



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

## **doelmatigheid culturele voorzieningen**



## **1** inleiding

### **1-1** aanleiding

Op 5 oktober 2016 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel met de raad een zogenoemde ‘stemkastsessie’ gehouden over potentiële onderzoeksonderwerpen voor opname in het onderzoeksprogramma van de rekenkamer. Uit deze bijeenkomst is een prioritering van onderwerpen naar voren gekomen die vervolgens met de begeleidingscommissie van de rekenkamer is besproken. Dit alles heeft ertoe geleid dat de rekenkamer onder meer het onderwerp ‘doelmatigheid culturele instellingen’ heeft opgenomen in het onderzoeksprogramma.<sup>1</sup> Hierin is een voorlopige invalshoek voor het onderzoek beschreven. Deze onderzoeksopzet bevat een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak.

### **1-2** leeswijzer

Paragraaf 2 geeft een toelichting op de beleidsmatige en financiële context rond kunst en cultuur. Paragraaf 3 gaat in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend bevat paragraaf 4 de afbakening en de organisatorische context van het onderzoek. In paragraaf 5 wordt de onderzoeksopzet uiteengezet en paragraaf 6 sluit af met een toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

## **2** beleidsmatige en financiële context

### **2-1** beleidsmatige context

Het huidige vigerende beleidskader voor cultuur is de ‘Cultuurnota 2009-2012’. Deze nota is in 2013 geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie is besloten om de cultuurnota 2009-2012 als uitgangspunt voor het cultuurbeleid te handhaven.<sup>2</sup>

De gemeente voelt zich medeverantwoordelijk voor het behoud en de ontwikkeling van cultuur als kracht van de samenleving. Daarom is het haar missie “om iedereen op een laagdrempelige manier toegang te bieden tot het veelzijdige kunst- en culturaanbod en het culturele leven in de gemeente.”<sup>3</sup> De visie van de gemeente is om “met het kunst- en cultuurbeleid te stimuleren, faciliteren en de participatie te bevorderen. Wij willen meer kansen scheppen voor eigen ontwikkeling, dialoog en ontmoeting en willen het onderlinge begrip vergroten, ook tussen mensen met een verschillende etnische en culturele achtergrond.”<sup>4</sup>

#### **drie pijlers**

De gemeente richt zich op een drietal pijlers, te weten: kunst ontdekken, kunst delen en kunst beleven. Onder de eerste pijler ‘kunst ontdekken’ valt het doel om alle inwoners van de gemeente in staat te stellen kennis te maken met kunst en zich creatief te ontplooiën. Hierdoor wordt aan de ene kant persoonlijke ontwikkeling en zelfontplooiing gestimuleerd, aan de andere kant wordt sociale cohesie bevorderd. Bij de tweede pijler ‘kunst delen’ is het doel om het samenleven op een positieve manier

<sup>1</sup> Rekenkamer Capelle aan den IJssel, ‘onderzoeksprogramma 2017’, 5 oktober 2016.

<sup>2</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Evaluatie cultuurnota Kunst ontdekken, Kunst delen, Kunst beleven 2009-2012’, augustus 2013.

<sup>3</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Cultuurnota 2009-2012 Kunst ontdekken, Kunst delen, Kunst beleven’, augustus 2009.

<sup>4</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Cultuurnota 2009-2012 Kunst ontdekken, Kunst delen, Kunst beleven’, augustus 2009.

te bevorderen door het stimuleren van actieve culturele projecten op wijk-, buurt- en stadsniveau. Onderdeel hiervan is ook het zogenoemde ‘community art’. Dit is kunst waarbij in de uitvoering en/of in de distributie wordt samengewerkt met groepen in de samenleving, die meestal niet of slechts beperkt deelnemen aan cultuur. De derde pijler ‘kunst beleven’ heeft als doel om iedere inwoner van de gemeente de mogelijkheid te geven om te kunnen genieten van kunst en cultuur in alle disciplines.<sup>5</sup>

#### zes speerpunten

Uit elke pijler vloeien twee speerpunten voort. In tabel 2-1 worden de verschillende speerpunten en pijlers weergegeven.

**tabel 2-1: pijlers en speerpunten**

| pijlers            | kunst ontdekken  | kunst delen  | kunst beleven  |
|--------------------|--|--|--|
| <b>speerpunten</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kunst- en cultuureducatie</li> <li>• kunst en cultuur van de jeugd</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kunst en cultuur als sociale activiteit</li> <li>• kunst en cultuur toegankelijk en bereikbaar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• culturele infrastructuur</li> <li>• kunst en cultuur in samenhang met de regio</li> </ul> |

Hieronder volgt een nadere toelichting op de speerpunten.<sup>6</sup>

Met het speerpunt ‘kunst- en cultuureducatie’ streeft de gemeente naar een groter aanbod aan kunst- en cultuureducatie, niet alleen voor alle basisschoolkinderen maar ook voor volwassenen (met speciale aandacht voor allochtone inwoners en senioren). De educatie moet door middel van betere samenwerking tussen culturele instellingen, scholen en welzijnsinstellingen worden verankerd in de activiteiten van scholen en instellingen.

Het speerpunt ‘kunst en cultuur van de jeugd’ richt zich op de hiaten in het aanbod van kunst en cultuur voor jongeren van 12 tot 18 jaar. Ook voor deze jongeren moet er de mogelijkheid zijn om deel te nemen aan culturele activiteiten. Bovendien ontbreekt het Capelle aan den IJssel aan een ‘urban’ programmering en is er nauwelijks jeugd- en jongerentheaterprogrammering.

‘Kunst en cultuur als sociale activiteit’ is een speerpunt dat zich richt op de professionalisering van de vele verenigingen. Veel verenigingen zijn geheel afhankelijk van vrijwilligers. De gemeente wil deze druk verminderen, omdat kunst en cultuur een belangrijke bijdrage kan leveren aan de sociale infrastructuur van de buurten en wijken.

Met het speerpunt ‘kunst en cultuur toegankelijk en bereikbaar’ wordt gestreefd naar een representatief kunst- en culturaanbod voor de inwoners van Capelle aan de IJssel en een spreiding van het culturele aanbod over de wijken van de gemeente. Ook

<sup>5</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Cultuurnota 2009-2012 Kunst ontdekken, Kunst delen, Kunst beleven’, augustus 2009.

<sup>6</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Cultuurnota 2009-2012 Kunst ontdekken, Kunst delen, Kunst beleven’, augustus 2009.

financiële drempels voor deelname aan het culturele aanbod zouden zo veel mogelijk moeten worden weggenomen.

Met het speerpunt 'culturele infrastructuur' wordt bedoeld op de diversiteit in culturele instellingen en het aanbod qua faciliteiten die Capelle aan den IJssel heeft voor culturele activiteiten. De gemeente ziet mogelijkheden om de gebouwen met culturele functies beter te benutten.

De gemeente wil met het speerpunt 'kunst en cultuur in samenhang met de regio' zich richten op meer samenwerking in de regio waardoor een kwalitatief betere, toegankelijker en bredere culturele infrastructuur gerealiseerd kan worden.

## 2-2 financiële context

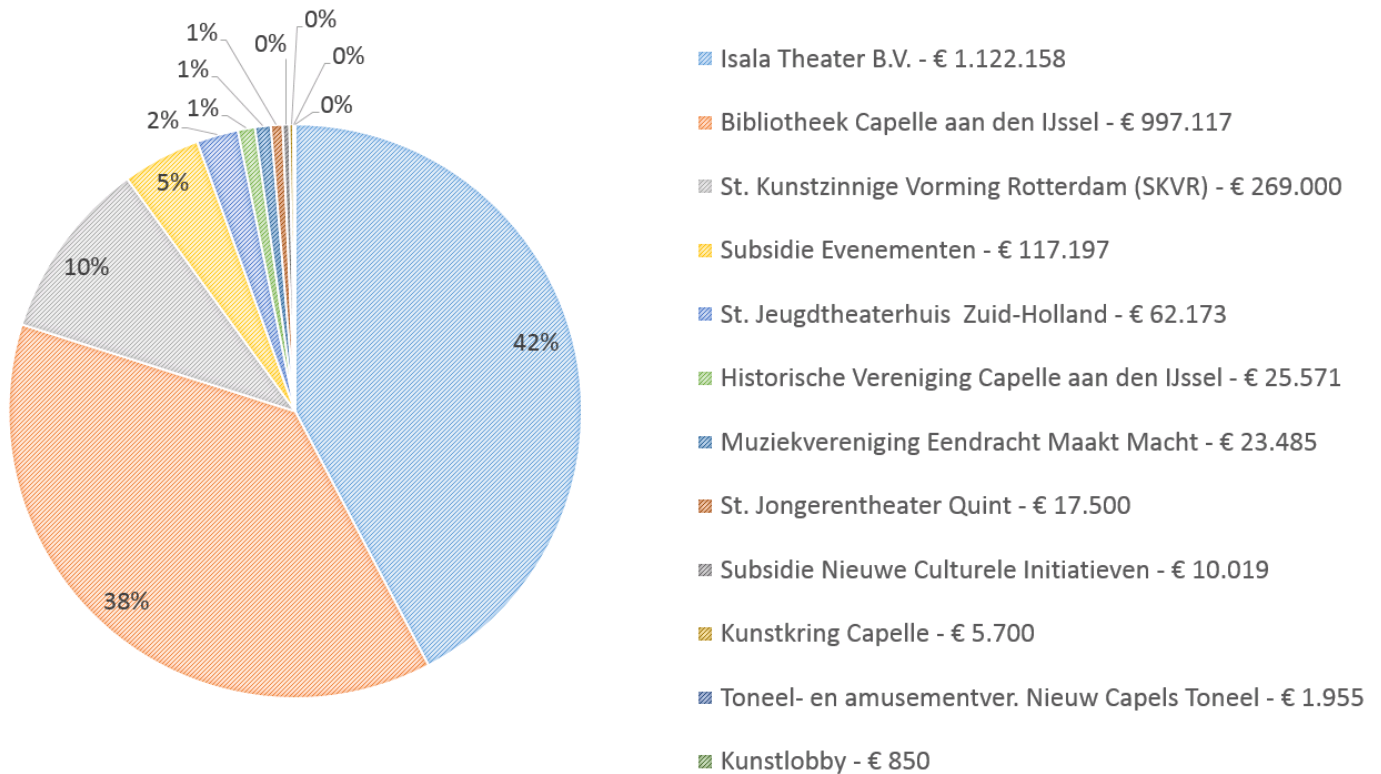
De gemeente heeft de afgelopen jaren een kunst- en cultuursubsidiebudget van om en nabij de € 3 miljoen verstrekt.<sup>7</sup> Het overgrote deel van dit budget wordt als reguliere cultuursubsidie verstrekt. Tevens verstrekt de gemeente cultuursubsidie onder de noemer 'Evenementen' en 'Nieuwe Culturele initiatieven'. In 2015 is er in totaal € 2.652.723,96 aan cultuursubsidie verstrekt. Hiervan is € 2.525.508,71 als reguliere subsidie verstrekt (ruim 95%), € 117.196,50 is verstrekt onder de noemer 'Evenementen' (ruim 4%) en iets meer dan € 10.000 aan 'Nieuwe Culturele Initiatieven' (minder dan 1%).

Onderstaand taartdiagram (zie figuur 2-1) geeft de verdeling van de totale cultuursubsidie in 2015 weer. Omdat de subsidie 'Evenementen' en 'Nieuwe Culturele Initiatieven' in verhouding kleine bedragen zijn en bovendien over vele verschillende ontvangers verdeeld zijn, zijn deze subsidiebedragen als totaal weergegeven. De ontvangers van reguliere subsidie zoals de Bibliotheek, het Isala Theater en St. Kunstzinnige Vorming Rotterdam (SKVR) hebben echter ook op een deel van deze subsidies aanspraak gemaakt. Van de 'Evenementensubsidie' is € 11.100 aan het Isala Theater verstrekt en € 22.140 aan St. Kunstzinnige Vorming Rotterdam. Van de subsidie 'Nieuwe Culturele Initiatieven' is € 8.818,75 aan de Bibliotheek verstrekt.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ambtelijk interview, 12 december 2016.

<sup>8</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'overzicht subsidies cultuur 2015', overzicht is ontvangen op 12 december 2016.

figuur 2-1: subsidieverdeling 2015



### 3 doel- en vraagstelling

#### 3-1 doelstelling onderzoek

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer te beoordelen of de (cultuur)subsidies doelmatig worden besteed.

#### 3-2 onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*In welke mate dragen de prestaties van culturele voorzieningen, waaronder het bereik, bij aan de gemeentelijke culturele doelstellingen en in hoeverre staat dit in verhouding tot de verstrekte subsidie?*

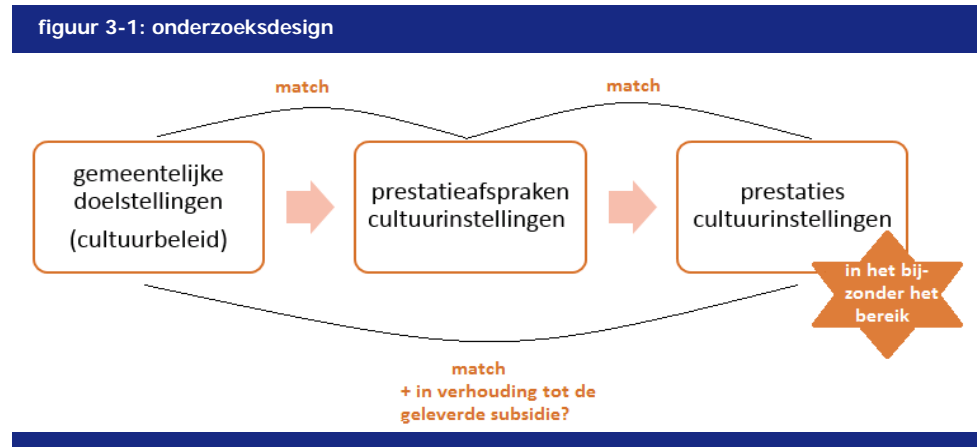
#### deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het verlenen van cultuursubsidies?
- 2 Volgen de subsidieverstrekingen logisch uit het cultuurbeleid?
- 3 In hoeverre worden de prestatieafspraken nageleefd en hoe ziet de gemeente hierop toe?
- 4 In hoeverre dragen de prestaties (waaronder het bereik) van de cultuurinstellingen bij aan de gemeentelijke doelstellingen?

5 Staan de geleverde prestaties in juiste verhouding tot de verstrekte subsidie?

Figuur 3-1 geeft het onderzoeksdesign weer. De verschillende lijnen tussen de blokken geven onderzoeksvragen 2 t/m 5 van de rekenkamer weer. Deelvraag 1 richt zich louter op het eerste blok. Bij het laatste blok staat aangegeven dat in het bijzonder naar het bereik van de cultuurinstellingen gekeken wordt. Met bereik doelt de rekenkamer op de uiteindelijke gebruikers van de cultuurvoorzieningen.



## 4 afbakening en organisatorische context

### 4-1 afbakening

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer een selectie van zes kunstinstellingen gemaakt. Bij de onderzoeksvragen wordt aan de hand van de geselecteerde instellingen getoetst.

Bij de geselecteerde kunstinstellingen dient er sprake te zijn van een subsidierelatie tussen de instelling en de gemeente. De selectie van casussen dient om voldoende diepgang van onderzoek en grondigheid te waarborgen. Het gaat om de volgende instellingen:

- Bibliotheek Capelle aan den IJssel;
- Isala theater;
- St. Kunstzinnige Vorming Rotterdam (SKVR verzorgt het muziekonderwijs);
- Stichting Jongerentheater Quint;
- Historische vereniging Capelle aan den IJssel;
- CAPSLOC cultuurpodium Capelle.

De selectie is tot stand gekomen op basis van de volgende criteria:

- omvang subsidie (de instellingen ontvangen samen ruim 93% van het totale cultuursubsidiebudget);
- spreiding qua functie van de instelling;
- enige spreiding qua grootte van het subsidiebedrag.

CAPSLOC is hieronder wel een uitzondering in de selectie. Er is weliswaar sprake van een financiële relatie, maar deze wordt niet in de vorm van een subsidie uit het cultuurbudget gerealiseerd. CAPSLOC maakt in de periode 2013 tot 2016 onderdeel uit van de aanbesteding van het totale 'welzijnsbeleid' aan Buurtkracht. De rekenkamer

heeft besloten het cultuurpodium toch in haar selectie op te nemen omdat het CAPSLOC cultuurpodium de culturele infrastructuur versterkt en het aanbod voor jongeren vergroot.<sup>9</sup>

In het onderzoek wordt een onderzoeksperiode vanaf 2013 tot en met 2016 gehanteerd. In 2013 is namelijk besloten om de Cultuurnota 2009-2012 als uitgangspunt te blijven hanteren voor de periode 2013-2016. Op deze wijze dekt het onderzoek precies één beleidsperiode af.

In dit onderzoek wordt geëvalueerd in hoeverre de culturele instellingen bijdragen aan het verwezenlijken van de cultuurdoelen van de gemeente. Er wordt niet onderzocht in hoeverre de gemeente haar cultuurdoelen heeft verwezenlijkt.

#### 4-2 organisatorische context

Ten aanzien van het gemeentelijke cultuurbeleid ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de portefeuillehouder cultuur.<sup>10</sup> De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het onderwerp cultuur ligt bij de unit Jeugd, Educatie en Vrije Tijd. Ook de verantwoordelijkheid voor het dossier CAPSLOC valt onder de unit Jeugd, Educatie en Vrije Tijd. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de casus CAPSLOC ligt bij een andere wethouder, namelijk de portefeuillehouder jeugd.<sup>11</sup>

## 5 onderzoeksaanpak

In deze paragraaf worden het normenkader en de onderzoeksmethode gepresenteerd. De normen zullen, indien nodig, nog verder worden uitgewerkt in criteria in het onderzoek zelf.

1 Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het verlenen van cultuursubsidies?

#### normen

- er is een inhoudelijk consistent cultuurbeleid
- de daarin opgenomen doelen zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) vormgegeven

#### methoden

Voor beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de beleidsnota's en onderliggende stukken analyseren. De rekenkamer wil door middel van interviews met beleidsmakers extra inzicht verkrijgen in de invulling van het beleid. Een belangrijk aspect is in hoeverre de maatregelen en plannen van de gemeente logisch aansluiten op de doelen en in hoeverre de doelen meetbaar zijn.

2 Volgen de subsidieverstrekingen logisch uit het cultuurbeleid?

#### normen

- aan de subsidieverstreking worden prestatieafspraken verbonden
- de prestatieafspraken zijn een invulling van de gemeentelijke doelstellingen

<sup>9</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie cultuurnota Kunst ontdekken, Kunst delen, Kunst beleven 2009-2012', augustus 2013.

<sup>10</sup> Momenteel vervult mevrouw Van Cappelle deze functie.

<sup>11</sup> Momenteel vervult mevrouw Hartnagel deze functie.



- de prestatieafspraken zijn meetbaar

**methoden**

Door middel van het bestuderen van de subsidiebeschikkingen aan de geselecteerde instellingen worden de prestatieafspraken geïnventariseerd. Vervolgens wordt getoetst in hoeverre de prestatieafspraken in lijn zijn met de gemeentelijke doelstellingen. Ook wordt gekeken of er prestatieafspraken zijn gemaakt over het bereik van de cultuurvoorziening.

3 In hoeverre worden de prestatieafspraken nagekomen en hoe ziet de gemeente hierop toe?

**normen**

- de instellingen hebben de prestaties in hun jaarverslagen opgenomen
- de instellingen zijn de prestatieafspraken nagekomen
- de gemeente heeft voor het vaststellen van de subsidie gecontroleerd of de instellingen de afspraken zijn nagekomen

**methoden**

Door middel van het bestuderen van inhoudelijke en financiële jaarverslagen en de overige verantwoordingsstukken van de instellingen toetst de rekenkamer in hoeverre de instellingen zich verantwoord hebben over de prestatieafspraken. Tevens wordt gekeken of de gemeente hierop toeziet. Ook worden aan de instellingen nadere vragen gesteld over de mate waarin ze de prestatieafspraken nakomen en in hoeverre ze dit zelf bijhouden en monitoren.

4 In hoeverre komen de prestaties (waaronder het bereik) van de cultuurinstellingen overeen met de gemeentelijke doelstellingen?

**normen**

- de instellingen houden hun prestaties bij
- de prestaties van de cultuurinstellingen dragen bij aan het verwezenlijken van de gemeentelijke cultuurdoelstellingen

**methoden**

Uit de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van cultuur worden de aspecten geëxtraheerd waaraan de culturele instellingen kunnen bijdragen. Voor alle geselecteerde instellingen wordt geïnventariseerd of en in welke mate ze aan deze aspecten voldoen en op deze wijze bijdragen aan de gemeentelijke culturele doelstellingen. De instellingen en hun verantwoordingsstukken worden hiervoor geraadpleegd. Aan de instellingen wordt ook gevraagd of andere data inzicht kunnen bieden in hun prestaties met betrekking tot de culturele doelen van de gemeente.

5 Staan de geleverde prestaties in juiste verhouding tot de verstrekte subsidie?

**normen**

- de cultuurinstellingen leveren vergelijkbare prestaties als andere instellingen met vergelijkbare omvang van subsidie uit gemeenten van vergelijkbare grootte.

#### **methoden**

Deze onderzoeksvraag wordt met behulp van een benchmark uitgevoerd. Voor een aantal nader te selecteren instellingen worden instellingen uit andere gemeenten met vergelijkbare bestemming gezocht. De prestaties van de instellingen uit Capelle aan den IJssel worden vergeleken met de andere instellingen. Door middel van deze vergelijking wordt een oordeel gegeven over de prestaties van de geselecteerde cultuurinstellingen in Capelle aan den IJssel in vergelijking tot de subsidie die de gemeente hiervoor heeft verstrekt.

## **6 organisatie en planning**

### **6-1 organisatie**

het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- mevrouw Yiman Fung (projectleider)
- mevrouw Milou Giesen

### **6-2 planning en procedure**

De voorbereiding van dit onderzoek is in december 2016 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Afronding en publicatie van het onderzoek is voorzien voor de zomer 2017.