

Relaties tussen culturele organisaties en overheid

Musea en poppodia en -festivals

BOEKMAN



Inhoud

3

Sjors Overman en Rogier Brom

Overheden en culturele instellingen

Voor wat hoort wat?

6

Elien Hagedoorn

Van wankel evenwicht naar nieuwe BIS-balans

10

Thijs de Boer

Verantwoordingsrelaties in de popsector en de rol van reputatie

Sjors Overman en Rogier Brom

Overheden en culturele instellingen

Voor wat hoort wat?

Voor wat, hoort wat. Die gedachte is vaak (onuitgesproken) aanwezig als overheden en culturele instellingen elkaar ontmoeten. Maar wát dan? Overheden bieden steun en de culturele sector biedt culturele waarde en versterkt de reputatie van gemeenten, provincies en ons land. Wat die culturele waarde en de reputatie precies inhouden, is vervolgens vaak moeilijk exact te definiëren. In deze editie van Boekman Extra gaan twee auteurs in op deze uitdaging. Op basis van het afstudeeronderzoek dat zij hebben gedaan voor de opleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschap aan de Universiteit Utrecht analyseren zij de relaties tussen culturele organisaties en de overheid.

Culturele organisaties nemen een bijzondere plaats in binnen het publieke domein. De overheid faciliteert ze, met subsidies of anderszins, maar tegelijkertijd is autonomie onmisbaar voor het uitvoeren van hun taken. Dat uitgangspunt zorgt ervoor dat de relatie tussen overheid en cultuur continu onder spanning staat. Gezonde spanning kan goede effecten hebben, maar moet de prestaties niet in de weg gaan staan. Hoe kan de relatie zorgen voor optimale prestaties zonder verstikkende verantwoordingsdruk? Dat is een vraag die al enige tijd speelt in de culturele sector. Een verfrissende blik op deze problematiek kan nieuwe mogelijkheden voor het voetlicht brengen.

In haar artikel over culturele waarde laat Elien Hagedoorn op overtuigende wijze zien hoe een alternatieve benadering door de Raad van Cultuur ervoor zou kunnen zorgen dat de intrinsieke, instrumentele en institutionele waarde van musea tegelijkertijd kunnen worden versterkt. Hiertoe onderzoekt zij de bruikbaarheid van de theorie van de Britse wetenschapper John Holden in de hedendaagse Nederlandse museale context. Voor haar onderzoek sprak ze met een groot aantal stakeholders in en rond de musea die deel uitmaken van de Culturele basisinfrastructuur (BIS). Haar aanbeveling is om naast de intrinsieke waarde van de collectie, ook de institutionele rol van het museum in de samenleving te waarderen.

Naast waarde is verantwoording een centraal element in de relatie tussen overheden en culturele organisaties. Thijs de Boer laat in zijn artikel

zien dat verantwoording bij Nederlandse festivals en poppodia niet alleen over controle gaat, maar ook over reputatie. Hij brengt aan de hand van een serie interviews in beeld hoe de reputatie van gemeenten in deze relatie afhankelijk is van bijvoorbeeld financiële misstanden. De reputatie van festivals en poppodia draait echter om het geven van een podium aan innovatieve en kwalitatief hoogwaardige artiesten. Deze verschillen leiden ertoe dat beide partners hun verantwoordingsdialoog vanuit een heel ander perspectief benaderen. Aan de hand van zijn onderzoek geeft De Boer alternatieve benaderingen om het gesprek over verantwoording aan te gaan en zo de relaties te versterken.

Beide onderzoeken laten op een mooie manier zien dat goede relaties tussen overheden en culturele instellingen investeringen, inspanningen en inlevingsvermogen vragen van beide partners. Moeilijke vragen moeten niet worden vermeden in het gesprek; ambigue antwoorden lijken bevredigend op de korte termijn maar geven geen duurzaam resultaat. Het concreet maken van de specifieke waarde die musea en andere culturele organisaties kunnen vertegenwoordigen, helpt om een gemeenschappelijk doel na te streven. Daar moeten soms moeilijke keuzes voor worden gemaakt. Telt elke bezoeker even zwaar, of moeten bezoekers uit de eigen stad, uit een ander land, of uit bepaalde groepen in de samenleving juist meer meetellen? Is een positieve *peer review* over inhoudelijke kwaliteit wel of niet ondergeschikt →

aan publieksbereik? Voor het beantwoorden van dergelijke vragen moeten beide partijen elkaars positie beter in ogenschouw nemen om zo tot een constructief gesprek te komen.

Om zich beter te kunnen verplaatsen in elkaar is het daarnaast nodig elkaars uitgangspunten, doelen en vooral ook risico's te kennen. Een serie matige optredens bij een lokaal podium levert een zeer gering risico op voor een wethouder. Maar niet voor de concertzaal. Tegelijkertijd zullen bezoekers van het podium niet wakker liggen als subsidies voor popmuziek verkeerd besteed blijken. Kiezers in verkiezingstijd denken daar vanzelfsprekend anders over.

Kortom: 'voor wat, hoort wat' zou niet het ambigue en afstandelijke adagium moeten zijn dat leidend is in de relaties tussen culturele instellingen en de overheid. Beide partijen moeten concreet maken waar het precies om gaat. En samen op zoek gaan naar de inzet en investering die daarbij passen. •



Sjors Overman is universitair docent bij de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap



Rogier Brom is onderzoeker en projectcoördinator bij de Boekmanstichting

Elien Hagedoorn

Van wankel evenwicht naar nieuwe BIS-balans

In 2016 kwam de Raad voor Cultuur tot de conclusie dat de huidige beoordelingssystematiek voor de Culturele Basisinfrastructuur (BIS) op de schop moet. De aard en de samenstelling van de BIS zijn aan herijking toe, schreef de Raad in de introductie van het vorige advies (Raad voor Cultuur 2016). Waarom? Omdat de groep BIS-musea volgens de Raad door bezuinigingen en politieke ingrepen een enigszins willekeurig karakter heeft gekregen. Dit artikel is het resultaat van een eigen zoektocht naar wat er veranderd zou moeten worden aan dat karakter, en wat dat zou opleveren. De vondst: in de beoordeling is te weinig aandacht voor de institutionele waarde van musea. Ook zou de Raad voor Cultuur een actievere rol kunnen aannemen in het beoordelingsproces.

Hoe de kwaliteit van musea wordt beoordeeld als uitgangspunt voor overheids subsidie, is al langere tijd onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Ook was het onderwerp van verschillende Boekmanstudies. Zo ging de publicatie *Effectief cultuurbeleid* van Quirijn van den Hoogen over *evidence-based* beleid als basis voor cultuurbeleid (Hoogen et al. 2012). Claartje Bunnik en Edwin van Huis gingen in *Niet tellen maar wegen* in op prestatieafspraken tussen cultuurinstellingen en subsidiërende overheden en hoe deze verbeterd kunnen worden (Bunnik et al. 2011). In *Naar waarde gewogen* pleitte Bunnik voor een subsidie- en beoordelings-systematiek waarin ruimte is voor een meer kwalitatieve benadering, met de focus op de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke waarde van een instelling. Bunnik schreef dat die waarden als gevolg van bureaucratie en juridisering minder aandacht krijgen (Bunnik 2016).

Ook de WRR besteedde er in het rapport *Cultuur herwaarderen* aandacht aan. Daarin schetste het adviesorgaan dat de focus binnen het cultuurbeleid in grote mate op sociale en economische effecten van cultuur was komen te liggen. Het rapport was een waarschuwing voor instrumentalisering binnen de sector (Schrijvers et al. 2015).

Voor mijn afstudeeronderzoek binnen de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht besloot ik me te verdiepen in deze thematiek. De focus in het onderzoek lag in het bijzonder op musea. Dit artikel is een representatie van de scriptie *Het gemis van de BIS* (Hagedoorn 2018).

Behoudende BIS

De culturele sector bestaat uit een grote verscheidenheid gezelschappen, podia en musea. Musea die subsidie van de rijksoverheid willen ontvangen, dienen daarvoor een aanvraag in waarin ze onder meer hun uitgaven, activiteiten en plannen beschrijven. De Raad voor Cultuur bekijkt die aanvragen en adviseert hierover aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Voor deze adviezen worden door de minister vastgestelde criteria gebruikt. De criteria voor musea voor de cultuurplanperiode 2017-2020 zijn kwaliteit, educatie en participatie en maatschappelijke waarde. Na het advies

besluit de minister of een museum een plek krijgt (zelden), verliest (zelden) of behoudt (meestal) in de groep instellingen, die gezamenlijk de BIS heet en in die hoedanigheid subsidie van de rijksoverheid ontvangt. Ook wordt op dat moment de hoogte van het subsidiebedrag vastgesteld.

Zoals uit bovenstaande blijkt, gaat het in het geval van musea eigenlijk bijna altijd om het behouden van die plek, want de groep musea in de BIS is de afgelopen jaren nagenoeg onveranderd gebleven. De groep is historisch gegroeid, en binnen deze samenstelling zit weinig tot geen beweging. Het enige dat het afgelopen decennium is veranderd is dat in 2009 het Nationaal Glasmuseum Leerdam erbij is gekomen en Slot Loevestein sinds 2017 geen onderdeel meer is van de BIS, maar wel nog subsidie ontvangt vanuit de Erfgoedwet. Voor een sector waar het behoud – van kunst en erfgoed – tot in de haartvaten zit, is dit niet verrassend. Het is ook begrijpelijk: het biedt zekerheid. Maar deze conservatieve kijk op musea kent ook nadelen.

Ruimtegebrek

In de huidige systematiek is namelijk geen ruimte voor nieuwkomers. In de eerste plaats niet in financieel opzicht. In de plannen voor het cultuurbeleid voor 2017-2020 streefde toenmalig minister van OCW, Jet Bussemaker, naar stabiliteit binnen de sector (Bussemaker 2015). Na de bezuinigingen van Halbe Zijlstra in 2012, die destijds staatssecretaris voor cultuur was, was dat meer dan welkom. De minister stelde vast dat als musea die in de periode 2013-2016 in de BIS zaten een positieve beoordeling zouden krijgen van de Raad, deze recht hadden op ten minste 90 procent van de subsidie van het budget dat in die vorige periode was ontvangen. Goed presterende BIS-musea konden zo plannen voor de lange termijn maken en hoefden daardoor minder onzeker te zijn over hun toekomst.

Het bijeffect van het op deze manier voorrang geven was dat hiermee echter ook vernieuwing tegen werd gegaan. Op het moment dat alle goed presterende BIS-musea een positief advies zouden krijgen, was er gewoonweg geen geld meer over voor een nieuw museum binnen de BIS.

Naast het gebrek aan financiële ruimte, was er ook inhoudelijk weinig ruimte voor nieuwkomers. Het criterium kwaliteit was een

conditio sine qua non: de kwaliteit van de kern-activiteiten en het artistieke niveau was essentieel voor het krijgen van een positief advies. Musea die bijvoorbeeld uitmuntend zijn op educatief en participatief gebied, maar wier kern-activiteiten van onvoldoende kwaliteit zijn, maken weinig kans op een plek in de BIS. Deze groep vist dus achter het net. Andersom hoeven musea die bijvoorbeeld een belangrijke collectie hebben en een hoge kwaliteit kunnen garanderen, maar minder aandacht besteden aan de andere criteria, zich over het algemeen geen zorgen te maken. Het is deze groep die opnieuw gesubsidieerd wordt, en zich daarmee verder kan ontwikkelen. Zie het als een opwaartse spiraal, waarin de BIS zichzelf bevestigt en versterkt. Van een infrastructuur mag je een dergelijk fundament verwachten, maar het gevolg is dat er dus weinig vernieuwing plaatsvindt.

Definitiestrijd

Een voorbeeld van een museum waar geen plek voor was, is GeoFort, dat een aanvraag voor een plek in de BIS 2017-2020 had ingediend maar negatief werd beoordeeld. GeoFort ziet zichzelf als een *science centre* en museum, maar volgens de ICOM-definitie die door de Raad voor Cultuur wordt gehanteerd, is het de vraag of het dat is. De Raad oordeelde in ieder geval dat het karakter van GeoFort niet museaal genoeg was en vond de aanvraag niet toereikend om het museum op te nemen in de nationale infrastructuur.

Over dat museale karakter verschildte het museum dus van mening met de Raad. Dit leek niet te gaan over het niet voldoen aan die criteria, maar wel om de aard ervan. Het museum zou op basis van andere criteria beoordeeld willen worden. Anders gezegd lijkt er een mismatch te

bestaan tussen de manier waarop de Raad het museum beoordeelde, en hoe het museum beoordeeld zou willen worden. Ze hebben een ander idee over de manier waarop het museum van waarde is. Deze mismatch legt een interessante spanning bloot tussen de waarde die museumbestuurders toedichten aan hun museum, en de waarde die de Raad beoordeelt. Maar om wat voor waarden gaat het dan eigenlijk?

Culturele waarde

John Holden, gasthoogleraar aan de Universiteit van Leeds, onderscheidt in zijn publicatie voor denktank Demos drie verschillende culturele waarden: de intrinsieke, instrumentele en institutionele waarde (Holden 2004). De intrinsieke waarde is de set waarden die betrekking heeft op de subjectieve ervaring van cultuur. Dit kan op intellectueel, emotioneel of spiritueel vlak zijn. De kunstopvatting *l'art pour l'art*, die als uitgangspunt heeft dat de intrinsieke waarde van kunst het enige is waarop zij gewaardeerd moet worden, wordt hier vaak aan verbonden. Het gaat over de individuele ervaring die iemand heeft bij het beleven van kunst en cultuur. Daarnaast zijn sommige effecten van kunst en cultuur meer instrumenteel van aard. Van kunst en cultuur wordt gezegd dat deze een bijdrage leveren aan andere beleidsdomeinen, zoals onderwijs, werkgelegenheid en de zorg. Cultuur stimuleert economische ontwikkeling, en kan bijvoorbeeld de leerprestaties van kinderen vergroten.

De institutionele waarde betreft de dimensie van culturele waarde die betrekking heeft op hoe een culturele instelling een bijdrage levert aan het publieke domein, op de betekenis van een instelling als publiek instituut. Deze waarde gaat over de bijdrage van cultuur aan gelijkheid en rechtvaardigheid, het vertrouwen in het publieke domein en gezondheid, zegt Holden.

Cultuurbeleid dat alleen stoelt op één van die drie waarden, is volgens mij ondenkbaar. Cultuur is per definitie niet alleen intrinsiek, instrumenteel of institutioneel van waarde. Een gegeven is dat de Raad voor Cultuur veel aandacht heeft voor kwaliteit, een criterium voor intrinsieke waarde. Maar juist kwaliteit is moeilijk hard te maken. De pogingen van bestuurders om deze kwaliteit meetbaar te maken, leidden, zo waarschuwde de WRR, tot instrumentalisering (Schrijvers et al. 2015). De institutionele

→

De Raad voor Cultuur heeft veel aandacht voor kwaliteit. Maar juist kwaliteit is moeilijk hard te maken

waarde van musea, waarbij het museum wordt gezien als instituut voor leren, cultuur en participatie, blijft onderbelicht. In het beoordelingskader voor de BIS lijkt deze waarde gedekt te zijn door het criterium maatschappelijke waarde. Maar dat criterium, dat verrassend genoeg bestaat uit de dimensies publieksbereik en ondernemerschap, dekt niet helemaal de lading.

Musea zijn namelijk méér dan huizen van kunst en erfgoed. Zij zijn plekken waar mensen elkaar ontmoeten, leren en participeren. De manier waarop musea in die rol omgaan met hun publiek, is essentieel. De institutionele waarde gaat over de bijdrage van cultuur aan concepten van publieke waarde die niet veranderen. Om deze waarde van een instelling te beoordelen, zou de sector er goed aan doen de maatschappelijke, institutionele waarde als een op zichzelf staand criterium te beoordelen, in plaats van aan de hand van bovengenoemde dimensies. Musea worden zo aangespoord om hun rol als instituut in de samenleving uit te werken in de subsidieaanvraag.

Actieve rol voor de Raad

Mijn onderzoek naar de manier waarop de BIS-beoordeling geoptimaliseerd zou kunnen worden, bracht naast de onbalans in culturele waarden ook een ander aspect naar boven, en dat is de rol van de Raad voor Cultuur.

Naast deze nieuwe invulling van het criterium maatschappelijke waarde, zou een actievere rol van de Raad voor Cultuur ook kunnen bijdragen aan een betere balans tussen de waarden. Met de invoering van de Erfgoedwet in 2016 is de eerste stap voor deze nieuwe rol in feite al gezet. Nu de zorg voor de rijkscollectie wordt gegarandeerd binnen de Erfgoedwet, is er ruimte voor een nieuwe vorm van waardebeoordeling voor de activiteiten van musea.

Afgezien van het monitorgesprek op de helft van de subsidieperiode, is in de huidige beoordelingssystematiek de rol van de Raad voor Cultuur vrij passief. Het huidige systeem belooft musea eerder voor hun goede aanvraag dan voor hun goede prestaties. Om beter aan te sluiten bij de culturele waarde van musea, zou de Raad voor Cultuur een meer actieve rol kunnen spelen. Onafhankelijk van wat musea schrijven, en onafhankelijker van de criteria van de minister van

OCW, zou de Raad zelf meer op zoek kunnen gaan naar op welke manier musea van waarde zijn. Op deze manier zou er meer aandacht zijn voor de instrumentele en institutionele waarde. Omdat de culturele waarden daardoor parallel worden ontwikkeld, draagt dit bij aan de publieke ruimte.

In wankel evenwicht was de titel van het Sectoradvies Musea dat in 2018 verscheen (Raad voor Cultuur 2018). Evenwicht in een gezonde museale sector bestaat uit een balans in intrinsieke, instrumentele en institutionele waarde. Om deze balans in de BIS te vinden, kan juist het wankelen voor verrassingen zorgen. •

Literatuur

- Bunnik, C. en E. van Huis (2011) *Niet tellen maar wegen: over de zin en onzin van prestatieafspraken in de culturele sector*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Bunnik, C. (2016) *Naar waarde gewogen: een nieuw model voor kwaliteitsbeoordeling bij de toekenning van cultuursubsidies*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Bussemaker, J. (2015) *Ruimte voor cultuur: uitgangspunten cultuurbeleid 2017-2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hagedoorn, E. (2018) *Het gemis van de BIS: een kwalitatief onderzoek naar hoe de beoordeling voor de BIS geoptimaliseerd kan worden zodat deze beter aansluit bij de culturele waarde van musea*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Holden, J. (2004) *Capturing cultural value: how culture has become a tool of government policy*. Londen: Demos.
- Hoogen, Q.L. van den (et al.) (2012) *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Raad voor Cultuur (2016) *Advies culturele basisinfrastructuur 2017-2020: aanvullend advies*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2018) *In wankel evenwicht: sectoradvies musea*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Schrijvers, E. (et al.) (2015) *Cultuur herwaarderen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



Elien Hagedoorn
is freelance
redacteur.
Ze studeerde
psychologie
en publiek
management aan
de Universiteit
Utrecht

Thijs de Boer

Verantwoordings- relaties in de popsector en de rol van reputatie

Poppodia en -festivals (hierna: poporganisaties) en gemeenten hebben vaak gemeenschappelijke doelen: op cultureel gebied excelleren, talentontwikkeling faciliteren, en een mooie ervaring aan bezoekers en inwoners bieden. Net als veel andere culturele instellingen worstelen poporganisaties met het vormgeven van hun verantwoordingsrelatie. Mijn onderzoek naar de verantwoordingsrelaties tussen poporganisaties en gemeenten laat zien dat de reputaties van de gemeenten en poporganisaties essentiële onderdelen zijn om zulke relaties te begrijpen, maar dat ze een andere basis hebben. Meer aandacht voor reputatie in het vormgeven van verantwoordingsrelaties kan problemen helpen voorkomen.

Publieke verantwoording – de (gevoelde) verplichting om inzicht te geven in het eigen handelen en dit indien nodig toe te lichten en te rechtvaardigen (Schillemans 2007, 61) – manifesteert zich op vele manieren in de cultuursector. Culturele instellingen leggen onder andere verantwoording af aan hun raad van toezicht of bestuur, subsidieverstrekkers, fondsen, de media en samenwerkingspartners. Een van de belangrijkste verantwoordingsrelaties is die met de gemeente. Culturele instellingen worden vaak gesubsidieerd door gemeenten, waardoor ze verplicht zijn aan ambtenaren en wethouders te laten zien welke prestaties zijn behaald met het publieke geld. En gemeenten kunnen op die manier controleren of hun geldelijke bijdrage aan culturele instellingen daadwerkelijk wordt gebruikt voor de realisatie van het gemeentelijke cultuurbeleid. Het onderhouden en monitoren van verantwoordingsrelaties is daarom een substantiële bezigheid voor lokale overheden.

Gemeente Rotterdam en het Wereldmuseum

In mijn onderzoek was er geen gemeente waar de worsteling met verantwoordingsrelaties zo duidelijk is als Rotterdam. Om deze worsteling goed te begrijpen, moeten we meer dan een decennium terug in de tijd. In 2005 werd het Wereldmuseum verzelfstandigd, waarbij een verzelfstandigingsovereenkomst werd gesloten met daarin afspraken over de verantwoordelijkheden en verwachte prestaties. Vervolgens was het aan de gemeente Rotterdam om toezicht te houden op het Wereldmuseum en de gemaakte afspraken. Rotterdam verzaakte hierin. Zo concludeert de Rekenkamer Rotterdam na een

grondig onderzoek dat de gemeente ‘na de verzelfstandiging onvoldoende [heeft] stil gestaan (sic) bij de rol en verantwoordelijkheid die zij ten opzichte van het Wereldmuseum heeft’ (Rekenkamer Rotterdam 2015, 14). De Rekenkamer Rotterdam formuleerde een aantal aanbevelingen ter verbetering van de verantwoordingsrelatie met het Wereldmuseum. Binnen deze aanbevelingen is een belangrijke rol weggelegd voor het formaliseren van verschillende aspecten van de verantwoordingsrelatie, wat betekent dat er procedures en regels worden ingesteld om zodoende de externe controle aan te scherpen.

Dit is een bekende bestuurlijke reflex. Het instellen van bindende regels is een belangrijk beleidsinstrument (Heuvel 2005). Het formele karakter van regels kent ontegenzeggelijk voordelen. Het formaliseren van ambtelijke processen kan bijvoorbeeld bijdragen aan de controlebaarheid van het handelen (Du Gay et al. 2012). Zeker na de aangetoonde misstanden bij het Wereldmuseum is formeel toezicht op het herstel ervan geen overbodige luxe.

De Rekenkamer Rotterdam adviseerde ook om systematisch na te gaan in hoeverre formalisering opportuun zou zijn voor de verantwoordingsrelaties met de andere culturele instellingen, waaronder poporganisaties (Rekenkamer Rotterdam 2015, 29). De gemeente Rotterdam koos ervoor om alle verantwoordingsrelaties te formaliseren. Volgens een betrokken ambtenaar is het toezicht op zaken als de *governance* in extreme mate verscherpt.

Formalisering van publieke verantwoording

De stap om alle verantwoordingsrelaties te formaliseren is moeilijk te begrijpen vanuit een functioneel perspectief aangezien er grote verschillen zijn tussen poporganisaties en het Wereldmuseum. Poporganisaties krijgen bijvoorbeeld minder subsidie en dragen geen specifieke verantwoordelijkheid, zoals het beheren van een deel van de gemeentelijke kunstcollectie. Het lijkt daarom eerder een strategische maatregel met als doel de beschadigde reputatie van de gemeente Rotterdam te herstellen, waarmee ze aan de buitenwacht kan laten zien dat ze haar taak als toezichthouder serieus neemt, en dient dus niet zozeer het algemene belang. →

Het onderhouden en monitoren van verantwoordingsrelaties is een substantiële bezigheid voor lokale overheden

Rotterdam is niet uniek in het toepassen van deze logica. Zo schrijft Lisa A. Dicke (2002, 468): ‘External control methods give the appearance of upholding accountability in contracting – even when they are ineffective – which, in part, may explain why they are so popular.’ Ondanks de mogelijke nadelige effecten (Schillemans 2013) wordt goede publieke verantwoording vaak gedefinieerd als formeel toezicht waarbij het in de kern draait om het opsporen en straffen van fouten. Het verscherpte, formele toezicht zorgt ervoor dat de verantwoordingsrelaties van de gemeente Rotterdam meer gaan lijken op dit ideaaltypische model.

Het schandaal rondom het Wereldmuseum en het reputatiemanagement van de gemeente Rotterdam zijn direct met elkaar verbonden. Het heeft namelijk een grote impact op de reputatie van beide organisaties in de verantwoordingsrelatie. Zo was het Wereldmuseum lange tijd negatief in het nieuws wegens het mismanagement en lag de gemeente als toezichthouder op de culturele sector onder vuur tijdens het publieke debat in onder andere de gemeenteraad en de media. Het verscherpen van het toezicht op zaken als de governance moet stakeholders zoals de gemeenteraad, media, het culturele veld en de kiezers weer laten geloven dat de gemeente Rotterdam in staat is om slecht presterende en gemanagede culturele instellingen te corrigeren en bij te sturen.

Waar de reputatie van gemeenten voornamelijk afhankelijk is van procedurele aspecten, is die van culturele instellingen grotendeels afhankelijk van de prestaties op cultureel gebied. De kritiek op het Wereldmuseum was bijvoorbeeld sterk gericht op de beperkte culturele kwaliteit van het museum. Dat regels en proce-

dures niet werden gevolgd kwam minder prominent naar voren. Hier zit in essentie het probleem. Gemeenten en culturele instellingen streven dezelfde doelen na maar hun reputaties zijn afhankelijk van verschillende aspecten. Een focus op het beschermen van de eigen reputatie ondermijnt de noodzakelijke samenwerking om goed cultuurbeleid te realiseren.

Verantwoordingsdialogoog

Opvallend is dat een aantal maanden na de publicatie van het Rekenkamerrapport de gemeente Rotterdam een hele andere toon aanslaat in een visiedocument behorende bij het *Beleidskader cultuurplan 2017-2020*. Daarin schrijft ze: ‘Wij constateren dat de top-downrelatie tussen overheid en maatschappij niet meer vanzelfsprekend is, sterker nog, dat publiek-private samenwerking en een gelijkwaardige relatie tussen overheid en samenleving meer en meer het uitgangspunt voor het handelen van de overheid worden. In die algemeen waarneembare trend past ook een herijking van de relatie tussen overheid en culturele sector’ (Gemeente Rotterdam 2015, 23).

In het beleidskader wordt een ‘verantwoordingsdialogoog’ voorgesteld ‘die meer recht doet aan de kwaliteit van de culturele sector’ (Gemeente Rotterdam 2015, 26). Deze dialoog houdt in dat er ‘jaarlijks één of meer inhoudelijke gesprekken [worden] gevoerd op basis van gelijkwaardigheid’ (Ibid.). Deze gelijkwaardige relatie verschilt sterk van het formele, hiërarchische toezicht dat is ingesteld naar aanleiding van het Rekenkamerrapport. De gemeente Rotterdam lijkt dus een tweesporenbeleid te voeren door enerzijds ruimte te bieden aan een gelijkwaardige verantwoordingsdialogoog en anderzijds toezicht te formaliseren.

Hoe kan dit ogenschijnlijk tegenstrijdige beleid worden uitgelegd? Hierin speelt reputatie een cruciale rol. Het formele toezicht heeft met name betrekking op wat wordt beschouwd als de kerntaken van de gemeente, zoals het toezien op de *governance*. De verantwoordingsdialogoog is juist gericht op de kerntaken van culturele instellingen, namelijk het aanbieden van kwalitatieve kunst en cultuur. Over dat laatste heeft een gemeente weinig te zeggen. Gemeenten bepalen hoogstens dat er een minimumaantal producties en bezoekers moet worden behaald maar niet →

Gemeenten en culturele instellingen streven dezelfde doelen na maar hun reputaties zijn afhankelijk van verschillende aspecten

wie er op het podium staat of welke muziek de dj draait. Een inhoudelijke, gelijkwaardige dialoog is mogelijk omdat de gemeente geen duidelijke verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de kunst en cultuur. Hierdoor loopt de gemeente Rotterdam nauwelijks risico op reputatieschade als blijkt dat de verantwoordingsdialoog onsuccesvol is.

Wenselijkheid van reputatie gedreven verantwoording

Een belangrijke vraag is in hoeverre het wenselijk is dat de publieke verantwoording veelal gedreven wordt door het beheersen van reputatierisico's. Er zijn drie potentiële nadelen te noemen. Ten eerste, als reputatie gedreven verantwoording resulteert in formeel toezicht kan dit het onderlinge vertrouwen, de bereidheid om te leren, eerlijkheid en openheid ondermijnen (Dicke 2002; Whitaker et al. 2004). In de casus van de gemeente Rotterdam is het bijvoorbeeld goed denkbaar dat poporganisaties minder snel vrijwillig informatie zullen delen omdat het altijd later tegen hen kan worden gebruikt in formele verantwoordingsprocessen. Het is dan moeilijker om te leren van het verleden aangezien er minder informatie wordt gedeeld.

Ten tweede, reputatie gedreven verantwoording kan leiden tot onnodige bureaucratie. Gemeenten die er zeker van willen zijn dat ze een minimaal reputatierisico lopen, zullen veel informatie nodig hebben van poporganisaties. Een groot deel van die informatie dient niet direct het belang van de popsector. Zeker als verantwoordingsverplichtingen het doel hebben de reputatie van de gemeente te beschermen is het twijfelachtig of poporganisaties het nut daarvan zullen inzien (zie ook Overman 2017).

Onderling vertrouwen is essentieel

Poporganisaties zullen in zo'n geval met tegenzin en minimale inspanning proberen te voldoen aan deze verplichtingen (Busuioac et al. 2017).

Ten derde kan reputatie gedreven verantwoording resulteren in te weinig aandacht voor kerntaken van poporganisaties. In het geval van de gemeente Rotterdam wordt dit deels opgelost door het toevoegen van de verantwoordingsdialoog naast het formele toezicht. In gemeenten met minder capaciteit is dit waarschijnlijk onmogelijk. Daar staan poporganisaties er alleen voor als het gaat om het waarborgen van de culturele kwaliteit en blijft de potentie van een strategisch partnerschap tussen het culturele veld en de gemeente onderbenut.

Het alternatief

Genoemde nadelen kunnen worden voorkomen door proactief na te denken over verantwoordingsrelaties en deze in dialoog vorm te geven (Whitaker et al. 2004). Een eerste stap kan zijn duidelijk af te spreken wie waar verantwoordelijk voor is en wat de wederzijdse verwachtingen zijn. Daarbij dient te worden erkend dat gemeenten en poporganisaties afhankelijk van elkaar zijn. Dit zal leiden tot minder formele controle op procedurele aspecten aangezien gemeenten aannemen dat poporganisaties zelf ook graag willen dat bijvoorbeeld hun *governance* en financiën goed geregeld zijn. De gemeente kan dan een meer faciliterende in plaats van controlerende rol spelen. De wederzijdse afhankelijkheid bestaat trouwens niet alleen op het gebied van kennis en geld, maar ook op dat van reputatie. Bovenstaande casus laat goed zien dat het Wereldmuseum en de gemeente Rotterdam een groot aantal stakeholders delen. Denk bijvoorbeeld aan de gemeenteraad, media en kiezers/bezoekers. De slechte verantwoordingsrelatie zorgde voor een slechte reputatie van beide onder deze stakeholders. Er is dus een gezamenlijk belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goede verantwoordingsprocessen zodat reputatierisico's kunnen worden vermindert.

Onderling vertrouwen is essentieel. Als dat ontbreekt, kan een hiërarchische verhouding nodig zijn, maar die is op de lange termijn onhoudbaar en onwenselijk. Poporganisaties zijn intrinsiek gemotiveerd om bijzondere producties neer te zetten en daarmee bij te dragen aan →

de doelen die gemeenten ook nastreven (Johnson 2017). Ook alle gemeenteambtenaren die ik heb geïnterviewd, hadden een enorme passie voor de kunst en cultuur in de gemeente. Juist daar ligt de kracht van de samenwerking. De taak aan poporganisaties en gemeenten is te werken aan een gezamenlijke reputatie en gepaste trots op al die mooie kunst en cultuur die er zonder hen niet zouden zijn. ●

Literatuur

- Busuioc, E.M. en M. Lodge (2017) 'Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation'. In: *Public Administration Review*, jrg. 77, nr. 1, 91–100. (doi.org/10.1111/puar.12612)
- Day, P. en R. Klein (1987) *Accountabilities: five public services*. London/New York: Tavistock Publications.
- Dicke, L.A. (2002) 'Ensuring accountability in human services contracting: can stewardship theory fill the bill?'. In: *The American Review of Public Administration*, jrg. 32, nr. 4, 455–470. (doi.org/10.1177/027507402237870)
- Du Gay, P. en H. Byrkeflot (2012) 'Bureaucracy: an idea whose time has come (again)?'. In: *Reinventing hierarchy and bureaucracy: from the bureau to network organizations*, 85–109.
- Gemeente Rotterdam (2015) *Reikwijdte & armslag: beleidskader cultuurplan 2017-2020*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Heuvel, J.H.J. van den (2005) *Beleidsinstrumentatie sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Johnson, W. (2017) 'Weird music: tension and reconciliation in cultural-economic knowledge'. In: *Cultural Sociology*, jrg. 11, nr. 1, 44–59.
- Overman, S. (2017) *Felt accountability in core vs. non-core tasks*. Gepresenteerd bij NIG Annual Work Conference 2017.
- Rekenkamer Rotterdam (2015) *Werelden van verschil: onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schillemans, T. (2013) 'Moving beyond the clash of interests: on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies'. In: *Public Management Review*, jrg. 15, nr. 4, 541–562. (doi.org/10.1080/14719037.2012.691008)
- Whitaker, G.P., L. Altman-Sauer en M. Henderson (2004) 'Mutual accountability between governments and nonprofits: moving beyond "surveillance" to "service"'. In: *The American Review of Public Administration*, jrg. 34, nr. 2, 115–133. (doi.org/10.1177/0275074004264091)



Thijs de Boer is promovendus aan de Universiteit Leiden en heeft een master Research in Public Administration and Organizational Science van de Universiteit Utrecht.

Colofon

Boekman Extra is een onregelmatig verschijnende digitale uitgave van de Boekmanstichting.

De Boekmanstichting verzamelt en verspreidt kennis en informatie over kunst en cultuur in beleid en praktijk. Het werkterrein omvat het kunst- en cultuurbeleid van de overheden, particuliere financiering van kunst, de sociaal-economische en juridische aspecten van de kunsten en het kunstenaarsberoep, marketing en sponsoring, culturele organisaties en manifestaties, kunst in relatie tot (nieuwe) media, cultuurbehoud, kunst-educatie, amateurkunst en kunstvakonderwijs.

Zie ook www.boekman.nl

Redactie

Rogier Brom,
Jack van der Leden,
André Nuchelmans

Productie

André Nuchelmans

Redactieadres

Boekmanstichting,
t.a.v. redactie
Boekman Extra
Herengracht 415,
1017 BP Amsterdam,
telefoon 020 – 624 37 36,
e-mail
redactie@boekman.nl

Kopij volgens de redactie-aanwijzingen via e-mail

Eindredactie en correctie

Taalbureau IJ, Amsterdam

Beeldredactie

André Nuchelmans,
Joseph Plateau grafisch
vormgevers

Vormgeving

Joseph Plateau grafisch
vormgevers, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Al het mogelijke is gedaan om rechthebbenden van beeld te achterhalen. Indien u meent over auteursrechten te beschikken van beeld in deze *Boekman Extra*, dan kunt u contact opnemen met de Boekmanstichting in Amsterdam.