

Bijlage 4

Cultuurfondsen en toezicht

Aanleiding

De cultuurfondsen vervullen een essentiële rol bij de uitvoering van het cultuurbeleid van de Rijksoverheid. Met de invoering van de herziene subsidiesystematiek (Verschil Maken) is die rol nog belangrijker geworden; de fondsen verdelen een groter budget en verstrekken nu ook meerjarige subsidies. Mede daarom heeft u gevraagd om extra aandacht voor het toezicht op de fondsen en heeft u verzocht om een 'Code of Conduct'. In onderstaande beschrijving geef ik aan wat de taakverdeling tussen mij en de fondsen is en hoe het toezicht op de fondsen – waarvan de 'Code of Conduct' onderdeel uitmaakt - is ingericht.

Taken fondsen

Met ingang van 1 januari 2009 zijn er acht cultuurfondsen, elk met eigen werkterrein en taak. Dit zijn het Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, het Fonds voor Cultuurparticipatie, het Nederlands Fonds voor de Film, het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst, het Stimuleringsfonds voor Architectuur, de Mondriaan Stichting, het Fonds voor de Letteren en het Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds.

De cultuurfondsen zijn zogenaamde 'verdeelfondsen'; zelfstandige bestuursorganen die subsidies aan instellingen toekennen met als doel het instandhouden, ontwikkelen en bevorderen van cultuuruitingen, passend binnen het vanuit OCW bepaalde beleid. De fondsen beschikken de komende subsidieperiode in totaal over circa € 150 miljoen per jaar.

De zelfstandige status van de fondsen waarborgt dat zij onafhankelijk zijn in hun oordeelsvorming over de te subsidiëren cultuuruitingen. Dit vloeit voort uit het zogeheten 'Thorbecke-adagium', de overheid is geen beoordelaar van kunst, maar laat dit oordeel over aan onafhankelijke deskundigen.

In het kader van Verschil Maken is na uitgebreid overleg besloten de rol van de fondsen te versterken, terwijl het Rijk zich alleen richt op de basisinfrastructuur. De grotere rol voor de fondsen past binnen de taken zoals die bij de oprichting van de cultuurfondsen zijn vastgesteld. Bij de behandeling van de totstandkoming van de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* is hierover gesteld dat 'het gaat om beslissingen waarbij directe politieke sturing en verantwoordelijkheid niet aan de orde zijn, aangezien in zeer overwegende mate oordelen over de artistieke, cultuurhistorische, of andere culturele waarde dan wel uitvoerende handelingen in het geding zijn.'¹ De fondsen staan dicht bij de artistieke praktijk en kunnen flexibel opereren.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 20 987, nr. 12.

Verantwoordelijkheid minister

Hoewel de fondsen volledig onafhankelijk zijn in hun beoordelingen en besluiten over subsidieaanvragen, draag ik wel stelstelverantwoordelijkheid voor de fondsen als uitvoerders van cultuurbeleid. Anders gezegd: ik ben verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering van deze organisaties.

De wijze waarop ik daaraan invulling geef is deels vastgelegd in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (Wsc). Ik benoem de leden van het bestuur van een fonds; wanneer de fondsen overgaan van het klassieke bestuursmodel naar een Raad van Toezichtmodel zal ik de leden van de Raad van Toezicht benoemen. Ik keur de statuten van de fondsen goed. Alle subsidieregelingen van de fondsen worden ter goedkeuring aan mij voorgelegd en ik kan aanwijzingen geven met betrekking tot de inhoud van subsidieregelingen. Uiteraard ken ik de fondsen subsidie toe en is de subsidiebeschikking aan het fonds de plek waarin ik afspraken vastleg over hoe de subsidie dient te worden besteed.

De totstandkoming van de subsidie aan de fondsen licht ik nader toe. In een beleidsbrief (voor deze periode is dat Kunst van Leven) beschrijf ik mijn cultuurbeleid voor de komende jaren; dit vormt het beleidsmatige kader waarbinnen de fondsen moeten opereren. De fondsen dienen voor aanvang van de subsidieperiode een begroting en in veel gevallen een beleidsplan in, waarin zij aangeven hoe zij het beleid in concrete activiteiten willen uitwerken. Over deze plannen vraag ik advies aan de Raad voor cultuur. Vervolgens maak ik de afweging over de hoogte van de subsidie en de activiteiten die het fonds daarvoor moet uitvoeren. Ik voer hierover overleg met de fondsen en maak nadere afspraken over door het fonds uit te voeren activiteiten en te behalen resultaten, maar ook over de bedrijfsvoering van het fonds. Dit wordt telkens voor een periode van vier jaar vastgelegd in de definitieve beschikking aan het fonds.

Begin dit jaar heb ik u gemeld dat ik voornemens ben de cultuurfondsen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen². De Kaderwet bevat op een aantal punten, zoals informatieplicht en bevoegdheden om in te grijpen bij taakverwaarlozing, een regeling voor zaken die tot nu toe enkel impliciet geregeld waren.

Toezicht

In aansluiting op de rijksbrede visie op toezicht is het toezicht op de fondsen een systeem van checks and balances dat bestaat uit meervoudige verantwoording en toezicht.

Ik hecht veel belang aan **horizontale** verantwoording en toezicht, waarmee verantwoording wordt afgelegd aan de belanghebbenden van de fondsen en de maatschappij. In reactie op uw verzoek om een governancecode voor de cultuurfondsen bied ik u hierbij de *Code of Conduct Cultuurfondsen* aan (zie bijlage). Deze is door de fondsen zelf opgesteld. Ik stel vast dat de Code ten opzichte van de reeds bestaande waarborgen een meerwaarde heeft, en zal de fondsen vragen de Code met ingang van de komende subsidieperiode in te voeren. De Code bevat afspraken tussen de cultuurfondsen over:

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 50.

- Objectiviteit en integriteit
Eisen aan de (benoeming van de) leden van het bestuur c.q. de Raad van Toezicht, waarborgen voor objectiviteit, onafhankelijkheid en deskundigheid van medewerkers, transparante en inzichtelijke bezwaarprocedures
- Transparantie in beleid en besluitvorming
Actieve communicatie over beleid, over procedures, criteria en voorwaarden, publicatie van regelingen, motivatie van besluiten, openbare jaarverslagen waarin onder andere bezwaarprocedures en voortgang van bestedingen zijn opgenomen.
- Evaluatie kwaliteit van functioneren en besteding van middelen
Evaluatie van zowel het beleid als de besteding van middelen. Regelmatig overleg met stakeholders en partners.

De fondsen rapporteren in hun jaarverslagen over hun omgang met de Code.

Ook de visitaties van de fondsen die met ingang van 2009 worden ingevoerd spelen een rol in het horizontale toezicht, omdat de procedure dusdanig wordt ingesteld dat fondsen met elkaar vergeleken kunnen worden. Alle cultuurfondsen zullen met ingang van 2009 eens per subsidieperiode worden gevisiteerd. Deze visitaties worden uitgevoerd door een of meer visitatiecommissies die door mij benoemd worden, op voordracht van de fondsen. De visitaties worden breed opgezet, zowel de fondsen als ikzelf kunnen onderwerpen voor visitatie aandragen. Als opdrachtgever stel ik de inhoud en procedure van de visitatie vast, zodat een onafhankelijke beoordeling met voldoende diepgang is gegarandeerd. De uitkomsten van de visitaties zijn openbaar en dragen zo bij aan de maatschappelijke verantwoording.

Ten slotte dienen de fondsen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Als instellingen van mening zijn dat er sprake is van belangenverstremgeling, misbruik van bevoegdheden of dat besluiten van een fonds niet zorgvuldig voorbereid, niet proportioneel en onvoldoende gemotiveerd zijn kunnen ze zich wenden tot de bestuursrechter.

In aanvulling op het horizontale toezicht richt ik mijn **verticale** toezicht selectief en proportioneel in. In de subsidiebeschikking worden de afspraken over de besteding van de toegekende subsidie vastgelegd. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de wijze van rapportage en verantwoording: welke informatie leveren de fondsen op welke momenten aan over de uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten. Ook de visitatierapporten kunnen een bron van informatie voor het verticale toezicht vormen. Twee keer per jaar vinden ambtelijke voortgangsgesprekken met de fondsen plaats.

Als er aanwijzingen zijn dat de fondsen niet goed functioneren heb ik verschillende mogelijkheden om te interveniëren. Een 'lichte' interventie om zo nodig bij te sturen is het arrangeren van een bestuurlijk overleg. Interventie kan ook door het fonds de opdracht te geven om statuten of reglementen te wijzigen. Dergelijke wijzigingen hebben direct gevolgen voor de subsidiepraktijk. Op basis van de Wsc kan ik indien nodig overgaan tot schorsing of ontslag van bestuurders. De Awb biedt bevoegdheden om subsidies aan het fonds te wijzigen of in te trekken. De zwaarste vorm van interventie is ontbinding van de stichting.

Conclusie

In mijn beleving zijn de fondsen voor hun publieke taken niet alleen opdrachtnemer en uitvoerder van het ministerie van OCW, maar - binnen welomschreven grenzen- ook partners die ruimte en vertrouwen genieten. De rol die de fondsen spelen in het cultuurbeleid vereist een inhoudelijke onafhankelijkheid, waar ik niet in wil en kan treden. Dat neemt uiteraard niet weg dat ik mijn stelselverantwoordelijkheid voor de fondsen volledig neem.

Code of Conduct Cultuurfondsen

De publieke cultuurfondsen in Nederland werken objectief, zorgvuldig, transparant en efficiënt. Ieder fonds is deskundig, informeert, luistert, werkt open en op basis van inzichtelijk beleid. De fondsen hechten aan publieke verantwoording. Ze onderschrijven deze Code of Conduct en zijn daarop aanspreekbaar. Zij publiceren over hun omgang met de Code in het jaarverslag.

Objectiviteit en integriteit

De bestuurlijke organisatie is zo ingericht dat een onafhankelijke taakvervulling gewaarborgd is. Het bestuur c.q. raad van toezicht bestaat uit minstens vijf onafhankelijke leden; zij treden periodiek af. Benoemingen geschieden voor een periode van ten hoogste vier jaar en er kan maximaal één maal worden herbenoemd. De directie c.q. raad van bestuur wordt in beginsel eveneens voor een eindige periode benoemd. Op de interne bestuurlijke verhoudingen is de Code cultural governance van toepassing.

De medewerkers van het fonds werken objectief. Het fonds kent hiervoor interne waarborgen, waaronder instructies met betrekking tot onverenigbare functies voor toezichthouders, bestuursleden, medewerkers en adviseurs.

Adviescolleges worden door het bestuur benoemd. Onafhankelijke en deskundige beoordeling is daarbij leidraad. Daarom wordt gelet op diversiteit in samenstelling en regelmatige doorstroming. Het fonds gaat bij de samenstelling belangenverstrengeling tegen, zorgt voor een brede representatie van de sector en maakt de samenstelling van adviescolleges openbaar.

De taken en verantwoordelijkheden van adviseurs zijn expliciet vastgelegd door het bestuur.

Het fonds beschikt in het kader van de Algemene wet bestuursrecht over een bezwaarprocedure, waarbij een besluit integraal en onafhankelijk kan worden heroverwogen. De afhandeling is transparant en inzichtelijk. Het fonds publiceert de ontvangen bezwaren en afhandeling in het jaarverslag.

Het geheel van (voor subsidiebesluiten) relevante organen, personen en procedures staat beschreven in een huishoudelijk reglement.

Transparantie

Het fonds publiceert zijn beleid in een meerjaren beleidsplan inclusief begroting. Het plan bevat duidelijke doelstellingen en kan prioriteiten aangeven. Alle geldende regelingen zijn gepubliceerd in de Staatscourant.

Het fonds publiceert in het jaarverslag over de wijziging van beleid of totstandkoming van nieuw beleid en reglementen. Daarbij besteedt hij aandacht aan regulier overleg met stakeholders, externe evaluatie en het beleid van de Minister.

Het fonds geeft duidelijke voorlichting en informatie over zijn identiteit, de doelstelling, de programma's en de financiële mogelijkheden. De instelling stelt deze informatie permanent beschikbaar via de website.

De voortgang van de bestedingen aan de doelstellingen wordt jaarlijks in het jaarverslag gerapporteerd. Het jaarverslag bevat de ondersteunde projecten, bezwaarprocedures en de jaarrekening, die is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het jaarverslag is openbaar en is via de website beschikbaar.

Besluitvorming

Het fonds informeert mogelijke aanvragers actief over de bestaande ondersteuningsmogelijkheden, procedures, criteria en voorwaarden.

Het fonds informeert aanvragers zo snel mogelijk na ontvangst van een aanvraag over behandeltermijnen en contactpersonen.

Het fonds hanteert duidelijke criteria waarop aanvragen worden beoordeeld. Besluiten over toekenning en afwijzing zijn voorzien van een motivering, die is gerelateerd aan de doelstelling en criteria van de regeling.

Kwaliteit van functioneren

Het fonds evalueert regelmatig het (externe oordeel over) het eigen functioneren en maakt de resultaten openbaar. Het bestuur evalueert regelmatig de uitvoering van het beleid, dat waar nodig wordt bijgesteld.

Het fonds voert regelmatig overleg met financiers, stakeholders, bestuurlijke partners en samenwerkingspartners.

Besteding van de middelen

De besteding vindt plaats op basis van de in het Beleidsplan geformuleerde doelen. De bestedingen worden geëvalueerd, de resultaten hiervan worden meegenomen in nieuwe beleidsplannen.

Het fonds kent procedures die toezien op de correcte besteding van verstrekte subsidies door aanvragers, en heeft de mogelijkheid tot het opleggen van sancties.