



Onderzoek subsidiebeleid in de Bossche culturele sector

Eindrapport

Den Haag, 24 / 01 / 2022

KWINK
GROEP

Inhoudsopgave

Rapport van bevindingen	6
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Onderzoeksvragen en scope	7
1.3. Onderzoeksaanpak	8
2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	9
2.1. Doelstellingen cultuurbeleid: opstellen en meten van bereik	9
2.2. Monitoren, bijsturen en verantwoorden	13
2.3. De rol van de gemeenteraad	16
Bijlage I. Overzicht cultuurbeleid in 's-Hertogenbosch 2009 – 2019	19
Bijlage II. Bestudeerde documenten	23
Bijlage III. Beantwoording deelvragen	25

Samenvatting

Aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft in samenwerking met KWINK groep een onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid in de Bossche culturele sector.

Ondanks een aantal momenten in het jaar dat het culturele beleid informierend (bijvoorbeeld middels een raadsbrief) of besluitvormend (bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling) bij de raad langskomt, wordt door de raadsleden weinig zicht of grip ervaren op de relatie tussen de cultuur subsidies en het behalen van de doelen van het cultuurbeleid. Dit onderzoek beoogt voor de gemeenteraad, het college en het ambtenarenapparaat inzichtelijk te maken of – en op welke wijze – de subsidiesystematiek ertoe bijdraagt dat de met subsidies gefinancierde beleidsdoelstellingen bereikt worden en hoe dat inzichtelijk is of kan worden gemaakt voor de raad. De Rekenkamercommissie doet hiertoe aanbevelingen.

Het uitgevoerde onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Op welke manier leveren de activiteiten van de ontvangers van cultuursubsidies een bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid en hoe wordt dat verantwoord?*

De focus ligt in dit onderzoek op de Bossche Culturele Basis (BCB) en de instellingen die daar deel van uitmaken (de BCB-instellingen).

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een documentenanalyse uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van de gemeente 's-Hertogenbosch, vier BCB-instellingen, acht gemeenteraadsleden en ambtenaren van de gemeenten Groningen, Breda en Tilburg. Meer informatie over de achtergrond van het Bossche cultuurbeleid en het uitgevoerde onderzoek vindt u in het separate *Rapport van bevindingen*.

Conclusies

Doelstellingen cultuurbeleid: opstellen en meten van bereik

Met betrekking tot de Bossche culturele doelstellingen valt op dat een veelheid aan doelen, programmalijnen en speerpunten te vinden is in de documenten (zoals de cultuurnota's, programmabegrotingen en jaarverslagen). Deze doelen zijn vaak niet geoperationaliseerd, waardoor niet duidelijk is wanneer het doel bereikt is. In de programmabegrotingen zijn indicatoren opgenomen. De indicatoren zijn veelal niet SMART geformuleerd en gaan over een deel van de doelstelling. Voor de BCB geldt dat de reden van het instellen van een culturele basis is benoemd: het biedt stabiliteit. Er is niet uitgewerkt hoe de BCB en de BCB-instellingen gaan bijdragen aan de doelen van het cultuurbeleid.

Het is begrijpelijk dat de culturele doelstellingen breed en divers zijn. Dit geldt immers ook voor het culturele veld zelf. We concluderen wel dat door de veelheid aan (vaak niet-geoperationaliseerde) doelstellingen en het ontbreken van SMART-indicatoren het voor het college en de ambtelijke organisatie, lastig is om het bereik van de doelen van het cultuurbeleid te monitoren, bij te sturen en richting de gemeenteraad te verantwoorden. Om deze reden kunnen we dus ook geen direct antwoord geven op het eerste deel van de hoofdvraag: *Op welke manier leveren de activiteiten van de ontvangers van cultuursubsidies een bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid?*

Monitoren, bijsturen en verantwoorden

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de ambtelijke organisatie dankzij regelmatig overleg goed op de hoogte is van de activiteiten en plannen van de BCB-instellingen. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de gemeente (college en ambtelijke organisatie) beperkt sturend is richting de BCB-instellingen, bijvoorbeeld op basis van de afgesproken indicatoren. De vorm die de gemeente 's-Hertogenbosch kiest (het voeren van een dialoog in plaats van strikte verantwoording aan de hand van indicatoren), is begrijpelijk. Het geven van vrij

algemene kaders voor de BCB en vervolgens het maken van concrete afspraken met instellingen, waarna een jaarlijks gesprek wordt gevoerd, sluit aan bij de balans tussen vrijheid en sturing die volgens ons passend is voor grote, gevestigde culturele instellingen in de stad.

Met betrekking tot de relatie tussen de BCB (en de BCB-instellingen) en de doelen van het cultuurbeleid concluderen we dat tot nu toe als vanzelfsprekend is aangenomen dat de instellingen voldoen aan de doelstellingen van de cultuurnota's. De instellingen zijn immers opgenomen in de BCB omdat ze passen binnen de lijnen van de cultuurnota's. Daarnaast zijn de doelstellingen uit de cultuurnota's breed, waardoor het voor instellingen relatief eenvoudig is om aansluiting te vinden. Tot slot is de gemeente (college en ambtelijke organisatie) realistisch: instellingen die een beperkt deel van hun budget van de gemeente 's-Hertogenbosch ontvangen, zullen hun activiteiten en plannen niet volledig aanpassen ten dienste van de beleidsdoelen van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Over de evaluatie van het cultuurbeleid constateren we dat deze interessante cijfers en informatie bevat, zoals cijfers over de betekenis van 's-Hertogenbosch als cultuurstad ten opzichte van een aantal andere steden. Wel missen we in de evaluatie een overzichtelijk beeld van de samenhang tussen de verschillende resultaten, en tussen de resultaten en de beleidsdoelen en de effecten van het (subsidie)beleid.

We concluderen tot slot dat een duidelijke en gedeelde definitie van cultureel ondernemerschap nog ontbreekt. In de Cultuurnota en Meerjarige subsidieafspraken wordt het begrip besproken, maar we concluderen dat deze definitie voor raadsleden niet duidelijk of toetsbaar genoeg blijkt. Uit het onderzoek is gebleken dat het beeld dat verschillende partijen uit het culturele veld van cultureel ondernemerschap hebben, in grote lijnen overeenkomt. Ten behoeve van de kaderstellende en controlerende taak van de

gemeenteraadsleden, is een definitie waaraan zij kunnen toetsen, echter wenselijk.

De rol van de gemeenteraad

Raadsleden geven aan informatie te missen om hun kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren. We constateren dat de informatie waar raadsleden behoefte aan hebben, inderdaad beperkt terug te vinden is in de documenten die aan de gemeenteraad zijn toegestuurd (bijvoorbeeld raadsinformatiebrieven, programmabegrotingen en jaarverslagen). Tot nu toe is met name gerapporteerd over financiële cijfers en kwantitatieve informatie (zoals bezoekersaantallen) die beperkt gerelateerd worden aan de doelen uit de cultuurnota of het maatschappelijk effect dat het teweeg zou moeten brengen. Hierop zijn wel uitzonderingen, zoals de raadsinformatiebrief uit november 2017 en de Toelichting Cultuurbegroting 2021-2024, waarin het college aangeeft aan welke programmalijnen de verschillende BCB-instellingen bijdragen.

Aanbevelingen

We bevelen de gemeenteraad aan om het college te verzoeken:

- de cultuurnota aan te vullen met een uitvoeringsprogramma: een document waarin de beleidsdoelen worden uitgewerkt in concrete maatschappelijke doelen en prestaties, die ook voor het subsidiebeleid het richtsnoer vormen. Het *Rapport van bevindingen* bevat suggesties voor de manier waarop de beleidsdoelen uitgewerkt kunnen worden;
- in dit uitvoeringsprogramma zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren op te nemen waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden of de beoogde doelstellingen bereikt zijn. Indicatoren kunnen bijvoorbeeld op het niveau van activiteiten worden geformuleerd (subsidie verstrekt aan X-aantal nieuwe instellingen) of op het niveau van outcome (er zijn nieuwe verbindingen tussen instellingen tot stand gekomen);

- de impact of maatschappelijke effecten van het cultuurbeleid te monitoren aan de hand van de geoperationaliseerde doelstellingen in het hiervoor genoemde uitvoeringsprogramma;
- de gemeenteraad jaarlijks op hoofdlijnen te informeren over de door de gesubsidieerde instellingen behaalde maatschappelijke resultaten – zoals vastgelegd in het bedoelde uitvoeringsprogramma – in relatie tot de verstrekte subsidies.

Rapport van bevindingen

De Rekenkamercommissie van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft in samenwerking met KWINK groep een onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid in de Bossche culturele sector. Dit document bevat de uitkomsten van dit onderzoek. Eerst beschrijven we in hoofdstuk 1 de aanleiding, de onderzoeksvragen, de scope en de ingezette onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 2 zijn onze bevindingen (opgedeeld in feiten en percepties), conclusies en aanbevelingen opgenomen. Bijlage I bevat achtergrondinformatie over het cultuurbeleid in 's-Hertogenbosch, bijlage II een overzicht van de bestudeerde documenten en in bijlage III is per deelvraag aangegeven in welke paragraaf deze is beantwoord.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Ondanks een aantal momenten in het jaar dat het culturele beleid informerend (bijvoorbeeld middels een raadsbrief) of besluitvormend (bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling) langskomt, wordt door de gemeenteraadsleden weinig zicht of grip ervaren op de relatie tussen de cultuursubsidies en het behalen van de doelen van het cultuurbeleid. De Rekenkamercommissie kreeg in de jaarlijkse gespreksronde met de fracties van raadsleden de suggestie om dit onderwerp op te pakken door middel van een onderzoek.

Dit onderzoek beoogt voor de gemeenteraad, het college en het ambtenarenapparaat inzichtelijk te maken of – en op welke wijze – de subsidiesystematiek ertoe bijdraagt dat de met subsidies gefinancierde beleidsdoelstellingen bereikt worden en hoe dat inzichtelijk is of kan worden gemaakt voor de raad.

1.2. Onderzoeksvragen en scope

De focus ligt in dit onderzoek op de Bossche Culturele Basis (BCB) en de instellingen die daar deel van uitmaken (de BCB-instellingen). De BCB is een meerjarige subsidie voor culturele organisaties die het culturele ‘fundament’ binnen de gemeente vormen.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Op welke manier leveren de activiteiten van de ontvangers van cultuursubsidies een bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid en hoe wordt dat verantwoord?*

Onderstaande deelvragen zijn in dit onderzoek behandeld. De antwoorden op de deelvragen zijn te vinden in het hoofdstuk bevindingen (in bijlage III is per deelvraag opgenomen in welke paragraaf deze beantwoord is).

Vragen over meten, verantwoorden en bijsturen

- Hoe wordt de realisatie van activiteiten inzichtelijk gemaakt, gemeten en verantwoord door de gemeente?
- Worden de activiteiten die zorgdragen voor de maatschappelijke effecten zichtbaar en meetbaar gemaakt?
- Zijn de maatschappelijke effecten meetbaar en concreet? Hoe wordt gemeten of deze doelen/ effecten daadwerkelijk worden bereikt en hoe wordt dit afgezet tegen de beleidsdoelstellingen uit het cultuurbeleid?
- Op welke wijze stuurt de gemeente bij op het moment dat een subsidie of andere vorm van financiering niet of onvoldoende bijdraagt aan de beoogde doelstellingen en effecten?
- Welk model hanteren andere gemeenten voor het meten van de maatschappelijke effecten van de ontplooiden activiteiten van de cultuurinstellingen en daarmee de bijdrage van de instellingen aan de realisatie van het cultuurbeleid?

Vragen over (de relatie tussen) activiteiten en beleidsdoelstellingen

- Wat is de vertaling van de gemeentelijke financiële en inhoudelijke kaders voor het cultuurbeleid en de (verantwoording daarvan) in de subsidieverlening? Welke (culturele) doelen worden beoogd?
- Voor specifieke gesubsidieerde instellingen:
 - Welke wijze van subsidieverstreking wordt er in deze betreffende casus gehanteerd?
 - Wat is in deze casus de relatie tussen gewenste prestaties en verstrekte subsidies?
 - Welke beleidsdoelen / effecten van beleid worden in deze casus beoogd/ nagestreefd?
- Is er verschil waarneembaar in de daadwerkelijke bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten tussen instellingen die waarin ruimte bestaat voor ondernemerschap en instellingen waarin ondernemerschap geen rol speelt?
 - Wat verstaat men precies onder 'cultureel ondernemerschap' in dit kader?
 - Welke rol speelt het ondernemerschap van instellingen bij de bijdrage aan de realisatie van de beoogde maatschappelijke / culturele doelstellingen?
- Hoe zorgen andere gemeenten ervoor dat de door hen verstrekte subsidies (of andere financieringsvormen) zo optimaal mogelijk bijdragen aan de realisatie van de achterliggende beleidsdoelen?

Vragen over de rol van de gemeenteraad

- Hoe is de gemeenteraad gedurende de looptijd van het cultuurbeleid geïnformeerd?
- Op welke wijze kan de gemeenteraad in staat worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van cultuurbeleid te optimaliseren?

¹ Omdat de gesprekken vertrouwelijk waren zijn de gespreksverslagen niet in de rapportage opgenomen.

1.3. Onderzoeksaanpak

We hebben de volgende onderzoeksmethoden ingezet om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen:

- **Documentenanalyse** van de volgende (categorieën van) documenten:
 - De cultuurnota's 2009 en 2019.
 - Raadsinformatiebrieven, raadsvoorstellen en discussienota's (o.a. betreffende de nadere uitwerking van het nieuwe financieringssysteem in 2015/2016).
 - Evaluatie cultuurbeleid (2019).
 - Begrotingen en jaarverslagen van de gemeente 's-Hertogenbosch
 - Documenten met betrekking tot de relatie tussen de gemeente en de BCB-instellingen, zoals de richtlijnen en toelichting meerjarenplannen 2018-2020 en subsidieafspraken tussen BCB-instellingen en de gemeente.
- **Gesprekken met**¹:
 - Ambtenaren van de gemeente 's-Hertogenbosch.
 - Vier BCB-instellingen (Huis73, Museum Slager, de Verkadefabriek en November Music).
 - Acht gemeenteraadsleden.
 - Ambtenaren van de gemeenten Groningen, Breda en Tilburg.

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie reeds gesproken met de wethouder, het hoofd cultuur en het voormalige hoofd cultuur van de gemeente 's-Hertogenbosch in het kader van een eerste verkenning van dit onderzoeksonderwerp.

2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we op drie onderwerpen de bevindingen (opgedeeld in feiten en percepties van gesprekspartners) en onze analyse en conclusies. Daarnaast bevat iedere paragraaf verbetervoorstellen voor het collegen en soms aanbevelingen voor de raad. Ook hebben we per onderwerp voorbeelden uit andere gemeenten opgenomen die ter inspiratie kunnen dienen.

2.1. Doelstellingen cultuurbeleid: opstellen en meten van bereik

Feiten

In 2009 is de cultuurnota *Maken, Meemaken, Meedoen* vastgesteld door de gemeenteraad (vanaf nu: cultuurnota 2009). De cultuurnota 2009 is aangevuld door een herziening van het financieringssysteem in 2016. Bij deze herziening is de Bossche Culturele Basis (BCB) ingevoerd. De BCB is het totaal aan culturele organisaties die het culturele ‘fundament’ binnen de gemeente vormen en structureel gefinancierd worden. Naast de BCB zijn bij de herziening ook drie Cultuurfondsen in het leven geroepen (Landelijk Onderscheidend, Lokaal Effectief en Pop-up), die juist bedoeld zijn om flexibele financiering aan culturele organisaties te verstrekken. Inmiddels zijn er twee BCB-perioden aangevangen: 2017-2020 en 2021-2024. In de eerste periode maakten 20 instellingen deel uit van de BCB², in de tweede periode zijn dat 37 instellingen.³ De BCB en de

Cultuurfondsen zijn in 2016 ‘beleidsarm’ ingevoerd: de bestaande beleidskaders (uit 2009) bleven van kracht.

Na de raadsverkiezingen van 2018 stelde de coalitie het Bestuursakkoord 2018-2022 op. Een overgrote meerderheid van de raad stemde in met dit akkoord. In het Bestuursakkoord staat dat “we willen dat ‘s-Hertogenbosch Cultuurstad van het Zuiden blijft”. Het akkoord meldt in hoofdlijnen wat hiervoor moet gebeuren.

In 2019 is het cultuurbeleid herijkt door middel van de nieuwe cultuurnota *Cultuur maakt mensen* (vanaf nu: cultuurnota 2019). Deze cultuurnota moet de basis vormen voor het cultuurbeleid voor 2021-2024. In de cultuurnota 2019 wordt de samenhangende strategie *Versterken, Vernieuwen en Verbinden* beschreven. De programmalijnen *Maken, Meemaken en Meedoen* uit de cultuurnota 2009 staan dus niet meer centraal. Wel is in de cultuurnota 2019 benoemd dat *Maken, Meemaken en Meedoen* nog steeds relevant zijn, omdat de gemeente hecht aan de veelzijdigheid die in de afgelopen jaren is opgebouwd.

De cultuurnota 2019 benoemt ook dat ‘s-Hertogenbosch zich ondertussen ontwikkeld heeft tot Cultuurstad van het Zuiden. In de cultuurnota is geen definitie gegeven van wat Cultuurstad van het Zuiden inhoudt. Wel is bijvoorbeeld beschreven dat het thema Cultuurstad van het Zuiden de beleidsterreinen cultuur, citymarketing en evenementen beslaat, en een link heeft met economisch beleid⁴. Ook is genoemd dat het brede en diverse aanbod karakteristiek is voor Cultuurstad van het Zuiden⁵.

In de cultuurnota’s 2009 en 2019 en in de documenten over de herziening van het financieringssysteem zijn veel doelen, speerpunten en programmalijnen opgenomen. Ook in de begrotingen en jaarverslagen van de gemeente ‘s-Hertogenbosch zijn per programmalijn uit de cultuurnota 2009 (*Maken,*

² Gemeente ‘s-Hertogenbosch (2019). *Cultuur maakt mensen*, p. 14.

³ Zie: <https://www.denbosch.nl/nl/cultuurfondsen/bossche-culturele-basis>.

⁴ Gemeente ‘s-Hertogenbosch (2019). *Cultuur maakt mensen*, p. 7.

⁵ Gemeente ‘s-Hertogenbosch (2019). *Cultuur maakt mensen*, p. 16.

Meemaken en Meedoen) doelen en indicatoren uitgewerkt. Hoewel het cultuurbeleid in 2019 is herzien, zijn ook in de programmabegroting van 2021 doelstellingen gestructureerd rondom de programmalijnen Maken, Meemaken en Meedoen.

Soms zijn de doelen in de verschillende hiervoor genoemde documenten expliciet als doelen omschreven, soms zijn ze te destilleren uit de tekst. Sommige doelen zijn geformuleerd op impactniveau (maatschappelijke ambities), sommige doelen zijn operationeler van aard. Een aantal voorbeelden:

- Uit de tekst van de cultuurnota 2009 valt te destilleren dat een goed cultureel klimaat zou moeten bijdragen aan een aantrekkelijke woonomgeving (maatschappelijke ambitie).
- In de cultuurnota 2009 staat expliciet beschreven dat de programmalijn 'Meedoen' zou moeten leiden tot brede cultuurparticipatie; in de wijken moet een grotere diversiteit aan activiteiten en deelnemers zichtbaar worden (een meer operationele doelstelling).
- In de uitwerking van het nieuwe financieringssysteem is een paragraaf 'wat willen we ermee bereiken' opgenomen. Hieruit zijn een aantal meer operationele doelstellingen beschreven. Zo zouden de effecten van het Jeroen Bosch Jaar bestendigd moeten worden en zou de positie van de culturele stad versterkt moeten worden.
- In de cultuurnota 2019 zijn de lijnen Versterken, Vernieuwen en Verbinden geformuleerd als herijking van het oude cultuurbeleid. Per lijn is een aantal speerpunten geformuleerd.
- In het jaarverslag van de gemeente 's-Hertogenbosch 2019 is één van de doelen onder de programmalijn Maken: *"dat 's-Hertogenbosch Cultuurstad van het Zuiden nog beter bekend wordt"*. Een van de indicatoren bij dit doel is: *"We dragen 's-Hertogenbosch Cultuurstad van*

het Zuiden actiever uit met als doel ons nog steviger te positioneren en meer bekendheid te genereren over wat onze gemeente te bieden heeft".

In de verschillende documenten over het cultuurbeleid komt de term cultureel ondernemerschap terug. In de Cultuurnota 2009 staat dat hoewel het een uitvoeringsstrategie betreft, de inzet op "Investeren en Cultureel Ondernemerschap" gezien zou kunnen worden als vierde programmalijn. In de *Richtlijnen meerjarenbeleidsplan 2018-2020*, een document voor culturele instellingen ter ondersteuning bij het schrijven van een meerjarenbeleidsplan, is cultureel ondernemerschap gedefinieerd als: *een strategische visie en ondernemende houding waarmee een organisatie een gezonde financiële situatie behoudt en inspeelt op de dynamiek van het culturele veld en de maatschappij. Denk aan het werven van eigen inkomsten, een goede bedrijfsvoering, het bevorderen van draagvlak, innovatie van aanbod et cetera*. In 2017 heeft de gemeenteraad de invulling van cultureel ondernemerschap besproken.⁶ In de cultuurnota 2019 staat dat op basis van de bespreking in de gemeenteraad cultureel ondernemerschap in een bredere betekenis gezien wordt, waarin er sprake is van cultureel, maatschappelijk en zakelijk rendement.⁷ De doelen die op het gebied van ondernemerschap zijn opgenomen in de programmabegroting 2021 zijn:

- dat cultureel ondernemerschap leidt tot innovatie van het cultureel aanbod;
- voldoende flexibiliteit voor zowel de gemeente als voor de organisaties om te kunnen meebewegen met ontwikkelingen;
- dat cultureel ondernemerschap leidt tot een groter financieel draagvlak dan alleen de gemeentelijke budgetten.

⁶ Gemeente 's-Hertogenbosch; Discussienota Cultureel Ondernemerschap (2017).

⁷ Gemeente 's-Hertogenbosch (2019). Cultuur maakt mensen, p. 18.

De indicator bij cultureel ondernemerschap is “het aantal aanvragen cultuurfondsen”. Er is niet beschreven op welke manier met deze indicator precies iets over cultureel ondernemerschap gezegd kan worden.

Percepties

In de gesprekken is door een aantal raadsleden de behoefte geuit aan een vertaling van de cultuurnota's naar een uitvoeringsprogramma; een document waarin de doelen en daarmee samenhangende activiteiten en beoogde resultaten verder worden uitgewerkt. Door deze stap heeft de gemeenteraad volgens deze raadsleden meer inzicht in de samenhang tussen doelstellingen en activiteiten. Ook is het voor het college gemakkelijker om te verantwoorden over de uitgevoerde activiteiten en kan de gemeenteraad concreter bijsturen wanneer nodig. In een dergelijk uitvoeringsplan zou ruimte moeten zijn voor kwalitatieve indicatoren.

Met betrekking tot cultureel ondernemerschap sluiten de ambtenaren en culturele instellingen in de gesprekken aan bij de definitie zoals opgenomen in de *Richtlijnen meerjarenbeleidsplan 2018-2020*. Deze gesprekspartners geven aan dat cultureel ondernemerschap meer is dan eigen inkomsten genereren, het is een houding. Cultureel ondernemerschap gaat bijvoorbeeld om samenwerking zoeken, jezelf (als organisatie) ontwikkelen, nieuw publiek bereiken, innoveren. Zo hebben enkele raadsleden de suggestie gedaan dat grote culturele instellingen de kleinere instellingen ondersteunen bij bijvoorbeeld samenwerking zoeken, de eigen organisatie ontwikkelen, nieuw publiek bereiken, innoveren. Dat zou in het uitvoeringsprogramma opgenomen kunnen worden. Hoewel de gesproken ambtenaren en culturele instellingen een gedeeld beeld hebben over wat cultureel ondernemerschap in zou moeten houden, heeft de beperkte uitwerking van dit begrip volgens enkele gesprekspartners in de praktijk tot lastige situaties geleid. Er is bijvoorbeeld discussie geweest rondom de eigen inkomsten van de Verkadefabriek. Nadien heeft de gemeente zich ingespannen om een definitie te formuleren in door middel van een discussienotitie en een brede definitie in de

nieuwe Cultuurnota. Volgens sommige gesprekspartners is er behoefte aan een duidelijke, meer bekende of beter toetsbare definitie.

Andere gemeenten

De Groningse Kadernota Cultuur bevat net als in 's-Hertogenbosch brede doelstellingen. Deze brede lijnen worden door de Groningse Kunstraad (een onafhankelijk adviesorgaan) uitgewerkt naar meetbare en meer SMART doelstellingen in indicatoren. Ook andere gemeenten die we hebben gesproken, interpreteren het begrip “cultureel ondernemerschap” breed. Gesprekspartners benoemen dat het cultureel ondernemerschap eerder met name werd gezien als ‘eigen inkomsten genereren’, maar nu meer gaat over hoe culturele instellingen in staat zijn hun plannen op cultureel gebied financieel en organisatorisch te realiseren.

Analyse en conclusies

Met betrekking tot de Bossche culturele doelstellingen valt op dat een veelheid aan doelen, programmalijnen en speerpunten te vinden is in de documenten. Deze doelen zijn vaak niet geoperationaliseerd, waardoor niet duidelijk is wanneer het doel bereikt is. In de programmabegrotingen zijn indicatoren opgenomen. De indicatoren zijn veelal niet SMART geformuleerd en gaan over een deel van de doelstelling. Voor de BCB geldt dat de reden van het instellen van een culturele basis is benoemd: het biedt stabiliteit. Er is niet uitgewerkt hoe de BCB en de BCB-instellingen gaan bijdragen aan de doelen van het cultuurbeleid.

Bijvoorbeeld: in het jaarverslag van de gemeente 's-Hertogenbosch 2019 is één van de doelen onder de programmalijn *Maken: “dat ‘s-Hertogenbosch Cultuurstad van het Zuiden nog beter bekend wordt”*. Dit doel is verder niet uitgewerkt door bijvoorbeeld vragen te beantwoorden als: hoe bekend is 's-Hertogenbosch nu als Cultuurstad van het Zuiden? Waaraan kan afgemeten worden of deze bekendheid is gegroeid?

Een van de indicatoren bij dit doel is: *“We dragen ’s-Hertogenbosch Cultuurstad van het Zuiden actiever uit met als doel ons nog steviger te positioneren en meer bekendheid te genereren over wat onze gemeente te bieden heeft”*. Deze indicator is niet specifiek en het is niet duidelijk welke informatie verzameld dient te worden om iets te kunnen zeggen over het bereik van de doelstelling.

Het is begrijpelijk dat de culturele doelstellingen breed en divers zijn. Dit geldt immers ook voor het culturele veld zelf. We concluderen dat door de veelheid aan (vaak niet-geoperationaliseerde) doelstellingen en het ontbreken van SMART-indicatoren het voor het college en de ambtelijke organisatie lastig is om het bereik van de doelen van het cultuurbeleid te monitoren, bij te sturen en richting de gemeenteraad te verantwoorden. Om deze reden kunnen we dus ook geen direct antwoord geven op het eerste deel van de hoofdvraag: *Op welke manier leveren de activiteiten van de ontvangers van cultuursubsidies een bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid?*

We concluderen tot slot dat een duidelijke en gedeelde definitie van cultureel ondernemerschap nog ontbreekt. In de Cultuurnota en Meerjarige subsidieafspraken wordt het begrip besproken, maar we concluderen dat deze definitie voor raadsleden niet duidelijk of toetsbaar genoeg blijkt. Uit het onderzoek is gebleken dat het beeld dat verschillende partijen uit het culturele veld van cultureel ondernemerschap hebben, in grote lijnen overeenkomt. Ten behoeve van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraadsleden, is een definitie waaraan zij kunnen toetsen, echter wenselijk.

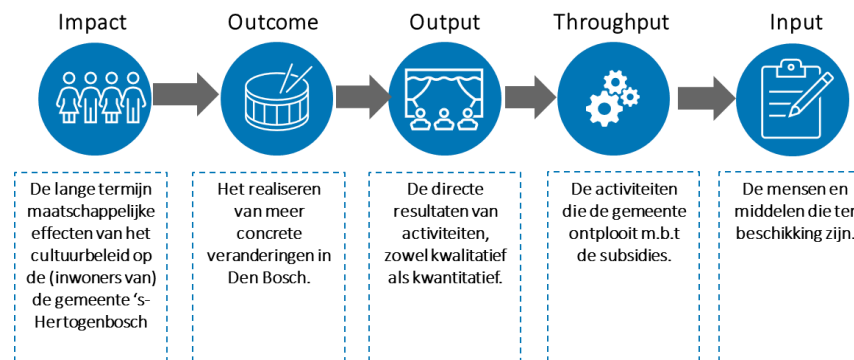
Verbetervoorstellen voor het college

We bevelen het college aan om de cultuurnota aan te vullen met een uitvoeringsprogramma waarin de beleidsdoelen worden uitgewerkt in concrete maatschappelijke doelen en prestaties, die ook voor het subsidiebeleid het richtsnoer vormen. Hiermee wordt het gat tussen de cultuurnota en de praktijk

verkleind en krijgt de gemeenteraad meer inzicht in de mate waarin de doelen van het cultuurbeleid (via subsidies) zijn bereikt.

In een dergelijk uitvoeringsprogramma wordt bijvoorbeeld beschreven hoe het college de gesubsidieerde instellingen bijstuurt, op welke indicatoren wordt gemonitord, welke vereisten de verschillende subsidieregelingen kennen (en waarom) en hoe de verdeling van subsidiegelden tot stand komt. In dit uitvoeringsprogramma kan ook aandacht besteed worden aan de definiëring van begrippen als ‘cultureel ondernemerschap’. In begrotingen, jaarverslagen en managementrapportages en in de cyclus van afspraken met culturele instellingen, kan de gemeente terugvallen op de concrete plannen, indicatoren en gewenste resultaten uit het uitvoeringsprogramma.

Een manier om het verband tussen de doelstellingen te verhelderen is door onderstaand figuur in te vullen:



Door dit model te hanteren kan de impact van beleid gemeten worden. Dit is geen gemakkelijke opgave; impact laat zich immers niet goed meten of voorspellen. Impact is bovendien onbeperkt in de tijd, reikwijdte en omvang. Wel kan van tevoren goed nagedacht worden over de vraag welke impact bereikt zou kunnen worden en welke stappen nodig zijn om daar te komen.

Zoals hierboven weergegeven begint het model niet bij de input, maar bij de gewenste impact van beleid. Door terug te redeneren van impact naar input wordt beter inzichtelijk wat de gemeente zou kunnen doen om desbetreffende gewenste impact te realiseren. Om de samenhang tussen bovenstaande vijf elementen in kaart te brengen helpt het om vragen te beantwoorden als: Welke resultaten zijn er nodig om de doelstellingen van ons cultuurbeleid te bereiken? Welke activiteiten dragen bij aan het behalen van die resultaten? Welke activiteiten dragen niet bij aan de resultaten zijn dus niet passend? Door deze vragen te beantwoorden, worden de tussenstapjes tussen de activiteiten en de uiteindelijke outcome en impact duidelijk. Daarmee wordt vervolgens voor alle partijen duidelijk hoe de activiteiten die de BCB-instellingen met de subsidie kunnen ontplooiën bijdragen aan de (maatschappelijke) doelen van het cultuurbeleid.

Vervolgens kunnen op alle niveaus indicatoren worden opgesteld om inzichtelijk te maken of de beoogde doelstellingen bereikt zijn. Indicatoren kunnen bijvoorbeeld op het niveau van activiteiten worden geformuleerd (X-aantal nieuwe instellingen hebben subsidie ontvangen) of op het niveau van outcome (er zijn nieuwe verbindingen tussen instellingen tot stand gekomen).

Een voorbeeld van een manier waarop een van de doelen van het cultuurbeleid van 's-Hertogenbosch uitgewerkt zou kunnen worden is als volgt:
Impact: Het cultuuraanbod in 's-Hertogenbosch is landelijk onderscheidend.
Eén van de outcomedoelen behorend bij de beoogde impact: Bewoners van 's-Hertogenbosch zijn trots op het culturele aanbod van hun stad.
Eén van de outputdoelen behorend bij de beoogde outcome: Bezoekersaantallen van niet-Bosschenaren aan een cultureel evenement in

's-Hertogenbosch zijn met x% gestegen.

Throughput: De ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch bespreekt in het jaarlijkse gesprek met de BCB-instellingen hoe zij aanbod kunnen creëren dat interessant is voor mensen binnen en buiten de stad.

Input: Beschikbare subsidie van de gemeente 's-Hertogenbosch voor (landelijk onderscheidende) BCB-instellingen.

2.2. Monitoren, bijsturen en verantwoorden

In deze paragraaf gaan we in op de afspraken die worden gemaakt tussen het college en de BCB-instellingen, en de monitoring en evaluatie van specifiek de BCB-instellingen en het cultuurbeleid als geheel.

Feiten

De culturele instellingen die gebruik maken van de BCB, stellen meerjarenplannen op. Sommige instellingen voegen een bijlage toe aan hun meerjarenplan voor de gemeente 's-Hertogenbosch in het bijzonder. In deze documenten beschrijven de instellingen een profiel, waarin ze inzichtelijk maken hoe de organisatie aansluit bij een of meerdere pijlers en dragers (Cultuurnota 2009) of beleidslijnen en speerpunten (Cultuurnota2019) van het cultuurbeleid, de relatie van de organisatie tot het culturele maatschappelijke veld in Den Bosch, en hoe de organisatie cultureel ondernemerschap inzet. Daarnaast wordt door de gemeente gevraagd om de ambities en activiteiten en een begroting, maar deze zijn meestal reeds verwerkt in de algemene meerjarenplannen. Deze werkwijze geeft de instellingen de ruimte om de gevraagde meerjarenplannen op te stellen aan de hand van hun eigen profiel, ambities en doelen. Daarnaast

stellen de ambtenaren en de instellingen in samenspraak indicatoren op, waarover de instellingen jaarlijks rapporteren.

Gedurende de beleidsperiode hebben de ambtenaren en de culturele instellingen contact met elkaar. De ambtenaren en de instellingen voeren jaarlijkse voortgangsgesprekken over de door de instellingen opgeleverde jaarverslagen en jaarrekeningen. In de gesprekken ligt de nadruk op de verslaglegging en de daaruit volgende verwachtingen voor de toekomst: wat betekenen de uitkomsten voor de rest van de subsidieperiode. Er is ook tussentijds, informeel contact.

Bij de start van de BCB in 2016 (herinrichting van het financieringssysteem) is door de ambtelijke organisatie een nulmeting opgesteld van de BCB, waarin een overzicht is gegeven van de huidige rol van de organisaties in de cultuurnota. De instellingen zelf is gevraagd het accent in hun activiteiten aan te geven op de pijlers en dragers uit de cultuurnota. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat deze nulmeting heeft bijgedragen aan de monitoring gedurende de beleidsperiode.

Aan het einde van de beleidscyclus is het cultuurbeleid afgesloten met een evaluatie in 2019. Hierin is een aantal belangrijke resultaten opgenomen en is de plaats van de organisaties in de BCB geformuleerd.

Percepties

Tijdens de gesprekken geven BCB-instellingen aan dat het cultuurbeleid en de jaarlijkse verantwoordingscyclus voor hen niet leidend zijn in hun activiteiten, maar dat er accenten uit kunnen voortkomen. Verklaringen die hiervoor worden genoemd, zijn dat het college/de ambtelijke organisatie over het algemeen tevreden zijn over het werk van de instellingen en dat de doelstellingen van de gemeente breed zijn, waardoor de activiteiten van de instellingen hier eenvoudig binnen passen. Overigens vinden zowel de culturele instellingen als de geïnterviewde ambtenaren het over het algemeen goed en begrijpelijk dat de

sturing door de gemeente (college en ambtelijke organisatie) beperkt is, met name om de volgende redenen:

- Instellingen dienen niet alleen aan te sluiten bij het Bossche cultuurbeleid, maar ook landelijk of provinciaal cultuurbeleid. Dit speelt uiteraard in hun verantwoording naar de gemeente. Dit maakt uniformiteit van verantwoording lastig.
- Het is onwenselijk om een onnodige administratieve last bij instellingen neer te leggen.
- De instellingen zijn onderdeel geworden de BCB juist omdat ze passen binnen de doelstellingen van de gemeente.

De ambtenaren hebben de wens geuit om de monitoring integraler in te richten, namelijk meer in relatie tot andere beleidsterreinen, zoals economie of het sociaal domein. Ook bestaat de wens om de bredere waarde van cultuur te laten zien, bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken wat maatschappelijke effecten van cultuur zijn. Nu ligt de focus vaak op kwantitatieve doelstellingen, zoals bezoekersaantallen en de financiële verantwoording. De ambtelijke organisatie van de gemeente en Huis73 zijn reeds een samenwerking aangegaan om monitoring aan de hand van impactmeting in te richten.

Andere gemeenten

De wens vanuit de gemeente 's-Hertogenbosch om de monitoring integraler in te richten en ook de bredere waarde van cultuur te laten zien is voor andere gemeenten zeer herkenbaar. Ook andere gemeenten zijn zoekende naar de beste manier om de impact/maatschappelijke effecten van cultuurbeleid inzichtelijk te maken, waaronder de gesproken gemeenten Tilburg, Breda en Groningen.

Analyse en conclusies

Ons beeld is dat de ambtelijke organisatie goed op de hoogte is van de activiteiten en plannen van de BCB-instellingen. Daarnaast hebben we uit de

gesprekken geconcludeerd dat de gemeente (college en ambtelijke organisatie) beperkt sturend is richting de BCB-instellingen, bijvoorbeeld op basis van de afgesproken indicatoren. De vorm die de gemeente 's-Hertogenbosch kiest (het voeren van een dialoog in plaats van strikte verantwoording aan de hand van indicatoren), is passend. Het geven van vrij algemene kaders voor de BCB en vervolgens het maken van concrete afspraken met instellingen, waarna een jaarlijks gesprek wordt gevoerd, sluit aan bij de balans tussen vrijheid en sturing die volgens ons passend is voor grote, gevestigde culturele instellingen in de stad.

Met betrekking tot de relatie tussen de BCB (en de BCB-instellingen) en de doelen van het cultuurbeleid concluderen we dat in de vorige beleidsperiode als vanzelfsprekend is aangenomen dat de instellingen voldoen aan de doelstellingen van de cultuurnota. De instellingen zijn immers opgenomen in de BCB omdat ze passen binnen de lijnen van de cultuurnota's. Daarnaast zijn de doelstellingen uit de cultuurnota's breed, waardoor het voor instellingen relatief eenvoudig is om aansluiting te vinden. Tot slot is de gemeente (college en ambtelijke organisatie) realistisch: instellingen die een beperkt deel van hun budget van de gemeente 's-Hertogenbosch ontvangen, zullen hun activiteiten en plannen niet volledig aanpassen ten dienste van de beleidsdoelen van de gemeente 's-Hertogenbosch. In de huidige beleidsperiode is meer expliciet afgewogen of de ambities van de instellingen aansluiten bij de beleidsdoelen.

Over de evaluatie van het cultuurbeleid constateren we dat deze interessante cijfers en informatie bevat. Wel missen we een overzichtelijk beeld van de samenhang tussen de verschillende resultaten, en tussen de resultaten en de beleidsdoelen en de effecten van het (subsidie)beleid.

Verbetervoorstellen voor het college en aanbevelingen voor de raad

Voor wat betreft monitoring en verantwoording geven we het college de volgende verbetervoorstellen mee:

Monitoring van de BCB-instellingen

- Continueer de gesprekken met de instellingen en behoud de vrijheid voor instellingen om meerjarenplannen te maken op basis van hun eigen expertise en functie. Ook bevelen we het college aan om met de instellingen te blijven bespreken op welke manier de instellingen een bijdrage kunnen leveren aan de stad.
- Formuleer bij het maken van afspraken met culturele instellingen naast kwantitatieve indicatoren ook kwalitatieve indicatoren op basis waarvan de instellingen in de jaarverslagen rapporteren. Deze indicatoren kunnen deels verschillend zijn per instelling, maar zijn ook voor een belangrijk deel overlappend.
- Blijf realistisch in de mate van sturing bij culturele instellingen. Breng accenten aan, maar houd onderling vertrouwen en realisme over de rol en grootte van de Bossche subsidie.

Overkoepelende monitoring en evaluatie

- Monitor de impact of maatschappelijke effecten van het cultuurbeleid aan de hand van de geoperationaliseerde doelstellingen in het uitvoeringsprogramma (zie aanbevelingen in paragraaf 2.1). Welke stappen waren nodig om de gewenste impact te behalen? En op welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren verzamelen we informatie? Daarin zijn drie lagen aan te brengen:
 - Wat kunnen we meten over de directe resultaten van de activiteiten?
 - Hoe kunnen we de effecten van het cultuurbeleid bij mensen of organisaties tweeweg heeft gebracht inzichtelijk maken?
 - Welke maatschappelijke veranderingen zien we?
- Zorg voor een evaluatie waarin wordt gerapporteerd over de feiten, inzichten en cijfers die gedurende de beleidsperiode gemonitord zijn. Maak inzichtelijk hoe deze informatie met elkaar samenhangt en wat het maatschappelijk effect is van het uitgevoerde (subsidie)beleid. Grijp

daarbij terug op indicatoren uit het uitvoeringsprogramma en de afspraken met instellingen.

- Uit het veld is de suggestie gekomen om de culturele uitgaven en resultaten van 's-Hertogenbosch vaker te vergelijken met uitgaven en resultaten in andere, vergelijkbare gemeenten. Vergelijk de subsidiegelden en resultaten bijvoorbeeld per type instelling. Dit geeft de raadsleden meer vergelijkend inzicht: wat leveren onze uitgaven op? Hiervoor is afstemming met andere gemeenten nodig.

Tot slot bevelen we de gemeenteraad aan om aan het begin van de beleidscyclus aan te geven op welke indicatoren informatie gewenst is; bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de culturele sector. Zo weet het college beter waarover gerapporteerd dient te worden in de evaluatie.

2.3. De rol van de gemeenteraad

Feiten

De gemeenteraad heeft op verschillende momenten de **kaders** van het cultuurbeleid en het financieringssysteem vastgesteld:

- De gemeenteraad stelt het initiatiefvoorstel vast, waarin de coalitie het bestuursakkoord aanbiedt. Daarin staan de ambities voor de bestuursperiode.
- Iedere vier jaar worden speerpunten van het cultuurbeleid op hoofdlijnen geformuleerd door het college en vastgesteld door de gemeenteraad.
- Het college doet een voorstel aan de gemeenteraad voor het wel of niet opnemen van organisaties in de BCB. De raad stelt vervolgens de BCB vast.

- Organisaties die zijn opgenomen in de BCB krijgen een vierjarige subsidieovereenkomst (met het ambtelijk apparaat, gemandateerd door het college) met jaarlijkse subsidiebeschikkingen. De gemeenteraad heeft hierbij budgetrecht: de vierjaren-subsidieovereenkomst is dus geen subsidiegarantie.
- In 2019 heeft het college een discussienota opgesteld waarin de gemeenteraad de gelegenheid werd geboden om reeds vroeg in het proces richting te geven aan het nieuwe cultuurbeleid. De Raad kreeg vier varianten voorgelegd. Drie varianten komen terug in het raadsvoorstel met het nieuwe cultuurbeleid.

In de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus kan de gemeenteraad **controleren** of de gelden goed zijn ingezet. Het college voorziet de raadsleden tussentijds van **informatie** over de voortgang door middel van raadsinformatiebrieven en door middel van jaarverslagen met rapportages over indicatoren. Uit de bestudeerde documenten volgt dat de gemeenteraad vanaf de voorbereidingen op de herziening van het financieringssysteem op de volgende momenten is geïnformeerd:⁸

- **Februari 2017.** In de raadsinformatiebrief “Voortgang nieuw financieringssysteem cultuur” is beschreven hoe de gemeenteraad betrokken zal worden bij de voortgang en ontwikkeling van het financieringssysteem.
- **November 2017.** In de raadsinformatiebrief “Meerjarige subsidieafspraken 2018-2020” informeert het college de gemeenteraad over de subsidieafspraken die het college heeft gemaakt met de culturele organisaties. In deze raadsinformatiebrief is onder andere opgenomen op welke manier de BCB-instellingen aansluiten bij de pijlers Maken, Meemaken en Meedoen. In de bijlage bij de brief zijn voor iedere subsidierelatie het document subsidieafspraken bijgevoegd.

⁸ In Bijlage II is de lijst met bestudeerde documenten opgenomen.

Hierin kunnen raadsleden de specifieke accenten per subsidierelatie teruglezen.

- **November 2017.** Los van de raadsinformatiebrief wordt ook een discussienota “Cultureel Ondernemerschap” naar de raad gestuurd. De discussienota is tot stand gekomen als gevolg van de hearing door experts over ondernemerschap.
- **Mei 2019.** Er is door de ambtelijke organisatie een evaluatie van het cultuurbeleid uitgevoerd en gedeeld met de gemeenteraad. In de raadsinformatiebrief “Evaluatie Cultuurbeleid” geeft het college een samenvatting van de evaluatie. Als bijlage werd onder andere ook de samenvatting monitor cultuurparticipatie 2018 meegestuurd.
- **Vanaf mei 2019** is gestart met het voorbereiden van de nieuwe Cultuurnota. Zo is er een discussienotie gestuurd met betrekking tot de “uitgangspunten Cultuurbeleid 2021-2024” (mei 2019), is het Raadsvoorstel Kaders Cultuurbeleid ingediend (december 2019) en is er een raadsinformatiebrief gestuurd over de financiële kaders en aanvragen (juni 2020) en een raadsvoorstel met een toelichting op de Cultuurbegroting (november 2020).

Tussen 2015 en 2016 heeft het college in fases voorbereidend werk verricht ten behoeve van de herziening van het financieringssysteem. Bij elke fase heeft het college collegevoorstellen opgesteld, gericht aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kon toen **controlerend** en **kaderstellend optreden**.

Percepties

Raadsleden hebben aangegeven behoefte te hebben aan duidelijke informatie om hun controlerende rol goed uit te kunnen voeren. De begrotingsnota en financiële cijfers zijn voor raadsleden duidelijk, maar de meeste raadsleden hebben aanvullend behoefte aan:

- Inzicht in de relatie tussen de resultaten van activiteiten van de gemeente, het subsidiebeleid en het bereik van de beleidsdoelen.
- Inzicht in de maatschappelijke effecten van het cultuurbeleid, ook op andere beleidsterreinen.
- Informatie over de criteria op basis waarvan subsidies verstrekt worden.
- Informatie op zachtere indicatoren zoals toegankelijkheid van cultuur, het bereik van verschillende groepen in ‘s-Hertogenbosch of de ruimte die bestaat voor kleinere spelers in het culturele veld.

De raadsleden hebben het gevoel nu te ‘vertrouwen’ op de professionaliteit van het college en de ambtenaren en de culturele instellingen, maar eigenlijk niet goed te weten waarop gestuurd of gefocust wordt en waarom dat zo is.

Door enkele raadsleden wordt de behoefte aan aanvullende informatie genuanceerd. Zij geven aan dat je als raadslid niet te veel informatie moet verwachten, zeker niet op het niveau van verantwoording over subsidie aan individuele culturele instellingen. Ook geven deze raadsleden aan dat raadsleden zelf de mogelijkheid hebben om met culturele instellingen in gesprek te gaan en zo meer inzicht te krijgen in hun activiteiten en wat daarmee wordt bereikt.

Andere gemeenten

In de andere gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, is de rol van de gemeenteraad vergelijkbaar. Zo geldt voor alle gemeenten dat de gemeenteraad in ieder geval eens per jaar zijn controlerende rol op het cultuurbeleid uit kan oefenen, in de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus. Ook geldt voor alle gemeenten dat ze, net als in ‘s-Hertogenbosch, zoekend zijn naar manieren om de impact van cultuur inzichtelijker te maken. Er is daarnaast een aantal interessante nuanceverschillen:

- In de **gemeente Tilburg** wordt momenteel met name verantwoord over kwantitatieve indicatoren (zoals aantallen voorstellingen en bezoekers),

maar de gemeente is aan het verkennen hoe er meer met kwalitatieve indicatoren gewerkt kan gaan worden (“het verhaal achter de cijfers”). In de jaarbegrotingen, tussenrapportages en jaarcijfers worden deze cijfers opgenomen. De gemeenteraad wordt verder geïnformeerd door middel van raadsinformatiebrieven (bijvoorbeeld over nieuwe samenwerkingen), raadsinformatiebijeenkomsten of op grond van raadsvragen. Verder organiseert de gemeente Tilburg stadsgesprekken met het culturele veld, die ook open zijn voor raadsleden en waar zij inzicht en informatie kunnen opdoen.

- In de **gemeente Groningen** heeft de gemeenteraad een Kadernota (met uitgangspunten en doelen voor het cultuurbeleid) voor een periode van acht jaar vastgesteld. Op basis van deze Kadernota wordt iedere vier jaar een cultuurnota gemaakt, waarin (op basis van een extern advies van de Kunstraad Groningen) de subsidieverdeling is opgenomen. In aanloop naar het vaststellen van de cultuurnota zijn twee sessies met de gemeenteraad: één meningvormende sessie, waarin de raad onderling en met insprekende culturele instellingen in gesprek kan over de voorgenomen besluiten met culturele instelling en één sessie waarin de cultuurnota in zijn totaliteit behandeld en vastgesteld wordt. Het college is in Groningen ook in 2021 begonnen met het minimaal eens per jaar updaten van de gemeenteraad over trends en ontwikkelingen, zodat raadsleden rekening kunnen houden met wat eraan komt en kunnen bepalen of ze ergens een debat over willen voeren.
- In de **gemeente Breda** stelt de gemeenteraad het totale cultuurbudget vast, en het college het subsidieplafond per regeling en de toekenning per instelling. Voor het opstellen van de cultuurnota's organiseert de gemeente sessies met het veld, waar gemeenteraadsleden ook input kunnen leveren en informatie kunnen vergaren. Daarnaast kan de gemeenteraad in beeldvormende en oordeelsvormende sessies over de cultuurnota zijn kaderstellende rol vervullen. De toegekende subsidie

per instelling is openbare informatie. Het college informeert de raad verder niet inhoudelijk over individuele instellingen.

Analyse en conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de duidelijke informatie waar raadsleden behoefte aan hebben om grip te krijgen op de resultaten van het cultuurbeleid, inderdaad beperkt terug te vinden is in de documenten die ter verantwoording aan de raad zijn toegestuurd (bijvoorbeeld raadsinformatiebrieven). Tot nu toe is met name gerapporteerd over financiële cijfers en kwantitatieve informatie (zoals bezoekersaantallen) die beperkt gerelateerd worden aan de doelen uit de cultuurnota of het maatschappelijk effect dat het teweeg zou moeten brengen. Hierop zijn wel uitzonderingen, zoals de raadsinformatiebrief uit november 2017 en de Toelichting Cultuurbegroting 2021-2024, waarin het college aangeeft aan welke programmalijnen de verschillende BCB-instellingen bijdragen.

Verbetervoorstellen voor het college

In paragraaf 2.1 geven we het college verbetervoorstellen mee om de cultuurnota aan te vullen met een uitvoeringsprogramma en in paragraaf 2.2 geven we het college vervolgens mee om de impact of maatschappelijke effecten van het cultuurbeleid te monitoren aan de hand van de in het uitvoeringsprogramma geoperationaliseerde doelstellingen. Tot slot doen we de suggestie aan het college om de gemeenteraad jaarlijks te informeren over de door de gesubsidieerde instellingen behaalde maatschappelijke resultaten – zoals vastgelegd in het bedoelde uitvoeringsprogramma – in relatie tot de verstrekte subsidies.

Bijlage I. Overzicht cultuurbeleid in 's-Hertogenbosch 2009 – 2019

In deze bijlage beschrijven we het cultuurbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Voor de achtergrond van het cultuurbeleid en de BCB beginnen we bij de cultuurnota uit 2009. In dit onderdeel lichten we specifiek het begrip cultureel ondernemerschap verder toe. Vervolgens beschrijven wij de introductie van de Bossche Culturele Basis (BCB) als deel van het herziene financieringssysteem uit 2016. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan de aanvraag, monitoring en evaluatie van instellingen uit de BCB. Daarna wordt ingegaan op de cultuurnota uit 2019.

In onderstaande tabel wordt allereerst weergegeven wat de begrote budgetten (d.d. 2016) waren voor de periode 2018-2020. Het jaar 2017 wordt door de gemeente gezien als een transitiejaar voor het implementeren van het herziene financieringssysteem. Om deze reden is gekozen om de begrote bedragen weer te geven vanaf 2018.

	2018	2019	2020
Totaal cultuursubsidie begroting ⁹	€15.025.860	€14.435.860	€14.435.860
Totaal BCB-begroting ¹⁰	€14.571.000	€13.888.100	€13.875.200
Laagste meerjarige subsidieafpraak met BCB instelling	€26.260	€26.260	€26.260

⁹ Gemeente 's-Hertogenbosch (2016). Overzicht cultuursubsidiebegroting 2016 t/m 2020 voor Raadsvoorstel nadere uitwerking nieuw financieringssysteem cultuur.

Hoogste meerjarige subsidieafpraak met BCB instelling	€ 3.353.430	€ 5.333.520 (vanwege fusie Bibliotheek, Muzerije en Bureau Babel)	€ 5.384.250 (vanwege fusie Bibliotheek, Muzerije en Bureau Babel)
---	-------------	---	---

Tabel 1. Verhouding begrote budgetten voor de BCB-periode 2018-2020.

Cultuurnota 2009

In 2009 is de cultuurnota *Maken, Meemaken, Meedoen* opgesteld. De overkoepelende ambities is om 's-Hertogenbosch te laten horen tot de top 10 steden van Nederland op het gebied van cultuur. Verder worden drie expliciete ambities beschreven:

- Versterken waar we sterk in zijn: podia en makers (met andere woorden focus op productieklimaat);
- Versterken waar we beter in kunnen worden: Beeldende kunst en kunstenaars (met andere woorden focus op beeldende kunst met accent op makers);
- Versterken van de betekenis van cultuur: meedoen en cultuur in wijken (met andere woorden meer mensen betrekken bij cultuur, door aan te sluiten bij het wijkgericht werken).

De drie bijbehorende programmalijnen zijn maken (de productie van kunst), meemaken (de presentatie van kunst) en meedoen (brede participatie). Langs deze lijnen wil de gemeente werken aan de ambities uit de cultuurnota.¹¹

¹⁰ Dit is berekend gebaseerd op de totaal cultuursubsidie begroting minus het flexibele budget zoals weergegeven in het overzicht cultuursubsidiebegroting 2016 t/m 2020.

¹¹ Gemeente 's-Hertogenbosch (2009). *Maken, meemaken, meedoen*, p. 37.

Voor deze ambities en programmalijnen zijn ook twee dragers gedefinieerd: Landelijk Onderscheidend en Lokaal Effectief. Verder benoemt de oorspronkelijke cultuurnota twee speerpunten. Met een amendement heeft de gemeenteraad daar nog drie speerpunten aan toegevoegd. De speerpunten zijn beeldende kunst, theater, muziekcultuur, cultuurhistorie en amateurgezelschappen. In het Raadsvoorstel nota cultuurbeleid 2009 wordt gesteld dat het succes van de eerste twee speerpunten zou moeten blijken uit een grotere landelijke rol in de verdeling van gelden bij de komende Kunstenplanperiode en een betere herkenning van onze stad op het gebied van beeldende kunst in 2012. Daarnaast wordt in de cultuurnota ook gerefereerd naar het streven om Cultuurstad van het Zuiden te worden, een doel dat al in 2001 uitgesproken is in de cultuurvisie uit dat jaar.

De cultuurnota beschrijft ook impliciet de maatschappelijke ambities van het cultuurbeleid. Deze kunnen als volgt samengevat worden: bijdragen aan aantrekkelijke woonomgeving van de stad maken, economische activiteiten aantrekken, en toerisme aantrekken.

Cultureel ondernemerschap

In de cultuurnota 2009 wordt investeren en cultureel ondernemerschap beschreven als een vierde programmalijn.¹² De term cultureel ondernemerschap heeft de afgelopen jaren een aantal keer tot onduidelijkheid geleid, bijvoorbeeld rondom de discussie over de eigen inkomsten van de Verkadefabriek. Cultureel ondernemerschap wordt op verschillende manieren beschreven door de gemeente. Waar in de cultuurnota 2009 cultureel ondernemerschap beschreven werd als een uitvoeringsstrategie, wordt het elders beschreven als een 'onderliggende' lijn. Deze onderliggende lijn werd gezien als instrument voor investeringsbeleid waarbij culturele organisaties vaker gevraagd zouden worden

naar *wat* ze kunnen bijdragen aan de ambities van de gemeente, in plaats van *hoe* ze dat kunnen doen.¹³

In de Richtlijnen meerjarenplan 2018-2020 wordt cultureel ondernemerschap duidelijker gedefinieerd: "een strategische visie en ondernemende houding waarmee een organisatie een gezonde financiële situatie behoudt en inspeelt op de dynamiek van het culturele veld en de maatschappij. Hierbij kan gedacht worden aan het werven van eigen inkomsten, een goede bedrijfsvoering, het bevorderen van draagvlak, innovatie van aanbod en meer".¹⁴

Herziening financieringssysteem en introductie BCB

In 2016 is het financieringssysteem rondom het Bossche cultuurbeleid herzien. Deze herziening heeft geen wijzigingen ten opzichte van de inhoudelijke doelstellingen uit de cultuurnota tot gevolg. In de herziening wordt de subsidieverstrekking in twee delen verdeeld: de Bossche Culturele Basis (BCB) en de Cultuurfondsen. De BCB is een meerjarige subsidie¹⁵ voor culturele organisaties die het culturele 'fundament' binnen de gemeente vormen. De Cultuurfondsen bestaan uit drie regelingen, namelijk Landelijk Onderscheidend, Lokaal Effectief en Pop-up. Elke regeling heeft een eigen hoofddoelstelling. Deze Cultuurfondsen geven flexibele financiering aan de ontvangers. De BCB is geïntroduceerd om langdurige zekerheid en stabiliteit mogelijk te maken binnen de culturele instellingen. Voor de komst van de BCB hoorden culturele instellingen pas een aantal maanden voor het aflopen van een kalenderjaar of zij het volgende jaar opnieuw subsidie zouden ontvangen, wat vooruitplannen lastig maakt. Hoewel de BCB-instellingen geen subsidiegarantie krijgen, bieden de meerjarige subsidieovereenkomsten van de BCB meer zekerheid. De reden dat BCB-instellingen geen subsidiegarantie krijgen is dat de gemeenteraad zijn

¹² Gemeente 's-Hertogenbosch (2009). Maken, meemaken, meedoen, p. 6.

¹³ Gemeente 's-Hertogenbosch (2009). Maken, meemaken, meedoen, p. 30.

¹⁴ Gemeente 's-Hertogenbosch (2017). Richtlijnen meerjarenplan 2018-2020, p. 2.

¹⁵ Bij uitzondering zijn ook organisaties opgenomen met wie eenjarige afspraken zijn gemaakt. Dit omdat het om geringe subsidies gaat of omdat een meerjarige afspraak niet mogelijk is vanwege organisatieverandering, kwetsbaarheid in bedrijfsvoering, of vanwege een verandering in programmering.

budgetrecht per jaar heeft behouden, waardoor de gemeenteraad het recht behoudt om jaarlijks de subsidies voor deze instellingen goed te keuren.¹⁶

De eerste periode waarin is gewerkt met dit nieuwe systeem, is de periode 2017-2020, waarbij 2017 een transitiejaar was. Voor 2018-2020 zijn 20 'grote'instellingen toegetreden tot de BCB, waarvan met de meesten meerjarenafspraken zijn gemaakt. Daarnaast kregen meerdere kleinere organisaties jaarlijkse subsidies.¹⁷ De tweede BCB periode loopt van 2021-2024. Voor deze periode zijn 37 instellingen toegetreden die meerjarige subsidie ontvangen.¹⁸

Na de raadsverkiezingen van 2018 stelde de coalitie het Bestuursakkoord 2018-2022 op. Een overgrote meerderheid van de raad stemde in met dit akkoord. In het Bestuursakkoord staat dat "we willen dat 's-Hertogenbosch Cultuurstad van het Zuiden blijft". Het akkoord meldt in hoofdlijnen wat hiervoor moet gebeuren.

Cultuurnota 2019

In 2019 wordt het cultuurbeleid uit 2009 herijkt door middel van de nieuwe cultuurnota *Cultuur maakt mensen*. Deze cultuurnota moet de basis vormen voor het cultuurbeleid voor 2021-2024. In deze cultuurnota wordt de samenhangende strategie Versterken, Vernieuwen en Verbinden beschreven.

De drie V-strategie wordt in de cultuurnota gezien als een manier om 'accenten' te leggen, welke relevant zijn "voor alle onderdelen van het cultuurbeleid en voor iedere organisatie".¹⁹ Daarnaast worden Versterken, Vernieuwen en Verbinden ook beschreven als lijnen waarmee het cultuurbeleid voor de periode vormgegeven wordt. Het zijn 'strategische thema's' die een centrale plaats krijgen in de meerjarige en eenjarige en projectsubsidiering voor alle

organisaties. In de cultuurnota uit 2019 worden deze strategische lijnen gezien als met elkaar verweven.²⁰ Per lijn worden speerpunten aangewezen, vergelijkbaar met de speerpunten zoals beschreven in de cultuurnota uit 2009.

- De strategische lijn Versterken richt zich op het profiel waarmee de culturele stad zich enerzijds onderscheidt en anderzijds herkenbaar maakt. De bijbehorende speerpunten richten zich op theater, muziek en musea.
- Vernieuwen gaat over het aanbod. Deze lijn doelt op het toekomstbestendig maken van het aanbod en nieuwe ontwikkelingen in gang zetten. De speerpunten zijn hierbij (jong talent) visuele kunst/cross overs, en de ontwikkeling van urban arts.
- Het Verbinden van mensen is de derde lijn, waarbij beoogd wordt dat meer verschillende mensen betrokken worden bij het culturele leven, onder andere door toegankelijkheid van cultuur te vergroten. De speerpunten zijn cultuureducatie, amateurkunst en de focus op muziek, en publiekswerking en publiekswerving.

De cultuurnota 2019 stelt dat 's-Hertogenbosch zich ondertussen ontwikkeld heeft tot Cultuurstad van het Zuiden. De cultuurnota 2019 beschrijft dat de Cultuurstad van het Zuiden zich kenmerkt door de veelzijdigheid en de kwaliteit van kunst en cultuur, met een breed palet aan cultuurdisciplines, bezoekers en locaties in en om de stad. Beleidsmatig betekent dit een samenhang tussen de beleidsterreinen cultuur, citymarketing, en evenement en een link met het economisch beleid en de cultuurhistorische identiteit van de stad.²¹

BCB aanvraag, monitoring en evaluatie

Het gevolg van de nieuwe cultuurnota voor de BCB, is dat de samenstelling van BCB-instellingen herijkt wordt op basis van de drie lijnen Versterken, Vernieuwen

¹⁶ Gemeente 's-Hertogenbosch (2016). Raadsvoorstel nadere uitwerking financieringssysteem cultuur, p. 7.

¹⁷ Gemeente 's-Hertogenbosch (2019). Cultuur maakt mensen, p. 14.

¹⁸ Zie: <https://www.denbosch.nl/nl/cultuurfondsen/bossche-culturele-basis>

¹⁹ Gemeente 's-Hertogenbosch (2019). Cultuur maakt mensen, p. 19.

²⁰ Gemeente 's-Hertogenbosch (2019). Cultuur maakt mensen, p. 19-20.

²¹ Gemeente 's-Hertogenbosch (2019). Cultuur maakt mensen, p. 7 en p. 18.

en Verbinden en de bijbehorende speerpunten. Indieners wordt gevraagd om aandacht te hebben voor het voorgestelde beleid in hun nieuwe meerjarenplannen. Om ruimte te bieden aan nieuwkomers die vanuit de Cultuurfondsen kunnen toetreden tot de BCB, wordt de positie van elke BCB-instelling uit de voorgaande periode in principe heroverwogen.²²

Ten behoeve van de BCB aanvraag dienen aanvragers een meerjarenplan in, waarin zij het profiel van de instelling beschrijven. In dit profiel maken ze inzichtelijk hoe de aard van de organisatie aansluit bij een of meerdere pijlers en dragers. Daarnaast beschrijven instellingen de relatie van de organisatie ten opzichte van het gehele culturele maatschappelijke veld en hoe de organisatie cultureel ondernemerschap inzet. In hun aanvraag geven organisaties aan welke ontwikkelingen zij de komende vier jaar voorstaan en welke rol zij wensen te spelen in het cultuurbeleid.

In de cultuurnota uit 2009 staat geschreven dat de insteek voor de monitoring moet verschuiven van prestatiemeting naar effectmeting en beleidsevaluatie, en dat daar meer instrumenten voor ingezet moeten worden.²³ In de cultuurnota uit 2019 wordt niet expliciet ingegaan op de monitoring. Uit documenten en gesprekken blijkt dat de monitoring plaatsvindt door middel van een jaarlijkse rapportage door de BCB-instellingen. Voor de BCB rapportage van 2018-2020 is per BCB-instelling op een rij gezet wat de subsidieafspraken tussen BCB-instelling en gemeente zijn. Dit document werd vervolgens gebruikt bij de jaarlijkse gesprekken en rapportages. In het overzicht van subsidieafspraken werd ingegaan op de bijdrage die de BCB-instelling levert op de voor de instelling relevante programmalijnen. Hetzelfde werd gedaan voor de relevante dragers.

Vervolgens wordt per instelling een financieel overzicht gegeven, waarbij uitgesplitst werd wat het aandeel van de gemeentelijke subsidies is ten opzichte van de totale inkomsten van de instelling. Aan de hand van deze vastgestelde afspraken dienen instellingen jaarlijks hun begrotingen en plannen in. Ook vinden jaarlijks meerdere gesprekken plaats tussen instelling en gemeente ten behoeve van de monitoring en evaluatie.

²² Gemeente 's-Hertogenbosch (2019). Cultuur maakt mensen, p. 30-32.

²³ Gemeente 's-Hertogenbosch (2009). Maken, meemaken, meedoen, p. 51.

Bijlage II. Bestudeerde documenten

Titel van document	Jaar
Cultuurnota's gemeente 's-Hertogenbosch	
Maken, meemaken en meedoen: cultuurnota op weg naar 2016	2009
Cultuur maakt mensen: cultuurnota 2021-2024 (concept)	2019
Raadsvoorstellen en amendementen	
Raadsvoorstel vaststellen cultuurnota	2009
Amendement vaststelling cultuurnota	2009
Raadsvoorstel kaders nieuw financieringssysteem cultuur <i>Inclusief bijlage: nulmeting - overzicht van aandeel Maken, Meemaken en Meedoen en Lokaal Effectief of Landelijk Onderscheidend in de BCB</i>	2015
Raadsvoorstel nadere uitwerking nieuw financieringssysteem cultuur	2016
Raadsvoorstel kaders cultuurbeleid vanaf 2021	2019
Raadsvoorstel Toelichting Cultuurbegroting 2021	2020
Raadsinformatiebrieven en discussienota's	
Raadsinformatiebrief voortgang nieuw financieringssysteem cultuur <i>Inclusief bijlagen Richtlijnen en toelichting meerjarenplan 2018-2020 en Toelichting en overzicht methoden en evaluatie</i>	2017
Raadsinformatiebrief Meerjarige subsidieafspraken cultuur 2018-2020	2017
Discussienotitie Cultureel Ondernemerschap	2017
Raadsinformatiebrief Evaluatie Cultuurbeleid <i>Inclusief bijlage: de evaluatie van het Cultuurbeleid</i>	2019

Discussienotitie Uitgangspunten cultuurbeleid 2021-2024	2019
Raadsinformatiebrief financiële kaders Cultuurnota 2021 en aanvragen BCB	2020
Programmabegrotingen en jaarverslagen gemeente 's-Hertogenbosch	
Programmabegrotingen en jaarverslagen cultureel klimaat	2018, 2019, 2020 en 2021
Andere documenten	
BMC; Analysedocument ten behoeve van cultuurnota 's-Hertogenbosch.	2009
Bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch 2018-2022	2018

Bijlage III. Beantwoording deelvragen

Deelvraag	Paragraaf
Vragen over meten, verantwoorden en bijsturen	
Hoe wordt de realisatie van activiteiten inzichtelijk gemaakt, gemeten en verantwoord door de gemeente?	2.1
Worden de activiteiten die zorgdragen voor de maatschappelijke effecten zichtbaar en meetbaar gemaakt?	2.1
Zijn de maatschappelijke effecten meetbaar en concreet? Hoe wordt gemeten of deze doelen/ effecten daadwerkelijk worden bereikt en hoe wordt dit afgezet tegen de beleidsdoelstellingen uit het cultuurbeleid?	2.1
Op welke wijze stuurt de gemeente bij op het moment dat een subsidie of andere vorm van financiering niet of onvoldoende bijdraagt aan de beoogde doelstellingen en effecten?	2.2
Welk model hanteren andere gemeenten voor het meten van de maatschappelijke effecten van de ontplooiende activiteiten van de cultuurstellingen en daarmee de bijdrage van de instellingen aan de realisatie van het cultuurbeleid?	2.1
Vragen over (de relatie tussen) activiteiten en beleidsdoelstellingen	
Wat is de vertaling van de gemeentelijke financiële en inhoudelijke kaders voor het cultuurbeleid en de (verantwoording daarvan) in de subsidieverlening? Welke (culturele) doelen worden beoogd?	2.1
Voor specifieke gesubsidieerde instellingen: • Welke wijze van subsidieverstrekking wordt er in deze betreffende casus gehanteerd? • Wat is in deze casus de relatie tussen gewenste prestaties en verstrekte subsidies? • Welke beleidsdoelen / effecten van beleid worden in deze casus beoogd/ nagestreefd?	In interviews uitgevraagd, informatie verwerkt in 2.1 en 2.2
Is er verschil waarneembaar in de daadwerkelijke bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten tussen instellingen die waarin ruimte bestaat voor ondernemerschap en instellingen waarin ondernemerschap geen rol speelt? • Wat verstaat men precies onder 'cultureel ondernemerschap' in dit kader? • Welke rol speelt het ondernemerschap van instellingen bij de bijdrage aan de realisatie van de beoogde maatschappelijke / culturele doelstellingen?	2.1 (echter, doordat niet exact vastgesteld kan worden wat de bijdrage aan de maatschappelijke effecten is (zie paragraaf 2.1), kan deze vraag niet

	volledig beantwoord worden)
Hoe zorgen andere gemeenten ervoor dat de door hen verstrekte subsidies (of andere financieringsvormen) zo optimaal mogelijk bijdragen aan de realisatie van de achterliggende beleidsdoelen?	2.1 en 2.2
Vragen over de rol van de gemeenteraad	
Hoe is de gemeenteraad gedurende de looptijd van het cultuurbeleid geïnformeerd?	2.3
Op welke wijze kan de gemeenteraad in staat worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van cultuurbeleid te optimaliseren?	2.3

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP