



Rekenhof



Culturele en jeugdinfrastructuur

Investerings, onderhoud en beheer



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2013



Rekenhof

Culturele en jeugdinfrastructuur

Investerings, onderhoud en beheer



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 26 maart 2013
Vlaams Parlement, Stuk 37-G (2012-2013) - Nr. 1

Inhoud

Lijst van afkortingen en begrippen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksvragen	13
1.3 Procedure	13
Hoofdstuk 2	
Toewijzing van investeringsmiddelen	15
2.1 Behoeftanalyse en planning	16
2.2 Investeringsbeslissing	18
2.2.1 Investeringsubsidies	18
2.2.2 Investerings in eigen gebouwen	21
2.3 Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement	24
2.4 Conclusies	29
Hoofdstuk 3	
Onderhoud en opvolging van investeringswerken	31
3.1 Onderhoud van de eigen infrastructuur	32
3.1.1 Taakverdeling, coördinatie en procedures	32
3.1.2 Onderhoudsplanung	34
3.1.3 Opvolging van de gebouwenstoestand	36
3.1.4 Opvolging van de onderhoudswerken	36
3.1.5 Toezicht op het gebruikersonderhoud	38
3.2 Opvolging van de investeringswerken	38
3.2.1 Taakverdeling, coördinatie en procedures	39
3.2.2 Opvolging	40
3.3 Evaluatie van de gerealiseerde infrastructuur	43
3.4 Conclusies	44
Hoofdstuk 4	
Beheer en exploitatie door derden	47
4.1 Beheers- en exploitatieovereenkomsten	48
4.2 Toewijzing van infrastructuur aan derden en toezicht op de exploitatie	49
4.2.1 IVA Kunsten en Erfgoed: beleidsveld Kunsten	49
4.2.2 IVA Kunsten en Erfgoed: beleidsveld Erfgoed	55
4.2.3 IVA Sociaal Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen: beleidsveld Volksontwikkeling en Lokaal Cultuurbeleid	59
4.2.4 IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen: beleidsveld Jeugd	62
4.2.5 Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media	64
4.3 Conclusies	66
Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	69

Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	73
Hoofdstuk 7	
Reactie van de ministers	77
Bijlage 1	
Aandeel eigen infrastructuur	80
Bijlage 2	
Overzicht overheidsinfrastructuur cultuur en jeugd	81
Bijlage 3	
Dossieronderzoek subsidies en eigen infrastructuur	85
Bijlage 4	
Antwoord van de Vlaamse ministers van Cultuur en van Jeugd	86

Lijst met afkortingen

AUB	Algemene uitgavenbegroting
AFM	Agentschap voor Facilitair Management
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
Cultuurpactwet	Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer
EVA	Extern verzelfstandigd agentschap
Exploitatiesubsidie	Subsidie voor de kosten van beheer en exploitatie van overheidsinfrastructuur
FFEU	Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven
FoCI	Fonds Culturele Infrastructuur
Functionele administratie/entiteit	Agentschap, departement of afdeling van het Ministerie van Cultuur, Jeugd, Sport en Media bevoegd voor het betrokken beleidsveld
IVA	Intern verzelfstandigd agentschap
KMSKA	Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen
MACOMI	Managementcomité van het ministerie CJSM
MAS	Museum aan de Stroom Antwerpen
MuHKA	Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen
Nominatimsubsidie	Subsidie waarvan de begunstigde met het subsidiebedrag op naam vermeld is in de begroting
SCWJV	Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen
Sectorale investeringssubsidie	Subsidie voor infrastructuuruitgaven van organisaties die behoren tot de sectoren die door de Vlaamse Regering als prioritair zijn aangeduid
TGI	Team Gesubsidieerde Infrastructuur

Samenvatting

Het Rekenhof onderzocht de investeringen van de Vlaamse Gemeenschap in de bovenlokale culturele en jeugdinfrastructuur en het beheer van culturele en jeugdinfrastructuur die de overheid heeft toevertrouwd aan derden.

Toewijzing van investeringsmiddelen

De minister werkte de beleidsdoelstellingen voor de culturele en jeugdinfrastructuur niet uit in een meerjarenplan of beleidsplan dat de doelstellingen koppelt aan timing en budget. In de vorige en huidige legislatuur werd een behoeftestudie aangekondigd, maar niet uitgevoerd, zodat administratie en minister weinig inzicht hebben in de aanwezige infrastructuur en de behoeften inzake bovenlokale culturele en jeugdinfrastructuur in Vlaanderen.

De beslissingen over sectorale subsidies passen binnen de beleidsprioriteiten, maar het bestemde budget wordt ook gedeeltelijk besteed aan nominatimsubsidies. Van die nominatimsubsidies en ook van de investeringen in eigen infrastructuur is dikwijls niet duidelijk hoe ze kaderen binnen de beleidsdoelstellingen. Subsidiebeslissingen houden onvoldoende rekening met de beschikbare middelen. Als de administratie vooraf bij de investeringsbeslissing wordt betrokken, bereidt ze die beslissing over het algemeen goed voor. Ze geeft echter geen expliciet oordeel over haalbaarheid, resultaten en garanties voor het in goede staat houden van de projecten.

De verschillende begrotingsdocumenten verschaffen veel informatie over de beschikbare investeringsmiddelen, maar minder over effectieve bestedingen en toekomstige verplichtingen. Begrotingen en rekeningen van het FoCI geven geen volledige beeld van de investeringsuitgaven voor culturele en jeugdinfrastructuur doordat infrastructuuruitgaven soms verspreid worden aangerekend op de cultuurbegroting. Het Vlaams Parlement ontvangt weinig informatie over uitvoering en resultaten van het investeringsbeleid bij cultuur en jeugd.

Onderhoud van de eigen infrastructuur

De bevoegdheid van het FoCI voor culturele en jeugdinfrastructuur van de Vlaamse overheid steunt niet op een sluitend objectief criterium en is daardoor weinig transparant. Het FoCI ontwikkelde procedures en instrumenten voor een goede organisatie van het onderhoud, maar heeft geen volledig beeld van de onderhouds- en renovatienoden, en neemt de uitvoering van de onderhoudsaanvragen niet op in een meerjarenplanning. De vooropgestelde frequentie voor de gebouweninspectie en het opstellen van een meerjarenplan voor het onderhoud worden niet gehaald.

Gebouwverantwoordelijken maken weinig gebruik van de beschikbare raamcontracten voor eigenaarsonderhoud bij de Vlaamse Gemeenschap, behalve voor verplichte keuringen waarvoor het FoCI de aansluiting bij onderhoudscontracten stimuleert. Het FoCI houdt geen toezicht op de goede uitvoering van belangrijk gebruikersonderhoud.

Het FoCI ontvangt voldoende informatie van het Agentschap Facilitair Management (AFM), dat instaat voor de gunningsprocedure en de opvolging van onderhoudsopdrachten, voor het nemen van de aanbestedingsbeslissing en het correct uitvoeren van betalingen. Zowel het FoCI als de andere betrokkenen hebben echter onvoldoende zicht op de voortgang van hun onderhoudsdossiers vanaf de aanvraag tot en met de uitvoering. Ze hebben ook weinig impact op de prioriteitenstelling van het AFM. De administratie CJSM en het AFM namen recent initiatieven om de samenwerking te verbeteren.

Opvolging en evaluatie van de investeringsprojecten

Het AFM volgt de uitvoering op van grote investeringsprojecten in culturele en jeugdinfrastructuur van de Vlaamse overheid. Er is structureel overleg tussen de verschillende betrokkenen, zodat ze de voortgang kunnen volgen en betrokken worden bij belangrijke beslissingen. Bij gesubsidieerde infrastructuurwerken is de gesubsidieerde organisatie de eerste verantwoordelijke voor de goede uitvoering en volgt het Team Gesubsidieerde Infrastructuur (TGI) van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur de uitvoering op. De informatie-uitwisseling tussen het TGI en het FoCI is veeleer informeel en ad hoc.

Het FoCI ontvangt voldoende informatie voor de uitvoering van zijn taken inzake aanbesteding, betaling, budgetopvolging en budgetvoorziening. De afspraken tussen het FoCI en het TGI over het toezicht op bepaalde subsidievoorwaarden zijn onduidelijk en schrijven geen systematische rapportering door het TGI voor.

Het is onduidelijk hoe de administratie het verbod op de bestemmingswijziging bij gesubsidieerde infrastructuur controleert en kan afdwingen. Een toezichtsregeling op de instandhouding en het onderhoud van grote gesubsidieerde infrastructuur is de administratie niet bekend, hoewel de subsidiereglementering daarnaar verwijst.

De functionele prestaties van gerealiseerde investeringsprojecten en de impact op de exploitatiekosten worden niet systematisch geëvalueerd. Daardoor weten administratie en minister niet of de vooropgestelde resultaten zijn bereikt met de geïnvesteerde middelen.

Beheer en exploitatie door derden

De gratis terbeschikkingstelling van de overheidsinfrastructuur is dikwijls niet gemachtigd door de decreetgever en de toewijzing aan de gebruikers steunt niet op een objectieve selectieprocedure die alle culturele en jeugdorganisaties waarvan de activiteiten overeenstemmen met de aard van de infrastructuur, de kans biedt zich kandidaat te stellen. Voor verschillende gebouwen zijn de modaliteiten van de terbeschikkingstelling niet schriftelijk vastgelegd. De bestaande overeenkomsten bevatten nog onvoldoende uniforme bepalingen om de vergelijkbaarheid van het beheer en de kosten, en een efficiënte opvolging van de overeenkomsten te bevorderen.

Momenteel zijn de autonome infrastructuurovereenkomsten die een aparte exploitatiesubsidie onderscheiden, duidelijker aangaande doelstellingen, middelen en verantwoording van het infrastructuurbeheer dan de globale overeenkomsten die in een globale subsidie voor werking en infrastructuur voorzien. Het bedrag van de exploitatiesubsidie wordt evenwel niet objectief vastgesteld.

Enkele autonome infrastructuurovereenkomsten bevatten bepalingen die een dubbele opvolgings- en verantwoordingslast veroorzaken, met name aparte reservebepalingen voor de exploitatiesubsidie en materiële doelstellingen voor de exploitatie van de infrastructuur die overlappen met bepalingen in de werkingsbeheersovereenkomst of het beleidsplan.

De meeste infrastructuurovereenkomsten voorzien in sancties als de voorwaarden niet worden nageleefd. Soms ontbreken echter bepalingen over verantwoording en toezicht, zodat onduidelijk is hoe overtredingen zullen worden vastgesteld.

De verenigingen leggen de vereiste verantwoording voor. De administratie oefent over het algemeen een degelijke controle uit op de formele, materiële en financiële aspecten van het infrastructuurbeheer en neemt de bevindingen op in een verslag. Meestal is er echter geen

informatie-uitwisseling tussen de regeringsafgevaardigden en de administratie over het toezicht op de uitvoering van de overeenkomsten.

Reactie van de ministers

In hun gezamenlijk antwoord kondigen de Vlaamse ministers bevoegd voor Cultuur en voor Jeugd voor de meeste aanbevelingen initiatieven aan om eraan tegemoet te komen. De ministers zullen het departement de opdracht geven samen met het IVA Kunsten en Erfgoed en het IVA Sociaal Cultureel werk voor Jongeren en Volwassenen de vermelde beleidsopties uit te voeren en hen van de voortgang systematisch te informeren.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de investeringen van de Vlaamse Gemeenschap in de bovenlokale culturele en jeugdinfrastructuur en het beheer van culturele en jeugdinfrastructuur die de overheid heeft toevertrouwd aan derden¹. De overheid is een belangrijke financier van infrastructuur in de culturele sector. De Vlaamse Gemeenschap financiert in principe alleen infrastructuur met een bovenlokaal karakter².

Sinds 1999 zijn de investeringskredieten voor culturele en jeugdinfrastructuur gecentraliseerd in het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI), een Vlaamse openbare instelling categorie A³. Het FoCI heeft tot taak⁴:

- investeringssubsidies verstrekken voor het bouwen, uitbreiden, verbouwen of aankopen van culturele infrastructuur met bovenlokaal belang;
- aankopen, bouwen en verbouwen van de eigen infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap en ten laste nemen van de eigenaarsverplichtingen, het eigenaarsonderhoud en de onroerende voorheffing;
- betalen van huurgelden, erfpachtvergoedingen, beschikbaarheidsvergoedingen en andere kosten voor het gebruiksrecht van gebouwen en terreinen die ressorteren onder het beheer van de entiteiten Cultuur en Jeugd van het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media van de Vlaamse Gemeenschap.

Het oprichtingsdecreet voorziet niet in een personeelsformatie voor het fonds. De secretaris-generaal van het departement CJSM, als leidend ambtenaar van het FoCI, beslist welke personeelsleden, uitrusting en installaties het departement ter beschikking stelt aan het fonds. Sinds 2008 vormt het FoCI samen met de Sportfacilitator de stafdienst Infrastructuur. Drie van de vier personeelsleden die zijn toegewezen aan het FoCI, werken ook gedeeltelijk voor de Sportfacilitator.

Om de uitvoering van de werken en de naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving te controleren, doet het FoCI voor de eigen infrastructuur een beroep op het Agentschap Facilitair Management (AFM) en voor investeringssubsidies op het team Gesubsidieerde Infrastructuur (TGI) van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Die diensten zijn geen voorwerp van de audit. Wel heeft het Rekenhof nagegaan of het FoCI, als coördinator van de investeringen en beheerder van de financiële middelen, voldoende informatie krijgt van de betrokken diensten om het verloop van de werken op te volgen en de rechtmatigheid van de betalingen te beoordelen.

Binnen de culturele en jeugdinfrastructuur zijn er negenentwintig gebouwen waarvan de Vlaamse Gemeenschap eigenaar is of waarover zij langdurig gebruiksrecht heeft (zie overzicht in bijlage 2). Het onderhoud van die infrastructuur behoort tot de scope van deze audit.

¹ Sport en media, die ook tot de culturele bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap behoren (bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, artikel 4), zijn niet bij het onderzoek betrokken. De uitbouw van sportinfrastructuur heeft een specifieke regeling en bevat met het sportinfrastructuurplan een belangrijk aspect publiek-private samenwerking. In het beleidsveld media heeft de Vlaamse Gemeenschap geen infrastructuur gefinancierd.

² In het verleden werden subsidies verstrekt voor lokale jeugdinfrastructuur op basis van het subsidiereglement voor eenmalige infrastructuurwerken aan verenigingslokalen. Die subsidies zijn afgelopen en zitten daarom niet in de scope van het onderzoek.

³ Opgericht door het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 van 19 december 1998, hoofdstuk XII.

⁴ Idem, artikel 51.

Omdat het beheer van de meeste gebouwen is toevertrouwd aan een private culturele of jeugdorganisatie die in het gebouw is gehuisvest, heeft het Rekenhof ook het beheer door derden onderzocht van de culturele en jeugdinfrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap. De regeling van en de controle op het beheer door derden van de eigen infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap behoort tot de bevoegdheid van de IVA's Kunsten en Erfgoed en Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen en het departement.

Voor de audit was de volgende regelgeving van belang:

- het decreet van 19 december 1998, houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, hoofdstuk XII (zoals gewijzigd), dat het FoCI opricht;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 1999 tot regeling van het beheer en de werking van het Fonds Culturele Infrastructuur (gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006);
- het reglement van 16 maart 2001 voor subsidiëring van culturele infrastructuur met bovenlokaal belang.

Het reglement van 16 maart 2001 is vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang. Dit besluit trad in werking op 19 december 2012, de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad. De subsidieaanvragen waarover al een beslissing werd genomen op basis van het reglement van 2001 worden evenwel verder afgehandeld op basis van dit reglement.

1.2 Onderzoeksvragen

Het Rekenhof ging bij zijn onderzoek uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Is de toewijzing van de investeringsmiddelen onderbouwd en transparant?
- Zorgt de administratie Cultuur, Jeugd, Sport en Media voor een deugdelijke organisatie van het onderhoud en van het toezicht op de investeringsprojecten?
- Is het beheer en de exploitatie van de eigen culturele en jeugdinfrastructuur toegewezen aan derden deugdelijk geregeld?

1.3 Procedure

Het onderzoek ging uit van een analyse van de beleidsdocumenten en de regelgeving. Interviews met ambtenaren van het FoCI en de functionele administraties, en onderzoek van administratieve documenten gaven inzicht in de planningsmethoden, de organisatie van het onderhoud, de afspraken met het AFM en het TGI, en de evaluatie van de gerealiseerde infrastructuur. De beoordeling van investeringsdossiers, de toepassing van procedures en de concrete aanpak van de terbeschikkingstelling van overheidsinfrastructuur werd nagegaan aan de hand van dossieronderzoek. Ten slotte toetste het Rekenhof de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement in relevante documenten.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 26 juli 2011 aan bij de Vlaamse ministers van Cultuur en van Jeugd, de secretaris-generaal van het departement, de administrateur-generaal van het IVA Kunsten en Erfgoed, de administrateur-generaal van het IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jongeren en Volwassenen en de voorzitter van het Vlaams Parlement. In het kader van de tegensprekelijke procedure deelde het zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 25 sep-

tember 2012 mee aan de secretaris-generaal van het departement, de administrateur-generaal van het IVA Kunsten en Erfgoed en de administrateur-generaal van het IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jongeren en Volwassenen. Op 26 oktober 2012 en 6 november 2012 bezorgden zij een antwoord. Hun reactie werd verwerkt in het ontwerpverslag dat op 4 december 2012 aan de Vlaamse ministers van Cultuur en van Jeugd werd bezorgd. De ministers bezorgden een gezamenlijk antwoord op 22 februari 2013. Dat antwoord is opgenomen als bijlage 4 en wordt kort besproken in hoofdstuk 7.

Toewijzing van investerings- middelen

Hoofdstuk

2

2.1 Behoeftanalyse en planning

De regeringsverklaringen en beleidsnota's cultuur van de huidige en vorige legislatuur formuleren enkele doelstellingen voor de culturele infrastructuur. Investerings in onderhoud en de uitbouw van de eigen culturele infrastructuur krijgen al sinds de vorige legislatuur voorrang. Daarnaast vermeldt de huidige minister in haar beleidsnota de nieuwe prioriteiten voor de sectorale subsidies⁵, alsook de grote infrastructuurprojecten, gesubsidieerd of voor eigen gebouwen, die tijdens de legislatuur zullen worden afgewerkt of opgestart. De beleidsnota's bevatten ook enkele beleidsaccenten voor de kwaliteit van de infrastructuur. Duurzaamheid en architecturale kwaliteit blijven belangrijke doelstellingen voor het infrastructuurbeleid, door de huidige minister aangevuld met de aspecten toegankelijkheid, bereikbaarheid en ecologie. Na de poging tijdens de vorige legislatuur om alternatieve financiering te introduceren, wil de minister nu eerst onderzoeken welke publiek-private samenwerking en alternatieve financieringsinstrumenten haalbaar zijn in de culturele infrastructuursector.

Enkele doelstellingen in de beleidsnota's zijn gericht op een betere toewijzing van de middelen. De vorige minister van Cultuur kondigde een meerjarenplan aan voor het onderhoud van de eigen gebouwen, gebaseerd op een inventaris van de onderhoudsnoden per gebouw. Hij voorzag eveneens in een meerjarenplan voor de verdere uitbouw van grote en gespecialiseerde infrastructuren. Daartoe zouden de noden worden geëvalueerd vanuit het oogpunt van zowel de culturele sectoren en disciplines, als van de regionale spreiding en inplanting. Er zou een grondige studie komen van de infrastructuurnoden per sector en per regio. In de huidige legislatuur wordt de doelstelling uitgebreid tot een meerjarenplan voor culturele infrastructuur in het algemeen. Een inventaris van de aanwezige private en publieke infrastructuur en van de noden op landelijk, regionaal en lokaal vlak zou daarvoor de basis vormen.

De beleidsbrieven geven elk jaar aan welke grote investeringsprojecten en andere initiatieven het volgende jaar verder zullen worden uitgevoerd of gestart. De update van een audit van de eigen infrastructuur uit 2007 werd zowel in 2011 als in 2012 aangekondigd.

De beleidsnota's en beleidsbrieven jeugd vermelden de geplande investering in de infrastructuur van de eigen jeugdcentra⁶. De beleidsbrief 2013 verwijst naar de prioriteit bovenlokale jeugdinfrastructuur in het nieuwe subsidiereglement.

Ondanks de aangekondigde studies hebben minister en administratie nog geen globaal inzicht in de behoeften inzake renovatie en uitbouw van de bovenlokale culturele en jeugdinfrastructuur. De audit van de eigen gebouwen uit 2007⁷ gaf een goed beeld van de toestand van de eigen infrastructuur, maar er vond nog geen update plaats. Er is geen inventaris beschikbaar van de bestaande infrastructuur (overheid en privaat) en de toestand ervan. Via haar registratiesystemen verzamelt de administratie wel informatie over de infrastructuur van de gesubsidieerde kunsten- en erfgoedorganisaties, bibliotheken en lokale jeugdinfrastructuur.

⁵ Subsidies voor infrastructuuruitgaven van organisaties die behoren tot de sectoren die door de Vlaamse Regering als prioritair zijn aangeduid, zie 2.2.1.

⁶ De Hoge Rielen en Destelheide. De infrastructuur voor jeugdtoerisme wordt gefinancierd door Toerisme Vlaanderen. Lokale jeugdinfrastructuur is de verantwoordelijkheid van de lokale besturen.

⁷ Voorbereiden van een onderhoudsplan voor de culturele accommodaties van de Vlaamse Gemeenschap, 6 juni 2007, Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf.

Ook enkele onderzoeken bieden informatie over specifieke infrastructuur⁸. Daaruit zouden op termijn conclusies kunnen worden getrokken over de beschikbare infrastructuur.

Doordat er nog geen analyse plaatsvond van de noden inzake bovenlokale culturele en jeugdinfrastructuur, kon de planning tot nu toe weinig worden gestuurd door de aanwezige noden per sector en per regio. De nieuwe prioriteiten⁹ voor de sectorale subsidies zijn gebaseerd op een advies van de betrokken agentschappen, die daarvoor steunen op hun ervaring, beperkte informatieverzameling en wettelijke verplichtingen. Ook de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media gaf een gunstig advies. De motivatie voor de prioriteit bovenlokale jeugdinfrastructuur is onduidelijk, aangezien de laatste tien jaar slechts vier infrastructuurwerken in de jeugdsector werden gesubsidieerd. De keuze van de grote investeringsprojecten, zowel gesubsidieerd als voor eigen gebouwen, vloeit voort uit engagementen van de vorige regering¹⁰. Voor de eigen infrastructuur plant de minister ook nieuwe investeringen op advies van de administratie¹¹. Het meerjarenplan voor het onderhoud van de eigen gebouwen van 2007 is niet meer geactualiseerd. De onderhoudswerken aan overheidsinfrastructuur steunen op het jaaroverzicht van aanvragen voor onderhoud en renovatie.

De minister heeft de beleidsdoelstellingen niet uitgewerkt in een meerjarenplan of beleidsplan gekoppeld aan budgetten¹². Er is alleen een financiële meerjarenplanning van het FoCI voor besliste investeringsprojecten. Daarin raamt het fonds de noodzakelijke bedragen voor vastlegging en betaling over een periode van vijf jaar. De beleidsruimte van de huidige minister is beperkt. De meeste vastleggingen en ordonnanceringen op de begrotingen vloeien namelijk voort uit engagementen van de vorige legislatuur. Eind 2011 steunden maar negen van de tweeëntwintig subsidies waarvoor in deze legislatuur een vastlegging gebeurde, op een beslissing van de huidige minister¹³. Ook de meeste grote investeringsprojecten voor eigen infrastructuur die in de huidige legislatuur worden voortgezet of opgestart, vloeien voort uit engagementen van de vorige Vlaamse Regering¹⁴. Dat neemt echter niet weg dat voor een doelgericht infrastructuurbeleid een koppeling nodig is van beleidsvisie aan projecten, timing en middelen, waarvoor de minister zich engageert.

De voorrang voor eigen infrastructuur en het behoud van de sectorale subsidies werden de afgelopen jaren niet onmiddellijk vertaald in de toewijzing van de begrotingsmiddelen. De vastleggingskredieten voor eigen infrastructuur bedragen in de huidige legislatuur gemiddeld 44,84 % van het totale vastleggingskrediet (inclusief investeringskredieten buiten de FoCI-

⁸ De infrastructuur van cultureel-erfgoeddepots is opgenomen in de doorlichting die alle provincies in het kader van hun erfgoedconvenant met de Vlaamse Gemeenschap hebben gemaakt van de depotwerking op hun grondgebied. Een onderzoek in opdracht van het Departement CJSM en het IVA Kunsten en Erfgoed over de mogelijke rol van de private sector bij de bouw, het verbouwen of de uitbating van museumdepots vermeldt ook globale inzichten in verband met de depotinfrastructuur (Universiteit Antwerpen, 2011). Er loopt een gefaseerd onderzoek naar de toegankelijkheid van culturele en jeugdinfrastructuur in opdracht van het Departement CJSM en de betrokken IVA's (vzw Enter, cultuur- en gemeenschapscentra en infrastructuur in de jeugdsector uitgevoerd in 2011. Screening van culturele infrastructuur in beheer van de Vlaamse overheid en van musea, culturele archiefinstellingen en erfgoedbibliotheken uitgevoerd in 2012. Screening Vlaamse kunsteninstellingen in uitvoering).

⁹ Bovenlokale jeugdinfrastructuur, cultureel-erfgoeddepots, kunstenaarwerkplaatsen, automatisering van theater-trekken en digitalisering van filmvertoners. Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 neemt deze op als prioriteiten voor de eerstvolgende periode van 5 jaar (2012-2016).

¹⁰ Waalse Krook, Museum M, Beeldenproject Limburg.

¹¹ Renovatie van het pand van Rosas, werken aan de Brakke Grond en aan de trekkenwanden van de Singel.

¹² Tien jaar geleden stelde de toenmalige minister een beleidsplan culturele infrastructuur op, waarin hij zijn visie vertaalde in enkele grote projecten en de middelen verdeelde over de verschillende sectoren en de eigen en gesubsidieerde infrastructuur. Het werd onvoldoende omgezet in een meerjarenbudget, o.m. omdat alternatieve financiering werd overwogen. De volgende jaren waren er onvoldoende middelen om alle projecten uit te voeren, zodat enkele initiatieven nog gedeeltelijk ten laste komen van het budget van de huidige legislatuur.

¹³ De Steenschuit, ultima vez, Matterhorn, Unie der zorgelozen, 't Pakt, het Zuiderpershuis, Cultuur- en dienstencentrum België, De expeditie, Postgebouw Oostende.

¹⁴ KMSKA, Vlaams-Nederlands Huis, De Singel.

begroting), tegenover gemiddeld 46,08% in de vorige legislatuur (zie bijlage 1). Toch worden in de huidige legislatuur inspanningen geleverd voor de eigen infrastructuur. In de eerste twee jaren moesten echter nog belangrijke vastleggingen gebeuren voor subsidieprojecten waarover in het verleden werd beslist¹⁵. In 2011 en 2012 bedroegen de vastleggingskredieten voor eigen infrastructuur respectievelijk 75,64% en 59,9% van het totale vastleggingskrediet. In 2013 vermindert dit echter tot 31,44% van het vastleggingskrediet. Het globale budget voor sectorale subsidies ingeschreven in de begroting van het FoCI, is in 2011 verhoogd van 1,49 miljoen euro naar 2,15 miljoen euro en vanaf 2012 naar 2,25 miljoen euro. De verdeling van de bedragen over de subsidiebegunstigden bij de begrotingscontrole wijst een deel van dat bedrag echter toe aan niet-sectorale subsidies (zie ook punt 2.2).

2.2 Investeringsbeslissing

Het Rekenhof ging na of de concrete investeringsbeslissingen passen binnen de vooropgestelde beleidsdoelstellingen en –prioriteiten, en of ze steunen op een grondige voorbereiding die een goede realisatie en daarmee ook een efficiënte besteding van de overheidsmiddelen bevordert. Daarvoor ging het na welke garanties de procedures voor zowel investeringssubsidies als renovatie- of nieuwbouwwerken aan eigen infrastructuur bevatten voor een zorgvuldige en onderbouwde beslissing. De effectieve toepassing werd onderzocht door een selectie van dossiers (zie overzicht in bijlage 3):

- dertien subsidiedossiers: zes sectorale subsidies en zeven subsidies voor niet-sectorale infrastructuur;
- drie belangrijke investeringsprojecten voor eigen gebouwen: één aankoop van een gebouw door de Vlaamse Gemeenschap en twee grote renovatieprojecten (waarvan één culturele en één jeugdinfrastructuur).

Bij het onderzoek van het beheer van culturele en jeugdinfrastructuur door derden (zie hoofdstuk 4) kwamen ook inbreuken aan het licht bij twee investeringssubsidies en een aankoop van infrastructuur. De vaststellingen inzake transparantie en rechtmatigheid van die beslissingen zijn ook opgenomen in dit hoofdstuk.

2.2.1 Investeringsubsidies

Onderbouwing

Het oprichtingsdecreet omschrijft twee categorieën subsidies die het FoCI kan verstrekken¹⁶:

- sectorale investeringssubsidies: subsidies toegekend als tegemoetkoming in de infrastructuuruitgaven van specifieke sectoren die door de Vlaamse Regering als prioritair worden aangeduid. De Vlaamse Regering bepaalt het globaal daarvoor te bestemmen subsidiebedrag;
- investeringssubsidies voor grote infrastructuren van hoog cultureel belang, waaronder wordt verstaan infrastructuren die van uitzonderlijke omvang zijn en waarin een culturele werking wordt gerealiseerd die zich richt tot de hele bevolking.

¹⁵ Waalse Krook: 25 miljoen euro, Beeldenproject Limburg: 1 miljoen euro, Museum M: 2,25 miljoen euro.

¹⁶ Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, artikel 51 bis, ingevoegd door decreet van 6 juli 2001.

Een ministerieel subsidiereglement van 2001¹⁷ stelde de procedure, voorwaarden en criteria vast. Voor de eerste categorie, sectorale subsidies, legde het subsidiereglement zowel een procedure vast, als advisering door een ad-hoccommissie, die is samengesteld uit afgevaardigden van de administratie en vertegenwoordigers van de betrokken sectoren. Voor de tweede categorie, infrastructuursubsidies voor grote infrastructuren, zijn voorwaarden bepaald, maar geen duidelijke aanvraag- en toekenningsprocedure, noch advisering door de administratie of de sector. Het nieuwe besluit betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang, dat de Vlaamse Regering uitvaardigde op 16 november 2012, voorziet ook in een procedure voor subsidies voor grote infrastructuren, evenals in advisering door het managementcomité van het Vlaams Ministerie CJSM (MACOMI)¹⁸.

De toegekende sectorale subsidies stemmen overeen met de vastgelegde prioriteiten. Voor alle sectorale subsidieaanvragen ging de ad-hoccommissie na of ze kaderen binnen de prioritaire sectoren. Toch verleende de minister soms subsidies voor aanvragen via de procedure sectorale subsidies die niet tot de prioritaire sectoren behoren. Die werden dan omschreven als subsidie op naam. Dat was het geval in twee van de dertien onderzochte dossiers¹⁹. In de periode 2007-2011 werden zeven dergelijke nominatimsubsidies toegekend volgens de procedure van sectorale subsidie, voor een totaal bedrag van 2,84 miljoen euro²⁰. De nominatiminschrijving in de begroting van het FoCI verleent de subsidies weliswaar een decretale basis, maar dat strookt niet met de opdracht van het FoCI, dat volgens zijn oprichtingsdecreet naast investeringssubsidies voor de prioritaire sectoren alleen subsidies kan verlenen voor grote infrastructuur van hoog cultureel belang. Bovendien gaan dergelijke subsidies ten koste van het budget voor sectorale subsidies. Het oprichtingsdecreet bepaalt dat de regering het globaal te bestemmen subsidiebedrag vastlegt voor de als prioritair aangeduide sectoren. In de praktijk gebeurt dat via inschrijving van het globale bedrag in de begroting van het FoCI. Sinds 2005 wordt dat bestemde bedrag bij de begrotingsaanpassing gedeeltelijk gebruikt voor nominatimsubsidies buiten de prioritaire sectoren. In 2008 werd van het bedrag van 1,49 miljoen euro slechts 860.000 euro effectief toegekend aan subsidies voor prioritaire sectoren. In 2011 werd het bedrag voor sectorale subsidies opgetrokken tot 2,15 miljoen euro, maar werd slechts 1,4 miljoen euro aan dergelijke subsidies besteed. Dat had telkens tot gevolg dat de positief geadviseerde sectorale subsidiebedragen werden verminderd of gesplitst over verschillende jaren.

De investeringssubsidies voor grote culturele infrastructuur kaderen zelden in vooropgestelde doelstellingen of prioriteiten voor de culturele en jeugdinfrastructuur. De aanvragen werden niet geadviseerd door de administratie of een adviescommissie, en bevatten geen andere vorm van evaluatie. De subsidiebeslissingen en de toegekende bedragen zijn niet gemotiveerd. Het is dan ook moeilijk de gehanteerde criteria te achterhalen. Geen enkel dossier bevat een expliciet oordeel over de mate waarin het project voldoet aan de omschrijving van grote infrastructuur van hoog cultureel belang²¹: *infrastructuren die van een uitzonderlijke omvang zijn en waarin een culturele werking wordt gerealiseerd die zich richt tot de ganse bevolking*. Over het algemeen is het kostenplaatje bij deze infrastructuur hoog, maar het is niet duidelijk welke andere criteria werden gehanteerd. Verschillende subsidies geven dan ook de indruk van een ad-hocbeslissing.

¹⁷ Reglement voor subsidiëring van culturele infrastructuur met bovenlokaal belang van 16 maart 2001.

¹⁸ Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het verlenen van investeringssubsidies voor culturele infrastructuur met bovenlokaal belang van 16 november 2012.

¹⁹ De Spiegel/Casino van 2007 tot 2009 en de Unie der Zorgelozen.

²⁰ De Spiegel, Unie der Zorgelozen, gebouw zwartusters Lier, Matterhorn, 't Pakt, de centrale, centrum voor circus-kunsten.

²¹ Artikel 51 bis van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999.

- In twee van de zeven onderzochte dossiers, Museum M en het MAS, werd verwezen naar het beleidsplan culturele infrastructuur 2002-2004 waarin de betrokken projecten zijn voorzien.
- Eén dossier werd behandeld volgens de sectorale procedure, maar voldeed niet aan de prioritaire sectoren²².
- Voor de vier andere subsidies bevatte het dossier geen aanwijzingen van toetsing aan beleidsdoelstellingen of prioriteiten.
 - Bij het gesubsidieerde project de Steenschuit was de culturele werking beperkt²³.
 - De renovatie van het postgebouw van Oostende tot cultureel centrum wordt normaal tot de verantwoordelijkheid van de lokale overheid gerekend²⁴.
 - Het Beeldenproject Limburg, dat kunstwerken in de openbare ruimte presenteert, overschrijdt de opdracht van het FoCI: het FoCI subsidieert namelijk niet alleen de infrastructuurwerken die voor de presentatie zijn vereist, maar ook de kunstwerken zelf.
 - De vzw Daarkom²⁵ kreeg subsidies voor investeringen aan een gebouw dat door de Vlaamse Gemeenschap wordt gehuurd en ter beschikking gesteld van die vzw. De betrokken beslissing van de Vlaamse Regering²⁶ ging uit van een beperkte renovatie van het gebouw. Naderhand bleek een grondige verbouwing nodig, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap 2,25 miljoen euro subsidie toekende, verdeeld over het Brusselfonds (1,5 miljoen euro) en de kredieten van het departement CJSM (750.000 euro). De huurovereenkomst loopt maar van 1 juli 2006 tot 31 januari 2021, terwijl voor werken gesubsidieerd door het FoCI een beschikkingsrecht over het gebouw van minstens twintig jaar wordt vereist. Aangezien het gerenoveerde gebouw pas in september 2011 is geopend, is de effectieve beschikkingsperiode nog een stuk korter. Ondanks opmerkingen van de inspecteur van Financiën voorzag het subsidiebesluit in de betaling van voorschotten, wat afwijkt van de regel dat investeringssubsidies worden betaald op basis van ingediende facturen. Hoewel de subsidie niet is aangerekend op kredieten van het FoCI, was er geen reden om af te wijken van de voorwaarden die gelden voor investeringssubsidies voor culturele infrastructuur, zeker indien de afwijkingen het zuinig beheer van overheidsmiddelen ondergraven²⁷.

De subsidiebeslissingen houden onvoldoende rekening met het budgettaire kader. Voor zes van de dertien onderzochte subsidies werd de vastlegging van het subsidiebedrag gesplitst over verschillende jaren omdat er onvoldoende budget voorhanden was om alle goedgekeurde subsidieaanvragen volledig vast te leggen²⁸. Die werkwijze bezwaart toekomstige begrotingen, want het totaal voorziene subsidiebedrag zal effectief moeten worden toegekend om het project te kunnen realiseren, ook al engageert de Vlaamse overheid zich slechts voor het bedrag van de vastlegging.

²² Unie der Zorgelozen.

²³ Dit is in eerste instantie een opleidings- en trainingsproject voor werkloze en sociaallykwakkere jongeren. De museumfunctie is secundair.

²⁴ In het kader van het lokale cultuurbeleid subsidieert de Vlaamse Gemeenschap de werking van cultuurcentra, maar de lokale overheid moet instaan voor de infrastructuur.

²⁵ Vlaams-Marokkaans culturenhuis.

²⁶ Beslissing van 6 oktober 2006 VR/PV/2006/38-punt 27. De beheersovereenkomst wordt besproken in hoofdstuk 4.

²⁷ De financiering van de verbouwingswerken kwam ook aan bod in het Rekeningenboek over 2009, p. 154-155.

²⁸ De Kreun, De Vooruit, Muziekcentrum Nijdrop, Beeldenproject Limburg, Museum M, Unie der Zorgelozen.

Voorbereiding

Hoewel een goede voorbereiding van de gesubsidieerde infrastructuurwerken de verantwoordelijkheid is van de begunstigde organisatie, moet de subsidieverstrekker zelf ook de haalbaarheid van het project en de gevolgen voor de werking en de kosten van de organisatie evalueren om zich te verzekeren van de doeltreffende besteding van de overheidsmiddelen. Alle onderzochte subsidieaanvragen, ook voor grote infrastructuur, zijn ingediend volgens het standaardaanvraagformulier dat het FoCI ontwikkelde, met de vereiste stavingstukken. Alle subsidiedossiers bevatten een functionele en technische omschrijving van het infrastructuurproject en de financiering ervan. De meeste aanvragen bevatten ook een meer of minder uitgewerkte raming van de exploitatiekosten na realisatie van de werken. Toch ontbreekt een duidelijke beoordeling door administratie of adviescommissie van de haalbaarheid van het project, het verwachte eindresultaat en de garanties voor het in goede staat houden na realisatie. Bij sectorale subsidies gaat de adviescommissie na of de aanvraag de nodige informatie verschaft over het resultaat en de financiering van de infrastructuurwerken, maar wordt de kwaliteit en realiteitswaarde van de informatie niet echt afgewogen. Uit de beoordeling blijkt ook niet dat de verklaring van de begunstigde dat de infrastructuurwerken geen impact zullen hebben op de werkingssubsidie, wordt getoetst. Een degelijke beoordeling wordt ook bemoeilijkt doordat de adviescommissie alleen adviseert over het projectvoorstel en niet over het definitieve, meer gedetailleerde aanvraagdossier. Zoals eerder vermeld, bevatten de dossiers voor grote infrastructuursubsidies geen beoordeling, behalve de dossiers die zijn ingediend via de sectorale procedure. Het advies dat FoCI formuleert in de nota aan de Inspectie van Financiën, is beperkt tot een oordeel over de naleving van de subsidievoorwaarden en een akkoord met de verantwoording en aanwending van de subsidie.

2.2.2 Investerings in eigen gebouwen

Onderbouwing

De administratie heeft de procesbeschrijving voor renovatie- en nieuwbouwwerken aan eigen gebouwen uitgetekend in een flowchart en ze heeft verschillende fasen in het proces verder gedetailleerd. Bepaalde onderdelen kunnen een goede voorbereiding van de investeringsbeslissing bevorderen. Noden kunnen worden gesignaleerd tijdens het overleg in de infrastructuurcommissie van elk gebouw, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van het FoCI, de gebruiker, het AFM en de functionele administratie²⁹. De projecten moeten vooraf worden goedgekeurd door het MACOMI of, voor bedragen vanaf 100.000 euro, door de minister. Voor grote renovatie- en nieuwbouwprojecten moet een masterplan worden opgesteld, waarin de globale visie op de uitbouw van het project wordt uitgewerkt en concreet wordt aangegeven welke bouwwerken tijdens de eerstvolgende periode prioriteit dienen te krijgen. Een stuurgroep met vertegenwoordigers van het FoCI, het AFM, de betrokken functionele afdeling en de gebruiker, begeleidt de opmaak van het masterplan. Na goedkeuring van het masterplan door de minister, wordt onder begeleiding van het AFM overgegaan tot de opmaak van een ontwerp (beschrijving ruimtelijke afmetingen, materiaalkeuze, functionele eisen, enz.) of tot de aanbesteding van de werken. De opmaak en bespreking van het masterplan bieden de kans om vóór het aanvangen van de werken een evaluatie uit te voeren van het budget, de timing van de uitvoering, mogelijke problemen, vereisten van het eindresultaat, alsook te beoordelen op welke wijze het project tegemoetkomt aan de vastgestelde noden. Het biedt ook de mogelijkheid in te schatten wat de gevolgen van het project zijn voor de werking van de instelling (tijdens en na de uitvoering) en voor het onderhoud en de uitbating achteraf. De inbreng van deskundigheid over de functionele noden wordt gegarandeerd door de deelname van de functionele administratie en de gebruiker.

²⁹ Agentschap, departement of afdeling van het Ministerie van Cultuur, Jeugd, Sport en Media dat bevoegd is voor het betrokken beleidsveld.

Uit de dossiercontrole bleek dat niet alle belangrijke investeringen in eigen infrastructuur kaderden in vooropgestelde beleidsprioriteiten. De Singel komt voor in het beleidsplan culturele infrastructuur 2002-2004 als project dat moet bijdragen tot voldoende degelijke en regionaal gespreide podia voor muziek. De dossiers van de Hoge Rielen en van de aankoop van het gebouw voor het dansgezelschap ROSAS daarentegen bevatten geen motivatie die verwijst naar globale doelstellingen voor de infrastructuur of voor het cultuur- of jeugdbeleid. De renovatie- en nieuwbouwwerken voor de Hoge Rielen lijken vooral ingegeven door de toestand van de infrastructuur. De aankoop van een gebouw voor ROSAS werd ingegeven door het hoge huurbedrag dat de werkingskosten van het gezelschap bezwaarde en de opportuniteit om het gebouw te kopen.

Toen het Rekenhof het beheer van ter beschikking gestelde infrastructuur onderzocht (zie hoofdstuk 4), stuitte het op de aankoop van een gebouw en de financiering van werken aan eigendommen van de Vlaamse Gemeenschap die op ontransparante wijze tot stand kwamen, zonder tussenkomst van het FoCI en zonder duidelijk verband met beleidsdoelstellingen.

- De toenmalige minister organiseerde in 2006 de aankoop van een gebouw voor het Kaaitheater via de exploiterende organisatie, die daarvoor de volgende tien jaar een infrastructuursubsidie zou krijgen. Het gebrek aan middelen voor de aankoop werd gesignaleerd in de toelichting bij de begroting 2006 van het FoCI. In plaats van het budget van het fonds te verhogen, gaf de minister toestemming tot aankoop van het gebouw door de betrokken vzw met eigen middelen, voor een bedrag van 225.000 euro. Over een periode van tien jaar schrijft de vzw daarvan 125.000 euro af via de exploitatiesubsidie van de Vlaamse Gemeenschap, die daartoe sinds 2007 met 20.000 euro per jaar is verhoogd (= 15.412 euro voor afbetaling en rentelast op 125.000 euro + 4000 euro rente op resterende 100.000 euro). Uit mails van het kabinet blijkt dat de minister zich engageerde om het gebouw na tien jaar te kopen voor het resterende saldo van 100.000 euro. Doordat de infrastructuursubsidie is opgenomen in het artikel met de exploitatiesubsidie voor Brusselse podia, is de aankoop als dusdanig niet te herkennen in de begroting. De toelichting bij de begroting 2007 stelt: *De huidige beheerssubsidie van het Kaaitheater is ontoereikend. Voor 2007 wordt dan ook een verhoging van 20.000 euro voorzien.* Nergens wordt aangegeven dat een aankoop wordt gesubsidieerd, noch dat de Vlaamse Gemeenschap later het gebouw zal kopen. Een decretale basis voor die subsidie ontbreekt, aangezien de jaarlijkse begrotingsmachtiging slaat op een subsidie voor werkingsuitgaven, waarvan de omschrijving niet aangeeft dat er eventueel ook investeringsuitgaven mee worden gesubsidieerd.
- In 2008 kende de minister aan dezelfde vzw een subsidie van 325.000 euro toe voor renovatiewerken aan een gebouw in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap. De renovatie kaderde in de *verhoging van de visibiliteit en de toegankelijkheid voor het publiek van Vlaamse Kunsthuisen in Brussel*. Dat was echter geen doelstelling van het cultureel infrastructuurbeleid. Een zogenoemd experimenteel subsidiereglement *renovatie Vlaamse Kunsthuisen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad* werd opgesteld om *deze instellingen de kans te geven kleine infrastructuuraanpassingen te doen*. Het FoCI werd alleen pro forma betrokken in het dossier. De toenmalige directeur was lid van de selectieadviescommissie die organisaties voor die subsidie selecteerden. Alleen de Ancienne Belgique en het Kaaitheater dienden een dossier in. Hoewel beide kunsthuisen zijn gevestigd in een infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap, werd de uitgave aangerekend op het artikel *subsidies renovatiewerken Brusselse podia* (HDOE 5201), dat via herverdeling werd ingevoerd in de begroting 2008, maar zonder decretale subsidiemachtiging in het begrotingsdecreet. De minister van Begroting weigerde daarom zijn akkoord te verlenen. De Vlaamse Regering gaf toch haar goedkeuring³⁰. Door de middelen in te schrijven als subsidie, is het niet duidelijk dat het uitgaven voor eigen infrastructuur betreft.

³⁰ Beslissing van de Vlaamse Regering van 3 april 2009, VR PV 2009/17_punt 0067.

De ad-hocbeslissingen hielden bovendien een voorkeursbehandeling in. Subsidies voor de aankoop van infrastructuur en voor renovatiewerken worden niet gegeven aan andere gebruikers van eigen infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap. Zij moeten zich inpassen in de planning en middelen van het FoCI en de gebruikelijke procedures volgen.

Vorbereiding

Uit de onderzochte dossiers van grote werken aan eigen gebouwen blijkt dat dergelijke werken grondig worden voorbereid. De verwachte resultaten na de realisatie zijn op het ogenblik van de beslissing echter weinig concreet omschreven. De voorbereidende documenten bevatten geen omschrijving van verwachtingen over aard en omvang van het publiek of de gebruikers, aard en omvang van de activiteiten, toegankelijkheid, enz. Er wordt een degelijke kostenraming gemaakt voor de investeringswerken, maar de totale kosten van het investeringsproject worden onvoldoende ingeschat. Met name de impact op onderhoud en exploitatie wordt niet geraamd.

- Voor het renovatieproject van de Hoge Rielen werkte de stuurgroep een projectdefinitie uit waarin de visie en verwachtingen van de bouwheer en andere betrokkenen werden geformuleerd. Het masterplan, begeleid door een projectgroep, vertaalde de visie naar concrete infrastructurele ingrepen en een bijbehorende kostenraming en timing. Het dossier bevat echter geen expliciet oordeel over de mogelijke risico's voor de haalbaarheid van het masterplan en de afdekking ervan. Tijdens de voorbereiding van het project zijn geen verwachtingen geformuleerd over de impact van de werken op de aard en omvang van de gebruikers of de activiteiten. Het masterplan bevat een jaarplanning van de werkzaamheden van 2005 tot 2025. Alleen voor de eerste vijf jaar zijn de werkzaamheden gekoppeld aan een kostenraming (bouwbudget, ereloon, btw). Het budget voor die eerste fase is geraamd op 6 miljoen euro³¹, verhoogd tot 6,5 miljoen euro in 2009 wegens asbestproblemen. Na de voorstelling van het plan aan de minister eind 2005, bleef de formele goedkeuring om de uitvoering te starten echter uit. Pas in 2007 voorzag de begroting van het FoCI daarvoor in middelen. Daarna gebeurde de vastlegging van de nodige bedragen naargelang de vordering van de aanbestedingen. De impact op de onderhoud- en exploitatiekosten van het domein na realisatie is niet expliciet ingeschat. Volgens de administratie wordt de impact van de werkzaamheden tijdens de uitvoering, bv. op de activiteiten of de bezettingsgraad, wel van nabij gevolgd.
- Het investeringsproject van de Singel was de tweede en omvangrijkste fase van een renovatie- en nieuwbouwproject waarvoor al in 1996 een structuurplan werd opgesteld. De eerste fase werd afgewerkt in 2000. Het structuurplan bevatte een beknopte omschrijving van de infrastructurele resultaten en de impact op de werking en exploitatie. Een kerngroep bestaande uit de architect, het AFM, de gebruikers (het kunstencentrum, het conservatorium en Radio 2) en het IVA Kunsten en Erfgoed, begeleidde de studiefase voor de realisatie van de tweede fase. De studiefase omvatte o.m. aanpassing van het architectuurontwerp, technische studies en ontwerpen, alsook een gedetailleerde budgetraming en timing. De voorbereidende stukken bevatten weinig concrete inschattingen over de impact van de gerealiseerde infrastructuurwerken op publiek en activiteiten. Op vraag van het kabinet van de minister werd voor budgetraming, planning, projectcoördinatie en budgetcontrole uitzonderlijk een externe projectmanager aangesteld. De studiefase die werd afgerond in december 2004, raamde de totale kostprijs op 16 miljoen euro en plande de start van de werken in 2006. De gunningsprocedures waren eind 2005 afgerond, maar de nodige middelen waren niet beschikbaar op de begroting. In 2005 werd ongeveer

³¹ Aan de werken uit de eerste fase werd een project toegevoegd uit de tweede fase, namelijk de bouw van het trekshotel.

3,2 miljoen euro vastgelegd voor loten 2 tot en met 5 van de opdracht. Toen de poging tot alternatieve financiering mislukte, werd in 2007 op de algemene uitgavenbegroting (AUB) voldoende krediet ingeschreven voor de ruwbouw (lot 1), zodat de werken konden starten. Door de laattijdige start was de gestanddoeningstermijn van de aannemer voorbij, wat leidde tot prijsaanpassingen. De administratie stelde dat de gunningsprocedure tegenwoordig pas aanvangt als er zekerheid is over de beschikbare middelen³². Volgens de administratie maakte de beheerscommissie van de Singel voor het einde van de werken een inschatting van de meerkosten voor exploitatie en de benodigde personeelscapaciteit na de realisatie van de tweede fase. Die ramingen zouden niet volledig zijn gehonoreerd door de Vlaamse overheid. In 2011, kort na de opening van het nieuwe gebouw, bedroeg de werkings- en exploitatiesubsidie van de Singel 1,2 miljoen euro meer dan in 2009³³.

- Voor de aankoop van een gebouw voor ROSAS werden de voorbereiding en beslissingen afgehandeld op het kabinet. Het FoCI en het IVA Kunsten en Erfgoed waren niet bij de aankoopplannen betrokken. Twee schattingsverslagen van deskundigen onderbouwden het aankoopbedrag. In het dossier is echter de noodzaak tot aankoop van het gebouw door de Vlaamse Gemeenschap niet afgewogen: alleen het wegvallen van de hoge huur voor het dansgezelschap werd in rekening gebracht. Het IVA Kunsten en Erfgoed bezorgde zelfs op eigen initiatief een negatief advies aan de minister, nadat het via het dansgezelschap de mogelijke aankoop had vernomen. Het IVA merkte op dat een groot deel van de financiering en afschrijving van de grond en de gebouwen al eens eerder door de Vlaamse overheid is betaald. Dat gebeurde indirect door de subsidiëring van de vaste gebruikers van het gebouw³⁴, die huur (en soms ook onroerende voorheffing) betaalden aan de nv die eigenaar was van het gebouw. Het IVA sprak het vermoeden uit dat de nv persoonlijk voordeel zou halen uit een dergelijke verkoop. Er was evenmin budget uitgetrokken op de begroting. Eind 2008 werd via herverdeling alsnog een begrotingsartikel gecreëerd op de AUB. De impact van de aankoop op de andere gebruikers van het gebouw en de gevolgen voor het FoCI dat na de aankoop moet instaan voor het eigenaarsonderhoud, werden niet ingeschat. Het gebouw was niet in goede staat. In 2012 voorzag het FoCI al in een vastleggingskrediet van 1 miljoen euro voor renovatie en isolatie van de daken.

2.3 Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement

De middelen voor culturele en jeugdinfrastructuur zijn hoofdzakelijk aangerekend op de begroting van het FoCI. Het principe dat de oprichting van het fonds motiveert, namelijk centralisatie van de investeringskredieten voor de culturele en jeugdinfrastructuur³⁵, werd de laatste jaren echter niet strikt toegepast.

- Van 2006 tot en met 2009 werd geregeld in specifieke kredieten voorzien op de AUB of het Financieringsfonds voor schuldafbouw en eenmalige investeringsuitgaven (FFEU)³⁶. De AUB bevat ook een basisallocatie voor de Brakke Grond in Amsterdam, waarmee het

³² Zo werden de procedures voor ontwerp- en bouwopdracht voor het KMSKA pas opgestart na inschrijving van de respectievelijke kredieten in de begroting 2010 en 2011.

³³ In 2010 werd de subsidie al verhoogd met 800.000 euro om de meerkost te dekken van de uitbreiding van het gebouw.

³⁴ Rosas, Ictus en Parts

³⁵ Memorie van toelichting bij het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, Stuk 1214 (1998-1999) - Nr. 1., p. 18.

³⁶ De subsidie voor het MAS (21 miljoen euro) werd aangerekend op een specifieke basisallocatie van de AUB en van het FFEU. Het grootste deel van het bedrag voor de renovatie en nieuwbouw van de Singel werd ingeschreven op een specifieke basisallocatie van de AUB, de overige uitgaven gebeurden via het FoCI. Ook voor de aankoop van het gebouw van Rosas (de Nieuwe Werkhuizen), de subsidies voor de werken aan het gebouw van de vzw Daarkom en voor de renovatie van het postgebouw van Oostende werd in middelen voorzien op een specifieke basisallocatie in de AUB.

cultuurhuis dringende en kleine investeringsuitgaven (minder dan 7.500 euro) mag doen, mits die achteraf worden verantwoord aan het departement. De aanrekeningen buiten het FoCI waren wel duidelijk terug te vinden in de begroting en werden voldoende toegelicht. Zoals onder punt 2.2.2 vermeld, was dat niet het geval voor de renovatie-uitgaven van de Ancienne Belgique en het Kaaithheater voor twee gebouwen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap (in de begroting opgenomen als subsidie) en voor de aankoop van een gebouw voor het Kaaithheater (financiering opgenomen in de exploitatiesubsidie). Ook voor de investeringssubsidie voor het postgebouw in Oostende, aangerekend op de AUB in 2009, ontbrak elke toelichting. Sinds 2010 gebeuren er geen vastleggingen meer buiten de begroting van het FoCI, behalve op het begrotingsartikel voor de Brakke Grond.

- Daarnaast worden enkele projecten voor culturele infrastructuur gefinancierd op de begroting van andere beleidsdomeinen die een bevoegdheid hebben ten aanzien van de beheerders van de infrastructuur³⁷. Het is echter onduidelijk waarom de infrastructuurkosten van de culturele overheidsinstelling Alden Biesen worden gefinancierd ten laste van Bestuurszaken (AFM) in plaats van door het FoCI. Het gebouw dat eigendom is van de Vlaamse Gemeenschap huisvest de Landcommanderij Alden Biesen, een dienst met afzonderlijk beheer (DAB) van het beleidsdomein CJSM, die een dotatie ontvangt op de kredieten van het IVA Kunsten en Erfgoed.

De begroting verstrekt veel informatie over de beschikbare middelen voor culturele en jeugdinfrastructuur. De begroting van het FoCI onderscheidt duidelijk de kredieten voor eigen infrastructuur en voor subsidies. Aangezien de Vlaamse Regering nog geen subsidiereglement had uitgevaardigd, waren alle subsidies, zowel sectorale als voor grote infrastructuur, nominatim opgenomen in de begroting van het FoCI, conform de Cultuurpactwet. Door het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 is nominatim inschrijving niet langer verplicht, maar in de begroting 2013 gebeurt dit nog. De memorie van toelichting bij de begroting geeft ook in grote lijnen de verdeling van het krediet voor eigen infrastructuur en licht de samenstelling van het overgedragen saldo toe. De beleidsbrieven bespreken de kostprijs en de voortgang van belangrijke projecten.

Toch krijgt het parlement geen volledig zicht op de investeringsbudgetten voor culturele en jeugdinfrastructuur. Hoewel de kredietbedragen in de jaarlijkse begroting worden toegelicht, is niet duidelijk in welke mate ze tegemoetkomen aan de noden. Doordat sommige subsidiebedragen worden gespreid over verschillende jaren, geeft het begrotingskrediet niet altijd het totale bedrag van de verplichtingen weer.

Eind 2011 was voor 7,5 miljoen euro werken aan eigen infrastructuur goedgekeurd, die volgens de toegekende prioriteit binnen het jaar moeten worden uitgevoerd. Toch voorzag de begroting 2012 slechts in 7 miljoen euro vastleggingskredieten. Veel van die werken zijn ook opgenomen in de lijst van werken die in 2012 prioritair zouden worden vastgelegd en waarvoor het AFM dus in 2012 de gunningsprocedure moest afronden. Die prioriteitenlijst komt op een bedrag van 8,2 miljoen euro. Het FoCI voorzag in een marge omdat het ervan uitging dat niet voor alle opgegeven prioriteiten de gunningsprocedure tijdig rond zou zijn voor vastlegging in 2012. In vergelijking met de geschatte noden, is het vastleggingskrediet toch vrij laag, vooral omdat er ruimte moet zijn voor onverwachte, dringende onderhoudswerken en voor kleine werken (minder dan 5.500 euro) die niet opgenomen zijn in de prioriteitenlijst.

³⁷ De renovatie van de Elizabethzaal (de vaste concertzaal van de vzw deFilharmonie) valt ten laste van het budget van Toerisme omdat de beheerder van de zaal, de Koninklijke Maatschappij voor Dierkunde Antwerpen, onder de bevoegdheid valt van Toerisme. De bouw van het Holocaustmuseum wordt opgevolgd door de Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR) en gefinancierd met kredieten van DAR en het FFEU.

Soms worden subsidiebedragen gespreid vastgelegd door een vraag naar bijkomende subsidies van de begunstigde. In de andere gevallen is echter bewust gekozen voor een gesplitste vastlegging van de subsidie³⁸. Hoewel de subsidiebesluiten de Vlaamse Gemeenschap slechts verbinden voor het vastleggingsbedrag, hebben de beslissingen gevolgen voor de begroting van de volgende jaren. Het zal immers noodzakelijk zijn het volledige subsidiebedrag effectief toe te wijzen in de volgende jaren omdat de investeringsprojecten anders wellicht niet kunnen worden gerealiseerd. Ook na samenvoeging van alle vastleggingen over verschillende jaren voor één begunstigde, is het niet altijd duidelijk of het om eenzelfde project gaat. Voor enkele grote projecten informeerde de toelichting bij de begroting het Vlaams Parlement over het totaal voorziene subsidiebedrag³⁹. Bij andere projecten gebeurde dat niet.

De jaarlijks voorziene kredieten zeggen weinig over de effectieve aanwending ervan en dus over de effectieve bestedingen aan culturele en jeugdinfrastructuur. Voor een volledig beeld van de bestedingen moet de jaarrekening van het FoCI worden samengelezen met de toelichting over de uitvoering van kredieten bij de AUB. Bovendien rapporteren die documenten alleen over de jaarlijkse aanwending en niet over evoluties en toekomstige verplichtingen. De begrotingsdocumenten geven geen informatie over het uitstaand bedrag van de vastgelegde investeringen dat aangeeft in hoeverre de projecten worden uitgevoerd en in hoeveel middelen toekomstige begrotingen zullen moeten voorzien. Het Rekenhof ging daarom na hoe de kredieten evolueerden tijdens de vorige en huidige legislatuur en in welke mate ze werden benut.

Tabel 1: Evolutie van de vastleggingskredieten voor investeringen (1)

In duizend euro - toestand 1 januari 2013

Begroting (2)	FoCI			AUB/FFEU		Totaal
	Eigen infrastructuur	Sectorale subsidies	Nominatim subsidies	Eigen infrastructuur	Subsidies	
2006	4.973	1.100	6.314		1.700	14.087
2007	8.709	1.200	790	11.500	19.300	41.499
2008	5.891	860	7.365	4.500	750	19.366
2009	5.907	1.215	4.075		3.000	14.197
2010	13.212	1.166	25.324			39.702
2011	15.119	1.408	1.824			18.351
2012	6.908	2.250	500			9.658
Vastgelegd (3)						
2006	4.493	1.100	6.214		1.700	13.507
2007	8.708	1.200	790	11.500	19.300	41.498
2008	5.891	860	7.365	4.500	750	19.366
2009	5.907	1.215	4.075		3.000	14.197
2010	12.183	1.166	25.324			38.673
2011	14.081	1.408	1.824			17.313
2012						

- (1) Investerings aangerekend op het FoCI en daarbuiten. Geen werkingskosten, huur e.d.
 (2) Begroting: kredieten in de tabel van de door het Vlaams Parlement goedgekeurde (aangepaste) begroting of na kredietherschikking (2006).
 (3) Vastgelegd: het effectief vastgelegde bedrag.

³⁸ Beeldenproject Limburg: 1,5 miljoen euro toegekend van de voorziene subsidie van 4 miljoen euro. Vastlegging gespreid over 2008 en 2009. Museum M: vastlegging in 2002 van 750.000 euro. Resterend bedrag van 4,25 miljoen euro gespreid vastgelegd over vier jaar met aparte subsidiebesluiten. Het bedrag van de oorspronkelijk voorziene subsidie voor de vzw's Vooruit en Nijdrop werd gesplitst over twee à drie jaar. Uit de documenten over de subsidiebeslissingen in 2010 en 2011 blijkt dat dit ook gebeurde voor de Unie der Zorgelozen, vzw Matterhorn, Cultuur- en dienstencentrum Hasselt, klooster Zwartzusters Lier.

³⁹ Museum M, Beeldenproject Limburg, Klooster Zwartzusters Lier.

Uit tabel 1 blijkt dat de vastleggingskredieten een sterke stijging vertonen in 2007 en 2010. Dat komt door enkele grote projecten, namelijk de Singel, het MAS en de Waalse Krook. In 2006, 2010 en 2011 is er een onderbenutting van de vastleggingskredieten van respectievelijk 4,1%, 2,6% en 5,7%. De onderbenuttingsbuffer van 1 miljoen euro, opgelegd bij de begrotingscontrole van 2010, werd volledig aangerekend op de kredieten voor eigen infrastructuur. In 2011 lagen de offertebelangen voor de uitvoering van de eerste fase van het masterplan van het KMSKA een stuk lager dan geraamd. Die meevaller kon maar gedeeltelijk worden gebruikt voor andere noden.

Tabel 2: Evolutie van de ordonnanceringskredieten voor investeringen

In duizend euro - toestand 1 januari 2013

Begroting (1)	FoCI			AUB/FFEU		Totaal
	Eigen infrastructuur	Subsidies	Totaal FoCI	Eigen infrastructuur	Subsidies	
2006	7.333	9.334	16.667		1.450	18.117
2007	7.375	10.177	17.552	4.500	9.200	31.252
2008	7.366	7.076	14.442	11.522	13.315	39.279
2009	6.500	5.781	12.281	5.935	8.514	26.730
2010	10.321	8.393	18.714	1.988	2.871	23.573
2011	13.216	6.204	19.420	454	1.049	20.923
2012	9.807	5.750	15.557	0	0	15.557
Geordonnanceerd (2)						
2006	2.460	5.326	7.786		328	8.114
2007	3.399	5.369	8.768	117	6.870	15.755
2008	4.015	5.119	9.134	8.414	12.201	29.749
2009	5.483	5.048	10.531	5.481	5.823	21.835
2010	9.048	4.435	13.483	1.534	1.797	16.814
2011	9.010	3.650	12.660	398	1.049	14.107
2012						

(1) Begroting: kredieten in de tabel van de door het Vlaams Parlement goedgekeurde (aangepaste) begroting of na kredietherschikking (2006)

(2) Geordonnanceerd: het effectief geordonnanceerde bedrag

Tabel 3: onderbenuttingsgraad

onderbenutting	
2006	55%
2007	50%
2008	24%
2009	18%
2010	29%
2011	33%

Een aanzienlijk deel van de ordonnanceringskredieten wordt niet aangewend. De onderbenutting geldt zowel voor eigen infrastructuur als voor investeringssubsidies. Het FoCI stelde dat ze de te verwachten betalingen zo precies mogelijk probeert te ramen in overleg met het TGI (voor subsidies) of het AFM (eigen infrastructuur) op basis van de vordering van de wer-

ken. Volgens het fonds is de raming van de ordonnanceringskredieten moeilijk door onzekerheid over de evolutie van de projecten en de mate waarin facturen worden ingediend. Om de onderbenutting van kredieten tegen te gaan, schrijft het FoCI sinds de begrotingscontrole 2009 geen nominatim ordonnanceringskredieten voor subsidies meer in. De begroting vermeldt nu het onverdeelde ordonnanceringskrediet per ESR-code met aanduiding van de projecten waarvoor ordonnanceringen worden verwacht. Dat leidde echter niet tot een betere benuttingsgraad van de ordonnanceringskredieten voor subsidies.

Het niet-uitbetaalde deel van de vastgelegde subsidies of investeringswerken vormt het uitstaand bedrag van de vastleggingen, dat de toekomstige verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap weergeeft.

Tabel 4: Evolutie uitstaand krediet investeringen FoCI (1)

<i>Bij de start van het jaar - in duizend euro</i>			
Jaar	Eigen infrastructuur	Subsidies	Totaal
2006	9.091	16.273	25.364
2007	11.122	18.261	29.383
2008	16.428	14.882	31.310
2009	18.296	17.988	36.284
2010	18.696	18.230	36.926
2011	21.485	40.283	61.768
2012	26.547	39.865	66.412

(1) Het betreft alleen het uitstaand bedrag voor investeringen, dus exclusief werking, huur, e.d.

Zoals blijkt uit tabel 4, neemt het uitstaand bedrag bij het FoCI sinds 2006 voortdurend toe. Dat komt doordat de effectieve ordonnanceringen systematisch lager liggen dan de vastleggingen, hoewel de ordonnanceringskredieten vrijwel altijd hoger zijn dan de vastleggingskredieten. Het uitstaand bedrag eind 2011 omvatte een aantal grote, recent vastgelegde projecten, zoals de Waalse Krook (25 miljoen euro), masterplan KMSKA (6,8 miljoen euro voor eerste fase), de Hoge Rielen (2,5 miljoen euro voor bouw trekkershôtel) en de nieuwbouw van het Vlaams-Nederlands Huis (3,7 miljoen euro, uitblijven bouwvergunning). Een ander probleem is dat het subsidiereglement van 2001 geen termijn stelt voor de start of uitvoering van de werken. De minister neemt een subsidiebesluit op basis van het ontwerp dossier, vóór de aanvrager de gunningsprocedure start. Het besluit blijft onbeperkt gelden. Als een opdracht niet of laattijdig wordt gegund of problemen ondervindt bij de uitvoering, blijft de vastlegging onbeperkt openstaan omdat de subsidie altijd kan worden opgevraagd. De kredieten worden bijgevolg weinig uitgezuiverd. Eind 2011 was er voor twaalf vastleggingen van minstens vier jaar oud nog niets geordonnanceerd. Een bedrag van 1,6 miljoen euro blijft daardoor openstaan. Vijfenvertig vastleggingen van minstens vier jaar oud voor vierentwintig projecten zijn slechts gedeeltelijk geordonnanceerd, waardoor nog een saldo van 3,4 miljoen euro openstaat.

Het eerder vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 (zie 2.2.1) beperkt de termijn voor de aanvraag tot uitbetaling van de subsidie tot zes jaar na de datum van het ministerieel besluit dat de investeringssubsidie toekent. Deze bepaling moet ervoor zorgen dat toekomstige subsidievastleggingen niet langer onbeperkt blijven openstaan.

Volgens artikel 53 van het oprichtingsdecreet van het FoCI moet de Vlaamse Regering jaarlijks een verslag opstellen over de werking en het beheer van het fonds, dat wordt meegedeeld aan

het Vlaams Parlement. Dat verslag zou meer inhoudelijke en langetermijninformatie kunnen bieden over de resultaten en de kosten van het infrastructuurbeleid, maar wordt al jaren niet meer opgemaakt. De toelichting bij de begroting is weliswaar uitgebreid, maar geeft vooral budgettaire informatie en bevat weinig gegevens over de stand van zaken van projecten, realisaties en totale kostprijs, problemen en evoluties.

2.4 Conclusies

- De toewijzing van de middelen voor culturele en jeugdinfrastructuur is onvoldoende onderbouwd door een grondig inzicht in de aanwezige infrastructuur en de behoeften. De informatie die de administratie verzamelt, is nog fragmentarisch en onvoldoende geanalyseerd.
- De minister stuurt de uitvoering van het beleid voor de culturele en jeugdinfrastructuur onvoldoende met een langetermijnplanning die beleidsdoelstellingen koppelt aan acties, timing en budget.
- De afgelopen jaren werden de voorrang voor eigen infrastructuur en het behoud van sectorale subsidies niet vertaald in de toewijzing van begrotingskredieten. In 2011 en 2012 gaf de huidige minister wel prioriteit aan bestedingen voor de eigen infrastructuur. De begroting 2013 voorziet opnieuw meer middelen voor subsidies dan voor eigen infrastructuur.
- De sectorale subsidies passen binnen de als prioritair aangeduide sectoren. Nominatimsubsidies en beslissingen over investeringsprojecten in eigen infrastructuur passen niet altijd binnen vooraf bepaalde beleidsprioriteiten voor de culturele en jeugdinfrastructuur. Bij nominatimsubsidies versterkten het gebrek aan een procedure en deskundige advisering, alsook sommige ontransparante constructies de indruk dat het ging om ad-hocbeslissingen.
- De investeringsbeslissingen worden over het algemeen goed voorbereid, met uitzondering van de nominatimsubsidies waarbij de administratie niet wordt betrokken. Bij de beoordeling heeft de administratie echter nog onvoldoende aandacht voor de haalbaarheid van het project, de vooropgestelde resultaten en de garanties voor het in goede staat houden na realisatie.
- Het Vlaams Parlement ontvangt voldoende informatie over de beschikbare middelen voor het infrastructuurbeleid, maar weinig over besteding, toekomstige verplichtingen en resultaten van de investeringen. Door de spreiding van subsidiebedragen over verschillende jaren, geeft het begrotingskrediet niet altijd het totale bedrag van de verplichtingen weer.
- De ordonnanceringskredieten worden al jaren sterk onderbenut door vertragingen in de uitvoering van investeringswerken. Samen met recente, belangrijke vastleggingen zorgt dat voor een sterke toename van het uitstaand bedrag, waarvoor in toekomstige begrotingen de nodige middelen zullen moeten worden uitgetrokken. Bovendien blijven niet-uitgevoerde subsidieprojecten het uitstaand bedrag belasten doordat het subsidiereglement van 2001 geen termijnen stelde voor de gunningsprocedure en de start van de werken.
- Het decretaal verplichte jaarlijkse verslag over de werking en het beheer van het FoCI, wordt al jaren niet meer gemaakt.

Onderhoud en opvolging van investeringswerken

Hoofdstuk

3

3.1 Onderhoud van de eigen infrastructuur

Het Rekenhof heeft de organisatie van het onderhoud onderzocht aan de hand van documenten, zoals procedurebeschrijvingen, ontwikkelde formulieren, planningsdocumenten, verslagen van overleg over het onderhoud van gebouwen, e.d. De toepassing ervan werd getoetst door onderzoek van een aantal dossiers. Dat werd aangevuld met interviews met de verantwoordelijke ambtenaren bij het FoCI, het departement en de functionele administraties.

3.1.1 Taakverdeling, coördinatie en procedures

Voor de eigen culturele en jeugdinfrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap neemt het FoCI de kosten voor eigenaarsverplichtingen ten laste. De organisatie van de gunningsprocedures en de opvolging van de onderhoudswerken is de taak van het AFM. Andere betrokkenen zijn de gebruiker en de functionele administratie die, als ze niet zelf de gebruiker is, verantwoordelijk is voor de opvolging van het beheer en de exploitatie van de gebouwen die zijn toegewezen aan derden.

De toewijzing van infrastructuur aan de bevoegdheid van het FoCI is niet eenduidig. Voor enkele gebouwen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap is het FoCI zonder duidelijke reden niet betrokken bij het onderhoud, terwijl het van sommige gebouwen die niet tot het patrimonium van de Vlaamse Gemeenschap behoren, wel het eigenaarsonderhoud ten laste moet nemen. Vzw MuHKA moet zelf instaan voor het eigenaarsonderhoud van de gebouwen die het in concessie krijgt van de Vlaamse Gemeenschap, terwijl het eigenaarsonderhoud van de gebouwen van de culturele DAB Alden Biesen de bevoegdheid is van Bestuurszaken. Het eigenaarsonderhoud voor het gehuurd gebouw van de vzw Daarkom en voor het gebouw in eigendom van de vzw Kaaitheater valt dan weer ten laste van het FoCI. De taakafbakening van het FoCI is dus weinig transparant en kan alleen worden omschreven als *het FoCI beheert de gebouwen die het beheert*.

Gezien de betrokkenheid van verschillende partijen bij het onderhoud, de centralisatie van de middelen bij het FoCI en de inbedding van het fonds in het ministerie CJSM, is het aangewezen dat het FoCI optreedt als coördinator van het onderhoud. Het fonds neemt die taak ook op zich. Het ontwikkelde enkele instrumenten om planning en overleg te bevorderen. Ook verduidelijkt het de taakverdeling tussen de verschillende betrokken partijen en het onderscheid tussen het eigenaars- en gebruikersonderhoud. Het FoCI is het centrale aanspreekpunt voor de betrokkenen en staat in voor de contacten met het AFM over de uitvoering van de werken. Om de afspraken te stroomlijnen over de infrastructuur die ter beschikking wordt gesteld van derden, dringt het FoCI erop aan dat het wordt betrokken in de besprekingen van dergelijke overeenkomsten. Het fonds werkte een model voor het onderdeel huisvesting uit dat kan worden opgenomen in de overeenkomsten die de minister met die organisaties sluit. Het stelde ook een omschrijving van de eigenaarskosten op. Zoals blijkt in hoofdstuk 4, volgen oudere overeenkomsten die kostenverdeling niet altijd.

De procedures voor onderhoudswerken zijn uitgewerkt in flowcharts met toelichting. De administratie en de gebruikers krijgen ook toelichting over de procedures. Het beheersorgaan is verantwoordelijk voor het volledige onderhoud van de onroerende goederen, of het nu gaat om een private beheerder of een overheidsinstelling gehuisvest in het gebouw. Het FoCI neemt de kosten voor het eigenaarsonderhoud ten laste. De kosten voor gebruikersonderhoud en -herstellingen zijn ten laste van de beheerder. Het beheersorgaan moet tijdig de onderhoudsnoten signaleren aan het FoCI. De beslissing over de werken voor eigenaarsonderhoud ligt bij de leidend ambtenaar van het FoCI of - vanaf een bedrag van 7.500 euro - bij het MACOMI, waarin het departement en de agentschappen zetelen. De leidend ambtenaar van het FoCI beslist over de aanstelling van de aannemer op voorstel van het AFM. Het FoCI zorgt ook voor

de vastlegging en vraagt de vereiste adviezen (bv. van de inspecteur van Financiën). Tijdens de uitvoering van belangrijke werken neemt het FoCI deel aan vergaderingen met de klant en neemt het beslissingen over problemen met financiële of functionele gevolgen. Het fonds zorgt ten slotte voor de opmaak van het ordonnanceringsdossier op basis van de informatie van het AFM en bezorgt dat aan de boekhouding van CJSM voor betaling.

Op initiatief van het FoCI is er per gebouw een Commissie Infra opgericht met de gebouwverantwoordelijken (directie en hoofdtechnicus), de gebouwenbeheerder van het AFM, een vertegenwoordiger van de functionele afdeling en een afgevaardigde van het FoCI. In die commissie vindt structureel overleg plaats over de onderhouds- en renovatienoden, de voortgang van de werken en de jaarplanning⁴⁰. Van elke vergadering wordt een verslag gemaakt. Volgens de procedure komt de commissie minstens tweemaal per jaar samen. In de praktijk is de frequentie hoger bij grote infrastructuren of voor gebouwen waar belangrijke infrastructuurprojecten op stapel staan. Voor drie gebouwen kwam de commissie in 2011 maar één keer bijeen⁴¹. Voor zeven gebouwen of gebouwonderdelen vergaderde de commissie in 2011 niet omdat *de herstellingen minimaal waren*⁴². Voor vier gehuurde gebouwen is er geen Commissie Infra opgericht omdat het eigenaarsonderhoud ten laste valt van de verhuurder⁴³. Eén gebouw dat eigendom is van de Vlaamse Gemeenschap, heeft evenmin een commissie omdat de beherende vzw zelf moet instaan voor het eigenaarsonderhoud⁴⁴. Bij twee gebouwen is er geen commissie hoewel de Vlaamse Gemeenschap volgens de beheersovereenkomst het eigenaarsonderhoud ten laste neemt⁴⁵. Dat wijst opnieuw op de ontransparante toewijzing van de bevoegdheid van het FoCI.

Voor het aanvragen van onderhouds- en renovatiewerken ontwikkelde het FoCI een standaardfiche. Daarin worden aanvragen omschreven die voortvloeien uit overleg binnen de commissies Infra of onverwachte (dringende) noden die tussentijds worden vastgesteld. De gebouwverantwoordelijken stellen de fiche op in samenspraak met de gebouwenbeheerder van het AFM. De eerste partij geeft een functionele verantwoording voor de aanvraag en een inschatting van de functionele urgentie van de werken. De tweede partij vult de fiche aan met een technische verantwoording, kostenraming en technische inschatting van de urgentie. De functionele administratie geeft een bijkomend advies vanuit functioneel standpunt. Voor werken van minder dan 5.500 euro heeft het AFM een servicelijn opgericht waar gebruikers rechtstreeks onderhoudsnoden kunnen signaleren. Omdat het FoCI de werken financiert, moet daarvoor ook een fiche worden ingevuld vóór het FoCI de opdracht kan goedkeuren en vastleggen.

Het Rekenhof onderzocht dertien onderhoudsdossiers, gespreid over de verschillende beleidsvelden en in verschillende stadia van behandeling (aanvraag, goedgekeurd, vastgelegd). Voor tien ervan werd een fiche opgemaakt met de omschrijving van het gevraagde werk⁴⁶. De

⁴⁰ Bij de Singel is de Commissie Infra geïntegreerd in de beheerscommissie die ook andere aspecten bespreekt, zoals de rekeningen.

⁴¹ Felix De Boeck, De Brakke Grond, Cultuurcentra Voeren.

⁴² Blindenbibliotheek, Bondgenotenstraat, Droogloods, Gallaitstraat, deBuren, Venetiëpaviljoen, Frans Masereel Centrum.

⁴³ Arenberg 1D, Jint, Kantl, de Dolle Mol.

⁴⁴ MuHKA.

⁴⁵ Daarkom en bibliotheek Voeren. Daarkom is een gehuurd gebouw waarvoor artikel 11 van de huurovereenkomst bepaalt: De huurder zal alle onderhoudsverplichtingen en herstellingen te zijnen laste nemen, (...), zonder dat ouderdom, toeval of heerkraft kunnen ingeroepen worden. Uitsluitend de grove herstellingen voorzien door artikel 606 van het Burgerlijk Wetboek komen ten laste van de verhuurder. Artikel 20 van de beheersovereenkomst legt het eigenaarsonderhoud ten laste van de Vlaamse Gemeenschap. Voor de bibliotheek van Voeren beschikt de Vlaamse Gemeenschap over recht van opstal.

⁴⁶ Voor twee dossiers was het ontbreken van de FoCI-fiche gerechtvaardigd. Ze betroffen een verrekening voor een werk dat eerder was vastgelegd en een onderdeel van een globale opdracht uitgeschreven door het AFM voor werken in verschillende gebouwen van de Vlaamse Gemeenschap. Het derde dossier betrof een werk gesignaleerd in de Commissie Infra, waarvoor de procedure ook een fiche vereist maar waar nog de kostprijsraming werd afge wacht.

advisering verloopt niet strikt volgens de procedure. Voor kleine en dringende interventies is een formele advisering immers zwaar en niet altijd raadzaam. Slechts zeven van de tien fiches bevatten een technische verantwoording. De drie fiches zonder technische verantwoording werden wel besproken in de Commissie Infra. In één dossier was het AFM niet overtuigd van de noodzaak. De beherende organisatie heeft een andere, goedkopere oplossing gezocht en het dossier rechtstreeks voorgesteld aan het FoCI. Een andere fiche betrof een kleine opdracht die aan de servicelijn van het AFM werd meegedeeld. Het derde dossier werd opgenomen in de lijst van prioritair vast te leggen werken voor 2012, opgesteld in samenspraak met het AFM. Geen enkele fiche bevatte een advies van de functionele administratie. Voor zes ervan zijn de desbetreffende onderhoudsaanvragen besproken in de Commissie Infra, maar zonder duidelijk akkoord over de raming of de urgentie. De overige dossiers betroffen kleine, dringende interventies (lek, defecte verwarming), jaarlijks onderhoud en onderhoudsschilderwerken. Het functionele advies steunt blijkbaar op de bespreking in de commissies Infra en het MA-COMI, waar de functionele administratie aan deelneemt. Toch is een expliciete functionele advisering nuttig, zeker bij grotere onderhoudswerken.

3.1.2 Onderhoudsplanning

Het FoCI heeft een overzicht van alle onderhouds- en renovatieaanvragen voor de gebouwen die tot zijn bevoegdheid behoren⁴⁷, de urgentie ervan en het verloop van de aanvragen binnen het ministerie CJSM. Het fonds heeft echter geen volledig inzicht in de toestand van de eigen infrastructuur. Ook een meerjarenplanning van het preventieve onderhoud ontbreekt.

Het FoCI inventariseert alle gesignaleerde noden voor de gebouwen van de Vlaamse Gemeenschap, zowel onderhoudswerken als grote renovatie- en nieuwbouwwerken. Dat overzicht onderhoud en renovatie bevat een beknopte omschrijving van het probleem, een volgnummer (in de meeste gevallen is dat een verwijzing naar de FoCI-fiche) en een aanduiding van de urgentie. Daarmee kunnen de verschillende betrokkenen de evolutie van het dossier volgen tot en met de vastlegging. Zo wordt aangeduid of een aanvraag is goedgekeurd en voor welk bedrag, alsook of een aanvraag is vastgelegd en dus klaar is voor uitvoering. Tussen goedkeuring en vastlegging organiseert het AFM de gunningsprocedure. De uitvoering is de verantwoordelijkheid van het AFM. Het overzicht is gemaakt per jaar. Door de koppeling van de geraamde en de effectief vastgelegde bedragen aan het voorziene jaarbudget voor de eigen gebouwen, kan het FoCI nagaan hoeveel middelen nog beschikbaar zijn voor nieuwe werken en hoeveel bijkomende middelen nodig zijn om alle goedgekeurde werken te kunnen uitvoeren. Na afsluiting van de overzichtstabel op het einde van het jaar, worden werken die in het afgelopen jaar zijn vastgelegd, niet meer overgenomen in het overzicht van het volgende jaar, terwijl alle ingediende noden die niet zijn vastgelegd, in het overzicht blijven staan. Zo bevat de overzichtstabel van 2011 nog aanvragen van 2006, 2009, enz.

De overzichtstabel onderhoud en renovatie is eerder een opvolgingsinstrument dan een planningsinstrument voor vastlegging of uitvoering. De goedkeuring van de aanvragen houdt rekening met de dringendheid, het beschikbare budget, de stand van het dossier (bv. technisch advies van het AFM, raming) en mogelijke andere overwegingen (bv. de werken opnemen in een globaal masterplan). De meeste aanvragen in het overzicht van 2011 hebben een prioriteitencode *dringend* tot *uit te voeren binnen één jaar*. De effectieve uitvoering ervan, ook van minder dringende werken, is niet opgenomen in een planning. Een meerjarenplanning vergt afstemming tussen enerzijds de administratie CJSM en anderzijds het AFM dat instaat voor de gunningsprocedure en de uitvoering van onderhoudswerken. De administratie CJSM stelde dat dit wordt bemoeilijkt doordat het AFM andere prioriteiten hanteert en verschillende pro-

⁴⁷ Daarkom en de bibliotheek van Voeren komen in het overzicht niet voor. Het FoCI is er niet van op de hoogte dat het verantwoordelijk is voor de eigenaarskosten van die gebouwen.

jecten uitstelt of de oorspronkelijke timing niet haalt.

In opdracht van het FoCI maakte een studiebureau in 2007 een meerjarenplan voor het onderhoud van de culturele en jeugdinfrastructuur beheerd door het FoCI⁴⁸. Op basis van de toestand van de gebouwen stelde het studiebureau per gebouw een preventieve onderhoudswerkplanning op met omschrijving van het onderhoudsprobleem, conditiescore, kostenraming en indicatieve planning over een periode van vier jaar (2007-2010). Per gebouw voorzag het plan ook een percentage aan kosten voor onderhoudscontracten en voor (onvoorzien) correctief onderhoud. De voorgestelde werkzaamheden werden besproken in de commissies Infra en - afhankelijk van de budgettaire mogelijkheden en de urgentie - opgenomen in de jaarlijkse overzichtstabel van het FoCI. Het fonds kondigde al in 2011 een update aan van de studie van de toestand van de gebouwen en de daaraan gekoppelde meerjarenplanning, maar dat is tot op heden nog niet gebeurd.

In 2011 vroeg het AFM de onderhouds- en renovatienoden van zijn verschillende klanten op. Het FoCI bezorgde een lijst met werken uit de overzichtstabel van 2011, waaronder ook de grote renovatiewerken, voor een totaal van 11 miljoen euro aan projecten⁴⁹. In overleg met het FoCI stelde het AFM daaruit een lijst van werken samen die in 2012 prioritair kunnen worden vastgelegd. Op die manier hebben het FoCI en de betrokken infrastructuurverantwoordelijken een zekere garantie dat het AFM voor die werken de gunningsprocedure zal organiseren en na vastlegging de uitvoering zal opvolgen. Rekening houdend met de beschikbare personeelscapaciteit kon het AFM echter alleen de aanvragen opnemen die al waren opgestart of die voortvloeien uit beleidsbeslissingen. Dat betekent dat verschillende dringende werken, ten belope van 2 miljoen euro, de eerste jaren niet kunnen worden uitgevoerd. Het bedrag van de werken op de prioriteitenlijst ligt bovendien hoger dan het voorziene vastleggingskrediet 2012 van het FoCI voor eigen gebouwen (cf. 2.3). Bij een tekort aan vastleggingskredieten kan vanaf januari verder worden vastgelegd op kredieten van 2013.

Door de gebrekkige registratie biedt de jaarlijkse overzichtstabel geen inzicht in het bedrag dat respectievelijk wordt besteed aan onderhoud en aan grote renovatie- en nieuwbouwwerken, noch in de verhouding tussen correctief en preventief onderhoud. Zo zijn in de overzichtstabel 2011 voor de Hoge Rielen, de Singel en de Buren belangrijke vastleggingen voor de uitvoering van een masterplan of van grote renovatiewerken geregistreerd als onderhoud. Dat verklaart waarom het bedrag aan vastleggingen voor onderhoud een stuk hoger ligt dan het daarvoor gebudgetteerde bedrag voor 2011. Ook de registratie van goedgekeurde maar nog niet vastgelegde werken is niet volledig accuraat. Het FoCI stelde dat het onderscheid renovatie en onderhoud niet altijd precies te maken is en dat de aanrekening in de overzichtstabel geen boekhoudkundige waarde heeft. Alle uitgaven voor onderhoud en renovatie van eigen infrastructuur vallen immers onder dezelfde ESR-code in begroting en rekeningen. Het Rekenhof wijst erop dat de vergissingen in de tabel van 2011 vrij flagrant zijn.

De onderhoudsplanning kan worden vereenvoudigd door onderhoudscontracten te sluiten, in eerste instantie voor eigenaarsonderhoud, die het regelmatige onderhoud van installaties verzekeren. Slecht onderhouden installaties kunnen leiden tot extra kosten voor herstellingen of vervanging, kunnen hoge gebruikskosten veroorzaken en de gebruiksfunctie van de culturele accommodaties ondermijnen. De kosten voor onderhoudscontracten vallen in principe ten laste van het FoCI-budget, maar de bouwverantwoordelijken moeten worden gestimuleerd om dergelijke contracten af te sluiten. Aangezien het AFM raamcontracten

⁴⁸ Voorbereiden van een onderhoudsplan voor de Culturele Accommodaties van de Vlaamse Gemeenschap, 6 juni 2007, Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf.

⁴⁹ Het betrof alleen werken die door de dienst studie en onderhoud van het AFM worden behandeld, dus voor bedragen vanaf 5.500 euro.

sluit voor alle gebouwen van de Vlaamse Gemeenschap en daarvoor de nodige deskundigheid heeft, verwijst het FoCI de gebouwverantwoordelijken van culturele en jeuginfrastructuur naar die contracten. De gebruiker van het gebouw beslist over de inschrijving op een raamcontract, mits FoCI toestemt. Ondersteuning om aan te sluiten bij raamcontracten of om contracten te sluiten voor gebruikersonderhoud, vindt het FoCI een taak van het AFM. Het fonds dringt vooral aan op onderhoudscontracten voor veiligheid of verplichte keuringen.

Het AFM bood in 2011 enkele raamcontracten aan die betrekking hadden op gebruikelijk eigenaarsonderhoud⁵⁰. Van de eenentwintig gebouwen die in aanmerking komen voor de raamcontracten⁵¹, zijn er zeven op geen enkel contract ingeschreven. Veertien zijn aangesloten bij het raamcontract voor de keuring van liften en dertien daarvan ook bij het raamcontract voor de keuring van de elektrische installatie. Drie gebouwen zijn aangesloten bij het raamcontract voor onderhoud van verwarming, ventilatie en airco, dat momenteel wordt vernieuwd. Er zijn nog minstens vier gebouwverantwoordelijken geïnteresseerd om in te schrijven op dat contract. Op de andere belangrijke onderhoudscontracten voor liften en brandblussers en haspels, zijn slechts vier gebouwen ingeschreven.

Het FoCI en de functionele agentschappen stelden dat het aanbod aan raamcontracten voor onderhoud bij het AFM beperkt is. Veel beschikbare raamcontracten zijn volgens hen geschreven voor kantoorgebouwen, waardoor ze niet altijd bruikbaar zijn voor de specifieke culturele en jeuginfrastructuur. Soms is het niet meer mogelijk in te schrijven omdat het budget voor het raamcontract zijn plafond heeft bereikt.

3.1.3 Opvolging van de gebouwentoestand

In het kader van de studie onderhoudsplanning van 2007 werd bij elk gebouw waarvoor het FoCI verantwoordelijk is, een inspectie uitgevoerd die de toestand van de verschillende onderdelen van het gebouw vaststelde. Op basis van de conditiescore maakten de onderzoekers een onderhoudsplanning op. Het eindrapport adviseerde de administratie de systematiek die werd in gang gezet met de gebouwinspecties volgens een standaard beoordelingsmethode, met bijbehorende onderhoudsfrequenties, jaarlijks voort te zetten. Op grond van nieuwe inspecties kunnen bepaalde onderhoudsbehoeften worden vervroegd of achteruitgeschoven of kunnen de prioriteiten worden gewijzigd.

Er worden echter geen jaarlijkse audits van de gebouwen uitgevoerd. De administratie kiest ervoor dat periodiek te laten doen, namelijk om de vijf jaar. Een nieuwe audit werd al aangekondigd in 2011, maar heeft nog altijd niet plaatsgevonden. Nu de planningsperiode van de studie uit 2007 is afgelopen, is een dergelijke audit nochtans noodzakelijk om opnieuw een onderbouwde meerjarenplanning op te stellen.

3.1.4 Opvolging van de onderhoudswerken

De gunningsprocedure organiseren en de uitvoering van de onderhoudswerken opvolgen, zijn taken van het AFM. De werking van dat agentschap behoort niet tot de scope van het onderzoek. Het Rekenhof ging wel na of het FoCI als budgettair verantwoordelijke en contactpersoon tussen het AFM en de gebruiker, regelmatig informatie krijgt over de voortgang van de werken.

Het FoCI ontvangt voldoende informatie voor een gefundeerde beslissing over de aanbesteding van de onderhoudsopdrachten en voor de rechtmatige betaling van de werken. Het FoCI

⁵⁰ Specifieke contracten (bv. voor asbest, plaatsing glasfolie, consultancy voor verlichting) worden niet in aanmerking genomen, evenmin als contracten voor energieleveringen.

⁵¹ Van de negenentwintig gebouwen zijn er vijf gehuurd, zijn er twee in het buitenland gevestigd en staat één behorende organisatie zelf in voor het eigenaarsonderhoud.

informeert het AFM formeel over de goedkeuring van een onderhoudsaanvraag. Het AFM bezorgt het FoCI een dossier met de nodige stukken over de gunningsprocedure, op basis waarvan de leidend ambtenaar van het FoCI beslist over de toewijzing van de opdracht. Tijdens of na de uitvoering krijgt het FoCI van het AFM de facturen en vorderingsstaten met de goedkeuring en toelichting bij eventuele verhoging of vermindering van kosten. Op die manier krijgt het FoCI bevestiging van de uitvoering van de werken en de correctheid van de facturatie, zodat het de betaling kan laten uitvoeren. Aan de hand van de geregistreerde vastleggingen en betalingen in de boekhouding kan het FoCI het budget opvolgen. Via de betalingsdossiers heeft het FoCI dus enig zicht op de uitvoering van de opdrachten. Daarnaast kunnen het FoCI en de gebruikers tijdens de vergadering van de commissies Infra informeren naar de stand van zaken van een aanvraag. Voor het overige verloopt de informatie-uitwisseling over de voortgang van onderhoudswerken tussen het AFM en het FoCI niet structureel. Tijdens de studie onderhoudsplanung in 2007 bleek dat vaak veel tijd verliep tussen het initiëren van een dossier en de uiteindelijke oplevering van de werken. De functionele administraties en het FoCI bevestigden het Rekenhof dat dit nog altijd het geval is. De overzichtstabel onderhoud en renovatie bevat veel onderhoudsaanvragen ingediend vóór 2011 en goedgekeurd door het MACOMI, die eind 2011 nog niet zijn vastgelegd en waarvoor het AFM de gunningsprocedure dus nog niet heeft afgerond. Uit de verslagen van de commissies Infra blijkt dat verschillende onderhoudsvragen steeds terugkomen zonder vooruitgang en dat sommige vragen jaren aanslepen.

Het FoCI krijgt onvoldoende accurate en tijdige informatie om de dossiers op te volgen en zo nodig bijkomende acties te ondernemen. De administratie CJSM stelde dat het FoCI na de reorganisatie van het AFM soms moeilijk kon achterhalen wie de dossierbehandelaar was en de diensten soms niet wisten in welk stadium het dossier zich bevond⁵². Er is geen instrument voorhanden dat toelaat het hele proces eenvoudig op te volgen vanaf aanvraag tot oplevering. Volgens de administratie CJSM beschikt het AFM wel over een elektronisch opvolgingssysteem, maar dat is niet toegankelijk voor de gebruikers, noch voor het FoCI. De behandeling van de aanvragen binnen CJSM is evenmin online consulteerbaar, zoals de registratie van de goedkeuringen of het bezorgen van het dossier aan het AFM voor de gunningsprocedure of voor uitvoering. Op de commissies Infra krijgen de gebruikers hiervan wel een papieren overzicht waarop de status binnen het ministerie CJSM is geregistreerd. Ook op elke vergadering van het MACOMI wordt zo'n print bezorgd.

De prioriteiten die het AFM stelt voor de verdeling van de (beperkte) personeelscapaciteit van de betrokken diensten, leidt ertoe dat sommige projecten die het ministerie CJSM als dringend beschouwt, door het AFM niet worden aangepakt. Het ministerie ervaart de informatie over opdrachten en prioriteitenstelling door het AFM als verwarrend en weinig onderbouwd. De lijst met prioritair vast te leggen werken die het AFM in overleg met het FoCI heeft opgesteld voor 2012, biedt wel meer duidelijkheid en zekerheid over welke werken zullen worden aangevat. Als dat systeem ook de volgende jaren wordt gehanteerd, zou dat verbetering moeten brengen. Na overleg in het MACOMI bezorgde het departement CJSM een nota over de knelpunten in de samenwerking met het AFM voor het gebouwenbeheer aan de minister van Cultuur met voorstellen voor verbetering. Een beslissing daarover vergt overleg tussen de minister van Cultuur en de minister voor Bestuurszaken.

⁵² Na het aantreden van de nieuwe leidend ambtenaar bij het AFM in oktober 2012 kreeg het agentschap opnieuw een andere organisatiestructuur.

De eerder aangehaalde studie onderhoudsplanning ontwikkelde een elektronisch onderhoudsboekje, waarin per gebouw de onderhoudsverplichtingen en –uitvoering konden worden geregistreerd. Het bevat een hele reeks rubrieken met bepalingen over onderhoud of inspectie en de gewenste periodiciteit. Per rubriek kan de onderhoudsfiche worden geopend waarin de datum van het laatste onderhoud is genoteerd en de volgende onderhoudsdatum wordt aangegeven op basis van de aangewezen (vastliggende) onderhoudsfrequenties. Onderhoudsintervallen die meer dan een half jaar of een jaar zijn overschreden, worden aangegeven met een kleurcode. Dat instrument zou een goed zicht bieden op het vereiste en uitgevoerde onderhoud. De beheersorganen van de gebouwen passen het echter niet toe, zodat het FoCI het niet kan benutten om toezicht te houden op de uitvoering van het onderhoud.

3.1.5 Toezicht op het gebruikersonderhoud

Het FoCI houdt geen toezicht op het gebruikersonderhoud en heeft geen zicht op onderhoudscontracten die de gebruikers daarvoor sluiten. Soms verneemt het fonds iets over gebruikersonderhoud in de Commissie Infra.

De verantwoordelijkheid en opvolging van gebruikersonderhoud is op dezelfde wijze geregeld voor alle eigen culturele en jeuginfrastructuur. Er bestaat geen onderscheid tussen gebouwen voor overheidsorganisaties (bv. KMSKA, Gaasbeek) of infrastructuur toegewezen aan vzw's. Het FoCI houdt dus evenmin toezicht op het gebruikersonderhoud door overheidsinstellingen. Nochtans kan gebrekkig gebruikersonderhoud schade veroorzaken aan de infrastructuur en leiden tot herstellingskosten voor het FoCI, bv. slecht onderhouden tuinen en groenvoorziening, onvoldoende inbraakbeveiliging, gebrekkig onderhoud van tribunes en podiumgerelateerde installaties, enz.

Aangezien het elektronisch onderhoudsboekje niet wordt ingevuld, kan het FoCI ook op die manier geen zicht krijgen op de uitvoering van het gebruikersonderhoud.

3.2 Opvolging van de investeringswerken

Het Rekenhof heeft de opvolging van grote investeringsprojecten in hoofdzaak onderzocht aan de hand van dossiercontrole. Daarvoor werden dezelfde dossiers geselecteerd als voor het onderzoek van de investeringsbeslissing (zie overzicht in bijlage 3):

- dertien subsidiedossiers: zes sectorale subsidies en zeven nominatimsubsidies,
- twee grote renovatieprojecten (waarvan één culturele en één jeuginfrastructuur)⁵³.

Het dossieronderzoek werd aangevuld met interviews met de administratie over de opvolging en evaluatie van grote investeringsprojecten en documentenonderzoek (bv. procedurebeschrijvingen).

Bij de uitvoering van de investeringsprojecten spelen het AFM (voor eigen gebouwen) en het TGI van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (voor investeringssubsidies) een belangrijke rol. De werking van die diensten hoort niet tot de scope van dit onderzoek. Het Rekenhof ging wel na of de samenwerking met de administratie CJSM goed geregeld is en of de administratie voldoende informatie ontvangt over de voortgang van de projecten.

⁵³ Het derde investeringsproject (het aankoopdossier) was afgerond en vergde dus geen opvolging. Er was in grote investeringswerken voorzien, maar die moesten nog starten.

3.2.1 Taakverdeling, coördinatie en procedures

Eigen infrastructuur

De taakverdeling voor renovatie- en nieuwbouwwerken aan eigen gebouwen is duidelijk vastgelegd. Tijdens de uitvoering van de investeringsprojecten is in overleg voorzien tussen alle betrokkenen.

De administratie heeft het proces voor renovatie- en nieuwbouwwerken aan eigen gebouwen en voor investeringssubsidies uitgetekend in een flowchart en heeft verschillende fasen in het proces verder gedetailleerd. Voor de grote investeringen in eigen infrastructuur is de taak van het AFM dezelfde als voor onderhoud en kleine renovaties van eigen gebouwen. De leidend ambtenaar van het FoCI beslist over de toewijzing van de opdracht, op basis van het dossier van het AFM. Het FoCI zorgt voor de vastlegging en voor de betalingen op basis van de door het AFM goedgekeurde vorderingsstaten en facturen. Beslissingen met budgettaire en functionele gevolgen, zoals meerwerken en verrekeningen, moeten vooraf worden goedgekeurd door de leidend ambtenaar van het FoCI op advies van het AFM.

Er vindt overkoepelend projectoverleg plaats waarin alle stappen, evoluties, problemen, wijzigingen, budgetten e.d. worden besproken en beslist of geadviseerd. Volgens de procesbeschrijving van het FoCI begeleidt een stuurgroep voor elk groot project de opmaak van een masterplan. Die stuurgroep bestaat uit afgevaardigden van de organisatie die is gevestigd in de infrastructuur, de betrokken functionele administratie, het FoCI en het AFM. Hoewel de procesbeschrijving de stuurgroep tijdens de uitvoering van de werken geen rol toebedeelt, blijkt uit de onderzochte investeringsdossiers dat de stuurgroep in de praktijk de uitvoering van het masterplan blijft volgen, problemen bespreekt, meerwerken en verrekeningen adviseert, enz. In feite gaat het om een samenvoeging van stuurgroep en Commissie Infra⁵⁴.

Gesubsidieerde investeringen

Zoals het FoCI voor de opvolging van de eigen infrastructuur een beroep doet op het AFM, zo doet het dat voor gesubsidieerde investeringsprojecten op het TGI van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Het team hield toezicht op de gunningsprocedure die wordt georganiseerd door de gesubsidieerde en controleerde de schuldvorderingen⁵⁵. Het FoCI betaalde op basis van de door het TGI goedgekeurde vorderingsstaten en facturen. Volgens het FoCI controleerde het TGI behalve de correcte uitvoering van de werken volgens het bestek en de goedgekeurde inschrijving, ook de andere subsidievoorwaarden, zoals de integratie van een kunstwerk en de verplichte eigen inbreng of de inbreng van subsidies door andere overheden. De concrete samenwerking tussen het FoCI en het TGI, bv. over het bezorgen van goedkeuringen en onderliggende documenten, is niet schriftelijk vastgelegd. Ook over de controle van de andere subsidievoorwaarden zijn geen schriftelijke afspraken vastgelegd. Volgens het nieuwe subsidiereglement moeten het lastenboek en het resultaat van de gunningsprocedure worden voorgelegd aan het FoCI en niet langer aan het TGI. De administratie stelt dat dit niet betekent dat TGI niet meer wordt ingezet voor opvolging van de subsidieprojecten. Er wordt nog bekeken hoe dit wordt geregeld voor de nieuwe projecten⁵⁶.

⁵⁴ Bij de Singel is dat een taak van de beheerscommissie, die ook het budget en de kostenverdeling voor het gebouw en het gewoon onderhoud bespreekt.

⁵⁵ De subsidiereglementering verplicht de gesubsidieerde tot toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten. Volgens het reglement van 2001 moest de gesubsidieerde vooraf het lastenboek voor advies voorleggen aan het TGI en mocht hij de opdracht pas gunnen nadat het TGI het resultaat van de gunningsprocedure had goedgekeurd.

⁵⁶ Zo is het TGI ook vertegenwoordigd in de adviescommissie die binnenkort door de minister wordt samengesteld.

De procesbeschrijving voor gesubsidieerde investeringsprojecten voorziet in geen enkele vorm van gestructureerd overleg tussen de betrokken partijen. In de praktijk vindt wel een startvergadering plaats met de bouwheer (de gesubsidieerde) en vertegenwoordigers van het TGI en het FoCI, waarop het uitvoeringsproces, de afspraken en voorwaarden worden toegelicht (bv. gunningsprocedure, financieringsplan, enz.). De vergadering vindt plaats als de bouwheer klaar is om het investeringsproces aan te vatten. Bij grote projecten vinden meer vergaderingen plaats. Daarna ligt de verantwoordelijkheid voor de opvolging bij het TGI. Zodra het investeringsproject van start is gegaan, is er alleen nog sprake van informele informatie-uitwisseling ad hoc tussen het FoCI en het TGI of tussen het FoCI en de gesubsidieerde. Het FoCI informeert wel tweemaal per jaar bij het TGI naar de te verwachten schuldvorderingen om in de nodige kredieten te voorzien. Voor de functionele administratie is tijdens de uitvoering niet in informatieverstrekking voorzien.

De gesubsidieerde organisatie is als bouwheer in eerste instantie verantwoordelijk voor de realisatie van het investeringsproject. De risico's voor de overheid zijn beperkt omdat het toegekende subsidiebedrag in principe niet wordt verhoogd, ook niet bij financieringsproblemen of kostentoeename van het gesubsidieerde project. Toch heeft de overheid als financier er alle belang bij dat de projecten succesvol worden uitgevoerd. Gezien de beperkte mankracht bij het FoCI en de ervaring en knowhow bij het TGI, is het verstandig dat dit team wordt ingeschakeld om de werken te begeleiden en te controleren. Systematische informatie over het verloop van de gesubsidieerde werken, eventuele problemen en de aanpak ervan is echter ook nuttig voor het FoCI en de functionele administratie. Ervaringen uit afgewerkte subsidieprojecten kunnen nuttige informatie opleveren voor de advisering van subsidieaanvragen.

3.2.2 Opvolging

Eigen infrastructuur

Bij de onderzochte grote investeringsprojecten aan eigen gebouwen bezorgde het AFM aan het FoCI het vastleggingsdossier met alle documenten over de gunningsprocedure en een gunningsvoorstel. Op basis daarvan besliste de leidend ambtenaar over de gunning en zorgde het FoCI voor de vastlegging. Tijdens de uitvoering ontving het FoCI door het AFM goedgekeurde facturen met vorderingsstaten en andere bijbehorende documenten. Meerwerken en verrekeningen werden goedgekeurd door de leidend ambtenaar van het FoCI aan de hand van de door het AFM gecontroleerde schuldvordering met de nodige toelichting en berekeningen. Het FoCI beperkte zich overigens niet tot betaling op basis van het vereffeningsdossier en opvolging van het budget. Het fonds was ook betrokken bij het overleg over en de opvolging van de werken door deel te nemen aan de stuurgroep of de Commissie Infra, waar de voortgang en eventuele problemen van het project werden besproken. Uit de verslagen van de commissie of stuurgroep blijkt dat belangrijke verrekeningen, meerwerken, prijsherzieningen en problemen met functionele impact ook in die vergaderingen aan bod kwamen. Het FoCI ontvangt daarmee voldoende informatie om het verloop van de werken te volgen en correcte betalingen te doen.

De beperkte capaciteit bij het AFM speelt bij de grote investeringsprojecten minder een rol omdat het om beleidsbeslissingen gaat, waaraan het AFM prioriteit verleent. Toch werd een onderdeel van het project de Singel (de buitenaanleg) laattijdig opgenomen door het AFM. De laattijdige start van de werken van de tweede fase van het renovatie- en nieuwbouwproject was het gevolg van een gebrek aan middelen. In 2005 werden verschillende loten vastgelegd, maar pas in 2007 voorzag de begroting in de nodige kredieten voor de ruwbouw. Zoals vermeld onder punt 2.2.2, leidde dat tot belangrijke prijsherzieningen voor dat lot. De gunningsprijs was eind 2011 overschreden met ongeveer 7 miljoen euro of 44% van het oorspronkelijk

bedrag⁵⁷, door lacunes en onjuistheden in het ontwerp, prijsherzieningen en noodzakelijke aanpassingen ingevolge evoluties tussen ontwerp en bouw (bv. energiebesparing, veiligheidsvoorschriften, technische evoluties, enz.). Ook de werken voor het project de Hoge Rielen startten laattijdig doordat geen budget beschikbaar was. Eind 2011 was de overschrijding van het gunningsbedrag beperkt (ca 3,4%).

De administratie CJSM houdt geen overzicht bij van vooruitgang en kostprijs van de investeringsprojecten, gekoppeld aan planning en budget. Het FoCI heeft alleen een financieel overzicht van het project, namelijk de vastleggingen en de betalingen. De administratie stelde dat het AFM in de stuurgroepvergaderingen soms informatie geeft over uitvoering en kostprijs tegenover planning en budget. Het FoCI acht het niet zijn taak om een dergelijk centraal overzicht bij te houden omdat het AFM verantwoordelijk is voor de goede opvolging van de werken.

Gesubsidieerde investeringen

Bij gesubsidieerde investeringsprojecten ontvangt het FoCI een afschrift van de door het TGI goedgekeurde bestekken en gunningsprocedures. In de loop van de uitvoering van de werken bezorgt het TGI het FoCI een vereffeningsdossier met de goedgekeurde vorderingsstaten en bijbehorende stavingsstukken (schuldvordering, facturen, enz.), de berekening van de subsidie en een uitdrukkelijke bevestiging dat het subsidiebedrag mag worden betaald. Daarmee beschikt het FoCI over voldoende informatie om de rechtmatige betalingen te doen. De laatste betaling vindt plaats na de oplevering. Aan de hand van de goedgekeurde schuldvorderingen ziet het FoCI hoe het project vordert en wanneer het is opgeleverd. Het FoCI beschikt over de documenten in verband met de subsidieaanvraag en -beslissing, een overzicht van de vastleggingen en betalingen en de verslagen van startvergaderingen. De vereffeningsdossiers worden bijgehouden door de boekhouding. Na afwerking van het dossier bezorgt het TGI ook alle andere stukken, zoals bestekken, offertes, gunningsverslagen e.d. aan het FoCI voor archivering. Toch bleken bij de dossiercontrole verschillende stukken te ontbreken, zoals goedkeuringen van bestekken en gunningsprocedure, (bijlagen bij) projectvoorstellen van de subsidieaanvrager, opleveringsverslagen, enz.

Uit de dossiercontrole bleek dat de gesubsidieerde investeringsprojecten niet altijd volgens de subsidiereglementering verliepen.

- In vier van de dertien onderzochte dossiers deden de subsidieaanvragers aanbestedingen en soms betalingen vóór de subsidietoekenning⁵⁸. Het betrof telkens subsidies waarover werd beslist zonder advisering door de administratie en die na beloftes van de politieke overheid blijkbaar enige tijd aansleepten. De gunningen werden pas achteraf gecontroleerd en goedgekeurd door het TGI. Voor één ervan, het MAS-project, met verschillende belangrijke aanbestedingen, stelde de administratie dat de gunningsprocedure plaatsvond in nauw overleg met het TGI. Het dossier bevatte echter geen schriftelijke goedkeuring van het TGI. Bij het subsidiedossier van Daarkom zijn schuldvorderingen en facturen door de vzw rechtstreeks aan het departement gericht zonder goedkeuring door het TGI. Het betreft uitgaven voor contracten die werden gesloten door de eigenaar van het gehuurde pand, die aanvankelijk optrad als bouwheer van de werken. Zodra de vzw werd belast met de realisatie van de verbouwingswerken, werden de bouwwerken voorbereid in overleg met het TGI. Die uitgaven worden echter gesubsidieerd door het Brusselfonds, zodat de administratie CJSM daarover geen documenten heeft⁵⁹.

⁵⁷ Op basis van de vastleggingen.

⁵⁸ MAS, Daarkom, De Steenschuit, postgebouw Oostende.

⁵⁹ De administratie CJSM betaalde in overeenstemming met de, ongebruikelijke, voorschottenregeling in het subsidiebesluit 90% van haar subsidiedeel op basis van de verantwoording van minstens 50% van dat subsidiebedrag. Met de bewijsstukken die de vzw nadien nog voorlegde, werd in totaal 75% van het subsidiebedrag verantwoord. Het niet-verantwoorde gedeelte is niet teruggevorderd.

- Als de kosten voor het project stijgen, wordt het subsidiebedrag in principe niet aangepast. In twee van de dertien onderzochte dossiers is toch een bijkomende subsidie toegekend, kort na de gunning en de start van de werken⁶⁰. De bijkomende subsidie werd gevraagd omdat de offertes hoger uitvielen dan verwacht.

Volgens het FoCI controleert het TGI de naleving van het percentage inbreng van niet-overheidsmiddelen (voor sectorale subsidies) of de inbreng van andere overheden (grote infrastructuursubsidies) en de integratie van een kunstwerk. Uit de dossiers bleek niet dat het FoCI systematisch voldoende informatie krijgt om de naleving van die voorwaarden te controleren als eindverantwoordelijke voor de subsidiëring.

- Het FoCI subsidieert niet alle ingediende uitgaven of niet alle percelen, maar heeft geen zicht op de financieringswijze van het resterende gedeelte. De begunstigde moet aan het TGI bij de aanvang van het investeringsproject een geactualiseerd financieel plan voorleggen voor het volledige project, waarin de andere financieringsbronnen zijn aangegeven. Of dat tijdens de uitvoering wordt nageleefd, is niet duidelijk. In één dossier was de vereiste inbreng door andere overheden nog niet volledig aangetoond bij de subsidieaanvraag en bleek uit de betalingsdossiers niet altijd de vereiste procentuele inbreng door andere overheden⁶¹. In een ander dossier bleek uit een overzicht van kosten en ontvangsten ingediend door de begunstigde na beëindiging van de werken dat hij de vereiste eigen inbreng van 20% van het totaalbedrag niet haalde⁶². Het TGI wijst de begunstigde op de verplichting inzake integratie van een kunstwerk en vraagt tijdens de realisatiefase hoe dat concreet zal worden gerealiseerd. Bij de eindafrekening controleert het team of het kunstwerk is gerealiseerd. Voor drie dossiers werden daarvan geen bewijsstukken voorgelegd⁶³. In één ervan adviseerde het TGI om die reden een deel van het subsidiebedrag in te houden⁶⁴. De administratie bevestigde per mail dat de begunstigten initiatieven hebben genomen om het kunstwerk alsnog te realiseren en dat in één geval het kunstwerk is gerealiseerd.

Alle subsidieaanvragers verbinden er zich toe de subsidie (gedeeltelijk) terug te betalen bij vervreemding of bestemmingswijziging van de infrastructuur zonder voorafgaand akkoord van de Vlaamse overheid. Het is echter niet duidelijk hoe de administratie CJSM het behoud van de bestemming controleert. De afdwingbaarheid van die voorwaarde is twijfelachtig. Hoewel de subsidiereglementering daarin voorziet, wordt nooit een zakelijke zekerheid gevraagd om de terugbetaling van de subsidie te waarborgen. Veel begunstigten zijn sterk afhankelijk van werkingsubsidies. Als de overheid de subsidie stopzet, kan de organisatie ook de exploitatie en de bestemming van de infrastructuur niet meer garanderen⁶⁵.

Voor grote infrastructuren stelt het vorige en het nieuwe subsidiereglement dat de aanvrager de toezichtsregeling door de Vlaamse overheid moet aanvaarden op de besteding van de subsidie, de instandhouding en het onderhoud van de gesubsidieerde infrastructuur. De toezichtsregeling op de instandhouding en het onderhoud is bij de administratie echter niet bekend. De subsidiebesluiten van de onderzochte projecten bevatten alleen een regeling voor toezicht op de subsidiebesteding⁶⁶.

⁶⁰ De Kreun, De Spiegel/Casino.

⁶¹ Beeldenproject Limburg.

⁶² Art Basic for Children.

⁶³ Daarkom, Jeugdhuis Nijdrop, De Spiegel/Casino.

⁶⁴ Jeugdhuis Nijdrop.

⁶⁵ Cf. de situatie van het Zuiderpershuis gevestigd in een gebouw gerenoveerd met middelen van het FoCI, dat zijn werking stopzet wegens gebrek aan werkmiddelen.

⁶⁶ Voor Daarkom wordt het toezicht op het infrastructuurbeheer wel geregeld in de beheersovereenkomst in verband met de werking van Daarkom.

De administratie CJSM houdt geen overzicht bij van de vooruitgang en kostprijs van de investeringsprojecten, gekoppeld aan planning en budget. Het FoCI heeft alleen een financieel overzicht van het project. Het FoCI acht het niet zijn taak om een dergelijk centraal overzicht bij te houden omdat het een beperkte rol heeft bij de uitvoering en het TGI verantwoordelijk is voor de goede opvolging van de werken.

3.3 Evaluatie van de gerealiseerde infrastructuur

Voor de negen investeringsprojecten die zijn beëindigd⁶⁷, vroeg het Rekenhof aan de functionele administratie en het FoCI naar evaluaties van de resultaten die waren vooropgesteld in de subsidieaanvraag of het projectontwerp, alsook van de impact op onderhouds- en exploitatiekosten. Daarnaast werd nagegaan aan de hand van de evolutie van de subsidies aan de beherende organisaties of er indicaties zijn dat de werken een impact hebben op de kosten voor onderhoud van de nieuwe of gerenoveerde infrastructuur.

Er vindt geen systematische evaluatie plaats van de functionele en financiële prestaties van de gerealiseerde investeringsprojecten. In de jaren na oplevering van de investeringen evalueert de administratie niet expliciet of de functionele en financiële prestaties vooropgesteld in het aanvraagdossier of in het ontwerpdossier worden gehaald. Als de begunstigde van investeringssubsidies of de beherende organisatie ook werkingssubsidies ontvangt, komt de infrastructuur en de exploitatie aan bod in de evaluatie van de beleidsplannen en de controle op de subsidiebesteding door de functionele administratie. De toetsing gebeurt echter aan de criteria voor werkingssubsidies en niet aan het aanvraagdossier of bouwdoos van de investeringssubsidie. Bij de investeringssubsidies voor grote infrastructuur heeft de functionele administratie trouwens geen informatie over de vooropgestelde resultaten, aangezien ze vooraf niet bij het dossier betrokken was. Evaluatie van de technische resultaten vindt de administratie een taak van het AFM of het TGI. Technische problemen of resultaten die een belangrijke impact hebben op de werking, kunnen echter ook aan bod komen in de evaluatie van de werking.

Van de acht afgewerkte gesubsidieerde investeringsprojecten ontvangen alle exploiterende verenigingen een werkingssubsidie. Twee organisaties behielden ongeveer dezelfde werkingssubsidie na de realisatie van de infrastructuur. Bij twee organisaties, in de kunstensector, deed zich een substantiële stijging voor van de werkingssubsidie voor de nieuwe beleidsperiode 2013-2016⁶⁸. Bij de ene organisatie wees het zakelijk advies op de gestegen activiteiten als gevolg van de renovatie, wat ook meer personeel en meer werkingkosten meebrengt. Bij de andere organisatie wees het zakelijk advies erop dat de organisatie met de huidige mensen en middelen op haar grenzen botst, terwijl de infrastructuur die enkele jaren eerder in gebruik werd genomen, meer mogelijkheden biedt. Voor twee andere organisaties, in de erfgoedsector, is de werkingssubsidie opgenomen in de globale subsidie voor de erfgoedconvenant, die sinds de realisatie van de nieuwe infrastructuur nog niet werd herzien⁶⁹. Eén ervan krijgt een bijkomende subsidie uit het Kunstendecreet vanaf 2013, maar dat betreft een nieuwe soort activiteiten en heeft niet direct te maken met exploitatiekosten van de nieuwe infrastructuur. De werkingssubsidie van één organisatie is substantieel verlaagd omdat de organisatie een grote reserve had opgebouwd⁷⁰. De subsidie was net voldoende om de kosten van de nieuwe infrastructuur (o.m. huur) en de personeelskosten te dragen. Daarbij merkte de administratie

⁶⁷ MAS, Museum M, Daarkom, Muziekcentrum/jeugdhuis Nijdrop, De Kreun, De Spiegel/casino, 't Stuk, Art Basic for Children, DeSingel – zie bijlage 3.

⁶⁸ Vzw Casino/De Spiegel en Art Basic for Children.

⁶⁹ Museum M en Museum Aan de Stroom.

⁷⁰ Daarkom.

op dat de organisatie door gebrek aan middelen de werking niet kan ontplooiën zoals voorzien en daardoor ook de infrastructuur niet volledig benut. Sinds december 2012 is het gebouw gesloten wegens renovatiewerken en de werking van het culturenhuis wordt heroverwogen.

Eén van de twee onderzochte investeringsprojecten aan eigen infrastructuur, de Singel, is afgelopen en in gebruik genomen eind 2010. De functionele administratie stelde dat in de beheerscommissie (Commissie Infra) af en toe informatie wordt meegedeeld over het aantal gebruikers en bezoekers, de oordelen van bezoekers, enz. Die liggen in de lijn van de gewenste prestaties, maar de verschillende elementen worden niet systematisch afgetoetst. Naar aanleiding van de uitbreiding van het gebouwencomplex is de werkings- en exploitatiesubsidie voor de exploiterende vzw verhoogd met 1,2 miljoen euro. Volgens de functionele administratie is de prognose die de vzw vroeger heeft gemaakt over de vereiste uitbreiding van het personeel, echter niet volledig gehonoreerd en heeft dat gevolgen voor de werking en de exploitatie van de infrastructuur en dus ook voor de functionele resultaten⁷¹.

3.4 Conclusies

- De toewijzing van infrastructuur aan de bevoegdheid van het FoCI steunt niet op een sluitend objectief criterium. De ontransparante bevoegdheidsafbakening leidt ertoe dat de verantwoordelijkheden van het FoCI voor enkele gebouwen niet duidelijk zijn, noch voor de gebruiker, noch voor het fonds zelf.
- Voor het eigenaarsonderhoud van de infrastructuur die onder de bevoegdheid van het FoCI valt, neemt het fonds de rol van coördinator op zich. Het verduidelijkte procedures en verantwoordelijkheden en ontwikkelde instrumenten voor overleg en planning. De organisatie van de gunningsprocedure en de uitvoering van de werken zijn taken van het AFM. De organisatie van het eigenaarsonderhoud vertoont nog enkele tekortkomingen:
 - Hoewel de ontwikkelde procedures en instrumenten een tijdige en volledige registratie van de onderhoudsaanvragen garanderen, is er door gebrek aan regelmatige gebouweninspecties geen zicht op de volledige onderhouds- en renovatiebehoeften.
 - Er ontbreekt een actuele meerjarenplanning voor het eigenaarsonderhoud die de behoeften koppelt aan timing en budget.
 - Het jaaroverzicht van de onderhouds- en renovatieaanvragen biedt geen correct beeld van de bestedingen voor onderhoud en van de verhouding preventief en correctief onderhoud.
 - Het FoCI stimuleert vooral de aansluiting bij raamcontracten van het AFM die betrekking hebben op verplichte keuringen of veiligheid. Van de overige raamcontracten die het AFM ter beschikking stelt voor eigenaarsonderhoud, maken momenteel weinig gebouwverantwoordelijken gebruik.
 - Doordat het FoCI geen toezicht houdt op belangrijk gebruikersonderhoud, kan het fonds niet inschatten of dat onderhoud goed wordt uitgevoerd en zich geen vroegtijdige schade voordoet aan de infrastructuur.
- Het FoCI ontvangt voldoende informatie van het AFM om aanbestedingen voor onderhoudswerken toe te wijzen, betalingen correct uit te voeren en het budget op te volgen.

⁷¹ Het investeringsproject van de Hoge Rielen was nog niet afgelopen. De werkingssubsidie aan de beherende vzw is de laatste jaren niet verhoogd. De functionele administratie voorziet geen gevolgen voor de exploitatiekosten. Uit de verslagen van de stuurgroep die de werken begeleidt, blijkt dat die waakt over de overeenstemming van de realisaties met de functionele eisen in het masterplan.

Zowel het fonds als de andere betrokkenen hebben echter onvoldoende zicht op de voortgang van hun onderhoudsdossiers vanaf de aanvraag tot en met de uitvoering. Ze zijn daarvoor aangewezen op informatie van het AFM.

- Wat de opvolging van grote investeringsprojecten aan eigen infrastructuur betreft, vindt structureel overleg plaats tussen de verschillende betrokkenen, zodat ze de voortgang kunnen volgen en betrokken worden bij belangrijke beslissingen. Over het algemeen ontvangt het FoCI voldoende informatie om de rechtmatigheid van de betalingen te kunnen controleren.
- De samenwerkingsmodaliteiten met het TGI voor de opvolging van gesubsidieerde investeringsprojecten zijn niet duidelijk vastgesteld. Omdat het FoCI ervan uitgaat dat het TGI de naleving controleert van de subsidievoorwaarden over vereiste middeleninbreng en de kunstintegratie, maar daarvan geen systematische rapportering vraagt, is daarover weinig informatie te vinden in de uitvoeringsdossiers.
- Het is onduidelijk hoe de administratie CJSM het verbod op bestemmingswijziging bij gesubsidieerde infrastructuur controleert. Ook ontbreekt een toezichtsregeling op de instandhouding en het onderhoud van grote gesubsidieerde infrastructuurwerken, hoewel de subsidiereglementering daarnaar verwijst.
- De functionele administratie evalueert niet systematisch de functionele prestaties van de gerealiseerde infrastructuur, noch de impact ervan op de onderhouds- en exploitatiekosten. Daardoor weten administratie en minister niet of de resultaten zijn bereikt die werden vooropgesteld in de subsidieaanvraag of de investeringsbeslissing, noch of de instandhouding en benutting van de gerealiseerde infrastructuur voldoende is gegarandeerd.

Beheer en exploitatie door derden

Hoofdstuk

4

4.1 Beheers- en exploitatieovereenkomsten

Van de negenentwintig gebouwen of onderdelen van gebouwen met een culturele bestemming waarop de Vlaamse Gemeenschap een zakelijk recht⁷² heeft, zijn er eenentwintig waarvan het beheer voor bepaalde of onbepaalde tijd is overgedragen aan een private rechtspersoon actief in de sector cultuur of jeugd⁷³. In de regel sluit de Vlaamse Gemeenschap daarvoor een overeenkomst met de betrokken rechtspersoon.

Die overeenkomsten hebben verschillende benamingen, maar kunnen in twee hoofdcategorieën worden onderverdeeld. De eerste categorie betreft de eenvoudige terbeschikkingstelling, waarbij in essentie een logistieke ondersteuning aan de vereniging wordt verleend in de vorm van een lokaal of een gebouw voor administratieve doeleinden. De ter beschikking gestelde infrastructuur kan eenvoudig worden vervangen door een andere, zonder impact op de werking van de vereniging. Bij de tweede categorie is er sprake van exploitatie van de ter beschikking gestelde ruimte door de begunstigde vereniging, in die zin dat de infrastructuur een wezenlijk onderdeel vormt in de realisatie van de culturele missie van de betrokken vereniging. De beëindiging van de terbeschikkingstelling betekent dikwijls het de facto opheffen van de werking van de vereniging. De overeenkomsten van de eerste categorie worden hierna beheersovereenkomsten genoemd en die van de tweede categorie exploitatieovereenkomsten.

De beheersovereenkomsten zijn eenvoudig van opbouw en bevatten als wezenlijke onderdelen de identificatie van de partijen, de termijnen en de rechten en verplichtingen van de partijen. Gebruiksdoelstellingen hebben een formele aflijning (eigenaar versus gebruiker/huurder) en geen materiële of inhoudelijke component⁷⁴. De overeenkomsten worden gesloten door de minister en ingeleid door de functionele entiteiten (IVA Kunsten en Erfgoed, IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen en het departement). Het FoCI vervult echter een belangrijke adviserende rol bij de formele bepalingen van die overeenkomsten en de afbakening van gebruikers- en eigenaarsonderhoud.

De exploitatieovereenkomsten bevatten niet alleen formele bepalingen, maar gaan ook dieper in op de exploitatievoorwaarden, die worden geëxpliciteerd in de materiële bepalingen van de overeenkomst. Daarin speelt het FoCI geen rol. De exploitatieovereenkomsten kunnen autonome verbintenissen zijn, maar dikwijls worden de exploitatievoorwaarden geïntegreerd in de overeenkomst over de werking van de vereniging. Alle verenigingen met wie exploitatieovereenkomsten werden gesloten, ontvangen immers ook subsidies voor hun werking. Als de regelgeving voor de werkingssubsidie voorziet in het sluiten van een overeenkomst, wordt de exploitatieovereenkomst in de regel onderdeel van de globale overeenkomst.

De exploitatieovereenkomsten verschillen ten gronde, afhankelijk van het betrokken beleidsveld. De exploitatie van een jeugdverblijfcentrum, een concertzaal of een museum brengt sterk verschillende materiële bepalingen met zich. De bespreking van de terbeschikkingstel-

⁷² De Vlaamse Gemeenschap is eigenaar of heeft een vorm van beschikkingsrecht op de betrokken infrastructuur voor langere termijn, zoals erfpacht of opstalrecht. In enkele gevallen betreft het huur.

⁷³ In totaal gaat het om drieëntwintig organisaties.

⁷⁴ *Formele* bepalingen in een overeenkomst betreffen de terbeschikkingstelling van de infrastructuur en het beheer en behoud ervan met uitsluiting van exploitatievoorwaarden:

- Welke gebouwen (al dan niet met inhoud) worden ter beschikking gesteld?
- Welke rechten worden aan de gebruiker verleend en voor welke periode?
- Welke vergoeding wordt gevraagd voor de terbeschikkingstelling en wie neemt welke kosten ten laste (verlichting, verwarming, verzekering, enz.)?

Materiële bepalingen betreffen de actieve aanwending van de infrastructuur. In de regel wordt gesproken over de exploitatie van de infrastructuur, waarbij onderdelen door de rechtspersoon op hun beurt ter beschikking worden gesteld van derden, al dan niet tegen betaling. De materiële bepalingen betreffen dan de culturele doelstellingen die door de exploitatie van die infrastructuur moeten worden gerealiseerd.

ling gebeurt hierna om die reden per beleidsveld binnen de functionele entiteit, zowel voor de toewijzing van de infrastructuur als voor het toezicht op de exploitatie.

4.2 Toewijzing van infrastructuur aan derden en toezicht op de exploitatie

Voor alle overheidsinfrastructuur van CJSM die ter beschikking wordt gesteld van derden, heeft het Rekenhof de decretale grondslag nagegaan en de overeenkomsten voor het beheer of de exploitatie van de infrastructuur onderzocht. Het uitgeoefende toezicht op de terbeschikkingstelling werd geanalyseerd voor één representatieve organisatie per functionele entiteit en per beleidsveld binnen die entiteit.

Uit het onderzoek blijkt niet dat de Vlaamse overheid, voor zover de culturele infrastructuur zich leent tot terbeschikkingstelling aan verschillende organisaties, initiatieven neemt om alle mogelijke geïnteresseerden die kans te bieden. Uit de bevraging van de administratie blijkt dat de toewijzing altijd een discretionaire, ministeriële beslissing is, die soms wordt ingeleid door de administratie.

4.2.1 IVA Kunsten en Erfgoed: beleidsveld Kunsten

Voor het beleidsveld Kunsten, treedt het IVA Kunsten en Erfgoed voor vijf gebouwen en één gebouwonderdeel op als functionele entiteit, aangezien die infrastructuur ter beschikking wordt gesteld met een kunstenconnotatie⁷⁵.

Van de zes terbeschikkingstellingen werden er maar drie door het Vlaams Parlement gemachtigd⁷⁶. Het betrokken decreet bepaalt dat de infrastructuurovereenkomsten, na goedkeuring door de Vlaamse Regering, aan het Vlaams Parlement moeten worden voorgelegd. Of die bepaling werd nageleefd, kon het Rekenhof niet met zekerheid vaststellen. De meerwaarde van de verplichting is niet duidelijk. De decreetgever moet weliswaar zo transparant mogelijk worden geïnformeerd over de uitvoering van de verleende machtigingen -zowel voor de subsidies in speciën als in natura - maar de subsidiebesluiten en de betrokken werkingsbeheersovereenkomsten worden evenmin systematisch aan het parlement voorgelegd.

Slechts voor vier van de zes organisaties konden infrastructuurovereenkomsten worden voorgelegd. Bij de andere was de overeenkomst ofwel vervallen⁷⁷ ofwel werd in het verleden nooit een overeenkomst gesloten, ondanks de daadwerkelijke terbeschikkingstelling⁷⁸. Voor die twee terbeschikkingstellingen bezorgde de administratie in oktober 2009 ontwerpovereenkomsten aan de minister ter ondertekening. Bij de beëindiging van dit onderzoek, ruim twee jaar na de voorlegging van de ontwerpen, had de minister nog altijd geen beslissing genomen. Voor deze audit werden de ontwerpovereenkomsten onderzocht en niet meer de voorgaande overeenkomst, met uitzondering van de toezichtsbepalingen die de toetsingsbron vormen voor de evaluatie. De ontwerpen worden in het rapport verder als overeenkomsten aangeduid.

⁷⁵ De begunstigden van de terbeschikkingstellingen zijn de vzw's Ancienne Belgique, Beursschouwburg, Kaaithater, Kunst in Huis (onderdeel gebouw), Rosas en de Singel. Zie overzicht in bijlage 2.

⁷⁶ Ancienne Belgique, de Singel en Kunst in Huis. Decreet van 23 maart 1994 houdende de regularisatie van de toetreding van de Vlaamse regering tot verenigingen zonder winstgevend doel.

⁷⁷ Beursschouwburg. De overeenkomst van bepaalde duur liep af op 31 december 2005.

⁷⁸ Rosas.

Formele bepalingen

Kunst in Huis is de enige vereniging waarmee een beheersovereenkomst werd gesloten. Ze krijgt alleen infrastructuur ter beschikking voor logistieke doeleinden en niet voor verdere verhuur.

De vijf overige overeenkomsten zijn exploitatieovereenkomsten. Drie van de vijf verenigingen stellen op hun beurt infrastructuuronderdelen ter beschikking aan derden voor langere termijn (in de regel voor meer dan zes maanden)⁷⁹. Terwijl de oude overeenkomsten divers waren, zijn de nieuwe gestroomlijnd. Het is duidelijk dat de adviserende rol van het FoCI daarin een positieve rol heeft gespeeld, in het bijzonder wat de aflijning eigenaar/gebruiker betreft⁸⁰. Een uitzondering vormt de meer dan vijftien jaar oude exploitatieovereenkomst met de Singel: die werd niet geactualiseerd, noch werd in de nieuwe werkingsbeheersovereenkomst als kunsteninstelling van de Vlaamse Gemeenschap ruimte gemaakt voor de ter beschikking gestelde infrastructuur.

De vier nieuwe exploitatieovereenkomsten (waarvan twee ontwerpen) zijn zeer gelijkmatig van opbouw. De formele beheersbepalingen, waarbij de verenigingen rekening moeten houden met de eventuele vaste gebruikers (termijn van minstens zes maanden), zijn identiek. De overeenkomsten vermelden die vaste gebruikers bij naam en de Vlaamse Gemeenschap moet elke wijziging daarvan vooraf schriftelijk goedkeuren. De kortetermijnverhuur is vrij. De eigendomsstructuur wordt uitdrukkelijk vermeld in de overeenkomsten en is in drie van de vier gevallen vrij eenvoudig, aangezien de Vlaamse Gemeenschap eigenaar is. In het vierde dossier, het Kaaitheter, is de situatie ingewikkelder, wat bovendien door de Vlaamse Gemeenschap in stand wordt gehouden. Het betreft infrastructuur bestaande uit verschillende gebouwen. Voor de meeste daarvan beschikt de Vlaamse Gemeenschap over een zakelijk recht (eigendom of erfpacht), maar van één gebouw is de vereniging eigenaar. Toch bepaalt de overeenkomst: *Dit gebouw wordt eigendom van de Vlaamse Gemeenschap. Voor wat betreft onderhoud en aanpassingswerken zal dit gebouw intussen beschouwd worden als patrimonium van de Vlaamse Gemeenschap.* In 2.2.2 werd er al op gewezen dat de vereniging in overleg met de minister het gebouw kocht en gedurende tien jaar eigenaar blijft, waarna het alsnog aan de Vlaamse Gemeenschap zou worden overgedragen.

Materiële bepalingen

Drie van de zes overeenkomsten⁸¹ zijn globale overeenkomsten, in die zin dat niet alleen de terbeschikkingstelling van de infrastructuur wordt geregeld, maar ook de ondersteuning van de inhoudelijke werking van de vereniging. Los van de eventuele exploitatiesubsidie⁸², ontvangen alle verenigingen immers een jaarlijkse werkingssubsidie in het kader van het Kunstendecreet⁸³.

Hoewel de autonome infrastructuurovereenkomsten goed scoren wat betreft de aflijning van kosten en opbrengsten en de verantwoording⁸⁴, is dat niet het geval voor de materiële doelstellingen die in de overeenkomsten zijn opgenomen. Uit het onderzoek bleek namelijk dat die

⁷⁹ Terbeschikkingstelling op lange termijn: Kaaitheter, Rosas en de Singel.

Terbeschikkingstelling op korte termijn: Ancienne Belgique en Beursschouwburg.

⁸⁰ De recente overeenkomsten bevatten ook verschillende inventarissen van de roerende en onroerende goederen. Eigenaars- en gebruikerskosten worden duidelijk gestipuleerd.

⁸¹ Ancienne Belgique, Kunst in Huis en de Singel.

⁸² Subsidie voor het beheer en exploitatie van de infrastructuur.

⁸³ Met uitzondering van Kunst in Huis, dat een aparte subsidie ontvangt.

⁸⁴ Zie bespreking van de financiële bepalingen.

infrastructuurdoelstellingen een doorslag vormen van een deel van de werkingsdoelstellingen. De artistieke exploitatie van de ter beschikking gestelde infrastructuur behoort immers tot de kerntaak van de betrokken verenigingen, die veel meer zijn dan loutere infrastructuurbeheerders. Hier dringt zich dan ook een vereenvoudiging op. Als wordt vastgehouden aan autonome infrastructuurovereenkomsten, zonder globale overeenkomst, kunnen de materiële doelstellingen en bepalingen voortaan worden opgenomen in het goed te keuren beleidsplan, wat de administratieve lasten van de verenigingen en de opvolgingsplicht van de administratie lichter maakt. Een beperking van de infrastructurele beheersaspecten tot de formele en financiële bepalingen, met inbegrip van het toezicht, zorgt voor een eenvoudiger en dus transparanter beeld van de ondersteuning van de infrastructuurbeherende organisatie. Uit de toezichtsanalyse (zie verder) is trouwens gebleken dat de administratie geen aandacht besteedt aan de aparte materiële doelstellingen van de infrastructuurovereenkomsten, maar die wel betreft in de analyse van de werking. De globale overeenkomsten van de Ancienne Belgique en Kunst in Huis voldoen al aan die vereenvoudiging door de opname van overkoepelende doelstellingen.

Financiële bepalingen⁸⁵

Alle infrastructuur wordt kosteloos ter beschikking gesteld. De Vlaamse Gemeenschap vraagt geen huurgeld of gelijkaardige vergoeding. In alle gevallen is dus sprake van subsidiëring in natura. Bovendien voorzien alle exploitatieovereenkomsten, uitgezonderd die van Rosas, in een infrastructurele exploitatiesubsidie⁸⁶ ten gunste van de verenigingen die de gebouwen exploiteren. De betrokken bepalingen worden niet geadviseerd of gestroomlijnd door het FoCI en behoren bijgevolg volledig tot de bevoegdheid van de functionele entiteiten.

De aard van de overeenkomst is bepalend voor de aard van de exploitatiesubsidie. De globale overeenkomst van de Ancienne Belgique⁸⁷ voorziet in een globaal subsidiebedrag, dat zowel de werking als het beheer van het gebouw betreft. De autonome exploitatieovereenkomsten van het Kaaitheater en de Beursschouwburg (ontwerp) voorzien in een aparte exploitatiesubsidie los van de werkingsubsidie *teneinde het artistieke budget te vrijwaren van onafwendbare beheerskosten*. De doelstelling van de al dan niet geïntegreerde exploitatiesubsidie is in beide soorten overeenkomsten de facto dezelfde. De toewijzing van kosten en opbrengsten en van verzekeringen en belastingen is ook identiek en volgt de opdeling van de formele bepalingen eigenaar versus gebruiker/huurder. De autonome exploitatieovereenkomsten zijn daarover wel duidelijker, zowel op het vlak van doelstelling als verantwoording.

In geen enkel dossier is er een objectieve vaststelling van de omvang van de exploitatiesubsidie. De bedragen zijn historisch tot stand gekomen en worden aangepast aan de levensduurte, rekening houdend met de beschikbare middelen.

De enige vereniging die geen exploitatiesubsidie ontvangt, vzw Rosas, wordt verplicht tot een terbeschikkingstelling op lange termijn en moet, in tegenstelling tot de andere verenigingen, ook nog alle belastingen, taksen, retributies en heffingen op het onroerend goed ten laste nemen. De motieven voor die afwijkende bepalingen moeten worden gezocht in de voorgeschiedenis van het gebouw. Voor ze de gebouwen aankocht, nam de Vlaamse Gemeenschap immers gedurende jaren de huur van dezelfde infrastructuur ten laste via de werkingssubsi-

⁸⁵ De financiële bepalingen kunnen zowel betrekking hebben op de formele beheersaspecten van de overeenkomst als op de materiële exploitatievoorwaarden.

⁸⁶ Meestal aangeduid als beheerssubsidie. Gezien de bedoeling van de subsidie en het onderscheid tussen beheer en exploitatie in dit verslag, wordt hier de term exploitatiesubsidie gehanteerd.

⁸⁷ Bij de analyse werd slechts rekening gehouden met de overeenkomst met de Ancienne Belgique, aangezien de globale overeenkomst met de Singel veel te summier en volledig gedateerd is.

dies van de erin gevestigde verenigingen. De motieven getuigen van een gezond beheer van de overheidsfinanciën, maar zorgen voor intransparantie bij de besteding van de werkingmiddelen. De infrastructuur brengt immers dezelfde beheerslasten en -kosten met zich als bij de andere ter beschikking gestelde en geëxploiteerde infrastructuur. Een infrastructurele exploitatiesubsidie met de daaraan gekoppelde afrekening geeft inzicht in het bedrag dat met andere middelen moet worden gefinancierd. Het resultaat van die afrekening geeft dus de impact weer van de beheers- en exploitatiekosten op de middelen die beschikbaar zijn voor de artistieke werking. Bij ontstentenis van een infrastructurele exploitatiesubsidie vallen alle lasten en kosten (exploitatie gebouw en artistieke werking) per definitie ten laste van de werkingssubsidie (en de eigen inkomsten). Bijgevolg zal het globale resultaat minder inzicht verschaffen dan bij de verenigingen die vanwege de tweevoudige subsidiëring verplicht worden een meer doorgedreven analytische boekhouding te volgen.

Optimale financiële transparantie is pas mogelijk als twee voorwaarden worden vervuld:

- Een onafhankelijke doorlichting moet duidelijk maken wat de beheers- en exploitatiekost is van de ter beschikking gestelde infrastructuur. Een niet objectief vastgestelde beheers- en exploitatiekost leidt immers gemakkelijk tot een aanpassing van de kost aan de opbrengst.
- Als de beheers- en exploitatiekost is bepaald, kan de Vlaamse Gemeenschap beslissen tot op welke hoogte die kosten worden gesubsidieerd. Ipso facto zal dan ook duidelijk zijn welke middelen overblijven voor de artistieke werking van de betrokken vereniging.

Zowel de Vlaamse Gemeenschap als de exploiterende vereniging hebben voordeel bij een dergelijke objectieve en transparante benadering⁸⁸.

Toezichtsbepalingen⁸⁹

De vier recente exploitatieovereenkomsten⁹⁰ vermelden een dubbel toezicht⁹¹: zowel de administratie – lees het IVA Kunsten en Erfgoed – als de regeringsafgevaardigden worden belast met het toezicht. In drie van de vier verenigingen is er zowel een afgevaardigde van de minister van Financiën en Begroting, als een afgevaardigde van de minister van Cultuur⁹². De afgevaardigden hebben een schorsingsbevoegdheid voor de beslissingen van de raad van bestuur. Zoals hoger vermeld, worden alle verenigingen betrokken bij de werking van hun Commissie Infra, waarin het onderhoud en de eventuele verdere uitbouw van de infrastructuur wordt opgevolgd.

Het uitvoerige jaarverslag met opvolging van de exploitatieovereenkomst en de jaarrekening moet zowel aan de administratie als aan de regeringsafgevaardigden worden voorgelegd. De analytische boekhouding van de grote culturele instellingen maakt een opsplitsing naar artistieke werking en infrastructuurbeheer mogelijk.

⁸⁸ De objectivering van de subsidiebedragen in de culturele sector is al langer een heikel punt, waarbij telkens wordt gewezen op het inherent subjectieve karakter van de te ondersteunen artistieke werking. Die argumentatie kan niet worden ingeroepen in de onderzochte problematiek.

⁸⁹ De toezichtsbepalingen kunnen zowel betrekking hebben op de formele beheersaspecten van de overeenkomst als op de materiële exploitatievoorwaarden.

⁹⁰ Waarvan twee ontwerpen

⁹¹ De meer dan 25 jaar oude overeenkomst met de Singel vermeldt zelfs een driedubbel toezicht.

⁹² Bij Rosas is er geen afgevaardigde van de minister van Financiën. Rosas krijgt dan ook geen exploitatiesubsidie.

De autonome infrastructuurovereenkomsten voorzien in uitdrukkelijke reservebepalingen voor het boeken van jaarlijkse overschotten en voor de aangroei van het eigen vermogen⁹³. Gelet op het subsidiaire karakter van de infrastructurele exploitatiesubsidie - alle organisaties worden in eerste instantie gesubsidieerd voor hun artistieke werking - en gelet op de toetsing van de reservenormen aan het globale resultaat en het globale eigen vermogen, hebben die bepalingen geen nut. Voor de rechtmatigheidstoets van de exploitatiesubsidie volstaat de minimale norm dat de beheers- en exploitatiekosten groter of gelijk zijn aan de exploitatiesubsidie. De reserveopbouw wordt dan globaal getoetst en in overeenstemming met de normen voor de werkingssubsidies in het Kunstendecreet.

Zowel de globale als de autonome exploitatieovereenkomsten voorzien in een eerder rigide opvolging van de terbeschikkingstellingen op lange termijn. Elke wijziging van de begunstigde moet vooraf schriftelijk worden goedgekeurd door de Vlaamse Gemeenschap. De vraag rijst of die goedkeuring vooraf meerwaarde biedt. Een meldingsplicht met mogelijk stilzwijgende instemming door de Vlaamse Gemeenschap is even efficiënt, aangezien de regeringsafgevaardigden altijd gebruik kunnen maken van hun schorsingsbevoegdheid.

Zowel bij de beheers- als de exploitatieovereenkomsten kent de sanctionering een remediërende fase, die in geval van een uitblijvende reactie kan resulteren in effectieve financiële sancties. Bij één organisatie worden de mogelijke sancties niet gepreciseerd⁹⁴.

Uitgeoefend toezicht op de exploitatie

Voor het beleidsveld Kunsten heeft het Rekenhof het toezicht op de exploitatieovereenkomst met het Kaaithater geanalyseerd. Zoals hoger vermeld, gaat de exploitatieovereenkomst uit van een dubbel toezicht: regeringsafgevaardigden en administratie. De afgevaardigde voor culturele aangelegenheden is belast met de beoordeling van het beleidsplan en met de vierjaarlijkse, grondige evaluatie van de afgelopen beleidsperiode. De afgevaardigde voor financiën en begroting beoordeelt het gevoerde financiële beleid en de aanwending van de ter beschikking gestelde middelen. Het is mogelijk dat de regeringsafgevaardigden zich op gedegen wijze hebben gekwetend van hun belangrijke toezichtsovername, maar daarvan kon geen enkel schriftelijk resultaat worden voorgelegd. Eén afgevaardigde liet aan de administratie weten altijd mondeling verslag te hebben uitgebracht bij de minister. Naar de administratie werd nooit teruggekoppeld.

Het Rekenhof heeft het toezicht door de administratie getoetst aan de verplichtingen in de voormalige exploitatieovereenkomst⁹⁵. Opvallend is dat de oude overeenkomst de administratie geen uitdrukkelijke en expliciete toezichtstaken oplegde⁹⁶. Toch bleek uit de controleverslagen over de werkingsjaren 2008 en 2009 dat de administratie uitdrukkelijk aandacht besteedde aan het formele beheer van de infrastructuur. Aan de materiële bepalingen van de exploitatieovereenkomst heeft ze echter geen specifieke aandacht besteed. Zelfs als *exploitatie infrastructuur* expliciet is vermeld in de controleverslagen, bleek het om formele bepalingen te gaan, zoals bezetting, evolutie werken, enz. De exploitatiebepalingen die de werking van de organisatie betreffen en die middels de ter beschikking gestelde infrastructuur moeten worden verwezenlijkt, komen wel ter sprake in de controleverslagen, maar niet op systematische wijze en eerder beschrijvend dan toetsend. Dergelijke vaststellingen kaderen in de toet-

⁹³ Niet bij Rosas, aangezien er geen exploitatiesubsidie is.

⁹⁴ Rosas.

⁹⁵ Bij de analyse waren alleen de toezichtsactiviteiten bekend voor de werkingsjaren 2008 en 2009. Aangezien de nieuwe overeenkomst pas in 2011 werd ondertekend, waren de bepalingen van de voormalige overeenkomst van toepassing op die activiteiten.

⁹⁶ In de nieuwe overeenkomst werd dat verholpen.

sing van de werkingssubsidievoorwaarden en de evaluatie van het werkingsbeleidsplan. Zoals eerder opgemerkt, is dat eigenlijk voldoende. De materiële infrastructurele doelstellingen vormen immers een doorslag van de werkingsdoelstellingen en zijn als dusdanig overbodig.

Het Kaaitheater heeft voor de aanwending van de werkingssubsidie en de infrastructurele exploitatiesubsidie een afzonderlijke afrekening voorgelegd. De administratie toetste de reservenormen apart voor de werkings- en de exploitatiesubsidie. Zoals eerder uiteengezet, heeft een toetsing alleen zin voor de globale reserves. De aparte reservenorm in de infrastructuurovereenkomst en de daarmee samenhangende aparte toetsingen creëren onnodige planlast voor de organisatie en de administratie.

De contracten met de vaste gebruikers zijn uniform van opbouw en de aangerekende vergoedingen en doorgerekende kosten zijn dezelfde in alle dossiers⁹⁷. Aan de vaste gebruikers wordt een terbeschikkingstellingvergoeding gevraagd en worden vaste en variabele kosten doorgerekend. Alle contracten met de vaste gebruikers werden aan de minister ter goedkeuring voorgelegd, met één uitzondering⁹⁸. De goedkeuring gebeurt in de regel wel ná de ondertekening van de overeenkomst. De vaste gebruikers werden de facto aangewezen door de voormalige en huidige minister van Cultuur. Er was en is geen protocol of enige vorm van reglement dat de kandidatuurstelling regelt. Bijgevolg wordt niet aangetoond dat alle organisaties een reële kans krijgen om op langere termijn gebruik te maken van de overheidsinfrastructuur, voor zover die zich leent tot een dergelijke terbeschikkingstelling. Er is wel een reglement voor de kortetermijnverhuur, die in principe openstaat voor iedereen die bereid is de gevraagde vergoedingen te betalen.

Uit het onderzoek bleek ook dat het Kaaitheater een aantal lokalen voor zes maanden of meer ter beschikking stelt aan organisaties *in het kader van de artistieke associatie die het Kaaitheater met een aantal artiesten of projecten heeft* en daarvoor ook contracten opstelt. Aan de artistiek verbonden organisaties wordt geen terbeschikkingstellingsvergoeding aangerekend, maar er worden wel vaste en variabele kosten doorgerekend. Conform de exploitatieovereenkomst zouden ook die terbeschikkingstellingen ter goedkeuring aan de Vlaamse Gemeenschap moeten worden voorgelegd, wat niet gebeurde⁹⁹. Als de Vlaamse Gemeenschap kan instemmen met een voorlegging post factum van de overeenkomsten of een andere regeling verkiest, dan is een aanpassing van de exploitatieovereenkomst aan de orde.

Uit de analyse van het toezicht en van de jaarverslagen en jaarrekeningen van het Kaaitheater is ten slotte gebleken dat de boekhoudkundige verwerking van sommige investeringskosten niet rechtmatig en transparant verliep. Zoals eerder uiteengezet¹⁰⁰, werd aan de vereniging bij regeringsbesluit een investeringssubsidie toegekend voor ingrijpende verbouwingswerken

⁹⁷ De provisionele betalingen die aan de vaste gebruikers worden gevraagd, zijn wel verschillend, wat wordt verklaard door de begindata van de overeenkomsten. Bij de zesmaandelijks afrekeningen worden de provisies verrekend ten aanzien van de werkelijke kosten.

⁹⁸ Blindman. De administratie argumenteerde dat de opname van de vereniging als vaste gebruiker in de medio 2011 nog goed te keuren beheersovereenkomst, als een akkoord van de Vlaamse Gemeenschap moet worden beschouwd. De nominatieve vermelding van de vereniging in de beheersovereenkomst kan bezwaarlijk worden beschouwd als een goedkeuring van de formele en inhoudelijke bepalingen van de overeenkomst, die per definitie alleen kan worden gegeven op basis van de overeenkomst zelf.

⁹⁹ De administratie betoogde dat de toekenning van de werkingssubsidie aan Kaaitheater als een *impliciete goedkeuring* moet worden beschouwd van de samenwerkingsovereenkomsten met die gebruikers. Zoals hoger gesteld, kan maar sprake zijn van een goedkeuring van die overeenkomsten na voorlegging ervan aan de Vlaamse Gemeenschap. De administratie moet immers nagaan onder welke voorwaarden de infrastructuur ter beschikking wordt gesteld.

¹⁰⁰ Zie punt 2.2.2.

aan een gebouw dat eigendom is van de Vlaamse Gemeenschap¹⁰¹. De ontvangende organisatie kon niet anders dan de ontvangen subsidie als kapitaalsubsidie boeken met de daaraan gekoppelde toename van de vaste activa, wat boekhoudkundige fictie is, gelet op het gebrek aan enige eigendomstitel in hoofde van de vereniging.

4.2.2 IVA Kunsten en Erfgoed: beleidsveld Erfgoed

Voor het beleidsveld Erfgoed treedt het IVA Kunsten en Erfgoed voor twee gebouwen op als functionele entiteit. De begunstigden van de terbeschikkingstellingen zijn de vzw's Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen (MuHKA) en Museum Felix De Boeck (FelixXart Museum). De twee terbeschikkingstellingen verschillen dusdanig dat een aparte bespreking noodzakelijk is. Gemeenschappelijk aan beide dossiers is dat het telkens de exploitatie van een museum betreft en dat die wordt geregeld door verschillende overeenkomsten. De overeenkomsten voorzien niet in een langdurige terbeschikkingstelling van de infrastructuur aan derden.

Formele bepalingen

- De eigendomsstructuur van het MuHKA is gemengd. Een deel van de gebouwen is eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en een deel is eigendom van de vzw MuHKA gedurende de duur van de concessieovereenkomst (25 jaar). Het deel van de vzw werd voor 100% gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap met kapitaalsubsidies. De terbeschikkingstelling van de infrastructuur alsook de kapitaalsubsidies werden uitdrukkelijk gemachtigd door het Vlaams Parlement¹⁰². Bij de bespreking van de kapitaalsubsidies werd het parlement geïnformeerd over de voorwaarden van de terbeschikkingstelling.

De terbeschikkingstelling wordt door niet minder dan drie overeenkomsten geregeld: twee infrastructuurovereenkomsten en een werkingsbeheersovereenkomst. Van de oudste infrastructuurovereenkomst - de beheersregeling (1985) - werden wel onderdelen opgeheven of aangepast, maar andere bleven tot op heden ongewijzigd. De beheersregeling is van onbepaalde duur. De tweede overeenkomst is het concessiecontract van 1991 met een looptijd van 25 jaar, dat onder meer wijzigingen aanbrengt in de beheersregeling. De derde is de werkingsbeheersovereenkomst voor de periode 2006-2010¹⁰³. Hoewel die overeenkomst in essentie betrekking heeft op de werking als instelling van de Vlaamse Gemeenschap, is toch één artikel volledig gewijd aan het beheer van de infrastructuur. Na beëindiging van de audit werd een nieuwe werkingsbeheersovereenkomst gesloten, die eveneens een artikel wijdt aan het infrastructuurbeheer.

Het FoCI is niet betrokken bij de opvolging van het beheer van het onroerend goed. De overeenkomsten verschillen dan ook grondig van de recente exploitatieovereenkomsten in het beleidsveld Kunsten. De handhaving van de beheersregeling naast en samen met het concessiecontract heeft alleszins geen meerwaarde.

- Het gebouw van het museum Felix De Boeck, een museum ingedeeld bij het regionale niveau, is eigendom van de Vlaamse Gemeenschap. De exploitatie wordt gekenmerkt door een ingewikkelde eigendoms- en beheersstructuur. Door de betrokken gemeente werd

¹⁰¹ Besluit van 3 april 2009 houdende toekenning van een subsidie aan vzw Ancienne Belgique en vzw Kaaitheater in het kader van het reglement houdende de subsidiëring van Vlaamse Kunstenhuizen voor kleine renovaties in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De vaststellingen voor de vzw Kaaitheater zijn mutatis mutandis van toepassing op de investeringssubsidie voor de vzw Ancienne Belgique.

¹⁰² Decreet van 23 maart 1994 houdende de regularisatie van de toetreding van de Vlaamse regering tot verenigingen zonder winstgevend doel.

¹⁰³ Verlengd met één jaar.

met de Vlaamse Gemeenschap een erfpachtovereenkomst¹⁰⁴ gesloten met het oog op de realisatie van een museum op gronden die eigendom zijn van de gemeente. Gedurende de duur van de erfpacht moet de Vlaamse Gemeenschap bijgevolg worden beschouwd als eigenaar van de opgerichte gebouwen.

De exploitatie van het museum is toevertrouwd aan de vzw Felix De Boeck, die werd opgericht door drie overheidspartners: de provincie Vlaams-Brabant, de gemeente Drogenbos en het privaatrechtelijk EVA vzw De Rand. De terbeschikkingstelling is geregeld in een overeenkomst¹⁰⁵ die tussen de drie partners en de Vlaamse Gemeenschap werd gesloten.

De oprichting van het museum door de Vlaamse Gemeenschap was de tegenprestatie die de schilder vroeg voor de schenking van zijn werken aan de overheid. De decreetgever stemde door de aanvaarding van de schenking impliciet in met die voorwaarde. Er kon geen bewijs worden voorgelegd van de decretale machtiging tot overdracht van het beheer aan de vzw en van de impliciete terbeschikkingstelling van het gebouw.

De overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de drie partners is een globale overeenkomst, die zowel de terbeschikkingstelling van de infrastructuur als de werking van het museum regelt. Net zoals bij het MuHKA is die overeenkomst atypisch, wat niet verwonderlijk is gelet op het overheidskarakter van het museum. Van een efficiënte advisering door het FoCI, zoals bij de kunstinfrastructuren, is hier nog geen sprake. De grote herstellingen vallen ten laste van de Vlaamse Gemeenschap, maar van een infrastructuurcommissie is geen sprake in de overeenkomst¹⁰⁶. Terwijl de recentste infrastructuurovereenkomsten in het beleidsveld Kunsten automatisch worden aangevuld met inventarissen betreffende de eigendomsstructuur van de roerende en onroerende goederen in de gebouwen en de betrokken onderhoudscontracten, kon bij deze overeenkomst alleen een inventaris van de kunstwerken worden voorgelegd. Nochtans is in de overeenkomst sprake van een bijgevoegde inventaris *met een overzicht en de staat van de betreffende roerende en onroerende goederen, alsook de contractuele en zakelijke rechten*.

Materiële bepalingen

- Voor het MuHKA bevatten noch de beheersregeling, noch het concessiecontract specifieke materiële exploitatiebepalingen, tenzij de algemene bepaling dat de concessiehouder er zich toe verbindt de onroerende goederen te bestemmen voor het doel zoals omschreven in de statuten. De werkingsbeheersovereenkomst daarentegen vermeldt wel materiële bepalingen voor het beheer van de infrastructuur, aangezien de exploitatie van het gebouw een noodzakelijke voorwaarde is om de doelstellingen van de vereniging te realiseren. Het museum moet als instelling van de Vlaamse Gemeenschap, erkend op basis van het Cultureel-erfgoeddecreet, voldoen aan de voorwaarden voor een collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisatie. De behoud- en beheersfunctie van een museum is onlosmakelijk verbonden met het beheer van de infrastructuur van het museum.

Anders dan in de nieuwste exploitatieovereenkomsten in het beleidsveld Kunsten, komen de materiële bepalingen niet aan bod in de overeenkomsten die de terbeschikkingstelling regelen, maar wel in de werkingsbeheersovereenkomst. Zoals eerder aangehaald, zorgt die opsplitsing van de formele en materiële bepalingen voor een transparanter beeld.

- De overeenkomst met het museum Felix De Boeck heeft een globaal karakter en betreft bijgevolg niet alleen het formele infrastructuurbeheer, maar ook de inhoudelijke werking

¹⁰⁴ Daterend van 9 november 1993.

¹⁰⁵ Daterend van 14 maart 2003.

¹⁰⁶ Toch is er een infracommissie voor het Museum Felix De Boeck.

van het museum. Expliciete materiële bepalingen zijn dan ook legio. Zoals bij het MuHKA, is het behoud- en beheersaspect onlosmakelijk verbonden met het beheer van de infrastructuur.

Volgens het jaarverslag 2010 van de beherende vzw speelt het gebrekkige infrastructuurbeheer hen parten bij de realisatie van de behoud- en beheersdoelstellingen: *Ondanks de goede vooruitzichten inzake de middelen, blijft de toestand omtrent onze infrastructuur problematisch. Vooral de onzekerheid en ontoegankelijkheid van besluitvorming bij de betrokken diensten van de Vlaamse Gemeenschap zijn zorgelijk. Zo weten we zeer weinig over de stand van zaken van een lijst FoCI fiches, alsook over de uitvoeringsperiodes van reeds toegestane interventies*¹⁰⁷.

Financiële bepalingen

- Ook wat betreft de kostenverdeling en de financiële bepalingen zijn de infrastructuurovereenkomsten bij het MuHKA atypisch. Zo wordt in het concessiecontract een vergoeding gevraagd van de concessionaris¹⁰⁸. Bovendien draagt de concessionaris alle kosten, taksen, belastingen en verzekeringspremies, met uitzondering van de onroerende voorheffing. De concessiehouder moet ook alle instandhoudings- en herstellingswerken laten uitvoeren. Van de klassieke scheiding tussen eigenaars- en huurdersonderhoud is hier geen sprake.

Die ogenschijnlijk transparante afbakening werd doorbroken door één (formele) bepaling in de werkingsbeheersovereenkomst: *De minister neemt binnen de perken van de FoCI begroting, de zich opdringende renovatie- en aanpassingswerken van de infrastructuur op in de meerjarenplanning van het FoCI*. Zoals eerder vermeld, wordt het FoCI echter niet betrokken bij het beheer van dit museum. Ook de nieuwe overeenkomst 2012-2016 bevat een bepaling over infrastructuur: *Voor het beheer van deze infrastructuur wordt een afzonderlijke overeenkomst gesloten met FoCI die op dezelfde leest is geschoeid als de andere instellingen van de Vlaamse Gemeenschap*. De minister stelt dat het MuHKA zelf instaat voor de financiering en het onderhoud van haar infrastructuur als gevolg van de aparte concessieovereenkomst van 12 december 1991. Naar aanleiding van het aflopen van de concessieovereenkomst in 2016 wil ze onderzoeken of bepaalde infrastructuurkosten, naar analogie met de andere instellingen van de Vlaamse Gemeenschap, overgenomen kunnen worden door het FoCI¹⁰⁹. Die bepalingen verklaren waarom de vzw MuHKA bij herhaling pleit voor het betrekken van het FoCI bij het infrastructuurbeheer en de daaruit volgende overname van bepaalde kosten.

Het museum ontvangt geen infrastructurele exploitatiesubsidie als dusdanig en legt ook geen aparte afrekening van het betreffende beheer voor. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de vereniging een deel van haar werkingsubsidie noodgedwongen moet besteden aan het infrastructuurbeheer. Zoals bij het beleidsveld Kunsten, zou ook hier een opsplitsing van de globale subsidie in een werkingssubsidie en een objectief vastgestelde exploitatiesubsidie transparantie creëren.

- Het museum Felix De Boeck ontvangt evenmin een infrastructurele exploitatiesubsidie. De overeenkomst bepaalt uitdrukkelijk dat de participerende vzw-overheidspartners elk voor een derde verantwoordelijk zijn voor de werkingmiddelen die niet worden gedekt door de eigen ontvangsten. De opdeling van de infrastructuurkosten volgt de verdeling

¹⁰⁷ Het FoCI treedt in dit dossier slechts op als tussenpersoon en is zelf afhankelijk van toegestane kredieten en de inzet van andere diensten.

¹⁰⁸ Het concessiecontract voorziet in een bijdrage van 1000 BEF per jaar, die als een symbolische vergoeding kan worden beschouwd en overigens nooit werd betaald.

¹⁰⁹ Nota aan de Vlaamse Regering dd. 29 juni 2012, VR 2012 2906 doc 0631/1

eigenaar/vruchtgebruiker¹¹⁰, m.a.w. de exploiterende vereniging draagt de infrastructuurkosten die ten laste vallen van de vruchtgebruiker met de eigen inkomsten of met de door de partners ter beschikking gestelde werkingsmiddelen. Hoewel in de overeenkomst geen sprake is van het beleidsdomein Cultuur voor de tenlasteneming van de werkingskosten, wordt jaarlijks een subsidie verstrekt ten laste van de cultuurbegroting aan de vzw De Rand, die de middelen doorstort aan de exploiterende vzw als onderdeel van zijn bijdrage in de werkingskosten. Die constructie heeft geen meerwaarde en belemmert de transparantie.

Het eigenaarsonderhoud valt ten laste van het FoCI en vertoont opvolgingsproblemen, zoals hiervoor vermeld. Uit het onderzoek bleek echter dat het FoCI niet de enige is die voorziet in de infrastructurele behoeften. Door de dubbele connotatie van het dossier - cultureel erfgoed en museale instelling van de Vlaamse Rand - is ook de minister bevoegd voor de Rand een belangrijke speler voor nieuwe infrastructuurprojecten. Gelet op de vaststellingen over de investeringssubsidies aan het Kaaitheater en de Ancienne Belgique, is het maar de vraag in hoeverre het FoCI daarin wordt betrokken. Enerzijds wordt het niet tijdig realiseren van infrastructurele onderhoudswerken ten laste van FoCI-kredieten aangeklaagd, anderzijds wordt via andere budgettaire kanalen in nieuwe investeringsmiddelen voorzien¹¹¹. Een dergelijke versnipperde ondersteuning draagt niet bij tot een zuinig en efficiënt beheer van de overheidsmiddelen.

Toezichtsbepalingen

- Het MuHKA kent een dubbel toezicht. De beheersregeling en de werkingsbeheersovereenkomst belasten zowel de administratie – het IVA Kunsten en Erfgoed – als de regeringsafgevaardigden met het toezicht. De aflijning tussen de actoren is duidelijk. De taak van de regeringsafgevaardigden bestaat uit de opvolging van de beslissingen van de raad van bestuur. Controle van de ingediende stukken en evaluaties vallen onder het IVA.

De beheersregeling en de concessieovereenkomst voorzien niet in precieze controlemodaliteiten. De werkingsbeheersovereenkomst daarentegen legt op dat een beleidsplan, actieplan en jaarverslag worden voorgelegd en dat een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd tijdens de beleidsperiode.

Wat betreft de mogelijke sanctionering, wordt ook hier maximaal ingezet op overleg. Toch kan de concessieovereenkomst worden ontbonden bij niet-naleving van de verplichtingen. De werkingsbeheersovereenkomst kan, na overleg, remediëring opleggen.

- De overeenkomst met het museum Felix De Boeck voorziet in de opmaak van een beleidsnota met strategische en operationele doelstellingen, die aan de overheidspartners ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Zoals al eerder gesteld, komt het infrastructuurbeheer aan bod bij de primaire doelstelling van behoud en beheer. Elk jaar oefenen de partners toezicht uit via hun lidmaatschap van de exploiterende vzw en het in te dienen jaarverslag.

De overeenkomst maakt geen melding van een Commissie Infra, hoewel die effectief bestaat.

¹¹⁰ Bij de andere infrastructuurovereenkomsten wordt in de regel verwezen naar de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek over de verhouding eigenaar/huurder.

¹¹¹ Het evaluatieverslag van de administratie van 2009 vermeldt het volgende: Vlaams minister Bourgeois, bevoegd voor de Vlaamse Rand, besliste recent om te investeren in de Felixsite en kent vanaf 2010 194.000 euro structurele werkingsmiddelen toe voor de verdere uitbouw van de site. Deze structurele subsidie lost de cashflowproblemen van het museum op. Daarenboven kan het museum een dossier indienen bij minister Bourgeois voor de realisatie van de tentoonstelling 'L'art Belge'. Hiervoor zal 200.000 euro vrijgemaakt worden.

De jaarlijkse subsidie aan de vzw De Rand wordt door de begunstigde verantwoord door een bewijs van doorstorting aan de exploiterende vzw. Het agentschap volgt de werking van het museum op in het kader van het kwaliteitslabel als collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisatie. Er zijn echter geen sancties opgenomen bij niet of gebrekkige uitvoering van de overeenkomst. Ze kan wel worden opgezegd mits dat afdoende wordt gemotiveerd.

Uitgeoefend toezicht op de exploitatie

Voor het beleidsveld erfgoed heeft het Rekenhof het toezicht op de infrastructuurovereenkomsten met het MuHKA geanalyseerd. Er zijn geen contacten tussen de administratie en de regeringsafgevaardigden over het toezicht bij de vereniging. Gelet op de aanwezige taakverdeling, is periodiek overleg niet onontbeerlijk, maar het kan wel een meerwaarde bieden.

Conform de werkingsbeheersovereenkomst dient het MuHKA jaarlijks een actieplan en een jaarverslag met jaarrekening in bij de administratie. Als instelling van de Vlaamse Gemeenschap wordt de uitvoering van het beleidsplan nauwgezet opgevolgd. Voor de afgelopen beleidsperiode maakte de administratie een tussentijdse en een eindevaluatie. De eindevaluatie gaf aanleiding tot een opvolgingsgesprek. De evaluaties zijn volledig gericht op de werking, maar aangezien de exploitatie van de infrastructuur een wezenlijk onderdeel is van de werking, komt ook die uitdrukkelijk aan bod. De belangrijke herstellingswerken aan dak en klimatisatie werden toegelicht, met ook hier aandacht voor de vraag van de vzw naar de overname van bepaalde kosten door het FoCI.

4.2.3 IVA Sociaal Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen: beleidsveld Volksontwikkeling en Lokaal Cultuurbeleid

Voor het beleidsveld Volksontwikkeling en Lokaal Cultuurbeleid treedt het agentschap Sociaal Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen op als functionele entiteit voor vier gebouwen en voor drie gebouwonderdelen¹¹². De infrastructuur wordt ter beschikking gesteld in het kader van het volksontwikkelingsbeleid en het lokaal cultuurbeleid.

Voor geen enkele terbeschikkingstelling is er volgens de administratie een decretale machtiging¹¹³. Met vijf van de zeven organisaties werden infrastructuurovereenkomsten gesloten, die sterk verschillen naar aard en naar opbouw. Bij de andere twee is er een de facto terbeschikkingstelling zonder schriftelijke overeenkomst¹¹⁴. Dat getuigt niet van een zorgzaam beheer of risicoafdekking en kan aanleiding geven tot belangrijke betwistingen in geval van beschadiging van de infrastructuur of de inboedel.

Formele bepalingen

De overeenkomst met de vzw Vlaams Huis voor de Amateurkunsten is een exploitatieovereenkomst en is globaal opgevat: ze heeft betrekking op de volledige werking van de organisa-

¹¹² De begunstigten van de terbeschikkingstellingen zijn: vzw Vlaams Huis voor Amateurkunsten, Provincie Limburg (bibliotheek Voeren), vzw Federatie van Marokkaanse Democratische Verenigingen en de vzw Vlaamse Blindenbibliotheek (volledig gebouw). Aan de vzw's Expertisecentrum voor Islamitische Culturen, Vereniging Vlaamse Cultuur- en gemeenschapscentra en de Federatie van Organisaties voor Volksontwikkelingswerk werd een gedeelte van een gebouw ter beschikking gesteld.

¹¹³ De administratie wees erop dat zij midden de jaren tachtig het beheer van de gebouwen of gebouwonderdelen erfde van de toenmalige dienst Infrastructuur. Tot dan werden alle contracten en beheersbepalingen door die dienst geregeld.

¹¹⁴ Vereniging Vlaamse Cultuur- en gemeenschapscentra en Federatie van Organisaties voor Volksontwikkelingswerk.

tie, waarbij een goed beheer van de infrastructuur een noodzakelijke voorwaarde is. De overeenkomst bevat dan ook een apart hoofdstuk over het beheer van de infrastructuur met de nodige formele bepalingen. Ondanks het recente karakter van de overeenkomst wordt slechts één inventaris (coördinaten gebouwen) toegevoegd aan het contract, terwijl de nieuwste door FoCI geadviseerde overeenkomsten¹¹⁵ ook inventarissen opnemen van de ter beschikking gestelde roerende goederen en de onderhoudscontracten.

De vier andere overeenkomsten zijn beheersovereenkomsten die louter de terbeschikkingstelling van de infrastructuur regelen, zonder concrete en dwingende exploitatiebepalingen. De twee recentste¹¹⁶ zijn nagenoeg identiek van opbouw en volgen het FoCI-sjabloon, maar zonder toevoeging van inventarissen. Nochtans voorziet één contract¹¹⁷ in een beschrijving van de onroerende goederen *geactualiseerd door afdeling Gebouwen*, die echter niet werd gerealiseerd. De twee laatste overeenkomsten¹¹⁸ hebben een archaisch karakter. Eén ervan, voor de Vlaamse Blindenbibliotheek, voorziet in een plaatsbeschrijving na voltooiing van de werken, wat nooit gebeurde. De tweede, voor de bibliotheek van Voeren, betreft een ingewikkelde ad-hoc-constructie. De provincie Limburg is grondeigenaar en verleent gedurende vijftig jaar een recht van opstal aan de Vlaamse Gemeenschap voor de oprichting van een bibliotheek. De Vlaamse Gemeenschap wordt bijgevolg gedurende het recht van opstal eigenaar van het gebouw, dat echter na de oprichting meteen ter beschikking werd gesteld van de grondeigenaar voor eenzelfde periode als het recht van opstal. Het gebouw kwam trouwens niet voor in de inventaris van het FoCI betreffende de ter beschikking gestelde infrastructuur, hoewel volgens het contract de Vlaamse Gemeenschap de grote herstellingswerken ten laste neemt.

Geen van de overeenkomsten voorziet in langdurige terbeschikkingstellingen van infrastructuuronderdelen aan derden.

Materiële bepalingen

Aangezien slechts de overeenkomst met de vzw Vlaams Huis voor Amateurkunsten de exploitatie van de ter beschikking gestelde gebouwen betreft, is er alleen in dat geval sprake van materiële bepalingen. Die bepalingen maken integraal deel uit van de werkingsbepalingen van de globale overeenkomst. Zoals eerder gesteld, is dat verkieselijk boven aparte materiële bepalingen over het beheer van de infrastructuur. Ook nu bleek uit het uitgeoefende toezicht (zie verder) dat de administratie bij de opvolging van de overeenkomst automatisch aandacht schenkt aan de bepalingen over de exploitatie van de infrastructuur.

Financiële bepalingen

Alle infrastructuur wordt kosteloos ter beschikking gesteld. In alle gevallen is dus sprake van subsidiëring in natura. Er worden geen specifieke infrastructuursubsidies verstrekt. De globale subsidie die wordt verstrekt in het kader van de overeenkomst met het Vlaams Huis voor Amateurkunsten, wordt echter ook aangewend voor de infrastructurele exploitatiekosten. Volgens de administratie wordt het bedrag globaal vastgesteld en blijkt uit de afrekening welk subsidiegedeelte aan de exploitatie van de infrastructuur wordt besteed. Zoals vastgesteld in alle gelijkaardige dossiers, is ook hier geen objectieve vaststelling voorhanden van het onderdeel infrastructurele exploitatiesubsidie. In dit geval is er zelfs geen sprake van een opdeling.

¹¹⁵ Voor het beleidsveld Kunsten.

¹¹⁶ Vzw Federatie van Marokkaanse Democratische Verenigingen en vzw Expertisecentrum voor Islamitische Culturen, respectievelijk gesloten in 2009 en 2008.

¹¹⁷ Vzw Federatie van Marokkaanse Democratische Verenigingen.

¹¹⁸ Vzw Vlaamse Blindenbibliotheek en Provincie Limburg (bibliotheek Voeren), respectievelijk gesloten in 1977 en 1994.

In alle dossiers is grosso modo sprake van de gebruikelijke kostenverdeling eigenaar/huurder. De overeenkomst met de vzw Vlaamse Blindenbibliotheek wijkt daarvan af. De kosten voor schoonmaak, bewaking, verlichting en telefoon vallen ten laste van de beheerende vereniging, maar de verwarmingskosten worden niet vermeld. De administratie bevestigde dat die inderdaad ten laste worden genomen door de Vlaamse Gemeenschap.

Toezichtsbepalingen

Voor zes van de zeven gebouwen of gebouwonderdelen is een infrastructuurcommissie opgericht¹¹⁹. In tegenstelling tot de infrastructuurovereenkomsten in het beleidsveld Kunsten, vermelden die overeenkomsten het toezicht door de commissies niet.

De vier beheersovereenkomsten vermelden zo goed als niets over toezicht. Dat is wel het geval bij de globale overeenkomst met de vzw Vlaams Huis voor Amateurkunsten. De administratie moet toezicht houden op het beheer van de infrastructuur door de uitvoering op te volgen van de strategische en operationele doelstellingen in het meerjarenplan. Jaarlijks moeten de nodige verantwoordingstukken aan de administratie worden voorgelegd. Gelet op het specifieke karakter van de instelling en de overeenkomst¹²⁰, is ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie betrokken partij bij het toezicht. De statuten van de vzw voorzien *desgewenst de aanduiding van een ambtenaar belast met het toezicht*. Tot op heden werd niemand aangewezen.

Wat betreft de mogelijke sanctionering, bevatten de overeenkomsten slechts sporadisch specifieke bepalingen. In de regel kan de overeenkomst altijd worden opgezegd mits een opzegtermijn in acht wordt genomen. Twee overeenkomsten¹²¹ voorzien bij grote tekortkomingen in een opzeg door de Vlaamse Gemeenschap zonder opzegtermijn.

Uitgeoefend toezicht op de exploitatie

Voor het beleidsveld Volksontwikkeling en Lokaal Cultuurbeleid heeft het Rekenhof het toezicht op de overeenkomst met de vzw Vlaams Huis voor Amateurkunsten geanalyseerd. Zoals bepaald in de overeenkomst, rapporteert de vzw apart over haar artistieke werking en over het beheer van de infrastructuur. Het inhoudelijk jaarverslag van de vereniging bevat een onderdeel over de exploitatie van de infrastructuur, waarbij expliciet wordt ingegaan op de maatregelen die werden getroffen om de realisatie van de materiële infrastructurale doelstellingen te optimaliseren. Aangezien een primaire functie van de vereniging bestaat uit het vormen van een platform voor kwalitatieve amateurkunstenproducties en de ter beschikking gestelde infrastructuur daarin een belangrijke rol speelt, verschaft het werkingsverslag daarover ook belangrijke info.

De administratie hanteert een checklist voor de controle van de jaarlijks in te dienen verantwoordingsstukken. Die controle is een formele deskcontrole. De materiële opvolging gebeurt in het kader van het jaarlijkse overleg dat in de overeenkomst is opgenomen¹²². Die opvolging gebeurt trouwens in samenwerking met de andere overheidspartner, de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Uit het betrokken verslag blijkt ook een kritische analyse van het infrastructuurbeheer. De administratie wijst op een *onvoldoende concretisering van het meerjarenplan, vooral wat betreft zaalverhuur en uitleendienst*. De administratie is ook van mening dat

¹¹⁹ Geen Commissie Infra voor de bibliotheek Voeren.

¹²⁰ De overeenkomst werd gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de vzw Vlaams Huis voor Amateurkunsten.

¹²¹ Vzw Federatie van Marokkaanse Democratische Verenigingen en vzw Expertisecentrum voor Islamitische Culturen.

¹²² In 2010 was er geen overleg, in 2011 wel.

personeels- en infrastructuurkosten een groot deel van het globale budget in beslag nemen, met als gevolg dat *de financiële situatie een uitdaging vormt voor de komende jaren*.

4.2.4 IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen: beleidsveld Jeugd

Voor het beleidsveld Jeugd worden gebouwen of gebouwonderdelen ter beschikking gesteld aan vier verenigingen waarvan de werking aansluit bij het betrokken beleidsveld. In twee gevallen is er sprake van volledige gebouwen, in de twee andere gevallen betreft het onderdelen van een gebouw¹²³.

Voor alle verenigingen waaraan infrastructuur ter beschikking werd gesteld, is er een decreetale machtiging voorhanden¹²⁴. De decreetale bepalingen verwijzen vanzelfsprekend naar de te sluiten beheersovereenkomsten, maar momenteel is er maar met één vereniging, de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme, een overeenkomst gesloten met uitdrukkelijke infrastructurale bepalingen. Voor de drie andere terbeschikkingstellingen ontbreekt een schriftelijke infrastructuurovereenkomst. Voor twee verenigingen, de Vlaamse Jeugdraad en het Steunpunt Jeugd, gevestigd in een gebouw waarin ook diensten van de Vlaamse Gemeenschap zijn gehuisvest, betaalt het FoCI de huurprijs voor het volledige gebouw¹²⁵. Zoals eerder werd gesteld, getuigt een dergelijke de facto terbeschikkingstelling zonder schriftelijke overeenkomst niet van een zorgzaam beheer of risicoafdekking. Bij de derde vereniging, de vzw Jint, was er tot 2005-2006 een globale subsidieovereenkomst beschikbaar, waarin zowel de ondersteuning van de algemene werking als de exploitatie van de infrastructuur degelijk werd geregeld. De praktijk van de subsidieovereenkomst wordt tot op heden bestendigd, maar met weglating van de infrastructurale bepalingen, wat ingaat tegen de dwingende bepalingen van de decreetale machtiging. De onderstaande analyse van de bepalingen is bijgevolg beperkt tot het dossier van de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme.

Formele bepalingen

De vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme exploiteert verscheidene, uitgebreide infrastructurale complexen¹²⁶. Die infrastructuur is een noodzakelijke voorwaarde om de doelstellingen van de vereniging te realiseren. De minister heeft met de vereniging twee overeenkomsten gesloten: een exploitatieovereenkomst van onbepaalde duur en een subsidieovereenkomst van bepaalde duur¹²⁷. De exploitatieovereenkomst betreft de terbeschikkingstelling van de infrastructuur en de exploitatie ervan. De subsidieovereenkomst betreft zowel de algemene werking als de exploitatie van de infrastructuur. Gelet op het primordiale karakter van de infrastructuur voor het bestaan van de vereniging, is het begrijpelijk dat de exploitatie ervan aan bod komt in beide overeenkomsten, maar zoals vastgesteld bij de andere beleidsvelden, heeft de opname van materiële, inhoudelijke doelstellingen en verplichtingen in beide overeenkomsten geen meerwaarde. Integendeel, het zorgt voor planlastverhoging bij de vereniging en de administratie.

¹²³ De begunstigden van de terbeschikkingstellingen zijn: vzw Algemene Dienst voor jeugdtoerisme (volledige infrastructuur met diverse gebouwen) en vzw Jint – Coördinatie-orgaan voor internationale jongerenwerking (volledig gebouw). Aan de vzw's Steunpunt Jeugd en de Vlaamse Jeugdraad werd een gedeelte van een gebouw ter beschikking gesteld.

¹²⁴ Decreet van 3 maart 2004 houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme.
Decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid [betreft Jint, Vlaamse Jeugdraad en Steunpunt Jeugd].

¹²⁵ Het gebouw in kwestie (Arenbergstraat 1D), waarin ook diensten van het Bloso zijn gehuisvest, werd door de Vlaamse Gemeenschap in erfpacht gegeven aan een privaat bedrijf en vervolgens gehuurd van de erfpachter.

¹²⁶ Verblijfdomein De Hoge Rielen en vormingscentrum Destelheide.

¹²⁷ Huidige periode: 2011-2013.

Vaste gebruikers of terbeschikkingstelling op lange termijn zijn niet opgenomen in de overeenkomsten. De exploitatieovereenkomst stelt wel uitdrukkelijk dat de vereniging de gelijke behandeling van de gebruikers moet waarborgen, wat een nuttige explicitering is van de dwingende bepalingen van het Cultuurpact. De vereniging stelt de infrastructurele complexen voor korte termijn ter beschikking aan jongerenorganisaties, scholen, vormingsinstellingen, enz. Ze heeft een reglement voor kortetermijngebruik van de accommodatie, die in principe openstaat voor alle doelgroepen van de organisatie die bereid zijn de gevraagde vergoedingen te betalen.

De formele bepalingen bevatten een duidelijke aflijning van kosten en risico's op basis van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek over de huur van onroerende goederen. De overeenkomst bevat echter geen enkele inventaris of bijlage van de onroerende¹²⁸ en roerende goederen of onderhoudscontracten, zoals nochtans gebruikelijk is bij recente contracten geadviseerd door het FoCI.

Materiële bepalingen

De materiële bepalingen met resultaatsindicatoren van de subsidieovereenkomst volstaan ruimschoots om de door de Vlaamse Gemeenschap gewenste exploitatie af te dwingen. De materiële bepalingen in de exploitatieovereenkomst bieden geen meerwaarde.

Financiële bepalingen

De vereniging ontvangt een globale subsidie, zonder onderscheid tussen de exploitatie van de infrastructuur en de algemene werking. De voordelen van een objectief berekende infrastructurele exploitatiesubsidie, zoals eerder vermeld, zijn ook hier van toepassing.

Toezichtsbepalingen

De Vlaamse Gemeenschap draagt de leden van de algemene vergadering voor. Toch zijn er geen regeringsafgevaardigden met schorsingsbevoegdheid. Opvallend is dat de recentste subsidieovereenkomst een schorsingsrecht toekent aan de administrateur-generaal van het IVA. Dat is uniek in vergelijking met de andere onderzochte beheersovereenkomsten. Bij uitoefening van het schorsingsrecht, wordt de uiteindelijke vernietiging van de betwiste beslissing van de raad van bestuur desgevallend uitgesproken door de minister.

Om de drie jaar moet de vzw een beleidsnota indienen en jaarlijks worden voortgangsrapporten ingediend bij de administratie. De in de overeenkomsten voorziene sanctionering zet in eerste instantie in op remediëring, maar desgevallend kan de subsidiëring worden stopgezet. De infrastructurele exploitatieovereenkomst kan worden beëindigd in geval van zwaarwegende feiten.

Uitgeoefend toezicht op exploitatie

Driejaarlijks dient de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme een beleidsnota in en jaarlijks legt ze een jaarverslag voor met omschrijving van de uitgevoerde activiteiten en een zelfevaluatie. De administratie heeft de goedkeuringen van de saldi voor de werking 2009 en 2010 voorgelegd, alsook een analyse van de beleidsnota 2011-2013. De analyse is een kritisch werkstuk dat alle elementen van de beleidsnota evalueert. De bepalingen van de bestaande exploitatieovereenkomst komen niet specifiek aan bod, maar wel impliciet vanuit de bespreking van de

¹²⁸ De exploitatieovereenkomst verwijst wel op geaggregeerd niveau naar de overdracht van de domeinen van de Staat aan de Vlaamse Gemeenschap.

strategische en operationele doelstellingen, gerelateerd aan het infrastructuurbeheer. De uitvoerigheid van die analyse staat in schril contrast met de controle van de voortgangsrapporten die de vereniging indient. De administratie verzekert dat dit altijd grondig gebeurde en dat alle decretale bepalingen en alle bepalingen uit de subsidieovereenkomst werden afgetoetst¹²⁹. Met het oog op de administratieve opvolging van het dossier over de jaren en de controle door externe organen, is het echter raadzaam hiervan een verslag te maken.

4.2.5 Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Het departement treedt voor vier gebouwen op als functionele entiteit¹³⁰. Er kan nochtans bezwaarlijk sprake zijn van een *functionele* sturing van de exploitatie van de betrokken infrastructuur, aangezien de inhoudelijke missie van de beherende verenigingen eerder aansluit bij de bovenvermelde IVA's in het beleidsdomein Cultuur. Het departement is wellicht als functionele entiteit aangesteld vanwege het multinationale karakter van de meeste overeenkomsten. Drie van de vier hebben immers een internationale connotatie, in die zin dat de infrastructuur in het buitenland is gelegen¹³¹ of dat de exploitatie van de infrastructuur in samenwerking met een ander land wordt geregeld¹³².

Volgens de administratie is er enkel voor de Brakke Grond een decretale machtiging voor de terbeschikkingstelling¹³³. Met alle verenigingen zijn overeenkomsten gesloten. Alleen de overeenkomst met de vzw Daarkom is nog niet formeel vernieuwd¹³⁴, maar de facto blijft de terbeschikkingstelling gehandhaafd. Sinds december 2012 is het gebouw weliswaar gesloten wegens renovatiewerken. Drie overeenkomsten zijn globale overeenkomsten die zowel werking als exploitatie omvatten. De vierde¹³⁵ betreft alleen het beheer van de ter beschikking gestelde infrastructuur, maar voorziet toch in een dwingende materiële bepaling.

Formele bepalingen

Twee van de vier gebouwen zijn eigendom van de Vlaamse Gemeenschap. De overeenkomsten voor de terbeschikkingstelling van de gebouwen vertonen een gelijkaardige opmaak. De andere twee gebouwen worden door de Vlaamse Gemeenschap gehuurd en zonder vergoeding ter beschikking gesteld¹³⁶.

De overdracht van de gehuurde infrastructuur aan de vzw Daarkom heeft een moeilijke voor geschiedenis, zoals werd uiteengezet onder punt 2.2.1. Het ad-hoc-karakter zonder vooraf bepaald toekomstperspectief wordt bevestigd door het uitblijven van een nieuwe overeenkomst (ondanks de ingebruikname na zware inrichtingswerken in september 2011).

¹²⁹ In het voortgangsrapport rapporteert de vereniging uitdrukkelijk over de realisatie van de in de subsidieovereenkomst opgenomen strategische en operationele doelstellingen en resultaatsindicatoren.

¹³⁰ De begunstigen van de terbeschikkingstellingen zijn: vzw Daarkom - Vlaams-Marokkaans Culturenhuis, vzw De Dolle Mol, Stichting Vlaams Cultuurhuis De Brakke Grond en vzw Vlaams-Nederlands Huis deBuren. Het departement beheert ook nog een huurovereenkomst met de vzw Nova. Het gebouw, Arenberg 3, wordt integraal gehuurd door de Vlaamse Gemeenschap en gedeeltelijk onderverhuurd aan de vzw tegen marktvoorwaarden. Het betreft een klassieke huurovereenkomst en geen terbeschikkingstelling om niet, zoals de andere contracten van dit onderzoek. Vanuit het kwalificatieoogpunt is die overeenkomst dan ook onvergelijkbaar met de terbeschikkingstellingen en ze werd dan ook niet opgenomen in het overzicht, noch in de detailanalyse.

¹³¹ De Brakke Grond in Amsterdam.

¹³² Daarkom in samenwerking met Marokko en deBuren in samenwerking met Nederland.

¹³³ Decreet van 5 juli 2002 houdende begeleiding van de aanpassing van de begroting 2002, artikel 31.

¹³⁴ Overeenkomst liep af op 31 december 2010.

¹³⁵ Vzw De Dolle Mol.

¹³⁶ Daarkom en De Dolle Mol.

Materiële bepalingen

De twee recentste overeenkomsten, met Stichting De Brakke Grond en vzw deBuren, vertonen een opvallende gelijkenis in de materiële bepalingen. Die globale overeenkomsten voorzien in een apart hoofdstuk voor het beheer van de infrastructuur, maar in essentie bevat dat geen materiële bepalingen. Wel wordt verwezen naar de strategische en operationele doelstellingen van het beleidsplan, waarin de exploitatie van de infrastructuur een primordiale rol speelt. Zoals hoger gesteld, biedt die werkwijze een planlastvoordeel in vergelijking met het dubbel oplijsten van de materiële doelstellingen.

In de specifieke infrastructuurovereenkomst met vzw De Dolle Mol is de materiële doelstelling erg beperkt¹³⁷. In dit dossier kan niet worden teruggegrepen naar een uitgewerkt beleidsplan, aangezien de organisatie, buiten de terbeschikkingstelling van de infrastructuur, geen werkingssubsidie ontvangt.

Financiële bepalingen

De twee recentste overeenkomsten bevatten transparante financiële bepalingen. Lasten en infrastructuurele kosten worden toebedeeld op basis van de gebruikelijke verdeling eigenaar/huurder. Als uitvloeisel van de overeenkomsten zijn de subsidies globale subsidies, die zowel betrekking hebben op de werking als op het infrastructuurbeheer. Net zoals bij de gesubsidieerde terbeschikkingstellingen bij de andere entiteiten, is hier evenmin sprake van een objectieve vaststelling van het onderdeel infrastructuurele exploitatiesubsidie.

Zoals hoger gesteld, betreffen de twee andere overeenkomsten terbeschikkingstellingen van infrastructuur waarvan de Vlaamse Gemeenschap geen eigenaar is, maar die ze zelf huurt. De autonome beheersovereenkomst met de Dolle Mol draagt alle verplichtingen van de Vlaamse Gemeenschap als huurder over aan de begunstigde vzw, met uitzondering van de betaling van de huurprijs, die ten laste blijft van de Vlaamse Gemeenschap. Op die manier wordt de inkomensoverdracht in de uitvoeringsrekening van het FoCI voorgesteld als een werkingskost van de overheid (huur gebouwen) in plaats van een subsidie¹³⁸. Aan de vzw Daarkom wordt, op de begroting van het departement CJSM, wel een subsidie verleend voor de werking en de infrastructuurele beheerskost¹³⁹, en die kost wordt ook als dusdanig opgenomen in de uitvoeringsrekening van de begroting.

Toezichtsbepalingen

Er komen opnieuw gelijklopende bepalingen voor bij de twee recentste overeenkomsten. De exploitatie wordt opgevolgd aan de hand van een beleidsplan met strategische en operationele doelstellingen en de jaarlijkse opvolging ervan. Overleg staat centraal in beide overeenkomsten, maar komt het sterkst tot uiting bij Stichting De Brakke Grond, waarbij in toezichthouders werd voorzien. De opgenomen sanctionering is afdoende.

De beheersovereenkomst met de vzw de Dolle Mol bevat helemaal geen toezichtsbepalingen. De vraag rijst dan ook hoe de in de overeenkomst opgenomen sanctionering kan worden toegepast als geen verantwoording wordt gevraagd.

¹³⁷ Het gehuurde goed moet worden gebruikt als cultureel gespreks- en onthaalcentrum voor kunstenaars.

¹³⁸ De overeenkomst voorziet ook in een door de vzw te storten waarborg van 6.000 EUR. Of die waarborg werd gestort, is niet duidelijk. Alleszins werd daarvan geen bewijs voorgelegd.

¹³⁹ De vzw betaalt daarmee o.m. de huurkosten.

Uitgeoefend toezicht op de exploitatie

Voor het departement werd het toezicht op de overeenkomst met de Stichting De Brakke Grond onderzocht¹⁴⁰. De rapporten van de regeringsafgevaardigden worden bezorgd aan de administratie. Die rapporten vertonen een grondig inzicht in de werking en het beheer van de infrastructuur door de betrokken organisatie. Zo wordt gewezen op onvoldoende koppeling tussen boekhouding/doelstellingen/kerntaken en de horeca-uitbating blijft een pijnpunt.

Terwijl het toezicht door het departement beperkt blijft tot een formele controle, biedt de rapportering van de toezichthouders een opmerkelijke meerwaarde. Hun toezicht staat in schril contrast met dat van de regeringsafgevaardigden bij de andere onderzochte entiteiten, waar meestal elk spoor van hun optreden en van overleg met de administratie ontbrak.

4.3 Conclusies

- Hoewel alle terbeschikkingstellingen een subsidiëring in natura vormen, ontbreekt voor bijna de helft ervan een machtiging van de decreetgever.
- In strijd met het Cultuurpact is de toewijzing van overheidsinfrastructuur aan private culturele en jeugdorganisaties dikwijls een discretionaire beslissing. In geen enkel geval steunt de keuze van de gebruikers op vooraf bepaalde criteria of een selectieprocedure die alle mogelijke culturele en jeugdorganisaties de kans biedt zich kandidaat te stellen.
- De modaliteiten van de terbeschikkingstelling zijn onvoldoende uniform geregeld om het beheer van de infrastructuur te vergelijken en efficiënt op te volgen. Alleen de recentste overeenkomsten zijn uniform opgebouwd en volgen voor de bepalingen over infrastructuurbeheer de advisering van het FoCI. In verschillende gevallen ontbreekt een schriftelijke overeenkomst, zodat de beheersvoorwaarden onduidelijk zijn.
- Door in enkele autonome infrastructuurovereenkomsten materiële doelstellingen voor de exploitatie van de infrastructuur op te nemen, ontstaat een dubbele verantwoordings- en opvolgingadministratie. Aangezien de exploitatie van de infrastructuur bij die organisaties essentieel is voor de uitvoering van hun kerntaak, zitten de betrokken doelstellingen al vervat in de werkingsdoelstellingen van de organisatie.
- Wat betreft doelstellingen, middelen en verantwoording van het infrastructuurbeheer zijn de autonome infrastructuurovereenkomsten die een aparte exploitatiesubsidie onderscheiden duidelijker dan de globale overeenkomsten die in een globale subsidie voor werking en infrastructuur voorzien. Het bedrag van de exploitatiesubsidie is echter niet objectief vastgesteld, zodat niet duidelijk is in welke mate de infrastructurale last wordt gefinancierd en het risico bestaat dat de beheers- en exploitatiekosten worden afgestemd op de subsidie. De aparte reservebepalingen voor de exploitatiesubsidie zijn overbodig, aangezien de reservenormen alleen correct kunnen worden getoetst aan het globale resultaat en het globale eigen vermogen.
- De exploitatieovereenkomsten leggen het toezicht op de terbeschikkingstelling en de sanctionering over het algemeen duidelijk vast. Dat is niet het geval als een overeenkomst met de beherende vereniging ontbreekt of alleen een beheersovereenkomst zonder specifieke toezichtsbepalingen werd gesloten.
- De organisaties leggen de vereiste verantwoording voor over hun beheer en exploitatie. In strijd met de infrastructuurovereenkomst beslist de organisatie soms over terbeschikkingstelling op lange termijn zonder voorafgaande goedkeuring door de minister.

¹⁴⁰ De andere infrastructurale overeenkomsten kwamen niet in aanmerking vanwege lopende werken (Daarkom en deBuren) of ontbrekende toezichtsbepalingen (De Dolle Mol).

- De administratie oefent over het algemeen een degelijke controle uit op de formele, materiële en financiële aspecten van het infrastructuurbeheer, maar maakt niet altijd een controleverslag, wat de efficiënte opvolging van het beheer en van de vaststellingen over verschillende jaren bemoeilijkt. Regeringsafgevaardigden en de administratie wisselen onvoldoende informatie uit over hun toezicht op de uitvoering van de infrastructuurovereenkomsten.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

5

De toewijzing van investeringsmiddelen voor culturele en jeugdinfrastructuur verloopt niet planmatig. Er is onvoldoende inzicht in de aanwezige infrastructuur en de behoeften om gefundeerde beleidsdoelstellingen te formuleren en de uitvoering van het beleid wordt niet gestuurd door een uitgewerkte meerjarenplanning waarvoor de minister zich engageert. De administratie CJSM bereidt de investeringsbeslissingen over het algemeen goed voor, maar heeft nog onvoldoende aandacht voor de haalbaarheid en de vooropgestelde resultaten van het project en voor de kosten voor de instandhouding van de gerealiseerde infrastructuur.

Het Vlaams Parlement krijgt voldoende informatie over de voorziene investeringsmiddelen voor culturele en jeugdinfrastructuur, maar heeft weinig zicht op effectieve bestedingen, toekomstige verplichtingen en resultaten van het beleid. De uitgebreide toelichting in de begrotingsdocumenten kan het uitblijven van het decretaal verplichte jaarlijkse verslag over de werking en het beheer van het FoCI niet opvangen.

De verantwoordelijkheden inzake onderhoud zijn soms niet duidelijk doordat de toewijzing van infrastructuur aan de bevoegdheid van het FoCI niet steunt op een sluitend objectief criterium. Ondanks verschillende initiatieven van het fonds ontbreken nog elementen voor een planmatige organisatie van het eigenaarsonderhoud: het FoCI heeft geen zicht op de volledige onderhouds- en renovatiebehoeften en neemt de uitvoering van onderhoudsaanvragen niet op in een actuele meerjarenplanning. Daarnaast maken gebouwverantwoordelijken weinig gebruik van raamcontracten die het AFM aanbiedt voor eigenaarsonderhoud. Het FoCI ervaart problemen bij de samenwerking en informatie-uitwisseling met het AFM over de onderhoudswerken, waarop het weinig impact heeft. Zowel het fonds als de andere betrokkenen hebben onvoldoende zicht op de voortgang van de onderhoudswerken, vanaf de aanvraag tot en met de uitvoering.

Voor de opvolging van grote investeringsprojecten aan eigen infrastructuur is de vastgelegde taakverdeling en het overleg tussen de betrokken partijen voldoende. Bij de gesubsidieerde projecten is de samenwerking tussen het FoCI en het TGI, dat de uitvoering opvolgt, niet duidelijk vastgelegd. Over bepaalde subsidievoorwaarden ontvangt het FoCI niet genoeg informatie om de naleving ervan te controleren. De functionele administratie evalueert niet systematisch de functionele en financiële prestaties van de gerealiseerde eigen en gesubsidieerde infrastructuur, zodat administratie en minister niet weten in welke mate de vooropgestelde resultaten zijn gehaald.

De toewijzing van culturele en jeugdinfrastructuur aan derden is dikwijls een discretionaire beslissing die niet overeenstemt met het principe van benuttigingsgelijkheid van overheidsinfrastructuur uit het Cultuurpact. In geen enkel geval steunt de keuze van de gebruikers op vooraf bepaalde criteria of een objectieve selectieprocedure. Bovendien ontbreekt in veel gevallen de machtiging van de decreetgever. Het is aanvaardbaar dat bepaalde organisaties waarvan de werking sterk verweven is met de infrastructuur voor langere termijn gebruik maken van de infrastructuur. De noodzaak een beleid op lange termijn te kunnen uitbouwen, rechtvaardigt dit. Toch moet ook deze terbeschikkingstelling af en toe worden geëvalueerd en opgesteld voor mogelijke kandidaten.

De modaliteiten van de terbeschikkingstelling zijn onvoldoende uniform geregeld om het beheer te vergelijken en efficiënt op te volgen. Voor verschillende terbeschikkingstellingen ontbreekt zelfs een schriftelijke overeenkomst die de beheersvoorwaarden duidelijk vastlegt. Enkele overeenkomsten bevatten overbodige bepalingen die de verantwoordings- en opvolgingslast verhogen. De autonome infrastructuurovereenkomsten die in een aparte exploitatiesubsidie voorzien zijn momenteel duidelijker over middelen voor en verantwoording van het infrastructuurbeheer dan de overeenkomsten die een globale subsidie voor werking en

infrastructuur toekennen. Doordat de exploitatiesubsidie niet objectief is vastgesteld, is evenwel niet duidelijk tot op welke hoogte zij de infrastructurele last financiert. De administratie oefent over het algemeen een degelijke controle uit op de formele, materiële en financiële aspecten van het infrastructuurbeheer, maar maakt niet altijd een controleverslag op. Regeringsafgevaardigden en de administratie wisselen onvoldoende informatie uit over hun toezicht op de uitvoering van de infrastructuurovereenkomsten.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

- Het is aangewezen dat de minister de behoeften inzake uitbouw en renovatie van bovenlokale culturele en jeuginfrastructuur planmatig laat onderzoeken, zowel voor de private als voor de overheidsinfrastructuur. Op basis van de vastgestelde behoeften moet de minister een gefundeerde langetermijnvisie voor de infrastructuur formuleren en vervolgens concretiseren in een meerjarenplan dat doelstellingen koppelt aan timing en budget.
- De minister moet het Vlaams Parlement ook informeren over de uitvoering en resultaten van het investeringsbeleid. Daartoe moet de administratie CJSM jaarlijks een verslag opstellen over de uitvoering van het infrastructuurbeleid en over de werking en het beheer van het FoCI.
- De administratie CJSM en andere betrokkenen moeten bij de voorbereiding van de investeringsbeslissing een beoordeling geven van elementen uit het dossier die belangrijk zijn voor de efficiënte realisatie en instandhouding van de infrastructuur, zoals de haalbaarheid, de vooropgestelde functionele resultaten en de totale kost van het project, inclusief onderhouds- en exploitatiekosten. Na de realisatie van de infrastructuur moet de functionele administratie de functionele en financiële prestaties systematisch (laten) evalueren en toetsen aan de vooropgestelde resultaten.
- Het FoCI moet schriftelijke afspraken maken met het TGI dat de uitvoering opvolgt van gesubsidieerde investeringsprojecten en daarin bepalen dat het voldoende en tijdige informatie ontvangt van het TGI over de naleving van alle subsidievoorwaarden.
- De minister moet op basis van objectieve criteria infrastructuur toewijzen aan de bevoegdheid van het FoCI, in overeenstemming met de decretale bevoegdheden van het fonds.
- Het FoCI moet een nieuwe audit van de toestand van de eigen infrastructuur en de daaraan gekoppelde meerjarenplanning voor het onderhoud laten uitvoeren. De voorziene frequentie van die audit moet in de toekomst worden gerespecteerd. Het is raadzaam dat het FoCI deze meerjarenplanning jaarlijks actualiseert op basis van de onderhoudsaanvragen en de uitvoering.
- Het is wenselijk dat de minister van Cultuur ingaat op de vraag van het ministerie CJSM om overleg te plegen met de bevoegde minister over de knelpunten die het ministerie ervaart in de samenwerking met het AFM. Toegang tot het bestaande elektronische opvolgingssysteem van het AFM voor alle betrokkenen volstaat wellicht opdat ze het verloop van onderhoudsdossiers kunnen volgen vanaf de aanvraag tot en met de uitvoering. Het initiatief van een jaarlijkse lijst van prioritair aan te vatten werken moet in overleg met het AFM worden voortgezet.
- Bij het ter beschikking stellen van overheidsinfrastructuur aan derden moet de minister de bevoegdheid van het Vlaams Parlement respecteren.
- Overeenkomstig het Cultuurpact moet elke terbeschikkingstelling aan derden verantwoord zijn door objectieve motieven. Als verschillende organisaties door de aard van hun activiteiten aanspraak kunnen maken op de betrokken overheidsinfrastructuur, moet de minister over de toewijzing beslissen aan de hand van vooraf bepaalde, objectieve criteria. De minister moet ook de mogelijkheid opnemen de toewijzing periodiek te heroverwegen en de infrastructuur eventueel open te stellen voor andere kandidaat-gebruikers.
- De minister moet de modaliteiten van de terbeschikkingstelling duidelijk vaststellen in een schriftelijke overeenkomst met de beheerende organisatie. De formele beheersbepalingen moeten rekening houden met de advisering van het FoCI om de volledigheid en uniformiteit ervan te bevorderen. Beheersbepalingen moeten beperkt blijven tot formele en financiële aspecten. Als de minister autonome infrastructuurovereenkomsten wenst

te behouden, moet ze de materiële doelstellingen uitsluitend opnemen in het beleidsplan of de werkingsbeheersovereenkomst van de beherende organisatie.

- Optimale transparantie en vergelijkbaarheid van de subsidiëring vereist dat de minister aan de hand van een onafhankelijke doorlichting de beheers- en exploitatiekost van de ter beschikking gestelde infrastructuur laat bepalen en vervolgens beslist tot op welke hoogte die kost wordt gesubsidieerd. De overeenkomsten of subsidiebesluiten moeten het aldus bepaalde bedrag duidelijk onderscheiden van de werkingssubsidie. De boekhouding van de vereniging moet het mogelijk maken die kosten op te volgen. Reservenormen kunnen alleen worden getoetst aan het totale resultaat van de organisatie.
- De functionele entiteit moet de resultaten van haar toezicht op de exploitatie van overheidsinfrastructuur altijd opnemen in een verslag. Als verschillende toezichthouders betrokken zijn bij het toezicht, is het raadzaam dat alle toezichthouders over hun bevindingen schriftelijk rapporteren en dat de minister in de overeenkomst een bepaling opneemt die onderling overleg stimuleert.

Reactie van de ministers

Hoofdstuk



De Vlaamse ministers bevoegd voor Cultuur en voor Jeugd bezorgden een gezamenlijk antwoord op 22 februari 2013. Ze kondigden verschillende initiatieven aan om tegemoet te komen aan de aanbevelingen.

Zo zal een behoeftenstudie voor bovenlokale culturele en jeuginfrastructuur worden uitgevoerd en vanaf 2012 zal het departement een jaarverslag opstellen met informatie over de resultaten van het investeringsbeleid.

Er zullen ook criteria worden opgesteld voor het toewijzen van infrastructuur aan het FoCI en in 2013 komt er een audit van de toestand van de eigen infrastructuur.

Een evaluatie van de terbeschikkingstelling van infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap aan derden, zal dienen om de krijtlijnen van het toekomstig beleid uit te tekenen. De niet-decretaale toewijzingen zullen worden geregulariseerd. De ministers wijzen er wel op dat enkele grote infrastructuren door hun typische positionering in het culturele landschap voor een langere periode moeten worden toegewezen aan een bepaalde gebruiker.

De beheersovereenkomsten zullen uniform worden uitgewerkt en de inspecties door de functionele administratie zullen steeds het luik infrastructuur opnemen.

Het antwoord bevatte geen reactie op de aanbeveling over de objectieve bepaling van de exploitatiesubsidies.

Bijlagen

BIJLAGE 1

AANDEEL EIGEN INFRASTRUCTUUR

Jaartal	Vastleggingskredieten eigen infrastructuur		Totaal beschikbare vastleggingskredieten ¹⁴¹	Aandeel eigen infrastructuur
	FoCI	AUB/FFEU		
2004	4.181		10.540	39,67%
2005	6.813		12.151	56,07%
2006	4.973		14.728	33,77%
2007	8.709	11.500	42.875	47,13%
2008	5.891	4.500	21.017	49,44%
2009 initieel	5.891		12.532	47,01%
Gemiddelde legislatuur	8.743		18.974	46,08%
2009 3de BC	5.907		15.532	38,03%
2010	13.212		41.193	32,07%
2011	15.119		19.987	75,64%
2012	6.908		11.533	59,90%
2013	3.691		11.741	31,44%
Gemiddelde legislatuur	8.967		19.997	44,84%

¹⁴¹ Totaal vastleggingskredieten FoCI + vastleggingskredieten voor eigen en gesubsidieerde infrastructuur op AUB/FFEU.

BIJLAGE 2

OVERZICHT OVERHEIDSINFRASTRUCTUUR CULTUUR EN JEUGD

Beleidsveld	Functionele administratie	Naam infrastructuur	Zakelijk recht Vlaamse Gemeenschap	Beherende organisatie(s)	Overeenkomst	Soort	Exploitatiesubsidie	Toezichtsbepalingen	Toezicht onderzocht
Kunsten	IVA	Ancienne Belgique	Eigendom	Ancienne Belgique vzw	Globaal	Werking + beheer + exploitatie	Ja	IVA	
	Kunsten en Erfgoed	Beursschouwburg	Eigendom	Beursschouwburg vzw	Autonoom (vervallen)	Beheer + exploitatie	Ja	IVA	2 regeringsafgevaardigden
					Autonoom in opmaak				2 regeringsafgevaardigden
		Van Voixemlaan 164	Eigendom	Rosas vzw	Autonoom in opmaak	Idem Beheer + exploitatie	Ja Nee	IVA	
		Kaattheater Kaaistudio's	Erfpacht Eigendom	Kaattheater vzw	Autonoom	Beheer + exploitatie	Ja	IVA	Regeringsafgevaardigde Cultuur X
		Gallaitstraat 76-78	Eigendom	Kunst in Huis vzw	Globaal	Werking + beheer	Nee	IVA	
		De Singel	Eigendom	De Singel vzw	Globaal	Werking + beheer + exploitatie	Ja	3 regeringsafgevaardigden (cultuur, financiën, onderwijs)	
		Kantl	Huur ¹⁴²	Kantl					

¹⁴² Sinds 2005 in erfpacht gegeven door de Vlaamse Gemeenschap aan private onderneming en teruggehuurd.

Beleidsveld	Functionele administratie	Naam infrastructuur	Zakelijk recht Vlaamse Gemeenschap	Beherende organisatie(s)	Overeenkomst	Soort	Exploitatiesubsidie	Toezichtsbepalingen	Toezicht onderzoek	
Erfgoed	IVA	Felix De Boeck Museum (Felixart)	Erfpacht voor 50 jaar	Felix De Boeck vzw	Globaal	Werking + beheer + exploitatie	Nee	Leden vzw IVA in kader van erkenning als museum		
				Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen (MuHKA)	Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen vzw	Autonoom: · beheersregeling · concessie-overeenkomst	Beheer	Nee	2 regeringsafgevaardigden	X
IVA KMSKA		Venetië Paviljoen	Eigenaarsonderhoud bij gebruik Vlaamse Gemeenschap	Vlaamse Gemeenschap						
		Frans Masereel Centrum	Eigendom	IVA Kunsten en Erfgoed						
		Kasteel van Gaasbeek	Eigendom	IVA Kunsten en Erfgoed						
		Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen (KMSKA)	Eigendom	goed IVA KMSKA						
						Globaal: · Werkingsbeheersovereenkomst	Werking + exploitatie		IVA 2 regeringsafgevaardigden	

¹⁴³ Deels eigendom van Vlaamse Gemeenschap, deels eigendom van de vzw MuHKA voor duurconcessie.

Beleidsveld	Functionele administratie	Naam infrastructuur	Zakelijk recht Vlaamse Gemeenschap	Beherende organisatie(s)	Overeenkomst	Soort	Exploitatiesubsidie	Toezichtsbepalingen	Toezicht onderzoek
Volksontwikkeling en Lokaal Cultuurbeleid	IVA SCWJV	Blindenbibliotheek	Eigendom	Vlaamse Blindenbibliotheek vzw	Autonoom	Beheer	Nee	Geen	
		Bondgenotenstraat 52	Eigendom	Federatie Democratische Marokkaanse Organisaties vzw	Autonoom	Beheer	Nee	Geen	
		Vlaams Huis voor Amateurkunsten in Brussel	Eigendom	Vlaamse Huis voor Amateurkunsten vzw	Globaal	Werking + beheer + exploitatie	Nee	IVA	X
		Gallaitstraat 76-78 ¹⁴⁴	Eigendom	Vereniging Vlaamse Cultuurcentra vzw	Geen		Nee		
			Eigendom	Federatie van Organisaties voor Volksontwikkelingswerk vzw	Geen		Nee		
			Eigendom	Expertisecentrum voor Islamitische Culturen in Vlaanderen vzw	Autonoom	Beheer	Nee	Geen	
		Bibliotheek Voeren	Opstalrecht voor 50 jaar	Provincie Limburg	Autonoom	Beheer	Nee	Geen	
		Vlaams Cultureel Centrum Voeren		IVA SCWJV					
		-"De Voerpoort"	Eigendom						
		-"Het Veltmanshuis" met "Paviljoen"	Eigendom						

¹⁴⁴ Zelfde gebouw als bij Kunsten.

Beleidsveld	Functionele administratie	Naam infrastructuur	Zakelijk recht Vlaamse Gemeenschap	Beherende organisatie(s)	Overeenkomst	Soort	Exploitiatiesubsidie	Toezichtsbepalingen	Toezicht onderzoek		
Jeugd	IVA SCWJV	Arenbergstraat 1D + 3	Huur ¹⁴⁵	Vlaamse Jeugdraad vzw	Geen		Nee				
		Hoge Rielen	Eigendom	Steunpunt Jeugd vzw	Geen	Beheer	Nee	Geen	X		
		Vormingscentrum Destelheide	Eigendom	Algemene dienst voor jeugdtoerisme vzw	+ subsidieovereenkomst	+ exploitatie	Werking + exploitatie		IVA		
		Internationaal Jeugdcentrum	Huur ¹⁴¹	Jint-Coördinatieorgaan Voor Internationale Jongerenwerking vzw	Geen		Nee				
		Droogloods	Eigendom	Afdeling Jeugd van IVA SCWJV							
		Departement									
		De Dolle Mol	Huur	De Dolle Mol vzw	Autonoom		Beheer	Nee	Geen		
		Vlaams Cultuurhuis de Brakke Grond	Eigendom	Stichting de Brakke Grond	Globaal		Werking + beheer + exploitatie	Nee	Departement	X	
		Vlaams-Nederlands Huis deBuren	Eigendom	Vlaams-Nederlands Huis vzw	Globaal		Werking + beheer + exploitatie	Nee	Departement		
		Vlaams-Marokkaans Culturenhuis Daarkom	Huur	Vlaams-Marokkaans Culturenhuis (Daarkom) vzw	Globaal (vervallen)		Werking + beheer + exploitatie	Nee	Departement		
Arenbergstraat 1D + 3 ¹⁴⁶	Huur	Cinema Nova vzw (onderhuurder)	Verhuurd								

Arcering: beheerd door overheidsorganisatie of verhuurd

¹⁴⁵ Sinds 2005 in erfpacht gegeven door de Vlaamse Gemeenschap aan private onderneming en teruggehuurd.

¹⁴⁶ Zelfde gebouw als bij Jeugd.

BIJLAGE 3: DOSSIERONDERZOEK SUBSIDIES EN EIGEN INFRASTRUCTUUR

Subsidie	Bestemming infrastructuur	Toegekend subsidiebedrag (in euro)	Beleidsveld	Beëindigd ¹⁴⁷	Procedure	Aanrekening
Sectoraal						
Art Basic for Children (ABC)	Kunsteducatie	200.000	Kunsten	Ja	Sectoraal	FoCI
De Kreun	Muziekclub	925.000	Kunsten	Ja	Sectoraal	FoCI
De Spiegel/Casino ¹⁴⁸	Muziekclub	812.000	Kunsten	Ja	Sectoraal	FoCI
't Stuk	Kunstencentrum	250.000	Kunsten	Ja	Sectoraal	FoCI
De Vooruit	Kunstencentrum	890.000	Kunsten	Nee	Sectoraal	FoCI
Nijdroop	Muziekclub/Jeugdhuis	780.000	Kunsten en Jeugd	Ja	Sectoraal	FoCI
Nominatim						
Museum aan de Stroom (MAS)	Museum	21 miljoen	Erfgoed	Ja	Grote infrastructuur	AUB + FFEU
Beeldenproject Limburg	Kunst in open ruimte	1,5 miljoen	Kunsten	Nee	Grote infrastructuur	FoCI
		(4 miljoen voorzien)				
Museum M	Museum	5 miljoen	Erfgoed	Ja	Grote infrastructuur	FoCI
De Steenschuit	Museum en ambassadeur Vlaamse jeugd- en culturele werking	500.000	Erfgoed	Nee	Grote infrastructuur	FoCI
Postgebouw Oostende	Cultureel centrum	3 miljoen	Sociaal-Cultureel Werk Vol-wassenen	Nee	Grote infrastructuur	AUB
Unie der Zorgelozen	Sociaal-artistiek	688.000	Kunsten	Nee	Sectoraal	FoCI
Daarkom	Vlaams-Marokkaans cultu-renhuis	750.000 (+ 1,5 miljoen Brusselfonds)	Departement	Ja	Buiten subsidiereglement	AUB + Brusselfonds
Eigen infrastructuur						
	Bestemming	Investeringsbedrag (in euro)	Beleidsveld	Beëindigd		Aanrekening
de Singel	Kunstencentrum	22,8 miljoen ¹⁴⁹	Kunsten	Ja		FoCI + AUB
Hoge Rielen	Jeugdverblijfcentrum	7,4 miljoen ¹⁵⁰	Jeugd	Nee		FoCI
Van Volxemiaan 164	Dans (Rosas)	4,5 miljoen	Kunsten	Ja (aankoop)		AUB

¹⁴⁷ Geopend bij afsluiten audit. Soms gebeuren na opening nog werken. Bij 't Stuk betrof het aanvullende werken na de grote renovatie.

¹⁴⁸ Pas in 2010 erkend als muziekclub. Van 2007 tot 2009 nominatim gesubsidieerd; in 2010 sectorale subsidie.

¹⁴⁹ Vastgelegd eind 2011, exclusief buitenaanleg en inrichting.

¹⁵⁰ Vastgelegd eind 2011, inclusief masterplan en studies.

BIJLAGE 4

ANTWOORD VAN DE VLAAMSE MINISTERS VAN CULTUUR EN VAN JEUGD

22 februari 2013

Geachte heer.

Geachte mevrouw,

Hiermede bezorg ik u mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen van het ontwerpverslag van de audit betreffende de culturele en jeuginfrastructuur, investeringen, onderhoud en beheer.

Het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) heeft de infrastructuur in beheer die het werd toegewezen bij de oprichting van het Fonds Culturele Infrastructuur bij decreet van 19 december 1998, houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999. Culturele infrastructuur werd in fasen verworven uit diverse oorsprong en in diverse context. Het gebruik is uiterst divers. Nieuwe infrastructuur kwam tot stand op basis van goed voorbereide beslissingen op niveau van de minister of de Vlaamse Regering. Soms maakten de modaliteiten deel uit van deze beslissingen. Het is normaal dat een beleid rond patrimonium gedifferentieerd is omdat ook de eigendommen zeer diverse bestemmingen en doelen hebben.

Om een duidelijker zicht te hebben op de behoeften inzake de uitbouw en renovatie van bovenlokale culturele en jeuginfrastructuur zal ik in 2013 een studie uitschrijven die de mogelijke behoeften inzake bovenlokale infrastructuur onderzoekt.

Vanaf 2012 wordt er naast het reeds bestaande financieel jaarverslag dat aan het Rekenhof wordt bezorgd ook een algemeen jaarverslag van het departement CJSM opgemaakt. In het jaarverslag van het departement zullen ook de activiteiten van het FoCI opgenomen worden en zal een overzicht van de investeringen aan eigen infrastructuur en van de investeringssubsidies gerapporteerd worden. Het jaarverslag zal voor iedereen toegankelijk zijn via de website van het departement.

Voor de subsidiebeslissingen over grote infrastructuur wordt er advies ingewonnen bij de administratie en andere deskundigen. Mijn administratie is betrokken bij de voorbereiding van de investeringsbeslissing en geeft een beoordeling van elementen uit het dossier die belangrijk zijn voor de efficiënte realisatie en instandhouding van de infrastructuur, zoals de haalbaarheid, de vooropgestelde functionele resultaten en de totale kost van het project, inclusief onderhouds- en exploitatiekosten. Na de realisatie van de infrastructuur evalueert de functionele administratie de functionele en financiële prestaties en toetst deze aan de vooropgestelde resultaten.

Naar aanleiding van het nieuwe reglement zal er tussen het departement CJSM en het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, de entiteit bevoegd voor het team Gesubsidieerde Infrastructuur, een overleg worden gepland om de toekomstige samenwerking te formaliseren.

Voor de eigen infrastructuur zal ik aan FoCI de opdracht geven in 2013 een nieuwe audit te doen om de preventieve onderhoudsbehoeften te plannen in functie van de prioriteiten. Er zullen criteria worden opgesteld om bepaalde infrastructuur toe te wijzen aan het FoCI. Na een grondige inventarisatie zal het ter beschikking stellen van overheidsinfrastructuur aan derden geëvalueerd worden. Deze evaluatie zal dienen om in de toekomst de krijtlijnen van mijn beleid uit te tekenen. Niet-decretale ter beschikkingstellingen zullen geregulariseerd worden.

De beheersovereenkomsten zullen verder worden uitgewerkt met een uniform sjabloon dat door het FoCI wordt aangeboden. Een meer gestructureerd overleg tussen de toezichthouders zal opgenomen worden in de beheersovereenkomst. Bij de inspecties uitgevoerd door de functionele entiteiten aan organisaties die subsidies ontvangen zal het luik infrastructuur ook nadrukkelijk worden meegenomen.

Enkele grote infrastructuren zullen door hun typische positionering in het culturele landschap voor een langere periode moeten worden toegewezen aan een bepaalde gebruiker. Het FoCI zal op regelmatige basis een audit van de toestand van de eigen infrastructuur laten uitvoeren en op basis van deze audit een meerjarenplanning opstellen. In de begroting 2013 van FoCI zijn middelen voorzien om de volgende audit uit te voeren.

Het departement CJSM zal verdere stappen ondernemen om de samenwerking met het Agentschap Facilitair Management (AFM) te verbeteren. Er is reeds een eerste kennismaking geweest tussen de nieuwe leidend ambtenaar van het AFM en de leidend ambtenaar van het FoCI/departement CJSM. Het AFM bouwt sinds de reorganisatie van 2010 systematisch zijn dienstverlening af. Het departement zal binnen het beleidsdomein CJSM naar alternatieven zoeken voor die diensten die het AFM niet meer levert in de toekomst.

Tot slot zal ik opdracht geven aan het departement CJSM om samen met de IVA Kunsten en Erfgoed en de IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jongeren en Volwassenen deze beleidsopties correct uit te voeren en mij over de voortgang van de acties op een systematische manier te informeren.

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

Pascal Smet
Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel



DRUK

Albe De Coker

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be