benadering vanuit een gemeenschappelijk denkkader inhoudt. Het geïntegreerd armoedebeleid van de Vlaamse Regering stelt een dergelijke integrale benadering voorop, maar het is wenselijk alvast ook binnen het beleidsdomein CJSM de neuzen in dezelfde richting te bewegen. Het is daarenboven absoluut noodzakelijk om een gerichte monitoring en effectmeting te realiseren én handhaven.

De aanstelling van een 'bouwmeester' voor participatie lijkt ons een verdedigbare piste. De SARC en de betrokken ondersteunende organisaties kunnen hierin hun rol opnemen, onder voorbehoud van de nodige armslag en erkenning.

Samenvatting

De Algemene Raad van de SARC heeft in samenwerking met de sectorraden Kunsten en Erfgoed, Sociaal Cultureel Werk en de Vlaamse Sportraad enkele elementen van het participatiebeleid onder de loep genomen. Ondanks een breed palet aan maatregelen stelt de raad vast dat de meest kwetsbare groepen in de samenleving onvoldoende participeren en daartoe ook onvoldoende kansen krijgen.

Sinds de lancering ervan heeft het Participatiedecreet diverse kleine en ook meer ingrijpende wijzigingen gekend. De SARC stelt vast dat een aantal van deze ingrepen geleid heeft tot een graduele waardevermindering die verder afbreuk dreigt te doen aan de basisdoelstellingen.

De SARC nam kennis van de beslissing om de participatieprojecten kansengroepen af te schaffen. De SARC beoordeelt de wijze van kennisgeving en besluitvorming onaanvaardbaar. Nu de crisis de noden van kwetsbare groepen veel acuter en sterker aan de oppervlakte brengt is een ernstige inspanning noodzakelijk en stopzetting of meer nog afbouw compleet onverdedigbaar.

Op basis van deze vaststellingen en op basis van verder onderzoek in samenwerking met de betrokken organisaties en deskundigen formuleert de SARC onderstaand advies:

- Garandeer het recht op cultuur, jeugdwerk en sport voor àlle mensen door in te zetten op maatregelen gericht op specifieke kansengroepen. Vermijd lineaire maatregelen die kwetsbare groepen harder treffen.
- Stimuleer lokale overheden om sterker in te zetten op vrijetijdsparticipatie. Zij zijn onmisbare partners in het bestrijden van kansarmoede. Een versterking van maatregelen zoals voorzien in onder meer het Participatiedecreet is daarom noodzakelijk.
- Bewaak de regiefunctie van het participatiebeleid. Zet in op de rol van een bouwmeester die de diverse maatregelen met mekaar in verbinding brengt en de nodige coherentie bewaakt. Ook de monitoring en effectmeting verdienen meer en betere zorg.
- Voorzie voldoende middelen. Inzetten op kansarmoedebestrijding vraagt aanzienlijke inspanningen, op meerdere terreinen. Wees consequent en verbind ook een engagement tot cultuur- en sportparticipatie met afdoende financiële stimulansen, in het bijzonder in deze uiterst precaire tijden.

Namens de Algemene Raad, de Sectorraad Kunsten en Erfgoed, de Vlaamse Sportraad en de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk

Luk Verschueren, algemeen voorzitter

Bart Dierick, algemeen secretaris

Herman Baeten, voorzitter Sectorraad Kunsten en Erfgoed

Frie De Greef, voorzitter Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen

Christophe Cools, voorzitter Vlaamse Sportraad