



Adviesraden 2.0

- burgerparticipatie anders ingevuld -

Vooraf

In 2021 stelde het bestuur van de cultuurraad voor de eerste keer een nota op met als titel 'Cultuurraad 2.0... een verkenning'. De nota had tot doel de bedenkingen en bezorgdheden te vatten die op dat moment al een tijdje leefden rond de werking van de cultuurraad als adviesorgaan en op zoek te gaan naar pistes die een antwoord zouden kunnen bieden.

De cultuurraad stelt vast dat haar adviestaak heel erg beperkt is. Het proactief opnemen en uitwerken van beleidsadviezen en het anticiperen op geplande beleidsinitiatieven is onvoldoende verankerd in de werking van de adviesraad. De raad vervult momenteel in de eerste plaats een rol als 'verengingsplatform' en kent vanuit die rol een zeer brede samenstelling, met veel verschillende stemmen van heel diverse organisaties. Het bundelen van al die stemmen tot krachtige adviezen lukt te weinig. En misschien, zo dachten we, is dat niet alleen zo in de werking van de cultuurraad...? Gesprekken met collega-raden leren dat ook zij momenteel vooral reageren op beleid dat gevoerd wordt of dat ze vooral een rol opnemen in bepaalde aspecten van de beleidsuitvoering en de praktische organisatie van acties of evenementen binnen hun specifieke sector.

De vraag rond de rol die de cultuurraad speelt en de functie van de adviesraden in het algemeen komt uiteraard niet uit de lucht gevallen. Concrete aanleiding tot de discussie zijn enkele veranderingen in de regelgeving rond lokaal bestuur sinds 2019 enerzijds en de algemene tendens richting andere en vaak bredere vormen van participatie anderzijds. Een blik bij de Wakkere Burger en VVSG leert dat het gevoel dat leeft in de cultuurraad, ruim voorkomt in Vlaanderen. De (historische) context waarin (sectorale) adviesraden tot stand kwamen, is gewijzigd en de manier waarop beleid wordt gemaakt en participatie wordt georganiseerd, is grondig veranderd.

De cultuurraad heeft besloten niet te willen afwachten en ging aan de slag. Voorliggende nota is dan ook het resultaat van een verkenningronde, een verkenningronde waarin de mogelijkheden werden bekeken om het advieslandschap in Essen anders te organiseren en inspraak en participatie écht een structurele plek te geven in het proces van beleidsvorming. We geven daarbij enkele concrete suggesties om effectief mee aan de slag te gaan in de volgende legislatuur.

De regelgeving

Laten we beginnen bij het regelgevend kader waarbinnen de adviesraden functioneren. De gemeenteraad is bevoegd om adviesraden op te richten. Sinds 2017 bepaalt het decreet Lokaal Bestuur echter dat de oprichting van adviesraden facultatief is, behalve wanneer een wet of decreet de oprichting van een adviesraad oplegt, zoals dit onder meer het geval is voor bijvoorbeeld de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (GECORO) en de jeugdraad.¹ De gemeenteraad kan bij reglement bepalingen opnemen over de samenstelling van de raden, de representativiteit in de raden en de werking van de raden. Op het vlak van samenstelling moeten deze raden beantwoorden aan volgende eisen: maximum 2/3 van de leden van de adviesraad mag van hetzelfde geslacht zijn om op rechtsgeldige wijze advies te kunnen geven. De adviesraden die de gemeenteraad opricht, hebben een louter adviserende taak. Zij kunnen nooit beslissen over het voor advies voorgelegde probleem.

Voor het cultuurbeleid geldt dat een specifieke 'cultuurraad' als dusdanig niet langer wordt opgelegd door het **decreet lokaal cultuurbeleid**. Wat wel overeind blijft, is de verplichting voor gemeentebesturen om inspraak te organiseren over het cultuurbeleid.² In het kader van een heroriëntering van het participatiebeleid op Vlaams niveau, werd in 2023 het zgn. participatiedecreet opgeheven en bleven in het decreet Lokaal Cultuurbeleid enkel de bepalingen over met betrekking tot de 'organisatie van het overleg en de advisering van het gemeentelijk cultuurbeleid'.³ Deze richtlijnen onder titel 4 (art. 52 – 58) geven aan dat een 'klassieke' cultuurraad misschien niet meer moet, maar een cultureel adviesorgaan nog wel.⁴ Het decreet stelt nl. ⁵:

- Met het oog op de voorbereiding en de evaluatie van het cultuurbeleid, organiseert de gemeente inspraak en participatie met alle lokale belanghebbenden. Ze toont aan dat ze de lokale belanghebbenden heeft betrokken bij de opmaak van de strategische meerjarenplanning.
- De gemeente moet de volgende culturele actoren bij de organisatie van inspraak en participatie betrekken :
 - o 1° alle culturele organisaties en instellingen, zowel private als publieke, die het Nederlandstalige culturele leven bevorderen, die werken met vrijwilligers of met professionele beroepskrachten en die een werking ontplooiën op het grondgebied van de gemeente;
 - o 2° deskundigen op het vlak van cultuur die het Nederlandstalige culturele leven bevorderen en die in de gemeente wonen.
- De gemeente kan de actoren, vermeld in artikel 53, op twee manieren betrekken in het cultuurbeleid :
 - o 1° door de oprichting van één gemeentelijke raad, met adviserende bevoegdheid over alle culturele materies voor de hele gemeente;
 - o 2° door de oprichting van sectorale deelraden, met adviserende bevoegdheid over hun sectorale materie voor de hele gemeente.

¹ <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/verkiezingen-democratie-en-participatie/adviesraden> (29/1/2024)

² Daarvoor bestaat namelijk nog steeds een wettelijke basis in de Cultuurpactwet. Zie <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/beleidsparticipatie-verplichtingen-voor-lokale-besturen> (29/1/2024)

³ <https://www.vvsg.be/nieuws/decreta-wijzigingen-in-cultuur-en-vrijtijdsbeleid> en <https://www.kenniswest.be/publicatie/ontwerp-wijziging-decreet-lokaal-cultuurbeleid-en-subsidiedecreet-kernorganisaties-en-opheffing-participatiedecreet/223080> (29/1/2024)

⁴ <https://adviesraden.be/2019/02/20/verplichte-raden/>

⁵ <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1022150&datum=&geannoteerd=true&print=true#H1058051>

Vertegenwoordigers van elke deelraad vormen daarnaast een overkoepelende gemeentelijke raad met adviserende bevoegdheid over de grote lijnen van het gemeentelijk cultuurbeleid.

- De gemeente moet, in het kader van de beleidsvoorbereiding en-evaluatie, advies vragen aan de adviesorganen over alle aangelegenheden, vermeld in artikel 4, 1° tot en met 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met uitzondering van punt 7° (jeugdbeleid) en 9° (sport).
- De adviesorganen kunnen ook op eigen initiatief advies uitbrengen.
- De gemeente moet bij het nemen van beslissingen eventuele afwijkingen op de uitgebrachte adviezen motiveren.
- De gemeente bepaalt de nadere voorwaarden van de werking van de adviesorganen voor cultuur.

De culturele aangelegenheden die worden omschreven in artikel 4, 1° tot en met 10° van de **wet van 8 augustus 1980** zijn⁶:

1° De bescherming en de luister van de taal;

2° De aanmoediging van de vorming van navorsers;

3° De schone kunsten;

4° Het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen met uitzondering van de monumenten en landschappen;

5° De bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten;

6° de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering;

6°bis De hulp aan de geschreven pers;

(7° Het jeugdbeleid);

8° De permanente opvoeding en de culturele animatie;

(9° De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens);

10° De vrijetijdsbesteding;

Wat is nog de rol van adviesraden?

De regelgeving volgt in principe een algemene tendens richting andere, vaak bredere vormen van burgerparticipatie en inspraak. Binnen klijnlijnen van de regelgeving is er namelijk heel wat mogelijk, wellicht zelfs meer dan wat de huidige cultuurraad vandaag doet. De 'som' van de regeltjes uit het decreet Lokaal Bestuur, het decreet Lokaal Cultuurbeleid en het Cultuurpact laat nog heel wat ruimte voor een bredere betrokkenheid en meer inhoudelijke diepgang...⁷

⁶ <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1004736.html>

⁷ <https://adviesraden.be/2019/02/20/verplichte-raden/>

In de praktijk zien we echter dat de huidige adviesraden vaak meer tijd en energie investeren in zeer praktische zaken en steeds minder de spil zijn in het organiseren van inspraak en het formuleren van beleidsadvies.

Die inspraak wordt vandaag in de meeste gevallen rechtstreeks door het gemeentebestuur georganiseerd naar aanleiding van concrete initiatieven en richt zich vaak tot de brede Essense bevolking. Denk bijvoorbeeld aan de trajecten rond de invulling van de rangeerloods en 'park spoor Essen', 'veerkrachtige dorpen' en de inrichting van het Heuvelplein, de onderzoeken en participatiemomenten rond de nieuwe infrastructuur voor cultuur, open denkvondten rond de kerkenbeleidsplannen, de wijkgesprekken, enz...

De cultuurraad vindt het positief dat wordt ingezet op een zo ruim mogelijke burgerparticipatie, maar vraagt wel om te bezinnen over de verhouding tussen de verschillende participatievormen die variëren van heel informeel (bv. wijkgesprekken) tot formeel (bv. adviesraden). Volgende vragen kunnen het uitgangspunt zijn om adviesverlening en inspraak opnieuw tegen het licht te houden:

- Hoe verhouden participatie-initiatieven van de gemeente zich ten opzichte van de rol van de adviesraden.
- Is participatie en adviesverlening momenteel structureel genoeg verankerd in het beleidsvormingsproces? Is er voldoende tijd/ruimte om écht bij te dragen in de beleidsvorming.
- Is er voldoende terugkoppeling van het beleid richting zij die advies geven of deelnemen aan inspraakmomenten. Kortom is er vandaag voldoende ruimte voor échte beleidsevaluatie van onderuit?
- Zijn de huidige adviesraden nog voldoende afgestemd op het beleid (de strategische en operationele doelen) en de diensten die uitvoering geven aan het beleid?

Het huidige advieslandschap

Momenteel telt Essen 10 adviesraden (met uitzondering van de GECORO).

- Cultuurraad
- Sportraad
- Welzijnsraad
- Seniorenraad
- Jeugdraad
- Raad voor Lokale Economie
- Lokaal overleg kinderopvang
- Milieu-, Klimaat-, en Energieraad
- Landbouwadviesraad
- Raad voor Internationale samenwerking

Globaal kan over de adviesraden gesteld worden: inspraak is soms verplicht vanuit sectorale regelgeving, is vaak wel wenselijk, maar zelden nog verplicht in de vorm van de adviesraden zoals we die vandaag kennen. De jeugdraad is een sectoraal verplicht op te richten raad. De cultuurraad en sportraad beantwoorden in de praktijk aan de verplichting om inspraak te organiseren in het sportbeleid en cultuurbeleid, maar in principe is er geen verplichting meer om een afzonderlijke sportraad in te richten. Omdat sport beschouwd wordt als 'culturele materie', moet de inspraak wel ergens georganiseerd worden.

Vast staat dat elke raad vandaag heel specifiek gericht is op een aantal thema's. Uit gesprekken met onder meer de seniorenraad en de sportraad blijkt dat de adviesrol wel wordt opgenomen, maar vaak niet de hoofden is om de raad bij elkaar te houden. Of omgekeerd, zoals in het geval van de cultuurraad, dat de organiserende aspecten zijn afgestoten en op het vlak van advisering een heel beperkte scope wordt gehanteerd. Dit is hoe de seniorenraad, sportraad en cultuurraad kort hun werking samenvatten:

- De seniorenraad geeft aan zij een tweevoudige taak vervult, enerzijds het faciliteren van een goede seniorenwerking in de gemeente met tal van eigen acties en anderzijds advies geven aan het gemeentebestuur. Ze zetten daarbij in op een aantal strijdpunten, met name de toestand van de fiets- en voetpaden in de gemeente, de toegankelijkheid van de gebouwen voor slechtienden en mensen met rollator/rolstoel en de digitale wereld waarmee de senioren het moeilijk hebben. De seniorenraad wordt door de Vlaamse overheid gesteund vanuit het departement Welzijn en niet vanuit Cultuur. De seniorenraad is tevreden met de samenwerking met de verantwoordelijke Schepen en heeft de indruk dat hun aandachtspunten toch enige respons krijgen. De seniorenraad vindt het belangrijk dat senioren ook in de toekomst de mogelijkheid krijgen om hun aandachtspunten naar voor te brengen. Er moet een verdere werking van de seniorenraad worden uitgewerkt waarbij de actieve initiatieven kunnen worden verdergezet.
- De sportraad geeft aan relatief weinig inspraak te hebben bij het sportbeleid. De sportfunctionaris bepaalt alles. Ze vindt zich echter niet overbodig en nog nuttig ten opzichte van hun sportverenigingen. Ze organiseren ook zelf de prijs van sportverdiensite.
- De cultuurraad is geëvolueerd van een actieve Culturele Stichting (11-juli viering, optredens, ...) naar een zuivere adviesraad omdat alle praktische zaken door de dienst Cultuur/Vrije tijd overgenomen zijn en de werkgroep "optredens" eigenlijk verder gaat onder de vleugels van Kobie. De cultuurraad voelt zich betrokken bij het opstellen van het (cultuur)beleidsplan in het begin van de legislatuur en bij de keuze van kunstwerken in de openbare ruimte. ...

Net omwille van de specifieke focus van elke individuele raad op bepaalde thema's en activiteiten is het moeilijker om betrokkenheid te organiseren bij grotere en complexere projecten of bij bepaalde strategische beleidskeuzes. Een voorbeeld: de inrichting van Park Spoor Essen situeert zich op heel wat deeldomeinen. Het parklandschap en de inrichting van het park raken aan het domein milieu en klimaat, het evenementenplein raakt aan cultuur, de toegankelijkheid en inrichting is relevant voor senioren en sport, terwijl de mobiliteit in het Hemelrijk misschien relevant is voor de lokale landbouwers of ondernemers. Hoewel er vandaag inspraak is georganiseerd voor burgers, is er door de adviesraden geen rol opgenomen in dit voor Essen nochtans grote en impactvolle project. Elke raad individueel voelt zich wellicht te weinig aangesproken net omwille van de vele aspecten die met dergelijke projecten samenkomen.

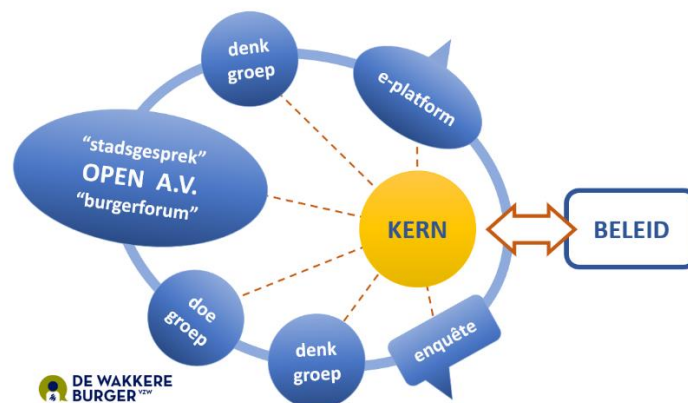
Een ander voorbeeld is het huidige wat versnipperde beleid rond subsidiëring/financiering van het verenigingsleven (vrijetijds-, cultuur-, sport-, seniorenverenigingen). Subsidie-reglementen zijn defacto tijdsgebonden en dienen regelmatig bijgesteld te worden, maar dit kan best gebeuren via samenspraak van vertegenwoordigers van alle betrokkenen zodat er een eerlijke verdeling van het beschikbare budget is.

Kan het anders... en beter?

De cultuurraad stelt voor om inspraak en participatie te organiseren rond ruimere beleidsdomeinen en zonder te veel vaste samenstellingen. Zo zouden adviesraden kunnen worden samengesteld rond de beleidsdomeinen 'Vrije Tijd', 'Zorg en welzijn' en 'Dorpsontwikkeling'.



In de kern van elk van de adviesraden zou een kernteam, bestaande uit experts en vertegenwoordigers uit het betreffende deelveld (al dan niet afkomstig uit de bestaande adviesraden), aan de slag kunnen gaan rond bepaalde thema's. Aan de slag gaan, wordt bij voorkeur ruim ingevuld: een adviestraject opstarten, een inspraakmoment organiseren, een ad hoc werkgroep opzetten, een digitale bevolkingsbevraging organiseren, verenigingen consulteren en informeren... Afhankelijk van het thema kan een geschikt werkmiddel ingezet worden om de inspraak en participatie te organiseren. Belangrijk is dat het initiatiefrecht bij de adviesraden ligt.



Vanuit de gemeentelijk diensten kan – zoals dat vandaag reeds het geval is- praktische en logistieke ondersteuning worden voorzien, maar belangrijker nog is dat voor elke deelveld ook nadrukkelijk wordt ingezet op procesbewaking: het tijdig signaleren van beleidsinitiatieven, terugkoppeling tussen raden en gemeentebestuur, ruimte bieden voor evaluatie van de inspraakmomenten.

Bovenstaand model is enkel een voorbeeld van hoe het organiseren van inspraak opnieuw bij de raden gelegd kan worden. De cultuurraad stelt voor om samen met organisaties met kennis van zaken zoals 'de wakkere burger' en VVSG in gesprek te gaan en samen met alle raden na te gaan welk model best werkt. De cultuurraad benadrukt dat het hervormen van de adviesraden voldoende draagvlak moet hebben.

Van cultuurraad naar Vrije Tijdsraad

Ongeacht hoe de adviesraden in hun geheel zullen evolueren de komende jaren, wil de cultuurraad hier alvast 6 principes meegeven voor minstens een interne hervorming van haar eigen raad. Deze principes moeten er voor zorgen dat de slagkracht van de adviesraad groter wordt én dat de raad haar 'overlegfunctie' beter kan opnemen.

De nieuwe raad:

- 1) Adviseert het **brede veld van 'culturele aangelegenheden'** en vrije tijd zoals opgenomen in de bijzondere wet van 1980. Concreet betekent dit dat volgende thema's aan bod komen:
 - a. Cultureel Erfgoed en patrimonium
 - b. Musea
 - c. Bibliotheek
 - d. Vrije Tijd
 - e. Permanente opvoeding en animatie
 - f. ...
- 2) Bestaat in de kern uit **10 experts** die instaan voor de werking van de raad. Zij moet nauw contact kunnen hebben met het beleid en de gemeenteraad.
- 3) Richt minstens een **overlegplatform** in tussen de **vertegenwoordigers van de structureel door de gemeente gesubsidieerde instellingen en organisaties**: Karrenmuseum, Tatteljee, Muzarto, Bibliotheek, VVV-Essen, Koninklijke Heemkundige Kring. Deelname aan kernoverleg dient verplicht opgenomen te worden in de samenwerkingsovereenkomsten.
- 4) Richt thematische **ad hoc adviesraden en werkgroepen** in rond de thema's die op dat moment relevant zijn. Bv. Podiumkunsten, Cultureel erfgoed, recreatie,... Hierin worden ook de verenigingen betrokken.
- 5) Heeft een zelfstandig **digitaal platform** om in interactie te treden met de Essense bevolking, om informatie uit te wisselen.
- 6) Kan ook het beleidsveld 'sport' omvatten en dus alvast **evolueren richting een 'vrije tijdsraad'**. De sportraad is bereid om na te denken over de mogelijkheid om mee deel uit te maken van een ruimere 'vrije tijdsraad'.

Relevante verwijzingen:

<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/verkiezingen-democratie-en-participatie/adviesraden>

<https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/hervorming-adviesraden>

<https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/beleidsparticipatie-verplichtingen-voor-lokale-besturen>

<https://dewakkereburger.be/2024/01/23/vijf-tips-voor-de-adviesraad-van-de-toekomst/>