

Managementsamenvatting

Cultural Governance in Vlaanderen

Onderzoek naar de bestuurspraktijk van Vlaamse gesubsidieerde culturele organisaties

Het onderzoeksproject 'Cultural Governance in Vlaanderen' werd uitgevoerd door het *competence centre 'Management, Culture & Policy'* van de Universiteit Antwerpen en liep van januari tot mei 2012. **Doel van het onderzoek was de huidige bestuurspraktijk in Vlaamse professionele gesubsidieerde culturele organisaties in kaart te brengen en te evalueren.** Tevens werden er aanbevelingen gedaan over hoe overheden deze bestuurspraktijk kunnen optimaliseren en stimuleren. Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van een literatuurstudie, studie van de relevantie wetgeving, codes corporate governance uit andere sectoren, rapporten, beleidsdocumenten. Daarnaast een veldonderzoek op basis van focusgroepen en een enquête uitgevoerd bij 90 Vlaamse professionele gesubsidieerde culturele organisaties geselecteerd op basis van een gestratificeerde steekproef. Met 64 antwoorden was de responsgraad hoog.

Op basis van literatuur definieerden we het **begrip cultural governance** als de wijze van bestuur van culturele organisaties: *'Het bestuur van culturele organisaties stelt de uitvoering van de missie op lange termijn voorop door het bepalen van de strategie. Het bestuur vrijwaart hierbij de culturele of artistieke missie, de ethiek en de financiële gezondheid van de organisatie. Daarbij ontwerpt ze een aangepaste bestuursstructuur en past ze de principes van goed bestuur toe. In dit proces van cultural governance houdt het bestuur rekening met alle stakeholders (intern en extern) van de organisatie.'*

De precieze **bestuursstructuur** van een organisatie hangt uiteraard samen met de **rechtsvorm** van een organisatie. De meeste professionele culturele organisaties uit de 'private' kunstensector hebben een vzw-structuur om in aanmerking te kunnen komen voor subsidiëring (cf. het kunstendecreet van 2 april 2004). Een vzw heeft volgens de wettelijke verplichtingen een Directie, een Algemene Vergadering en een Raad van Bestuur. Een Stichting van Openbaar Nut (zoals verschillende stadstheaters) heeft enkel een Raad van Bestuur (en geen Algemene Vergadering). Velen hebben hiernaast nog een (wettelijk niet verplichte) Dagelijks Bestuur dat bestaat uit de Directie en een delegatie uit de Raad van Bestuur. Verder kunnen organisaties nog deelcomités/werkgroepen oprichten voor bepaalde bestuursthema's zoals remuneratie. Tot slot zijn er organisaties die geen eigen juridische structuur hebben, maar volledig ingekapseld zitten in het

overheidsapparaat, zoals verschillende openbare bibliotheken en gemeenschaps- of cultuurcentra. Zij hebben geen Raad van Bestuur of Algemene Vergadering maar een beheers- of adviesorgaan.

Uit het veldonderzoek naar de bestuurspraktijk bij Vlaamse culturele organisaties kwamen we tot de volgende zeven bevindingen:

1. **Basisprincipes van goed bestuur**, zoals ook beschreven in de *Leidraad cultural governance*, zijn nog **niet volledig gekend en toegepast** in Vlaanderen. De aanbevelingen over de **rollen** en **bevoegdheden** van bestuursorganen, **transparantie** en **informatiedoorstroming**, een diverse **samenstelling** en beperkte **omvang** van bestuursorganen, **bestuurstermijnen** en *stakeholdermanagement* zijn nog niet ingeburgerd bij culturele besturen. Bij verschillende organisaties verloopt de **keten van controle en verantwoording** tussen de bestuursorganen, het principe van *checks & balances*, niet optimaal.
2. De belangrijkste motor in de bestuurspraktijk in Vlaanderen is het persoonlijk **engagement** of betrokkenheid. Wanneer bijvoorbeeld de keuze van bestuursleden vrij is, worden nieuwe bestuurders gekozen op hun interesse voor cultuur en voor de organisatie. Dat is de grond waarop betrokkenheid gebouwd kan worden. Daarnaast worden bestuurders hooguit vergoed voor hun onkosten, zelden ontvangen ze een zitpenning.
3. Een ander centraal gegeven bij het besturen van culturele organisaties is het **streven naar consensus en afstemming**. Deze consensus wordt echter niet altijd bereikt door bv. een lage vergaderfrequentie, een directieve vergaderstijl. Ook leidt dit streven naar consensus soms tot een gebrek aan kritische reflectie in het bestuursorgaan.
4. De wijze van besturen en de bijhorende procedures zijn slechts **beperkt vastgelegd in documenten** zoals statuten, het huishoudelijk reglement of contracten. Het eerder 'organisch' bestuursmodel is impliciet afgestemd op 'wanneer alles goed gaat'. In geval van problemen of conflicten kan men meestal niet op procedurebeschrijvingen of formele afspraken terugvallen.
5. In Vlaamse professionele culturele organisaties merken we een duidelijk onderscheid in besturen tussen **overheidsgebonden culturele organisaties** en **private organisaties**. Het beleid en bv. ook de informatie of vorming voor beide **types besturen** zal dus ook aangepast moeten zijn en afgestemd op de bestaande praktijken.
6. Vanuit het principe van 'het primaat van de politiek' en 'het waarborgen van de belangen van de verschillende ideologische en filosofische strekkingen' (Cultuurpact), heeft de **politieke overheid** (uitvoerend en/of wetgevend) het recht om **bestuurders af te vaardigen** in de raden van bestuur van overheidsgebonden culturele organisaties. Deze groep, waaronder zowel de openbare bibliotheken als de grote Vlaamse Culturele Instellingen, heeft zowel

kwantitatief als kwalitatief (omwille van hun 'symbolische waarde') een belangrijke rol in het cultuurlandschap. Verschillende organisaties gaan echter verder dan de wettelijke en decretale verplichtingen over het afvaardigen van bestuurders. Enkele anderen geven aan dat ze de wetgeving onvolledig toepassen. Dit systeem biedt enerzijds **geen garantie op goede bestuurders** of **op goed bestuur** van de **organisatie**. Zo kan dit bij de (weder)samenstelling van de besturen tot vertragingen en discontinuïteit van besturen leiden. Ook verzekert dit systeem geen goed **overheidsbestuur**. De politiek afgevaardigde bestuurders koppelen zelden terug naar de politiek, waardoor problemen bij de organisatie niet noodzakelijk tijdig gesignaleerd worden. Bovendien is de betrokkenheid bij de politiek voor het inhoudelijk project van de organisatie niet gegarandeerd. Niettemin erkennen de meeste respondenten ook de **positieve elementen** van het systeem van politiek afgevaardigde bestuurders: de overheid blijft de belangrijkste *stakeholder* van de organisatie en dit systeem stelt het in staat om '*een democratisch draagvlak voor beslissingen van de organisatie te laten rijpen*'. Daarbij komt dat discussies in het bestuur zelden langs politieke kruitlijnen verlopen en ook politiek afgevaardigde bestuurders het belang van de organisatie meestal voorop stellen. Daarbij komt dat de respondenten weinig politieke bemoeienis merken op het operationele niveau van de artistieke of culturele werking. Vele organisaties zoeken **pragmatische oplossingen** om mogelijke problemen te voorkomen. Doorheen deze processen blijkt het belang van **informele contacten** tussen de organisatie, het bestuur en de overheid.

7. Daarnaast zijn er **andere, meer formele mechanismen om overheidscontrole uit te oefenen** op overheidsgebonden culturele organisaties (controle door financiële diensten, beheers- of samenwerkingsovereenkomsten, waarnemers als regerings- of stadscommissarissen of directe controle door de uitvoerende macht). Ook hierbij blijkt de inzet van **alle betrokken personen en instanties** essentieel in het welslagen van het controle-instrument. Bestuur is en blijft mensenwerk.

Indien een overheid of intermediaire organisaties de bestuurspraktijk van culturele organisaties wensen te verbeteren, dienen ze enkele zaken in het achterhoofd te houden. Bestuur vindt plaats in een context van betrokkenheid en engagement, van consensus en afstemming. Gezien bestuurders zelden voor hun diensten betaald worden maar hooguit gecompenseerd worden door onkosten, kan men met deze bestuurders moeilijker responsabiliseren op basis van een financiële relatie. Bovendien is er nog een weg af te leggen in het formeel vastleggen van het besturen. Dat maakt dat er voorlopig weinig indicatoren zijn om de *governancepraktijk* te monitoren. Het lijkt er op dat vooral

zachte maatregelen, informatie verstrekken en faciliteren van goed bestuur, de bestuurspraktijk bij culturele organisaties in Vlaanderen kan verbeteren. Hierbij is de kunst om **bottom-up te bestuurspraktijk** te laten verbeteren **zonder daarbij vrijblijvend te zijn**. Voldoende *incentives* zijn nodig om *cultural governance* in Vlaanderen te versterken. Deze maatregelen worden echter best ingebed in een **integraal beleid omtrent *cultural governance***. Daarbij is **complementariteit** en afstemming tussen de kennisaanbieders aangewezen. Hierin zijn de steunpunten van de cultuursector belangrijke partners. Maar ook intermediaire organisaties zowel binnen als buiten de cultuursector mogen niet vergeten worden.

Goed bestuur voor cultuur kan verder gestimuleerd worden door **informatie** te verstrekken over de **principes van goed bestuur** en modeldocumenten en **tools** op te stellen. Daarnaast kan algemene en sectorspecifieke **vorming** voor bestuurders aangeboden worden. Verder loont het de moeite om ook directies verder vorming aan te bieden, omdat zij een spilfunctie vervullen en vaak het bestuur voeden met veel informatie. In de focusgroepen bleek *peer-to-peer learning* hierin een belangrijke sleutel. Ook **actieve coaching** van een bestuur in transitie of **bestuursaudits** over de huidige *governancepraktijk* zouden voor enkele organisaties soelaas bieden. Er is echter nood aan een goed overzicht van alle adviesverleners en de aanwezige expertise zodat organisaties hun weg kunnen vinden. Hoewel de meeste bestuurders gerekruteerd worden binnen het eigen netwerk, kan men ook beroep doen op de **bestuurdersdatabank** als ‘Iedereen kan zetelen’. Er is echter nood aan een goede matching tussen vraag en aanbod. Een **actieve bemiddeling** door een onafhankelijke organisatie is daarom raadzaam. Daarnaast lijkt het, in deze fase van de ontwikkeling van de *cultural governancepraktijk* in Vlaanderen, **niet aangewezen** om goed bestuur aan de hand van **quota** betreffende de diversificatie van bestuurders op te leggen. Echter kan het **‘pas toe of leg uit’-principe** over de omgang met de principes en aanbevelingen van goed bestuur, zoals beschreven in de *Leidraad cultural governance*, verder verankerd worden. Dat kan door bv. rapportage over de werking van het bestuur te verplichten in jaarverslagen van structureel gesubsidieerde organisaties.

Tot slot hebben **overheden**, doordat ze zelf **bestuurders afvaardigen** voor culturele organisaties ook een grote invloed op het goed functioneren van vele culturele besturen. Hierin is het belangrijk dat overheden bestuurders afvaardigen met **interesse voor het inhoudelijk project** van de organisatie én met **relevante expertise** voor de organisatie. Verder kan de overheid er mee over waken dat de omvang van de Raden van Bestuur of adviesorganen beperkt blijft en dat **continuïteit van bestuur** toch enigszins gegarandeerd wordt, ook over de legislaturen heen. Tot slot kan men organisaties en bestuursleden beter **informer over de wettelijke verplichtingen** omtrent politieke afvaardiging. Op termijn kan gedacht worden over de **aanpassing van de regelgeving** omtrent het afvaardigen van

bestuurders. Dit is echter een discussie die zowel op federaal als Vlaams niveau én over de verschillende beleidsdomeinen heen gevoerd moet worden.