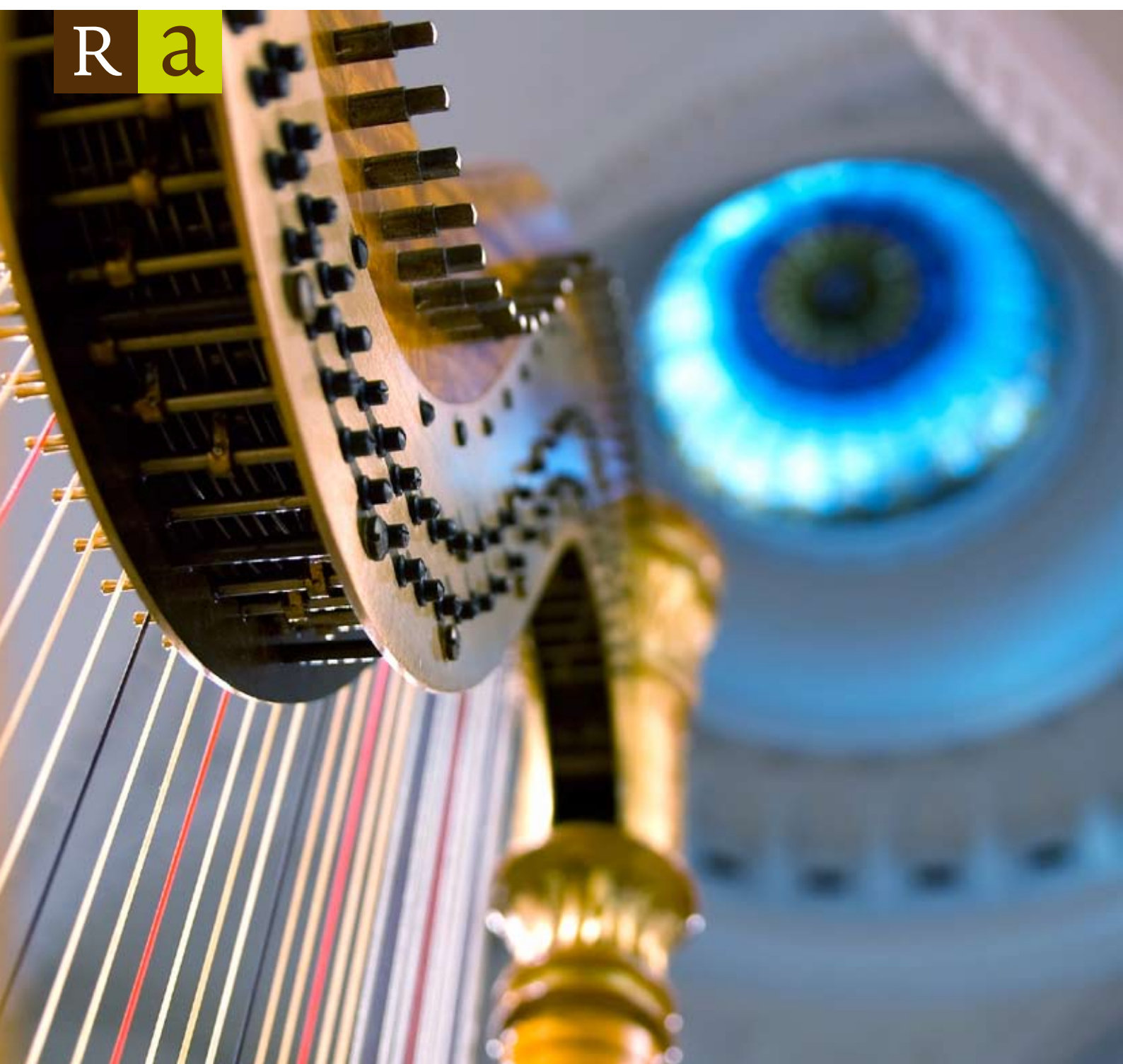


Kunst- en cultuurbeleid

Eerste rapportage: doelbereik en controle

september 2008

Rekenkamer Amsterdam



R a

KUNST- EN CULTUURBELEID

Eerste rapportage: doelbereik en controle

september 2008

Voorwoord

De Amsterdamse kunst- en cultuurwereld heeft de afgelopen jaren geregeld het nieuws gehaald, ook over andere zaken dan kunst en cultuur alleen. Zomaar wat zinsneden uit de krant: dreigende faillissementen, extra krediet en kwijtgescholden leningen, houtzwam in een historisch pand, lukraak bouwen voor lege zalen, dubbele petten van gemeenteraadsleden. De kunst- en cultuursector komt hiermee ook op minder positieve wijze in het nieuws.

Voor de Rekenkamer Amsterdam vormden dit soort berichten aanleiding voor een onderzoek naar de subsidiëring van circa 120 kunst- en cultuurinstellingen die onder het zogeheten *Kunstenplan 2005 – 2008* van de gemeente Amsterdam vallen. Dit onderzoek is er mede op gericht om zicht te krijgen op de oorzaken van de problemen die in de media genoemd zijn.

In dit eerste deel van het onderzoek rapporteert de Rekenkamer Amsterdam over de mate waarin de gemeente zelf en de kunst- en cultuurinstellingen bijdragen aan het bereiken van gemeentelijke doelen. Ook rapporteert de Rekenkamer Amsterdam over de wijze waarop de gemeente controle uitoefent op de besteding van subsidiegelden.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de Rekenkamer Amsterdam een beroep gedaan op de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA), de Amsterdamse Kunstraad (AKR), het Amsterdamse Fonds voor de Kunst (AFK) en het Amsterdamse overleg Culturele Instellingen (ACI) en een aantal kunst en culturele instellingen in Amsterdam. De Rekenkamer Amsterdam waardeert de medewerking die door alle partijen is verleend door het verstrekken van informatie, het voeren van een gesprek dan wel het geven van commentaar op concepten.

Het onderzoek is uitgevoerd door mw. drs. M. Adriaansen, mw. drs. R. Muijsers, dhr. drs. M. Meindersma, dhr. dr. E.V. Oppenhuis onder leiding van dhr. drs. P.J. van der Linden. De heer ir J.H. Idema *MA*, adviseur van LAgroun Leisure & Arts consulting, is als extern deskundige bij dit onderzoek betrokken geweest.

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	23
1.2 Proces van de kunstenplancyclus	25
1.3 De inrichting van het onderzoek	27
1.4 Doelstelling van het onderzoek	29
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	29
1.6 Concrete aanpak van het onderzoek	30
1.7 Leeswijzer	33
2 Kunstenplan 2005 - 2008	35
2.1 Inleiding	35
2.2 De doelen van de gemeente met de kunst- en cultuursector	35
2.3 Financiële kaders van het Kunstenplan 2005-2008	41
2.4 De rollen van actoren in het kunst- en cultuurbeleid	45
2.5 Resultaten van reeds uitgevoerde evaluatie studies	49
2.6 Samenvatting	50
3 Bereikte doelen en realisatie van beoogde prestaties	53
3.1 Het Kunstenplan 2005-2008	53
3.2 Lange termijn visie en indicatoren Jaarplan 2007	60
3.3 Bereikte prestaties door instellingen	63
3.4 Conclusies over doelbereik	64
4 De praktijk van subsidieverstrekking door DMO	67
4.1 Inleiding	67
4.2 Onduidelijke, deels strijdige subsidieverordeningen	67
4.3 Procedures bij subsidieverstrekking	69
4.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	71
4.5 De opdrachtformulering voor de subsidieaanvragers	72
4.6 De subsidieverlening	72
4.7 Toezicht van DMO op de besteding van subsidies door instellingen	76
4.8 De subsidievaststelling door DMO	77
4.9 Conclusies over het subsidieproces	85
5 De verantwoording door instellingen	87
5.1 Inleiding	87
5.2 Financiële positie bij 30 instellingen	87
5.3 Conclusies over de verantwoording en controle	93

6	Conclusies en aanbevelingen	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Conclusies	95
6.3	Aanbevelingen	103
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	107
7.1	Bestuurlijke reactie college	107
7.2	Nawoord rekenkamer	113
	Bijlage 1 – Overzicht geraadpleegde documentatie	117
	Bijlage 2 – Lijst met geïnterviewde personen	121
	Bijlage 3 – Onderzochte subsidieverordeningen	122
	Bijlage 4 – Amendement 968 raadslid mevr. Riem Vis c.s.	123
	Bijlage 5 – Juridische analyse van de verhouding tussen <i>ASA 2004</i> en Kunstenplanverordening 1993	124
	Bijlage 6 – Beoordeling doelen kunst- en cultuur Jaarplan 2007	127
	Bijlage 7 – Bijlage bij de bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	129

Samenvatting

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 stoeltoename 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 verschraving 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.

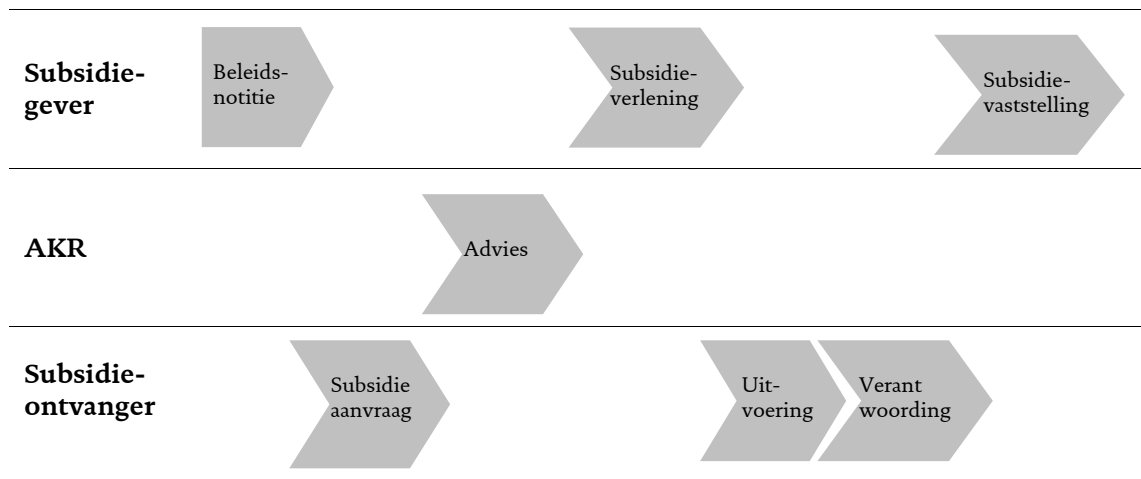
Van de 30 instellingen is het bij 3 instellingen (10%) *onduidelijk* of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd (10%). Bij die instellingen bevat het jaarverslag 2006 onvoldoende informatie om te bepalen of de beoogde prestaties daadwerkelijk zijn bereikt.

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 egaliseringsreserve: 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, waarderingssubsidies 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 subsidievaststelling tijdig 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 subsidievaststelling:

- 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 tijdig 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 subsidievaststelling.

Financieel sterke instellingen.

De gemeente hanteert als norm voor de vorming van reserves dat de egalisatiereserve 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 egalisatiereserves 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 subsidie vaststelling 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 subsidie vaststelling geen bijzondere aandacht aan instellingen met forse eigen vermogens.
- DMO maakt bij de subsidie vaststelling 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 subsidie vaststelling 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 (egaliserende) 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:
 - 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 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 egaliseringsreserve (aanbeveling 9) niet over. De belangrijkste reden hiervoor is dat naar het oordeel van het college de vorming van een egaliseringsreserve 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 egaliseringsreserve, 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 egaliseringsreserves en de controle op de financiële positie van culturele instellingen over te nemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het onderzoek naar het kunst- en cultuurbeleid maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma 2007 van de Rekenkamer Amsterdam. De rekenkamer heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2007 gekeken naar het maatschappelijke en politieke belang van diverse beleidsterreinen en de mogelijke risico's voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.¹ Op basis van deze criteria is onderzoek naar het kunstbeleid in Amsterdam geselecteerd als onderwerp voor onderzoek in 2007 (zie verder: onderzoeksprogramma 2007 van de Rekenkamer Amsterdam). De uitvoering van dit onderzoek is verplaatst naar 2008 als gevolg van het inzetten van capaciteit ten behoeve van andere onderzoeken in 2007.

De gemeente Amsterdam wil met haar kunst- en cultuurbeleid een kunstzinnig en cultureel klimaat bevorderen dat betekenis heeft voor de stad en zijn burgers, bezoekers en bedrijven. Op basis van deze missie is een visie voor de langere termijn geformuleerd in de *Langetermijnvisie Cultuur 2015*.² Deze visie diende als uitgangspunt voor het *Kunstenplan 2005 – 2008*. De langetermijnvisie legt verband tussen cultuur en sociale, economische en ruimtelijke domeinen. Het kunst- en cultuurbeleid voor de middellange termijn ligt vast in het *Programmakkoord 2006 – 2010* van het college van B&W, beleidsprogramma's en samenwerking met diverse partijen buiten de gemeente. Een aanzienlijk deel van het beleid, zowel inhoudelijk als financieel, is vastgelegd in het *Kunstenplan 2005 – 2008*. Dit plan dient als basis voor het verstrekken van 4-jarige subsidies aan culturele instellingen. Deze subsidies vormen het meest centrale deel van het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente.

Subsidieverstrekking is niet het geven van 'geld om niet', maar het is voor de overheid een instrument om beleidsdoelen te bereiken. Aangezien er belastinggeld wordt besteed aan kunst en cultuur, is het van belang dat de overheid controleert of de subsidies die zij verstrekt om beleidsdoelen te realiseren ook efficiënt en effectief worden aangewend. In dit opzicht wijkt de kunst- en cultuursector eigenlijk niet af van andere sectoren die door de overheid worden gesubsidieerd.

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 plaats in op het gebied van kunst en cultuur. Met het beleid wil de gemeente dit 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 ook als schepper van

¹ Vastgesteld op 20-12-2006.

² Bron: Gemeente Amsterdam, *Langetermijnvisie Cultuur 2015*, 2003.

voorwaarden, zoals het in stand houden van cultureel vastgoed en het realiseren en distribueren van producties (concerten, voorstellingen, exposities en dergelijke).

Veel burgers genieten van kunst en cultuur, maar alle burgers betalen ervoor via belastingen.³ Kunst en cultuur kosten niet alleen geld, maar leveren ook wat op.⁴ Er wordt in het algemeen vanuit gegaan dat een bloeiende culturele sector, met daaraan verwant een creatieve industrie, bijdraagt aan de economische groei van een gebied. Cultuur draagt bijvoorbeeld bij aan toerisme en aan het vestigingsklimaat voor bedrijven in de stad. Hoe groot deze bijdrage is, is volgens SEO echter lastig in te schatten.⁵ In de Atlas der Nederlandse Gemeenten 2007 wordt er van uitgegaan dat cultuur bijdraagt aan emancipatie, integratie en sociale cohesie.

Concrete aanleidingen om het kunst- en cultuurbeleid te onderzoeken vond de rekenkamer in diverse artikelen in de pers.

Figuur 1.1 – Mediaberichtgeving over de culturele sector

De afgelopen jaren verschenen er berichten in de media over incidenten in de kunst- en cultuursector in Amsterdam. Er waren berichten over financiële tekorten bij instellingen, mogelijke faillissementen, en berichten over problemen rondom verbouwingen van accommodaties. Voorbeelden daarvan zijn de ophef rond de verhuizing van theater Cosmic en de lening aan Theater Carré in 2004, die recentelijk werd gevolgd door het kwijtschelden van € 2,2 miljoen aan leningen en een schenking van €2,1 miljoen.⁶ Er is een grote hoeveelheid artikelen verschenen over dit soort zaken, in onder andere het Parool, maar ook in andere landelijke dagbladen. Hierbij kwamen naast de eerder al genoemde instellingen ook het Muziekgebouw aan 't IJ, de Melkweg/Stadsschouwburg (vlakke vloer) en het Stedelijk Museum regelmatig naar voren. In de bronnenlijst in bijlage 1 is een selectie van deze artikelen opgenomen, zonder daarbij volledigheid te betrachten.

Ook zijn er in de afgelopen jaren kritische kanttekeningen geplaatst bij grote nieuwbouw- of verbouwprojecten, waar na de initiële financiering van de bouw ervan een tekort zou ontstaan in de exploitatie.⁷ Deze tekorten worden in de praktijk volgens de media opgelost met extra subsidies of andere financiële middelen van de gemeente. Dit soort berichten vormde mede aanleiding voor de rekenkamer voor het onderzoek naar kunst- en cultuurbeleid.

³ Zie voor een overzicht van cultuurgebruik door Amsterdammers: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek, *Kunst- en Cultuurmonitor Amsterdam 2006*, 2006. Voor een overzicht van cultuurgebruik door Nederlanders: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Cultuurminnaars en cultuurmijders*, 2005.

⁴ Voor meer informatie over deze discussie zie: Marlet, G. en Woerkens, C. van, *Atlas voor Gemeenten 2007. Thema Cultuur*, 2007.

⁵ Zie bijvoorbeeld: SEO Economisch Onderzoek, *Cultuur en creativiteit naar waarde geschat*, 2005.

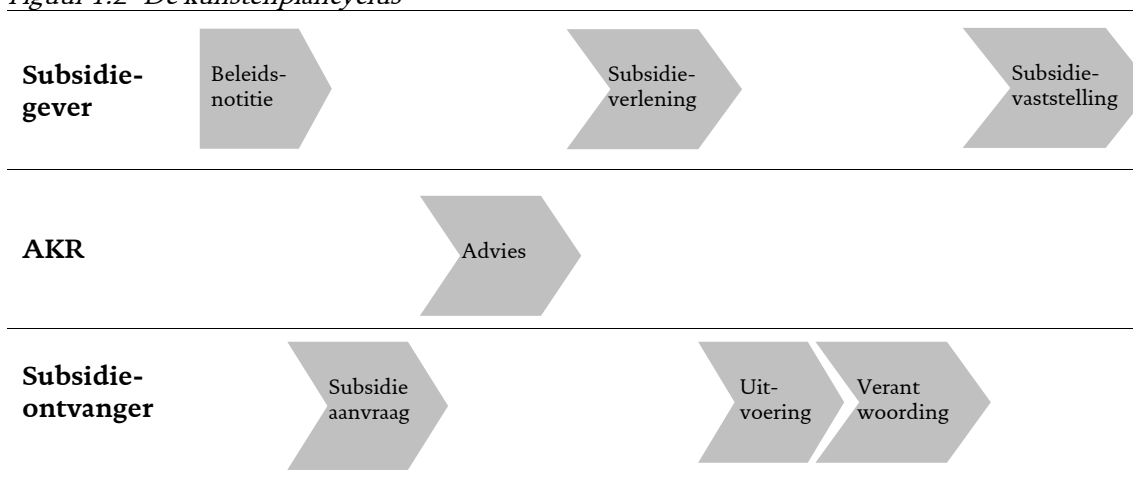
⁶ Bron: Parool, *Reddingsplan Carré*, 21-02-2008.

⁷ De Amsterdamse Kunstraad schrijft in haar advies *Tot hier en nu verder* (2006) dat het kunst- en cultuurbeleid wordt gedomineerd door bouwen en verbouwen. De besluitvorming rond bouw en verbouwprojecten focust op bouwkosten. Terugkerende gebouwgebonden kosten worden onvoldoende in de afweging betrokken: de reguliere exploitatielasten, die van de organisatie en voor de programmering, worden onderbegroot of niet begroot.

1.2 Proces van de kunstenplancyclus

Mede op grond van de algemene principes uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent het proces van subsidieverstrekking bij het kunst- en cultuurbeleid de volgende fasering.

Figuur 1.2- De kunstenplancyclus



In deze figuur zien we naast subsidiegever (de overheid) en subsidieontvanger (de instellingen) ook nog de Amsterdamse Kunstraad (hierna te noemen: AKR), die adviezen geeft.

Amsterdamse Kunstraad als adviseur van de gemeente

De belangrijkste onafhankelijke adviseur van het gemeentebestuur op het gebied van kunst en cultuur is de AKR, die zowel gevraagd als ongevraagd advies geeft. Een belangrijke taak van de AKR is de artistiek-beleidsmatige advisering bij de voorbereiding van de kunstenplannen, zo ook het *Kunstenplan 2005 – 2008*. De gemeente heeft ervoor gekozen om zelf geen oordeel te vellen over de artistiek inhoudelijke kwaliteit van kunst- en cultuuruitingen. Hiermee hanteert de gemeente Amsterdam het ‘Thorbecke-principe’, dat als algemeen uitgangspunt geldt voor Nederlandse overheden. De toepassing van het ‘Thorbecke-principe’ betekent dat de gemeente het artistiek-inhoudelijk oordeel aan de AKR overlaat. Wel vraagt de gemeente aan de AKR om expliciet te adviseren over “subsidiebedragen, inclusief voor welke functies en voor welke te behalen resultaten”. Ook vraagt de gemeente aan de AKR te adviseren over het realiteitsgehalte van een door een instelling ingediende begroting en de bedrijfsmatige draagkracht. De adviezen van de AKR moeten tenslotte gebaseerd zijn op gemeentelijke beleidsnotities en programmalijnen.⁸

⁸ Bron: Gemeente Amsterdam, *Adviesaanvraag voorbereiding Kunstenplan 2005 – 2008*, 06-11-2003.

Tijdspad kunstencilycus

Voor de voorbereiding van een kunstencilycus heeft de gemeente circa 1,5 jaar nodig. De uitvoering van een kunstencilycus duurt 4 jaar. Vaststelling van de subsidies van het eerste uitvoeringsjaar (2005) van het *Kunstencilycus 2005 – 2008* vond plaats in het najaar van 2006. Dat is daarmee ruim 3 jaar na de start van de voorbereiding op het *Kunstencilycus 2005 – 2008*.

Tabel 1.1 – Tijdspad voorbereiding en uitvoering Kunstencilycus 2005 – 2008

Fase	Moment	Actie
Planning	Juni 2003	Beleidsnotities: <i>Langetermijnvisie cultuur 2015</i> en <i>Uitgangspuntennotitie Kunstencilycus 2005 – 2008</i> .
	September 2003	Indienen aanvraag door instellingen voor 4 periode van jaar.
	April 2004	Adviezen van de AKR.
	September 2004	College van B&W formuleert: <i>Concept Kunstencilycus 2005 – 2008</i> .
	December 2004	Besluitvorming budgetten door gemeenteraad
Controle	Januari 2005	Subsidieverlening door DMO
	Januari 2005	Start uitvoering door instellingen
	1 mei 2006	Eerste jaarlijkse verantwoording instellingen
	1 augustus 2006	Eerste jaarlijkse subsidievaststelling door DMO

Planningsfase

De planningsfase van de cyclus betreft de voorbereiding van en besluitvorming over de verdeling van de toekomstige subsidies door de gemeenteraad. Voor de planningsfase van het *Kunstencilycus 2005 – 2008* heeft de gemeente circa 1,5 jaar nodig gehad. Het begon met de *Lange Termijn Visie Cultuur 2015* (medio 2003) en eindigde met de vaststelling van het definitieve *Kunstencilycus 2005 – 2008* (d.d. 16 december 2004). Voor de periode 2009 – 2012 zal de gemeenteraad naar verwachting medio december 2008 het kunstencilycus definitief vaststellen. Na de vaststelling van het kunstencilycus ligt een groot gedeelte van de subsidies voor kunst en cultuur voor 4 jaar vast.

Controolfase

Tijdens de controolfase moet de gemeente zorg dragen voor toezicht en controle op de uitvoering door de culturele instellingen, zodat de zaken uit de planningsfase ook op juiste wijze uitgevoerd worden. Bij de uitvoering van een kunstencilycus is de gemeente verantwoordelijk voor de beheersing van het subsidieproces.

De gemeente geeft uitvoering aan deze controolfase door een aantal handelingen. Dit zijn:

- in behandeling nemen van subsidieaanvragen door DMO;
- het verlenen van subsidie (beschikkingen);
- het controleren van de uitvoering door de instellingen op prestaties;
- het toezicht houden op de besteding van subsidies door instellingen;
- de vaststelling (of eindafrekening) van de subsidies.

Resultaat van de controolfase

Resultaat van deze controolfase moet zijn dat de gemeente een oordeel ontwikkelt over de mate waarin de planning gerealiseerd is. Dat oordeel van de gemeente heeft betrekking op de vraag of de subsidies op juiste wijze besteed zijn en of daarmee ook de

gewenste beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Het doel van deze controle is dat de gemeente leert en conclusies trekt voor de volgende planningsfase. Overigens moeten deze conclusies worden omgezet in daden worden omgezet, zoals bijvoorbeeld door het aanpassen van de subsidieverlening voor de komende periode.

Het belang van de subsidievaststelling

De vaststelling van een subsidie door de gemeente is het sluitstuk van het proces. Vaststelling gebeurt idealiter nadat de gemeente de uitvoering, verslaglegging en de bereikte resultaten gecontroleerd heeft. Voor deze controle heeft de gemeente verschillende instrumenten. Aan de voorkant van het proces is er de subsidiebeschikking. In de beschikking kunnen door de gemeente nadere eisen worden gesteld aan de uit te voeren activiteiten en kunnen bepalingen worden opgenomen die aangeven op welke wijze de subsidieontvanger zich dient te verantwoorden over de besteding van de ontvangen middelen. Aan de achterkant van het proces heeft de gemeente toezicht en controle op de eindverantwoording door de instellingen. Indien daartoe reden is kan de gemeente het subsidiebedrag lager vaststellen.

1.3 De inrichting van het onderzoek

Oorspronkelijk (zie onderzoeksopzet d.d. 7 maart 2008) was de rekenkamer van plan om een onderzoek uit te voeren naar het kunst- en cultuurbeleid met als probleemstelling: “Worden de financiële middelen waarmee de gemeente Amsterdam de culturele instellingen binnen de gemeente ondersteunt doelmatig besteed en hoe moet het interne beheer door de culturele instellingen in dit kader beoordeeld worden?” Dit onderzoek zou zich richten zowel op de wijze waarop de gemeente de subsidies voor de culturele instellingen toewijst en hierop controle uitvoert, alsmede de wijze waarop de instellingen met deze budgetten omgaan in termen van doelmatigheid. De rekenkamer zou daartoe de toewijzing en de controle op het subsidieproces van circa 30 culturele instellingen in de huidige kunstenplanperiode 2004-2008 onderzoeken en in het bijzonder ingaan op de bedrijfsvoering van 4 van deze culturele instellingen. Het streven van de rekenkamer was om dit onderzoek in september 2008 te publiceren. Hiervan is de rekenkamer evenwel afgeweken.

De wethouder Kunst en Cultuur (mei 2008) en de gemeenteraad (29 mei 2008) hebben de rekenkamer indringend verzocht en geadviseerd om de bevindingen ten aanzien van (4) individuele instellingen niet te publiceren voordat de gemeenteraad gereed zou zijn met de vaststelling van het *Kunstenplan 2009 – 2012*. De gemeenteraad zal in december 2008 bij de begrotingsbehandeling in de raad de verdeling van de subsidiegelden voor de periode 2009 – 2012 voltooien. Een ruime meerderheid van de gemeenteraad betoogde bij het verzoek aan de rekenkamer dat het verrichten van (4) case studies, door middel van het doorlichten van deze culturele instellingen en het openbaar publiceren van onderzoek over deze culturele instellingen, zou leiden tot (ongewenste) informatie over een beperkt aantal individuele instellingen, waarbij dergelijke informatie over overige instellingen zou ontbreken. Aldus zou volgens de wethouder en de gemeenteraad rechtsongelijkheid ontstaan tussen de instellingen bij de verdeling van de gelden, op grond van verschil in informatie over de instellingen. De

rekenkamer zou daarmee met publicatie voorafgaand aan de vaststelling van het *Kunstenplan 2009 – 2012* op ongewenste wijze de besluitvorming over de verdeling van kunstenplansubsidies kunnen beïnvloeden. De gemeenteraad liet daarbij in het midden of de besluitvorming over subsidie voor deze instellingen in positieve of negatieve zin beïnvloed zouden worden door de rapportage van de rekenkamer.

Daarop heeft de rekenkamer zich afgevraagd of de rekenkamer toch ongewijzigd door zou hebben moeten gaan met publicatie van de gehele rapportage in september of dat de publicatie juist uitgesteld zou moeten worden tot januari 2009 of later, zoals de wethouder en de gemeenteraad voorstond. Na intern beraad heeft de rekenkamer besloten om op passende wijze gehoor te geven aan het verzoek van de gemeenteraad.

Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de wethouder en de gemeenteraad heeft de rekenkamer gekozen voor een tweedeling in de rapportage; een onderzoek naar enerzijds de controle- en anderzijds naar de planningsfase van het *Kunstenplan 2005-2008*. De eerste rapportage (voorliggend rapport) bevat het onderzoek naar controlfase, waarin centraal staat de wijze waarop de gemeente de subsidiegelden van culturele instellingen controleert en toezicht houdt op de voorwaarden waaronder de subsidies zijn verstrekt. In dit onderzoek wordt daarbij nagegaan of de gemeente een goed subsidiegever is, nagaat of planning zijn gehaald, gewenste doelen zijn bereikt en aan andere voorwaarden voor subsidiëring is voldaan.

Het doel van het onderzoek naar de controlfase is om op basis van bevindingen en conclusies tot aanbevelingen te komen voor verbetering van controle en toezicht in de volgende kunstenplanperiode 2009-2012. In dat licht heeft de rekenkamer dit onderzoek over de controlfase in september 2008 gepubliceerd. Met dit onderzoek wil de rekenkamer tijdig inzicht verschaffen aan de gemeenteraad over de bereikte resultaten van de afgelopen planningsfase en de uitvoering van toezicht en controle door DMO. Daarnaast wil de rekenkamer met aanbevelingen komen die de gemeente kan meenemen ten behoeve van de uitvoering van het subsidieproces in de komende kunstenplanperiode 2009-2012. Concreet is de bedoeling dat deze kennis gebruikt kan worden bij het vaststellen van de subsidievoorwaarden (januari 2009) en bij het uitvoeren van de controle en het toezicht over de uitvoeringsjaren 2009 tot en met 2012.

De rekenkamer is van plan om de tweede rapportage te richten op het verdelingsproces (de planningsfase) van de culturele subsidies en op bedrijfsvoering bij een beperkt aantal culturele instellingen (4). De rekenkamer beoogt deze tweede rapportage januari 2009 op te leveren. Daarmee hinderen bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit tweede rapport niet het verdelingsproces voor de komende kunstenplanperiode, dat in het tweede halfjaar van 2008 plaatsvindt, en kunnen aanbevelingen uit het tweede rapport worden meegenomen bij de verdeling van subsidies voor de kunstenplanperiode 2013-2016.

1.4 Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer bijdragen aan een optimaal beheer van de financiële middelen die de gemeenteraad ter beschikking stelt aan culturele instellingen in het kader van het *Kunstenplan 2005 - 2008*. Door de controlfase van het kunst- en cultuurbeleid te belichten, wil de rekenkamer bijdragen aan verbeteringen tijdens de volgende kunstenplanperiode.

Dit doet de rekenkamer door:

- bij te dragen aan inzicht in het doelbereik van het uitgevoerde beleid, in het bijzonder het *Kunstenplan 2005 – 2008*;
- een beoordeling te geven van de wijze waarop en mate waarin doelen van de gemeente gerealiseerd worden door het verstrekken van subsidies;
- tijdig inzicht te verschaffen in de wijze van uitvoering van het subsidieproces in het *Kunstenplan 2005 - 2008*;
- inzicht te geven in de financiële positie van een aantal culturele instellingen op een aantal indicatoren van de financiële huishouding van de instellingen met het oog op de financiële risico's die de gemeente loopt;
- een beoordeling te geven van de controlerende functie van DMO bij het subsidieproces;
- praktisch informatie te leveren voor het verbeteren van de controle door de gemeente en het beheer van de financiële relaties met culturele sector.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek naar financiële relaties tussen de gemeente Amsterdam en de culturele instellingen kent de volgende probleemstelling:

Worden de financiële middelen waarmee de gemeente Amsterdam de culturele instellingen binnen de gemeente ondersteunt doelmatig besteed en hoe worden gemeentelijke beleidsdoelen bereikt door subsidieverstrekking aan instellingen?

Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

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, primair in het kader 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?

1.6 Concrete aanpak van het onderzoek

De rekenkamer onderzoekt in de eerste plaats de uitvoering van het subsidieproces door de gemeente en richt zich daarbij vooral op DMO als subsidieverstrekken- de organisatie. De rekenkamer doet geen onderzoek naar artistieke elementen in het kunst- en cultuurbeleid, maar onderzoekt wel of de instellingen die met de subsidiegever overeen- gekomen prestaties hebben geleverd. De rekenkamer vel- t in die zin geen oordeel over de kwaliteit van het aanbod van instellingen. De rekenkamer maakt een analyse van het *Kunstenplan 2005 – 2008* en beoordeelt de doelbereiking van het *Kunstenplan 2005 – 2008* en de doelmatigheid van de subsidieverstrekking aan instellingen die onder het plan vallen.

1.6.1 Analyse van doelen, middelen en actoren

Het onderzoek start met een analyse van de gemeentelijke doelen, de financiële middelen die zij inzet en de actoren die onder het *Kunstenplan 2005 – 2008* vallen.

Bij de analyse van de hoofddoelen die de gemeente Amsterdam met de kunst- en cultuursector wil bereiken, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- De Langetermijnvisie Cultuur 2015 (juni 2003).
- De uitgangspuntennotie voor het *Kunstenplan 2005-2008* (juni 2003).
- Het *Kunstenplan 2005-2008* (december 2004).
- Het Programmakkoord 2006-2010 (april 2006).
- *Jaarplan 2007* van de gemeente Amsterdam (december 2006).

Bij de analyse van de financiële middelen gebruikt de rekenkamer met name het budgettaire kader van het *Kunstenplan 2005 – 2008*.

1.6.2 Doelbereiking

De rekenkamer geeft een oordeel over de doelbereiking van het kunst- en cultuurbeleid op twee niveaus:

- De gestelde beleidsdoelen zoals de gemeente die geformuleerd heeft .
- De geleverde prestaties door gesubsidieerde instellingen, die onder het *Kunstenplan 2005 – 2008* vallen. Op basis van een steekproef heeft de rekenkamer 30 instel- lingen van de 121 geselecteerd. De rekenkamer heeft zich tot deze 30 instellingen beperkt vanwege redenen van omvang van het onderzoek. De steekproef is met 25% van de gesubsidieerde instellingen groot genoeg om conclusies over het subsidie- proces te kunnen trekken en aanbevelingen te kunnen formuleren.

1.6.3 Doelmatigheid

De rekenkamer beoordeelt de doelmatigheid van het kunst- en cultuurbeleid aan de hand van het subsidieproces zoals dat is uitgevoerd voor het *Kunstenplan 2005 - 2008*. De rekenkamer doet dit aan de hand van onderstaand normenkader. Deze normen zijn

onder meer tot stand gekomen aan de hand van het controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies van DMO.⁹

Tabel 1.2 – Normen subsidieproces kunst en cultuur van de gemeente

Aspect	Normen
Subsidieproces in het algemeen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidieverordeningen zijn geïmplementeerd en werkbaar: <ul style="list-style-type: none"> • subsidieverordeningen zijn vertaald in werkdocumenten, met daarin beschreven de relatie tussen verordeningen; • er zijn proces- en functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden; • er worden gestandaardiseerde documenten gebruikt; • de procedures van subsidieverstreking worden systematisch bewaakt. 2. Periodiek vindt evaluatie van de subsidiëring plaats. 3. De gemeenteraad wordt door het college adequaat geïnformeerd over subsidiëring van culturele instellingen.
Subsidieaanvraag	<ol style="list-style-type: none"> 4. Er is een heldere opdrachtformulering door de gemeente.
Subsidieverlening	<ol style="list-style-type: none"> 5. Beschikkingen tot subsidieverlening bevatten: <ul style="list-style-type: none"> • doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten; • subsidiebedragen, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt; • heldere voorwaarden ten aanzien van inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door instelling; • bevoorschottingstermijnen; • verwijzing naar van toepassing zijnde subsidieverordeningen. 6. De gemeente beoordeelt in het kader van de subsidieverlening de financiële positie en elementen van intern beheer van instelling. 7. De subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid.
Toezicht	<ol style="list-style-type: none"> 8. De gemeente houdt systematisch toezicht op de besteding van subsidies door instellingen.
Subsidievaststelling	<ol style="list-style-type: none"> 9. Prestaties en financiële verantwoordingen worden beoordeeld bij de vaststelling. 10. Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van afspraken. 11. De gemeente hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling. 12. De subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid.

Op basis van een steekproef van 30 dossiers van gesubsidieerde culturele instellingen, geeft de rekenkamer per norm weer hoe de uitvoering van de controle door DMO ten aanzien van dit subsidieproces beoordeeld moet worden.

1.6.4 Beoordeling van de financiële positie van de instellingen.

De rekenkamer beoordeelt de financiële positie van instellingen omdat dit een belangrijke voorwaarde is voor de continuïteit van de uitvoering van het gemeentelijk kunst- en cultuurbeleid. Hiertoe gebruikt de rekenkamer gegevens uit de genoemde steekproef van 30 instellingen die onder het *Kunstenplan 2005 – 2008* vallen.

⁹ Bron: Gemeente Amsterdam, *Controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies die verleend zijn via de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*, 03-02-2004 onder nummer MEC/DMO 04/0710.

Deze financiële continuïteit is met name van belang voor instellingen die op een vaste locatie gehuisvest zijn, omdat zij die locatie als eigenaar of huurder moeten onderhouden. Het is minder van belang voor gezelschappen die rondtrekken langs verschillende locaties.

De financiële positie van instellingen wordt onderzocht aan de hand van:

- het eigen vermogen;
- de solvabiliteit;
- de liquiditeit ;
- de egalisatiereserve.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen is opgebouwd uit de winsten van de voorgaande jaren. Een positief eigen vermogen van een instelling betekent een buffer tussen goede en slechte jaren. Een hoog eigen vermogen betekent een hoge mate van stabiliteit van de instelling. De rekenkamer acht dit van belang voor de continuïteit van de uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid in Amsterdam.

Solvabiliteit

De solvabiliteitsratio is een kengetal dat de mate van financiële stabiliteit voor de langere termijn van een instelling uitdrukt. De solvabiliteitsratio wordt berekend door het 'eigen vermogen' te delen door het 'vreemd vermogen'. Een solvabiliteit van 0,2 en hoger wordt door DMO als voldoende beoordeeld om ondernemersrisico's van culturele instellingen aan te kunnen gaan. DMO verlangt van culturele instellingen met een lage solvabiliteit dat zij met een voorstel komen om deze situatie aan te verbeteren. De rekenkamer hanteert de criteria die DMO zelf geformuleerd heeft voor solvabiliteit (de solvabiliteitsratio is 0,2 of hoger).

Liquiditeit

De liquiditeitsratio is een kengetal dat de mate van financiële stabiliteit van een instelling op de korte termijn uitdrukt. Het kengetal geeft aan in welke mate een instelling aan de kortlopende schulden en andere financiële verplichtingen kan voldoen. Het wordt berekend door de 'vlottende activa' te delen door de kortlopende schulden. Als een instelling een liquiditeitsratio lager dan 1,0 heeft, dan verlangt DMO dat de instelling met een voorstel komt om deze situatie aan te pakken. Dit voorstel moet er toe leiden dat de liquiditeitsratio hoger dan 1,0 wordt. De rekenkamer hanteert de criteria die DMO zelf heeft geformuleerd voor liquiditeit (de liquiditeitsratio is 1,0 of hoger)

Egalisatiereserve

In het eigen vermogen kan een egalisatiereserve worden opgenomen. Wanneer een instelling in een bepaald boekjaar de subsidie onvoldoende heeft besteed aan de activiteiten waarvoor deze subsidie ontvangen is (dus de subsidie niet volledig heeft besteed) kan deze subsidie worden 'bewaard' voor de komende jaren. Deze zogenaamde egalisatiereserve is echter wel aan regels gebonden. De *ASA 2004* stelt een maximum aan de egalisatiereserve van 15% van de jaarlijks ontvangen subsidie. De gedachte achter

deze regel is dat het voor instellingen niet toegestaan is winst te maken op ontvangen subsidies.

Voor het vaststellen van de omvang van een egalisereserve is het noodzakelijk dat opbrengsten van subsidies en kosten die ten laste worden gebracht van die subsidies op juiste wijze tegen over elkaar worden gezet. De kunst- en cultuur instellingen in Amsterdam hebben inkomsten uit diverse bronnen, waardoor de vergelijking van subsidie opbrengsten (van de gemeente) en gerelateerde kosten in de meeste gevallen niet te maken is. Daarom wordt de aan de subsidie gekoppelde egalisereserve als volgt berekend. Het totaal aan alle reserves van een instelling is gecorrigeerd voor het aandeel subsidie van de totale baten. Dus als een instelling 30% van zijn jaaromzet ontvangt uit subsidie van de gemeente Amsterdam, dan heeft de rekenkamer de totale reserves van die instelling voor 30% beschouwd als de egalisereserve van die instelling. Dit is conform de methodiek van het ministerie van OCW.¹⁰

1.7 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende structuur. In hoofdstuk 2 komt het *Kunstenplan 2005 – 2008* aan de orde. Hierbij worden de doelen van het beleid, de financiële kaders van het *Kunstenplan 2005 – 2008* en de verschillende actoren onderzocht. Daarnaast wordt aandacht besteed aan uitgevoerde evaluaties en recente ontwikkelingen in de Amsterdamse kunst- en cultuursector. In hoofdstuk 3 beoordeelt de rekenkamer de mate waarin de doelen van het kunst- en cultuurbeleid zijn bereikt. Hoofdstuk 4 behandelt de rol van de gemeente, in het bijzonder die van DMO, als subsidieverstrekker aan culturele instellingen. Hoofdstuk 5 bevat informatie over de financiële positie van culturele instellingen en de controle daarop door DMO. In hoofdstuk 6 worden de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer gepresenteerd. Hoofdstuk 7 bevat de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer.

¹⁰ Bron: Handboek Verantwoording Cultuursubsidies instellingen, Ministerie van OCW april 2005

2 Kunstenplan 2005 - 2008

2.1 Inleiding

Een aanzienlijk deel van de door gemeente Amsterdam te verlenen subsidie voor kunst en cultuur wordt verdeeld via de systematiek van het Amsterdams kunstenplan. In het kunstenplan wordt voor een periode van 4 jaar vastgesteld hoeveel subsidie verschillende instellingen krijgen. In de periode 2005-2008 zijn dit 121 instellingen. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op:

- de doelen van de gemeente met de kunst- en cultuursector (paragraaf 2.2);
- de financiële kaders van het *Kunstenplan 2005-2008* (paragraaf 2.3);
- de actoren bij de uitvoering van het *Kunstenplan 2005-2008* (paragraaf 2.4);
- de reeds uitgevoerde evaluaties van de kunstenplansystematiek (paragraaf 2.5).

2.2 De doelen van de gemeente met de kunst- en cultuursector

Bij de inventarisatie van de hoofddoelen die de gemeente Amsterdam met de kunst- en cultuursector wil bereiken heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- *De Langetermijnvisie Cultuur 2015* (juni 2003).
- *De Uitgangspuntennotitie Kunstenplan 2005-2008* (juni 2003).
- *Het Kunstenplan 2005-2008* (december 2004).
- *Het Programakkoord 2006-2010* (april 2006).
- *Jaarplan 2007* van de gemeente Amsterdam (december 2006).

2.2.1 Uitgangspunten voor het Kunstenplan 2005-2008

Voorafgaand aan het *Kunstenplan 2005-2008* zijn er twee beleidsdocumenten van het college van B&W verschenen, waarin de uitgangspunten voor het cultuurbeleid van de gemeente Amsterdam zijn neergelegd. Deze documenten zijn: de *Langetermijnvisie Cultuur 2015* en de *Uitgangspuntennotitie Kunstenplan 2005-2008*. Beide documenten hebben als uitgangspunt gediend voor het *Kunstenplan 2005-2008*.

In deze notities heeft het college aangegeven een meer integrale vorm van beleid na te streven waarbij de grote betekenis van cultuur voor de economische, sociale en ruimtelijke agenda een belangrijke rol speelt.

In de *Langetermijnvisie Cultuur 2015* worden de volgende 5 speerpunten genoemd:

Aandeelhouderschap

Amsterdammers moeten zich 'mede-eigenaar' voelen van hun stad door hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij het culturele aanbod en omdat er aandacht voor de culturele uitingen van 'nieuwe Amsterdammers' is.

De creatieve industrie

De verbetering van het werk- en vestigingsklimaat voor innovatieve, creatieve bedrijven.

Erfgoed onderhouden en tonen

Het beter benutten van de rijke cultuurhistorie van Amsterdam en de stedenbouwkundige architectuur.

Cultuurstad van Nederland

Het versterken en benutten van Amsterdams' unieke culturele positie.

De internationale positie

Promotie van het internationaal toonaangevende culturele aanbod en vergroting van de internationale aantrekkingskracht van de stad voor buitenlandse cultuurproducenten, culturele instellingen en toeristen.

Deze 5 speerpunten zijn opgenomen in de *Uitgangspuntennotitie Kunstenplan 2005-2008*.

2.2.2 Het Kunstenplan 2005-2008

De 5 speerpunten uit de *Uitgangspuntennotitie Kunstenplan 2005-2008* worden in het *Kunstenplan 2005-2008* nader uitgewerkt in 4 programmaonderdelen:

Aandeelhouderschap

Met het speerpunt 'Aandeelhouderschap' draagt het cultuurbeleid ertoe bij dat Amsterdammers zich mede eigenaar van hun stad voelen.¹¹ 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 te weinig deelnemen.

Creatieve industrie

Vanuit de gedachte dat het culturele en innovatieve klimaat van Amsterdam in hoge mate bepalend is voor de stedelijke dynamiek wil het college van B&W op verschillende manieren investeren in de creatieve industrie. Onder andere door te investeren in het onderwijs en door cultureel ondernemerschap te stimuleren.

(Inter)nationale cultuurstad

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

Nieuw in het *Kunstenplan 2005-2008* is het thema vastgoedmanagement. Met dit thema wil het college van B&W 'randvoorwaarden scheppen voor de versterking van de fysieke culturele infrastructuur'.¹²

¹¹ Bron: Gemeente Amsterdam, *Amsterdam Creatieve Stad. Kunstenplan 2005 – 2008*, 2004, p. 11.

¹² Bron: Gemeente Amsterdam, *Amsterdam Creatieve Stad. Kunstenplan 2005 – 2008*, 2004, p. 57.

Binnen elk van de 4 programmaonderdelen heeft het college van B&W in het *Kunstenplan 2005-2008* doelen en te bereiken resultaten geformuleerd. Tabel 2.1 bevat hiervan een overzicht.

Tabel 2.1 – Doelstellingen College uit het kunstenplan 2005-2008

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008	Resultaten
<i>Aandeelhouderschap</i>	
1. Verankeren cultuureducatie in Primair Onderwijs en VMBO.	40% van de scholen voor primair onderwijs en VMBO heeft een doorlopende leerlijn cultuureducatie in 2008.
2. Talentontwikkeling van nieuwe Amsterdammers.	Scouting en succesvolle doorgeleiding van talent.
3. Verhogen (<i>cultuur</i>) participatie onder groepen die achterblijven. ¹³	Toename van participatie onder groepen die relatief achterblijven
4. Actieve deelname aan amateurkunst door de Amsterdamse bevolking; bevorderen deelname door jonge en nieuwe Amsterdammers.	Versterken van nieuwe groepen amateurkunstenaars.
<i>Creatieve industrie</i>	
5. Aansluiten op de belevingswereld van jongeren, minder schooluitval, verruiming van de vaardigheden om de eigen cultuur vorm te geven en mede daardoor een beter perspectief op de arbeidsmarkt.	Versterkte relatie onderwijs met beroepsperspectief voor jongeren in de creatieve industrie.
6. Culturele, sociale en economische vernieuwing.	Meer ruimte voor experimenten, met speciale aandacht voor toepassing nieuwe technologie.
7. Stimuleren van het cultureel ondernemerschap en de ontwikkeling van culturele bedrijvigheid.	Nieuwe vormen van werkgelegenheid en participatie voor jongeren en 'nieuwe' Amsterdammers.
8. Eigentijdse cultuurproducenten versneld laten groeien naar cultureel ondernemerschap.	Meer werkgelegenheid, participatie en een levendige, eigentijdse stad.
9. Beter benutten van artistiek talent.	Verbeterde bedrijfsmatige vaardigheden van culturele ondernemers.
10. Stimuleren van de groei van de creatieve industrie.	Nieuwe vormen van financiering voor de creatieve industrie.
11. Verbeteren kwaliteit van het onderwijs.	Werkgelegenheid en beter onderwijs voor creatieven.
12. Stimuleren (innovatie) van het bedrijfsleven.	Werkgelegenheid voor creatieven in het bedrijfsleven.
13. Verbeteren werk- en vestigingsklimaat voor de creatieve industrie.	Meer creatieve ondernemers hebben passende ruimte.
14. Ontwikkeling van de creatieve industrie (impuls geven aan internationale ambities van culturele ondernemers en aantrekken van internationale bedrijven); stimuleren van de economische ontwikkeling van Amsterdam.	De vestiging van nieuwe internationale instellingen en bedrijven. Internationale vakbijeenkomsten in Amsterdam voor alle sectoren.
15. De creatieve industrie opereert op een internationale markt.	Export van producten, diensten en kennis.

¹³ Cursief is toevoeging van de rekenkamer

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008	Resultaten
<i>Internationale cultuurstad</i>	
16. Versterken van de internationale culturele positie van Amsterdam.	Voldoende aandachttrekkende producties en projecten op alle niveaus.
17. Meer zicht en greep krijgen op het totale aanbod van festivals en evenementen.	Culturele festivals zijn onderdeel van een samenhangend evenementenbeleid; verbeterde spreiding, afstemming, uitstraling en effect van festivals en evenementen.
18. Uitbreiden van het toeristisch aantrekkelijke Amsterdam; bevorderen cultuurtoerisme buiten het centrumgebied.	Het Amsterdamse erfgoed in al zijn facetten goed ontsloten en benut in 2015.
19. Versterken internationale positie van Amsterdam en het versterken van de betrokkenheid van de bevolking (aandeelhouderschap).	a) Amsterdams podiumaanbod heeft een internationale uitstraling. Cultuurbeleid is gebaseerd op (internationale) 'best practises'. b) Programma met gedefinieerde projecten in 2006. Vestiging nieuwe cultuurinstellingen in Amsterdam.
20. Versterken van internationale positie door informatie en communicatie over cultuurbeleid.	Duidelijker profiel van de Amsterdamse cultuur bij publiek, vakwereld, private partijen, andere overheden.
<i>Vastgoedmanagement</i>	
21. De kunst- en cultuurgebouwen dienen een aantrekkelijke uitstraling te hebben, moderne te zijn geoutilleerd en goed onderhouden.	a) De instellingen beschikken in de loop van het Kunstenplan over een meerjaren-onderhoudsplan. b) Met ingang van Kunstenplan 2009-2012 is aan de noodzakelijke voorwaarden m.b.t. beheer en onderhoud accommodaties volledig voldaan.
22. Planning nieuwe voorzieningen is afgestemd en geïntegreerd in sociaal, economisch en ruimtelijk beleid.	a) Planning nieuwe accommodaties fysieke culturele infrastructuur geïntegreerd in Programma Ruimtelijke Investerings (PRI) 2006. b) Op gebieds- en projectniveau vindt afstemming met economisch en ruimtelijk beleid plaats.
23. Gebiedsvisies en een daaraan gerelateerd meerjarenprogramma Cultuurvoorzieningen vormen basis voor planmatige aanpassingen in fysieke culturele infrastructuur.	a) Kunst en Cultuur beschikt in 2005 over een visie op culturele planologie voor de stad als totaal en over gebiedsvisies b) Jaarlijks wordt het meerjarenprogramma cultuurvoorzieningen geactualiseerd c) Bepalen hoe vastgoed van stadsdelen overgedragen kan worden naar de centrale stad (OGA).
24. Beleidsmatig en programmatisch is sprake van afstemming met ruimtelijke planvormingsprocessen.	a) Kunst en Cultuur levert in de ruimtelijke planvormingsprocessen een actieve inhoudelijke bijdrage. b) Nieuw te realiseren kunst- en cultuuraccommodaties zijn opgenomen in PRI 2006. c) Investeringsfonds functioneert vanaf 2005.
25. Scheppen van condities waaronder instellingen zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor het beheer en onderhoud van vastgoed, waaronder het wegwerken van achterstallig onderhoud.	Structurele verhoging van budgetsubsidie vanaf 2006 om daarmee planmatig onderhoud mogelijk te maken.

Bron: *Kunstenplan 2005-2008*

Het *Kunstenplan 2005-2008* bevat 25 door het college van B&W geformuleerde doelstellingen. De rekenkamer constateert dat bij de meeste doelstellingen de beoogde resultaten zijn geformuleerd als te leveren prestaties. Bij één van de 25 doelstellingen is het beoogde resultaat meetbaar geformuleerd met een streefwaarde (doelstelling 1). Bij deze doelstelling is als beoogd resultaat opgenomen dat 40% van de scholen in het primair onderwijs en het VMBO een doorlopende leerlijn cultuureducatie heeft in 2008. De overige 24 doelstellingen hebben geen kwantitatief geformuleerd beoogd resultaat. Dat wordt deels veroorzaakt door het feit dat sommige doelstellingen als te leveren prestaties moeten worden opgevat (het maken van plannen, ontwikkelen van visies). Maar ook bij doelstellingen waar wel kwantitatieve te bereiken resultaten hadden kunnen worden geformuleerd blijven deze achterwege. Voorbeelden hiervan zijn:

- Verhogen (cultuur) participatie onder groepen die achterblijven (doelstelling 3).
- Stimuleren van de groei van de creatieve industrie (doelstelling 10).
- Uitbreiden van het toeristisch aantrekkelijke Amsterdam; bevorderen cultuurtoerisme buiten het centrumgebied (doelstelling 18).
- De kunst- en cultuurgebouwen dienen een aantrekkelijke uitstraling te hebben, modern te zijn geutiliseerd en goed onderhouden (doelstelling 21).

De rekenkamer is van oordeel dat door het gebrek aan meetbaarheid en afrekenbaarheid van het *Kunstenplan 2005-2008* achteraf moeilijk kan worden vastgesteld of en in welke mate de uitvoering van het plan succesvol is geweest. Dit wordt mede veroorzaakt omdat de te leveren prestaties weinig specifiek zijn geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is: 'Het versterken van de internationale culturele positie van Amsterdam (doelstelling 16), 'met als beoogd resultaat: 'voldoende aandacht trekkende producties en projecten op alle niveaus'. Het is onduidelijk wat voldoende aandacht trekkende producties zijn en ook wordt niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'op alle niveaus'.

2.2.3 Het Programmakkoord 2006-2010 en het Jaarplan 2007

Bij het aantreden van het nieuwe college van B&W heeft zij in het *Programmakkoord 2006-2010* aangegeven dat zij de *Langetermijn cultuurvisie 2015* met als prioriteiten aandeelhouderschap, creatieve industrie en de internationale positie van Amsterdam en een nieuw speerpuntenbeleid voor de periode 2009-2012 centraal stelt. Tevens heeft het college van B&W in het programmakkoord aangegeven een beter evenwicht te willen tussen de gebouwen en de programmering in de gemeente.¹⁴

Doordat het college van B&W de *Langetermijnvisie Cultuur 2015* als leidraad stelt voor het kunst- en cultuurbeleid in de periode 2006-2010, zijn in het *Jaarplan 2007* onder het resultaatgebied 'Cultuur en Monumenten' doelstellingen opgenomen die direct gerelateerd kunnen worden aan deze *Langetermijnvisie Cultuur 2015* en *Kunstenplan 2005-2008*. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de in het *Jaarplan 2007* opgenomen doelen en de te bereiken resultaten voor 2007 en 2010.

¹⁴ Programmakkoord 2006-2010, p. 19.

Tabel 2.2 – Doelstellingen, indicatoren en te bereiken resultaten uit Jaarplan 2007

Doelstelling jaarplan 2007	Indicatoren 2007	Te bereiken resultaten 2007	Te bereiken resultaten 2007-2010
<i>Aandeelhouderschap</i>			
1. Cultuureducatie, talentontwikkeling, integratie.	Aantal scholen dat gebruik maakt van de voucherbank (rekenkamer: mogelijkheid voor scholen om invulling te geven aan cultuureducatie in het onderwijsprogramma). Aantal scholen dat zijn visie op cultuureducatie in het onderwijsprogramma heeft opgenomen en geïmplementeerd.	- 70% van de scholen voor primair onderwijs en VMBO heeft een visie op de plek van cultuureducatie in het onderwijs.	Alle scholen voor primair onderwijs en VMBO maken gebruik van de voucherbank. 40% van de scholen heeft in 2008 zijn visie geïmplementeerd; in 2010 is dat 70% van de scholen.
<i>Creatieve industrie</i>			
2. Vestiging van innovatieve en creatieve bedrijven in Amsterdam door verbetering vestigingsklimaat.	Monitor creatieve industrie. Aantal innovatieve, creatieve bedrijven.	Integraal ontwikkelen van een programma creatieve industrie. -	1. Verbeteren van de aansluiting van onderwijs op de creatieve industrie 2. Realiseren uitdagend en creatief ondernemersklimaat 3. Crossovers tussen cultuur en media Groei aandeel creatieve industrie in Amsterdam.
<i>Internationale Cultuurstad</i>			
3. Aanscherpen en onderhouden van Amsterdam als internationale en nationale topstad op het gebied van cultuur (incl. cultureel erfgoed onderhouden).	Benchmark (gebaseerd op ranglijst (Europese) cultuursteden). Toerismebezoek cultuur gerelateerd.	Benchmark is gereed. Duidelijkheid over toerisme opbouw.	- Groei cultureel (en erfgoed) gerelateerd toerisme.
<i>Vastgoedmanagement</i>			
4. Er is een nieuwe methode voor bekostiging en financiering van investeringen in cultureel vastgoed, een transparante scheiding van kosten en gebouwen en exploitatiebudgetten en een beter evenwicht tussen gebouwen en programmering.	Evenwichtige spreiding van programabudgetten over beschikbare accommodaties.	1. Analyse huisvesting culturele instellingen en een contourennota Integraal Huisvestingsplan 2010-2020. 2. Vaststelling nota cultureel vastgoed beheer. 3. Inzicht in verhouding tussen budgetten en gebouwen.	1. Integraal Huisvestingsplan 2010-2020. 2. Instelling professioneel beheer vastgoed met groostedelijke functie. 3. Optimalisering programmering cultuur accommodaties.

Bron: Jaarplan 2007

Het *Jaarplan 2007* bevat 4 doelstellingen die direct gerelateerd kunnen worden aan het *Kunstenplan 2005-2008*. Deze 4 doelstellingen zijn voorzien van 7 indicatoren. Bij 2 van de 7 indicatoren is geen te bereiken resultaat voor 2007 vermeld en bij één van de 7 indicatoren is geen te bereiken resultaat voor 2010 opgenomen in het *Jaarplan 2007*. De doelstellingen uit het *Jaarplan 2007* zijn door de rekenkamer eerder beoordeeld in het kader van het rapport *Meetbaarheid gemeten. Beoordeling jaarplan 2007* (november 2006). De conclusie ten aanzien van deze bovenstaande 4 doelstellingen is dat ze nog beperkt afrekenbaar zijn geformuleerd. Dat komt met name omdat nulmetingen en te bereiken resultaten nog onvoldoende kwantitatief zijn geformuleerd (bijlage 6 bevat de beoordeling van de doelstellingen zoals de rekenkamer die in 2006 heeft gemaakt).

2.3 Financiële kaders van het Kunstenplan 2005-2008

In het *Kunstenplan 2005-2008* wordt het budgettaire kader weergegeven voor de periode 2005 – 2008. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds subsidies waarvoor een advies van de AKR wordt gevraagd en anderzijds overige kosten die in het kader van het Kunstenplan zullen worden gemaakt. In tabel 2.3 wordt het budgettaire kader voor het plan weergegeven en wordt tevens aangegeven welk deel van het budget beschikbaar is voor subsidies aan culturele instellingen. Voor de jaren 2006, 2007 en 2008 is er alleen een rompbegroting voor het *Kunstenplan 2005-2008* beschikbaar. Een rompbegroting geeft een inschatting van het benodigde budget, maar kan nog worden bijgesteld. De rekenkamer heeft geen document aangetroffen waarin de begrotingen 2006, 2007 en 2008 voor het *Kunstenplan 2005-2008* definitief zijn vastgesteld.

Tabel 2.3 – Begroting Kunstenplan 2005-2008

Bedragen (x €1.000), prijspeil 2005	2005 vastgesteld	Romp 2006	Romp 2007	Romp 2008	Totaal 2005-2008
Totale kunstenplan- begroting	88.064	87.972	88.674	89.174	353.884
Totaal kunstenplan- subsidies	76.555	76.473	77.473	78.473	308.974
kunstenplansubsidies (percentage van totale begroting)	87%	87%	87%	88%	87%

Bron: *Kunstenplan 2005-2008*

Tabel 2.3 laat zien dat er voor de totale periode 2005 – 2008 ruim €350 miljoen beschikbaar is voor het *Kunstenplan 2005-2008*. Het overgrote deel daarvan gaat naar de subsidies voor culturele instellingen (87%). Het totale bedrag is gelijkmatig verdeeld over de 4 jaren van het plan. De resterende 13% van de kunstenplanbegroting, waarover de AKR overigens niet adviseert, is als volgt verdeeld.

Tabel 2.4 – *Kunstenplan 2005 – 2008 – budget uitgezonderd van advies AKR*

Bedragen (x €1.000), prijspeil 2005	abs.	%
Programmabudgetten:		
Aandeelhouderschap	6.776	2%
Creatieve industrie	972	0%
Internationale cultuurstad	1.940	1%
Subtotaal programmabudgetten	9.688	3%
Vastgoedmanagement		
Doorlopende kapitaal lasten voor gebouwen	23.066	7%
Subtotaal vastgoedmanagement	29.788	8%
Diverse verplichtingen DMO vanaf 2005		
Overig	1.614	0%
	9.596	3%
Subtotaal niet kunstenplansubsidies	44.910	13%
Subtotaal kunstenplan subsidies	308.974	87%
Totaal kunstenplanbegroting	353.884	100%

Bron: *Kunstenplan 2005 – 2008*

Tabel 2.4 laat zien dat vanuit het *Kunstenplan 2005-2008* een beperkt budget is gereserveerd voor de specifieke programma's. Bijna €10 miljoen van de totale kunstenplanbegroting van ruim €350 miljoen is gereserveerd voor deze specifieke programma's (3%). De inhoudelijke speerpunten vormen in budgettair opzicht een beperkt onderdeel van het *Kunstenplan 2005-2008*.

In totaal gaat bijna €30 miljoen naar het thema vastgoedmanagement, inclusief kapitaallasten voor cultuurgebouwen. Dat is 8% van de totale kunstenplanbegroting voor 4 jaar (€353.884 miljoen). Naast dit bedrag van bijna €30 miljoen voor vastgoedmanagement gaat er middels subsidiebedragen ook geld voor onderhoud van de gebouwen naar gesubsidieerde instellingen.

De invloed van vastgoedmanagement is vele malen groter dan op grond van die 8% uit de begroting verwacht kan worden. Als het planmatig onderhoud niet goed is geregeld, vormt het een groot risico voor de gemeente, vanwege de doelstelling van het instandhouden van accommodaties, waarvan de gemeente ook nogal eens eigenaar is.

2.3.1 Financiële bijstellingen door college van B&W en gemeenteraad

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de financiële omvang van de verschuivingen die door het college van B&W en de gemeenteraad ten opzichte van de adviezen van de AKR zijn aangebracht. Nadat de AKR heeft geadviseerd over de hoogte van de via het *Kunstenplan 2005-2008* toe te kennen subsidies, zijn er nog op twee momenten wijzigingen mogelijk. Ten eerste kan het college van B&W besluiten het advies van de AKR niet (geheel) over te nemen in haar *Concept Kunstenplan 2005-2008*. Ten tweede kan de gemeenteraad wijzigingen aanbrengen in het *Concept Kunstenplan 2005-2008*, alvorens het definitieve *Kunstenplan 2005-2008* vast te stellen.

Tabel 2.5 – Wijzigingen ten opzichte van het advies van de AKR voor subsidies

	Verlagingen		Verhogingen		Totaal verschuivingen			
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	%	Bedrag	%
<i>Mutaties</i>								
B&W	11	-1.905.796	7	3.124.650	18	15%	5.030.446	7%
Gemeenteraad	2	-700.000	18	2.398.000	20	17%	3.098.000	4%
<i>Subtotaal</i>	<i>12</i>	<i>-772.216</i>	<i>19</i>	<i>3.689.070</i>	<i>31</i>	<i>26%</i>	<i>4.461.286</i>	<i>6%</i>
Totaal AKR advies (100%)					121		73.449.940	

Bron: *Kunstenplan 2005-2008* en adviezen AKR

Het aantal instellingen waarbij mutaties opgetreden zijn door beslissingen van het college van B&W of van gemeenteraad bedraagt 31 van de 121 instellingen. Dat is 26% van het totaal. Het totale bedrag aan verschuivingen door het college van B&W en de gemeenteraad samen gaat om verhogingen en verlagingen ten opzichte van het advies van de AKR. Als deze verschuivingen worden gesaldeerd, waarbij dus tegengestelde effecten elkaar deels opheffen, dan bedraagt het overheidsingrijpen niet 11% (4% en 7%) maar 6% van de bedragen die via het *Kunstenplan 2005-2008* verlopen. De gemeenteraad corrigeert namelijk deels de mutaties van het college van B&W ten opzichte van de adviezen van de AKR.

In het *Concept Kunstenplan 2005 - 2008* heeft het college van B&W ten opzichte van het advies van de AKR €1.905.796 aan subsidieverlagingen doorgevoerd en €3.124.650 aan verhogingen. Bij de vaststelling van het definitieve plan heeft de gemeenteraad door middel van amendementen ten opzichte van het concept van het college van B&W €700.000 aan verlagingen doorgevoerd en €2.398.000 aan verhogingen. Uiteindelijk besloeg de verschuiving tussen het advies van de AKR en het definitieve *Kunstenplan 2005 - 2008*, zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld, €772.216 aan verlagingen en €3.689.070 aan verhogingen. Het totale 'verschoven' bedrag was daarmee €4.461.286. Dit is 6% van het totale beschikbare budget.

Naast de wijzigingen in subsidietoekenning door de gemeenteraad en het college van B&W heeft het college ten tijde van de behandeling van het *Kunstenplan 2005-2008* nog een algemene korting op de subsidie van 2,94% doorgevoerd. Het accres (de gemeentelijke inflatiecorrectie) bedroeg 1,3%. De netto korting op de subsidies was derhalve 1,68%. Het totale subsidiebedrag per jaar dat uiteindelijk beschikbaar was voor het *Kunstenplan 2005-2008* bedroeg €76.564.550 (prijspeil 2005).

Ontwikkeling in subsidie-uitgaven per stoel

Sinds het eerste kunstenplan voor de periode 1993-1996 is het budget voor het kunstenplan sterk toegenomen. Tabel 2.6 laat de ontwikkeling van het jaarbudget zien.

Tabel 2.6 – Ontwikkelingen in de kunstenplanbegrotingen 1992-2005

Bedragen (x 1.000.000)	Jaarbudget begin nieuwe KP periode	Jaarbudget gecorrigeerd voor inflatie (pp 2005)	Toename budget (gecorrigeerd voor inflatie)	
			abs.	%
1993	58	80	-	-
1997	66	81	1	1%
2001	76	85	2	6%
2005	88	88	8	10%

Bron: kunstenplannen 1993 – 1996, 1997 – 2000, 2001 – 2004, 2005 – 2008

Tabel 2.6 laat zien dat het budget dat jaarlijks met de uitvoering van het *Kunstenplan 2005-2008* is gemoeid, is toegenomen met €30 miljoen in de periode 1993 – 2005. Dat lijkt een forse toename, maar wanneer wordt gecorrigeerd voor de inflatie in de periode 1993 – 2005, dan blijkt dat het budget in de genoemde periode met 10% is toegenomen (in absolute zin ligt het budget gecorrigeerd voor inflatie in 2005 €8 miljoen hoger dan in 1993).

Naast de toename van het budget voor het *Kunstenplan 2005-2008* constateert de AKR dat het aantal stoelen en staanplaatsen in Amsterdamse kunst- en cultuursector in de afgelopen 10 jaar is verdubbeld.¹⁵ Tabel 2.7 laat de ontwikkeling in staanplaatsen en stoelen zien voor de gesubsidieerde en ongesubsidieerde sector.

Tabel 2.7 – Ontwikkeling aantal (on)gesubsidieerde stoelen en plaatsen 1995-2005

Stoelen en plaatsen	1995	2005	Toename	
			abs.	%
Ongesubsidieerd	6.100	16.100	10.000	164%
Gesubsidieerd	23.800	33.800	10.000	42%
Totaal	29.900	49.900	20.000	67%

Bron: Amsterdamse Kunstraad, *Tot hier en nu verder*, 2006

In bovenstaande tabel is zichtbaar dat het aantal stoelen en plaatsen is gestegen van 29.900 in 1995 naar 49.900 in 2005, dit is een toename van 67%. Bij het aantal gesubsidieerde staanplaatsen en stoelen is er sprake van een toename van 42%. Deze toename staat in schril contrast met de toename van het beschikbare budget in dezelfde periode met 10% (zie tabel 2.2). Dit duidt op een discrepantie tussen de toename van het aantal stoelen en het budget voor programmering. Ofwel: in de loop van de tijd is er steeds minder budget voor programmering per stoel ontstaan. Recent onderzoek van SEO geeft in een toekomstverkenning een vergelijkbaar beeld tot 2015.¹⁶ SEO concludeert dat “ook in een relatief gunstig scenario de bezoekersaantallen achterblijven bij de ontwikkeling van het aanbod.”

De mogelijke oplossingen die de gemeente zich ten doel kan stellen om in de sector tot een nieuw evenwicht te komen tussen de toename van het aantal stoelen en plaatsen en het achterblijvende budget per stoel zijn:

¹⁵ Bron: Amsterdamse Kunstraad, *Tot hier en nu verder*, 2006.

¹⁶ SEO, *Voorstelling van uitvoering, vraag en aanbod van podiumkunsten in Amsterdam tot 2015*, 2008.

- Verhoging van het kunstenbudget, zodat instellingen samen meer subsidies ontvangen.
- Het bouwen van grotere musea, theaters en concertzalen en tegelijkertijd het sluiten van kleinere instellingen, zodat de programmeringskosten per stoel/plaats gemiddeld afnemen.
- Het bevorderen van inkomsten bij de instellingen uit sponsoring, mecenenaten en horeca en dergelijke.
- Het doen toenemen van inkomsten bij de instellingen uit kaartverkoop, door stimulering van duurdere kaartjes of door stimulering van meer verkochte kaartjes per activiteit.
- Het doen afnemen van uitgaven bij de instellingen voor activiteiten, door het afremmen van uitgaven op gebied van huisvesting, inkoop en personeel.

De gemeente Amsterdam concludeert zelf dat de Amsterdamse culturele sector er één is waar het bruist van de activiteit en dat deze activiteit in veel gevallen wordt vertaald in plannen voor verbouwing, vernieuwing, uitbreiding of combinaties daarvan.¹⁷ De gemeente realiseert zich dat al deze plannen – voor zover niet zelf gefinancierd – in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* moeten worden afgewogen.

Discrepancie stoelentoe name en stabiele budgetten voor het kunstenplan

Mogelijke oplossingen voor de discrepantie tussen stoelentoe name en stabiele budgetten voor het kunstenplan zijn door de gemeente niet als beleidsdoelen geformuleerd. De rekenkamer heeft geen integrale afweging aangetroffen waarin de gemeente aangeeft hoe mogelijke oplossingen gerealiseerd zullen worden voor de discrepantie tussen stoelentoe name (door de ver- en nieuwbouw) en de al jarenlang nagenoeg gelijkblijvende hoogte van de budgetten voor het kunstenplan.

2.4 De rollen van actoren in het kunst- en cultuurbeleid

Bij de voorbereiding en uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid zijn verschillende actoren betrokken. In deze paragraaf worden ze beschreven.

2.4.1 Het Amsterdamse Fonds voor de Kunst: verstreker van projectsubsidies

Het Amsterdamse Fonds voor de Kunst (hierna: AFK) is een fondsorganisatie. Het AFK verstrekt incidentele middelen voor projecten. Vanwege een evaluatie van de kunstenplansystematiek (zie paragraaf 2.5.1) krijgt het AFK een speciale positie binnen het Kunstenplan. Het AFK valt vanaf de komende kunstenplanperiode (2009-2012) buiten de integrale advisering in het kader van het *Kunstenplan 2009 - 2012*. Het fonds krijgt een budget dat zij toekent aan zowel individuele beoefenaars als instellingen op het gebied van kunst en cultuur. In 2008 is dit budget €8,6 miljoen.¹⁸

¹⁷ Bron: Gemeente Amsterdam, *Cultuur onder dak. Kadernota Cultureel Vastgoed*, 2007.

¹⁸ Bron: Amsterdams Fonds voor de Kunst, *Van kunst, van stad, van fonds. Businessplan 2009-2012*, 2008.

2.4.2 De Amsterdamse Kunstraad: adviseur

De Amsterdamse Kunstraad (AKR) adviseert over de instellingen die onder het *Kunstenplan 2005-2008* vallen. In 2008 betreft dit ruim €78 miljoen. De AKR kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over kunst en cultuur en daaraan gerelateerde onderwerpen. Het college van B&W vraagt de AKR met name om artistiek-beleidsmatige beoordelingen van subsidieverzoeken, maar ook expliciet om te adviseren over 'subsidiebedragen, inclusief voor welke functies en voor welke te behalen resultaten'. Ook vraagt het college van B&W aan de AKR om te adviseren over het realiteitsgehalte van een door een instelling ingediende begroting en de bedrijfsmatige draakkracht. De adviezen van de AKR moeten integraal zijn en onder andere gebaseerd zijn op gemeentelijke speerpunten ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve Industrie', 'Internationale kunststad').¹⁹ De AKR geeft zelf aan dat deze elementen, mede gelet op de opgelegde bezuinigingen en de beperkte personele bezetting van de staf van de AKR, een geringe rol bij de beoordeling van de plannen van de aanvragers heeft gespeeld.²⁰ De AKR heeft primair kwaliteit van kunst- en cultuurproducties beoordeeld. De AKR heeft dit als leidinggevend principe genomen.

De AKR schrijft regelmatig adviezen over belangrijke beleidswijzigingen en plannen voor nieuwe projecten op het gebied van kunst en cultuur. Ook besteedt de AKR aandacht aan de relatie tussen de kunst- en cultuursector en andere beleidsterreinen. Recentelijk publiceerde de AKR bijvoorbeeld adviezen over de schuldsanering van Theater Carré en het beheer en behoud van kunst in de openbare ruimte.²¹

De samenstelling, de taken en de werkwijze van de AKR zijn vastgelegd in de *Verordening op de Amsterdamse Kunstraad*. De AKR heeft een zevenkoppig bestuur, dat wordt benoemd op voordracht van het college van B&W. Voor de dagelijkse werkzaamheden van de AKR is er een bureau, dat wordt geleid door een algemeen-secretaris, die benoemd wordt door het college van B&W. Daarnaast maakt de AKR gebruik van aan het bestuur preadviserende commissies die zijn samengesteld uit leden, die eventueel aangevuld worden met experts van buiten. Deze commissies zijn tijdelijk en worden ontbonden na de bespreking van het door hen uitgebrachte preadvies door het bestuur. De leden van de commissies zijn aangezocht vanwege hun kennis over het onderwerp waarover zij adviseren, ofwel omdat zij werken bij vergelijkbare instellingen in andere steden ofwel omdat zij bij adviesraden of -bureaus werken.

De namen van de commissies zijn:

- Algemeen ondersteunend
- Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst
- Dans
- Digitale Media
- Festivals
- Film en Televisie

¹⁹ Bron: Gemeente Amsterdam, *Adviesaanvraag voorbereiding Kunstenplan 2005 – 2008*, 06-11-2003.

²⁰ Bron: Amsterdamse Kunstraad, *Advies kunstenplansystematiek en -procedure*, 26-09-2005.

²¹ Bron: Amsterdamse Kunstraad, *Schuldsanering Koninklijk Theater Carré B.V.*, maart 2008 en Amsterdamse Kunstraad, *Verdeeld / Verbeeld; beheer en behoud van de Buitencollectie Amsterdam*, januari 2008.

- Gemengde Accommodaties
- Kunsteducatie
- Letteren
- Musea en Expositieruimten
- Muziek en Muziektheater
- Theater
- Theater- en Muziekaccommodaties

Ten slotte zijn er specifiek voor het Amsterdams Fonds voor de Kunst (AFK) en het Amsterdams Uit Buro (AUB) twee aparte commissies.

Advisering door de AKR

De AKR moet bij de advisering over de instellingen een oordeel vellen over onder andere:

- de samenhang van de aanvraag met de gestelde beleidskaders en speerpunten ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve Industrie', 'Internationale kunststad');
- benodigde subsidiebedragen;
- de te behalen resultaten door de instellingen;
- het realiteitsgehalte van de ingediende begrotingen;
- bedrijfsmatig draagvlak van de instellingen.

De rekenkamer is van mening dat de AKR zich ten dele aan deze opdrachtformulering gehouden heeft. De AKR oordeelt over de kwaliteit van de subsidieaanvraag en adviseert over de subsidiebedragen. Over de andere gevraagde onderwerpen brengt de AKR geen advies uit.

2.4.3 De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO): uitvoerende dienst

De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het *Kunstenplan 2005 – 2008*. Binnen DMO zijn 3 afdelingen betrokken:

- De afdeling Kunst en Cultuur (hierna te noemen: K&C).
- De afdeling Financieel Juridische Zaken (hierna te noemen: FJZ).
- De unit Cultureel Vastgoed

Hieronder worden de taken en verantwoordelijkheden van de afdelingen beschreven.

2.4.4 Afdeling K&C

De afdeling K&C is de uitvoerder van de beleidsprogramma's 'Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie' en 'Internationale cultuurstad' uit het *Kunstenplan 2005 – 2008*.²² In de periode 2009 – 2012 zullen de beleidsprogramma's 'Talentontwikkeling', 'Laboratorium', 'Wereldklasse' en 'Prachtstad' heten.²³ Voor de contacten met culturele instellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* heeft de afdeling K&C telkens één van haar personeelsleden als accounthouder aangewezen, die als aanspreekpunt voor een

²² Bron: Gemeente Amsterdam, *Amsterdam Creatieve Stad. Kunstenplan 2005 – 2008*, 2004.

²³ Bron: Gemeente Amsterdam, *Hoofdpijnen Kunst en Cultuur 2009 – 2012*, 2007.

instelling functioneert. De accounthouder verzorgt dus het reguliere contact en dient te controleren of de instelling zich houdt aan prestatieafspraken, zoals het aantal voorstellingen of tentoonstellingen.

2.4.5 De afdeling FJZ

De afdeling FJZ van DMO is de formele DIV-houder (Dossier Informatie Voorzieninghouder). Deze afdeling bewaart de dossiers van en correspondentie met de instellingen. FJZ ondersteunt de accounthouders van de beleidsafdeling K&C op financieel gebied. FJZ controleert onder meer de begroting en jaarstukken van de instellingen. FJZ verzorgt de verlening van subsidies en verzorgt de vaststelling achteraf. Bij de beoordeling van de verantwoording door de instellingen maakt FJZ gebruik van de kennis van de accounthouders van K&C van DMO.

2.4.6 De unit Cultureel Vastgoed

Bij de vaststelling van het *Kunstenplan 2005-2008* in december 2004 is vastgoedmanagement tot een speerpunt gemaakt. Doelstellingen zijn onder andere het wegwerken van het geïnventariseerde achterstallig onderhoud.²⁴ Specifiek voor de cultuurgebouwen, die in bezit zijn van DMO, is er binnen DMO de unit Cultureel Vastgoed.²⁵ Deze unit is in 2008 opgericht met als doel uitvoering te (gaan) geven aan het beleid inzake cultureel vastgoed, zoals dat in de kadernota *Cultuur onder dak* in november 2007 is vastgelegd en in maart 2008 door de gemeenteraad is besloten. DMO stelt in deze kadernota dat de culturele instellingen à priori zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van panden.²⁶ Indien de gemeente deze instellingen hiervoor subsidie geeft, zou zij controle moeten uitoefenen of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Het ligt voor de hand dat de unit Cultureel Vastgoed dit doet.

DMO stelt tevens in de nota *Cultuur onder dak* op basis van het onderzoek van LuRO Projectmanagement: “Het onderzoek toont een overheersend beeld van culturele instellingen die gefocust zijn op inhoudelijke activiteiten en korte termijn overleving. Een flink deel van de gebruikers heeft weinig (professionele) aandacht voor de huisvestingsvraagstukken. Dit is geen verwijt maar een constatering van een historisch gegroeide situatie.”

De rekenkamer stelt vast dat DMO hier constateert dat het inherent is aan de kunst- en cultuursector dat er doorgaans weinig aandacht is voor lange termijn continuïteit van planmatig onderhoud. Daarom is de rekenkamer van oordeel dat DMO voorwaarden aan het plegen van dit onderhoud moet stellen en hierop moet handhaven, zowel bij doorlopende als bij eenmalige investeringssubsidies. De gemeente Amsterdam is behalve subsidieverstrekker ook nog eens bij 43% van de kunstenplaninstellingen eigenaar van de cultuurpanden.

²⁴ Bron: Gemeente Amsterdam, *Amsterdam Creatieve Stad. Kunstenplan 2005 – 2008*, 2004, p. 33.

²⁵ Bron: Gemeente Amsterdam Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling afdeling Kunst en Cultuur, Taken medewerkers K&C, november 2007.

²⁶ Bron: Gemeente Amsterdam, *Cultuur onder dak. Kadernota Cultureel Vastgoed*, 2007.

2.5 Resultaten van reeds uitgevoerde evaluatie studies

Bij de vaststelling van het *Kunstenplan 2005-2008* is besloten om de systematiek van het Kunstenplan te evalueren. Er zijn twee rapporten verschenen waarin de kunstenplansystematiek tegen het licht wordt gehouden: *Evaluatie kunstenplansystematiek* en *Een precieus domein. Over de verlening van kunstsubsidies in Amsterdam*. De uitkomsten van beide onderzoeken worden hieronder weergegeven.

2.5.1 Rapport 'Evaluatie kunstenplansystematiek'

Deze evaluatie is in 2005 uitgevoerd door onderzoeksbureau Collegamento.²⁷ Hierin wordt onder andere beschreven dat zowel grote als kleinere instellingen dezelfde procedures moeten doorlopen als ze onder de kunstenplansystematiek vallen. Collegamento adviseerde dat de gemeente Amsterdam voor grote instellingen een andere methode zou gaan hanteren dan voor kleinere instellingen. Dit werd echter niet concreet uitgewerkt. De gemeenteraad heeft besloten dat er geen grote wijzigingen in de systematiek nodig waren en dat de cyclus van 4-jarige budgetfinanciering kon worden gehandhaafd.²⁸ Zowel de grote als de kleinere instellingen blijven onderworpen aan dezelfde procedures. Wel zijn de subsidiemogelijkheden van het AKF verruimd, waardoor dit fonds behalve kortlopende projecten ook langer lopende trajecten tot een maximum van 3 jaar kan financieren. Het fonds krijgt een budget dat zij toekent aan zowel individuele beoefenaars als aan instellingen op het gebied van kunst en cultuur. Uit de meerjarenbegroting van het AFK blijkt dat dit budget groeit van €8,7 miljoen in 2004 naar €10,1 miljoen in 2011.²⁹ Het AFK heeft een speciale positie binnen het Kunstenplan en valt met ingang van de volgende kunstenplanperiode 2009 – 2012 niet meer binnen de integrale advisering over het kunstenplan door de AKR.

2.5.2 Rapport 'Een precieus domein. Over de verlening van kunstsubsidies in Amsterdam'

Het rapport *Een precieus domein. Over de verlening van kunstsubsidies in Amsterdam* verscheen in maart 2008.³⁰ In dit rapport worden voorstellen gedaan om de subsidieprocedure zo in te richten, dat de politiek niet meer ingrijpt bij de toekenning van subsidies in het kader van het kunstenplan. Uitgangspunt daarbij is: "De Gemeenteraad zou het zichzelf tot een plicht moeten maken om nooit meer op grond van politieke overwegingen te morrelen aan oordeelsvorming in individuele gevallen. Het zwaartepunt van de invloed van de Gemeenteraad ligt terecht op deze wijze aan de voorkant van het proces. Achteraf toetst de Gemeenteraad of iedereen zich aan de spelregels heeft gehouden. Uiteraard is de Gemeenteraad de voornaamste actor waar het gaat om wijziging van de spelregels voor een volgende periode."

De voorstellen uit *Een precieus domein* zouden moeten ingaan vanaf de kunstenplanperiode 2013 – 2016. In het rapport wordt gepleit voor een nauwkeuriger doorvertaling van de hoofdlijnen van het kunstbeleid in concrete kwantitatieve kaderstellingen. Voor

²⁷ Bron: Collegamento in opdracht van de gemeente Amsterdam, *Evaluatie kunstenplansystematiek*, 2005.

²⁸ Bron: Gemeente Amsterdam, *Een partituur. Actualisering kunstenplansystematiek*, 2007.

²⁹ Bron: Amsterdams Fonds voor de Kunst, *Van kunst, van stad, van fonds. Businessplan 2009 – 2012*, 2008.

³⁰ Bron: Veld, R. in 't in opdracht van de gemeente Amsterdam, *Een precieus domein. Over de verlening van kunstsubsidies in Amsterdam*, maart 2008.

de periode 2009 – 2012 zijn deze hoofdlijnen ‘Talentontwikkeling’, ‘Laboratorium’, ‘Wereldklasse’ en ‘Prachtstad’. Culturele instellingen zouden hun aanvragen op (één van) deze doelen moeten richten. Van tevoren zouden instellingen heldere criteria moeten krijgen om in aanmerking te komen voor subsidie, waarop zij achteraf afgerekend kunnen worden. Een ander advies is dat de toetsing van aanvragen gesplitst zou moeten worden. Het secretariaat van de AKR zou zich bezig moeten houden met de beoordeling vooraf en controle tussentijds van de bedrijfsvoering. Voor de artistieke beoordeling kunnen dan ofwel enkele specialisten via de AKR en de gemeente gezamenlijk worden ingehuurd, ofwel op een andere wijze aan te trekken specialisten, zoals intendanten.

2.6 Samenvatting

In deze paragraaf worden de belangrijkste elementen uit de totstandkoming en de inhoud van het *Kunstenplan 2005-2008* samengevat.

- Het *Kunstenplan 2005-2008* kent 4 thema's:
 - aandeelhouderschap;
 - creatieve industrie;
 - internationale kunststad;
 - vastgoedmanagement.
- In het *Kunstenplan 2005-2008* worden 25 doelstellingen geformuleerd, waarvan er één meetbaar is geformuleerd. Het *Kunstenplan 2005-2008* is beperkt afrekenbaar en meetbaar. Het *Kunstenplan 2005-2008* kan daardoor niet als stuurinstrument functioneren.
- Van de begroting voor het *Kunstenplan 2005-2008* gaat het grootste deel (87%) naar de gesubsidieerde culturele instellingen. Voor de 3 speerpunten van het college van B&W ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie', 'Internationale kunststad') is gezamenlijk 3% van het budget beschikbaar. Voor vastgoedmanagement is 8% beschikbaar. Voor overige uitgaven is 3% van het totale budget uitgetrokken (afgerond).
- 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. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen hebben de door het college en raad vastgestelde speerpunten in het kunst- en cultuurbeleid ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie', 'Internationale kunststad'), mede gelet op de bezuinigingen en de personele bezetting van de AKR, een geringe rol gespeeld. Daarnaast heeft de AKR niet systematisch de begrotingen en bedrijfsvoering van aanvragers beoordeeld, terwijl dit wel expliciet door de gemeente gevraagd is.
- Het college van B&W en de gemeenteraad brengen bij 26% van de gesubsidieerde instellingen wijzigingen aan ten opzicht van het advies van de AKR. Het gaat hierbij om een relatief gering bedrag van ruim €4 miljoen. In 94% van het totale bedrag waarvoor de AKR advies heeft uitgebracht volgt de gemeente dit advies.
- De gemeente volgt dus in hoge mate de adviezen van haar adviseur de AKR, terwijl die zich niet geheel aan de opdracht houdt.

- 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 met 10% toegenomen in de periode 1993 – 2005, terwijl het aantal gesubsidieerde staanplaatsen en stoelen in de periode 1995 – 2005 met 42% is toegenomen. Deze discrepantie leidt tot een verschraling van subsidiebudget per stoel. De gemeente heeft geen oplossingen geformuleerd, waardoor deze discrepantie tussen stoelen toename en beschikbare budgetten op te heffen. In het *Kunstenplan 2005 – 2008* heeft de rekenkamer geen doelstelling aangetroffen om dit op te gaan lossen.
- Er zijn 2 evaluatieonderzoeken naar de systematiek van de subsidiëring in het kader van het kunstenplan uitgevoerd, waarin voorstellen zijn gedaan om de kunstenplansystematiek aan te passen.

3 Bereikte doelen en realisatie van beoogde prestaties

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer na in welke mate de door het college van B&W geformuleerde doelen voor het kunst- en cultuurbeleid bereikt zijn. De rekenkamer beoordeelt het doelbereik van het *Kunstenplan 2005-2008* (paragraaf 3.1) en van het *Jaarplan 2007* (paragraaf 3.2). Daarnaast is de rekenkamer nagegaan in welke mate de 30 onderzochte instellingen de beoogde prestatie voor 2006 hebben gerealiseerd (paragraaf 3.3).

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is:

Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid in de gemeente Amsterdam?

De norm die we daarbij hanteren voor doeltreffendheid is:

- De beoogde resultaten/prestaties zijn bereikt

3.1 Het Kunstenplan 2005-2008

Het *Kunstenplan 2005-2008* bevat 4 onderwerpen:

1. Aandeelhouderschap
2. Creatieve industrie
3. Internationale cultuurstad
4. Vastgoedmanagement

Binnen deze onderwerpen zijn 24 doelen met een beoogd resultaat geformuleerd. In deze paragraaf gaan we per onderwerp na in welke mate de beoogde resultaten zijn bereikt. Hierbij realiseren we ons dat de kunstenplanperiode nog niet is afgerond en dat de uitkomsten van dit onderzoek een tussentijdse meting vormen.

De rekenkamer heeft geen tussentijdse evaluatie van het *Kunstenplan 2005-2008* aangetroffen waarin de stand van zaken met betrekking tot de beoogde doelen is weergegeven. Daarom heeft zij op basis van de volgende documenten bepaald in welke mate de doelen zijn bereikt:

- *Jaarverslag 2007*, gemeente Amsterdam.
- *Jaarverslag 2007*, DMO.
- *Kunst- en Cultuurmonitor 2006* (juni 2006).
- *Monitor Creatieve Industrie 2007* (december 2007).

We gaan voor elk van de onderwerpen 'Aandeelhouderschap', 'Creatieve Industrie', 'Internationale Cultuurstad' en 'Vastgoedmanagement' na of de beoogde resultaten zijn bereikt.

Thema: Aandeelhouderschap

Tabel 3.1 – Aandeelhouderschap- bereikte resultaten

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008	Beoogde Resultaten	Resultaat bereikt	Toelichting
1. Verankeren cultuur-educatie in Primair Onderwijs en VMBO.	40% van de scholen voor Primair Onderwijs en VMBO heeft een doorlopende leerlijn cultuureducatie in 2008.	Nog niet	In 2007 was bij 30 van de 240 basisscholen (12,5%) een beleidstraject cultuureducatie afgerond.
2. Talentontwikkeling van nieuwe Amsterdammers.	Scouting en succesvolle doorgeleiding van talent.	Onduidelijk	Er is geen informatie over het succesvol doorleiden van talent. Ook is niet gedefinieerd wat succesvol doorgeleiding inhoudt.
3. Verhogen (cultuur-) participatie onder groepen die achterblijven. ³¹	Toename participatie onder groepen die relatief achterblijven.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk wat onder groepen die achterblijven moet worden verstaan en dus is ook niet duidelijk of het resultaat is bereikt.
4. Actieve deelname aan amateurkunst door de Amsterdamse bevolking; bevorderen deelname door jonge en nieuwe Amsterdammers.	Versterken van nieuwe groepen amateurkunstenaars.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk hoeveel nieuwe groepen amateurkunstenaars er zijn en of deze zijn versterkt. Uit de Kunst – en cultuurmonitor 2006 blijkt dat er begin 2006 geen toename van het aantal amateurkunst beoefenaren was. ³²

Bron: *Kunstenplan 2005-2008*

Tabel 3.1 laat zien dat bij 3 van de 4 doelstellingen het onduidelijk is of het beoogde resultaat is bereikt. Bij één van de 4 doelstellingen heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze nog niet is gerealiseerd.

³¹ Cursief is toevoeging van de rekenkamer

³² Kunst- en Cultuurmonitor 2006, p. 59.

Thema: Creatieve Industrie

Tabel 3.2 – Creatieve industrie – bereikte resultaten

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008	Beoogde Resultaten	Resultaat bereikt	Toelichting
5. Aansluiten op de belevingswereld van jongeren, minder schooluitval, verruiming van de vaardigheden om de eigen cultuur vorm te geven en mede daardoor een beter perspectief op de arbeidsmarkt.	Versterkte relatie onderwijs met beroepsperspectief voor jongeren in de creatieve industrie.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk of de relatie met het onderwijs is versterkt en of het beroepsperspectief voor jongeren in de creatieve industrie is verbeterd.
6. Culturele, sociale en economische vernieuwing.	Meer ruimte voor experimenten met speciale aandacht voor toepassing nieuwe technologie.	Onduidelijk	Niet duidelijk of er meer ruimte voor experiment met speciale aandacht voor toepassing van nieuwe technologie wordt/is gecreëerd.
7. Stimuleren van het cultureel ondernemerschap en de ontwikkeling van culturele bedrijvigheid.	Nieuwe vormen van werkgelegenheid en participatie voor jongeren en 'nieuwe' Amsterdammers.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk in welke mate nieuwe vormen van werkgelegenheid voor jongeren en nieuwe Amsterdammers zijn gerealiseerd. Wel blijkt uit de <i>Monitor creatieve industrie 2007</i> dat sinds 2005 het aantal startende ondernemers in de creatieve industrie is toegenomen. ³³
8. Eigentijdse cultuurproducenten versneld laten groeien naar cultureel ondernemerschap.	Meer werkgelegenheid, participatie en een levendige, eigentijdse stad.	Onduidelijk	Er is sinds 2005 wel meer werkgelegenheid in de sector, maar in welke mate de participatie is toegenomen en wat daar dan onder moet worden verstaan is niet duidelijk.
9. Beter benutten van artistiek talent.	Verbeterde bedrijfsmatige vaardigheden van culturele ondernemers.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk in welke mate de bedrijfsmatige vaardigheden van culturele ondernemers zijn verbeterd.

³³ Monitor creatieve industrie 2007, p. 7.

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008		Beoogde Resultaten	Resultaat bereikt	Toelichting
10.	Stimuleren van de groei van de creatieve industrie.	Nieuwe vormen van financiering voor de creatieve industrie.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk in welke mate nieuwe investeringsvormen hun ingang hebben gevonden. Volgens de Monitor creatieve industrie 2006 is er wel een toename van de creatieve industrie.
11.	Verbeteren kwaliteit van het onderwijs.	Werkgelegenheid en beter onderwijs voor creatieven.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk in welke mate de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd en of dit heeft geleid tot meer werkgelegenheid voor creatieven.
12.	Stimuleren (innovatie) van het bedrijfsleven.	Werkgelegenheid voor creatieven in het bedrijfsleven.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk of de werkgelegenheid voor creatieven in het bedrijfsleven is toegenomen. Wel is er een groei van het aantal banen in de creatieve sector sinds 2005 (Monitor creatieve industrie 2007).
13.	Verbeteren werk- en vestigingsklimaat voor de creatieve industrie.	Meer creatieve ondernemers hebben passende ruimte.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk of er meer ondernemers een passende ruimte hebben.
14.	Ontwikkeling van de creatieve industrie (impuls geven aan internationale ambities van culturele ondernemers en aantrekken van internationale bedrijven); stimuleren van de economische ontwikkeling van Amsterdam.	a) De vestiging van nieuwe internationale instellingen en bedrijven b) Internationale vakbijeenkomsten in Amsterdam voor alle sectoren.	Onduidelijk	Het aantal nieuwe internationale bedrijven is toegenomen (zie jaarverslag 2007). Het is niet duidelijk in welke mate er internationale vakbijeenkomsten in Amsterdam zijn gerealiseerd.
15.	De creatieve industrie opereert op een internationale markt.	Export van producten, diensten en kennis.	Onduidelijk	Er is geen duidelijkheid over de export van producten, diensten en kennis vanuit Amsterdam.

Bron: *Kunstenplan 2005-2008*

In het *Kunstenplan 2005-2008* heeft het college van B&W binnen het thema 'Creatieve industrie' 11 doelstellingen met beoogde resultaten geformuleerd. De rekenkamer constateert dat voor alle doelstellingen en beoogde resultaten het op dit

moment onduidelijk is of deze zijn gerealiseerd. Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat doelstellingen en beoogde resultaten weinig meetbaar en afrekenbaar zijn geformuleerd.

Thema: Internationale Cultuurstad

Tabel 3.3 – Internationale Cultuurstad – bereikte resultaten

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008	Beoogde resultaten	Bereikt resultaat	Toelichting
16. Versterken van de internationale culturele positie van Amsterdam.	Voldoende aandacht-trekkende producties en projecten op alle niveaus.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk hoeveel aandachttrekkende producties en projecten er zijn.
17. Meer zicht en greep krijgen op het totale aanbod van festivals en evenementen.	Culturele festivals zijn onderdeel van een samenhangend evenementenbeleid; verbeterde spreiding, afstemming, uitstraling en effect van festivals en evenementen.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk of culturele festivals onderdeel zijn van een samenhangend evenementen beleid. Eveneens is niet duidelijk of de spreiding is verbeterd. Ook is niet duidelijk of er meer zicht is op het totale aanbod van festivals.
18. Uitbreiden van het toeristisch aantrekkelijke Amsterdam; bevorderen cultuurtoerisme buiten het centrumgebied.	Het Amsterdamse erfgoed in al zijn facetten goed ontsloten en benut in 2015.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk wanneer kan worden geconcludeerd dat het Amsterdamse erfgoed goed is ontsloten en benut.
19. Versterken internationale positie van Amsterdam en het versterken van de betrokkenheid van de bevolking (aandeelhouderschap).	Amsterdams podiumaanbod heeft een internationale uitstraling. Cultuurbeleid is gebaseerd op (internationale) 'best practices'. Programma met gedefinieerde projecten in 2006. Vestiging nieuwe cultuurinstellingen in Amsterdam.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk in welke mate het podiumaanbod een internationale uitstraling heeft. Ook zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat het cultuurbeleid is gebaseerd op internationale 'best practices'. Ten slotte is er geen overzicht van de nieuw in Amsterdam gevestigde culturele instellingen.
20. Versterken van internationale positie door informatie en communicatie over cultuurbeleid.	Duidelijker profiel van de Amsterdamse cultuur bij publiek, vakwereld, private partijen, andere overheden.	Onduidelijk	Het is niet duidelijk of er een duidelijker profiel van de Amsterdamse cultuur is bij publiek, vakwereld, private partijen, andere overheden.

Bron: *Kunstenplan 2005-2008*

Binnen het thema 'Internationale cultuurstad' zijn 4 doelstellingen en beoogde resultaten door het college van B&W geformuleerd. De rekenkamer constateert voor alle doelstellingen en beoogde resultaten dat het onduidelijk is of deze zijn gerealiseerd. Dit wordt met name veroorzaakt omdat de doelstellingen en beoogde resultaten onvoldoende afrekenbaar en meetbaar zijn geformuleerd.

Thema: Vastgoedmanagement

Tabel 3.4 – Vastgoedmanagement bereikte resultaten

Doelstellingen Kunstenplan 2005-2008		Beoogde Resultaten	Bereikte resultaten	Toelichting
21.	De kunst- en cultuurgebouwen dienen een aantrekkelijke uitstraling te hebben, moderne te zijn geoutilleerd en goed onderhouden.	a) De instellingen beschikken in de loop van het Kunstenplan over een meerjarenonderhoudsplan. b) Met ingang van Kunstenplan 2009-2012 is aan de noodzakelijke voorwaarden m.b.t. beheer en onderhoud accommodaties volledig voldaan.	Nog niet	De unit Cultureel Vastgoed van de afdeling Kunst en Cultuur is begin 2008 opgericht en maakt nu een start met de realisatie van de doelstellingen uit het kunstenplan 2005-2008.
22.	Planning nieuwe voorzieningen is afgestemd en geïntegreerd in sociaal, economisch en ruimtelijk beleid.	a) Planning nieuwe accommodaties fysieke culturele infrastructuur geïntegreerd in PRI 2006. b) Op gebieds- en projectniveau vindt afstemming met economisch en ruimtelijk beleid plaats.	Nog niet	
23.	Gebiedsvisies en een daaraan gerelateerd meerjarenprogramma Cultuurvoorzieningen vormen basis voor planmatige aanpassingen in fysieke culturele infrastructuur.	a) Kunst en Cultuur beschikt in 2005 over een visie op culturele planologie voor de stad als totaal en over gebiedsvisies. b) Jaarlijks wordt het meerjarenprogramma cultuurvoorzieningen geactualiseerd. c) Bepalen hoe vastgoed van stadsdelen overgedragen kan worden naar de centrale stad (OGA).	Nog niet	
24.	Beleidsmatig en programmatisch is sprake van afstemming met ruimtelijke planvormingsprocessen.	a) Kunst en cultuur levert in de ruimtelijke planvormingsprocessen een actieve inhoudelijke bijdrage. b) Nieuw te realiseren kunst- en cultuuraccommodaties zijn opgenomen in PRI 2006. c) Investeringsfonds functioneert vanaf 2005.	Nog niet	
25.	Scheppen van condities waaronder instellingen zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor het beheer en onderhoud van vastgoed, waaronder het wegwerken van achterstallig onderhoud.	Structurele verhoging van budgetsubsidie vanaf 2006 om daarmee planmatig onderhoud mogelijk te maken.	Niet gerealiseerd	Schatting onderhoudsgat in 2008 bedraagt €13 mln. structureel per jaar.

Bron: *Kunstenplan 2005-2008*

Binnen het onderwerp 'Vastgoedmanagement' zijn 4 van de 5 beoogde resultaten nog niet gerealiseerd. De 5^e doelstelling is niet gerealiseerd. De belangrijkste reden daarvoor is dat de unit Cultureel Vastgoed begin 2008 is opgericht en pas nu uitvoering gaat geven aan vastgelegd beleid in het Kunstenplan 2005-2008 en in de kadernota *Cultuur onder dak*.

In deze kadernota *Cultuur onder dak* staan een reeks onderwerpen genoemd, die volgens de nota op de korte termijn door DMO uitgevoerd moeten worden.³⁴

- Informatievoorziening: het verkrijgen van een totaalbeeld van de huisvestingsconditie van culturele instellingen uit het kunsten. Vastgoedonderzoeken bijhouden, een database maken.
- Financieringsbehoefte: de unit Cultureel Vastgoed zal periodiek inzicht moeten verschaffen in de omvang van het zogenaamde 'onderhoudsgat', dat wil zeggen het verschil tussen genormeerde jaarbedragen voor noodzakelijk onderhoud versus de structureel beschikbare middelen. In 2008 wordt dit onderhoudsgat door onderzoeksbureau ABT in opdracht van B&W op €13 miljoen structureel per jaar geschat.
- Huurcontracten: de unit Cultureel Vastgoed zal een overgangsmoedel maken van de huidige situatie naar een standaard model met een reële huurprijs.
- Stadsdelen: DMO zal werken aan een overdracht van cultuurpanden tegen boekwaarde aan de centrale stad, om te beginnen in voorjaar 2008 vanuit stadsdeel Centrum.
- Praktisch onderzoek naar inkoopvoordelen en opslagfunctie voor de kunstenplaninstellingen.
- Communicatie: deskundigheid en betrokkenheid in het kunstenveld versterken.
- Kritische blik: in dialoog met het kunstenveld een onderzoek opzetten naar de geschiktheid van locaties voor huisvesting.
- Vernieuwbouw: onderzoek naar de criteria voor opdrachtnemer en de rol van de afdeling K&C van DMO voor sturing van grote (ver-)nieuwbouwprojecten.
- Maatschappelijk investeren in de culturele infrastructuur, de kansen voor coalities met private partners vergroten en streven naar meer eigenaarschap bij instellingen.

De rekenkamer constateert enerzijds dat deze onderwerpen in deze vorm pas recent zijn geformuleerd door de gemeente. Daarom acht de rekenkamer het te vroeg om over de uitvoering van de nota *Cultuur onder Dak* te oordelen. Anderzijds constateert de rekenkamer dat een aantal van deze onderwerpen, 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 deze lijst onderwerpen nodig acht om te komen tot realisatie van de doelen uit het *Kunstenplan 2005-2008* voor het onderwerp 'vastgoedmanagement'.

De rekenkamer concludeert dat in het kader van vastgoedmanagement:

- een kadernota's geschreven is, *Cultuur onder dak*;
- onderzoeken verricht zijn, zoals door ABT en LuRO;

³⁴ Bron: Gemeente Amsterdam, *Cultuur onder dak. Kadernota Cultureel Vastgoed*, 2007, blz. 17.

- adviezen geschreven zijn, zoals *Stenen op afstand* door de commissie Halberstadt;
- maar dat concrete resultaten zoals een investeringsfonds en het wegwerken van achterstallig onderhoud vooralsnog uitblijven.

De periode 2005 tot en met 2008 is bijna maar nog niet helemaal voorbij bij het verschijnen van deze rapportage van de rekenkamer. Daarom is het nog mogelijk dat gestelde doelen zoals 'een eerste integraal huisvestingsplan als onderdeel van het volgende kunstenplan' alsnog gerealiseerd gaan worden voor het einde van 2008.

3.1.1 Conclusies over doelbereik van het Kunstenplan 2005-2008

Op basis van een inventarisatie van de realisatie van beoogde resultaten komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- Bij 19 van de 25 doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* is het niet duidelijk of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk zijn bereikt. In de meeste gevallen komt dat omdat de beoogde resultaten onvoldoende meetbaar zijn geformuleerd waardoor geen uitspraak over doelbereiking kan worden gedaan.
- Bij 5 van de 25 doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* constateert de rekenkamer dat de resultaten nog niet zijn gerealiseerd en bij één doelstelling constateert de rekenkamer dat deze niet is bereikt. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de oprichting van de unit Cultureel Vastgoed bij de afdeling Kunst en Cultuur van DMO waardoor veel van de voorgenomen activiteiten uit het *Kunstenplan 2005-2008* nog moeten aanvangen.

3.2 Lange termijn visie en indicatoren Jaarplan 2007

Het huidige college heeft de *Langetermijnvisie Cultuur 2015* als leidraad voor het kunst- en cultuurbeleid genomen. De gemeente heeft deze visie vertaald in de opname van 4 doelstellingen met 7 indicatoren in het jaarplan 2007 van de gemeente Amsterdam. In deze paragraaf gaan we na in welke mate de beoogde resultaten voor 2007 ook daadwerkelijk zijn bereikt.

Tabel 3.5 bevat de doelstellingen uit het *Jaarplan 2007* en te bereiken resultaten voor 2007. Op basis van de gegevens in tabel 3.5 komt de rekenkamer tot de volgende constatering:

1. Eén van de 7 beoogde resultaten (behorend bij de 7 indicatoren) is bereikt: er is een programma Creatieve Industrie vastgesteld. Van de 7 beoogde resultaten zijn er 2 niet bereikt. Het gaat hier om:
 - Aantal scholen dat zijn visie op cultuureducatie in het onderwijsprogramma heeft opgenomen en geïmplementeerd dat moest 70% zijn en is 63%
 - De aanwezigheid van een benchmark (gebaseerd op ranglijst (Europese) cultuursteden. De benchmark is niet aanwezig.
2. Bij eveneens 2 van de 7 beoogde resultaten is het resultaat deels bereikt. Het gaat hier om:
 - Toerismebezoek cultuurgerelateerd waarbij er nog geen volledig zicht is op de aard van het cultuur gerelateerd toerisme bezoek. Er is zicht op het percentage

- toeristische bezoekers dat een museum bezoekt (81%). Bezoek aan andere culturele instellingen is niet geïnventariseerd.
- Evenwichtige spreiding programmabudgetten over beschikbare accommodaties waarbij er nog geen zicht is op de verhouding tussen budgetten en gebouwen.
3. Tot slot is het bij 2 van 7 beoogde resultaten onduidelijk of het resultaat is bereikt. Het gaat hier om:
- Aantal scholen dat gebruik maakt van de voucherbank. Het bereikte resultaat is niet verifieerbaar en betrouwbaar en daarom is het onduidelijk of het resultaat is bereikt.³⁵
 - Aantal innovatieve/creatieve bedrijven. Er is weliswaar sprake van een groei van het aantal innovatieve en creatieve bedrijven. Omdat echter een streefwaarde voor 2007 ontbreekt, is onduidelijk of het doel is bereikt.

De rekenkamer concludeert op basis van bovenstaande bevindingen dat de beoogde resultaten voor 2007 zoals geformuleerd in het *Jaarplan 2007* deels zijn bereikt.

³⁵ Zie hiervoor rapport rekenkamer *Meetbaarheid jaarverslag 2007. Beoordeling kwaliteit van de verantwoordingsinformatie*, 2008

Tabel 3.5 – Realisatie doelen uit jaarplan 2007

Doelstelling jaarplan 2007	Indicatoren 2007	Te bereiken resultaten 2007	Bereikte resultaten 2007	Resultaat bereikt
1. Cultuureducatie, talentontwikkeling, integratie.	Aantal scholen dat gebruik maakt van de voucherbank. ³⁶	-	220 basisscholen, scholen voortgezet onderwijs (vo) onbekend.	Onduidelijk
	Aantal scholen dat zijn visie op cultuureducatie in het onderwijsprogramma heeft opgenomen en geïmplementeerd.	70% van de scholen voor primair onderwijs en VMBO heeft een visie op de plek van cultuureducatie in het onderwijs.	-67% van de scholen in het primair onderwijs (po). -33% van de scholen in het vo. -59% van alle scholen in het po en vo.	Nee
2. Vestiging van innovatieve en creatieve bedrijven in Amsterdam door verbetering vestigingsklimaat.	Monitor Creatieve Industrie.	Integraal ontwikkelen programma creatieve industrie.	Programma creatieve industrie 2007-2010.	Ja
	Aantal innovatieve/ creatieve bedrijven.	-	9558 vestigingen en 32.813 banen.	Onduidelijk
3. Aanscherpen en onderhouden van Amsterdam als internationale en nationale topstad op het gebied van cultuur (incl. cultureel erfgoed onderhouden).	Benchmark (gebaseerd op ranglijst (Europese) cultuursteden.	Benchmark is gereed.	Benchmark niet gereed.	Nee
	Toerismebezoek cultuur gerelateerd.	Duidelijkheid over toerisme opbouw.	Basisgegevens zijn opgenomen in hoofdlijnennota Kunstenplan 2009-2012. De eerste maanden van 2007 geven een stijging van 4,8% t.o.v. 2006.	Deels
4. Er is een nieuwe methode voor bekostiging en financiering van investeringen in cultureel vastgoed, een transparante scheiding van kosten en gebouwen en exploitatiebudgetten en een beter evenwicht tussen gebouwen en programmering.	Evenwichtige spreiding programmabudgetten over beschikbare accommodaties.	1. Analyse huisvesting culturele instellingen en een contourennota Integraal Huisvestingsplan 2010-2020. 2. Vaststelling nota cultureel vastgoed beheer. 3. Inzicht in verhouding tussen budgetten en gebouwen.	Onderzoek naar de huisvesting-situatie wordt begin 2008 afgerond. Kadernota Cultuur onder Dak is vastgesteld.	Deels

Bron: *Jaarverslag 2007* gemeente Amsterdam³⁶ Via de voucherbank krijgen scholen budgettaire mogelijkheden om invulling te geven aan cultuureducatie in het onderwijsprogramma)

3.3 Bereikte prestaties door instellingen

Bij de indiening van de aanvraag voor het kunstenplan wordt aan instellingen gevraagd om een activiteitenplanning voor elk van de 4 jaar van het kunstenplan te geven. Het gaat daarbij met name om het aantal voorstellingen, tentoonstellingen, cursussen of publicaties dat een instelling denkt te gaan realiseren en het verwachte bereik van de deze culturele uitingen in de vorm van aantallen bezoekers of deelnemers. In deze paragraaf gaan wij voor 30 door de rekenkamer onderzochte instellingen na of zij de beoogde prestaties voor 2006 ook daadwerkelijk hebben gerealiseerd. Voordat we dat doen kijken we echter eerst naar de bijstellingen die de instellingen voor 2006 hebben gedaan ten opzicht van de in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* gehonoreerde aanvraag. Ieder jaar wordt aan instellingen gevraagd om een subsidieaanvraag in te dienen met een eventueel bijgestelde begroting en activiteitenplanning voor het betreffende subsidiejaar. Tabel 3.6 laat zien bij hoeveel van de 30 onderzochte instellingen de beoogde prestaties zijn bijgesteld voor 2006.

Tabel 3.6 – Bijstelling beoogde prestaties 2006 in vergelijking met gehonoreerde aanvraag *Kunstenplan 2005-2008*

Bijstelling beoogde prestaties	abs.	%
Ja, minder prestaties	7	23%
Ja, meer prestaties	8	27%
Nee	13	43%
n.v.t.	2	7%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: dossieronderzoek rekenkamer (eind controle juli 2008)

In totaal hebben 15 van de 30 instellingen (50%) de prestaties voor 2006 bijgesteld. Bij 7 van de 30 instellingen (23%) is één van de te leveren prestaties naar beneden bijgesteld. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een verlaging van: het aantal voorstellingen, het aantal producties, het aantal cursussen, het aantal bezoekers of het aantal deelnemers aan cursussen. Bij 8 van de 30 instellingen (27%) zijn de prestaties naar boven bijgesteld en bij 13 van de 30 instellingen (43%) zijn de beoogde prestaties in vergelijking met de gehonoreerde aanvraag in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* ongewijzigd. Bij 2 instellingen is de subsidie verstrekt voor huisvestingskosten en zijn er geen prestatieafspraken gemaakt. De bijgestelde activiteitenoverzichten hebben niet geleid tot een verhoging of verlaging van het subsidiebudget.

Bij de beoordeling van de bereikte prestaties heeft de rekenkamer de bijgestelde activiteitenoverzichten voor 2006 als uitgangspunt genomen. In tabel 3.7 staat voor de 30 onderzochte instellingen of ze de beoogde prestaties hebben bereikt.

Tabel 3.7 – Beoogde prestaties 2006 zijn bereikt

Beoogde prestaties zijn bereikt	abs.	%
Ja	11	37%
Deels	10	33%
Nee	4	13%
Onduidelijk	3	10%
n.v.t.	2	7%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: dossieronderzoek rekenkamer (eind controle juli 2008)

Van de 30 instellingen hebben er 11 de van te voren beoogde prestaties bereikt (37%). Bij 10 instellingen zijn de beoogde prestaties deels bereikt (33%), dat betekent minder dan beoogd aantal voorstellingen, producties, tentoonstellingen en cursussen of het aantal bezoekers of deelnemers. De variatie tussen instellingen is hierbij groot. Soms gaat het om relatief geringe afwijkingen ten opzichte van de beoogde prestaties. Maar soms gaat het ook om bezoekersaantallen die veel lager uitkomen dan verwacht of een forse vermindering van het aantal voorstellingen. Bij 4 van de 30 instellingen (13%) constateert de rekenkamer dat de beoogde prestaties niet zijn gerealiseerd en bij eveneens 3 is het onduidelijk of de prestaties zijn gerealiseerd.

De rekenkamer komt op basis van bovenstaande bevindingen 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 realiseren er 11 alle beoogde prestaties (37%).

3.4 Conclusies over doelbereik

De rekenkamer heeft in dit hoofdstuk de vraag beantwoordt in hoeverre de er sprake is van een doeltreffende uitvoeringen van het kunst- en cultuurbeleid in de gemeente Amsterdam. De rekenkamer komt daarbij tot de volgende conclusies:

- Het is in grote mate onduidelijk in welke mate de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* zijn gerealiseerd. Bij 19 van de 25 doelstellingen kan niet worden vastgesteld of de doelstelling (ten dele) is bereikt. Dat wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de doelstellingen en beoogde resultaten onvoldoende meetbaar en afrekenbaar zijn geformuleerd. Van de 25 doelstellingen zijn er 6 (nog) niet bereikt.
- De 5 doelstellingen ten aanzien van het vastgoedmanagement van culturele gebouwen uit het *Kunstenplan 2005-2008* zijn nog niet gerealiseerd omdat met de activiteiten binnen dit thema begin 2008 een aanvang is gemaakt. door de oprichting van de unit Cultureel Vastgoed bij de afdeling Kunst en Cultuur van DMO.
- De doelstellingen uit jaarplan 2007 die gerelateerd kunnen worden aan het *Kunstenplan* zijn deels gerealiseerd. Van de 7 beoogde resultaten is er één gerealiseerd, 2 zijn er deels gerealiseerd, 2 zijn er niet gerealiseerd en bij 2 beoogde resultaten is het onduidelijk of ze zijn gerealiseerd.
- De uitvoering van activiteiten door de culturele instellingen in het kader van het *Kunstenplan 2005-2008* is in beperkte mate doeltreffend. Van de 30 onderzochte instellingen realiseren er 11 alle beoogde prestaties voor 2006 (37%). 10 van de 30

instellingen (33%) realiseert deels de beoogde prestaties. Bij 4 van de 30 instellingen (13%) worden de beoogde prestatie *niet* gerealiseerd en bij 3 instellingen (10%) is er onduidelijkheid over de geleverde prestatie.

4 De praktijk van subsidieverstrekking door DMO

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk toetst de rekenkamer de normen die eerder beschreven zijn aan de praktijk zoals de rekenkamer die onderzocht heeft bij DMO. De centrale vraag in dit hoofdstuk is of het subsidieproces bij DMO werkt volgens de gemeentelijke regelgeving. De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord zijn:

- *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?*
- *Gedraagt de gemeente Amsterdam zich als een goede subsidieverstrekker, primair in het kader van het Kunstenplan?*

Bij de beantwoording van deze vragen worden de normen zoals beschreven in paragraaf 1.6.3 gehanteerd. De rekenkamer geeft per norm een beoordeling van de subsidieverstrekking, maar eerst schetst de rekenkamer de regelgeving waarbinnen de kunstenplansubsidies verstrekt worden aan instellingen. Vervolgens beoordeelt de rekenkamer de subsidieverstrekking aan de hand van de regelgeving die op die subsidieverstrekking van toepassing is.

4.2 Onduidelijke, deels strijdige subsidieverordeningen

Op alle subsidies in Nederland is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Overheden kunnen in aanvulling op de Awb een eigen subsidieverordening formuleren, binnen de kaders van de Awb. De gemeente Amsterdam heeft een algemene subsidieverordening die in principe van toepassing is op alle subsidies die zij verleent: de *Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004* (hierna te noemen: *ASA 2004*). De *ASA 2004* is opgesteld binnen de kaders van de Awb en is bedoeld als aanvulling hierop.

DMO heeft een algemeen controleprotocol voor de verantwoording door instellingen en voor de controle door DMO van de periodieke subsidies die door haar verleend zijn.³⁷ Dit protocol, waarvan de gemeente zelf aangeeft dat het dwingend is, is een uitwerking van de *ASA 2004*. Het gaat uitgebreid in op de verantwoording van de instellingen via de jaarrekening. Verder stelt het protocol dat doelstellingen en activiteiten in de planning vooraf en het inhoudelijke jaarverslag achteraf SMART³⁸ moeten zijn, maar dat er nog geen algemeen geldende vormvoorschriften zijn. Duidelijk moet zijn in hoeverre doelstellingen en activiteiten van de instellingen zijn gerealiseerd en waardoor afwijkingen worden veroorzaakt. Specifiek voor de kunst- en cultuursector

³⁷ Bron: Gemeente Amsterdam, *Controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies die verleend zijn via de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*, 03-02-2004 onder nummer MEC/DMO 04/0710.

³⁸ Dit staat voor Specifiek (de doelstelling moet eenduidig zijn), Meetbaar (in welk gevallen is het doel bereikt), Acceptabel (gaat de doelgroep de doelstelling accepteren), Realistisch (is de doelstelling haalbaar), Tijdgebonden (op welk moment moet het doel bereikt zijn).

wordt nog op gemerkt dat het zogenaamde BIS-formulier (BIS staat voor BeleidsInformatieSysteem) moet worden ingevuld, dat ook gebruikt zou worden voor de cultuurmonitor. Bij navraag heeft DMO de rekenkamer laten weten dat de verwerking van BIS-formulieren in het bestuursinformatiesysteem te arbeidsintensief was. In plaats van BIS-formulieren vraagt DMO tegenwoordig om een 'model voor kwantitatieve gegevens', waarop de instellingen invullen welke activiteiten uitgevoerd zijn in de subsidieperiode.

Van de *ASA 2004* kan worden afgeweken, indien dit noodzakelijk is op basis van de aard van de activiteit en de subsidie. Voor subsidies in het kader van het kunstenplan is een dergelijke specifieke verordening geformuleerd: de *Bijzondere subsidieverordening meerjarige budgetsubsiëring in het kader van de kunstenplansystematiek* uit 1993 (hierna te noemen: *Kunstenplanverordening 1993*). De hiërarchische verhouding tussen de *ASA 2004* en de *Kunstenplanverordening 1993* is niet helder. De rekenkamer heeft hierop een juridische analyse laten uitvoeren (zie bijlage 5). Op grond van deze juridische analyse stelt de rekenkamer vast dat de *ASA 2004* van toepassing is op cultuursubsidies en op het *Kunstenplan 2005-2008* en dat het controleprotocol van DMO niet buiten werking gesteld wordt door de bijzondere *Kunstenplanverordening 1993*. Ook het amendement 968 van raadslid Riem Vis en anderen (betreffende het *Kunstenplan 2005-2008*) van 16 december 2004 (zie bijlage 4) leidt niet tot het buiten werking stellen van de *ASA 2004*. Met dit amendement werd deze buitenwerkingstelling wel beoogd. De juridische analyse die de rekenkamer heeft laten uitvoeren, wijkt daarmee af van de interpretatie van de *Kunstenplanverordening 1993* door DMO en de brief van wethouder Kunst en Cultuur aan de gemeenteraad van 7 mei 2008.

Voor DMO heeft het amendement 968 van raadslid Riem Vis en anderen, grote invloed gehad op de uitvoering van werkzaamheden in zake *Kunstenplan 2005 – 2008*. B&W heeft in 2004 in het concept *Kunstenplan 2005 – 2008* voorgesteld om de sinds 1993 gevolgde werkwijze van verlenen en afrekenen aan te scherpen en te concretiseren, teneinde te komen tot sterkere resultaatsturing door het maken van nadere afspraken met instellingen. De gemeenteraad heeft deze mogelijkheid met amendement 968 echter verworpen. DMO heeft daaruit geconcludeerd dat haar mogelijkheden beperkt zijn om bij achterblijvende prestaties subsidies lager vast te stellen.

DMO heeft de rekenkamer geen controleprotocol kunnen overhandigen voor de culturele instellingen die onder de *Kunstenplanverordening 1993* vallen. DMO heeft daarvoor een algemeen controleprotocol.³⁹ Naar de *Kunstenplanverordening 1993* wordt in dit protocol niet verwezen.

Verschillen tussen ASA 2004 en Kunstenplanverordening 1993

De belangrijkste aspecten waarop de *ASA 2004* en de *Kunstenplanverordening 1993* niet overeenkomen, zijn:

³⁹ Bron: Gemeente Amsterdam, *Controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies die verleend zijn via de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*, 03-02-2004 onder nummer MEC/DMO 04/0710.

A. De data voor verantwoording en subsidievaststelling

Terwijl de *ASA 2004*, evenals het controleprotocol van DMO, eist dat de verantwoordingsdocumenten binnen vier maanden na afloop van het subsidiejaar worden ingeleverd, eist de specifieke *Kunstenplanverordening 1993* dit na zes maanden. Hoewel in de subsidiebeschikking wordt verwezen naar de termijn van vier maanden, zou een instelling dit wellicht kunnen aanvechten op basis van de *Kunstenplanverordening 1993*.

B. Maximale egalisereserve

De toegestane maximale vermogensvorming door instellingen en meer specifiek het maximum aan egalisereserves die instellingen mogen opbouwen met subsidies. Het controleprotocol van DMO stelt op basis van de *ASA 2004* dat de egalisereserve niet meer mag bedragen dan 15% van het subsidiebedrag van de laatst ontvangen subsidie. De *Kunstenplanverordening 1993* bevat hierover geen bepalingen.

C. Handhaving

De *Kunstenplanverordening 1993* regelt niets over handhaving, terwijl de *ASA 2004* dit wel doet voor wat betreft eventuele terugvordering of weigering van subsidies.

D. Aard van de subsidie

De *ASA 2004* kent periodieke subsidies, waarderingssubsidies en projectsubsidies. De *Kunstenplanverordening 1993* kent deze terminologie niet, maar hanteert het begrip meerjarige budgetsubsiëring.

4.3 Procedures bij subsidieverstrekking

4.3.1 Norm 1: geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen

De rekenkamer meent dat subsidieverordeningen vertaald zouden moeten zijn in werkdocumenten zoals subsidiebeschikkingen, met daarin beschreven de relatie tussen verordeningen. In dit geval gaat het dan om de *ASA 2004* en de *Kunstenplanverordening 1993*. Dergelijke beschrijvingen zijn tevens een waarborg voor het geven van helderheid over regelgeving aan de uitvoerende instellingen.

De rekenkamer is ook van mening dat verordeningen ook geïntegreerd zouden moeten zijn in proces- of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden. Daarmee voorkomt de gemeente dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van één persoon binnen de ambtelijke organisatie die impliciet op de hoogte is van de te volgen werkprocessen.

Procedures bij afdeling FJZ

Bij de afdeling FJZ heeft de rekenkamer een duidelijke taakopvatting aangetroffen over hoe instellingen gecontroleerd dienen te worden. De verschillende taken van FJZ betreffen verlening van subsidies, dossiervorming van een instelling, controle van de jaarrekening en vaststelling van de subsidie. Deze taken worden naar oordeel van de rekenkamer zorgvuldig uitgevoerd. Binnen deze afdeling is goed gedefinieerd wat een ambtenaar bij een instelling zou moeten controleren. Ieder instellingsdossier bij de afdeling FJZ bevat (ongeveer) dezelfde documenten. Dit wijst er op dat iedere

ambtenaar bij FJZ hetzelfde controleert en dat alle instellingen dus ongeveer hetzelfde behandeld kunnen worden.

Procedures bij afdeling K&C

Bij de afdeling K&C heeft de rekenkamer weliswaar een beschrijving van de afdeling K&C aangetroffen, maar heeft de rekenkamer niet waargenomen dat de afdeling de eigen werkzaamheden gestandaardiseerd heeft. De accounthouders moeten het contact met de instellingen verzorgen en controleren of de prestaties die de instellingen leveren overeenstemmen met datgene wat is afgesproken bij de subsidieverlening. Er is geen duidelijke taakomschrijving waaruit blijkt hoe een accounthouder dat zou moeten doen in het contact met een instelling. Ook is er geen beschrijving van wat een dossier van een instelling minimaal zou moeten bevatten en wat een accounthouder bij een culturele instelling zou moeten controleren. Iedere ambtenaar zal dus een eigen afweging moeten maken wat er nodig is.

In de praktijk heeft de rekenkamer aangetroffen dat bij deze afdeling het ene dossier veel meer informatie bevat dan het andere. Het is logisch dat een instelling waar incidentele kwesties zoals een grote gesubsidieerde verbouwing plaatsvinden een dikker dossier hebben dan een instelling zonder dergelijke incidentele kwesties. Maar ieder dossier zou standaard een aantal documenten moeten bevatten en een afdeling dient in beeld te hebben welke dit zijn. Door het niet helder beschrijven van taken en verantwoordelijkheden bij het subsidieproces is de subsidieverstreking kwetsbaar en teveel afhankelijk van een individuele accountmanager. Bovendien kan deze gang van zaken rechtsongelijkheid voor culturele instellingen tot gevolg hebben. Een instelling die te maken heeft met een 'strengere' accounthouder moet meer verantwoording afleggen voor de subsidie die zij ontvangt, dan een instelling die te maken heeft met een 'soepele' accounthouder. De behandeling van de instelling zou niet afhankelijk mogen zijn van het karakter van een individuele ambtenaar. De rekenkamer heeft onvoldoende waarborgen aangetroffen bij de afdeling K&C om dit te ondervangen.

Bewaking van procedures

De rekenkamer is van mening dat de procedures van subsidieverstreking systematisch zouden moeten worden bewaakt. De subsidiëring van culturele instellingen is een proces dat zich uitstrekt over langere perioden. Om grip te houden op dit traject acht de rekenkamer het van belang dat er een voorziening is waarmee de voortgang bewaakt kan worden. De kern van deze voorziening moet zijn dat er zicht is op correspondentie tussen subsidieverlener en gesubsidieerde instelling, te zetten processtappen en de daarbij te hanteren termijnen. DMO gebruikt ISA voor het bijhouden van het subsidieproces. De invulling van velden in ISA is volgens DMO soms nog optioneel. DMO heeft de rekenkamer aangegeven dat vooralsnog alle correspondentie en documenten op papier bewaard moeten worden. Hiertoe heeft DMO de afdeling FJZ als DIV-houder (Dossier Informatie Voorziening) aangewezen. Formeel is FJZ hiervoor verantwoordelijk, terwijl de accounthouders van de afdeling K&C verantwoordelijk zijn voor het hanteren van termijnen en stappen moeten zetten bij geconstateerde onregelmatigheden.

Conclusie norm 1

De afdeling FJZ hanteert duidelijke werkprocessen en taakomschrijvingen. De afdeling K&C hanteert geen duidelijke omschrijving van wat een accounthouder zou moeten doen of wat een dossier zou moeten bevatten. Hierdoor is de subsidieontvanger afhankelijk van de taakopvatting van de individuele ambtenaar.

4.3.2 Norm 2: periodieke evaluatie van subsidiëring

Evaluatie van wet- en regelgeving en beleid wordt algemeen beschouwd als een vast element in de beleidscyclus van overheden. Bij subsidiëring dient de evaluatie naar mening van de rekenkamer tweeledig te zijn. Enerzijds dient er periodieke evaluatie van het beleid plaats te vinden, anderzijds dient het subsidieproces periodiek tegen het licht gehouden te worden. Dit laatste kan eventueel leiden tot aanpassingen in de subsidieverordening of de werkprocessen. De subsidiesystematiek is wel geëvalueerd (zonder dat dit geleid heeft tot ingrijpende systeemwijzigingen), maar voor het subsidieproces is geen evaluatie uitgevoerd.

Er is tot op heden geen evaluatie geweest van de hoofddoelen uit het *Kunstenplan 2005–2008* (te weten: Aandeelhouderschap, Creatieve industrie, Internationale cultuurstad en Cultureel vastgoed management). Zo is geen gemeentelijk oordeel bekend over de mate waarin deze doelen bereikt zijn. Wel zijn de nieuwe, soms verwante, hoofdthema's als 'talentontwikkeling', 'laboratorium', 'wereldklasse' en 'prachtstad' geformuleerd in de in 2007 gepubliceerde notitie *Hoofdpijnen Kunst en Cultuur 2009–2012*.⁴⁰

Conclusie norm 2

Er is een evaluatie geweest van de systematiek van het Kunstenplan, maar er is geen evaluatie geweest van het subsidieproces.

4.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

4.4.1 Norm 3: het college van B&W informeert de gemeenteraad adequaat

De rekenkamer acht het van belang dat de gemeenteraad op adequate wijze door het college van B&W wordt geïnformeerd over de subsidieverstrekking en zo in de gelegenheid wordt gesteld invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid naar structurele en incidentele informatievoorziening. Structurele informatievoorziening bestaat uit:

1. het in de begroting bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan culturele instellingen (doelstelling);
2. het in de jaarrekening bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan culturele instellingen (realisatie).

Daarnaast dient de gemeenteraad actief door het college van B&W geïnformeerd te worden als zich substantiële ontwikkelingen voordoen in de subsidierelatie met de

⁴⁰ Bron: Gemeente Amsterdam, *Hoofdpijnen Kunst en Cultuur 2009–2012*, 2007.

instelling, bijvoorbeeld in geval van een zorgwekkende financiële positie van een instelling.

Bij de vaststelling van het Kunstenplan 2005-2008 is de begroting voor vier jaar opgenomen. De begroting voor het jaar 2005 wordt bij de vaststelling van het kunstenplan definitief. Voor de latere jaren is een rompbegroting opgenomen. Bij de vaststelling van de jaarlijkse gemeentebegrotingen worden wijzigingen in de kunstenplansubsidies eveneens vastgesteld. In de jaarrekening zijn overzichten opgenomen over de verleende subsidies aan instellingen in de *staat van subsidies*. De rekenkamer is van oordeel dat de gemeenteraad hiermee adequaat wordt geïnformeerd.

Conclusie norm 3

De rekenkamer is van oordeel dat B&W de gemeenteraad jaarlijks bij de begrotingsbehandeling en de presentatie van de jaarrekening adequaat informeert over de omvang van subsidies aan culturele instellingen.

4.5 De opdrachtformulering voor de subsidieaanvragers

Het proces van subsidieverstrekking begint met het indienen van een aanvraag door de organisatie die subsidie wenst te ontvangen. In het geval van de kunstinstellingen is dit de aanvraag voor het 4-jaarlijkse kunstenplan.

4.5.1 Norm 4: er is een heldere opdrachtformulering door de gemeente

De rekenkamer hanteert als norm dat er sprake moet zijn van een heldere opdrachtformulering door de gemeente. Om voor subsidiëring in het kader van het kunstenplan in aanmerking te komen, moeten de instellingen eens per 4 jaar hun plannen voor de volgende 4 jaar ter beoordeling aan de gemeente aanbieden. Bij de uitnodiging om een aanvraag voor het kunstenplan in te dienen, verstrekt DMO tips en richtlijnen voor het indienen van een aanvraag. Hierin wordt duidelijk aangegeven hoe de aanvraag moet worden ingediend en waaraan de aanvraag inhoudelijk en financieel moet voldoen. Ook de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie komen hierin naar voren. Daarnaast ontvangen de instellingen de nota waarin de hoofdlijnen van het beleid in de komende jaren uiteen worden gezet. Bij hun aanvraag dienen de instellingen in een beleidsplan aan te geven wat zij precies gaan doen in de komende vier jaar. In het geval dat de AKR een deel van de subsidie toekent, wordt de instellingen gevraagd een aangepast plan in te dienen.

Conclusie norm 4

De opdracht en de informatie zoals de instellingen die krijgen voorafgaand aan hun aanvraag voor het kunstenplan is voldoende helder en uitgebreid.

4.6 De subsidieverlening

Het verlenen van subsidie is een formeel juridisch moment in het traject van subsidieverstrekking en vindt plaats door middel van het afgeven van een beschikking; het kent zijn grondslag in afdeling 4.2.3 van de Awb. Instellingen die subsidie ontvan-

gen op basis van het *Kunstenplan 2005-2008* krijgen zowel een subsidiebeschikking voor de gehele periode 2005 – 2008 als een subsidiebeschikking voor ieder jaar apart.

4.6.1 Norm 5: vaste onderdelen van de subsidiebeschikking

De rekenkamer hanteert als norm dat de beschikking een doorvertaling moet bevatten van de beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten. In zowel de subsidiebeschikking voor de gehele kunstenplanperiode 2005 – 2008 als de subsidiebeschikking voor 2006 wordt verwezen naar het activiteitenplan van de instelling en naar de verordeningen. Er wordt niet concreet naar beleidsdoelstellingen van de hoofdthema's uit het *Kunstenplan 2005-2008* verwezen. Hoewel er in het plan veel aandacht wordt besteed aan deze thema's en de instellingen er in hun aanvraag veelal ook op in gaan, wordt er in de beschikking geen aandacht aan besteed.

In de beschikking dient ook het subsidiebedrag te staan. Dit is inderdaad het geval bij de dossiers die de rekenkamer onderzocht heeft. In beide beschikkingen staat het subsidiebedrag, in de jaarlijkse beschikking wordt daarnaast vermeldt dat het accres (indexering) voorlopig is vastgesteld, maar dat in de loop van het jaar nog een wijziging wordt doorgevoerd. Na de vaststelling van het definitieve accres worden de instellingen daarvan op de hoogte gesteld. Ook de bevoorschottingstermijnen worden genoemd in de beschikking. Het gaat hier doorgaans om kwartaal of maandelijkse termijnen.

De beschikking dient heldere voorwaarden te bevatten ten aanzien van de inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling. Dat is bij de subsidiebeschikking voor de gehele kunstenplanperiode 2005 – 2008 inderdaad het geval. In de jaarlijkse subsidiebeschikking voor 2006 wordt hiernaar verwezen. De brief voor de gehele kunstenplanperiode bevat passages waarin wordt ingegaan op de volgende rapportageverplichtingen:

- Een gewaarmerkte financiële verantwoording over het subsidiejaar.
- Als de subsidie €25.000 of meer bedraagt moet een accountantsverklaring voor de subsidie worden bijgevoegd.
- Een inhoudelijk jaarverslag over het subsidiejaar.
- Dit alles moet voor binnen vier maanden na afloop van het subsidiejaar bij DMO binnen zijn. Voor verslagjaar 2006 was dit dus 1 mei 2007.

Ook de subsidieverordeningen die van toepassing zijn worden genoemd, in dit geval de *ASA 2004* en de *Kunstenplanverordening 1993*. Ook naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt verwezen. Voor een toelichting wordt verwezen naar het subsidieprotocol van DMO. De onderlinge verhouding van die verschillende verordeningen wordt echter niet uitgelegd.

Conclusie norm 5

De subsidiebeschikking bevat geen doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten. De beloften in het plan bij de aanvraag door een instelling zijn soms wel specifiek en meetbaar. De mate waarin instellingen bij (kunnen) dragen aan de hoofdthema's van het *Kunstenplan 2005-2008* is echter in het geheel niet meetbaar.

De subsidiebeschikking bevat het subsidiebedrag en de termijnen voor bevoorschotting.

Naar de relevante subsidieverordeningen wordt verwezen, zonder uit te leggen hoe deze zich tot elkaar verhouden. De voorwaarden ten aanzien van de inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door instelling staan in de beschikking.

DMO vraagt gericht om verantwoordingsinformatie van de instellingen.

4.6.2 Norm 6: beoordeling financiële positie en elementen van intern beheer van instelling

Incidenten en financiële tegenvallers bij verschillende culturele instellingen onderstrepen de noodzaak dat de gemeente moet stilstaan bij de financiële positie van een instelling en het interne beheer van de instelling bij het verlenen van subsidie. De gemeente heeft – gelet op de gewenste continuïteit in de uitvoering bij culturele instellingen – belang bij financieel gezonde instellingen. Expliciet dient de gemeente stil te staan bij de financiële positie van de instelling, de beheersing van financiële risico's door de instelling en de bestuurlijke en financiële relaties met derden. Het in een vroegtijdig stadium op het spoor komen van onvolkomenheden biedt de mogelijkheid bij te sturen en verkleint de kans op ernstige problemen op een later moment. De rekenkamer is van mening dat DMO tijdig consequenties moet verbinden aan de toets die ze uitvoert op de financiële positie en elementen van intern beheer bij instellingen.

De financiële positie van een instelling speelt in het advies van de AKR geen zichtbare systematische rol. Bij een aantal instellingen wordt opgemerkt dat de subsidie een zuivere exploitatiesubsidie betreft, die als reservering in het Kunstenplan wordt opgenomen en uitsluitend bestemd is voor (een gedeelte van) de overhead, voor zover de eigen inkomsten niet toereikend zijn.⁴¹

De subsidieverlening door DMO wordt niet zichtbaar beïnvloed door kennis over de financiële positie van de culturele instellingen. Er wordt simpelweg een gemeenteraadsbesluit uitgevoerd.

Conclusie norm 6

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de besluitvorming over het verlenen en vaststellen van subsidies ten dele beïnvloed wordt door de financiële positie van instellingen voorafgaand aan dat besluit door de gemeente. Dit gebeurt echter niet zichtbaar systematisch.

4.6.3 Norm 7: de subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid

Voor een culturele instelling is het van belang dat zij tijdig formeel op de hoogte wordt gesteld van de hoogte van de financiële middelen die de gemeente toekent en de randvoorwaarden die daarbij van toepassing zijn. Op die manier kan de instelling zorg

⁴¹ Bron: Amsterdamse Kunstraad, *Erratum bij Adviezen ter voorbereiding van het Amsterdams Kunstenplan 2005 t/m 2008*, 2004.

dragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Dit veronderstelt overigens wel dat de instelling zelf tijdig de subsidieaanvraag heeft ingediend.

In de *ASA 2004* wordt gesteld dat een aanvraag van een periodieke subsidie uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd ingediend zou moeten worden. In de *Kunstenplanverordening 1993* (artikel 5) wordt als eis gesteld dat de jaarlijks bijgestelde subsidieaanvraag uiterlijk 3 maanden voor het komende kalenderjaar moet zijn ingediend. Dat betekent dat de bijgestelde aanvraag voor 2006 voor 1 oktober 2005 moet zijn ingediend bij DMO.

Tabel 4.1 – Subsidieaanvraag 2006 ingediend voor 1 oktober 2005

Indiening subsidieaanvraag	abs.	%
<i>Voor 1 oktober</i>	2	7%
<i>Na 1 oktober</i>		
Minder dan 30 dagen te laat	17	57%
Meer dan 30 dagen te laat	10	33%
<i>Totaal na 1 oktober</i>	27	90%
Onbekend	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

Op grond van de informatie uit tabel 4.1 oordeelt de rekenkamer dat het aanvragen van subsidie in 7% van de instellingen gekenmerkt wordt door tijdigheid.

Met betrekking tot de subsidiebeschikking, schrijft de *ASA 2004* voor dat de gemeente binnen 8 weken na een subsidieaanvraag een reactie moet geven, waarbij zij de beslissing eenmaal voor ten hoogste acht weken kan verdagen. Van een dergelijke verdaging doet het voor afloop van de termijn van 8 weken een mededeling aan de aanvrager. Het gaat derhalve om een maximale termijn van 16 weken.

Tabel 4.2 – Subsidiebeschikking binnen 8 of 16 weken

Subsidiebeschikking	abs.	%
Minder dan 8 weken	9	30%
Minder dan 16 weken	17	57%
Meer dan 16 weken	3	10%
onbekend	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De verlening voor 2006 vond in 30% van de gevallen binnen de in de *ASA 2004* voorgeschreven 8 weken plaats. Bij 26 van de 30 instellingen was dit wel het geval binnen de 16 weken. De in *ASA 2004* voorgeschreven uitstelbrief werd in geen van de dossiers aangetroffen.

Verder werd in de loop van het jaar, in de tweede helft van oktober 2006, een aanvullende beschikking verzonden. Dit betrof de jaarlijkse indexering (accresbrief). Deze aanvullende beschikking is op grond van *ASA 2004* of *Kunstenplanverordening 1993*

niet aan regels gebonden. Sterker nog, deze beschikking bestaat niet in de regelgeving. De *Kunstenplanverordening 1993* schrijft wel een jaarlijkse indexering voor.

Conclusie norm 7

DMO heeft bij 30% van de onderzochte instellingen binnen de termijn van 8 weken gereageerd. Bij de overige 70% is de voorgeschreven uitstelbrief niet aangetroffen. Bij 57% van de instellingen reageerde DMO niet binnen 8 weken, maar wel binnen 16 weken. Bij 10% kostte de reactie meer dan 16 weken.

De rekenkamer beoordeelt het afgeven van subsidiebeschikkingen door de gemeente als onvoldoende tijdig. De rekenkamer beoordeelt het aanvragen van subsidie door de kunst- en cultuurinstellingen als niet tijdig.

4.7 Toezicht van DMO op de besteding van subsidies door instellingen

4.7.1 Norm 8: de gemeente houdt systematisch toezicht op de besteding van subsidies door instellingen

Na verlening van de subsidie is het aan de gesubsidieerde instelling om uitvoering te geven aan de overeengekomen activiteiten. De rekenkamer vindt het van belang dat de gemeente op systematische wijze toezicht houdt op de besteding van subsidies door culturele instellingen en jaarlijks de verantwoording controleert en beoordeelt.

Naast de verplichte jaarlijkse verantwoording waar elders in dit rapport aandacht aan besteed wordt, vindt de rekenkamer dat DMO minimaal jaarlijks een voortgangsgesprek met een instelling zou moeten voeren. Uit de dossiers blijkt dat dit veelal niet gebeurt. In geen van de 30 onderzochte instellingen is een gespreksverslag te vinden dat duidt op een gesprek in 2006 in het kader van de subsidie voor het *Kunstenplan 2005-2008*. In de dossiers van 2 van de 30 instellingen zijn gespreksverslagen gevonden, deze verslagen waren echter niet van jaarlijkse gesprekken, maar gesprekken in het kader van specifieke gebeurtenissen. In gesprekken die de rekenkamer met instellingen heeft gevoerd kwam naar voren dat instellingen wel degelijk behoefte hebben aan jaarlijkse evaluatiegesprekken.

De basis van de subsidierelatie is de aanvraag die de instelling heeft gedaan ten behoeve van het *Kunstenplan 2005-2008*, eventueel met een aanvulling hierop na vaststelling van het subsidiebedrag. Om de instelling voldoende te kunnen monitoren, dient DMO in het bezit te zijn van volledige subsidieaanvraag.

Tabel 4.3 – Aanvraag Kunstenplan in bezit

Subsidieaanvraag in dossier	abs.	%
Ja, aanvraag in bezit	30	100%
Nee, aanvraag niet in bezit	0	0%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

DMO heeft van de 30 onderzochte instellingen de aanvraag voor het Kunstenplan in haar dossiers gearhiveerd, dit is 100%.

Tabel 4.4 – Aanvraag Kunstenplan beoordeeld door DMO

Aanvraag beoordeeld door DMO	abs.	%
Aantekeningen zichtbaar of akkoord gegeven	14	47%
Niet zichtbaar beoordeeld	16	53%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De aanvraag is in 53% van de gevallen niet zichtbaar beoordeeld. De rekenkamer is voor haar oordeel afhankelijk van wat zichtbaar is in de dossiers. De rekenkamer is er vanuit gegaan dat als er aantekeningen in de aanvraag stonden, of als er akkoord op is geschreven, de aanvraag beoordeeld is. Bij 14 instellingen is de aanvraag zichtbaar beoordeeld. Dat is 47% van de onderzochte instellingen.

Conclusie norm 8

DMO voert geen jaarlijkse voortgangsgesprekken met subsidiënten, terwijl dit wel wenselijk is, zowel vanuit het controleperspectief van DMO als vanuit het perspectief van de instellingen.

Uit de dossiers van DMO blijkt dat 47% van de aanvragen voor het *Kunstenplan 2005-2008* zichtbaar zijn beoordeeld.

De rekenkamer concludeert dat DMO onvoldoende toezicht houdt op de besteding van subsidies door de instellingen, door geen jaarlijkse voortgangsgesprekken te voeren en door voorafgaand aan de kunstenplanperiode de aanvragen in onvoldoende mate te beoordelen.

4.8 De subsidievaststelling door DMO

Subsidievaststelling vormt het slotstuk van het traject van subsidieverstrekking. Het is het moment waarop de gemeente beziet of voldaan is aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de verleende subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag definitief wordt vastgesteld.

4.8.1 Norm 9: beoordeling prestaties en financiële verantwoording

Subsidiëring is geen geldverstrekking 'om niet'. Aan subsidieverlening worden door de gemeente afspraken over te leveren prestaties verbonden. Aan het eind van het tijdvak waarover subsidie is verstrekt, dient de gemeente in de optiek van de rekenkamer expliciet stil te staan bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. De door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoording vormt hiervoor de basis. De rekenkamer vindt het van belang dat de beoordeling op schrift wordt gesteld.

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de 30 instellingen gekeken of voorafgaand aan de subsidievaststelling er door DMO een beoordeling is gemaakt van de door de instelling geleverde prestaties en de financiële verantwoording. Voorafgaand aan de vaststelling van de subsidie moet een formulier worden ingevuld door zowel de afdeling FJZ als de beleidsafdeling K&C. Dit formulier bevat informatie over de financiële positie van de instelling: eigen vermogen, liquiditeit en solvabiliteit. Daarnaast is in dit formulier moet worden aangegeven of:

- de financiële verantwoording is goedgekeurd;
- er een goedkeurende accountantsverklaring is;
- het inhoudelijke jaarverslag is goedgekeurd.

Allereerst is de rekenkamer nagegaan of het inhoudelijke jaarverslag door de afdeling K&C is goedgekeurd. In tabel 4.5 is aangegeven hoe vaak de afdeling K&C van DMO de te leveren prestaties door de culturele instellingen heeft beoordeeld.

Tabel 4.5 – Inhoudelijke jaarverslag is goedgekeurd door afdeling K&C

Inhoudelijk jaarverslag goedgekeurd	abs.	%
Ja	8	27%
Onbekend	21	70%
Ontbrekend	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

Bij de 21 van de 30 instellingen (70%) heeft de rekenkamer geconstateerd dat het formulier voor de vaststelling geen informatie bevat over de beoordeling van het inhoudelijke jaarverslag door de afdeling K&C. Bij 8 van de 30 instellingen (27%) is het inhoudelijke jaarverslag goedgekeurd en bij één van de 30 instellingen ontbreekt het formulier voor de vaststellingen van het financiële jaarverslag, omdat de subsidie in juli 2008 nog niet is vastgesteld. De rekenkamer constateert dat er geen systematische beoordeling van het inhoudelijke jaarverslag plaatsvindt.

Naast de goedkeuring van het inhoudelijke jaarverslag door de afdeling K&C moet ook het financiële jaarverslag door de afdeling FJZ worden goedgekeurd. In tabel 4.6 staat hoe vaak het financiële jaarverslag is goedgekeurd door de afdeling FJZ bij de 30 door de rekenkamer onderzochte instellingen.

Tabel 4.6 – Financieel verslag is goedgekeurd door afdeling FJZ

Financieel verslag goedgekeurd	abs.	%
Ja	29	97%
Ontbreekt	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de afdeling FJZ van DMO jaarverslagen van 29 van de 30 onderzochte culturele instellingen heeft beoordeeld en goedgekeurd. De afdeling FJZ heeft daarbij voornamelijk gekeken naar de ontwikkeling van het eigen

vermogen en de liquiditeit en solvabiliteit van de instelling. Bij één instelling ontbreekt de beoordeling van de financiële verantwoording door FJZ omdat de subsidie nog niet is vastgesteld.

Er wordt tevens vastgelegd of er bij de ingediende jaarrekening of het jaarverslag een goedkeurende accountantsverklaring is overlegd. Tabel 4.7 bevat het aantal goedkeurende accountantsverklaringen bij verantwoording over de subsidie bij de 30 onderzochte instellingen.

Tabel 4.7 – Goedkeurende accountantsverklaring

Goedkeurende accountantsverklaring	abs.	%
Ja	28	94%
Geen oordeel	1	3%
Ontbreekt	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

Bij 28 van de 30 instellingen is een goedkeurende accountantsverklaring bij het jaarverslag of de jaarrekening gegeven. Bij één instelling is er door de accountant geen oordeel gegeven en bij één instelling ontbreekt informatie over de aanwezigheid van een goedkeurende accountantsverklaring.

Bij 6 instellingen verwijst de accountantsverklaring niet naar de subsidie van DMO, maar wordt er wel vermeld dat de subsidie van OCW goed besteed is. Dat is niet conform het controle protocol van DMO. Deze 6 instellingen vormen 20% van de 30 onderzochte dossiers.

Conclusie norm 9

De rekenkamer concludeert dat er bij de afdeling K&C geen systematische beoordeling van de inhoudelijke verantwoording door de instellingen plaatsvindt.

De rekenkamer concludeert dat er bij de afdeling FJZ een voldoende systematische beoordeling van de financiële verantwoording door de instellingen plaatsvindt, maar dat een onjuiste accountantsverklaring van de instelling niet systematisch leidt tot actie van de zijde van DMO.

Hoewel in bijna alle gevallen een accountantsverklaring beschikbaar is, is deze in 20% niet specifiek ten behoeve van de subsidie van DMO afgegeven.

4.8.2 Norm 10: passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken

Wanneer uit de beoordeling van de prestaties en het financiële jaarverslag blijkt dat afspraken geheel of gedeeltelijk niet zijn nagekomen, zal de gemeente naar oordeel van de rekenkamer hierop een passende manier gevolg aan moeten geven. Het meest geëigende instrument hiervoor is het lager vaststellen van de subsidie dan verleend. Eventueel vooruitbetaalde middelen zullen in dat geval terug moeten worden

gevorderd. Ook kan het niet nakomen van afspraken kan consequenties hebben voor het toekomstige beleid en de met de instelling te maken afspraken, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de afbouw van activiteiten.

DMO heeft op basis van verschillende regelingen de mogelijkheid om de vaststelling van subsidies te weigeren. De *Kunstenplanverordening 1993* bevat geen voorschriften voor de jaarlijkse verlening en geeft hiervoor dus geen handvatten. In artikel 5:4 van de *ASA 2004* zijn wel gronden opgenomen op basis waarvan de subsidie kan worden geweigerd. In artikel 7:6 is opgenomen dat de gemeente subsidie kan terugvorderen als deze mogelijkheid expliciet is opgenomen in de verleningsbeschikking. Dat is inderdaad het geval. In de beschikking voor 2006 werd de mogelijkheid genoemd dat subsidie lager kan worden vastgesteld. In de beschikking voor 2008 wordt vermeldt dat het niet nakomen van verplichtingen, een onvolledige subsidieverantwoording of een accountantsverklaring die niet aan de eisen voldoet kan leiden tot intrekking of een lagere vaststelling van de subsidie. De Awb is hierin nog explicieter dan de *ASA 2004*. In de AWB wordt vermeld dat:

- de subsidie kan worden ingetrokken en gewijzigd;
- de subsidie voor een nieuw tijdvak kan worden geweigerd;
- de uitbetaling kan worden opgeschort en betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd.

Bij de subsidievaststelling kan DMO gebruik maken van de mogelijkheid om de instelling bij een ongezonde financiële situatie (liquiditeit en solvabiliteit) of bij achterblijvende prestaties duidelijk te maken dat hierop in de resterende kunstenplanperiode actie moet worden ondernomen. De rekenkamer is nagegaan hoe vaak DMO van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt en welke consequenties hieraan zijn verbonden.

Tabel 4.8 – Subsidievaststelling 2006 bevat informatie over financiële positie⁴²

Informatie over financiële positie in subsidievaststellingsbeschikking	abs.	%
Ja	11	37%
Nee	17	57%
Nog geen vaststelling	2	7%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De rekenkamer constateert dat bij 11 van de 30 onderzochte instellingen (37%) een opmerking gemaakt wordt over de financiële verantwoording van de instelling. Bij 7 instellingen gaat het over de matige liquiditeit, matige solvabiliteit of een negatief eigen vermogen. Bij 4 instellingen gaat het om opmerkingen over een goede financiële situatie bij de instelling. Naast een constatering van het financiële probleem wordt in de meeste gevallen (6) aan de instelling niet gevraagd om te komen met een plan van aanpak om het gesignaleerde probleem aan te pakken. Bij één instelling wordt gevraagd naar de wijze waarop de financiële positie zal worden verbeterd.

⁴² Eigen vermogen, liquiditeit, solvabiliteit.

Bij 17 van de 30 instellingen (57%) wordt geen opmerking gemaakt over de financiële positie van de instelling. Dit komt deels doordat bij 11 van de 30 instellingen geen financiële problemen zijn (37%). Bij 6 van de 17 instellingen heeft de rekenkamer geconstateerd dat ze een solvabiliteit hebben beneden de norm van DMO (lager dan 0,2), 2 van deze 6 instellingen kampen in 2006 ook met liquiditeitsproblemen. Bij deze 6 instellingen worden in de subsidievaststellingsbeschikkingen geen opmerkingen gemaakt over de financiële positie van de instelling.

De rekenkamer constateert tevens dat in de beschikkingen voor de subsidievaststelling 2006 geen aandacht wordt besteed aan forse eigen vermogens of aan forse toenames van het eigen vermogen bij sommige instellingen.

Tabel 4.9 – Subsidievaststelling 2006 bevat informatie over geleverde prestaties

Informatie over geleverde prestaties in subsidievaststellingsbeschikking	abs.	%
Ja, prestaties geleverd	4	13%
Ja, prestaties (gedeeltelijk) niet geleverd	1	3%
Nee	23	77%
Nog geen vaststelling	2	7%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De rekenkamer constateert dat bij 5 van de 30 onderzochte instellingen in de subsidievaststelling aandacht wordt besteed aan de geleverde prestaties. Bij 4 van deze instellingen (13%) wordt geconcludeerd dat de outputdoelstellingen zijn gerealiseerd. Bij één instelling (3%) is sprake van achterblijvende prestaties en wordt gevraagd om meer inzet in de resterende jaren van de kunstenplanperiode 2005 – 2008. Bij verreweg de meeste instellingen (77%) wordt in de subsidievaststellingsbeschikking geen melding gemaakt van de geleverde prestaties. Dit is opmerkelijk omdat de rekenkamer heeft geconstateerd dat bij 14 van de 30 instellingen (47%) de prestaties niet (4) of deels (10) zijn gerealiseerd (zie paragraaf 3.3). De rekenkamer constateert daarom dat er bij de subsidievaststelling geen systematische aandacht is voor het al dan niet halen van de voorgenomen prestaties.

De rekenkamer heeft in de door haar onderzochte dossiers van DMO geen gevallen kunnen vinden waarin subsidie aan een instelling werd geweigerd, teruggevorderd of stopgezet.

Conclusie norm 10

DMO stelt in 37% van de gevallen (bij 11 van de 30 instellingen) de subsidie van een instelling vast waarbij in de beschikking aandacht wordt besteed aan de financiële positie van de instelling. Bij 17 van de 30 instellingen wordt geen informatie over de financiële positie opgenomen. Dit is opmerkelijk omdat de rekenkamer heeft geconstateerd dat 6 van die 17 instellingen een lagere solvabiliteit hebben dan de DMO norm van 0,2.

DMO van de gemeente stelt in 77% van de gevallen de subsidie van een instelling vast zonder informatie te gebruiken over de geleverde prestaties door die instelling. Dit is opmerkelijk omdat het rekenkamer heeft geconstateerd dat bij 14 van de 30 onderzochte instellingen (47%) de prestaties niet (4) of deels (10) zijn gerealiseerd.

De rekenkamer constateert dat DMO bij de subsidievaststelling geen maatregelen heeft getroffen bij instellingen die hun afspraken (gedeeltelijk) niet zijn nagekomen.

4.8.3 Norm 11: adequaat systeem van functiescheiding bij de subsidievaststelling

Analoog aan de veel voorkomende functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving zou er in de beleving van de rekenkamer idealiter ook sprake moeten zijn van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van de afspraken in het kader van subsidieverlening en het controleren van de realisatie daarvan bij de subsidievaststelling. Omdat dit gelet op de schaalgrootte soms moeilijk te realiseren is, hanteert de rekenkamer het uitgangspunt dat er bij het vaststellen van subsidie minimaal sprake moet zijn van een suboptimale situatie waarbij er:

- een controle plaatsvindt door een andere beleidsmedewerker of diens hoofd;
- een 'onafhankelijke' financiële toets wordt verzorgd door de financiële afdeling van het gemeentelijke organisatieonderdeel.

In dit geval worden afspraken gemaakt op basis van hetgeen door de instelling beloofd is in haar aanvraag voor het Kunstenplan. Dit is in feite een afspraak met de gemeenteraad. De controle vindt plaats door DMO. Een accounthouder van de afdeling K&C kijkt in de regel zelfstandig naar de prestatieverantwoording van de kunstenplaninstellingen. De rekenkamer heeft geen systematische vorm van het hanteren van een vier-ogen-principe aangetroffen bij de afdeling beleid. Idealiter maakt het oordeel van de accounthouder onderdeel uit van het beoordelen van de jaarverslaggeving.

De jaarrekeningen van de kunstenplaninstellingen worden beoordeeld door een medewerker van de afdeling FJZ, de verlening van de subsidie gebeurt door een andere medewerker van FJZ en de subsidievaststelling gebeurt weer door een andere medewerker. Deze scheiding van functies binnen FJZ biedt enige garantie dat onderlinge verschillen tussen individuen minimaal zullen leiden tot verschillen in behandeling van instellingen.

Conclusie norm 11

De rekenkamer beoordeelt de dossiervorming en werkwijze van de afdeling FJZ als voldoende systematisch. De rekenkamer beoordeelt de werkprocessen van de afdeling K&C bij de subsidievaststellingen als onvoldoende systematisch, te weinig transparant. Deze werkwijze bevat het risico dat accounthouders ten aanzien van de instellingen hun eigen rol verschillend interpreteren en daarmee tot onderling afwijkende acties komen. Hierdoor kan in de praktijk rechtsongelijkheid ontstaan tussen de instellingen.

4.8.4 Norm 12: de subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid

Het traject van de jaarlijkse subsidieaanvraag tot subsidievaststelling kan een periode van meerdere jaren bestrijken. Om te voorkomen dat deze doorlooptijd nog verder wordt opgerekt, vindt de rekenkamer het van belang dat de vaststelling van subsidie wordt gekenmerkt door tijdigheid. Ook voor de instelling is het van belang tijdig zekerheid te hebben over het bedrag dat uiteindelijk wordt toegekend. Ook hier geldt dat de gemeente zichzelf in verordeningen normen kan opleggen. Mocht dat niet het geval zijn, dan hanteert de rekenkamer een termijn van 8 weken na aanvraag om subsidievaststelling zoals gebruikelijk is voor het verlenen van beschikkingen (art4:13 Awb).

Op basis van de *Kunstenplanverordening 1993*, de *ASA 2004* en Awb, heeft de rekenkamer geïnventariseerd welke normen kunnen worden gehanteerd voor tijdigheid. Ten aanzien van de vaststelling heeft de rekenkamer op basis van de afgegeven subsidiebeschikkingen geconstateerd dat de artikelen uit de *ASA 2004* hierbij worden gehanteerd. Ook in het controleprotocol van DMO wordt naar deze termijn verwezen.⁴³ Daarom komt de rekenkamer tot de volgende normen voor tijdigheid bij de vaststelling van de subsidie:

- Instellingen dienen binnen 4 maanden na afloop van het boekjaar hun aanvraag tot vaststelling van de subsidie bij de gemeente in (artikel 7.1 *ASA 2004*).
- Het college van B&W beslist binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag tot subsidievaststelling. Deze periode kan met ten hoogste 8 weken worden verlengd (artikel 7.4 *ASA 2004*).

Tabel 4.10 – Indienen van de aanvraag tot subsidievaststelling 2006 voor 1 mei 2007

Datum van indiening subsidieaanvraag	abs.	%
Voor 1 mei	18	60%
Na 1 mei	11	37%
Onbekend	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De rekenkamer constateert op basis van de cijfers in tabel 4.10 het volgende. 60% van de door haar onderzochte instellingen heeft de aanvraag tot subsidievaststelling ingediend voor 1 mei volgend op het jaar waar de subsidie betrekking op had. Bij 37% is de aanvraag na 1 mei 2007 ingediend en is gehandeld in strijd met de subsidievoorwaarde zoals vastgelegd in de subsidiebeschikking. Bij één instelling ontbraken de relevante bescheiden in het dossier en kon niet worden bepaald of de aanvraag tijdig was ingediend.

Van de 11 instellingen die de aanvraag tot subsidievaststelling na 1 mei hebben ingediend zijn er 9 die dat voor 1 juli 2007 hebben gedaan. Deze 9 handelen in strijd met de subsidiebeschikking, maar handelen wel conform de eis in de *Kunstenplan-*

⁴³ Bron: Gemeente Amsterdam, *Controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies die verleend zijn via de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*, 03-02-2004 onder nummer MEC/DMO 04/0710.

verordening 1993, waarin wordt aangegeven dat ‘Het gecombineerde jaarverslag/ jaarrekening binnen zes maanden na afloop van het desbetreffende kalenderjaar moet worden ingediend’ derhalve voor 1 juli. Van de 11 instellingen zijn er 2 instellingen die een aanvraag tot subsidievaststelling na 1 juli hebben ingediend.

Indien de subsidieontvanger een aanvraag tot subsidievaststelling heeft ingediend, is het college van B&W op grond van de *ASA 2004* verplicht om binnen 13 weken te beslissen over de subsidievaststelling. Deze termijn kan eenmalig met ten hoogste acht weken worden verlengd (artikel 7.4 *ASA 2004*). In tabel 4.12 wordt voor de 30 onderzochte instellingen aangegeven in welke mate het college van B&W zich aan bovengenoemde termijn heeft gehouden.

Tabel 4.11 – Subsidievaststelling 2006 binnen 13 of 21 weken

Subsidievaststelling	abs.	%
Binnen 13 weken	1	3%
Binnen 21 weken	4	13%
Na 21 weken	24	80%
Onbekend	1	3%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De rekenkamer concludeert op basis van tabel 4.11 dat het college van B&W zich niet houdt aan de beslistermijnen voor de vaststelling van subsidies zoals vastgelegd in de *ASA 2004*. Bij de 30 onderzochte instellingen heeft de subsidievaststelling bij 80% meer dan 21 weken in beslag genomen (de maximale termijn). Bij één van de 30 instellingen (3%) heeft het college van B&W binnen een termijn van 13 weken een beslissing genomen. Op grond van deze bevindingen komt de rekenkamer tot de conclusie dat het proces van subsidievaststelling zich niet kenmerkt door tijdigheid.

Conclusie norm 12

60% van de instellingen dient de aanvraag tot subsidievaststelling op tijd in.

DMO beslist in 3% binnen de reguliere gestelde termijn over de subsidievaststelling en in 13% binnen de verlengde termijn. Het proces van subsidievaststelling wordt derhalve niet gekenmerkt door tijdigheid. Dit leidt tot een systematisch te laat uitbetalen van het laatste deel van de subsidie aan de instellingen.

4.9 Conclusies over het subsidieproces

De rekenkamer beoordeelt de uitvoering van het subsidieproces door DMO als onvoldoende zorgvuldig en onbeheerst. De afdeling K&C is onvoldoende in control.

Voorafgaand aan de subsidieverlening is er sprake van:

- Onduidelijke verhoudingen tussen de verschillende verordeningen.
- Onvoldoende heldere werkprocessen bij de afdeling K&C, bij de afdeling FJZ zijn de werkprocessen voldoende helder en transparant.
- Geen taakomschrijving accounthouders, waardoor instellingen afhankelijk zijn van de interpretatie van een individuele ambtenaar.

Bij de verlening van de subsidiebeschikking vindt er onvoldoende een doorvertaling van beleidsdoelen in te leveren prestaties plaats.

De rekenkamer concludeert ten aanzien van de subsidievaststelling het volgende:

- Er vindt een systematische beoordeling van het financiële jaarverslag plaats (97% van de instellingen).
- Er is een onvoldoende systematische en zichtbare beoordeling van het inhoudelijke verslag (bij 27% van de instellingen).
- In de subsidievestigingsbeschikkingen worden in onvoldoende mate systematisch opmerkingen over de financiële positie van de instelling gemaakt wanneer daar wel aanleiding voor is. Bij 6 van de 30 instellingen (20%) heeft de rekenkamer geconstateerd dat er geen opmerking over de solvabiliteit van de instelling is opgenomen, terwijl die onder de door DMO gehanteerde norm van 0,2 ligt.
- In de subsidievestigingsbeschikkingen worden in onvoldoende mate systematisch opmerkingen gemaakt over de achterblijvende prestaties van de instelling wanneer daar wel aanleiding voor is. Bij 14 van de 30 (47%) instellingen zijn de prestaties niet of deels gerealiseerd. In één geval heeft dit geleid tot opname van een opmerking in de subsidievestigingsbeschikking.

DMO verbindt niet systematisch consequenties aan gegevens die DMO als verantwoording ontvangt van instellingen.

5 De verantwoording door instellingen

5.1 Inleiding

DMO en in het bijzonder de afdeling FJZ beoordeelt de financiële verslaglegging van de instellingen. Dit resulteert in informatie in het dossier van een instelling over het eigen vermogen, de solvabiliteit en de liquiditeit van de instelling. De rekenkamer beoordeelt de gegevens die de instellingen aan DMO hebben aangeleverd.

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Beschikken de culturele instellingen als ontvangers van overheidsmiddelen over een goede financiële positie en leggen zij op adequate wijze verantwoording af?

Bij de beantwoording van deze vragen worden de normen gehanteerd zoals beschreven in paragraaf 1.6.4.

5.2 Financiële positie bij 30 instellingen

Bij de beoordeling van de financiële verslaglegging kijkt de rekenkamer naar de ontwikkeling van het eigen vermogen, de solvabiliteit en de liquiditeit van 30 instellingen. Hieronder wordt voor de 30 onderzochte instellingen de omvang van het eigen vermogen in 2006 gepresenteerd en hoe dit zich ten opzichte van 2005 heeft ontwikkeld. Daarnaast wordt ingegaan op de solvabiliteit en de liquiditeit van de instellingen. Vervolgens worden de solvabiliteit en liquiditeit in samenhang bekeken. Ten slotte onderzoekt de rekenkamer specifiek die instellingen met hoge financiële reserves.

5.2.1 Eigen vermogen

De rekenkamer beoordeelt het eigen vermogen en de solvabiliteit van culturele instellingen, omdat deze een belangrijke indicatie geven over de mate van stabiliteit van de instellingen. Het eigen vermogen is opgebouwd uit de winsten van de voorgaande jaren. Een positief eigen vermogen van een instelling betekent een buffer tussen goede en slechte jaren. Een hoog eigen vermogen betekent een hoge mate van stabiliteit van de instelling. De rekenkamer acht dit van belang voor de continuïteit van de uitvoering van het cultuurbeleid in Amsterdam.

Tabel 5.1 – Eigen vermogen (EV) 2006 van 30 culturele instellingen

Eigen Vermogen	abs.	%	Gemiddeld EV	Totaal EV	Verandering in EV t.o.v. 2005	Toename in % t.o.v. 2005
Negatief	5	17%	-€15.294	-€76.470	-€197.493	-163%
Positief	22	73%	€832.767	€18.320.880	€3.588.486	24%
Onbekend	3	10%	-	-	-	-
Totaal instellingen	30	100%	€675.719	€18.244.410	€3.390.993	23%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

In de tabel is zichtbaar dat 17% van de instellingen een negatief eigen vermogen heeft. Deze instellingen beschikken niet over een buffer voor eventuele toekomstige tegenvallende jaren. De rekenkamer beoordeelt deze instellingen als kwetsbaar. Ze zijn als uitvoerders van het cultuurbeleid niet te typeren als solide partners. Daarnaast heeft 73% van de culturele instellingen een positief eigen vermogen, dit bedraagt gezamenlijk €18.320.880. Het eigen vermogen steeg in deze groep sterk in 2006, namelijk met €3.588.486. Dat is een gemiddelde stijging van 23%. Dat betekent dat de instellingen een grote toevoeging aan hun vermogen hebben kunnen doen.

5.2.2 Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio is een kengetal dat de mate van financiële stabiliteit voor de langere termijn van een instelling uitdrukt. De solvabiliteitsratio wordt berekend door het 'eigen vermogen' te delen door het 'vreemd vermogen'. Een solvabiliteit van 0,2 en hoger wordt door DMO als voldoende beoordeeld om ondernemersrisico's van culturele instellingen aan te kunnen gaan. DMO verlangt bij culturele instellingen met een lage solvabiliteit dat er een voorstel tot actie komt om de solvabiliteit te verbeteren en hoger dan 0,2 te brengen. Tabel 5.2 geeft voor de 30 onderzochte instellingen aan in welke mate de solvabiliteitsratio hoger of lager dan 0,2 is.

Tabel 5.2 – Solvabiliteitsratio 2006 van 30 culturele instellingen

Solvabiliteit	abs.	%
Negatief	5	17%
Lager dan 0,2	9	30%
Hoger dan 0,2	7	23%
Hoger dan 1,0	6	20%
Onbekend	3	10%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

De tabel 5.2 geeft aan dat 43% van de instellingen voldoende solvabel is (0,2 of hoger). Van de 30 instellingen is 30% enigszins solvabel (tussen 0 en 0,2), maar heeft versterking van de balanspositie, ten einde ondernemersrisico's in het cultuurveld aan te kunnen gaan. Van de instellingen is 17% niet solvabel (negatief) en in onvoldoende mate stabiel op de langere termijn. Deze instellingen zijn kwetsbaar en kunnen in grote

problemen komen. Ten slotte waren van 10% van de instellingen de gegevens in de dossiers ontoereikend om de solvabiliteit vast te stellen.

5.2.3 Liquiditeitsratio

De liquiditeitsratio is een kengetal dat de mate van financiële stabiliteit van een instelling op de korte termijn uitdrukt. Het kengetal geeft aan in welke mate een instelling aan de kortlopende schulden en andere financiële verplichtingen kan voldoen. Het wordt berekend door de 'vlottende activa' te delen door de 'kortlopende schulden'. Als een instelling een liquiditeitsratio lager dan 1,0 heeft dan verlangt DMO dat er een voorstel tot actie komt om deze situatie aan te pakken. Dit voorstel moet er toe leiden dat de liquiditeitsratio hoger dan 1,0 wordt. In tabel 5.3 wordt voor de 30 onderzochte instellingen de liquiditeitsratio gepresenteerd.

Tabel 5.3 – Liquiditeitsratio 2006 van 30 culturele instellingen

Liquiditeit	abs.	%
Lager dan 1,0	6	20%
Hoger dan 1,0	16	53%
Hoger dan 2,0	5	17%
Onbekend	3	10%
Totaal instellingen	30	100%

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

Van de culturele instellingen beschikt ongeveer twee derde over voldoende liquide middelen voor de korte termijn: 53% beschikt over voldoende (tussen 1,0 en 2,0) en 17% beschikt over ruim voldoende (hoger dan 2,0) liquide middelen. Van de 30 instellingen beschikt 20% op de korte termijn over onvoldoende liquide middelen (lager dan 1,0) en van 10% waren de gegevens in de dossiers over liquiditeit niet aanwezig.

5.2.4 Samenhang solvabiliteit en liquiditeit

De rekenkamer constateert dat er tussen de 30 instellingen een aanzienlijke spreiding bestaat van zowel de omvang als de ontwikkeling van het eigen vermogen. Een vergelijkbaar sterke spreiding constateert de rekenkamer bij de liquiditeit van de 30 instellingen.

In dit kader is het van belang te kijken naar de samenhang tussen solvabiliteit en liquiditeit bij de 30 instellingen. Deze combinatie is van belang omdat van de vier mogelijke combinaties er in twee situaties door DMO gerichte aandacht besteed zou moeten worden.

Tabel 5.4 – Liquiditeit en solvabiliteit in samenhang

Liquiditeitsratio	Solvabiliteitsratio						Totaal
	Lager dan 0,2		Hoger dan 0,2		onbekend		
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
Lager dan 1	6	20%	0	0%			6
Hoger dan 1	8	27%	13	43%			21
Onbekend					3	10%	3
Totaal instellingen	14	47%	13	43%	3	10%	30

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

Er zijn vier combinaties mogelijk:

- Lage solvabiliteit en lage liquiditeit. Dit komt bij 6 instellingen (20%) voor. Deze instellingen hebben financiële problemen, zowel op de korte als lange termijn. Deze combinatie maakt hen uitermate kwetsbaar.
- Hoge solvabiliteit en lage liquiditeit. Dit komt niet voor. Deze instellingen hebben een korte termijn probleem dat op langere termijn oplosbaar is.
- Lage solvabiliteit en hoge liquiditeit. Dit komt bij 8 instellingen (27%) voor. Deze instellingen zijn op korte termijn gezond, maar op langere termijn kwetsbaar. Ze hebben nog enige tijd om hun financiële positie te verstevigen en problemen te vermijden
- Hoge solvabiliteit en hoge liquiditeit. Dit komt bij 13 instellingen (43%) voor. Deze instellingen zijn financieel uitermate gezond.

Bij 2 van deze 4 combinaties zou DMO gericht aandacht moeten besteden aan de financiële positie van de instelling. Dat is bij 19 instellingen (63%) van de gevallen aan de hand, namelijk bij de combinatie laag-laag en de combinatie hoog-hoog. Dat is een relatief groot aandeel van het totaal onderzochte instellingen.

Ten eerste kan DMO voorspellen dat instellingen met een lage solvabiliteit en een lage liquiditeit zich in de gevarezone bevinden. Deze instellingen staan op het punt om in situaties zoals faillissement, surseance, ernstige bedreiging om het voortbestaan terecht te komen. Ter preventie van incidenten in de sector zou DMO hiervan vroegtijdig op de hoogte moeten zijn. De gerichte aandacht van DMO zou bij de instellingen tot maatregelen moeten leiden die een verbetering van de financiële positie bij de instelling tot gevolg hebben.

Ten tweede kan DMO bij een combinatie van hoge solvabiliteit en hoge liquiditeit onderzoeken of er sprake is van een teveel betaalde subsidie of een overmatige egaliseringsreserve bij de instellingen. De gerichte aandacht van DMO zou hier tot onderzoek van de egaliseringsreserves bij instellingen moeten leiden en tot handhaving van de *ASA 2004*.

5.2.5 Egalisatiereserve

Bij de financieel gezonde instellingen is het voor de gemeente de moeite om na te gaan of er een overschot aan egalisatiereserves is opgebouwd door de instellingen.

In het eigen vermogen kan een egalisatiereserve worden opgenomen. Wanneer een instelling in een bepaald boekjaar de subsidie onvoldoende heeft besteed aan de activiteiten waarvoor deze subsidie ontvangen is (de subsidie niet volledig heeft besteed) kan deze subsidie worden 'bewaard' voor de komende jaren. Deze zogenaamde egalisatiereserve is echter wel aan regels gebonden. De *ASA 2004* stelt een maximum aan de egalisatiereserve van 15% van de ontvangen subsidie. In de subsidiebeschikking aan de instellingen wordt de *ASA 2004* als juridische grondslag genoemd. Daarmee is het maximum voor de egalisatiereserve een voorwaarde voor de subsidieverlening. De gedachte achter deze regel is dat het voor instellingen niet toegestaan is winst te maken op ontvangen subsidies.

Voor het vaststellen van de omvang van een egalisatiereserve is het noodzakelijk dat opbrengsten van subsidies en kosten die ten laste worden gebracht van die subsidies op juiste wijze tegen over elkaar worden gezet. De kunst- en cultuur instellingen in Amsterdam hebben inkomsten uit diverse bronnen, waardoor de vergelijking van subsidie opbrengsten (van de gemeente) en gerelateerde kosten in de meeste gevallen niet te maken is. Daarom heeft de rekenkamer de egalisatiereserve berekend voor de instellingen. Deze berekening is als volgt verlopen: het totaal aan alle reserves van een instelling is gecorrigeerd voor het aandeel subsidie van de totale baten. Dus als een instelling 30% van zijn jaaromzet ontvangt uit subsidie van de gemeente Amsterdam, dan heeft de rekenkamer de totale reserves van die instelling voor 30% beschouwd als de egalisatiereserve van die instelling. Dit is conform de methodiek van het ministerie van OCW.⁴⁴

De rekenkamer is aldus de opbouw van de reserves nagegaan voor 30 instellingen. Deze reserves staan op de balansen van de instellingen en worden gebruikt om activa mee te financieren. Ook zijn de reserves te gebruiken als leencapaciteit voor de instellingen.

De rekenkamer constateert dat DMO in de praktijk geen richtlijn hanteert voor egalisatiereserves bij culturele instellingen. De rekenkamer is van oordeel dat de gemeente een materieel belang heeft om een dergelijke richtlijn te hanteren en gericht aandacht te besteden aan de egalisatiereserves bij culturele instellingen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat er 6 culturele instellingen zijn waarvan de reserves op basis van de *ASA 2004* en het controleprotocol van DMO moeten worden beoordeeld.

⁴⁴ Bron: Handboek Verantwoording Cultuursubsidies instellingen, Ministerie van OCW april 2005

Tabel 5.5 - Subsidies en reserves 2006 bij 6 van de 30 instellingen

	6 instellingen
Totaal subsidies 2006	€10.235.320
Totaal reserves 2006	€14.265.031
(a) Reserves gecorrigeerd voor subsidieaandeel Gemeente Amsterdam	€7.205.328
(b) 15% van totale subsidiebedrag (maximale egalisereserve)	€1.535.298
Omvang overschrijding 15% norm (verschil (a) en (b))	€5.670.023

Bron: rekenkamer dossieronderzoek (einde controle juli 2008)

Tabel 5.5 laat zien dat 6 van de 30 instellingen in totaal €10.235.320 aan subsidies in 2006 ontvangen hebben. De reserves ultimo 2006 voor de 6 instellingen samen bedroegen €14.265.031. Deze reserves zijn per instelling gecorrigeerd voor het aandeel subsidie van de Gemeente Amsterdam. Deze correctie levert voor de 6 instellingen tezamen een reserve op van €7.205.328. De maximale egalisereserve bedraagt 15% van de subsidie, te weten €1.535.298. Dat betekent dat de norm voor de financiële reserves met €5.670.023 wordt overschreden. Dit betekent echter niet dat het hier om vrij beschikbare reserves gaat. Nadere analyse van de financiële gegevens uit de jaarrekeningen van de instellingen over 2006 maakt duidelijk dat een omvangrijk deel van deze reserves gebruikt wordt om de afschrijvingen op eerder gedane investeringen mee te dekken. Voor deze investeringen hebben verschillende instellingen investeringssubsidies van de gemeente Amsterdam ontvangen.

De rekenkamer heeft daarom ook een analyse gemaakt van de reserves die op het eerste oog vrij beschikbaar zijn. Het gaat hier om de algemene reserve, bestemmingsreserves die niet voor afschrijvingslasten worden gebruikt en egalisereserves die gevormd zijn door de onderbesteding van subsidiegelden in voorgaande jaren. Op grond van deze analyse komt de rekenkamer tot de conclusies dat er bij 5 van de 6 instellingen een te hoge vrij beschikbare reserve is van in totaal €350.840. Dit bedrag is voor meer dan 80% bij 2 van de 5 instellingen terug te vinden.

De rekenkamer constateert dat DMO wel gegevens over de vermogenspositie van instellingen verzamelt, maar deze niet systematisch analyseert. De rekenkamer is van oordeel dat een vermogenstoets bij de culturele instellingen vooraf moet gaan aan het afgeven van nieuwe subsidiebeschikkingen. Ook vindt de rekenkamer dat deze vermogenstoets moet leiden tot consequenties bij de subsidievaststelling.

Handhaving van de *ASA 2004* en het controle protocol van DMO zou dan *kunnen* leiden tot terugvorderbare bedragen. Het berekende bedrag van €350.840 is gebaseerd op 25% van de instellingen die in dit onderzoek zijn onderzocht en heeft betrekking op het jaar 2006. Van de overige 75% heeft de rekenkamer de dossiers niet onderzocht. Er kan nog een aanzienlijk groter overschot aan reserves bestaan bij instellingen. Anderzijds kunnen de instellingen in 2007 verliezen geleden hebben of winsten hebben gemaakt, waardoor hun vermogen ondertussen is gewijzigd.

Handhaving

De *ASA 2004* conflicteert op het punt van de egaliseringsreserve met de *Kunstenplanverordening 1993*. De in opdracht van de rekenkamer uitgevoerde juridische analyse op de hiërarchische verhouding tussen de *ASA 2004* en de *Kunstenplanverordening 1993* (zie bijlage 5), geeft hierin meer helderheid. Op grond van dit advies komt de rekenkamer tot het oordeel dat, specifiek voor wat betreft de egaliseringsreserve, de *ASA 2004* van toepassing is. Een citaat uit de juridische analyse geeft aan waarom:

... ‘In dit kader is het opvallend dat in het controle protocol bij de *ASA 2004* (waarin de gemeente zelf aangeeft dat dit een bindend voorschrift is) een specifieke opmerking is gemaakt over de egaliseringsreserve in de cultuursector. Op pagina 5 staat vermeld: “... dat een egaliseringsreserve niet meer mag bedragen dan 15% van de laatst ontvangen subsidie. Bij subsidies over meerdere jaren (bijvoorbeeld in de cultuursector) vormt het gemiddelde van de subsidies over die jaren de basis”.

Het college van B&W heeft in 2004, het punt van de egaliseringsreserve in de cultuursector kennelijk expliciet willen regelen in afwijking van de *Kunstenplanverordening 1993*. Dit heeft tot gevolg dat het college van B&W in dit specifieke geval zich kan beroepen op de betreffende bepaling uit het controle protocol bij de *ASA 2004*, ook al is die in strijd met de corresponderende bepaling uit de *Kunstenplanverordening 1993*.’ ...

De rekenkamer concludeert dat de *ASA 2004* waar het gaat om de vorming van egaliseringsreserves van toepassing is op culturele instellingen.

5.3 Conclusies over de verantwoording en controle

De rekenkamer concludeert dat DMO geen consequenties verbindt aan de vermogens- toets die DMO verricht bij instellingen, waardoor bij de 30 instellingen die de rekenkamer onderzocht een overschot van €350.840 aan reserves opgebouwd is. De rekenkamer is van oordeel dat aan een vermogens- toets wel consequenties verbonden zouden moeten worden op basis van de *ASA 2004*.

De rekenkamer concludeert dat DMO onvoldoende tijdig waarneemt wanneer instel- lingen een overschot aan egaliseringsreserves opbouwen. DMO verkleint daarmee de financiële beleidsruimte van de gemeente.

De rekenkamer concludeert dat DMO onvoldoende preventief handelt en zich onvoldoende proactief gedraagt als instellingen in financiële problemen dreigen te komen. DMO ziet te laat incidenten en financiële tegenvallers aankomen, terwijl zij wel over de informatie en mogelijkheden beschikt om hierin preventief op te treden. Van de 30 instellingen hebben er 6 (20%) zowel liquiditeits- als solvabiliteitsproblemen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Amsterdam. Het eerste deel van het onderzoek betreft de controlfase en toezicht op dit beleid (eerste rapportage). Hierin wordt nagegaan of de gemeente een goed subsidiegever is, dat wil zeggen hoe de gemeente nagaat of plannings zijn gehaald, gewenste doelen zijn bereikt en aan andere voorwaarden voor subsidiëring is voldaan.

Het doel van dit onderzoek is om op basis van bevindingen en conclusies tot aanbevelingen te komen voor verbetering van controle en toezicht in de volgende kunstenplanperiode 2009-2012. In dit kader wil de rekenkamer:

1. Tijdig inzicht verschaffen aan de gemeenteraad over de bereikte resultaten van de afgelopen kunstenplanperiode en de uitvoering van toezicht en controle door DMO.
2. Komen tot aanbevelingen voor de gemeente die meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van het subsidieproces in de komende kunstenplanperiode. Concreet is de bedoeling dat deze kennis gebruikt kan worden bij het vaststellen van de subsidievoorwaarden (verwacht in januari 2009) en bij het uitvoeren van de controle en het toezicht over de uitvoeringsjaren 2009 tot en met 2012.

6.2 Conclusies

6.2.1 Kunst- en cultuurbeleid

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies ten aanzien van de totstandkoming en de inhoud van het *Kunstenplan 2005-2008* samengevat.

- In het *Kunstenplan 2005-2008* worden 25 doelstellingen geformuleerd, waarvan er één meetbaar is geformuleerd. Het *Kunstenplan 2005-2008* is beperkt afrekenbaar en meetbaar. Het *Kunstenplan 2005-2008* kan daardoor moeilijk als stuurinstrument functioneren voor het bereiken van de 25 politiek bestuurlijke doelen.
- Van de begroting voor het *Kunstenplan 2005-2008* gaat het grootste deel (87%) naar de gesubsidieerde culturele instellingen. Voor de 3 speerpunten van het college van B&W ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie', 'Internationale kunststad') is gezamenlijk 3% van het budget beschikbaar. Voor vastgoedmanagement is 8% beschikbaar. De overige uitgaven bedragen 3% van het budget (afgerond).
- 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. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen hebben de door het college en raad vastgestelde speerpunten in het kunst- en cultuurbeleid ('Aandeelhouderschap', 'Creatieve industrie', 'Internationale kunststad'), mede gelet op de bezuinigingen en de personele bezetting van de AKR, een geringe rol gespeeld. Daarnaast heeft de AKR niet systematisch de begrotingen en bedrijfs-

voering van aanvragers beoordeeld, terwijl dit wel expliciet door de gemeente is gevraagd.

- Het college van B&W en de gemeenteraad brengen in 2004 bij 26% van de gesubsidieerde instellingen wijzigingen aan ten opzichte van het advies van de AKR over de jaren 2005 tot en met 2008. Het gaat hierbij om een relatief gering bedrag van ruim €4 miljoen per jaar (6% van het budget). Bij 94% van het totale bedrag waarvoor de AKR advies heeft uitgebracht volgt de gemeente dit advies. De gemeente volgt in hoge mate de adviezen van de AKR, terwijl die zich gedeeltelijk niet aan de opdracht houdt.
- De ontwikkeling van de budgetten (sinds het eerste kunstplan uit 1993 tot op heden) houdt geen gelijke tred met de ontwikkeling van het aantal gesubsidieerde stoelen en staanplaatsen. Gecorrigeerd voor inflatie is het budget voor het kunstplan met 10% toegenomen in de periode 1993 – 2005, terwijl het aantal gesubsidieerde stoelen en staanplaatsen in de periode 1995 – 2005 met 42% is toegenomen. Deze discrepantie leidt tot een vermindering van subsidiebudget per stoel. De gemeente heeft geen oplossingen ontwikkeld, waardoor deze discrepantie tussen stoeltoename en beschikbare budgetten opgeheven wordt. In het *Kunstenplan 2005 – 2008* heeft de rekenkamer geen doelstelling aangetroffen om dit op te lossen.

6.2.2 Bereikte doelen en geleverde prestaties

De rekenkamer heeft tevens de vraag beantwoord in hoeverre sprake is van een doeltreffende uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid in de gemeente Amsterdam. De rekenkamer komt daarbij tot de volgende conclusies:

- Het is in grote mate onduidelijk in welke mate de doelstellingen uit het *Kunstenplan 2005-2008* zijn gerealiseerd, omdat er slechts één meetbaar en afrekenbaar is geformuleerd. Bij 19 van de 25 doelstellingen kan niet worden vastgesteld of ze (ten dele) bereikt zijn. 6 doelstellingen zijn (nog) niet bereikt, waaronder de doelstelling die meetbaar geformuleerd is.
- De 5 doelstellingen ten aanzien van het vastgoedmanagement van culturele gebouwen uit het *Kunstenplan 2005-2008* zijn (nog) niet gerealiseerd, omdat eerst met de activiteiten binnen dit thema begin 2008 een aanvang is gemaakt, met de oprichting van de unit Cultureel Vastgoed bij de afdeling Kunst en Cultuur van DMO.
- De 7 doelstellingen uit jaarplan 2007 van de Gemeente Amsterdam die gerelateerd kunnen worden aan het *Kunstenplan 2005 – 2008* zijn deels gerealiseerd. Van de 7 beoogde resultaten:
 - is er één beoogde resultaat gerealiseerd: vaststelling programma Creatieve industrie;
 - zijn er 2 beoogde resultaten *deels* gerealiseerd: cultuur gerelateerd toerisme bezoek; evenwichtige spreiding programmabudgetten over accommodaties);
 - zijn er 2 beoogde resultaten *niet* gerealiseerd: namelijk aantal scholen dat visie op cultuureducatie heeft opgenomen in onderwijsprogramma en geïmplementeerd; benchmark cultuursteden is niet aanwezig;
 - is van 2 beoogde resultaten *onduidelijk* of ze zijn gerealiseerd: aantal scholen dat gebruik maakt van voucherbank; aantal innovatieve, creatieve bedrijven.

- 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 realiseren er 11 alle beoogde prestaties voor 2006 (37%). Van de 30 instellingen realiseren 10 instellingen (33%) *deels* de beoogde prestaties. Bij 4 van de 30 instellingen (13%) worden de beoogde prestatie *niet* gerealiseerd en bij 3 instellingen (10%) is er onduidelijkheid over de geleverde prestatie. Bij 2 instellingen (7%) zijn geen prestatieafspraken gemaakt.

6.2.3 Toezicht op besteding van subsidies

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van het gemeentelijk toezicht op de besteding van subsidies door instellingen samengevat. Het subsidieproces is beoordeeld aan de hand van 12 normen.

Norm 1: geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen.

De rekenkamer heeft een juridische analyse uitgevoerd van de onderlinge verhouding en hiërarchie tussen:

- de bijzondere subsidieverordening meerjarige budgetsubsiëring in het kader van de kunstenplansystematiek 1993 (*Kunstenplanverordening 1993*);
- de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004 (*ASA 2004*);
- het controleprotocol van de afdeling K&C van DMO;
- de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In deze analyse heeft de rekenkamer de invloed van amendement 968 van raadslid Riem Vis en anderen uit december 2004 betrokken.

Op grond van deze analyse oordeelt de rekenkamer dat de subsidieverordeningen onvoldoende helder zijn geïmplementeerd en onvoldoende werkbaar zijn.⁴⁵ De onderlinge strijdigheden en spanningen tussen de verschillende verordeningen worden niet uitgelegd aan de instellingen. Het gemeentelijke beleid op gebied van kunst- en cultuur wordt niet gekenmerkt door heldere regelgeving. De gemeente geeft hiermee feitelijk veel beleidsvrijheid aan de instellingen om een eigen financieel beheer te voeren.

De rekenkamer beoordeelt de bijzondere *Kunstenplanverordening 1993* als een verordening die meer vrijheidsgraden biedt aan culturele instellingen en in mindere mate verantwoording van subsidies van instellingen aan de gemeente eist, dan op grond van de *ASA 2004* verwacht zou mogen worden. Bovendien regelt de *Kunstenplanverordening 1993* niet de handhavingsmogelijkheden door de gemeente. De rekenkamer oordeelt daarom dat de *Kunstenplanverordening 1993* de financiële risico's voor de gemeente vergroot. Het amendement 968 van het raadslid Riem Vis en anderen uit 2004 is een verdere verruiming van de financiële vrijheid van de culturele instellingen. Door de aanneming van dit amendement in 2004 nemen de financiële risico's voor de gemeente toe.

⁴⁵ De volledige rapportage van deze analyse is opgenomen in bijlage 5

De afdeling FJZ van DMO hanteert duidelijke werkprocessen en taakomschrijvingen. De afdeling K&C hanteert evenwel geen duidelijke omschrijving van wat een accounthouder zou moeten doen of wat een dossier van een instelling zou moeten bevatten. Hierdoor is de subsidieontvanger afhankelijk van de taakopvatting van de individuele ambtenaar.

Norm 2: periodieke evaluatie van subsidiëring.

Evaluatie van wet- en regelgeving en beleid wordt algemeen beschouwd als een vast element in de beleidscyclus van overheden. De subsidiesystematiek voor kunst- en cultuur is inderdaad geëvalueerd. Er is evenwel geen evaluatie geweest van het subsidieproces. Dit zou kunnen leiden tot aanpassingen in de subsidiebeschikkingen aan de instellingen, de subsidieverordening en de werkprocessen van DMO.

Norm 3: het college van B&W informeert de gemeenteraad adequaat

Het college van B&W geeft in de begroting en jaarrekening door middel van de *staat van subsidies* aan hoeveel subsidie er gaat naar culturele instellingen. De rekenkamer is daarom van oordeel dat B&W de gemeenteraad jaarlijks bij de begrotingsbehandeling en de presentatie van de jaarrekening adequaat informeert over de omvang van subsidies aan culturele instellingen.

Norm 4: er is een heldere opdrachtformulering door de gemeente.

Om voor subsidiëring in het kader van het kunstenplan in aanmerking te komen, moeten de instellingen eens per 4 jaar hun plannen voor de volgende 4 jaar ter beoordeling aan de gemeente aanbieden. Bij de uitnodiging om een aanvraag voor het kunstenplan in te dienen, verstrekt DMO tips en richtlijnen voor het indienen van een aanvraag aan de instellingen. De opdracht en de informatie zoals de instellingen die krijgen voorafgaand aan hun aanvraag voor het Kunstenplan is voldoende helder en uitgebreid.

Norm 5: vaste onderdelen van de subsidiebeschikking.

De rekenkamer vindt dat een subsidiebeschikking vaste onderdelen moet bevatten, zoals een doorvertaling van beleidsdoelen wordt in te leveren prestaties, het subsidiebedrag, bevoorschottingstermijnen, heldere voorwaarden waaronder de subsidie wordt verstrekt en verwijzingen naar subsidieverordeningen.

De onderzochte subsidiebeschikkingen bevatten als vast onderdeel het subsidiebedrag en de termijnen voor betaling aan de instelling. De voorwaarden ten aanzien van de inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door een instelling zijn eveneens in de beschikking opgenomen.

De subsidiebeschikking bevat evenwel geen doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten. De beloften in het plan van de instelling zijn doorgaans wel specifiek en meetbaar. De mate waarin instellingen bij (kunnen) dragen aan de hoofdthema's van het Kunstenplan is echter onvoldoende meetbaar.

Naar de relevante subsidieverordeningen wordt verwezen in de subsidiebeschikking, maar de gemeente legt onvoldoende uit wat de gevolgen voor de subsidieontvanger zijn van de onderlinge strijdigheden en spanningen tussen de verschillende verordeningen. De subsidiebeschikking verwijst ook naar het controleprotocol van DMO.

Norm 6: beoordeling financiële positie en elementen van intern beheer van instelling.
DMO vraagt gericht om verantwoordingsinformatie van de instellingen. DMO verzamelt informatie en beoordeelt de financiële positie van instellingen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de besluitvorming over het verlenen van subsidies slechts ten dele beïnvloed wordt door de financiële positie van instellingen voorafgaand aan dat besluit door de gemeente. Dit gebeurt echter niet zichtbaar systematisch.

De rekenkamer constateert dat informatie uit deze marginale toetsing van de financiële positie van instellingen niet van invloed is op de subsidievaststelling. De rekenkamer beoordeelt het hiaat tussen de aanwezige kennis bij de gemeente en het feitelijk niet gebruiken ervan door de gemeente als risicovol. Bovendien creëert de gemeente hierdoor onnodig ruimte voor financiële tegenvallers en incidenten bij instellingen, die op de gemeente afgewenteld kunnen worden.

Norm 7: de subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid.
Voor een culturele instelling is het van belang dat zij tijdig formeel op de hoogte wordt gesteld van de hoogte van de financiële middelen die de gemeente toekent en de randvoorwaarden die daarbij van toepassing zijn. Op die manier kan de instelling zorg dragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Dit veronderstelt overigens wel dat de instelling zelf de subsidieaanvraag tijdig heeft ingediend.

De rekenkamer beoordeelt het afgeven van subsidiebeschikkingen door de gemeente als onvoldoende tijdig (30% van de gevallen binnen 8 weken) en beoordeelt het aanvragen van subsidie door de kunst- en cultuur instellingen als niet tijdig (7% van de instellingen vraagt de subsidie voor 2006 aan voor 1 oktober van het komend subsidiejaar).

Norm 8: de gemeente houdt systematisch toezicht op de besteding van subsidies door instellingen.

Na verlening van de subsidie is het aan de gesubsidieerde instelling om uitvoering te geven aan de overeengekomen activiteiten. De rekenkamer vindt het van belang dat de gemeente op systematische wijze toezicht houdt op de besteding van subsidies door culturele instelling en jaarlijks de verantwoording van de instelling controleert en beoordeelt.

DMO is in alle gevallen in het bezit van de subsidieaanvraag.

Uit de dossiers van DMO blijkt dat 47% van de aanvragen voor het *Kunstenplan 2005-2008* zichtbaar zijn beoordeeld. DMO voert niet jaarlijks voortgangsgesprekken met

subsiënten, terwijl dit wel wenselijk is, zowel vanuit het controleperspectief van DMO als vanuit het perspectief van de instellingen.

De rekenkamer concludeert hieruit dat DMO onvoldoende toezicht houdt op de besteding van subsidies door de instellingen, door niet jaarlijks voortgangsgesprekken te voeren en door voorafgaand aan de kunstenplanperiode de aanvragen niet te beoordelen.

Norm 9: beoordeling prestaties en financiële verantwoording.

Subsidiëring is geen geldverstrekking 'om niet'. Aan subsidieverlening verbindt de gemeente afspraken over te leveren prestaties. Aan het eind van het tijdvak waarover subsidie is verstrekt, dient de gemeente in de optiek van de rekenkamer expliciet stil te staan bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. De door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoording vormt hiervoor de basis. De rekenkamer vindt het van belang dat de beoordeling op schrift wordt gesteld.

De rekenkamer concludeert dat er bij de afdeling FJZ een systematische beoordeling van de financiële verantwoording door de instellingen plaatsvindt. Een onjuiste accountantsverklaring van de instelling leidt echter niet systematisch tot actie van de zijde van DMO. Hoewel in bijna alle gevallen een accountantsverklaring beschikbaar is (97%), is deze bij 6 van de 30 instellingen (20%) niet specifiek ten behoeve van de subsidie van DMO afgegeven.

De rekenkamer concludeert dat er bij de beleidsafdeling K&C geen systematische beoordeling van de inhoudelijke verantwoording door de instellingen plaatsvindt. De rekenkamer heeft geconstateerd dat DMO bij 27% van de onderzochte instellingen het inhoudelijke jaarverslag heeft beoordeeld.

Norm 10: passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken.

Wanneer uit de beoordeling van de prestaties en het financiële jaarverslag blijkt dat afspraken geheel of gedeeltelijk niet zijn nagekomen, zal de gemeente hieraan naar oordeel van de rekenkamer op een passende manier gevolg moeten geven. Het meest geëigende instrument hiervoor is het lager vaststellen van de subsidie dan het verleende bedrag. Eventueel vooruitbetaalde middelen zullen in dat geval terug moeten worden gevorderd. Ook kan het niet nakomen van afspraken consequenties hebben voor het toekomstige beleid en de met de instelling te maken afspraken; bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de afbouw van activiteiten. DMO heeft op basis van verschillende regelingen de mogelijkheid om de vaststelling van subsidies te weigeren.

DMO stelt in 37% van de gevallen (bij 11 van de 30 instellingen) de subsidie van een instelling vast waarbij in de beschikking aandacht wordt besteed aan de financiële positie van de instelling. Bij 17 van de 30 instellingen wordt geen informatie over de financiële positie opgenomen. Dit is opmerkelijk omdat de rekenkamer heeft geconstateerd dat 6 van die 17 instellingen een lagere solvabiliteit hebben dan de DMO norm van 0,2.

DMO stelt in 77% van de gevallen de subsidie van een instelling vast zonder informatie te gebruiken over de geleverde prestaties door die instelling. Dit is opmerkelijk omdat het rekenkamer heeft geconstateerd dat bij 14 van de 30 onderzochte instellingen (47%) de prestaties niet (4) of deels (10) zijn gerealiseerd.

De rekenkamer constateert dat DMO bij de subsidievaststelling geen maatregelen heeft getroffen bij instellingen die hun afspraken (gedeeltelijk) niet zijn nagekomen.

De rekenkamer constateert dat DMO bij de subsidievaststelling niet handhaaft conform normen van de *ASA 2004* en het eigen controleprotocol.

Norm 11: adequaat systeem van functiescheiding bij de subsidievaststelling.

Analoog aan de veel voorkomende functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving zou er naar oordeel van de rekenkamer ook sprake moeten zijn van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van de afspraken in het kader van subsidieverlening en het controleren van de realisatie daarvan bij de subsidievaststelling.

Een accounthouder van de afdeling K&C kijkt in de regel zelfstandig naar de prestatieverantwoordelijkheid van de kunstenplaninstellingen. De rekenkamer heeft geen systematische vorm van het hanteren van een vier-ogen-principe aangetroffen bij de afdeling beleid. Idealiter maakt het oordeel van de accounthouder onderdeel uit van het beoordelen van de jaarverslaggeving.

Voor het controleren van de jaarrekening, het verlenen van subsidies en het vaststellen van subsidies zijn verschillende ambtenaren van de afdeling FJZ verantwoordelijk. Deze scheiding van functies binnen FJZ biedt enige garantie dat onderlinge verschillen tussen individuen minimaal zullen leiden tot verschillen in behandeling van instellingen.

De rekenkamer beoordeelt de dossiervorming en werkwijze van de afdeling FJZ als voldoende systematisch. De rekenkamer beoordeelt de werkprocessen van de afdeling K&C bij de subsidievaststellingen als onvoldoende systematisch en te weinig transparant. Deze werkwijze bevat het risico dat accounthouders ten aanzien van de instellingen hun eigen rol verschillend interpreteren en daarmee tot onderling afwijkende acties komen. Hierdoor kan in de praktijk rechtsongelijkheid ontstaan tussen de instellingen.

Norm 12: de subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid.

Voor een instelling is het van belang tijdig zekerheid te hebben over het subsidiebedrag dat uiteindelijk wordt toegekend. De rekenkamer hanteert een termijn van 8 weken na aanvraag om subsidievaststelling als norm zoals gebruikelijk is voor het verlenen van beschikkingen (art4:13 Abw). Ten aanzien van de tijdige vaststelling heeft de rekenkamer op basis van de afgegeven subsidiebeschikkingen geconstateerd dat de artikelen uit de *ASA 2004* hierbij worden gehanteerd. Ook in het controleprotocol van DMO wordt naar deze termijn verwezen.

Een geringe meerderheid van de instellingen (60%) dient de aanvraag tot subsidievestiging op tijd in. De meeste instellingen die te laat zijn, zijn een paar maanden te laat. DMO beslist zelden binnen de gestelde termijn over de subsidievestiging (in 3% van de gevallen).

De rekenkamer concludeert dat het proces van subsidievestiging niet wordt gekenmerkt door tijdigheid.

6.2.4 Controle financiële positie van instellingen

De rekenkamer heeft bij de 30 onderzochte instellingen gekeken naar de vermogenspositie van deze instellingen en komt tot de volgende conclusies.

- De rekenkamer concludeert dat DMO geen consequenties verbindt aan de vermogenstoets die DMO verricht bij instellingen. De rekenkamer constateert dat DMO wel gegevens verzamelt over de samenstelling van de vermogenspositie van de instellingen, maar hiervan geen systematische analyse maakt.
- De rekenkamer heeft berekend dat 6 van de 30 onderzochte instellingen reserves hebben opgebouwd, die boven de 15% norm liggen van de *ASA 2004* (waarmee de winst op subsidies gemaximeerd wordt). De grens voor financiële reserves wordt met €5.670.023 overschreden door 6 instellingen gezamenlijk. Deze reserves zijn niet allemaal vrij beschikbaar. Een omvangrijk deel van de reserves wordt gebruikt om afschrijvingen op gedane investeringen mee te dekken. Voor deze investeringen hebben verschillende instellingen investeringssubsidies ontvangen.
Bij 5 van de 6 instellingen concludeert de rekenkamer evenwel dat zij over een te hoge, vrij besteedbare reserve beschikken (boven de 15% norm). Het gaat hier om algemene reserves, bestemmingsreserves (niet voor afschrijvingslasten) en egaliseringsreserves, die gevormd zijn door onderbesteding van subsidiegelden in enig jaar. Het gaat hier in totaal om €350.840. Dit bedrag is voor ruim 80% bij 2 van de 5 instellingen terug te vinden.
- De rekenkamer is van oordeel dat aan een vermogenstoets wel consequenties verbonden zouden moeten worden, gelet op de *ASA 2004*.
- De rekenkamer concludeert dat DMO onvoldoende tijdig waarneemt wanneer instellingen een overschot aan egaliseringsreserves 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.
- De rekenkamer concludeert dat DMO onvoldoende preventief handelt en zich onvoldoende proactief gedraagt indien instellingen in financiële problemen dreigen te komen. DMO ziet te laat incidenten en financiële tegenvallers aankomen, terwijl zij wel over de informatie en mogelijkheden beschikt om hierin preventief op te treden.

6.2.5 Cultureel Vastgoedbeleid

De Gemeente Amsterdam besteedt via het *Kunstenplan 2005 – 2008* bijna €30 miljoen aan vastgoedmanagement. Dat is exclusief de bedragen die gesubsidieerde instellingen aan vastgoed (huur, onderhoud, investeringen en dergelijke) uitgeven.

Gemeentelijke uitgaven buiten het *Kunstenplan 2005 - 2008* om zijn niet in dit bedrag van circa €30 miljoen opgenomen. Door ver- en nieuwbouw van cultureel vastgoed heeft de gemeente bijgedragen aan een discrepantie tussen de toename van het aantal stoelen en beschikbare kunstbudgetten.

De rekenkamer concludeert dat in het kader van vastgoedmanagement:

- een kadernota geschreven is, *Cultuur onder Dak*;
- onderzoeken verricht zijn, zoals door LuRo en ABT;
- adviezen geschreven zijn, zoals *Stenen op afstand*, door de commissie Halberstadt.

De rekenkamer concludeert echter eveneens dat beoogde resultaten zoals een investeringsfonds en het wegwerken van achterstallig onderhoud vooralsnog uitblijven.

DMO stelt in de kadernota *Cultuur onder Dak* dat instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de panden. De rekenkamer stelt vast dat instellingen die subsidie ontvangen voor het onderhoud van panden ook door de gemeente gecontroleerd moeten worden. DMO maakt in de subsidiebeschikkingen aan de instellingen geen specifieke afspraken ten aanzien van vastgoedmanagement door de instellingen. De rekenkamer heeft geen systematische gemeentelijke controle op uitvoering van vastgoedmanagement door instellingen aangetroffen, bijvoorbeeld door controles op uitvoering van meerjaren onderhoudsplanningen. De rekenkamer beoordeelt deze wijze van uitvoeren van vastgoedmanagement als risicovol voor de gemeente. Financiële tegenvallers bij culturele instellingen inzake vastgoedmanagement worden door de gemeente op deze wijze onvoldoende tijdig onderkend.

6.2.6 Conclusie algemeen

Het feit dat er met regelmaat incidenten zijn, waarbij culturele instellingen financiële tegenvallers op de gemeente verhaald hebben, kan - naast conjuncturele en externe factoren - deels verklaard worden 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.

6.3 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

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:
 - 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 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.

7 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar conceptrapport op 22 augustus 2008 aan het College van B&W ter attentie van de wethouder Kunst en Cultuur. De rekenkamer verzocht het college uiterlijk 5 september te reageren op de conclusies en aanbevelingen van dit conceptrapport. De rekenkamer heeft de reactie van het college ontvangen binnen de gestelde termijn. In paragraaf 7.1 is deze reactie integraal weergegeven.⁴⁶ Een nawoord van de rekenkamer is opgenomen in paragraaf 7.2.

7.1 Bestuurlijke reactie college

Inleiding

Op de eerste plaats wil ons College de Rekenkamer danken voor het onderzoek dat is gedaan naar de uitvoering en de controlfase van het kunst- en cultuurbeleid. Bij deze gaan wij graag in op de uitnodiging van de Rekenkamer om te reageren op zijn conceptrapport, d.d. 22 augustus 2008.

In het Programakkoord 2006-2010 is besloten om een plan van aanpak te maken voor de systematiek van het Kunstenplan 2009-2012. Dit heeft geresulteerd in 'Een partituur' tot een actualisering van de Kunstenplansystematiek Amsterdam. Het rapport van de Rekenkamer bevat bruikbare aanbevelingen voor de nadere invulling van de Partituur.

Het onderzoek van de Rekenkamer maakt deel uit van het onderzoeksprogramma 2007 van de Rekenkamer Amsterdam. De Rekenkamer heeft, gebaseerd op een gesprek met de wethouder Kunst & Cultuur en de bespreking van de onderzoeksopzet in de Raadscommissie, besloten tot een tweedeling in de rapportage. De rapportage die nu in concept voor bestuurlijke reactie voorligt, bevat het onderzoek naar de controlfase. In dit onderzoek staat de wijze waarop de gemeente de subsidies aan culturele instellingen verleent en controleert en toezicht houdt op de voorwaarden waaronder de subsidies worden verstrekt centraal. De Rekenkamer is van plan de tweede rapportage te richten op het verdelingsproces van de subsidies en op de bedrijfsvoering bij een beperkt aantal culturele instellingen.

Het verzoek van de Rekenkamer is te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen zullen mede bijdragen aan de verbetering van het subsidieproces. Daarnaast is ons College voornemens een fundamentele discussie te voeren over de systematiek van het Kunstenplan en het subsidieproces. In de afsluitende paragraaf komen we hier nog op terug.

De bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van het dossieronderzoek betreffen het jaar 2006; dit is een momentopname. In onze reactie zult u vernemen dat er inmiddels ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die voor een belangrijk deel in lijn zijn met de

⁴⁶ De bestuurlijke reactie van het college bevat een bijlage met een reactie op het feitenrelaas. Deze reactie op het feitenrelaas is inclusief nawoord van de rekenkamer opgenomen in bijlage 7.

aanbevelingen die de Rekenkamer heeft geformuleerd. Een nadere specificatie van onze reactie volgt hierna.

Verder hebben wij nog enkele opmerkingen van feitelijke aard. Deze opmerkingen zijn van invloed op onze reactie op de daaruit voortvloeiende conclusies. Omdat de reactie op de aanbevelingen voor ons het belangrijkste is, hebben we dat in een bijlage verwerkt.

Aanbevelingen (waar nodig wordt verwezen naar bepaalde conclusies)

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.

Ons College neemt de aanbeveling over. Op basis van het Rekenkamerrapport 'Meetbaarheid gemeten' over de gemeentelijke prestatie-indicatoren zoals opgenomen in het jaarverslag 2007 van de gemeente, maakt DMO een verbeteringslag. De eerste verbeteringen zijn in gang gezet. Het streven is om in het jaarverslag 2008 en de begroting 2010 een verdere slag te hebben gemaakt. De door de gemeenteraad vastgestelde doelen per beleidsprogramma ten behoeve van de jaarplannen zullen zo nodig en zo mogelijk verder worden geconcretiseerd.

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.

Over de adviesaanvraag 2005-2008 merkt ons College op, dat deze voldoende duidelijk was, ook volgens de Kunstraad. In de Inleiding op zijn Kunstenplanadvies heeft de Kunstraad vermeld dat zij de adviesaanvraag van het College als 'een zeer praktisch richtsnoer' heeft ervaren. Na de vaststelling van het Kunstenplan 2009-2012 evalueren wij de afspraken met de Amsterdamse Kunstraad en zullen deze aanbeveling daarbij betrekken.

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

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de bredere strategische discussie over de toename van het aantal stoelen en het beschikbare budget voor de subsidies. Dat volgens de berekening van de Rekenkamer het aantal stoelen bij gesubsidieerde instellingen de afgelopen jaren veel sterker is gestegen dan de totale subsidieverlening, zou bijvoorbeeld op zich kunnen duiden op een positief te

waarden ontwikkeling, namelijk dat de instellingen door goed cultureel ondernemerschap steeds minder afhankelijk worden van subsidie-inkomsten. Ons College onderkent een ander risico, namelijk dat de groei van het aantal stoelen in de stedelijke en landelijke podiumsector sneller gaat dan de groei van de vraag. Daarover heeft ons College ter uitvoering van de motie mw. Riem Vis een onderzoek laten uitvoeren. Het onderzoek 'Voorstelling van uitvoeringen' is naar de Commissie Cultuur gezonden en wordt op 25 september a.s. in de Raadscommissie behandeld. Vanzelfsprekend zullen wij het rapport ook onder de aandacht van de sector brengen waarvan wij verwachten dat er gerichte marketinginspanningen of andere maatregelen zullen volgen.

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.

In het gemeentelijk jaarverslag en –rekening wordt de gemeenteraad jaarlijks door ons College geïnformeerd over de bij begroting vastgestelde prestatie-indicatoren. Onder aanbeveling 1 heeft ons College in gang gezet dat vanaf de jaarrekening 2008/begroting 2010 e.v. is verbeterd. Daarnaast bovendien rapporteren over de besteding van subsidies en de door de instellingen geleverde prestaties is ons College niet voornemens, verwijzend naar onze reactie op de aanbeveling 5.

Subsidieproces

5. Hanteer subsidiebeschikkingen voor instellingen met vaste onderdelen, waarin:
 - a. de prestatieafspraken met elke instelling afzonderlijk is opgenomen.

Het gemeentelijk kunst- en cultuurbeleid is niet voorschrijvend van aard, zoals de Gemeenteraad in de Hoofdlijnennota 2009-2012 heeft neergelegd. Wel is het uitgangspunt dat culturele instellingen die een beroep doen op budgetsubsiëring door de gemeente –uitgaande van hun eigen kracht en competenties- duidelijk maken wat zij voor Amsterdam kunnen betekenen. Onze in de Hoofdlijnennota 2009-2012 neergelegde ambities bieden hiervoor aanknopingspunten. In de subsidiebeschikkingen vormen daarom de door de instelling in zijn meerjarenplan genoemde te behalen resultaten het uitgangspunt; daarom wordt in de beschikking naar dat onderliggende document verwezen. Zoals de wethouder Cultuur de Commissie Cultuur najaar 2004 heeft bericht, hebben de afspraken het karakter van een inspanningsverplichting. Ons College meent dat de duidelijkheid gediend zal zijn door de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend expliciet op te

nemen in de beschikkingen. Dat zal ingaande 2009-2012 worden gedaan, uiteraard met inachtneming van het amendement van mw Riem Vis cs (nr 968, 16-12-2004), waarmee de Raad het voorstel van het College heeft afgewezen om nadere zakelijke (prestatie)afspraken te maken met een aantal instellingen. Niettemin ondersteunt deze aanbeveling ons voornemen om de mogelijkheden tot het invoeren van prestatieafspraken nader te verkennen.

- b. een onderscheid wordt gemaakt tussen subsidie voor vastgoedmanagement (zoals onderhoud van het pand) en subsidie voor programmering of activiteiten.

De subsidieverlening in het kader van het Kunstenplan vindt plaats overeenkomstig de bijzondere Kunstenplansubsidieverordening. Het daarin uitgewerkte beginsel van de budget-subsidierelaties houdt in, dat de gemeente zijn subsidies primair richt op de uit te voeren activiteiten, waarbij de instellingen geheel verantwoordelijk zijn voor de exploitatie en voor de eventuele tegenvallers en meevallers daarin. Daarbij past, dat de subsidie als één budget wordt toegekend en niet in afzonderlijke bedragen voor verschillende kostensoorten zoals programmering, overhead, vastgoed, etc. Evenwel is in het programmakkoord en de daaruit voortvloeiende kadernota Cultuur onder Dak het uitgangspunt opgenomen dat er een transparante scheiding moet gaan ontstaan in vastgoed en programmering. Bij de aanvraag voor het Kunstenplan 2009-2012 is instellingen gevraagd een onderscheid te maken tussen activiteiten en gebouwgebonden kosten. Dit onderscheid zal worden doorgetrokken in de subsidiebeschikking, zonder het principe van budgetsubsiëring te doorbreken. Er zal op basis van de door de instellingen gemaakte meerjarige onderhoudsplannen worden gecontroleerd. Op korte termijn zal over deze aanpak nader met de betrokken instellingen worden gesproken. Ons College neemt maatregelen in de geest van de aanbeveling.

6. Maak heldere werkinstructies voor de afdeling K&C van DMO, waaruit blijkt welke aspecten van het inhoudelijk jaarverslag moeten worden beoordeeld en getoetst.

Het werkproces en daarmee de werkinstructies binnen DMO worden mede naar aanleiding van het in april 2008 verschenen SIRASrapport⁴⁷ herijkt. In dit rapport van het Bureau Integriteit is gemeentebreed geconstateerd dat het subsidieproces kwetsbaar is en integriteitrisico's kent zonder dat deze aantoonbaar plaatsvinden. Ons College neemt zowel de aanbeveling van de Rekenkamer als de aanbevelingen uit het SIRASrapport op dit onderdeel ter harte.

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.

⁴⁷ Rapport Stadsbrede Integriteit Risicoanalyse op het gebied van Subsiëring (april 2008)

Deze aanbeveling ligt in het verlengde van het plan van DMO om naast de functieomschrijving van de adviseurs een specifiek taakomschrijving voor de 'accounthouders', overigens zonder deze openbaar te maken. Daarnaast zal er extra aandacht voor adequate dossiervorming zijn.

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.

Deze aanbeveling zal onderdeel uitmaken van de taakomschrijving van de accounthouder, hetgeen neerkomt op het optimaliseren van de bestaande praktijk.

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.

Ons College deelt de uitleg, opvattingen en berekeningswijzen van de Rekenkamer inzake egalisatiereserves in zijn algemeenheid niet en neemt de aanbeveling niet over. Anders dan de Rekenkamer meent, heeft noch het in 2004 door ons College vastgestelde Controleprotocol, noch het amendement van mw. Riem Vis cs (nr. 968, 16-12-2004) de Kunstenplanverordening buiten werking gesteld of gewijzigd. Dit betekent dat de situatie ongewijzigd is en de egalisatiebepaling van de ASA (art 7:5) niet van toepassing is op de Kunstenplansubsidies. Een systematiek die de Rekenkamer lijkt voor te staan, waarbij de instellingen specifiek moeten gaan verantwoorden aan welke kosten de subsidies zijn besteed acht ons College strijdig met het beginsel van de budget-subsidieverlening en in strijd is met de kunstenplanverordening. Voor het Kunstenplan 2009-2012 wordt instellingen aanbevolen om de uitgangspunten en instrumenten van Cultural Governance te hanteren bij de inrichting van hun interne toezicht en verantwoording. Op basis van een volgens de code opgestelde verantwoording spreekt de gemeente, indien nodig, de instelling aan op de gemaakte keuzes.

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.

Ons College neemt deze aanbeveling over.

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.

We nemen deze aanbeveling niet over. De Rekenkamer heeft de dossiers van een 30-tal instellingen, die volgens de Rekenkamer representatief zijn, onderzocht en beoordeeld. Afgaand op het rapport zijn daarbij geen concrete gevallen naar voren gekomen waarin door optreden of een ander optreden van de gemeente een voor de gemeente gunstiger situatie zou zijn ontstaan. In die zin geeft het rapport naar de mening van het College geen aanleiding om verandering te brengen in de praktijk van de subsidieverlening, waarbij - de verantwoordelijkheden voor hun financiële positie in beginsel geheel bij de instellingen latend - in de subsidierelaties in beperkte mate rekening wordt gehouden 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.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft geen concrete gevallen opgeleverd waarin door optreden of een ander optreden van de gemeente een voor de gemeente gunstiger situatie zou zijn ontstaan. Doorgaans is de aanpak, dat instellingen in voorkomende gevallen worden gevraagd om hun aandacht en inzet die nodig zijn voor herstel van hun financiële situatie te verbeteren. DMO zal de bestaande praktijk systematiseren.

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.

Ons College heeft cultureel vastgoed hoog op de agenda staan. De uitvoering van de besluiten uit de Kadernota 'Cultuur onder Dak' zijn in 2008 ter hand genomen. Uiteraard stelt ons College de Gemeenteraad periodiek van de voortgang op de hoogte.

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

De instellingen die in bezit dan wel in beheer zijn van een cultureel pand zullen naast financiële en inhoudelijke verantwoording ook worden gevraagd verantwoording af te leggen over het gepleegde onderhoud op basis van een meerjarig onderhoudsplan. Dit voornemen maakt integraal deel uit van de uitwerking van de aanpak voor het Cultureel Vastgoed. In het kader van de subsidiebeschikking 2009-2012 zal een Meerjarige Onderhoudsbegroting worden gevraagd.

Samenvattend

Ons College neemt grotendeels de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte. Zoals aangekondigd in de inleiding wil ons College de mogelijkheden van een systeemwijziging nader onderzoeken. Wij denken daarbij aan een versteviging en beter benutten van de huidige jaarlijkse rapportages, het versterken van het cultuur-politieke debat, de versterking van beleid, uitvoering en, op basis van evaluatie, onderzoeken we hoe om te gaan met de spanning tussen subsidiëring enerzijds en het bevorderen van cultureel ondernemerschap anderzijds. Ons College zal deze gedachten de komende maanden op basis van evaluatie van de huidige systematiek concretiseren en komt hier, zoals afgesproken met de gemeenteraad, op terug na de vaststelling van het Kunstenplan 2009-2012.

College van B&W
4 september 2008

7.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B&W hartelijk voor de tijdige reactie op het rapport. Wij stellen het zeer op prijs dat het college zich in algemene zin kan vinden in de bevindingen en conclusies van de rekenkamer en 'de aanbevelingen van de rekenkamer grotendeels ter harte neemt'. Het college benadrukt dat het rapport van de rekenkamer bruikbare aanbevelingen bevat voor de nadere invulling van 'de partituur', waarin een actualisering van de Kunstenplansystematiek Amsterdam wordt voorgesteld. Tevens stelt het college dat de aanbevelingen mede zullen bijdragen aan de verbetering van het subsidieproces.

Het college neemt 11 van de 14 door de rekenkamer gedane aanbevelingen over. Het college neemt alle aanbevelingen over inzake de thema's 'beleid', 'resultaten' en 'vastgoedmanagement'. Van het thema 'subsidieproces' neemt het college 5 van de 6 aanbevelingen over. De twee aanbevelingen gericht op de controle van het eigen vermogen en financiële reserves neemt het college niet over. Hieronder gaat de rekenkamer specifiek in op de aanbevelingen die het college niet overneemt.

Aanbeveling 9 – Verantwoording over de besteding van subsidies en de vorming van een egalisereserve

Het college stelt dat de rekenkamer meent dat het door het college vastgestelde Controleprotocol en het amendement van raadslid Riem Vis en anderen de *Kunstenplanverordening 1993* buiten werking heeft gesteld of gewijzigd. De rekenkamer merkt hierover op dat zij niet in haar rapport concludeert dat de *Kunstenplanverordening* buiten werking is gesteld door het Controleprotocol en het amendement. Wel concludeert de rekenkamer op basis van een juridische analyse dat de regelgeving rond de vorming van egalisereserves uit de *ASA 2004* van toepassing is voor culturele instellingen die subsidie ontvangen op grond van het kunstenplan. In het door het college vastgestelde Controleprotocol is dan ook terecht een passage opgenomen waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de vorming van de egalisereserve bij culturele instellingen. Deze passage luidt als volgt:

*Omtrent de **egalisereserve** bepaalt de ASA, dat het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend ten gunste of ten laste van een door de subsidieontvanger te vormen egalisereserve komt. Deze bedraagt niet meer dan 15% van de subsidie. Wanneer de subsidie voor een aantal jaren wordt verleend (bijvoorbeeld in de cultuursector) wordt voor de berekening van de egalisereserve het gemiddelde van de over die jaren verleende subsidies genomen.*⁴⁸

Het college stelt ten onrechte dat de rekenkamer een systeem lijkt voor te staan waarbij instellingen specifiek moeten verantwoorden aan welke kosten de subsidie is besteed. Zoals de rekenkamer in paragraaf 5.2.5 van haar rapport opmerkt, hebben kunst- en cultuurinstellingen in Amsterdam inkomsten uit diverse bronnen, waardoor de koppeling van kosten aan gesubsidieerde activiteiten in de meeste gevallen niet te maken is. Wat de rekenkamer heeft bedoeld met de aanbeveling is dat instellingen specifiek aangeven welk deel van de subsidie van de gemeente Amsterdam niet besteed is aan activiteiten, waarvoor de (gemeentelijke) subsidie is verleend. Deze onderbesteding aan subsidiegelden moet naar het oordeel van de rekenkamer worden toegevoegd aan een egalisereserve bestemd voor deze activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat eventuele onderbesteding aan subsidiegelden wordt toegevoegd aan de algemene reserve van een culturele instelling. Indien het niet mogelijk is om kosten te koppelen aan gesubsidieerde activiteiten, dan is de methode die het ministerie van OCW hanteert zeer bruikbaar. Volgens deze methode wordt het egalisereserve van een instelling onderverdeeld op grond van de verhouding tussen verschillende inkomstenbronnen. Een onderbesteding van subsidiegelden kan op die manier worden gebruikt als reserve voor toekomstige activiteiten waarvoor de subsidies is verleend.

⁴⁸ Controleprotocol DMO, p. 2.

Aanbeveling 12 en 13 - (de controle van) het eigen vermogen en financiële reserve van culturele instellingen.

Het college neemt de twee aanbevelingen over het eigen vermogen en de financiële reserve niet over. Belangrijk argument van het college daarbij is dat de rekenkamer geen concrete gevallen naar voren heeft gebracht 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 vrije 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. Dergelijke aanvullende subsidies zijn strijdig met het door het college nagestreefde uitgangspunt, dat door het verlenen van budgetsubsidies de verantwoordelijkheid voor het sluitend maken van de exploitatie nu juist bij de instelling wordt gelaten.

Ten slotte stelt het college dat het dossieronderzoek van de rekenkamer het jaar 2006 betreft, dat dit derhalve een momentopname is en dat sindsdien ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De rekenkamer concludeert evenwel mede op basis van de reactie van het college op de aanbevelingen dat nu nog veel ontwikkelingen in gang moeten worden gezet.

Bijlage 1 – Overzicht geraadpleegde documentatie

Literatuur

- ABT, *Budgettering onderhoudskosten cultuuraccommodaties*, 2007
- Andersson Elffers Felix, *Toekomst Carré. Koninklijk Theater Carré en de Gemeente Amsterdam*, 2008
- Amsterdams Fonds voor de Kunst, *Vier debatten over de noodzaak van kunst en cultuur voor Amsterdam. Conceptverslag van het derde debat op 24 februari 2006*, 2006
- Amsterdams Fonds voor de Kunst, *Jaarverslag 2006*, 2007
- Amsterdams Fonds voor de Kunst, *Van kunst, van stad, van fonds. Businessplan 2009 – 2012*, 2008
- Amsterdamse Kunstraad, *Tot hier en nu verder*, 2006
- Amsterdamse Kunstraad, *Adviezen ter voorbereiding van het Amsterdams Kunstenplan 2005 t/m 2008*, 2004
- Amsterdamse Kunstraad, *Erratum bij Adviezen ter voorbereiding van het Amsterdams Kunstenplan 2005 t/m 2008*, 2004
- Amsterdamse Kunstraad, *Advies kunstenplansystematiek en –procedure*, 2005
- Amsterdamse Kunstraad, *Adviezen ter voorbereiding van het Amsterdams Kunstenplan 2009 t/m 2011*, 2008
- Amsterdamse Kunstraad, *Schuldsanering Koninklijk Theater Carré B.V.*, 2008
- Amsterdamse Kunstraad, *Verdeeld / Verbeeld; beheer en behoud van de Buitencollectie Amsterdam*, januari 2008
- B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies, *Subsidiebeleid gemeente Utrecht*, 2000
- Berenschot, *Prijsbeleid en eigen inkomsten - musea*, 2008
- Berenschot, *Prijsbeleid en eigen inkomsten - podiuminstellingen*, 2008
- CBS Statline, databank online beschikbaar: <http://statline.cbs.nl/statweb/>
- Collegamento, *Evaluatie kunstenplansystematiek*, 2005
- Commissie Cultuurprofijs, *Meer draagvlak voor Cultuur*, 2008
- Deijck-Hofmeester, C. van, Raijmakers, W.-J. & Deijck, E. van, *De provincies: Kijk zo zit dat. De culturele infrastructuur in kaart gebracht*, 2007
- Erf, K. van der & Gerritsma, J., *De Nederlandse kunstensector in beweging*, in: Jaarboek Andersson Elffers Felix 2007
- Ernst & Young Belastingadviseurs, *Memo fiscale knelpunten culturele instellingen*, 06-11-2007
- Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Kunstenplan 1993 – 1996*, 1992
- Gemeente Amsterdam, *Kunstenplan 1997 – 2000*, 1996
- Gemeente Amsterdam, *Allianties. Kunstenplan 2001 – 2004*, 2000
- Gemeente Amsterdam, *Amsterdam Creatieve Stad. Kunstenplan 2005 – 2008*, 2004
- Gemeente Amsterdam, *Adviesaanvraag Voorbereiding Kunstenplan 2005 – 2008*, 2003
- Gemeente Amsterdam, *Adviesaanvraag voorbereiding Kunstenplan 2009 – 2012*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Resultaatgebied Cultuur en Monumenten. Jaarplan 2008*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2007*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2007*, 2006

- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2008*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Raadsonderzoek naar de besluitvorming betreffende de financiering van de renovatie 2^e fase van theater Carré*, 2005
- Gemeente Amsterdam, *Vaststelling verordening op de Amsterdamse Kunstraad*, 2000
- Gemeente Amsterdam, *Bijzondere subsidieverordening meerjarige budgetsubsiëring in het kader van de kunstenplansystematiek*, 1993
- Gemeente Amsterdam, *Algemene Subsidieverordening*, 2004
- Gemeente Amsterdam, *Amendement mevr. Riem Vis c.s. inzake het Kunstenplan 2005–2008*, gemeenteblad afd. 1, nr. 968, 2004
- Gemeente Amsterdam, *Controleprotocol voor de verantwoording en de controle van periodieke subsidies die verleend zijn via de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling*, 03-02-2004 onder nummer MEC/DMO 04/0710
- Gemeente Amsterdam, *Reactie wethouder Gehrels advies AKR*, 18-04-2008, (www.amsterdam.nl/?ActItdt=122548)
- Gemeente Amsterdam, Gemeenteblad, *Raadsvoordracht Kennisneming bestedingsvoorstel 2008 inzake vastgoed en programmering*, 12-03-2008
- Gemeente Amsterdam, Gemeenteblad, *Motie van het raadslid mevr. Graumans c.s. inzake het bestedingsvoorstel 2008 betreffende cultureel vastgoed en programmering*, 12-03-2008.
- Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2008*, 28-05-2008.
- Gemeente Amsterdam, *Raadsvoordracht: Kennisneming bestedingsvoorstel 2008 inzake vastgoed en programmering*, 12-03-2008
- Gemeente Amsterdam, *Raadsnotulen*, 12-03-2008
- Gemeente Amsterdam, *Geografische spreiding cultuurgelden*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Er kan zo veel meer, een pamflet over cultureel ondernemerschap*, mei 2008
- Gemeente Amsterdam, *Langetermijnvisie Cultuur 2015*, 2003
- Gemeente Amsterdam, *Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2009 – 2012*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Een partituur. Actualisering kunstenplansystematiek*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Verslag Gesprek nota Hoofdlijnen Kunst en Cultuur 2009 – 2012*, 2007
- Gemeente Amsterdam, *Cultuur onder dak. Kadernota Cultureel Vastgoed*, 2007
- Gemeente Amsterdam Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling afdeling Kunst en Cultuur, *Taken medewerkers K&C*, (intern stuk) november 2007
- Gemeente Amsterdam Dienst Onderzoek en Statistiek, *Kunst- en Cultuurmonitor Amsterdam 2006*, 2006
- Hagoort, G., *Cultureel ondernemerschap. Over het onderzoek naar de vrijheid van kunst maken en de vrijheid van ondernemen*(oratie), 2007
- Halberstadt, V., Boo, K. de, Doets, J., Zadelhoff, C. van & Fritschy, R., *Stenen op Afstand*, briefadvies op verzoek van het College van B&W van Amsterdam, 2007
- Idema, J. & H-J. Grievink, *Datascape Cultuur*, 2007
- Lagroup, *Verslag bijeenkomsten think tanks, SCAN van de culturele sector van Amsterdam*, 2003
- Lagroup, *Analyse Kunstenplan. Voorbereiding Kunstenplangame*, 2006

Langeveld Consultancy B.V., *Benchmark, bedrijfsvoeringskengetallen en sturingsinformatie ten behoeve van de Rotterdamse Schouwburg, het Luxor Theater, Theater Zuidplein en het Bibliotheektheater*, 2001

LURO, *Tussenrapportage onderzoek huisvestingslasten 52 kunst- en cultuurinstellingen*, 2007

Marlet, G. & Woerkens, C. van, *Atlas voor Gemeenten 2007. Thema Cultuur*, 2007

Ministerie van OCW/Boekmanstudies, *Cultuurbeleid in Nederland*, 2007

Ministerie van OCW, *Kunst van leven, hoofdlijnen cultuurbeleid*, 2007

Ministerie van OCW, *Handboek Verantwoording Cultuursubsidies instellingen*, 2005

Motivaction, *Een brede kijk op de belangstelling voor kunst en cultuur – een eerste verkenning*, 2007

NRC Handelsblad, *Cultureel Vastgoedfonds voor Amsterdam; Cultuurwethouder Gehrels Amsterdam heeft over vijftien jaar een kwaliteitssprong gemaakt*, 05-01-2008

NRC Handelsblad, *De kunst van het verspillen*, 22-04-2008

OCW en gemeente Amsterdam, *Cultuurconvenant 2005 – 2008*, 2006

Parool, *Fotomuseum opent met dutchdelight*, 14-12-2001

Parool, *Wethouder Belliot wil afwijken van advies AKR; ook subsidie voor Foam en Cosmic*, 07-09-2004

Parool, *AKR adviseert 115 van de 230 instellingen subsidie te geven*, 14-09-2004

Parool, *De middelvinger van Hannah Belliot; de wethouder: elektrische impulsjes, tegenspraak ongewenst*, 27-11-2004

Parool, *De kunst is aan zet, ingezonden brief van Andries Mulder*, 24-11-2005

Parool, *Hannah is niet van ijzer, maar van beton; dat was wel even wennen, een Surinaamse mama*, 25-04-2006

Parool, *Rapport van AKR kwam slecht uit*, 05-06-2006

Parool, *Steun topinstituten en pioniers in de kunst, meer sponsors, meer subsidies – dat stimuleert*, 22-03-2007

Parool, *Het muziekgebouw dan maar weg*, 27-03-2007

Parool, *Kritische noot uit Muziekgebouw aan 't IJ*, 03-09-2007

Parool, *AKR krijgt 261 verzoeken om geld*, 08-11-2007

Parool, *Bank stapt in nieuwbouw met Melkweg en Toneelgroep Amsterdam; meeste bedrijven durven alleen klassieke muziek*, 21-01-2008

Parool, *Geen Vastgoedfonds kunst*, 05-02-2008

Parool, *Tweede toneelgroep in de stad*, 15-02-2008

Parool, *Reddingsplan Carré*, 21-02-2008

Parool, *FOAM is al een gevestigde naam; essentieel voor fotomuseum is netwerk Krijnen*, 23-02-2008.

Parool, *De rek is uit de stadsbegroting*, 30-05-2008

Raad voor Cultuur, *Jaarverslag 2004/2005*, 2006

Raad voor Cultuur, *Innoveren, participeren! Advies agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur*, 2005

Rekenkamer Amsterdam-Centrum, *Vastgoedbeleid Amsterdam-Centrum*, maart 2008

Rekenkamer Gouda, *Effectief en evalueerbaar subsidiebeleid*, 2007

Rekenkamer Rotterdam, *Stimuleren of sturen. Gemeentelijke subsidies voor Kunst en Cultuur*, 2004.

SEO Economisch, *Voorstelling van Uitvoeringen. Eerste fase rapport*, 2007.

SEO Economisch, *Voorstelling van Uitvoeringen, vraag en aanbod van podiumkunsten in Amsterdam tot 2015*, 2008.

SEO Economisch Onderzoek, *Cultuur en creativiteit naar waarde geschat*, 2005

SEO Economisch Onderzoek, *De kunst van investeren in cultuur*, februari 2007

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Cultuurminnaars en cultuurmijders*, 2005

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Het bereik van het verleden. Ontwikkelingen in de belangstelling voor cultureel erfgoed*, 2007

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2007*, 2007

Stichting Kunst & Zaken, *Cultureel Ondernemerschap: een kwestie van balans. Aanbevelingen voor een dynamischer relatie tussen culturele instellingen en de overheid*, 2001

Stichting Kunst & Zaken, *Handleiding cultural governance. Vrijwillig, niet vrijblijvend*, 2003

Stichting Kunst & Zaken, *Cultural governance in Nederland. De stand van zaken. Nulmeting 2004*, 2004

Stichting Kunst & Zaken, *Cultural governance in Nederland. De stand van zaken. Éénmeting 2006*, 2006

Stichting Kunst & Zaken, *Code cultural governance. Pas toe of leg uit*, 2006

Telegraaf, *Hedy d'Ancona onder vuur*, 12-04-2005

Trouw, *Kunst steeds minder vies van commercie*, 15-02-2008

Veld, R. in 't, *Een precieus domein. Over de verlening van kunstsubsidies in Amsterdam*, maart 2008

Volkskrant, *Amsterdam bouwt lukraak*, 04-03-2006

Volkskrant, *Cultureel Monopolie; Amsterdam worstelt met kunstgebouwen*, 28-06-2007

Volkskrant, *Stedelijk in problemen door energiesluisende entree*, 16-04-2008

Formulieren Dienst Maatschappelijke ontwikkeling

- Tips en richtlijnen subsidieaanvraag
- Beeldende Kunst - aanvraagformulier subsidie Kunstenplan
- Film - aanvraagformulier subsidie Kunstenplan
- Letteren - aanvraagformulier subsidie Kunstenplan
- Musea - aanvraagformulier subsidie Kunstenplan
- Podiumkunsten - aanvraagformulier subsidie Kunstenplan

Websites

www.AKR.nl

www.amsterdamsfondsvoordekunst.nl

www.dmo.amsterdam.nl/kunst_en_cultuur/superlinks/kunst-_en

www.dmo.amsterdam.nl/kunst_en_cultuur/superlinks/kunst-_en/item_22898

Bijlage 2 – Lijst met geïnterviewde personen

Gemeente Amsterdam:

mw. Carolien Gehrels, wethouder Kunst en Cultuur

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling:

dhr. Norbert Krijnen, adjunct-directeur

dhr. Henk Stokhof, afdelingshoofd afdeling Kunst en Cultuur

mw. Olga Leijten, adjunct afdelingshoofd afdeling Kunst en Cultuur

dhr. Ronald Groot, financieel adviseur afdeling Kunst en Cultuur

mw. Ilona Klaassen, team middelen afdeling Financieel Juridische Zaken

dhr. Hans Verbeek, afdeling Kunst en Cultuur

dhr. Frans Boom, afdeling Financieel Juridische Zaken

dhr. Leen Berghoef, unit Cultureel Vastgoed

dhr. Lammert Huberts, afdeling Service Projecten en Advies

Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam:

dhr. Verbeem, afdeling Verwerving en Beheer

dhr. Kotvis, afdeling Verwerving en Beheer

Bestuursdienst

dhr. Emil Smit, bestuursadviseur kunst, cultuur en media

mw. Souad Haoulim, wethoudersassistent

Amsterdamse Kunstraad:

dhr. Bert Janmaat, algemeen secretaris

Amsterdams Fonds voor de Kunst:

dhr. Andries Mulder, directeur,

mw. Jantine de Haan, hoofd financiën

Amsterdams overleg Culturele Instellingen:

dhr. Jacques van Veen

mw. Mirjam Bentz van de Berg

Bijlage 3 – Onderzochte subsidieverordeningen

Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004 (*ASA 2004*).

Bijzondere Subsidieverordening Meerjarige Budgetsubsiëring in het kader van de kunstenplansystematiek 1993 (*Kunstenplanverordening 1993*).

Bijlage 4 – Amendement 968 raadslid mevr. Riem Vis c.s.

Gemeenteblad

afd. 1
nr. 968

Amendement raadslid mevr. Riem Vis c.s. inzake het Kunstenplan 2005–2008 (beslispunt 5).

Amsterdam, 16 december 2004.

Aan de Gemeenteraad

Ondergetekenden hebben de eer voor te stellen:

De Raad,

Gehoord de discussie over de voordracht van het College van Burgemeester en Wethouders van 29 november 2004 tot vaststelling van het Kunstenplan 2005–2008 (Gemeenteblad afd. 1, nr. 809);

Overwegende:

dat wij ons dienen uit spreken over een aantal besluiten betreffende het Kunstenplan 2005–2008;

dat daaronder vallen de punten:

5.2 Ten aanzien van de besteding van de programmagelden als volgt te besluiten:

Daar waar de besteding van de programmabudgetten subsidies betreft, worden deze voorgelegd aan het College ter besluitvorming. Hieraan voorafgaand zal in de jaarplannen een bestedingsrichting van de programmagelden worden opgesteld met de doelstelling, werkwijze en richting van de budgetten.

5.3 De wethouder voor Cultuur te mandateren nadere zakelijke (prestatie)afspraken te maken met een aantal instellingen dat gesubsidieerd wordt in het kader van het Kunstenplan 2005- 2008, ten behoeve van sterkere resultaatsturing, monitoring en zakelijke beoordeling.

5.4 De Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004 van toepassing te verklaren op het vast te stellen Kunstenplan;

dat de besteding van de programmagelden een zaak is die de Gemeenteraad aangaat;

dat de instellingen door de huidige kunstenplansystematiek jaarlijks reeds verantwoording van de besteding van hun subsidies afleggen en accountantsrapporten overleggen;

dat het risico dat de bemoeienis van de overheid door het maken van nadere zakelijke afspraken met instellingen teveel wordt en daarmee tot een nog grotere bureaucratisering leidt;

dat er voor een wijziging van de Bijzondere subsidieverordening budgetsubsidieëring Kunstenplan-systematiek naar de Algemene Subsidieverordening Amsterdam nog geen raadsbesluit is genomen;

dat het niet past om, lopende het Kunstenplan, de spelregels te veranderen,

Verzoekt het College van Burgemeester en Wethouders:

- ten aanzien van punt 5.2 toe te voegen dat de raadscommissie voor Cultuur wordt geraadpleegd alvorens het College tot besluitvorming overgaat;
- punt 5.3 te wijzigen in: de wethouder voor Cultuur te mandateren, een selectie van instellingen die een zeer bescheiden subsidie tot € 25.000 van de gemeente ontvangen, in plaats van budgetsubsidie een waarderingssubsidie te verlenen voor de periode van het Kunstenplan 2005- 2008, met minimale verantwoordingsplicht voor de instelling;
- het punt 5.4 te laten vervallen.

De leden van de Gemeenteraad,

C.H.M. Riem Vis

S. Bruines

A. van Pinxteren

J. Haffmans

(Ingekomen – onder cijfer aanduiding 680' – en aangenomen in de middagzitting op donderdag 16 december 2004).

Bijlage 5 – Juridische analyse van de verhouding tussen *ASA 2004* en *Kunstenplanverordening 1993*

MEMO

Inzake: Verhouding *ASA 2004* en *Kunstenplanverordening 1993*

Van: Brenda Nijhuis en Steven Arnold (Van der Steenhoven Advocaten)

Datum: 13 juni 2008

Op verzoek van de Rekenkamer Amsterdam geven wij hierbij ons standpunt over de verhouding tussen de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004 (*ASA 2004*) en Bijzondere Subsidieverordening Meerjarige Budgetsubsidieëring in het kader van de kunstenplansystematiek 1993 (*Kunstenplanverordening 1993*).

Awb

Voorop staat dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een subsidietitel kent, waarvan een groot aantal artikelen dwingend rechtelijk van aard is, danwel van toepassing is verklaard in de *ASA 2004*. Aan die artikelen moet sowieso worden voldaan.

De *ASA 2004* is duidelijk toegespitst op de Awb, zowel qua systematiek, als qua terminologie. De *Kunstenplanverordening 1993* is dat uiteraard niet, omdat die is ingevoerd ver vóór de invoering van de subsidietitel in de Awb. Dat maakt dat de *Kunstenplanverordening 1993* qua systematiek én terminologie afwijkt van de Awb en de *ASA 2004*, hetgeen verwarrend werkt. Voor zover bepalingen uit de *ASA 2004* en de *Kunstenplanverordening 1993* niet in strijd zijn met de Awb, geldt voor een onderlinge verhouding het volgende.

Verhouding verordeningen

De onderlinge verhouding tussen twee verordeningen moet worden geregeld in de verordeningen zelf. Uit artikel 1:2 sub 1 van de *ASA 2004* blijkt dat de *ASA 2004* van toepassing is, tenzij onderwerpen in een bijzondere subsidieverordening zijn geregeld. De *ASA 2004* kan dus door een bijzondere regeling (in dit geval de *Kunstenplanverordening 1993*) opzij worden gezet, hij blijft echter wel gelden voor die onderwerpen die in de bijzondere regeling niet zijn geregeld.

De *ASA 2004* regelt verder dat alleen dán van de *ASA 2004* kan worden afgeweken, indien de aard van de activiteit en de subsidie dit noodzakelijk maakt. Daarnaast kan een specifieke regeling een aanvulling bevatten op de *ASA 2004*.

Het bovenstaande resulteert in de volgende hiërarchie:

Afdeling 4.2.1 tot en met 4.2.7 Awb. Afdeling 4.2.8 Awb voor zover daarvan in de *ASA 2004* niet is afgewezen;

Paragraaf 1, en 5 tot en met 8 van de *ASA 2004*, voor zover die bepalingen niet in strijd zijn met afdeling 4.2.1 tot en met 4.2.7 van de Awb, en voor zover daarvan niet is afgewezen in de *Kunstenplanverordening 1993*;

De *Kunstenplanverordening 1993*, voor zover de bepalingen niet in strijd zijn met afdeling 4.2.1 tot en met 4.2.7 van de Awb.

Subsidie voor renovaties

De *ASA 2004* kent drie soorten subsidies, te weten de periodieke subsidie, de projectsubsidie en de waarderingssubsidie. De *Kunstenplanverordening 1993* kent die terminologie niet, maar uit de definitie volgt dat de *Kunstenplanverordening 1993* alleen geldt voor wat in de *ASA 2004* periodieke subsidie wordt genoemd. In de toelichting bij de *ASA 2004* is vermeld dat subsidie voor het renoveren van een accommodatie valt onder een projectsubsidie. Dit betekent dat een dergelijke subsidie niet kan worden verleend op grond van de *Kunstenplanverordening 1993*, omdat die alleen gaat over periodieke subsidies. Een dergelijke projectsubsidie kan dus wel gegeven worden op basis van de *ASA 2004*, en dan gelden de bepalingen van de *ASA 2004*, niet die van de *Kunstenplanverordening 1993*.

Amendement 968

De Rekenkamer Amsterdam verzocht ons te kijken naar de status van de het amendement zoals ingediend door o.a. mevrouw C. Riem Vis en behandeld op 16 december 2004, nummer 968 inzake het Kunstenplan 2005 – 2008.

In het amendement worden wijzigingen voorgesteld op het besluit tot vaststelling van het Kunstenplan 2005 – 2008. Meest in het oog springend is de wijziging van artikel 5.4 van dat besluit. In het ontwerp besluit stelde het college van B&W voor “*de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004 van toepassing te verklaren op het vast te stellen Kunstenplan*”. Het amendement stelt voor dit artikel te schrappen. Dit zou kunnen impliceren dat de *ASA 2004* niet van toepassing is op het Kunstenplan 2005 – 2008.

De *ASA 2004* is echter wèl van toepassing op het Kunstenplan 2005 – 2008. In het vaststellingsbesluit hoeft niet uitdrukkelijk te worden opgenomen dat de *ASA 2004* van toepassing is. Die is van toepassing, omdat de verordening zelf dat bepaalt. Hoewel de toepasselijk verklaring van de *ASA 2004* is geschrapt, heeft dat niet tot gevolg dat de *ASA 2004* niet meer van toepassing is. Er is immers niet besloten door de raad om de *ASA 2004* uitdrukkelijk niet van toepassing te verklaren. Na het aannemen van het amendement vermeldt het vaststellingsbesluit niets meer over de toepasselijkheid van de *ASA 2004*, op grond waarvan de *ASA 2004* gewoon van toepassing is op het Kunstenplan 2005 – 2008.

Brief Wethouder Kunst en Cultuur van 7 mei 2008

In deze brief is in de voetnoot op pagina 2 opgenomen dat de *Kunstenplanverordening 1993* gaat boven de *ASA 2004*, gezien de datum van invoer. Deze opmerking is gemaakt in het kader van het opbouwen van een reserve door culturele instellingen. Inderdaad gaat de *Kunstenplanverordening 1993* bóven de *ASA 2004*, maar niet op grond van de datum van inwerkingtreding, maar op grond van het feit dat de specifieke regeling in dit geval boven de algemene gaat.

In dit kader is het opvallend dat in het controle protocol bij de *ASA 2004* (waarin de gemeente zelf aangeeft dat dit een bindend voorschrift is) een specifieke opmerking is gemaakt over de egalisatiereserve in de cultuursector. Op pagina 5 staat vermeld: “...*dat een egalisatiereserve niet meer mag bedragen dan 15% van de laatst ontvangen subsidie. Bij subsidies over meerdere jaren (bijvoorbeeld in de cultuursector) vormt het gemiddelde van de subsidies over die jaren de basis*”.

Het college van B&W heeft in 2004, het punt van de egalisatiereserve in de cultuursector kennelijk expliciet willen regelen in afwijking van de *Kunstenplanverordening 1993*. Dit heeft tot gevolg dat het college van B&W in dit specifieke geval zich kan beroepen op de betreffende bepaling uit het controle protocol bij de *ASA 2004*, ook al is die in strijd met de corresponderende bepaling uit de *Kunstenplanverordening 1993*.

Handhaving

De *Kunstenplanverordening 1993* regelt niets over handhaving. In het voorbeeld voor de verleningsbeschikking is opgenomen dat niet-nakoming van de in de beschikking opgenomen verplichtingen *kunnen* leiden tot een lagere vaststelling van de subsidie.

In de *ASA 2004* zijn in artikel 5:4 gronden opgenomen op grond waarvan de subsidie geheel of gedeeltelijk geweigerd kan worden. In artikel 7:6 is opgenomen dat de gemeente een batig saldo *kan* terugvorderen als de gemeente deze mogelijkheid expliciet heeft opgenomen in de verleningsbeschikking.

De Awb tenslotte biedt diverse handhavingsmogelijkheden. Zo kan de subsidie worden ingetrokken en gewijzigd, subsidie voor een nieuw tijdvak worden geweigerd, de uitbetaling worden opgeschort en betaalde bedragen worden teruggevorderd. Ook is toezicht mogelijk, mede in de vorm van noodzakelijke toestemming van het bestuursorgaan voorafgaand aan bepaalde rechtshandelingen van de culturele instelling.

De Awb biedt dus de meest vergaande handhavingsmogelijkheden, die ook van toepassing zijn op subsidies aan culturele instellingen in Amsterdam.

Bijlage 6 – Beoordeling doelen kunst- en cultuur Jaarplan 2007

In haar rapport *Meetbaarheid gemeten beoordeling jaarplan 2007* (november 2006) heeft de rekenkamer de doelstellingen van de verschillende resultaatgebieden, waaronder ‘Cultuur en monumenten’, beoordeeld op hun afrekenbaarheid. Hierbij is gelet op drie aspecten:

- *Volledigheid indicatoren.* Hierbij beoordelen we of de indicatoren voldoende informatie geven over de realisatie van de hoofddoelstelling.
- *Specifiek.* Hierbij beoordelen we of het beoogde effect beoogde effect of de te leveren prestatie eenduidig en helder is beschreven. Daarnaast beoordelen we of de doelstelling helderheid geeft over de doelgroep waarvoor zij geldt.
- *Meetbaar.* Hierbij beoordelen we of de doelstelling meetbaar is gemaakt. Een hoofddoelstelling is meetbaar als zij is vertaald in een nulmeting met daarbij meetbare streefwaarden. Een doelstelling is het best meetbaar als de nulmetingen en streefwaarden kwantitatief zijn. Echter, voor sommige prestatiedoelstellingen, bijvoorbeeld het opstellen van een beleidsplan, is een kwantitatieve nulmeting niet mogelijk.

De beoordeling van deze aspecten drukken we uit in de waarden 1 (‘onvoldoende’) tot en met 4 (‘goed’).

Op basis van de beoordeling van de drie aspecten van afrekenbaarheid kan een totaal score per doelstelling gegeven worden die aangeeft hoe afrekenbaar een doelstelling is geformuleerd. Hoe beter een doelstelling afrekenbaar is geformuleerd hoe beter de gemeenteraad kan controleren of datgene wat het college beoogd ook wordt gerealiseerd.

In onderstaande tabel staan de scores vermeld zoals we die hebben toegekend bij de beoordeling van het *Jaarplan 2007*.

Tabel B.1 – Beoordeling van aan het kunstenplan 2005-2008 gerelateerde doelen uit het jaarplan 2007

Doelstelling jaarplan 2007	Indicatoren 2007	Volledigheid indicatoren	Specifiek	Meetbaar	Totaal (gemiddeld)	Opmerkingen rekenkamer bij doelstellingen in 2007
Aandeelhouderschap						
Cultuureducatie, Talentontwikkeling, Integratie	Aantal scholen dat gebruik maakt van de regeling Aantal scholen dat zijn visie op cultuureducatie in het onderwijs- programma heeft opgenomen en geïmplementeerd	2	2	2	2,0	Het is niet duidelijk hoe wordt gemeten of scholen een visie op de plek van cultuureducatie hebben. Hetzelfde geldt voor het implementeren van deze visie. De relatie tussen de onderliggende subdoelstel- lingen (cultuureducatie, talent- ontwikkeling, Integratie) van het aandeelhouderschap is niet uitgewerkt. Er wordt teveel uitgegaan van aannames (bij- voorbeeld talentontwikkeling wordt verwerkt in visie scholen).
Creatieve Industrie						
Vestiging van innovatieve en creatieve bedrijven in Amsterdam door verbetering vestigingsklimaat	Monitor Creatieve Industrie Aantal Innova- tieve/creatieve bedrijven	4	4	2	3,3	De streefwaarden zijn niet vertaald in meetbare cijfers met een goede 0-meting.
Internationale Cultuurstad						
Aanscherpen en onderhouden van Amsterdam als internatio- nale en nationale topstad op het gebied van cultuur (incl. cultureel erfgoed onder- houden)	Benchmark (gebaseerd op ranglijst (Europese) cultuursteden Toerismebezoek cultuurgerelateerd	4	3	1	2,7	De benchmark is een goed initiatief, maar er zou zo snel mogelijk een concrete uitwerking en resultaten moeten zijn met tijdspad, tussendoelen en einddatum. Is indicator toerismebezoek, cultureel gerelateerd, wel beschikbaar? Hetzelfde geldt voor bezoek en toerisme, cultureel (en erfgoed) gerelateerd. Streefwaarden opnemen (waarom geen evenementen, aantal monumenten e.d.?).
Vastgoedmanagement						
Er is een nieuwe methode voor bekostiging en finan- ciering van investeringen in cultureel vastgoed, een transparante scheiding van kosten en gebouwen en exploitatie-budgetten en een beter evenwicht tussen ge- bouwen en programmering.	Evenwichtige spreiding programma- budgetten over beschikbare accommodaties	2	2	1	1,7	Het begrip programmering is niet gedefinieerd. De indicator en de resultaten zijn niet vertaald naar meeteenheden. Tijdspaden en einddatum zijn niet aangegeven.
Gemiddelde		3,0	2,8	1,5	2,4	

Bron: rekenkamer rapport: Meetbaarheid gemeten. Beoordeling jaarplan 2007

Bijlage 7 – Bijlage bij de bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

Het conceptrapport geeft aanleiding tot een reactie van feitelijke aard. We reageren daarbij enkel op de meest relevante bevindingen in het rapport die het College in afwachting van nadere beoordeling op dit moment niet kan onderschrijven.

Voor een nadere beoordeling is het nodig dat de Rekenkamer zijn gegevens en berekeningen per instelling voor intern gebruik beschikbaar stelt.

1. Egalisatiereserve

Zoals aangegeven in de reactie op aanbeveling 9, is volgens het College de egalisatiebepaling in de ASA wegens de Kunstenplanverordening niet van toepassing op de instellingen in het Kunstenplan. Ten aanzien van de berekeningen die in het rapport zijn opgenomen geldt het volgende.

- a) De Rekenkamer stelt in zijn Nota van Bevindingen dat een instelling over een eigen vermogen van 20 á 30 % van zijn balanstotaal moet beschikken, maar lijkt in zijn berekeningen van €5,7 miljoen en €350.000 geen rekening te houden met een dergelijke eis. Bovendien geeft het rapport geen onderbouwing waarom de reserves van instellingen voor afschrijvingslasten wel buiten de berekening van de €350.000 zijn gehouden en andere reserves niet.
- b) De Rekenkamer stelt dat de egalisatie-bepaling in de ASA van toepassing is op de kunstenplaninstellingen, maar lijkt vervolgens in zijn berekeningen van €5,7 miljoen en €350.000 geen rekening te houden met de wijze waarop een egalisatiereserve volgens de ASA - indien van toepassing - wordt opgebouwd, te weten: *het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend.*

De berekeningen in het rapport geven daardoor geen goed beeld van de situatie die ontstaat indien zou worden besloten de Kunstenplanverordening in te trekken en de egalisatiebepaling van de ASA te gaan toepassen.

2. Beoordelingen van aanvragen en van verantwoordingen.

- a) Volgens het rapport is de beoordeling van de subsidieaanvragen en subsidieverantwoordingen niet zichtbaar. Echter, het concept-Kunstenplan 2005-2008 is aan de Wethouder K&C voorgelegd met een ambtelijk advies per aanvraag en de verantwoordingen 2006 zijn door de DMO-afdelingen FJZ én K&C geparafeerd op de interne vaststellingsformulieren in de dossiers. De tabellen 4.4 en 4.5 geven daarom een onjuiste voorstelling van zaken.

- b) Volgens het rapport zijn geen subsidies geweigerd, teruggevorderd of stopgezet. Echter, daarbij gaat het rapport er aan voorbij dat met het amendement van mw Riem Vis cs (16-12-2004, nr 968) de mogelijkheden om prestatieafspraken te maken en subsidie terug te vorderen beperkt zijn gebleven. Niettemin zijn maatregelen mogelijk en die zijn in voorkomende gevallen ook genomen; DMO heeft voorbeelden daarvan aan de Rekenkamer overgelegd. Het rapport geeft derhalve een onjuiste voorstelling van zaken.
- c) Anders dan het rapport stelt, betekent het afwezig zijn van informatie over de prestaties in de beschikkingen niet dat de subsidies zouden zijn vastgesteld zonder informatie te gebruiken over de geleverde prestaties.
- d) Zoals aangegeven in de reactie op de aanbevelingen zijn verbeteringen in het proces nodig. Wij zijn echter van mening dat het rapport geen feitelijke grond biedt voor de verwijtende bewoordingen waarmee in het rapport subsidieverlening, toezicht en handhaving behandeld worden.

3. Financiële positie van instellingen.

- a) Het rapport stelt dat de Kunstenplanverordening de risico's voor de gemeente vergroot en ruimte creëert voor financiële tegenvallers en incidenten die door instellingen op de gemeente kunnen worden afgewenteld of verhaald, alsmede dat het amendement van mw Riem Vis cs (nr 968) meer financiële vrijheid voor de instellingen en daarmee meer risico voor de gemeente betekent. Het rapport maakt dit niet waar. Het gaat voorbij aan de strekking van de Kunstenplanverordening om door de verlening van budget-subsidies de verantwoordelijkheid voor het sluitend maken van de exploitatie nu juist bij de instellingen te laten (toelichting op de verordening).
- b) Van alle 30 instellingen is de accountantsverklaring 2006 aanwezig; de score in tabel 4.7 moet dus 100 % zijn.
- c) Anders dan het rapport stelt, vraagt DMO bij lage solvabiliteit of liquiditeit over het algemeen niet naar een voorstel ter betering, maar om de maatregelen te nemen die nodig zijn.

Nawoord rekenkamer

Algemeen

In tegenstelling tot wat het college stelt heeft de rekenkamer in het ambtelijk wederhoor in de zogeheten Nota van Bevindingen inzicht gegeven in de onderzochte instellingen en de wijze waarop de rekenkamer de egalisatiereserve heeft berekend. De ambtenaren hebben op deze Nota van Bevindingen op een zeer zorgvuldige en precieze wijze gereageerd. Uit hun reactie leidt de rekenkamer af dat de ambtenaren een zeer goed inzicht hebben in de berekeningen die aan de analyse van de rekenkamer ten grondslag liggen.

Daarnaast valt het de rekenkamer op dat het college in de bijlage bij de bestuurlijke reactie reageert op onderdelen van de Nota van Bevindingen die in conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd reeds zijn gewijzigd, juist op grond van eerder ambtelijk commentaar. Zo is de passage over ‘een eigenvermogen van 20% á 30% van het balanstotaal’, niet in het conceptrapport opgenomen.

Egalisatiereserve

Ten aanzien van de opmerkingen die het college maakt over de berekening van de egalisatiereserve constateert de rekenkamer het volgende:

- De rekenkamer heeft de reserves voor afschrijvingslasten buitenbeschouwing gelaten omdat deze reserves feitelijk geen reserves zijn. De besteding van deze reserves ligt immers vast. Dit geldt niet voor *vrij besteedbare reserves*. Hiermee wordt bedoeld op de algemene reserve, de egalisatiereserve en de bestemmingsreserves waarvan de besteding nog niet vastligt.
- De norm dat de egalisatiereserve niet meer mag bedragen dan 15% van het subsidiebedrag is ontleend aan de *ASA2004*.
- Zoals we in de het nawoord in paragraaf 7.2 al hebben aangegeven is het voor culturele instellingen vaak onmogelijk om een koppeling te maken tussen vastgestelde subsidie en werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend. Daarom heeft de rekenkamer bij de berekening van de egalisatiereserve de methode gebruikt, zoals die door het ministerie van OCW wordt gehanteerd.

De rekenkamer blijft van oordeel dat het rapport wel een goed beeld geeft van de situatie die ontstaat indien naar de geest van de egalisatiebepalingen uit de *ASA 2004* wordt gehandeld. Dit omdat naar de letter van de *ASA 2004* de bepaling van het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijk kosten van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend bij culturele instellingen vaak niet goed mogelijk is.

Beoordeling van aanvragen en verantwoordingen

Ten aanzien van de opmerkingen die het college maakt over de beoordeling van aanvragen en verantwoordingen constateert de rekenkamer het volgende:

- De rekenkamer heeft in de dossiers van DMO geen zichtbare beoordeling van de aanvraag voor het kunstenplan door DMO aangetroffen. Ook het in de reactie genoemde ambtelijk advies vormde geen onderdeel van het dossier.
- DMO heeft aan de rekenkamer voorbeelden overlegd van subsidies die zijn geweigerd, ingetrokken, verlaagd of stopgezet. Deze hebben echter geen betrekking op de 30 door de rekenkamer onderzocht instellingen, waarbij er op basis van achterblijvende prestaties wel aanleiding was om passende maatregelen te nemen.
- De rekenkamer constateert dat informatie over niet of deels geleverde prestaties geen rol hebben gespeeld bij de vaststelling van de subsidies. Welke informatie over prestaties DMO wel heeft bij de vaststelling van de subsidie is voor de rekenkamer onduidelijk.

De rekenkamer is daarom ook van mening dat het rapport op bovenstaande punten geen onjuiste voorstelling geeft en blijft bij haar conclusies.

Financiële positie van instellingen.

- De gemeente is de afgelopen tijd geconfronteerd met financiële tegenvallers en incidenten bij culturele instellingen. De rekenkamer is van oordeel dat dit deels wordt veroorzaakt door de onduidelijke regelgeving en de wijze waarop het toezicht door de gemeente wordt uitgevoerd. Daarnaast heeft de rekenkamer onder de 30 onderzochte instellingen vastgesteld dat er bij tenminste één instelling extra subsidie is verstrekt voor de exploitatie.
- Uit tabel 4.7 kan niet worden afgeleid dat de accountantsverklaring 2006 bij één instelling ontbreekt. Wel laat tabel 4.7 zien dat er bij één instelling door DMO nog geen formulier voor subsidievaststelling in 2006 is ingevuld, waarop is aangegeven of er een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven.
- De formulering ‘voorstel tot verbetering’ is afgeleid van de formulering op het formulier voor subsidievaststelling zoals DMO die intern hanteert.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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