



HET GLAS HALFVOL

ERFGOED IN DE GEMEENTELIJKE MEERJARENPLANNEN (2014-2020)

COLOFON

Auteurs

Alexander Vander Stichele en Gregory Vercauteren

Tekstredactie

Birgit Geudens

Vormgeving

Silke Theuwissen

Dank

We danken onderstaande personen voor hun medewerking aan dit rapport. Ann De Saedeleer (Agentschap Binnenlands Bestuur), Bart Wemaere (Poperinge), Bea Geudens (Oud-Turnhout), Geert Mertens (Agentschap Binnenlands Bestuur), Greet Drooghmans (Mortsel), Gina Pype (Staden), Henk Kneygaert (VVSG), Hilde Plas (VVSG), Karlien Craps (Huldenberg), Jan Sels (Oud-Turnhout), Leander Price (Agentschap Binnenlands Bestuur), Maja Coltura (Grimbergen), Martine Meire (Oostende), Mieke Penninck (Melle), Paulien Parren (Beringen), Steven Thanghe (Zelzate), Virginie Michils (Oostende). Uiteraard zijn enkel wij verantwoordelijk voor eventuele fouten.

Vragen of suggesties ?

Heb je vragen, suggesties of opmerkingen bij dit rapport? Bel of mail naar:

- Gregory Vercauteren, adviseur lokaal en regionaal erfgoedbeleid
gregory.vercauteren@faro.be of 02 213 10 72
- Alexander Vanderstichele, Adviseur participatie | veldanalyse:
alexandervanderstichele@faro.be of 02 213 10 75

Verantwoordelijke uitgever

Marc Jacobs, FARO. Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed vzw, Priemstraat 51, 1000 Brussel

Wettelijk Depot

D/2018/11.524/10

Brussel, november 2018

Beelden cover: Archeologische opgravingen Greenyard site © Gina Pype / Inhoudiging bunker op vliegveld van Gontrode © Marc Ulens / Herdenking van '5 april 1943' stad Mortsel © Lokaal Bestuur Mortsel/ Ijzer smeden © Michaël Depestele



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 3.0 Unported licentie.

Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/> om een kopie te zien van de licentie.

Inleidend.....	4
1. Erfgoed in het gemeentelijke beleid. Eerste vaststellingen	5
2. Kiezen met een visie	6
3. Hoe komt erfgoed in het meerjarenplan?	7
4. Integraal als nieuwe normaal?!	9
5. Integraal werken in de praktijk	10
6. Vrijetijdsdiensten en nieuwe kokers	11
7. De achillespees van het meerjarenplan: opvolging en evaluatie	12
8. Blik op de toekomst. Wat staat er op agenda van de volgende jaren?	13
De inkanteling van OCMW 's	13
Een breed gedragen langetermijnvisie op erfgoed	13
Ruimte voor initiatieven van onderuit	14
Blijvende aandacht voor publiekswerking en participatie	15
Intergemeentelijk samenwerken	16
Her- en nevenbestemming van parochiekerken en monumentale gebouwen.....	17
9. Ter conclusie: de (blijvende?) erfenis van het Decreet Lokaal Cultuurbeleid	17
Bijlage: een korte introductie tot de meerjarenplannen en de BBC	19

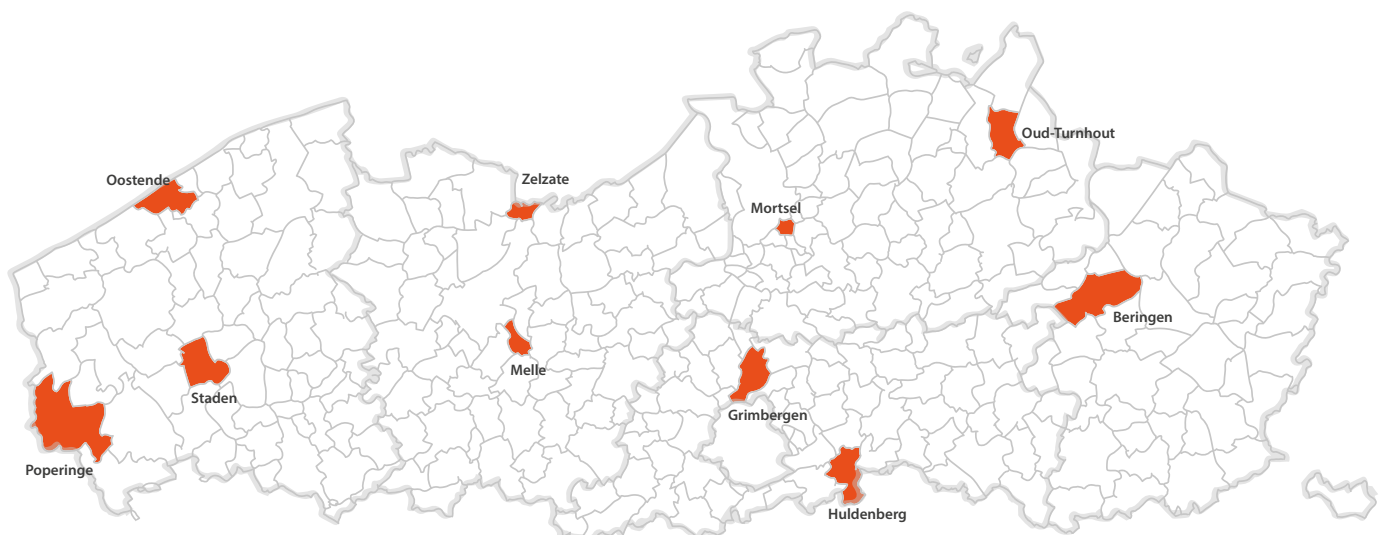
INLEIDEND

Aan het begin van de gemeentelijke legislatuur 2014-2020 werd de BBC veralgemeend.¹ De BBC, voluit 'Beleids en Beheerscyclus', omvat de spelregels voor de opmaak van de gemeentelijke meerjarenplannen. Zo moet een plan bestaan uit enkele vaste onderdelen: een strategische nota, een financiële nota en een toelichting. Daarnaast biedt de BBC een kader voor de uitvoering en de evaluatie van deze plannen, maar ook voor de financiële beleidsvoering. Kortom, met de BBC kregen de lokale besturen een geheel nieuw plannings-, registratie- en evaluatiesysteem.²

Zoals elke verandering bracht de BBC enige onzekerheid teweeg. Ook bij erfgoedwerkers, vooral over de opmaak en uitvoering van de meerjarenplannen. Zou erfgoed niet ondergesneeuwd geraken in zo'n algemeen meerjarenplan? Moet erfgoed er als apart beleidsdomein vermeld worden? Zo ja, waarom? En wat als er geen specifieke vermelding is in het meerjarenplan? Is er dan nog ruimte voor (extra) investeringen?

Anno 2018 bevinden we ons aan het einde van de gemeentelijke legislatuur. Een ideaal moment om terug te blikken. Welke plaats had erfgoed in de eerste generatie meerjarenplannen? Kwam het überhaupt aan bod? Hoe belangrijk is zo'n vermelding geweest op de dagelijkse erfgoedpraktijk? En welke lessen en ervaringen nemen we mee met het oog op de opmaak van de nieuwe meerjarenplannen (2020-2025)?³

Met deze vragen in het achterhoofd trok FARO op onderzoek. We maakten eerst een selectie van tien willekeurige en geografisch gespreide steden en gemeenten.⁴ Vervolgens doken we in hun meerjarenplannen, maakten we de analyse en voerden we interviews met lokale ambtenaren verantwoordelijk voor het cultuur- en erfgoedbeleid.⁵ De bevindingen van ons onderzoek leest u in dit rapport.



1. ERFGOED IN HET GEMEENTELIJKE BELEID. EERSTE VASTSTELLINGEN

Lokale besturen zijn vrij om een erfgoedbeleid uit te bouwen. Ze kunnen bovendien zelf kiezen hoe uitgebreid zij hun erfgoedambities uitschrijven in het meerjarenplan. Uit onze analyse blijkt dat erfgoed toch een vaste stek heeft verworven op de lokale beleidsagenda's. Bij negen van de tien onderzochte besturen is erfgoed vermeld in het meerjarenplan. In zes meerjarenplannen (Grimbergen, Huldenberg, Melle, Oostende, Oud-Turnhout, Poperinge) stond erfgoed expliciet vermeld onder een prioritaire beleidsdoelstelling. Een vermelding als prioritair beleid betekent dat een doelstelling zodanig belangrijk is, dat een bestuur hierover uitgebreid wil rapporteren naar de gemeenteraad. Deze doelstellingen staan apart beschreven, in de 'strategische nota' van het meerjarenplan.

We kunnen stellen dat het Decreet op het Lokaal Cultuurbeleid hier volop heeft gewerkt. Dat decreet benoemde in 2001 erfgoed als een van de drie domeinen van het lokale cultuurbeleid⁶. Onderzoek uit 2004 toonde al aan dat erfgoed in negentig procent van de cultuurbeleidsplannen aan bod kwam⁷. Vijftien jaar later lijkt erfgoed een duidelijke plaats te hebben verworven binnen het gemeentelijke beleid. Toch moet ook gezegd: in de meeste gemeenten die wij hebben onderzocht is erfgoed het 'kleinere broertje'. Op het vlak van cultuur krijgen het bibliotheekwezen en het cultuur- of gemeenschapscentrum de meeste aandacht in de meerjarenplannen.

Daarnaast stellen we vast dat de aandacht voor cultuur en erfgoed in het bijzonder sterk verschilt. In een centrumstad als Oostende neemt cultuur een flink deel in van het meerjarenplan, met duidelijke doelstellingen en nauwkeurig omschreven acties. In Staden, een West-Vlaamse landbouwgemeente die de toegangspoort vormt tot de Westhoek, wordt enkel gewag gemaakt van herdenkingen rondom de Eerste Wereldoorlog. In het meerjarenplan van Mortsels is het zelfs tevergeefs zoeken naar erfgoed. Wij waren natuurlijk benieuwd naar de oorzaken achter deze verschillen. Maar daarover later meer.

Een derde opvallende vaststelling binnen onze steekproef is dat zeven van de tien onderzochte gemeentebesturen erfgoed — als onderdeel van cultuur — onder een strategische doelstelling over het vrijetijdsbeleid plaatsen. Bij Oud-Turnhout lazen we bijvoorbeeld dat de gemeente "inwoners en bewoners [wil] stimuleren om deel te nemen aan een gevarieerd en toegankelijk vrijetijdsaanbod en infrastructuur". In Huldenberg ambieerde het plan dan weer een "kwaliteitsvolle vrijetijd binnen en buiten de vereniging". Een ander domein waaraan erfgoed traditioneel wordt gelinkt is toerisme en lokale economie. In Grimbergen bijvoorbeeld vallen de doelstellingen rond erfgoed onder de beleidsdoelstelling "Een bloeiend centrum voor middenstand en toerisme".

In de meeste steden en gemeenten, waarvan we het meerjarenplan doornamen, is er ook een focus op onroerend erfgoed. Naargelang de context waarin dit onroerend erfgoed ter sprake komt (stadsverfraaiing, herbestemming voor cultuur, welzijn of onderwijs, uitbouw museale infrastructuur ...) ressorteren de acties onder openbaar domein, cultuur / vrije tijd, welzijn, onderwijs of toerisme.

Noch cultureel noch onroerend erfgoed is dus aan een welbepaald beleidsdomein te koppelen. Betekent dit dat de Vlaamse steden en gemeenten nu op een meer integrale manier werken dan vroeger? Ook op deze vraag komen we verder uitgebreid terug. Een laatste vaststelling die we hier nog willen meegeven is dat enkel in Beringen erfgoed werd gekoppeld aan een actieplan voor het versterken van de sociale cohesie. In geen enkel plan werd erfgoed verbonden aan het lokale welzijnsbeleid. Nochtans zijn welzijn en sociale cohesie twee thema's die hoog op de agenda van de erfgoedsector staan. Denk bijvoorbeeld aan de vele re-miniscentieprojecten vanuit stedelijke musea, stadsarchieven of erfgoedcellen voor mensen met dementie. Of de diverse erfgoedprojecten die zich richten op mensen in een psychisch kwetsbare situatie. Er liggen kansen om deze werkingen lokaal sterker te verankeren en te koppelen aan acties over het lokale welzijnsbeleid. Zeker de 'inkanteling' van het OCMW kan hierbij als hefboom werken (zie verder).

2. KIEZEN MET VISIE

Bij erfgoedwerkers klinkt wel eens de vrees dat men de boot mist als erfgoed niet of slechts beperkt in het meerjarenplan staat. Deze vrees gaat misschien uit van een verkeerde premisse. De bedoeling van het meerjarenplan is net om op de grote lijnen te sturen en brede doelstellingen te formuleren. Neem de organisatie van Erfgoeddag of Open Monumentendag. Hoe belangrijk deze evenementen ook zijn voor het lokale erfgoed, zij hoeven niet expliciet te worden beschreven in het meerjarenplan. Zij kunnen perfect worden gekoppeld aan brede doelstellingen over een kwalitatief en toegankelijk cultuur- of vrijetijdsaanbod. Enkel voor de grote projecten — bijvoorbeeld de bouw van een depot of de herinrichting van een museum — is het belangrijk dat die apart staan ingeschreven in het meerjarenplan en dat er budgetten zijn vrijgemaakt.

“Wij mogen altijd meer doen dan dat er in het plan staat. Onze schepenen zijn ambitieus en hebben de budgetten systematisch verhoogd. Bij ons is het devies: ‘Ook al staan bepaalde acties niet in het plan, wij mogen inspelen op opportuniteiten en kunnen ook die acties realiseren.’” (Bart Wemaere — Beleidscoördinator vrije tijd, Poperinge).

“Voor projecten die niet specifiek in de meerjarenplanning staan en zich eerder ad hoc aandienen kan vrij makkelijk extra budget bekomen worden zolang het maar niet over echt grote bedragen gaat.” (Bea Geudens — Erfgoeddeskundige, Oud-Turnhout)

“Wij werken hier nogal ad hoc. Als wij een project of een mogelijkheid zien en we stellen dat voor aan het bestuur, dan worden er doorgaans wel middelen vrijgemaakt. Iets anders zijn natuurlijk grote projecten, zoals de verbouwing van het museum. Zowel de verbouwing, inrichting als werking moeten als prioritair beleid beschouwd worden, zodat er zeker middelen gebudgetteerd zijn.” (Mieke Penninck — Hoofd cultuurdienst, Melle)

Uit alle gesprekken bleek bovendien dat de BBC voldoende souplesse biedt om in te spelen op opportuniteiten. Acht van de tien onderzochte besturen gaf aan dat ze veel meer hebben gedaan rond erfgoed dan in het initiële meerjarenplan stond vermeld. Bepalend daarbij is de beleidstraditie op het vlak van erfgoed. Waar er traditioneel een sterke erfgoedwerking is of erfgoed al een vanzelfsprekendheid is, moesten respondenten niet met de vuist op tafel slaan om extra budgetten vrij te maken. Waar die traditie er echter niet is, bleek het erg moeilijk om extra budgetten te vinden voor erfgoed. Zo was er de getuigenis van Zelzate. De uitgangspositie was daar al lastig, door de moeilijke financiële situatie, een nieuwe en onervaren bestuursploeg en onvoldoende personeel met kennis ter zake. Juist omdat erfgoed ook bijna nergens in het meerjarenplan stond vermeld, ontbraken de tijd, de middelen en het draagvlak om een gemeentelijke erfgoedwerking uit te bouwen.



De gemeente Grimbergen liet een historische tram restaureren. Deze tram werd gebouwd naar aanleiding van Expo '58 en reed tot in 1978. In 2017 plaatste de gemeente de gerestaureerde tram als monument aan de nieuwe stelplaats. Deze actie stond ingeschreven in het meerjarenplan © Gemeente Grimbergen.

Het risico bestaat dat we ons als erfgoedwerkers blindstaren op het aantal vermeldingen van erfgoed in het meerjarenplan. Belangrijker is de achterliggende visie die het lokale bestuur heeft op zijn erfgoedbeleid. Die visie kan erin bestaan dat het cultuur- of erfgoedbeleid niet prioritair en dus minder dan ander beleid beschermd is tegen de besparingen. Dit is nu eenmaal de keuzevrijheid en autonomie die lokale besturen hebben. Bestaat de visie er echter in om sterker in te zetten op erfgoed? Of wil het bestuur erfgoed sterker verbinden met andere delen van het lokale cultuur- of vrijetijdsbeleid? Dan lijkt het zinvol om dit te expliciteren in de strategische nota van het meerjarenplan. Een bijkomend effect van zo'n expliciete vermelding is dat het helpt om de politieke betrokkenheid en aandacht te vergroten, zo gaven onze respondenten aan. Door erfgoed te benoemen in de strategische nota van het meerjarenplan wordt het gelezen en moet het bestuur erover rapporteren in de gemeenteraad. Dit komt de zichtbaarheid van het erfgoedbeleid enkel maar ten goede, aldus onze respondenten. En het kan dienen om bepaalde zaken op de lokale agenda te plaatsen en te houden.

3. HOE KOMT ERFGOED IN HET MEERJARENPLAN?

In de eerste plaats bepaalt het politieke bestuur welk beleid er rond erfgoed wordt gevoerd. Er is het bestuursakkoord, dat normaal de grote lijnen uitzet voor de inhoud van het meerjarenplan. En ja, hier en daar kregen we te horen dat welbepaalde beleidsaccenten over erfgoed in het meerjarenplan zijn gekomen omdat de schepen er een persoonlijke interesse voor had. Zo'n betrokkenheid is mooi, maar een al te sterke afhankelijkheid van personen maakt een erfgoedwerking natuurlijk ook erg kwetsbaar.

“We hebben een schepen voor erfgoed, een schepen voor cultuur en de burgemeester die zich bezighoudt met de herdenkingen van ‘5 april 1943’ in Mortsel. Dit creëert automatisch een betrokkenheid en een groter politiek draagvlak.” (Greet Drooghmans - Projectcoördinator, Mortsel)

“De politieke interesse voor erfgoed in onze gemeente is in de loop van de jaren gegroeid. Vroeger associeerde het beleid erfgoed enkel met de grote monumenten. Onze beleidsmakers beginnen nu meer oog te hebben voor het kleinere of minder zichtbare erfgoed. Denk aan klein religieus erfgoed, funerair erfgoed, trage wegen, maar ook aan archiefwerking en depotbeleid.” (Jan Sels — Gemeenteraadslid en voorzitter heemkring Corsendonca, Oud-Turnhout)

Hoewel het bestuur de uiteindelijke knopen doorhakt, gebeurt de voorbereiding en opmaak van het meerjarenplan voornamelijk door de administratie. Opvallend: vaak waren het de ambtenaren die zich bezighielden met meer persoonsgebonden materies (cultuur, welzijn, jeugd, sport ...) die het voortouw hadden genomen bij de opmaak van de meerjarenplannen in 2013. Dit heeft er doorgaans mee te maken dat zij uit een traditie van doorgedreven beleidsplanning komen. Denk maar aan de cultuurbeleidsplannen. Ambtenaren die zich bijvoorbeeld bezighouden met het openbaar domein hadden geen of veel minder ervaring met beleidsplanning. Zij voelden zich dan ook vaak minder betrokken bij de opmaak van het meerjarenplan, of hadden hier minder interesse voor. In een aantal steden en gemeenten zal dit zeker bijgedragen hebben aan het nogal onevenwichtige karakter van het meerjarenplan, met een disproportionele focus op persoonsgebonden materies.



De voorbije jaren is de beleidsaandacht voor erfgoed toegenomen. Vele lokale besturen ontdekken daarbij het 'kleinere' of minder zichtbare erfgoed. Op de foto: kantslossers aan het werk tijdens de Erfgoeddag in Oud-Turnhout in 2016 © Gemeente Oud-Turnhout.

“Wij hadden geluk dat onze financieel directeur – toen heette dat nog stadsontvanger – geloofde in het verhaal van de BBC. En ik had de ervaring van de jeugd-, sport- en cultuurbeleidsplannen. Zijn cijfermatige en mijn beleidsmatige aanpak pasten wonderwel bij elkaar. En zo hebben we samen een boom kunnen opzetten voor de BBC en het bestuur is ons hierin gevolgd. De budgetten zijn uiteraard toegekend samen met de politici.” (Bart Wemaere — Beleidscoördinator vrije tijd, Poperinge)

“Vanuit de administratie hadden wij erfgoed naar voren geschoven in onze nota ter voorbereiding van het meerjarenplan. We waren aangenaam verrast dat het bestuur ons volgde en erfgoed benoemde als een van de drie prioriteiten van het gemeentelijk vrijetijdbeleid.” (Karlien Craps — Cultuurbeleidscoördinator Huldenberg).

Naast positieve verhalen kregen we ook andere geluiden te horen. De stad Mortsel bijvoorbeeld heeft zich de voorbije vijftien jaar geregeld laten opmerken met grote en kleinere erfgoedprojecten. Toch ontbrak erfgoed volledig in het laatste meerjarenplan. Dit manco is te verklaren doordat de bevoegde ambtenaar tijdens de opmaak van het meerjarenplan langdurig in ziekteverlof was. Het is jammer dat een strategisch meerjarenplan om zulke redenen blinde vlekken vertoont. Maar deze case toont ook aan dat de opmaak van een strategische meerjarenplanning geen evidente oefening was voor vele administraties. Dit blijkt ook uit de getuigenis van Melle. Het huidige diensthoofd vrijetijd was zonder enige beleidservaring in 2013 begonnen aan de gemeente. De opmaak van het meerjarenplan was haar eerste grote opdracht. Ze kreeg letterlijk een lijstje met telefoonnummers van mensen die ze eens moest opbellen om te vragen wat er in het plan moest komen. Verder moest ze zich zien te beredderen. Uiteindelijk kwam het meerjarenplan er en zaten er specifieke doelstellingen en acties voor cultuur en erfgoed in. Maar een schoonheidsprijs verdient het plan volgens onze respondente niet. Ze was te onervaren, had nog te weinig voeling met de lokale context en miste ondersteuning. Ze wees ons dan ook op het belang van een zekere continuïteit en ervaring binnen het ambtenarenkorps enerzijds en het belang van een voldoende grote personeelsbezetting per beleidsdomein anderzijds. Zeker voor een domein zoals cultuur en erfgoed waar nogal wat verloop is – voor velen fungeert het als een springplankjob – is dat volgens haar essentieel.

Ten slotte kan een actief middenveld of een adviesraad erfgoed op de beleidsagenda zetten. Soms omdat ze actief en tijdig betrokken worden bij de opmaak van het meerjarenplan, dit valt enkel toe te juichen. Maar soms ook omdat er binnen het bestuur en/of de administratie te weinig kennis en/of expertise aanwezig is om zelf een visie voor een dynamisch lokaal erfgoedbeleid te ontwikkelen.

“Ik engageer mij in de heemkring en ben sinds jaar en dag ook politiek actief. De gemeente weet mij vaak te vinden als ze vragen hebben rond erfgoed. Maar het werkt ook in de omgekeerde richting: vanuit mijn politiek engagement weet ik hoe een gemeentebestuur werkt. Dit helpt om erfgoed op de beleidsagenda te krijgen. Je kunt in je huiskamer roepen dat er van alles moet veranderen. Maar als je effectief iets wil realiseren, dan moet je ook durven engageren.” (Jan Sels — Gemeenteraadslid en voorzitter heemkring Corsendonca, Oud-Turnhout)



Op 5 april 1943 bombardeerden Amerikaanse bommenwerpers per ongeluk een wijk in Mortsel, met 934 doden als trieste balans. De herdenking van '5 april 1943' is een belangrijk project voor de stad Mortsel. In 2018 zette de stad een grootschalig participatieproject op touw, om ook jongeren in contact te brengen met deze dramatische historische gebeurtenis. © Lokaal Bestuur Mortsel

4. INTEGRAAL ALS HET NIEUWE NORMAAL?!

De intrede van de meerjarenplannen en de BBC liep parallel met een tendens van lokale besturen om meer integraal te gaan werken. Integraal betekent dat een bestuur brede doelstellingen formuleert en dat de verschillende diensten vervolgens meewerken aan het realiseren van deze doelstellingen. In de meerjarenplannen blijkt dit integrale werken deels geïmplementeerd. Zoals hierboven geformuleerd, valt erfgoed vaak onder integrale beleidsdoelstellingen rond vrije tijd of toerisme & lokale economie. Maar achter deze integrale doelstellingen blijkt dat de meeste actieplannen nog sterk gekoppeld zijn aan de verschillende sectoren en diensten, zoals de bibliotheek, het cultureel centrum, de toeristische dienst of het erfgoedcentrum. Van een echt integrale beleidsvisie was niet altijd sprake, zo gaven de meeste respondenten zelf aan.

Eenzijds blijkt hier de impact van de Vlaamse beleidsprioriteiten, die sectorspecifiek waren. Vele meerjarenplannen namen de formulering van deze prioriteiten vrijwel letterlijk over. Dit leidde in de meerjarenplannen tot andere doelstellingen en beleidsaccenten voor de lokale cultuur-, sport- en jeugdsector. Anderzijds zijn de ‘verkokerde’ doelstellingen een gevolg van een verkokerde beleidscultuur in heel wat Vlaamse steden en gemeenten. Deze werkte door in de manier waarop de meerjarenplannen zijn opgemaakt. De meeste cultuur- en/of vrijetijdsdiensten hadden weliswaar ervaring met de beleidsplanning, maar het opstellen van een meerjarenplan over alle diensten heen was een geheel nieuwe oefening. Uit onze gesprekken blijkt dat voor de opmaak van de plannen in 2013 de verschillende diensten doorgaans afzonderlijk hun input voor het meerjarenplan aanleverden, die vervolgens met elkaar werd verbonden aan de globale doelstellingen. Afhankelijk van de ervaring met beleidsplanning kon die input nogal eens verschillen van dienst tot dienst.

“Vanuit de vrijetijdsdiensten hadden we voorgesteld om eerst grote doelstellingen te formuleren om dan vervolgens te bekijken welke bijdrage elk van de diensten aan deze doelstellingen kan leveren. Dit bleek voor andere diensten een brug te ver. Uiteindelijk hebben de verschillende diensten hun afzonderlijke input geleverd voor de beleidsplannen en zijn we dus toch eerder in vakjes gaan werken”. (Karlien Craps — Cultuurbeleidscoördinator Huldenberg)

“Ons plan is niet zo integraal. Dat komt door de manier waarop de diensten zijn georganiseerd. De bibliotheek heeft haar eigen werking, zit in haar eigen gebouw en heeft een eigen raad van beheer. Hetzelfde geldt voor onze sportdienst. Die zit in een extern verzelfstandigd agentschap. Dat heeft een eigen beslissingsorgaan, eigen infrastructuur, eigen personeel en werkt heel zelfstandig. Sommige diensten, zoals bijvoorbeeld de dienst evenementen en verhuur, staan trouwens helemaal niet in het meerjarenplan waardoor ze zich niet betrokken voelen. Dit is jammer, want een meerjarenplan moet gedragen worden door alle diensten” (Mieke Penninck — Hoofd cultuurdienst, Melle)

Een gevolg van deze werkwijze is dat heel wat meerjarenplannen onevenwichtig waren opgesteld. Beleidsdomeinen zoals welzijn, onderwijs en vrije tijd komen in de meeste plannen prominenter aan bod dan bijvoorbeeld openbaar domein. Maar zelfs binnen het domein van het vrijetijdsbeleid zien we onevenwichtigheden. Hierboven schreven we al dat het de bedoeling was dat de meerjarenplannen vooral op de grote lijnen sturen. Toch stellen we in sommige meerjarenplannen vast dat er onder bepaalde doelstellingen heel gedetailleerde actieplannen staan. Ook vanuit cultuur gaven sommige respondenten aan dat ze te gedetailleerd waren geweest in het uitwerken van de actieplannen. Ze gaven aan dat ze voor de volgende lichting meerjarenplannen eerder op de grote lijnen willen werken.

“De organisatie van de Open Monumentendag en het tweejaarlijks culturele evenement Melovelo staan vermeld als acties bij het prioritaire beleid. Dit gaf ons enerzijds de veiligheid om cultuur voldoende zichtbaar te maken. Anderzijds merkten we dat zo’n gedetailleerd overzicht ons budgettair vastzette”. (Karlien Craps — Cultuurbeleidscoördinator Huldenberg)

“Wij hebben ons voor de opmaak van ons meerjarenplan laten begeleiden door een consultancybureau. Dat had ons gezegd om voor jeugd, cultuur en sport expliciet in te zetten op de Vlaamse beleidsprioriteiten. Zo zijn er uiteindelijk heel veel kleine acties in het meerjarenplan geslopen. Elk jaar krijgen we op de gemeenteraad wel vragen over al die kruimelacties. Het lijkt dan problematisch als we iets niet gedaan hebben, terwijl het niet over wezenlijke zaken gaat. Volgende keer zullen we het anders aanpakken. Een beleidsplan moet een richting aangeven. En hoe je dat dan concreet uitvoert zou daar eigenlijk niet in moeten in staan.” (Mieke Penninck – Hoofd cultuurdienst, Melle)

Voor ambtenaren met een achtergrond in (doorgedreven) cultuurbeleidsplanning is het opstellen van een meerjarenplan dus een oefening in terughoudendheid. Het komt erop neer een werkbaar evenwicht te vinden tussen een te doorgedreven planning enerzijds en een laissez-fairehouding anderzijds. Voor wie uit beleidsdomeinen komt met weinig voorgeschiedenis inzake doorgedreven beleidsplanning is het dan weer zaak om zich de BBC-logica eigen te maken. Rest dan nog de taak om over de beleidsdomeinen heen te komen tot een breed gedragen en domeinoverschrijdend plan.

5. INTEGRAAL WERKEN IN DE PRAKTIJK

Was de planning de voorbije beleidsperiode nog geen ideaalvoorbeeld van integraal werken, de voorbije jaren zijn er wel verschillende praktijken gegroeid die sterk aanleunen bij een integrale benadering. Tijdens de gesprekken kregen we verschillende praktijkvoorbeelden die erfgoed verbonden aan toerisme en lokale economie, stadsontwikkeling, onderwijs en jeugdbeleid. Om enkele voorbeelden te geven:

- ▶ In Mortsel kampt de grote winkelas met leegstand. Het was een van de prioriteiten van het huidige bestuur om die leegstand aan te pakken. Zo heeft de stad besloten om in leegstaande panden tijdelijke tentoonstellingen te organiseren of die te bestickeren met foto's van oude dorpsgezichten. Zulke acties pakken het probleem van de leegstand niet aan, maar helpen wel om de winkelstraat levendig en aangenaam te houden.
- ▶ Ook in Grimbergen zijn er crossovers gelegd tussen erfgoed en lokale economie. Het gemeentebestuur deed bijvoorbeeld onderzoek naar oude heraldische vlaggen en hing die op in het straatbeeld, om het dorpscentrum te verfraaien en te versterken.
- ▶ In Beringen vormt het mijnerfgoed een kapstok om toerisme, stadsontwikkeling, cultuur en erfgoed met elkaar te verbinden. Zo werd in 2017 het kolenspoor in gebruik genomen, een fiets- en wandelpad langs een tracé dat zich uitstrekt tussen de koolmijn en de kolenhaven. Het gebied kreeg zo een nieuwe functie voor zowel de buurtbewoners als voor de toeristen die op een actieve manier het mijnerfgoed van Beringen wilden ontdekken.

Meestal speelden lokale besturen in op opportuniteiten die zich tijdens de legislatuur gaandeweg aandienen en ontdekten ze erfgoed om een bestaand project te versterken. Een krachtige visie op een integraal beleid zat er niet altijd achter. Dat geven onze respondenten zelf ook aan. Integraal werken en denken is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het veronderstelt een geheel andere werkwijze, waarbij ambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen elkaar vaker weten te vinden. Het vraagt ook een mentaliteitswijziging, om zich meer in te leven in het domein van de ander en hiermee rekening te willen houden in het eigen werk. Die mentaliteitswijziging is niet overal evident en zal bij sommige besturen allicht een aantal beleidsperiodes vergen.

“Ik vind het niet zo evident om vanuit vrije tijd en erfgoed te zeggen waarop het integrale beleid meer moeten inzetten. De dooddoener die altijd naar boven komt is de jeugd: ‘Jje moet samenwerken met de jeugd’, ‘de jeugd moet erfgoed leren kennen’, ‘de erfgoedwandeling over de Eerste Wereldoorlog is bedoeld voor de jeugd’ ... Maar dat is niet altijd evident.” (Mieke Penninck – Hoofd cultuurdienst, Melle)

Toch zijn er in de praktijk al duidelijke stappen gezet naar een meer integraal beleid. Cruciaal blijkt de rol van het managementteam. Dit is het forum waar de diensthoofden, over de domeinen heen, elkaar ontmoeten. Het zijn ook de plaatsen waar de voorbereidingen getroffen worden voor de opmaak van het komende meerjarenplan. Los van het managementteam hebben verschillende steden en gemeenten ambtenaren in dienst die zich speciaal zullen bezighouden met de opmaak van het meerjarenplan en het bewaken van het integrale karakter ervan. In Staden spraken we onder meer met de stafmedewerker beleid en communicatie voor wie dit een specifieke zorg is. Een andere bepalende factor is het belang van nabijheid en ontmoeting. Als de diverse diensthoofden in elkaars nabijheid werken en elkaar dus ook geregeld tegen het lijf lopen, los van de officiële vergadermomenten, dan bevordert dit blijkbaar het integrale werken.

Samenvattend: het integrale werken is nog geen fait accompli, maar de voorbije jaren is er veel expertise binnengehaald en heeft men lessen getrokken uit het planningstraject in 2013. In verschillende gemeenten bestaat de wil en het voornemen om de opmaak van het meerjarenplan in 2019 anders aan te pakken. De volgende generaties beleidsplanning zullen wellicht sterker en evenwichtiger zijn.

6. VRIJETIJDSDIENSTEN EN NIEUWE KOKERS

Ook organisatorisch hebben vele gemeentebesturen grondige veranderingen doorgevoerd. De meeste cultuurdiensten zijn geïntegreerd tot een vrijetijdsdienst. Binnen de kleinere gemeenten zijn deze diensten vaak nog gekoppeld aan andere beleidsdomeinen zoals welzijn, lokale economie of toerisme. Ook door deze diensten samen te voegen wordt een sterkere basis gelegd voor de volgende generatie meerjarenplannen.

De integratie van verschillende diensten kan resulteren in een betere en efficiëntere dienstverlening, maar creëert soms ook nieuwe kokers. Neem nu het erfgoedbeleid. Cultureel erfgoed valt doorgaans onder de dienst cultuur of vrije tijd, onroerend erfgoed meestal bij de diensten ruimte of patrimonium. De stelling dat onroerend en cultureel erfgoed op lokaal vlak – anders dan bij de Vlaamse overheid – worden samengenomen, gaat dus niet altijd op. Of er tussen deze diensten wordt samengewerkt of afgestemd, verschilt. Afgaande op de gesprekken lijkt het erop dat binnen de kleinere gemeentebesturen de afstand kleiner is tussen de diensten en dat samenwerkingen hierdoor gemakkelijker ontstaan. Binnen de middelgrote en grotere gemeenten zijn de diensten vaak ook groter, hebben ze een eigen organisatiecultuur en is de afstand groter. Samenwerkingen ontstaan niet vanzelf.

“Een dienst ruimtelijke ordening in een kleinere gemeente loopt over van de bouwdoossiers. Daarom hebben wij vanuit de Cultuurdienst het initiatief genomen voor de opmaak van de monumentenbeheersplannen van grotere erfgoedsites. We brengen inwoners samen, zoeken achtergrondinformatie op en bekijken hoe we dat onroerend erfgoed eventueel ook kunnen ontsluiten.” (Karlien Craps – Cultuurbeleidscoördinator Huldenberg)

“Onroerend Erfgoed zit bij ons versnipperd over drie diensten: Cultuur, Ruimtelijke Ordening & Milieu en Openbare Werken. De voorbije jaren was er op dat vlak weinig samenwerking tussen deze diensten. Daar komt nu verandering in bij de opmaak van een grootschalig beheersplan van ons Prinsenkasteel met omgeving, en de Lier- en Tommenmolen.” (Maja Coltura – Diensthoofd Economie & Cultuur, Grimbergen)

In een aantal van de onderzochte besturen is er een verbindingspersoon tussen deze diensten. In Oud-Turnhout bijvoorbeeld is dat de erfgoedambtenaar, die zich bezighoudt met zowel cultureel als onroerend erfgoed, maar ook met toerisme en de organisatie van (kunst)tentoonstellingen. In Mortsel is er dan weer op managementniveau een ‘projectcel’ opgericht. Die opereert tussen de grote stedelijke kokers ‘Beleven’ (waaronder het vrijetijdsbeleid en welzijn vallen) en ‘Ruimte’ (patrimonium, ruimtelijke ordening, mobiliteit ...). Het doel van deze cel is precies om bij grote projecten voldoende linken te leggen tussen beide kokers en om blinde vlekken in de gemeentelijke werking op te vangen.

7. DE ACHILLESPEES VAN HET MEERJARENPLAN: OPVOLGING EN EVALUATIE

Planlastenvermindering was een van de grote doelstellingen die Vlaanderen beoogde met de veralgemening van de BBC. Lokale besturen gaven aan te kreunen onder een plannings- en rapporteringsplicht voor Vlaanderen. De BBC-hervorming met het meerjarenplan moest hieraan verhelpen. En dat doet ze ook. Uit onze gesprekken blijkt dat zowat iedereen blij is van de stringente Vlaamse plan- en rapportageverplichtingen verlost te zijn. Hierdoor is er nu meer tijd en ruimte om effectief beleid te voeren. Tegelijkertijd hoorden we op verschillende plaatsen bezorgdheid. De acties onder het prioritair beleid worden nog enigszins opgevolgd, maar voor het overige beleid is dat veel minder. Dat beleid blijft meer onder de radar en dreigt minder zichtbaar te worden voor de gemeenteraad. Ook bestaat het risico dat bepaalde projecten en initiatieven intern minder goed opgevolgd worden en slechts in beperkte mate gerealiseerd worden.

Het is nu aan de lokale besturen zelf om een eigen systeem voor opvolging en rapportage te ontwikkelen. Ook hier zagen we verschillen in de manier waarop besturen deze verantwoordelijkheid opnemen. In Beringen en Oud-Turnhout gebruiken respectievelijk de cultuurbeleidscoördinator en erfgoeddeskundige het meerjarenplan als een persoonlijk richtsnoer voor de opmaak van hun eigen planning en hun verantwoordingsstukken. In Staden besteedt de dienst vrije tijd de nodige aandacht aan opvolging, evaluatie en bijsturing. Omdat de volledige werking onder het overige beleid valt, moet deze dienst niet meer extern rapporteren. De keerzijde was dat deze dienst moeilijkheden ondervond om de eigen werking voldoende zichtbaar te maken naar het bestuur en de gemeenteraad. Daarom leeft in Staden het idee om (half)jaarlijks opnieuw met een beperkte rapportage naar buiten te komen, met een aantal kerncijfers en verwezenlijkingen. Het meest beredeneerde opvolgingssysteem vonden we in Poperinge. Daar heeft men een ingenieus systeem van boordtabellen opgezet. Dit laat toe om, tot op het procesniveau, het beleid nauwkeurig op te volgen en te verantwoorden in het managementteam en naar het bestuur.

“Vroeger hadden we onze jaarlijkse actieplannen en de werkingsverslagen. Daar kroop veel tijd in, maar je had ook meer controle. Je werd met de neus op de feiten gedrukt waardoor je tussentijds kon remediëren. Nu is dat wat losgelaten. We maken een evaluatie binnen de BBC-tool, maar dat is beperkter dan onze vroegere werkingsverslagen. Er wordt ook fragmentair gerapporteerd aan het Managementteam-managementteam.” (Martine Meire — Directeur Cultuur, Bibliotheek en Archief, Oostende)

“Het meerjarenplan is pas interessant wanneer je het effectief gebruikt en opvolgt. Wij gebruiken het omdat we maandelijks in het managementteam checken en opvolgen via onze boordtabel. Met die boordtabel gaan we zodanig in detail dat we elke actie, zowel op proces als naar resultaat, kunnen opvolgen. Dat is telkens een interessante oefening, want zo zie je snel hoe het beleid verloopt en kan je vaststellen en verantwoorden waarom bepaalde zaken niet verlopen zoals gepland. (Bart Wemaere — Beleidscoördinator vrije tijd, Poperinge)

8. BLIK OP DE TOEKOMST. WAT STAAT ER OP AGENDA VAN DE VOLGENDE JAREN?

Tijdens onze gesprekken vroegen we telkens welke belangrijke thema's er de volgende jaren op de erfgoedagenda zullen staan. Elk bestuur legt uiteraard haar zijn eigen accenten, maar er waren toch een aantal thema's die in vrijwel elk gesprek boven tafel kwamen.

De inkanteling van de OCMW 's

Een van de grote uitdagingen voor lokale besturen is de zogenaamde 'inkanteling' van de OCMW's. Gemeente en OCMW blijven twee aparte rechtspersoonlijkheden, maar zullen tegen 2019 hun werking en beleid zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Als gevolg van deze inkanteling, zullen vele lokale besturen de komende jaren integrale doelstellingen uitwerken rond armoede, vergrijzing en andere welzijnsvraagstukken. Erfgoedwerkers kunnen hun schouders onder deze doelstellingen zetten en zo hun maatschappelijk draagvlak vergroten.

“Het integraal werken dringt zich op. Zeker met de inkanteling van het OCMW wordt er op die muur gebeukt. Zo wordt er bijvoorbeeld gevraagd om te werken naar mensen in armoede toe en hun vrije tijd.” (Mieke Penninck – Hoofd cultuurdienst, Melle)

“Zorg zat vroeger volledig bij het OCMW en dat was een barrière om samen te werken. Met de inkanteling van de OCMW's zal dit nu wel veranderen.” (Martine Meire — Directeur Cultuur, Bibliotheek en Archief, Oostende)

Een breed gedragen langetermijnvisie op erfgoed

Vele lokale besturen komen al naar buiten met allerhande acties en projecten. Vaak zijn deze evenementieel of gekoppeld aan specifieke vieringen of herdenkingen (bijvoorbeeld: de Eerste Wereldoorlog). Op zich is daar niets mis mee. Toch groeit na verloop van tijd de behoefte om deze acties sterker met elkaar te verbinden en te koppelen aan een duidelijker visie, zeker als erfgoed verspreid zit bij meerdere diensten.

De steden en gemeenten hebben een heel jaar om hun meerjarenplan op te maken. Veel besturen beginnen er zelfs vroeger aan en consulteren al volop tijdens het laatste jaar van de lopende bestuursperiode. Toch is er binnen zo'n breed beleidsplanningsproces niet altijd de ruimte om nog eens werk te maken van een apart visietraject over erfgoed. Zo'n traject kan je wel inschrijven in het meerjarenplan als aparte actie. Zo kan je er voor zorgen dat het lokale bestuur de komende beleidsperiode werk maakt van een breed gedragen en integrale visie op erfgoed, deze uitschrijft en vervolgens ook goedkeurt.

“In onze startnota voor het meerjarenplan 2020-2025 signaleerden we dat er in Beringen, ondanks de vele erfgoedtroeven, een sterke visie op erfgoed ontbreekt. We stelden ook vast dat erfgoed verspreid zit binnen meerdere stadsdiensten. Daarom suggereerden we dat de cultuurbeleidscoördinator ook een coördinerende en stuwende rol zou opnemen op het vlak van erfgoed.” (Paulien Parren – Cultuurbeleidscoördinator, Beringen)

Ruimte voor initiatieven van onderuit

Cultuur- en erfgoeddiensten organiseren traditioneel veel activiteiten zelf. Daarnaast bestaat er in heel wat steden en gemeenten een actief verenigingsleven. Bovendien staan er almaar meer burgerinitiatieven op die activiteiten organiseren en inspraak wensen in het beleid. Dat maakt het er voor lokale besturen niet makkelijker op. Er is al langer een tendens vanuit lokale besturen om meer ruimte te laten voor initiatieven die van onderuit groeien. Men wil ze ondersteunen op zowel communicatief, financieel als logistiek vlak. Maar hoe doe je dit concreet en hoe zorg je ervoor dat iedereen gehoord wordt en zich vertegenwoordigd voelt? Traditioneel gebeurt dit via de officiële adviesraden. Uit de meeste gesprekken bleek dat de cultuur- en erfgoedraden nog steeds een belangrijke rol spelen: als klankbord, als platform om verenigingen en burgers samen te brengen en — zij het in mindere mate — om het beleid te adviseren.

Toch hoorden we ook onvrede over de klassieke inspraakorganen. Op sommige plaatsen hebben ze te veel weg van een bijeenkomst van de ‘usual suspects’ die aan veldbezetting en terreinafbakening doen. Niet iedereen voelt zich welkom, betrokken of vertegenwoordigd. Op andere plaatsen hebben adviesraden dan weer de indruk om als schaamlapje voor het beleid te fungeren. Ze komt wel samen en formuleren advies, maar het beleid houdt hier weinig rekening mee. Burgers en verenigingen ervaren dan een gebrek aan vertrouwen door het beleid of voelen zich gebruikt.

Vele lokale besturen zoeken naar nieuwe inspraakformules, naast of in de plaats van de klassieke adviesraden. Zij willen burgers rechtstreeks aanspreken en betrekken bij de beleidsvoering. Maar dit is niet evident. Het vraagt een mentaliteitswijziging, de moed van lokale bewindslui om bepaalde zaken uit handen te durven geven en om te experimenteren. Maar een ding is zeker: de roep om meer participatie van onderuit zal enkel toenemen. De opmaak van het meerjarenplan is een prima aanleiding om het toekomstige beleid op een meer participatieve wijze te laten vormgeven.

“We moeten alert zijn voor initiatieven die van onderuit groeien. Digitale experimenten, zoals een Citi-zenslab, lijken een jonger publiek te bereiken dan de klassieke adviesraden. We hebben ook een bloeiend buurtleven, met allerhande straatcomités. Men willen we ruimte geven binnen de inspraakmomenten. De wijk is een interessante schaal om de inspraak integraal te organiseren en bruggen te bouwen tussen jeugdwerk, rusthuizen, cultuur- en erfgoedverenigingen.” (Greet Drooghmans — Projectcoördinator, Mortsel)

“Gemeenten moeten effectief rekening houden met de burgers, de erfgoedgemeenschappen en het lokale erfgoedveld. Cultuur heeft, net als jeugd en sport, wel altijd de traditie gehad om tussentijdse bevestigingen te houden bij de burgers en de spelers in de stad. In die zin is het meerjarenplan een werk van de ganse bevolking en geen document dat van bovenaf wordt opgemaakt.” (Virginie Michils – Diensthoofd cultuur, Oostende)

Blijvende aandacht voor publiekswerking en participatie

Hierboven verwezen we al naar het belang van andere vormen van burgerparticipatie, ook voor het lokaal erfgoedbeleid. Dit kan zorgen voor nieuwe en frisse ideeën. Want uit ons onderzoek blijkt dat er op bepaalde plaatsen nood is aan extra zuurstof. Zo is er de problematiek van het vergrijzende verenigingsveld. Heel wat van de erfgoedverenigingen of vrijwilligerskernen die bijvoorbeeld meewerken aan de Erfgoeddag of Open Monumentendag vergrijzen en kunnen amper jonge mensen bereiken. Dit heeft soms te maken met de aard van de werking. Klassieke erfgoedactiviteiten, zoals een publicatie of een tentoonstelling, spreker spreken jongeren minder aan. Soms weten vrijwilligersinitiatieven ook niet goed hoe ze een jonger of divers publiek kunnen aanspreken. Of de inspanningen wegen niet op tegen het uiteindelijke resultaat. Bij vele erfgoedverenigingen leeft er bijvoorbeeld frustratie dat jongeren, maar evengoed dertigers en veertigers, zich enkel voor een korte tijd willen engageren. Alleszins dreigt met het vergrijzen en uiteindelijke verdwijnen van deze vrijwilligerskernen (een deel van) het lokale erfgoedwerk geamputeerd te worden, met alle gevolgen vandien. Want deze verenigingen dragen een schat van aan informatie en zijn een belangrijke partner voor het lokale erfgoedbeleid.

Er dienen zich ook kansen aan voor een lokale erfgoedwerking. Erfgoed wordt vaak geassocieerd met waardevol patrimonium, betekenisvolle gebeurtenissen en lokale helden. Daarnaast is er in elke gemeente ook kleiner, ander of immaterieel erfgoed. Denk aan feesten, tradities, maar ook kleine landschapselementen, fotomateriaal, collecties van lokale kranten ... Dit erfgoed is minder spectaculair, maar heeft vaak een grote betekenis voor de lokale gemeenschap. Daar zit een enorm potentieel om een breed en divers publiek te bereiken.

Vrijwel alle respondenten benadrukten het belang van toegankelijkheid en participatie. Enkel als mensen deelnemen en deelhebben, wordt het lokale erfgoed betekenisvol en kunnen we spreken van een gedragen erfgoedwerking. Die betrokkenheid kan je vergroten door samen te werken met andere beleidsdomeinen en aldus boeiende symbioses te creëren. Dit kan ook door oog te hebben voor andere geschiedenissen of andere vormen van erfgoed. Maar ook door geschiedenissen op een andere manier te vertellen of door erfgoed anders in de kijker te plaatsen. Of door meer in te zetten op buurt- en wijkgerichte initiatieven. Er ligt met andere woorden nog een wereld aan mogelijkheden open ...

“Erfgoed is een fijne materie om met inwoners aan de slag te gaan. Zeker in de kleinere gemeenten kan je participatieve projecten opstarten. Het resultaat is ook boeiend voor andere inwoners. Het blijft wel een uitdaging om een bestuur warm te krijgen voor grotere en duurdere projecten, zoals beheer van monumenten. Dat vraagt wat dossierwerk en extra argumentatie. Ook daar moet je werk van maken.”
(Karlien Craps — Cultuurbeleidscoördinator Huldenberg)

“Voor de organisatie van Open Monumentendag en Erfgoeddag kunnen we terugvallen op een kleine werkgroep, die is verbonden met de heemkundige kring. Maar de heemkring is ook niet meer zo sterk. Ze hebben geen instroom van nieuwe mensen. Bijgevolg kunnen ze, naast hun eigen activiteiten, er nauwelijks nog iets bijnemen. Ze bestaan dit jaar 50 vijftig jaar, maar ik ben bezorgd om hun verdere toekomst.”
(Gina Pype – Coördinator vrije tijd, Staden)

“Wanneer je meer doelgroepgericht wil werken, mag je niet vertrekken vanuit cultuur. Je mag bijvoorbeeld niet zeggen: ‘we gaan zuiver louter cultureel programmeren en er achteraf de doelgroepen wel bij betrekken’. Neen, je moet eigenlijk vertrekken vanuit de doelgroepen om dan cultureel te programmeren. Zelf doen we dat ook nog te weinig.” (Virginie Michils – Diensthoofd cultuur, Oostende, Oostende)

Intergemeentelijk samenwerken

Intergemeentelijk samenwerken zit in de lift. Acht van de tien gemeentebesturen uit ons onderzoek zijn betrokken bij een Intergemeentelijke Onroerend-Erfgoeddienst (IOED) en/of een erfgoedcel. De relatie tussen het lokaal bestuur en het intergemeentelijk samenwerkingsverband verschilt, maar over het algemeen wordt zo'n erfgoedcel of IOED beschouwd als een (broodnodige) versterking van de lokale erfgoedpraktijk. De zichtbaarheid van de erfgoedcel of IOED op lokaal vlak, via de werking die ze er ontplooit, is hierbij erg belangrijk. Op sommige plaatsen valt het lokale erfgoedbeleid zelfs grotendeels samen met hetgeen de IOED of de erfgoedcel organiseert, ook al kan dat niet de bedoeling zijn.

Het ziet ernaar uit dat deze tendens tot intergemeentelijke samenwerking alleen nog zal worden versterkt. Verschillende regio's denken eraan om in 2020 een subsidieaanvraag in te dienen bij de Vlaamse Overheid voor een cultureel-erfgoedconvenant of een IOED. Vele bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een erfgoedcel of IOED denken dan weer aan een uitbreiding. Dit kan gaan om een geografische, maar evengoed om een inhoudelijke uitbreiding. Zo zien we dat de meeste samenwerkingsverbanden verschillende werkingen ontvouwen, op het vlak van cultureel erfgoed, onroerend erfgoed, maar ook archiefwerking, toerisme en (boven) lokaal cultuurbeleid. Gaandeweg groeien deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uit tot betekenisvolle spelers binnen het regionale cultuur- en vrijetijdsbeleid.



De gemeente Huldenberg ontwikkelde de voorbije jaren 'Expeditie Erfgoed'. Via diverse opdrachten en QR-codes ontdekken kinderen en gezinnen het Huldenbergse erfgoed en de verhalen die erachter schuilen © Gemeente Huldenberg.

“Erfgoed Noorderkempen steekt zijn voelspruiten uit bij de lokale besturen en lokale erfgoedorganisaties. Bij de erfgoedcel en de IOED zit veel know-how, waarop we vaak en graag een beroep doen.” (Bea Geudens — Deskundige erfgoed, Oud-Turnhout)

“De ondersteuning van de erfgoedcel Mijn-Erfgoed is voor onze stad heel belangrijk. Dan gaat het zowel om het projectsubsidierglement, als om de expertise en de netwerken die aan deze erfgoedcel zijn verbonden.” (Paulien Parren — Cultuurbeleidscoördinator, Beringen)

“Dankzij Erfgoedcel Terf is de aandacht voor erfgoed in de gemeente sterk gegroeid. Vroeger deden we wel dingen, maar de komst van de erfgoedcel heeft daar toch een boost aan gegeven. Ook is er dankzij de IOED meer aandacht voor archeologische onderzoeken. Vroeger werd daar smalend of zelfs negatief over gedaan, maar dat is nu gekeerd. Hetzelfde met het funerair erfgoed waar we het al over hadden. Het intergemeentelijk samenwerkingsverband vult dus niet enkel het erfgoedaanbod aan, maar versterkt ook het lokaal erfgoedbeleid.” (Gina Pype – Coördinator vrije tijd, Staden)

“In Zelzate is Comeet de grote aanjager van alles. Moest Comeet er niet zijn, dan zou er hier wellicht nauwelijks iets gebeuren.” (Steven Thanghe – Bibliothecaris & verantwoordelijke cultuur, Zelzate)

“In het volgende meerjarenplan zal er meer aandacht voor erfgoed komen, mede dankzij CO7. Het intergemeentelijk samenwerkingsverband levert sterk werk en heeft erfgoed stevig op de kaart gezet”. (Bart Wemaere — Beleidscoördinator vrije tijd, Poperinge)

Her- en nevenbestemming van parochiekerken en monumentale gebouwen

De komende beleidsperiode maken heel wat besturen werk van de herbestemming van hun kerkelijk en/of ander monumentaal erfgoed. Soms gebeurt dit in de context van de oprichting, uitbreiding of relocatie van hun (stads)museum. Soms in de context van de creatie van bijkomende culturele infrastructuur (bijvoorbeeld: ruimtes voor tentoonstellingen, opvoeringen of concerten), onderwijsinfrastructuur (bijvoorbeeld: nieuwe ruimtes voor het DKO) of initiatieven voor welzijn (bijvoorbeeld: crèches).

Wat er ook van zij: het gaat vaak om grotere en langetermijnprojecten, die domeinoverschrijdend zijn en veel middelen vragen. Het zijn projecten waarmee diverse belangen zijn gemoeid en waar de cultuur- of erfgoeddiensten niet altijd even sterk staan. In regio's met een erfgoedcel of een onroerend-erfgoeddienst zien we dat deze dienst een stuk van de werking kan opvangen. Maar dat is niet altijd het geval. Het is dan ook essentieel dat de gefaseerde uitrol van dergelijke projecten expliciet opgenomen wordt in het meerjarenplan en de erfgoedcomponent(en) duidelijk geëxpliciteerd worden. Bovendien moeten in het meerjarenplan – naast de tijd en middelen voor de herbestemming of verbouwing – ook voldoende tijd en middelen voorzien worden voor de werking voorafgaand en volgend op de herbestemming of verbouwing. Maar dat geldt natuurlijk evenzeer voor nieuwbouwprojecten die een impact hebben op het lokale erfgoedbeleid.

9. TER CONCLUSIE: DE (BLIJVENDE?) ERFENIS VAN HET DECREET LOKAAL CULTUURBELEID

Terugblikkend op onze gesprekken, viel op hoe belangrijk het Decreet op het Lokaal Cultuurbeleid is geweest. Vrijwel alle respondenten gaven aan dat, mede dankzij dat decreet, erfgoed de voorbije decennia een plaats heeft verworven op de lokale beleidsagenda en er niet meteen van zal verdwijnen. Met het wegvallen van het Decreet op het Lokaal Cultuurbeleid en het stopzetten van de Vlaamse beleidsprioriteiten zijn er nu een aantal zekerheden weggevallen. Een aantal van onze respondenten misten de logica en opvolging van de cultuurbeleidsplannen, waarvan de opmaak aanleiding vormde om de belangrijkste stakeholders te bevragen en te betrekken. De integrale meerjarenplanning biedt deze houvast nog niet (helemaal). Lokale besturen hebben de vrijheid om voor zichzelf een erfgoed- of cultuurplan op te maken, maar ook hier is het zoeken hoe zich dit kan verhouden tot het meerjarenplan. Bovendien blijkt uit ons veldwerk toch ook dat de opvolging en evaluatie van het gevoerde beleid op heel wat plaatsen beter kan.

“Er is in het verleden hard geknokt om cultuur op de kaart te zetten. En mede dankzij successen als het Cultuurjaar, Theater aan Zee, de Grote Post is er nu wel over de partijgrenzen heen het besef dat cultuur belangrijk is in en voor Oostende. We kunnen vanuit de cultuurdienst op heel veel goodwill en een groot draagvlak rekenen binnen de stad. Toch is het belangrijk dat je een visie ontwikkelt en van daaruit doelstellingen en acties omschrijft die mee opgenomen worden in het meerjarenplan. Zo heb je altijd een stok achter de deur om te kunnen zeggen: ‘Jja maarja, het staat hier wel zwart op wit dat we hierop willen inzetten’. Ik vind dat wel van belang.” (Martine Meire — Directeur Cultuur, Bibliotheek en Archief, Oostende)

Op basis van dit onderzoek kijkt FARO optimistisch naar de toekomst van het lokale erfgoedbeleid. Erfgoed is weliswaar nog steeds het kleine broertje van het cultuur- of vrijetijdsbeleid. Maar we stellen vast dat de meeste lokale besturen de mogelijkheden van erfgoed nog volop aan het verkennen zijn. Erfgoed omvat meer dan de grote kunstwerken en monumenten, hoe belangrijk die ook zijn. Almaar meer lokale besturen ontdekken immaterieel erfgoed, maar evengoed archivalische en documentaire collecties, beeldmaterieel, kleine landschapselementen ... om een nieuw en divers publiek te bereiken en te betrekken. Ook in de omgang met erfgoed zit er groeipotentieel. Erfgoed leent zich uitstekend tot integraal werken. Uit ons onderzoek bleek dat dit integrale werken weliswaar nog onvolkomen is bij vele besturen, maar de achterliggende idee is breed gedragen en zal de volgende jaren enkel aan belang winnen. Juist in het verknopen van erfgoed met andere domeinen, ligt een belangrijke sleutel om het maatschappelijke en politieke draagvlak voor erfgoed te vergroten. En dit draagvlak is dan weer een noodzakelijke hefboom om erfgoed een volwaardige plaats te geven in het lokale beleid.

BIJLAGE: EEN KORTE INTRODUCTIE TOT DE MEERJARENPLANNEN EN DE BBC

Lokale besturen zijn verplicht om, bij de start van de legislatuur, een meerjarenplan op te maken. Hiervoor moeten zij zich baseren op de BBC-regelgeving.⁸ Deze regelgeving biedt de lokale besturen een kader dat zich vooral richt op de informatiebehoeften van de gemeenteraadsleden (en bij uitbreiding de geïnteresseerde burger). Omdat deze raadsleden afhankelijk zijn van het stads- of gemeentebestuur voor het krijgen van beleidsinformatie, bevat de BBC-regelgeving een aantal regels voor de opmaak en de inhoud van het meerjarenplan. Zo moet een meerjarenplan bestaan uit een aantal vaste onderdelen: een strategische nota, een financiële nota en een toelichting.

De strategische nota.

Aangezien het niet de bedoeling is om de raadsleden te overstelpen met informatie, ligt de focus in de strategische nota op prioritaire acties of actieplannen en de beleidsdoelstellingen waar ze deel van uitmaken. Het gaat om acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen die voor het bestuur zo belangrijk zijn dat ze een uitgebreide inhoudelijke en financiële rapportering rechtvaardigen. Omwille van hun belang moeten ze ook expliciet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Welke en hoeveel acties of actieplannen prioritair zijn, bepaalt het bestuur helemaal zelf. Het is bovendien absoluut niet zo dat de hele organisatie moet vervat worden in prioritaire acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen. Wat geen prioritair beleid is, hoort bij het 'overige beleid', waarover in meer algemene termen wordt gerapporteerd.

Bij beleidsdoelstellingen horen ook actieplannen. Die geven aan wat het bestuur zal ondernemen om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren en binnen welke termijn dat zal gebeuren. Deze actieplannen kan je vergelijken met de operationele doelstellingen die cultuurwerkers in hun beleidsplannen voor de Vlaamse overheid schrijven. Vaak staan er onder deze actieplannen nog verschillende acties opgesomd. De stad Oostende geeft deze opbouw als volgt weer in hun meerjarenplan 2014-2019.⁹:



Financiële nota

Dit stuk bestaat uit drie verplichte onderdelen: het financiële doelstellingenplan, de staat van het financiële evenwicht en het overzicht van de kredieten. Het financiële doelstellingenplan geeft per jaar een overzicht van de geplande uitgaven en ontvangsten per prioritaire beleidsdoelstelling uit de strategische nota. Daarnaast geeft ze het de totalen weer voor de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en voor de verrichtingen die niet in doelstellingen gevat worden. De staat van het financiële evenwicht toont aan hoe het bestuur financieel in evenwicht kan/zal blijven.

Toelichting en bijkomende informatie

De toelichting van het meerjarenplan bevat onder meer een verplicht overzicht van alle beleidsdoelstellingen, of een verwijzing naar de plaats waar ze permanent raadpleegbaar zijn. Doorgaans wordt in de toelichting ook informatie gegeven over de wijze waarop het meerjarenplan tot stand is gekomen (omgevingsanalyse, stakeholders-bevragingen, inspraakmomenten, ...). Het vormt dan ook een zeer nuttige aanvulling bij het meerjarenplan.

Van geormerkte middelen naar vrij te besteden middelen

Vanuit de BBC konden lokale besturen in 2013 ook intekenen op Vlaamse beleids-prioriteiten en zo Vlaamse werkingsubsidies ontvangen ter ondersteuning van hun lokaal cultuur-, jeugd en sportbeleid. In 2015 verliet de Vlaamse Regering de regeling met de beleidsprioriteiten. De middelen voor het lokaal jeugd-, sport en cultuurbeleid zijn dus niet meer geormerkt en worden voortaan geïntegreerd in de enveloppe die lokale besturen krijgen via het Gemeentefonds.¹⁰ Dit betekent ook dat lokale besturen in hun volgende generatie beleidsplannen niet meer op deze prioriteiten moeten intekenen.

Eindnoten

- ¹ De Vlaamse Regering keurde op 25 juni 2010 het Besluit betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (het BBC-decreet) goed. Zie: <https://www.vlaanderen.be/de/nbwa-news-message-document/document/090135578022b168>.
Het besluit bevat een reeks regels voor het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening van de lokale besturen en provincies. Het besluit is dan ook ingrijpend voor de wijze waarop gemeenten, ocmw's OCMW's en provincies hun beleid voorbereiden, budgetteren, uitvoeren, opvolgen en evalueren. Alle Vlaamse gemeenten, provincies en ocmw's OCMW's stappen zijn ten laatste in 2014 gestart met de toepassing van de Beleids- en Beheerscyclus (BBC). Zie ook: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/regelgeving-bbc>.
- ² Zie ook: http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Financien/Documents/BBC%2060%20-%20derde%20editie.pdf.
- ³ Op basis van een grondige evaluatie van de huidige BBC, omwille van de integratie van de gemeenten en OCMW's en het hiermee gepaard gaande nieuwe Decreet Lokaal Bestuur (DLB) dat de vroegere gemeente-, OCMW- en ISG-decreten integreert en met het oog op de vereenvoudiging van het bestuurlijk toezicht is het BBC-besluit uit 2010 aangepast. Op 30 maart 2018 heeft de Vlaamse Regering het besluit over de beleids- en beheerscyclus definitief goedgekeurd. Dat besluit geeft uitvoering aan het decreet over het lokaal bestuur en zal de bestaande BBC-regels vervangen. Deze nieuwe regels, BBC2020 genoemd, gaan in vanaf 2020. De planningsperiode bedraagt zes jaar (tot 2025). De besturen die daarom verzoeken kunnen reeds in 2019 met BBC2020 aan de slag en moeten voor het jaar 2019 een eenjarig meerjarenplan opmaken. Zie ook: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/bbc-2020>.
- ⁴ Het betreft volgende steden en gemeenten: Oostende, Zelzate, Mortsel, Staden, Huldenberg, Poperinge, Grimbergen, Melle, Beringen en Oud-Turnhout.
- ⁵ Al onze gesprekken vonden plaats met de ambtenaren die op lokaal vlak verantwoordelijk zijn voor het cultuur- en erfgoedbeleid. Soms lieten ze zich vergezellen door de persoon die verantwoordelijk was voor de opmaak van het meerjarenplan en/of iemand van de erfgoedcel.
- ⁶ Zie: <http://www.sociaalcultureel.be/regelgeving/LCB.aspx>.
- ⁷ B. RZOSKA E.A., 'Het erfgoedgehalte in de cultuurbeleidsplannen. Een positief verhaal van 'integraal' en 'geïntegreerd', in: *Cultuur en Vrije Tijd. Erfgoed*, 5.C./51-5.C./62.
- ⁸ Zie ook eindnoot 3 over de nieuwe BBC-regelgeving (BBC2020)
- ⁹ Zie: <https://www.oostende.be/product.aspx?id=16728>.
- ¹⁰ Wat betreft de middelen specifiek voor het lokale cultuurbeleid. Deze zijn sinds 1 januari 2016 niet meer geoormerkt: <https://cjsm.be/cultuur/themas/lokaal-cultuurbeleid>.