

VERFONDSING IN VLAANDEREN?

Onderzoek naar de wenselijkheid van (verdere) verfondsing van het Vlaamse kunstenlandschap

Samenvatting onderzoeksrapport

Prof. dr. Annick Schramme

Lyne Viskens

INLEIDING	1
THEORETISCH KADER	1
1. ANALYSE HUIDIGE VLAAMSE FONDSEN	3
1. 1. HET VLAAMS AUDIOVISUEEL FONDS	3
1. 2. HET VLAAMS FONDS VOOR DE LETTEREN	7
1. 3. KRITIEKE SUCCESFACTOREN VOOR DE WERKING VAN HET VLAAMS AUDIOVISUEEL FONDS EN HET VLAAMS FONDS VOOR DE LETTEREN	10
2. INTERNATIONALE CASE STUDIES	12
2. 1. VERENIGD KONINKRIJK	13
2. 2. DENEMARKEN	16
2. 3. CATALONIË	20
2. 4. NEDERLAND	23
BESLUIT HOOFDSTUK 4	28
3. AFWEGINGSKADER	29
4. SCENARIO'S	50
4. 1. AANPASSING VAN HET KUNSTENDECREET	50
4. 2. VOLLEDIGE, GEÏNTEGREERDE VERFONDSING OF DE CREATIE VAN EEN ARTS COUNCIL	51
4. 3. GEMENGD SYSTEEM	53
TER AFSLUITING	61

INLEIDING

In opdracht van de Vlaamse Gemeenschap (Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media) **onderzoeken we wat de wenselijkheid is van een of meerdere nieuwe fondsen in de kunstensector in Vlaanderen**, naast het al bestaande Vlaams Audiovisueel Fonds en het Vlaams Fonds voor de Letteren. Deze opdracht is één van de bouwstenen voor een toekomstig beleidskader voor de uitvoering van het kunstenbeleid. De Universiteit Antwerpen, meer bepaald het Competence Centre Management, Culture & Policy binnen het Departement Management van de Faculteit TEW, voerde dit onderzoek naar mogelijke verdere ‘verfondsing’ uit.

De kernvraag van het onderzoek is niet hoe het huidige subsidiesysteem kan gewijzigd worden, wel hoe er meer kansen kunnen gecreëerd worden om een bloeiende en dynamische kunstensector mogelijk te maken en in hoeverre een verfondsing hiertoe kan bijdragen. De volgende vragen dienen hierbij als uitgangspunt: Hoe kan het beleid optimaal inspelen op de dynamieken in het veld? Hoe kan dit op de meest adequate manier gebeuren? En gelden daarbij specifieke overwegingen en kenmerken voor bepaalde deelsectoren?

Op basis van de analyse van de twee huidige Vlaamse kunstfondsen (VAF en VFL) en de analyse van een aantal buitenlandse cases (Engeland, Denemarken, Catalonië en Nederland) reiken we een afwegingskader aan waarin we pro’s en contra’s van mogelijke verfondsing opnemen. Tot slot stellen we op basis daarvan een aantal mogelijke beleidsscenario’s voor.

Onderzoeksozet onderzoek verfondsing

- De wenselijkheid onderzoeken van een of meerdere (nieuwe) fondsen in de kunstensector
- Kritische succesfactoren van de twee huidige Vlaamse fondsen analyseren
- Bespreking van een aantal buitenlandse cases
- Opstellen van een afwegingskader
- Voorstel van mogelijke beleidsscenario’s

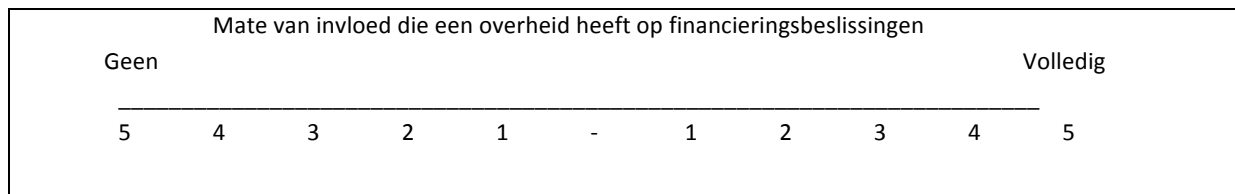
Tot slot willen we graag iedereen oprecht danken die bijgedragen heeft aan het tot stand komen van deze studie.

THEORETISCH KADER

In deze studie rond mogelijke verfondsing van de kunstensector in Vlaanderen nemen we het ***arm’s length-principle*** als uitgangspunt. In de internationale literatuur over cultuurbeleid verwijst dit principe naar het vraagstuk van de gewenste betrokkenheid en afstand van de politiek bij de financiële ondersteuning van de kunsten: hoeveel ‘armlength’ is er op dat gebied nodig (Madden 2009, 11)? In Angelsaksische traditie wordt het *arm’s length*-principe beschreven als *“a practical means of distancing politicians and government servants from the activities they wish to promote”* (Hewison 1995, 32). Specifiek voor het cultuurbeleid leidt dit tot *“the idea that arts councils should exist and operate with relative autonomy from central government”* en dat *“political influence over council activities should be kept to a minimum”* (Quinn, 1988, 88). Bij het *arm’s length*-principe in de context van de kunsten gaat het dus in de eerste plaats om *“the autonomy of the arts”* (Mangset, 2003, 3).

Hoewel het principe van beperkte inmenging van de politiek bij financieringsbeslissingen duidelijk is, hebben diverse auteurs er op gewezen dat het zuivere *arm's length*-model in de praktijk moeilijk haalbaar is. De Noorse cultuursocioloog Per Mangset karakteriseert het 'ideaaltipe' van 'arm's length-bodies' als een in essentie retorisch referentiepunt: *"such an ideal type arm's length body does not, of course, exist in any direct and concrete shape anywhere. But it may exist as an efficient rhetoric reality"* (Mangset, 2008, 11).

Volgend continuüm geeft een pragmatisch inzicht in de mate waarin het *arm's length*-principe kan doorwegen op het cultuurbeleid van een overheid:



Figuur 1: Het generische *arm's length*-continuüm van IFACCA (naar Madden 2009, 10).

Dankzij deze visualisatie wordt duidelijk dat ook hybride – of **mengvormen** tussen de twee uitersten van het continuüm van overheidscontrole mogelijk zijn. Bij de analyse van de buitenlandse cases en de presentatie van de scenario's komen we terug op bovenstaand continuüm en de verschillende gradaties die er binnen te maken zijn. IFACCA voerde een onderzoek in 2009 naar het *arm's length* principe in 201 landen. Slechts 2% van de onderzochte landen kende een zuiver *arm's length* systeem (Madden, 2009).

1. ANALYSE HUIDIGE VLAAMSE FONDSEN

Sinds het einde van de jaren negentig kent ook het Vlaamse kunstenbeleid een gemengd systeem. Met het decreet van 1999 werd de oprichting van het Vlaams Fonds voor de Letteren goedgekeurd en sinds 2002 is ook het Vlaams Audiovisueel Fonds actief. Alle andere kunstsectoren vallen onder het Kunstendecreet (2 april 2004): op basis van adviezen van de beoordelingscommissies (voor het artistieke luik) en het Agentschap Kunsten & Erfgoed (voor het zakelijke deel) beslist de minister van Cultuur over de toewijzing van de subsidies.

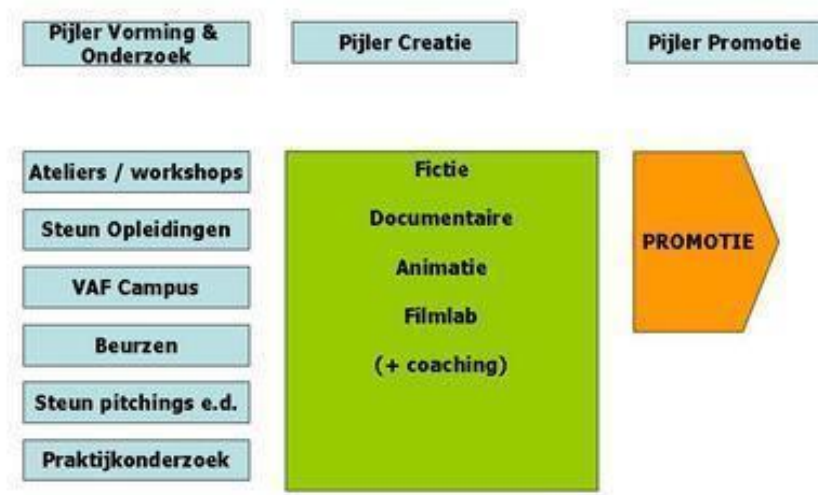
Meer dan tien jaar werking van de twee huidige fondsen leerde ons veel over de kritische succesfactoren van (mogelijke) verdere verfondsing. Hierna volgt een korte bespreking en analyse van de twee fondsen. Hierbij hanteren we vier dimensies die ons inziens bepalend zijn voor de (goede) werking van de fondsen, met name de relatie van het fonds met de overheid, de relatie van het fonds met het werkveld, de eigen werking (governance) en de financiële dimensie.

1. 1. HET VLAAMS AUDIOVISUEEL FONDSEN

A. Inleiding

Het Vlaams Audiovisueel Fonds is actief sinds 2002. Een eerste belangrijke opmerking is dat het VAF zich niet bezighoudt met alle aspecten die bij de audiovisuele kunsten in Vlaanderen komen kijken. Het Vlaams Audiovisueel Fonds voert in opdracht van de Vlaamse overheid *een aantal* taken uit met betrekking tot de audiovisuele kunsten, die voornamelijk gericht zijn op de ondersteuning van de **Vlaamse audiovisuele creatie en productie**. Daarnaast zijn er nog heel wat andere actoren die zich bezig houden met de audiovisuele kunsten Het Agentschap Kunsten & Erfgoed binnen de Vlaamse administratie staat in voor de initiatieven met betrekking tot audiovisuele presentatie (bvb. vertoning en festivals), educatie en erfgoed via meerjarige en projectondersteuning binnen het Kunstendecreet. Ook de ondersteuning van experimentele mediakunst heeft sinds een aantal jaren daar zijn plaats. Het Departement CJSJ staat de minister bij in de voorbereiding van het audiovisuele beleid en voert in het kader van de federale tax shelter de taken uit die aan de gemeenschappen werden toevertrouwd. Tot 2013 staat het departement in voor de selectie en verzending van films voor niet–competitieve filmfestivals en voor tussenkomsten in reiskosten bij deelname aan internationale filmfestivals (info Adriaan Heirman). Vanuit de wens om een meer geïntegreerd beleid te voeren, wordt bekeken wat er kan overgeheveld worden naar het VAF. Het steunpunt voor Beeldende, Audiovisuele en Mediakunst (BAM) staat in voor de reflectie en onderzoek over het vertonings– en distributieveld in Vlaanderen.

Binnen de Vlaamse audiovisuele creatie behelst het takenpakket van het VAF zowel de (financiële) ondersteuning van het creatieproces zelf, de promotie van deze Vlaamse audiovisuele creatie als de voortgezette vorming van professionals en praktijkgericht onderzoek (VAF 2012a).



Figuur 5. Taken van het VAF (bron: VAF 2012a).

Naast de financiële ondersteuning en het begeleiden van de creatie en productie van audiovisuele projecten, onderneemt het VAF binnen de pijler Vorming en Onderzoek acties om de 'instroom' en 'uitstroom' van projecten te verbeteren. Aan inkomende kant betekent dit onder andere het organiseren van ateliers als transitfase voor beginnende makers naar het beroepsleven en/of als laboratorium voor vernieuwend werk of het steunen van opleidingsinitiatieven en het uitreiken van beurzen aan professionals die zich willen bijscholen. Aan uitgaande kant (pijler Promotie en Communicatie) brengt de promotiecel van het VAF, Flanders Image, de projecten onder de aandacht van de internationale pers, festivals en potentiële kopers. Tot slot worden ook de bredere ontwikkelingen op nationaal en internationaal vlak op de voet gevolgd. Daartoe onderhoudt het VAF relaties en werkt het samen met alle belangrijke spelers in binnen- en buitenland. De Mediadesk is de helpdesk, die info verschaft over de ondersteuningsmogelijkheden van de Europese subsidieprogramma's (VAF 2012a).

Deze steun wordt verleend uit algemene middelen van het VAF aan projecten die op basis van een selectieproces, via een beoordelingscommissie of –jury worden gekozen. Het VAF verleent echter ook 'automatische steun', waarbij geen interventie van een commissie of jury aan te pas komt maar die door het VAF zelf wordt toegezegd op basis van bepaalde regels. Deze 'automatische steun' wordt in de vorm van een impulspremie verleend, die de aanvragen mag investeren in de creatie van een nieuw audiovisueel project (VAF 2012b, 24).

Verder kan het VAF/Filmfonds een culturele bijdrage verlenen aan reeksen die bij het VAF /Mediafonds worden ingediend.

De **financiering** van het VAF is de afgelopen jaren verder uitgebreid door de creatie van een Mediafonds (2010, van kracht vanaf 1 januari 2011) en een Gamefonds (vanaf 2012). Binnen het Hermesfonds (Agentschap Ondernemen) is ook het project Screen Flanders (2012) in oprichting, waarbij ook het VAF een belangrijke rol zal spelen (promotie en voorbereiding van de selectie van de aanvragen). Ook de invoering van de tax shelter op federaal niveau heeft een grote impact gehad op het aantrekken van financiers in de Vlaamse film.

Het beleid en de ondersteuning van de audiovisuele sector is dus verdeeld over diverse Vlaamse beleidsactoren en – domeinen. De structuur van een Fonds maakt dit 'cultureel ondernemerschap' mogelijk, maar de initiatieven van het VAF stellen ook wel de nodige uitdagingen naar '(corporate) governance', zowel wat betreft de interne organisatie

van het Fonds, als naar de controle en verantwoording door de verschillende ministeries, die het VAF medefinancieren.

B. Relatie met de overheid

Het Vlaams Audiovisueel Fonds valt onder de bevoegdheid van de Vlaamse minister van Cultuur – en sinds de oprichting van het Gamefonds en Mediafonds ook onder de ministers van Media en Onderwijs – maar de eindbeslissing over de concrete dossiers en het al dan niet ondersteunen ervan ligt niet langer bij de politiek en de administratie. Hoewel het ‘primaat van de politiek’ op het concrete niveau van de projectselectie dus niet geldt, is de autonomie van het VAF echter niet gratis: het wordt door de overheid gemonitord via

- (1) een beheersovereenkomst,
- (2) een reeks rapporteringsmomenten en
- (3) de strategische doelstellingen van het VAF, die worden geëvalueerd aan de hand van niet-exhaustieve performantiemaatstaven, beschreven in de beheersovereenkomst.

Het Vlaams Audiovisueel Fonds heeft dus een duidelijke en gedetailleerde opdracht, waarvan de werking en resultaten transparant gecommuniceerd en gecontroleerd worden. De beheersovereenkomst bevat in bijlage bovendien een ruime opsomming van krijtlijnen, steunmaatregelen en procedures die het VAF in staat stellen haar opdracht te concretiseren (Drouot 2009, s. p.). Hiernaast onderhoudt de Directeur van het Fonds tal van rechtstreekse informele contacten met de diverse ministers en kabinetten die zorgen voor de financiering van het VAF.

C. Relatie met de audiovisuele sector

De audiovisuele sector wordt op tal van manieren betrokken bij de werking van het VAF. Enkele voorbeelden:

- Op aanvraag kunnen bilaterale contacten en besprekingen met subsectoren of beroepsorganisaties plaatsvinden, bijvoorbeeld met de documentairemakers, de animatieregisseurs of producenten, de fictieproducenten enzovoort.
- Om de twee jaar organiseert het VAF openbare hearings per genre (fictie, documentaire, animatie en FilmLab) waarbij de hele sector bevraagd en aan het woord gelaten wordt. Hun vragen worden door het VAF-team beantwoord.
- De leden van de beoordelingscommissies worden voor de helft door het VAF gekozen uit lijsten van personen die voorgedragen worden door de sector.
- De jury's voor initiatieven – zoals het scenarioatelier, de wildcards voor fictie en documentaire, de externe opleidingsinitiatieven en zo meer – zijn samengesteld door het VAF met mensen uit de sector.
- De mensen uit de sector kunnen een coach toevertrouwd krijgen voor het ontwikkelen en realiseren van hun project, die gekozen is in overleg tussen het VAF en de persoon (regisseur, scenarist, producent) die gecoacht wordt.
- De promotieactiviteiten van Flanders Image in binnen- en buitenland worden in detail besproken met de regisseurs en producenten van de betrokken films.

- Binnen het VAF werken vier projectbeheerders die klaarstaan om vragen vanuit de sector in verband met het indienen van hun dossiers op te lossen.

Door deze aanpak blijft de relatie tussen het VAF en de sector 'goed', ondanks het feit dat een groot percentage van de ingediende dossiers negatief wordt beoordeeld. Het geeft aan dat het VAF erin geslaagd is een draagvlak te creëren voor zijn werking; de evenwichtige beoordelingsprocedure en doordachte communicatiestrategie dragen hiertoe bij.

1. 2. HET VLAAMS FONDS VOOR DE LETTEREN

A. Inleiding

Het Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL, 1999) is er voor alle literaire actoren betrokken bij de Nederlandstalige letteren en de vertaling in en uit het Nederlands van literair werk in de brede zin van het woord die betrokken zijn bij de **creatie, de productie, de presentatie en omkadering** van de Nederlandstalige letteren. Hiertoe verleent het VFL subsidies, informatie en documentatie. Daarnaast organiseert en financiert het VFL ook projecten, samenwerkingsplatforms en andere initiatieven (VFL 2012a). Het niet-literaire segment van de letteren wordt door het agentschap Kunsten en Erfgoed behartigd, waarbij het agentschap algemeen culturele en kunstkritische publicaties ondersteunt. Concreet betekent dit het subsidiëren van tijdschriften en het verlenen van subsidies aan uitgevers van boeken die geen primair literaire waarde dragen (Agentschap Kunsten en Erfgoed 2012, s. p.).

In het kader van een geïntegreerd letterenbeleid vindt in de toekomst een verschuiving in die opdeling plaats: de versterking van het literaire middenveld is momenteel een belangrijke strategische opdracht voor het VFL. Op dit ogenblik worden organisaties binnen het literaire middenveld zowel via het Vlaams Fonds voor de Letteren, via het Kunstendecreet als ‘ad nominatim’ binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerd. Er is dan ook gekozen om het VFL als sleutelspeler voor het gesubsidieerde letterenveld te laten opereren, waarbij de subsidiëring maximaal via het VFL dient te verlopen. In 2012 en 2013 veranderen een aantal organisaties van subsidiekanaal en worden ze niet meer binnen het Kunstendecreet of ad nominatim maar door het VFL ondersteund (VFL 2012d, 4). Ook wordt er meer samenwerking nagestreefd en afstemming gezocht met de Stichting Lezen, de organisatie die instaat voor de leesbevordering en participatie.

Om literaire kwaliteit te bevorderen en bij te dragen tot de professionalisering van de literaire actoren, heeft het Vlaams Fonds voor de Letteren een waaier aan subsidieregelingen uitgewerkt, op maat van iedere literaire actor. Het Vlaams Fonds voor de Letteren beslist autonoom over de toekenning van ongeveer drie miljoen euro subsidies in het kader van ruim 30 regelingen gericht op 11 deelgebieden (auteurs, vertalers, biografen, boekhandels, uitgevers, publicaties voor literaire oeuvres, literaire tijdschriften, organisatoren, buitenland, strips en digitale projecten).

De werkwijze van het Vlaams Fonds van de Letteren maakt een korte doorlooptijd van de aanvragen mogelijk. Ook de financiële afhandeling gebeurt snel owv de eigen uitbetalingsbevoegdheid: binnen de week na het bekendmaken van de beslissingen wordt uitbetaald. Daarnaast werkt men met vormen van voorfinanciering op basis van voorschotten en gepersonaliseerde uitbetalingsschema's. Omdat het Vlaams Fonds voor de Letteren haar eigen regelgeving qua subsidiëring kan ontwikkelen, kan ze zeer snel inspelen op een evoluerend literair landschap.

De autonome positie van het VFL en de ruimte die binnen de beheersovereenkomst gemaakt wordt voor beleidsinvulling en instrumentenkeuze, maakt het mogelijk dat de output van het fonds **veel meer is dan een verschaffer van subsidies**. Zo zet het Vlaams Fonds voor de Letteren onder meer in op

- Het aanreiken van informatie en documentatie – niet alleen over de eigen subsidieregelingen, maar over alle relevante randgebieden die de actoren uit het veld aanbelangen, zoals fiscaliteit, wetgeving, adressen, concrete tips, sectorpraktijken en zo meer;
- Opzetten en financieren van projecten in eigen beheer of samen met specifieke partners. Veelal zijn dit experimentele of voor de sector nieuwe werkvormen die een antwoord willen bieden op nieuwe behoeften;
- Gerichtte mentoraten door ervaren auteurs en vertalers voor beginnende beloftevolle vertalers en striptekenaars om hun creatief potentieel verder te ontwikkelen (Van Baelen 2012).

Het VFL werkt ook nauw samen met de **economische spelers** uit de sector, noodzakelijk voor het produceren, distribueren en vermarkten van de culturele letterenproducten. De synergie die daaruit kan ontstaan is moeilijker te realiseren vanuit een overheidsadministratie. Daardoor kan het VFL een ruimer instrumentarium ontwikkelen en hanteren, bijvoorbeeld voor

- Actieve presentatie op buitenlandse beurzen ter ondersteuning van een vertalingenbeleid;
- Coproducties van economisch kwetsbare genres (essay, poëzie, biografie);
- Actieve auteurspresentaties op de Boekenbeurs en Manuscripta (Van Baelen 2012).

B. Relatie met de overheid

Het Vlaams Fonds voor de Letteren legt op verschillende manieren verantwoording af aan de Vlaamse overheid:

(1) De beheersovereenkomst tussen het VFL en de Vlaamse Regering wordt gesloten voor een periode van vijf jaar (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1999, Art.4, § 2). De toekenningsvoorwaarden van de dotatie aan het VFL, de werkingsmodaliteiten, het administratieve toezicht en de evaluatieprocedure worden er in vastgelegd (Van Baelen 2012).

(2) Bij de rapportering van het Vlaams Fonds voor de Letteren aan de overheid horen volgende aspecten:

- Geregeld overleg met en verstrekken van alle relevante informatie aan de Minister van Cultuur en de administratie (IVA Cultuur, Begroting, ...).
- Het opstellen van een jaarlijks gedetailleerd activiteiten- én financieel verslag. Een bedrijfsrevisor controleert de financiële gegevens en keurt de rekening goed.
- Het jaarverslag wordt elk jaar voorgesteld aan en besproken met de Commissie Cultuur van het Vlaams Parlement.
- Een door de minister aangestelde regeringscommissaris moet het Letterenfonds inhoudelijk en financieel evalueren. Deze commissaris woont de vergaderingen van het Fondsbestuur (of Raad van Bestuur) bij met raadgevende stem. Deze persoon moet waken over de toepassing van het decreet (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1999 Art.7, § 13).
- Het VFL maakt steeds een voorstel tot meerjarenplan op, dat als basis dient voor de onderhandelingen over een nieuwe beheersovereenkomst.
- In tegenstelling tot het VAF is de Raad van Bestuur van het Vlaams Fonds voor de Letteren niet rechtstreeks door de politiek samengesteld. Het Dagelijks Bestuur zelf duidt de bestuurders aan die door

de Vlaamse Regering bevestigd worden. Het lidmaatschap van het Fondsbestuur van het VFL is onverenigbaar met een ambt of mandaat dat via openbare verkiezing toegankelijk is. (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1999 Art.7, §9).

(3) In de beheersovereenkomst wordt een niet-exhaustieve lijst van performantiemaatstaven opgenomen, die onder meer een aantal evaluatiecriteria omvat.

Zoals bij het VAF, bestaan er ook bij het VFL naast de formele wegen van verantwoording informele manieren om de relatie met de overheid goed te onderhouden. Zo zijn er rechtstreekse contacten met het kabinet van de bevoegde minister van Cultuur. Tevens wordt de minister uitgenodigd om een toespraak te houden op de diverse initiatieven die het VFL organiseert. Soms wordt ook beroep gedaan op de minister in het kader van de relaties van het VFL met de andere actoren in het veld, waaronder de Nederlandse Taalunie. Op die manier wordt er een betrokkenheid van de overheid gecreëerd bij het reilen en zeilen van het fonds (Van Baelen 2012).

C. Relatie met de letterensector

Het VFL onderhoudt haar relatie met de sector onder meer via volgende acties:

- De centrale plaats die het Vlaams Fonds voor de Letteren inneemt in de sector heeft geleid tot het nemen van allerlei initiatieven om een geïntegreerd letterenbeleid (cf. infra) tot stand te brengen, waaronder het Boekenoverleg. In dit overleg komen alle organisaties uit de letterensector samen om over gemeenschappelijke thema's overleg te plegen. Het overleg is gegroeid uit tweejaarlijkse ontmoetingen met alle stakeholders en heeft een door de minister bevestigde vaste structuur gekregen in 2012.
- Het VFL heeft formele overlegmomenten met de organisaties uit het literaire middenveld, de redacties van de literaire tijdschriften, de Vlaamse Auteursvereniging, het Expertisecentrum Literair Vertalen, Strip Turnhout en boek.be.
- De rol van een Steunpunt Letteren wordt de facto ingevuld door het VFL door het opnemen van taken als informatieverspreiding, toeleiding en transparantie en een gerichte doorverwijzing naar ondersteunende organisaties als het Kunstenloket, boek.be, VAV en andere (VAF 2012d, Art. 16)¹.
- Een actieve aanwezigheid en directe aanspreekbaarheid van het VFL en zijn medewerkers op literaire activiteiten, sectorontmoetingen en netwerkmomenten maakt dat het VFL de vinger aan de pols houdt en zorgt voor informele inspraakmogelijkheden.

¹ De huidige Vlaamse Auteursvereniging (VAV) is 5 jaar geleden opgericht en is de belangenvereniging van de auteurs. Deze vereniging is niet dezelfde als de toenmalige beweging vanuit het veld, Vereniging van Auteurs en Vertalers (VAV), die in de jaren '90 pleitte voor verfondsing.

1. 3. KRITIEKE SUCCESFACTOREN VAN HET VLAAMS AUDIOVISUEEL FONDS EN HET VLAAMS FONDS

VOOR DE LETTEREN

Ter afronding van de analyse van de werking van het Vlaams Audiovisueel Fonds en het Vlaams Fonds voor de Letteren sommen we enkele kritieke succesfactoren op. Onder de term ‘kritieke succesfactor’ verstaan we een beslissende factor of element dat noodzakelijk is om een succesvolle werking, zoals gestipuleerd in de betreffende decreten, wetgeving en beheersovereenkomst, van het betreffend fonds mogelijk te maken (Nederlandse Taalunie 2012). Deze werden verzameld op basis van onze gesprekken met het VAF en VFL zelf (zie lijst), een aantal andere respondenten en de eigen kritische observaties.

Relatie met de overheid

- Enerzijds moet het fonds de politiek kunnen vatten en **goed kunnen samenwerken met de politieke overheden**. Het fonds voert in grote lijnen het beleid van de minister(s) uit en dient die voogdij te accepteren. Investeren in een goede relatie en een continue dialoog tussen het Fonds en de overheid (parlement – commissie cultuur – minister(s) – kabinet(ten), IVA Kunsten & Erfgoed, federale overheid) over beleidsontwikkelingen, samenwerkingsvormen en cross-overs, is noodzakelijk.
- Anderzijds dient de overheid ook vertrouwen te hebben in de autonomie, de werkwijze en de dynamiek van het fonds.

De rol van de directeur is hierin cruciaal. Hij is niet alleen een strateeg, diplomaat en netwerker, maar getuigt ook van betrouwbaarheid en ondernemerschap. Ruis op de relatie tussen de directeur en (het kabinet van) de minister(s), kan immers negatief afstralen op de werking en de middelen van het Fonds. Dit heeft het verleden reeds aangetoond.

Relatie met het werkveld

- Enerzijds dient het fonds een **goede relatie uit te bouwen met het werkveld** om geloofwaardig te zijn. Dit doen de fondsen op verschillende manieren, zoals hierboven aangegeven.
- Anderzijds is een medeverantwoordelijke sector belangrijk, die het fondsenmodel onderschrijft en die oog heeft voor het collectieve belang en aandacht voor de eigen doelstellingen van het fonds.
- Het fonds is een belangrijke schakel tussen het binnenlandse beleid en **de internationale uitstraling** van de betreffende sectoren. Het fonds voert onder meer de internationale promotie en representeert de sector op festivals en beurzen in het buitenland. De ontwikkeling van een sterk buitenlands beleid gebeurt in overleg met andere partners: met buitenlandse fondsen, met de profit actoren voor de vertegenwoordiging op de buitenlandse beurzen, alsook met het werkveld en de diverse kunstesteunpunten.
- Het fonds is de intermediair tussen de overheid en het werkveld. Het kan naast zijn rol als fonds ook een aantal ondersteunende taken op zich nemen (zoals educatie, stimuleren van jong talent via de *wild cards* en zo meer). Het fonds voert in de praktijk een soort steunpuntfunctie uit. Belangenbehartiging behoort echter niet tot de taak van een fonds.

Op het vlak van governance

- Personen zijn minstens even belangrijk dan de structuren waarbinnen ze opereren. Een fonds staat of valt met de **kunde en professionaliteit** van de mensen die het aansturen. Het slagen ervan hangt af van de competenties van de directeur en van het team.
 - De directeur moet de sector door en door kennen en er best er zelf ook uit afkomstig zijn. Hij moet de sector kunnen vatten in zijn verscheidenheid. Hij moet de problemen uit de sector kunnen begrijpen om **geloofwaardig** te kunnen zijn voor de sector. Zo heeft de huidige directeur van het VAF diverse functies gehad binnen de filmsector (scenarist, regisseur, producent, ...) waardoor hij niet alleen sterk vertrouwd is met de diversiteit van de sector maar ook een groot netwerk heeft, over de taalgrens heen.
- Een **flexibele manier van werken** en kort kunnen inspelen op de veranderingen in het veld. Zo vonden de scenaristen op een bepaald moment dat zij te weinig aan bod kwamen. Na een intern overleg, werd de budgetten geheroriënteerd en de regels aangepast.
- Een duidelijke beheersovereenkomst met goed omschreven strategische doelstellingen, gekaderd en geprioriteerd, werkbaar en meetbare performantie-indicatoren en financieel bindende engagementen. De verantwoordelijkheid voor het omzetten in operationele doelstellingen en de uitbouw van een aangepast instrumentarium is de primaire taak van de fondsen.

Financiën

- Het fonds dient permanent op zoek gaan naar manieren om de sector te kunnen laten ontwikkelen/groeien en getuigt hierbij best van **cultureel ondernemerschap**. Zo heeft het VAF aanzienlijk meer middelen weten te verzamelen door het aanboren van diverse financieringsbronnen (bvb. van andere ministers). Dit geldt in mindere mate voor de het Vlaams Fonds voor de Letteren, omdat het voor die sector minder evident is om bijkomende financiering te vinden. De structuur van een fonds maakt het echter wel mogelijk.

2. INTERNATIONALE CASE STUDIES

Zoals we in het theoretisch kader al aanhaalden, wordt het zuivere *arm's length*-principe als model voor het kunstenfinancieringssysteem in de praktijk slechts uitzonderlijk aangetroffen. Van onze internationale case studies bevinden Engeland en Denemarken zich het meest op armlengte van de overheid. Catalonië is een interessante case omdat het ministerieel systeem daar traditioneel gold, maar men in 2008 toch een arts council op projectniveau heeft willen oprichten. Nederland is dan weer een voorbeeld van een gemengd cultuurbeleidsmodel, dat het midden houdt tussen overheidscontrole en beleid op afstand.

In dit hoofdstuk houden we een vaste analysestructuur aan, die we ook gebruikt hebben voor de analyse van de Vlaamse fondsen. De relatie met de politiek (bestuurscultuur) en de relatie met de sector komen telkens aan bod, net zoals de aandacht voor 'governance'. Deze aanpak maakt vergelijkingen mogelijk. Iedere case wordt afgerond met een aantal aandachtspunten voor de Vlaamse context.

2. 1. VERENIGD KONINKRIJK

A. Inleiding

Het huidige ondersteuningsbeleid voor de kunsten in het Verenigd Koninkrijk vindt zijn oorsprong in de jaren '40. In 1946 werd bij Royal Charter de Arts Council van Groot-Brittannië (ACGB) opgericht. De eerste voorzitter van de ACGB, John Maynard Keynes, introduceerde het *arm's length*-principe als reactie tegen het soort staatsgeleide en politiek gecensureerde kunst die in het Nazi-Duitsland van de jaren '30 en '40 hoogtij vierde (ACE 2012a). In 1994 kregen de Schotse en Welshe Arts Councils (die voordien deel uitmaakten van de ACGB) autonome structuur en het resterende (en grootste) deel werd omgevormd tot de Arts Council of England. Op die manier kreeg iedere regio de volle verantwoordelijkheid over de ondersteuning van 'zijn' kunst en cultuur.

De Arts Council England staat in voor de ondersteuning van een belangrijk deel van de kunstenaars en de kunstorganisaties in Engeland. Dit *arm's length*-orgaan richt zich daarbij op **verschillende sectoren binnen de kunsten**: zowel kunstvormen als muziek, theater en beeldende kunst als dans, literatuur en interdisciplinaire kunstvormen kunnen terecht bij de Arts Council England. Afhankelijk van het soort ondersteuning kunnen zowel individuen als organisaties (rechtspersonen) een aanvraag indienen bij de Arts Council England. De ACE richt zich echter niet primair op het ondersteunen van de buitenlandse activiteiten van kunstorganisaties: daarvoor is immers de British Council bevoegd.

De Secretary of State voor Cultuur is verantwoordelijk voor het Engelse cultuurbeleid. Hij/zij bepaalt de jaarlijkse budgetten voor het **Department for Culture, Media and Sports** (DCMS, 1997). Het Departement is verantwoordelijk voor het overheidsbeleid ten aanzien van (onder meer) de kunsten en draagt tevens de directe verantwoordelijkheid voor 20 musea en kunsthallen, die een rechtstreekse ondersteuning krijgen (gesprek François Matarasso). Onder invloed van het *arm's length*-principe wordt echter meer dan 95% van het budget van het Departement verdeeld over een aantal publieke instellingen (Non-Departmental Public Bodies of NDPB's) (DCMS 2012b). Binnen cultuur zijn er drie zulke publieke instellingen op armlengte van de overheid actief: (1) Arts Council England (Kunsten), (2) English Heritage (Erfgoed) en (3) Museums, Libraries and Archives Council.

In deze case focussen we op de Arts Council England. ACE is als rechtspersoon een zogenaamd Executive Non-Departmental Public Body onder bevoegdheid van het DCMS. ACE heeft dus ook eigen personeel in dienst; dit zijn geen ambtenaren (Gesprek François Matarasso). Arts Council England wordt via twee wegen gefinancierd. Enerzijds ontvangt zij via de Nationale Loterij middelen die ze kan herverdelen, anderzijds verdeelt DCMS jaarlijks een vastgesteld bedrag, de zogenaamde *Grant-in-Aid*, aan ACE.

De Arts Council England sluit met de regering een **driejarige beheersovereenkomst**. Dit document bevat vastgelegde beleidsdoelstellingen waaraan de Arts Council dient te voldoen in ruil voor de haar toegewezen financiering. De Secretary of State benoemt deze prioriteiten in zijn beleidsbrief. Na drie jaar wordt het (financieel) beleid van ACE in het kader van de *Comprehensive Spending Review* door de Treasury geanalyseerd.

B. Nieuwe organisatiestructuur

Het bestuur van de Arts Council England werd in 2002 hervormd en uitgebreid. Als onderdeel van de nieuwe organisatiestructuur werden 9 regionale kantoren opgericht ('Regional Arts Councils'), die overeenkomen met de

bestuurlijke regionale grenzen. **ACE is dus niet alleen samengesteld op sectorale, maar ook op regionale basis.** Deze Regional Councils kregen de bevoegdheid om subsidiebeslissingen in het kader van het National Portfolio (cf. infra) **tot 800.000 GBP autonoom** te nemen (Gesprek François Matarasso).

ACE kondigde in 2009 opnieuw een herstructurering aan, waarbij de negen Regional Arts Councils werden omgevormd tot vier geografische gebieden, met name London & South East, the North, the Midlands en South West. De hoofdkantoren zullen gelegen zijn in Bristol, London, Birmingham en Manchester, terwijl een aantal aanvullende kleine kantoren een nauwe band met de lokale overheid en kunstpraktijk moeten garanderen (ACE 2012f). Een belangrijke driver in dit veranderingsproces was de noodzaak tot **besparingen** en een **vermindering van de personeelskost** (Fischer and Figueira 2011, 6). Op 30 oktober 2012 werd eveneens bekend gemaakt dat het aantal voltijdse equivalenten (VTE) van ACE zal afnemen van 559,5 naar 442 VTE. Onze respondent wijst er op dat door deze bestuurlijke herstructurering naar vier grotere regio's ook de democratische vertegenwoordiging van de lokale niveaus in het gedrang zou kunnen komen (Gesprek François Matarasso).

C. Besparingen

De afgelopen jaren ziet Arts Council England zich gedwongen tot forse besparingen (ACE 2011, 4). In 2009 kondigde ACE aan dat ze organisatiebreed 6,5 miljoen Britse pond per jaar zou gaan besparen op administratiekosten en dit bedrag zou herinvesteren in de kunsten (Fischer and Figueira 2011, 11). In 2010 werd ACE geconfronteerd met verregaande reducties in het budget voor (project)beurzen, met eerst voor 4 miljoen GBP besparingen tijdens de laatste maanden van de New Labour-regering en later een extra 'korting' van 19 miljoen GBP door de nieuwe regeringscoalitie van conservatieven en liberaal-democraten (Fischer and Figueira 2011, 23). In totaal zal de *Grant-in-Aid* budgetstroom vanuit het Departement tussen 2010 en 2015 met 29,6% afnemen (gesprek François Matarasso).

In 2011 ging de nieuwe coalitie van liberaal-democraten en conservatieven eveneens over tot de hervorming van een aantal Non-Departmental Public Bodies (NDPB's). In de cultuursector werden onder meer de **Museums, Libraries and Archives Council** en de Film Council ontbonden. De taken van de eerste werden overgenomen door de Arts Council England, die van de Film Council door het Film Instituut. Deze extra taakbelasting gebeurde volgens Matarasso echter ondoordacht: de Arts Council England houdt zich historisch gezien enkel bezig met de kunsten. Voor het eerst komt daar nu de verantwoordelijkheid voor bibliotheken, musea en archieven bij, waarmee de Arts Council England echter geen ervaring heeft noch mee vertrouwd is.

D. Focuspunten cultuurbeleid

Als gevolg van enerzijds een terugval van 29,6% in het totaal te besteden *Grant-in-Aid* middelen in de periode 2011 – 2015 (met 14,9% vermindering binnen het budget van de Portfolio-organisaties (cf. infra)) en de voorspelde toename van loterij-inkomsten anderzijds, treden vanaf april 2012 belangrijke wijzigingen op binnen het geheel van de financieringsprogramma's van Arts Council England. Binnen het nieuw strategisch kader van de Arts Council England, *Achieving great art for everyone*, wordt met de 'National Portfolio' een nieuw financieringsprogramma ingericht dat bedoeld is voor organisaties van hoge kwaliteit uit heel Engeland (ACE 2012b). Letterlijk elke organisatie kan meedingen naar een ondersteuning binnen dit kader. National Portfolio is de opvolger van het

Structural Funding Programme, alleen wordt nu *application-based* gewerkt. De grote kunstinstellingen vinden er hun plaats, alsook degenen die bijvoorbeeld op basis van hun eigen gebouw quasi permanent door de overheid ondersteund zullen worden. Voorbeelden van instellingen binnen het National Portfolio Programme zijn de National Opera House, the Royal Shakespeare Company, Baltic Centre for Contemporary Arts en zo meer (Gesprek François Matarasso).

Besluit: aandachtspunten voor Vlaanderen

- Het Engelse systeem kent een lange traditie van ‘arm’s length’ kunstenbeleid. Sinds 2004 is er echter een toenemende invloed van de overheid op de werking van de Arts Council England, o.m. via het formuleren van een duidelijk beleidskader. De recente besparingen hebben deze tendens nog versterkt.
- De financiering van de Arts Council England (ACE) gebeurt niet alleen door het Departement (‘*Grant-in-Aid* middelen’) maar komt ook van de Nationale Loterij. De forse besparing van de overheid (tussen 2010 en 2015: 29,6%) wordt hierdoor gedeeltelijk gecompenseerd door een verhoging van de Nationale Loterij middelen.
- De ACE is niet alleen samengesteld op sectorale, maar ook op regionale basis.
- Tendens tot centralisatie/opschaling binnen Arts Council England (van 9 naar 4 regio’s) kan gezien worden als een kostenbesparende maatregel.
- Het lanceren van het National Portfolio Programme voor cultuurinstellingen de bijdragen tot de ‘excellentie’ van de kunsten is vergelijkbaar met definiëring van de culturele basisinfrastructuur in Nederland.
- De Museums, Libraries and Archives Council wordt opgeheven en haar taken worden de komende jaren geïntegreerd in de Arts Council England.
- De Arts Council is uitgegroeid tot een machtig orgaan, maar is niet verantwoordelijk voor de buitenlandse activiteiten en promotie van kunstenorganisaties: daarvoor is de British Council bevoegd.

2. 2. DENEMARKEN

A. Inleiding

Het verlenen van overheidssteun aan de kunsten kent een lange traditie in Denemarken. Het Deense cultuurbeleid werd vormgegeven volgens het *arm's length*-principe: het idee was de kunsten 'te ondersteunen, maar niet te leiden' (*Nok støtte, men ikke dirigere*), zoals de gewezen minister voor Cultuur Julius Bomholt het in 1963 verwoordde.

Het Deense ministerie van Culturele Zaken houdt zich dus in principe alleen 'voorwaardenscheppend' bezig met kunst en cultuur: het zet het kader op waarbinnen de subsidieverstrekking georganiseerd wordt. De ondersteuning van een aantal staatsinstellingen op het gebied van de kunsten blijft wel de verantwoordelijkheid van het ministerie voor Culturele Zaken. De wetgevende en budgettaire bevoegdheden zijn neergelegd bij het Parlement. Een speciale parlementaire commissie Cultuur controleert het cultuurbeleid (Duelund et al. 2012, 11).

Onder het ministerie van Culturele Zaken staan het **Cultuuragentschap** (*Kulturstyrelsen; Danish Agency for Culture*), min of meer vergelijkbaar met de IVA Kunsten en Erfgoed in Vlaanderen, maar heeft een grotere autonomie. Het Cultuuragentschap heeft twee primaire taken:

- (1) Het Cultuuragentschap coördineert en ondersteunt de twee Deense kunstenfondsen (cf. infra): het verzorgt de administratie van het Kunstenfonds en de Kunstenraad en werkt dus als hun secretariaat.
- (2) Daarnaast houdt het Cultuuragentschap zich bezig met het promoten van de Deense kunsten in het buitenland. Daarvoor zijn vier centra binnen het Cultuuragentschap verantwoordelijk, met name het Centrum voor de Podiumkunsten, voor de Beeldende Kunst, voor Literatuur en voor Muziek. Het organiseren van festivals, beurzen, prijsuitreikingen, communicatie naar de media en dergelijke is de verantwoordelijkheid van het Cultuuragentschap (Vlaeminck 2006, 33).

Sinds de oprichting van het ministerie van Culturele Zaken werd de feitelijke uitvoering van het beleid in toenemende mate gedelegeerd aan een complex kader van agentschappen, raden, commissies en culturele instellingen en 'kunstenfondsen'. In deze Deense case bestuderen we de **twee** huidige Deense kunstenfondsen, met name het Deense Kunstenfonds en de Deense Kunstenraad.

Het **Deense Kunstenfonds** (*Statens Kunstfond; Danish Arts Foundation*) werd in 1963 opgericht. De werking van dit fonds wordt gedefinieerd in de 'Deense Kunstenfondwet' (*Statens Kunstfondslov*) uit 1964. In de toelichting bij die wet wordt gespecificeerd dat het Kunstenfonds de Deense kunsten dient te bevorderen door middel van directe steun voor de **instandhouding** en **ontwikkeling** van de creatief getalenteerde kunstenaar. Het Kunstenfonds moet vooral de artistieke productie stimuleren (Kulturministeriet 2011, 17). Het Deense Kunstenfonds ondersteunt bijgevolg geen projecten, maar wel de niet nader omschreven 'werking' van kunstenaars en organisaties gedurende een langere periode. Het Kunstenfonds werkt daarvoor met een instrumentarium van 3-jarige of zelfs levenslange subsidies aan kunstenaars (Gesprek Rune Gade).

In 2003 werd de **Kunstenraad** (*Kunstråd; Danish Arts Council*) opgericht. Dit nieuwe *arm's length*-orgaan verving de voordien apart functionerende Theaterraad, Muziekrad en andere kunstcommissies die oorspronkelijk waren opgericht op initiatief van het ministerie van Cultuur. Het idee achter deze fusie was het kunstfinancieringssysteem simpeler, minder bureaucratisch, homogener en transparanter te maken (gesprek Rune Gade). Daarnaast wou men

op die manier meer mogelijkheden bieden voor hybride en interdisciplinaire kunstpraktijken (info Lars Liebst). De taak van de Kunstenraad is de artistieke ontwikkelingen in Denemarken en de Deense Kunst in het buitenland te bevorderen door middel van financiële ondersteuning. De Kunstenraad verleent steun aan **artistieke projecten opgezet door kunstenaars en organisaties** in de domeinen van de literatuur, de podiumkunsten, de beeldende kunsten en muziek.

In de Deense Kunstenraadwet wordt verder duidelijk omschreven dat het de Deense kunst **in het buitenland** moet ondersteunen. Binnen de Kunstenraad verleent men financiering aan verschillende soorten internationale uitwisseling eerder dan aan de export en promotie van Deense kunst (Gesprek Rune Gade). Die laatste taken zijn immers toegezegd aan het Cultuuragentschap (Vlaeminck 2006, 33).

Met de oprichting van de Deense Kunstenraad in 2003 kwamen het Deense Kunstenfonds en de Deense Kunstenraad naast elkaar te staan als twee ‘kunstenfondsen’ in Denemarken, die beide de financiering van kunst als doel hadden, hetzij met verschillende thematische accenten.

In Denemarken worden we, volgens onze definitie uit het theoretisch kader, dus geconfronteerd met twee “kunstenfondsen” op armlengte die aanvullend op elkaar werken. Het feit dat ze beiden voor een aantal overlappende disciplines bevoegd zijn, lijkt een duidelijke definiëring van de taken van het Kunstenfonds en de Kunstraad in de weg te staan. Toch is het onderscheid tussen beiden relatief eenvoudig te maken. Het Deense Kunstenfonds kijkt eenvoudig gesteld *terug* op het historische oeuvre van de artiest, het ondersteunt op basis van verdiensten. De Deense Kunstenraad kijkt *vooruit* en evalueert toekomstige kunstprojecten en organisaties (Gesprek Rune Gade). Verder ondersteunt het Kunstenfonds vooral de individuele kunstenaars via beurzen, terwijl de Kunstenraad zich vooral richt op artistieke projecten en organisaties (info Lars Liebst en Vlaeminck 2006, 43).

	Kunstenfonds	Kunstenraad
<i>Type ondersteuning</i>	Werkbeurzen voor artiesten	Projecten en organisaties/instellingen
<i>Disciplines</i>	Literatuur (Film en de) podiumkunsten Muziek Beeldende Kunstaankopen Architectuur Kunst in publieke ruimte Ambacht en ontwerp	Literatuur Podiumkunsten Muziek Beeldende kunst

B. Liebst –rapport

Op vraag van het ministerie van Cultuur presenteerde het Liebst-onderzoekscomité in 2011 een rapport met een aantal aanbevelingen betreffende de mogelijke hervorming van de *arm’s length*-fondsenstructuur in Denemarken (Kulturministeriet 2011). Aan de basis van het rapport ligt de bezorgdheid het *arm’s length*-systeem zo optimaal, transparant en correct mogelijk tot uiting te brengen binnen het Deense kunstfinancieringssysteem.

De belangrijkste aanbeveling uit het rapport is dat het Deense Kunstenfonds en de Kunstenraad omgevormd zouden moeten worden tot **één nieuwe, allesomvattende kunstinstelling**. Dit nieuwe ‘Kunstinstituut’ zou belast worden met de subsidiebeslissingen die het Kunstenfonds en de Kunstenraad vandaag maken. In de praktijk moet het samenvoegen van de Kunstenraad en het Kunstenfonds een oplossing bieden voor de overlap binnen het subsidie-instrumentarium van beide kunstenfondsen: zo kunnen auteurs bijvoorbeeld bij zowel het Kunstenfonds als de Kunstenraad terecht voor werkbeurzen. Ook de communicatie en controleerbaarheid van de geldstroom van de overheid naar het nieuwe ‘Kunstinstituut’ kunnen op deze manier verbeterd worden.

De Liebst-commissie merkt verder op dat hoewel het *arm’s length*-principe in Denemarken quasi beschouwd wordt als de ‘grondwet’ van het kunstfinancieringssysteem, er slechts ongeveer 1/3 van de kunstfinanciering daadwerkelijk via *arm’s length*-lichamen verloopt. Het grootste deel van de middelen wordt op het regionale en lokale niveau verdeeld. Het *arm’s length*-principe wordt dan wel vaak aangehaald, maar is volgens de commissie niet duidelijk genoeg omschreven en wordt niet voldoende opgevolgd (Kulturministeriet 2011):

- (1) Het bestuur van de twee kunstenfondsen wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van politieke vertegenwoordigers. Het Fondsbestuur van zowel de Kunstenraad als van het Kunstenfonds bestaat uit de voorzitters van iedere expertencommissie, maar die worden aangeduid door de cultuurminister. Op die manier is er directe politieke afvaardiging mogelijk binnen de twee kunstenfondsen, die in principe op armlengte van de politiek moeten opereren (Vlaeminck 2006, 44). Elke politieke partij mag eveneens één afgevaardigde uit het Parlement in de Raad van Vertegenwoordigers inbrengen.
- (2) Het belang van de kunstenaarsverenigingen in Denemarken wordt treffend geïllustreerd door de aanwezigheid van circa dertig afgevaardigden vanuit de belangenverenigingen in de respectieve Raad van Vertegenwoordigers van het Kunstenfonds en de Kunstenraad. Deze Raad van Vertegenwoordigers duidt de overige leden (2/3) van de beoordelingscommissies aan.
- (3) Terwijl het *arm’s length*-principe van de twee kunstenfondsen in globo niet beïnvloed hoeft te worden door hun organisatorische plaatsing onder het Deense Cultuuragentschap, is er wel sprake van een spanningsveld. Zo hebben de twee kunstenfondsen er voor geijverd een eigen, onafhankelijk personeelsteam te mogen aansturen, zodat er geen *conflict of interest* kan ontstaan wanneer beslissingen van het fonds tegen die van de minister ingaan.

Bedreigingen voor het *arm’s length*-principe in Denemarken:

- Potentieel politieke beïnvloeding bij samenstelling Fondsbestuur
- grote afvaardiging van de sector, belangenverenigingen en vakbonden in de Raad van Vertegenwoordigers
- Het Cultuuragentschap staat in voor de administratie en coördinatie van de twee kunstenfondsen.

Volgens Per Mangset past het Deense fondsenmodel hierdoor in het rijtje van Noordse landen, waar ook die hybride mix van *arm’s length*, politiek interventionisme en corporatisme voorkomt (Mangset 2008). Ook de Liebst-commissie stelt in haar rapport dat in een goedwerkend subsidiëringssysteem op armlengte voldoende afstand moet ingebouwd worden ten opzichte van *alle* belanghebbenden en stakeholders.

Besluit: aandachtspunten voor Vlaanderen

- De centrale plaats van de kunstenaar kent in Denemarken een lange traditie. Slechts zeer recent worden er kritische vragen gesteld bij onder meer de levenslange verloning van sommige kunstenaars en hun familie.
- Ook al kent Denemarken een traditie van beleid op afstand, heeft de administratie (het Cultuuragentschap) een relatief grote verantwoordelijkheid en autonomie in de uitvoering van het kunstenbeleid. Zo staat ze in voor de administratieve ondersteuning en coördinatie van het beleid van de twee fondsen. Tevens is ze verantwoordelijk voor de buitenlandse promotie van de Deense kunstensector.
- De Deense minister van Cultuur heeft geen eindverantwoordelijkheid betreffende de subsidiebeslissingen. Van het artistieke oordeel van de beoordelingscommissies van het Kunstenfonds en de Kunstenraad kan niet afgeweken worden.
- Net als in Nederland en Groot-Brittannië kiest men in Denemarken voor een verdere integratie en opschaling van de verschillende fondsen die instaan voor de kunstfinanciering.
- De internationale promotie van de Deense kunst wordt behartigd door het Cultuuragentschap, voor de internationale artistieke werking staat het Kunstenfonds in.

2. 3. CATALONIË

In 2008 werd in de Spaanse deelstaat Catalonië de Nationale Raad voor Cultuur en Kunsten opgericht (*Consell Nacional de la Cultura i de les Arts*), hierna de **CoNCA** genoemd. Als uitgangspunt bij deze oprichting gold eveneens het *arm's length*-principe: de ontwikkeling en stimulering van de kunsten die CoNCA beoogt, dient onafhankelijk van specifieke politieke inmenging te gebeuren.

Voor de oprichting van de CoNCA verdeelde **EADC** (Entitat Autònoma de Difusió Cultural; een onderdeel van het Departament de Cultura) de financiering voor creatie, terwijl het **ICIC** (Institut Català de les Indústries Culturals) voor de creatieve industrie verantwoordelijk was (Chávez-Aguayo 2012, 3). Na de verkiezingen in 2006 richtte de nieuwe linkse regering de CoNCA op; de betreffende wet werd gestemd op 7 mei 2008. CoNCA kreeg de vorm van een arts council voor de ondersteuning van projecten. De beoordeling gebeurt op basis van *peer review*.

De CoNCA is op dat moment de eerste 'arts council' naar Angelsaksisch model in Spanje en is bovendien enig in zijn soort in heel Zuid-Europa. Gedurende het bestaan van de CoNCA bestond er echter zowel vanuit de verschillende regeringen, vanuit de oppositie als vanuit de culturele sector argwaan en weerstand tegen de oprichting van de CoNCA als nieuwe structuur binnen het Catalaanse kunstfinancieringssysteem. Dit had tot gevolg dat de CoNCA uiteindelijk mislukte, ondanks het feit dat veel Catalanen er wel wat voor voelden de eersten in Zuid-Europa te zijn die een cultuurbeleidsmodel op afstand introduceerden (Chávez-Aguayo 2012, 10).

In juni 2011 werd het lot van CoNCA bezegeld toen de conservatieve regering de *Ilei omnibus* goedkeurde. Deze wet betekende de facto de opheffing van de CoNCA: voortaan zou het enkel opereren als algemeen adviesorgaan (Chávez-Aguayo 2012, 6). De CoNCA en de cultuursector publiceerden elk afzonderlijk een open brief tegen dit wetsvoorstel, ook de bestuursleden van CoNCA stapten uit protest in november 2011 op (Guardans et al. 2011). Deze acties bleven zonder resultaat: in januari 2012 werd de subsidiëringsbevoegdheid overgedragen aan het recentelijke opgerichte **OSIC** (Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural), opnieuw binnen het departement.

Volgende belangrijke faalfactoren maakten de relatief vlotte ontbinding van de CoNCA in 2011 mogelijk:

(1) Binnen de regering en oppositie was steeds een aanzienlijk aandeel tegen de CoNCA gekant

De (politieke) voorstanders van de oprichting van een *arm's length*-lichaam voor de kunsten in Catalonië vonden steeds tegenstand, zelfs binnen hun eigen partij. De discussie over de oprichting van een Arts Council werd reeds gelanceerd in 2003, maar was van meetaf aan voorwerp van politieke onenigheid tussen links en rechts. De academicus Chávez-Aguayo spreekt zelfs van een 'onuitgesproken, trage oorlog' van de conservatieve regering tegen de CoNCA vanaf 2010 (2012, 9). Zo startte de CoNCA met minder dan de helft van het te besteden budget dan EADC (cf. infra), waarvan het toch de opvolger was. Ook was er minder personeel beschikbaar dan het aantal VTE 's binnen de EADC: een deel van het personeel werd ingezet om andere agentschappen te versterken. Vanaf 2010, door toedoen van de conservatieve regering, werd CoNCA geconfronteerd met 10% extra besparingen. De bezuinigingen kunnen gezien worden als de voorbode van de onverwachte introductie van de *Ilei omnibus*.

(2) Delen van de culturele sector ondersteunden de CoNCA niet meer

Binnen het hele proces van de oprichting en het recente terugschroeven van CoNCA's oorspronkelijke takenpakket had de culturele sector een erg invloedrijke stem. Het initiatief om een arts council te creëren werd – via het initiatief *Plataforma* – aanvankelijk door de sector gesteund. Maar blijkbaar bestond er binnen de Catalaanse kunstensector een zekere onwetendheid over het *arm's length*-systeem en de implicaties ervan. Gedreven door voluntarisme ging men er van uit dat de sector zelf mee zou kunnen beslissen (Gesprek Bonet). Veel vooraanstaande artiesten ondersteunden de CoNCA echter niet langer toen men inzag dat het nieuwe model het verkrijgen van subsidies niet vergemakkelijkte: CoNCA streefde transparantie in het beslissingsproces na, wat de vroegere 'vriendjespolitiek' erg bemoeilijkte. Niet alleen werd het budget voor subsidies drastisch verminderd, maar om subsidies te ontvangen moest je bovendien goed scoren in een *peer review* proces. Het verkrijgen van subsidies van EADC was lang niet zo streng georganiseerd en vriendjespolitiek werd oogluikend toegestaan. Het feit dat iedereen door de CoNCA gelijk behandeld werd, zon een aantal gerenommeerde kunstenaars niet (die nu uit de boot dreigden te vallen) en zij klaagden dan ook openlijk in de pers.

(3) De Raad van Bestuur van de CoNCA

Een andere belangrijke faalfactor was de aanstelling van de Raad van Bestuur van de CoNCA. Een lange lijst met namen circuleerde, waaruit de eerste minister de leden koos. De definitieve lijst werd goedgekeurd door het parlement, zonder dat er echter een debat over was gevoerd in de commissie Cultuur. Enkel de grote partijen gaven hun akkoord. De leden van de Raad van Bestuur waren echter allemaal grote, bekende kunstenaars, in plaats van mensen met een jarenlange bestuurservaring in culturele organisaties of experts. Ook de eerste voorzitter van de CoNCA was erg gecontesteerd omwille van zijn autoritaire stijl (cf. supra). Gebrek aan leiderschap en governance waren dus eveneens belangrijke faalfactoren.

(4) Communicatie en transparantie

Via de media kwam onder meer naar buiten dat niet alle bestuurders van de CoNCA hun voorzitter steunden. Dit betekende een belangrijke deuk in het publieke imago van CoNCA. De nieuwe voorzitter initieerde daarop een stiltepolitiek naar de publieke opinie toe: zelden kwamen er nog individuele reacties over het reilen en zeilen van de CoNCA naar buiten. Daardoor lag de weg echter breed open voor degenen die de CoNCA in de media wouden aanvallen: het stiltebeleid zorgde er dan ook niet voor dat de spanning wegebde. Door zich te weinig communicatief op te stellen kon CoNCA haar tegenstanders binnen de regering én binnen de culturele sector niet (meer) overtuigen.

(5) Verhouding tussen ICIC en CoNCA

De relatie tussen het ICIC, het Instituut voor de Creatieve Industrie, en CoNCA was nooit optimaal:

- De opsplitsing tussen ICIC en CoNCA was gedeeltelijk inconsistent: bij iedere kunstdiscipline werd de lijn tussen het creatief-economische en het artistieke project anders getrokken.
- ICIC was verantwoordelijk voor de structurele subsidiëring terwijl de CoNCA eerder projecten ondersteunde. De scheiding was echter niet altijd duidelijk (vb. muzieksector).
- Het ICIC heeft tot op vandaag veel macht in Catalonië. Er zijn heel wat mensen uit het bedrijfsleven in vertegenwoordigd, die in sommige gevallen zelfs een aantal theaters in Barcelona beheren (Gesprek

Bonet). Het ICIC bleef in tegenstelling tot de CoNCA onder het Departament de Cultura opereren en voelde de CoNCA als een (budgettaire) bedreiging aan (Dreymüller 2011, 38). Het was van meet af aan een koele minnaar van deze arts council.

- De oprichting van ICIC zorgde er ook voor dat een aanzienlijk deel van het cultuurbudget, dat voordien quasi helemaal geconcentreerd zat bij de EADC als onderdeel van het Departament de Cultura, naar dit instituut voor de creatieve industrie vloeide met als gevolg dat de CoNCA het met een beperkter budget moest stellen.

Besluit: aandachtspunten voor Vlaanderen

- Het hele kunstenfinancieringssysteem in één trek drastisch wijzigen, houdt risico's in. Er dient rekening gehouden te worden met een bepaalde beleidstraditie en bestuurscultuur.
- Wanneer de band tussen politiek en cultuur sterk verankerd zit in de (bestuurs)cultuur, houdt een transparanter systeem zonder politieke inmenging gevaar in door de kunstensector afgewezen te worden.
- De houding van (delen van) de kunstensector ten opzichte van fondsenvorming moet in rekening gebracht worden. Voldoende draagvlak en kennis van de consequenties van een mogelijke verfondsing zijn belangrijke succesfactoren.
- Goed leiderschap, de juiste competenties en *cultural governance* zijn belangrijke componenten voor het welslagen van een fonds en/of arts council.
- Een arts council of fonds wordt best niet beheerd door (gerenommeerde) kunstenaars, maar door mensen met voldoende bestuurservaring en kennis van de sector.
- Het belang van een open en communicatieve houding als fonds wordt in deze Catalaanse case bevestigd. Het zijn mensen met communicatieve vaardigheden die het fonds in goede banen moeten leiden en zorg moeten dragen voor een goede relatie met de sector(en).

2. 4. NEDERLAND

A. Inleiding

Het Nederlandse cultuurbeleidsmodel is gebaseerd op een beleidsprincipe, waarvan de kern wordt gevat in het bekende 19^{de} eeuwse ‘Thorbecke-adagium’: de overheid dient geen beoordelaar van kunst te zijn (Van der Laan 2005, 5 en Bina and Van Hamersveld 2008, 2). Die taak laat men volgens dit principe best over aan onafhankelijke deskundigen, die zich beter dan politici een beeld kunnen vormen van de artistieke kwaliteit van de kunst. Het Thorbecke-principe wordt binnen de Nederlandse bestuurscultuur tot op heden als erg waardevol beschouwd. In de praktijk kent Nederland echter geen zuiver arm’s length-systeem, maar een **gemengd systeem** van overheidssturing en beleid op afstand.

Het Nederlandse cultuurbeleid wordt enerzijds uitgevoerd door **arm’s length-instellingen**, met name de ‘fondsen’ en ‘stichtingen’. Anderzijds neemt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Raad voor Cultuur de verantwoordelijkheid op zich voor de ‘**culturele basisinfrastructuur**’. Enkel rechtspersonen (instellingen) kunnen binnen de culturele basisinfrastructuur opgenomen worden en dit telkens voor een periode van vier jaar. De Raad voor Cultuur adviseert aan de Staatssecretaris voor Cultuur welke instellingen op te nemen en adviseert over de verdeling van de middelen, maar de eindverantwoordelijkheid en beslissingsmacht blijft bij de politiek (Raad voor Cultuur 2007, 35). De basisinfrastructuur en de criteria voor de selectie ervan zijn in hoofdlijnen vastgelegd in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (wet van 11 maart 1993).

B. Van cultuurnotasytematiek naar culturele basisinfrastructuur

Het principe van een groep ‘basisinstellingen’ die rechtstreeks door de overheid betaald worden, is al een tijdje aanwezig in het Nederlandse cultuurbeleid. De term ‘culturele basisinfrastructuur’ is in dat opzicht ‘oude wijn in nieuwe zakken’ (gesprek Georges Lawson): vanaf de jaren ‘90 had men het in Nederland over een ‘Kunstenplan’, daarna over een ‘cultuurnotasytematiek’. Vóór de omvorming van cultuurnotasytematiek naar culturele basisinfrastructuur, werd het Nederlandse cultuurbeleidsmodel bepaald door de opdeling projectmatige – meerjarige subsidiëring: de Nederlandse minister van Cultuur stond in voor de eindverantwoordelijkheid en eindbeslissing over de meerjarige dossiers, die door de Raad van Cultuur geëvalueerd en geadviseerd werden. De projectaanvragen werden doorverwezen naar de fondsen. Uit de sector en bij leden van de Tweede Kamer klonk echter in toenemende mate ongenoegen over het verloop van deze subsidieverdeling:

- Het systeem van de cultuurnotasytematiek leidde niet tot de gehoopte dynamiek, maar kenmerkte zich juist door een grote mate van stabiliteit. Veel instellingen traden toe tot de cultuurnotasytematiek, maar slechts weinigen verlieten in de praktijk hun meerjarige, structurele ondersteuningsbasis. Eens de positie binnen de cultuurnota verworven, werd er ook niet van afgeweken.
- Het systeem leidde tot versnippering. Er zijn heel veel kleine instellingen die gesubsidieerd werden met te weinig geld in de fondsen. Er werden geen scherpe keuzes gemaakt.
- De cultuurnotasytematiek leidde tot het onttrekken van de politiek aan het publieke debat: het politieke debat werd volgens onze respondenten versmald tot discussies over de subsidiebeslissingen met betrekking tot de individuele instellingen, terwijl het cultuurpolitieke debat over de betekenis van de kunsten in de samenleving te weinig gevoerd werd (Van der Laan 2005, 3 en Kunsten ’92 2006, 2).

De toenmalige staatssecretaris voor Cultuur kondigde in de *Cultuurnota 2005 – 2008* en in haar beleidsdocument *Verschil maken, herijking cultuurnotasystematiek* aan dit systeem van de cultuurnota te hervormen, waarbij de vervangende **culturele basisinfrastructuur leaner and meaner werd**, maar het *arm's length*-principe achter de cultuurnotasystematiek wel onaangetast bleef. Onder het motto “armlengte waar mogelijk, betrokken waar nodig” werd in 2006 een vernieuwde subsidiesystematiek ingevoerd die de basisinfrastructuur verkleinde en de cultuurfondsen verantwoordelijk maakte voor een potentieel groter aantal gesubsidieerden (van der Laan 2005, 4 en Bina and Van Hamersveld 2008, 3). Door de cesuur tussen welke aanvragen onder de respectieve cultuurnotasystematiek (meerjarig) en de fondsenstructuur (projectmatig) vallen te verleggen, werd de eerste groep significant verkleind, waardoor ook bovengenoemde problemen (gedeeltelijk) aangepakt en opgelost werden. **De fondsen, die aanvankelijk enkel verantwoordelijk waren voor de projectsubsidies, kregen nu ook de mogelijkheid om structurele, meerjarige subsidies toe te kennen**, met een maximum van 4 jaar (2 x 2 jaar met tussentijdse evaluatie). Daarnaast richten de vierjarige rijkssubsidies binnen de basisinfrastructuur zich op een kern instellingen (rechtspersonen) die om beleidsmatige redenen direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid dienen te vallen (Van der Laan 2005, 7). Naast hun artistieke kwaliteit wordt ook hun strategisch belang in rekening gebracht: de basisinfrastructuur is immers gebaseerd op de idee van een evenwichtige spreiding, zowel qua geografie als qua betekenis van de verschillende functies van deze instellingen voor de lokale, regionale en landelijke infrastructuur (Raad voor Cultuur 2007, 35). In principe kan elke instelling intekenen op de functies en het landschap dat in de basisinfrastructuur wordt uitgezet door het ministerie en de staatsecretaris.

Natuurlijke – of rechtspersonen (personen of instellingen) die geen subsidie van het Rijk ontvangen, kunnen terecht bij de verschillende cultuurfondsen. De fondsenstructuur in Nederland is historisch ontstaan, waarbij echter na verloop van tijd bleek dat een aantal fondsen in elkaars vaarwater zaten qua subsidiëringpolitiek. Dit had tot gevolg dat de instellingen en kunstenaars konden gaan ‘shoppen’ bij meerdere fondsen en stichtingen voor financiële ondersteuning. Recent is dan ook een fusiebeweging ingezet. Vanaf 2013 zal Nederland nog maar vijf cultuurfondsen kennen, met name (1) Het Fonds Podiumkunsten en Cultuurparticipatie (fusie tussen het Fonds voor de Podiumkunsten en het Fonds Cultuurparticipatie. Beiden zullen echter een aparte loketfunctie behouden), (2) het Mondriaan Fonds (fusie van het Fonds Beeldende Kunst en de Mondriaanstichting), (3) Het Nederlands Fonds voor de Film, (4) het Nederlands Letterenfonds (fusie van het Nederlandse Productie- en Vertalingenfonds voor de buitenlandwerking en het Letterenfonds voor het binnenlandse letterenbeleid) en (5) Het Fonds voor de Creatieve Industrie (nieuwe naam voor het Fonds Design en Vormgeving). Alle fusies van de cultuurfondsen zijn aanvankelijk opgestart vanuit een nood aan meer inhoudelijke samenwerking en ruimte maken voor cross-overs. Het belangrijkste argument was echter de **ketengedachte**: om een efficiënt cultuurlandschap te verzekeren, moet er aandacht besteed worden aan de gehele economische waardeketen van scheppen, productie, distributie en afname (FP 2012a). Deze keten kan het efficiëntst en meest effectief door één fonds in iedere discipline verzorgd worden.

Positieve effecten van het fusieproces van de Nederlandse cultuurfondsen:

- Grotere gehelen, minder versnippering en toch nog voldoende op maat.
- Binnen sectoren cross-overs mogelijk maken, een geïntegreerd beleid voeren (zoals één Fonds voor de Podiumkunsten).
- Het takenpakket van de fondsen werd uitgebreid met de meerjarig gesubsidieerde middelgrote organisaties.

Hoewel de bevoegdheden en de middelen van de fondsen in Nederlands zijn uitgebreid, zal er tijdens de beleidscyclus 2013 – 2016 echter in sterke mate ‘ingebroken’ op de autonomie van de cultuurfondsen. Voor het eerst werden de fondsen geconfronteerd met zogenaamde **beleidskaders**, die een sterke inhoudelijke sturing betekenden vanuit het ministerie van OCW en de staatssecretaris voor Cultuur. En dit nog voor de fondsen zelf hun beleidsplan konden schrijven. In deze beleidskaders wordt van overheidswege gespecificeerd hoe de fondsen hun instrumentarium moeten omvormen, welke extra instrumenten ze moesten inrichten en hoeveel geld er naar ieder instrument moet vloeien. De overheid neemt dus nog steeds een belangrijke rol in binnen het Nederlandse cultuurbeleidsmodel: naast de hoofdlijnenbrief met uitgangspunten voor het brede cultuurbeleid die de minister iedere vierjarige beleidsperiode uitbrengt, keurt het ministerie dus ook de regelingen van de fondsen goed, en stelt het de kaders en het budget vast. De rijksoverheid nadert hiermee vervaarlijk dicht de actieradius van haar “onafhankelijke” bestuursorganen. In zekere zin druist dit in tegen het door haar gehuldigde ‘Thorbecke’-principe.

C. Naar een ‘arts council’?

De huidige fusies van een aantal cultuurfondsen hebben tot gevolg dat er een aantal disciplineschotten verdwijnen. De gesprekspartners vinden dit een goede tendens en zijn zelfs geneigd dit proces nog iets verder door te trekken: het Stimuleringsfonds voor de Creatieve Industrie zou bijvoorbeeld nog uitgebreid kunnen worden met het Filmfonds volgens sommigen. Het Fonds Podiumkunsten blijft ook één geheel. Er is bijvoorbeeld geen onderscheid tussen de muzieksector en de andere podiumkunsten.

Vanuit deze vaststelling zou men kunnen pleiten voor het opheffen van alle sectorale schotten en om naar één arts council te gaan. Volgende voordelen zouden volgens sommige respondenten met de oprichting van één arts council geïnitieerd kunnen worden:

Voordelen van een arts council vanuit Nederlands perspectief:

- Een arts council zet de gestarte tendens van integratie van de cultuurfondsen voort.
- De grotere kritische massa van de arts council kan de politiek beter mobiliseren.
- Een arts council zorgt voor een meer geïntegreerde aanpak van heel de sector, maar wel op afstand.
- Disciplineschotten verdwijnen in een arts council op managementniveau, terwijl nog wel sectorspecifieke ondersteuningsmechanismen uitgedacht kunnen worden.
- Een overkoepelend sectorbeleid en –visie kunnen gemakkelijker worden uitgewerkt.

Toen de subsidiesystematiek in 2006 werd geëvalueerd, deed Kunsten '92 zijn duit in het zakje door een aantal andere fondsenmodellen te analyseren. Tijdens het betreffende debat werden een aantal negatieve aspecten van het arts council-model voor Nederland opgesomd:

Nadelen arts council vanuit Nederlands perspectief:

- De politieke betrokkenheid vermindert mogelijk (cf. Engeland).
- Voor een sterk geconcentreerde macht op afstand zijn er relatief weinig verantwoordingsmechanismen (*cultural governance*).

- De efficiëntiewinst die door de opschaling naar een arts council nagestreefd wordt, draait vanaf een bepaald kritisch punt juist negatief uit. Er dreigt een nieuwe vorm van bureaucratisering te ontstaan.
- Er is op dit moment onvoldoende politiek draagvlak voor een arts council in Nederland. De bestuurlijke traditie en politieke context moeten altijd in het oog gehouden worden.

D. Interdisciplinariteit en schottenloosheid in het huidige Nederlandse systeem

Het mag duidelijk zijn dat elke indeling zijn nadelen kent, maar Nederland bewijst dat **een sectorale verfondsing in ieder geval niet betekent dat er geen overleg tussen fondsen mogelijk is:**

- In het kader van het uitwisselingsprogramma ‘Central de Cultura’ tussen Nederland en Brazilië hebben alle cultuurfondsen zich verenigd en middelen samengelegd, waarna de aanvragen ook boven- of interdisciplinair werden behandeld.
- Voor transversale thema’s wordt in Nederland gewerkt met het Fondsenoverleg. Zo werkte het Mondriaan Fonds recent nog samen over boekillustraties voor kinderboeken met het Letterenfonds.

Zulke ad hoc samenwerkingen verdienen volgens onze gesprekspartners de voorkeur op de installatie van een interdisciplinair fonds: dan pleit je de sectorfondsen vrij om oog te hebben voor de *poreusheid* van hun discipline, die niet afbakenbaar is.

Daarnaast kan door te focussen op de vraag hoe de kunstenaar of instelling zichzelf positioneert en met wie er wordt samengewerkt meestal wel bepaald worden in welke discipline een instelling of kunstenaar ‘thuishoort’. Als de instelling of kunstenaar echt een gemengde praktijk beoefent, moet een fonds zich daar flexibel tegenover opstellen. Uit de Nederlandse praktijk blijkt dan weer wel dat je voor die kleine categorie echt hybride kunstenaars moeilijker financiering kan verzamelen, omdat ze vaak tussen verschillende disciplines invallen. Sommige van onze respondenten vonden ten slotte de discussie over schottenloosheid een semantische discussie. Moedersectoren blijven nog altijd bestaan; ook al was het maar omdat de kunstenopleidingen nog zo georganiseerd zijn.

Besluit: aandachtspunten voor Vlaanderen

- Het kan interessant zijn de idee van de ‘culturele basisinfrastructuur’ in Vlaanderen te introduceren en de 8 Vlaamse grote culturele instellingen als concept te herbekijken en uit te breiden. Wie er niet/wel toe behoort, moet na een bepaalde periode geëvalueerd (geregeld) worden. Zo wordt ook de dynamiek binnen deze culturele basisinfrastructuur behouden. Andere middelen hiertoe zijn het instrument van de beheersovereenkomsten en het werken met mandaatsystemen.
- Tot de culturele basisinfrastructuur in Nederland wordt ook een aantal grote musea met een internationale uitstraling gerekend.
- Uitgangspunt voor het kunstenbeleid: wat voor landschap met welke functies is er nodig, overeenkomstig de ketengedachte (creatie (re)productie – spreiding – afname). Hierbij dient wel voor ogen gehouden te worden hoe iedere schakel (creatie/productie, life events/festivals, ...) per sector een eigen invulling krijgt. Deze ‘ketenbenadering’ stemt grotendeels overeen met de zogenaamde ‘functiebenadering’ die in Vlaanderen meer ingeburgerd is.

- De opdeling tussen projectmatige subsidiëring die door de fondsen beheerd werden en de structurele subsidiëring die door de Raad voor Cultuur en de administratie werden geregeld, werd intussen verlaten. De fondsen in Nederland zijn nu ook verantwoordelijk voor de meerjarige subsidiëring van culturele organisaties die niet behoren tot de ‘culturele basisinfrastructuur’. In de praktijk gaat het om het kunsten middenveld (middelgrote organisaties) en de kleinere organisaties die binnen een dynamische en constant evoluerende context opereren.
- De (principiële) afwijzing van een afzonderlijk fonds voor interdisciplinaire projecten is opvallend. In Nederland wordt dit opgevangen door een flexibele werking van en afspraken tussen de fondsen zelf.
- Schottenloosheid is volgens sommige respondenten een ‘semantische’ discussie. Moedersectoren bestaan nog altijd en zijn geënt op de kunstopleidingen.
- De respondenten zien de vervreemding tussen de politiek en cultuurfondsen die in Vlaanderen gevreesd wordt niet als een gevolg van fondsenvorming. De oorzaak ligt zeker ook bij kunstensector (instellingen) zelf. Er is ook niet meer bespaard op de fondsen dan op andere instellingen uit de culturele basisinfrastructuur, zoals orkesten en sectorinstituten.

BESLUIT HOOFDSTUK 4

Uit bovenstaande cases leren we dat het ondersteuningsbeleid voor de kunsten in ieder onderzocht land volop in beweging is.

In Nederland is er een fusiebeweging bezig van oorspronkelijk 12 fondsen en Stichtingen naar 5 cultuurfondsen. Deze 5 fondsen zijn niet alleen verantwoordelijk voor het verdelen van projectsubsidies maar ook voor (een deel van) de meerjarige subsidies. Ook de 'culturele basisinfrastructuur' in Nederland is recent geëvalueerd en gheredefinieerd. In Denemarken is de fusering van de Kunstenraad en het Kunstenfonds in navolging van het rapport Liebst nog volop aan de gang. In Engeland zijn de banden tussen de overheid en de Arts Council England nauwer aangehaald. Binnen het nieuw strategisch kader van de Arts Council England, *Achieving great art for everyone*, wordt met de 'National Portfolio' een nieuw financieringsprogramma ingericht dat bedoeld is voor die culturele organisaties die uitblinken omwille van hun hoge artistieke kwaliteit ('excellentie') uit heel Engeland. De Arts Council England moet tevens fel afslanken en de taken van de Museums, Libraries and Archives Council worden geïntegreerd in de werking van de ACE. De geografische indeling van de ACE is vereenvoudigd, van 9 regio's naar 4 gebieden. In Catalonië is de sector en het beleid nog aan het bekomen van het experiment met een arts council, de zogenaamde CoNCA, dat van 2008 tot 2010 in voege was. Omwille van diverse contextuele en bestuurlijke factoren is dit experiment mislukt. De nieuwe conservatieve regering heeft de bevoegdheden van deze arts council teruggeschroefd en het is nu een louter algemeen adviserend orgaan geworden.

Het was voor ons dan ook nog te vroeg om deze recente wijzigingen in de diverse landen te evalueren. Wel interessant voor onze studie waren de argumenten die aangehaald werden om het vigerende systeem te wijzigen. We hebben dan ook getracht om al die argumenten die relevant zijn voor Vlaanderen te integreren in ons rapport en overzichtelijk weer te geven in het afwegingskader.

3. AFWEGINGSKADER

De bedoeling van onderstaand afwegingskader is om pro's en contra's van een al dan niet **sectorale verfondsing** – een verfondsing per kunstensector of –discipline – op een overzichtelijke manier op te lijsten. Het kader werd gevoed door onze bevraging van binnen- en buitenlandse respondenten, de bestudeerde (inter)nationale cases en eigen observaties.

We focussen bij de bespreking van de mogelijke verfondsing op vier thematische categorieën, die het afwegingskader structureren:

- (1) de relatie met de politiek en beleidsvorming;
- (2) relatie met het werkveld/de sector;
- (3) governance–vraagstukken en
- (4) financiën.

Binnen elk van die vier categorieën werken we met de structuur 'argumenten pro verfondsing' en 'argumenten contra verfondsing'. In het afwegingskader werken we via volgend schema:

> **Argument pro verfondsing**

Toelichting argument

- tegenargument
 - *Nuancering tegenargument*

We focussen vooral op 'sectorale verfondsing' omdat we in Vlaanderen reeds 2 fondsen kennen. De onderzoeksvraag was dan ook om de opportuniteiten van mogelijke verdere verfondsing in kaart te brengen. Het model van een volledige verfondsing via de creatie van een soort arts council wordt wel zijdelings vermeld en ook opgenomen in het laatste deel over de beleidsscenario's.

(1) Relatie met politiek en beleid

Argumenten pro verfondsing:

> **Argument pro: een fonds zou minder vatbaar zijn voor gelobby en politieke beïnvloeding.**

Toelichting: binnen het huidige systeem van het Kunstendecreet (KD) is er ruimte voor politieke beïnvloeding en gelobby. De politieke beïnvloeding situeert zich vooral in de laatste fase van de beslissingsprocedure van het Kunstendecreet. Door het intens gelobby vanuit de sector en/of de politiek neemt de minister op het niveau van de individuele dossiers potentieel beslissingen op basis van andere criteria dan diegene die in het decreet opgesomd zijn of door hem/haar vooraf geëxpliciteerd zijn.

- Tegenargument: de politieke tussenkomst in het Kunstendecreet wordt overschat. Op microniveau – dit is het niveau van de individuele, organisatiespecifieke subsidiebeslissingen, week de minister in de voorbije ronde 2013 – 2016 slechts in 4% van de gevallen af van de adviezen van de beoordelingscommissies (BOC's).
 - *Nuancering: klopt, maar de mate van politieke tussenkomst is onvoorspelbaar, met een andere minister zou er in sterkere mate afgeweken kunnen worden van de adviezen.*
- Tegenargument: politieke tussenkomst kan ook ingegeven zijn vanuit een zicht op het geheel van de cultuursector en is dus niet per se negatief: de politiek heeft zicht op aspecten als het belang van de kunsten voor werkgelegenheid, de relatie tot het lokaal cultuurbeleid met betrekking tot spreiding bijvoorbeeld, de relatie met de erfgoedsector of met andere ministeries, kortom voor sociaal-economische en transversale aspecten.
- Tegenargument: politieke tussenkomst kan ook ingegeven zijn vanuit het belang voor de gehele kunstensector: de politiek stelt bepaalde (maatschappelijke) beleidsprioriteiten, die bij verfondsing gemakkelijker op de achtergrond zouden kunnen geraken. Bij een fonds kan zo'n 'politieke correctie', ingegeven door maatschappelijke argumenten, niet plaatsvinden, omdat een 'ministeriële' fase (zoals op het einde van de procedure van het Kunstendecreet) ontbreekt.
 - *Nuancering: de politiek kan deze beleidsprioriteiten nog steeds laten gelden indien er voor fondsenvorming gekozen zou worden, met name via een duidelijk geformuleerde beleidsvisie en beheersovereenkomsten.*
 - *Nuancering: "Maatschappelijke argumenten worden nu vaak aangehaald om politieke tussenkomst te verantwoorden en de artistieke evaluatie van de BOC's bij te sturen" (citaat). Bij een fonds interfereren maatschappelijke en artistieke criteria minder. Voor de beoordeling van de concrete dossiers werkt een fonds met eigen artistieke criteria. De*

maatschappelijke en politieke prioriteiten van de minister staan in de beheersovereenkomst die voorafgaand onderhandeld werd. De maatschappelijke en politieke prioriteiten worden op die manier helder en los van de artistieke beoordelingsprocedure geëxpliciteerd.

- Tegenargument: politieke tussenkomst is niet per se negatief: het heeft bij de laatste subsidieronde als effect gehad dat het totale subsidiebedrag voor de kunstensector werd verhoogd. Deze tussenkomst op macroniveau heeft dus ‘voordelen’ voor de sector. zolang politieke interventies niet op het niveau van de individuele dossiers en omwille van particuliere belangen plaatsvinden.

- *Nuancering: “die subsidieverhoging gold niet voor heel de kunstensector. De kleinere sectoren, w.o. de beeldende kunst, voelen zich nog steeds ‘achtergesteld’. Zo had bvb de beeldende kunstsector had gehoopt op een inhaalbeweging binnen de adviesronde 2013 – 2016. Bij de uiteindelijke beslissingen is die grotendeels teniet gedaan” (citaat).*
- *Nuancering: In de praktijk komt de minister soms wel degelijk tussen op het niveau van individuele dossiers als gevolg van intens gelobby. Haar/zijn handelingen zijn niet altijd ingegeven vanuit beleidsmatige overwegingen.*

> **Argument pro: een fondsstructuur zorgt ervoor dat de rol en de positie van de minister duidelijker wordt.**

Toelichting: De minister heeft binnen het huidige Kunstendecreet een onduidelijke rol. *“De minister kan nooit goed doen”* (citaat): ofwel stuurt de minister bij en ‘moeit’ hij/zij zich volgens de sector, ofwel respecteert de minister de adviezen maar dan heeft hij/zij ‘geen visie’. Ook al geldt het ‘primaat van de politiek’, de bewegingsruimte van de minister in het zogenaamde ‘ministeriële systeem’ is uiteindelijk beperkt. De rolverdeling tussen een fonds en de minister is duidelijker. Deze relatie wordt vastgelegd in de beheersovereenkomst, wat ook een betere controle toelaat volgens de principes van cultural governance. De minister kan zich dan richten op het formuleren van een (beleids)visie en strategische beslissingen/keuzes op macroniveau.

> **Argument pro: een fonds stelt zijn beoordelingscommissies zelf samen, al dan niet in overleg met de sector.**

Toelichting: Ook al wordt er in de praktijk flexibel mee omgegaan, is het Cultuurpact nog steeds van toepassing op de samenstelling van de BOC’s binnen het Kunstendecreet. Hoewel expertise nog altijd primeert bij de selectie en de ideologische achtergrond van de experten niet gemakkelijk te kennen of te achterhalen is, wordt de toepassing van het Cultuurpact gewaarborgd door het feit dat de finale beslissing over de samenstelling van de commissies het resultaat is van een politieke (c.q. ideologische) afweging op

het niveau van de kabinetten (via een interkabinetten overleg). De meerderheidspartijen zijn dus tenminste akkoord met de samenstelling van de BOC's.

Ook als is een fonds 'de jure' ook onderworpen aan het Cultuurpact, houden ze hier in de praktijk geen rekening en hebben ze 'de facto' een grotere vrijheid in de samenstelling van hun commissies.

- > **Argument pro: een fonds kan op zoek gaan naar diverse financieringsbronnen om zijn doelstellingen te realiseren (zie ook punt (4) financiën).**

Toelichting: vooral uit de praktijk van het VAF blijkt dat een fonds zijn werkingsbudget kan verhogen door beroep te doen op financiële middelen uit verschillende beleidsdomeinen. Het fonds dient dan wel verantwoording af te leggen aan de diverse beleidsverantwoordelijken (cf. het VAF verwerft middelen van cultuur maar ook van media, onderwijs en economie). Een fonds kan ook middelen van private oorsprong aantrekken, hoewel dat in de praktijk van de Vlaamse fondsen (nog) niet vaak voorkomt.

- *Nuancering: het aantrekken van extra financiële middelen zal minder evident zijn voor minder marktgerichte sectoren. Dit blijkt onder meer uit de praktijk van het VFL.. Voor letteren is het moeilijker om alternatieve financiering te vinden. De structuur van een fonds maakt het echter wel mogelijk. Zo gaat het VFL in 2013 een experiment rond 'crowdfunding' opzetten.*
- *Nuancering: het gevaar op een concurrentiestrijd tussen de verschillende sectoren om financiële middelen uit andere beleidsdomeinen te halen: de vijvers van media, economie of eventueel toerisme, buitenlands beleid, onderwijs en zo meer zullen snel overbevist zijn.*

Argumenten contra verfondsing:

- > **Argument contra: binnen de context van een fonds is er ook politieke beïnvloeding mogelijk, dit valt niet uit te sluiten.**

Toelichting: bepaalde regelingen kunnen opgelegd worden buiten de beheersovereenkomst om of er kan politieke beïnvloeding zijn via de politiek samengestelde Raad van Bestuur.

- Tegenargument: klopt, maar de rol van de politiek is toch duidelijker gedefinieerd bij een fonds. De beheersovereenkomst dient juist om de rol van de politiek te expliciteren en de minister kan een beleidskader opleggen aan het fonds.
- Tegenargument: volgens onze respondenten en onze analyse van de huidige Vlaamse fondsen blijkt dat die politieke beïnvloeding momenteel beperkt of niet aanwezig is.

- Tegenargument: indien de principes van *cultural governance* gerespecteerd worden binnen een fonds, worden de leden van de RvB niet enkel op basis van politieke kleur maar ook op basis van competenties benoemd.
- > **Argument contra: fondsen kunnen zelf ook een ‘politiek geïnspireerd’ beleid voeren. Ze zijn niet ‘apolitiek’.**
- Tegenargument: de fondsen opereren in een ‘politieke’ omgeving. Het is goed dat de directie het politieke spel beheerst en begrijpt om op die manier op een adequate en diplomatieke manier te kunnen reageren op bepaalde beleidsbeslissingen in het belang van hun sector.
- > **Argument contra: indien de relatie tussen de directeur van het fonds en de politiek niet constructief is, kan dit een negatief effect hebben op de werking van het fonds.**
- Toelichting: De rol en positie van (voornamelijk) de directeur is cruciaal. In dat opzicht zijn de personen die een fonds leiden even belangrijk dan de structuur waarbinnen ze opereren. Hij/zij dient ook te beschikken over de nodige diplomatieke en leidinggevende competenties.
- > **Argument contra: een fonds zorgt voor meer afstand en dus een mogelijke vervreemding met de politiek.**
- Toelichting: het is een wijdverspreide perceptie in de Vlaamse kunstensector dat verfondsing zou leiden tot een groeiende kloof met de politiek, waardoor het (politieke) draagvlak voor de kunsten zou verdwijnen. De dotatie aan fondsen wordt dan (in geval van een financiële crisis of een slechte persoonlijke relatie tussen minister en directie) gemakkelijker teruggedraaid door de overheid. Hierbij wordt vaak verwezen naar de situatie in Nederland.
- Tegenargument: een beheersovereenkomst kan er juist voor zorgen dat er een meer directe en duidelijke relatie van de minister ten opzichte van het kunstenveld ontstaat.
 - Tegenargument: in Nederland zijn de fondsen minder hard getroffen door de besparingen dan sommige organisaties binnen de ‘basisinfrastructuur’. De stelling dat een zogenaamde vervreemding tussen de politiek en de fondsen zou geleid hebben tot drastischere besparingen, klopt dus niet.
 - Tegenargument: de Vlaamse context van het cultuurbeleid is erg verschillend van de Nederlandse. De verwevenheid politiek – culturele sector is groter in Vlaanderen. Een ‘vervreemding’ zal dan ook niet zo snel plaatsvinden.

- Tegenargument: *“In Nederland hadden de fondsen zelf ook schuld aan die vervreemding”* (citaat). Als we kijken naar de Vlaamse fondsen, het VAF en het VFL, kunnen we stellen dat zij juist intensief contact houden met de politieke verantwoordelijken, zowel formeel (via hearings in het parlement, beheersovereenkomsten, jaarverslagen, raden van bestuur, regeringscommissaris) als informeel (via rechtstreekse contacten met diverse parlementsleden en/of kabinetsmedewerkers).
 - Tegenargument: volgens onze Nederlandse respondenten kampt de cultuursector in Nederland vooral met een tekort aan een maatschappelijk draagvlak, niet zozeer een gebrek aan een politiek draagvlak. *‘De grote kunstinstellingen waren te weinig bekommerd om participatie en hun maatschappelijk draagvlak.’* (citaat)
- > **Argument contra: bij een verfondsing is er een gebrek aan debat over het maatschappelijk belang van de kunsten.**
- Toelichting: Het maatschappelijk debat over de (te subsidiëren) kunsten en het belang van de kunsten in de samenleving wordt potentieel minder gevoerd indien er sectorale fondsen worden opgericht.
- Naast de relatie met de politiek gaat het debat ook om de bredere relatie tussen kunst en de bevolking. Wat is de plaats voor kunst en cultuur in de samenleving? Blijft het een bouwsteen voor de maatschappij en hoe kunnen we die plaats verzekeren? Bij een verfondsing zou volgens sommige respondenten dat publiek debat niet gestimuleerd worden.
- Tegenargument: de oprichting van een overkoepelende arts council zou dit debat allicht meer kunnen versterken dan sectorale fondsen.
 - Tegenargument: *“Wordt dit algemeen cultureel maatschappelijke debat dan nu wel zo intens gevoerd?”* vroeg één van onze respondenten zich af.
- > **Argument contra: bij een (sectorale) verfondsing verdwijnt het overzicht en de bijhorende beleidsvisie.**
- Toelichting: Bij een verregaande sectorale verfondsing bestaat het probleem dat niemand nog zicht op het geheel van de sectoren heeft, waardoor ook het formuleren van een beleidsvisie moeilijk wordt. Dit overzicht bestaat nu wel bij het Agentschap Kunsten & Erfgoed, de Adviescommissie Kunsten en de minister en het kabinet.
- Tegenargument: bij gelijk welk systeem moet de minister een overkoepelende beleidsvisie (blijven) uittekenen.
 - *Nuancering: de rol van het departement CJSB als beleidsvoorbereidend orgaan zou behouden kunnen blijven. De uitvoering zou kunnen gebeuren door fondsen.*

- Tegenargument: in geval van een volledige verfondsing, zou een arts council zoals in Engeland wel voor zo'n overkoepelende visie kunnen zorgen.
 - *Nuancering: het gevaar bestaat dat de arts council tot een grote machtsconcentratie leidt en zich enkel richt tot de eigen kunstensector en niet tot de politiek of de maatschappij.*
- Tegenargument: Zoals de steunpunten nu doen, zouden de fondsen ook een structureel overleg kunnen organiseren, zowel met elkaar als met de administratie en de minister. Goede communicatielijnen tussen de diverse beleidsactoren vormen hier het sleutelwoord (cf. case Nederland met het Fondsenoverleg). Indien slechts een gedeeltelijke verfondsing voor de projectsubsidies zou doorgevoerd worden en het grootste deel van het kunstenlandschap binnen het Kunstendecreet zou blijven, is hier ook een rol weggelegd voor de overkoepelende adviescommissie Kunsten om het overzicht te behouden en de diverse sectoren samen te brengen.

(2) Relatie met de sector

Argumenten pro verfondsing:

- > **Argument pro: een sectoraal fonds is niet alleen een subsidieverstrekker voor zijn sector, maar kan ook allerlei andere initiatieven nemen, projecten opstarten, experimenteren met het subsidie-instrumentarium, overleg initiëren, promotie en opleiding voorzien enzovoort.**

Toelichting: deze taken zitten nu verspreid over het Agentschap K&E, de beoordelingscommissies en de steunpunten. Het Kunstendecreet regelt enkel de subsidiëring van kunstenorganisaties en kunstenaars en de bijhorende procedures binnen een ruimer kader.

- *Nuancering: een agentschap kan in principe ook nieuwe reglementeringen lanceren, experimenteren, samen met andere domeinen zaken opzetten, dit hangt af van de wil en middelen (citaat).*

- > **Argument pro: een sectoraal fonds kan meer sectorspecifiek werken.**

Toelichting: Het discours én de subsidiëringslogica van het Kunstendecreet zijn vooral gestoeld op de podiumkunsten (cf. terminologie als “uitkoopsommen, projectmatige en structurele organisaties, kunstenaar”). Dit is gedeeltelijk historisch te verklaren. Het Kunstendecreet komt voort uit het podiumkunstendecreet (1993, 1998) en streeft naar een uniforme benadering, die vooral gestoeld is op het goed gestructureerde veld van de theatersector.

- Tegenargument: het Kunstendecreet zou ook verfijnd kunnen worden en meer op maat uitgewerkt kunnen worden voor sectoren zoals de beeldende kunsten en muziek. Omdat het subsidie-instrumentarium dan nog steeds decretaal verankerd zit, biedt dit slechts een gedeeltelijke oplossing.

- > **Argument pro: een sectoraal fonds kan meer op maat werken.**

Toelichting: voor de artistieke beoordeling van dossiers wordt rekening gehouden met diversiteit binnen een sector. Zo worden de beoordelingscommissies opgedeeld volgens de verschillende genres binnen een sector, zoals bvb. voor strips binnen het VFL. Indien er vraag naar is, kan een fonds ook op een snelle en flexibele manier een nieuwe commissie oprichten voor een genre dat nog niet vertegenwoordigd is. De beoordelingscommissies van de fondsen worden telkens samengesteld uit experts binnen dat genre. Binnen het Kunstendecreet zijn de BOC's ingedeeld volgens de huidige disciplines, maar blijft het moeilijk om alle subgenres binnen een sector voldoende te vertegenwoordigen. Dit gegeven is vaak voorwerp van discussie in het veld.

> **Argument pro: een sectoraal fonds kan flexibeler omgaan met interdisciplinariteit (en schottenloosheid).**

Toelichting: Doordat een fonds op een meer flexibele manier kan omspringen met zijn regelingen en procedures, kan het ook sneller inspelen op veranderingen in de praktijk. In onze buitenlandse cases merken we ook op dat de fondsen het probleem van de 'schottenloosheid' niet echt kennen. Zij lossen dit pragmatisch op, door ofwel tussen de diverse fondsen een interdisciplinaire commissie te installeren of ad hoc een interdisciplinaire commissie samen te stellen.

- Tegenargument: door de oprichting van sectorale fondsen worden de facto de schotten tussen de disciplines nog versterkt (cf. infra)

> **Argument pro: een sectoraal fonds kan meer inspelen op de dynamieken in zijn sector.**

Toelichting: vooral voor die sectoren die binnen een meer marktgerichte omgeving werken, zoals een deel van de muzieksector, een deel van de beeldende kunstsector en de architectuursector zou een fonds een werking op maat kunnen ontwikkelen, met oog voor een impulsbeleid en jong talent. Daarbij moet rekening gehouden worden met specifieke marktmechanismen en de diverse schakels binnen de economische waardeketen.

- Tegenargument: binnen een fonds gaat de balans snel overhellen naar de commerciële logica's, waarbij het gevaar bestaat dat de kunsten geïnstrumentaliseerd worden.
 - *Nuancering tegenargument: het is de rol van de politiek om te bewaken dat dit niet gebeurt. Uit de praktijk van de huidige fondsen blijkt ook niet dat de marktlogica teveel zou doorwegen op het artistieke.*

> **Argument pro: de oprichting van een sectoraal fonds kan de verantwoordelijkheidszin en responsabilisering van bepaalde (meestal kleinere) sectoren vergroten en tot een grotere zelfreflectie leiden.**

Toelichting: *"als je zelf over de centen kan oordelen, ontstaat er automatisch een professionalisering waardoor de sector qua beleidsparticipatie naar volwassenheid wordt gebracht"* (citaat). Er is weinig engagement vanuit bepaalde sectoren voor het kunstenbeleid. Men zou kunnen spreken van een attitudeprobleem, waarbij veel wordt afgegeven op en geklaagd over de BOC's, de administratie en de minister (en de andere actoren) die het beleid bepalen.

- > **Argument pro: een sectorale verfondsing kan sommige kleinere sectoren meer een gezicht geven.** *“Dan kan je met één stem spreken, je wordt een gesprekspartner voor de minister en voor de sector” (citaat).*

- Tegenargument: de directeur van een fonds kan hierdoor een dubbele houding aannemen, namelijk die van vertegenwoordiger van zijn/haar sector en anderzijds uitvoerder van het beleid van zijn/haar minister zijn.

- *Nuancering argument: Op zich kan dit geen kwaad. De directeur kan/mag echter niet te expliciet de belangenbehartiger worden van zijn/haar sector want dat zou de indruk kunnen wekken dat hij./zij te veel spreekbuis is van zijn/haar sector wat dan weer het vertrouwen van de politieke overheid zou kunnen schenden. De regels van cultural governance dienen dus wel gerespecteerd te worden.*

- > **Argument pro: een sectoraal fonds kan beter inspelen op de wisselwerking binnenland – buitenland.**

Toelichting: een sectoraal fonds bekijkt de internationale werking vanuit de dynamiek van zijn sector. De buitenlandwerking ligt in het verlengde van de binnenlandwerking. Presentaties op beurzen en/of festivals kunnen door de fondsen behartigd worden. Binnen het systeem van het Kunstendecreet kan de internationale werking niet sectoraal worden aangepakt. De internationale werking wordt in het Kunstendecreet per dossier bekeken en beoordeeld.

- *Nuancering argument: er is wel een structureel overleg tussen de steunpunten over de internationale werking van de diverse sectoren, maar die werking heeft enkel betrekking op de overkoepelende presentaties van Vlaanderen, de eigen netwerking en de gemeenschappelijke communicatie, niet op de representatie.*

- > **Argument pro: bij een fonds is de bereikbaarheid van de directeur en het team groot, waarbij rechtstreeks contact mogelijk is.**

Toelichting: de werking van de BOC's binnen het KD, die slechts naar aanleiding van een subsidieronde bijeenkomen, zorgt voor een beperkte betrokkenheid. De afstand tussen de sectoren en de BOC's is hierdoor reëel. Er is geen overkoepelende, permanente structuur, maar wel het decretale kader, een beperkt opererende Adviescommissie Kunsten en het Agentschap. Bij een fonds daarentegen kan bij problemen onmiddellijk contact genomen worden (cfr. VAF + VFL), feedback is mogelijk. Het fonds is een permanent aanspreekpunt voor vragen vanuit de sector.

- Tegenargument: er is wel een geregeld contact tussen de BOC's en de sector. *“De visitaties die plaatsvinden door de leden van de beoordelingscommissies binnen het Kunstendecreet worden wel degelijk ernstig genomen, ook al percipieert de sector dat niet altijd zo” (citaat).*

- Tegenargument: het Agentschap Kunsten & Erfgoed vormt op dit moment het aanspreekpunt voor de sector. Nu is er ook geregeld een intens contact met het Agentschap Kunsten & Erfgoed.

- *Nuancerings argument: ook al zijn er geregelde en intense contacten tussen het Agentschap en de sector, een fonds wordt eerder gepercipieerd als instrument van en voor de sector zelf dan een administratie. Bovendien speelt ook de schaal: een klein fonds zoals dat van de Letteren kan natuurlijk meer en intensievere klantrelaties opbouwen..*

> **Argument pro: een sectoraal fonds dat instaat voor ‘projectondersteuning’ kan soepeler inspelen op nieuwe dynamieken in zijn sector.**

Toelichting: een aantal respondenten pleit voor een fonds dat enkel verantwoordelijk is voor projectsubsidies. Zij menen dat indien sectorale fondsen enkel voor de verdeling van projectsubsidies worden gecreëerd, zij een impulsbeleid kunnen voeren met aandacht voor vernieuwing en jong talent en juist voor de dynamiek in het veld kunnen zorgen. Nu geven het VAF en het VFL in feite ook al een projectmatige ondersteuning².

- *Nuancerings argument: Dat voordeel blijft ook aanwezig indien de structurele subsidiëring een verantwoordelijkheid van sectorale fondsen wordt: de dynamiek blijft mogelijk, ook voor structurele ondersteuning.*

- Tegenargument: indien alleen projectsubsidies onder de verantwoordelijkheid van de fondsen zouden komen, zou het slechts om zeer beperkte bedragen gaan, waarbij sommigen zich afvragen of het de moeite loont. Er dient ook voldoende kritische massa aanwezig zijn. Ook binnen Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) wordt de aanbeveling gemaakt alleen te verzelfstandigen als voldoende ‘kritische massa’ aanwezig is.

- Tegenargument: de levende wisselwerking tussen het structureel ondersteunde veld en de kleinere spelers die leven van projectsubsidies wordt in dit model over het hoofd gezien. Nu worden immers binnen het KD de structurele en projectmatige subsidies door dezelfde BOC's beoordeeld. Ook de mogelijke doorgroei van kleinere organisaties met projectsubsidies naar een meerjarig gestructureerde organisatie (podiumkunstensector) wordt hierdoor afgeremd.

- *Nuancerings argument: mits een goede afstemming van fondsen voor de projectfinanciering en het de beoordeling binnen het Kunstendecreet moet die wisselwerking in principe wel mogelijk zijn. Externe experts uit de BOC's van het Kunstendecreet zouden bijvoorbeeld dezelfde kunnen zijn als deze uit de fondsen.*

² Het VFL zal in het kader van het ‘geïntegreerd letterenbeleid’ nu ook in toenemende mate de structurele ondersteuning van organisaties op zich nemen.

- Tegenargument: in Nederland is men teruggekomen van de opdeling projectmatig (fonds) – structureel (basisinfrastructuur). Sinds 2006 is ook de structurele ondersteuning van de middelgrote organisaties (het zogenaamde ‘middenveld’) overgeheveld naar de fondsen
- Tegenargument: misschien moeten we afstappen van het idee van een doorgroei-scenario van een projectmatige ondersteuning naar een meerjarige structureel gesubsidieerde organisatie. Het concept ‘projectsubsidie’ zou kunnen herdacht worden. Een project heeft zijn eigen merites en kan uitgebreid worden in de tijd (een jaar of langer). Op die manier zou het ook om meer geld kunnen gaan en zou de kritische massa toenemen. Bij het VAF kan zo’n ‘project’subsidie zelfs gaan om bedragen tot 600.000 euro voor langspeelfilms.
- Tegenargument: ook een functiebenadering kan een andere invulling geven aan de opdeling projectmatig – structureel gesubsidieerden. Functies als creatie, productie en live events voor de muzieksector zouden dan bijvoorbeeld overgedragen kunnen worden aan een fonds.
 - *Nuancering: bij een indeling naar functies moet wel goed bekeken worden wat de verschillende functies per sector inhouden. Zo betekent creatie in de theatersector iets anders dan in de muzieksector.*
 - *Nuancering: die functiebenadering is handig op een algemeen sectorniveau, maar kan niet zonder meer toegepast worden op de werking van de individuele organisaties. “Functies zijn immers niet zo strict op te delen. De identiteit van een organisatie (DNA) overstijgt ook de functies die het vervult. In een functiebenadering op microniveau dreigt die identiteit verloren te gaan” (citaat).*

Argumenten contra verfondsing:

> **Argument contra: de sectorale verfondsing leidt tot een versnippering van het beleid.**

Niemand heeft nog het overzicht op wat er echt ‘leeft’ in de diverse sectoren waardoor een overkoepelend beleid erg moeilijk wordt.

- Tegenargument: dit is niet noodzakelijk zo. Er kan er ook een structureel overleg tussen de fondsen voorzien worden, net zoals steunpunten in Vlaanderen dat al doen. In Nederland bestaat er een gestructureerd fondsenoverleg en een internationaal uitwisselingsprogramma Central de Cultura, waarvoor middelen uit alle fondsen werden samengelegd.

> **Argument contra: sectorale verfondsing institutionaliseert schotten tussen sectoren.**

Toelichting: de kunstenpraktijk wordt hoe langer hoe meer hybride, meer interdisciplinaire projecten worden op poten gezet. Tegen deze realiteit zou een sectorale verfondsing ingaan. *“Binnen het Kunstendecreet werd de denkoefening gemaakt om die schotten te doen verdwijnen, maar sectorspecifieke fondsen creëren de grootste schotten ooit”* (citaat).

- Tegenargument: interdisciplinaire en hybride kunstpraktijken komen in toenemende mate voor. Toch speelt deze discussie in onze buitenlandse cases veel minder. Eén van de gehoorde argumenten was dat er steeds een ‘moederdiscipline’ blijft waarbinnen de kunstenaar of organisatie zichzelf plaatst. Ook de kunstopleidingen (in Vlaanderen en Nederland) zijn nog steeds zo georganiseerd.
- Tegenargument: In het Kunstendecreet werd het ideaal van ‘schottenloosheid’ niet bereikt, omdat het werkt met sectorale beoordelingscommissies die individuele dossiers beoordelen en die meestal over onvoldoende tijd beschikken om nog een bijkomend advies in te winnen van een andere commissie.
- Tegenargument: voor het probleem van schotten zijn bij verfondsing altijd oplossingen te bedenken. Zij kunnen hiermee immers flexibel omgaan, bijvoorbeeld:
 - Een percentage van de totale budgetten van de fondsen kan interdisciplinair besteed worden of er kan per fonds een deel van het totaalbudget geormerkt worden voor cross-overs.
 - Een afzonderlijk interdisciplinair fonds creëren werd in Nederland van de hand gewezen, omdat dit de andere disciplines zou vrijpleiten na te denken over de ‘poreusheid’ van de kunstenaarspraktijk.
 - Er kan een interdisciplinaire commissie opgericht worden door de fondsen of er kan gewerkt worden met een ad hoc-commissie.

> **Argument contra: een sectoraal fonds kan moeilijk een bepaalde sector in zijn geheel afdekken.** Wat met kunstencentra, werkplaatsen, multidisciplinaire instellingen, kunsteducatieve en sociaal-artistieke organisaties, e.a. Zij passen niet bij de sectorale benadering van de fondsen.

- Tegenargument: niet noodzakelijk. Dat hangt af van de inhoud van de beheersovereenkomst en de afspraken met de minister. Zo streeft de minister naar een meer ‘geïntegreerd letterenbeleid’ door zoveel mogelijk actoren onder te brengen bij het VFL of wordt ‘culturele diversiteit’ als doelstelling expliciet toegevoegd.

- Tegenargument: in Nederland hanteren de fondsen de zogenaamde 'ketenbenadering' waarbij er juist gekeken wordt naar de diverse en uiteenlopende schakels binnen de waardeketen van de kunsten. Binnen deze ketengedachte kunnen de diverse soorten organisaties mee opgenomen worden door een fonds. Deze ketengedachte stemt grotendeels overeen met de functiebenadering in Vlaanderen.

- > **Argument contra: het gelobby vanuit de sector wordt mogelijk groter omdat een fonds dichter bij de sector staat dan de politieke vertegenwoordigers.**
 - Tegenargument: een fonds kan dit niet toelaten. De geloofwaardigheid van het fonds zou in het gedrang komen. De sector zou hier zelf tegen reageren wat tot een zelfcorrectie zou leiden.

- > **Argument contra: de kans bestaat dat er zich een elitaire smaak ontwikkelt binnen de beoordelingscommissies van een fonds. Een maatschappelijke correctie op dat elitarisme is minder waarschijnlijk.**

Toelichting: *"er bestaat een gevaar van het ontwikkelen van een elitaire smaak binnen een fonds, aangezien de beoordelingscommissies bestaan uit peers en experts die vooral oog hebben voor vernieuwing, experiment en specialisatie. Daardoor houden ze potentieel minder rekening met maatschappelijk criteria, terwijl het wel om geld van de gemeenschap gaat"* (citaat). Brede maatschappelijke waarden, zoals bijvoorbeeld aandacht voor participatie, kunnen gedeeltelijk verloren gaan binnen een fonds.

 - Tegenargument: de elitaire smaak blijkt vooralsnog niet uit de praktijk van VAF, maar dit is een fonds dat door zijn marktgerichte logica ook aandacht heeft voor meer 'populaire genres'. Bij andere sectoren zou dit wel kunnen plaatsvinden.

(3) Governance, management en interne organisatie

Argumenten pro verfondsing:

- > **Argument pro: een verzelfstandigde structuur, zoals een fonds, kan beter gecontroleerd worden zowel door de raad van bestuur als door de politiek en administratie.**

Toelichting: de huidige procedure van het KD is complex en omvangrijk. Er zijn vele actoren bij betrokken: 13 commissies, 4 steunpunten, 1 Agentschap, 1 Departement, de minister en haar kabinet, waardoor het beleidsbeslissingsproces niet altijd even transparant is. Principes van *cultural governance* (zoals transparantie, *checks and balances*, verantwoording en controle) kunnen bij een fonds makkelijker toegepast worden.

- Tegenargument: wanneer een fonds taken realiseert in opdracht van verschillende ministeries, kan er ook een beheersprobleem ontstaan, nl. een probleem van aansturing van de fondsen door verschillende ministers. Zo heeft het VAF een samenwerkingsovereenkomst met vier ministers.
 - *Nuancering: de toetssteen van deze beheersbaarheid is uiteindelijk (de kwaliteit van) de respectievelijke deelbeheersovereenkomsten en de mate waarin ze hanteerbare en doelgerichte doelstellingen en meetpunten aangeven. Ook het jaarverslag is in principe een transparante en uitgebreide toelichting over de werking van het fonds.*

- > **Argument pro: een sectoraal fonds bestaat (idealiter) uit mensen uit de sector. Daardoor is het goed geplaatst om, in overleg met de minister, een visie en een beleid op maat van de eigen sector ontwikkelen.**

Toelichting: een sectorspecifieke visievorming en uitwerking van beleid op maat van de diverse kunstensectoren is niet gemakkelijk binnen de kaders van het Kunstendecreet.

- Tegenargument: in principe kan het Agentschap Kunsten en Erfgoed dit ook, op voorwaarde dat beleidsvoorbereiding en –uitvoering dicht bij elkaar komen en ambtenaren voldoende diepgaande kennis hebben over wat in iedere sector leeft. De BOC's maken wel landschapstekeningen, maar het ligt niet in hun opdracht om een echte lange termijnvisie te ontwikkelen.

- > **Argument pro: binnen een sectoraal fonds kan de kwaliteitsbeoordeling voor de verdeling van de subsidies meer op maat georganiseerd worden.**

Toelichting: binnen een fonds kan een mechanisme van terugkoppeling en een dynamisch beleidsuitvoeringsmodel, waarbij de beoordelingsprocedures continu verfijnd worden, opgezet worden. De beoordeling kan ook meer op maat gebeuren, per genre. (zie vorig punt en hoofdstuk VAF) Omdat het Kunstendecreet in een strak, rigide decretaal kader zit, lijkt flexibiliteit in beoordeling en in het subsidie-instrumentarium op maat van de sector niet gemakkelijk haalbaar.

- > **Argument pro: een sectoraal fonds kan problemen snel en efficiënt aanpakken.**

Toelichting: ook al is de wil aanwezig om efficiënt en effectief te werken, kan het Agentschap dit omwille van zijn statuut als Intern Verzelfstandigd Agentschap niet altijd in de praktijk brengen.

- Tegenargument: *“sinds de eerste ronde van het KD in 2005 is het Agentschap veel performanter geworden, en is de kwaliteit van de (zakelijke) adviezen van het Agentschap opmerkelijk vooruitgegaan”* (citaat).
- Tegenargument: het Agentschap zou flexibeler kunnen werken mocht het een EVA worden in plaats van een IVA (zie ook (4) Financiën).

- > **Argument pro: een sectoraal fonds kan omwille van zijn permanente opdracht een dialoog en communicatiestrategie uitbouwen naar de sector toe, die voor een groter draagvlak kunnen zorgen.**

Toelichting: omwille van het integrale karakter en de meer complexe procedure binnen het KD is de communicatie en verantwoording over definitieve adviezen en beslissingen vaak niet doorzichtig.

- *Nuancering argument: de kwaliteit van de communicatie hangt ook af van het leiderschap en het goed functioneren van het fonds.*

- > **Argument contra: cruciaal voor het welslagen van een fonds is een directie die getuigt van goed leiderschap en beschikt over de juiste competenties. Het team en de directeur moeten zowel de sector goed kennen als over goede politieke en diplomatieke vaardigheden beschikken.**

Toelichting: De rol en positie van (voornamelijk) de directeur is cruciaal. In dat opzicht zou men kunnen stellen dat de ‘persoon’ misschien even belangrijk is dan de structuur. Dit hebben we gemerkt in de eerste jaren van het VAF, toen het niet boterde tussen de directie en zijn Raad van Bestuur en andere stakeholders, zoals de minister en de filmsector.

- > **Argument contra: cruciaal voor het welslagen van een fonds is het kunnen beschikken over een competent en flexibel personeelskader (zonder statutair benoemde ambtenaren).** Een eigen personeelsbeleid – inclusief arbeidsvoorwaarden – en een autonoom aanwervingsbeleid maken maatwerk mogelijk gebaseerd op sectorkennis en een grotere flexibiliteit.

- > **Argument contra: bij een volledige verfondsing (type arts council) ontstaat er een – op het eerste zicht paradoxaal – efficiëntieverlies.** Door de opschaling tot een erg omvangrijk orgaan treedt er mogelijk bureaucratisering op en vertragen vaak de beslissingsprocedures en de interne communicatie.

(4) Financiën en overhead

Argumenten pro verfondsing:

- > **Argument pro: een fonds kan financiële middelen uit diverse beleidsdomeinen vergaren (zie ook (1) relatie met politiek en beleid).**

Toelichting: een fonds zorgt er voor dat je de betreffende sector niet louter uit 'cultuur' moet financieren: het kan zijn werkingsbudget verhogen door financiële middelen uit andere beleidsdomeinen te verwerven. Het fonds dient dan wel verantwoording af te leggen aan de diverse beleidsverantwoordelijken (cf. huidige werking van het VAF, dat ook middelen krijgt van media, onderwijs en economie. Ook VFL werkt met middelen voor buitenlandse activiteiten via Flanders Investment and Trade (FIT). Een fonds kan in principe ook middelen van private oorsprong aantrekken.

- *Nuancering: het aantrekken van extra financiële middelen zal misschien minder vlot gaan voor minder marktgerichte sectoren.*

- > **Argument pro: een fonds kan efficiënter uitbetalen omdat de financiële controles a posteriori gebeuren. Een fonds heeft ook een grotere procesefficiëntie, het kan sneller uitbetalen.**

Toelichting: de uitbetaling van subsidies binnen het Kunstendecreet hebben vaak een grote vertraging. Dit is bij de twee huidige fondsen niet het geval.

- Tegenargument: als het Agentschap omgevormd zou worden tot een EVA, zijn zij ook niet meer onderworpen aan strenge regels van de Inspectie van Financiën en kan de uitbetaling wel sneller en efficiënter verlopen. De fondsen zijn uiteraard ook onderworpen aan de wet op de Rijkscomptabiliteit, alleen kunnen die controles anders georganiseerd worden.

- > **Argument pro: een fonds voorziet meestal een forfaitair bedrag per soort subsidieaanvraag.** De betreffende kunstenaars en organisaties moeten zelf een aanvullende financiering zoeken; het fonds werkt volgens een ondersteuningslogica.

Toelichting: binnen het Kunstendecreet moet je als organisatie aangeven hoeveel subsidie je nodig hebt (deficitlogica). Het bedrag dat gevraagd wordt, is vaak historisch bepaald en de hoogte van het bedrag is niet 'geobjectiveerd'. Hierdoor ontstaat (het risico op) een ongelijke behandeling van de verschillende organisaties en kunstenaars.

- Tegenargument: dit zou ook binnen het huidige Kunstendecreet kunnen herbekeken worden. Men zou een onderscheid kunnen maken tussen een basissubsidie en een variabel gedeelte.

- > **Argument pro: een fonds kan andere financieringslijnen dan subsidies opzetten en zo (mogelijk) een return on investment bewerkstellingen.**

Toelichting: binnen het Kunstendecreet is het niet mogelijk een *return on investment* te vragen en een terugverdieneffect te genereren.

- Tegenargument: binnen de Vlaamse overheid zijn er wel structuren die volgens het principe van *return on investment* werken. Zo verschaft het Agentschap Kunsten en Erfgoed ook microkredieten voor kunstenaars. Er is ook een Fonds voor de Kunsten binnen de begroting, waarop terugverdieneffecten kunnen landen.
- Tegenargument: In de praktijk van de fondsen wordt die 'return on investment' zelden gerealiseerd. Zelfs in de filmsector niet. De verwachtingen op dit vlak moeten dus realistisch ingeschat worden.

> **Argument pro: sommige (kleinere) sectoren zullen – volgens sommige respondenten – beter betaald worden als ze een eigen sectoraal fonds zouden krijgen.**

Toelichting: de financiële verschillen tussen de diverse sectoren is historisch gegroeid. De verwachte financiële 'inhaalbeweging' via het KD voor bepaalde sectoren en die ook door de minister werd aangekondigd, is (nog) niet gerealiseerd. Daardoor hebben de kleinere sectoren binnen het Kunstendecreet, waaronder de beeldende kunstsector, te kampen met een relatieve onzichtbaarheid. Ze voelen zich 'achtergesteld' in het decreet. Dit aanvoelen wordt versterkt door de vaak 'corporatistische' reflex van de grote sectoren. Zij zorgen er immers voor dat er voldoende middelen naar 'hun' sector of discipline (blijven) gaan.

- Tegenargument: volgens de landschapstekening die gemaakt werd door de BOC's bestaat die achterstand niet echt. Wel is het verschil in verloning tussen de diverse sectoren groot. Het Kunstendecreet zou alle sectoren 'professionaliseren'. Die gelijkschakeling van lonen is er echter niet gekomen.
 - *Nuancering argument: de financiële ongelijkheid tussen verschillende sectoren in het Kunstendecreet wordt niet noodzakelijk opgelost door een sectorale verfondsing. Dit vergt in de eerste plaats een politieke beslissing (citaat).*
 - *Nuancering: indien er meer geld zou zijn, zou men betere verloning regelen. Nu wordt door veel organisaties bespaard op lonen om zo toch maar hun project te kunnen realiseren.*

Argumenten contra verfondsing:

> **Argument contra: een (sectoraal en/of geïntegreerd) fonds oprichten kost geld.**

Toelichting: er is op dit moment geen duidelijk zicht op de totale personeelskost en werkingskost van een (sectorale) verfondsing. Wat kost de overhead van het Agentschap Kunsten & Erfgoed en de BOC's voor de uitvoering van het Kunstendecreet? Wat kost de overhead van een fonds? Dit is moeilijk duidelijk af te lijnen en dus ook moeilijk vergelijkbaar. Worden de ambtenarenpensioenen bijvoorbeeld ook mee verrekend als kosten of niet?

- Tegenargument: zowel bij het VAF als in Nederland zijn er bij de oprichting de fondsen een aantal mensen van de administratie, in onderling akkoord, overgeheveld naar de fondsen. Dit heeft geen problemen opgeleverd. Integendeel, zij brengen ook een grote kennis en expertise mee in het fonds.
- Tegenargument: indien de huidige kunstensteunpunten zouden kunnen uitgroeien tot of een fonds hierin (gedeeltelijk) geïncorporeerd zou kunnen worden, is de meerkost beperkt.
 - *Nuancering tegenargument: Ja, maar de VTE 's van de steunpunten zijn niet voldoende om de werking van een kunstenfonds te organiseren.*

> **Argument contra: indien het fonds enkel instaat voor projectsubsidies, is het schaalvoordeel of de efficiëntiewinst mogelijk te klein.**

Toelichting: indien enkel de projectsubsidies zouden overgedragen worden naar een fonds (wat een mogelijk scenario is), is de overheadkost van het fonds in verhouding tot het te besteden bedrag mogelijk wel groot. Het budget voor de projectsubsidies is recent nog substantieel verhoogd en opgetrokken naar 10% van het totale kunstensubsidiebudget, maar dit blijft ten aanzien van het totale kunstenbudget beperkt.

> **Argument contra: een fonds heeft 'van nature' de neiging (en de ambitie) om zijn werking steeds verder uit te bouwen, waardoor ook de personeelskosten en de overhead gestaag dreigen toe te nemen.** In Engeland en Nederland bijvoorbeeld is de werkings- en personeelskost van de Arts Council en de diverse fondsen sterk toegenomen doorheen de jaren.

- Tegenargument: de overheid moet er op toezien dat de werking en taakstelling van de fondsen duidelijk worden afgebakend binnen de beheersovereenkomst.
- Tegenargument: omwille van de financiële crisis, komen er zeker geen middelen bij. De vraag is dan ook wat de meest efficiënte manier is om de huidige middelen in te zetten. Het kostenplaatje per scenario is dan ook belangrijk en dient verder onderzocht te worden.

Tot slot een aantal belangrijke overwegingen:

- (1) Er zijn een aantal efficiency argumenten om tot (al dan niet gedeeltelijke) verfondsing over te gaan. Maar de kans op slagen hangt ook af van de politieke en bestuurlijke context van een regio/land. Verfondsing blijft in die zin ook altijd een cultuurpolitieke keuze, waarbij ook rekening moet gehouden worden met het maatschappelijk en cultureel draagvlak.
- (2) Personen en hun persoonlijke kwaliteiten zijn zeker zo belangrijk dan structuren. Voor het welslagen van een fonds is het dan ook heel belangrijk dat de directeur over de nodige kennis van de sector en de nodige leidinggevende en diplomatieke competenties beschikt en een grote autonomie heeft om personeel op maat van het fonds te kunnen aanwerven.
- (3) Sectorspecifiek of integraal? Bij de keuze voor een al dan niet verdere verfondsing is het steeds belangrijk om de volgende beleidsmatige afweging te maken: wil men het kunstenveld ondersteunen op maat van de diverse sectoren (sectorspecifiek) of vanuit een sectoroverschrijdende benadering?
- (4) Bij de keuze voor een al dan niet verdere verfondsing is het steeds belangrijk om ook de volgende beleidsmatige afweging te maken: handhaaft men een benadering met een onderscheid tussen projectmatige – structurele subsidiering of gaat men ook rekening houden met andere onderscheidingscriteria, zoals de verschillende functies die de diverse organisaties binnen het veld opnemen. In Nederland spreekt men ook wel van de ‘ketenbenadering’, waarbij de overheid oog heeft voor het gehele ecosysteem van de kunsten: creatie → de productie → de spreiding/distributie → de consumptie/participatie.

4. SCENARIO'S

Op basis van de afgenomen interviews, de internationale case studies, het gevoerde literatuuronderzoek en het afwegingskader stellen we vast dat er in grote lijnen drie mogelijke verfondingsscenario's zijn. Die drie belangrijkste scenario's kunnen door kleine nuanceverschuivingen nog verder uitsplitst worden in verschillende subscenario's. In dit hoofdstuk lichten we de drie grote scenario's toe en gaan we enkel in op die subscenario's die ons het meest relevant lijken voor de Vlaamse context.

Bij de bespreking van de verschillende scenario's lijsten we telkens kort een aantal voor- en nadelen op. Hierbij worden sommige argumenten uit ons afwegingskader hernomen. Op die manier kunnen de verschillende scenario's beter geëvalueerd en ingeschat worden.

De volgende drie hoofdscenario's vormen de leidraad in dit zesde en laatste hoofdstuk:

- | | |
|-------|--|
| 4. 1. | Aanpassing van het huidige Kunstendecreet: behoud van het huidige (ministerieel) systeem en de twee Vlaamse kunstenfondsen VAF en VFL. |
| 4. 2. | Volledige verfonding: creatie van een arts council |
| 4. 3. | Gemengd systeem |

4. 1. AANPASSING VAN HET KUNSTENDECREET

Met een 'aanpassing van het Kunstendecreet' bedoelen we dat het decreet *an sich* herschreven zou worden, met de bedoeling een aantal problemen die zich voornamelijk binnen de huidige beoordelingsprocedure situeren, te verhelpen. Er worden in dit scenario geen nieuwe fondsen opgericht, maar VAF en VFL blijven wel bestaan.

Een hervorming van het Kunstendecreet kan ongetwijfeld een aantal van de huidige problemen oplossen die in de publieke opinie en vanuit de kunstensector – al dan niet terecht – worden ingeroepen als argumenten om extra kunstenfondsen op te richten in Vlaanderen. Zo kan grondig sleutelen aan de beoordelingsprocedure en de (formulering van) bijhorende beoordelingscriteria volgens ons gedeeltelijk soelaas bieden voor een aantal bestaande problemen. Daarvoor is de oprichting van een of meerdere nieuwe verzelfstandigde structu(u)r(en), zoals fondsen, strikt genomen niet nodig.

Op basis van ons onderzoek en zoals uit het afwegingskader blijkt, kan **een aanpassing van het Kunstendecreet echter niet alle tekorten van het huidige systeem ongedaan maken**. Enkele voorbeelden:

- Zelfs al wordt het Kunstendecreet aangepast en worden de criteria anders of meer uitgewerkt (al dan niet vanuit een functiebenadering of een sectorale benadering (cf. infra)), blijft het bijzonder moeilijk om binnen het Kunstendecreet een beleid op maat van iedere sector te voeren. Er kan moeilijk een genuanceerd en geavanceerd subsidie-instrumentarium uitgedacht worden dat inspeelt op nieuwe tendensen in een divers en steeds evoluerend veld.
- Naast de verdeling van financiële middelen neemt een kunstenfonds ook andere rollen op. Functies zoals informatie- en aanspreekpunt voor de sector, initiatiefnemer voor experimenten en projecten, observator,

stimulator en synergiebevorderaar, buitenlandse 'promotor' en dergelijke kunnen niet door het Agentschap en zeker niet door de BOC's opgenomen worden. Momenteel vervullen de steunpunten een aantal van deze rollen, maar een kunstenfonds kan ze allemaal binnen één organisatiestructuur opnemen.

- Ook binnen een aangepast Kunstendecreet blijft de uitbetaling van subsidies omslachtig en onderworpen aan strenge formele regels en procedures van de Inspectie van Financiën. Deze controles werken vertragend. Bij een fonds kunnen de controles a posteriori plaatsvinden en kan de uitbetaling dus sneller gebeuren.

4. 2. VOLLEDIGE, GEÏNTEGREERDE VERFONDSING OF DE CREATIE VAN EEN ARTS COUNCIL

Het tweede hoofdscenario bevindt zich aan het andere uiteinde van het *arm's length*-continuüm dat we in het theoretisch kader bespraken. Heel het kunstenbeleid wordt dan op afstand geplaatst en ondergebracht bij een arts council of Agentschap. We merkten al eerder op dat het zuivere arts council-model in de praktijk weinig voorkomt; de Engelse case met Arts Council England sluit hier het best bij aan.

Op basis van de studie van de internationale cases kwamen volgende voor- en nadelen van een volledige, integrale verfondsing naar voor:

Voordelen integrale arts council:

- > Disciplineschotten verdwijnen in een arts council op management- en bestuursniveau, terwijl nog wel sectorspecifieke ondersteuningsmechanismes uitgedacht kunnen worden.
- > Integraal sectorbeleid en -visie kunnen gemakkelijker worden uitgewerkt.
- > Een arts council vergemakkelijkt het ondersteunen van cross-overs. Zowel op het gebied van de financiering en het voeren van een interdisciplinair beleid kan een arts council gemakkelijker werken dan sectorale fondsen.
- > De grotere kritische massa van de arts council kan de politiek gemakkelijker mobiliseren.
- > In onze cases zien we een tendens tot consolidering en integratie van de bestaande fondsen naar één of een beperkter aantal fondsen (Denemarken van 2 kunstenfondsen naar 1; Nederland van 12 naar 5). Deze integratie wordt gevoed vanuit een zoektocht naar een meer interdisciplinaire benadering enerzijds en ook vanuit overwegingen van kostenbesparing en efficiëntie anderzijds.

Nadelen integrale arts council:

- > Door de kunstensector als geheel op afstand te plaatsen, zou de betrokkenheid van de politiek kunnen verminderen.
- > Bij een arts council zijn er (potentieel) weinig verantwoordings-mechanismes en dreigt er een soort machtsconcentratie waarbij de link met de maatschappij niet gegarandeerd is.
- > *Efficiencywinst* kan wellicht niet gerealiseerd worden in een arts council. Het kritisch punt waarop de vergrote schaal van de organisatie een voordeel betekent in termen van efficiëntie, wordt mogelijk voorbijgestoken.

In Vlaanderen zou men kunnen kiezen voor het volledig op afstand plaatsen van het kunstenbeleid in een nieuw op te richten arts council. We denken echter dat voor dit scenario op dit moment **geen politiek en/of maatschappelijk draagvlak** bestaat. Ook in de kunstensector zelf is men hier geen vragende partij voor. De Catalaanse case heeft ons ook geleerd dat het erg belangrijk is om rekening te houden met een zekere beleidstraditie en bestuurscultuur. Vlaanderen kent een traditie van een grote verwevenheid tussen politiek en cultuur. De oprichting van een arts council zou erg drastisch zijn en daarom is het risico op mislukken groot, zoals we in de Catalaanse case hebben kunnen vaststellen.

Van een IVA Kunsten & Erfgoed naar een EVA?

Een andere zachtere overgang naar een arts council zou de omvorming van de Intern Verzelfstandigd Agentschap Kunsten & Erfgoed naar een Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) kunnen zijn. Hierdoor zou onder meer de financiële flexibiliteit van het Agentschap vergroten. De procesefficiëntie van het Agentschap wordt nu immers beperkt door strenge regels van de Inspectie van Financiën en door een beperkte delegatie van bevoegdheden. Bij een fonds zijn de controles van de Inspectie van Financiën a posteriori georganiseerd. Een aantal voordelen van verfondsing die in het afwegingskader worden aangedragen, zijn volgens ons ook haalbaar via de omvorming van het Agentschap Kunsten en Erfgoed tot een (privaat- of publiekrechtelijke) EVA. Een EVA zou in principe even snel kunnen inspelen op veranderingen in het veld als een kunstenfonds.

Belangrijke overwegingen

Indien er voor een arts council-model – op basis van een omgevormd Agentschap Kunsten en Erfgoed – zou gekozen worden, dient er rekening gehouden te worden met de volgende overwegingen:

- (1) Wil men enkel een arts council inrichten voor de ondersteuning van projecten (zoals in Catalonië), of wil men het beleid op afstand plaatsen voor heel de sector – zowel voor structurele als projectmatige ondersteuning?
- (2) Wat dient er met het VAF en VFL te gebeuren? Worden zij dan ook ondergebracht in deze arts council?
- (3) Het huidige Agentschap is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van het kunstenbeleid in het kader van het KD, maar ook voor het erfgoedbeleid. De mogelijke verfondsing van de erfgoedsector behoorde niet tot de opdracht van het onderzoek, maar we hebben gemerkt dat bijvoorbeeld in Engeland de beleidsdomeinen ‘musea, bibliotheken en archieven’ en Kunsten zullen samengevoegd worden. Ook de Raad voor Cultuur in Nederland adviseert de minister over de basisinfrastructuur Kunsten én Erfgoed. De nota van de Vlaamse sectorraad Kunsten én Erfgoed over de evaluatie van het Kunstendecreet (2011) vertrok ook van een grotere afstemming en integratie tussen beide sectoren. De link maken met erfgoed is dus belangrijk in de denkoefening rond verfondsing: wat met de grote Vlaamse instellingen als het KMSKA, M HKA en het Kasteel van Gaasbeek?
- (4) Wat dient er met de steunpunten te gebeuren als het arts council-model verkozen wordt? Dienen zij ondergebracht te worden onder deze arts council?

Indien er zou gekozen worden voor een omvorming van de IVA Kunsten & Erfgoed tot een EVA, zullen met andere woorden alle andere intermediaire organisaties die het kunstenbeleid mee vorm geven, moeten herbekeken worden.

4. 3. GEMENGD SYSTEEM

In het theoretisch kader haalden we al aan dat een zuiver *arms length*-systeem van de kunstfinanciering in de praktijk bijna niet voorkomt, zelfs niet in Engeland. Het gaat meestal over mengvormen, waarop vele variaties mogelijk zijn. Onder een **gemengd systeem** verstaan we een kunstfinancieringssysteem waarbij een deel onder de verantwoordelijkheid van autonome kunstfondsen is geplaatst en een ander deel onder de ministeriële bevoegdheid valt.

Als onderdeel van een aantal ‘gemengde’ scenario’s introduceren we de **Vlaamse basisvoorzieningen** als een nieuwe term. Dit begrip is geïnspireerd op het Nederlandse concept van de ‘culturele basisinfrastructuur’. Vertaald naar de Vlaamse context verstaan we hieronder de 8 grote Vlaamse culturele Instellingen (deSingel, Opera, Ballet, deFilharmonie, M HKA, KMSKA, Ancienne Belgique en Brussels Philharmonic), die zouden kunnen aangevuld worden met een nog nader te bepalen groep van grote culturele organisaties en instellingen, die onder de ministeriële verantwoordelijkheid zouden vallen. De argumentaties om deze groep van basisvoorzieningen dicht bij de politiek te houden kunnen erg verschillend zijn. We komen er verderop in dit hoofdstuk op terug.

Op basis van de buitenlandse cases en onze eigen inzichten als onderzoekers stellen we drie ‘gemengde’ scenario’s voor, die ons het meest geschikt lijken:

Scenario A: De oprichting van sectorale fondsen voor de meer marktgerichte sectoren voor de ondersteuning van een projectmatige werking

Uit het onderzoek en de bevraging bij de respondenten blijkt dat (een aantal spelers binnen) de sectoren die het meest actief zijn op het snijvlak van cultuur en economie grote voorstanders zijn van verfondsing. In concreto gaat het over een deel van de muzieksector (de popmuziek en jazz sector), een deel van de beeldende kunstsector (vooral de individuele kunstenaars) en de architectuursector. Deze actoren worden meestal gerekend tot het profit gerichte deel van de culturele en creatieve sectoren. De opdeling structureel/projectmatig blijft in dit scenario in grote lijnen behouden; Projectmatige subsidies zouden toevertrouwd worden aan sectorale fondsen voor dat deel van die specifieke kunstsectoren; structurele subsidies blijven onder het Kunstendecreet³.

Mogelijke voordelen van een projectmatige verfondsing van marktgerichte sectoren:

- Beeldende kunstenaars en muzikanten willen graag flexibel steun kunnen aanvragen. Zij werken immers op een minder gestructureerde, reguliere basis maar reageren meer op projectkansen. Een fonds kan meer op hun maat en ritme werken. Ook jong talent kan op die manier gestimuleerd worden.

³ In de architectuursector, waar slechts een beperkt aantal organisaties binnen het Kunstendecreet structureel ondersteund worden, kan er in navolging van de letterensector gekozen worden voor een ‘geïntegreerd beleid’, waarbij het architectuurfonds zowel projectmatig als structureel ondersteund.

- Sectorale fondsenvorming kan een versterking van de zelfreflectie en autonomie in deze sectoren teweeg brengen. Nu hebben zij een erg defensieve houding ten opzichte van het beleid en de BOC's van het Kunstendecreet.
- De betreffende sectoren opereren binnen een marktcontext. Zoals uit de werking van het VFL en het VAF blijkt, kunnen fondsen soepeler omgaan met dit marktgegeven. Zij houden rekening met de dynamieken binnen deze ondersteunende creatieve sectoren, waaronder de producenten/uitgeverijen, distributeurs/boekhandels. Deze marktactoren kunnen in sommige gevallen zelfs ook steun vragen aan de fondsen.
- De representatie op buitenlandse festivals en beurzen is erg belangrijk voor de promotie van het werk van kunstenaars en muzikanten (bands, ensembles) en het leggen van contacten (netwerken). Een fonds kan dergelijke taken op zich nemen, coördineren en laten aansluiten en versterken door de anderen opdrachten die het vervult.

Mogelijke **nadelen** van een projectmatige verfondsing komen aan bod bij scenario B.

In dit scenario wordt de keuze voor verfondsing dus ingegeven door de specificiteit (marktgerichtheid) van de betreffende sectoren. Omwille van het feit dat ze zich meer situeren op het snijvlak van cultuur en economie, is een fondsenstructuur meer aangewezen. Het gaat dan in de eerste plaats voor het verlenen van projectmatige subsidies aan individuele kunstenaars.

Scenario B: De oprichting van sectorale fondsen voor alle kunstsectoren voor de ondersteuning van een projectmatige werking

Een groot aandeel van de kunstorganisaties die structureel ondersteund worden, blijven in dit scenario B binnen het Kunstendecreet.

Mogelijke voordelen van sectorale verfondsing voor projectsubsidies:

- > vertrekt meer vanuit een globale visie op het hele veld: een min of meer uniform gestructureerd kunstenveld, waarbij voor alle sectoren het projectmatige op afstand wordt geplaatst. Ook bij VAF en het VFL gaat het nu immers omwille van sectorspecifieke redenen hoofdzakelijk om projectmatige ondersteuning.
- > De huidige asymmetrie binnen het kunstensysteem wordt dan weggewerkt, met name dat er maar voor twee sectoren een fonds is opgericht. Deze indeling is niet ingegeven door rationele overwegingen maar is er gekomen omwille van historische redenen.
- > De individuele kunstenaars, kleine organisaties, die vooral een projectmatige werking hebben, komen binnen dit systeem aan hun trekken. Er kan ook een impulsbeleid gevoerd worden en jong talent en experiment krijgen meer ruimte.

Mogelijke nadelen van een sectorale verfondsing voor projectsubsidies (zowel voor marktgerichte sectoren (scenario A) als voor alle sectoren):

- > De scheiding tussen de verschillende sectoren wordt versterkt. Wat met de integrale visie op de kunstensector?
- > Vlaanderen heeft geen ervaring met verfondsing voor meer gestructureerde sectoren zoals de theatersector. Dit kan tot weerstand leiden bij deze sectoren, zoals we in de Catalaanse case ook constateerden.
- > Ook al is het budget voor de projectsubsidies recent nog aanzienlijk opgetrokken (van 5 naar 10% van het totale subsidiebedrag voor de kunstensector), toch blijft het totaalbedrag relatief beperkt. De overhead van de verschillende sectorale fondsen in verhouding tot het te besteden bedrag is dan te groot, omwille van de vaste kost voor een dossier ongeacht de subsidiegrootte ervan.
- > Wat is de positie van de grote Vlaamse culturele instellingen in dit scenario?
- > Er ontstaat een versnippering binnen het sectorlandschap. Aangezien de beoordeling van de projectsubsidies (door het respectievelijke fonds) en de structurele subsidies (binnen het Kunstendecreet) afzonderlijk zouden gebeuren, bestaat het gevaar dat de afstemming tussen projectmatige (kleinere) spelers en de (grote) structureel gesubsidieerden zou verdwijnen.
- > De letterensector kent wel een aantal kunstorganisaties, die momenteel structureel ondersteund worden binnen het Kunstendecreet. Maar het is juist vanuit de beleidsoverweging om een geïntegreerd letterenbeleid tot stand te brengen, dat zij volgend jaar zullen overgeheveld worden naar het VFL. Dit proces is nog aan de gang. Ook voor de architectuursector is dat een optie.

In navolging van de laatste opmerking, kan scenario B ook als een 'overgangsscenario' beschouwd worden, waarbij sectorale fondsen beginnen met projectsubsidie en na verloop van tijd ook de middelgrote organisaties die een meerjarige subsidie krijgen, erbij kunnen nemen (cf. Scenario VFL). Dit zou mogelijk de opstart van een fonds kunnen vergemakkelijken. Ook de huidige fondsen hadden immers wat inlooptijd nodig. De meerjarig gesubsidieerde organisaties, waarmee in fondsencontext minder expertise en ervaring in Vlaanderen bestaat, komen er dan pas bij wanneer het sectoraal fonds al op volle kracht draait.

Naar aanleiding van de discussie over de subsidieronde die in juni 2012 gevoerd werd in de pers (waarin Recto Verso een voortrekkersrol opnam) en de herziening van het Kunstendecreet in het najaar van 2012, gingen sommige stemmen op om een sectorale verfondsing uit te werken enkel voor projecten in een scenario met 3 beslissingslagen:

- 1) de grote Vlaamse culturele instellingen uitbreiden met een aantal grote culturele organisaties die een speciaal statuut krijgen en werken met een beheersovereenkomst voor 5 jaar;
- 2) het artistieke middenveld (middelgrote organisaties) zou onder het Kunstendecreet blijven, dat dan een meer afgebakend *level playing field* zou opleveren;
- 3) en sectorale verfondsing voor het verdelen van projectsubsidies aan individuele kunstenaars en kleinere (en beginnende) spelers.

In de praktijk lijkt ons dit echter een te complex systeem waarbij de efficiëntiewinst niet gegarandeerd is. Het afbakenen en afstemmen van de drie niveaus vergt veel werk. Verder is dit scenario nog teveel gedacht vanuit de huidige structuren: bij het uitdenken van een adequaat systeem, moeten eenvoud en transparantie voorop staan, zonder daarom afbreuk te doen aan de diversiteit en complexiteit van het veld. Om die redenen gaan we niet dieper in op dit scenario.

Scenario C: Naar een herverdeling tussen het Kunstendecreet en de oprichting van sectorale fondsen vanuit een functiebenadering, gekoppeld aan een doorgroei van de huidige kunstensteunpunten

Tot slot stellen we een scenario voor waarbij heel het huidige subsidiesysteem voor de kunstensector herbekeken wordt.

1. Een definiëring van de Vlaamse basisvoorzieningen:

Uitgangspunt zijn de 8 grote Vlaamse culturele instellingen (deSingel, Opera, Ballet, deFilharmonie, M HKA, KMSKA, AB, Brussels Filharmonie). Zij worden op basis van een aantal criteria uitgebreid met een aantal andere grote culturele organisaties, waaronder bijvoorbeeld de stadstheaters en de kunstencentra, tot de groep van Vlaamse basisvoorzieningen. De plaats van deze instellingen binnen het Kunstendecreet blijft behouden⁴.

>>> *Intermezzo – Hoe de Vlaamse basisvoorzieningen bepalen?* <<<

De selectiecriteria en de profilering van de 8 grote Vlaamse culturele instellingen zijn nu vaak voorwerp van discussie en debat. Het is niet altijd duidelijk waarom een bepaalde culturele instelling al dan niet een ‘grote Vlaamse culturele instelling’ wordt genoemd en wat hiervan de consequenties zijn. In de beleidsnota Cultuur 2004-2009 lezen we: *“de Vlaamse Gemeenschap kent een specifieke opdracht toe aan en ondersteunt culturele instellingen vanuit de uitdrukkelijke keuze om zelf de uitoefening of de presentatie van bepaalde kunstdisciplines in Vlaanderen te garanderen. Omwille van hun schaal, beheersstructuur, hun symbolisch en cultureel kapitaal worden ze ‘grote instellingen’ genoemd”* (Anciaux 2004, 11).

Naar aanleiding van een publicatie (Gielen, 2008) in opdracht van het overlegplatform van de grote Vlaamse culturele instellingen in 2008, heeft de toenmalige minister voor Cultuur een aantal selectiecriteria opgesteld. Deze criteria zijn echter niet sluitend en eerder vaag geformuleerd. Vandaar het voorstel om de huidige 8 grote Vlaamse culturele instellingen uit te breiden met een aantal andere culturele organisaties die:

- een bovenregionale uitstraling hebben en opereren in een internationaal kader;
- met oog voor de regionale spreiding van de kunsten in Vlaanderen;
- waarvoor afspraken met de andere overheden (provinciaal en/of lokaal) noodzakelijk zijn;
- die een historische (erfgoed-) en symbolische waarde hebben;
- een eigen waardevolle infrastructuur bezitten, die ook ter beschikking gesteld kan worden aan andere culturele spelers en een belangrijke receptieve functie.

Deze lijst is niet exhaustief of cumulatief. Belangrijker is dat deze criteria voorwerp dienen te zijn van een politiek en cultureel debat en dat ze gedragen zijn door de sector. Culturele instellingen die voldoen aan deze criteria, kunnen tot de basisvoorzieningen van het Vlaamse kunstenlandschap gerekend worden, die om de x aantal jaren herbekeken kan worden. Het blijft uiteraard ook een politieke keuze. Zij kunnen dan binnen het kader van het Kunstendecreet blijven functioneren, weliswaar op basis van een beheersovereenkomst voor een periode van 5 jaar (zoals nu het geval is voor de meeste van de grote Vlaamse culturele instellingen) en met een flexibele en efficiënte beoordeling door een beoordelingscommissie, samengesteld uit experts en/of peers en/of ambtenaren.

⁴ KMSKA en M HKA vallen niet of slechts gedeeltelijk onder het Kunstendecreet.

De idee om een aantal Vlaamse basisvoorzieningen te definiëren is geïnspireerd op het Nederlandse cultuurbeleidsmodel, waar al jarenlang met een (culturele) basisinfrastructuur wordt gewerkt. Om te bepalen welke functies tot de Nederlandse culturele basisinfrastructuur moeten behoren, heeft de Nederlandse minister van Cultuur in 2007 een advies ingewonnen bij de Raad voor Cultuur. Deze stipte vier (niet –cumulatieve) functies aan die de basisinfrastructuur moet vervullen:

- De instandhoudingsfunctie (repertoirefunctie) van de podiumkunsten;
- De ontwikkelingsfunctie (met name cultuurwerkplaatsen, productiehuisen in de podiumkunsten, presentatieplekken in de beeldende kunst en internationale vakfestivals);
- De ondersteuningsfunctie voor alle sectoren door bijvoorbeeld sectorinstituten;
- De functie van platform van (exclusief) internationaal aanbod en internationale uitwisseling (inclusief coproducties)

Op die manier moet de basisinfrastructuur een ‘netwerk’ van instellingen over het hele land leggen (Raad voor Cultuur 2007, 38).

Naast een aantal van deze functies, zouden de Vlaamse basisvoorzieningen ook een ondersteunende opdracht kunnen krijgen naar de kleinere organisaties toe en de lokale noden anderzijds (af te spreken met de steden en gemeenten). Het definiëren van een groep Vlaamse basisvoorzieningen biedt kansen om het lokaal cultuurbeleid ook te verbinden met deze grote instellingen. In ieder geval mogen de Vlaamse basisvoorzieningen zich niet nestelen in een comfortzone. Er zouden best duidelijke en realistische outputindicatoren opgesteld worden waaraan hun werking wordt afgetoetst en wordt er voor de directie best gewerkt met een mandaatsysteem van bijvoorbeeld 5 jaar. Anderzijds moet er ook over gewaakt worden de basisvoorzieningen niet teveel in een ‘keurslijf’ te dwingen, waarbij ze functies moeten vervullen die niet behoren tot hun ‘DNA’.

Mogelijke voordelen verbreding groep ‘Vlaamse basisvoorzieningen’:

- Door het Agentschap Kunsten & Erfgoed enkel verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van het Kunstendecreet voor de Vlaamse basisvoorzieningen (x aantal organisaties tov x aantal in het Kunstendecreet), vermindert de werklast voor het Agentschap en kunnen ze zich meer concentreren op de grote dossiers. Ook in Nederland was dit een belangrijke reden voor de hervorming.
- betere vergelijkbaarheid van instellingen die als Vlaamse basisvoorzieningen worden gedefinieerd, maar ook van degenen die bij sectorale fondsen terecht komen.
- De discussie over de identiteit van de grote Vlaamse culturele instellingen wordt binnen een ander perspectief geplaatst, dat meer geënt is op de realiteit.
- Betere afspraken mogelijk met andere overheden over instellingen die ook op het stedelijke, provinciale en lokale niveau van betekenis zijn.
- Lokale overheden kunnen veel meer een complementair (aan het Vlaamse) lokaal kunstenbeleid voeren.
- Stadstheaters en kunstencentra kunnen als Vlaamse basisvoorziening worden gedefinieerd. Ook het probleem van hun positie en definiëring kan zo worden aangepakt.

- Er kan een betere regionale spreiding afgesproken worden van deze Vlaamse basisvoorzieningen. Momenteel zijn 6 van de 8 grote Vlaamse culturele instellingen in Antwerpen gevestigd, wat een erg hoge concentratie is.

Mogelijke nadelen uitbreiding ‘Vlaamse basisvoorzieningen’:

- De link tussen de Vlaamse basisvoorzieningen enerzijds en het middenveld en de kleinere spelers anderzijds moet bewaakt blijven. Er bestaat bij de respondenten discussie over de effecten van de Vlaamse basisvoorzieningen: indien deze groep vergroot, kan dat volgens de ene meer zuurstof aan de ‘kleintjes’ geven. De grote culturele instellingen kunnen dan kleinere structuren binnen hun werking opnemen en er samenwerkingsverbanden mee aangaan. Ze zouden ook logistieke steun kunnen geven en een receptieve functie vervullen. In hun beheersovereenkomst zouden afspraken over hun rol op het lokale niveau kunnen opgenomen worden.

Anderen zien in het vergroten van de groep de volgende nadelen:

- “Het middenveld mag niet de dupe worden”. Zij genieten immers niet de ‘politieke’ bescherming zoals de grote organisaties die dan onder de basisvoorzieningen zouden vallen.
- Ook de complementariteit binnen het veld tussen de drie lagen (grote, middelgrote, kleinere en de individuele kunstenaars) dreigt ondermijnd te worden. De kans op doorstroming wordt volgens sommigen mogelijk ook moeilijker.

2. Een sectorale verfondsing op basis van een functiebenadering

Als de basisvoorzieningen gedefinieerd zijn, kunnen alle andere vormen van kunstfinanciering overgeheveld worden naar sectorale fondsen. Hierbij wordt er gekeken naar een verdeling op basis van functies en werkvormen in de waardeketen – op sectorniveau, niet op organisatieniveau – in plaats van de huidige tweedeling tussen projectmatige en structurele ondersteuning te blijven handhaven.

Voordelen functiebenadering:

- In Nederland heeft men de sectorale verfondsing in twee fasen doorgevoerd. In de tweede fase is men afgestapt van de projectmatige benadering en heeft men juist die tweedeling tussen structurele en projectmatig ondersteunde organisaties willen opheffen door de ketenbenadering te hanteren (ook wel vergelijkbaar met de functiebenadering in Vlaanderen). Hierdoor kan een fonds vanuit een dynamische visie op het veld inspelen op de dynamieken die er zijn binnen een sector.
- Ook het Kunstendecreet en de Vlaamse basisvoorzieningen zouden in samenhang met de oprichting van sectorale fondsen vanuit die functiebenadering kunnen herdacht worden. De creatie- en productiefunctie kunnen dan op afstand geplaatst worden in een fonds⁵. Ondersteuning van creatie was aanvankelijk ook het uitgangspunt van het VAF en het VFL. Spreiding en presentatieplekken zouden dan onder het toezicht van overheid kunnen blijven (via de Vlaamse basisvoorzieningen). Hierbij dienen we wel voor ogen te houden

⁵ We willen hierbij nuanceren dat de functies niet altijd zo goed van elkaar te onderscheiden zijn. De functiebenadering geldt op macroniveau, op micro-organisatieniveau is de afbakening minder eenduidig te maken.

wat iedere functie (creatie/productie, live events/festivals, ...) per sector betekent. Zo is de muzieksector vragende partij om naast creatie en productie ook *live events* te verfondsen. Zeker vanuit een integrale beleidsvisie op de dynamieken binnen een sector is deze overweging belangrijk. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat geen enkele indeling helemaal performant zal zijn.

3. Van steunpunt naar kunstenfonds?

Eén van de argumenten die in het afwegingskader naar voor werd gebracht, is dat de oprichting van nieuwe sectorale fondsen een grote financiële investering zou vergen. Deze investering kan door het hervormen van de bestaande steunpunten tot kunstenfondsen beperkt blijven. Zo heeft minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur reeds aangekondigd in haar beleidsnota (2009–2014) en haar beleidsbrief 2013 om de rol van de steunpunten te herdenken. Ze dienen zich volgens het decreet te richten op ‘praktijkondersteuning, praktijkontwikkeling, beeldvorming en communicatie’, maar vullen het allemaal anders in. De denkoefening over de rol van de steunpunten zou gekoppeld kunnen worden aan de uitkomsten van dit onderzoek. Zo zouden de huidige steunpunten BAM (Instituut voor Beeldende, Audiovisuele en Mediakunst), VTi (Vlaams Theaterinstituut), Muziekcentrum Vlaanderen, en het Vlaams Architectuurinstituut (VAi) kunnen doorgroeien naar een sectoraal fonds. Vanuit de doelstelling om per sector een **geïntegreerd beleid** te kunnen voeren, zou deze doorgroei van de steunpunten naar een fonds heel wat voordelen kunnen opleveren. De huidige indeling en functies van de steunpunten zouden dan ook best tegelijkertijd herbekeken worden. Ook de huidige fondsen, VAF en VFL, pleiten voor een meer geïntegreerde aanpak binnen hun sector:

- Zo zou het audiovisuele luik uit het steunpunt BAM gehaald kunnen worden en verhuizen naar het VAF. BAM zou dan kunnen doorgroeien naar een Fonds voor de Beeldende Kunstsector in combinatie met een steunpuntfunctie (zoals het VAF en het VFL).
- Voor de podiumkunsten zouden de steunpunten VTi en het Muziekcentrum Vlaanderen kunnen doorgroeien naar één gefusioneerd of twee afzonderlijke fondsen. Hiervoor moet de relatie tussen het Muziekcentrum Vlaanderen en het VTi echter worden herbekeken. In Nederland bestaat er één Fonds voor de Podiumkunsten. Dit heeft het voordeel dat er binnen één sector, nl. die van de podiumkunsten, een geïntegreerde benadering kan nagestreefd worden. Op die manier kunnen ook cross-overs en interdisciplinaire praktijken soepeler opgevangen worden. Gezien de verschillende dynamieken in de muziek- en de rest van de podiumkunstensector, kan het behoud van 2 steunpunten en/of fondsen gelegitimeerd worden. Regelmatig gestructureerd overleg en de oprichting van interdisciplinaire ad hoc commissies zouden die meer hybride kunstpraktijken kunnen opvangen.
- Mocht het Muziekcentrum Vlaanderen doorgroeien naar een afzonderlijk fonds, dient de relatie tussen het Muziekcentrum Vlaanderen en Poppunt, het steunpunt voor de muzieksector binnen de amateurkunsten, ook herbekeken te worden. De werking van beide organisaties is deels overlappend; zo is er in de populaire muzieksector geen duidelijke scheiding tussen amateurs en professionals. Voor de internationalisering is die scheiding zeker artificieel. Mogelijkheden van synergie worden best onderzocht.
- De combinatie van steunpunt–fonds zou er voor kunnen zorgen dat er beter wordt ingespeeld op de noden van de hele subsector. Een fonds kan ook het overleg tussen het gesubsidieerd en niet–gesubsidieerd deel van een sector stimuleren.

Wanneer de steunpuntfunctie wordt geïntegreerd in een kunstenfonds, dient er op toegezien worden dat de principes van *cultural governance* toegepast te worden. Fondsen kunnen zoals de steunpunten geen belangenbehartiger zijn, maar zijn in de eerste plaats uitvoerders van het beleid dat door de minister bepaald wordt. Omgekeerd kunnen zij vanuit hun sector kennis en betrokkenheid het beleid informeren over ontwikkelingen en behoeften, om zo samen toekomstscenario's te ontwikkelen. Organisaties als VOBK, OkO en zo meer blijven dan hun rol van belangenbehartigers opnemen.

TER AFSLUITING

Tot slot van dit rapport geven we nog mee dat bij de oprichting van nieuwe kunstenfondsen, in eender welke vorm, best rekening gehouden wordt met de volgende aandachtspunten:

- Personen zijn even belangrijk als de structuren waarbinnen ze opereren. Ook al kiest men voor verdere verfondsing, goed leiderschap en goed bestuur blijven belangrijke randvoorwaarden om de 'nieuwe fondsen' te laten slagen.
- Indien tot nieuwe fondsenvorming wordt overgegaan, dienen deze nieuwe fondsen op z'n minst hetzelfde juridische statuut te krijgen. Bovendien worden ze volgens Prof. dr. Koen Verhoest best opgericht binnen de kaders van het project Beter Bestuurlijk Beleid. In die logica zouden ook het Vlaams Audiovisueel Fonds en het Vlaams Fonds voor de Letteren een juridisch statuut moeten krijgen dat past binnen de kaders van Beter Bestuurlijk Beleid.

Met dit laatste hoofdstuk hebben we een aanzet willen geven tot een 'vernieuwing' van het huidige kunstenbeleid. Soms zijn de contouren nog wat ruw of wordt er al eens buiten de lijntjes gekleurd. Een verdere uitwerking en verfijning van sommige scenario's lijkt dan ook aangewezen.

Gezien de onderzoeksvraag enkel betrekking had op de kunstensector, is de erfgoedsector niet meegenomen in deze denkoefening. Nochtans liggen hier ook opportuniteiten. 2 van de 8 grote Vlaamse Culturele Instellingen, het KMSKA en het M HKA, behoren ook tot de erfgoedsector. Niets sluit uit dat deze piste in de toekomst verder onderzocht kan worden. De definiëring van Vlaamse basisvoorzieningen, de hervorming van het kunstendecreet en de mogelijke sectorale verfondsing hoeven een verdere integratie met de erfgoedsector niet in de weg te staan. We merken trouwens dat in sommige van onze buitenlandse cases, de erfgoedsector en de kunstensector een gezamenlijk beleidskader krijgen (cf. Engeland, waar de Arts Council zal fusioneren met de Heritage Council). Ook in Nederland worden de grote musea bij de culturele basisinfrastructuur gerekend.

Ook het lokaal cultuurbeleid (waaronder de cultuurcentra die een belangrijke rol vervullen op het vlak van spreiding) viel buiten de scope van ons onderzoek. We zijn er echter van overtuigd dat een meer flexibel beleid op maat van de diverse sectoren, ook mogelijkheden tot afstemming met andere lokale culturele partners mogelijk maakt. Het gesprek met de steden moet zeker eveneens gevoerd worden bij de definiëring van de Vlaamse basisvoorzieningen met het oog op de ontwikkeling van een complementair lokaal kunstenbeleid. Tenslotte dient het kunstenbeleid ook in zijn relatie met andere sectoren kritisch bekeken te worden. Men moet echter ergens starten. Een gefaseerde aanpak van een vernieuwd kunstenbeleid lijkt dan ook aangewezen.

Wij hopen hiertoe alvast een constructieve bijdrage geleverd te hebben.