

BESTUURLIJK RAPPORT

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



BESTUURLIJK RAPPORT

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. Het Onderzoeksrapport is alleen in digitale vorm beschikbaar en kunt u downloaden via de website van de rekenkamer:
www.rekenkamer.amsterdam.nl

Samenvatting

Aanbeveling voor een belangrijk deel opgevolgd

De rekenkamer publiceerde in 2008 en 2009 twee onderzoeken naar het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid: *Kunst- en cultuurbeleid. Doelbereik en controle* en *Kunst- en cultuurbeleid. Verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap*. In totaal deed zij 23 aanbevelingen voor de verbetering van het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid. Uit het opvolgingsonderzoek van de rekenkamer blijkt dat het college 13 aanbevelingen volledig heeft uitgevoerd, 9 aanbevelingen gedeeltelijk en één aanbeveling niet.

Het opvolgingsonderzoek levert een aantal aandachtspunten op voor de gemeente voor een verdere verbetering van het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid.

Beleid kan concreter

Ondanks de toezegging van het college naar aanleiding van het eerste rapport van de rekenkamer over het kunst- en cultuurbeleid om in de begrotingen van 2010 en verder te komen met meer meetbare doelstellingen, is dat tot op heden nog nauwelijks gelukt. De consequentie hiervan is dat achteraf niet goed kan worden vastgesteld of de met het *Kunstenplan 2009-2012* beoogde doelen zijn bereikt. Als argument hiervoor gaf de gemeente dat er in het kader van het *Kunstenplan 2009-2012* geen concrete prestatieafspraken konden worden gemaakt en daarom ook geen concrete indicatoren voor de doelstellingen konden worden geformuleerd. Dit kan volgens de gemeente pas bij het *Kunstenplan 2013-2016* omdat in de *Hoofdpijnennota Kunst en Cultuur* nu wel geregeld is dat er concrete prestatieafspraken met culturele instellingen kunnen worden gemaakt. De gemeente had op basis van de ingediende activiteitenprogramma's voor het *Kunstenplan 2009-2012* ook meetbare doelstellingen kunnen formuleren. Het is echter wel begrijpelijk dat de gemeente *nu* haar energie wil steken in het meer meetbaar maken van het *Kunstenplan 2013-2016*.

Vermogenstoets niet gebruikt bij subsidieverlening

De gemeente voert een vermogenstoets uit bij de vaststelling van de subsidies en neemt als daar aanleiding voor is een passage op in de brief voor de subsidievaststelling. Het is echter geen automatisme dat deze informatie ook wordt betrokken bij de subsidieverlening. We vinden dat de gemeente hierdoor een risico loopt voor een ondoelmatige besteding van subsidiegelden. Met name bij instellingen met een zwakke financiële positie zou er voor moeten worden gewaakt dat de subsidie wordt gebruikt voor de gesubsidieerde activiteiten en niet voor het oplossen van financiële problemen.

Onduidelijkheid over criteria voor opleggen egalisereserve

De nieuwe subsidieverordening voor de subsidiering in het kader van het kunstenplan die op 1 januari 2013 ingaat, bevat een mogelijkheid voor het college om een egalisereserve op te leggen. Naar onze mening is onvoldoende duidelijk

wanneer het college overweegt om deze verplichting op te leggen. Het lijkt ons voor culturele instellingen wenselijk dat het college hier een nadere toelichting op geeft.

Verantwoording over toezicht door culturele instellingen kan meer specifiek

Het is voor de gemeente efficiënt als zij kan vertrouwen op de toezichthouders binnen culturele instellingen. Een deel van de controle hoeft ze dan niet zelf te doen. Dat vereist echter wel dat toezichthouders verantwoording afleggen over hun werk. De huidige voorschriften voor de verantwoording door culturele instellingen zijn naar onze mening te vrijblijvend.

Adviezen aan de gemeenteraad

Op basis van het opvolgingsonderzoek formuleren we vier adviezen voor de gemeenteraad.

1. We adviseren de gemeenteraad om te bewaken dat het college beter meetbare doelen opneemt in het *Kunstenplan 2013-2016* en om aan het college te vragen om jaarlijks te rapporteren over de realisatie van beoogde doelen en prestaties.
2. We adviseren de gemeenteraad het college te vragen om de vermogenstoets te betrekken bij de jaarlijks op te stellen beschikkingen voor subsidieverlening.
3. We adviseren de gemeenteraad het college te vragen een toelichting te geven op de bepaling in de nieuwe *Kunstenplanverordening* (geldig vanaf 1 januari 2013) over de vorming van een egalisatiereserve (artikel 11), zodat het voor culturele instellingen meer duidelijk wordt in welke situaties het college overweegt de vorming van een egalisatiereserve op te leggen.
4. We adviseren de gemeenteraad het college te vragen om in het *Handboek verantwoording kunstenplansubsidies* op te nemen dat culturele instellingen zich in hun jaarverantwoording expliciet moeten verantwoorden over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn vormgegeven en uitgevoerd.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college van burgemeester geeft in haar reactie aan dat zij de eerste van de vier adviezen onderschrijft. Met de andere drie adviezen is het college het niet eens. De hierbij door het college gehanteerde argumentatie vinden we niet overtuigend en daarom handhaven we onze adviezen aan de gemeenteraad.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Leeswijzer	7
2	Conclusies rapporten 2008 en 2009	9
2.1	Beleidsdoelen en resultaten	9
2.2	Advisering door de AKr	9
2.3	Subsidieverlening en subsidievaststelling	9
2.4	Goed bestuur en cultureel ondernemerschap	10
3	Behandeling rapporten door gemeenteraad	11
4	Opvolging van de aanbevelingen	13
4.1	Uitgevoerde aanbevelingen	14
4.2	Gedeeltelijk en niet uitgevoerde aanbevelingen	16
5	Analyse en aanvullende adviezen	19
6	Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	23
6.1	Bestuurlijke reactie college van b&w	23
6.2	Nawoord rekenkamer	25

1 Inleiding

In 2008 en 2009 onderzocht de rekenkamer het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam. Het onderzoek werd gepubliceerd in twee delen. In september 2008 werd de eerste rapportage gepubliceerd: *Kunst- en cultuurbeleid. Doelbereik en controle*. In april 2009 volgde de tweede rapportage: *Kunst- en cultuurbeleid. Verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap*.

De rapporten bevatten in totaal 23 aanbevelingen voor het college van B&W. De rekenkamer onderzocht ongeveer drie jaar na publicatie hoe de gemeente Amsterdam uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de rapporten. Twee onderzoeksvragen stonden hierbij 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 hebben we de commissie- en raadsnotulen van de relevante vergaderingen bestudeerd. Voor de beantwoording van de tweede vraag hebben we ons gebaseerd op de ambtelijke reactie op de vraag hoe de gemeente met de aanbeveling is omgegaan en op relevante documenten die na de rekenkamerrapporten zijn verschenen. Tevens is een gesprek gevoerd met medewerkers van afdeling Kunst en Cultuur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).

1.1 Leeswijzer

In dit bestuurlijk rapport herhalen we eerst de belangrijkste conclusies uit onze rapporten van 2008 en 2009 (hoofdstuk 2). Daarna geven we kort weer hoe de rapporten door de gemeenteraad van Amsterdam zijn besproken (hoofdstuk 3). Vervolgens vatten we onze bevindingen samen over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 geven we op basis van ons opvolgingsonderzoek enkele punten waar de gemeente nog aandacht aan kan besteden bij de uitvoering *en* verdere ontwikkeling van het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam. Hoofdstuk 6 bevat de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en adviezen en het nawoord van de rekenkamer hierop.

2 Conclusies rapporten 2008 en 2009

De conclusies van de rekenkamer uit de rapporten van 2008 en 2009 hebben betrekking op 4 thema's:

1. beleidsdoelen en resultaten;
2. de advisering door de Amsterdamse Kunstraad (AKr);
3. subsidieverlening en subsidievaststelling;
4. goed bestuur en cultureel ondernemerschap bij culturele instellingen.

Hierna gaan we nader op deze thema's in.

2.1 Beleidsdoelen en resultaten

We concludeerden dat de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008*, evenals de doelstellingen in de begroting, te abstract waren geformuleerd. Daardoor konden ze onvoldoende dienen als sturingsinstrument voor de subsidieverstrekking.

Van een beperkt aantal beleidsdoelen uit het *Kunstenplan 2005-2008* kon worden vastgesteld dat deze nog niet waren gerealiseerd (6 van de 25 beleidsdoelen). Het betrof hier voornamelijk doelen gericht op cultureel vastgoed. Bij het overgrote deel van doelen kon niet worden vastgesteld of ze wel of niet waren gerealiseerd (19 van de 25 beleidsdoelen). Daarnaast bleek dat in 2006 van de 30 onderzochte culturele instellingen 37% de vooraf afgesproken prestaties niet of gedeeltelijk realiseerde.

2.2 Advisering door de AKr

Het college van B&W en de raad volgden voor een belangrijk deel de adviezen van de AKr op. We constateerden echter ook dat het adviesverzoek van de gemeente aan de AKr onvoldoende helder was geformuleerd. Verder constateerden we dat de AKr geen systematische aandacht had voor de financiële positie van de culturele instellingen en de mate waarin zij de beoogde prestaties uit het voorgaande kunstenplan hadden gerealiseerd. Daarnaast oordeelden we dat de AKr onvoldoende transparant was over de wijze waarop de adviezen voor het kunstenplan tot stand kwamen en dat zij geen regels had opgesteld om de integriteit van de besluitvorming te waarborgen.

2.3 Subsidieverlening en subsidievaststelling

We constateerden dat de beschikkingen voor subsidieverlening aan de instellingen uit het kunstenplan geen doorvertaling van beleidsdoelen naar te leveren prestaties en producten bevatten. Tevens werd in de subsidiebeschikking geen onderscheid gemaakt tussen subsidie voor het onderhoud van gebouwen en subsidie voor culturele activiteiten. Hierdoor liep de gemeente volgens ons het risico dat het planmatig onderhoud bij culturele instellingen niet goed werd geregeld. Daarnaast constateerden we dat in de subsidiebeschikking niet expliciet werd aangegeven op

welke onderdelen van de *Algemene Subsidieverordening Amsterdam* (2004) werd afgeweken.

We concludeerden dat de gemeente haar aansturende en controlerende taken onvoldoende uitoefende. Dit werd mede veroorzaakt door onduidelijke richtlijnen voor de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO): strijdige subsidieverordeningen, het ontbreken van duidelijke procesbeschrijvingen en het ontbreken van een duidelijke taakomschrijving voor de functie van accounthouder. Daarnaast constateerden we dat DMO de inhoudelijk jaarverslagen van de instellingen niet systematisch beoordeelde. Ook bleek dat DMO geen jaarlijkse voortgangsgesprekken met de instellingen voerde. DMO verzamelde wel informatie over de financiële positie van culturele instellingen, maar maakte van de informatie weinig gebruik voor de (bij)sturing van subsidies of van de prestatieafspraken. Uit het onderzoek bleek dat 17% van de 30 onderzochte instellingen een te hoge financiële reserve had en dat 20% een zeer zwakke financiële positie kende. Door hier niet op te sturen liep de gemeente naar ons oordeel risico's op een ondoelmatige besteding van subsidies en op het te laat onderkennen van financiële problemen bij culturele instellingen.

2.4 Goed bestuur en cultureel ondernemerschap

We constateerden dat de toezichthouders bij de onderzochte instellingen het feitelijke toezicht redelijk goed op orde hadden, maar dat de verantwoording hierover beter kon. Verder bleek dat Amsterdamse culturele instellingen nog slechts beperkt de *Cultural Governance code* onderschreven.

Wat betreft het cultureel ondernemerschap constateerden we dat de mate waarin instellingen eigen inkomsten verwierven sterk varieerde. Sommige instellingen waren bijna geheel *onafhankelijk* van subsidies en andere waren vrijwel geheel *afhankelijk* van subsidies. Aangezien het genereren van meer eigen inkomsten tegenwoordig wordt gezien als een manier om het maatschappelijk draagvlak voor culturele instellingen te vergroten (o.a. Commissie voor Cultuurprofijt / Commissie Sanders), achtten we de aanwezigheid van een norm voor eigen inkomsten wenselijk. Wij constateerden echter dat DMO nog geen normen voor eigen inkomsten had ontwikkeld. Aan de minimumnorm van 20% eigen inkomsten die de commissie Sanders had voorgesteld, voldeed van de Amsterdamse kunstenplaninstellingen in de periode 2005-2008 circa 20% *niet*.

3 Behandeling rapporten door gemeenteraad

De rapporten van de rekenkamer over het Amsterdamse kunst- en cultuurbeleid zijn uitgebreid inhoudelijk besproken in de vergaderingen van de raadscommissie Kunst, Sport en bedrijven, etc. (KSB) op 14 mei 2009 en op 3 juni 2009 en in de gemeenteraadsvergadering van 9 september 2009. In de bespreking ging het onder meer over het belang van duidelijke kaders in het kunstenplan, de taken en verantwoordelijkheden van de AKr, de wijze waarop culturele instellingen zich moeten verantwoorden over de uitvoering en de controle hierop van de gemeente.

De gemeenteraad heeft in vergadering van 9 september 2009 een besluit genomen over de aanbevelingen van rekenkamer. De gemeenteraad nam alle aanbevelingen over, met uitzondering van de aanbeveling over het specifiek verantwoorden over ontvangen subsidiegelden, om zo een egalisatiereserve te kunnen vormen voor onderbestede subsidiegelden (aanbeveling 9 uit de eerste rapportage). Hiervoor dienden de raadsleden mevrouw Graumans (PvdA) en mevrouw Van Roemburg (Groenlinks) een amendement in, dat werd aangenomen, met tegenstemmen van de VVD, het CDA en D66. In de toelichting op het amendement gaf Groenlinks aan dat 'het niet de taak van de gemeente is om op de stoel van de bestuurder van de kunstinstellingen te gaan zitten'.¹

In het raadsbesluit werd het college verzocht om aan de aanbevelingen uitvoering te geven (met uitzondering van aanbeveling 9 uit de eerste rapportage).

¹ Gemeenteraad, avondzitting 09 september 2009. Raadsnotulen.

4 Opvolging van de aanbevelingen

Voor elk van de 23 aanbevelingen uit de rapporten van 2008 en 2009 ging de rekenkamer in het opvolgingsonderzoek na of en in welke mate de aanbevelingen zijn opgevolgd. In tabel 4.1 is de stand van zaken in de uitvoering van de aanbevelingen samengevat.

Tabel 4.1: Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen

(+: geheel uitgevoerd; +/-: gedeeltelijk uitgevoerd, -: niet uitgevoerd)²

Aanbeveling (verkorte weergave) ³		Uitvoering
<i>Beleid</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	+
<i>Resultaten</i>		
4	Rapporteer jaarlijks over de resultaten die met de uitvoering van het kunstenplan zijn gerealiseerd	+/-
<i>Subsidieverlening en -vaststelling</i>		
5	Hanteer in de subsidiebeschikking vaste onderdelen voor prestaties en onderhoud vastgoed	+/-
6	Maak heldere werkinstructie voor de afdeling K&C van DMO	+
7	Maak een heldere omschrijving voor de functie van accounthouder en leg vast welke informatie dossiers minimaal moeten bevatten	+/-
8	Laat accounthouders jaarlijkse gesprekken voeren met culturele instellingen	+/-
9	Laat instellingen zich specifieke verantwoorden over subsidiegelden zodat kan worden vastgesteld welk deel aan egaliseringsreserve wordt toegevoegd	+/-
10	Geef in subsidiebeschikking aan op welke onderdelen van de ASA2004 wordt afgeweken	+
<i>Eigen vermogen en financiële reserve</i>		
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	+
<i>Vastgoedmanagement</i>		
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	+

² De aanbeveling 1 tot en met 14 komen uit het eerste rapport *Kunst- en cultuurbeleid: Doelbereik en controle* (2008) en de aanbevelingen 15 tot en met 23 uit het tweede rapport *Kunst- en cultuurbeleid: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap* (2009).

³ Bijlage 3 bevat de volledige tekst van alle aanbevelingen.

Tabel 4.1 (vervolg): Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen (+: geheel uitgevoerd; +/-: gedeeltelijk uitgevoerd, -: niet uitgevoerd)⁴

Aanbeveling (verkorte weergave) ⁵		Uitvoering
<i>Totstandkoming kunstenplan</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	+
<i>Cultural Governance</i>		
19	Maak met culturele instellingen afspraken over hoe ze zich verantwoorden over de 'code cultural governance'	+
20	Maak met culturele instellingen afspraken hoe raden van toezicht en besturen zich verantwoorden over toezichthoudende taken	+/-
<i>Cultureel ondernemerschap</i>		
21	Ontwikkel normen voor het percentage eigen inkomsten dat culturele instellingen dienen te realiseren	+
<i>Financiële positie instellingen</i>		
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	+/-

Op basis van het opvolgingsonderzoek concludeert de rekenkamer dat de gemeente Amsterdam in belangrijke mate uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de twee rapporten van de rekenkamer over het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam uit 2008 en 2009. Van de 23 aanbevelingen die de rekenkamer deed, heeft het college er 13 geheel, 9 gedeeltelijk en 1 niet uitgevoerd.

4.1 Uitgevoerde aanbevelingen

In het opvolgingsonderzoek constateren we dat 13 van de 23 aanbevelingen geheel zijn uitgevoerd. Hieronder geven we kort per cluster van aanbevelingen aan waarom wij tot de conclusie komen dat de aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Beleid (aanbeveling 2 en 3)

De adviesaanvraag van de gemeente aan de AKr voor het *Kunstenplan 2013-2016* bevat een duidelijke opdrachtformulering aan de AKr. Daarnaast vraagt het college

⁴ De aanbeveling 1 tot en met 14 zijn afkomstig uit de eerste rapportage *Kunst- en cultuurbeleid: doelbereik en controle*. De aanbevelingen 15 tot en met 23 komen uit het tweede rapport *Kunst- en cultuurbeleid: verdeling subsidies en cultureel ondernemerschap*.

⁵ Bijlage 3 bevat de volledige tekst van alle aanbevelingen.

aan de AKr vooraf duidelijk te maken op welke wijze zij tot haar oordeel komt, en moet zij in haar oordeel expliciet ingaan op de in de *Hoofddlijnnnota kunst- en cultuur 2013-2016* opgenomen aspecten van het beoordelingskader. Hiermee is uitvoering gegeven aan aanbeveling 2.

In de *Hoofddlijnnnota kunst- en cultuur 2013-2016* wordt expliciet aandacht besteed aan de onbalans tussen vraag en aanbod in de culturele sector en de nota probeert door middel van een beschrijving van de culturele infrastructuur vraag, aanbod en budget meer in balans te brengen. Hiermee is uitvoering gegeven aan aanbeveling 3.

Subsidieverlening en -vaststelling (aanbevelingen 6,10 en 12)

Er zijn heldere werkinstructies voor de afdeling Kunst en Cultuur van DMO gekomen. In de subsidiebeschikkingen voor de instellingen uit het *Kunstenplan 2013-2016* wordt duidelijk aangegeven op welke onderdelen van de ASA 2004 wordt afgeweken. De werkinstructie bij DMO bevat een checklist voor de beoordeling van de jaarrekening, waarin is aangegeven hoe te handelen bij instellingen met een lage liquiditeit- of solvabiliteitsratio: aan instellingen met een zwakke financiële positie wordt bij de subsidievaststelling gevraagd aan te geven welke maatregelen ze gaan nemen om de financiële positie te verbeteren. Op grond van deze bevindingen komen we tot de conclusie dat uitvoering is gegeven aan de aanbeveling 6, 10 en 12.

Vastgoedmanagement (aanbevelingen 13 en 14)

De meeste acties uit de nota *Cultuur onder Dak* zijn inmiddels uitgevoerd en hierover is de gemeenteraad in maart 2010 geïnformeerd. Sinds het *Kunstenplan 2009-2012* is een meerjaren onderhoudsplan (MOP) verplicht voor instellingen met een substantiële verantwoordelijkheid voor het onderhoud van hun pand. Over de uitvoering van het plan moeten de instellingen zich in de jaarverantwoording verantwoorden. DMO beoordeelt de jaarverantwoording van deze instellingen in relatie tot de MOP's. Op grond van deze bevindingen komen we tot de conclusie dat uitvoering is gegeven aan aanbeveling 13 en 14.

Totstandkoming kunstenplan (aanbeveling 15 tot en met 18)

In de nieuwe *Verordening op de Amsterdamse Kunstraad* (mei 2011) is vastgelegd dat de AKr een huishoudelijk reglement maakt waarin regels rond de beoordelingsprocedure zijn opgenomen. Tevens bevat de verordening artikelen gericht op het vermijden van belangenverstrengeling. Op de website van de AKr zijn de (neven) functies van de leden vermeld en staat de gedragscode voor de leden van de AKr. Het huishoudelijk reglement van de AKr wordt een dezer dagen door het college goedgekeurd en wordt daarna openbaar. Hiermee is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 15 en 16.

Het college heeft in de adviesaanvraag aan de AKr opgenomen dat naast de artistieke kwaliteit ook de zakelijke kwaliteit (financiële positie en het publieksbereik) bij de beoordeling moet worden betrokken. Ter ondersteuning van dit proces brengt DMO

de financiële positie en beoogde en gerealiseerde prestaties per instelling in beeld. Hiermee is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 17 en 18.

Cultural Governance (aanbeveling 19)

Sinds 2010 moeten instellingen zich in het bestuursverslag verantwoorden over de toepassingen uitvoering van de *Code Cultural Governanc*. Deze verplichting is opgenomen in het *Handboek verantwoording subsidies Kunstenplan 2009-2012* (2010). Hiermee is uitvoering gegeven aan aanbeveling 19.

Cultureel ondernemerschap (aanbeveling 21).

Vanaf het *Kunstenplan 2013-2016* moeten instellingen in principe over de periode van 4 jaar gemiddeld 25% aan eigen inkomsten hebben. De gemeente maakt met elke instelling resultaatafspraken over de groei van de eigen inkomsten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan aanbeveling 21.

4.2 Gedeeltelijk en niet uitgevoerde aanbevelingen

Van de 23 aanbevelingen zijn er negen gedeeltelijk uitgevoerd en is er één niet uitgevoerd. We lichten hieronder per cluster van aanbevelingen toe waarom wij concluderen dat de gemeente de aanbevelingen gedeeltelijk of niet heeft uitgevoerd.

Beleid (aanbeveling 1)

Het college heeft in beperkte mate uitvoering gegeven aan de aanbeveling om de doelstellingen behorend bij het kunstenplan 2009-2012 meer meetbaar en afrekenbaar te maken in de begroting 2010 en verder. De gemeente heeft wel aangegeven dat zij bij het nieuwe *Kunstenplan 2013-2016* meer afrekenbare doelen formuleert op basis van de informatie uit de nieuwe subsidieaanvragen van culturele instellingen over bijvoorbeeld: het percentage eigen inkomsten, het verwachte aantal tentoonstellingen en het verwachte aantal bezoekers. Wij constateren dat deze informatie voor een belangrijk deel ook al in de aanvragen voor het *Kunstenplan 2009-2012* was opgenomen en dat de gemeente dus niet had hoeven wachten met het formuleren van meer meetbare en afrekenbare doelen tot het nieuwe kunstenplan. De aanbeveling is daarom gedeeltelijk uitgevoerd.

Resultaten (aanbeveling 4)

Vanaf 2011 wordt de gemeenteraad via de rapportage *Kunst en cultuur in cijfers* geïnformeerd over de gerealiseerde bezoekersaantallen, werkgelegenheid, inkomsten en uitgaven voor de instellingen uit het Kunstenplan. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar verschillende culturele sectoren. 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*. De aanbeveling is daarom gedeeltelijk uitgevoerd.

Subsidieverlening en -vaststelling Subsidieproces (aanbevelingen 5, 7,8, 9 en 11)

In de jaarlijkse subsidiebeschikking is opgenomen dat het subsidiebedrag expliciet verleend wordt voor de in het activiteitenplan bij de subsidieaanvraag voor het Kunstenplan 2009-2013 opgenomen activiteiten. In de jaarlijkse subsidiebeschikkingen is echter nog geen geormerkt subsidiebedrag voor het onderhoud van vastgoed opgenomen. Het college is voornemens dit wel te doen in de beschikkingen voor subsidieverlening in de kunstenplanperiode 2013-2016. Hiermee is aanbeveling 5 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 van culturele instellingen minimaal zou moeten bevatten. Daarnaast is er een beschrijving van het werkproces gemaakt, waardoor het voor de medewerkers van de afdeling Kunst en Cultuur van DMO (accounthouders) inzichtelijk is hoe het verantwoordingsproces er per stap uit ziet, en welke verantwoordelijkheden en taken zij in iedere stap hebben. Er is echter geen document waarin is beschreven uit welke documenten het dossier van een instelling uit het kunstenplan te minste moet bestaan. Hiermee is aanbeveling 7 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 wel met alle instellingen zullen worden gevoerd naar aanleiding van de ingediende verantwoordingen over 2011. Omdat nog maar met een beperkt aantal instellingen deze monitorgesprekken zijn gevoerd komen we tot het oordeel dat aanbeveling 8 gedeeltelijk is uitgevoerd.

Zowel het college als de raad vond in 2008 dat instellingen niet konden worden verplicht om zich specifiek te verantwoorden over de ontvangen subsidies ten einde te kunnen vaststellen welk deel kon worden toegevoegd aan een egalisatiereserve. In de nieuwe kunstenplanverordening (november 2011) is echter een bepaling opgenomen over de mogelijkheid voor het college om subsidieaanvrager te verplichten een egalisatiereserve te vormen als de aard van de te subsidiëren activiteiten en de daarmee samenhangende doelstellingen voor overige inkomsten daar aanleiding voor geven. Dit betekent dat instellingen die als gevolg van onderpresteren subsidiegeld overhouden kunnen worden verplicht om een egalisatiereserve aan te leggen. Deze bepaling regelt echter niet de situatie waarin instellingen, die wel de prestaties leveren maar subsidiegeld overhouden, een batig saldo kunnen toevoegen aan het eigen vermogen. Deze instellingen kunnen niet worden verplicht om in deze situatie een egalisatiereserve aan te leggen. Daarom komen we tot het oordeel dat de aanbeveling 9 gedeeltelijk is uitgevoerd.

De vermogenstoets vormt een onderdeel van de zakelijke evaluatie van DMO en de AKr betreft dit in haar advisering voor de komende kunstenplanperiode. Dit is een beoordeling die een keer per 4 jaar plaatsvindt. Bij de door DMO op te stellen

jaarlijkse beschikking voor subsidieverlening wordt de vermogenstoets echter niet uitgevoerd waardoor het risico van ondoelmatige subsidieverstreking blijft bestaan. Instellingen met een zwakke financiële positie kunnen de subsidie gebruiken om de tekorten te dekken en beoogde activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt niet uitvoeren. We vinden dat het college deze aanbeveling niet heeft uitgevoerd.

Code Cultural Governance (aanbeveling 20)

Van instellingen wordt verwacht dat ze in het bestuursverslag aangeven hoe ze de regels van goed bestuur (*Code Cultural Governance*) hebben nageleefd (zie ook aanbeveling 19). Er wordt echter niet expliciet gevraagd naar een verantwoording over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn uitgevoerd. Daarom vinden we dat aanbeveling 20 gedeeltelijk is uitgevoerd.

Financiële positie instellingen (aanbevelingen 22 en 23)

DMO maakt jaarlijks een integrale beoordeling van de zakelijke en inhoudelijke prestaties. Deze beoordeling vormt de basis voor zogenaamde monitorgesprekken met culturele instellingen. In deze 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. Daarom komen we tot het oordeel dat DMO aanbeveling 22 gedeeltelijk heeft uitgevoerd.

Het college heeft 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. Vanwege het ontbreken van een eigen beleid ten aanzien van het verstrekken van vrijkaarten komen we tot het oordeel dat het college aanbeveling 23 gedeeltelijk heeft uitgevoerd.

5 Analyse en aanvullende adviezen

De aanbevelingen zijn door het college goed opgepakt. Van de in totaal 23 aanbevelingen zijn er 13 door het college geheel uitgevoerd. Er zijn echter ook 9 aanbevelingen gedeeltelijk en er is er één niet uitgevoerd. Het opvolgingsonderzoek levert daarom een aantal aandachtspunten op voor de gemeente voor de verdere verbetering van het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam.

Beleid en resultaten

Uit het opvolgingsonderzoek blijkt dat de doelen voor het kunst- en cultuurbeleid nog weinig concreet en helder zijn geformuleerd. De door het college van B&W in 2008 gedane toezegging om de vastgelegde doelen zoveel mogelijk te concretiseren heeft tot op heden nog niet geleid tot meer meetbare doelen voor het kunst- en cultuurbeleid. Een van de consequenties hiervan is dat achteraf niet goed kan worden vastgesteld of het *Kunstenplan 2009-2012* nu heeft opgeleverd wat door de gemeente werd beoogd. Dit wordt ook geïllustreerd door de in 2011 uitgebrachte publicatie *Kunst en Cultuur in Cijfers* waarin het college de raad voor het eerst informeert over de prestaties per discipline van de Amsterdamse kunst- en cultuurinstellingen die zijn opgenomen in het *Kunstenplan 2009-2012*. In de rapportage wordt echter geen aandacht besteed aan de bijdrage die de instellingen leveren aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen uit het *Kunstenplan 2009-2012*. Ook worden de gerealiseerde prestaties niet afgezet tegen de beoogde prestaties per discipline.

Een van de oorzaken die de gemeente geeft voor het niet verder concretiseren van de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2009-2012* was dat in de huidige kunstenplanperiode geen concrete prestatieafspraken met instellingen konden worden gemaakt. Daardoor konden de doelstellingen volgens de gemeente niet worden geconcretiseerd. Met de *Hoofddlijnnnota Kunst- en Cultuur 2013-2016* ontstond volgens de gemeente voor het eerst de mogelijkheid om meer meetbare doelen te formuleren, omdat hierin is geregeld dat er prestatieafspraken met instellingen kunnen worden gemaakt. Het gaat hier bijvoorbeeld om het percentage eigen inkomsten, het aantal voorstellingen, tentoonstellingen en bezoekers. Deze informatie zal volgens de gemeente worden gebruikt voor meer meetbare doelen in het *Kunstenplan 2013-2016*.

Wij zijn het niet eens met de opvatting van de gemeente dat er geen meer concrete doelstellingen konden worden geformuleerd voor het *Kunstenplan 2009-2012*. De subsidieaanvraag van de culturele instellingen voor de *Kunstenplan 2009-2012* bevatte een samenvatting van de voorgenomen activiteiten en te bereiken publiek en had kunnen worden gebruikt voor het formuleren van meer meetbare en concrete doelen. Het *Kunstenplan 2009-2012* is echter in zijn laatste jaar beland en we kunnen ons voorstellen dat gemeente energie steekt in het formuleren van meetbare doelen in het *Kunstenplan 2013-2016*. Aan de raad adviseren we daarom het toekomstige kunstenplan mede op dit aspect te beoordelen.

Advies 1: We adviseren de gemeenteraad om te bewaken dat het college beter meetbare doelen opneemt in het *Kunstenplan 2013-2016* en om aan het college te vragen om jaarlijks te rapporteren over de realisatie van beoogde doelen en prestaties.

Subsidieverlening

Bij de jaarlijkse beschikking voor subsidieverlening (vooraf) wordt alleen in uitzonderlijke gevallen de vermogenspositie van de instelling betrokken. DMO beoordeelt weliswaar bij de subsidievaststelling (achteraf) de financiële positie van de instelling en neemt als daarvoor aanleiding is een passage op in de subsidievaststellingsbrief. Maar het is geen automatisme dat bij de jaarlijkse beschikking voor subsidieverlening ook de financiële positie van de instelling wordt betrokken. Hierdoor bestaat het risico van een ondoelmatige subsidieverstrekking. Met name bij instellingen met een zwakke financiële positie zou er al bij de subsidiebeschikking voor moeten worden gewaakt dat de subsidie niet wordt gebruikt voor het oplossen van financiële problemen in plaats van de activiteiten waarvoor de subsidie bedoeld is.

Advies 2: We adviseren de gemeenteraad het college te vragen om de vermogenstoets te betrekken bij de jaarlijks op te stellen beschikkingen voor subsidieverlening.

Egalisatiereserve

In november 2011 is de nieuwe *Kunstenplanverordening* vastgesteld die gaat gelden met ingang van de nieuwe kunstenplanperiode 2013-2016. Op basis van deze verordening kan het college een instelling verplichten een egalisatiereserve aan te leggen "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."⁶ We kunnen ons voorstellen dat het bij het opleggen van de verplichting een egalisatiereserve te vormen in veel gevallen om maatwerk gaat. Maatwerk dat zich niet gemakkelijk in algemene regelgeving laat vatten. De huidige passage in de verordening is echter niet veel meer dan de vaststelling dat de gemeente een egalisatiereserve kan opleggen. Daardoor is het naar onze mening voor culturele instellingen onvoldoende duidelijk in welke situaties het college overweegt instellingen te verplichten om een egalisatiereserve te vormen. We adviseren de gemeenteraad daarom het college te vragen om een nadere toelichting op deze bepaling.

⁶Bijzondere subsidieverordening periodieke subsidiëring in het kader van de Hoofdlijnennota 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.

Advies 3: We adviseren de gemeenteraad het college te vragen een toelichting te geven op de bepaling in de nieuwe *Kunstenplanverordening* (geldig vanaf 1 januari 20113) over de vorming van een egalisatiereserve (artikel 11), zodat het voor culturele instellingen meer duidelijk wordt in welke situaties het college overweegt de vorming van een egalisatiereserve op te leggen.

Verantwoording over toezicht

Uit het opvolgingsonderzoek bleek dat instellingen in de jaarverantwoording moeten aangeven of ze de *Code Cultural Governance* toepassen. Dit is de code voor goed, verantwoord en transparant bestuur in de culturele sector. Als er onderdelen van de code niet worden toegepast dan moet het bestuur of de raad van toezicht dit toelichten volgens het principe: *pas toe of leg uit*. De gemeente heeft aan instellingen niet gevraagd om zich expliciet te verantwoorden over de toezichthoudende taken. Volgens de voorschriften in het *Handboek verantwoording kunstenplansubsidies* kan worden volstaan met de opmerking dat de *Code Cultural Governance* wordt toegepast zonder dat hier inhoudelijk verder op wordt ingegaan. Het is aan de instelling zelf om te bepalen hoe specifiek zij ingaat op de toepassing van de *Code Cultural Governance*. Het is voor de gemeente efficiënt als ze kan vertrouwen op de toezichthouders binnen de culturele instellingen. Een deel van de controle hoeft zij dan niet zelf uit te voeren, maar wordt dan gedaan door de raden van toezicht of besturen van culturele instellingen. De gemeente kan op de toezichthouders vertrouwen als zij zich verantwoorden over hun toezichthoudende taken in de jaarrekening of jaarverslag. Daarom vinden wij het raadzaam dat er aanvullende voorschriften voor de verantwoording in het *Handboek verantwoording kunstenplansubsidies* worden opgenomen.

Advies 4: We adviseren de gemeenteraad het college te vragen om in het *Handboek verantwoording kunstenplansubsidies* op te nemen dat culturele instellingen zich in hun jaarverantwoording expliciet moeten verantwoorden over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn vormgegeven en uitgevoerd.

6 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 21 februari 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Op 3 april ontving de rekenkamer de definitieve bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. In paragraaf 4.1 volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie. Het nawoord van de rekenkamer is opgenomen in paragraaf 4.2.

6.1 Bestuurlijke reactie college van b&w

Allereerst willen wij u hartelijk danken voor het conceptrapport Opvolgingsonderzoek Kunst- en cultuurbeleid. Het college is verheugd te merken dat alle inspanning om de kunstenplansystematiek te verbeteren door u overwegend positief wordt beoordeeld. Er zijn verschillende aanbevelingen die tot nu toe nog niet volledig zijn uitgevoerd, een belangrijke oorzaak hiervan is de duur die het veranderingproces inneemt. Dit wordt in uw onderzoeksrapport ook regelmatig aangehaald.

U heeft het college gevraagd om een bestuurlijke reactie op het conceptrapport Opvolgingsonderzoek Kunst- en cultuurbeleid. Met deze brief ontvangt u de reactie van het college op uw adviezen.

Advies 1: De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om te bewaken dat het college beter meetbare doelen opneemt in het Kunstenplan 2013-2016 en om aan het college te vragen om jaarlijks te rapporteren over de realisatie van beoogde doelen en prestaties.

Reactie: De gemeente heeft met de vaststelling van de nieuwe kunstenplansystematiek in november 2009 aangegeven dat zij meer afrekenbare doelen formuleert, dit onderschrijft het opvolgingsonderzoek. Het formuleren van de afrekenbare doelen gebeurt op basis van de informatie uit de subsidieaanvragen van culturele instellingen voor het Kunstenplan 2013-2016 over bijvoorbeeld: het percentage eigen inkomsten, het verwachte aantal tentoonstellingen en het verwachte aantal bezoekers. Door de vaststelling van De nieuwe kunstenplansystematiek is het ook mogelijk om vanaf het Kunstenplan 2013-2016 via de rapportage Kunst en Cultuur in cijfers een relatie te leggen met de beoogde prestaties en de bijdrage die culturele instellingen hebben geleverd aan de realisatie van de doelstellingen van de gemeente. Kortom, per 2013 zal aan het advies van de rekenkamer worden voldaan.

Advies 2: De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college te vragen om de vermogenstoets te betrekken bij de jaarlijks op te stellen beschikkingen voor subsidieverlening.

Reactie: Door het betrekken van de vermogenstoets bij de jaarlijks op te stellen beschikkingen voor subsidieverlening wilt u het risico van een ondoelmatige

subsidieverstreking afdekken. Met name bij instellingen met een zwakke financiële positie zou er bij de subsidiebeschikking voor moeten worden gewaakt dat de subsidie niet wordt gebruikt voor het oplossen van financiële problemen in plaats van de activiteiten waarvoor de subsidie bedoeld is. Het college kan u volgen in uw redenering, maar kiest voor een andere momenten bij het uitvoeren van de vermogenstoets dan u voorstelt. Gelet op de gekozen systematiek om eenmaal in de vier jaar aanvragen te beoordelen en op basis daarvan subsidie te verlenen, voert het college de vermogenstoets op verschillende momenten uit:

De vermogenstoets is momenteel onderdeel van de beoordeling van de subsidieaanvragen voor het vierjaarlijkse Kunstenplan. Een gezonde solvabiliteitsratio is voorwaarde voor subsidietoekenning, tenzij hier met de betreffende instelling andere afspraken over zijn gemaakt. Jaarlijks wordt de vermogenstoets vervolgens bij culturele instellingen uitgevoerd tijdens de zakelijke evaluatie en subsidievaststelling van het voorafgaande jaar, beiden gebaseerd op de jaarrekening van de instellingen.

Gezien er op verschillende momenten naar de financiële positie van de instellingen wordt gekeken, voert het college de vermogenstoets niet nogmaals uit bij de jaarlijkse beschikking voor subsidieverlening en de nominale bijstelling.

Dit staat overigens los van de mogelijkheid die het college te allen tijde heeft om de beschikking aan te passen naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden, waaronder onder meer begrepen wijzigingen in de activiteiten en een zwakke vermogenspositie.

Advies 3: De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college te vragen een toelichting te geven op de bepaling in de nieuwe Kunstenplanverordening (geldig vanaf 1 januari 2013) over de vorming van een egalisereserve (artikel 11), zodat het voor culturele instellingen meer duidelijk wordt in welke situatie het college overweegt de vorming van een egalisereserve op te leggen.

Reactie: De huidige passage over egalisereserve in de Bijzondere Verordening Kunstenplansubsidie is volgens u niet veel meer dan de vaststelling dat de gemeente een egalisereserve kan opleggen. Het college begrijpt uw standpunt, maar is van mening dat het artikel gelezen moet worden in de context van de ontwikkeling dat de gemeente streeft naar een meer zakelijke relatie met de instellingen. Deze ontwikkeling is niet alleen in de kunstsector zichtbaar, maar ook in de door de gemeenteraad uitgesproken wens de subsidieregelingen te harmoniseren en waar mogelijk te vereenvoudigen. Daarbij speelt de vraag in welke mate het instrument van de egalisereserve en het terugvorderen van batig saldo, ingezet moet worden of juist gestuurd moet worden op aanpassing van de verleningsbeschikking bij veel eigen vermogen.

Met deze kennis en in de wetenschap dat tot op heden de instellingen op basis van de oude Bijzondere Subsidieverordening zelf verantwoordelijk zijn voor de opbouw van het vermogen en de gemeente het batig saldo niet zal terugvorderen, is gekozen voor een formulering waarbij de verordening kaders geeft waarbinnen de verplichting een egalisereserve te vormen kan worden opgelegd. Artikel 11 van de Bijzondere

Verordening Kunstenplansubsidies geeft als kader aan dat de aanleiding voor het verplichten van een egaliseriereserve in de aard van de gesubsidieerde activiteiten moet liggen en de daarmee samenhangende doelstellingen met betrekking tot de overige inkomsten van de aanvrager. Nadere precisering doet deze ruimte teniet en is niet wenselijk. Het college sluit zich aan bij uw opmerking dat het bij het opleggen van de verplichting een egaliseriereserve te vormen in veel gevallen om maatwerk gaat, dat zich niet gemakkelijk in algemene regelgeving laat vatten.

Advies 4: De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college te vragen om in het Handboek verantwoording kunstenplansubsidies op te nemen dat culturele instellingen zich in hun jaarverantwoording expliciet moeten verantwoorden over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn vormgegeven en uitgevoerd.

Reactie: De gemeente hanteert voor de controle op de toezichthoudende taken binnen culturele instellingen de Code Cultural Governance met het principe pas toe of leg uit. Hiermee sluit de gemeente zich aan bij de richtlijnen van het Ministerie van OC&W en andere steden. Het college acht het niet wenselijk om van deze richtlijn af te wijken en in de jaarverantwoording expliciet te vragen om een verantwoording over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn vormgegeven en uitgevoerd.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Indien u nog vragen of opmerkingen heeft naar aanleiding van deze reactie zijn wij bereid om deze te beantwoorden.

6.2 Nawoord rekenkamer

Wij bedanken het college voor haar reactie op de conclusies en adviezen in het bestuurlijk rapport. Het college onderschrijft één van de vier adviezen en is het met drie van de vier adviezen oneens.

Het college zegt toe dat met ingang van het Kunstenplan 2013-2016 meer afrekenbare doelen worden geformuleerd en dat in de jaarlijkse rapportage *Kunst en Cultuur in cijfers* per 2013 wordt gerapporteerd over de bijdrage van culturele instellingen aan de gemeentelijke doelen in het *Kunstenplan 2013-2016*.

Het college vindt het niet noodzakelijk om ook bij de subsidieverlening een vermogenstoets uit te voeren. Dat is ook niet het advies. De rekenkamer adviseert om bij de subsidieverlening de *reeds* uitgevoerde vermogenstoetsen te betrekken. Deze informatie is elk jaar op basis van een beoordeling van de jaarrekeningen beschikbaar. Wij vinden het vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van subsidiegelden wenselijk dat deze informatie wordt gebruikt om indien noodzakelijk nadere voorwaarden aan de subsidieverlening te verbinden. We handhaven daarom ons advies aan de gemeenteraad

Het college is het oneens met ons advies om een nadere toelichting te geven op de bepaling in de nieuwe *Kunstenplanverordening* over de mogelijkheid om instellingen te

verplichten een egaliseriereserve te vormen. Zij acht een nader precisering onwenselijk. Hiervoor geeft ze echter geen argumentatie. Door over de toepassing van het artikel geen helderheid te verschaffen, creëert de gemeente maximale vrijheid om per instelling maatwerk toe te passen. We begrijpen de voordelen daarvan en pleiten ook niet voor regelgeving. We pleiten voor een toelichting. De keerzijde van maximale vrijheid voor de gemeente is namelijk dat culturele instellingen niet weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast hebben ambtenaren geen houvast bij het toepassen van de bepaling uit de verordening met als risico willekeur. Beide consequenties van het ontbreken van een nadere toelichting vinden wij onwenselijk en daarom handhaven we ons advies aan de gemeenteraad.

Ten slotte is het college het oneens met ons advies om aan instellingen meer specifiek te vragen over de wijze waarop de toezichthoudende taken zijn uitgevoerd. Zij beperkt de controle van de toezichthoudende taken van culturele instellingen tot de vraag of culturele instellingen de *Code Cultural Governance* hanteren en zo niet of dat dan wordt toegelicht. Hiermee wijkt het college, anders dan zij suggereert, af van de werkwijze van OCW. OCW vraagt namelijk aan culturele instellingen om de *wijze* waarop de code wordt toegepast toe te lichten in het bestuursverslag van de jaarverantwoording.⁷ Dat is een doelmatige werkwijze omdat de overheid anders, zoals code zelf adviseert, zelf moet vaststellen of de instellingen de uitgangspunten op een juiste wijze hanteren. Om deze reden handhaven we ons advies aan de gemeenteraad.

⁷ Website: [zie cultuursubsidie.nl](http://zie.cultuursubsidie.nl) onder het thema *subsidieverstrekkers/Ministerie van OC&W* bij aandachtspunten bij de jaarverantwoording 2011.

Bijlage 1: Aanbevelingen uit de rapporten over het Kunst- en Cultuurbeleid.

In deze bijlage is de volledige tekst van de 23 aanbevelingen uit de twee rapporten van de rekenkamer opgenomen.

Tabel B.1: Volledige tekst van de aanbevelingen met het oordeel van de rekenkamer over de opvolging van de aanbeveling

Aanbevelingen		Uitvoering
<i>Beleid</i>		
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.	+
<i>Resultaten</i>		
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.	+/-
<i>Subsidieverlening en -vaststelling</i>		
5	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.	+/-
6	Maak heldere werkinstructies voor de afdeling K&C 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 egalisatiereserve voor de subsidies uit het kunstenplan.	+/-

Aanbevelingen		Uitvoering
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.	+
<i>Eigen vermogen en financiële reserve</i>		
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.	+
<i>Vastgoedmanagement</i>		
13	Zorg dat aan de activiteiten in het kader van het Vastgoedmanagement in het Kunstenplan 2005-2008 en in de nota <i>Cultuur onder Dak</i> 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.	+
<i>Totstandkoming kunstenplan</i>		
15	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 en (b) de samenstelling van de commissies en de openbaarmaking van de relevante nevenfuncties van de commissieleden	+
16	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	+
17	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.	+
18	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	+
<i>Cultural Governance</i>		
19	Maak met culturele instellingen afspraken hoe zij zich verantwoorden over de implementatie van de Code Cultural Governance in de jaarverslagen of -rekeningen.	+
20	Maak met culturele instellingen afspraken hoe raden van toezicht of besturen zich moeten verantwoorden over hun toezichthoudende taken in jaarverslagen of -rekeningen.	+/-
<i>Cultureel ondernemerschap</i>		
21	Ontwikkel normen voor het percentage eigen inkomsten dat culturele instellingen dienen te realiseren. Maak daarbij onderscheid naar	+

Aanbevelingen		Uitvoering
	verschillende categorieën van cultuurproducenten en sluit aan bij de door OCW te ontwikkelen systematiek	
<i>Financiële positie instellingen</i>		
22	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.	+/-
23	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	+/-



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl