

ONDERZOEKSRAPPORT

# Opvolgingsonderzoek Kunst- en cultuurbeleid

april 2012

Rekenkamer Amsterdam



## Kunst- en cultuurbeleid

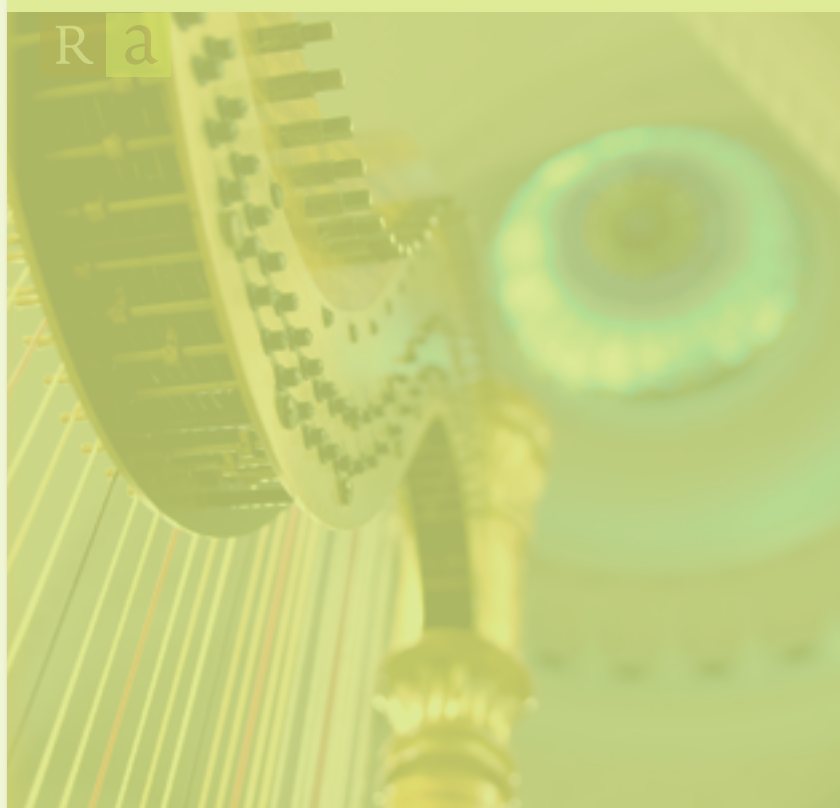
Tweede rapportage: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap

## Kunst- en cultuurbeleid

Eerste rapportage: doelbereik en controle

september 2008

Rekenkamer Amsterdam





ONDERZOEKSRAPPORT

## Opvolgingsonderzoek Kunst- en cultuurbeleid

april 2012

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. J. A. de Ridder

onderzoekers: drs. J. M. Hoffman

dr. E.V. Oppenhuis (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport en het Onderzoeksrapport met bijlagen. Het Bestuurlijk rapport bevat op hoofdlijnen de belangrijkste conclusies en adviezen van de rekenkamer. In het Onderzoeksrapport zijn de meer gedetailleerde bevindingen van de rekenkamer opgenomen.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Behandeling rapporten in de gemeenteraad</b>	<b>7</b>
2.1	Behandeling in commissie KSB	7
2.2	Behandeling in de raadsvergadering	9
2.3	Conclusie	10
<b>3</b>	<b>Stand van zaken per aanbeveling - Eerste rapportage</b>	<b>11</b>
3.1	Beleid (aanbeveling 1 t/m 3)	11
3.2	Resultaten (aanbeveling 4)	16
3.3	Subsidieproces (aanbeveling 5 t/m 10)	17
3.4	Eigen vermogen en financiële reserve (aanbeveling 11 en 12)	25
3.5	Vastgoedmanagement (aanbeveling 13 en 14)	27
<b>4</b>	<b>Stand van zaken per aanbeveling - Tweede rapportage</b>	<b>31</b>
4.1	Totstandkoming kunstenplan (aanbeveling 15 t/m 18)	31
4.2	‘Cultural Governance’ (aanbeveling 19 en 20)	35
4.3	Cultureel ondernemerschap (aanbeveling 21)	38
4.4	Financiële positie instellingen (aanbeveling 22 en 23)	39
<b>5</b>	<b>Conclusie over uitvoering aanbevelingen</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 1 - Overzicht met geraadpleegde documenten</b>	<b>45</b>
	<b>Bijlage 2 - Overzicht met geïnterviewde personen</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage 3 - Schema met doelstellingen en indicatoren begrotingen</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 4 - Gedragscode voor leden van de Amsterdamse Kunstraad</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlage 5 - Voortgang nota Cultuur onder Dak</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 6 - Tijdslijn Kunstenplancyclus</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage 7 - Samenvatting eerste rapportage ‘Doelbereik en controle’</b>	<b>59</b>
	<b>Bijlage 8 - Samenvatting tweede rapportage ‘Verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap’</b>	<b>75</b>



# 1 Inleiding

In 2008 en 2009 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam. Om te voorkomen dat gegevens over specifieke instellingen op ongewenste wijze de besluitvorming over de verdeling van kunstenplansubsidies voor de periode 2009-2011 zou kunnen beïnvloeden publiceerde de rekenkamer het onderzoek in twee delen: op 16 september 2008 '*Kunst- en cultuurbeleid. Eerste rapportage: doelbereik en controle*' en op 8 april 2009 '*Kunst- en cultuurbeleid. Tweede rapportage: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap.*' Het eerste deel van het onderzoek ging over de mate waarin de gemeente en de kunst- en cultuurinstellingen bijdragen aan het bereiken van de gemeentelijke doelen en over de wijze waarop de gemeente controle uitoefent op de besteding van subsidiegelden. Het tweede deel was gericht op de wijze waarop de gemeente de subsidiegelden verdeelt, hoe culturele instellingen in Amsterdam worden bestuurd en op welke wijze de culturele sector invulling geeft aan het cultureel ondernemerschap. Bij vier instellingen is specifiek gekeken naar de bedrijfsvoering. De twee rapporten bevatten totaal 23 aanbevelingen voor de verbetering van het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam.

De rekenkamer wil de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van b&w uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Daarom onderzoekt de rekenkamer in de regel enige jaren na publicatie de wijze waarop deze aanbevelingen zijn opgepakt.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

Voor het beantwoorden van de eerste vraag heeft de rekenkamer de commissie- en raadsnotulen van de relevante vergaderingen bestudeerd.

Haar oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen heeft de rekenkamer gebaseerd op:

- De ambtelijke schriftelijke reacties op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van de rapporten van de rekenkamer, waaruit volgens de gemeente Amsterdam blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage 1 voor geraadpleegde documenten).
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente (zie bijlage 2 voor geïnterviewde personen).

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met de behandeling van het rapport in de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen uit de eerste rapportage. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering van de aanbevelingen uit de tweede rapportage.



## 2 Behandeling rapporten in de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze de rapportages van het onderzoek naar het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid zijn behandeld in de gemeenteraad. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aan het college gerichte aanbevelingen.

### 2.1 Behandeling in commissie KSB

Het eerste rapport werd gepresenteerd in de commissievergadering Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop (KSB) van 25 september 2008 en stond geagendeerd als te bespreken actualiteit. De commissieleden vonden de timing van de presentatie ongelukkig, met oog op de vaststelling van het *Kunstenplan 2009-2012*. Daarom is besloten de behandeling van het eerste rapport uit te stellen. Uiteindelijk is de eerste rapportage gelijktijdig met de tweede rapportage behandeld.

#### *Commissievergadering 14 mei 2009*

In de raadscommissievergadering van 14 mei 2009 zijn beide rapportages uitgebreid besproken. Meerdere fracties onderstreepten het belang van de bestuurlijke verantwoording van de subsidiegelden te verbeteren. Met name de wijze waarop DMO de kunstinstellingen monitort vonden verschillende fracties te weinig inzichtelijk. Verder besteedde de commissie in de bespreking aandacht aan de volgende onderwerpen uit de rekenkamerrapporten: de ondergrens voor eigen inkomsten, de strijdigheid van subsidieverordeningen<sup>1</sup>, de vraag of de Amsterdamse Kunstraad (AKr) ook zou kunnen oordelen over de financiële positie van de instellingen, de transparantie van de bedrijfsvoering door de instellingen, de onevenredige toename van het aantal stoelen in relatie tot de subsidiegelden en de wenselijkheid van een onderzoek naar wat een redelijke vermogenspositie voor de culturele instellingen zou zijn.

De wethouder gaf in haar reactie aan al begonnen te zijn met het monitoren van de kunstinstellingen door DMO. DMO sprak instellingen volgens haar al aan en soms werden subsidies teruggevorderd. Daarbij gaf zij aan dat het belangrijk is duidelijke afspraken te maken met de instellingen. Daarnaast zou DMO de bestaande aanpak aangaande het monitoren en sturen op instellingen met een problematische liquiditeits- en solvabiliteitsratio systematiseren. Inzake de strijdigheid van de verordeningen, gaf de wethouder aan het amendement van Riem Vis<sup>2</sup> te volgen en dus de *Kunstenplanverordening* (1993) boven de *Algemene subsidieverordening Amsterdam* (2004) te stellen. Zij wilde de evaluatie van de kunstenplansystematiek afwachten om vervolgens te bekijken welke gevolgen de evaluatie zou hebben voor

---

<sup>1</sup> De *Algemene subsidieverordening Amsterdam* (ASA 2004) versus de *Kunstenplanverordening* (1993).

<sup>2</sup> Amendement raadslid mevr. Riem Vis c.s. inzake het *Kunstenplan 2005-2008* (beslispunt 5). Gemeentebld afd. 1, nr. 968.

de verordeningen. Tenslotte merkte de wethouder op dat de toename van het aantal stoelen vooral voor rekening kwam van de commerciële sector.

De bespreking in de commissie leidde niet tot een raadsvoordracht die kon worden voorgelegd voor besluitvorming in de raad. In een volgende commissievergadering zou de bespreking van een raadsvoordracht aan de orde komen. De onduidelijkheid over de behandeling van de rekenkamer rapporten in de raadscommissies en het ad hoc karakter waarmee dat in verschillende commissies op verschillende wijze werd ingevuld was voor het presidium aanleiding om de behandelprocedure meer formeel vast te leggen. Deze procedure leidt altijd tot besluitvorming in de raad, waarbij de raad een expliciete beslissing neemt nu over de aanbevelingen die zij wel en niet wil overnemen.

#### *Commissievergadering 3 juni 2009*

In de raadscommissievergadering van 3 juni 2009 stonden de rapporten van de rekenkamer wederom op de agenda. In de vergadering werd ingegaan op de abstractie van de doelstellingen uit het kunstenplan, de wenselijkheid van prestatieafspraken met instellingen, het scheiden van subsidie voor programmering en onderhoud, de informatie richting de raad over met name het cultureel vastgoed en het vrijschaarbeleid. Verder werd gesproken over een plan van aanpak voor instellingen met een financieel slechte situatie, hoe om te gaan met het weerstandsvermogen van instellingen, de verantwoording van subsidiegelden en de *Code Cultural Governance*.

De wethouder is op een aantal onderwerpen ingegaan. Wat betreft de te abstracte doelstellingen vond zij dat beleidsdoelstellingen 'zowel een zekere mate van abstractie als concreetheid dienen te bevatten'. Zij kondigde aan dat op aanbeveling 9 (egalisereserve) en 12 (financieel zwakke instellingen) uit de eerste rapportages verder zou worden gegaan in de nieuwe kunstenplansystematiek. Ook over aanbeveling 3 - de financiële positie bij de beoordeling van subsidieaanvragen - uit de tweede rapportage zou volgens haar nog voldoende gesproken worden.

Bij de stukken was tevens een concept raadsvoordracht gevoegd. In deze raadsvoordracht werd aan de gemeenteraad gevraagd alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen en het college te verzoeken aan alle aanbevelingen uitvoering te geven. De concept-raadsvoordracht is in ongewijzigde vorm voor besluitvorming doorgestuurd naar de raad. In de raadsvergadering konden door middel van amendementen een wijziging in het besluit worden aangebracht.

## 2.2 Behandeling in de raadsvergadering

Op 9 september 2009 zijn de rapporten inhoudelijk behandeld in de gemeenteraad. De fracties in de gemeenteraad spraken hun waardering uit voor de rapporten van de rekenkamer. Het werd als wenselijk gezien de rapporten te betrekken bij de evaluatie van de kunstenplansystematiek. Verschillende fracties gaven aan dat het college al aan een deel van de aanbevelingen uitvoering gaf. Verder ging de bespreking over het belang van duidelijke kaders, waarbij werd opgemerkt dat de gemeente niet op de stoel van kunstinstellingen moet gaan zitten. Tevens kwam de rol van de AKr aan de orde en de vroeg de raad zich af of de AKr wel de aangewezen instantie was om culturele instellingen op hun financiële positie te beoordelen. Ook werd verbazing geuit over de geringe controle van DMO en de geringe aandacht voor de financiële positie van instellingen.

In haar reactie ging de wethouder in op een aantal onderwerpen. Ten eerste bood de zelfevaluatie van de AKr volgens haar voldoende materiaal om een aantal verbeteringen door te voeren en was een externe evaluatie niet nodig. Ten tweede vond controle door de DMO volgens de wethouder wel degelijk plaats. De principes op basis waarvan de controle plaatsvond waren volgens haar wel voor verbetering vatbaar. Deze verbetering zou terugkomen in de nieuwe kunstenplansystematiek. Ten slotte betwijfelde de wethouder of de beoordeling van de financiële positie van de instelling wel een taak zou moeten zijn van de AKr. Ze kondigde aan dat daar nog uitgebreid over gesproken zou gaan worden.

Op de raadsvoordracht werd één amendement<sup>3</sup> ingediend, van de raadsleden mevrouw Graumans (PvdA) en mevrouw Van Roemburg (Groenlinks). Omdat volgens hen de *Kunstenplanverordening* (1993) voorrang heeft boven de *Algemene Subsidieverordening* (ASA 2004), stelden zij voor aanbeveling 9 uit de eerste rapportage over doelbereik en controle niet over te nemen.<sup>4</sup> Het amendement werd aangenomen, met tegenstemmen van de VVD, het CDA en D66.

*Box 2.1 - Besluit gemeenteraad van Amsterdam op 9 december 2009*

Met inachtneming van het amendement heeft de gemeenteraad op 9 september 2009 het volgende besluit genomen:

- I. tot kennisname van de rapporten van de Rekenkamer Amsterdam over het kunst- en cultuurbeleid: *Kunst- en cultuurbeleid. Eerste rapportage: doelbereik en controle en Kunst- en cultuurbeleid. Tweede rapportage: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap;*

---

<sup>3</sup> Gemeentebld afd.1, nr. 563.

<sup>4</sup> Gemeenteraad, avondzitting 09 september 2009. Raadsnotulen.

- II. tot overname van:
  - a. alle aanbevelingen, met uitzondering van aanbeveling 9, uit het rapport *Kunst- en Cultuurbeleid. Eerste rapportage: doelbereik en controle*;
  - b. alle aanbevelingen uit het rapport *Kunst- en Cultuurbeleid. Tweede rapportage: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap*;

het college te verzoeken om alle aanbevelingen uit de twee rapporten van de Rekenkamer Amsterdam over het kunst- en cultuurbeleid, met uitzondering van aanbeveling 9 uit de eerste rapportage: doelbereik en controle, over te nemen en daar uitvoering aan te geven.

Na de behandeling van de rapporten in de commissie KSB en de gemeenteraad, kwamen de rapporten van de rekenkamer nog meerdere keren aan de orde. De rapporten zijn onder andere gebruikt bij de evaluatie van de kunstenplan-systematiek en de nota *Nieuwe Kunstenplansystematiek (2009)*.

### 2.3 Conclusie

De aanbevelingen uit de rapporten van de rekenkamer hebben geleid tot een inhoudelijk debat in zowel de commissie KSB als de gemeenteraad zelf. In de raadsvergadering van 9 september 2009 heeft de gemeenteraad daarnaast een formeel besluit genomen, waarin zij aangeeft alle aanbevelingen (met uitzondering van aanbeveling 9 uit het eerste rapport) over te nemen en waarin zij het college vraagt uitvoering aan deze aanbevelingen te geven.

### 3 Stand van zaken per aanbeveling – Eerste rapportage

In het eerste rapport over het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid - *Kunst en Cultuurbeleid. Eerste rapportage: doelbereik en controle* - deed de rekenkamer 14 aanbevelingen. Van deze aanbevelingen waren er:

- drie gericht op het verbeteren van het beleid;
- zes gericht op het proces van subsidieverlening en - vaststelling;
- één op de verantwoording van het college over de bereikte resultaten
- twee op de controle van het eigenvermogen;
- twee op het vastgoedmanagement.

Hieronder geeft de rekenkamer weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Iedere aanbeveling wordt eerst steeds ingeleid door een samenvatting van de conclusie die tot de aanbeveling leidde. Daarna wordt de reactie van het college op de aanbeveling samengevat weergegeven. Vervolgens wordt de huidige stand van zaken in de uitvoering van de aanbeveling gegeven. Er wordt steeds afgesloten met een conclusie over de stand van zaken in de uitvoering.

#### 3.1 Beleid (aanbeveling 1 t/m 3)

##### 3.1.1 Aanbeveling 1

In het eerste rapport concludeerde de rekenkamer dat de doelstellingen beoogd met het *Kunstenplan 2005-2008* onvoldoende meetbaar en afrekenbaar waren geformuleerd. Ook de doelstellingen in het jaarplan 2007 waren te beperkt afrekenbaar. Dit kwam met name doordat de nulmetingen en te bereiken resultaten onvoldoende kwantitatief waren geformuleerd. Gezien deze conclusie kwam de rekenkamer met de volgende aanbeveling:

Maak de doelstellingen die met de uitvoering van het kunstenplan worden beoogd meer meetbaar en afrekenbaar, zodat voor de raad duidelijker wordt of en in welke mate de beoogde resultaten met het kunstenplan daadwerkelijk worden bereikt.

##### *Reactie college september 2008*

Het college heeft de aanbeveling overgenomen. Haar streven was om in het jaarverslag 2008 en de begroting 2010 een 'verdere slag' te hebben gemaakt. Zij zegde toe de vastgestelde doelen per beleidsprogramma ten behoeve van de jaarplannen zo nodig en zo mogelijk verder te concretiseren.

##### *Stand van zaken januari 2012*

Voor de vier ambities uit het *Kunstenplan 2009-2012 – Talentontwikkeling, Laboratorium, Wereldklasse en Prachtstad* – zijn in de begrotingen 2009-2012 doelstellingen opgenomen (zie bijlage 3). Alleen voor de ambitie 'Prachtstad' is in 2010 de doelstelling meer afrekenbaar gemaakt door een opname van de volgende indicator met bijbehorend streefcijfer: het aantal nieuwe of jonge Amsterdams dat bereikt wordt door culturele

buurtcombinaties neemt toe van 51.000 tot 62.600. Aan de toezegging om in 2010 een verdere slag te maken om de doelstellingen gerelateerd aan het kunstenplan meer meetbaar en afrekenbaar te maken is beperkt invulling gegeven.

Naast de ambities uit het kunstenplan heeft het college in de begrotingen van 2009 en 2010 de doelstelling *Professionalisering van het cultureel vastgoed* opgenomen. Deze doelstelling vloeit voort uit de vastgestelde kadernota voor cultureel vastgoed *Cultuur onder dak* (2008). De indicatoren behorende bij deze doelstelling zijn eveneens weinig afrekenbaar geformuleerd. Ter illustratie geven we hier een voorbeeld: de eerste indicator - 'Professionele aanpak ontwikkeling en eigendom cultureel vastgoed' - had in 2009 het beoogde resultaat 'vaststellen van de uitgangspunten' en in 2010 '20% van de panden conform uitgangspunten'. Het is onduidelijk wat precies met uitgangspunten wordt bedoeld. Al in de begroting 2009 licht het college toe dat de uitgangspunten verdere worden uitgewerkt. In 2010 wordt dit herhaald en aangegeven dat de uitwerking van de uitgangspunten een plaats krijgt in de kadernota *Cultuur onder Dak deel 2*. Deze kadernota en de uitwerking van de uitgangspunten is echter niet verschenen.

#### *Reductie aantal doelstellingen in begroting 2011*

In de begroting van 2011 zijn enkele doelstellingen uit het kunstenplan gesneuveld. De doelstelling 'Laboratorium' is opgeheven. De doelstelling 'Wereldklasse' is eveneens opgeheven uit het programma *Cultuur en monumenten* en wordt als extra indicator ondergebracht bij programma *Economie en haven*. Ook de doelstellingen ten aanzien van cultureel vastgoed zijn sterk gereduceerd. Het opheffen en reduceren van de doelstellingen is het gevolg van de wens doelstellingen meer SMART te formuleren. Doelstellingen die te beperkt meet- en afrekenbaar waren zijn volgens DMO om die reden opgeheven.

#### *Kunstenplan 2013-2016*

De aanbevelingen van de rekenkamer waren destijds niet op tijd om mee te nemen bij het *Kunstenplan 2009-2012*. DMO kon immers niet de spelregels tijdens het spel veranderen. Met de *Hoofdlijnnota Kunst en Cultuur 2013-2016* ontstond volgens DMO de eerste mogelijkheid om in een beleidsdocument meer meetbare en afrekenbare doelstellingen te formuleren. Door van instellingen specifieke informatie te vragen over bijv. het percentage eigen inkomsten, het verwacht aantal voorstellingen en verwacht aantal bezoekers, wordt het beter mogelijk om meetbare en afrekenbare doelstellingen te formuleren in het *Kunstenplan 2013-2016* en de *Begroting 2013*.<sup>5</sup>

De rekenkamer merkt op dat informatie over beoogde prestaties zoals het verwachte aantal voorstellingen, het aantal tentoonstellingen of het aantal bezoekers ook al in de subsidieaanvragen voor het *Kunstenplan 2009-2012* moesten worden opgegeven. Deze informatie had het college dus ook in de periode 2010-2012 kunnen gebruiken voor het formuleren van meer concrete en afrekenbare doelen in de begrotingen.

---

<sup>5</sup> Interview DMO, dd 13 december 2011.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 1 deels uitgevoerd. In beperkte mate zijn de doelstellingen behorend bij het *Kunstenplan 2009-2012* in de *Begroting 2010* en verder meer meetbaar en afrekenbaar gemaakt. De gemeente is wel van plan om bij het nieuwe kunstenplan en de begroting 2013 meer afrekenbare doelstellingen op te nemen.

### **3.1.2 Aanbeveling 2**

In 2008 concludeerde de rekenkamer dat de AKr bij de beoordeling van de subsidieaanvragen voor de kunstenplanperiode 2005-2008 primair de kwaliteit van de kunst- en cultuurproducties heeft beoordeeld. De door het college en raad vastgestelde speerpunten in het kunst- en cultuurbeleid ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie', 'Internationale kunststad') speelden een geringe rol bij de beoordeling. Ook had de AKr niet systematisch de begrotingen en bedrijfsvoering van de subsidieaanvragers beoordeeld, terwijl dit wel expliciet door de gemeente was gevraagd. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Maak met de AKr heldere afspraken over de opdracht die zij in het kader van het kunstenplan vervult en vraag aan de AKr om bij het uitbrengen van haar advies duidelijk aan te geven op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan de door het college verstrekte opdracht.

### **Reactie college september 2008**

Volgens het college was de adviesaanvraag 2005-2008 voldoende duidelijk, ook volgens de AKr. Wel zegde het college toe na de vaststelling van het *Kunstenplan 2009-2012* de afspraken met de AKr te evalueren en hierbij de aanbeveling van de rekenkamer te betrekken.

### **Stand van zaken januari 2012**

Begin november 2011 heeft het college haar adviesaanvraag voor het *Kunstenplan 2013-2016* naar de AKr gezonden. De beoordeling van de instellingen door de AKr moet resulteren in een advies over welke instellingen in aanmerking komen voor subsidie en over de hoogte van de subsidiebedragen.<sup>6</sup> De beoordeling en het advies van de AKr moet echter plaatsvinden binnen de door de gemeenteraad op 30 november 2011 vastgestelde *Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016*.

### **Beoordelingskader uit Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016**

In de eerste plaats moet de AKr rekening houden met het beoordelingskader zoals opgenomen in de *Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016*. Dit betekent dat bij de beoordeling van de subsidieaanvragen de artistieke kwaliteit, zakelijke kwaliteit, positionering en samenwerking en het publieksbereik moet worden betrokken. Daarnaast zijn de inhoudelijke speerpunten uit de hoofdlijnennota - inzetten op talentontwikkeling, steunen van kunst en cultuur van wereldklasse en het stimuleren

---

<sup>6</sup> Hierbij moet de AKr eventuele middelen voor onderhoud van vastgoed (gebaseerd op de door DMO goedgekeurde onderhoudsplannen) als geormerkte bedragen opnemen.

van cultureel ondernemerschap - uitgewerkt in het beoordelingskader. De AKr heeft de opdracht in haar kunstenplanadvies iedere instelling op deze verschillende onderdelen te beoordelen en bij ieder onderdeel een toelichting te geven. De AKr heeft in haar advies op de *Hoofddijnnnota 2013-2016* positief gereageerd op de beoordelingscriteria.<sup>7</sup>

#### *Culturele infrastructuur*

In de tweede plaats moet de AKr in haar advies rekening houden met de 'culturele infrastructuur van Amsterdam'. Het college heeft 29 functies bij naam genoemd die moeten zijn vertegenwoordigd in het Amsterdamse culturele landschap. Bij de 13 functies worden 17 instellingen genoemd waarvoor een totaal subsidiebedrag van € 56-miljoen beschikbaar is. Voor de overige 16 functies komen meerdere instellingen in aanmerking en is een bedrag van €13 miljoen beschikbaar. Buiten deze 29 functies stelt de gemeente een bedrag van €14,6 miljoen beschikbaar voor de zogenaamde vrij ruimte.<sup>8</sup> De AKr moet in haar advisering rekening houden met deze door de gemeente geformuleerde randvoorwaarden voor de culturele infrastructuur.

#### *Transparantie AKr*

Het College vraagt de AKr in de adviesaanvraag transparant te zijn in haar advisering. De AKr moet *vooraf* inzicht geven in de wijze waarop zij de artistieke en inhoudelijke kwaliteit toetst. Ook moet zij bij de beoordeling expliciet de in het beoordelingskader opgenomen aspecten als uitgangspunt hanteren en daaraan in haar oordeel per onderdeel aandacht geven. Indien de AKr in haar advies afwijkt van de keuzes die de gemeente heeft gemaakt voor de functionele en vrije ruimte, dan moet zij dit duidelijk motiveren.

#### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 2 uitgevoerd. De adviesaanvraag voor het *Kunstenplan 2013-2016* bevat een duidelijke opdrachtformulering dankzij het beoordelingskader uit de *Hoofddijnnnota 2013-2016* en de gegeven culturele infrastructuur. Daarnaast vraagt het college de AKr *vooraf* inzicht te geven in de wijze waarop zij de inhoudelijke en artistieke kwaliteit toetst. Verder moet de AKr bij de beoordeling expliciet ingaan op de in het beoordelingskader opgenomen aspecten.

---

<sup>7</sup> AKr (24 november 2011) *Advies Hoofddijnnnota 2013-2016*.

<sup>8</sup> Bij de vaststelling van de *Hoofddijnnnota Kunst- en Cultuur 2013-2014* is door de gemeenteraad € 1-miljoen extra beschikbaar gesteld voor de vrije ruimte. In de hoofddijnnnota komt dit ten laste van de functionele ruimte. Het is niet duidelijk op welke wijze dat verdeeld wordt over de *functies op naam* en de *overige functies*.



### 3.1.3 Aanbeveling 3

De rekenkamer concludeerde in 2008 dat het aanbod van theaters en podia was toegenomen door ver- en nieuwbouw, maar dat de gemeente nergens beleidsdoelen of mogelijke oplossingen had geformuleerd voor de discrepantie tussen hierdoor veroorzaakte stoelentoe name en de al jarenlang nagenoeg gelijkblijvende hoogte van de budgetten voor het kunstenplan. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Formuleer een visie waarin een relatie wordt gelegd tussen de toename van het aantal stoelen en het beschikbare budget voor de subsidies in het kader van het kunst- en cultuurbeleid.

#### *Reactie college september 2008*

Het college zegde toe deze aanbeveling mee te nemen in de bredere strategische discussie over de toename van het aantal stoelen en het beschikbare budget voor de subsidies. Het college wilde het rapport *Voorstelling van uitvoering* ook onder de aandacht van de sector brengen. Zij verwachtte dat hierop gerichte marketing-inspanningen of andere maatregelen vanuit de sector zouden volgen.

#### *Stand van zaken januari 2012*

In de *Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016* stelt het college expliciet dat vraag en aanbod onvoldoende in balans zijn. Volgens haar is in sommige sectoren, met name het theater, sprake van een overaanbod. Daarnaast geeft het college aan dat zij bij de inrichting van de zogeheten 'culturele infrastructuur'<sup>9</sup> vraag en aanbod in de verschillende disciplines heeft meegewogen.<sup>10</sup> Op basis hiervan heeft het college 29 functies binnen de culturele sector gedefinieerd, die de gemeente met de subsidies uit in het *Kunstenplan 2013-2016* wil behouden.

DMO heeft bij de beschrijving van de culturele infrastructuur gekeken naar een aantal kengetallen per sector. Voor de sector theater is bijvoorbeeld gekeken naar het aantal producties, de bezoekersaantallen en de gerealiseerde eigen inkomsten. Op basis van deze gegevens en de *Cultuurmonitor* is vervolgens een koppeling gemaakt tussen de vraag, het aanbod en voor zover relevant het totaal aantal stoelen bij verschillende disciplines. Op basis van deze vergelijking is de functionele ruimte voor de *Hoofdlijnennota kunst en cultuur 2013-2016* benoemd.

In de *Hoofdlijnennota kunst en cultuur 2013-2016* komt echter geen visie terug waarin een relatie wordt gelegd tussen de toename van het aantal stoelen en het beschikbare budget. Dit is op zich begrijpelijk omdat de verwachting is dat als gevolg van de bezuinigingen op zowel landelijk als lokaal niveau het aanbod eerder af- dan toe zal nemen. De *Hoofdlijnennota kunst en cultuur 2013-2016* bevat daarom een visie op

---

<sup>9</sup> In de nota *De Nieuwe Kunstenplansystematiek* (december 2009) is opgenomen dat het gemeentebestuur bij de Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur, invulling geeft aan de zogeheten 'culturele infrastructuur van Amsterdam'.

<sup>10</sup> Gemeente Amsterdam, *Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016*, p. 8.

datgene dat de gemeente met de subsidies in het *Kunstenplan 2013-2016* voor de stad wil behouden.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 3 uitgevoerd. In de *Hoofdpijnennota kunst en cultuur 2013-2016* besteedt het college expliciet aandacht aan de onbalans tussen vraag en aanbod. Daarnaast is de zogeheten 'culturele infrastructuur van Amsterdam' een poging vraag, aanbod en budget meer in balans te brengen. Met de culturele infrastructuur geeft de gemeente haar visie op wat ze met de subsidies in het *Kunstenplan 2013-2016* voor de stad wil behouden.

## **3.2 Resultaten (aanbeveling 4)**

### **3.2.1 Aanbeveling 4**

In 2008 concludeerde de rekenkamer dat de gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd over de subsidiering aan culturele instellingen middels subsidiestaten in de jaarplannen en jaarverslagen. Wat ontbrak was een verantwoording over de besteding van de subsidies en de prestaties, zoals over bezoekersaantallen en aantallen voorstellingen. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Rapporteer jaarlijks aan de gemeenteraad over de resultaten die met de uitvoering van het kunstenplan zijn gerealiseerd. Besteed hierbij aandacht aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen, de besteding van subsidies en de door de instellingen geleverde prestaties.

### **Reactie college september 2008**

Het college nam de aanbeveling over. Het college antwoordde dat zij via het gemeentelijk jaarverslag en jaarrekening de gemeenteraad reeds informeerde over de bij de begroting vastgestelde prestatie-indicatoren. Ook gaf zij aan dat de verantwoording vanaf de jaarrekening 2008 en de begroting 2010 zou worden verbeterd. Het college was niet voornemens daarnaast te rapporteren over de besteding van subsidies en de door de instellingen geleverde prestaties.

### **Stand van zaken januari 2012**

In 2011 heeft het college voor het eerst geïnformeerd over met het kunst en cultuurbeleid bereikte resultaten: *Kunst en cultuur in cijfers*'. Dit document bevat informatie over de prestaties van de Amsterdamse kunst- en cultuurinstellingen die opgenomen zijn in het kunstenplan. De rapportage is gebaseerd op de kwantitatieve gegevens van de instellingen in hun verantwoordingen over 2009 en 2010. In deze rapportage wordt *per discipline* ingegaan op de bezoekersaantallen, werkgelegenheid, inkomsten (subsidies, publieksinkomsten, private bijdragen, etc.) en uitgaven (personeel en overhead). In de rapportage worden de gerealiseerde prestaties niet afgezet tegen de beoogde prestaties per discipline. Tevens wordt in de rapportage niet ingegaan op de bijdrage die de instellingen leveren aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen uit het *Kunstenplan 2009-2012*.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 4 gedeeltelijk uitgevoerd. Vanaf 2011 wordt de gemeenteraad via de rapportage *Kunst en cultuur in cijfers* geïnformeerd over de gerealiseerde bezoekersaantallen, werkgelegenheid, inkomsten en uitgaven per discipline voor de instellingen uit het kunstenplan. In de rapportage wordt echter geen relatie gelegd met de beoogde prestaties en de bijdrage die culturele instellingen hebben geleverd aan de realisatie van de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2009-2012*.

## **3.3 Subsidieproces (aanbeveling 5 t/m 10)**

### **3.3.1 Aanbeveling 5**

In 2008 concludeerde de rekenkamer dat de subsidiebeschikking geen doorvertaling bevatte van beleidsdoelstellingen in prestatieafspraken. Daarnaast concludeerde de rekenkamer dat de lasten voor het thema 'Vastgoedmanagement' (kapitaallasten voor cultuurgebouwen, geld voor onderhoud van de gebouwen) veel groter was dan begroot. Wanneer het planmatig onderhoud niet goed geregeld zou worden, zou dit een groot risico voor de gemeente vormen. Deze conclusies leidden tot de volgende aanbeveling:

Hanteer subsidiebeschikkingen voor instellingen met vaste onderdelen, waarin:

- a. de prestatieafspraken met elke instelling afzonderlijk zijn opgenomen;
- b. een onderscheid wordt gemaakt tussen subsidie voor vastgoedmanagement (zoals onderhoud van het pand) en subsidie voor programmering of activiteiten.

### **Reactie college september 2008**

Het eerste deel van de aanbeveling ondersteunde het voornemen van het college de mogelijkheden tot het invoeren van prestatieafspraken nader te verkennen. Zij erkende dat het de duidelijkheid ten goede zou komen wanneer activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend expliciet worden opgenomen in de beschikkingen. Het college zegde toe dit met ingang van de beschikkingen voor het *Kunstenplan 2009-2012* te doen. Het college gaf aan hierbij het amendement van mevrouw Riem Vis <sup>cs</sup><sup>11</sup> wel in acht te moeten nemen. Het amendement Riem Vis was gestoeld op de overweging dat de 'bemoeienis van de overheid door het maken van nadere zakelijke afspraken met instellingen teveel zou kunnen worden' en daarmee 'tot een nog grotere bureaucrativering zou kunnen leiden.'<sup>12</sup> Volgens de wethouder heeft de raad met dit amendement het voorstel van het college afgewezen om nadere zakelijke (prestatie)afspraken te maken met een aantal instellingen.

Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling gaf het college aan dat instellingen in beginsel geheel verantwoordelijk zijn voor de exploitatie, zoals opgenomen in de *bijzondere Kunstenplansubsidieverordening*. Volgens het college paste het daarom de subsidie als één budget toe te kennen. Wel onderschreef het college in haar reactie

---

<sup>11</sup> Gemeentebld afd. 1, nr. 968 (16 december 2004).

<sup>12</sup> Ibidem.

dat in het programmakkoord en de daaruit voortvloeiende kadernota *Cultuur onder Dak* het uitgangspunt was opgenomen dat er een transparante scheiding moest gaan ontstaan tussen vastgoed en programmering. Bij de aanvraag voor het *Kunstenplan 2009-2012* was instellingen reeds gevraagd een onderscheid te maken tussen activiteiten en gebouwgebonden kosten. Het college gaf aan voornemens te zijn dit onderscheid door te trekken in de subsidiebeschikking, zonder het principe van budgetsubsiëring te doorbreken. Op basis van de door de instellingen gemaakte meerjarige onderhoudsplannen zou worden gecontroleerd. Op korte termijn zou over deze aanpak met de betrokken instellingen gesproken.

### *Stand van zaken januari 2012*

#### *Prestatieafspraken in subsidiebeschikking*

Impliciet worden in de subsidiebeschikkingen prestatieafspraken opgenomen. In de subsidiebeschikking is namelijk opgenomen dat de subsidie specifiek verleend wordt voor de uitvoering van de in de aanvraag opgenomen activiteiten. De activiteitenplanning die de instelling bij de aanvraag heeft moeten indienen is als bijlage opgenomen bij de subsidiebeschikking. Deze activiteitenplanning specificeert per jaar het aantal producties (eigen en co-producties), het aantal voorstellingen (in Amsterdam, de rest van Nederland, het buitenland) en het aantal bezoekers (naar locatie en tariefgroep).

Daarnaast stelt de subsidiebeschikking dat 'het niet uitvoeren van de in het activiteitenplan opgenomen activiteiten, het niet nakomen van specifieke in deze beschikking opgenomen verplichtingen, een onvolledige verantwoording van de subsidie of een verklaring van uw accountant die niet aan de eerder vermelde vereisten voldoet, kunnen leiden tot een vaststelling van de subsidie die lager is dan de verleende subsidie. In dat geval vindt terugvordering of verrekening plaats.' Dit betekent dat DMO een sanctiemogelijkheid in handen heeft wanneer een instelling zijn prestatieafspraken niet nakomt.

#### *Nog geen geormerkte subsidie voor vastgoedmanagement*

In de subsidieaanvraag voor het *Kunstenplan 2009-2012* moesten instellingen hun kosten voor huisvesting en eventueel onderhoud daarvan specificeren. Dit had eenvoudig doorgetrokken kunnen worden naar de jaarlijkse subsidiebeschikkingen. Uit de subsidiebeschikkingen blijkt echter dat dit niet gedaan is. Er is geen deel van het subsidiebedrag geormerkt voor vastgoedmanagement. Wel is er voor een aantal instellingen een projectsubsidie voor urgent onderhoud vastgesteld, maar dit bedrag stond los van de aangevraagde subsidie in het kader van het *Kunstenplan 2009-2012*.

Het college is voornemens met ingang van het *Kunstenplan 2013-2016* wél een geormerkt subsidiebedrag toe te kennen voor de onderhoudslasten van het vastgoed.<sup>13</sup> Dit geldt voor de culturele instellingen die worden opgenomen in het *Kunstenplan 2013-2016*, en die een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van

---

<sup>13</sup> Gemeente Amsterdam, *Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016*.

het onderhoud van hun pand. De door de gemeente goedgekeurde meerjaren onderhoudsplannen (MOP) van de instellingen dienen hiertoe als basis.<sup>14</sup> Op deze manier wil het college borgen dat instellingen voldoende reserveren voor onderhoud.

DMO voorziet dat het MOP een goede basis is voor de geormerkte subsidie. De ervaring van DMO is dat instellingen zelf ook willen vasthouden aan de meerjaren onderhoudsplannen en dat zij de onderhoudsplannen zo goed mogelijk bijwerken.<sup>15</sup>

### ***Conclusie***

Het college heeft aanbeveling 5 gedeeltelijk uitgevoerd. In de subsidiebeschikking is opgenomen dat het subsidiebedrag expliciet verleend wordt voor de in het activiteitenplan opgenomen activiteiten. In de jaarlijkse subsidiebeschikkingen behorende bij de kunstenplanperiode 2009-2012 is echter nog geen geormerkte subsidiebedrag voor het onderhoud van vastgoed opgenomen. Het college is voornemens dit voor de subsidiebeschikkingen in de kunstenplanperiode 2013-2016 wel te doen.

### **3.3.2 Aanbeveling 6**

De rekenkamer concludeerde in 2008 dat er door de afdeling Kunst en Cultuur van DMO geen systematische beoordeling van het inhoudelijke jaarverslag van de instellingen plaatsvond. (Bij 21 van de 30 door de rekenkamer onderzochte instellingen was onbekend of de afdeling Kunst en Cultuur naar het inhoudelijk jaarverslag had gekeken.) Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Maak heldere werkinstructies voor de afdeling Kunst en Cultuur van DMO, waaruit blijkt welke aspecten van het inhoudelijk jaarverslag moeten worden beoordeeld en getoetst.

### ***Reactie college september 2008***

Het college nam de aanbeveling over. In haar reactie gaf het college aan dat het werkproces en daarmee de werkinstructies binnen DMO herijkt zouden worden. Hierbij zouden zowel de aanbevelingen van de rekenkamer als de aanbevelingen uit het gemeentebrede onderzoek van Bureau Integriteit naar de integriteitrisico's in het subsidiëringproces ter harte worden genomen.<sup>16</sup>

### ***Stand van zaken januari 2012***

Op twee manieren werkt de afdeling Kunst en Cultuur van DMO met duidelijkere instructies voor de beoordeling en toetsing van de verantwoording door de instellingen.

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>15</sup> Interview met DMO, 13 december 2011.

<sup>16</sup> Bureau Integriteit: *Rapport Stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van Subsidiëring* (april 2008)

Sinds 2010 werkt de afdeling Kunst en Cultuur van DMO met het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012*. Dit handboek vloeit voort uit de nota *De nieuwe kunstenplansystematiek* die in december 2009 door de gemeenteraad is vastgesteld.<sup>17</sup> Het handboek geeft de eisen die worden gesteld aan de jaarrekening, het bestuursverslag en de prestatieverantwoording van culturele instellingen. Daarnaast geeft het handboek de formats voor de balans, de exploitatierekening en de prestatieverantwoording, zoals die in de jaarrekening van de instellingen moeten worden opgenomen. Instellingen mogen niet afwijken van deze formats. Op basis van dit handboek is er bij de afdeling Kunst en Cultuur een checklist opgesteld waarop de jaarrekening en het jaarverslag van een instelling minimaal moet worden gecontroleerd. In de checklist staat aan welke vormvereisten de jaarverantwoording moet voldoen en van welke aspecten opvallende zaken moeten worden gerapporteerd. De checklist vereist ook een conclusie of voorstel voor een reactie richting de instelling. Bij achterblijven van prestaties en bij financiële problemen (lage liquiditeit of lage solvabiliteit) moet in de beschikking voor subsidievaststelling opmerkingen worden gemaakt en moet aan de instelling worden gevraagd om maatregelen te nemen en om de situatie te verbeteren.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 6 uitgevoerd. Met het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012* en de checklist voor de controle van het inhoudelijk jaarverslag, is voor de afdeling Kunst en Cultuur een heldere werkinstructie ontstaan voor de controle en toetsing van het inhoudelijk jaarverslag.

### **3.3.3 Aanbeveling 7**

In 2008 concludeerde de rekenkamer dat er voor de accounthouders van de afdeling Kunst en Cultuur van DMO geen duidelijk omschreven werkproces en taakomschrijving bestond. Hierdoor waren culturele instellingen afhankelijk van de interpretatie van de individuele ambtenaar van zijn specifieke taak. Deze conclusie leidde tot de aanbeveling:

Maak een heldere taakomschrijving voor de functie accounthouder, zodat zowel voor de ambtenaar als voor de instelling duidelijk is wat een accounthouder zou moeten doen en wat het dossier over de instelling minimaal zou moeten bevatten.

### **Reactie college september 2008**

Volgens het college lag deze aanbeveling in het verlengde van haar plan om naast de functieomschrijving van de adviseurs een specifieke taakomschrijving voor de 'accounthouders' op te nemen. Zij zegde toe dat er extra aandacht zou zijn voor adequate dossiervorming.

---

<sup>17</sup> Gemeente Amsterdam (17 december 2009) *De nieuwe kunstenplansystematiek*

### *Stand van zaken januari 2012*

In de nota *De nieuwe kunstenplansystematiek* (december 2009) is het ontbreken van een heldere taakomschrijving als probleem onderkend. Er werd besloten tot 'een gestructureerd systeem van accountmanagement met de instellingen, met heldere afspraken over signalering en eventuele *early warnings*.'<sup>18</sup>

Sindsdien is op twee manieren de taakomschrijving van ambtenaren op de afdeling Kunst en Cultuur verbeterd. Ten eerste werkt de afdeling Kunst en Cultuur zoals genoemd sinds 2010 met het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012*. Dit handboek maakt duidelijk aan welke eisen de jaarrekening, het bestuursverslag en de prestatieverantwoording van culturele instellingen moeten voldoen. Ook geeft het handboek de formats voor de balans, de exploitatierekening en de prestatieverantwoording. Op deze manier is voor zowel de instelling als de behandelende ambtenaar meer dan voorheen duidelijk waar de verantwoording aan moet voldoen. Daarnaast vermeldt het handboek dat er jaarlijks monitorgesprekken met de instellingen gevoerd gaan worden.

Ten tweede is er sinds mei 2011 een procesomschrijving.<sup>19</sup> De procesbeschrijving beschrijft het gehele proces van de afhandeling van de jaarlijkse verantwoording van de subsidies in het kader van het kunstenplan. Per stap in het proces staan de verschillende verantwoordelijkheden en taken van zowel de behandelend ambtenaren, als de ondersteunende afdelingen van DMO – zoals financiën en de unit maatschappelijk vastgoed – beschreven. De procesbeschrijving is een helder document dat duidelijkheid verschaft in de taken van de functie accounthouder.

De rekenkamer heeft geen document ontvangen waarin wordt beschreven waaraan de dossiers van de instellingen moeten voldoen en welke informatie deze ten minste moeten bevatten.

### *Conclusie*

Het college heeft aanbeveling 7 gedeeltelijk uitgevoerd. Met het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012* is voor zowel instellingen als de behandelend ambtenaren inzichtelijk gemaakt wat het dossier van de jaarlijkse verantwoording minimaal zou moeten bevatten. Met de procesomschrijving is voor de accounthouders inzichtelijk gemaakt hoe het verantwoordingsproces er per stap uit ziet, en welke verantwoordelijkheden en taken zij in iedere stap hebben. Er is geen document opgesteld waarin de dossieropbouw is beschreven en waarin is aangegeven uit welke documenten het dossier te minste moet bestaan.

---

<sup>18</sup> Gemeente Amsterdam (17 december 2009) nota *De nieuwe kunstenplansystematiek*, p. 29

<sup>19</sup> DMO, Afdeling Kunst & Cultuur (19 mei 2011) *Procesbeschrijving afhandelen verantwoording Kunstenplansubsidies. Een handleiding voor DMO-medewerkers*. Concept versie 1.1

### 3.3.4 Aanbeveling 8

In de eerste rapportage concludeerde de rekenkamer dat DMO geen jaarlijkse voortgangsgesprekken met de subsidieontvangende instellingen voerde. Deze gesprekken zouden wel wenselijk zijn, zowel vanuit het controleperspectief van DMO als vanuit het perspectief van de instellingen. Deze conclusie leidde tot de aanbeveling:

Laat accounthouders jaarlijkse gesprekken voeren met culturele instellingen, waarin in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde komen: te leveren prestaties / activiteiten, vastgoedmanagement (onderhoud), financiële positie van de instelling.

#### *Reactie college september 2008*

Het college heeft de aanbeveling overgenomen en zegde toe dat de aanbeveling onderdeel zou gaan uitmaken van de taakomschrijving van de accounthouder.

#### *Stand van zaken januari 2012*

In de nota *De nieuwe kunstenplansystematiek* (2009) werd bevestigd dat instellingen een regelmatig contact (één keer per jaar) met de subsidiegever en AKr misten.<sup>20</sup>

In de nota werd besloten jaarlijks met de instellingen in gesprek te gaan, aan de hand van de verantwoording in de jaarrekening en jaarverslag over de afgesproken prestaties.<sup>21</sup>

In 2011 is een start gemaakt met de jaarlijkse monitoringsgesprekken. Deze gesprekken worden gevoerd op basis van de jaarverantwoordingen. Tot op heden zijn er slechts met enkele instellingen monitorgesprekken gevoerd. Als reden hiervoor is aangevoerd dat DMO eerst intern afstemming wilde hebben over de aard en inhoud van de monitorgesprekken alvorens deze te gaan voeren. De verwachting is dat de gesprekken met de overige instellingen niet vóór de beoordeling van nieuwe aanvragen voor *het Kunstenplan 2013-2016* zullen zijn afgerond. Het streven van de afdeling Kunst en Cultuur is om in 2012 met alle kunstenplaninstellingen gesprekken te hebben gevoerd op basis van de jaarverantwoording over 2011.

#### *Conclusie*

Het college heeft aanbeveling 8 gedeeltelijk uitgevoerd. In 2011 is een start gemaakt met de jaarlijkse gesprekken. Met veel instellingen heeft het monitorgesprek echter nog niet plaatsgevonden. De verwachting is dat de monitorgesprekken in 2012 naar aanleiding van de ingediende verantwoordingen over 2011 wel met alle instellingen zullen worden gevoerd.

---

<sup>20</sup> Gemeente Amsterdam (17 december 2009) nota *De nieuwe kunstenplansystematiek*, p. 13

<sup>21</sup> Ibidem, p. 29



### 3.3.5 Aanbeveling 9

De rekenkamer constateerde in 2008 dat DMO geen richtlijn hanteerde voor egalisereserves bij instellingen. Ze was echter van oordeel dat de gemeente er belang bij heeft om hiervoor wel een richtlijn op te stellen. Hierdoor zou bij onderbesteding van Amsterdamse subsidiegeleden, specifiek voor de Amsterdamse activiteiten een egalisereserve kunnen worden opgebouwd. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Laat instellingen zich specifiek verantwoorden over ontvangen subsidiegelden, zodat kan worden vastgesteld welk deel van de subsidie wordt toegevoegd aan de egalisereserve voor de subsidies uit het kunstenplan.

#### *Reactie college september 2008 en daaropvolgend reactie rekenkamer*

Het college heeft de aanbeveling niet overgenomen. Het college gaf aan de uitleg, opvattingen en berekeningswijzen van de rekenkamer inzake egalisereserves niet te delen. Het college meende dat de rekenkamer een systematiek voorstond waarbij instellingen zich specifiek zouden moeten verantwoorden over de kosten die met de subsidies worden gedekt. Dit achtte het college strijdig met het beginsel van de budget-subsidieverlening en in strijd met de *Kunstenplanverordening*.

Wel benadrukte het college dat instellingen voor het *Kunstenplan 2009-2012* wordt aanbevolen de uitgangspunten en instrumenten van Cultural Governance te hanteren bij de inrichting van hun interne toezicht en verantwoording. De gemeente zou vervolgens op basis van een volgens de code opgestelde verantwoording de instelling - indien nodig - op de gemaakte keuzes aanspreken.

De rekenkamer heeft in haar nawoord op de reactie van de het college geprobeerd haar aanbeveling te verhelderen. Het college stelde namelijk ten onrechte dat de rekenkamer een systeem voorstond waarbij instellingen zich specifiek zouden moeten verantwoorden aan welke kosten de subsidie is besteed. De rekenkamer bedoelde met aanbeveling dat instellingen specifiek aangeven welk deel van de subsidie van de gemeente Amsterdam *niet* besteed is aan activiteiten waarvoor de (gemeentelijke) subsidie is verleend. Hiermee wordt voorkomen dat eventuele onderbesteding aan subsidiegelden wordt toegevoegd aan de algemene reserve van een culturele instelling.

De gemeenteraad heeft de aanbeveling ook niet overgenomen.

#### *Stand van zaken januari 2012*

Omdat de aanbeveling noch door het college, noch de gemeenteraad zijn overgenomen worden instellingen niet verplicht aan te geven welk deel van de subsidie *niet* besteed is aan activiteiten waarvoor de subsidie is verleend.

In de nieuwe *Bijzondere subsidieverordening periodieke subsidiëring in het kader van de Hoofdlijnnota en het Kunstenplan* (vastgesteld op 30 november 2011) is echter een bepaling opgenomen over de vorming van een egalisatiereserve:

*In afwijking op de artikelen 7:5 en 7:6 ASA 2004 kan het College de aanvrager bij de subsidieverlening verplichten een egalisatiereserve te vormen indien de aard van de te subsidiëren activiteiten en de daarmee samenhangende doelstellingen met betrekking tot de overige inkomsten van de aanvrager daar aanleiding toe geven.<sup>22</sup>*

Hiermee heeft het college de mogelijkheid gekregen om bij het niet realiseren van de beoogde prestaties de instelling te verplichten een egalisatiereserve te vormen. Uit de toelichting die wij van DMO hebben ontvangen leiden we af dat het college de mogelijkheid wil hebben om instellingen die niet het vooraf afgesproken percentage aan eigen inkomsten genereren te verplichten een egalisatiereserve te vormen.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 9 gedeeltelijk uitgevoerd. Instellingen die het afgesproken percentage eigen inkomsten niet realiseren kunnen worden verplicht een egalisatiereserve te vormen. Om aan de in de nieuwe *Kunstenplanverordening* opgenomen bepaling over de egalisatiereserve invulling te kunnen geven is het noodzakelijk dat instellingen zich meer specifiek verantwoorden over de activiteiten die ze voor de ontvangen subsidie hebben verricht. De situatie waarbij de instellingen wel zijn prestaties levert maar waarbij niet het volledige subsidiebedrag wordt besteed is hiermee nog niet ondervangen. De situatie waarin door onderpresteren subsidiegeld niet werd besteed en kon worden toegevoegd aan de algemene reserve kan met deze bepaling worden voorkomen.

### **3.3.6 Aanbeveling 10**

In de eerste rapportage constateerde de rekenkamer dat in de subsidiebeschikkingen wel naar de relevante subsidieverordeningen werd verwezen, maar zonder uit te leggen hoe deze zich tot elkaar verhouden. De rekenkamer concludeerde dat een dergelijke uitleg wel van belang was, aangezien er tussen de *Kunstenplanverordening* en de *ASA 2004* op enkele onderdelen strijdigheden en spanningen bestaan. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Geef in de subsidiebeschikking expliciet aan op welke onderdelen van de ASA 2004 wordt afgeweken bij het toekennen van de subsidies in het kader van het kunstenplan.

### **Reactie college september 2008**

Het college heeft de aanbeveling overgenomen.

---

<sup>22</sup>*Bijzondere subsidieverordening periodieke subsidiëring in het kader van de Hoofdlijnnota en het Kunstenplan. Artikel 11. Egalisatiereserve. De nieuwe verordening treedt in werking op 1 januari 2013 en vervangt daarmee de huidige subsidieverordening meerjarige budgetsubsiëring van 1993.*

### *Stand van zaken januari 2012*

Op drie manieren is de aanbeveling opgevolgd. Ten eerste wordt vanaf 2009 in de beschikkingen vermeld op welke onderdelen van de *ASA 2004* wordt afgeweken bij het toekennen van de subsidies in het kader van het kunstenplan. In de subsidiebeschikking wordt uitgelegd dat de *Kunstenplanverordening* prevaleert boven de *ASA 2004*, de *ASA 2004* een aanvullend karakter heeft op de *Kunstenplanverordening* en daarom een aantal bepalingen uit de *ASA 2004* niet van toepassing zijn. Dit betreft met name de termijnen (artikel 5.2 voor de aanvraag en artikel 7.1 voor de verantwoording), vorming van een egalisatiereserve en vervolgens de terugvordering daarvan (de artikelen 7.5 en 7.6). Ook de onderdelen van het *Controleprotocol* die betrekking hebben op de egalisatiereserve en batig saldo zijn niet van toepassing op de afwikkeling van de subsidietoekenning.

### *Conclusie*

Het college heeft de aanbeveling 10 uitgevoerd. In de subsidiebeschikking wordt aangegeven dat de *Kunstenplanverordening* prevaleert boven de *ASA 2004* en welke bepalingen uit de *ASA 2004* daarmee niet van toepassing zijn op het kunstenplan. Hiermee is duidelijkheid geschapen in de strijdige onderdelen van de verschillende subsidieverordeningen.

## **3.4 Eigen vermogen en financiële reserve (aanbeveling 11 en 12)**

### **3.4.1 Aanbeveling 11**

De rekenkamer constateerde dat DMO wel gegevens over de vermogenspositie van instellingen verzamelde, maar deze niet systematisch analyseerde. De rekenkamer was van oordeel dat een vermogenstoets bij de culturele instellingen vooraf zou moeten gaan aan het afgeven van nieuwe subsidiebeschikkingen. Dit leidde tot de volgende aanbeveling.

Laat DMO voorafgaand aan de subsidiebeschikking een vermogenstoets uitvoeren bij elk van de instellingen. Houdt bij de subsidiebeschikking rekening met de vermogenspositie van de instellingen.

### *Reactie college september 2008 en daaropvolgend reactie rekenkamer*

Het college nam de aanbeveling niet over. Volgens het college gaf de dossierstudie over de dertig instellingen geen aanleiding om verandering te brengen in de bestaande praktijk van de subsidieverlening.

Naar aanleiding van de reactie van het college heeft de rekenkamer een toelichting gegeven op haar aanbeveling. De rekenkamer was van oordeel de aanbeveling evenwel van belang in het licht van de *risico's* die de gemeente liep op een ondoelmatige besteding van subsidiegelden. Bij instellingen met veel financiële reserves moest volgens de rekenkamer bekeken worden of subsidiëring noodzakelijk was of wellicht naar beneden kon worden bijgesteld. Bij instellingen met een zwakke financiële

positie is er een risico dat de subsidie wordt gebruikt voor het oplossen van problemen en niet voor de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld.

Anders dan het college heeft de gemeenteraad aanbeveling 11 wel overgenomen en het college verzocht hier uitvoering aan te geven.

### *Stand van zaken januari 2012*

DMO geeft aan dat zij de zakelijke kwaliteit van de instellingen voorafgaand aan de beoordeling door de AKr van de aanvragen voor het aankomende kunstenplan (2013-2016) aan de hand van jaarrekeningen 2009 en 2010 en de meerjarenbegroting in beeld zal brengen. Het gaat hierbij om de volgende kengetallen: exploitatieresultaten, vermogenspositie, liquiditeit, solvabiliteit, de verhouding subsidie-eigen inkomsten, subsidie per bezoeker, verhouding beheer-activiteitenlasten, verhouding personele en materiële lasten en de beoogde en gerealiseerde prestaties. Uiterlijk 1 maart 2012 ontvangt de AKr van DMO een factsheet met de zakelijke kwaliteit van de instelling. Vervolgens moeten deze gegevens door de AKr bij de integrale kwaliteitsbeoordeling betrokken worden. Deze opdracht is vastgelegd in de adviesaanvraag van het college aan de AKr.<sup>23</sup>

DMO betreft de vermogenstoets wel bij de jaarlijkse subsidievaststelling voor zover er sprake is van een lage solvabiliteit. Als de solvabiliteitsratio beneden de door DMO gestelde norm komt wordt aan de instelling gevraagd om maatregelen te nemen om deze te verbeteren. Volgens DMO kan de vermogenstoets er in het uiterste geval toe leiden dat de jaarlijkse beschikking wordt aangepast, wanneer de vermogenspositie ongewenst blijkt. Tot op heden is dit echter nog niet voorgekomen. Bij de jaarlijkse te verstrekken subsidiebeschikkingen wordt dus niet systematisch de vermogenspositie van culturele instellingen betrokken.

### *Conclusie*

Het college heeft aanbeveling 11 niet uitgevoerd. De vermogenstoets vormt weliswaar een onderdeel van de zakelijke evaluatie van DMO en de AKr betreft dit in haar advisering. Bij de door DMO op te stellen subsidiebeschikking wordt deze toets echter niet uitgevoerd waardoor het risico van ondoelmatige subsidieverstrekking blijft bestaan.

### **3.4.2 Aanbeveling 12**

In 2008 constateerde de rekenkamer eveneens dat DMO bij de subsidievaststelling niet bij alle instellingen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen een opmerking maakte. De rekenkamer concludeerde dat DMO daarmee onvoldoende preventief handelde en zich onvoldoende proactief gedroeg indien instellingen in financiële problemen dreigden te komen. DMO zag daardoor te laat mogelijke incidenten en financiële tegenvallers aankomen, terwijl zij wel over de informatie en mogelijkheden beschikte om hierin preventief op te treden. Dit leidde tot de aanbeveling:

---

<sup>23</sup> Gemeente Amsterdam, *Adviesaanvraag voorbereiding Kunstenplan 2013-2016*, p. 3

Vraag aan instellingen met een lage liquiditeits- of solvabiliteitsratio om te komen met een plan van aanpak om deze ratio's te verbeteren. Op deze wijze kan DMO meer proactief interveniëren, voordat instellingen in ernstige financiële problemen komen.

### ***Reactie college september 2008 en daaropvolgende reactie rekenkamer***

Het college nam ook aanbeveling 12 niet over. Volgens het college had het onderzoek van de rekenkamer geen concrete gevallen uitgewezen waarin door een ander optreden van de gemeente een gunstiger situatie zou zijn ontstaan. Volgens het college werd instellingen in dergelijke gevallen al gevraagd zich nog meer in te zetten voor het herstel van hun financiële situatie. Wel zegde het college toe dat DMO de bestaande praktijk zou systematiseren.

De rekenkamer antwoordde van oordeel te zijn dat de aanbeveling niettemin van belang te vinden gezien de risico's op een ondoelmatige besteding van subsidiegelden. Bij instellingen met een zwakke financiële positie was er een risico dat de subsidie wordt gebruikt voor het oplossen van de financiële problemen en niet voor de activiteiten waarvoor de subsidie was bedoeld.

Anders dan het college heeft de gemeenteraad aanbeveling 12 wel overgenomen en het college verzocht hier uitvoering aan te geven.

### ***Stand van zaken januari 2012***

In de door DMO gehanteerde checklist voor de beoordeling van de jaarlijkse verantwoording van culturele instellingen is opgenomen hoe te handelen bij geconstateerde financiële problemen (lage liquiditeit of lage solvabiliteit).

Wanneer instellingen laag scoren op liquiditeit en solvabiliteit, dan wordt daar bij de subsidievaststelling een opmerking over gemaakt. Aan deze instellingen wordt gevraagd maatregelen te nemen om de financiële positie te verbeteren. Indien nodig verzoekt DMO om een plan van aanpak.

### ***Conclusie***

Het college heeft aanbeveling 12 uitgevoerd. Bij de beoordeling van de jaarrekening wordt expliciet aandacht besteed aan de solvabiliteit en liquiditeit. Voor de medewerkers van DMO is er een checklist voor de beoordeling van jaarrekening opgesteld, waarin is aangegeven hoe te handelen bij een lage liquiditeits- of solvabiliteitsratio.

## **3.5 Vastgoedmanagement (aanbeveling 13 en 14)**

### **3.5.1 Aanbeveling 13**

In 2008 concludeerde de rekenkamer dat van de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* die niet waren bereikt, een groot aantal doelstellingen betrekking had op het vastgoedmanagement van culturele gebouwen. De belangrijkste reden voor het niet bereiken van deze doelstellingen, is dat pas begin 2008 met de activiteiten voor

het thema vastgoedmanagement een aanvang is gemaakt, door de oprichting van de unit Cultureel Vastgoed bij de afdeling Kunst en Cultuur van DMO. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Zorg dat aan de activiteiten in het kader van het Vastgoedmanagement in het Kunstenplan 2005-2008 en in de nota Cultuur onder Dak tijdig uitvoering wordt gegeven en rapporteer over de voortgang halfjaarlijks aan de gemeenteraad.

### ***Reactie college september 2008***

Het college heeft de aanbeveling overgenomen. Zij gaf aan cultureel vastgoed hoog op de agenda te hebben staan. Volgens haar was de uitvoering van de besluiten uit de Kadernota 'Cultuur onder Dak' in 2008 ter hand genomen. Het college zegde toe de gemeenteraad periodiek van de voortgang op de hoogte te stellen.

### ***Stand van zaken januari 2012***

#### *Voortgang uitvoering nota Cultuur onder Dak*

In maart 2010 is de Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak verschenen. De conclusie van de notitie was dat de kadernota 2008 Cultuur onder Dak voor een groot deel tot uitvoering was gekomen. Instellingen die te maken hadden met achterstallig onderhoud hebben dit dankzij een extra stelpost in de begrotingen van 2008 tot en met 2010 kunnen wegwerken. Ook bleek uit de voortgangsnotitie dat het cultureel vastgoed in Amsterdam van redelijk onderhoudsniveau<sup>24</sup> was. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de gerealiseerde acties uit de nota Cultuur onder Dak.

Tevens werd geconcludeerd dat een drietal acties in de bestuursperiode 2010-2014 uitgewerkt of verder gebracht dienden te worden:

1. De inbedding van het MOP-traject in de kunstenplansystematiek.
2. Onderzoek naar een vastgoedfonds en coalitiemodellen.
3. Een nader onderzoek naar mogelijke kostenbesparing door gezamenlijke opslag, inkoop en delen van kantoorruimtes.<sup>25</sup>

In het nieuwe programakkoord en de nieuwe *Hoofddijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016* hebben bovenstaande activiteiten geen plek gekregen. Het cultureel vastgoedbeleid wordt echter wel voortgezet. Op basis van de meerjaren onderhoudsplannen krijgen instellingen bij het nieuwe kunstenplan geormerkt subsidie voor onderhoud. Daarmee moet de gemeente meer grip krijgen op het deel van de kunstenplansubsidie dat moet worden aangewend voor onderhoud. Daarnaast wordt de gemeentelijke vastgoedportefeuille herijkt. Voor ieder gemeentelijk pand wordt bekeken of het wordt verkocht of niet.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Dit is niveau 3 op een schaal van 6, waarbij 1 staat voor 'uitstekende onderhoudstoestand' en 6 staat voor 'zeer slechte onderhoudstoestand'. Bron: Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak (2010).

<sup>25</sup> Ibidem, p. 8

<sup>26</sup> Gemeente Amsterdam, *Hoofddijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016*

Onderdeel van de aanbeveling van de rekenkamer was dat de het college de gemeenteraad halfjaarlijks zou informeren over de voortgang van de uitvoering van het vastgoedbeleid. De *Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak* (2010) was een extra verantwoordingsmoment over de uitvoering van het vastgoedbeleid. Daarnaast legt DMO jaarlijks in de jaarrekening verantwoording af over het gevoerde cultureel vastgoedbeleid. Hiermee is weliswaar geen uitvoering gegeven aan de halfjaarlijkse verantwoording, maar gegeven het feite dat de meeste activiteiten uit de nota Cultuur onder Dak al grotendeels zijn uitgevoerd is dat ook niet meer noodzakelijk.

### **Conclusie**

Het college heeft de aanbeveling 13 uitgevoerd. Aan de meeste actiepunten uit de nota *Cultuur onder Dak* is uitvoering gegeven. De gemeenteraad is over de voortgang van de uitvoering van de actiepunten uit de nota *Cultuur onder Dak* geïnformeerd. Daarnaast legt DMO in de jaarrekening verantwoording af over het vastgoedbeleid.

### **3.5.2 Aanbeveling 14**

Doel van het meerjaren onderhoudsplan (MOP) is inzicht te krijgen in de noodzakelijke reserveringen voor onderhoud op korte en lange termijn. Zo kan de instelling vervolgens in haar begroting rekening houden met deze kosten en geld reserveren voor grotere investeringen. In haar onderzoek in 2008 trof de rekenkamer echter geen systematische gemeentelijke controle aan op uitvoering van vastgoedmanagement door instellingen, bijvoorbeeld door controles op uitvoering van meerjaren onderhoudsplanningen. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Zorg dat alle instellingen een meerjarenonderhoudsplan hebben en voer jaarlijkse controle uit op de uitvoering daarvan.

### **Reactie college september 2008**

Het college nam de aanbeveling over. Het college gaf aan dat instellingen die in bezit of beheer waren van een cultureel pand ook gevraagd zouden worden verantwoording af te leggen over het gepleegde onderhoud, op basis van een meerjarig onderhoudsplan. Het college zegde toe dat in het kader van de subsidiebeschikking 2009-2012 een Meerjarige Onderhoudsbegroting gevraagd zou worden.

### **Stand van zaken januari 2012**

Het meerjaren onderhoudsplan heeft zowel in de subsidieaanvraag als in de subsidiecontrole door DMO een plaats gekregen.

### **MOP onderdeel van de subsidieaanvraag**

Sinds het Kunstenplan 2009-2012 maakt het meerjaren onderhoudsplan deel uit van de subsidievoorwaarden voor instellingen die een substantiële verantwoordelijkheid hebben voor het onderhoud van hun pand. In 2009 is deze instellingen gevraagd een

meerjaren onderhoudsplan (MOP) op te stellen en in te dienen bij DMO.<sup>27</sup> Bij de *Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak* (februari 2010) had DMO van de 40 instellingen die zij om een had MOP gevraagd er 36 ontvangen en verwerkt.<sup>28</sup>

Ook voor de aanvraag voor het *Kunstenplan 2013-2016* moeten instellingen (die een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het onderhoud van hun pand) hun onderhoudslasten meenemen. De (al dan niet geactualiseerde) door DMO goedgekeurde MOP dient hiervoor als basis.<sup>29</sup> Bij opname in het *Kunstenplan 2013-2016* ontvangt de instelling vervolgens geoormerkt subsidie voor onderhoud. Dit subsidiebedrag voor onderhoud wordt apart in de subsidiebeschikking vermeld.

#### *MOP onderdeel van de verantwoording*

Sinds 2010 controleert DMO de verantwoording van instellingen in relatie tot de meerjaren onderhoudsplannen. Instellingen die een subsidie ontvangen voor onderhoud moeten reserveringen voor meerjarig onderhoud opnemen in de balans en moeten alle uitgaven en ontvangsten voor onderhoud verantwoorden in de exploitatierekening. Daarnaast moet de instelling in het jaarlijkse bestuursverslag de stand van zaken van het onderhoud kort toelichten. De instelling moet vermelden of zij het in het MOP vermelde noodzakelijke onderhoud heeft uitgevoerd en of de meerjarige onderhoudsplanning nog voldoende actueel is. Deze eisen zijn vastgelegd in het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012*.

Daarnaast heeft DMO bij 40 instellingen geïnventariseerd hoeveel budget er nodig is voor onderhoud en welk deel er feitelijk beschikbaar is in de begrotingen voor 2009-2012. Daaruit blijkt dat er in de begrotingen in totaal structureel ruim € 6 miljoen tekort is om het onderhoud uit de MOP's volledig uit te kunnen voeren.

#### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 14 uitgevoerd. Sinds het *Kunstenplan 2009-2012* is een meerjaren onderhoudsplan (MOP) verplicht voor instellingen die een substantiële verantwoordelijkheid hebben voor het onderhoud van hun pand. Sinds 2010 controleert DMO op de verantwoording van instellingen in relatie tot de meerjaren onderhoudsplannen. Instellingen die een subsidie ontvangen voor onderhoud moeten reserveringen voor meerjarig onderhoud opnemen in de balans en moeten alle uitgaven en ontvangsten voor onderhoud verantwoorden in de exploitatierekening. Ook in het bestuursverslag moeten zij de stand van zaken van het onderhoud toelichten.

---

<sup>27</sup>Een aantal instellingen hoefde geen MOP te maken. Dit zijn instellingen die een pand gehuisvest zijn dat geheel door derden wordt onderhouden en instellingen die alleen een kantoor onderhouden. Bron: Gemeente Amsterdam (februari 2010) *Cultureel Vastgoed. Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak*.

<sup>28</sup> Met vier instellingen is overleg in hoeverre een MOP noodzakelijk was gezien de omvang van de onderhoudsverplichtingen. Bron: *Ibidem*, p. 15-16.

<sup>29</sup> Gemeente Amsterdam, *Hoofdlijnnota Kunst en Cultuur 2013-2016*.



## 4 Stand van zaken per aanbeveling – Tweede rapportage

In het tweede rapport *Kunst en Cultuurbeleid. Tweede rapportage: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap* deed de rekenkamer 9 aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten nadrukkelijk worden gezien als aanvullingen op de aanbeveling die wij in eerste deel van het onderzoek hebben gepresenteerd. Van de 9 aanbevelingen zijn er:

- vier gericht op aspecten bij de totstandkoming van het kunstenplan;
- twee op de verantwoording over goed bestuur ('cultural governance');
- één op de ontwikkeling van normen voor eigen inkomsten in het kader van cultureel ondernemerschap;
- twee op de (controle van) van de financiële positie van culturele instellingen.

Hieronder geeft de rekenkamer weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

### 4.1 Totstandkoming kunstenplan (aanbeveling 15 t/m 18)

#### 4.1.1 Aanbeveling 15

In 2009 constateerde de rekenkamer dat de AKr niet transparant was over de wijze van besluitvorming. De regels rondom de besluitvorming waren gebruiken die niet formeel waren vastgelegd. Daarnaast constateerde de rekenkamer dat de AKr de relevante nevenfuncties niet openbaar maakt. De rekenkamer was van mening dat openbaarmaking van nevenfuncties bij zou dragen aan het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. Deze conclusies leidden tot de volgende aanbeveling:

Maak met de AKr duidelijke afspraken over de wijze waarop de AKr zich verantwoordt over de wijze waarop zij tot haar adviezen komt. Besteed hierbij met name aandacht aan:

- a. formalisering van de beoordelingsprocedure;
- b. de samenstelling van de commissies en de openbaarmaking van de relevante nevenfuncties van de commissieleden.

#### *Reactie college maart 2009*

Het college nam de aanbeveling over. Zij zegde toe de aanbeveling nader uit te werken na de evaluatie van de kunstenplansystematiek.

#### *Stand van zaken januari 2012*

##### *Formaliseren van de beoordelingsprocedure*

In de nieuwe verordening op de AKr<sup>30</sup> is vastgelegd dat de AKr een huishoudelijk reglement vaststelt met de regels over wijze waarop de advisering met betrekking tot het kunstenplan tot stand komt. Het huishoudelijk reglement waarin onder andere regels voor de beoordeling van subsidieaanvragen zijn opgenomen is reeds intern bij de AKr vastgesteld maar moet nog door het college worden goedgekeurd. Naar

<sup>30</sup> Artikel 6, Raadsbesluit 80/347, geldig vanaf 15 mei 2011

verwachting gebeurt dat in februari 2012. Als het huishoudelijk reglement is goedgekeurd dan zal het worden gepubliceerd op de website van de AKr.

#### *Samenstelling van de commissies en openbaarmaking van nevenfuncties*

Mei 2011 heeft de gemeenteraad ingestemd met de nieuwe *Verordening op de Amsterdamse Kunstraad 2011*.<sup>31</sup> In deze verordening zijn de veranderingen uit de *Nieuwe Kunstenplansystematiek* (2009) verankerd. In de verordening zijn een aantal belangrijke artikelen opgenomen die de transparantie en integriteit van de AKr moeten waarborgen. Zo wordt in de verordening het bestuurslidmaatschap van de kunstraad uitgesloten wanneer de persoon ook een functie heeft bij een organisatie die subsidie ontvangt in het kader van het kunstenplan. Ook het commissielidmaatschap en adviseurschap zijn uitgesloten indien de persoon in kwestie een (persoonlijk) belang heeft bij een aanvraag in die sector. Deze uitgangspunten zijn ook vastgelegd in de gedragscode voor leden van de AKr. Daarnaast heeft de AKr van alle bestuurs- en commissieleden de functies, achtergrond en nevenfuncties op haar website geplaatst.<sup>32</sup>

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 15 uitgevoerd. In de nieuwe *Verordening op de Amsterdamse Kunstraad* is opgenomen dat de AKr een huishoudelijk reglement vaststelt, waarin zij de regels vastlegt over de wijze waarop de advisering voor subsidiering tot stand komt. Ook bevat de verordening een aantal artikelen gericht op het vermijden van de (schijn) van belangenverstrengeling, welke zijn vertaald in een gedragscode voor leden van de AKr. Daarnaast zijn van alle bestuurs- en commissieleden de functies, achtergronden en nevenfuncties op de website van de AKr gepubliceerd.

#### **4.1.2 Aanbeveling 16**

In 2009 stelde de rekenkamer vast dat sommige bestuursleden van de AKr zelf een aanvraag hadden ingediend in het kader van het *Kunstenplan 2009-2012*. De procedure was dat deze leden geen zitting hadden in de commissie die hun aanvraag beoordeelde. Als de beoordeling van de aanvraag van het lid aan de orde was in de vergadering van het bestuur dan verliet dat lid de vergadering. Deze informele procedure was echter niet vastgelegd in een formele gedragscode die de integriteit van de besluitvorming door AKr moest borgen. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Vraag aan de AKr om regels rond de besluitvorming en mogelijke belangenconflicten op te stellen, opdat de integriteit van de besluitvorming steviger wordt verankerd in het besluitvormingsproces.

---

<sup>31</sup> Gemeentebld 2011, afd. 3A, nr. 80/347.

<sup>32</sup> <http://www.kunstraad.nl/over-akr/>.

### ***Reactie college maart 2009***

Het college nam de aanbeveling over. Zij plaatste echter de kanttekening dat de bevindingen van de rekenkamer haar inziens geen grond tot zorg gaven over de integriteit van de advisering. Met de rekenkamer achtte zij het wel verstandig om te komen tot nadere vastlegging van het adviesproces in een protocol of bijgesteld reglement.

### ***Stand van zaken januari 2012***

Op 6 april 2011 heeft de AKr op *Gedragscode voor leden van de Amsterdamse Kunstraad* op haar website gepubliceerd (zie bijlage 4 voor de gedragscode). In de gedragscode zijn de belangrijkste regels uit nieuwe verordening vertaald in gedragsregels voor de leden van de AKr. Deze gedragsregels moeten de onafhankelijkheid van de leden waarborgen en de schijn van belangenverstrengeling tegengaan. Daarnaast zijn er in het huishoudelijk reglement van de AKr expliciete regels omtrent de besluitvorming binnen de AKr opgenomen.

### ***Conclusie***

Het college heeft aanbeveling 16 uitgevoerd. De gedragscode tezamen met het huishoudelijk reglement van de AKr stelt eisen aan de onafhankelijkheid van haar leden die (de schijn van) belangenverstrengeling moeten voorkomen en bevat regels rondom de besluitvorming binnen de AKr.

### **4.1.3 Aanbeveling 17**

De rekenkamer concludeerde dat de AKr geen systematische aandacht had voor de financiële positie van de culturele instellingen en de realisatie van de in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* afgesproken prestaties. Deze conclusie leidde tot de aanbeveling:

Vraag expliciet aan de AKr om naast de artistiek-inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvragen op systematische wijze de *financiële positie* van de culturele instelling en de *realisatie van beoogde prestaties* in de vorm van aantal voorstellingen, tentoonstellingen en bezoekersaantallen te betrekken bij de advisering en vraag de AKr om hieraan in haar adviezen expliciet aandacht te besteden.

### ***Reactie college maart 2009***

Het college nam de aanbeveling over. Met de rekenkamer onderkende zij dat naast de artistiek-inhoudelijke aspecten de zakelijke aspecten van waargemaakte prestaties, vastgoed en financiën meer systematisch een rol in de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming dienden te spelen. Het college zegde toe dit onderwerp mee te nemen in de evaluatie van de kunstenplansystematiek.

### ***Stand van zaken januari 2012***

#### ***Financiële positie van de culturele instelling***

In haar adviesaanvraag voor het *Kunstenplan 2013-2016* heeft het college AKr expliciet gevraagd de zakelijke kwaliteit van de instelling in haar beoordeling te betrekken. In

het beoordelingskader voor de kunstenplansubsidies worden – onder de categorie ‘zakelijke kwaliteit’ – een aantal eisen gesteld die verband houden met de *financiële positie* van de instelling<sup>33</sup>:

- De instelling heeft een sluitende (meerjaren)begroting;
- De instelling heeft doelen en streefnormen ten aanzien van de eigen inkomsten, waaruit blijkt dat het streefpercentage van minimaal 25% in 2016 is bereikt;
- De instelling kent een mix van inkomstenstromen en relaties en heeft een streefbeeld ten aanzien van de verhouding tussen kosten en inkomsten, waaronder bijdragen uit de markt (prijsbeleid, sponsorschap e.d.), de overheid (subsidië) en de ‘derde sfeer’ (donaties, partnerschap, vrijwilligers e.d.).

Daarnaast vraagt het college in haar adviesaanvraag aan de AKr rekening te houden met een aantal criteria die verband houden met de financiële positie van de instelling. Hieronder valt de inschatting door AKr of de instelling voldoende draagkracht heeft om de voornemens tot uitvoering te brengen.

#### *Realisatie van de beoogde prestaties*

De AKr krijgt daarnaast het verzoek om bij het beoordelen van de aanvraag ook het publieksbereik te betrekken. Tevens wordt de AKr gevraagd om te beoordelen of de subsidieaanvragers zich dusdanig bewezen hebben dat een meerjarige subsidie de aangewezen vorm van financiële ondersteuning is. De AKr ontvangt ter ondersteuning van de oordeelsvorming van DMO een zakelijke evaluatie per instelling waarin de realisatie van beoogde prestaties is opgenomen. Daarnaast wordt van de instellingen gevraagd om in het samenvattingformulier bij de aanvraag een beknopt overzicht te geven van de (beleids)doelstellingen en de bereikte resultaten in de huidige kunstenplanperiode. Van de AKr mag worden verwacht dat ze deze informatie betreft bij haar oordeel of de subsidieaanvrager zich voldoende bewezen heeft.

#### **Conclusie**

Het college heeft de aanbeveling 17 uitgevoerd. Het college vraagt de AKr expliciet rekening te houden met de *financiële positie* van de instellingen. Daarnaast ontvang de AKr informatie over de realisatie van beoogde prestaties en doelstellingen in de huidige kunstenplanperiode die ze mede kan gebruiken voor haar oordeel of de instelling zich voldoende bewezen heeft.

#### **4.1.4 Aanbeveling 18**

De rekenkamer concludeerde dat de AKr in haar adviezen van de AKr nauwelijks aandacht had besteed aan de financiële positie van instellingen. Volgens de AKr kwam dit omdat zij te weinig mankracht heeft om de financiële positie van alle instellingen te kunnen beoordelen. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

---

<sup>33</sup> Gemeente Amsterdam, *Hoofdlijnnota Kunst en Cultuur 2013-2016*.

Maak duidelijk afspraken of met de AKr of met de gemeentelijke dienst voor de zakelijke evaluatie van culturele instellingen en zorg dat de organisatie die daarmee wordt belast zowel qua formatie als qua kennis van voldoende niveau is.

### ***Reactie college maart 2009***

Het college heeft de aanbeveling overgenomen. In afweging met de (nieuw) te stellen eisen aan de externe advisering en de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming wilde het college het niveau van de personeelsformaties, de kennis van de AKr, van de ambtelijke organisatie en de bijbehorende apparaatskosten bezien.

### ***Stand van zaken januari 2012***

Voorafgaand aan de beoordeling door de AKr van de nieuwe subsidieaanvragen voor het *Kunstenplan 2013-2016* brengt DMO de zakelijke positie van de culturele instellingen in beeld aan de hand van de ingediende meerjarenbegrotingen en de jaarrekeningen (2009 en 2010) en beoordeelt deze. Nadat de subsidieaanvraagtermijn sluit op 31 januari 2012 levert DMO aan de AKr per instelling een factsheet met de belangrijkste zakelijke kerngetallen over de afgelopen twee jaar, en de kengetallen die uit de aanvraag voortvloeien. De AKr ontvangt deze factsheet uiterlijk 1 maart 2012. De AKr moet de zakelijke prestaties van de instelling meenemen bij de beoordeling van aanvraag voor het *Kunstenplan*. Dit is afgesproken in de nota *Nieuwe Kunstenplansystematiek*.<sup>34</sup> Ook in de hoofdlijnennota is deze taakverdeling tussen DMO en de AKr vastgelegd.<sup>35</sup> Tenslotte wordt ook in het adviesverzoek van het college aan de AKr expliciet gevraagd de factsheet met zakelijke kerngetallen mee te nemen.

### ***Conclusie***

Het college heeft aanbeveling 18 uitgevoerd. DMO brengt de zakelijke positie per culturele instelling in beeld en presenteert deze aan de AKr in de vorm van een factsheet. De AKr neemt deze factsheet vervolgens mee in haar beoordeling van de zakelijke kwaliteit van de instelling ten behoeve van de integrale kwaliteitsbeoordeling van de subsidieaanvraag.

## **4.2 'Cultural Governance' (aanbeveling 19 en 20)**

### **4.2.1 Aanbeveling 19**

In 2009 concludeerde de rekenkamer dat bij de meeste van de door haar onderzochte instellingen uit de jaarrekeningen niet op te maken viel of *Code Cultural Governance* werd onderschreven. Bij een deel van de was er wel een verwijzing naar 'cultural governance', maar werd niet ingegaan op hoe de aanbevelingen van de *Code Cultural Governance* inhoudelijk werden vormgegeven. De rekenkamer concludeerde dan ook dat de verantwoording over de toepassing van de *Code Cultural Governance* kon verbeteren. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

---

<sup>34</sup> Gemeente Amsterdam, nota *Nieuwe Kunstenplansystematiek*, p. 6.

<sup>35</sup> Gemeente Amsterdam, *Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur*, p. 37.

Maak met culturele instellingen afspraken hoe zij zich verantwoorden over de implementatie van de *Code Cultural Governance* in de jaarverslagen of -rekeningen.

### ***Reactie college maart 2009 en daaropvolgend reactie rekenkamer***

Het college wilde de aanbeveling niet zonder meer over te nemen omdat gemeente, rijk en instellingen pas sinds relatief korte tijd bekend waren met de *Code Cultural Governance*. Het college wilde de jaarrekeningen en verslagen over 2008 afwachten om te bezien welke subsidievoorwaarden eventueel nodig zouden zijn.

De rekenkamer was van mening dat het college de wijze van verantwoorden via de subsidievoorwaarden kon afdwingen en dat het daarvoor niet noodzakelijk was de jaarrekeningen en jaarverslagen van 2008 af te wachten.

Anders dan het college heeft de gemeenteraad aanbeveling 19 wel overgenomen en het college verzocht aan deze aanbevelingen uitvoering te geven.

### ***Stand van zaken januari 2012***

In het *Kunstenplan 2009-2012* was de *Code Cultural Governance* nog een aanbeveling aan de instellingen. Het kunstenplan stelde dat het “geen taak van de gemeente [is] om te toetsen of een instelling op de juiste wijze omgaat met de uitgangspunten van ‘good governance’”.<sup>36</sup> Wel werd bevestigd dat de gemeente op basis van een volgens de code opgestelde verantwoording de instelling eventueel kon aanspreken op de gemaakte keuzes.<sup>37</sup>

Met de vaststelling van de *Nieuwe kunstenplansystematiek* (december 2009) is onder andere besloten tot “een zakelijkere relatie en een transparantere en sterkere verantwoording in de relatie tussen gemeente en instellingen”.<sup>38</sup> Sinds 2010 moeten instellingen daarom in hun bestuursverslag een toelichting geven op de toepassing en uitvoering van de *Code Cultural Governance*. Wanneer een instelling afwijkt van de code, moeten zij deze afwijking(en) aangeven en toelichten.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Gemeente Amsterdam, *Kunstenplan 2009-2012*, p. 92.

<sup>37</sup> December 2008 heeft de gemeenteraad ingestemd met de uitwerking van de *Partituur 'Actualisering Kunstenplansystematiek Amsterdam (maart 2007)*. Een van de belangrijkste uitgangspunten was dat instellingen wordt aanbevolen om de uitgangspunten en instrumenten van Cultural Governance te hanteren bij de inrichting van hun interne toezicht en verantwoording. Gemeente Amsterdam, Raadbesluit 18 december 2008, agendapunt 17: *Vaststelling van het Kunstenplan 2009-2012 en vaststelling van de kunstenplanbegroting 2009-2012*.

<sup>38</sup> Gemeente Amsterdam, nota *Nieuwe Kunstenplansystematiek*, p. 15.

<sup>39</sup> Gemeente Amsterdam, Handboek verantwoording subsidies *Kunstenplan 2009-2012*.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 19 uitgevoerd. Sinds 2010 moeten instellingen zich in het bestuursverslag verantwoorden over de toepassing en uitvoering van de *Code Cultural Governance*.

### **4.2.2 Aanbeveling 20**

De rekenkamer concludeerde in 2009 op basis van vier casestudies dat de toezichthoudende taken door de raden van toezicht of besturen niet in alle gevallen voldoende werden uitgeoefend. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Maak met culturele instellingen afspraken hoe raden van toezicht of besturen zich moeten verantwoorden over hun toezichthoudende taken in jaarverslagen of -rekeningen.

### **Reactie college maart 2009 en daaropvolgend reactie rekenkamer**

Net als bij aanbeveling 19 wilde het college de aanbeveling niet zonder meer overnemen en op basis van de te ontvangen jaarrekeningen en verslagen over 2008 bekijken welke subsidievoorwaarden eventueel nodig zouden zijn.

De rekenkamer was van mening dat het college de wijze van verantwoorden via de subsidievoorwaarden kon afdwingen en dat het daarvoor niet noodzakelijk was de jaarrekeningen en jaarverslagen van 2008 af te wachten.

Anders dan het college heeft de gemeenteraad aanbeveling 20 wel overgenomen en het college verzocht aan deze aanbevelingen uitvoering te geven.

### **Stand van zaken januari 2012**

In het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012* is een checklist opgenomen waarover instellingen zich in hun bestuursverslag moeten verantwoorden. Een van de onderdelen van het verslag moet gaan over het toepassen en uitvoeren van de *Code Cultural Governance*. Dat betekent dat de besturen en raden van toezicht in het bestuursverslag aangeven hoe zij de regels van goed bestuur (de code) hebben nageleefd. Dit kan betekenen dat in het bestuursverslag wordt aangegeven hoe de raad van toezicht of het bestuur haar toezichthoudende taak heeft uitgevoerd. Door de gemeente wordt er echter niet expliciet om gevraagd.

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 20 gedeeltelijk uitgevoerd. Van instellingen wordt verwacht dat ze in het bestuursverslag aangeven hoe ze de regels van goed bestuur (*Code Cultural Governance*) hebben nageleefd, maar er wordt niet expliciet gevraagd naar een verantwoording over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn uitgevoerd.

## 4.3 Cultureel ondernemerschap (aanbeveling 21)

### 4.3.1 Aanbeveling 21

De Commissie Cultuurprofijt stelde in 2008 dat de eigen inkomsten van een culturele instelling een graadmeter zijn voor het maatschappelijk draagvlak van die instelling. Daarbij werd tevens geconstateerd dat de norm die daarvoor geldt per discipline kan verschillen, maar dat een minimum van tussen de 20% en 25% haalbaar moet zijn. De rekenkamer concludeerde in 2009 dat de mate waarin Amsterdamse culturele instellingen eigen inkomsten verwerven, enorm varieerde. Van de instellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* haalt 20% de norm van 20%-25% eigen inkomsten niet en bijna 10% is vrijwel geheel onafhankelijk van subsidies. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Ontwikkel normen voor het percentage eigen inkomsten dat culturele instellingen dienen te realiseren. Maak daarbij onderscheid naar verschillende categorieën van cultuurproducenten en sluit aan bij de door OCW te ontwikkelen systematiek.

#### *Reactie college maart 2009*

Het college nam de aanbeveling onder voorbehoud over. Volgens het college verschilden de mogelijkheden tot inkomstenwerving per subsector en per instelling en was er een grote dynamiek in de financieel-economische situatie. Hierdoor waren de mogelijkheden om normen te stellen volgens het college voorlopig beperkt tot referentie- of streefwaarden.

#### *Stand van zaken januari 2012*

In de *Hoofdlijnnota Kunst en Cultuur 2013-2016* is het streven opgenomen dat instellingen in de periode 2013-2016 in principe 25% eigen inkomsten verwerven.<sup>40</sup> Dit percentage is een *gemiddelde* norm over de periode van vier jaar, dus geen instapnorm. Van instellingen die nog niet aan deze eis voldoen verwacht het college dat ze bij de aanvraag voor het *kunstenplan 2013-2016* aangeven welke groei aan eigen inkomsten ze gaan realiseren. Van instellingen die dit percentage al hebben bereikt verwacht het college eveneens een groei van eigen de inkomsten. Op deze algemene uitgangspunten zijn door de gemeenteraad op 30 november 2011 twee uitzonderingen gemaakt:

---

<sup>40</sup> Naast deze maatregel is in de subsidieaanvraag de mogelijkheid opgenomen dat de instelling kan aangeven of zij gebruik wil maken van de zogeheten 'uitstapregeling'. De uitstapregeling houdt in dat de instelling in één keer het subsidiebedrag voor drie jaar ontvangt, op voorwaarde dat de instelling niet meer terugkeert voor subsidie. De overweging hierbij is dat sommige instellingen wel op eigen benen kunnen staan wanneer zij een eenmalige investering kunnen doen in de bedrijfsvoering. Na een amendement van raadsleden Shamsavari-Jansen, Paternotte, Van Roemburg, Verbeet en Ruigrok inzake de Hoofdlijnen Kunst en Cultuur (uitstapregeling), zoals aangenomen in de raadsvergadering van 30 november 2011. (Gemeentebld afd. 1, nr. 1158)



1. De met naam genoemde instellingen in de *Hoofddlijnnnota Kunst en Cultuur 2013-2016* moeten 25% eigeninkomsten genereren.
2. Met organisaties die werken met veel vrijwilligers kunnen afwijkende afspraken over het percentage eigeninkomsten worden gemaakt

Met elke instelling worden specifieke afspraken gemaakt over het te realiseren percentage eigeninkomsten in de periode 2013-2016.

DMO geeft aan dat zij – gezien de harde hervormingsagenda voor de culturele sector vanuit Den Haag – wel verantwoord wil omgaan met de ondergrens voor eigen inkomsten. Zij zal instellingen niet zomaar laten omvallen door de subsidie stop te zetten indien aan de eis niet wordt of zal worden voldaan.<sup>41</sup>

### **Conclusie**

Het college heeft aanbeveling 21 uitgevoerd. Vanaf het *Kunstenplan 2013-2016* moeten instellingen in principe over de subsidieperiode van vier jaar gemiddeld tenminste 25% aan eigen inkomsten hebben. De gemeente maakt met elke instelling resultaat-afspraken over de groei van de eigen inkomsten. Hier is dus niet gekozen voor generieke normen per discipline, maar maatwerk per instelling.

## **4.4 Financiële positie instellingen (aanbeveling 22 en 23)**

### **4.4.1 Aanbeveling 22**

Op basis van vier casestudies concludeerde de rekenkamer in 2008 dat de financiële positie bij één van de vier negatief en bij drie van de 4 instellingen positief was. Daarbij plaatste de rekenkamer enkele kanttekeningen. Bij een instelling werd een spanning tussen de uitvoering van commerciële activiteiten ten koste van culturele activiteiten gesignaleerd. Bij een andere instelling verbeterde de financiële positie, maar nam gelijktijdig het aantal culturele activiteiten af, en een instelling had een hoog vrij besteedbare reserve. Deze constatering leidden tot de volgende aanbeveling:

Maak jaarlijks een analyse van de financiële positie van instellingen en let daarbij met name op: liquiditeit, solvabiliteit, vermogensopbouw en mogelijke ongewenste neveneffecten, zoals vermindering van culturele activiteiten of een te grote omvang van commerciële activiteiten.

### **Reactie college maart 2009**

Het college nam de aanbeveling over. Zij gaf de aanbeveling te willen betrekken bij de evaluatie van de kunstenplansystematiek. Specifiek wilde zij de aanbeveling meenemen bij de nader te bepalen balans in de gemeentelijke toetsing en controle.

---

<sup>41</sup> Interview DMO, 13 december 2012

### *Stand van zaken januari 2012*

De culturele instellingen die subsidie ontvangen op basis van het kunstenplan verantwoordden zich daarover jaarlijks. De eisen die aan de verantwoording worden gesteld zijn opgenomen in het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012*. Op basis van deze verantwoording geeft DMO een integrale beoordeling van zowel de zakelijke als inhoudelijke prestaties van de instellingen. Aan de hand van deze beoordeling zullen zogenaamde monitorgesprekken met instellingen gevoerd gaan worden. Er is een intern document opgesteld waarin wordt aangegeven wat het doel en inhoud van de monitorgesprekken is. Onderwerpen die aan de orde kunnen komen zijn onder andere: de financiële positie van de instelling (vermogen, liquiditeit, solvabiliteit, exploitatie), de verhouding tussen subsidie en eigen inkomsten, de geleverde prestatie in relatie tot de boogde prestaties en bijdragen aan de ambities uit het kunstenplan. In 2011 is een aanvang gemaakt met deze monitorgesprekken, maar het aantal monitorgesprekken is tot op heden beperkt gebleven. Het voornemen is om in 2012 met alle instellingen een monitorgesprek te voeren.

### *Conclusie*

Het college heeft aanbeveling 22 gedeeltelijk uitgevoerd. DMO maakt jaarlijks een integrale beoordeling van de zakelijke en inhoudelijke prestaties. Deze beoordeling vormt de basis voor zogenaamde monitorgesprekken waarin de instelling eventuele afwijkingen van het oorspronkelijke plan kan toelichten. In de gesprekken heeft DMO de mogelijkheid om mogelijk ongewenste neveneffecten in relatie tot de financiële positie van instellingen aan de orde te stellen. Met deze monitorgesprekken is echter nog maar zeer beperkt begonnen.

#### **4.4.2 Aanbeveling 23**

De rekenkamer merkte in 2009 op dat een aantal van de door haar onderzochte instellingen relatief veel vrijkaarten uitgaf. De rekenkamer was van mening dat het terugdringen van het aantal vrijkaarten de eigen inkomsten van culturele instellingen zou kunnen verbeteren. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Formuleer een beleid ten aanzien van het verstrekken van vrijkaarten en laat culturele instellingen zich over het verstrekken van vrijkaarten specifiek verantwoorden in de jaarrekening.

#### *Reactie college maart 2009 en daaropvolgende reactie rekenkamer*

Het college nam de aanbeveling in de eerste instantie niet over. Zij was van mening dat een gemeentelijk beleid aangaande de vrijkaarten niet voor de hand lag, gezien de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de gemeente, de instellingen en zaalhuurders. Wel wilde het college bij de beoordeling van de jaarstukken van de instellingen extra aandacht geven aan de vrijkaarten en zo nodig vragen om toelichting.

De rekenkamer antwoordde - in tegenstelling tot het college - van mening te zijn dat door de subsidiëring van instellingen de gemeente het recht heeft om aanvullende voorwaarden te stellen over het verstrekken van vrijkaarten en daarvoor normen te ontwikkelen.

Anders dan het college heeft de gemeenteraad aanbeveling 23 wel overgenomen en het college verzocht hier uitvoering aan te geven.

#### *Stand van zaken januari 2012*

Het college heeft geen specifiek beleid ontwikkeld ten aanzien van vrijkaarten. In de nota *De nieuwe kunstenplansystematiek, de Hoofdlijnnota Kunst en Cultuurbeleid 2013-2016* en de adviesaanvraag aan de AKr voor het *Kunstenplan 2013-2016* komen vrijkaarten dan ook niet terug. Wel dienen instellingen in het bestuursverslag van de jaarlijkse verantwoording aan te geven welk beleid zij hebben gevoerd met betrekking tot vrijkaarten. DMO geeft aan bij de beoordeling van de jaarverslagen expliciet te bekijken of de instelling een vrijkaartenbeleid heeft. Als daar onduidelijkheden over zijn dan wordt hierover bij de instelling navraag gedaan.

#### *Conclusie*

Het college heeft aanbeveling 23 gedeeltelijk uitgevoerd. Er is geen specifiek beleid ontwikkeld ten aanzien van vrijkaarten. Wel moeten instellingen in het bestuursverslag van de jaarlijkse verantwoording aangeven welk beleid zij hebben gevoerd met betrekking tot vrijkaarten.



## 5 Conclusie over uitvoering aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de 23 aanbevelingen uit de rapporten van de rekenkamer over het kunst- en cultuurbeleid.

Tabel 5.1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders

Aanbeveling (verkorte weergave)		Uitgevoerd
<i>Eerste rapportage</i>		
1	Maak doelstelling van het kunstenplan meer meetbaar en afrekenbaar	+/-
2	Maak met de AKr heldere afspraken over haar opdracht	+
3	Formuleer een visie waarin een relatie wordt gelegd tussen stoelentoeename en beschikbaar subsidiebudget	+
4	Rapporteer jaarlijks over de resultaten die met de uitvoering van het kunstenplan zijn gerealiseerd	+/-
5	Hanteer in de subsidiebeschikking vaste onderdelen voor prestaties en onderhoud vastgoed	+/-
6	Maak heldere werkinstructie voor de afdeling Kunst en Cultuur van DMO	+
7	Maak een heldere omschrijving voor de functie van accounthouder	+/-
8	Laat accounthouders jaarlijkse gesprekken voeren met culturele instellingen	+/-
9	Laat instellingen zich specifieke verantwoorden over subsidiegelden zodat kan worden vastgesteld welk deel aan egalisatiereserve wordt toegevoegd	+/-
10	Geef in subsidiebeschikking aan op welke onderdelen van de ASA2004 wordt afgeweken	+
11	Laat DMO voorafgaand aan de subsidiebeschikkingen een vermogenstoets uitvoeren	-
12	Vraag aan instellingen met een lage liquideits- of solvabiliteitsratio om te komen met een plan van aanpak	+
13	Zorg dat activiteiten uit nota Cultuur onderdak tijdig worden uitgevoerd en rapporteer daar tweejaarlijks over	+
14	Zorg dat alle instellingen een meerjarig onderhoudsplan hebben	+
<i>Tweede rapportage</i>		
15	Maak met de AKr heldere afspraken over de wijze waarop zij rapporteert over hoe zij tot haar adviezen komt	+
16	Vraag aan de AKr om regels rond besluitvorming en mogelijke belangenconflicten op te stellen	+
17	Vraag aan de AKr om naast de artistiek inhoudelijke beoordeling ook de financiële positie en gerealiseerde prestaties bij de beoordeling te betrekken	+
18	Maak duidelijke afspraken over wie wordt belast met de zakelijke evaluatie van culturele instelling	+
19	Maak met culturele instellingen afspraken over hoe ze zich verantwoorden over de 'code cultural governance'	+

<b>Aanbeveling (verkorte weergave)</b>		<b>Uitgevoerd</b>
20	Maak met culturele instellingen afspraken hoe raden van toezicht en besturen zich verantwoorden over toezichhoudende taken	+/-
21	Ontwikkel normen voor het percentage eigen inkomsten dat culturele instellingen dienen te realiseren	+
22	Maak jaarlijkse een analyse van de financiële positie van instellingen in relatie tot mogelijk ongewenste neveneffecten	+/-
23	Formuleer een beleid ten aanzien van het verstrekken van vrijkaarten	+/-

+: geheel; +/-: gedeeltelijk, -: niet

Van de 23 aanbevelingen die de rekenkamer deed in de twee rapporten over het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam, heeft het college er 13 geheel, 9 gedeeltelijk en 1 niet uitgevoerd.

## Bijlage 1 - Overzicht met geraadpleegde documenten

- ACI, Sectorgesprekken Vooruitblik op de hoofdlijnen 2013-2016, ongedateerd
- Amsterdamse Kunstraad, Kies met lef voor kunst en cultuur. Verkenning voor het Kunstenplan 2013-2016, maart 2011.
- Amsterdamse Kunstraad Gedragscode voor leden van de Amsterdamse kunstraad, 6 april 2011
- Amsterdamse Kunstraad De nieuwe kunstenplansystematiek - welbeschouwd, 12 november 2009
- Amsterdamse Kunstraad, Advies over hoofdlijnennota kunst en cultuur 2013-2016, 14 november 2011
- Amsterdamse Kunstraad Huishoudelijk reglement van de Amsterdamse kunstraad (concept) 18 november 2011
- Gemeente Amsterdam, Bijzondere subsidieverordening meerjarige budgetsubsidieëring in het kader van de kunstenplansystematiek, 1993
- Gemeente Amsterdam, DMO, Controleprotocol voor de verantwoording en controle van periodieke subsidies die zijn verleend via de Dienst Maatschappelijke ontwikkeling, 3 februari 2004
- Gemeente Amsterdam. Amendement mevr. Riem Vis c.s. inzake het kunstenplan 2005-2008, gemeentebblad afd 1, nr. 968, 2004
- Gemeente Amsterdam, Programakkoord 2006-2010, 2006
- Gemeente Amsterdam, Hoofdlijnennota Kunst en Cultuur 2009-2012, 2007
- Gemeente Amsterdam, Cultuur onder dak. Kadernota Cultureel Vastgoed, 30 mei 2007
- Gemeente Amsterdam Begroting 2009, 2008
- Gemeente Amsterdam, Kunstenplan 2009-2012, februari 2009.
- Gemeente Amsterdam Jaarrekening 2008, 2009
- Gemeente Amsterdam Begroting 2010, 2009
- Gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit, Rapport Stadsbrede integriteit Risicoanalyse op gebied van subsidieëring, april 2008
- Gemeente Amsterdam, Verslagen commissie KSB, 25 september 2008, 2008
- Gemeente Amsterdam, Verslagen commissie KSB, 14 mei 2009, 2009
- Gemeente Amsterdam, Verslagen commissie KSB, 3 juni 2009, 2009
- Gemeente Amsterdam, raadsnotulen avondzitting 9 september 2009, 2009
- Gemeente Amsterdam, Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004, 1 juli 2009
- Gemeente Amsterdam, De nieuwe kunstenplansystematiek, 17 december 2009
- Gemeente Amsterdam, Cultureel Vastgoed. Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak, februari 2010
- Gemeente Amsterdam Jaarrekening 2009, 2010
- Gemeente Amsterdam Begroting 2011, 2010
- Gemeente Amsterdam, Programakkoord 2010-2014, 2010
- Gemeente Amsterdam Jaarrekening 2010, 2011
- Gemeente Amsterdam, Verordening op de Amsterdamse Kunstraad 2011, 16 mei 2011

- Gemeente Amsterdam, Vooruitblik op de hoofdlijnen 2013-2016, 29 juni 2011
- Gemeente Amsterdam, Bestuurlijke reactie op advies AKr (m.b.t. Hoofdpijnennota 2013-2016), 2011
- Gemeente Amsterdam (2011) Adviesaanvraag voorbereiding Kunstenplan 2013 - 2016, november 2011
- Gemeente Amsterdam Kunst en cultuur in cijfers. Kwantitatieve gegevens instellingen Kunstenplan 2009 en 2010, 3 november 2011
- Gemeente Amsterdam, raadsnotulen avondzitting 30 november 2011, 2011
- Gemeente Amsterdam, Voor de stad en de kunst. Hoofdpijnennota Kunst en Cultuur 2013-2016, 2 december 2011
- Gemeente Amsterdam, Inrichtingseisen aanvraag Kunstenplan 2013-2016. Behorend bij Hoofdpijnennota 2013 - 2016, 2 december 2011
- Gemeente Amsterdam, Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012, 1 maart 2011
- Gemeente Amsterdam, Bijzondere subsidieverordening periodieke subsidiëring in het kader van de Hoofdpijnennota en het Kunstenplan, december 2011
- Gemeente Amsterdam Kunst en cultuur in cijfers. Kwantitatieve gegevens instellingen Kunstenplan 2009 en 2010, 3 november 2011
- Gemeente Amsterdam, Kunst- en Cultuurmonitor Amsterdam 2010, februari 2011
- Gemeente Amsterdam, SEO, Voorstelling van uitvoeringen. Vraag en aanbod van podiumkunsten in Amsterdam tot 2015, juni 2008

#### **Interne documenten DMO**

- Subsidiebeschikkingen van enkele kunstenplaninstellingen 2009
- Subsidievaststellingen van enkele kunstenplaninstellingen 2009 en 2010
- Verantwoording 2010, beoordeling Kunst en Cultuur – formulier ter beoordeling
- Procesbeschrijving afhandelen verantwoording Kunstenplansubsidies. Een handleiding voor DMO medewerkers, versie 1.1, 19 mei 2011
- Sectorfoto's van (a) theater, (b) dans, (c) beeldende Kunst, fotografie, design en kunst, (d) musea, (e) cultuureducatie
- Voorbeelden van zakelijke evaluatie culturele instellingen
- Notitie over *monitorgesprekken* met culturele instellingen



## **Bijlage 2 - Overzicht met geïnterviewde personen**

- Dhr. Max van Engen afdelingshoofd afdeling Kunst en Cultuur
- Mw. Olga Leijten, adjunct afdelingshoofd afdeling Kunst en Cultuur
- Mw. Alies Veul, beleidsmedewerker afdeling Kunst en Cultuur



### Bijlage 3 - Schema met doelstellingen en indicatoren begrotingen

Onderstaand schema geeft de doelstellingen weer zoals deze geformuleerd waren in het jaarplan 2007 en vervolgens in de begrotingen van 2009, 2010 en 2011. Eerst wordt steeds de doelstelling gegeven, vervolgens per jaar de indicatoren en onder de stippellijn het bijbehorende streefcijfer.

2009	2010	2011	2012
<b>Doelstelling 4a: Talentontwikkeling:</b> Amsterdammers hun eigen culturele talent laten herkennen en dat helpen ontwikkelen zodat zij een culturele loopbaan (actief en passief) kunnen volgen, hetzij als genietende toeschouwer, hetzij als professional in de culturele sector.			
Percentage scholen met cultuur-educatie in het programma (PO-scholen/VO-scholen).	Percentage scholen met cultuureducatie in het programma (PO-scholen/VO-scholen).	Percentage scholen met cultuureducatie in het programma (PO-scholen/VO-scholen).	Percentage scholen met cultuureducatie in het programma (PO-scholen/VO-scholen).
78%/50%	82%/60%	86% / 65%	90% / 75%
Percentage scholen (basisscholen en onderbouw VMBO) dat gebruik maakt van cultuurvouchers. <sup>42</sup>	Percentage scholen (basisscholen en onderbouw VMBO) dat gebruik maakt van cultuurvouchers.	Percentage van voucherbudget dat is besteed door scholen (PO, praktijk- en speciaal onderwijs, onderbouw VMBO).	Percentage van voucherbudget dat is besteed door scholen (PO, praktijk- en speciaal onderwijs, onderbouw VMBO).
90%	90%	90%	90%
<b>Doelstelling 4b: Laboratorium:</b> Amsterdam biedt ruimte aan onderzoek en experiment en creëert voorwaarden waaronder nieuwe cultuurvormen kunnen ontstaan. De innovatiepotentie van Amsterdam is groot en door kruisbestuiving tussen disciplines, culturen en marktpartijen te stimuleren wordt deze potentie versterkt.			
Aantal innovatieve / creatieve bedrijven in Amsterdam. Groei 3% tot 5% gemeten in vestigingen en banen (t.o.v. peiljaar 2006).	Aantal innovatieve / creatieve bedrijven in Amsterdam. Groei 3% tot 5% gemeten in vestigingen en banen (t.o.v. peiljaar 2006).	<i>Doelstelling Laboratorium opgeheven</i>	
10.130 Vestigingen 34.770 Banen	10.430 Vestigingen 35.810 Banen		

<sup>42</sup> Met inachtneming van de beleidsvrijheid van scholen.

2009	2010	2011	2012
<b>Doelstelling 4c: Wereldklasse:</b> De culturele top en unieke infrastructuur dragen bij aan de culturele dynamiek van de stad. Het trekt talenten, toeristen en professionals en bindt ze aan de stad.			
Aantal Amsterdamse culturele instellingen in de top 10 van de wereld binnen hun eigen vakgebied. 10	Aantal Amsterdamse culturele instellingen in de top 10 van de wereld binnen hun eigen vakgebied. 10	<i>Doelstelling Wereldklasse opgeheven. Ondergebracht als indicator bij doelstelling 3 van het programma Economie en haven: "Amsterdam is een attractieve stad voor bewoners, bedrijven en bezoekers"</i>  <i>Eén van de vijf indicatoren is geworden: "Waardering Kunst en Cultuur (Staat van de Stad)"</i>	
Aantal culturele evenementen en festivals met internationale uitstraling welke vanuit het Kunstenplan ondersteund worden. 11	Aantal culturele evenementen en festivals met internationale uitstraling welke vanuit het Kunstenplan ondersteund worden. 11		
Cultureel gerelateerd toerisme, het percentage toeristen dat culturele instellingen bezoekt. 87%	Cultureel gerelateerd toerisme, het percentage toeristen dat culturele instellingen bezoekt. 87%		
<b>Doelstelling 4d: Prachtstad:</b> Het via kunst en cultuur investeren in de relaties tussen mensen – in de buurt, in de stad, tussen mensen van dezelfde en van verschillende gezindte. Het vergroten van de leefbaarheid in wijken.			
	Aantal personen dat bereikt wordt door culturele buurtaccommodaties (t.o.v. nulmeting in 2007: 133.330 waarvan 51.000 nieuwe en/of jonge Amsterdammers)	Aantal personen dat bereikt wordt door culturele buurtaccommodaties (t.o.v. peiljaar 2010 : 230.300 waarvan 83.870 nieuwe en/of jonge Amsterdammers)	Aantal personen dat bereikt wordt door culturele buurtaccommodaties
	132.208 waarvan 62.600 nieuwe en/of jonge Amsterdammers	Bezoekerstoename t.o.v. 2010: 6%	Bezoekerstoename t.o.v. 2011: 4%

2009	2010	2011	2012
<b>Doelstelling 5: Professionalisering ontwikkeling, eigendom, beheer en onderhoud van cultureel vastgoed</b>			
Professionele aanpak ontwikkeling en eigendom cultureel vastgoed. Vaststellen uitgangspunten	Professionele aanpak ontwikkeling en eigendom cultureel vastgoed. 20% van de panden conform uitgangspunten.	<i>Subdoelstelling 'professionele aanpak' opgeheven.</i>	
Professioneel beheer en onderhoud cultureel vastgoed door het vullen van een database met gegevens over de panden, het wegwerken van urgent onderhoud. Database voor 85% gevuld; 90% urgent onderhoud weg.	Professioneel beheer en onderhoud cultureel vastgoed door het vullen van een database met gegevens over de panden, het wegwerken van urgent onderhoud. <i>Streefcijfers ontbreken in begroting</i>	<i>Subdoelstelling 'database' opgeheven.</i>	
		Het cultureel vastgoed is onderhoudsniveau 3 (redelijke staat van onderhoud). 85% (Voortgangsrapportage Cultuur onder Dak, gebaseerd op de meerjarig onderhoudsplannen van culturele instellingen, peildatum februari 2010).	Het cultureel vastgoed is onderhoudsniveau 3 (redelijke staat van onderhoud). 85%



## **Bijlage 4 - Gedragscode voor leden van de Amsterdamse Kunstraad**

### **1. Onafhankelijkheid**

- Leden hebben geen bestuurlijke belangen in de door het kunstenplan gesubsidieerde kunst- en cultuursector in Amsterdam.
- Leden vervullen geen (betaalde) functies in een of meer van de gesubsidieerde instellingen in het kunstenplan.
- Leden geven geen (betaald) advies aan een of meer van de in het kunstenplan gesubsidieerde instellingen.
- Leden zijn niet in dienst van of werken in opdracht van de Afdeling Kunst en Cultuur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam.

### **2. Giften**

- Leden nemen geen giften in ontvangst van de instellingen die zijn opgenomen of opgenomen willen worden in het Kunstenplan. Uitzonderingen zijn:
  - o vrijkaarten voor openingen, voorstellingen, concerten, presentaties en dergelijke
  - o deelname aan recepties bij openingen van tentoonstellingen, premières en dergelijke
- Bij twijfel over acceptatie, wordt de ambtelijk secretaris geraadpleegd.
- Bij een poging tot omkoping, wordt de voorzitter ingelicht.

### **3. Bedreiging**

- Leden die bedreigd worden en/of in hun functie gehinderd, lichten de voorzitter in.

### **4. Woordvoering**

- Uitsluitend voorzitter en de ambtelijk secretaris zijn woordvoerder naar de pers.
- De voorzitter kan zich bij afwezigheid laten vervangen door de vicevoorzitter.
- De voorzitter behandelt vragen van de pers van bestuurlijke aard en geeft toelichting op uitgebrachte adviezen.
- De ambtelijk secretaris behandelt vragen van de pers van procedurele aard en geeft toelichting op het proces van de besluitvorming in de Kunstraad.





## Bijlage 5 - Voortgang nota Cultuur onder Dak

Acties kader <i>nota Cultuur onder Dak</i> (2008)	Gerealiseerde acties <i>Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak</i> (februari 2010)
De aanmaak van een databank ten behoeve van periodieke monitoring;	Alle gegevens die nodig zijn voor invoering in de vastgoed database zijn beschikbaar en staan klaar voor invoer in de database bij OGA.
Standaardisering van huurcontracten uitgaande van een reële huurwaarde, de overdracht van cultuurpanden met een (groot)stedelijke functie van stadsdelen naar gemeente op basis van de boekwaarde (budgettair neutraal);	De panden van stadsdeel Centrum zijn budgettair neutraal overgenomen door de centrale stad.  Er is een raamcontract opgesteld. Voor de overgenomen panden zijn standaard huurcontracten opgesteld. Bij vernieuwing van contracten wordt het standaard huurcontract gebruikt.
De financiële consequenties van de kadernota 2008 'Cultuur onder Dak' inzichtelijk maken en de thans aanwezige dekking bij de centrale stad, stadsdelen en instellingen in kaart brengen;	Er is op basis van de meerjaren onderhoudsplannen een onderbouwd inzicht in de noodzakelijke kosten voor onderhoud op de korte en langere termijn. Daarmee is het globale financiële inzicht dat Cultuur onder Dak gaf uitgewerkt en onderbouwd.  Uit dat inzicht blijkt dat er een groot structureel tekort is van € 8 miljoen per jaar om het cultureel vastgoed op peil te houden.
Een ruimtelijk afwegingskader voor investeringen in culturele voorzieningen opstellen;	
Een huisvestingsplan cultuur met een meerjarenonderhoudsplan als eigenstandig onderdeel van het Kunstenplan opstellen;	De instellingen hebben hun verantwoordelijkheid genomen voor het opstellen van meerjaren onderhoudsplannen.
De gezamenlijke opslag, schaalvoordelen inkoop en de passendheid van bestaande locaties en huisvesting onderzoeken;	Het beleid van centralisatie en concentratie van het gemeentelijke bezit is uitgevoerd.
Onderzoek sturingsrichting voor grote (ver)nieuwbouwprojecten;	

<b>Acties kader <i>nota Cultuur onder Dak</i> (2008)</b>	<b>Gerealiseerde acties <i>Voortgangsnotitie Cultuur onder Dak</i> (februari 2010)</b>
<p>Nader onderzoek verrichten naar het verwezenlijken van de doelstelling om tot een beter beheer van het cultureel vastgoed te komen. Conform het uitgangspunt van de nota 'Cultuur onder Dak' worden mogelijke coalitiemodellen, fondsconstructies, rechtsvormen, participatievormen van particulieren en eigen bezit van cultuurgebouwen door instellingen in het onderzoek meegenomen (het Amsterdams Cultureel Vastgoedfonds (ACV), als genoemd door de commissie Halberstadt, is hierbij één van de mogelijkheden).</p>	<p>Op basis van onderzoek en gesprekken met deskundigen werd geconcludeerd dat het economisch tij te ongunstig was om een Amsterdams Cultureel Vastgoedfonds destijds te realiseren naast de bestaande fondsen. De notitie concludeerde wel dat het fonds een optie bleef voor de lange termijn.</p>

## Bijlage 6 - Tijdslijn Kunstenplancyclus

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Begr. '06	Begr. '07	Begr. '08								
Programakkoord 2006-2010										
			Hoofdpijnennota 2009-2012							
			Kunstenplan 2009-2012							
			Begr. '09	Begr. '10	Begr. '11	Begr. '12				
Programakkoord 2010-2014										
							Hoofdpijnennota 2013-2016			
							Kunstenplan 2013-2016			
							Begr. '13	Begr. '14	Begr. '15	Begr. '16

De voorbereidingen op het kunstenplan starten ongeveer 1,5 voor het kunstenplan. De looptijd van het kunstenplan is 4 jaar. Dit betekent dat elk nieuw college de voorbereiding van een nieuwe kunstenplan ter hand neemt, terwijl het oude kunstenplan nog zo'n 2,5 jaar doorloopt. Ieder college voert daardoor grotendeels het kunstenplan uit van het vorige college.



## **Bijlage 7 - Samenvatting eerste rapportage 'Doelbereik en controle'**

*(16 september 2008)*

### **I Inleiding**

Het maatschappelijke belang van een florerende kunst- en cultuursector is groot, zowel voor Amsterdammers als voor bezoekers van de stad. Amsterdam neemt zowel nationaal als internationaal een vooraanstaande positie in op het gebied van kunst en cultuur. Met beleid voor kunst- en cultuur wil de gemeente deze positie in stand houden en liefst nog uitbreiden en versterken. Amsterdammers en bezoekers moeten de mogelijkheid hebben om te genieten van kunst en cultuur en om er zelf aan deel te nemen, professioneel of als amateur kunstbeoefenaar. De overheid – het rijk, de provincie, de gemeente en de stadsdelen – hebben hierbij de functie van subsidieverstrekker en fungeren ook als schepper van randvoorwaarden, zoals het in stand houden van cultureel vastgoed en het realiseren en distribueren van producties (concerten, voorstellingen, exposities en dergelijke).

De financiële tegenvallers bij enkele culturele instellingen waarmee de gemeente Amsterdam de afgelopen jaren is geconfronteerd waren voor de rekenkamer aanleiding onderzoek te doen naar het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Amsterdam.

Het in dit rapport gepresenteerde onderzoek naar het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Amsterdam is vooral gericht op de controlfase en toezicht van de gemeente bij het verstrekken van subsidies aan culturele instellingen. Hiermee wil de rekenkamer bijdragen aan een verbetering van de controle en toezicht voor de nieuwe kunstenplanperiode 2009-2012. Daarnaast is voor deze beperkte focus gekozen om het verdelingsproces van de subsidies voor de komende kunstenplanperiode, zoals dat in het najaar van 2008 wordt uitgevoerd, niet te belemmeren. Een afzonderlijk onderzoek naar het verdelingsproces van de kunst- en cultuursubsidies en de bedrijfsvoering bij een beperkt aantal instellingen wil de rekenkamer publiceren in januari 2009.

In dit (deel) onderzoek naar het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid staan de volgende vragen centraal.

1. Welke doelen heeft de gemeente gesteld met het kunst- en cultuurbeleid?
2. Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid in de gemeente Amsterdam?
3. Hanteert de gemeente goede kaders voor het aangaan en onderhouden van financiële relaties met culturele instellingen, in het bijzonder voor de subsidiëring via de kunstenplansystematiek?
4. Gedraagt de gemeente Amsterdam zich als een goede subsidieverstrekker bij de uitvoering van het Kunstenplan?
5. Beschikken de culturele instellingen als ontvangers van overheidsmiddelen over een goede financiële positie en leggen zij op adequate wijze verantwoording af?

## **II Aanpak**

Voor de beantwoording van deze vragen heeft de rekenkamer de relevante beleidsdocumenten en verordeningen van de gemeente Amsterdam bestudeerd. Daarnaast heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met medewerkers van:

- de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO);
- het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA);
- de Amsterdamse Kunstraad (AKr);
- het Amsterdamse Fonds voor de Kunst (AFK);
- het Amsterdamse overleg Culturele Instellingen (ACI);
- een aantal kunst en culturele instellingen.

Om de vraag te beantwoorden of de gemeente zich gedraagt als een goede subsidieverstrekker heeft de rekenkamer de dossiers van 30 culturele instellingen onderzocht. Deze 30 instellingen zijn willekeurig geselecteerd uit de totaal 121 instellingen die zijn gesubsidieerd vanuit het *Kunstenplan 2005-2008*. Deze 30 instellingen ontvangen jaarlijks bijna € 15,5 miljoen van de ruim € 76 miljoen die vanuit het kunstenplan voor de 121 instellingen per jaar beschikbaar is. Binnen het dossieronderzoek heeft de rekenkamer ook gekeken naar de financiële positie van de culturele instellingen en de wijze waarop de instellingen verantwoording afleggen.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om bij de resultaten van het dossieronderzoek de namen van de 30 onderzocht culturele instellingen te anonimiseren. De rekenkamer wil zo voorkomen dat informatie over individuele instellingen de politieke besluitvorming (het verdelingsproces), zoals dat in het najaar 2008 wordt uitgevoerd voor de komende kunstenplanperiode 2009-2012, op een ongewenste wijze wordt beïnvloed. Immers, specifieke informatie over een beperkt aantal instellingen levert onevenwichtige informatie op over het geheel van de culturele instellingen en kan daarmee leiden tot (rechts)ongelijkheid en ongelijke behandeling bij de politieke besluitvorming over de subsidiëring van deze instellingen.

Overigens heeft de rekenkamer geen onderzoek gedaan naar artistieke elementen in het kunst- en cultuurbeleid.

## **III Conclusies**

De rekenkamer trekt op basis van haar onderzoek naar het kunst- en cultuurbeleid conclusies over de volgende 4 onderwerpen:

- Het beleid en de daarbij geformuleerde doelen.
- De doeltreffende uitvoering van het beleid.
- De gemeente als subsidieverstrekker.
- De financiële positie van culturele instellingen en de rol van DMO.

### *Beleid en de daarbij geformuleerde doelen*

De rekenkamer heeft het kunst- en cultuurbeleid onderzocht zoals dat is neergelegd in het *Kunstenplan 2005-2008*. Zij heeft daarbij vooral gekeken of de in het *Kunstenplan 2005-2008* opgenomen doelstellingen afrekenbaar zijn geformuleerd. Tevens heeft de rekenkamer onderzocht in welke mate het beschikbare budget voor kunst- en cultuur gelijke tred houdt met de ontwikkeling van het aantal gesubsidieerde stoelen en plaatsen.

### *Kunstenplan 2005-2008*

In het *Kunstenplan 2005-2008* worden 4 programma's uitgewerkt:

- *Aandeelhouderschap*. Uitgangspunt hierbij is dat het cultuurbeleid ertoe moet bijdragen dat Amsterdammers zich mede eigenaar voelen van de stad. Het programma bevat onderdelen die er voor moeten zorgen dat de identiteit van de Amsterdammers en hun identificatie met de stad wordt versterkt en de cultuurparticipatie wordt gestimuleerd van groepen die tot nog toe weinig deelnemen.
- *Creatieve industrie*. Vanuit de gedachte dat het culturele en innovatieve klimaat van Amsterdam in hoge mate bepalend zijn voor de stedelijke dynamiek wil het college van B&W op verschillende wijze investeren in de creatieve industrie. Onder andere door te investeren in het onderwijs en door cultureel ondernemerschap te stimuleren.
- *Internationale kunststad*. Het college van B&W wil het profiel van Amsterdam als internationale en nationale topstad op het gebied van cultuur aanscherpen en onderhouden. Daarvoor wil het college van B&W in de periode van het *Kunstenplan* 'extra impulsen geven aan de programmering van nieuwe en vernieuwde cultuuraccommodaties'.
- *Vastgoedmanagement*. Met dit onderdeel wil het college van B&W 'randvoorwaarden scheppen voor de versterking van de fysieke culturele infrastructuur'. Het college wil binnen dit programma komen tot een betere afstemming tussen de planning van nieuw te bouwen culturele voorzieningen en het sociale, economisch en ruimtelijk beleid. Daarnaast is binnen het programma aandacht voor het onderhoud en beheer van culturele instellingen, waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid hiervoor meer bij de culturele instellingen wil leggen.

In het *kunstenplan 2005-2008* worden elk van deze 4 programmaonderdelen voorzien van doelstellingen en beoogde resultaten. In totaal zijn er 25 doelstellingen geformuleerd:

- Aandeelhouderschap (4 doelstellingen).
- Creatieve industrie (11 doelstellingen).
- Internationale cultuurstad (5 doelstellingen).
- Vastgoedmanagement (5 doelstellingen).

De rekenkamer is van deze 25 doelstellingen nagegaan in welke mate deze afrekenbaar en meetbaar zijn geformuleerd. Van de 25 doelstellingen in het *kunstenplan 2005-2008* is er één meetbaar geformuleerd. Het gaat hier om de doelstelling 'Verankeren cultuureducatie in het primair onderwijs en VMBO' met als beoogd

resultaat voor 2008 dat 40% van de scholen in het primair onderwijs en VMBO een doorlopende leerlijn cultuureducatie heeft. De overig 24 hebben geen kwantitatief geformuleerd beoogd resultaat. Een deel van de doelstellingen is als te leveren prestatie geformuleerd (het ontwikkelen van een visie, het opstellen van een plan). De rekenkamer constateert dat deze prestatiedoelstellingen veelal niet voldoende specifiek zijn geformuleerd.

De rekenkamer concludeert dat het kunstenplan 2005-2008 beperkt meetbaar en afrekenbaar is geformuleerd. Hierdoor kan het kunstenplan 2005-2008 onvoldoende als stuurinstrument functioneren voor de gemeente.

#### *Verhouding stoelentoe name en kunstenplanbudgetten*

De ontwikkeling van het budget van het *Kunstenplan 2005-2008* houdt geen gelijke tred met de ontwikkeling van het aantal gesubsidieerde plaatsen. Gecorrigeerd voor inflatie is het budget voor het kunstenplan in de periode 1993 – 2005 met 10% toegenomen, terwijl het aantal gesubsidieerde staanplaatsen en stoelen in de periode 1995 – 2005 met 42% is toegenomen. Deze discrepantie leidt tot een verschraling van het subsidiebudget per stoel. De gemeente heeft geen beleid geformuleerd om deze discrepantie tussen de toename van het aantal gesubsidieerde stoelen en de beschikbare budgetten op te lossen.

#### ***Doeltreffende uitvoering van het beleid***

De rekenkamer heeft de vraag beantwoord in hoeverre er sprake is van een doeltreffende uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid in de gemeente Amsterdam. De rekenkamer heeft daarbij gekeken naar de realisatie van beleidsdoelen van de gemeente en geleverde prestaties door de instellingen in het jaar 2006.

#### *Doelen van de gemeente*

De rekenkamer komt tot de conclusies dat het in grote mate onduidelijk is in welke mate de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* zijn gerealiseerd. Bij 19 van de 25 doelstellingen kan niet worden vastgesteld of de beoogde resultaten (geheel of ten dele) zijn bereikt. Bij 6 van de 25 doelstellingen kan wel worden vastgesteld of de beoogde resultaten zijn bereikt. Deze doelstellingen zijn:

1. Verankeren van cultuureducatie in het primair onderwijs en het VMBO.
2. De kunst- en cultuurgebouwen dienen een aantrekkelijke uitstraling te hebben, modern te zijn geoutilleerd en goed te zijn onderhouden.
3. Planning van nieuwe culturele voorzieningen is afgestemd met en geïntegreerd in het sociaal, economisch en ruimtelijk beleid van de gemeente.
4. Gebiedsvisies en een daaraan gerelateerd meerjarenprogramma Cultuurvoorzieningen vormen de basis voor planmatige aanpassingen in de fysieke culturele infrastructuur.
5. Beleidsmatig en programmatisch is sprake van afstemming tussen nieuw te realiseren culturele accommodaties en ruimtelijke planvormingsprocessen



6. Scheppen van condities waardoor instellingen zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor het beheer en onderhoud van vastgoed, waaronder het wegwerken van achterstallig onderhoud van culturele panden (cultureel vastgoed).

De rekenkamer heeft vastgesteld dat van deze 6 doelstellingen de beoogde resultaten nog niet zijn bereikt. Van deze 6 nog niet bereikte doelstellingen hebben er overigens 5 betrekking op het vastgoedmanagement van culturele gebouwen. De belangrijkste reden waarom deze doelstellingen nog niet zijn bereikt, is dat pas met de activiteiten voor het thema vastgoedmanagement begin 2008 een aanvang is gemaakt, met de oprichting van de unit Cultureel Vastgoed bij de afdeling Kunst en Cultuur van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De afdeling zal uitvoering geven aan de in maart 2008 door de gemeenteraad vastgestelde nota *Cultuur onder Dak*.

De rekenkamer constateert dat een aantal van de onderwerpen uit de nota *Cultuur onder Dak*, met name waar het gaat om het wegwerken van achterstallig onderhoud, ook al in 2004 opgenomen zijn in het *Kunstenplan 2005-2008*. Bovendien constateert de rekenkamer dat DMO uitvoering van het merendeel van de onderwerpen in de nota *Cultuur onder Dak* nodig acht om te komen tot realisatie van de doelen uit het *Kunstenplan 2005-2008* voor het onderwerp 'vastgoedmanagement'.

Tevens constateert de rekenkamer dat in het kader van vastgoedmanagement er:

- een kadernota is geschreven, *Cultuur onder dak*, die in maart 2008 door de gemeenteraad is vastgesteld;
- onderzoeken zijn verricht naar achterstallig onderhoud bij culturele instellingen: *Budgettering onderhoudskosten cultuuraccommodaties* (ABT, 2007) en *Tussenrapportage onderzoek huisvestingslasten 52 culturele instellingen* (Luro, 2007)
- adviezen geschreven zijn over het onderhoud en beheer van culturele instellingen, zoals *Stenen op afstand* door de commissie Halberstadt, c.s. (2007).

De rekenkamer concludeert echter ook dat concrete resultaten zoals de opzet van een investeringsfonds voor culturele instellingen en het wegwerken van achterstallig onderhoud vooralsnog uitblijven.

#### *Beoogde prestaties instellingen*

De rekenkamer komt verder tot de conclusie dat de uitvoering van activiteiten door de culturele instellingen in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* in beperkte mate doeltreffend is. Van de 30 onderzochte instellingen weten er 11 de beoogde prestaties voor 2006 (37%) te realiseren. Dit betekent dat deze instellingen het aantal voorgenomen voorstellingen, producties, tentoonstellingen of cursussen heeft gerealiseerd en ook het beoogde aantal bezoekers of deelnemers heeft bereikt.

Van de 30 instellingen realiseren 10 instellingen (33%) *deels* de beoogde prestaties in 2006. Bij deze instellingen blijft *of* het aantal voorstellingen, producties, tentoonstellingen of cursussen achter bij het beoogde aantal *of* het aantal bezoekers of het aantal deelnemers is lager dan het beoogde aantal.

Bij 4 van de 30 instellingen (13%) worden de beoogde prestaties *niet* gerealiseerd, zowel het aantal voorstellingen, producties, tentoonstellingen of cursussen, als het aantal bezoekers of deelnemers blijft achter bij het beoogde aantal.

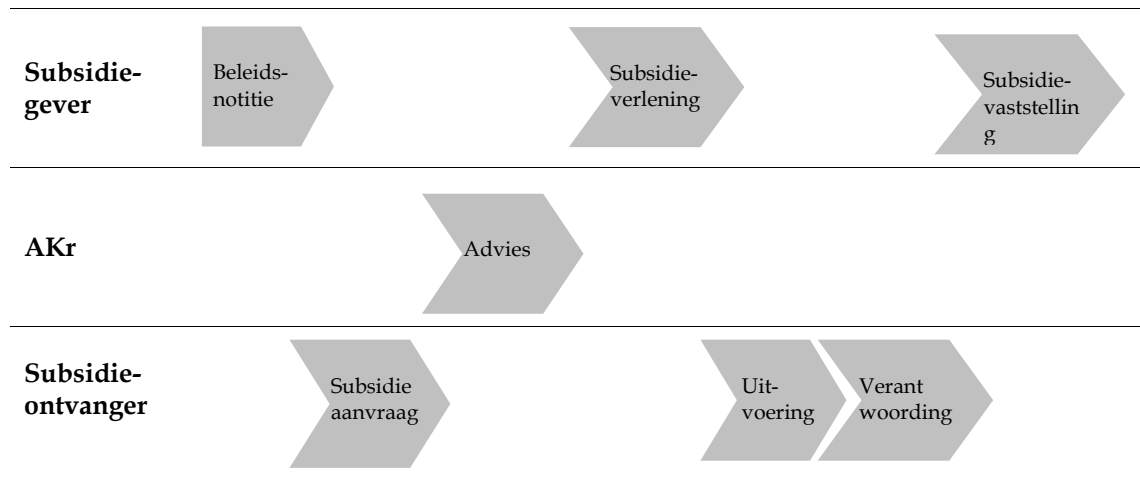
Van de 30 instellingen is het bij 3 instellingen (10%) *onduidelijk* of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd (10%). Bij die instellingen bevat het jaarverslag 2006 onvoldoende informatie om te bepalen of de beoogde prestaties daadwerkelijk zijn bereikt.

Bij 2 van de 30 instellingen (7%) zijn geen prestatieafspraken gemaakt. Dit is voor deze 2 instellingen begrijpelijk te verklaren omdat de subsidie is verleend voor huisvestingskosten. Afspraken over te leveren culturele of kunstzinnige prestaties in de vorm van aantal voorstellingen of bezoekersaantallen zijn in dat kader niet relevant.

#### *De gemeente als subsidieverstrekker*

Op grond van Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent het proces van subsidieverstrekking bij het kunst- en cultuurbeleid de volgende fasering.

*Figuur 1.2 - De kunstenplancyclus*



Subsidiëring start met het indienen van een subsidieaanvraag door de instelling die subsidie wenste te ontvangen. In het kader van de subsidiëring van kunst- en cultuurinstellingen worden de subsidieaanvragen door de Amsterdamse Kunstraad beoordeeld. Op basis van het advies van de Amsterdamse Kunstraad wordt eventueel met door het college van B&W en de raad aangebrachte wijzigingen het Kunstenplan vastgesteld. Het Kunstenplan vormt de basis op grond waarvan de gemeente overgaat tot het beschikken van de subsidieverlening aan de culturele instellingen. Nadat de culturele instelling zich heeft verantwoord over de uitvoering beoordeelt de gemeente deze verantwoording. Indien de gemeente op basis van deze

verantwoording concludeert dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan, wordt de subsidie vastgesteld.

De rekenkamer heeft bij de beoordeling van de gemeente als subsidieverstrekker gekeken naar de volgende aspecten:

- Algemene elementen in het subsidieproces.
- De subsidieaanvraag.
- De advisering van de Amsterdamse Kunstraad.
- De subsidieverlening.
- Het toezicht op de besteding van subsidies door instellingen.
- De subsidievaststelling.

#### *Algemene aspecten van het subsidieproces*

De rekenkamer heeft beoordeeld in welke mate de subsidieverordeningen werkbaar zijn en of deze verordeningen zijn doorvertaald in werkdocumenten, proces- en functiebeschrijvingen voor degenen die het subsidieproces moeten uitvoeren (verlenen, toezicht houden en vaststellen). Ook heeft de rekenkamer onderzocht of er een periodieke evaluatie van het subsidieproces wordt uitgevoerd en of de gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd over de subsidiëring van culturele instellingen.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende conclusies:

- De gemeenteraad wordt middels de subsidiestaten in de jaarplannen en jaarverslagen van de gemeente Amsterdam adequaat geïnformeerd over de subsidiëring aan culturele instellingen.
  - Er zijn evaluaties van de kunstenplansystematiek uitgevoerd. Specifieke evaluaties van het proces van subsidieverstrekking ontbreken echter.
  - Op de subsidies aan culturele instellingen zijn op onderdelen strijdige subsidieverordeningen van toepassing: de Algemene subsidieverordening Amsterdam 2004 (*ASA 2004*) en de *Kunstenplanverordening 1993*. De tegenstrijdigheden hebben betrekking op:
    - De data waarop culturele instellingen jaarlijks hun verantwoording moeten indienen: 1 mei in *ASA 2004*, 1 juni in de *Kunstenplanverordening 1993*;
    - De maximale egalisatiereserve: 15% van het jaarlijkse subsidiebedrag in *ASA 2004*, geen opmerking in de *Kunstenplanverordening 1993*.
    - De handhaving in het subsidieproces. De *Kunstenplanverordening 1993* regelt daar niets over. In de *ASA 2004* worden voorwaarden gesteld waaronder overgegaan kan worden tot terugvordering of weigering van subsidies.
    - De aard van de subsidie. De *ASA 2004* kent periodieke subsidies, waarderings-subsidies en projectsubsidies. De *Kunstenplanverordening 1993* kent deze terminologie niet maar hanteert het begrip meerjarige budgetsubsiëring.
- De gemeente geeft aan culturele instellingen geen helderheid over de wijze waarop beide verordeningen zich tot elkaar verhouden.
- De subsidieverordeningen hebben in onvoldoende mate geleid tot een doorvertaling in duidelijke werkprocessen en taakomschrijvingen voor degenen die ze

moeten uitvoeren. De afdeling Financieel Juridische Zaken (FJZ) van DMO is verantwoordelijk voor de verlening van subsidies, de dossiervorming over de instellingen, controle van het financieel jaarverslag en de subsidievaststelling. De afdeling FJZ hanteert daarbij duidelijke werkprocessen en taakomschrijvingen. De afdeling Kunst en Cultuur is de uitvoerder van de beleidsprogramma's in het Kunstenplan. Daarnaast zijn de medewerkers van de afdeling Kunst en Cultuur accounthouder voor de culturele instellingen. De accounthouder verzorgt het contact met de instellingen en dient te controleren of de instelling zich houdt aan de prestatie afspraken die zij met de gemeente heeft gemaakt. De rekenkamer heeft bij de bij de afdeling Kunst en Cultuur geen duidelijk omschreven werkprocessen en taakomschrijvingen aangetroffen. Zo is onvoldoende duidelijk wat een accountmanager van een culturele instelling moet doen. Hierdoor worden culturele instellingen afhankelijk van de interpretatie van een individuele ambtenaar van zijn specifieke taak.

#### *Subsidieaanvraag*

Het proces van subsidieverstrekking begint met het indienen van een aanvraag door de culturele instellingen. De rekenkamer hanteert daarbij als norm dat er sprake moet zijn van een heldere opdrachtformulering door de gemeente.

Culturele instellingen krijgen voorafgaand aan de aanvraag van DMO voldoende informatie over de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend en waar de aanvraag inhoudelijk en financieel aan moet voldoen. De rekenkamer concludeert daarom dat de opdrachtformulering van de gemeente voldoende helder en uitgebreid is.

#### *Advisering door AKr*

De rekenkamer heeft onderzocht in welke mate het college van B&W en de Gemeenteraad de adviezen van de Amsterdamse Kunstraad (AKr) opvolgen en tevens gekeken naar de wijze waarop de AKr haar adviezen opstelt.

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

- Bij het opstellen van het concept kunstenplan 2005-2006 heeft het college van B&W bij 18 van de 121 instellingen een wijziging doorgevoerd voor ruim € 5 miljoen (7% van de subsidies in het *Kunstenplan 2005-2008*). Bij de vaststelling van het *Kunstenplan 2005-2008* voert de gemeenteraad bij 20 van de 121 instellingen wijzigingen door, voor een totaal bedrag van ruim € 3 miljoen (4% van de subsidies in het *Kunstenplan 2005-2008*). De gemeenteraad draait de mutaties van B&W deels terug. Gezamenlijk brengen de gemeenteraad en het college bij 26% van de voorstellen voor subsidie aan culturele instellingen wijzigingen aan ten opzicht van het advies van de AKr. Het gaat hierbij om een bedrag van ruim € 4 miljoen (6% van de subsidies in het *Kunstenplan 2005-2008*). Het college van B&W en de gemeenteraad volgen dus in hoge mate de adviezen van de Amsterdamse Kunstraad. Van het totale bedrag aan subsidies waarover de Amsterdamse Kunstraad advies uitbrengt, nemen het college van B&W en de gemeenteraad 94% over.

- Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen voor de kunstenplanperiode 2005-2008 door de AKr heeft de AKr primair de kwaliteit van de kunst- en cultuurproducties beoordeeld. De door het college en raad vastgestelde speerpunten in het kunst- en cultuurbeleid ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie', 'Internationale kunststad') hebben, mede gelet op de bezuinigingen en de personele bezetting van de AKr, een geringe rol gespeeld bij de beoordeling. Daarnaast heeft de AKr niet systematisch de begrotingen en bedrijfsvoering van aanvragers beoordeeld, terwijl dit wel expliciet door de gemeente is gevraagd.

#### *Subsidieverlening*

Bij de beoordeling van de rol van de gemeente bij de subsidieverlening heeft de rekenkamer onderzocht of de subsidiebeschikking een aantal vaste onderdelen bevat, zoals de doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten, het subsidiebedrag, de juridische grondslagen en de eisen die worden gesteld aan de verantwoording door de culturele instelling. Daarnaast heeft de rekenkamer gekeken of de financiële positie van de instellingen een rol heeft gespeeld bij de subsidieverlening. Ten slotte heeft de rekenkamer onderzocht of het proces van subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid.

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

- De subsidiebeschikkingen bevatten het subsidiebedrag en de voorwaarden waaraan de verantwoording door de culturele instellingen over de subsidie moet voldoen.
- De subsidiebeschikkingen bevatten onvoldoende doorvertalingen van beleidsdoelstellingen in te leveren producten of prestaties.
- De financiële positie van de culturele instellingen heeft geen zichtbare rol gespeeld bij de subsidieverlening aan deze instellingen.
- De subsidieverlening in 2006 wordt onvoldoende gekenmerkt door tijdigheid. Na indiening van de aanvraag reageert de gemeente bij 9 van de 30 onderzochte instellingen (30%) binnen de in de ASA 2004 voorgeschreven termijn van 8 weken. Bij 26 van 30 instellingen (87%) was dit wel het geval binnen 16 weken.

#### *Toezicht DMO op de besteding van subsidies door instellingen*

De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze DMO invulling geeft aan haar toezichthoudende rol op de besteding van subsidies door culturele instellingen. De rekenkamer hanteert daarbij als norm dat de gemeente op systematische wijze toezicht houdt op de besteding van deze subsidies door:

- Een beoordeling van de subsidieaanvraag.
- Het houden van jaarlijkse voortgangsgesprekken.

De rekenkamer constateert op basis van haar onderzoek het volgende:

- DMO beoordeelt onvoldoende zichtbaar de aanvragen voor de subsidies in het kader van het Kunstenplan 2005-2008. Van de 30 onderzochte instellingen is bij 14 (47%) de aanvraag zichtbaar beoordeeld.
- DMO voert niet jaarlijks voortgangsgesprekken met de instellingen.

De rekenkamer concludeert dat DMO het toezicht op de besteding van subsidies door culturele instellingen nog op verschillende onderdelen kan verbeteren.

### ***Subsidievaststelling***

De subsidievaststelling vormt de laatste fase van het subsidieproces. Het is het moment waarop de gemeente nagaat of voldaan is aan de subsidievoorwaarden en de gemeente de hoogte van het subsidiebedrag definitief vaststelt. De rekenkamer heeft onderzocht of de gemeente voorafgaand aan de subsidievaststelling beoordeelt of de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd, of de gemeente de financiële verantwoording heeft beoordeeld en of er een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven. Daarnaast is de rekenkamer nagegaan of de gemeente passende maatregelen heeft genomen indien niet aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Tevens heeft de rekenkamer onderzocht of het proces van subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende constatering:

#### Beoordeling prestatie en financiële verantwoording

- DMO heeft bijna alle ingediende financiële jaarverslagen door DMO beoordeeld en goedgekeurd (97%). Ook zijn de meeste jaarverslagen voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring (94%). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in tegenstelling tot wat het controleprotocol van DMO voorschrijft de accountantsverklaring bij 20% van de onderzochte instellingen niet specifiek voor de subsidie van de gemeente Amsterdam is afgegeven.
- De inhoudelijke jaarverslagen zijn bij de meerderheid (70%) van de door de rekenkamer onderzochte instellingen niet zichtbaar beoordeeld.

#### Passende maatregelen bij gedeeltelijk niet nakomen van afspraken

- Bij de subsidievaststelling worden in onvoldoende mate systematisch opmerkingen over de financiële positie van de instelling gemaakt wanneer daarvoor wel aanleiding is. Bij 6 van de 30 instellingen (20%) heeft de rekenkamer geconstateerd dat er geen opmerkingen over de zogeheten solvabiliteit (financiële stabiliteit op de *lange* termijn) van de instelling zijn gemaakt in de beschikking waarin het subsidiebedrag wordt vastgesteld, terwijl deze solvabiliteit lager is dan de norm die DMO daarvoor hanteert.
- Bij de subsidievaststelling worden in onvoldoende mate systematisch opmerkingen over de achterblijvende prestaties van de instelling gemaakt wanneer daarvoor wel aanleiding is. Bij 14 van de 30 (47%) instellingen zijn de prestaties niet of deels zijn gerealiseerd. In één geval heeft dit geleid tot een opmerking in de beschikking waarin het subsidiebedrag wordt vastgesteld. Bij de overige 13 instellingen wordt geen opmerking gemaakt.

### Tijdigheid

- Van de 30 onderzochte instellingen dient 60% de aanvraag tot subsidievestiging vaststelling vast in.
- De gemeente stelt de subsidie bij 80% van de onderzochte instellingen vast na afloop van voorgeschreven maximale termijn van 21 weken.

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies ten aanzien van de subsidievestiging:

- DMO beoordeelt niet systematisch en zichtbaar de door de instellingen geleverde prestaties.
- DMO neemt geen passende maatregelen bij instellingen die de gemaakte afspraken niet zijn nagekomen.
- DMO stelt het definitieve subsidiebedrag niet vast.

### *Financiële positie culturele instellingen en de rol van DMO*

Om de oorzaken van financiële tegenvallers te duiden en vroegtijdig handelen van de gemeente mogelijk te maken heeft de rekenkamer de financiële positie van 30 culturele instellingen onderzocht. De rekenkamer heeft daarbij met name gelet op:

- De omvang van het eigen vermogen
- De liquiditeit (financiële stabiliteit op de *korte* termijn).
- De solvabiliteit (financiële stabiliteit op de *lange* termijn).
- De samenhang tussen liquiditeit en solvabiliteit.

De rekenkamer heeft op basis van informatie over het eigen vermogen en de liquiditeit en solvabiliteit een onderscheid gemaakt tussen financieel sterke en financieel zwakke instellingen. Bij deze twee groepen instellingen kan de gemeente potentiële problemen bij culturele instellingen zien ontstaan. Daarom heeft de rekenkamer tevens onderzocht op welke wijze DMO informatie over de financiële positie van culturele instellingen gebruikt bij de subsidieverlening en subsidievestiging.

### *Financieel sterke instellingen.*

De gemeente hanteert als norm voor de vorming van reserves dat de egaliseringsreserve van instellingen niet meer mag bedragen dan 15% van het jaarlijkse subsidiebedrag (ASA 2004). Met deze norm beoogt de gemeente de winst op subsidies te maximaliseren. De rekenkamer heeft berekend dat 6 van de 30 onderzochte instellingen (20%) een reserve hebben opgebouwd, die boven deze 15% norm ligt die de gemeente heeft vastgesteld. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de grens voor financiële reserves met € 5.670.023 wordt overschreden door deze 6 instellingen gezamenlijk. Deze reserves zijn evenwel niet allemaal vrij beschikbaar. Een omvangrijk deel van de reserves gebruikten de instellingen om afschrijvingen op gedane investeringen te dekken. Als dit investeringsdeel buiten beschouwing wordt gelaten dan concludeert de rekenkamer dat 5 van de 6 instellingen over een te hoge *vrij besteedbare reserve* beschikken. Het gaat hier om algemene reserves, bestemmingsreserves (niet bestemd voor afschrijvingslasten) en egaliseringsreserves die gevormd zijn door onderbesteding

van subsidiegelden in voorgaande jaren. In totaal gaat het om een bedrag van € 350.840 in 2006. Deze vrij besteedbare reserve van € 350.840 is voor het grootste deel (80%) gevormd bij 2 van de 5 instellingen.

#### *Financieel zwakke instellingen.*

De rekenkamer heeft geconstateerd dat 14 van de 30 instellingen (47%) een lagere solvabiliteit hebben dan de norm die DMO daarvoor hanteert. Van deze 14 instellingen hebben er 5 een negatief eigen vermogen in 2006. De rekenkamer beoordeelt deze 14 instellingen als kwetsbaar. Dit geldt in het bijzonder voor de instellingen met een negatief eigen vermogen. Ze zijn als uitvoerders van het cultuurbeleid risicovolle partners voor de gemeente.

Van de 14 instellingen met een lage solvabiliteit beschikken er 6 (20% van de 30 onderzochte instellingen) in 2006 over onvoldoende liquide middelen. Deze instellingen hebben op korte termijn betalingsverplichtingen, waaraan zij mogelijk niet kunnen voldoen. Door de combinatie van een lage solvabiliteit en lage liquiditeit zijn deze instellingen de meest risicovolle partners van de gemeente. Het is waarschijnlijk dat deze instellingen zonder passende maatregelen in ernstige financiële problemen komen.

#### *Rol DMO*

De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze DMO informatie over de financiële positie gebruikt bij de subsidievaststelling en komt op basis van dit onderzoek tot de volgende constatering:

- DMO verzamelt op systematische wijze informatie over de vermogenspositie van kunst- en culturele instellingen.
- DMO besteedt bij subsidievaststelling geen bijzondere aandacht aan instellingen met forse eigen vermogens.
- DMO maakt bij de subsidievaststelling in 2006 bij 7 van de 14 instellingen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen een opmerking in de vaststellingsbrief. Bij één instelling wordt gevraagd om een plan van aanpak om het gesignaleerde probleem op te lossen. Bij 6 van de 14 instellingen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen maakt DMO bij de subsidievaststelling geen opmerking en bij één van de 14 instellingen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen is de subsidie nog niet definitief vastgesteld.

De rekenkamer komt op grond van bovenstaande bevindingen tot de volgende conclusies:

- DMO verbindt geen consequenties aan de vermogenstoets die DMO verricht bij instellingen en maakt ook geen systematische analyse van het vermogen van de instellingen. DMO neemt onvoldoende tijdig waar wanneer instellingen een overschot aan (egalisatie)reserves opbouwen. DMO maakt geen gebruik van de mogelijkheid in deze situatie passende maatregelen te treffen, zoals het laten besteden van de reserves aan extra culturele activiteiten of het verminderen van



het subsidiebedrag. Hierdoor verkleint DMO in principe de beleidsruimte van de gemeente.

- DMO handelt onvoldoende preventief en gedraagt zich onvoldoende proactief indien instellingen in financiële problemen dreigen te komen. DMO ziet daardoor te laat mogelijke incidenten en financiële tegenvallers aankomen, terwijl zij wel over de informatie en mogelijkheden beschikt om hierin preventief op te treden.

#### *Ten slotte*

Het feit dat er met regelmaat incidenten zijn, waarbij culturele instellingen financiële tegenvallers op de gemeente hebben verhaald, kan - naast conjuncturele en externe factoren - deels worden verklaard door de combinatie van onduidelijke regelgeving en de wijze waarop het toezicht door de gemeente wordt uitgevoerd, zodat deze tegenvallers in een (te) laat stadium aan het licht komen.

#### **IV Aanbevelingen**

De rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek naar het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Amsterdam in totaal 14 aanbevelingen gedaan. Van deze 14 aanbevelingen zijn er:

- drie gericht op de formulering van het kunst en cultuurbeleid;
- zes gericht op het proces van subsidieverlening en - vaststelling;
- één op de verantwoording van het college richting de raad over de bereikte resultaten met de uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid;
- twee op (de controle van) het eigen vermogen en de financiële reserve van culturele instellingen;
- twee op het vastgoedmanagement van de gemeente.

#### **Beleid**

1. Maak de doelstellingen die met de uitvoering van het kunstenplan worden beoogd meer meetbaar en afrekenbaar, zodat voor de raad duidelijker wordt of en in welke mate de beoogde resultaten met het kunstenplan daadwerkelijk worden bereikt.
2. Maak met de AKr heldere afspraken over de opdracht die zij in het kader van het kunstenplan vervult en vraag aan de AKr om bij het uitbrengen van haar advies duidelijk aan te geven op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan de door het college verstrekte opdracht.
3. Formuleer een visie waarin een relatie wordt gelegd tussen de toename van het aantal stoelen en het beschikbare budget voor de subsidies in het kader van het kunst- en cultuurbeleid.

#### **Resultaten**

4. Rapporteer jaarlijks aan de gemeenteraad over de resultaten die met de uitvoering van het kunstenplan zijn gerealiseerd. Besteed hierbij aandacht aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen, de besteding van subsidies en de door de instellingen geleverde prestaties.

### **Subsidieproces**

5. Hanteer subsidiebeschikkingen voor instellingen met vaste onderdelen, waarin:
  - de prestatieafspraken met elke instelling afzonderlijk zijn opgenomen;
  - een onderscheid wordt gemaakt tussen subsidie voor vastgoedmanagement (zoals onderhoud van het pand) en subsidie voor programmering of activiteiten.
6. Maak heldere werkinstructies voor de afdeling Kunst en Cultuur van DMO, waaruit blijkt welke aspecten van het inhoudelijk jaarverslag moeten worden beoordeeld en getoetst.
7. Maak een heldere taakomschrijving voor de functie accounthouder, zodat zowel voor de ambtenaar als voor de instelling duidelijk is wat een accounthouder zou moeten doen en wat het dossier over de instelling minimaal zou moeten bevatten.
8. Laat accounthouders jaarlijkse gesprekken voeren met culturele instellingen, waarin in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde komen: te leveren prestaties / activiteiten, vastgoedmanagement (onderhoud), financiële positie van de instelling.
9. Laat instellingen zich specifiek verantwoorden over ontvangen subsidiegelden, zodat kan worden vastgesteld welk deel van de subsidie wordt toegevoegd aan de egaliseringsreserve voor de subsidies uit het kunstenplan.
10. Geef in de subsidiebeschikking expliciet aan op welke onderdelen van de ASA 2004 wordt afgeweken bij het toekennen van de subsidies in het kader van het kunstenplan.

### **Eigen vermogen en financiële reserve**

11. Laat DMO voorafgaand aan de subsidiebeschikking een vermogenstoets uitvoeren bij elk van de instellingen. Houdt bij de subsidiebeschikking rekening met de vermogenspositie van de instellingen.
12. Vraag aan instellingen met een lage liquiditeits- of solvabiliteitsratio om te komen met een plan van aanpak om deze ratio's te verbeteren. Op deze wijze kan DMO meer proactief interveniëren, voordat instellingen in ernstige financiële problemen komen.

### **Vastgoedmanagement**

13. Zorg dat aan de activiteiten in het kader van het Vastgoedmanagement in het Kunstenplan 2005-2008 en in de nota *Cultuur onder Dak* tijdig uitvoering wordt gegeven en rapporteer over de voortgang halfjaarlijks aan de gemeenteraad.
14. Zorg dat alle instellingen een meerjarenonderhoudsplan hebben en voer jaarlijkse controle uit op de uitvoering daarvan.

### **V Bestuurlijke reactie en nawoord**

Het College van B&W onderschrijft in belangrijke mate de bevindingen en conclusies van de rekenkamer. Van de 14 aanbevelingen neemt het college er 11 vrijwel geheel over.

Het college neemt de aanbeveling ten aanzien van de vorming van de egalisatiereserve (aanbeveling 9) niet over. De belangrijkste reden hiervoor is dat naar het oordeel van het college de vorming van een egalisatiereserve op grond van de Kunstenplanverordening 1993 voor culturele instellingen niet van toepassing is. De rekenkamer is echter op grond van een juridische analyse van mening dat, voor zover het de voorwaarden betreft voor de vorming en hoogte van een egalisatiereserve, zowel de ASA 2004 als het door het college vastgestelde Controleprotocol van toepassing is op culturele instellingen.

Het college neemt de twee aanbevelingen over het eigen vermogen en de financiële reserve niet over (aanbeveling 12 en 13). Belangrijk argument daarbij is dat er geen concrete gevallen in het onderzoek naar voren zijn gekomen waarin door optreden van de gemeente een gunstiger situatie voor de gemeente zou ontstaan. De rekenkamer vindt de aanbevelingen evenwel van belang in het licht van de risico's die de gemeente loopt op een ondoelmatige besteding van subsidiegelden. Bij instellingen met veel financiële reserves is het de vraag of de subsidiëring noodzakelijk is of wellicht naar beneden kan worden bijgesteld. Bij instellingen met een zwakke financiële positie is er een risico dat de subsidie wordt gebruikt voor het oplossen van de financiële problemen en niet voor de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld.

Overigens heeft de rekenkamer in haar onderzoek wel degelijk concrete gevallen aangetroffen die de aanbeveling ondersteunen. Van de 30 onderzochte instellingen hebben 5 instellingen een te hoge reserve. Van 6 instellingen is vastgesteld dat de liquiditeit en solvabiliteit laag zijn. Bij tenminste één instelling daarvan heeft dat in de kunstenplanperiode 2005-2008 geleid tot aanvullende subsidiëring voor de exploitatie.

De rekenkamer adviseert de raad om het college te vragen om de aanbevelingen ten aanzien van de vorming van egalisatiereserves en de controle op de financiële positie van culturele instellingen over te nemen.



## **Bijlage 8 - Samenvatting tweede rapportage 'Verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap'**

*(8 april 2009)*

### **I Inleiding**

Een florerende kunst- en cultuursector in Amsterdam is van groot maatschappelijk belang. Amsterdam neemt zowel nationaal als internationaal een vooraanstaande positie in. Het beleid van de gemeente is er op gericht om deze positie in stand te houden en liefst nog te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat zowel Amsterdammers als bezoekers van Amsterdam de mogelijkheid moeten hebben om te kunnen genieten van kunst en cultuur in de stad. Daarnaast moet men kunnen deelnemen aan culturele of kunstzinnige activiteiten, hetzij als professional of als amateur. De overheid – het rijk, de provincie, de gemeente en de stadsdelen – heeft hierbij een voorwaarden-scheppende functie. Zij kan de voorwaarden scheppen door subsidie te verstrekken, maar ook door bijvoorbeeld het in stand houden en renoveren van gebouwen waarin de kunst wordt vertoond (cultureel vastgoed).

Een aantal incidenten in de Amsterdamse kunst- en cultuursector variërend van dreigende faillissementen en extra kredieten tot achterstallig onderhoud bij culturele gebouwen vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam.

De rekenkamer rapporteert over het onderzoek naar kunst- en cultuurbeleid in twee delen. In het in september 2008 gepubliceerde eerste deel lag de nadruk op de realisatie van beoogde doelen en prestaties en op de wijze waarop de gemeente controle uitoefent op de besteding van subsidies door culturele instellingen. In dit tweede deel ligt de nadruk op de totstandkoming van het *Kunstenplan 2009-2012*, de wijze waarop culturele instellingen worden bestuurd ('cultural governance') en het financieel beheer bij en de financiële positie van culturele instellingen.

De onderzoeksvragen die in dit deel 2 van het onderzoek naar kunst- en cultuurbeleid centraal staan, zijn:

1. Op welke wijze is het *Kunstenplan 2009-2012* tot stand gekomen en welke rol spelen de Amsterdams Kunstraad, het College van B&W en de gemeenteraad daarbij?
2. Voldoen culturele instellingen aan de voorwaarden die kunnen worden gesteld aan goed bestuur?
3. In welke mate genereren culturele instellingen in Amsterdam eigen inkomsten naast subsidiegeld en hoe ontwikkelt dit zich van 2006 tot 2007?
4. Voeren de culturele instellingen als ontvangers van overheidsmiddelen een adequaat financieel beheer?
5. Beschikken de culturele instellingen als ontvangers van overheidsmiddelen over een gezonde financiële positie?

De rekenkamer wijst er op dat zij geen onderzoek heeft gedaan naar de artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de instellingen in de Amsterdamse kunst- en cultuursector.

## **II Aanpak**

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de gebruik gemaakt van de jaarverslagen en jaarrekeningen en beleidsplannen van culturele instellingen, de adviezen van de Amsterdamse Kunstraad en gemeentelijke beleidsdocumenten. Daarnaast heeft de rekenkamer met betrokkenen van de gemeente Amsterdam, de Amsterdamse Kunstraad en culturele instellingen interviews gehouden

### *Onderzoek bij 120 instellingen*

De rekenkamer gebruikt informatie uit de jaarrekeningen van 2006 over inkomsten van 120 instellingen. Met behulp van deze informatie wordt van alle instellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* het percentage eigen inkomsten berekend.

### *Onderzoek bij 30 instellingen*

In het onderzoek gebruikt de de rekenkamer informatie uit de dossiers van DMO van 30 instellingen die in de periode 2005-2008 een kunstenplansubsidie ontvingen van de gemeente Amsterdam. De rekenkamer gebruikt deze informatie om na te gaan in welke mate de Amsterdamse Kunstraad bij haar advisering rekening houdt met de financiële positie en de gerealiseerde prestaties van deze instellingen. Daarnaast onderzocht de rekenkamer op welke wijze de instellingen zich verantwoordden over goed bestuur ('cultural governance'). Verder wordt nagegaan hoe het percentage eigen inkomsten van de instellingen zich heeft ontwikkeld in de periode 2006-2007.

Concreet heeft de rekenkamer van deze 30 instellingen de volgende documenten in de dossiers geraadpleegd:

- Subsidieaanvraag voor de kunstenplanperiode 2005-2008.
- Bijgestelde prestatieoverzichten en meerjarenbegrotingen voor de periode 2005-2008.
- Jaarrekeningen van 2006 en 2007.

Het gaat hier om een groep van 30 willekeurig geselecteerde instellingen, die het mogelijk maakt om uitspraken te doen over alle in het *Kunstenplan 2005-2008* opgenomen instellingen. Omdat het hier gaat om een willekeurige selectie en er bedrijfseconomische informatie over de instellingen wordt gepresenteerd, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de informatie over deze 30 instellingen geanonimiseerd te presenteren.

#### *Onderzoek bij 4 instellingen*

De rekenkamer heeft bij 4 culturele instellingen: Muziekgebouw aan 't IJ, Frascati, De Kleine Komodie en Foam, nader onderzoek gedaan naar het bestuur van de instelling, het financieel beheer en de financiële positie van de instellingen. Van deze 4 instellingen zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Statuten
- Strategische beleidsplannen
- Jaarrekeningen
- Verslagen van de vergaderingen van het bestuur of de raad van toezicht

Daarnaast zijn met de directeuren en financiële medewerkers van de instellingen gesprekken gevoerd over bedrijfsvoering.

#### *Wederhoor*

De rekenkamer heeft de bevindingen uit het onderzoek voorgelegd aan de directeur van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de ambtelijk secretaris van de AKr en de directeuren van de 4 nader onderzochte instellingen. Elk van de gewederhoorde partijen heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt om commentaar te geven. Voor zover relevant heeft de rekenkamer het commentaar verwerkt in het eindrapport.

### **III Hoofdconclusies**

De rekenkamer trekt op basis van haar onderzoek naar het kunst- en cultuurbeleid conclusies aan de hand van de 5 onderzoeksvragen:

- Totstandkoming *Kunstenplan 2009-2012*.
- Goed bestuur in de culturele sector van Amsterdam ('cultural governance').
- Cultureel ondernemerschap.
- Financieel beheer.
- Financiële positie.

#### **Totstandkoming Kunstenplan 2009-2012**

De rekenkamer onderzocht op welke wijze het *Kunstenplan 2009-2012* tot stand is gekomen en heeft daarbij nader gekeken naar de rol die de AKr, het College van B&W en de gemeenteraad daarbij hebben gespeeld. De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

#### *Amsterdamse Kunstraad (AKr)*

De gemeente heeft de AKr gevraagd om de subsidieaanvragen van culturele artistiek-beleidsmatig te beoordelen. Bij deze beoordeling dienden de speerpunten van het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente te worden betrokken. Tevens vroeg de gemeente aan de AKr om bij advisering duidelijk aan te geven voor welke functies (ontwikkeling en productie, programmering en distributie, collectionering of talent-ontwikkeling) en welke te behalen resultaten de subsidie noodzakelijk is.

De AKr heeft 259 subsidieaanvragen op hun artistiek-inhoudelijke kwaliteit beoordeeld en voldoet daarmee deels aan het verzoek van het College. De rekenkamer constateert evenwel dat de AKr aan het verzoek van het College om de aanvragen artistiek-

beleidsmatige (met aandacht voor de speerpunten van het kunst- en cultuurbeleid) niet heeft voldaan. Volgens de AKr zijn de doelstellingen van het College zo abstract, dat ze nauwelijks houvast bieden voor een beoordeling van de aanvragen. Ten aanzien van het tweede verzoek van het College om aan te geven voor welke functies en te behalen resultaten de subsidie noodzakelijk is, heeft de AKr ook niet voldaan. De AKr stelt dat de door de gemeente voorschreven subsidieaanvraagformulieren voor het *Kunstenplan 2009-2012* zodanig zijn ingericht, dat aan dit verzoek van de gemeente geen gehoor kan worden gegeven.

De rekenkamer onderzocht verder in welke mate de AKr bij de advisering voor de kunstenplanperiode 2009-2012 rekening houdt met de realisatie van prestaties die door de instellingen in het kader van de subsidieverlening voor de vorige kunstenplanperiode 2005-2008 zijn afgesproken (bezoekersaantallen, voorstellingen en tentoonstellingen).

Op basis van de schriftelijk adviezen van de AKr concludeert de rekenkamer dat de AKr geen systematische aandacht heeft voor de realisatie van de in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* afgesproken prestaties. Bij 4 van de 30 onderzochte instellingen (13%) wordt in het advies voor de kunstenplanperiode 2009-2012 expliciet aandacht besteed aan het verschil tussen deze beoogde prestaties over bezoekersaantallen en voorstellingen of tentoonstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* en de realisatie daarvan. Bij 16 van de 30 instellingen (53%) is er wel aandacht voor prestaties in de vorm van bezoekersaantallen en voorstellingen of tentoonstellingen, maar is er geen expliciete vergelijking met de beoogde resultaten uit het *Kunstenplan 2005-2008*. Bij 7 van de 30 (23%) is er in het advies geen aandacht voor gerealiseerde prestaties.<sup>43</sup>

Daarnaast ging de rekenkamer na of uit de adviezen van de AKr blijkt dat de financiële positie van instellingen een rol heeft gespeeld bij de beoordeling van de subsidieaanvragen voor het *Kunstenplan 2009-2012*. De rekenkamer concludeert dat dit niet op systematische wijze gebeurt. Van de 30 onderzochte instellingen blijkt bij één instelling de financiële positie en bedrijfsvoering een rol te hebben gespeeld bij de advisering. De AKr heeft aangegeven over te weinig mankracht en deskundigheid te beschikken om de financiële positie van alle instellingen te beoordelen.

Daarnaast onderzocht de rekenkamer op welke wijze de AKr tot zijn adviezen komt en besteedde daarbij specifieke aandacht aan de rol van de commissie- en bestuursleden van de AKr die de subsidieaanvragen beoordeelden en de transparantie over de neven- en hoofdfunctie van deze leden. Vanwege de primaire aandacht voor de artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de subsidieaanvragen bestaat de AKr uit deskundigen uit de culturele sector. De rekenkamer constateert dat deze werkwijze niet uniek is, maar bijvoorbeeld ook wordt toegepast bij de beoordeling van subsidieaanvragen voor wetenschappelijk onderzoek door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Ook de rekenkamer is van

---

<sup>43</sup> 3 van de 30 onderzochte instellingen uit het kunstenplan 2005-2008 hebben geen nieuwe aanvraag voor de kunstenplanperiode 2009-2012 ingediend.



oordeel dat de deskundigheid van de beoordelaars bij dergelijk beoordelingsprocedures van belang is.

Binnen de AKr is mede door de verwevenheid met de Amsterdamse kunst- en cultuursector veel aandacht voor integriteitkwesties en mogelijke vormen van belangenverstrengeling. Specifieke aandacht is er voor de rol van bestuursleden die zelf aanvragen indienen, hetgeen in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Deze leden nemen geen zitting in de commissies die de aanvraag beoordelen. Verder verlaten de bestuursleden die een aanvraag hebben ingediend de bestuursvergadering wanneer de beoordeling van hun aanvraag aan de orde is. De rekenkamer concludeert echter dat het hier gaat om gebruiken die niet in de vorm van een gedragscode zijn vastgelegd.

De rekenkamer constateert dat de AKr tot op heden niet transparant is over de relevante nevenfuncties van leden van de commissies. De AKr maakt deze niet openbaar, hoewel de nevenfuncties wel intern bij de AKr bekend zijn. De rekenkamer is van mening dat openbaarmaking van nevenfuncties bijdraagt aan het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling.

#### *College van B&W en gemeenteraad*

De op 18 april 2008 uitgebrachte adviezen van de AKr ter voorbereiding van het *Kunstenplan 2009-2012* zijn vrijwel volledig door de gemeente overgenomen.

Hiervoor was wel een correctie van de gemeenteraad nodig. Voor de 8 instellingen waarvan het College in eerste instantie had voorgesteld geen subsidie toe te kennen, ondanks het positieve advies van de AKr, heeft de gemeenteraad uiteindelijk besloten die subsidie wel toe te kennen.

De verschillen tussen het *Kunstenplan 2009-2012* en de adviezen van de AKr ontstaan voornamelijk door de extra middelen (€4 miljoen) die door de gemeente Amsterdam zijn vrijgemaakt voor kunst en cultuur. Hierbij wordt door zowel de gemeenteraad als het College het aanvullende advies van de AKr over de besteding van middelen van 22 oktober 2008 gedeeltelijk gevolgd.

Alles overziend concludeert de rekenkamer dat de adviezen van de AKr voor het *Kunstenplan 2009-2012* door zowel het College, als de raad serieus worden genomen. Slechts in een beperkt aantal gevallen (bij 21 van de 140 gesubsidieerde instellingen) wordt hetzij door het College, hetzij door de raad afgeweken van het advies van de AKr.

#### **Voorwaarden voor goed bestuur bij culturele instellingen ('cultural governance')**

Sinds de Commissie Cultural Governance in 2000 haar rapport *Cultural governance: kwaliteit van bestuur en toezicht in de culturele sector* presenteerde, is er een groeiende aandacht voor 'cultural governance' in de culturele sector. Uit onderzoek van de Stichting Kunst en Zaken in 2004, 2006 en 2008 blijkt dat de bekendheid van culturele instellingen in Nederland met de aanbevelingen voor 'cultural governance' is toegenomen van 35% van de instellingen in 2004 tot 77% van de instellingen in 2008. Ook de toepassing van de aanbevelingen voor 'cultural governance' door de

instellingen is verbeterd. In 2008 past 19% van de instellingen de aanbevelingen toe, terwijl dit in 2004 nog 4% van de instellingen was.

*'Cultural governance' in Amsterdam*

De gemeente Amsterdam heeft in maart 2007 de notitie *Een partituur. Actualisering van de Kunstenplansystematiek* opgesteld, waarin zij de Code Cultural Governance aanbeveelt. De gemeente ziet voor zichzelf geen taak in het controleren van culturele instellingen op de toepassing van de code, maar verwacht wel dat instellingen zich verantwoordelijk maken over de toepassing van de code in het jaarverslag.

De rekenkamer heeft de jaarverslagen en jaarrekeningen van 2007 van 30 culturele instellingen onderzocht om te zien of er binnen de Amsterdamse culturele sector al aandacht is voor Code Cultural Governance, blijkend uit een verwijzing naar de Code Cultural Governance en een verantwoording over de mate waarin de code wordt toegepast. Bij 20 van de 30 instellingen (66%) is uit het jaarverslag of de jaarrekening van 2007 niet op te maken dat Code Cultural Governance wordt onderschreven. Bij 7 van de 30 instellingen (23%) is er wel een verwijzing naar 'cultural governance', maar wordt niet ingegaan hoe de aanbevelingen van de Code Cultural Governance inhoudelijk zijn vormgegeven. De rekenkamer concludeert dan ook dat de verantwoording over de toepassing van de Code Cultural Governance kan verbeteren.

*'Cultural governance' in de praktijk bij 4 culturele instellingen.*

De rekenkamer is bij 4 culturele instellingen in Amsterdam (Foam, De Kleine Komodie, het Muziekgebouw aan 't IJ en Frascati) meer specifiek nagegaan op welke wijze in de periode 2005-2007 invulling is gegeven aan 'cultural governance'. We hebben daarbij gekeken naar:

1. Heldere taakverdeling en rollenscheiding directie en bestuur
2. Transparante topstructuur
3. Verantwoording over het functioneren
4. Toezicht door bestuur of raad van toezicht

Bij alle 4 onderzochte instellingen komt de rekenkamer tot het oordeel dat de taakverdeling tussen directie en bestuur of raad van toezicht voldoende geregeld is. Bij alle 4 de instellingen zijn de beleidsmatige en toezichthoudende taken in de statuten van de instelling vastgelegd. Daarnaast zijn er in de besturen of raden van toezicht geen voormalige directeuren of voormalige beleidsbepalende functionarissen van de instelling vertegenwoordigd. Verder voeren de besturen of raden van toezicht functionerings-gesprekken met de directie, met uitzondering van het Muziekgebouw aan 't IJ.

De topstructuur is bij de 3 van de 4 onderzochte instellingen voldoende transparant. Het ontbreken van een taakomschrijving van de raad van toezicht bij De Kleine Komodie zorgt er voor dat de rekenkamer de topstructuur hier onvoldoende transparant vindt. Door het ontbreken van een taakomschrijving voor de raad van

toezicht is niet duidelijk beschreven welke taken de raad van toezicht nu wel of niet uitvoert.

Van de 4 nader onderzochte instellingen leggen Frascati en het Muziekgebouw aan 't IJ (sinds jaarrekening 2007) naar het oordeel van de rekenkamer in voldoende mate verantwoording af over het eigen functioneren. In een aparte paragraaf wordt verantwoording afgelegd over de toezichthoudende activiteiten die het bestuur of raad van toezicht in het afgelopen jaar hebben verricht.

Foam en De Kleine Komedie leggen naar het oordeel van de rekenkamer in onvoldoende mate verantwoording in het jaarverslag af over het functioneren van de raad van toezicht of het bestuur. Het jaarverslag bevat geen paragraaf waarin de toezichthoudende activiteiten van het bestuur of raad van toezicht zijn beschreven.

De rekenkamer constateert echter ook bij deze 4 instellingen dat zij in de jaarrekening geen verantwoording afleggen over de implementatie van de Code Cultural Governance. Muziekgebouw aan 't IJ en Frascati onderschrijven weliswaar de Code Cultural Governance expliciet, maar leggen geen verantwoording af over de mate en wijze waarop de code binnen de instellingen wordt toegepast. Bij Foam en De Kleine Komedie wordt de Code Cultural Governance niet expliciet onderschreven in de jaarrekeningen. Beide instellingen hebben in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat ze dat wel in de jaarrekeningen 2008 zullen doen en dat ze in die jaarrekeningen over de invulling van de Code Cultural Governance verantwoording zullen afleggen. De rekenkamer concludeert dan ook op basis van het onderzoek bij deze 4 instellingen dat verantwoording over de toepassing van de code in de jaarrekeningen kan worden verbeterd.

De rekenkamer concludeert dat de besturen van Foam en Frascati en de raad van toezicht van Muziekgebouw aan 't IJ hun toezichthoudende functie voldoende uitvoeren. Deze toezicht-houders besteden veel aandacht aan de begroting, jaarrekening en tussentijdse financiële rapportages, waarbij het bestuur van Frascati bovendien de jaarrekeningen en begrotingen in de vergadering formeel goedkeurt. Het bestuur van Foam keurt de begroting niet formeel goed, maar bespreekt deze wel uitvoering in de bestuursvergaderingen. De jaarrekeningen van Foam worden door het bestuur goedgekeurd door middel van ondertekening van een door de accountant gewaarmerkte jaarrekening.

De rekenkamer heeft op basis van de verslagen van de vergadering van de raad van toezicht van Muziekgebouw aan 't IJ geconstateerd dat de begroting van 2008 en de jaarrekeningen van 2005 en 2006 formeel zijn goedgekeurd.

In tegenstelling tot de 3 hiervoor genoemde instellingen concludeert de rekenkamer dat de raad van toezicht van De Kleine Komedie haar toezichthoudende taak onvoldoende uitoefent. Begrotingen worden nauwelijks besproken en niet goedgekeurd. Ook vormen tussentijdse rapportages over de financiële stand van zaken geen onderwerp in de vergaderingen van de raad van toezicht.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de conclusie dat de aandacht voor goed bestuur in de vorm van de toepassing van de Code Cultural Governance toeneemt, maar dat de implementatie van de aanbevelingen uit de code nog niet bij alle culturele instellingen is voltooid en dat over de toepassing van de Code Cultural Governance in jaarrekeningen nog onvoldoende verantwoording wordt afgelegd.

### **Cultureel ondernemerschap**

In navolging van de landelijke overheid (het ministerie van OC&W) wil de gemeente Amsterdam het cultureel ondernemen in Amsterdam stimuleren. De rekenkamer heeft onderzocht in welke mate de door de gemeente Amsterdam in het kader van het kunstenplan gesubsidieerde instellingen eigen inkomsten verwerven en hoe dit zich heeft ontwikkeld in de periode 2006-2007. Het genereren van meer eigen inkomsten wordt tegenwoordig gezien als een vorm van goed cultureel ondernemerschap (zie onder andere de Commissie-Sanders). Het genereren van eigen inkomsten is daarbij geen doel op zich, maar een manier om het maatschappelijk draagvlak voor culturele instellingen te vergroten.

De rekenkamer constateert dat er onder de Amsterdamse culturele instellingen een enorme variëteit is in de mate waarin zij eigen inkomsten verwerven. Van de 120 instellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* zijn 10 instellingen (9%) vrijwel geheel afhankelijk van subsidies en hebben minder dan 10% eigen inkomsten. Daarnaast zijn 8 instellingen (7%) vrijwel volledig onafhankelijk van subsidies en hebben meer dan 90% eigen inkomsten.

De rekenkamer constateert dat het op dit moment niet goed mogelijk is om te komen tot een oordeel over de vraag of culturele instellingen goed cultureel ondernemerschap tonen. Daarvoor ontbreekt op dit moment een voldoende op de sector toegesneden normatiek, waarbij recht wordt gedaan aan de intrinsieke verschillen tussen verschillende categorieën van cultuurproducenten (bijvoorbeeld lokale musea, nationale musea, internationale musea, kleine theaters, grot theaters, poppodia etc.). Gelet echter op het advies van de Commissie-Sanders concludeert de rekenkamer dat 20% van de Amsterdamse culturele instellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* (in totaal 23 van de 120 instellingen) een percentage eigen inkomsten beneden de 20% hebben. Deze instellingen beschikken daarom - gelet op de normen van de commissie-Sanders - over een gering maatschappelijk draagvlak.

### **Financieel beheer**

De rekenkamer heeft bij de 4 onderzochte instellingen gekeken of zij voldoen aan 3 aspecten die als voorwaarde voor goed financieel beheer kunnen worden aangemerkt: de aanwezigheid van strategische beleidsplannen, adequate verslaglegging in de jaarrekening en aandacht voor het meerjarig onderhoud van gebouwen.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat de 4 onderzochte culturele instellingen aan de voorwaarden voor adequate financieel beheer voldoen. Alle 4 de instellingen hebben strategische beleidsplannen en meerjarenbegrotingen. Ook concludeert de

rekenkamer dat de 4 instellingen een adequate verslaglegging in de jaarrekening hebben opgenomen. De jaarrekeningen zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring, begrotingen worden met realisatiecijfers vergeleken en de jaarrekeningen bevatten een directieverslag met een beschouwing over de financiële positie. Punt van aandacht zijn de meerjarige onderhoudsplannen voor de gebouwen. Deze zijn nog in onvoldoende mate ontwikkeld, al zijn er wel aanzetten gemaakt bij 3 van de 4 instellingen.

### **Financiële positie**

De rekenkamer heeft bij de 4 culturele instellingen de financiële positie van de instellingen nader onderzocht en heeft daarbij voor de periode 2005-2007 gekeken naar:

- Het exploitatieresultaat (het verschil tussen inkomsten en uitgaven).
- De omvang van het eigen vermogen.
- De liquiditeit (financiële stabiliteit op de *korte* termijn).
- De solvabiliteit (financiële stabiliteit op de *lange* termijn).
- De omvang van de vrij besteedbare reserve.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende conclusie. Van de 4 onderzochte instellingen hebben er 3 (De Kleine Komodie, Frascati en Foam) in 2007 een gezonde financiële positie. Er is geen exploitatietekort, het eigen vermogen is positief en de solvabiliteit en liquiditeit van de instellingen liggen boven de door de DMO gehanteerde norm (1.0). Bij het Muziekgebouw aan 't IJ is weliswaar een sterke verbetering van de financiële positie te zien in de periode 2005-2007, maar de solvabiliteit van de instelling ligt nog beneden de door DMO gehanteerde norm (0,05 in plaats van meer dan 0,2). Hierdoor is het eigen vermogen nog onvoldoende om de lange en kortlopende schulden (vreemd vermogen) te dekken.

Ondanks de positieve beoordeling van de financiële positie van 3 van de 4 culturele instellingen en de sterk verbeterde financiële positie van Muziekgebouw aan 't IJ, plaatst de rekenkamer nog wel de volgende kanttekeningen.

#### *Spanning tussen culturele en commerciële activiteiten*

De rekenkamer constateert dat de verbeterde financiële positie van Muziekgebouw aan 't IJ wordt veroorzaakt door de commerciële verhuur van het pand. Hierbij gaat het ondermeer om de verhuur van het theater aan Ahold, de Kamer van Koophandel, Mazda, Nivra, enzovoorts. De inkomsten uit de culturele activiteiten zijn in de periode 2006-2007 teruggelopen. Het aantal culturele activiteiten is weliswaar toegenomen van 235 in 2006 tot 277 in 2008, maar het aantal bezoekers van die activiteiten is gedaald van 87.112 in 2006 tot 73.566 in 2007.

De rekenkamer constateert dat zonder een substantiële commerciële verhuur het Muziekgebouw aan 't IJ geen sluitende exploitatie kan realiseren, bij een gelijkblijvend aanbod van culturele activiteiten (277). Daarnaast constateert de rekenkamer dat zolang het Muziekgebouw niet is vol geprogrammeerd, er mogelijkheden zijn om zowel het aantal culturele als commerciële activiteiten te vergroten. Daarbij

is wel de vraag of Muziekgebouw aan 't IJ nog meer commerciële activiteiten weet te realiseren, omdat zij op dat terrein al veel onderneemt.

Voor een sluitende exploitatie in de toekomst is het bij afwezigheid van andere inkomstenbronnen, zoals extra subsidies of bijdragen uit particuliere fondsen, van belang dat de verhouding tussen commerciële en culturele activiteiten niet verandert ten gunste van culturele activiteiten. Dit verhoudt zich slecht tot het door het management van Muziekgebouw aan 't IJ (in het ambtelijk wederhoor) geuite standpunt: "Commerciële verhuur vindt alleen dan plaats als er geen culturele activiteiten zijn. Culturele activiteiten hebben te allen tijde voorrang".

#### *Verbeterde financiële positie als gevolg van fondsenwerving, maar minder culturele activiteiten*

De verbeterde financiële positie bij Frascati gaat gepaard met een afnemend aantal voorstellingen met als gevolg een afnemend aantal bezoekers. Het aantal voorstellingen in de theaters van Frascati (Frascati en De Brakke Grond) is gedaald van 679 in 2005 naar 644 in 2007 en het aantal bezoekers is verminderd van 48.732 tot 41.881 in die jaren. Ook het aantal voorstellingen van het productiehuis Frascati neemt in de periode 2005-2007 sterk af van 226 in 2005 tot 114 in 2007, evenals het aantal bezoekers van 17.429 tot 10.166 in die jaren. Als gevolg van de lagere bezoekersaantallen zijn er lagere publieksinkomsten, maar deze worden ruimschoots gecompenseerd door extra inkomsten uit fondsenwerving bij publieke en private fondsen.

De rekenkamer stelt vast dat de verbeterde financiële positie van Frascati gedeeltelijk het gevolg is van de afnemende kosten voor activiteiten. De hiermee gepaard gaande lagere publieksinkomsten worden ruimschoots gecompenseerd door hogere inkomsten uit fondsenwerving.

#### *Fondswerving versus entreegelden (en subsidie)*

Het aantal bezoekers van Foam fluctueert over de jaren heen. In 2005 waren er 101.469 bezoekers, in 2006 waren er 126.793 bezoekers en in 2007 waren het er 117.226.

De rekenkamer ziet hierin een risico. In 2007 was de exploitatie van Foam mede door lagere bezoekersaantallen net sluitend. Een verdere daling van bezoekersaantallen kan al snel leiden tot een exploitatietekort. Lager bezoekersaantallen kunnen mogelijk worden gecompenseerd door meer fondsenwerving, maar Foam levert hier al een aanzienlijke prestatie, zeker in vergelijking met andere culturele instellingen.

#### *Te hoge vrij besteedbare reserve*

De financiële positie van De Kleine Komедie is zeer gezond te noemen. Een nadere analyse van het eigen vermogen van De Kleine Komедie leert echter dat de vrij besteedbare reserve van De Kleine Komедie hoog is. Onder de vrij besteedbare reserve wordt de algemene reserve verstaan en nog vrij besteedbare bestemmings-reserves. In totaal gaat het om een vrij besteedbare reserve van € 613.961 in 2007. Rekeninghoudend met het subsidieaandeel van de gemeente Amsterdam in de totale inkomsten en met een maximum van de egaliseringsreserve van 15% (conform de regels van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004) van het subsidieaandeel

van de gemeente Amsterdam (15% van € 556.860) komt de rekenkamer tot de conclusie dat De Kleine Komedie in 2007 een te hoge vrij besteedbare reserve heeft van € 170.628.

#### *Vrijkaarten*

Tot slot merkt de rekenkamer op dat Frascati en Muziekgebouw aan 't IJ relatief veel vrijkaarten uitgeven. Bij Frascati krijgt ongeveer een kwart van alle bezoekers een vrijkaart en bij Muziekgebouw aan 't IJ is dat bijna 20%. Hoewel de rekenkamer zich realiseert dat niet alleen de theaters verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van vrijkaarten, maar ook de veelal gesubsidieerde producenten van podiumkunst vrijkaarten 'weggeven', is de rekenkamer van mening dat het terugdringen van het contingent vrijkaarten de eigen inkomsten van culturele instellingen kan verbeteren.

#### **IV Aanbevelingen**

De rekenkamer doet op basis van het in dit rapport gepresenteerde onderzoek 9 aanbevelingen voor het College van B&W. Deze aanbevelingen moeten nadrukkelijk worden gezien als aanvullingen op de aanbeveling die wij in eerste deel van het onderzoek hebben gepresenteerd.<sup>44</sup> Van de 9 aanbevelingen zijn er:

- 4 gericht op aspecten bij de totstandkoming van het kunstenplan;
- 2 op de verantwoording over goed bestuur ('cultural governance');
- 1 op de ontwikkeling van normen voor eigen inkomsten in het kader van cultureel ondernemerschap;
- 2 op de (controle van) van de financiële positie van culturele instellingen.

#### *Totstandkoming kunstenplan*

1. Maak met de AKr duidelijke afspraken over de wijze waarop de AKr zich verantwoordt over de wijze waarop zij tot haar adviezen komt. Besteed hierbij met name aandacht aan:
  - formalisering van de beoordelingsprocedure;
  - de samenstelling van de commissies en de openbaarmaking van de relevante nevenfuncties van de commissieleden.
2. Vraag aan de AKr om regels rond de besluitvorming en mogelijke belangenconflicten op te stellen, opdat de integriteit van de besluitvorming steviger wordt verankerd in het besluitvormingsproces.
3. Vraag expliciet aan de AKr om naast de artistiek-inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvragen op systematische wijze de financiële positie van de culturele instelling en de realisatie van beoogde prestaties in de vorm van aantal voorstellingen, tentoonstellingen en bezoekersaantallen te betrekken bij de advisering en vraag de AKr om hieraan in haar adviezen expliciet aandacht te besteden.

---

<sup>44</sup> Voor de volledigheid zijn de aanbevelingen uit deel 1 van het onderzoek opgenomen in bijlage 9.

4. Maak duidelijk afspraken of met de AKr of met de gemeentelijke dienst voor de zakelijke evaluatie van culturele instellingen en zorg dat de organisatie die daarmee wordt belast zowel qua formatie als qua kennis van voldoende niveau is.

*'Cultural governance'*

5. Maak met culturele instellingen afspraken hoe zij zich verantwoorden over de implementatie van de Code Cultural Governance in de jaarverslagen of -rekeningen.
6. Maak met culturele instellingen afspraken hoe raden van toezicht of besturen zich moeten verantwoorden over hun toezichthoudende taken in jaarverslagen of -rekeningen.

*Cultureel ondernemerschap*

7. Ontwikkel normen voor het percentage eigen inkomsten dat culturele instellingen dienen te realiseren. Maak daarbij onderscheid naar verschillende categorieën van cultuurproducenten en sluit aan bij de door OCW te ontwikkelen systematiek.

*Financiële positie instellingen*

8. Maak jaarlijks een analyse van de financiële positie van instellingen en let daarbij met name op: liquiditeit, solvabiliteit, vermogensopbouw en mogelijke ongewenste neveneffecten, zoals vermindering van culturele activiteiten of een te grote omvang van commerciële activiteiten.
9. Formuleer een beleid ten aanzien van het verstrekken van vrijkaarten en laat culturele instellingen zich over het verstrekken van vrijkaarten specifiek verantwoorden in de jaarrekening.

## **V Bestuurlijke reactie en nawoord**

De rekenkamer heeft aan het College van B&W, de AKr, Muziekgebouw aan 't IJ, De Kleine Komedie, Frascati en Foam een bestuurlijke reactie gevraagd op de conclusies en aanbevelingen.

*Bestuurlijke reactie College*

Het College spreekt zijn waardering uit voor de doorwrochte wijze waarop de rekenkamer zijn onderzoek naar het Kunst- en Cultuurbeleid heeft uitgevoerd en vindt dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer een uitstekende handreiking bieden om tot verdere verbeteringen te komen in (de advisering en besluitvorming over) het verdelingsproces van de subsidiegelden en afspraken over en controle van de te leveren prestaties.

Het College neemt 6 van de 9 aanbevelingen over of betreft deze bij de evaluatie van de kunstenplansystematiek, die voor de zomer van 2009 is gepland.

Het College neemt de aanbevelingen 5 en 6 niet over. Deze betreffen de verantwoording in de jaarrekeningen of jaarverslagen over 'cultural governance' en de toezichthoudende taken die de toezichthouders bij culturele instellingen



hebben uitgeoefend. De reden die het College hiervoor geeft, is dat zij eerst de jaarrekeningen en jaarverslagen van 2008 wil onderzoeken om te bezien of aanpassingen in de subsidievoorwaarden nodig zijn.

Het College neemt aanbeveling 9 niet over. Deze betreft het formuleren van beleid ten aanzien van het verstrekken van vrijkaarten. Het College vindt dat dit een verantwoordelijkheid is van de culturele instellingen. Wel zal het College bij de beoordeling van de jaarstukken extra aandacht geven aan de vrijkaarten.

*Bestuurlijke reactie overige instellingen*

Uit de bestuurlijke reacties van de 4 onderzochte instellingen blijkt dat zijn de meeste conclusies van de rekenkamer onderschrijven. Ten aanzien van een beperkt aantal conclusies wordt door de instellingen een voorbehoud gemaakt.

*Nawoord rekenkamer*

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het College te vragen de aanbevelingen 5, 6 en 9 alsnog over te nemen.





## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)