

Naam: dr.ir. M. van Lieshout
Functie: Onderzoeker-secretaris Rekenkamer

Zaaknr: Volgt zsm

Betreft: Concept onderzoeksvoorstel
Cultuurbeleid in Arnhem deel 1
De verzelfstandigingen, werkt dat?

31 mei 2017

1. Onderwerp

Onderzoek naar Cultuurbeleid in Arnhem deel 1
De verzelfstandigingen, werkt dat?

2. Aanleiding en afbakening

De gemeente Arnhem is een belangrijk concentratiepunt van culturele uitingen in oost Nederland. In Arnhem is een groot aantal culturele instellingen gevestigd, bijvoorbeeld rijks- of provinciaal gesubsidieerde instellingen als het Gelders Orkest, Introdans, en Oostpool. Daarnaast zijn er instellingen met een veelal gemeentegrenzen overschrijdend aanbod aan voorzieningen. Deels zijn deze instellingen gesubsidieerd en deels zijn ze zelfstandig. Zonder uitputtend te zijn noemen we:

- Musis Sacrum/Schouwburg Arnhem (nu MSSA)
- Museum Arnhem
- Rozet (het Kunstbedrijf)
- Focus Filmhuis
- Posttheater
- Theater aan de Rijn
- Hoftheater
- Luxor Live

De eerste drie bovengenoemde instellingen zijn zogenaamde cultuurwerkmaatschappijen die de laatste jaren op afstand gezet zijn.

Gezien de ambitie van Arnhem als "culturele hoofdstad van Oost-Nederland" (Arnhem stroomt door, 2016), zal de Rekenkamer Arnhem (RKA) de komende jaren waarschijnlijk regelmatig het cultuurbeleid in ogenschouw nemen. Steeds in delen. Voor dit onderzoek beperken we ons tot de drie verzelfstandigde cultuurwerkmaatschappijen. Dat doen we omdat we het onderzoek qua grootte en omvang beheersbaar willen houden en de invloed van de raad mogelijkerwijs door deze verzelfstandiging het meest verandert.

De doelen van verzelfstandiging zijn in het plan van aanpak Musis Sacrum/ Schouwburg Arnhem (februari 2010) als volgt benoemd:

1. Het creëren van een heldere en zakelijke sturingsrelatie en transparante verhoudingen tussen de gemeente in haar rollen als beleidsmaker, opdrachtgever en financier en de culturele instelling als opdrachtnemer en uitvoerder van het beleid.
2. Het bevorderen van cultureel ondernemerschap.
3. Het vergroten van de besluitvaardigheid, de slagvaardigheid, de efficiency en de speelruimte van de culturele instelling.
4. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht van de culturele instelling.

In 2016 heeft gemeente Arnhem een tussenevaluatie gemaakt van het cultuurbeleid: "Arnhem stroomt door" (juni, 2016). Dat onderzoek was niet zozeer gericht op structuur en bestuur, zoals in bovenstaande doelen verwoord, maar bestond uit gesprekken met verschillende instellingen, een digipanel enquête onder 4000 burgers, een TNO-onderzoek naar nieuwe perspectieven op de verbinding van de culturele sector met andere domeinen in Arnhem, en tot slot een overzicht gemaakt van de inspanningen en bereikte resultaten binnen het cultuurbeleid van 2012 tot medio 2016. In de evaluatie wordt gesteld dat:

- de doelstellingen van Stroom¹ nog onverminderd actueel en relevant zijn;
- het bijbehorende subsidiegebouw geen ingrijpende wijzigingen nodig heeft;
- een eventuele wijziging van de subsidieregeling PAC na evaluatie in 2017 volgt;
- er twee aanknopingspunten voor extra impulsen zijn:
 - Makersklimaat: ontwikkeling van talent door versterking van onderlinge kennisdeling en netwerkvorming.
 - Nieuwe verbindingen: het stimuleren van cross-overs tussen verschillende domeinen en daarop anticiperen in beleid en subsidiesystematiek.

De vragen over de aansturing van het cultuurbeleid, zoals aan de Rekenkamer Arnhem (RKA) gesteld tijdens de gesprekken met de fracties komen in deze evaluatie echter niet aan bod. De vragen die de fracties hebben gesteld, hebben betrekking op hoe het cultuurbeleid wordt aangestuurd en welke en hoeveel invloed de raad heeft. Daarnaast wil de raad graag weten of de doelen, zowel de beleidsmatige als de financiële, worden gerealiseerd.

3. Doelstelling

De doelstelling² van dit onderzoek is, gezien de vragen vanuit de raad, drieledig:

1. Inzicht geven in de stand van zaken met betrekking tot de financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen zoals vastgelegd in o.a. de MJPB 2013-2016 en volgende MJPBs en de beleidsdoelstellingen van de verzelfstandigingen zoals bepaald in plan van aanpak MSSA (februari 2010), raadsvoorstel verzelfstandiging gemeentemusea Arnhem (30 september 2013), herstelplan stichting Kunstbedrijf Arnhem en toekomst Rozet (3 februari 2015), de cultuurnota Stroom (2012), Arnhem stroomt door (2016), en eventuele andere nota's.

¹ De hoofddoelstelling wordt in Stroom (2012) geformuleerd als: versterking met cultuur van de economische, sociale en ruimtelijke (= maatschappelijke) ontwikkeling van Arnhem. Deze hoofddoelstelling wordt uitgesplitst in: 1) versterken van de culturele keten, 2) verbreden van cultuurbereik en participatie, 3) profileren & vitaliseren cultureel klimaat Arnhem. Deze drie doelstellingen worden vervolgens vertaald in drie focuspunten: 1) meer evenwicht en samenhang in de culturele keten, 2) een kritische afweging van kosten en opbrengsten binnen de culturele basisinfrastructuur, 3) de profilering van Arnhem als culturele hoofdstad van het Oosten, en daarmee onlosmakelijk verbonden nieuw subsidiesysteem ('gebouw').

² De doel- en vraagstelling kunnen nog aangepast cq aangevuld worden door het onderzoeksbureau, de raad en het college.

2. Evalueren van de betekenis van de verzelfstandigingen/de verschuiving naar cultureel ondernemerschap en de implicaties daarvan voor de rol en positie van de raad.
3. In kaart brengen van mogelijke leer/verbeter punten voor toekomstige verzelfstandigingen op basis van een vergelijking met andere gemeenten.

4. Vraagstelling

De centrale vragen die uit bovenstaande doelstelling voortkomen zijn:

1. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen zoals vastgelegd in o.a. de MJPB 2013-2016 en volgende MJPBs en de beleidsdoelstellingen van de verzelfstandigingen zoals bepaald in de plannen van aanpak/ relevante nota's?
2. Wat zijn de implicaties van de verzelfstandigingen/de verschuiving naar cultureel ondernemerschap voor de rol en positie van de raad en hoe is de raad daarmee omgegaan?
3. Wat kan worden geleerd van andere gemeenten, al dan niet met een regio-functie, als het gaat om het verzelfstandigen van culturele instellingen?

4.1 Deelvragen

1. Vanuit de optiek van de raad:
 - 1.1 Hoe werkt verzelfstandigen van culturele instellingen?
 - 1.2 Hoe zijn de processen van de verzelfstandiging van culturele instellingen verlopen?
 - 1.3 Wat zijn de financiële doelstellingen van de verzelfstandigingen?
 - 1.4 Wat zijn de beleidsdoelstellingen van de verzelfstandigingen?
 - 1.5 Zijn deze doelstellingen behaald?
 - 1.6 Welke financiële consequenties hebben de verzelfstandigingen gehad? (gezien op een tijdlijn? Is er nog extra geld ingepompt)?
 - 1.7 Wat betekent verzelfstandigen voor de politieke sturing/ invloed van de raad?
 - 1.8 Heeft de raad het proces gestuurd/kunnen sturen en hoe heeft ze dit gedaan?
 - 1.9 Heeft deze sturing voordelen voor de instellingen gehad?
 - 1.10 Hebben de burgers wat van deze sturing gemerkt?
 - 1.11 Wat kan de raad hiervan met betrekking tot stuur- en bijstuurmogelijkheden leren?
 - 1.12 Wat kan van andere (al dan niet regio) gemeenten (al dan niet met een regio-functie) worden geleerd?
2. Vanuit de optiek van de instellingen:
 - 2.1 Is er een heldere en zakelijkere sturingsrelatie met de gemeente Arnhem ontstaan?
 - 2.2 Is er meer ruimte gekomen voor cultureel ondernemerschap? Waar blijkt dat uit, op welke wijze is daar invulling aan gegeven?
 - 2.3 Hebben de instellingen meer besluit- en slagvaardigheid gekregen?
3. Vanuit de optiek van de stad en de burgers:
 - 3.1 Hebben de verzelfstandigingen geleid tot meer en betere voorzieningen, voorstellingen, gebruikers, waardering? Waar blijkt dat uit?

5. Normenkader

Het normenkader dient te worden opgesteld door het onderzoeksbureau dat het onderzoek gaat uitvoeren.

6. Planning

Het onderzoek wordt voorbereid in mei-juni (selectie onderzoeksbureaus en voorleggen onderzoekvoorstel aan raad) en uitgevoerd in de periode juli-oktober 2017. De Rekenkamer koerst op aanbidding aan de gemeenteraad, via de Auditcommissie, november 2017. (25 september Nota van Bevindingen vaststellen door de RK, daarna zsm uit voor ambtelijk wederhoor, 23 oktober deadline termijn ambtelijk wederhoor, 30 oktober stelt de RK NvB vast, vervolgens naar college voor bestuurlijk wederhoor).

7. Interne organisatie

De Rekenkamer Arnhem bespreekt als collectief de voortgang en inhoudelijke resultaten van het onderzoek. De secretaris/onderzoeker van de Rekenkamer is het eerste aanspreekpunt. Zij is te bereiken via telefoonnummer 026-3774846 en email Maartje.van.lieshout@arnhem.nl.

Als onderzoeksleider fungeert één der leden van de Rekenkamer.

8. Aanbesteding

De Rekenkamer Arnhem werkt binnen de kaders van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Arnhem. Voor de uitvoering van dit onderzoek wordt aan drie partijen offerte gevraagd. De Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten 2013 van de gemeente Arnhem zijn van toepassing op de uitvoering van de opdracht. Algemene voorwaarden van de offererende partijen worden nadrukkelijk van de hand gewezen.

De offerteaanvraag wordt uitgezet op 31-05-2017 en op 19-06-2017 worden de drie offererende partijen in de gelegenheid gesteld hun voorstel toe te lichten. De startbijeenkomst met de ambtelijke vertegenwoordiging staat gepland voor 26 juni.