



## ADVIES

## Algemene Raad

22 januari 2014

## Advies GOED BESTUUR in de sectoren CJSM

## 1. Inleiding

Goed bestuur (soms ook deugdelijk bestuur genoemd, of 'corporate governance' in de private sector) is een veelbesproken maatschappelijk thema, en geldt vandaag de dag als een belangrijke voorwaarde voor een sociale en duurzame ontwikkeling van bedrijven, organisaties en verenigingen. Zowel in de commerciële als in de non-profit sector is er al een ruime aandacht voor het incorporeren van de verschillende elementen van goed bestuur, met verschillende charters en codes als bewijs hiervan.

Ook binnen de overheid wint het concept van goed bestuur aan belang, zoals kan blijken uit het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector<sup>1</sup>. Het uitgangspunt hierbij is dat overheid zelf het goede voorbeeld moet geven. Goed bestuur is immers geen kwestie van eenrichtingsverkeer. De overheid die de publieke middelen ter beschikking stelt aan organisaties heeft er belang bij te kunnen aantonen dat deze middelen goed besteed worden. Zij ziet niet alleen toe op de toepassing van de principes van goed bestuur maar maakt er mee onderdeel van uit.

Deze evoluties leiden ertoe dat organisaties in alle beleidsdomeinen, dus ook in de sectoren cultuur, jeugd, sport en media (CJSM) uitgedaagd worden om goed bestuur in de praktijk te brengen. De organisaties die actief zijn in deze CJSM-sectoren zijn maatschappelijk geëngageerd. Ze werken niet enkel in de maatschappij, maar ook voor de maatschappij en gebruiken publieke middelen voor hun werking. Zorgvuldig omspringen met publieke middelen (waaronder subsidies) is dan ook een noodzaak.

Een gezond beheer volgens de principes van goed bestuur is de beste garantie voor deze organisaties om hun maatschappelijke en sociale doelstellingen te realiseren. Het is eveneens de beste garantie op een zo doelmatig mogelijke aanwending van de verkregen subsidies en publieke middelen.

---

<sup>1</sup> <http://www.bestuurszaken.be/decreet-deugdelijk-bestuur>

## 2. Definitie van goed bestuur

Goed bestuur gaat over veel meer dan de samenstelling van de raden van bestuur. In diverse bepalingen en definities die in de decreten voor de cultuur-, jeugd-, sport- en mediasector staan, komen principes van goed bestuur terug, in het bijzonder:

- een duidelijke missie die gericht is op de uitvoering van de artistieke/inhoudelijke doelstellingen;
- transparantie;
- een goede doorstroming van informatie;
- een duidelijke rolverdeling (functiescheiding tussen uitvoering, bestuur en toezicht);
- '*checks en balances*' tussen de verschillende bestuursorganen;
- principe van verantwoording of '*accountability*' (wie legt verantwoording af aan wie);
- een evenwichtige en diverse samenstelling van de raden van bestuur;
- optimale relatie met de stakeholders en
- het verzekeren van een gezonde financiële situatie.

Deze elementen zijn ook terug te vinden in de leidraad 'Goed bestuur voor cultuur', die door een werkgroep van het Bilzen Fonds voor Cultuurmanagement (Universiteit Antwerpen) op 25 maart 2012 werd overhandigd aan Vlaams minister van Cultuur Joke Schauvliege<sup>2</sup>.

## 3. Goed bestuur in CJSM

De organisaties in de sectoren cultuur, jeugd, sport en media (CJSM) worden door de overheid aangemoedigd om de principes van goed bestuur toe te passen al dan niet via subsidievoorwaarden in de meeste decreten.

In de mediasector bijvoorbeeld volgen de grote concerns de geldende codes in de private sector (Code Buysse, Code Daems). Omdat de Code Lippens – onder andere door de recente crisis – aan geloofwaardigheid heeft ingeboet, werd onlangs nog een nieuwe, aangepaste versie opgesteld door Herman Daems<sup>3</sup>. Daaruit blijkt onder meer dat principes verkondigen niet volstaat, men moet ze in de eerste plaats ook consequent toepassen.

Ook in de sportsector bestaan goede initiatieven, zowel in binnen- als buitenland. Zo moeten de erkende sportbonden in Nederland voldoen aan minimale kwaliteitseisen die betrekking hebben op goed bestuur. Nog in Nederland vindt ook jaarlijks het 'Nederlands Congres voor Sportbestuurders' plaats, georganiseerd door het magazine SPORT Bestuur & Management<sup>4</sup>. In Vlaanderen kunnen kwaliteitslabels van sportfederaties voor sportclubs en ondersteuning die aan sportclubbestuurders geboden wordt via het Dynamo Project<sup>5</sup>, beschouwd worden als stimulansen voor goed bestuur.

---

<sup>2</sup> Schramme Annick, Schrauwen Joke & Rommens Charlotte (2012). Goed bestuur voor cultuur. 'Corporate governance' in de cultuursector. Bilzen fonds voor Cultuurmanagement, UA

<sup>3</sup> [http://www.corporategovernancecommittee.be/nl/corporate\\_governance\\_code/definitieve\\_code/](http://www.corporategovernancecommittee.be/nl/corporate_governance_code/definitieve_code/)

<sup>4</sup> <http://www.sportsmedia.nl/bestuur-en-management/sport-bestuur-en-management/>

<sup>5</sup> <http://www.dynamoproject.be/>

In de sectoren CJSM worden dus, al dan niet bewust of al dan niet verplicht via subsidievoorwaarden, vele principes van goed bestuur gehanteerd. Echter, de toepassing van goed bestuur wordt niet altijd zichtbaar gemaakt. Een bewustere focus op goed bestuur en een betere communicatie hierover zouden het maatschappelijk draagvlak voor de sectoren CJSM ten goede kunnen komen.

#### 4. Een bewustere focus op goed bestuur in de sectoren CJSM

Vele organisaties zijn zo bloeiend omdat ze functioneren dankzij de inspiratie en gedrevenheid van hun (artistieke) leiders, soms zelfs stichters of oprichters. Meer aandacht voor de principes van goed bestuur moet er in de eerste plaats op gericht zijn het kader versterken waarbinnen de ideeën, overtuigingen of inspiraties van deze pioniers verder kunnen groeien. Er zijn bovendien in de diverse sectoren van CJSM vele vrijwilligers actief. De dynamiek die uitgaat van die vrijwilligers is een belangrijk gegeven en moet zeker verder gekoesterd en gestimuleerd worden. Principes van goed bestuur dienen in hun toepassing rekening te houden met deze specificiteit van de diverse sectoren CJSM en dienen zelfs om een duurzame en kwalitatieve werking te garanderen. De SARC vindt het daarom de moeite waard om na te gaan hoe de aandacht voor goed bestuur in de sectoren cultuur, jeugd, sport en media nog verder kan aangescherpt worden. Zo kan men de juiste verhouding bereiken tussen de lange termijn visie (vaak aangeleverd door een sterke creatieve of bevlogen kern) met de dagdagelijkse organisatorische en zakelijke kant.

Als basis kan er verwezen worden naar de '*Leidraad Cultural Governance*'<sup>6</sup> waarin 5 principes en 25 aanbevelingen over goed bestuur in de cultuursector zijn uitgewerkt. Deze leidraad is overhandigd aan Vlaams minister voor Cultuur Joke Schauvliege op 25 maart 2012. Er zou kunnen gekeken worden in hoeverre deze leidraad kan uitgebreid worden naar de andere sectoren of afgestemd met andere codes in jeugd, sport en/of delen van de mediasector.

Inspiratie kan ook gehaald worden uit de *Aanbevelingen voor Goed Sportbestuur* van de Commissie Loorbach in Nederland<sup>7</sup>. De 13 aanbevelingen gaan kort gezegd over het functioneren van het bestuur, het financieel-economische beleid, de werving en competenties van bestuursleden, democratie, governance en gedragscode. Ook de noodzaak van transparantie bij besturen wordt door deze Commissie benadrukt. De aanbevelingen van deze commissie werden door alle sportbonden zo goed onthaald, dat de ledenvergadering van het Nederlands Olympisch Comité\*Nederlandse Sport Federatie (NOC\*NSF) sinds november 2013 beslist heeft om ze als kwaliteitsvoorwaarden voor lidmaatschap (erkenning) in te bouwen.

Bij het tot stand komen en het toepassen van dergelijke leidraden zijn steeds verschillende partijen betrokken. Zoals eerder aangegeven is er niet alleen een rol weggelegd voor de organisaties zelf, maar kan ook de overheid een rol opnemen om de naleving van goed bestuur realiteit te laten zijn. Het gaat (bij gesubsidieerde organisaties) over gedeelde verantwoordelijkheid.

---

<sup>6</sup> <http://www.lannoo.be/goed-bestuur-voor-cultuur>

<sup>7</sup> <http://www.nocnsf.nl/cms/showpage.aspx?id=1561&mid=1092>

## ▪ De rol van de organisaties

Vele organisaties in de sectoren CJSM hebben (al dan niet om decretale redenen) een vzw structuur. Organisaties zijn daarom de eerste en belangrijkste betrokken partij in dit verhaal. Het in de praktijk brengen van de principes van goed bestuur begint immers op organisatieniveau. Het is belangrijk dat organisaties de principes van goed bestuur meer bewust toepassen. Zo dient zeker de nodige aandacht te gaan naar een duidelijke taakverdeling tussen uitvoering en controle. Bij vzw's bijvoorbeeld moet het onderscheid tussen de directie, de raad van bestuur en de algemene vergadering meer uitgesproken zijn (de zogenaamde triptiek). Zeker in een tijd van financiële crisis wordt het belang van een goed zakelijk beheer en de onderscheiden verantwoordelijkheden van de diverse raden van bestuur almaar groter.

Belangrijk ook is dat er bij de toepassing van de principes van goed bestuur rekening gehouden wordt met de functie/type/schaal of met de juridische vorm van organisaties. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen organisaties met een nauwere band met de overheid waar een meer directe overheidsinvloed te rechtvaardigen is en organisaties die een privaat karakter hebben. Denk bijvoorbeeld aan musea met collecties die overheidseigendom zijn of aan instellingen met een bijzondere nationale of regionale betekenis waarvoor de betrokken overheid, al dan niet op verzoek, verantwoordelijkheid draagt voor continuïteit. Soms is de overheid inrichtende macht, soms gaat het om echte overheidsinstellingen. Of over organisaties die een beheersovereenkomst met de overheid afsluiten zoals de grote culturele instellingen, de belangenbehartigers of de steunpunten. Dit betekent dat iedere organisatie moet bekijken in hoeverre ze de principes van goed bestuur kan toepassen. Als er goede redenen zijn om dit niet te doen, moet de mogelijkheid geboden worden, maar dient de organisatie in kwestie dit ook uit te leggen. Door het principe van 'pas toe of leg uit' te hanteren, wordt openheid en flexibiliteit gecreëerd.

## ▪ Een rol voor de overheid

De overheid dient haar houding conform de principes van goed bestuur goed te definiëren en te communiceren. De overheid als subsidiënt is meestal de belangrijkste externe stakeholder van organisaties in de sectoren CJSM. Zij dient de toepassing van goed bestuur te stimuleren, aan te moedigen op allerlei manieren zoals door sensibiliseringsacties en/of vormingsinitiatieven. Verder kan de overheid de toepassing van goed bestuur monitoren en hefboomen creëren om goed bestuur te stimuleren. Zo hanteert het vernieuwde kunstendecreet een systeem van voorwaardelijke financiële sanctievoorstellen. Bij het niet toepassen van de principes van corporate governance krijgt de subsidieontvanger de mogelijkheid tot remediëring.

De overheid kan ook sensibiliseren langs niet-decretale weg. Zo kunnen de organisaties bijvoorbeeld zelf (proactief) op zoek gaan naar bestuurders met geschikte profielen en de nodige competenties en hierover **transparant communiceren**. Minister Schauvliege<sup>8</sup> roept de organisaties hier zelf toe op: "*Ik wil*

---

<sup>8</sup> Uitreiking prijs van de Vlaamse Gemeenschap voor cultuurmanagement, 26 maart 2012 tijdens het colloquium van het Bilsen Fonds voor Cultuurmanagement (UA).

*de culturele organisaties oproepen om voldoende aandacht te schenken aan het zoeken naar competente bestuurders. Een goede raad van bestuur heeft nood aan diversiteit van profielen. Een goede raad van bestuur is niet altijd een ja-knikkende fanclub van de directie, maar moet het belang, de missie en de resultaten van de organisatie vooropzetten. Een goede raad van bestuur mag best kritisch zijn, maar moet ook ideeën hebben, een visie hebben op hoe de organisatie zich het best ontwikkelt.*" De databank van de overheid "Iedereen kan zetelen" werd vernieuwd en wil, meer dan vroeger, trachten om een betere match te maken tussen de noden van de organisaties en de beschikbare bestuurders.

In de sportsector is er het eerder genoemde Dynamo Project dat goed bestuur in sportorganisaties stimuleert en ondersteunt.

## 5. Het draagvlak voor goed bestuur verbreden

De ervaringen met de *Handleiding Cultural Governance* met 23 aanbevelingen over goed bestuur voor de cultuursector in Nederland wijzen uit dat het invoeren en hanteren van een code (of charter) het draagvlak voor goed bestuur binnen de sector heeft verhoogd<sup>9</sup>.

Draagvlak voor goed bestuur (en voor een code) is dan ook van cruciaal belang voor het welslagen ervan. Het gaat immers om meer dan het louter toepassen van regels en principes. Goed bestuur gaat eveneens om attitudes en mentaliteit die moeilijk door regels kunnen worden afgedwongen. Goed bestuur moet een onderdeel zijn van professionalisering, zonder dat dit tot extra bureaucrativering of regelgeving moet leiden.

We illustreren dit aan de hand van enkele belangrijke elementen binnen het concept van goed bestuur.

### ▪ Samenstelling Raden van Bestuur

Wat dient te gelden voor organisaties (zie punt 3), moet ook voor de overheid van toepassing zijn. Zij dient zelf het goede voorbeeld te geven. Nu leeft bij vele organisaties een zekere onmacht omdat de overheid zelf de principes van transparantie, objectiviteit en professionalisme niet altijd respecteert. Zeker bij overheid gebonden organisaties en bij de samenstelling van Raden van Bestuur van grote culturele instellingen die een belangrijke uitstraling hebben, is de politisering eerder dan de competenties vaak doorslaggevend bij de toekenning van bestuursmandaten.

Nochtans hoeft de democratische afvaardiging, die zowel in het Cultuurpact als in het Gemeente- en het Provinciedecreet (2005) voorzien wordt, niet te botsen met deskundigheid. Dit geldt eveneens voor organisaties actief op het lokale bestuursniveau. Ook hier worden de verplichtingen uit het Gemeente- en het Provinciedecreet soms over het hoofd gezien, maar voor hen speelt dezelfde problematiek van verplichte vertegenwoordiging vanuit de lokale en provinciale overheden. We verwijzen naar het beheer van bijvoorbeeld bibliotheken, culturele centra, sportcentra....

---

<sup>9</sup> Zie de bijdrage van Dr. W.M. van den Goorbergh over de ervaringen met cultural governance in Nederland in het boek 'Goed bestuur voor cultuur. Over corporate governance in de Vlaamse cultuursector', red. Annick Schramme, Lannoo Campus, 2012

Concreet betekent dit dat een nieuwe legislatuur kan leiden tot een vervanging van een groot deel van de raden van bestuur of bestuurscommissies. Om de continuïteit van besturen te verzekeren, lijkt het ons daarom raadzaam om een betere begeleiding voor nieuwkomers te voorzien. De organisatie van opleidingstrajecten of andere vormingsinitiatieven zouden hieraan tegemoet kunnen komen. Het inschrijven van een rotatiesysteem of een gefaseerd rooster van aftreden in het huishoudelijk reglement kan voor sommige organisaties al een deel van het probleem wegnemen.

Wanneer er zich in overheid gebonden culturele organisaties met een grote politieke vertegenwoordiging een probleem stelt betreffende continuïteit van bestuur, kunnen de overheid of de sectorsteunpunten initiatief nemen om in opleiding en informatiedoorstroming te voorzien.

De democratische vertegenwoordiging in bestuursorganen mag niet uitsluiten dat deze vertegenwoordigers dienen te beschikken over de juiste competenties, interesse en kennis. Nu is er nog te vaak een spanningsveld tussen beide. De Raad voor Cultuur (de voorganger van de SARC) bracht in 2005 advies uit over het Cultuurpact, waar gelijkaardige aanbevelingen in stonden<sup>10</sup>.

Het positieve gegeven dat typisch is voor de sectoren CJSM, namelijk dat besturen vaak bestaan uit vrijwilligers die zich engageren uit overtuiging of voor het goede doel, mag niet verloren gaan bij het toepassen van de principes van goed bestuur. Dit positieve engagement van vrijwilligers is een waardevol gegeven. Het moet een uitgangspunt zijn voor organisaties om aandacht te hebben voor de competenties van de vrijwilligers en hen te motiveren deze maximaal te ontplooiën in het belang van de organisaties en hun maatschappelijk doel. Indien relevant dienen aan de vrijwilligers mogelijkheden voor bijscholing en vorming te worden aangeboden.

#### ▪ Diversiteit

Diversiteit blijft een groot probleem in organisaties en zeker bij de samenstelling van raden van bestuur. Organisaties vrezen vaak dat regels in verband met diversiteit nieuwe vormen van verplichte vertegenwoordiging (met de bijhorende problemen) met zich mee brengen. Het inzetten van personen met het 'juiste' diversiteitsprofiel mag geen 'excuus' zijn voor de wenselijkheid dat zij beschikken over de juiste competenties, interesse en kennis. De invulling van het plaatje wordt zo bemoeilijkt.

Diversiteit in raden van bestuur moet daarom in de brede zin worden opgevat: niet enkel etnisch culturele diversiteit en gender- en leeftijdsdiversiteit, maar eveneens diversiteit van competenties.

Een belangrijk initiatief in dit verband is de vernieuwde databank 'Nieuw Vlaams Talent'. Die mag gerust meer aandacht krijgen. De overheid moet hierover voldoende communiceren zodat organisaties de weg vinden naar deze databank.

---

<sup>10</sup> [http://www.cjasm.vlaanderen.be/raadcjasm/historiek/ravocu/adviezen/2005/advies\\_C02.05.pdf](http://www.cjasm.vlaanderen.be/raadcjasm/historiek/ravocu/adviezen/2005/advies_C02.05.pdf)

## ▪ **Financieel beheer**

In de sectoren van cultuur, jeugd, sport en media is het goed besteden van subsidies een kerntaak. Er dient immers op een verantwoorde manier te worden omgegaan met publieke middelen. Ook de bestuursorganen hebben hierin een verantwoordelijkheid. Een efficiënte en regelmatige communicatie, opvolging en controle van het management kan financiële tekorten of foute beslissingen voorkomen. De nodige competenties dienen aanwezig te zijn in de besturen zodat er met kennis van zaken kan opgetreden worden. In de grote culturele instellingen waakt de regeringscommissaris mee over het goede gebruik van de middelen.

De directie (meestal tweehoofdig, soms meerhoofdig) dient aan de bestuurders verantwoording af te leggen over het gebruik van de financiële middelen voor de uitvoering van de missie en de doelstellingen van de organisatie. Zij doet dit op een regelmatige, transparante en correcte manier. Het invoeren van mandaatsystemen bij de grote culturele instellingen zou de verantwoordingsplicht van de directie nog kunnen verhogen.

## ▪ **Evenwicht tussen sturen en besturen**

Zoals reeds geschreven, hebben de gesubsidieerde organisaties doorgaans een v.z.w. statuut. De wetgeving voorziet in een uitgebalanceerd systeem van sturen en besturen met personeel dat voorstelt en uitvoert, een raad van bestuur die bestuurt en een algemene vergadering die stuurt en controleert. Deze triptiek wordt in de praktijk vaak te formalistisch ingevuld. Een reflectie over en aflijnen van de diverse rollen zou in dit kader erg nuttig kunnen zijn. Hierbij rekening houdend met het principe van checks and balances. Zo zou bijvoorbeeld de algemene vergadering haar rol van democratisch controleorgaan ten volle moeten kunnen waarmaken.

De manier waarop interne toezichtmechanismen worden gebruikt, is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de organisaties zelf. De overheid kan nagaan of de organen er zijn, maar is vaak niet bij machte om een goede werking ervan af te dwingen. Hier kunnen positieve ervaringen met toezicht door visitatiecommissies, waarbij de louter formeel-kwantitatieve controle overstegen wordt, soelaas bieden.

## ▪ **Monitoring, controle en vorming**

In 2012 werd voor het eerst een onderzoek naar goed bestuur in de culturele sector uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse overheid. Daaruit bleek dat de meeste organisaties niet slecht bestuurd worden maar dat zij meestal niet op de hoogte zijn van het bestaan van de principes van goed bestuur. Meestal zijn het vrijwilligersbesturen die op een vrij organische manier te werk gaan. Om de evolutie naar een meer bewuste of noem het een meer professionele manier van besturen te kunnen opvolgen, lijkt monitoring door de overheid op lange termijn aangewezen. Toch mag dit niet betekenen dat men te veel gaat formaliseren. De essentie is om de organisaties te doen nadenken over goed bestuur<sup>11</sup>, en om de organisaties meer robuust te maken in tijden van crisis, zodat de missie kan gevrijwaard worden. Hierbij

---

<sup>11</sup> Het is bijvoorbeeld niet omdat de statuten van een organisatie tijdig en bij de juiste instantie worden neergelegd, dat het ook goede statuten zijn.

dient ook rekening gehouden te worden met de levensfase en de schaal van de organisatie.

Het principe 'pas toe of leg uit' kan ook hier soelaas brengen. Zo moet iedere organisatie voor zichzelf bekijken hoe ze de principes van goed bestuur kan toepassen. Als er goede redenen zijn om bepaalde zaken niet te doen, kan dit als het gefundeerd is en verantwoord kan worden. Op die manier is er ruimte voor een flexibele toepassing van de principes en voor verbetering op (lange) termijn.

## 6. Conclusies

Goed bestuur gaat niet over het invoeren van regels en dus meer regelgeving. Het gaat over veel meer dan over specifieke onderwerpen als de samenstelling van raden van bestuur. Het gaat over het goed functioneren van organisaties waardoor een bloeiende inhoudelijke werking kan gegarandeerd worden. Goed bestuur gaat indirect ook over het versterken van het maatschappelijk draagvlak. Zeker voor sectoren waar organisaties met overheidsmiddelen omgaan en een maatschappelijke rol of opdracht vervullen, is het van vitaal belang dat de principes van goed bestuur worden toegepast. Om die reden wil de SARC ervoor ijveren dat in de sectoren cultuur, jeugd, sport en media blijvende aandacht is voor goed bestuur.

Door middel van dit advies wil de SARC het thema van goed bestuur op de agenda plaatsen, en de overheid en de betrokken sectoren bewust maken van het belang ervan. Het is aan de overheid en aan de sectoren en organisaties om hiervoor – indien nodig – gepaste maatregelen en initiatieven te nemen.

Goed bestuur, in al haar elementen, dient niet alleen in de praktijk toegepast te worden, het mag ook getoond en gecommuniceerd worden. Op die manier is goed bestuur ook bevorderlijk voor het maatschappelijk en politiek draagvlak.



De SARC herhaalt, ter afsluiting, dat het belangrijk is dat:

- er blijvend gezocht wordt naar een evenwicht tussen goed bestuur, de inhoudelijke werking van organisaties en het maatschappelijk draagvlak;
- de principes van goed bestuur meer bewust worden toegepast door de diverse organisaties in de sectoren CJSM;
- goed bestuur leidt tot een versterking van de werking en veerkracht van organisaties en verenigingen, zonder dat dit tot extra bureaucratisering of regelgeving leidt;
- de overheid de toepassing van goed bestuur kan/moet monitoren en hefboomen moet creëren om deugdelijk bestuur te stimuleren, zoals vormingsinitiatieven voor besturen en/of sensibiliseringacties;
- de overheid zelf het goede voorbeeld geeft door de principes van goed bestuur te respecteren, toe te passen en hierover transparant te communiceren;
- de overheid de flexibele en professionele werking van organisatie verder stimuleert.

Namens de Algemene Raad,

Luk Verschueren, algemeen voorzitter

Iris Van Riet, algemeen secretaris