



Vlaams
Parlement

stuk **37-B** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 1 december 2010 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de controle
op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid

R E K E N H O F

Controle op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, november 2010



REKENHOF

Controle op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, november 2010

Inhoud

Afkortingen- en begrippenlijst	3
Samenvatting	4
1 Inleiding.....	6
1.1 Onderzoeksdomein.....	6
1.2 Onderzoek	7
2 Archief- en documentatiecentra	9
2.1 Regeling van het subsidieproces	9
2.2 Tekortkomingen in de regelgeving	10
2.3 Toepassing van de regelgeving door de administratie	13
2.4 Beoordeling van plannings- en verantwoordingsdocumenten ...	17
2.5 Evaluaties	20
2.6 Bijsturing van de centra	24
3 Musea	26
3.1 Regeling van het subsidieproces	26
3.2 Tekortkomingen in de regelgeving.....	28
3.3 Toepassing van de regelgeving door de administratie	30
3.4 Beoordeling van plannings- en verantwoordingsdocumenten ...	33
3.5 Evaluaties	35
3.6 Bijsturing van de musea.....	39
4 Erfgoedconvenants	41
4.1 Regeling van het subsidieproces	41
4.2 Tekortkomingen in de regelgeving.....	42
4.3 Toepassing van de regelgeving door de administratie	44
4.4 Beoordeling van plannings- en verantwoordingsdocumenten ...	47
4.5 Evaluaties	51
4.6 Bijsturing van de convenants	54
5 Organisatie van het toezicht en de evaluatie	56
6 Doelbereik van het subsidiebeleid	58
6.1 Duidelijkheid en toetsbaarheid van de doelstellingen	58
6.2 Evaluatie van het doelbereik van het subsidiebeleid	59
6.3 Informatie aan het Vlaams Parlement.....	61
7 Algemene conclusies	62
8 Aanbevelingen	64
9 Reactie van de minister	66
Bijlage 1: Afbakening dossierselectie	67
Bijlage 2: Decretale doelstellingen subsidiebeleid.....	69
Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Cultuur	71

Afkortingen- en begrippenlijst

Museumdecreet	decreet van 20 december 1996 tot erkenning en subsidiëring van musea
Archiefdecreet	decreet van 19 juli 2002 houdende de privaatrechtelijke culturele archiefwerking
Erfgoeddecreet	decreet van 7 mei 2004 houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid
Cultureel-erfgoeddecreet	decreet van 23 mei 2008 houdende de ontwikkeling, de organisatie en de subsidiëring van het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid
Volkscultuurdecreet	decreet van 27 oktober 1998 houdende de erkenning en subsidiëring van organisaties voor volkscultuur en de oprichting van het Vlaamse Centrum voor Volkscultuur
Uitvoeringsbesluit archieven	besluit van 13 december 2002 van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 19 juli 2002 houdende de privaatrechtelijke culturele archiefwerking
Uitvoeringsbesluit musea	besluit van 14 januari 2005 van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van het erfgoeddecreet van 7 mei 2004 voor wat betreft de musea, de cultureel-erfgoedpublicaties en de projecten cultureel erfgoed
Uitvoeringsbesluit erfgoedconvenants	besluit van 25 juni 2004 van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van het decreet van 7 mei 2004 houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid voor wat betreft de erfgoedconvenants en de advisering
Uitvoeringsbesluit 2008	besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ter uitvoering van het Cultureel-erfgoeddecreet van 23 mei 2008 voor wat betreft de subsidiëring van landelijk cultureel-erfgoedorganisaties en cultureel-erfgoedprojecten, de cultureel-erfgoedconvenants en de advisering
Uitvoeringsbesluit 2009	besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2009 ter uitvoering van het Cultureel-erfgoeddecreet van 23 mei 2008 voor wat betreft de toekenning van een kwaliteitslabel aan collectiebeharende cultureel-erfgoedorganisaties en de indeling van musea en culturele archiefinstellingen bij het Vlaamse niveau

Samenvatting

Het Rekenhof onderzocht de controle op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid door de gesubsidieerde cultureel-erfgoedactoren: archief- en documentatiecentra, musea en gemeenten (convenantpartners). Deze subsidiëring bestaat in een enveloppenfinanciering op grond van beleidsplannen, jaarlijkse verantwoordingen evenals evaluaties van de uitvoering van de beleidsplannen en convenants. In de afgelopen beleidsperiode bepaalden diverse decreten de subsidieregelingen; het cultureel-erfgoeddecreet van 2008 integreerde de subsidiëring van de verschillende werkvormen in één decreet. Het Rekenhof ging na of de regelgeving een sluitend juridisch kader biedt, of het toezicht conform de regelgeving verloopt en of er kwaliteitsvolle evaluaties plaatsvinden. Ook onderzocht het de benutting van de controleresultaten voor bijsturing en voor evaluatie van het doelbereik.

Tekortkomingen in de regelgeving

De regelgeving biedt geen volledig sluitend juridisch kader. Zo voorziet zij voor een groot deel van de beleidsperiode niet in evaluatie en is het onduidelijk welke documenten bij de opvolging primeren (convenant en beheersovereenkomst of beleidsplan). De regelgeving laat voorts geen genuanceerde sanctionering toe.

Toepassing van de regelgeving door de administratie

Administratie en beoordelingscommissie namen initiatieven die verder gingen dan de regelgeving: het evaluatiemoment aanpassen, toetsen aan een niet-reglementair criterium, subsidies toekennen op basis van gebrekkige, nog aan te passen beleidsplannen. Het ging meestal om pragmatische oplossingen, die echter problemen voor het toezicht en de evaluatie meebrachten. De administratie berekende de reserves meestal op foutieve wijze. De erfgoedactoren dienden hun verantwoordingsdocumenten tijdig in, maar de financiële verantwoording door musea en convenantpartners vertoonde veel tekortkomingen, die de administratie onvoldoende bijstuurde.

Beoordeling van planning- en verantwoordingsdocumenten

De opbouw van de beleidsplannen verbeterde tegenover de vorige beleidsperiode. De gedetailleerde en gestructureerde adviezen van de administratie voor de nieuwe beleidsperiode besteden aandacht aan de kwaliteit van de beleidsplannen. Toch stuurt de administratie de erfgoedactoren nog altijd onvoldoende in hun planning- en verantwoordingsmethodiek. Ze aanvaardt grote verschillen in de beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten en beklemtoont goede voorbeelden niet. De meeste van deze documenten vertonen dan ook gebreken die opvolging en evaluatie bemoeilijken. De doelstellingen in de beleidsplannen, convenants of beheersovereenkomsten zijn vaak onvoldoende toetsbaar en een koppeling met de middelen ontbreekt meestal. De doelstellingen in beheersovereenkomsten en convenants sluiten niet volledig aan op die in de beleidsplannen. Het is overigens onduidelijk

aan welke documenten de administratie de verantwoording moet toetsen. Jaarplannen en jaarverslagen leggen zelden een duidelijk verband met de doelstellingen en er is evenmin een structurele overeenkomst. De verantwoordingsdocumenten geven dan ook weinig inzicht in het doelbereik en de uitvoering van beleidsplan of convenant.

Evaluaties

De administratie bouwt haar evaluatiepraktijk systematisch op. Ze nam initiatieven die de relevantie, uniformiteit en bruikbaarheid van de evaluaties bevorderen, maar de evaluatieverslagen kunnen nog verbeteren. Zij verwijzen niet systematisch naar alle te evalueren elementen en bevatten zelden oordelen over de realisatie van doelstellingen. Conclusies missen soms onderbouwing. De evaluaties bieden te weinig verklarende informatie over knelpunten en voorbeeldwerkingen om lessen te trekken voor bijsturing of ondersteuning van de organisaties.

Bijsturing van de erfgoedactoren

De administratie gebruikt de evaluatierapporten vooral om de werking van individuele organisaties bij te sturen. Zij kan deze bijstellingen echter niet afdwingen. De evaluatierapporten ondersteunen ook de beoordeling van nieuwe subsidieaanvragen, maar onopgeloste problemen hebben weinig gevolgen voor de verdere subsidiëring.

Organisatie van het toezicht en de evaluatie

De betrokken afdeling van het agentschap Kunsten en Erfgoed is vrij goed georganiseerd, met een duidelijke takentoewijzing, richtlijnen en procedures, en functiescheiding.

Doelbereik van het subsidiebeleid

De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn vrij duidelijk, maar onvoldoende toetsbaar. Een evaluatie van de resultaten van het subsidiebeleid vond nog niet plaats. De evaluatieverslagen zijn daarvoor ook niet bruikbaar omdat ze geen globale conclusies toelaten over het doelbereik van de erfgoedactoren. Het Vlaams Parlement ontvangt vooral informatie over de verstrekte subsidies, en weinig over de resultaten en effecten van het subsidiebeleid.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Cultuur antwoordde dat het verslag een onderbouwd en evenwichtig beeld geeft van de controle op het cultureel-erfgoedbeleid. Zij wees op het leer- en groeiproces van het cultureel-erfgoedveld, dat bepaalde vaststellingen kan verklaren en nuanceren. Zij beloofde de aanbevelingen te zullen uitvoeren binnen de interne werking van de administratie, bij de evaluatie van het cultureel-erfgoeddecreet, bij de toepassing van de nieuwe regelgeving voor de lokale besturen en op basis van de resultaten van het lopende Prismatraject.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De Vlaamse overheid grijpt enerzijds rechtstreeks in op de uitbouw van het cultureel-erfgoed⁽¹⁾, door de verwerving en het beheer van een eigen Vlaamse kunstcollectie en de aankoop van topstukken. Anderzijds verstrekt zij subsidies aan erfgoedorganisaties en lokale besturen (erfgoedconvenants). Het Rekenhof onderzocht deze subsidiëring.

Tot 2009 regelden het erfgoeddecreet van 7 mei 2004, het archiefdecreet van 19 juli 2002 en het volkscultuurdecreet van 27 oktober 1998 de subsidiëring van erfgoedorganisaties en erfgoedconvenants. Het cultureel-erfgoeddecreet van 23 mei 2008 heeft deze drie decreten geïntegreerd. Zowel de oude als de nieuwe regelgeving stelt de goedkeuring van een beleidsplan als subsidievoorwaarde. Het gaat om een systeem van enveloppesubsidiëring op grond van een beleidsplan. De evaluatie van de uitvoering van het beleidsplan is dan ook een essentieel onderdeel van de controle op de gesubsidieerde organisaties. Dat vergt een bijzondere controleaanpak van de administratie. Zij vindt daarbij weinig houvast in de regelgeving en moet de evaluatie zelf uitwerken.

Cultureel erfgoed is een jong beleidsveld. Het werd ontwikkeld en opgevolgd vanuit de toenmalige afdeling Beeldende Kunst en Musea, waarbij tot 2000 enkel een museumbeleid werd gevoerd. Geleidelijk aan verbreedde het beleidsveld met het oog op het realiseren van een integraal en geïntegreerd cultureel-erfgoedbeleid voor de verschillende deelsectoren. De minister stelt dat ook het cultureel-erfgoedbeleid zelf in de onderzochte periode in volle beweging was, waarbij experimentele fases werden verankerd in de regelgeving. In dit proces werden nieuwe beleidsontwikkelingen cumulatief verwerkt en was het een expliciete doelstelling dit jonge veld alle kansen te geven om zich verder te ontwikkelen.

In 2009 bedroeg het totale budget voor het cultureel-erfgoeddecreet en het archiefdecreet 36,2 miljoen EUR, waarvan 21,2 miljoen EUR voor de gesubsidieerde musea, archieven en convenants. De begroting 2010 voorziet in 35,8 miljoen EUR voor de uitvoering van het cultureel-erfgoeddecreet, waarvan 21,4 miljoen EUR voor musea, archieven en convenants.

De bevoegde minister is de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur. Het IVA Kunsten en Erfgoed staat in voor de behandeling en de zakelijke advisering van de subsidieaanvragen en voor het toezicht op de subsidiebesteding. Beoordelingscommissies⁽²⁾ geven inhoudelijke en

¹ Cultureel erfgoed slaat hier altijd op het *roerend* erfgoed.

² In de afgelopen beleidsperiode waren dat: de beoordelingscommissie Archieven, Bewaarbibliotheken en Documentatiecentra, de beoordelingscommissie Musea en de beoordelingscommissie Erfgoedconvenants.

kwaditeitsadviezen over de subsidieaanvragen, met uitzondering van de aanvragen voor maatschappelijk-filosofische archieven. In de afgelopen beleidsperiode gaven ze ook advies over de geactualiseerde beleidsplannen van musea en erfgoedconvenants.

1.2 Onderzoek

Het Rekenhof onderzocht de controle op de subsidiebesteding door erfgoedactoren. Het ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de controle op de subsidiebesteding conform de regelgeving en kwaliteitsvol ?
 - Biedt de regelgeving een sluitende juridische omkadering voor de controle op de subsidiebesteding en garandeert ook de nieuwe regelgeving dat ?
 - Verloopt de verantwoording van en controle op de subsidiebesteding overeenkomstig de regelgeving ?
 - Evalueert de administratie de uitvoering van de beleidsplannen en convenants op kwaliteitsvolle wijze ?
2. Wordt de informatie uit het controleproces gebruikt om organisaties bij te sturen en lessen te trekken voor de volgende subsidieperiode ?
3. Wordt de informatie uit het controleproces gebruikt om het doelbereik van het subsidiebeleid te evalueren ?

Het Rekenhof onderzocht de regelgeving van de afgelopen beleidsperiode⁽³⁾. Die beheerst nog de lopende periode voor archief- en documentatiecentra, die eindigt op 31 december 2012. Musea en erfgoedconvenants vallen onder de nieuwe regelgeving sinds 2009. Het Rekenhof ging daarom ook na of de nieuwe regelgeving oplossingen biedt voor vastgestelde problemen en of deze geen andere problemen creëert.

Het onderzoek betrof alleen musea, archiefinstellingen en erfgoedconvenants. Voor volkscultuurorganisaties schreef de vroegere regelgeving immers geen evaluatie van de uitvoering van het beleidsplan voor, maar alleen een jaarlijks werkingsverslag en financieel verslag ter verantwoording van de subsidie. De instellingen van de Vlaamse Gemeenschap⁽⁴⁾ waren evenmin voorwerp van het onderzoek, omdat de overheid betrokken is in hun structuren (agentschap, DAB-structuur of vzw). Bovendien volgen deze instellingen een andere beleidsperiode, die nog niet afgelopen is⁽⁵⁾.

³ Voor musea liep de beleidsperiode van 2003 tot en met 2008, voor erfgoedconvenants van 2005 tot en met 2008, voor archief- en documentatiecentra van 2002 (of 2003) tot en met 2007.

⁴ Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen, Kasteel van Gaasbeek, Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen.

⁵ Bij de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap loopt de beleidsperiode van 2006 tot en met 2010.

Het onderzoek ging uit van een analyse van de beleidsdocumenten en de regelgeving. Een dossiercontrole, interviews en analyses van administratieve documenten verstrekten inzicht in de controleaanpak en de bijsturing van de erfgoedactoren. Het onderzoeksteam woonde ook een inspectiebezoek van de administratie bij. Ten slotte toetste het Rekenhof de aanwending van de controle- en evaluatieresultaten voor beleidsevaluatie op basis van relevante documenten (jaarverslagen, analyseverslagen, ...) en in een interview met de verantwoordelijke ambtenaren.

De bevindingen van het onderzoek zijn opgesplitst per soort erfgoedorganisatie (hoofdstukken 2 tot 4). Na een beschrijving van het subsidieproces worden telkens de eerste twee onderzoeksvragen (met subvragen) behandeld. De administratieve organisatie van de controle, die voor alle subsidiestromen dezelfde is, is opgenomen in een apart hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 behandelt de benutting van de evaluatieresultaten voor de evaluatie van het doelbereik van het subsidiebeleid. De afbakening van de dossierselectie is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 bevat de doelstellingen van het subsidiebeleid in regelgeving, beleidsnota's en begrotingsdocumenten.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 10 december 2008 aan bij de Vlaamse minister van Cultuur en de administrateur-generaal van het IVA Kunsten en Erfgoed. Het onderzoek liep van december 2008 tot november 2009. In het kader van de tegensprekelijke procedure deelde het zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 25 mei 2010 mee aan de administrateur-generaal van het IVA Kunsten en Erfgoed, die op 23 juni 2010 antwoordde. Na verwerking van dit antwoord, bezorgde het Rekenhof op 27 juli 2010 het ontwerpverslag aan de Vlaamse minister van Cultuur. De minister antwoordde op 1 oktober 2010. Haar antwoord is integraal opgenomen in bijlage 3 en wordt toegelicht in hoofdstuk 9 van dit verslag.

2 Archief- en documentatiecentra

2.1 Regeling van het subsidieproces

De decreetgever onderscheidt twee soorten archief- en documentatiecentra:

- **Maatschappelijk-filosofische archieven**
De Vlaamse Regering kan per maatschappelijk-filosofische stroming slechts één archief erkennen en subsidiëren. Hoewel het decreet subsidievoorwaarden bepaalt, is de subsidieverdeling over deze archieven al decretaal vastgelegd.
- **Culturele thema-archieven**
De Vlaamse Regering bepaalt per beleidsperiode de thema's waarvoor archieven een subsidie kunnen aanvragen. Zij kan ook maar één archief per cultureel thema subsidiëren. Het decreet heeft de subsidiecriteria vastgelegd. De Vlaamse Regering bepaalt de subsidiebedragen.

Beide archiefcategorieën moeten een beleidsplan indienen om in aanmerking te komen voor subsidiëring.

- Over de beleidsplannen van de maatschappelijk-filosofische archieven stelt het agentschap Kunsten en Erfgoed een voorontwerp van beslissing op. De aanvrager kan daartegen bezwaar indienen bij het agentschap. Na de behandeling daarvan bezorgt het agentschap het dossier aan de minister, die beslist over het beleidsplan.
- Voor de thema-archieven onderzoekt de administratie de ontvanke-lijkheid van de aanvraag en brengt zij een advies uit over de helderheid, transparantie en realiteitswaarde van de financiële ramingen. De adviescommissie toetst de kwaliteit en de inhoud van het dossier aan de kwalitatieve vereisten en relevante beoordelingscriteria die het archiefdecreet heeft bepaald. Rekening houdend met het advies van de adviescommissie stelt het agentschap een voorontwerp van beslissing op over alle aspecten van het aanvraagdossier en bezorgt dat samen met het advies van de adviescommissie aan de aanvrager. De aanvrager kan bezwaar indienen tegen dit voorontwerp. De adviescommissie behandelt de kwaliteits- en inhoudelijke aspecten van de bezwaarschriften, het agentschap behandelt de financiële en beheersmatige aspecten ervan, alsook het geheel van het voorontwerp van beslissing. Bij twee of meer gunstig beoordeelde aanvragen voor eenzelfde thema moet de adviescommissie een gemotiveerde rangorde opstellen op grond van de decretale beoordelingscriteria. Het agentschap bezorgt de ontwerpbeslissing met het volledige dossier aan de minister, die beslist over de aanvraag en de grootte van de subsidie-enveloppe.

De minister kent de subsidie-enveloppe toe voor een periode van vijf jaar. Tijdens deze periode dient de administratie toe te zien op de subsidiebesteding:

- Ter verantwoording van de subsidie moeten de archieven een begroting en een jaarplan voor het volgende werkingsjaar indienen. Na afloop van het werkingsjaar moeten zij een financieel en een werkingsverslag voorleggen. De administratie onderzoekt jaarlijks deze documenten.
- De administratie evalueert de uitvoering van het beleidsplan tussentijds op grond van de jaarlijkse verantwoordingsstukken en een bezoek ter plaatse. Zij moet dat uiterlijk in het tweede jaar van de beleidsperiode doen. Een negatieve evaluatie kan aanleiding geven tot een stopzetting van de subsidiëring.
- Er is geen evaluatie op het einde van de beleidsperiode.

2.2 Tekortkomingen in de regelgeving

Laattijdige bekendmaking van de regelgeving

Het archiefdecreet situeerde de eerste beleidsperiode van respectievelijk de maatschappelijk-filosofische en de thema-archieven van 2002 tot en met 2007 en van 2003 tot en met 2007. De Vlaamse Regering keurde het uitvoeringsbesluit met de procedures voor de indiening en beoordeling van het beleidsplan en de subsidieaanvraag, pas op 13 december 2002 goed. Voor de maatschappelijk-filosofische archieven had dat tot gevolg dat de administratie de evaluatiebezoeken nog voor eind 2003 moest voltooien, terwijl de archieven pas in de loop van 2003 de ministeriële goedkeuring van hun beleidsplan konden ontvangen. Voor de thema-archieven moest de evaluatie gebeuren voor eind 2004. Aangezien de regelgeving maar in één evaluatie heeft voorzien, evalueerde de administratie het grootste deel van de beleidsperiode niet.

Onduidelijkheid over uit te voeren en op te volgen documenten

Volgens het cultureel-erfgoeddecreet moet de Vlaamse Regering vanaf de beleidsperiode 2013-2017 na de beslissing tot subsidiëring op grond van het beleidsplan, met de archiefinstellingen⁶ een beheersovereenkomst sluiten. Die beheersovereenkomst bepaalt de opdracht en vertaalt deze naar doelstellingen en resultaatgebieden. Logischerwijze primeert de uitvoering van de beheersovereenkomst dan ook voor de naleving van de subsidievoorwaarden. De toezichts- en evaluatiebepalingen gewagen echter niet van de beheersovereenkomsten. Het uitvoeringsbesluit 2008 bepaalt dat de gesubsidieerde de besteding van de werkings-subsidie moet verantwoorden in een begroting met bijhorende toelichting *die beschrijft hoe het beleidsplan zal worden uitgevoerd*. Het jaarverslag moet volgens dit besluit de klemtoon leggen op de elementen uit de toelichting die de begunstigde niet of anders invulde. De regelgeving voorziet evenmin in een aanpassing van het beleidsplan na de sluiting van de beheersovereenkomst. Discrepancies tussen het

⁶ Die zij aanduidt als collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties.

beleidsplan en de beheersovereenkomst kunnen dan ook leiden tot onduidelijkheid over de uitvoering, verantwoording en evaluatie van de archiefwerking.

Inhoud van de evaluatie

Het uitvoeringsbesluit archieven beschrijft de inhoud van de evaluatie. Het vermeldt daarbij elementen die de administratie of de beoordelingscommissie al diende te onderzoeken bij de inhoudelijke beoordeling van het beleidsplan, dus vóór de subsidiebeslissing:

- de overeenstemming van de motivatie en de formulering van de beleidsuitdagingen met de omgevingsfactoren en met de beschrijving van de structuur en de werking van het archief- of documentatiecentrum;
- de overeenstemming van de strategische doelstellingen met de missie van het archief- en documentatiecentrum, de beleidsuitdagingen en de functies van het decreet;
- de overeenstemming van de operationele doelstellingen in termen van resultaten met de strategische doelstellingen.

Deze elementen zouden tijdens de beleidsperiode niet meer ter discussie mogen staan, tenzij zich nieuwe uitdagingen stellen. De administratie zou dan alleen nog de uitvoering van de operationele doelstellingen moeten toetsen.

De volgende elementen zou de administratie beter jaarlijks vóór het werkingsjaar toetsen, en niet pas bij de tussentijdse evaluatie:

- de overeenstemming van het financieel plan en het personeelsplan met de decreetvoorschriften en de doelstellingen van het archief- en documentatiecentrum, vertaald in de concrete actieplannen;
- de overeenstemming van de ingediende jaarplannen en begrotingen met het goedgekeurde beleidsplan.

De nieuwe regelgeving, die voor de archieven vanaf de beleidsperiode 2013-2017 van toepassing is, bepaalt niets over de inhoud van de evaluatie. De administratie zou er bij de uitwerking van deze evaluatie rekening mee moeten houden dat de bovengenoemde aspecten niet thuis horen in een evaluatie.

Ontbreken van een eindevaluatie

De regelgeving voorziet niet in een evaluatie op het einde van de beleidsperiode. Het uitvoeringsbesluit stelt dat het beleidsplan moet aangeven hoe en wanneer het plan en de jaarplannen worden geëvalueerd en hoe die evaluaties zullen worden aangewend om de werking bij te sturen en te verbeteren. Dat garandeert echter niet dat het beleidsplan een eindevaluatie oplegt en dat de overheid dat uniform voor alle archieven regelt. Aangezien de evaluatie moet plaatsvinden vóór het einde van het tweede jaar van de beleidsperiode, blijven de laatste drie jaar buiten de evaluatie. Bij een negatieve evaluatie is er evenmin zekerheid

dat de administratie de uitvoering van het bijsturingsrapport door de organisatie nog evalueert. De regelgeving verplicht niet bij de subsidiebeslissing voor een nieuwe beleidsperiode rekening te houden met de resultaten van de afgelopen beleidsperiode.

De nieuwe regelgeving voert voor de archief- en documentatiecentra een tussentijdse én een eindevaluatie in. Gelet op de timing van de eindevaluatie, zes maanden vóór de indiening van de volgende subsidieaanvraag, blijft nog altijd een groot deel van de beleidsperiode ongeëvalueerd, namelijk anderhalf jaar.

Reservevorming: geen toezicht op bestedingsplan

Zowel volgens de oude als de nieuwe regelgeving kan de begunstigde tijdens de beleidsperiode onbepaald een reserve aanleggen of zijn werkingssubsidie onbepaald overdragen⁽⁷⁾. Hij kan deze reserve of subsidie binnen bepaalde grenzen ook naar de volgende beleidsperiode overdragen. Er kan een afwijking worden toegestaan op deze normen mits de begunstigde een bestedingsplan indient voor de teveel overgedragen reserve of werkingssubsidie. Ook als de begunstigde geen subsidie meer ontvangt voor de volgende beleidsperiode, moet hij een gemotiveerd bestedingsplan opstellen voor de aangelegde reserve. Voor de archieven ontbreekt een bepaling die het toezicht op de uitvoering van het bestedingsplan toewijst aan de administratie.

De Vlaamse Regering heeft de bepalingen over reserve en subsidieoverdracht in het cultureel-erfgoeddecreet niet verder uitgewerkt, waardoor de toewijzing van het toezicht op de uitvoering van het bestedingsplan en mogelijke sancties nog steeds ontbreken.

Afdwingbaarheid van de regelgeving

Het uitvoeringsbesluit archieven staat de uitbetaling van het subsidie-saldo pas toe na controle op de naleving van de subsidievoorwaarden en aanvaarding van de bewijsstukken. Het bepaalt dat de minister de subsidiëring kan stopzetten als de organisatie geen verantwoordingsstukken indient.

Het archiefdecreet voorziet erin dat de begunstigde bij een negatieve tussentijdse evaluatie in een geactualiseerd beleidsplan of rapport moet aantonen dat hij op een passende manier tegemoetkomt aan de opmerkingen van de administratie. Bij een negatieve beslissing over het geactualiseerd beleidsplan kan de minister het voornemen tot een sanctie

⁷ Voor rechtspersonen wordt de reserve berekend met de rekeningen *bestemde fondsen en overgedragen resultaat*. Voor gemeenten, provincies of de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt alleen de subsidieoverdracht berekend (het deel van de subsidie dat niet is verantwoord met personeel- en werkingskosten).

formuleren in verhouding tot de vastgestelde inbreuken (stopzetting of een gedeeltelijke inhouding van de subsidie).

Daarbuiten bevat de regelgeving geen sancties voor het niet naleven van de subsidievoorwaarden. Daardoor zijn alleen de sancties uit de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit mogelijk, zoals stopzetting of terugvordering van de subsidie. Deze maatregelen kunnen bij sommige tekortkomingen disproportioneel zijn, bv. als een beleidsplan niet volledig is uitgevoerd. Dergelijke sancties krijgen dan ook nauwelijks toepassing.

De regelgeving vermeldt de uitvoering van het beleidsplan niet als criterium voor de beoordeling van de aanvraag voor een nieuwe beleidsperiode. Dat sluit niet uit dat beoordelingscommissie en administratie er rekening mee houden in hun advies. Het maakt het echter moeilijk daar gevolgen aan te koppelen voor de nieuwe subsidieaanvraag.

De nieuwe regelgeving voorziet niet meer in sancties bij een negatieve evaluatie. Het cultureel-erfgoeddecreet bepaalt alleen dat de gesubsidieerde organisatie de resultaten van de eindevaluatie moet gebruiken bij de voorbereiding van haar aanvraag voor de volgende beleidsperiode. Het uitvoeringsbesluit 2008 heeft dat niet uitgewerkt. Waartoe de resultaten van de tussentijdse evaluatie moeten leiden, is onduidelijk.

2.3 Toepassing van de regelgeving door de administratie

Aanpassing beleidsperiode

Zoals vermeld onder punt 2.2. kwam het uitvoeringsbesluit er pas in december 2002 terwijl de beleidsperiode van de maatschappelijk-filosofische en de thema-archieven respectievelijk 2002-2007 en 2003-2007 was. Naargelang de aard van de archieven, reageerde de administratie verschillend:

- De administratie hield zich voor de evaluatie van de maatschappelijk-filosofische archieven strikt aan het oorspronkelijke beginjaar 2002. De archieven, die pas eind juli 2003 in kennis werden gesteld van de ministeriële goedkeuring van hun beleidsplan, kregen zodoende nog vóór 31 december 2003 (maximaal twee jaar na het begin van de beleidsperiode) een tussentijdse evaluatie.
- Voor de thema-archieven verschoof de administratie het beginjaar van de beleidsperiode van 2003 naar 2004. Zo hoefde zij de thema-archieven pas tegen eind 2005 te evalueren. Deze oplossing was pragmatisch, maar had niettemin met een aanpassing van de regelgeving geregeld moeten worden.

Onvoorziene evaluatie door de beoordelingscommissie.

Het archiefdecreet heeft de tussentijdse evaluatie volledig aan de administratie opgedragen. De beoordelingscommissie nodigde de thema-archieven echter uit hun werking tussentijds toe te lichten op haar hoor-

zitting in oktober 2004⁽⁸⁾. Deze zitting resulteerde in een reeks aanbevelingen die de commissie in maart 2005 aan de thema-archieven meedeelde. Aangezien de regelgeving deze evaluatie niet voorschreef, stond het de archieven vrij de aanbevelingen al dan niet op te volgen. Sanctionering was per definitie onmogelijk. De administratie organiseerde mede dit initiatief. Als zij vond dat dit een meerwaarde had, diende zij op een bijsturing van de regelgeving aan te sturen.

Toetsing aan niet-reglementaire beoordelingscriteria

De administratie ging bij de beoordeling van de beleidsplannen 2008-2012 na welke inspanningen de organisaties zich voornamen in het licht van de beleidsaccenten van de minister. Eén ervan was *interculturaliteit*. Aangezien de archiefsubsidiëring een culturele materie is, mag echter alleen de decreetgever de subsidieregels vastleggen⁽⁹⁾. De regering of de minister kunnen slechts subsidieregels opleggen als het decreet ze daarvoor uitdrukkelijk delegatie verleent. Het archiefdecreet doet dat niet. Het machtigt de Vlaamse Regering alleen tot vaststelling van de subsidie- en verantwoordingsprocedures en de regels voor het opstellen van het beleidsplan. De minister mag dus geen bijkomende criteria opleggen.

Het cultureel-erfgoeddecreet heeft interculturaliteit voorgeschreven als criterium voor de indeling van de archiefinstellingen bij het Vlaamse niveau. Aangezien de organisaties pas bij de volgende ronde een indeling moeten aanvragen, kon interculturaliteit geen criterium zijn bij de beleidsplannen 2008-2012⁽¹⁰⁾.

Subsidietoekenning op basis van gebrekkig beleidsplan

Dossieronderzoek wees uit dat de administratie en de beoordelingscommissie de minister voor de afgelopen én de nieuwe beleidsperiode maatregelen hebben voorgesteld waarin de regelgeving niet voorziet. De minister volgde deze voorstellen. Als zich bij de toepassing van de regelgeving situaties voordoen waarvoor de regelgeving geen antwoord biedt, is de goede handelwijze echter een bijsturing van de regelgeving.

- In twee subsidiebeslissingen vroeg de minister maatschappelijk-filosofische archieven om een aanvulling van hun beleidsplan tegen 1 april van het volgende jaar. Doordat de regelgeving in een derge-

⁸ Uit de advisering van de beoordelingscommissie bij de aanvang van de eerste beleidsperiode bleek dat de commissie zich gefrustreerd voelde omdat de regelgeving haar geen rol toebedeelde na de initiële advisering. Zie verslag van de vergadering van de beoordelingscommissie van 21 mei 2003.

⁹ Artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (cultuurpactwet).

¹⁰ De administratie antwoordde dat dit criterium in de evaluatie werd opgenomen omdat de toenmalige minister aandacht vroeg voor dit beleidsaccent. In toekomstige evaluaties zal de administratie het vermelden indien een aandachtspunt geen decretale onderbouw kent en dus niet kan gesanctioneerd worden.

lijke maatregel niet voorziet, geeft dit problemen bij een eventuele sanctionering. Hoe kan immers gereageerd worden als het archief een aanvulling indient die evenmin inhoudelijk voldoet? Uit de voorgelegde dossiers bleek overigens niet dat de administratie die informatie aanwendde bij de jaarcontrole of de tussentijdse evaluatie.

- De administratie en de beoordelingscommissie adviseerden de aanvraag van een thema-archief voor de huidige beleidsperiode negatief, maar adviseerden de minister tegelijk een subsidie voor een basiswerking toe te kennen. De minister heeft de motivatie van de ontwerpbeslissing geamendeerd, maar liet de kern ongewijzigd: hij keurde het beleidsplan af maar subsidieerde toch met *opheffende voorwaarden*. Belangrijkste opheffende voorwaarde was: een nieuw beleidsplan schrijven in het voorjaar 2008. De regelgeving mandateert de minister niet voor een dergelijke beslissing⁽¹⁾. De ad hoc oplossing stelde ook inhoudelijke problemen: het jaarplan 2008 van het archief had geen basis zonder goedgekeurd beleidsplan en de administratie had geen toetsingscriteria voor het jaarverslag, het archief moest zijn beleidsplan in 2008 herschrijven terwijl de administratie de tussentijdse evaluatie al moest uitvoeren tegen eind 2009.
- Een gelijkaardig scenario deed zich voor bij de behandeling van het beleidsplan 2003-2007 van hetzelfde thema-archief. Het beleidsplan werd weliswaar niet formeel afgekeurd, maar weer diende het archief een nieuw beleidsplan in te dienen in 2004. In een reglementair niet voorziene tussentijdse evaluatie heeft de administratie dit beleidsplan alsnog een gunstig advies gegeven.

Financiële verantwoording

De administratie kan het saldo van de subsidie maar uitkeren als zij de bewijsstukken aanvaardt (jaarplan, begroting, werkingsverslag en financieel verslag). De verantwoordingsstukken en het bezoek ter plaatse moeten de administratie ook toelaten de archieven tussentijds te evalueren. In tegenstelling tot de musea en erfgoedconvenants (zie verder) dienen de onderzochte centra de verantwoordingsstukken tijdig en volledig in. Dat de centra in een vzw-structuur werken en de vzw-boekhouding toepassen heeft een positieve invloed op de eenvormigheid en de kwaliteit van de financiële verslaggeving.

¹¹ Als de minister een structurele subsidie toekent op grond van het archiefdecreet, dan houdt dat een impliciete goedkeuring van het beleidsplan in. Een afkeuring van het beleidsplan verhindert subsidiëring op basis van het archiefdecreet. Dat betekent dat de minister het betrokken thema-archief zonder rechtsgrond een facultatieve subsidie heeft verleend.

Niet benutten van opgevraagde informatie

Behalve de informatie die de regelgeving al vereist, vraagt de handleiding van de administratie jaarlijks nog een proef- en saldibalans. Dossieronderzoek wees uit dat de archieven deze balans zelden voorleggen. De administratie vraagt ze evenmin op. De vraag rijst dan ook waarom die bijkomende infovraag in de handleiding werd opgenomen en of de proef- en saldibalans een meerwaarde zou inhouden.

Het archiefbesluit verplicht de gesubsidieerde organisatie jaarlijks de verslagen van de algemene vergadering voor te leggen over de goedkeuring van de rekeningen en de begroting. Vooral bij de themaarchieven is dat problematisch. De administratie vraagt echter ook deze notulen niet op. Als ze noodzakelijk zijn ter verantwoording van de subsidieaanwending, moet de administratie ze opvragen. Zo niet, moet de regelgeving worden aangepast.

Foutieve reserveberekening

De administratie moet volgens de regelgeving de reserve of de overdracht op het einde van de beleidsperiode relateren aan die van het begin van de beleidsperiode. In de plaats daarvan heeft zij de reserve van archief- en documentatiecentra op het einde van de beleidsperiode verbonden aan de reserve op 31 december 2004⁽¹²⁾.

De administratie heeft voor de opvolging van de financiële gegevens en de toepassing van de reserve- en overdrachtnormen een rekenblad ontwikkeld, dat een uniforme behandeling door de verschillende dossierbehandelaars moet garanderen. Voor drie van de vijf onderzochte dossiers van archief- en documentatiecentra bevatten de rekenbladen materiële vergissingen: de overname van verkeerde bedragen uit de jaarrekeningen en het niet corrigeren van een niet gemotiveerde voorziening.

De administratie maakte ook interpretatieve vergissingen:

- De administratie *corrigeerde* terechte voorzieningen. Zo legde een archief- en documentatiecentrum in 2004 een voorziening van 63.187 EUR aan voor ontslagvergoedingen voor effectief ontslagen personeelsleden. In 2007 legde het een voorziening aan voor de goedkeuring van het brugpensioen van een personeelslid. Hoewel de jaarrekening beide voorzieningen voldoende toelichtte, aanvaardde de administratie ze niet.

¹² De regels voor reserve en overdracht van het archiefdecreet werden aangepast bij decreet van 15 juli 2005, met inwerkingtreding op 1 januari 2005: de reserve op het einde van de beleidsperiode (2007) moet worden gerelateerd aan de bestaande reserve aan het begin van de beleidsperiode. Dat betekent voor de maatschappelijk-filosofische archieven de reserve op 31 december 2001 en voor de themaarchieven de reserve op 31 december 2002. De administratie verkeek zich op de datum van inwerkingtreding van de aanpassing van de reserveregels.

- De administratie nam voor de reserveberekening niet de gecumuleerde reserves van de gehele rechtspersoon in aanmerking, hoewel haar handleiding terecht stelt dat de reservebepalingen slaan op de volledige werking van de gesubsidieerde rechtspersoon, indien deze verschillende structurele activiteiten uitvoert⁽¹³⁾. Concreet betekent dit dat de administratie voor erfgoedorganisaties die een onderdeel zijn van een grotere rechtspersoon, het volledige vermogen van de rechtspersoon moet relateren aan de reserVENORMEN. Bij twee archief- en documentatiecentra deed zij dat niet correct⁽¹⁴⁾.

2.4 Beoordeling van plannings- en verantwoordingsdocumenten

Beoordeling beleidsplan 2002(2003)-2007⁽¹⁵⁾

Voor de beoordeling van de beleidsplannen van de maatschappelijk-filosofische archieven heeft de administratie een sjabloon gehanteerd dat alle criteria uit de regelgeving punctueel overnam. Dat garandeerde volledigheid en koppelde de waardering van de verschillende dossier-elementen aan de criteria of subsidievoorwaarden uit de regelgeving. De betrokken archieven ontvingen de beoordeling van de administratie in een *voorontwerp van beslissing*, dat echter een bredere beschrijving van de beoordeelde elementen inhield dan het sjabloon.

De beoordeling door de administratie resulteerde in een gedetailleerd, onderbouwd en kritisch verslag. Voor één archief merkte ze op dat er geen duidelijk onderscheid was tussen strategische en operationele doelstellingen. Bij beide onderzochte maatschappelijk-filosofische archieven merkte ze onder meer de beperkte meetbaarheid van de indica-

¹³ Bij de introductie van de genormeerde reservevorming in de culturele sector midden de jaren '80 beklemtoonde het Rekenhof dat de overheid de reserVENORMEN moest toetsen aan de gecumuleerde reserves van de volledige rechtspersoon en niet aan een extracomptabele uitsplitsing over de verschillende structurele onderdelen. Resultaatgerichte manipulatie is dan immers al te gemakkelijk. De eventuele introductie van een analytische boekhouding doet geen afbreuk aan de vaststelling dat toerekeningen aan kostenplaatsen en kostendragers eenvoudig kunnen worden aangepast aan het gewenste resultaat.

¹⁴ Eén archief is onderdeel van de rechtspersoon van een universiteit. De analytische boekhouding die het archief voert, is dienstig voor de toewijzing van kosten en opbrengsten aan de afzonderlijke activiteiten, maar verschaft geen garanties voor de samenstelling van de gecumuleerde reserves. Blijkens het protocol tussen de universiteit en het archief, neemt de universiteit belangrijke kosten van het archief op zich, die het archief zelf zou moeten dragen zonder de inbedding in de universiteit. Het heeft echter weinig zin de groei van de gecumuleerde reserves te bekijken op het niveau van de quasi-openbare instelling. Het lijkt daarom aangewezen ook universiteiten op te nemen in de regeling van de ondergeschikte besturen. Bij de ondergeschikte besturen is er geen sprake van reserVENORMEN, maar van genormeerde subsidieoverdracht. Cfr. art. 19, §6-7, van het archiefdecreet. In haar antwoord deelde de administratie mee dat ze na de vaststelling door het Rekenhof voor het andere archief de foutieve reserveberekening heeft rechtgezet en vanaf 2008 de reserve berekent voor het volledige vermogen van de organisatie.

¹⁵ Bij de maatschappelijk-filosofische archieven loopt de eerste beleidsperiode van 2002 tot 2007; bij de thema-archieven van 2003 tot 2007.

toren en de ontoereikende koppeling tussen doelstellingen en financiële en personele middelen op. Daarom vroeg zij de archieven om een aanvulling bij het beleidsplan. Eén van de archieven bezorgde die, maar de administratie analyseerde ze niet en koppelde niet terug naar de archiefinstelling. Zij schoot dus tekort in de opvolging van haar vaststellingen.

Voor de inhoudelijke beoordeling van de beleidsplannen van de themaarchieven hanteerde de beoordelingscommissie in de eerste beleidsperiode geen vaste rapporteringstructuur, zodat de garantie op volledigheid ontbrak⁽¹⁶⁾. Haar adviezen waren wel onderbouwd. Anders dan bij de maatschappelijk-filosofische archieven benaderde de administratie haar zakelijke beoordeling voor de themaarchieven niet eenvormig. Haar adviezen waren zo beknopt dat zij geen structurele opbouw vertoonden, noch voldoende onderbouwing. De administratie bestempelde twee beleidsplannen als degelijk, ondanks ook hier een gebrek aan koppeling tussen doelstellingen en personele en financiële kosten. Zij gaf geen gevolg aan een *best practice* die de beoordelingscommissie naar voren schoof.

Beoordeling beleidsplan 2008-2012

Voor de beoordeling van de nieuwe beleidsplannen van de maatschappelijk-filosofische archieven maakte de administratie geen gebruik meer van de matrix die de oordelen systematisch koppelde aan de regelgeving. Het voorontwerp van beslissing volgde wel nog een rapportering-sjabloon en was gedetailleerd. De inhoudelijke kwaliteit van de adviezen was opnieuw van een hoog niveau. Bij beide gecontroleerde archieven aanvaardde de administratie wel een afwijking waarin de regelgeving niet voorziet⁽¹⁷⁾: voor het ene archief het pas achteraf in de jaarverslaggeving opnemen van indicatoren, voor het andere het pas uitsplitsen van de meerjarenbegroting naar doelstellingen of functies bij de jaarplanning. Dat stelt opvolgingsproblemen: als die gegevens niet in het beleidsplan staan, wordt de toetsing in de jaarverslaggeving zinloos want dan voldoet elke a posteriori invulling.

Zoals in de vorige periode, was de koppeling tussen doelstellingen en de inzet van personele en financiële middelen zwak. Ondanks de dwingende regelgeving daarover, is een dergelijke detailkoppeling tot op het niveau van de operationele doelstellingen voor de organisaties momenteel blijkbaar onhaalbaar⁽¹⁸⁾. Dat vereist een analytische boekhouding met de operationele doelstellingen als kostendragers. Geen enkele van de onderzochte archiefinstellingen voldoet volledig aan die vereiste. Misschien volstaat een detaillering tot op het niveau van het werkingsveld, zoals één archief doet. Dan moet de regelgeving in die zin worden bijgestuurd en moet de administratie erover waken dat de archieven dit

¹⁶ Slechts bij één thema-archief kwamen alle criteria aan bod.

¹⁷ De archiefregelgeving geeft een exhaustieve en dwingende opsomming van de elementen die in het beleidsplan moeten staan.

¹⁸ Dat geldt ook voor alle onderzochte themaarchieven (zie verder).

detailniveau naleven. De administratie heeft haar sturende rol op dit vlak tot op heden in elk geval onvoldoende vervuld.

De administratie stuurde evenmin de methodiek voor de vaststelling van strategische en operationele doelstellingen bij. Zij waardeerde het inflatoir, nauwelijks opvolgbaar model van een archief (twintig strategische en honderddertig operationele doelstellingen) even positief als een strak gestructureerd model van een ander archief (vijf strategische en eenentwintig operationele doelstellingen mét indicatoren in een overzichtelijke tabel).

Voor de thema-archieven verbeterde het advies van de administratie bij het beleidsplan in de recente beleidsperiode sterk: het was gestructureerd en kende in de drie onderzochte dossiers een vergelijkbare opbouw. De adviezen van de beoordelingscommissie waren uniform en consistent en bespraken alle kerntaken die de Vlaamse Regering definiëerde⁽¹⁹⁾. Zij vermeldden echter niet de beoordelingscriteria die het decreet uitdrukkelijk postuleert. De kerntaken en de decretale beoordelingscriteria vallen nochtans niet volledig samen. De volledigheid van de adviezen ten aanzien van de regelgeving is bijgevolg niet aangetoond.

De zakelijke adviezen van de administratie en de inhoudelijke van de beoordelingscommissie zijn van een behoorlijk niveau en getuigen van een kritische opstelling. Weer vroeg de administratie in twee gevallen aangepaste beleidsplannen wegens onvoldoende koppeling doelstellingen-middelen. In beide gevallen maakte ze nadien geen opmerkingen meer over de ingediende aanvullingen, hoewel die niet voldeden⁽²⁰⁾.

Jaarlijkse verantwoording en controle

Slechts twee van de vijf onderzochte archieven volgden de doorstroomlogica waarvan de regelgeving en de handleiding uitgingen en namen de operationele doelstellingen uit het beleidsplan als startpunt voor hun jaarplannen. De administratie liet echter na met deze praktijkvoorbeelden de andere archieven bij te sturen. De archieven die voor hun jaarplan of jaarverslag een van het beleidsplan afwijkende doelstellingsstructuur kozen, bemoeilijkten een effectieve en efficiënte opvolging van de doelstellingen van het beleidsplan.

Er is, behalve bij één van de onderzochte thema-archieven, evenmin overeenstemming tussen de structuren van jaarplan en jaarverslag. Dat bemoeilijkt de opvolging van de uitvoering van het beleidsplan nog meer.

¹⁹ Besluit van 20 juli 2006 houdende het bepalen van de culturele thema's op basis waarvan archief- en documentatiecentra van landelijk belang een aanvraag voor subsidiëring kunnen indienen.

²⁰ Eén dossier stelde op geaggregeerd niveau een koppeling voor tussen personeelsinzet en acties en gewaagde niet van een koppeling met de financiële middelen. Het andere dossier verduidelijkte de personele en financiële middelen, maar niet de aansluiting met de doelstellingen.

De dossiers tonen doorgaans overigens niet welke controle de administratie heeft uitgeoefend op de voorgelegde verantwoordingsstukken, noch welke feedback ze de organisaties heeft gegeven. De sporen van occasionele contacten lijken niet te resulteren uit een structureel opgezette communicatie.

Geen van de onderzochte organisaties legt in de jaarverslaggeving een verband tussen de operationele doelstellingen en acties, en hun financiële en personele kostprijs⁽²¹⁾. De maatschappelijk-filosofische archieven hanteren een vorm van analytische boekhouding die, afhankelijk van de gekozen invalshoek – kostenplaats of kostendrager – enig detailinzicht biedt. De administratie treedt daarbij niet sturend op. Zij zou nochtans in overleg een minimaal niveau van analytische boekhouding kunnen opleggen. Uit de dossiers blijkt trouwens dat de eenvormige rapportering sinds de aanpassing van de vzw-regelgeving, een pluspunt is in vergelijking met de disparate verslaggeving van de jaren daarvoor.

2.5 Evaluaties

Timing van de evaluaties

De regelgeving bepaalt de frequentie en de uiterste data voor de evaluaties. Zij voorzorg voor de archief- en documentatiecentra maar in één evaluatie tijdens de beleidsperiode. De administratie heeft haar tijdig uitgevoerd. De regelgeving heeft de archiefevaluatie echter te vroeg gepland, waardoor een echte evaluatie van de uitvoering van het beleidsplan niet mogelijk is. Het archiefdecreet sluit een eindevaluatie over de volledige beleidsperiode niet uit. De administratie heeft dan ook zo'n eindevaluatie uitgevoerd, zij het pas in het tweede jaar na de afsluiting van de beleidsperiode.

De timing in het cultureel-erfgoeddecreet, dat voor archieven een tussentijdse en eindevaluatie invoert, impliceert dat een eindevaluatie meestal maar één jaar meer evalueert dan de tussentijdse evaluatie⁽²²⁾. De administratie heeft daarom de intentie zich te beperken tot de eindevaluatie, omdat zij vindt dat een jaar voordien nog een tussentijdse evaluatie organiseren, onvoldoende meerwaarde biedt.

²¹ In het vorige punt kwam de vraag al aan bod of dit detail nodig is op het niveau van de operationele doelstellingen, laat staan van de concrete acties.

²² De administratie moet de tussentijdse evaluatie uiterlijk halverwege de beleidsperiode bezorgen. Aangezien zij die evaluatie vooral op de jaarverslagen stoelt, kan zij maximaal twee volledige jaren evalueren. De eindevaluatie moet zij zes maanden voor de indiening van het nieuwe beleidsplan bezorgen. Voor een vijfjarige beleidsperiode (archieven) betekent dat tegen 1 oktober van het vierde jaar. De eindevaluatie kan dus maximaal drie volledige jaren overschouwen.

Kwaliteitsbewaking

De regelgeving heeft het voorwerp van de evaluaties vastgesteld. Voor archief- en documentatiecentra was dat in de vorige beleidsperiode: de overeenstemming van de werking met de inhoudelijke opdrachten en met de principes van de integrale kwaliteitszorg, en de kwalitatieve beoordeling van de werking van het archief. Vooral dit laatste aspect hield een toetsing van de uitvoering van het beleidsplan in. Volgens het cultureel-erfgoeddecreet slaat de evaluatie op de werking van de gesubsidieerde organisatie. Aangezien het beleidsplan die werking uiteenzet, is een toetsing van de werking aan dit beleidsplan evident.

Het doel van de evaluatie is minder duidelijk. De regelgeving in het kader van het archiefdecreet geeft aan dat de evaluatie bedoeld is voor de bijsturing van de organisatie met een plan dat aangeeft hoe aan de opmerkingen wordt tegemoetgekomen. Het cultureel-erfgoeddecreet geeft het doel van de evaluatie niet aan. Het stelt alleen dat de organisatie de eindevaluatie moet meenemen in het nieuwe beleidsplan. De administratie ziet de evaluatie als een onderdeel van het toezicht op de werking en op de naleving van de subsidievoorwaarden in het bijzonder. De administratie wendt de evaluatie ook aan voor de begeleiding van de organisaties en wederzijdse informatie-uitwisseling, dus ook voor een beter inzicht in de werking.

De administratie heeft de evaluatiepraktijk geleidelijk opgebouwd. Het heeft de aspecten die bijzondere aandacht vergen, vooraf bepaald en opgenomen in een sjabloon. Momenteel zijn deze aspecten:

- de naleving van de decretale voorwaarden;
- de uitvoering van het beleidsplan (of de beheersovereenkomst);
- de aandachtspunten uit de subsidietoekenning;
- de beleidsprioriteiten van de minister⁽²³⁾;
- de zakelijke werking en het bestuur;
- financiële aspecten;
- ondersteunende organisaties of vriendenverenigingen.

De administratie heeft sjablonen opgesteld voor de beoordeling van aanvragen voor de huidige beleidsperiode en de evaluatie in de huidige beleidsperiode. Zij verfijnt de sjablonen stelselmatig op grond van ervaring en past ze aan de regelgeving aan. De coördinator schrijft per evaluatieronde de procedure concreet uit en stelt zo nodig een aangepast sjabloon of een checklist op. Het sjabloon licht de invulling van de rubrieken zelf beperkt toe. De administratie bespreekt de methodologie en de toepassing van de sjablonen en checklists verder in teamverband, voorafgaand aan de evaluatie. Rubriekdetailering en beperkte toelichtingen in het meest recente sjabloon bevorderen de uniformiteit en volledigheid van de evaluatieverslagen, maar de vergelijkbaarheid van de

²³ Vanaf het moment dat zij van tel werden voor een organisatie.

verslagen en beoordelingen blijft nog sterk afhankelijk van de concrete invulling en de supervisie daarop.

De evaluatieverslagen vermelden beleidsplannen en jaarverslagen als informatiebron. Volgens de administratie leest de inspecteur de actieplannen en jaarverslagen bij hun indiening en noteert hij eventuele opmerkingen. Het Rekenhof vond echter zelden sporen van controle of opmerkingen in de onderzochte dossiers. Pas sinds 2008 noteren de inspecteurs deze opmerkingen in een controlefiche per organisatie en per beleidsperiode. Dat bevordert de systematiek en het overzicht voor de volledige beleidsperiode. De genoteerde opmerkingen zullen worden meegenomen in de evaluatie.

Ter voorbereiding van het plaatsbezoek nemen de inspecteurs het beleidsplan en de jaarverslagen nog eens door, vooral om te bepalen welke bijkomende onderwerpen zij nog moeten bespreken tijdens het plaatsbezoek. Ze gaan na in hoeverre de organisaties aandachtspunten en beleidsprioriteiten opvolgden en de beleidsplandoelstellingen realiseerden. De evaluatieverslagen tonen echter niet welke knelpunten die uit de verantwoordingsinformatie naar voor komen, zijn besproken. Zij bevatten geen verwijzingen naar deze vaststellingen.

De coördinator of teamverantwoordelijke en het afdelingshoofd lezen alle verslagen na, vooral met het oog op een consequente en gelijke invulling. Zij betrekken hun bevindingen in de nabespreking van de resultaten in het team. Waar nodig wordt het proces bijgestuurd of worden lessen getrokken voor volgende rondes.

Kwaliteit van de evaluatierapporten

Uit de voorgelegde evaluatieverslagen van de afgelopen beleidsperiode blijkt niet dat de administratie al gebruik maakte van een sjabloon. Toch kennen de verslagen per soort (maatschappelijk-filosofische en thema-archieven) een vergelijkbare opbouw. In de huidige beleidsperiode worden wel sjablonen aangewend.

Doordat het evaluatiemoment bij de maatschappelijk-filosofische archieven zo vroeg kwam, konden de inspecteurs alleen beschikken over het goedgekeurde beleidsplan, dat bovendien nog moest worden aangepast, en de begroting en het jaarplan 2004. Hun verslagen kenden dan ook een hoog beschrijvend gehalte. De verslagen over de thema-archieven laten een betere inschatting toe. De inspecteurs gingen altijd uit van de adviezen die de administratie en de beoordelingscommissie bij de ingediende beleidsplannen gaven, maar uit de evaluatieverslagen blijkt doorgaans niet dat zij gebruik hebben gemaakt van de jaarlijkse verantwoordingsstukken die de archieven tot dan indienden (begroting, jaarplan, financieel verslag, jaarverslag). Een uitzondering hierop vormt het evaluatieverslag over een thema-archief, dat melding maakt van eenzelfde stramien voor actieplannen en jaarverslagen. Het onderzoek van het Rekenhof (zie punt 2.4) bracht in de jaarverslaggeving van de vijf onderzochte archieven nochtans zowel methodologische tekortkomingen als voorbeelden van een consequente toepassing van de be-

leidsplanregelgeving aan het licht, die de administratie als begeleider ter sprake had kunnen brengen bij de tussentijdse evaluatie.

De evaluatieverslagen behandelen alle inhoudelijke elementen die de regelgeving oplegt, maar verwijzen niet systematisch naar die regelgeving. De tekstuele beoordelingen zijn daardoor niet altijd koppelbaar aan een evaluatiecriterium. Er is dan ook geen garantie dat alle elementen aan bod komen. De evaluatieverslagen bevatten geen oordeel over de mate van realisatie van de doelstellingen uit het beleidsplan. Een dergelijk oordeel ligt ook niet voor de hand doordat de evaluatie slechts een zeer beperkt deel van de uitvoeringstermijn omvat.

Bij de beoordeling van het beleidsplan van een thema-archief vroeg de administratie in de vorige beleidsperiode aandacht voor een duidelijke scheiding van de verschillende werkingsaspecten van de overkoepelende rechtspersoon⁽²⁴⁾. Uit het evaluatieverslag blijkt niet dat dienaangaande controle plaatsvond of vragen werden gesteld bij de doorrekeningen van de kosten en de opbrengsten.

In de eerste beleidsperiode vroeg de administratie drie organisaties na de goedkeuring van hun beleidsplannen nog aanvullingen. Bij gebrek aan een formeel kader reageerde de administratie verschillend op de voorgelegde aanvullingen: zij reageerde niet op die van de maatschappelijk-filosofische archieven maar wijdde aan het aangepaste beleidsplan van het thema-archief een nieuwe tussentijdse beoordeling. Overigens werden de aanvullingen van de maatschappelijk-filosofische archieven pas voorgelegd na de tussentijdse evaluatie.

Het beschrijvende gehalte van de verslagen doet vermoeden dat bij de bezoeken ter plaatse geen eigenlijke controle plaatsvond, in de zin van een toetsing van de ingediende verantwoording aan de onderliggende bewijsstukken. Een visitatie in het voorjaar van 2009 van een maatschappelijk-filosofisch archief door de administratie in aanwezigheid van ambtenaren van het Rekenhof bevestigde dit: zij gaf aanleiding tot een fysieke controle van de werkingsmodaliteiten van het archief, maar de inspecteurs toetsten geen enkel boekhoudkundig of inhoudelijk document aan de realiteit.

De administratie antwoordde dat alleen bij twijfel over het realiteitsgehalte van ingediende stukken, bijkomende documenten worden opgevraagd of ter plaatse bekeken. De toetsing van het waarheidsgehalte van de financiële rapportering is een taak voor de bedrijfsrevisor of de financieel beheerder. Het Rekenhof meent dat de administratie de financiële rapportering als dusdanig niet systematisch moet controleren, maar dat zij wel de toewijzing van kosten en opbrengsten (of uitgaven en inkomsten) aan de gesubsidieerde werking en de afspraken daarover met de overkoepelende rechtspersoon moet nagaan. Daarbuiten stelde de administratie dat er nog andere vormen van visitatie plaatsvinden waarbij

²⁴ Het betrokken archief heeft geen rechtspersoonlijkheid, maar vormt een onderdeel van de VZW-rechtspersoon.

boekhoudkundige en inhoudelijke stukken wel nagezien worden, zonder te verduidelijken waarover dit gaat. In de onderzochte dossiers vond het Rekenhof geen sporen van een dergelijke controle.

2.6 Bijsturing van de centra

Bijsturing tijdens de subsidieperiode

De archief- en documentatiecentra ontvangen de evaluatieverslagen, die altijd aanbevelingen bevatten voor de werking. Bij een negatieve evaluatie moet het centrum de administratie binnen het jaar een rapport voorleggen waarin het aantoont dat het tegemoetkwam aan de opmerkingen. Bij gebrek aan een eindevaluatie, kan de administratie de uitvoering van de aanbevelingen tijdens de lopende beleidsperiode niet evalueren.

Volgens de administratie is bijsturing van de werking van de archief- en documentatiecentra moeilijk omdat de centra vrij autonoom zijn. Zij moeten in eerste instantie zelf hun werking bijsturen. De bijsturing door de administratie is vooral procesgericht.

De handleiding die de administratie vier jaar na het archiefdecreet heeft verspreid, heeft sterk de nadruk gelegd op de logische opbouw van de verschillende verantwoordingsdocumenten. Een nota van de administratie van oktober 2006 heeft principes van de handleiding voor de schriftelijke inhoudelijke communicatie tijdens de beleidsperiode kort hernomen.

De communicatie met de organisaties laat verder weinig sporen na. Sporadisch vond overleg met twee thema-archieven plaats, echter zonder gestructureerde overlegagenda. Bij de aanvang van de eerste beleidsperiode heeft de afdeling Erfgoed de dossiers van de maatschappelijk-filosofische archieven overgenomen van de afdeling Volksontwikkelingswerk, die een traditie had van driemaandelijks overleg met de maatschappelijk-filosofische archieven. De afdeling Erfgoed zette die werkwijze niet lang voort.

Begeleiding door een steunpunt

Volgens de administratie heeft ook het steunpunt voor cultureel erfgoed FARO een rol in de bijsturing. Het steunpunt organiseert algemene begeleidingstrajecten in de sector, en soms ook specifieke begeleiding voor een knelpunt. Deze begeleiding verschilt van de opvolging door het agentschap: het agentschap volgt op of de centra de aandachtspunten aanpakten, het steunpunt helpt de organisaties effectief tegemoet te komen aan de aandachtspunten.

Het cultureel-erfgoeddecreet heeft ook de mogelijkheid gecreëerd landelijke expertisecentra voor cultureel erfgoed te subsidiëren. Dat zijn dienstverlenende organisaties die de opdracht hebben thematische of technische expertise ter beschikking te stellen van het gehele cultureel erfgoedveld of een bepaalde cultureel erfgoedgemeenschap. Ook orga-

nisaties die erfgoedzorg niet als kerntaak hebben, kunnen op deze organisaties een beroep doen.

Benutting van de controle-informatie bij de volgende subsidieperiode

Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen voor de beleidsperiode 2008-2012 hadden de administratie en de beoordelingscommissie vooral oog voor het nieuwe beleidsplan, en minder voor de uitvoering van het vorige. De ontbrekende eindevaluatie bemoeilijkte dat overigens. Een uitzondering geldt voor het beleidsplan van een thema-archief, dat niet werd goedgekeurd mede wegens het tekortschieten tegenover de doelstellingen van de eerste beleidsperiode.

Evaluatiesyntheses

De administratie brengt de informatie uit de individuele evaluaties niet samen in evaluatiesyntheses. Zij maakt geen specifieke analyses van de evaluatieresultaten.

3 Musea

Musea werden erkend en ingedeeld bij het landelijk, regionaal of basis-niveau met toepassing van het museumdecreet van 1996 en vanaf 2005 ter uitvoering van het erfgoeddecreet van 2004. Vanaf 2009 regelt het cultureel-erfgoeddecreet de erkenning en indeling. Het onderzoek heeft alleen betrekking op de musea van het landelijk niveau omdat zij de grootste subsidiebedragen ontvangen en ook de enige musea zijn die de Vlaamse Regering met toepassing van de nieuwe reglementering nog subsidieert.

3.1 Regeling van het subsidieproces

Beleidsperiode 2003-2008

Alle musea van het landelijke niveau, erkend en ingedeeld op basis van het museumdecreet, dienden tegen 1 april 2003 een beleidsnota voor zes jaar in te dienen. De administratie toetste de beleidsnota en de voorbije werking aan de erkennings- en indelingscriteria en een beoordelingscommissie bracht er een inhoudelijk advies over uit. Het erfgoeddecreet van 2004 liet deze musea hun erkenning en indeling behouden tot eind 2008, maar in 2006 moesten zij een geactualiseerd beleidsplan indienen. De beoordelingscommissie musea bracht daarover een gemotiveerd advies uit en de administratie stelde een ontwerp van beslissing op over alle aspecten van het geactualiseerd beleidsplan, waarin zij het advies van de beoordelingscommissie integraal opnam. De minister keurde het geactualiseerde beleidsplan goed. Bij afkeuring kon hij een sanctie bepalen in verhouding tot de inbreuken.

De werkingssubsidie was forfaitair en gelijk voor alle landelijk ingedeelde musea. Voor de jaren 2003-2005 moesten zij jaarlijks een aanvraag indienen⁽²⁵⁾ met daarbij een activiteitenprogramma en een begroting voor het volgende jaar. Vanaf 2006 was een jaarlijkse subsidieaanvraag niet meer nodig, aangezien de minister de subsidie krachtens het erfgoeddecreet van 2004 toekende voor de resterende beleidsperiode. Wel moesten de musea nog jaarlijks een actieplan en een begroting voor het volgende jaar indienen⁽²⁶⁾. Tegen 1 april van het volgende werkingsjaar dienden zij een inhoudelijk en financieel jaarverslag in te dienen. Daaraan moesten zij de financiële documenten van een eventueel ondersteunende organisatie toevoegen.

Krachtens het uitvoeringsbesluit bij het museumdecreet oefende de administratie voor 2003 en 2004 toezicht uit op de naleving van de erkennings, indelings- en subsidievoorwaarden op stukken of ter plaatse. Volgens het erfgoeddecreet 2004 diende het toezicht vanaf 2005 te bestaan uit:

²⁵ Tegen 15 december van het voorafgaande jaar.

²⁶ Tegen 1 december van het voorafgaande jaar.

- een toezicht op de besteding van de werkingssubsidie door een jaarlijkse controle van actieplan en begroting, en van het jaarverslag;
- een toezicht op en evaluatie van de erkenning en de indeling van een museum door een controle van de jaarverslagen en een evaluatie van de beleidsplannen en geactualiseerde beleidsplannen;
- een evaluatie van de uitvoering van het beleidsplan door de administratie op twee momenten in de beleidsperiode:
 - een tussentijdse evaluatie in de eerste helft van de beleidsperiode en uiterlijk zes maanden voor de indiening van een geactualiseerd beleidsplan;
 - een eindevaluatie in de tweede helft van de beleidsperiode en uiterlijk zes maanden voor de indiening van een volgend beleidsplan. De administratie kon voor deze evaluatie alle vereiste initiatieven nemen⁽²⁷⁾.

Aangezien de bepalingen over de evaluaties in werking traden op 14 januari 2005, moest in principe nog een tussentijdse evaluatie plaatsvinden vóór 15 juli 2005, zes maand voor de indiening van het geactualiseerd beleidsplan. De administratie evalueerde alle musea evenwel tijdens de twee jaar na de indiening van het beleidsplan voor de periode 2003-2008. Een nieuwe evaluatie in het kader van het erfgoeddecreet 2004 vond niet plaats. Voor het onderzoek werden deze evaluaties beschouwd als tussentijdse evaluaties.

De administratie deelde haar evaluatiebevindingen mee aan de gesubsidieerde rechtspersoon in evaluatieverslagen met aanbevelingen. De gesubsidieerde moest de bevindingen uit de tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie verwerken in respectievelijk het geactualiseerd beleidsplan en het beleidsplan voor de volgende beleidsperiode.

Beleidsperiode 2009-2013

Het cultureel-erfgoeddecreet van 2008 bleef voorzien in een jaarlijkse controle van planning, begroting en jaarverslag en een tussentijdse en eindevaluatie van de werking van de gesubsidieerde. Het nieuwe decreet werd pas afgekondigd na de indieningsdatum van de nieuwe beleidsplannen 2009-2013. Daardoor verliep de beoordeling en advisering nog grotendeels volgens de procedure en de criteria van het erfgoeddecreet 2004:

- de administratie onderzocht de ontvankelijkheid van de aanvraag;
- administratie en beoordelingscommissie musea toetsten de aanvraag aan de criteria en voorwaarden voor indeling van het erfgoeddecreet en van het uitvoeringsbesluit, onder meer tijdens plaatsbezoeken;

²⁷ Onder meer het bevoegde gezag horen en een bezoek ter plaatse brengen. Bij dit plaatsbezoek kon ze zich laten bijstaan door een externe deskundige of een lid van de beoordelingscommissie musea.

- de beoordelingscommissie bracht een gemotiveerd advies uit;
- de administratie stelde, rekening houdend met het gemotiveerde advies van de beoordelingscommissie, een ontwerp van beslissing op over alle aspecten van de aanvraag met het oog op de indeling van het museum; in dat document werd het advies van de beoordelingscommissie integraal opgenomen.

Als overgangsmaatregel besliste de Vlaamse Regering nog een laatste keer over de indeling van de musea bij het landelijke, regionale of lokale niveau. Het cultureel-erfgoeddecreet kent alleen nog werkingssubsidies toe aan musea met een landelijke indeling en voor de periode waarop het beleidsplan betrekking heeft. In tegenstelling tot vroeger, is de nieuwe subsidie variabel, met een decretaal bepaald minimum. De administratie deelt de beslissing van de Vlaamse Regering per aangetekende brief mee aan de aanvrager. Daarna onderhandelen de administratie en de aanvrager over de inhoud van de beheersovereenkomst. De minister en de aanvrager dienen deze overeenkomst tegen het einde van het jaar van de subsidiebeslissing te ondertekenen.

3.2 Tekortkomingen in de regelgeving

Onduidelijkheid over uit te voeren en op te volgen documenten

Zoals bij de archieven, heerst ook bij de musea onduidelijkheid over de op te volgen documenten bij de verantwoording en het toezicht: het beleidsplan, op grond waarvan de minister de subsidies toekent, of de beheersovereenkomst, die de museumopdracht bepaalt en vertaalt naar doelstellingen en resultaatgebieden. Logischerwijze primeert de uitvoering van de beheersovereenkomst, maar het uitvoeringsbesluit 2008 heeft het alleen over *het beleidsplan*⁽²⁸⁾. De regelgeving voorziet evenmin in een aanpassing van het beleidsplan na de sluiting van de beheersovereenkomst. Verschillen tussen beleidsplan en beheersovereenkomst kunnen dan ook leiden tot onduidelijkheid over de uitvoering, verantwoording en evaluatie.

Onvolledigheid van de eindevaluatie

De regelgeving (oude en nieuwe) situeert de eindevaluatie anderhalf jaar voor het einde van de beleidsperiode, en heeft het niet over een evaluatie van de laatste achttien uitvoeringsmaanden⁽²⁹⁾. Alleen als de begunstigde in de volgende beleidsperiode weer een subsidie ontvangt,

²⁸ De gesubsidieerde moet de besteding van zijn werkingssubsidie verantwoorden in een begroting met een toelichting die beschrijft hoe hij het beleidsplan zal uitvoeren. Het jaarverslag moet de klemtoon leggen op de elementen uit deze toelichting die het museum niet of anders invulde.

²⁹ Ten laatste zes maanden voor de indiening van een volgend beleidsplan, wat moet plaatsvinden ongeveer één jaar voor het aflopen van het lopende plan.

kan de administratie deze laatste achttien maanden betrekken in de tussentijdse evaluatie van de volgende periode.

Reservevorming: geen toezicht op het bestedingsplan

Musea mogen, net als archieven, tijdens de beleidsperiodes onbeperkt een reserve aanleggen of werkingssubsidies overdragen. Zij kunnen de reserve of subsidies echter ook alleen maar naar de volgende beleidsperiode overdragen binnen bepaalde grenzen. Er kan een afwijking toegestaan worden op deze normen, mits zij een bestedingsplan indienen voor de teveel overgedragen reserve of werkingssubsidie. De oude regelgeving bepaalde dat de administratie toezicht moest houden op de uitvoering van het bestedingsplan en dat de begunstigde niet-aangewende middelen moest terugstorten aan de administratie. De Vlaamse Regering heeft de bepalingen van het cultureel-erfgoeddecreet over reserve en subsidieoverdracht niet verder uitgewerkt, zodat zij het toezicht op de uitvoering van het bestedingsplan niet heeft toegewezen en mogelijke sancties bij niet uitvoering ontbreken.

Afdwingbaarheid van de regelgeving

Het uitvoeringsbesluit musea liet pas toe het subsidiesaldo uit te betalen na controle op de naleving van de subsidievoorwaarden en aanvaarding van de bewijsstukken. Inhouding van het saldo schorste echter de subsidie niet, zodat een organisatie die de nodige verantwoording niet voorlegde, toch subsidievoorschotten voor het volgende jaar kon ontvangen. Dit is in strijd met de wetten op de rijkscomptabiliteit.

Het uitvoeringsbesluit musea voorzag tevens dat de begunstigde bij een negatieve tussentijdse evaluatie in een geactualiseerd beleidsplan of rapport moest aantonen dat hij op een passende manier tegemoetkwam aan de opmerkingen van de administratie. Bij een negatieve beslissing over het geactualiseerd beleidsplan, had de minister een grote discretionaire bevoegdheid voor de oplegging van sancties. De regelgeving verplichtte de musea de bevindingen van de eindevaluatie te verwerken in het volgende beleidsplan, zonder de mogelijke gevolgen van een negatieve eindevaluatie te specificeren.

Daarbuiten bevatte de regelgeving geen sancties voor het niet naleven van de subsidievoorwaarden. Daardoor waren ook hier alleen de sancties uit de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit mogelijk, zoals stopzetting of terugvordering van de subsidie. Dergelijke sancties kregen ook bij de musea nauwelijks toepassing.

De oude en nieuwe regelgeving vermeldt de uitvoering van het beleidsplan niet als criterium voor de beoordeling van de aanvraag voor een nieuwe beleidsperiode. Dat sluit niet uit dat beoordelingscommissie en administratie er rekening mee houden in hun advies. Het maakt het echter moeilijk daar gevolgen aan te koppelen voor de nieuwe subsidieaanvraag.

De nieuwe regelgeving voorziet niet meer in sancties bij een negatieve evaluatie. Waartoe de resultaten van de tussentijdse evaluatie moeten leiden, is onduidelijk. Het cultureel-erfgoeddecreet bepaalt alleen dat de gesubsidieerde organisatie de resultaten van de eindevaluatie moet gebruiken bij de voorbereiding van haar aanvraag voor de volgende beleidsperiode. Het uitvoeringsbesluit 2008 heeft dat niet uitgewerkt. Als de begunstigde geen subsidie meer aanvraagt voor de volgende periode, kan hij dus geen gevolgen meer ondervinden van de negatieve evaluatie. Overigens verplichten de gecoördineerde wetten op de rijkscompatibiliteit de subsidie terug te vorderen als de negatieve evaluatie voortvloeit uit het niet naleven van de subsidievoorwaarden of het niet besteden van de subsidie volgens de subsidiedoelstellingen.

3.3 Toepassing van de regelgeving door de administratie

Subsidietoekenning op basis van gebrekkig beleidsplan

Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen voor de nieuwe beleidsperiode 2009-2013 formuleerden de beoordelingscommissie en het agentschap voor twee musea een kritisch advies bij het ingediende beleidsplan. Het eindadvies was weliswaar gunstig, maar hield een aandachtspunt in dat een fundamentele herwerking van het beleidsplan vereiste, met name de ontwikkeling van een missie, visie en concept die de gehele museumwerking omvat. De Vlaamse Regering nam het aandachtspunt over in haar beslissing. De regelgeving voorziet echter niet in een procedure voor een dergelijke fundamentele aanpassing van het beleidsplan. De indiening van een inhoudelijk ontoereikende herwerking zou daardoor bovendien sanctioneringsproblemen creëren.

Financiële verantwoording

Ter verantwoording van de subsidiebesteding moeten de musea jaarlijks een actieplan met begroting, en een werkingsverslag met financieel verslag indienen. De musea dienden de verantwoordingsstukken tijdig in. Slechts bij één museum ontbrak het actieplan 2004 en het jaarverslag 2006. Bij een ander museum ontbrak een jaarrekening. De financiële verantwoording bij de jaarlijkse documenten vertoonde echter veel tekortkomingen⁽³⁰⁾:

- Voor vier van de negen musea ontbrak voor verscheidene of alle jaren de afschrijvingstabel, zodat het niet duidelijk is of zij de aange-rekende investeringsuitgaven beperkten tot de afschrijvingen.

³⁰ Mogelijks dienden de musea de ontbrekende stukken niet in, mogelijks hield de administratie ze niet zorgvuldig bij in de dossiers. Het Rekenhof heeft veel bijkomende stukken opgevraagd, die niet altijd konden worden voorgelegd.

- Drie musea met een vriendenvereniging voegden bij hun jaarverslag vrijwel nooit de rekeningen van ondersteunende organisaties⁽³¹⁾.
- Voor vier stedelijke of provinciale musea ontbraken voor een of meer jaren de uittreksels uit de gemeentelijke of provinciale begrotingsrekening met de ontvangsten- en uitgavenartikels die betrekking hebben op het museum⁽³²⁾. Daardoor is de besteding van de subsidie niet controleerbaar. Bovendien ontbrak bij alle musea ook het verslag van de gemeente- of provincieontvanger over de aanrekening en de besteding van het subsidiebedrag⁽³³⁾.
- Voor enkele musea die deel uitmaakten van een groter vzw-geheel, is de financiële afrekening moeilijk controleerbaar omdat de toewijzing van kosten en opbrengsten aan het museumgedeelte niet of onvoldoende is toegelicht⁽³⁴⁾.
- In één geval reageerde de administratie niet op het ernstige voorbehoud dat de bedrijfsrevisor verscheidene jaren formuleerde bij de ingediende rekeningen.
- Vier van de negen musea sloten hun rekening jaarlijks met een tekort af. De administratie heeft geen zicht op de reële financiële toestand van deze musea, aangezien het onduidelijk is of de stad of de overkoepelende vzw het tekort ten laste nemen. Een opstapeling van tekorten kan leiden tot werkingsproblemen.
- Voor drie van de negen onderzochte musea moest de administratie voor de saldoafrekening van het laatste subsidiejaar bijkomende stukken opvragen of vaststellen dat details voor de reservebereke-

³¹ De musea ontvangen belangrijke materiële ondersteuning van deze vzw's *Vrienden van het museum* (aankoop van kunstwerken, uitbating van cafetaria, sponsorwer-ving, enz.).

³² Steden en provincies, maar ook sommige vzw's, organiseren naast de gesubsidi-eerde museumwerking nog andere activiteiten waarvoor ze ontvangsten en uitgaven boeken. Daarom moeten ze de activiteiten waarvoor ze gesubsidieerd worden langs het (cultureel-)erfgoeddecreet opnemen in een aparte afdeling van de begro-ting en in hun boekhouding een duidelijk en identificeerbaar onderscheid maken tussen de verschillende soorten activiteiten.

³³ Voorgescreven door de reglementering en de handleiding van de administratie. De administratie drong pas in 2007 op voorlegging aan. Toch bleven daarna nog twee van de zes musea in gebreke.

³⁴ Bij één stedelijk museum was het extracomptabele overzicht niet controleerbaar omdat de beheers-vzw de toewijzing van kosten en opbrengsten aan de verschil-lende stedelijke musea en de erfgoedcel en de toewijzing van de overige ontvang-sten en uitgaven voor het museum binnen de stedelijke boekhouding niet toelichtte. Een ander museum functioneerde als onderdeel van een vzw met een ruimere op-dracht. De jaarrekening van het museum werd voorgelegd zonder toelichting over de toewijzing van kosten en opbrengsten door de vzw aan het museum. Er waren ook geen bewijzen van kosten die de overkoepelende vzw zelf ten laste nam. Dit probleem is op het eind van de beleidsperiode opgelost doordat het museum een aparte vzw werd. Eén museum met vzw-statuut, maakt in de financiële afrekening geen onderscheid tussen de werking van het kunstencentrum, gesubsidieerd op basis van het kunstendecreet, en van het museum. Alleen in 2007 was er extra-comptabel een beperkte uitsplitsing. Daarenboven namen de stadsbegroting of de vriendenvereniging uitgaven ten laste. De ondoorzichtigheid van de boekhouding en jaarrekening leidde in een bepaald jaar onverwacht tot een groot tekort.

ning ontbraken. Dat wijst op onvoldoende controle tijdens de beleidsperiode.

Foutieve reserveberekening

Voor de opvolging van de financiële gegevens en de toepassing van de reserve- en overdrachtnormen ontwikkelde de administratie een rekenblad, dat een uniforme behandeling door de verschillende dossierbehandelaars moest garanderen. De vele gebreken in de financiële afrekeningen tonen aan dat het moeilijk is dit rekenblad voor musea correct in te vullen.

De administratie moet volgens de regelgeving de reserve of de overdracht op het einde van de beleidsperiode relateren aan die van het begin van de beleidsperiode. In de plaats daarvan heeft zij de reserves van de musea gekoppeld aan de reserves op 31 december 2005 en rekende zij subsidieoverdrachten vóór deze datum niet mee voor de totale subsidieoverdracht⁽³⁵⁾.

De administratie moet voor erfgoedorganisaties die onderdeel zijn van een grotere rechtspersoon, het volledige vermogen van de rechtspersoon relateren aan de reservenormen (zie voetnoot 13). Bij één museum heeft de administratie deze regel weliswaar toegepast, maar aanvaardde ze dat de overkoepelende vzw slechts een summier bestedingsplan voor de reserveoverschrijding indiende. Het museum, beheerd door een privaatrechtelijke vzw, heeft de reservenorm ruim overschreden. Omdat de Vlaamse overheid maar ongeveer 8% van de totale werkingskosten van het museum subsidieert, en de reserve dus niet met de subsidie werd aangelegd, adviseerde de administratie een uitzondering toe te staan. De Vlaamse Regering kon dat alleen mits het museum een bestedingsplan voor de volledige reserveoverschrijding voorlegde⁽³⁶⁾. De vzw bezorgde slechts een beknopt overzicht van projecten waaraan zij de reserve zou besteden, met hun geraamde kostprijs voor de volgende beleidsperiode. Dat volstaat volgens het Rekenhof niet als bestedingsplan.

Voor stedelijke en provinciale musea zonder eigen rechtspersoonlijkheid waarvan het beheer niet is toevertrouwd aan een privaatrechtelijke organisatie, wordt alleen het niet bestede gedeelte van de subsidie als overdracht beschouwd. Volgens de berekeningen van de administratie is de norm voor de overdracht nergens overschreden.

Ten slotte stelde de afrekening van een samenwerkingsverband tussen vijf stedelijke musea, waarvan één onder vzw-statuuut werkt, bijzondere

³⁵ Artikel 50, §2 en §4, van het erfgoeddecreet 2004 stelt dat de musea de reserves en overdrachten op het einde van de beleidsperiode (2008) moeten relateren aan de bestaande reserve of overdracht bij het begin van de beleidsperiode, dus 1 januari 2003.

³⁶ Ook de inspecteur van Financiën adviseerde dat de organisatie minimaal een aanwendingsplan voor de reserves moest indienen.

problemen. De vzw die het grootste deel van de subsidie ontving, heeft een grote reserve opgebouwd, terwijl de afrekening van het geheel van het samenwerkingsverband jaarlijks een tekort vertoonde. Aangezien de subsidie werd toegekend aan de stad als bevoegd gezag, hield de berekening van de overdracht alleen rekening met de besteding van het subsidiebedrag en niet met het geheel van ontvangsten en uitgaven. De conclusie was dan ook dat er geen overdracht was op het einde van de beleidsperiode. Sinds 2009 ontvangt alleen de vzw nog subsidies van de Vlaamse Gemeenschap, zodat de afrekening en reserveopvolging doorzichtiger wordt. Dit museum startte echter wel met een zeer grote reserve uit de vorige periode, waarvoor de administratie geen bestedingsplan vroeg. Zij zal alleen de reserveaan groei in de huidige beleidsperiode in rekening brengen.

3.4 Beoordeling van plannings- en verantwoordingsdocumenten

Beoordeling beleidsplan 2003-2008

Voor de beleidsnota's 2003-2008 heeft de administratie een beoordelingsverslag opgemaakt en de beleidsnota's voorgelegd aan de beoordelingscommissie, die haar adviezen uitbracht in de loop van 2003 en 2004⁽³⁷⁾. De commissie hanteerde in haar advies geen vaste rapporteringstructuur en kon dan ook niet garanderen dat alle erkennings- en indelingscriteria aan bod kwamen. De verslagen van de administratie betroffen zowel zakelijke als inhoudelijke elementen en overlaptten dus de adviezen van de beoordelingscommissie. Zij gaven zelden een oordeel over de beleidsnota zelf. Ook de voorgestelde aandachtspunten betroffen zelden de planningsmethodiek.

Voor het *geactualiseerde beleidsplan* besprak de administratie in een fiche inhoudelijke én zakelijke aspecten van het beleidsplan. De beoordelingscommissie bracht een beknopt advies uit, dat niet systematisch alle aspecten uit het beleidsplan of de beoordelingscriteria behandelde. De adviezen bevatten soms wel een oordeel over de kwaliteit van het beleidsplan. Dat vertaalde zich in twee gevallen in aandachtspunten over de beleidsplanning.

Het Rekenhof stelde onder meer de volgende tekortkomingen vast in de beleidsplannen:

- De doelstellingen bleken doorgaans niet duidelijk uit de beleidsnota's en waren op een vrij strategisch niveau geformuleerd, zonder onderscheid tussen algemene en specifieke doelstellingen⁽³⁸⁾.
- Een verband tussen de doelstellingen en de planning voor de vier basisfuncties⁽³⁹⁾ van de musea ontbrak.

³⁷ Het museumdecreet en het erfgoeddecreet 2004 waren niet duidelijk over de taakverdeling tussen beoordelingscommissie en administratie bij de advisering van de beleidsplannen.

³⁸ Slechts één van de onderzochte beleidsnota's gaf een duidelijke opsomming van strategische en operationele doelstellingen.

³⁹ Verwerven, bewaren, onderzoeken, ontsluiten.

- Ook de meerjarenplannen koppelden de vooropgestelde acties niet aan de doelstellingen.
- De geactualiseerde beleidsplannen volgden de opbouw van de oorspronkelijke beleidsnota's, maar verduidelijkten noch concretiseerden de doelstellingen.

Het Rekenhof concludeert dat de vage formulering van de doelstellingen een evaluatie van het doelbereik niet toeliet. De uitvoering van de beleidsnota's was daardoor alleen opvolgbaar langs de realisatie van de acties.

Jaarlijkse verantwoording en controle

De administratie heeft nooit opmerkingen gemaakt over de jaarlijkse actieplannen en jaarverslagen, ondanks duidelijke tekortkomingen:

- Een koppeling tussen activiteiten en doelstellingen ontbrak: de documenten beschreven de acties per basisfunctie, en niet per doelstelling.
- Niet alle actieplannen en jaarverslagen volgden de structuur van het beleidsplan, wat opvolging bemoeilijkte.
- Er was een gebrek aan operationele doelstellingen en indicatoren in de meeste beleidsplannen, wat rapportering over en beoordeling van doelbereik onmogelijk maakte.
- Hoewel de handleiding verplicht de financiële middelen aan de acties te koppelen, probeerden maar vier van de negen musea de begroting analytisch uit te splitsen naar acties en basisfuncties. Slechts twee musea proberen ook in het jaarverslag uitgaven toe te wijzen aan basisfuncties.

Beoordeling beleidsplan 2009-2013

Voor de beoordeling van de nieuwe beleidsplannen hanteerde de administratie een sjabloon dat volledigheid garandeerde en dat de juridische context van de beoordeling aangaf⁽⁴⁰⁾. De ontwerpen van beslissing die aan de musea werden meegedeeld, gaven echter een beknopter, algemener beoordeling van de indelingscriteria. Deze ontwerpen bevatten wel het integrale advies van de beoordelingscommissie, maar dat was niet gestructureerd volgens de indelingscriteria en bleef beperkt tot een globale beoordeling en een vrij beknopte motivering. De adviezen en de ontwerpbeslissing gingen ook nu slechts uitzonderlijk in op de beleidsplanning zelf⁽⁴¹⁾.

⁴⁰ Per decretaal indelingscriterium werden alle toetsingselementen behandeld.

⁴¹ Dat is begrijpelijk, aangezien dit geen indelingscriterium was. Het zou echter wel onder het criterium *kwaliteit van de bedrijfsvoering* kunnen vallen.

De doelformulering in de beleidsplannen 2009-2013 was bij de meeste onderzochte musea structureel beter. Zij somden de doelstellingen duidelijk op⁽⁴²⁾. Toch vertoonden ook de nieuwe beleidsplannen nog tekortkomingen:

- twee musea formuleerden alleen strategische doelstellingen en weinig of geen indicatoren;
- twee musea bepaalden zoveel strategische en operationele doelstellingen dat het planningsinstrument nauwelijks beheersbaar is.

Beheersovereenkomsten 2009-2013

De beheersovereenkomsten met de musea vertonen de volgende tekortkomingen:

- De doelstellingen in de beheersovereenkomsten stemmen niet overeen met die in de beleidsplannen. Buiten een aantal gemeenschappelijke doelstellingen voor alle musea, stemden de andere overeen met de aandachtspunten en prioritaire subsidiebestedingen die de subsidiebeslissing vermeldde.
- In tegenstelling tot de beleidsplannen, bevatten de beheersovereenkomsten geen operationele doelstellingen, noch indicatoren. Dat deed de inspanningen van de musea om een gestructureerd, opvolgbaar planningsdocument op te maken, teniet.

Bovendien is onduidelijk waar de verantwoordingsdocumenten moeten op aansluiten: beleidsplan of beheersovereenkomst.

De actieplannen 2009 verschilden dan ook sterk:

- vier musea koppelden de doelstellingen uit de beheersovereenkomst aan de doelstellingen of acties uit hun beleidsplan;
- twee musea maakten hun actieplan op aan de hand van de beleidsplandoelstellingen;
- één plan vermeldde alleen de doelstellingen uit de beheersovereenkomst;
- twee actieplannen bevatten geen enkele doelstelling.

3.5 Evaluaties

Timing van de evaluaties

De oude regelgeving verbond de timing voor de evaluaties van de musea aan de indiening van het geactualiseerde beleidsplan en het beleidsplan voor de volgende periode. De musea moesten de evaluatiebevindingen immers verwerken in de beleidsplannen. De administratie kon

⁴² Wellicht heeft dit te maken met de regelgeving die explicietere eisen stelt en de toelichting in de handleiding van de administratie. De musea konden ook een beroep doen op de expertise van het erfgoedsteunpunt.

ze gebruiken voor de bijsturing van de werking en de beslissingen over de beleidsplannen. De administratie heeft de evaluaties tijdig uitgevoerd.

Het cultureel-erfgoeddecreet heeft het geactualiseerde beleidsplan afgeschaft, maar de timing van de evaluaties behouden. Het heeft een tussentijdse en een eindevaluatie mogelijk gemaakt, maar niet verplicht. De timing in het cultureel-erfgoeddecreet impliceert dat een eindevaluatie meestal maar één jaar meer evalueert dan de tussentijdse evaluatie⁽⁴³⁾. De administratie heeft de intentie zich in de praktijk te beperken tot de eindevaluatie, omdat zij vindt dat een jaar voordien nog een tussentijdse evaluatie organiseren, onvoldoende meerwaarde biedt.

Kwaliteitsbewaking

De regelgeving heeft het voorwerp van de evaluaties vastgesteld. In de vorige beleidsperiode was dat voor musea de uitvoering van het beleidsplan. Volgens het cultureel-erfgoeddecreet is dat de werking van de gesubsidieerde organisatie. Aangezien het beleidsplan deze werking uiteenzet, impliceert dit eveneens een toetsing van de uitvoering van dit plan.

Het doel van de evaluatie is minder duidelijk. Uit de regelgeving in het kader van het erfgoeddecreet 2004 blijkt dat de evaluatie bedoeld was voor de bijsturing van de organisatie langs het geactualiseerd beleidsplan. De eindevaluatie moest dienen als input voor de planning voor de volgende beleidperiode. Dat bleek ook uit de brieven van de administratie bij de mededeling van de evaluatieresultaten. Het cultureel-erfgoeddecreet heeft het evaluatiedoel niet aangegeven. Het verplicht de musea alleen de eindevaluatie te verwerken in hun nieuwe beleidsplan. De administratie ziet de evaluatie als een onderdeel van het toezicht op de werking en op de naleving van de voorwaarden voor subsidie en indeling in het bijzonder. Voor sommige organisaties moet zij ook toetsen of ze nog voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. Zij streeft ernaar deze toetsing én de evaluatie in hetzelfde plaatsbezoek te doen. De administratie wendt de evaluatie ook aan voor de begeleiding van de organisaties en wederzijdse informatie-uitwisseling, dus ook voor beter inzicht in de werking.

De administratie heeft de evaluatiepraktijk geleidelijk opgebouwd: het heeft aandachtspunten verwerkt in evaluatiesjablonen die zij stelselmatig verfijnt, en het bespreekt voorafgaandelijk de evaluatiemethoden⁽⁴⁴⁾. De verdere detaillering van de rubrieken en de beperkte toelichting bij enkele rubrieken in de meest recente sjablonen kan de uniformiteit en

⁴³ De administratie moet de tussentijdse evaluatie uiterlijk halverwege de beleidsperiode bezorgen. Aangezien zij die evaluatie vooral op de jaarverslagen stoelt, betreft zij maximaal twee volledige jaren. De eindevaluatie moet zij zes maanden voor de indiening van het nieuwe beleidsplan (1 april) bezorgen. Voor een vijfjarige beleidsperiode (musea) betekent dat tegen 1 oktober van het vierde jaar. De eindevaluatie kan dus maximaal drie volledige jaren overschouwen.

⁴⁴ Zie het gelijknamige punt 2.5 in het hoofdstuk over de archieven.

volledigheid van de verslagen bevorderen. Toch stelde het Rekenhof vast dat de vergelijkbaarheid van de verslagen en beoordelingen nog sterk afhankelijk blijft van de concrete invulling en de supervisie daarop. Zo bevatten alle eindevaluatieverslagen expliciet een rubriek aandachtspunten, maar behandelen ze soms niet alle aandachtspunten. Zoals bij de archiefcentra, houden de inspecteurs ook voor de musea pas sinds 2008 hun opmerkingen over de actieplannen en jaarverslagen, die informatiebronnen zijn voor de evaluaties, in controlefiches per museum en per beleidsperiode bij.

De plaatsbezoeken bij de musea bereidt het inspectieduo voor aan de hand van het beleidsplan en de verantwoordingsinformatie in het dossier, maar zoals bij de archiefcentra, geven de evaluatieverslagen niet aan welke knelpunten die uit deze voorbereiding naar voren kwamen, met de musea zijn besproken. Soms blijken bepaalde tekortkomingen die het Rekenhof vaststelde, niet te zijn besproken⁽⁴⁵⁾.

De coördinator of teamverantwoordelijke en het afdelingshoofd lezen alle verslagen na, houden nabesprekingen met het team en sturen het proces bij.

Kwaliteit van de evaluatieverslagen

De administratie heeft bij de tussentijdse evaluatieverslagen een tabel gevoegd waarin zij de erkennings- en indelingscriteria uit het uitvoeringsbesluit puntsgewijze beoordeelde, zij het meestal zonder toelichting. De verslagen hebben sommige elementen verder uitgediept. De eindevaluatieverslagen bevatten geen systematische toetsing van alle erkennings- en indelingscriteria. Zij behandelden wel alle onderdelen van het beleidsplan⁽⁴⁶⁾, zodat verschillende criteria impliciet aan bod kwamen⁽⁴⁷⁾.

De evaluatieverslagen gaven weinig informatie over de uitvoering van het beleidsplan. Ze gaven geen oordeel over de mate van realisatie van de doelstellingen uit het beleidsplan of het meerjarenplan. Een dergelijke beoordeling ligt ook niet voor de hand wegens vage doelstellingen in de beleidsplannen en het gebrek aan aansluiting erop in de meerjarenplannen en jaarverslagen. De evaluatieverslagen bevatten dan ook geen verklaringen voor succes of falen inzake doelbereik. Vier van de negen eindevaluatieverslagen gaven echter wel enige verklaringen voor het slagen of niet slagen in de behandelde aspecten (basisfuncties en beheer). Slechts één van de acht tussentijdse evaluatieverslagen deed dat.

⁴⁵ Bijvoorbeeld het herhaaldelijk voorbehoud van de revisor bij de jaarrekening van een museum, het niet uitsplitsen van het kunstencentrum en de erfgoedwerking bij een ander museum, het niet voldoen van jaarverslagen en actieplannen aan de handleiding.

⁴⁶ De vier basisfuncties en het beheer.

⁴⁷ Kwaliteit van de basisfuncties, collectie, aspecten van management, bedrijfsvoering en infrastructuur,...

De eindevaluaties toonden op het vlak van de beoordeling van het management of beheer verbetering: deze beoordeling werd een vast onderdeel in het eindevaluatieverslag⁽⁴⁸⁾ en zeven van de negen verslagen deden ook uitspraken over managementsaspecten⁽⁴⁹⁾, zonder echter een globaal eindoordeel te geven⁽⁵⁰⁾.

Alle eindevaluatieverslagen hebben systematisch gerapporteerd over de uitvoering van de aandachtspunten die de beoordelingscommissie en administratie naar voren schoven bij de erkenning en indeling van de musea of die tijdens de beleidsperiode werden medegedeeld⁽⁵¹⁾. Vier van de negen verslagen beperkten zich weliswaar tot de aandachtspunten uit de beoordeling van het geactualiseerde beleidsplan⁽⁵²⁾.

Zes eindevaluatieverslagen schoven *best practices* in de werking van het museum naar voren, tegenover twee tussentijdse evaluatieverslagen, zonder die echter te motiveren en zonder de aanpak door het museum aan te geven.

De bruikbaarheid van de eindevaluatieverslagen verbeterde in het algemeen sterk. Maar één verslag had een onduidelijke en niet onderbouwde conclusie⁽⁵³⁾. De eindevaluatieverslagen vertoonden ook een vaste structuur. Toch verschilde de duidelijkheid van de evaluaties onderling: drie van de negen verslagen formuleerden sterktes en zwaktes, en soms een conclusie, per onderdeel, wat tot een scherpere beoordeling, duidelijker standpunten en een heldere conclusie leidde.

Het is bij gebrek aan documenten in drie gevallen onduidelijk of de administratie haar tussentijdse evaluatiebevindingen tijdig aan de musea meedeelde. De eindevaluatieverslagen heeft ze daarentegen alle tijdig meegedeeld voor de opmaak van het volgende beleidsplan.

De evaluatieverslagen bevatten weinig methodologische informatie. De evaluatieverslagen en de briefwisseling verwijzen naar de beleidsnota, jaarverslagen en actieplannen en een bezoek ter plaatse als evaluatiebasis, maar lichten niet toe wat bij het plaatsbezoek werd onderzocht en hoe. Nergens blijkt in hoeverre de administratie de monitoringinformatie uit beleidsplannen, actieplannen en jaarverslagen of de jaarlijkse opgevraagde gegevens heeft geanalyseerd. De verslagen vermelden zelden

⁴⁸ In twee tussentijdse evaluatieverslagen ontbrak dat nog.

⁴⁹ Hoofdzakelijk over personeel, beleidsplanning, organisatiestructuur en financieel beheer.

⁵⁰ Slechts drie van de acht tussentijdse evaluatieverslagen bevatten een beoordeling van enkele aspecten van het beheer.

⁵¹ Slechts drie tussentijdse evaluatieverslagen deden uitspraken over enkele aandachtspunten.

⁵² Eén verslag stelde dat het voor een beoordeling van deze aandachtspunten nog te vroeg was en beperkte zich tot de evaluatie van de aandachtspunten van bij erkenning en indeling.

⁵³ Eén van de *tussentijdse* evaluatieverslagen bevatte geen duidelijke conclusie en van de overige verslagen waren twee conclusies niet volledig onderbouwd. In twee andere verslagen waren de aandachtspunten niet volledig onderbouwd.

data. Het is ook niet duidelijk in hoeverre de verslagen steunden op verklaringen van de musea of observaties door de inspecteurs. Evenmin is aangegeven of informatie werd getoetst aan stavingsstukken, tests, enz.

3.6 Bijsturing van de musea

Steunpunt

Volgens de administratie speelt het steunpunt dezelfde rol als bij de archieven in de bijsturing van de musea.

Bijsturing tijdens de subsidieperiode

De administratie deelde de resultaten van de evaluaties altijd integraal mee aan de musea en vatte in een begeleidende brief telkens nog eens duidelijk de aandachtspunten (verbeterpunten) samen. Slechts één geactualiseerd beleidsplan besprak expliciet de aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie. De beleidsplanbeoordeling besteedde weinig aandacht aan de mate waarin de musea tegemoetkwamen aan de aandachtspunten. Administratie en beoordelingscommissie signaleerden ook aandachtspunten bij de beoordeling van het geactualiseerd beleidsplan, hoewel deze beoordeling zich vooral richtte op de beleidsplanning. Slechts in één geval volgde de eindevaluatie expliciet de uitvoering van de aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie op⁽⁵⁴⁾.

Hoewel de eindevaluatieverslagen stelden dat alle musea acties ondernamen om de aandachtspunten te verhelpen, zijn de vastgestelde verbeteringen beperkt. Slechts drie musea slagen erin duidelijke verbetering te realiseren op verschillende punten. In vier gevallen blijven vrijwel alle aandachtspunten bij het geactualiseerd beleidsplan en de tussentijdse evaluatie bestaan. Bij de overige twee musea waren de overblijvende aandachtspunten vrij fundamenteel: het gebrekkige onderscheid en onevenwicht tussen de museale functie en andere functies, zoals toerisme of kunstencentrum.

De administratie wijst erop dat de musea vrij autonoom zijn. Zij moeten in eerste instantie zelf hun werking bijsturen. De bijsturing door de administratie is vooral procesgericht.

Benutting informatie bij de volgende subsidieperiode

Het beleidsplan dat de musea indienen voor het aanvragen van een subsidie voor de volgende beleidsperiode moest o.m. een evaluatie be-

⁵⁴ Voor twee musea gaf de tussentijdse evaluatie geen opmerkingen. Eén verslag beperkte zich tot de aandachtspunten bij de erkenning. De overige vijf eindevaluaties bespraken alleen de aandachtspunten bij het geactualiseerde beleidsplan. Voor drie musea hield dat impliciet een behandeling van de aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie in.

vatten van de uitvoering van het vorige beleidsplan. In vier plannen ontbreekt deze zelfevaluatie. In de overige vijf beleidsplannen waren ze beschrijvend en beoordeelden ze de resultaten en aangewende methodes niet echt. De adviezen van administratie en beoordelingscommissie bij de beleidsplannen voor de nieuwe periode 2009-2013 besteedden geen aandacht aan de zelfevaluaties .

Alle nieuwe beleidsplannen behandelden de aandachtspunten uit de eindevaluatie. De acties die de beleidsplannen voorstelden, voldeden niet altijd voor de administratie en de beoordelingscommissie. Zij hadden in vijf gevallen nog fundamentele opmerkingen bij punten die zij al in de vorige beleidsperiode signaleerden.

De administratie behandelde bij de voorbereiding van haar advies over de subsidieaanvraag altijd alle aandachtspunten uit de eindevaluatie. Het geïntegreerde advies bij de nieuwe beleidsplannen verwees echter niet naar de knelpunten die uit de vroegere evaluaties bleken.

Evaluatiesyntheses

De administratie brengt de informatie uit de individuele evaluaties niet samen in evaluatiesyntheses. Zij maakt geen specifieke analyses van de evaluatieresultaten.

4 Erfgoedconvenants

4.1 Regeling van het subsidieproces

Een erfgoedconvenant is een overeenkomst met resultaatsverbintenis tussen de Vlaamse Gemeenschap en een gemeente of een samenwerkingsverband van omliggende gemeenten (verder afgekort tot: convenantpartner), met het oog op de uitbouw van een duurzaam en integraal beleid voor het cultureel erfgoed op lokaal niveau⁽⁵⁵⁾. De Vlaamse Regering besliste elk jaar met welke convenantpartners zij een erfgoedconvenant sloot. Zij kon het aantal erfgoedconvenants elk jaar vermeerderen met drie. Voor acht gemeenten waarmee al een experimenteel erfgoedconvenant was gesloten, verplichtte het erfgoeddecreet 2004 de Vlaamse Regering een nieuw erfgoedconvenant te sluiten.

Convenantpartners die een eerste erfgoedconvenant aanvroegen, moesten een *intentienota* opstellen, die een beoordeling op grond van de decretale criteria mogelijk maakte. De administratie onderzocht de ontvankelijkheid van de aanvraag en de zakelijke en beheersmatige aspecten van de ontvankelijke aanvragen. Zij maakte een verslag op van haar bevindingen. Een beoordelingscommissie toetste de aanvragen aan de decretale voorwaarden en criteria, en bracht daarover een gemotiveerd advies met rangorde uit. De administratie stelde een ontwerpbeslissing op over alle aspecten van de aanvraag, waarin zij het advies van de beoordelingscommissie integraal opnam. De minister en de aanvrager sloten een eerste convenant voor maximaal zes jaar, die liep van 1 januari van het jaar volgend op de beslissing tot en met 31 december 2008, dit is het tweede jaar van de volgende gemeentelijke beleidsperiode.

De convenantpartners moesten tijdens het eerste jaar van het eerste erfgoedconvenant een beleidsplan indienen voor dezelfde periode, waarin zij de visie, doelstellingen en uitvoering van het convenant formuleerden. De administratie onderzocht de ontvankelijkheid ervan en de zakelijke en beheersmatige aspecten. De beoordelingscommissie bracht een gemotiveerd advies uit over het beleidsplan en toetste het aan het erfgoedconvenant.

De Vlaamse Regering kon op grond van een nieuw beleidsplan na onderhandeling opeenvolgende erfgoedconvenants sluiten voor telkens zes jaar.

De convenantpartners moesten het beleidsplan halverwege actualiseren bij een periode van minstens drie jaar. De minister keurde het beleids-

⁵⁵ Artikel 17, §1 van het erfgoeddecreet. Het cultureel-erfgoeddecreet bevat geen echte omschrijving, maar bepaalt in artikel 67, §1 dat de subsidie aan de lokale convenantpartners wordt toegekend voor de uitvoering van een geïntegreerd en integraal lokaal erfgoedbeleid.

plan of geactualiseerde beleidsplan goed, na advies van de beoordelingscommissie.

De Vlaamse Regering verleende voor de uitvoering van het erfgoedconvenant een variabele werkingssubsidie, met een decretaal minimum. Zij kende de subsidie toe voor de beleidsplanperiode en kon haar tussentijds aanpassen op basis van het geactualiseerd beleidsplan.

Het toezicht op de subsidiebesteding bestond in een jaarlijkse controle van actieplan en begroting, en van het jaarverslag. De administratie voerde bovendien twee evaluaties van de conventantuitvoering en het beleidsplan uit, met telkens een bezoek ter plaatse:

- een tussentijdse evaluatie: uiterlijk halverwege de conventantperiode van minstens drie jaar, met het oog op een geactualiseerd plan;
- een eindevaluatie: in de tweede helft van de beleidsperiode, uiterlijk zes maanden voor de aanvraag van het volgende conventant.

Zij bezorgde de gesubsidieerde een evaluatieverslag met aanbevelingen. Bij een negatieve tussentijdse evaluatie moest de gesubsidieerde in het geactualiseerd beleidsplan aantonen dat hij op passende wijze was tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de administratie. Hij moest de eindevaluatiebevindingen bij de voorbereiding van het volgende erfgoedconvenant betrekken.

Het cultureel-erfgoeddecreet behoudt de jaarlijkse controle van planning, begroting en jaarverslag en de tussentijdse en eindevaluatie van de werking van de gesubsidieerde. Aangezien het nieuwe decreet van 2008 pas werd afgekondigd na de indieningsdatum van de beleidsplannen 2009-2014, golden voor de beoordeling en advisering van die plannen nog grotendeels de procedure en criteria van het oude decreet.

4.2 Tekortkomingen in de regelgeving

Onduidelijkheid over uit te voeren en op te volgen documenten

Zoals bij de archieven en musea, heerst ook bij de conventants onduidelijkheid over de op te volgen documenten: het conventant of het beleidsplan:

- De Vlaamse Regering kende de subsidies toe voor de uitvoering van het conventant, dat logischerwijze primeerde voor het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden. Niettemin kende het uitvoeringsbesluit erfgoedconventants daarbij een belangrijke rol toe aan het beleidsplan⁽⁵⁶⁾. Terwijl de conventantpartners in de eerste beleidsperiode hun beleidsplannen nog konden afstemmen op het conventant omdat ze deze pas na het sluiten van het conventant

⁵⁶ De gesubsidieerde moest immers in het jaarlijks actieplan eventuele afwijkingen van het beleidsplan aangeven, het jaarverslag moest de uitvoering van conventant én beleidsplan verantwoorden en de administratie moest ook de uitvoering van beide evalueren.

moesten indienen, konden ze dat voor de periode 2009-2014 niet meer, aangezien ze bij hun aanvraag van een volgende convenant al een beleidsplan moesten voegen, dat ze nadien niet meer konden aanpassen.

- Volgens de nieuwe regelgeving beslist de Vlaamse Regering tot subsidiëren op grond van het beleidsplan, waarna het erfgoedconvenant wordt gesloten. Een verschil tussen convenant en beleidsplan kan dus leiden tot onduidelijkheid over de uitvoering, verantwoording en evaluatie. Hoewel de uitvoering van het erfgoedconvenant logischerwijze primeert voor de naleving van de subsidievoorwaarden, is van het convenant geen sprake in de nieuwe bepalingen over het toezicht en de evaluatie⁽⁵⁷⁾.

Onvolledigheid eindevaluatie erfgoedconvenants

De regelgeving (oude en nieuwe) situeert de eindevaluatie anderhalf jaar voor het einde van de beleidsperiode, en heeft het niet over een evaluatie van de laatste achttien uitvoeringsmaanden⁽⁵⁸⁾. Alleen als de begunstigde in de volgende beleidsperiode weer een subsidie ontvangt, kan de administratie deze laatste achttien maanden betrekken in de tussentijdse evaluatie van de volgende periode.

Reservevorming: geen toezicht op bestedingsplan

Ook de erfgoedconvenantpartners mogen maar reserves of werkings-subsidies overdragen naar de volgende beleidsperiode binnen bepaalde grenzen. De minister kan hen een afwijking toestaan op deze normen indien zij voor het teveel overgedragen bedrag een bestedingsplan voorleggen. De oude regelgeving belastte de administratie met het toezicht op de uitvoering van het bestedingsplan en deed de begunstigde niet-aangewende middelen terugstorten aan de administratie. Het cultureel-erfgoeddecreet heeft dit toezicht niet toegewezen en voorziet niet in een sanctiemogelijkheid.

Afdwingbaarheid regelgeving

De bedenkingen van het Rekenhof over de afdwingbaarheid van de regelgeving lopen volledig parallel met die over de musea:

- Een convenantpartner die de vereiste verantwoording niet voorlegde, kon, in strijd met de wetten op de rijkscomptabiliteit, toch subsidievoorschotten voor het volgende jaar ontvangen.

⁵⁷ De gesubsidieerde moet in een begroting met toelichting beschrijven hoe hij het beleidsplan zal uitvoeren en het jaarverslag moet de klemtoon leggen op de elementen uit deze toelichting die niet of anders werden ingevuld.

⁵⁸ Ten laatste zes maanden voor de aanvraag van een volgende convenant, die moet gebeuren ongeveer één jaar voor het aflopen van het lopende convenant.

- Behalve de inhouding van het subsidiesaldo, waren bij het niet naleven van de subsidievoorwaarden alleen stopzetting of terugvordering van de subsidie op basis van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit mogelijk.
- Bij een negatieve beslissing over het geactualiseerd beleidsplan van een convenantpartner, had de minister een grote discretionaire bevoegdheid voor de oplegging van sancties.
- Dat de uitvoering van het beleidsplan geen criterium is bij de aanvraag voor een nieuwe beleidsperiode, maakt het moeilijk er gevolgen aan te koppelen voor de nieuwe subsidieaanvraag.
- De nieuwe regelgeving voorziet niet meer in sancties bij een negatieve evaluatie. Als de begunstigde geen subsidie meer aanvraagt voor de volgende periode, kan hij later geen gevolgen meer onderkennen van een negatieve evaluatie. De gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit verplichten weliswaar tot terugvordering van de subsidie als de negatieve evaluatie voortvloeit uit het niet naleven van de subsidievoorwaarden of het niet besteden van de subsidie volgens de subsidiedoelstellingen.

4.3 Toepassing van de regelgeving door de administratie

Subsidietoekenning op basis van een gebrekkig beleidsplan

Voor de beleidsplannen ter uitwerking van twee erfgoedconvenants 2005-2008 gaven de beoordelingscommissie en het agentschap een gunstig eindadvies, maar ze stelden als voorwaarde dat de convenantpartners hun beleidsplan fundamenteel dienden aan te passen bij de indiening van hun geactualiseerd beleidsplan⁽⁵⁹⁾. De minister nam die voorwaarde over bij de goedkeuring van het beleidsplan. Volgens de regelgeving dienden de convenantpartners in dergelijke gevallen echter een aangepast beleidsplan in te dienen tegen 1 april van het tweede jaar en kon de minister sanctioneren als die aangepaste plannen weer niet voldeden. De gebruikte praktijk bracht ook een opvolgingsprobleem mee: het is niet duidelijk waaraan de administratie de jaarlijkse verantwoording de eerste twee jaar moet toetsen als de missie en doelstellingen niet bruikbaar zijn.

Voor de beleidsperiode 2009-2014 steunde de convenantgoedkeuring op de ingediende beleidsplannen. Voor één gemeente besliste de minister dat een goede meerjarenplanning en -begroting noodzakelijk was. Het erfgoedconvenant nam deze aanbeveling op als doelstelling: de indiening van een nieuw beleidsplan tegen eind 2009 met gemeenschappelijke doelstellingen voor de drie sporen van het lokaal cultureel-

⁵⁹ Eén stad diende de missie te herformuleren en realistische doelstellingen met meetbare indicatoren op te nemen. Een andere stad diende nog een omgevings- en SWOT-analyse op te stellen om daaruit doelstellingen en indicatoren te distilleren. De minister stelde in zijn begeleidende brief dat hij geen enkel plan had afgekeurd omdat de traditie van beleidsplanning in het cultureel-erfgoedveld nog zeer jong was.

erfgoedbeleid en een goede meerjarenplanning en meerjarenbegroting. De regelgeving bood de Vlaamse Regering noch de minister een mandaat tot het sluiten van een erfgoedconvenant met een partner waarvan het beleidsplan fundamenteel niet voldeed⁽⁶⁰⁾. Bovendien is niet bepaald wat het gevolg kan zijn als het nieuwe beleidsplan weer niet voldoet. Zonder goedgekeurd beleidsplan is ook de opmaak van het jaarplan 2009 problematisch en heeft de administratie geen basis voor de toetsing van jaarplan en jaarverslag.

Financiële verantwoording

De convenantpartners dienden de verantwoordingsstukken (jaarlijkse actieplannen met begroting en jaarverslagen) tijdig in. De financiële verantwoordingen vertoonden echter tekortkomingen:

- Bij één van de zes convenants ontbraken de uittreksels uit de gemeentelijke begrotingsrekening met ontvangsten- en uitgavenartikels die betrekking hadden op het convenant en het verslag van de gemeenteontvanger. De partner staaft de uitgaven evenmin met kostenbewijzen⁽⁶¹⁾.
- Bij twee erfgoedconvenants toonden de voorgelegde uittreksels uit de begrotingsrekeningen niet aan dat zij alleen betrekking hadden op het erfgoedconvenant en in hun verantwoording ontbraken de afschrijvingstabellen. Bij één ervan vermeldde het verslag van de gemeenteontvanger een hoger bedrag ter verantwoording van de subsidiebesteding dan het jaarverslag⁽⁶²⁾.
- Bij één erfgoedconvenant maakt de voorstelling van investeringskosten als eigen inbreng van de gemeente in het ene jaar en aanrekening van de afschrijvingskosten ervan in de volgende jaren, het extra moeilijk de eigen inbreng en de overdracht op het einde van de beleidsperiode correct te berekenen.
- Voor één erfgoedconvenant legde de gemeente geen verslag van de gemeenteontvanger voor, zodat de subsidieoverdracht en de eigen inbreng van de stad onduidelijk waren. Het vzw-statuuat van de

⁶⁰ Het cultureel-erfgoeddecreet legt, in tegenstelling tot het vroegere decreet, weliswaar geen uitdrukkelijke goedkeuring van het beleidsplan op, maar de beoordelingscommissie en administratie moeten het beleidsplan toetsen aan de decretale subsidiecriteria. De gesubsidieerde moet in de jaarlijkse toelichting bij zijn begroting aangeven hoe hij het beleidsplan zal uitvoeren. Het sluiten van een erfgoedconvenant met als rechtsgrond het cultureel-erfgoeddecreet, houdt dus een impliciete goedkeuring van het beleidsplan in.

⁶¹ Gemeenten organiseren behalve de erfgoedactiviteiten nog andere activiteiten. Ze moeten de gesubsidieerde erfgoedactiviteiten dan ook opnemen in een aparte begrotingsafdeling en ter verantwoording een uittreksel uit de jaarrekening voorleggen met een overzicht van deze inkomsten en uitgaven, alsook een verslag van de ontvanger. Als ze het volledige subsidiebedrag zo niet kunnen verantwoorden, mogen ze het resterende gedeelte ook verantwoorden met kostenbewijzen.

⁶² De convenantpartner stelde in zijn afrekeningen van het werkingsjaar 2007 en 2008 dat het activiteitencentrum Erfgoed in de stedelijke boekhouding geen correcte weergave gaf van de kosten van de erfgoedcel, die het erfgoedconvenant uitvoert.

convenantbeheerder en de centralisatie van alle ontvangsten en uitgaven in de vzw-boekhouding zorgden wel voor een transparante financiële verantwoording.

- Voor vier van de zes onderzochte erfgoedconvenants moest de administratie bij de saldoafrekeningen herberekeningen doen omdat de jaargegevens onvolledig of onduidelijk waren. Dit wijst op onvoldoende controle tijdens de beleidsperiode.

Onvolledig bestedingsplan voor de reserveoverschrijding

De tekortkomingen in de financiële afrekeningen van de erfgoedconvenants doen vermoeden dat een correcte invulling van het rekenblad dat de administratie ontwikkelde voor, onder meer, de toepassing van de reserve- en overdrachtnormen, moeilijk is.

Voor één erfgoedorganisatie die onderdeel is van een grotere rechtspersoon, heeft de administratie de regel dat zij het volledige vermogen van de rechtspersoon moet relateren aan de reserVENORMEN (zie voetnoot 13) weliswaar toegepast, maar ze aanvaardde een bestedingsplan dat niet de volledige reserveaan-groei van de rechtspersoon omvatte. Bij deze erfgoedconvenant, uitgevoerd door een intercommunale, was de norm voor de reserveaan-groei zwaar overschreden. Aangezien de intercommunale ook veel andere activiteiten omvatte en het aandeel van de erfgoedsubsidie slecht 4,5% van de totale omzet bedroeg, concludeerde de administratie dat de intercommunale de reserveaan-groei niet had verwezenlijkt met de subsidies. De administratie slaagde erin de reserveaan-groei voor het erfgoedconvenant afzonderlijk te berekenen en stelde nog altijd een overschrijding van de norm vast. Daarom stelde zij toch een inhouding van het saldo voor. Die compenseerde de volledige overschrijding niet, zodat de Vlaamse Regering nog een uitzondering op de reserveaan-groei diende toe te staan op voorlegging van een bestedingsplan voor de volledige reserveoverschrijding van de rechtspersoon. De intercommunale bezorgde alleen een bestedingsplan voor de reserveaan-groei van het erfgoedconvenant⁽⁶³⁾.

Voor gemeentelijke erfgoedconvenants wordt alleen het niet bestede gedeelte van de subsidie als overdracht beschouwd. Volgens de berekeningen van de administratie is de norm voor de overdracht nergens overschreden.

⁶³ Voor de huidige erfgoedconvenants bepaalt het cultureel-erfgoeddecreet geen reserveregels meer, maar enkel normen voor de subsidieoverdracht. Daardoor is de behandeling van erfgoedconvenants met intercommunales nu dezelfde als die met gemeenten en provincies.

4.4 Beoordeling van plannings- en verantwoordingsdocumenten

Erfgoedconvenants 2005-2008

De erfgoedconvenants bevatten diverse doelstellingen, waarvan de onderlinge samenhang onduidelijk was. Zo gaven de convenants niet aan hoe zijn doelstellingen bijdroegen tot die van het Vlaams erfgoedbeleid. De erfgoedconvenants bevatten ook een onderdeel *resultaatgebieden*⁽⁶⁴⁾, waarvan het verschil met doelstellingen niet duidelijk was. De beoordelingscommissie vond het convenant te algemeen en te herhalend. Ze pleitte voor meer gebalde en leesbare teksten⁽⁶⁵⁾.

Beoordeling beleidsplannen 2005-2008

De inhoudelijke en kwalitatieve adviezen van de beoordelingscommissie waren niet gestructureerd, zodat de garantie ontbrak op een systematische behandeling van alle beleidsplanaspecten en van de toetsing van het beleidsplan aan het erfgoedconvenant⁽⁶⁶⁾. De beoordelingscommissie had kritiek op verschillende beleidsplannen. Zij stelde in het algemeen vast dat de plannen een evaluatie van de convenantwerking vaak niet toelieten en maakte opmerkingen over hun opmaak⁽⁶⁷⁾. Bij vier van de zes beleidsplannen gaf de commissie aandachtspunten mee voor de beleidsplanning. Voor het voorstel aan de minister maakte de administratie een fiche op met haar advies en een samenvatting van het advies van de beoordelingscommissie. Deze fiche bevatte onder meer een beoordeling van de beleidsplanning zelf. Bij twee beleidsplannen eiste de minister een volledige herwerking in de geactualiseerde beleidsplannen. Toch keurde de minister geen enkel beleidsplan af⁽⁶⁸⁾. Enkele beleidsplannen strekten volgens het geïntegreerde advies van beoordelingscommissie en administratie tot voorbeeld, maar de administratie gebruikte ze niet als *best practices* voor de andere organisaties.

De opvallende verschillen tussen de *geactualiseerde beleidsplannen* bemoeilijkten volgens de beoordelingscommissie een uniforme advisering. Daarom formuleerde ze enkele algemene vormelijke aandachtspunten over het rapporteren van realisaties en bijsturingen⁽⁶⁹⁾. Voor de

⁶⁴ Dat vermeldde op welke vlakken het erfgoedconvenant resultaten moest boeken voor Vlaanderen, voor verschillende erfgoedconvenants en voor de regio waarop het convenant betrekking had.

⁶⁵ Verslag vergadering van 8 september 2005.

⁶⁶ De volgende elementen kwamen in alle adviezen aan bod: omgevingsanalyse, visie, doelstellingen, plaats en organisatie van de erfgoedcel en aansluiting van beleidsplan op erfgoedconvenant. Soms kwamen ook indicatoren, instrumenten en werkmethoden ter sprake.

⁶⁷ Onder meer over het ontbreken van een meerjarenplan met prioriteiten, effecten en indicatoren en de opname van resultaatgebieden voor Vlaanderen en meerdere erfgoedconvenants.

⁶⁸ Volgens zijn brief van 3 januari 2006 omdat de traditie van beleidsplanning in het cultureel-erfgoedveld nog jong was.

⁶⁹ Verslag van de vergadering van 23 februari 2007.

meeste geactualiseerde beleidsplannen bevatte haar advies een beoordeling van de kwaliteit van (elementen) van het beleidsplan, en soms gaf ze hiervoor ook aandachtspunten mee. Een convenantpartner die in deze fase een herwerkt beleidsplan moest voorleggen, kreeg opnieuw een negatief oordeel over de herwerking, maar de minister keurde het plan toch goed. De beslissing formuleerde in dit geval zelfs geen duidelijke aandachtspunten voor de planning.

De onduidelijke koppeling in de beleidsplannen met de doelstellingen van het erfgoedconvenant en vooral de gebrekkige operationalisering van de doelstellingen, bemoeilijkten een evaluatie van het doelbereik⁽⁷⁰⁾. De uitvoering van de beleidsplannen en convenants is daardoor alleen opvolgbaar langs de realisatie van de vooropgestelde acties en projecten. Bij gebrek aan genormeerde indicatoren⁽⁷¹⁾ vormden het erfgoedconvenant en het beleidsplan meer een middelenverbintenis, waarbij de realisatie van deze acties en projecten volstond om aan het convenant te voldoen.

De geactualiseerde beleidsplannen volgden meestal de structuur en de doelstellingen van het oorspronkelijke plan. De twee erfgoedpartners die hun beleidsplan moesten herwerken, bleven problematisch. De ene verminderde de strategische en operationele doelstellingen, wat de beoordelingscommissie positief evalueerde omdat dit realistischer en overzichtelijker was. Daardoor vertroebelde echter wel het verband met de convenantdoelstellingen. De andere gaf alleen aan in hoeverre zij gevolg gaf aan de aandachtspunten, zonder een nieuw beleidsplan op te stellen. Aangezien het oorspronkelijk beleidsplan geen operationele doelstellingen en indicatoren bevatte, ontbraken die nog steeds.

Jaarlijkse verantwoording en controle

De opvolging van de uitvoering van het erfgoedconvenant of het beleidsplan via actieplannen en jaarverslagen is zeer moeilijk:

- De onderzochte actieplannen sloten meestal aan bij de beleidsplannen, maar slechts drie convenantpartners gaven een duidelijk over-

⁷⁰ Slechts twee beleidsplannen namen de doelstellingen van het erfgoedconvenant letterlijk over als strategische doelstellingen. In drie van de zes beleidsplannen waren de strategische doelstellingen een herformulering van die uit het erfgoedconvenant, wat soms leidde tot meer of minder doelstellingen. Eén plan formuleerde een convenantdoelstelling als operationele doelstelling en gaf er dus geen verdere concretisering aan. Vier beleidsplannen werken de strategische doelstellingen verder uit in operationele doelstellingen, acties en indicatoren. Slechts één ervan bevatte ook een goede meerjarenplanning. Eén beleidsplan formuleerde geen enkele operationele doelstelling en beschreef alleen de geplande activiteiten, projecten en instrumenten. Een ander plan bevatte dan weer zoveel operationele doelstellingen dat de beoordelingscommissie twijfelde aan de haalbaarheid ervan.

⁷¹ Twee beleidsplannen bevatten geen indicatoren. De indicatoren in de overige vier beleidsplannen waren niet genormeed.

zicht van de strategische en operationele doelstellingen en de acties⁽⁷²⁾.

- De jaarverslagen rapporteerden over de uitvoering van alle acties of projecten uit het actieplan, maar volgden daarbij niet de structuur van de strategische en operationele doelstellingen uit het beleidsplan. De meeste jaarverslagen rapporteerden over de uitgevoerde acties per project of werkgebied⁽⁷³⁾.
- De opvolging van de realisatie van doelstellingen wordt nog verder bemoeilijkt doordat de jaarverslagen niet of nauwelijks verwijzen naar indicatoren, de indicatoren niet genormeerd zijn of de indicatoren zijn uitgewerkt per project en niet per doelstelling. Zo bieden zij inzicht in de uitvoering van projecten en acties, maar niet in de realisatie van de doelstellingen.

De administratie heeft geen opmerkingen gemaakt over het niet rapporteren volgens de beleidsplan- of convenantdoelstellingen. Integendeel, ze stelde in de eindevaluatie van twee erfgoedconvenants dat de jaarverslagen helder en beknopt waren⁽⁷⁴⁾.

Beoordeling beleidsplannen 2009-2014

Voor de onderzochte erfgoedconvenants maakte het beleidsplan voor de beleidsperiode 2009-2014 deel uit van de aanvraag van een nieuw erfgoedconvenant. Ditmaal maakte de administratie uniforme zakelijke adviezen op in gestructureerde verslagen met systematische beoordelingen van de vier beoordelingscriteria uit het erfgoeddecreet 2004. Zij behandelde ook expliciet het proces van de beleidsplanning en de kwaliteit van het beleidsplan. De adviezen van de beoordelingscommissie waren niet gestructureerd volgens de decretale criteria en bespraken de beleidsplanning meestal maar beknopt. De brief die de erfgoedconvenants in kennis stelde van de goedkeuring van het beleidsplan, bevatte een samenvatting van de ontwerpbeslissing die de administratie en de beoordelingscommissie opstelden. De beoordeling van het beleidsplan kwam daarin weinig aan bod.

De beleidsplannen bevatten allemaal een overzicht van strategische en operationele doelstellingen en indicatoren. De indicatoren zijn echter nooit genormeerd, zodat het uiteindelijk doelbereik niet toetsbaar is. Enkele nochtans goed gestructureerde beleidsplannen, voldeden inhoud-

⁷² Voor één daarvan verschilde dit overzicht van jaar tot jaar. Een andere hanteerde deze aanpak alleen voor de eerste twee jaar van de convenantperiode. Eén stad stelde één jaar een voorbeeldig gestructureerd plan op, maar hanteerde de andere jaren een planning per project, met verwijzing naar meerdere strategische doelstellingen per project.

⁷³ Twee partners koppelden de uitgevoerde acties of projecten nauwelijks of niet aan de doelstellingen. De overige drie koppelden de projecten of werkgebieden aan meerdere strategische of operationele doelstellingen.

⁷⁴ Slechts in één geval, waar de beoordeling aangaf dat het beleidsplan de werking niet evalueerbaar maakte, stelde de administratie vast dat dit probleem zich doorzette in de eerste actieplannen en jaarverslagen.

lijk niet. Zo moesten twee steden een erfgoedforum ontwikkelen, maar namen zij dat niet op in hun beleidsplan⁽⁷⁵⁾. De administratie antwoordde dat de beleidsplannen werden ingediend vóór de inwerkingtreding van het cultureel-erfgoeddecreet, dat dit erfgoedforum voorziet. Bij de mededeling van de eindevaluatie van de vorige beleidsperiode wees de administratie er de betrokken steden echter reeds op dat dit onderdeel zou worden opgenomen in de toekomstige erfgoedconvenant en vroeg dat dit ook terug te vinden zou zijn in het nieuwe beleidsplan. Ook de beoordelingscommissie stelde vast⁽⁷⁶⁾ dat het erfgoedforum ontbrak in het beleidsplan van de twee steden, terwijl de derde in aanmerking komende stad dit aspect wel opnam in haar beleidsplan.

Erfgoedconvenant 2009-2014

Het nieuwe erfgoedconvenant formuleert geen resultaatgebieden of doelstellingen meer voor andere bestuursniveaus of meer erfgoedconvenants. Het bevat nog alleen de doelstellingen die de convenantpartner moet bereiken met de uitvoering van het convenant: enerzijds generieke doelstellingen, opgenomen in alle erfgoedconvenants, en anderzijds specifieke doelstellingen, alleen voor het betrokken erfgoedconvenant. Generieke doelstellingen vergemakkelijken de sturing en opvolging van globale resultaten op bepaalde vlakken. De aandachtspunten uit de beleidsplangoedkeuringen staan bij de specifieke doelstellingen.

Drie convenants hebben de strategische doelstellingen uit het beleidsplan overgenomen als specifieke doelstellingen. Drie andere herformuleerden de doelstellingen uit het beleidsplan volledig. Aangezien de erfgoedconvenants, in tegenstelling tot de beleidsplannen, geen operationele doelstellingen of indicatoren bevatten, is het voor deze convenants onduidelijk hoe de administratie de uitvoering van deze doelstellingen zal opvolgen. De herformulering doet de inspanningen van de erfgoedpartners voor een gestructureerd, opvolgbaar beleidsplan teniet. Verder is het onduidelijk of de verantwoordingsdocumenten moeten aansluiten bij het beleidsplan of het erfgoedconvenant. De actieplannen 2009 verschillen dan ook in opmaak. De meeste volgen de convenantdoelstellingen⁽⁷⁷⁾. Eén actieplan volgt de strategische doelstellingen uit het beleidsplan en past de convenantdoelstellingen in. Het koppelt de operationele doelstellingen vervolgens aan de convenantdoelstellingen.

⁷⁵ Bij de goedkeuring van het beleidsplan stelde de minister daarom als voorwaarde een herwerking van het beleidsplan volgens de drie sporen in het cultureel-erfgoeddecreet (versterken lokaal erfgoedbeleid, erfgoedforum, ondersteuning lokale erfgoedactoren).

⁷⁶ Vergadering van 9 mei 2008.

⁷⁷ Slechts één daarvan legt een perfecte link tussen de doelstellingen in het erfgoedconvenant en de operationele doelstellingen en indicatoren uit het beleidsplan. Eén actieplan stemt de operationele doelstellingen af op de convenantdoelstellingen. De andere drie verbinden hun acties rechtstreeks aan de strategische doelstellingen in het erfgoedconvenant.

4.5 Evaluaties

Timing van de evaluaties

De regelgeving verbond de timing voor de evaluaties van de erfgoedconvenants aan de indiening van het geactualiseerde beleidsplan en het beleidsplan voor de volgende periode. De convenantpartners moesten de evaluatiebevindingen immers verwerken in de beleidsplannen en de administratie moest ze kunnen gebruiken voor de bijsturing van de werking en de beslissingen over de beleidsplannen. De administratie heeft de evaluaties tijdig uitgevoerd.

Het cultureel-erfgoeddecreet heeft het geactualiseerde beleidsplan afgeschaft, maar de timing behouden. Het heeft een tussentijdse en een eindevaluatie mogelijk gemaakt, maar niet verplicht. De timing in het cultureel-erfgoeddecreet impliceert dat een eindevaluatie meestal maar één jaar meer evalueert dan de tussentijdse evaluatie⁽⁷⁸⁾. De administratie neemt zich voor zich in de praktijk te beperken tot de eindevaluatie, omdat zij vindt dat een jaar voordien nog een tussentijdse evaluatie organiseren, onvoldoende meerwaarde biedt.

Kwaliteitsbewaking

De regelgeving heeft het voorwerp van de evaluaties vastgesteld. In de vorige beleidsperiode was dat voor erfgoedconvenants de uitvoering van de convenant en het beleidsplan. Volgens het cultureel-erfgoeddecreet is dat de werking van de gesubsidieerde organisatie. Aangezien het beleidsplan deze werking uiteenzet, impliceert dit ook een toetsing van de uitvoering van dit plan.

Het doel van de evaluatie is minder duidelijk. De oude regelgeving richtte de evaluatie op bijsturing langs het geactualiseerd beleidsplan en input voor de volgende beleidsperiode. Het cultureel-erfgoeddecreet geeft geen doel meer aan. Het verplicht de erfgoedpartners alleen de eindevaluatie mee te nemen bij de voorbereiding van hun volgende subsidieaanvraag. De administratie ziet de evaluatie in functie van het toezicht op de werking en de naleving van de subsidievoorwaarden, en als instrument voor de begeleiding van de organisaties.

Zoals bij de archiefcentra en de musea is aangehaald, bouwde het erfgoedteam de evaluatiepraktijk geleidelijk op (het werken met verfijnde sjablonen, voorafgaandelijke methodebesprekingen en nabesprekingen). Het Rekenhof heeft hierbij enkele bedenkingen:

⁷⁸ De administratie moet de tussentijdse evaluatie uiterlijk halverwege de beleidsperiode bezorgen. Aangezien zij die evaluatie vooral op de jaarverslagen stoelt, betreft zij maximaal drie volledige jaren. De eindevaluatie moet zij zes maanden voor de indiening van het nieuwe beleidsplan (31 december) bezorgen. Voor een zesjarige beleidsperiode (convenants) betekent dat tegen 1 juli van het vijfde jaar. De eindevaluatie kan dus maximaal vier volledige jaren overschouwen.

- De concrete invulling van de verslagen en de supervisie erop bepalen nog sterk de vergelijkbaarheid van de verslagen.
- De eindevaluatieverslagen behandelen niet altijd alle aandachtspunten.
- Het sjabloon voor de erfgoedconvenants bevat een rubriek *evaluatie van de werking op basis van de verschillende doelstellingen*, maar de verslagen sommen die doelstellingen niet systematisch op en geven een verschillende mate van beoordeling, zodat de resultaten eigenlijk niet vergelijkbaar zijn.
- De inspecteurs houden pas sinds 2008 hun opmerkingen over de actieplannen en jaarverslagen, die informatiebronnen zijn voor de evaluaties, in controlefiches bij.
- De evaluatieverslagen geven niet aan welke knelpunten die uit de voorbereiding van de plaatsbezoeken naar voren kwamen, zijn besproken met de gesubsidieerde. Soms lijken bepaalde tekortkomingen niet te zijn besproken

Kwaliteit van de evaluatieverslagen

De evaluatieverslagen over de erfgoedconvenants zijn tijdig meege-deeld, maar vertonen verschillende tekortkomingen:

- Zij geven weinig informatie over de uitvoering van het beleidsplan en het erfgoedconvenant. Alle verslagen bespreken wel enkele of alle doelstellingen, maar ze doen zelden een uitspraak over de mate van realisatie ervan⁽⁷⁹⁾. Doorgaans is het onduidelijk of het oordeel slaat op de realisatie van het beleidsplan of de erfgoedconvenant. De verslagen verwijzen immers niet naar de geëvalueerde intenties en doelstellingen. Eén eindevaluatieverslag gaf een, weliswaar vaag, positief oordeel, hoewel de administratie en de beoordelingscommissie ernstige kritiek hadden op de evalueerbaarheid van het onvoldoende geoperationaliseerde beleidsplan.
- De verslagen beoordelen niet de uitvoering van het meerjarenplan, dat een verdere concretisering en timing van de doelstellingen is⁽⁸⁰⁾.
- Hoewel de administratie belang hecht aan de invulling van de resultaatgebieden (voor Vlaanderen, verschillende erfgoedconvenants en de regio van het convenant) aangezien ze in alle evaluatieverslagen ter sprake komen⁽⁸¹⁾, bevat slechts de helft van de tussentijdse verslagen een oordeel over de invulling van de resultaatge-

⁷⁹ Slechts één tussentijds evaluatieverslag en één eindevaluatieverslag geven een oordeel over de realisatie van enkele doelstellingen. Twee tussentijdse verslagen en één eindevaluatieverslag oordelen globaal dat de vooropgestelde doelstellingen zijn gehaald, zonder dit oordeel toe te lichten.

⁸⁰ Slechts bij één convenant, waarvoor de verdere uitwerking van de meerjarenplanning een aandachtspunt was, wordt dat in beide verslagen beoordeeld.

⁸¹ De tussentijdse evaluaties behandelden deze elementen systematisch in een overzichtelijke tabel met bevindingen per vooropgesteld resultaat.

bieden⁽⁸²⁾. De eindevaluatieverslagen behandelden de resultaatgebieden minder systematisch en bespraken meestal maar enkele resultaatgebieden. Bij vier van de zes verslagen leidde dat tot een vrij negatief oordeel.

- Alle eindevaluatieverslagen behandelden systematisch de uitvoering van alle aandachtspunten voor de beleidsperiode, tegenover één tussentijds evaluatieverslag. Hoewel de verslagen op dat vlak dus verbeterden, formuleerde maar de helft ervan ook een duidelijk oordeel.
- Alle verslagen behandelden uitdrukkelijk alle aspecten van de zakelijke en beheersmatige werking uit het erfgoedconvenant⁽⁸³⁾. De meeste tussentijdse verslagen deden daar ook in zekere mate een uitspraak over, behalve over de financiering. In de eindevaluatieverslagen gebeurde dit slechts uitzonderlijk. Andere elementen waarover de evaluatieverslagen sporadisch een oordeel geven, zijn beleidsplanning en transparantie van de financiële verantwoording. In de tussentijdse evaluaties leidden vooral negatieve vaststellingen daarover tot commentaren, in de eindevaluaties veeleer positieve vaststellingen.
- Aangezien de evaluatieverslagen het doelbereik niet behandelden, bevatten ze ook geen verklaringen voor succes of falen⁽⁸⁴⁾.
- Vijf van de zes eindverslagen vermeldden sterke elementen in de werking die als voorbeeld konden dienen voor andere erfgoedconvenants, tegenover geen enkel tussentijds verslag.
- Ondanks de vaste structuur, verschilden de evaluatieverslagen in duidelijkheid. Enkele eindverslagen formuleerden sterktes en zwaktes per onderdeel, wat de precisie en duidelijkheid verhoogde. Een conclusie per onderdeel zou de beoordeling nog kunnen verscherpen en een heldere, onderbouwde eindconclusie bevorderen.
- De verslagen bevatten duidelijke conclusies en aanbevelingen. De conclusies zijn echter niet altijd onderbouwd door de verslagen. Eén tussentijdse evaluatie en twee eindevaluatieverslagen bevatten een zeer positieve conclusie, terwijl het verslag belangrijke opmerkingen inhield of verschillende aandachtspunten niet vervuld waren.
- De evaluatieverslagen vermeldden systematisch op welke informatie zij steunden (bv. plaatsbezoek), maar bevatten verder geen methodologische informatie. Zij preciseerden niet in welke mate de administratie de monitoringinformatie uit beleidsplannen, actieplannen en jaarverslagen analyseerde en vermeldde zelden data (behalve in de financiële informatie). Het is evenmin duidelijk in welke mate de verslagen steunden op verklaringen van de erfgoedpart-

⁸² De overige verslagen bevatten een beschrijving van activiteiten en projecten, zonder oordeel over invulling of geleverde inspanningen.

⁸³ Organisatiestructuur, aansturing en personeel erfgoedcel, logistieke en financiële middelen.

⁸⁴ Drie eindverslagen gaven wel een verklaring voor het niet invullen van de resultaatgebieden.

ners zelf (interviews) of observaties door de inspecteurs, noch of de informatie werd getoetst.

4.6 Bijsturing van de convenants

Steunpunt

Het steunpunt speelt dezelfde rol in de bijsturing van erfgoedpartners als bij archieven en musea.

Tijdens de beleidsperiode

De administratie deelde de evaluatieverslagen altijd integraal mee aan de erfgoedpartners. Daardoor konden die de aandachtspunten beter plaatsen en namen ze ook kennis van eventuele positieve vaststellingen. De beoordelingscommissie voegde ook aandachtspunten bij haar beoordeling van het geactualiseerde beleidsplan. Hoewel deze beoordeling zich vooral richtte op de beleidsplanning en de toekomst, bracht zij zo ook bijsturing mee. Alle geactualiseerde beleidsplannen vermeldden ook de vroegere aandachtspunten. Twee ervan bespraken de invulling van deze aandachtspunten echter niet volledig of onvoldoende concreet. De beoordeling van deze plannen besteedde systematisch aandacht aan de mate waarin de convenantpartners tegemoetkwamen aan de vroegere aandachtspunten of bijsturingen planden.

Slechts twee eindevaluatieverslagen behandelden expliciet de aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie. De andere behandelden alleen de aandachtspunten bij het beleidsplan en het geactualiseerde beleidsplan⁽⁸⁵⁾.

Volgens de eindevaluatieverslagen ondernamen alle erfgoedpartners remediëringsacties. Toch stelde de administratie weinig verbeteringen vast. Slechts twee erfgoedpartners realiseerden op verschillende punten een duidelijke verbetering.

Zoals bij de archieven en de musea, wees de administratie erop dat de relatieve autonomie van de convenantpartners impliceert dat zij in eerste instantie zelf hun werking bijsturen. De bijsturing door de administratie is vooral procesgericht.

Benutting informatie bij de volgende subsidieperiode

Het beleidsplan bij de aanvraag tot het sluiten van een volgende erfgoedconvenant moest o.m. een evaluatie bevatten van de uitvoering van het vorige erfgoedconvenant. Alle beleidsplannen 2009-2014 bevatten

⁸⁵ In drie gevallen hield dat impliciet een opvolging in van de aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie doordat die grotendeels overeenstemden met de aandachtspunten bij het beleidsplan of bij het geactualiseerd beleidsplan. In twee gevallen werden enkele aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie niet opgevolgd.

een zelfevaluatie over de vorige periode. Bij gebrek aan goede indicatoren gaven ze geen echte beoordeling van de bereikte resultaten en volstond de uitvoering van de geplande acties voor een positieve zelfbeoordeling. De adviezen van administratie en beoordelingscommissie besteedden weinig of geen aandacht aan de zelfevaluaties.

De meeste beleidsplannen 2009-2014 behandelden de aandachtspunten impliciet, zij het niet altijd in voldoende mate. De beoordelingscommissie stelde soms in haar advies dat de erfgoedpartner zich bewust was van de knelpunten uit het verleden, zonder verdere specificatie. De leidraad die de administratie invulde als voorbereiding op haar advies, verwees sporadisch naar aandachtspunten uit de eindevaluatie. De geïntegreerde ontwerpbeslissing van administratie en beoordelingscommissie bij de nieuwe beleidsplannen verwees echter niet naar de knelpunten die uit de evaluaties in de vorige beleidsperiode bleken.

Evaluatiesyntheses

De administratie brengt de informatie uit de individuele evaluaties niet samen in evaluatiesyntheses en maakt geen specifieke analyses van de evaluatieresultaten. Toen zij recent een gemeenschappelijk knelpunt vaststelde bij de erfgoedconvenants, nam ze wel een initiatief tot bijsturing van de eigen evaluatiepraktijk en van de gesubsidieerde actoren.

Een centrale doelstelling van de erfgoedconvenants is het in kaart brengen van lokale noden en behoeften op het vlak van cultureel erfgoed op het grondgebied van een convenant en daarvoor oplossingen op maat ontwikkelen. Een analyse van de conventantuitvoering toonde echter aan dat de erfgoedpartners met de jaren meer generiek werken. Vaak ondernemen verschillende conventantpartners dezelfde acties (bv. een beeldbank ontwikkelen), besteden zij activiteiten uit, vernieuwen zij minder en houden zij minder rekening met specifieke lokale noden. De administratie wil de vernieuwende dynamiek uit de experimentele periode weer op de voorgrond krijgen en plande daarvoor opvolgingsbezoeken voor de lopende convenants.

5 Organisatie van het toezicht en de evaluatie

Personeel

Het team Cultureel-Erfgoedorganisaties in de afdeling Erfgoed van het agentschap Kunsten en Erfgoed behandelt de erkenning en subsidiëring van archief- en documentatiecentra, musea en erfgoedconvenants. Het bestaat uit een tiental personeelsleden. Het huidige personeelsplan is een geactualiseerde versie van het opstartpersoneelsplan van het agentschap. Het steunt niet op procesbeschrijvingen. In het agentschap loopt een traject voor procesanalyse en -optimalisatie, dat onder meer moet leiden tot een personeelsplan met een overzicht van de bestaande en gewenste personeelsbezetting. De opmaak van het cultureel-erfgoeddecreet ging gepaard met een analyse van het aantal te behandelen dossiers. Die leidde tot de beslissing dat het bestaande personeelskader volstond voor de uitvoering van het nieuwe decreet, op voorwaarde dat het aantal gesubsidieerde organisaties niet sterk zou uitbreiden.

Elke medewerker heeft het functieprofiel van dossierbehandelaar externe aanvragen, waaraan bepaalde competenties verbonden zijn. De jaarlijkse evaluatie peilt onder meer naar de aanwezigheid van de vereiste kennis voor de taakuitvoering. De individuele planningsdocumenten bepalen de vereiste vorming. Het agentschap formuleert in zijn vormingsplan, dat het jaarlijks actualiseert, de generieke opleidingen die het essentieel acht om de jaarlijkse doelstellingen te realiseren. Behalve aan externe vorming, besteedt het ook aandacht aan interne vorming en kennisdeling door, onder meer, collega-groepen en de werkgroep Visitaties. Het inspectiemodel bepaalt dat elke dossierbehandelaar zowel de inhoudelijke als de financiële dossieraspecten moet opvolgen. Daarom organiseert het agentschap interne en externe opleidingen ter versterking van de financiële expertise.

Takentoe wijzing

Er is een organogram voor het agentschap en de afdeling. Het team beschikt over een overzicht van alle structurele taken per personeelslid. Voor elke aanvraagronde en evaluatieronde werd in het verleden een planning opgemaakt met een taakverdeling per personeelslid (behandelaar, notaschrijver, inspecteur). Voor de lopende beleidsperiode bestaat een meerjarenplanning voor de aanvragen en evaluaties, met aanduiding van aanvraagbehandelaar, inspecteur en inspectieduo's.

Richtlijnen en procedures

De administratie omschreef ook de procedures van het archiefdecreet en het erfgoeddecreet 2004 in zijn handleiding en herhaalde die in de instructies aan de organisaties. Zij omschreef alle processen op een generiek niveau in het kader van de organisatieontwikkeling. Op termijn zal zij de nieuwe procedures integreren en beschrijven in een globaal

kwaliteitshandboek. De proceduretrekker (secretaris van de beoordelingscommissie) heeft de stappen in de aanvraagprocedures concreet uitgeschreven, met data, taakverdeling tussen administratie en beoordelingscommissie en taakomschrijving per betrokken personeelslid. De concrete uitwerking van de evaluatieprocedure gebeurt tot nu toe in evaluatiesjablonen met een bijhorende checklist en richtlijnen en in een controlefiche (die de reserve of overdracht en de opmerkingen bij het toezicht registreert).

Functiescheiding

Het personeelslid belast met de opvolging en de jaarlijkse controle van een organisatie, staat ook in voor de inspectie en de evaluatie. Maatregelen om objectiviteit en fraudepreventie te garanderen zijn: scheiding tussen de rol van aanvraagbehandelaar en inspecteur, rotatie van rollen per beleidsperiode en evaluaties per duo. Inspecteurs kunnen in de volgende beleidsperiode niet dezelfde organisatie inspecteren. De persoon die het dossier opvolgt, kent de werking van de organisatie het best. De keuze van de tweede persoon voor de inspectie staat in functie van beschikbaarheid en expertise. Deze tweede persoon heeft een klankbordfunctie. Samen stellen zij het eindoordeel op bij de tussentijdse of de eindevaluatie.

Het uitgewerkte controlesysteem biedt voldoende garantie voor integriteit en objectiviteit. De administratie meent dat de medewerkers zo een brede deskundigheid opbouwen in de diverse fasen van dossierbehandeling en de noodzakelijke basiskennis over de gesubsidieerde instelling verwerven voor een kwaliteitsvolle evaluatie. Een aparte inspectiedienst vergt bovendien een uitbreiding van het personeelskader.

Deontologische code

Een aparte deontologische code voor het agentschap bestaat nog niet. Momenteel is er een ontwerpdocument over het integriteitsbeleid, waarvan de deontologische code onderdeel is. Er bestaat wel een eerste ontwerp van regels om de kwaliteit en objectiviteit in dossiers te bewaken. Daarbuiten vat een document de essentiële deontologische regels voor dossierbehandelaars samen.

6 Doelbereik van het subsidiebeleid

6.1 Duidelijkheid en toetsbaarheid van de doelstellingen

De diverse erfgoeddecreten vermeldden grotendeels gelijklopende doelstellingen van het subsidiebeleid⁽⁸⁶⁾. Het subsidiebeleid is ingebed in de beleidsdoelstellingen van de minister voor het cultureel erfgoed:

- De beleidsnota 1999-2004 stelde het erfgoedconvenant als nieuw beleidsinstrument en de integratie van de archiefsector in het breder opzet van het roerend erfgoed voorop.
- In de beleidsnota 2004-2009 kaderde het subsidiebeleid in de doelstelling voor een verdere uitbouw van een geïntegreerd en integraal cultureel-erfgoedbeleid⁽⁸⁷⁾, met als aandachtspunten de goede implementatie en een behoorlijke financiering van het erfgoeddecreet. Andere doelstellingen waren een inhaalbeweging voor de archiefsector, educatie en betrokkenheid, en vorming en deskundigheidsbevordering.
- In de beleidsnota 2009-2014 kadert het subsidiebeleid vooral in de doelstellingen over implementatie van het cultureel-erfgoeddecreet en de bewaring en ontsluiting van het erfgoed. De minister beoogt een groei van de structurele subsidiëring van musea op Vlaams niveau, voortzetting van het instrument erfgoedconvenant, het uitbouwen van een expertisenetwerk en van een professioneel depotbeleid.

De doelstellingen werden op een strategisch niveau geformuleerd. Voor de beoordeling van het doelbereik, was een verdere operationalisering ervan nodig. De beheersovereenkomst met het IVA Kunsten en Erfgoed bracht deze operationalisering niet, maar droeg wel enkele indicatoren aan voor de uitvoering van de erkenning en subsidiëring van cultureel-erfgoedorganisaties⁽⁸⁸⁾. Zij hield ook een overkoepelende operationele doelstelling in: op grond van de beleidsuitvoering informatie verzamelen en evalueren voor de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.

De jaarlijkse beleidsbrieven vermeldden in de periode 2000-2009 vooral instrumenten, acties en middelen, en ontwikkelingen in de regelgeving. Slechts een keer hernam een beleidsbrief de doelstellingen uit de beleidsnota. Het verband tussen de jaarlijkse plannen en de beleidsdoelstellingen is dan ook niet evident.

⁸⁶ Zie bijlage 2. In het archiefdecreet was een expertisenetwerk geen uitdrukkelijke doelstelling. Het cultureel-erfgoeddecreet voegde de doelstellingen *interculturaliteit* en *ontwikkeling van cultureel-erfgoedpraktijken* toe.

⁸⁷ Dit is: een coherent beleid gericht op de kerntaken (verwerving, behoud, beheer, duurzame ontwikkeling, wetenschappelijke en publieksgerichte ontsluiting) en op maatschappelijke integratie.

⁸⁸ Frequentie van evaluatiebezoeken, timing bezorgen evaluatieverslagen aan organisaties, ondersteuning adviescommissie en beoordelingscommissies,...

De toelichtingen bij de begroting bevatten telkens één strategische doelstelling voor het cultureel-erfgoedbeleid. Sinds 2008 namen zij de strategische doelstelling uit de beheersovereenkomst met het agentschap over. Zij werkten deze strategische doelstelling telkens uit in operationele doelstellingen, gewenste effecten en indicatoren⁽⁸⁹⁾, maar koppelden niet terug naar de doelstellingen uit de beleidsnota of de subsidiedecreten⁽⁹⁰⁾. In 2010 verwijst de toelichting wel naar de doelstelling in de beleidsnota voor de implementatie van het cultureel-erfgoedbeleid, maar behoudt ze de vroegere operationele doelstellingen, effecten en indicatoren⁽⁹¹⁾. De indicatoren zijn vaak meetbaar, maar nooit tijdsgebonden. Zij slaan dikwijls op een *toename*, zonder een referentiewaarde of een streefdoel te vermelden. Andere indicatoren zijn minder meetbaar door het gebruik van vage begrippen⁽⁹²⁾. De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn dus nog onvoldoende toetsbaar voor een meting van het doelbereik.

6.2 Evaluatie van het doelbereik van het subsidiebeleid

De administratie werkt momenteel aan de ontwikkeling van beleidsinformatiesystemen:

- Binnen het beleidsdomein ontwikkelde het ministerie⁽⁹³⁾ indicatoren voor de opvolging van vier transversale beleidsaccenten van de vorige minister: participatie, interculturaliteit, e-cultuur (digitalisering) en internationalisering. De nulmeting vond plaats. De indicatoren voor de afdeling Erfgoed stemmen echter maar gedeeltelijk overeen met die in de toelichting bij de begroting. Ze zijn enerzijds ruimer dan het subsidiebeleid⁽⁹⁴⁾, en omvatten er anderzijds ook niet alle doelstellingen van⁽⁹⁵⁾. Jaarverslagen, beleidsplannen, beheersovereenkomsten en erfgoedconvenants kunnen maar enkele gegevens opleveren voor de opvolging van deze indicatoren. Evaluaties spelen daarin geen rol. Een aantal gegevens vergt een afzonderlijke inzameling (bv. bezoekersaantallen). Voor welke rapporteringen deze indicatoren moeten dienen, is nog niet bepaald.

⁸⁹ Na uitzuivering van enkele overlappende doelstellingen en indicatoren is het aantal operationele doelstellingen in de toelichting bij de begroting 2009 teruggebracht naar drie: De kwaliteit van de werking in musea, culturele archiefinstellingen en erfgoedbibliotheken verhogen en de deskundigheid van erfgoedmedewerkers bevorderen. Het draagvlak voor cultureel erfgoed vergroten. Synergieën met andere belangrijke actoren en andere beleidsniveaus stimuleren.

⁹⁰ Zo kwamen de doelstellingen *interculturaliteit* en *ontwikkeling van cultureel-erfgoedpraktijken* uit het cultureel-erfgoeddecreet niet aan bod.

⁹¹ Daardoor komt bijvoorbeeld de prioriteit in verband met de uitbouw van het depotbeleid niet aan bod.

⁹² Zoals een beter lokaal draagvlak voor cultureel erfgoed of de toename tewerkstelling personeel met specifieke opleiding.

⁹³ Departement en intern verzelfstandigde agentschappen.

⁹⁴ Bv. bilaterale akkoorden, zendingen, vertegenwoordigers in adviescommissies.

⁹⁵ Zo slaan de indicatoren niet op de kwaliteit en duurzaamheid van de zorg voor het cultureel erfgoed (kwaliteit van de werking van erfgoedactoren) of de stimulering van cultureel-erfgoedpraktijken.

- In 2008 heeft het agentschap een werkgroep opgezet voor de verzameling van beleidsinformatie (BIS-BOS). Deze werkgroep onderzoekt: welke informatie nodig of wenselijk is voor de beleidsopvolging, hoe deze informatie methodologisch correct opgevraagd kan worden en of de instellingen de informatie kunnen verschaffen (met minimale administratieve lasten).
- In 2009 startte het steunpunt voor cultureel erfgoed FARO het Prismaproject, in samenwerking met het agentschap Kunsten en Erfgoed. In het kader van dit project zal de cultureel-erfgoedsector bevraged worden over een aantal beleidsrelevante gegevens⁽⁹⁶⁾, die achteraf voor de sector zullen worden ontsloten, zodat instellingen zichzelf zullen kunnen benchmarken tegenover een referentiegroep. De bevraging is gestart in het najaar 2010.

Een globale evaluatie van de resultaten van het subsidie-instrument vond nog niet plaats.

- De administratie evalueerde de oude subsidiedecreten in het licht van hun integratie in het cultureel-erfgoeddecreet, met de betrokkenheid van verschillende stuurgroepen met experts uit de sector. Dat resulteerde in een reguleringssimpactanalyse. Zij was vooral gericht op tekortkomingen in de bestaande regelgeving⁽⁹⁷⁾ en ging niet uit van een toetsing van de resultaten van het subsidiebeleid.
- De adviescommissie en beoordelingscommissies bezorgden de nieuwe minister in 2009 een landschapstekening van het cultureel-erfgoedveld, met een analyse van het decreet en het gesubsidieerde cultureel-erfgoedveld. Deze analyse schetste vooral tendensen en bevatte sporadisch vaststellingen over de doelstellingen van het subsidiebeleid⁽⁹⁸⁾. Zij steunde vooral op de adviezen over de erkennings- en subsidieaanvragen en gebruikte ook kennis van het veld uit andere bronnen, zoals het onderzoek naar de kunst- en cultuureducatie in Vlaanderen⁽⁹⁹⁾.
- Het is geen vaste praktijk om uit de evaluaties globale, organisatieoverschrijdende conclusies te trekken i.v.m. resultaten en doelbereik van de gesubsidieerde actoren. Doordat de individuele evaluaties weinig informatie en conclusies bevatten over het doelbereik is het bovendien onmogelijk de globale resultaten te toetsen aan de doelstellingen van het subsidiebeleid.

⁹⁶ Ruimer dan de gesubsidieerde organisaties.

⁹⁷ Verschillen in procedures en planlast, het niet kunnen ondersteunen van alle soorten cultureel-erfgoedwerkingen, geen instrumenten voor nieuwe ontwikkelingen, onvoldoende afstemming met lokale besturen, ...

⁹⁸ Zoals: de communicatie van kennis en expertise is doorgaans niet structureel georganiseerd (p.17); aan universiteiten en hogescholen staat het sectorspecifieke opleidingsaanbod onder druk (p.13); de investering van de Vlaamse Gemeenschap in de erkende musea ingedeeld bij het Vlaamse niveau is nog altijd gering ten opzichte van het totale werkingsbudget van deze musea (p. 25); de internationale reflex bij de organisaties in Vlaanderen is vandaag klein (p. 30).

⁹⁹ Bamford A., Kwaliteit en consistentie, Kunst- en cultuureducatie in Vlaanderen, Brussel, agentschap voor onderwijseducatie, 2007.

6.3 Informatie aan het Vlaams Parlement

Het jaarverslag van het agentschap Kunsten en Erfgoed, beschikbaar op de website, rapporteert gedetailleerd over de toegekende subsidies. Ook de beleidsbrieven van de laatste drie jaren boden het Vlaams Parlement vrij veel informatie over de uitvoering van de subsidieregelgeving, vooral over evoluties, prestaties en de financiering. Informatie over resultaten en effecten van het subsidiebeleid ontbreekt. De reguleringsimpactanalyse bereikte langs het ontwerp van decreet het Vlaams Parlement. Deze analyse evalueerde de regelgeving en bood een remediëring van vastgestelde tekortkomingen door het nieuwe decreet, maar hield geen evaluatie in van de resultaten van het subsidiebeleid.

7 Algemene conclusies

De regelgeving biedt vooralsnog geen sluitend juridisch kader voor het toezicht op de subsidiebesteding door cultureel-erfgoedactoren. Zij vertoont immers enkele tekortkomingen die het systeem van planning en evaluatie enigszins ondergraven:

- er is geen aangepast sanctiekader;
- de regelgeving voorziet niet in een aansluiting van de beleidsplannen op de erfgoedconvenants of beheersovereenkomsten;
- de regelgeving biedt geen mogelijkheid de volledige uitvoeringsperiode te evalueren.

Bij de behandeling van de subsidieaanvragen en bij het toezicht nemen administratie en beoordelingscommissie soms initiatieven die niet conform de regelgeving zijn. In sommige gevallen veroorzaakt dit ook problemen voor de opvolging.

Soms neemt de administratie voor de berekening van de reservetoename niet de gecumuleerde reserve in aanmerking van de volledige rechtspersoon waarvan de gesubsidieerde organisatie onderdeel is of aanvaardt ze een onvoldoende uitgewerkt bestedingsplan voor de reserveoverschrijding.

De administratie stuurt de erfgoedactoren te weinig in hun plannings- en verantwoordingsmethodiek. De beleidsplannen, jaarplannen en jaarverslagen vertonen ernstige methodologische gebreken, die de evaluatie van de werking van de erfgoedactoren en van het doelbereik sterk bemoeilijken. In het gehanteerde systeem van enveloppenfinanciering, gekoppeld aan verantwoording en evaluatie, houdt dat risico's in.

De administratie is vrij goed georganiseerd voor de uitvoering van het toezicht op en de evaluatie van de subsidiebesteding. Ze bouwt haar evaluatiepraktijk systematisch uit. Toch vertonen de evaluatieverslagen een aantal gebreken die de bruikbaarheid ervan verminderen:

- ze behandelen niet systematisch alle te evalueren aspecten;
- ze geven zelden een oordeel over de doelrealisatie. Bij erfgoedconvenants is niet duidelijk of doelrealisatie van het convenant of van het beleidsplan wordt beoordeeld;
- eindconclusies zijn soms onvoldoende onderbouwd door het verslag;
- de evaluaties bevatten onvoldoende verklarende informatie voor grondige analyses en om lessen te trekken voor bijsturing.

De gesubsidieerde actor beschikt over een grote autonomie. De administratie heeft weinig mogelijkheden om bijstellingen in de werking af te dwingen. Verschillende aandachtspunten blijven dan ook onopgelost.

De informatie uit de individuele evaluaties wordt niet systematisch geaggregeerd om globale, organisatieoverschrijdende conclusies te trekken

over de werking en het doelbereik van de erfgoedactoren. Gemeenschappelijke knelpunten bij de actoren en in de aansturing ervan komen daardoor slechts ad hoc aan bod.

De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn duidelijk, maar nog onvoldoende toetsbaar.

Er vonden wel analyses van de regelgeving en van de cultureel-erfgoedsector plaats, maar nog geen evaluaties van de resultaten van het subsidiebeleid. Deze analyses benutten zelden de informatie uit de evaluatieverslagen. Door het gebrek aan informatie over het doelbereik van de gesubsidieerde actoren, zijn deze verslagen trouwens weinig bruikbaar voor evaluaties van de resultaten van het subsidiebeleid. Het Vlaams Parlement ontvangt dan ook weinig informatie over de resultaten en effecten van het subsidiebeleid.

Het cultureel-erfgoedveld is nog volop in ontwikkeling. Het cultureel-erfgoedbeleid van de Vlaamse overheid is ongeveer tien jaar oud. De meeste organisaties dienden pas onlangs een tweede generatie beleidsplannen in. De opmaak van overeenkomsten en plannings- en verantwoordingsdocumenten kost de erfgoedactoren en de administratie veel inspanningen. Er is een groei- en leerproces maar dit heeft nog niet geleid tot het beter aanwenden van instrumenten voor aansturing van de erfgoedactoren en voor een adequate controle op de uitvoering van het beleid.

8 Aanbevelingen

- Opdat de evaluaties door de administratie ten volle kunnen werken als toezichts- en sturingsinstrument is het aangewezen dat het decreet:
 - de gesubsidieerde organisaties toestaat hun beleidsplan aan te passen aan de beheersovereenkomst of het erfgoedconvenant;
 - de administratie de mogelijkheid biedt de volledige uitvoering van het beleidsplan en de beheersovereenkomst of het erfgoedconvenant te evalueren na afloop van de beleidsperiode;
 - in graduele sancties voorziet in verhouding tot de aard en omvang van de inbreuk.
- Het uitvoeringsbesluit moet bij de regeling van de verantwoording en het toezicht, de opvolging toespitsen op de uitvoering van de beheersovereenkomst en het erfgoedconvenant.
- De minister moet de doelstellingen van het subsidiebeleid toetsbaarder maken en de resultaten van het subsidie-instrument evalueren.
- Als de regelgeving tekortschiet in bepaalde situaties, moet de administratie aanpassingen aan de regelgeving voorstellen.
- De administratie dient de norm voor reservetoeename te toetsen aan de totale reserve van de rechtspersoon waarvan de gesubsidieerde erfgoedorganisatie deel uitmaakt en desgevallend een deugdelijk bestedingsplan te vragen voor de reserveoverschrijding van de volledige rechtspersoon.
- De administratie moet de plannings- en verantwoordingsmethodiek van de gesubsidieerde organisaties tijdig bijsturen. Dit kan door in haar zakelijk advies bij de subsidieaanvragen aandacht te besteden aan de methodologische kwaliteit van de beleidsplannen en door structurele feedback over de jaarlijkse verantwoordingsinformatie. Daarbij moet ze ook aandacht hebben voor een correcte en adequate boekhouding, die een rapportering op het gewenste detailniveau toelaat.
- De administratie kan de bruikbaarheid van de evaluaties verbeteren door:
 - systematisch alle doelstellingen en andere essentiële evaluatiecriteria te vermelden;
 - een expliciet oordeel te geven over de invulling van de evaluatiecriteria en het doelbereik;
 - heldere conclusies te formuleren gebaseerd op het geheel van de bevindingen;
 - meer aandacht te besteden aan verklaringen voor vastgestelde tekortkomingen en goede praktijken.

- De administratie moet de evaluaties aanwenden om geaggregeerde informatie over de werking van de gesubsidieerde actoren te verzamelen. Dit kan helpen bij de analyse van gemeenschappelijke knelpunten, sterktes en zwaktes. Daarmee kan zij, eventueel in overleg met het erfgoedsteunpunt, input geven aan de bijsturing van de gesubsidieerde actoren. Deze informatie kan ook inzicht bieden in het doelbereik van de gesubsidieerde organisaties en bijdragen tot de evaluatie van de resultaten van het subsidie-instrument.

9 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Cultuur heeft op 1 oktober 2010 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 3). Het rapport geeft volgens haar een onderbouwd en evenwichtig beeld van de wijze waarop de controle op het cultureel-erfgoedbeleid werd uitgevoerd. De minister beklemtoonde het jonge karakter van het cultureel-erfgoedveld en het daarmee gepaard gaande leer- en groeiproces tijdens de geëvalueerde periode, die bepaalde onderzoeksvaststellingen kunnen verklaren en nuanceren. Zij wees er ook op dat ook het cultureel-erfgoedbeleid zelf in deze periode in ontwikkeling was, maar meent dat consolidatie van initiatieven en instrumenten stilaan aan de orde is, met verhoogde aandacht voor de controle op de beleidsuitvoering.

De minister stelde dat de geformuleerde aanbevelingen zullen worden uitgevoerd. Sommige aanbevelingen zullen op korte termijn binnen de werking van de administratie worden toegepast. De administratie heeft in haar reactie op het voorontwerp van verslag al een aantal initiatieven voor haar werking aangekondigd:

- bij de advisering aandacht besteden aan de methodologische kwaliteit van de beleidsplannen;
- de sjablonen voor de plannings- en verantwoordingsdocumenten verder uitwerken;
- de aanbeveling over de bruikbaarheid van de evaluaties gebruiken als aandachtspunt in de toekomstige evaluaties en er richtlijnen voor ontwikkelen;
- vanaf de volgende evaluatieronde globale organisatieoverschrijdende conclusies opstellen;
- aandacht besteden aan de doorstroming van informatie naar andere actoren en beleidsinstrumenten.

De realisatie van de andere aanbevelingen zal volgens de minister plaatsvinden:

- bij de globale evaluatie van het cultureel-erfgoeddecreet, wat de regelgevingsaspecten betreft;
- op basis van de resultaten van het lopende Prisma-traject, een traject voor het verzamelen van beleidsrelevante gegevens, wat het toetsbaarder maken van de doelstellingen van het subsidiebeleid en de resultaatsevaluatie van het subsidie-instrument betreft;
- bij de toepassing van de nieuwe regelgeving voor de lokale besturen, wat de transparantie van de financiële rapportering betreft.

Bijlage 1: Afbakening dossierselectie

Om de volledige evaluatiecyclus te kunnen onderzoeken zijn dossiers uit de afgelopen subsidieperiode onderzocht. Voor archief- en documentatiecentra eindigde deze subsidieperiode eind 2007. Voor musea en convenants liep de periode af eind 2008. Om de benutting van evaluatiegegevens bij nieuwe aanvragen te beoordelen, werden de aanvragen van de geselecteerde organisaties voor de nieuwe beleidsperiode onderzocht.

Tijdens de afgelopen subsidieperiode werden 81 organisaties en convenants gesubsidieerd in het kader van het erfgoeddecreet-2004 en van het archiefdecreet: 53 musea, 16 convenants en 12 archieven.

Voor de selectie van de dossiers werden volgende criteria gehanteerd:

Musea

- enkel musea van landelijk niveau omdat zij de grootste subsidies krijgen en de enige zijn die in de nieuwe reglementering nog worden gesubsidieerd door de Vlaamse overheid⁽¹⁰⁰⁾;
- twee musea uit de grootste steden (Gent, Antwerpen), uit de overige steden één museum;
- minstens één museum van elk soort beheerstatuut (provincie, gemeente, vzw).

Convenants

- de drie convenants met de grootste subsidiebedragen, uit de drie overige subsidieschijven⁽¹⁰¹⁾ telkens één convenant;
- bij voorkeur convenants die al enige tijd geleden zijn gesloten⁽¹⁰²⁾.

Archief- en documentatiecentra

- zowel centra op basis van maatschappelijk-filosofische stromingen als centra op basis van cultureel thema;
- de financieel belangrijkste centra uit beide soorten centra.

¹⁰⁰ Tijdens de aflopende beleidsperiode waren 17 musea erkend op landelijke niveau.

¹⁰¹ Er zijn drie forfaitaire subsidiebedragen bepaald, afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. De drie grootste steden krijgen een hogere subsidie.

¹⁰² Aanvragen om een convenant te sluiten kunnen elk jaar van de beleidsperiode worden ingediend. De convenant beslaat dan de resterende duur van de beleidsperiode. 11 van de 16 convenants liepen van 2005 tot en met 2008.

Dit leidde ertoe dat volgende organisaties en convenants zijn onderzocht.

Musea

- Stedelijk Museum voor Actuele Kunst (SMAK), Gent (gemeente)
- Museum Dr. Guislain, Gent (vzw)
- Museum Plantin-Moretus, Antwerpen (gemeente)
- Modemuseum Antwerpen (provincie)
- Samenwerkingsverband Stedelijke Musea Ieper (gemeente)
- Openluchtmuseum Bokrijk, Genk (vzw)
- Gallo-Romeins Museum, Tongeren (provincie)
- Groeningemuseum, Brugge (gemeente)
- samenwerkingsverband Museum voor Moderne Kunst Oostende en Museum Constant Permeke, Oostende-Jabbeke (provincie)

Convenants

- Anwerpen
- Brugge
- Gent
- Land van Waas
- Mechelen
- Kortrijk

Archief- en documentatiecentra

- Katholiek Documentatie- en Onderzoekscentrum (KADOC)
- Amsab-Instituut voor Sociale Geschiedenis vzw
- Resonant vzw
- Joods Museum van Deportatie en Verzet
- Centrum Vlaamse Architectuurarchieven

Bijlage 2: Decretale doelstellingen subsidiebeleid

Het doel van het archiefdecreet is als volgt geformuleerd (artikel 3):

- de archiefwerking stimuleren in al haar aspecten;
- het publieke draagvlak voor het culturele erfgoed verhogen;
- de bewaring en de ontsluiting van dit culturele erfgoed realiseren en de gemeenschapsvormende mogelijkheden ervan benutten.

Het erfgoeddecreet van 2004 had tot doel (artikel 3):

- vanuit een geïntegreerde aanpak een kwaliteitsvolle en duurzame zorg voor en ontsluiting van het cultureel erfgoed stimuleren⁽¹⁰³⁾;
- verbreden van het maatschappelijk draagvlak;
- uitbouwen van netwerk van expertise.

Het cultureel-erfgoeddecreet heeft als doel (artikel 3):

1. een cultureel-erfgoedbeleid uitbouwen, namelijk vanuit een geïntegreerde aanpak een kwaliteitsvolle en duurzame zorg voor en ontsluiting van het cultureel erfgoed stimuleren⁽¹⁰⁴⁾;
2. een netwerk van erfgoedorganisaties tot stand brengen om de cultureel-erfgoedbeleving bij burgers te cultiveren, te representeren, te erkennen en te valoriseren;
3. verdere ontwikkeling van de verschillende cultureel-erfgoedpraktijken, de museologie, de archiefwetenschap en het hedendaags documentenbeheer, de informatie- en bibliotheekwetenschap en de etnologie stimuleren;
4. de nodige aandacht voor interculturaliteit ontwikkelen⁽¹⁰⁵⁾.

De toelichtingen bij de begroting bevatten telkens één strategische doelstelling voor het cultureel-erfgoedbeleid. Tot en met 2007 was dit:

- het behoud van en het dynamisch omgaan met het cultureel erfgoed aanmoedigen, cultuurparticipatie stimuleren en de maatschappelijke positionering van het cultureel erfgoed versterken.

In 2008 en 2009 werd de strategische doelstelling uit de beheersovereenkomst met het agentschap overgenomen:

¹⁰³ Artikel 2 definieert de termen als volgt:
zorg voor het cultureel erfgoed: het voor de gemeenschap bewaren en onderzoeken van cultureel erfgoed
ontsluiting van het cultureel erfgoed: het voor een breed publiek zichtbaar maken, het toegankelijk maken van de betekenissen van het cultureel erfgoed voor de gemeenschap en het voortdurend actualiseren van deze betekenissen.

¹⁰⁴ Artikel 2 definieert zorg voor en ontsluiting van cultureel erfgoed zoals in het erfgoeddecreet 2004.

¹⁰⁵ Artikel 2 definieert interculturaliteit als: dialoog, wederzijdse verkenning of ontmoeting met of tussen bevolkingsgroepen van diverse etnisch-culturele achtergrond.

- het agentschap engageert zich om het beleid van de minister gericht op het stimuleren van een duurzame en kwaliteitsvolle zorg voor en omgang met het cultureel erfgoed te ontwikkelen en uit te voeren, met inbegrip van de uitbouw van de collectie van de Vlaamse Gemeenschap, met bijzondere aandacht voor het participatiebeleid en diversiteitbeleid van de minister.

In 2010 verwijst de toelichting naar een doelstelling uit de beleidsnota van de minister: een kwalitatieve implementatie van het cultureel-erfgoeddecreet. Dit zal worden gerealiseerd via het realiseren van volgende doelstellingen:

- het verder ondersteunen en optimaliseren van het complementair beleid met provincies, steden en gemeenten (o.a. via de cultureel-erfgoedconvenants);
- voldoende financiële ondersteuning voor de musea met een 'landelijk-internationale' uitstraling;
- de uitbouw van de noodzakelijke landelijke expertisecentra voor cultureel erfgoed;
- duurzame digitalisering en digitale ontsluiting door een inhaalbeweging te maken op het vlak van geautomatiseerde inventarisatie en registratie.

De strategische doelstelling wordt telkens uitgewerkt in operationele doelstellingen, gewenste effecten en indicatoren voor het erfgoedbeleid. Na uitzuivering van enkele overlappende doelstellingen en indicatoren is het aantal operationele doelstellingen in de toelichting bij de begroting 2009 teruggebracht tot drie:

1. De kwaliteit van de werking in musea, culturele archiefinstellingen en erfgoedbibliotheken verhogen en de deskundigheid van erfgoedmedewerkers bevorderen;
2. Het draagvlak voor cultureel erfgoed vergroten;
3. Synergieën met andere belangrijke actoren en andere beleidsniveaus stimuleren.

Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Cultuur

1 oktober 2010

Geachte heer hoofdgriffier,
Geachte heer voorzitter,

Ik heb het verslag van het Rekenhof *Controle op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid* met belangstelling gelezen. Ik ben het Rekenhof dankbaar voor de conclusies en interessante aanbevelingen. Globaal genomen geeft het rapport een onderbouwd en evenwichtig beeld van de wijze waarop de controle op het cultureel-erfgoedbeleid uitgevoerd werd. Ik betreur weliswaar dat in de samenvatting van het rapport - het meest gelezen gedeelte nadat het rapport publiek is - bepaalde nuances niet aan bod komen.

Gedurende de geëvalueerde periode was het cultureel-erfgoedveld een veld in volle groei en ontwikkeling. Zowel voor de actoren in het veld als voor de administratie zelf betekende dit een leer- en groeiproces. Ik vind het een goede zaak dat het Rekenhof heeft vastgesteld dat dit proces heeft geleid tot verbetering en verdere professionalisering - zowel in het veld als bij de administratie. Ik acht het dan ook van belang dat dit proces van verbetering wordt verdergezet. De geformuleerde aanbevelingen bieden hiertoe een goede basis.

Ik heb anderzijds vastgesteld dat bepaalde aanbevelingen in het rapport moeilijk uitvoerbaar waren in de onderzochte periode omdat bepaalde externe randvoorwaarden toen niet vervuld waren. Ik kan u meedelen dat hiervoor een oplossing in het verschiet ligt. Nieuwe regelgeving zal de lokale besturen toelaten aangepaste beheersstructuren op te richten en op die manier een meer inzichtelijke en transparante financiële rapportering op te stellen. Dankzij deze ontwikkeling wordt het mogelijk om de door het Rekenhof gevraagde doorgedreven koppeling van middelen aan doelstellingen te realiseren.

Verder wens ik te benadrukken dat ook het cultureel-erfgoedbeleid in de onderzochte periode in volle beweging was. Experimentele fases werden verankerd in regelgeving (het Erfgoeddecreet, het Archiefdecreet en het Decreet op de Volkscultuur). Deze regelgeving werd waar nodig aangepast en uiteindelijk geïntegreerd in het Cultureel-erfgoeddecreet. In dit proces werden nieuwe beleidsontwikkelingen cumulatief verwerkt en was het een expliciete doelstelling dit jonge veld alle kansen te geven om zich verder te ontwikkelen. Bij de beleidsuitvoering werd hier dan ook veel belang aan gehecht. Bepaalde vaststellingen door het Rekenhof wijzen er op dat deze ontwikkelingsgedachte soms in conflict kwam met het controleaspect. Ik ben van mening dat deze - door het beleid onderbouwde - manier van werken bepaalde vaststellingen kan verklaren en nuanceren. Anderzijds ben ik ook van mening dat de cultureel-

erfgoedsector stilaan in een stadium komt waarbij er nagedacht moet worden over het consolideren van de bestaande initiatieven en instrumenten. In dit kader is een verhoogde aandacht voor de controle op de beleidsuitvoering, zoals gevraagd door het Rekenhof, een logische evolutie.

In overleg met de administratie zal ik zorgen voor de uitvoering van de aanbevelingen. Op korte termijn zal dit gebeuren door waar mogelijk de aanbevelingen toe te passen binnen de interne werking van de administratie. Andere aanbevelingen vereisen een aanpassing van de regelgeving. Net als de administratie ben ik er voorstander van om deze aanbevelingen mee te nemen in een globale evaluatie van het Cultureel-erfgoeddecreet.

Tenslotte bevat het rapport een aanbeveling die zich rechtstreeks richt tot de minister. Het toetsbaarder maken van het subsidiebeleid en de resultaten van het subsidie-instrument evalueren passen binnen de doelstellingen die ik gesteld heb in mijn beleidsnota en op het Cultuurforum. Voor de cultureel-erfgoedsector (en voor de andere culturele sectoren) loopt er momenteel een traject voor het verzamelen van beleidsrelevante gegevens. Dit traject voor de cultureel-erfgoedsector, genaamd PRISMA, wordt uitgevoerd in samenwerking met het steunpunt en zal resulteren in cijfermateriaal voor het toetsen en evalueren van het subsidiebeleid. Op basis van de verzamelde gegevens zal ook een uitgebreide beleidsvisie voor de cultureel-erfgoedsector voor de komende jaren uitgewerkt worden.

Met hoogachting,

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be