

Advies Raad voor de Kunsten over het ontwerp van beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)

6 juni 2006

De Raad voor de Kunsten geeft advies over de beheersovereenkomst tussen het Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL) en de Vlaamse Regering. Dit wordt voorafgegaan door een verslag van de hoorzitting met de heer Carlo Van Baelen, directeur van het VFL, en de heer Dirk Van Ryckeghem, directeur bij de afdeling Kunsten en Erfgoed (K&E) van het departement.

A. Verslag van de hoorzitting

Algemene toelichting

Voorgeschiedenis

Beheersovereenkomsten met grote instellingen worden meer en meer afgesloten: het is een tendens die een tijd geleden al ingezet is. Dit gebeurt telkens voor een termijn van vijf jaar. Bedoeling is de legislatuurtermijn te volgen. Bij het Kunstendecreet is er een termijn van 4 jaar. De Inspectie van Financiën staat erop dat beheersovereenkomsten als echte contracten volgens de SMART-principes van management geformuleerd worden, met algemene doelstellingen, operationele doelstellingen, indicatoren en meetinstrumenten.

De basistekst voor de beheersovereenkomst met het VFL kwam er begin december 2005. Enkele accenten moesten verder aangevuld worden. Een aantal gesprekken met de administratie en het kabinet hebben geleid tot de huidige tekst van de beheersovereenkomst. Er is dus sprake van uitgebreid overleg tussen het kabinet, K&E en het VFL. Deze drie partners staan dan ook achter deze overeenkomst. De opmerking van de Inspectie van Financiën als zou er geen overleg zijn geweest is dus niet correct, tenzij de opmerking sloeg op overleg met de Inspectie van Financiën zelf. Echter, dat is niet gebruikelijk.

De tekst was al geagendeerd, met goedkeuring van het VFL. Nu zit men in tijdnood, want de minister wil dit nog voor het zomerreces agenderen. Advies van de Raad voor de Kunsten is decretaal noodzakelijk. Wat de Raad voor de Kunsten adviseert, wordt meegenomen naar de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media van het Vlaams Parlement.

Toelichting beheersovereenkomst

De indeling die werd gevolgd is dezelfde als bij vrijwel alle beheersovereenkomsten. Het is wat betreft de structuur een soort modelcontract. Voor het VFL spreken we van een dotatie, niet van een subsidie. Een dotatie aan een VOI is een enveloppe waarmee ze haar eigen werking en de subsidiëring financiert. Dit wordt gecontroleerd door het Ministerie van Financiën en door de minister van Begroting.

Er wordt gevraagd naar de graad van autonomie van VFL. De heer van Ryckeghem legt uit dat er een interne autonomie bestaat, maar geen autonomie wat betreft beleidskeuzes – die maakt de minister. De minister is uiteraard gebonden door het decreet, dat er op initiatief van Parlement kwam. Er is dus een terugkoppeling naar de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media – andere VOI's hebben dat niet. Door het feit van de meerjarenplanning zijn de beleidskeuzes geconfirmeerd. Tijdens die periode liggen de keuzes in principe vast.

Opmerkingen per punt

2.1 Wettelijkheid en regelmatigheid

2.1.1 De gevraagde stukken werden geleverd.

2.1.2 In juni 2005 is de nota bezorgd aan de minister en aan de parlementscommissie. De minister werd gevraagd formeel te reageren – dat is dan ook gebeurd tijdens een ontmoeting met de sector. De overeenkomst werd daar voor 98% onderschreven. Ook al gaat het niet om een beleidsplan van de minister, hij heeft dat wel bevestigd. Er was voor deze beheersovereenkomst al een beheersovereenkomst voor vijf jaar. Normaal zou er in 2005 een nieuwe komen, maar zover is het dus niet gekomen. In het decreet en de beheersovereenkomst staat wel dat deze automatisch verlengd wordt; ook al is de wet daarbij niet zo expliciet. De overeenkomst komt niet 'out of the blue', er is een precedent. Er is ook een aanvullend financieel overzicht voorzien.

2.1.3 Toetsing ten opzichte van het decreet

Het is niet het omkeren van de zaken: er wordt verder gebouwd op iets dat al bestaat.

Wat betreft de werkingsmiddelen: de decretale norm was aanvankelijk 12%. Nadien werd dit aangepast en spreekt het decreet van een redelijke verhouding. De formele bepaling gebeurt in de beheersovereenkomst, op basis van het takenpakket en het werkvolume. Men komt tot 19% door het gemiddelde van de laatste jaren te nemen. De heer Van Baelen verwijst hierbij naar een studie uit Nederland, waaruit blijkt dat

de werkingskosten voor het VFL een stuk lager liggen dan de norm in Nederland. Als VOI is het VFL een privé-onderneming: dat geeft qua sociale rechten en dergelijke een heel andere situatie dan bij de overheid. De volle kosten zijn voor het VFL en de feitelijke werking moet gedragen worden – dus 19% is verantwoord.

Dat percentage is dus een vaststelling, geen norm die gevolgd wordt – ze komt uit de ervaring. De flexibiliteit is verzekerd door de mogelijkheid tot een jaarlijkse aanpassing op basis van het takenpakket en het werkvolume. De aanleg van een reserve behoort eveneens tot de mogelijkheden.

Het IF maakt bezwaren tegen het gebrek aan een berekening, een gebrek dus aan controlemogelijkheid waardoor het VFL tot dat percentage voor de werkingskosten kon komen. Het VFL maakte de berekening op basis van het totale bedrag dat ter beschikking wordt gesteld: hoeveel is er nodig ten opzichte van de beschikbare gelden? De raad vraagt of dit wel een goede werkwijze is: waarom worden die pakketten (werkingskosten en subsidies) niet opgesplitst? De heer Van Baelen licht toe dat zulks ooit de bedoeling is geweest, maar om politieke redenen heeft men besloten dat niet te doen.

In 2001 rezen hierover problemen met begroting, cultuur en het parlement. Het werd toen opgenomen in het decreet en om zeker te zijn nu ook nog eens in de beheersovereenkomst.

2.2. Doelmatigheid

De verwijzing van de Inspectie van Financiën naar de 'speelgoedzaaier' is verwonderlijk: art. 6 van de beheersovereenkomst maakt duidelijk dat het ruimer gaat dan enkel om het uitdelen van geld.

Er kan niet gewerkt worden met een strikt kwantitatief gegeven. Kwaliteit zou dan moeten fluctueren vanuit de verplichting om een bepaald aantal subsidies toe te kennen. Als er nu te weinig kwaliteitsvolle aanvragen zijn voor een bepaalde vergoeding en er schiet geld over, dan wordt dat in de loop van het jaar herschikt naar andere werkbeurzen etc.. Bovendien zijn alle subsidiereglementen opgenomen als onderdeel van de beheersovereenkomst. De gehanteerde normen en criteria zijn dus openbaar. De Inspectie van Financiën vraagt dat alles geformuleerd wordt via indicatoren die meetbaar zijn. Er wordt aangesloten bij de managementtechnieken die de overheid met de hervormingen heeft aangenomen. De heer Van Baelen vraagt zich echter af of dat hier opportuun is.

Het VFL maakt een duidelijke keuze: men kiest ervoor om gemiddeld grotere beurzen en structurele ondersteuning toe te kennen in plaats van veel kleine beurzen. Men probeert maximaal werkbare middelen toe te kennen aan initiatiefnemers.

De raad vraagt of het VFL meetinstrumenten heeft. Is er een manier om te weten te komen wat het effect is van de beurzen? De heer Van Baelen antwoordt dat er volgend academiejaar een student cultuurmanagement van de UA dat komt

onderzoeken. Bovendien heeft het Fonds Pascal Decroos (FPD) iets gelijkaardigs vorig jaar gedaan. Intuïtief merkt hij nu al een verandering, die bijvoorbeeld zichtbaar is in de kwaliteitsgroei van illustratoren de voorbije 5 jaar, ook internationaal. Het blijft natuurlijk moeilijk, ook andere factoren zouden dat kunnen verklaren. Nu gaat men enkel voort op feedback van de auteurs. Deze elementen zouden systematischer verwerkt moeten worden.

De Raad voor de Kunsten zou toch de 'output' willen benadrukken. Nu biedt het jaarverslag elk jaar bijvoorbeeld toch al een indicatie. Dit zou deels kunnen worden ingebracht in de beheersovereenkomst. Vanuit de administratie, zegt de heer Van Ryckeghem, werkt men ook met strategische en operationele doelstellingen, verschillende soorten vergaderingen, kwantificeringen. Het verloopt volgens een soort cascadesysteem: de minister geeft doelstellingen aan de directeur- of secretaris-generaal, van daar gaat het naar de afdelingen en die werken de doelstellingen operationeel en strategisch uit. Het gaat om het verschil tussen generiek en specifiek. Er zijn concrete stappen waartoe je je moet verbinden om doelstellingen te kunnen waarmaken.

De heer Van Baelen verwijst naar art. 17, waarin men geprobeerd heeft elementen aan te reiken die indicatoren kunnen zijn. Daar wordt wel degelijk een normering en een engagement ingebouwd. De punten zijn indicatoren die controleerbaar zijn.

De IF heeft het in paragraaf 2.2 over het stimuleren van de productie van boeken, maar het VFL gaat ook over een betere dienstverlening, snellere communicatie etc. Het IF interpreteert de doelstellingen nogal eng. Het VFL beschikt over een grote zelfbeschikbaarheid van de sector en een snellere operationaliteit dan de administratie. Het moment tussen de aanvraag en de uitbetaling gaat vlotter, er is een soepeler manier van negotiëren met de sector en men kan directer op het terrein inspelen. Dat zijn juist de redenen waarom het fonds is opgericht. De administratie ondersteunt algemene culturele publicaties: de beoordelingscommissies oordelen over de opportuniteit, de administratie brengt zakelijk advies (goed beheer, distributie, opportuniteit van de manier van uitgeven). Het VFL bestrijkt allerlei terreinen, maar die ervaring zou ergens terecht moeten komen. Deze scheiding tussen uitvoering en strategie is niet goed. De voorzitter, de heer Johan Thielemans, vindt dat hieruit blijkt dat het met de principes van BBB fout zit.

Het IF stelt dat het VFL uitvoerend is en zich dus niet op het terrein van beleidsontwikkeling en -evaluatie mag begeven. Dat is alleszins het systeem: de minister maakt zijn beleidskeuzes, de politieke verantwoordelijkheid ligt daar. De heer Van Baelen wijst er op dat er in de tekst van het VFL expliciet staat dat men een bijdrage wil geven aan dat beleid. De voorzitter licht toe dat BBB een grote streep trekt tussen beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling. Maar eigenlijk spreekt het IF zichzelf tegen: alleen geld uitdelen is ook niet goed.

Ook vanuit de administratie vind men het een onverantwoorde loskoppeling om de ervaring van het veld niet terug te vertalen naar de beleidsmaker.

De raad vindt dat hier een forse repliek mag op komen. Wil men het VFL puur uitvoerend maken, dan gaat men 50 jaar terug, naar het oude systeem van een minister en zijn kabinet die 'beleid maken' en andere actoren die enkel mogen uitvoeren.

De secretaris wijst erop dat men wel twee soorten administratie gecreëerd heeft: er is ook een beleidsvoorbereidende kant. Er is evenwel een muur opgetrokken tussen beide kanten. Dit geldt voor zoveel toepassingen, het is geen specifiek probleem van het VFL. Deze stelling zou moeten verdedigd worden.

2.3 Financiële incidentie

Er is een groeiscenario uitgewerkt, dat echter nog deels in bespreking met de minister zit. Een eerste minimum was de dotatie en daarna de principes van het groeiscenario. Met het eerste deel is de minister akkoord, met het tweede is men er nog niet uit: het heeft immers overdracht van taken vanuit andere plekken tot gevolg die zouden kunnen overlappen. Een detailoverzicht loopt over 5 jaar met de keuzes die we daarbij maken. Bedoeling is zeker om dit bij de beheersovereenkomst te voegen.

Nieuwe ambities

Vanuit de raad komt de vraag hoe het juist zit als het VFL met nieuwe werkvelden, mogelijk non-fictie, wil aanvangen: hoe is de relatie met het Fonds Pascal Decroos? De heer Van Baelen wijst erop dat dit is aangegeven in een document. Sterk overleg met het FPD zal alleszins nodig blijven: er wordt onderling afgesproken wie welk onderdeel ondersteunt en in een aparte nota vastgelegd. In Nederland wordt dit opgevangen door het Fonds voor journalistieke projecten. Het FPD gaat over onderzoeksjournalistiek. Dit kan worden opvangen door nadrukkelijk non-fictie als beleidsdomein te gaan instellen.

Het VFL wil er ook op wijzen dat de begroting maandelijks met de Raad van Bestuur wordt bekeken.

Indexeringsclausule

De instructie van de overheid geeft deze indexering. Daarvóór was het elk jaar vechten om die indexering als minimum te krijgen, dus dit is een goede zaak. De administratie bevestigt: wat erover gezegd wordt is een vaststelling. Je kan er niet onderuit en je kan er ook niet meer over zeggen.

Men vraagt vanuit de raad nogmaals of een opsplitsing van loonkosten en subsidies niet beter is.

De personeelskosten moeten structureel gevat zijn, en niet in projectkosten. Dat wordt best niet gesplitst: een dotatie met ca. 20% voor de werking is goed. Maar dat zou moeten afhangen van hoe groot de enveloppe is. Als er een probleem is, moet dat aangepast worden. Een werkingskost boven 20% roept protest op bij het

ministerie van Financiën: dan weegt de werking te zwaar. Regels moeten gehanteerd blijven. Het VFL is echter van mening dat logica vanuit een economisch standpunt ook moet kunnen. Iets moet niet om boekhoudkundige redenen duurder en minder doelmatig gemaakt worden. De beoordeling zou op relevantie, efficiëntie en effectiviteit van de beschikbare middelen moeten gebeuren.

2.4 budgettaire inpasbaarheid

Er kunnen bijkomende opdrachten komen die niet in de basisdotatie zitten. Dan zijn er dus bijkomende inkomsten van de overheid nodig. Het IF interpreteert dit echter als een kunstgreep: projecten verzinnen om geld los te peuteren. De administratie kan het VFL trouwens niet subsidiëren omdat ze al een dotatie krijgen.

Tot slot benadrukt de heer Van Baelen nogmaals dat je kunst en kunstitvoering niet altijd kan kwantificeren. Dat is iets waar we allemaal mee te maken krijgen, niet enkel bij literatuur. Als er geen kwalitatieve aanvragen binnenkomen, dan wordt geld niet zomaar opgebruikt maar dan komt er herschikking van behoeften vanuit parameters die met de Raad van Bestuur zijn afgesproken. De druk bestaat niet om te zeggen: de pot moet leeg.

De heer Van Ryckeghem trekt de parallel: de overheid doet dat ook in het voorjaar bij begrotingscontrole. Dit is efficiënt gebruik van middelen. Het VFL zou die flexibiliteit vanzelfsprekend niet graag opgeven. De voorzitter bevestigt ook: dat is juist het voordeel van een fonds te hebben.

De raad vraagt zich af: het VFL neemt beslissingen, maar die kunnen niet meer gewijzigd worden door de minister. Dus richt het lobbywerk richt zich dan meer naar het fonds?

De minister stelt een toezichthouder aan. Op de Raad van Bestuur komen nooit individuele dossiers op tafel. Het bestuur doet alleen de globale bewaking van het budget. De beoordelingscommissies van het VFL moeten toelating vragen aan het bestuur om boven dit budget te kunnen gaan, maar het bestuur oordeelt nooit over individuele dossiers. De minister kan ingrijpen op onbehoorlijk bestuur, maar niet in individuele dossiers. Hij kan daar ook niet meer op aangesproken worden door het parlement.

Carlo Van Baelen verwijst naar een studie uit Nederland waarbij er veel tijd- en economische winst gemaakt werd enkel doordat het lobbywerk verlegd werd.

De raad stelt nog enkele vragen over de werking van een fonds.

Kan de minister bijvoorbeeld een fonds beïnvloeden? De minister kan natuurlijk de beheersovereenkomst aanpassen.

En wat als een nieuwe minister een beleidsbeslissing neemt, vb. geen stripverhalen meer? Als de Raad van Bestuur vindt dat dit niet kan, dan zullen ze daar de nodige richtbaarheid aan geven. De minister blijft de macht echter behouden. De heer Van

Ryckeghem wijst ook op een procedure die is ingeschreven in geval van een geschil: er wordt dan een commissie opgericht die het moet oplossen. Deze bestaat uit deskundigen afgevaardigd door de minister en vanuit het fonds. Zij trachten dat op te lossen, anders zijn er nog verdere stappen nodig. In se is het echter de minister die beslist. Het blijft dan ook de taak van een VOI om het beleid van de overheid uit te voeren. Er wordt immers met overheidsgeld gewerkt.

Hoe wordt het budget bepaald? Het fonds moet door middel van bijvoorbeeld een groeiscenario proberen de minister te overtuigen van zijn plannen. Bij het VFL ligt de prioriteit momenteel bij proza en poëzie. Willen ze ook kinderboeken steunen, dan kan dat alleen met extra middelen. Internationaal is het VFL een soort *second opinion*, naast de uitgevers. Deze investering kan je niet weggooien door middelen plots anders in te zetten. In zijn zeer uitgebreide jaarverslag speelt het VFL volledig open kaart.

Einde van de hoorzitting. De heren Van Baelen en Van Ryckeghem verlaten de vergadering.

B. Advies

De Raad voor de Kunsten is het eens met voorliggende ontwerp beheersovereenkomst en kan zich vinden in de replieken van het VFL en het Agentschap K&E op het ongunstig advies van de Inspectie van Financiën in haar nota van 6 april 2006 met kenmerk GST/CDH/06/00164.

De Raad voor de Kunsten wil wel enkele punten benadrukken: het VFL moet aandacht hebben voor het ontwikkelen van kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve indicatoren om de resultaten van de acties en initiatieven te kunnen vaststellen en evalueren. De raad verwijst in dit verband naar de cijfers die nu reeds in de jaarverslagen zijn opgenomen.

Er wordt nogmaals verwezen naar de problematiek van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), meer bepaald de split tussen beleidsuitvoering en -voorbereiding. Hier is het eens te meer duidelijk geworden dat het rigoureuus doortrekken van dit principe geen BBB maar enkel BB betekent.



Iris Van Riet
Secretaris Raad voor de Kunsten

Johan Thielemans
Voorzitter Raad voor de Kunsten