



Vlaams
Parlement

stuk **37-B** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 11 mei 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de controle
op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid

Verslag

namens de Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media
uitgebracht door de heer Lieven Dehandschutter

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Philippe De Coene.

Vaste leden:

de heren Carl Decaluwe, Paul Delva, Johan Verstreken, Veli Yüksel;
de heren Erik Arckens, Johan Deckmyn, Wim Wienen;
de heren Jean-Jacques De Gucht, Herman Schueremans;
de heren Philippe De Coene, Chokri Mahassine;
de heer Lieven Dehandschutter, mevrouw Danielle Godderis-T'Jonck;
de heer Jurgen Verstrepen;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

de heer Ludwig Caluwé, de dames Martine Fournier, Vera Jans, Tinne Rombouts;
de heer Chris Janssens, mevrouw Katleen Martens, de heer Wim Van Dijck;
de heren Peter Gysbrechts, Bart Tommelein;
mevrouw Yamila Idrissi, de heer Patrick Janssens;
de heren Wilfried Vandaele, Kris Van Dijck;
mevrouw Ulla Werbrouck;
de heer Luckas Van Der Taelen.

Stukken in het dossier:

37-B (2010-2011) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

I.	Toelichting	4
1.	Inleiding door de heer Jan Debucquoy	4
2.	Toelichting door mevrouw Katrien Candaele	5
2.1.	Controle op de subsidiebesteding.....	5
2.2.	Bijsturing	7
2.3.	Doelbereik	7
2.4.	Algemene conclusies	7
2.5.	Aanbevelingen	8
2.6.	Reactie van de minister	8
II.	Vragen van leden	8
III.	Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Rekenhof	9
	Gebruikte afkortingen	12

De Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media besprak op 28 april 2011 het verslag van het Rekenhof over de controle op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid.

I. TOELICHTING

1. Inleiding door de heer Jan Debucquoy

De heer *Jan Debucquoy*, raadsheer bij het Rekenhof, wijst erop dat het uitgevoerde onderzoek beperkt is tot het cultureelerfgoedbeleid, dat betrekking heeft op het roerend erfgoed. Het onroerend erfgoed ressorteert om historische redenen onder een ander beleidsdomein.

Het roerend erfgoed bestaat uit twee grote delen. Het eerste luik, de aankoop en het beheer van kunstwerken en topstukken, komt hier niet aan bod. Dat is wel het geval voor het tweede luik, de subsidiëring van erfgoedorganisaties en lokale besturen. Het onderzoek van het subsidiëringsluik van het beleid voor de cultureelerfgoedactoren is beperkt tot de archief- en documentatiecentra, de musea en de gemeenten die een erfgoedconvenant sloten met de overheid. Er wordt niet ingegaan op de subsidiëring van de volkscultuurorganisaties. In de onderzochte periode subsidieerde de Vlaamse overheid een 50-tal musea, een twaalfstal archieven en zestien convenants. Die convenants zijn samenwerkingsverbanden met gemeenten met het oog op het uitbouwen van een duurzaam en integraal erfgoedbeleid op lokaal niveau.

Het Cultureelerfgoeddecreet van 2008, dat de toen bestaande decreten en subsidie-regelingen – het Erfgoeddecreet van 2004, het Archiefdecreet van 2002 en het Volkscultuurdecreet van 1998 – heeft geïntegreerd in één decreet, veralgemeende het systeem van enveloppesubsidiëring op basis van een goedgekeurd beleidsplan. Vóór het Erfgoeddecreet en het Archiefdecreet was de subsidiëring vanuit de Vlaamse Gemeenschap veel meer betuttelend, zeer gedetailleerd en louter gefocust op de financiën. Zo werd onder meer opgelegd welke percentages aan werking en aan personeel moesten worden besteed. Via de beleidsplannen is er nu meer aandacht voor de inhoud, voor wat er met de subsidies gebeurt dus.

Het gaat over een relatief groot budget: het totale budget voor het roerenderfgoedbeleid bedraagt ongeveer 33 miljoen euro. Naar het voorwerp van het onderzoek, de subsidiëring van musea, archieven en convenant-gemeenten, gaat ongeveer 21 miljoen euro. De belangrijkste actoren zijn de administratie Kunsten en Erfgoed, de beoordelingscommissies – die de subsidieaanvragen en beleidsplannen inhoudelijk adviseren – en de Vlaamse minister van Cultuur. Het IVA Kunsten en Erfgoed zorgt voor de administratieve behandeling en het zakelijk advies van de subsidieaanvragen, en houdt toezicht op de subsidiebesteding.

Het Rekenhof is uitgegaan van drie onderzoeksvragen. Vooreerst is er de vraag of de controle op de subsidiebesteding conform de regelgeving gebeurt en kwaliteitsvol is. Een belangrijke voorwaarde voor een kwaliteitsvolle controle is dat de regelgeving een sluitend kader vormt voor de controle. Een deelonderzoeksvraag is dan ook of de controle rechtmatig gebeurt en of er een kwaliteitsvolle evaluatie door de administratie gebeurt van de uitvoering van beleidsplannen en convenants. De tweede grote onderzoeksvraag was of de informatie uit het controleproces leidt tot het bijsturen van organisaties en tot het trekken van lessen voor de volgende subsidieperiode. De derde onderzoeksvraag luidde: wordt de informatie uit het controleproces gebruikt om het doelbereik van het subsidiebeleid te evalueren? Een klassiek aandachtspunt daarbij is de vraag of er voldoende relevante informatie doorstroomt naar het Vlaams Parlement.

2. Toelichting door mevrouw Katrien Candaele

2.1. *Controle op de subsidiebesteding*

Regelgeving

Mevrouw *Katrien Candaele*, eerste auditeur, zegt dat het Rekenhof voor de eerste onderzoeksvraag, de controle op de subsidiebesteding, in eerste instantie heeft onderzocht of de regelgeving een sluitende juridische omkadering biedt voor het toezicht op de subsidiebesteding. Het Rekenhof onderzocht de regelgeving voor de afgelopen beleidsperiode, maar ging ook na of de nieuwe regelgeving, het Cultureelerfgoeddecreet van 2008, oplossingen biedt voor vastgestelde problemen en geen andere problemen creëert.

Het Rekenhof stelde vast dat tekortkomingen in de regelgeving het systeem van planning en evaluatie enigszins ondergraven. Zo voorziet de nieuwe regelgeving niet in de mogelijkheid om de beleidsplannen van de organisaties af te stemmen op de erfgoedconvenants of beheersovereenkomsten. De regelgeving is voorts evenmin duidelijk over de vraag of de beleidsplannen dan wel de beheersovereenkomsten en erfgoedconvenants moeten worden uitgevoerd en opgevolgd. Het Cultureelerfgoeddecreet spreekt zelf steeds van de verantwoording en evaluatie van de beleidsplannen, maar het zijn de beheersovereenkomsten en erfgoedconvenants die de uiteindelijke voorwaarden vastleggen.

Een andere vaststelling was dat de regelgeving voorts niet de mogelijkheid biedt om de volledige uitvoeringsperiode te evalueren. De eindevaluatie gebeurt immers zes maanden voordat de nieuwe beleidsplannen moeten worden ingediend en de beleidsplannen moeten normaliter een jaar voor de subsidiebeslissing worden ingediend. Dat betekent dat het laatste anderhalve jaar van de beleidsperiode niet wordt geëvalueerd. Ten slotte ontbreekt ook een aangepast sanctiekader. Daardoor kunnen alleen de gebruikelijke maatregelen, voorzien in de wetgeving op de rijkscomptabiliteit, worden getroffen: stopzetten of intrekken van de subsidies. Het intrekken van de subsidies is uiteraard een vrij zware sanctie als bijvoorbeeld alleen maar wordt geconstateerd dat een aantal in het beleidsplan opgenomen acties niet volledig zijn uitgevoerd. Het gevolg is dan ook dat er in de praktijk bijna geen sancties worden getroffen.

Toepassing regelgeving

Vervolgens bekeek het Rekenhof de wijze waarop de regelgeving wordt toegepast. Het stelde daarbij vast dat de administratie en de beoordelingscommissies bij de behandeling van de subsidieaanvragen en bij het toezicht soms initiatieven nemen die de regelgeving niet voorschrijft. Het ging dan onder meer over onvoorziene tussentijdse evaluaties door de beoordelingscommissie bij de archieven, toetsing van de beleidsplannen aan niet-reglementair voorziene criteria, of een subsidietoekenning op grond van een gebrekkig beleidsplan waarbij achteraf een aanvulling of herwerking van dat plan wordt gevraagd.

Het ging meestal om pragmatische oplossingen, maar in sommige gevallen kunnen die problemen veroorzaken voor het toezicht en de evaluatie. Hoe kan bijvoorbeeld gereageerd worden als de aanvulling bij het beleidsplan opnieuw inhoudelijk niet voldoet? Hoe kan men de uitvoering evalueren van een gebrekkig beleidsplan?

Voor de berekening van de reservetoeename nam de administratie, in strijd met de regelgeving, niet altijd de gecumuleerde reserve in aanmerking van de volledige rechtspersoon waarvan de gesubsidieerde organisatie een onderdeel is. In enkele gevallen aanvaardde ze ook een onvoldoende uitgewerkt bestedingsplan voor de reserveoverschrijding.

De erfgoedactoren dienden hun verantwoordingsdocumenten wel tijdig in. Vooral de financiële verantwoording door musea en convenantpartners vertoonde echter veel tekortkomingen en de administratie heeft daar vrijwel nooit opmerkingen over gemaakt. Bij

actoren die beheerd worden door een gemeente of provincie ontbraken bijvoorbeeld vaak uittreksels uit jaarrekeningen of uit de begrotingsrekening, met de relevante ontvangsten- en uitgavenartikels voor de werking van die erfgoedactor. Bij actoren die deel uitmaken van een overkoepelende vzw is het vaak onduidelijk hoe de kostentoe wijzing gebeurt aan de specifieke werking.

Beoordeling planning- en verantwoordingsdocumenten

Het Rekenhof heeft ook nagegaan hoe de beoordeling gebeurde van de planning- en verantwoordingsdocumenten die de diverse erfgoedactoren indienden. De kwaliteit van die planning- en verantwoordingsdocumenten is immers belangrijk om later de uitvoering ervan te kunnen evalueren.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de opbouw van de beleidsplannen in de tweede beleidsperiode is verbeterd. De administratie bracht hierover in de nieuwe beleidsperiode doorgaans goed gestructureerde en onderbouwde adviezen uit. Het Rekenhof vond echter geen aanwijzingen van opmerkingen of feedback aan de organisaties over de ingediende jaarverslagen.

De belangrijkste opmerking is dat de administratie de erfgoedactoren te weinig bijstuurt in hun planning- en verantwoordingsmethodiek. De administratie aanvaardt immers grote verschillen in de beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten en beklemtoont de goede voorbeelden niet, zoals het voeren van een analytische boekhouding of een beleidsplan met duidelijke en toetsbare doelstellingen.

Dat leidt er dan ook toe dat de meeste van de planning- en verantwoordingdocumenten gebreken vertonen die een opvolging en evaluatie bemoeilijken. Zo zijn de doelstellingen in de beleidsplannen, convenants of beheersovereenkomsten vaak onvoldoende toetsbaar. Bovendien ontbreekt meestal een koppeling tussen doelstellingen en ingezette middelen. De doelstellingen in beheersovereenkomsten en convenants sluiten trouwens niet volledig aan op die in de beleidsplannen. Doordat de regelgeving niet voorziet dat beleidsplannen nog kunnen worden aangepast aan beheersovereenkomsten, kunnen er in de twee documenten verschillende doelstellingen voorkomen. Jaarplannen en jaarverslagen leggen zelden een duidelijk verband met de doelstellingen uit convenants, beheersovereenkomsten of beleidsplannen. De verantwoordingsdocumenten geven dan ook weinig inzicht in het doelbereik en de uitvoering van het beleidsplan of het convenant.

Evaluaties

Voor de evaluatie door de administratie van de uitvoering van beleidsplannen en convenants, ging het Rekenhof enerzijds na welke initiatieven de administratie nam om de kwaliteit van die evaluaties te bewaken en anderzijds wat de kwaliteit van de evaluatieverslagen was. Met de kwaliteit wordt inzonderheid de relevantie, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de verslagen bedoeld.

Bij de organisatie van het toezicht stelde het Rekenhof geen problemen vast. De betrokken afdeling van het IVA Kunsten en Erfgoed is vrij goed georganiseerd, met een duidelijke takentoe wijzing, richtlijnen en procedures, en functiescheiding. De administratie bouwt haar evaluatiepraktijk systematisch op. Ze nam initiatieven die de relevantie, de uniformiteit en de bruikbaarheid van de evaluaties bevorderen, zoals de uitwerking en verfijning van sjablonen, het vooraf bespreken van de evaluatiemethoden en het bepalen van aandachtspunten voor het plaatsbezoek. De evaluatieverslagen kunnen echter nog verbeteren. Ze behandelen immers niet systematisch alle te evalueren elementen, ze bevatten zelden een oordeel over de realisatie van de doelstellingen en de conclusies missen soms onderbouwing. Bovendien bieden de evaluaties te weinig verklarende informatie over de oorzaken van vastgestelde knelpunten en van voorbeeldwerkingen, zodat er geen lessen uit kunnen worden getrokken voor bijsturing of ondersteuning van de organisaties.

2.2. *Bijsturing*

Een tweede onderzoeksvraag was, zoals al vermeld: leidt de informatie uit het controle-proces tot bijsturing van de werking van de organisaties, zowel tijdens de lopende periode als met het oog op de volgende beleidsperiode?

De administratie gebruikt de evaluatierapporten vooral om de werking van individuele organisaties bij te sturen. Ze bezorgt die verslagen integraal aan de gesubsidieerde organisaties en neemt daar steeds aandachtspunten in op. In de eindevaluaties behandelt ze echter niet altijd de evolutie van de aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie. De evaluatierapporten ondersteunen ook de beoordeling van nieuwe subsidieaanvragen. Behalve bij de archieven, behandelen de erfgoedactoren in hun nieuwe beleidsplannen meestal de aandachtspunten uit de evaluaties. Bij de voorbereiding van haar advies over de subsidieaanvraag, behandelt de administratie echter enkel bij de musea systematisch deze aandachtspunten. Mogelijk mede daardoor blijven vele knelpunten onopgelost, maar dit heeft in de praktijk weinig gevolgen voor de verdere subsidiëring. De administratie is van oordeel dat ze de bijsturingen niet kan afdwingen, omdat de musea vrij autonoom zijn en in eerste instantie zelf hun werking moeten bijsturen. De bijsturing door de administratie zou vooral procesgericht zijn. De begeleiding voor het oplossen van knelpunten zou dan veeleer een taak zijn van het Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed FARO.

De administratie brengt vooralsnog de informatie uit de individuele evaluaties niet samen in syntheses en analyseert de evaluatieresultaten niet systematisch. Daardoor kunnen geen conclusies worden getrokken over gemeenschappelijke knelpunten of kenmerken in de werking van de actoren. Een bijsturing van het geheel van de organisaties kan dus niet op basis van de evaluaties.

2.3. *Doelbereik*

In derde instantie werd nagegaan of en in welke mate er informatie is over het doelbereik van het subsidiebeleid. De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn op zich vrij duidelijk, maar bij gebrek aan verdere operationalisering en voldoende meetbare en tijdsgebonden indicatoren, zijn ze te weinig toetsbaar. De administratie werkt momenteel wel aan de ontwikkeling van beleidsinformatiesystemen, maar een evaluatie van de resultaten van het subsidiebeleid vond nog niet plaats. De evaluatieverslagen van de administratie zijn daarvoor weinig of niet bruikbaar, omdat ze geen globale, organisatieoverschrijdende conclusies toelaten over het doelbereik van de erfgoedactoren. Het Vlaams Parlement ontvangt vooral informatie over de verstrekte subsidies, maar weinig over de resultaten en effecten van het subsidiebeleid.

2.4. *Algemene conclusies*

In het algemeen concludeert het Rekenhof dat het opmaken van overeenkomsten en planning- en verantwoordingsdocumenten veel inspanningen vergt van de erfgoedactoren en de administratie en dat er sporen zijn van een leerproces, maar dat die instrumenten nog onvoldoende worden gebruikt voor het aansturen van de erfgoedactoren en voor een adequate controle op de uitvoering van het beleid.

De regelgeving biedt vooralsnog geen sluitend juridisch kader voor het toezicht op de subsidiebesteding door erfgoedactoren. Daarbij stuurt de administratie de erfgoedactoren te weinig in hun plannings- en verantwoordingsmethodiek. Gebreken in de evaluatieverslagen verminderen de bruikbaarheid ervan. De informatie uit de individuele evaluaties wordt niet systematisch geaggregeerd om globale, organisatieoverschrijdende conclusies te trekken over de werking en het doelbereik van de erfgoedactoren. Gemeenschappelijke knelpunten bij de actoren en in de aansturing ervan komen slechts ad hoc aan bod. Daardoor kunnen de evaluaties ook niet gebruikt worden voor de evaluatie van het doelbereik van het subsidiebeleid.

2.5. *Aanbevelingen*

Het Rekenhof beveelt aan dat de regelgeving de controle door de administratie eenduidig zou richten op de uitvoering van de beheersovereenkomst of het convenant en dat het de gesubsidieerde organisaties wordt toegestaan hun beleidsplan aan te passen aan deze overeenkomsten. Daarbij moet de administratie de volledige uitvoering van de beleidsplannen en de overeenkomsten kunnen evalueren na afloop van de beleidsperiode.

Voorts moet de administratie de plannings- en verantwoordingsmethodiek van de gesubsidieerde organisaties tijdig bijsturen. Daarnaast kan ze de bruikbaarheid van haar evaluaties verbeteren door, onder meer, een expliciet oordeel te geven over de invulling van de evaluatiecriteria en het doelbereik, door heldere conclusies te formuleren en door zowel tekortkomingen als goede praktijken te verklaren.

Uit de individuele evaluaties moet de administratie geaggregeerde informatie verzamelen over de werking van de gesubsidieerde actoren en deze benutten voor analyses van gemeenschappelijke knelpunten, sterktes en zwaktes. Met die informatie kan de administratie ook bijdragen tot de evaluatie van de resultaten van het subsidie-instrument zelf.

Ten slotte zou de minister de doelstellingen van het subsidiebeleid meer toetsbaar moeten maken en de resultaten van het subsidie-instrument af en toe evalueren.

2.6. *Reactie van de minister*

De Vlaamse minister van Cultuur stelde in haar reactie op het onderzoek dat het verslag een onderbouwd en evenwichtig beeld geeft van de controle op het cultureelerfgoedbeleid. Zij wees op het leer- en groeiproces van het cultureelerfgoedveld, dat bepaalde vaststellingen kan verklaren en nuanceren. Tegelijk beloofde zij ook de aanbevelingen van het Rekenhof te zullen uitvoeren binnen de interne werking van de administratie, bij de evaluatie van het Cultureelerfgoeddecreet (gepland rond 2014), bij de toepassing van de nieuwe regelgeving voor de lokale besturen en op basis van de resultaten van het lopende Prismatraject voor het verzamelen van beleidsrelevante gegevens over het cultureelerfgoedveld.

II. VRAGEN VAN LEDEN

De heer *Paul Delva* vraagt wat vooral moet worden onthouden uit deze gedetailleerde uiteenzetting. Is dit, in vergelijking met verslagen over andere beleidsdomeinen, een goed dan wel een alarmerend rapport? De financiële verantwoording werd in de presentatie ondermaats genoemd: betekent dit dat de administratie over onvoldoende informatie beschikt om een exact beeld te krijgen van de situatie waarin de actoren zich bevinden en van de wijze waarop zij de opdracht hebben uitgevoerd? En is deze vaststelling zorgwekkend?

De heer *Lieven Dehandschutter* vond de toelichting zeer interessant en bijzonder helder. Ook hij was verrast door de duidelijke stelling dat de financiële verantwoording ondermaats is. Als het om steden en gemeenten gaat, komen de cijfers uit de rekeningen: werden die gegevens dan niet meegedeeld, of zijn er andere vragen daaromtrent? Vzw's moeten hun rekeningen onder meer voorleggen aan een revisor. Worden ook daar cijfers niet of in onvoldoende mate voorgelegd, of zijn er onduidelijkheden?

Ook het ondersteuningsbeleid van de letteren in Vlaanderen (*Parl. St. VI. Parl. 2010-11, nr. 37-L/1*) en de subsidiestromen Toerisme (*Parl. St. VI. Parl. 2010-11, nr. 37/1*) zijn al door het Rekenhof onderzocht. In die gevallen waren er telkens zware bedenkingen bij het zeer versnipperde kader, dat vaak organisch is gegroeid, maar hier is dat niet het geval. In die twee rapporten werd ook vermeld dat de motivering van beslissingen sterk uiteenliep, hier wordt daar bijna niet over gesproken. Een opvallende vaststelling in het voorliggende rapport is dan weer dat er veel informatie binnenkomt, maar dat het onduidelijk blijft wat daarmee gebeurt met het oog op het beleid en voor het bijsturen van de eigen werking. Is er binnen het Rekenhof overleg gepleegd over het aanpakken van dergelijke onderzoeken?

Bij de rapporten over het letterenbeleid en de toeristisch-recreatieve projecten valt immers op dat hetzelfde patroon wordt gehanteerd om deze beleidsdomeinen tegen het licht te houden.

De heer *Johan Verstreken* vraagt of de administratie niet aan te veel plichtplegingen wordt onderworpen. Kan er geen andere manier van controle worden opgezet, die minder administratie meebrengt?

Hoe pakt het Rekenhof dergelijke onderzoeken aan? Hoeveel medewerkers worden daarvoor ingezet en hoeveel tijd wordt daaraan besteed?

Een opmerkelijke vaststelling in het rapport is dat er blijkbaar geen synthese of analyse gebeurt van de evaluatieresultaten. Wat is daar de oorzaak van en hoe zou dat eventueel kunnen worden verholpen of verbeterd?

De heer *Bart Caron* vindt dat het voorliggend rapport in globa goed meevalt. Er zijn weliswaar een aantal opmerkingen waarmee rekening moet worden gehouden, maar ernstige tekortkomingen werden niet vastgesteld. Hier is er, in tegenstelling tot bij het letterenbeleid, wel degelijk een duidelijk beleidskader, al is de toepassing binnen dat kader nog voor verbetering vatbaar.

Blijkbaar ontbreken soms verantwoordingsstukken. Als het om een openbaar bestuur gaat, is het dan überhaupt nog wel zinvol dat de administratie die stukken nog opvraagt? Men zou er toch legitiem vanuit kunnen gaan dat met de daar al bestaande audit- en financiële controlesystemen, alles in orde is? Een bijvoorbeeld door een gemeentesecretaris ondertekende verklaring op erewoord zou dan eigenlijk toch kunnen volstaan?

De vaststelling dat er geen feedback is over de kwaliteit van de jaarverslagen, komt er eigenlijk op neer dat er niets gebeurt met de jaarverslagen, dat daar dus geen beleidsconclusies uit worden getrokken, althans niet op het Vlaamse niveau. Klopt die bevinding wel?

Meest opvallende vaststelling is het gebrek aan verband tussen doelstellingen, beheersovereenkomst en beleidsplan voor erfgoedconvenants. Is dat ook zo voor de musea en archieven? Heeft het wel zin om een beleidsplan te maken als er nadien een beheersovereenkomst wordt opgesteld die daar niet bij aansluit? Zou het dan niet beter zijn ofwel in de regelgeving te voorzien dat het beleidsplan moet worden aangepast, ofwel in twee fases te werken met een intentienota en een onderhandelingsfase, waarbij afspraken worden gemaakt die al dan niet worden vertaald in een beleidsplan?

Wat de bijsturing betreft, wordt er voor de musea op gewezen dat er doorgaans weinig gebeurt rond de gesignaleerde knelpunten. Zijn die aandachtspunten rechtstreeks gerelateerd aan de criteria? Zijn het met andere woorden knelpunten die aantonen dat de criteria niet (volledig) worden vervuld? Als dat het geval is, dan zou er een regeling moeten worden opgezet die de musea verplicht die knelpunten op te lossen.

Mag ten slotte uit de vaststelling dat er geen aangepast sanctiekader is, worden afgeleid dat het Rekenhof pleit voor een gradueel systeem van sanctionering – van lichte tot zware sancties – in plaats van het huidige ‘alles of niets’-stelsel?

III. ANTWOORDEN VAN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN HET REKENHOF

De heer *Jan Debucquoy* zegt dat er bij het Rekenhof twee directies zijn, met in totaal een 80-tal medewerkers, die exclusief voor het Vlaams Parlement audits uitvoeren en daarover alleen verantwoording afleggen aan het Vlaams Parlement. Het gaat om financiële

audits, onderzoek van de begroting en begrotingsaanpassingen, thematisch onderzoek en een aantal kleinere taken die de wetgever aan het Rekenhof heeft toevertrouwd.

Er werd gevraagd naar een globaal oordeel over het voorliggende rapport. Het onderzoek heeft geen spectaculaire tekortkomingen aan het licht gebracht. Het beeld is globaal gezien positief, al zijn er voor bepaalde punten zeker nog verbeteringen mogelijk. Het Rekenhof streeft ernaar om bij zijn rapporten een genuanceerd beeld te geven. De rapporten zijn ook bedoeld om bij te dragen tot het beter functioneren van de overheid: het blijft dan ook niet bij het formuleren van kritiek, er worden ook aanbevelingen gegeven en oplossingen aangereikt. Alle rapporten zijn ook onderworpen aan een tegensprekelijke procedure, want de aanbevelingen die worden gedaan, moeten ook haalbaar zijn.

Het klopt dat er zeer veel informatie wordt verzameld, zodat de vraag kan worden gesteld of geen andere werkwijze mogelijk is. Het Rekenhof is bekommerd om een efficiënt optreden van de overheid. De verantwoording achteraf kan op minder papier, maar ze moet dan wel de relevante informatie bevatten. In Nederland is trouwens een interessant experiment bezig. Het toekennen van subsidies gaat daar gepaard met het geven van een verregaande mate van vertrouwen en controles verlopen er meer steekproefsgewijs. Als er echter misbruik van subsidies aan het licht komt, leidt dat tot zware sancties. Dat systeem lijkt behoorlijk efficiënt te werken en zou eventueel ook hier kunnen worden toegepast.

Mevrouw *Katrien Candaele* zegt dat er sinds de integratie van de regelgeving via het Cultureelerfgoeddecreet van 2008, geen versnippering meer is in dit domein. Dat contrasteert inderdaad met het letterenbeleid en, vermoedelijk, ook met de toeristische sector.

Het onderzoek werd toegespitst op de controle van de uitvoering, er werd minder aandacht besteed aan de toekenning van de subsidies zelf. Dat neemt niet weg dat ook de subsidiebeslissingen werden bekeken en die bleken in grote lijnen wel gemotiveerd te zijn. Er zijn heel wat criteria en ook de beoordelingscommissie speelt een rol.

Vooraf voor de musea en de erfgoedconvenants bleek de financiële verantwoording zeer gebrekkig te zijn. Voor de archieven, die allemaal een vzw-structuur en -boekhouding hebben, was er veel minder een probleem. Erfgoedconvenants en sommige musea worden beheerd door gemeenten of provincies en de verantwoording gebeurt daar via uittreksels uit de begrotingsrekening. Daar was echter niet altijd duidelijk of de ontvangsten- en uitgavenartikels alleen betrekking hadden op de werking van het covenant of het museum, hoe bepaalde algemene kosten werden toegewezen aan de werking enzovoort. Dat gebeurde soms ook voor musea die een onderdeel waren van een overkoepelende vzw. Men kon de uitgaven wel grotendeels verantwoorden, maar een zicht op de financiële toestand van het museum is in veel gevallen moeilijk te krijgen, door de verwevenheid met een gemeente of een grotere vzw. Daardoor is ook geen onderlinge vergelijking mogelijk tussen gelijkaardige organisaties.

Wat de vraag betreft over de bijsturing, is het zo dat de door de regelgeving opgelegde evaluaties wel degelijk gebeuren, al kan er kritiek worden gegeven op de inhoud en de bruikbaarheid ervan. Het gaat echter om individuele evaluaties over afzonderlijke organisaties. Zo'n evaluaties kunnen ook meer algemene informatie opleveren over steeds terugkerende problemen of over het bereiken van doelstellingen. Als er algemene conclusies uit zouden worden getrokken, kunnen die bruikbaar zijn voor bijvoorbeeld de evaluatie van het subsidiebeleid of van de toestand van de erfgoedorganisaties op welbepaalde punten in de werking.

Bij de jaarverslagen bestaat op zijn minst de indruk dat die documenten niet ten volle worden gebruikt. Blijkbaar plant de administratie wel die verslagen in de toekomst te gebruiken bij de voorbereiding van de evaluatie, maar voor de onderzochte periode werd

in de evaluatieverslagen niet verwezen naar de jaarverslagen en werden opmerkingen over de kwaliteit van die verslagen zelf ook niet doorgegeven aan de organisaties.

De heer *Jan Debucquoy* tekent hier nog bij aan dat jaarverslagen vaak uiteenlopende functies hebben. Voor veel organisaties is het jaarverslag ook een pr-instrument. Vaak wordt er ook een verantwoording achteraf in geïntegreerd. In het algemeen worden die documenten echter niet of veel te weinig gebruikt voor het bijsturen of evalueren van het beleid, onder meer ook omdat de evaluatiecultuur in Vlaanderen wat ontbreekt. Een nieuwe aanpak, meer centraal gestuurd, met minder papier, vertrouwen in plaats van wantrouwen, gekoppeld aan zwaardere sancties ingeval dat vertrouwen wordt geschaad, zou zeker kunnen worden overwogen. Het Planlastendecreet is al een stap in de goede richting, maar nog verdere stappen met minder regeldruk en minder administratieve lasten zijn zeker mogelijk.

Op de vraag van de heer *Bart Caron* of de niet-beantwoorde knelpunten te maken hebben met subsidie- of erkenningscriteria, antwoordt mevrouw *Katrien Candaele* dat het Rekenhof het inhoudelijke gewicht van die aandachtspunten moeilijk kan beoordelen. Vaak hebben die knelpunten inderdaad te maken met de criteria of de werking zelf, bijvoorbeeld een onduidelijke scheiding tussen de kunsten- en de museumfunctie, of tussen de toeristische functie en de museumfunctie, of opmerkingen over de wijze van het presenteren van een collectie of over het zakelijk beheer. Er worden weliswaar inspanningen gedaan, maar een aantal van deze problemen duiken toch telkens opnieuw op. Volgens de administratie heeft ook het Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed FARO een rol in de bijsturing, door specifieke begeleiding te organiseren. Het zou dan ook nuttig zijn als de vaststellingen die de administratie bij de evaluaties doet, al dan niet gegroepeerd, aan het steunpunt worden bezorgd.

Bart CARON,
waarnemend voorzitter

Lieven DEHANDSCHUTTER,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

IVA	intern verzelfstandigd agentschap (van de Vlaamse overheid)
pr	public relations
vzw	vereniging zonder winstoogmerk