

Niet tellen maar wegen

Over de zin en onzin van prestatieafspraken
in de culturele sector

Claartje Bunnik en Edwin van Huis

Inhoudsopgave

6	Voorwoord	32	4 Ontwikkelingen in de cultuursector
8	1 Inleiding De noodzaak van een nieuwe taal		Professionalisering De opmars van cijfers en benchmarks Rationalisering Knelpunten in het huidige systeem Nieuwe subsidievormen Prestatieafspraken
	Verzakelijking en scheiding van verantwoordelijkheden De rol van de politiek Meten van prestaties ≠ meten van maatschappelijk rendement Verantwoording Leeswijzer	40	5 Berichten uit de samenleving: zes casestudies
14	2 Cultuurinstellingen en overheden: de relatie in een notendop	41	casus 1 De prestatieovereenkomst met de publieke omroep: papieren tijger gesignaleerd tussen Hilversum en Den Haag Prestatieovereenkomsten Verbeterde prestatieafspraken
	De positie van cultuur in beleid en politiek De dialoog tussen overheid en instellingen Het instrumentarium	45	casus 2 Het land waar het leven goed is: cultuur in de provincie Zeeland Sturing door overleg Prestatieafspraken Hoe komen de afspraken tot stand Persoonlijke contacten
26	3 Ontwikkelingen in het denken over beleid en subsidies bij de overheid	49	casus 3 Rotterdam: cultuur met een sociaal hart Cultuur in Rotterdam Dialoog en politiek klimaat Instrumentarium
	Verzakelijking, VBTB en economische argumentatie Trends en ontwikkelingen in beleid en bestuur Nieuwe relaties tussen overheid en instelling Het bijbehorende vocabulaire: prestatie- en performance-indicatoren Prestatie-indicatoren versus streefnormen Samengevat	54	casus 4 Cultuur in Eindhoven: het had zo mooi kunnen zijn De situatie in 2011 Visieontwikkeling en organisatie Contracten Verantwoording Samengevat

- 60 **casus 5**
Noord-Holland: waar cultuur uit de kerntaken verdween
 De positie van cultuur in de provinciale organisatie en het beleid
 Samenwerking en dialoog
 Instrumentarium
- 65 **casus 6**
Amsterdam: de lange weg naar meer rationaliteit in het cultuurbeleid
 Hoofdlijnennota
 De nieuwe kunstenplansystematiek
 Positionering
 Dialoog
 Resultaatafspraken
- 70 **6 Een nieuw model voor sturen, meten en verantwoorden voor overheden en culturele instellingen**

Wat wil je weten en waarom?
 Het perspectief van de instelling
 Het perspectief van de overheid
 Informatiebehoeften in beeld
 Meet- en evaluatie-instrumenten
 Prestaties in beeld brengen en verantwoorden: het model
 Drie basisvragen
 Samengevat
 Hoe meet je? Het belang van goede prestatie-indicatoren
 Het gebruik van prestatie-indicatoren
 De beoordeling van kwaliteit
 Conclusie

88 **7 Het web van de spin: slotlessen voor radeloze wandelaars**

- Les 1** **Investeer in partnerschap**
Les 2 **Stel doelen – kwantitatief én kwalitatief – en richt je informatiesysteem daarop in**
Les 3 **Afspraken maken is maatwerk**
Les 4 **Prestatie-indicatoren en normen ontwikkel je samen**
Les 5 **Cijfers kunnen bedriegen**
Les 6 **Niet alles is meetbaar**
Les 7 **Liever belonen dan sancties**
Les 8 **Verantwoording is een gesprek**
Les 9 **Ken je eigen kwaliteit**
Les 10 **Breng maatschappelijke effecten in beeld: cultuureffectrapportages**

Tot slot

- 106 **Literatuur**
- Bijlagen**
- 108 Bijlage 1
 Lijst gesprekspartners
- 109 Bijlage 2
 Leden Klankbordgroep
- 111 **Over de auteurs**

Voorwoord

*“All art is quite useless.
The only excuse for making
a useless thing is that one
admires it intensely.”*
Oscar Wilde, *The picture of
Dorian Gray*, 1890

Bovenstaand citaat prijkt regelmatig boven publicaties die tot doel hebben aan te tonen dat cultuur wel degelijk nut heeft, bijvoorbeeld omdat je er een beter mens van wordt, omdat de huizenprijzen ervan stijgen, de toeristen komen, de stad aantrekkelijker wordt en nog veel meer. Dus hoezo ‘useless’?

De drang om de maatschappelijke effecten van cultuur te benoemen lijkt haaks te staan op de door velen gehuldigde overtuiging dat kunst autonoom is en niet geconfronteerd mag worden met allerlei maatschappelijke eisen. Oscar Wilde gaat zelfs nog een stapje verder en zegt: *“All bad art is the result of good intentions.”* Zijn visie op het principiële amorele karakter van de kunst impliceert dat de politiek, die per definitie bol staat van goede bedoelingen en intenties, zich vooral niet met de kunst moet bemoeien. Maar goed, het was dan ook 1890. Tegenwoordig staan kunst en cultuur als onderwerp van het politieke debat niet meer ter discussie. Er gaan belastinggelden naar toe en je mag er als vertegenwoordiger van de overheid best iets van vinden en er eisen aan stellen.

De vraag is vooral hoe die twee werelden, die van de kunst en cultuur en die van de overheid, op een manier samengebracht kunnen worden die door beide partijen als zinvol wordt ervaren. Zodat de cultuur zich niet in haar autonomie voelt aangetast en de politiek zijn vertegenwoordigende en controlerende taak kan waarmaken. Daarover gaat dit boek: over de precaire omgang van politiek en ambtenarij met de cultuur, de zin en onzin van het stellen van prestatienormen, het maken van afspraken tussen overheden en culturele instellingen, de maatschappelijke effecten van cultuur en het verantwoorden van resultaten in een domein waar het resultaat altijd onderdeel is van een gecompliceerd creatief proces.

Op dat gebied van sturing en meten van prestaties is veel gaande. De roep om normen en prestatie-indicatoren is te horen van Den Helder tot Maastricht. We hebben een korte rondgang gemaakt door de wereld van bestuur en cultuur. Laten we er maar niet omheen draaien: de huidige manier van prestatieafspraken maken in de sector is volgens ons weinig zinvol en het zou verstandig zijn je daarop grondig te bezinnen. In dit boekje pleiten we voor partnerschap en maatwerk. Er zou meer vanuit een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid moeten worden

opgetrokken. Het gesprek tussen overheden en instellingen moet met respect voor de verschillende posities worden ingevuld, en afspraken moeten op de maat van de instellingen worden gemaakt, op basis van inhoudelijke kennis en overwegingen. Dat vraagt kwaliteit bij de gesprekspartners aan beide kanten.

Roeien we hiermee niet tegen de tijdgeest in? Misschien, maar wie met de tijdgeest trouwt, is snel weer single. We hopen met dit boek een toekomstbestendige en praktische bijdrage te leveren aan het eeuwigdurende debat over de verhouding van de overheid tot zijn culturele veld.

1 Inleiding: De noodzaak van een nieuwe taal

*“Een spin zonder web is een
radeloze wandelaar.”*

Dick Hillenius (1927-1987)

Overheden en cultuurinstellingen zijn op zoek naar goede vormen van prestatieafspraken. Bestaande afspraken ervaren beide partijen maar als beperkt nuttig en bruikbaar vanwege hun boekhoudkundige karakter. Bestuurders krijgen er niet mee in beeld hoe hun – maatschappelijke – doelen worden gediend. De overeengekomen prestaties van instellingen representeren niet wat hen als instelling uniek maakt.

Niet tellen maar wegen gaat over het gesprek tussen overheden en de door hen gesubsidieerde instellingen, over de manier waarop subsidieafspraken worden gemaakt en over de feiten en cijfers die daarachter schuilgaan.

Het idee voor dit boek ontstond lang voordat de huidige discussie over de bezuinigingen het debat over cultuur ging overheersen. Onze intentie was, aandacht te vragen voor de relatie tussen de cultuursector en de subsidiërende overheden. We vroegen ons af wat de kwaliteit is van de dialoog tussen beide partijen en van het bestuurlijk instrumentarium dat wordt ingezet.

Overheden en cultuurinstellingen zijn overal op zoek naar goede vormen van prestatieafspraken, maar het ei van Columbus lijkt nog niet gevonden. We horen in onze praktijk veel managementtaal over prestatiecontracten en benchmarking, maar komen heel weinig afspraken tegen die door beide partijen als nuttig en bruikbaar worden ervaren. Daarin schuilt een gevaar. Want als een goede gemeenschappelijke taal tussen cultuurinstellingen en hun subsidiërende overheden ontbreekt, komen de onderlinge banden onder druk te staan en wordt de positie van de cultuurinstellingen kwetsbaar en daarmee ook die van kunst en cultuur.

Er is sprake van vertrouwen over en weer, dat wel. Toch is het soms alsof er aan beide kanten van de tafel een andere taal gesproken wordt. Culturele instellingen vinden hun gesprekspartners soms weinig geïnformeerd, weinig begripvol of ongeïnteresseerd. “Ze begrijpen niet hoe een instelling als de onze functioneert”, is een veelgehoorde verzuchting.

Ambtenaren ervaren instellingen nogal eens als arrogant, wereldvreemd en weinig betrokken bij de vele afwegingen die een overheid moet maken. “Ze helpen ons niet om het gesprek in ons eigen krachtenveld van bestuur en politiek goed te voeren.”

De afspraken die op dit moment worden gemaakt tussen overheden en instellingen onder noemers als ‘subsidievoorwaarden’, ‘prestatieafspraken’ of ‘resultaatverplichtingen’ zijn meestal beperkt en overwegend boekhoudkundig van karakter. Ze voldoen aan de maatschappelijke roep om controle en verantwoording maar vervullen geen levendige rol in het debat. Op zijn best bieden ze enig inzicht in het functioneren van instellingen. Op zijn slechtst betekenen ze vooral een bureaucratische last. Aan beide kanten vraagt men zich af wie er nu werkelijk belangstelling heeft voor deze vorm van verantwoording. Bestuurders krijgen er in het algemeen niet echt mee in beeld hoe hun – maatschappelijke – doelen worden gediend. Instellingen hebben in het algemeen niet het gevoel dat de overeengekomen prestaties wezenlijk representeren wat hen als instelling uniek maakt. En de politiek vraagt wel om gegevens, maar maakt er in de politieke afwegingen nauwelijks gebruik van.

Waarom gaat het zoals het gaat? Het primaire doel van dit boekje is om te laten zien hoe het mechanisme werkt, en waarom het zo werkt. Maar onze ambitie gaat verder; we willen ook bijdragen aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal die de kwaliteit van de dialoog tussen overheid en instelling verbetert. We willen een bijdrage leveren aan een nieuw, beter instrumentarium.

Verzakelijking en scheiding van verantwoordelijkheden

Er is in de ogen van velen sprake van een fundamentele verandering in de verhouding overheid-maatschappelijk veld. Om dat te kunnen begrijpen doen we even een stapje terug in de tijd. In de jaren 1980, toen beide auteurs op het ministerie van – toen nog – Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) werkten, kwamen ambtenaren bijna dagelijks over de vloer bij instellingen. De ambtenaren van toen stonden dicht bij het veld. Ambtenaren voelden zich in die tijd bijna belangenbehartiger, verantwoordelijk voor het wel en wee van ‘hun’ instellingen. Aan het eind van die periode zette de verzakelijking in en gingen economische en bestuurlijke argumenten een belangrijker plaats innemen in het beleid.

In de jaren 1990 zette deze trend verder door en ontstond er een grotere afstand tussen overheid en veld. De verzelfstandiging van de rijks-musea is als voorbeeld illustratief. De rijksoverheid gaf bij de inrichting van de nieuwe verhoudingen tussen rijk en musea omstandig aan geen verstand te hebben van het runnen van een museum en wilde zich daar dan ook niet langer mee bemoeien. Zij was er slechts voor het creëren van de goede randvoorwaarden, financieel en bestuurlijk. Musea wordt nu gevraagd te laten zien of zij ons overheidsgeld op de afgesproken wijze, goed besteden. Ze beantwoorden die vraag met het noemen van bezoekersaantallen of uitgevoerde educatieve activiteiten. Met kwantitatieve gegevens dus.

In de culturele sector, maar ook bij andere overheden, zijn alle huidige stuur- en controlesystemen op die rolverdeling gebaseerd. Er zijn nieuwe instrumenten als visitaties en benchmarking bijgekomen, maar de essentie van de afspraken blijft dezelfde: een kwantitatieve benadering van de prestaties van een instelling. De beoordeling van de artistiek-inhoudelijke kwaliteit wordt gecoverd door experts en adviesraden. Daarin speelt de overheid geen rol, steevast verwijzend naar Thorbecke.¹

¹ “De Kunst is geen regeringszaak, in zooverre de Regering geen oordeel, noch eenig gezag heeft op het gebied der kunst” is de beroemde uitspraak van de liberaal Johan Rudolf Thorbecke, die tussen 1849 en 1872 drie kabinetten leidde. Zie ook *Boekmancahier* 50, geheel gewijd aan dit adagium van Thorbecke. (Van Hamersveld, 2001).

De professionaliteit van de cultuursector (bedrijfsvoering, *governance*) nam de afgelopen decennia sterk toe. Publiek gefinancierde cultuurfondsen namen een groot deel van de uitvoering van het beleid van de overheid over. De rol van de ambtenaar werd duidelijker, professionaliseerde eveneens. Het leek allemaal goed geregeld. De afstand tussen overheid en cultuurinstellingen werd intussen groter.

De rol van de politiek

De legitimiteit van cultuursubsidies stond lange tijd niet ter discussie. Er was een soort vanzelfsprekende *understanding* dat het in stand houden van een breed en divers aanbod goed was voor de burgers.² Misschien dacht niet iedereen daar hetzelfde over, maar diegenen die het beleid bepaalden, voelden zich moreel gemachtigd een eventueel kritische publieke opinie te trotseren. De discussie beperkte zich tot de kwaliteit en de effectiviteit van de instelling – ook ten opzichte van andere instellingen – en de vraag of dit subsidie rechtvaardigde en zo ja, in welke mate. En soms ging het ook over de vraag of wij als beschaafd land niet méér aan cultuur moesten uitgeven, daarbij verwijzend naar Frankrijk of Groot-Brittannië.

Dat alles is nu veranderd en, naar het zich laat aanzien, voorgoed. Het politieke klimaat is sinds de moord op de politicus Pim Fortuyn (6 mei 2002) sterk gepolariseerd. De politiek heeft zijn morele gidspositie verloren en wil de cultuursector niet langer tegen aanvallen beschermen. De politieke machthebbers leggen hun oor meer dan in het verleden te luisteren bij kritische geluiden in de samenleving. Waarom zoveel betalen voor iets waar een groot deel van de bevolking geen gebruik van maakt? Cultuur is voor de elite, is een veelgehoord geluid. Nederland spiegelt zich niet langer aan Frankrijk maar aan de Verenigde Staten, met een overheid op afstand en een lange traditie van private schenkingen en sponsors.

De legitimering van de overheidssubsidies voor cultuur staat dus onder druk. Een politieke meerderheid vraagt zich bovendien af of overheidssubsidiëring (de vaak gehoorde term *subsidie-infuus* is veelzeggend) de sector wel dient, en niet eerder tussen de instelling en haar publiek in staat. Het publiek, maar ook bedrijfsleven en sponsors, zouden meer eigenaar worden van de cultuur als hun bijdrage daaraan directer en groter wordt. De wijze waarop de kwaliteitsbeoordeling is georganiseerd heeft in die opvatting de afstand tussen kunst en publiek vooral vergroot, omdat kunst een gesloten domein van kenners is geworden. De voorkeuren van het publiek zouden een belangrijker plaats moeten innemen in de systematiek.

2 Adams (2010).

Metten van prestaties ≠ metten van maatschappelijk rendement

Voor de context van dit boek zijn al deze ontwikkelingen van belang. De tijden zijn veranderd. Cultuur moet haar waarde bewijzen, net als andere maatschappelijke domeinen dat moeten. Allereerst binnen het eigen domein, met goede en aantrekkelijke voorstellingen en tentoonstellingen. Dus moeten instellingen kunnen aantonen dat ze die mooie dingen doen, en dat deze waarde hebben voor het publiek. Maar alleen een succesvolle voorstelling of tentoonstelling maken is niet meer voldoende. Lokale overheden verwachten in toenemende mate van cultuurinstellingen dat ze een bijdrage leveren aan de samenleving, aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling, de creatieve industrie, de sociale cohesie, de integratie van bevolkingsgroepen, en noem maar op. Die bijdrage moet ook aantoonbaar zijn. Dat laatste blijkt in de praktijk heel moeilijk. Het is voor een cultuurinstelling eenvoudig om aan te geven welke activiteiten worden georganiseerd, en ook nog wel of die succesvol zijn. Tot welke maatschappelijke effecten ze leiden, is heel wat lastiger aan te geven. Het huidige systeem van afspraken maken komt niet tegemoet aan de toenemende behoefte om de maatschappelijke waarde van cultuur aantoonbaar te maken. Dat leidt vaak tot een zeker ongemak en onuitgesproken verwachtingen.

Wat hebben overheden en instellingen nodig om het gesprek met elkaar te kunnen voeren? Wanneer gaat het goed, wanneer niet? Wat zouden instellingen moeten willen weten zodat ze de kwaliteit van hun prestaties steeds kunnen verbeteren? Is deze informatie ook belangrijk voor de overheid?

Waarvoor zijn culturele instellingen verantwoordelijk? Voor goede prestaties, dat zeker. Maar ook voor maatschappelijke veranderingen? En is dat maatschappelijk rendement dan te meten, en zo ja, hoe? Welke informatie heeft de overheid nodig van instellingen om het rendement van haar financiële bijdrage aan de cultuursector te kunnen beoordelen? En welke informatie moet de overheid zelf verzamelen om die effecten te kunnen meten?

En *last but not least*: hoe zien zinvolle prestatieafspraken tussen overheden en instellingen eruit en hoe ga je met die afspraken om? Dit zijn enkele vragen waarop we een antwoord hebben gezocht.

Verantwoording

We hebben het afgelopen jaar, 2010-2011, met veel mensen gesproken, van ministeries, provincies en gemeenten, en met directeuren en medewerkers van culturele instellingen. In bijlage 1 is een volledige lijst gesprekspartners opgenomen. We zijn al onze gesprekspartners

zeer dankbaar voor hun openhartige en welwillende opstelling. De gesprekken maakten duidelijk dat het onderwerp leeft en dat er overal naar eigen wegen en vormen wordt gezocht. Maar vooral werd duidelijk dat het een eenzame zoektocht is, en dat de behoefte aan uitwisseling groot is.

Naast deze interviews, die het hart van ons onderzoek vormen, zijn we te rade gegaan bij Nederlandse en buitenlandse literatuur en hebben we geput uit onze eigen lange praktijkervaring. We hebben geen wetenschappelijke verhandeling willen schrijven maar hebben, uitgaande van onze eigen vragen, een selectie gemaakt uit het vele dat al is bedacht en verschenen over dit onderwerp, en daaraan onze eigen waarnemingen en analyses toegevoegd.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft in algemene zin de positie en het belang van cultuur bij overheden, de manier waarop men praat met de cultuursector, en de subsidie-instrumenten die we zijn tegengekomen. *Hoofdstuk 3* laat in grove penne streken zien welke bestuurlijke ontwikkelingen zich de afgelopen decennia hebben voltrokken bij de overheden en welke betekenis dat heeft gehad voor de omgang met het maatschappelijk veld.

Hoofdstuk 4 zoomt in op de culturele sector: wat zijn daar de belangrijkste ontwikkelingen geweest?

In het *vijfde hoofdstuk* zijn zes praktijkcasussen uitgewerkt, op basis van gesprekken die we hebben gevoerd in Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Noord-Holland en Zeeland en bij de publieke omroep. Elke casus eindigt met een korte analyse achteraf in de vorm van 'lessen uit...'.¹

Hoofdstuk 6 bespreekt instrumenten en modellen voor de omgang tussen overheid en instelling: om informatie te verzamelen, om de juiste vragen te stellen, om prestaties en effecten te meten. Ook wordt ingegaan op een aantal vragen rond de beoordeling van kwaliteit.

Hoofdstuk 7 tot slot bevat tien lessen om de relatie tussen overheid en instellingen te verbeteren: een routekaart naar zinvolle prestatieafspraken.