



OP DE KOFFIE

QUALITY IS EVERYBODY'S BUSINESS

Hoe om te gaan met kwaliteitszorg in de cultuur?

OP DE KOFFIE

QUALITY IS EVERYBODY'S BUSINESS

Hoe om te gaan met kwaliteitszorg in de cultuur?

februari 2005

Rotterdamse Kunststichting

INHOUDSOPGAVE:

1.	Inleiding	3
2.	Beperken en versterken: het belang van zelfsturing naast de externe toetsing	3
3.	Vormen van zelfsturing	4
4.	Relatie toetsing Dienst en Raad	6
5.	Hoe kunnen we visitaties in de praktijk toepassen?	7
6.	Aanvullende vormen van toetsing: monitoring/ benchmarking	7
7.	Aanbevelingen voor de Raad	9
Bijlage 1	23 aanbevelingen van Cultural Governance	11
Bijlage 2	Het INK managementmodel	13
Bijlage 3	commissie-Van Middelkoop (ROTS) Rotterdamse Rekenkamer	15

1. Inleiding

Culturele instellingen worden in toenemende mate beoordeeld op hun output. Het principe 'meten is weten' is ook tot de cultuursector doorgedrongen. Veel meer dan voorheen moeten instellingen zich legitimeren voor hun handelen en zich aan de subsidiënten verantwoorden voor hun handelen. De recente commentaren van de Rekenkamer en de commissie-Van Middelkoop op de gemeentelijke subsidiëring van kunst en cultuur hebben deze tendens nog eens bevestigd en versterkt. Toch kiezen beide voor een systeem van stimuleren in plaats van besturen of beheren. Men wil de verantwoordelijkheid nadrukkelijk meer bij de organisaties zelf leggen. Niet het controleren van bovenaf maar het bevorderen van zelfregulering staat voorop.

De culturele sector kan lering trekken uit de wijze waarop kwaliteitszorg tot stand komt bij andere organisaties in de non-profit sector als de zorg, het onderwijs en welzijn. Kwaliteitszorg is hier een bewuste strategie van organisaties om de eigen positie in de markt te versterken. Het is 'een georganiseerde zorgvuldigheid van werken'¹. In het bedrijfsleven is de afgelopen decennia veel ervaring opgedaan met kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg. Ook in non-profit organisaties heeft het zich ontwikkeld tot een belangrijk managementinstrument. En nu volgt schoorvoetend de culturele sector. Centraal staat bij kwaliteitszorg datgene te leveren waarvoor de organisatie is opgericht en dit zodanig te doen dat dit leidt tot een grote mate van loyaliteit bij het publiek, de medewerkers en de subsidiërende overheid.

Bij non-profit organisaties staat de dienstverlening centraal. Grondgedachte is dat het dienstverleningsproces tot stand komt vanuit een nauwe samenspraak tussen de professional van de instelling en de klant of afnemer van de dienst. Bij culturele organisaties bestaat de dienstverlening uit de overdracht van cultuur. Naast het aanbod en educatieve activiteiten maakt ook marketing deel uit van dit proces. Een 'goede' dienst komt samen met de klant tot stand. Dienstverlenende organisaties moeten leren opereren vanuit een werkelijke betrokkenheid bij en interesse voor de klant.

Kwaliteitszorg biedt mogelijkheden om de positie van de klant te bevorderen. Onderzoek naar klanttevredenheid kan bijv. aanknopingspunten leveren voor verbeteracties met het oog op een betere vorm van dienstverlening en een betere organisatie. Kwaliteitszorg draagt zo bij aan een verdergaande vorm van democratisering binnen de dienstverlening.

Kwaliteitszorg is een continu proces dat bovendien het schoksgewijze proces van een eenmalig raadsadvies per 4 jaar vermindert.

De nieuw te vormen Dienst voor Kunst en Cultuur en Raad voor Kunst en Cultuur hebben binnen deze nieuwe manier van denken elk hun eigen verantwoordelijkheid en domein. Het onderstaande stuk is bedoeld om met name het terrein van de Raad voor Kunst en Cultuur af te bakenen en impliciet te onderscheiden van dat van de Dienst voor Kunst en Cultuur. Zowel deze twee nieuwe instellingen als de omgeving hebben behoefte aan een duidelijke stellingname.

2. Beperken en versterken: het belang van zelfsturing naast de externe toetsing

Op het gebied van de meting van effectiviteit, efficiency en de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan de politieke prioriteiten moet in Rotterdam nog een flinke inhaalslag worden gemaakt. Het gemeentebestuur heeft het belang aangegeven van het visiteren van culturele instellingen. Er zullen wel keuzes moeten worden gemaakt. De sector moet niet worden overspoeld met allerlei vormen van toetsing. In de volgende paragraaf zullen we een aantal vormen van zelfsturing bespreken. Een ontwikkeling die dit proces in niet geringe mate zal beïnvloeden is dat het Ministerie van OCenW in het voorjaar van 2005 voorstellen gaat doen voor ingrijpende wijziging van de cultuurplansystematiek. Dit gebeurt uiteraard in overleg met de andere bestuurslagen. Het is niet ondenkbaar dat zelfsturing in die nieuwe systematiek een plek krijgt. Dat is om diverse redenen goed voorstelbaar:

- A. Door introductie van vormen van zelfregulering kan de overheid zich meer en beter gefundeerd op een afstand gaan bewegen.
- B. Bij zelfregulering is de kans kleiner dat de overheid nog om andere dan louter budgettaire overwegingen ingrijpt.

¹ Kwaliteitszorg voor non-profitorganisaties' – Cees van Zoest, uitgeverij Nelissen/Soest

- C. Zelfregulering kan, mits het periodiek plaats vindt, ook een tegenwicht bieden aan de schoksgewijze aanpassingen die men nu eenmaal per 4 jaar zich ziet voltrekken. Instellingen worden er in een visitatiecyclus tijdig op geattendeerd om de bakens te verzetten.
- D. Als vormen van zelfregulering tot ontwikkeling komen kunnen nieuwkomers beter worden voorbereid op de eisen die straks aan ze gesteld gaan worden

Zelfsturing kan externe toetsing niet vervangen. Er zal altijd een systematische beoordeling van het doen en laten van instellingen plaatsvinden in het kader van de zogenaamde Planning & Control taak, die in de Rotterdamse praktijk uitgeoefend zal worden door de Dienst Kunst en Cultuur.

Planning & Control kan worden gedefinieerd als het geheel van activiteiten dat uitgevoerd wordt om duidelijk te maken wat er in een bepaalde periode moet gebeuren als uitkomst van een bestuurlijk proces (planning), de rapportage daarover en de uiteindelijke verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (controle)² De Planning & Control cyclus die in Rotterdam door de Dienst Kunst en Cultuur wordt uitgevoerd, meet de efficiency van subsidies en kan aan de hand van de aanbevelingen van de Rotterdamse Rekenkamer en de commissie-Van Middelkoop (ROTS) - zie bijlagen - op onderdelen worden versterkt.

In tegenstelling tot de Planning & Control, waarin de doelstellingen van de subsidieverstrekende overheid voorop staan, toetst de Raad voor Kunst en Cultuur op kunstinhoudelijke aspecten die ontleend zijn aan doelstellingen van de culturele instellingen zelf. De Raad toetst of

1. de artistieke ontwikkeling interessant is en blijft,
2. de doelstelling van de organisatie die in het beleidsplan staat verwoord, kan worden gerealiseerd en
3. de doelgerichtheid van de organisatie optimaal is.

Hier gaat het dus veeleer over toetsing van de effectiviteit in de organisatie zelf, die overigens een andere is dan de effectiviteit van subsidies die de commissie-Van Middelkoop beschrijft. (Zie bijlage 3.)

3. Vormen van zelfsturing

1. Visitatie

Visitatie is een vorm van zelfsturing die in de non-profit sector vaak wordt toegepast bij organisaties met belangrijke publieke taken.

Het is 'auditing' proces, waarbij een commissie bestaande uit externe onafhankelijke beroepsgenoten op visite gaat bij een organisatie om te zien hoe de organisatie werkt en wat de kwaliteit van de geleverde prestaties is. Het gaat om een 'intercollegiale doorlichting van de organisatie op locatie'³. Kenmerkend voor visitaties zijn gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Het principe van hoor en wederhoor geldt. Het is meestal een geregeld terugkerend onderzoek.

Het resultaat van de doorlichting, het visitatierapport kan vertrouwelijk of openbaar zijn. Aan een visitatie zijn in principe geen formele sancties verbonden. Een uitzondering hierop is het hoger onderwijs waar visitatiecommissies een belangrijke rol spelen bij de beslissing over het voortbestaan van matige tot slechte opleidingen.

Visitaties hebben een informeel karakter. Het gaat om de educatieve werking die er van uit gaat: 'Every defect is a treasure!'. Het gebeurt op basis van vrijwilligheid en er zijn geen formele sancties aan verbonden. Tijdens een visitatie worden de prestaties meestal aan bepaalde normen getoetst; soms stelt men deze normen pas achteraf op.

De basisgedachte achter visitaties is dat tekortkomingen in de kwaliteit van de prestaties (activiteiten) meestal niet zijn te wijten aan onkunde, ondeskundigheid of desinteresse van de betrokkenen. Zij hangen veel meer samen met de wijze waarop deze zijn georganiseerd. Elke culturele instellingen zal zich optimaal willen inzetten voor een effectieve inrichting van de organisatie en een efficiënte besteding van overheidsgeld, maar soms slagen zij daar in onvoldoende mate in. Visitaties zijn een uitstekend instrument voor zelfsturing teneinde de kwaliteit van organisaties steeds verder te verbeteren. Visitaties zijn in principe niet bedoeld als een controle-instrument.

² deze definitie is ontleend aan de directie ICT van de Gemeente Amsterdam

³ Rapport 'Zelf doen', inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten i.o.v. het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door de Stichting voor Economisch Onderzoek te Amsterdam (SEO).

2. Cultural Governance

In 2000 werd door een landelijke commissie onder leiding van Melle Daamen aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de zgn. Cultural Governance bij organisaties. Men vond het een goede zaak het debat over de kwaliteit van het bestuur en het toezicht te entameren. "Na de verzakelijking in de sector, mede als gevolg van een noodzaak tot hardere concurrentie op de subsidie- en vrijetijdsmarkt enerzijds en de tendens tot een 'overheid op afstand' anderzijds, is de discussie over de kwaliteit van het toezicht van besturen in de kunstsector van eminent belang"⁴.

De gangbare praktijk is dat besturen in de culturele sector niet zozeer toezichthoudend zijn, maar eerder dienstbaar zijn aan de directie van de organisatie. Er is sprake van een grote autonomie van de directie en er is een traditie van non-interventie. Het bestuur fungeert als praatpaal, adviseur en lobbyist voor de culturele instelling. Het bestuur vervult eerder een legitimerende dan een toezichthoudende rol. De commissie acht het begrijpelijk dat dit op harmonie gerichte 'taoïstische' bestuursmodel in de culturele sector veelvuldig wordt toegepast, immers hier staat de creativiteit voorop en de deelnemers zijn wars van betutteling en behept met grote ego's. Dit traditionele bestuursmodel werkt volgens de commissie in het algemeen naar tevredenheid zolang het met de instelling goed gaat. Gaat het slecht dan werken besturen slechts zelden als adequate toezichthouders. De commissie noemt een aantal aanbevelingen, die het functioneren van besturen kunnen verbeteren. Voor goed bestuur en toezicht vond de commissie de volgende punten van belang:

1. Een heldere afbakening tussen toezichthouder en directie en in het verlengde daarvan helderheid over hoe de toezichthouder en directie met elkaar omgaan.
2. Een duidelijk onderscheid tussen toezichthoudende taken en ondersteunende taken.
3. Aandacht voor de werkgeversrol van de toezichthouder t.o.v. de directie.
4. Aandacht voor de samenstelling van het bestuur of de raad van toezicht.
5. Transparantie over hoe de toezichthoudende rol wordt ingevuld.

Begin 2001 startten de commissie Cultural Governance en Kunst & Zaken gezamenlijk het project *Cultural Governance*. Het project is een vervolg op het rapport van de commissie Cultural Governance. Doel was het aanreiken van praktische instrumenten voor cultural governance aan de culturele sector.

In 2002/2003 heeft de projectgroep na gesprekken met vele vertegenwoordigers uit de sector gewerkt aan de uitwerking van de aanbevelingen en een toelichting daarop. Met steun van een speciaal daarvoor gevormde Adviesraad leidde dit tot '*De 23 Aanbevelingen Cultural Governance*'. (Zie bijlage 1.)

Begin januari 2004 is het nieuwe projectteam Cultural Governance van start gegaan met de taakstelling om de culturele sector verder te ondersteunen bij het implementeren van de 23 aanbevelingen en bovendien de begripvorming rond dit thema te bevorderen. Zo is er de handleiding 'Cultural Governance; Vrijwillig, niet vrijblijvend' tot stand gekomen, die bedoeld is voor toezichthouders, bestuurders, directeuren en alle andere betrokkenen bij de culturele sector. Het kan gaan om instellingen voor beeldende kunst, dans, muziekbeoefening, toneel en alle andere kunstvormen inclusief de daarvoor benodigde accommodaties zoals musea, theaters, concertzalen en dergelijke. *Cultural governance* richt zich dus op kunstinstellingen in ruime zin.

3. Total Quality Management (INK)

Naast het onderzoek naar de mogelijkheden van Cultural Governance is in de afgelopen jaren in de culturele sector het accent gelegd op het INK model als nieuwe manier van denken over de verbetering van de kwaliteit van organisaties.

Het model biedt een instrumentarium voor zelfregulering om de kwaliteit van het functioneren van de eigen organisatie te verbeteren. (Zie bijlage 2.) Wezenlijk daarbij is de balans tussen de eisen, verlangens en verwachtingen van de verschillende groepen van belanghebbenden in de organisatie. Er wordt een verbinding gelegd tussen de inspanning van de *organisatie* en het *resultaat* dat dit voor de groepen van belanghebbenden heeft opgeleverd. In het model zijn negen aandachtsgebieden te onderscheiden, waarvan vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden deel uitmaken.

Het INK model onderscheidt vijf fundamentele kenmerken van een excellente organisatie:

1. leiderschap met lef
2. resultaatgerichtheid

⁴ Cultural Governance – kwaliteit van bestuur en toezicht in de culturele sector, een pleidooi voor zelfregulering – Amsterdam februari 2000

3. continu verbeteren
4. transparantie
5. samenwerking

De gerichtheid op het continu verbeteren komt tot uitdrukking in de PDCA-cyclus: Plan-Do-Check-Act. Deze kan zowel in de gehele organisatie plaatsvinden als ook in afzonderlijke aandachtsgebieden.

4. Relatie toetsing Dienst en Raad

In het cultuurplan worden de instellingen in Rotterdam eens in de vier jaar kwalitatief beoordeeld door de Raad voor Kunst en Cultuur. Op basis van deze oordelen besluit de politiek over de subsidies.

In feite kan de vierjaarlijkse beoordeling al worden gezien als een intercollegiale toetsing, immers aan de adviescommissies die de instellingen beoordelen nemen ook 'vakbroeders' deel. Maar visitaties in de ware zin des woords zijn het niet, want de instellingen zijn niet bezocht noch hebben er diepgaande gesprekken plaatsgevonden. Daarnaast had de cultuurplantoetsing in tegenstelling tot visitaties een formeel karakter. De landelijke Raad voor Cultuur ging hierin een stap verder dan Rotterdam, omdat iedere organisatie voor de cultuurplanbeoordeling uitnodigd werd voor een gesprek.

Met het Rijk, bij menige organisatie medesubsidiënt, is overeengekomen dat de instellingen bij ongewijzigd beleid in alle vrijheid hun gang kunnen gaan. Pas als er daadwerkelijke verschuivingen in het beleid plaatsvinden, moet de instelling dit bij de respectievelijke overheden melden. Zo'n beleidsomslag kan een aanleiding zijn om een tussentijdse evaluatie te doen.

Met name langdurige problemen binnen de organisatie van instellingen kunnen voor de Raad voor Kunst en Cultuur een belangrijke reden zijn om een visitatie te doen. Er zijn genoeg voorbeelden te bedenken waar dit, achteraf gezien, bijzonder nuttig zou zijn geweest.

De instrumenten tot zelfsturing w.o. visitaties hebben als nadeel dat duidelijke meet- en eikpunten ontbreken. Als het toetsen op kwaliteit louter zijn weg zou vinden via intercollegiale toetsing zou dat voor betrokkenen misschien voldoende houvast bieden, degenen belast met de besluitvorming over de toedeling van de middelen kunnen er slecht mee uit de voeten. Daarom is er alles voor te zeggen om parallel aan het systeem van intercollegiale toetsing en zelfsturing ook een systeem van toezicht vanuit de overheid te hanteren. In het in Rotterdam voorgestane model is er van zo'n parallel systeem sprake via de Dienst Kunst en Cultuur in de Planning & Control cyclus.

De Planning & Control is gericht op de doelstellingen van de overheid, de visitatie op de doelstellingen van de organisatie. De activiteiten in de groep Planning & Control worden beoordeeld op basis van door de beoordelende instantie, dus extern vastgestelde indicatoren terwijl de activiteiten in de visitatie zich richten op door de beroepsgroep, dus ook de beoordeelde organisatie zélf ontwikkelde en geaccepteerde parameters. In die zin vullen de beide vormen van toetsing elkaar goed aan.

De Raad voor Kunst en Cultuur wil hier nogmaals benadrukken dat de instellingen in de toekomst niet moeten worden geconfronteerd met een overmaat aan regelgeving. De vraag is of de jaarlijkse Planning & Control cyclus niet de vrijheid blokkeert die de instellingen in eerste instantie van de overheden kregen toebedeeld.

Zowel de visitaties en kwalitatieve beoordelingen door de Raad voor Kunst en Cultuur als de Planning & Control cyclus door de Dienst leveren gegevens op over het Rotterdamse culturele veld voor een in te richten databank. Het aanleggen en beheren van een dergelijke databank wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Dienst en Raad. De Dienst zorgt voor de kwantitatieve inbreng, de Raad voor de kwalitatieve. Beiden, Raad en Dienst, zijn gerechtigd om inzage te hebben in en gebruik te maken van gegevens uit de databank, zo lang de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens niet in het geding is. In de databank zijn alle relevante gegevens (subsidies, jaarcijfers, recensies etc.) opgeslagen. Via intranet zouden de gegevens, voor zover niet vertrouwelijk, voor eenieder ter inzage moeten zijn.

5. Hoe kunnen we visitaties in de praktijk toepassen?

De Raad voor Kunst en Cultuur wordt de organisatie die het proces van intercollegiale vergelijking en toetsing moet organiseren, immers zij is de organisatie die in haar adviserende en beoordelende rol optreedt als representant van de sector. Dit in tegenstelling tot de Dienst die een ambtelijke rol ten behoeve van het openbaar bestuur vervult.

Bij visitatie is de kennis en kunde van de collega's en collega-instellingen het vertrekpunt. Die kennis zit opgeslagen in de hoofden van betrokkenen maar is ook in neergeslagen vorm terug te vinden buiten deze directe kring in krantenrecensies, besprekingen, commentaren, enz.. Dus ook recensenten, toeschouwers, critici enz. kunnen in de oordeelvorming een rol spelen. Ook publiek kan immers in bepaalde opzichten als 'deskundig' of 'ingevoerd' beschouwd worden. Het materiaal op basis waarvan wordt geoordeeld is kwalitatief, gebaseerd op de prestaties van de beoordeelde instelling zelf en niet onmiddellijk afleidbaar uit een vergelijking van de ene instelling met de andere. Er is m.a.w. geen objectieve beoordelingsmaatstaf of indicatie voor kwaliteit. Kwaliteit is inherent aan de geleverde productie en niet objectief afleidbaar. Niet het gemiddelde oordeel in de sector of het oordeel over andere instellingen is bepalend, het autonome oordeel over de prestaties van de betrokken instelling zelf telt. Ergens is te lezen⁵

Waar moet een visitatiegesprek vooral niet over gaan?

'Niet over de scores, de cijfers. Want die doen er niet toe, niet in absolute zin. Cijfers moet je zien als indicatie en in relatie tot andere scores. Het gesprek moet gaan over ideeën voor verbetering en waar de leerpunten liggen.

Er is soms wel discussie over de cijfers tijdens de voorgesprekken, maar die hou ik buiten het visitatiegesprek zelf. Ik stuur daarop tijdens mijn introductie: daar gaan we het niet over hebben.'

Kenmerkend voor visitatie is, zoals gezegd, het intercollegiale karakter. Dat betekent dat bij de visitatie ook beroepsgenoten een plaats hebben.

De leden van de commissies die vanuit de Raad betrokken worden bij visitaties, moeten bij voorkeur geen binding hebben met instellingen in de betrokken sector. Om die reden is heel wel voorstelbaar dat vooral ook niet-Rotterdamers in de commissies zitting nemen. Voorkomen moet echter worden dat de commissies geheel verstoken blijven van lokale kennis. Op dit punt moet worden gestreefd naar een optimale mix van deskundigheid en kennis van het Rotterdamse. Voorstellingen, tentoonstellingen, concerten e.d. worden zo veel mogelijk gevolgd.

De leden van de visitatiecommissies worden van alle noodzakelijke informatie voorzien door de medewerkers van de afdeling Advies van de Raad. Deze ondersteunen de commissies als secretaris. Aan de hand van het visitatierapport weet de instelling hoe de intercollegiale toetsing is uitgevallen. Het is aan de instelling om te bepalen wat met de resultaten gedaan wordt. Kern van de visitatie is om de betreffende instelling behulpzaam te zijn bij de te volgen koers en het te ontwikkelen beleid. Bij deze ondersteunende, behulpzame instelling horen geen sancties. Het niet opvolgen van de in het visitatierapport aangeboden adviezen heeft op korte termijn geen negatieve gevolgen voor de organisatie in kwestie.

Ook in die zin wijken de resultaten van visitatie af van die van gegevens uit de Planning & Control. De eersten blijven vooralsnog zonder gevolg. De laatste hebben wel degelijk consequenties. Een negatieve score in de Planning & Control kan leiden tot stopzetten of bijstelling van de subsidies.

6. Aanvullende vormen van toetsing: monitoring/ benchmarking

Naast de bovengenoemde instrumenten van kwalitatieve kwaliteitszorg die door de Raad voor Kunst en Cultuur zullen worden geëntameerd, bestaan er methoden die zowel kwantitatieve elementen (efficiency) als kwaliteit (effectiviteit) meten. Deze zouden zowel door de Dienst als de Raad aanvullend op de huidige vormen van toetsing kunnen worden ingezet.

⁵ Website HRM Benchmarking van Ministerie van Binnenlandse Zaken

Monitoring kent verschillende definities die alle de volgende aspecten bevatten: bewaken, signaleren en continuïteit, oftewel: weten wat er gebeurt met de bedoeling bij te sturen als het nodig is.

Bij monitoring gaat het om volgtijdelijk meten: het systematisch verzamelen van feiten en gegevens die inzicht geven in de productie en de consumptie van cultuur. Aan de hand van aldus gewonnen gegevens kunnen tussentijds adviezen worden afgegeven over eventuele bijstellingen in het beleid en de uitvoering. Het vierjarenplan, tenzij uitdrukkelijk anders is overeengekomen⁶, biedt niet de mogelijkheid van tussentijdse sancties als de adviezen of aanwijzingen niet worden opgevolgd. Wel kan de gemeente op basis van het subsidiebesluit van jaar tot jaar afwijken van hetgeen eerder bepaald is.

De meetpunten, volgens welke wordt gemonitord, zijn in de cultuur nog maar matig ontwikkeld. Het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) b.v. verzamelt in haar omnibusonderzoeken allerlei bezoekgegevens. Deze gegevens kunnen in een monitorsysteem worden gebruikt naast de gegevens die b.v. uit de subsidieaanvragen kunnen worden gedestilleerd, zoals gegevens over activiteiten op het gebied van cultuureducatie vanaf 2005.

Via monitoring worden 'absolute' prestaties opgespoord, die afgezet worden tegenover eerder overeengekomen afspraken. Een individuele instelling wordt aangesproken op opvallende afwijkingen. In deze zin lijkt monitoring een instrument, dat vooral door de Dienst kan worden ingezet.

Een snel opkomende vorm van vergelijkend onderzoek is benchmarking. Daarbij gaat het veelal om de vergelijking van de omvang van de overhead van een organisatie. De vergelijking kan op twee manieren plaatsvinden: gelijktijdig met soortgelijke organisaties of volgtijdelijk binnen dezelfde organisatie. Een benchmark levert inzicht op in de aspecten waarop de organisatie gemiddeld, hoger dan gemiddeld of lager dan gemiddeld scoort. Hier kunnen taakstellende maatregelen aan worden verbonden. 'In een benchmarkonderzoek worden vergelijkbare organisaties op specifieke onderdelen met elkaar vergeleken. Het beoogde resultaat van een benchmarkonderzoek is het verkrijgen van een gemiddelde waarde of van indicatoren. Deze indicatoren worden voor de verschillende organisaties met elkaar vergeleken. Aldus wordt een gemiddelde waarde berekend en kan een 'best practice' worden onderkend.'⁷

Een voorbeeld van benchmarking in de cultuur is de opdracht die het COS in Rotterdam heeft gekregen van het ministerie van OCenW om een uniforme richtlijn voor cultuurparticipatie op te stellen, een richtlijn Cultuurdeelname Onderzoek (RCO)⁸. Ook de VNG ontwikkelde inmiddels benchmarks voor een aantal sectoren⁹, zoals het openbaar bestuur, de veiligheidssector, woningcorporaties, enz., die vastgelegd zijn een gids¹⁰, b.v. benchmarks ontwikkeld voor bibliotheken en instellingen voor kunsteducatie.¹¹

Ook de landelijke Raad voor Cultuur gaat een aantal benchmarks ontwikkelen. Dat kan eventueel met inschakeling van brancheorganisaties, zoals de Raad voor de Cultuur b.v. bepleit in haar advies inzake de Vereniging voor Documentaire Informatievoorziening en Archiefwezen: (DIVA)¹². Deze vorm van vergelijkende toetsing zou de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur waar nodig in zijn werk kunnen betrekken.

⁶ in een aantal gevallen is geadviseerd en in de toekenning expliciet opgenomen dat na 2 jaar geëvalueerd wordt alvorens de subsidie te continueren.

⁷ Website Kenniscentrum Benchmarking

⁸ Zie Richtlijn Cultuurdeelname Onderzoek, COS, in opdracht van OCenW, Rotterdam 2001.

⁹ Zie <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=19942>

¹⁰ Zie <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Biz/Bb/degidsdefinitief2.pdf>

¹¹ Zie De Gids Prestatievergelijkingen en Benchmarks binnen de Openbare Sector, uitgave van Min van BiZa en VNG, 2004.

¹² De Raad voor de Cultuur stelt dienaangaande: "Een sectorbrede aanpak van kwaliteitszorg zou goed zijn voor de samenhang in de archiefsector en voor het draagvlak van DIVA in de DIV-sector. Voor het ontwikkelen van specifieke kwaliteitseisen te ontwikkelen voor de audiovisuele archivering acht de Raad DIVA niet de eerstaangewezen instelling. Het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, dat zich nadrukkelijk manifesteert als centraal kennisinstituut voor audiovisuele archivering, is daarvoor beter geëquipeerd".

Tot slot: recente ontwikkelingen bij de toetsingsinstrumenten van de Dienst met betrekking tot de gemeentelijke structurele subsidies

De vraag is hoe de instrumenten voor zelfregulering zich verhouden tot de mogelijkheden die de overheid heeft om organisaties te toetsen op kwaliteit. De overheid heeft als subsidiënt immers een belangrijke stem in het kapittel. Zij beslist of er subsidie wordt toegekend, ook de afrekening van subsidies is onderhevig aan een indrukwekkende regelgeving.

Op dit moment spelen twee operaties in de gemeente Rotterdam een rol van betekenis in de verdere ontwikkeling van het toetsingsinstrumentarium: ROTS en een onderzoek van de Rotterdamse Rekenkamer. Deze operaties zullen ongetwijfeld leiden tot een aanscherping van de Planning & Control cyclus. (Zie bijlage 3.)

7. Aanbevelingen voor de Raad

Om een bijdrage te leveren aan de effectiviteit van culturele instellingen in de stad, zou de Raad het volgende serviceaanbod moeten ontwikkelen.

1. Visitaties organiseren voor instellingen

Het gaat hier om visitaties in de feitelijke betekenis, waarbij een vorm van intercollegiale toetsing wordt ingezet. Zie paragraaf 3. Hoewel het een vorm is, die in principe voor elke instelling kan worden benut, zullen in de praktijk met name de grotere instellingen er gebruik van maken.

De kunstvakopleidingen en educatieve organisaties die een cursusaanbod hebben worden al geruime tijd gevisiteerd door (landelijke) commissies om de kwaliteit van het onderwijsaanbod te wegen. Door visitaties van de kunstvakopleidingen krijgen deze organisaties 'keurmerken' waardoor de aankomende student in staat is de opleiding te kiezen die hij wil. Essentieel is dat de kunstvakopleidingen met elkaar 'concurreren' in een nationale en internationale markt en zelf het belang inzien van de visitaties. Voor de grote gemeentelijke podia en musea die een uitgesproken publieksfunctie hebben en de intermediaire organisaties die bij uitstek dienstverlenend zijn, kunnen visitaties met het oog op kwaliteitszorg bijzonder nuttig zijn. Deze organisatie hebben vaak een complexe structuur en een groot en divers aanbod voor verschillende doelgroepen.

Er kunnen verschillende (kwalitatieve) redenen zijn om een visitatie te doen:

- organisatie problemen bij een instelling
- de organisatie is te weinig transparant
- het willen verbeteren van de klantvriendelijkheid (verhouding publiek/ aanbod)
- een eigen verzoek van een instelling om effectiever te willen werken

Van de producerende organisaties in Rotterdam als de gezelschappen, kan worden verwacht dat deze, gezien hun artistieke autonomie en eigenheid, weinig beroep zullen doen op visitaties met een intercollegiale toetsing. Toch kunnen ook hier problemen in de eigen organisatie aanleiding zijn voor een nader onderzoek.

De Raad kan de professionele deskundigheid, die voor onderzoek en begeleiding van bovengenoemde groepen nodig is, zelf opbouwen dan wel uitbesteden aan vakinstellingen als bijvoorbeeld het INK (Zaltbommel) en Kunst & Zaken (Rotterdam).

Op dit moment is nog niet goed in te schatten om hoeveel organisaties het de komende jaren gaat, waarschijnlijk 3 à 5 jaarlijks, dit is 12 à 20 in de cultuurplanperiode 2005-2008.

2. Versterking van de tussentijdse evaluaties met visitatie-elementen.

Naast dit aanbod kan de Raad ervoor kiezen de tussentijdse evaluaties, waarmee in de afgelopen cultuurplanperiode ervaring is opgedaan, te versterken met elementen van zelfsturing en kwaliteitszorg. Zo ontstaat een mengvorm met elementen van visitatietechniek. De evaluaties worden 'tussentijds' genoemd, omdat ze een tussenfase markeren die de betreffende organisaties in het cultuurplan innemen. In deze evaluaties komen, net zo als in de beoordeling in het cultuurplan, zowel de artistieke als de organisatorische kwaliteit aan de orde.

In het gemeentelijk cultuurplan 2005-2008 is nu al aangegeven bij welke organisaties een tussentijdse evaluatie zal plaats vinden. Maar ook andere organisaties kunnen een tussentijdse evaluatie ondergaan en wel om de volgende reden:

Het Rijk heeft met de instellingen die rijkssubsidie ontvangen afgesproken dat zij gedurende de cultuurplanperiode ongestoord kunnen werken. Nog ongewis of in Rotterdam soortgelijke afspraken zijn gemaakt en of dit in een convenant met het Rijk is afgestemd, zouden ook organisaties die binnen hun vierjarige beleidsplan fundamenteel van koers wijzigen, aanleiding geven om tussentijds te evalueren.

De voorbereiding voor tussentijdse evaluaties bestaat uit het zorgvuldig monitoren van de instelling en het raadplegen van beschikbare bronnen, waarbij men moet denken aan recensies, kritieken, rapporten, jaarplannen, enz.. De Raad benoemt een commissie van deskundigen (collega uitvoerders, recensenten, adviseurs, intermediairs) die 'op visite' gaan bij de instelling. De commissie bezoekt uitvoeringen, exposities en voert gesprekken met betrokkenen. In deze gesprekken komt men aan de hand van het INK model tot een positiebepaling. Met een grondig evaluatieonderzoek wordt nagegaan of de beoogde kwaliteit wordt gehaald en vervolgens wordt op basis van een sterkte-zwakke analyse met de organisatie afgesproken welke maatregelen ter verbetering moeten worden doorgevoerd. Het al dan niet succesvol doorvoeren van de maatregelen kan consequenties hebben voor de subsidie.

Naar verwachting zullen er 15 à 20 evaluaties plaatsvinden in 2006.

3. Versterking van de servicetaak om organisaties te begeleiden in zelfsturing.

Hiervan zullen met name kleinere instellingen in de praktijk gebruik maken. De modellen voor zelfsturing kunnen in dit proces een nuttige bijdrage leveren, echter deze worden ingezet, het woord zegt het al, op vrijwillige basis en zijn niet verplichtend. Als culturele instellingen ervoor kiezen om 'zelf te sturen' met INK-modellen en Cultural Governance kan de Raad voor Kunst en Cultuur, maar ook Kunst & Zaken hen hierin bijstaan. De Raad heeft de afgelopen vier jaar (als RKS) veel succes gehad met de begeleiding in de zelfsturing van kleine culturele organisaties en wil dit traject de komende jaren verder uitbouwen. Te verwachte aantal begeleidingen: 12.

4. Aansluiting van taken bij de operatie ROTS.

Omdat de commissie-Van Middelkoop in haar onderzoek alle instellingen in de kunstsector ook heeft getoetst op hun effectiviteit is het evident dat de resultaten worden betrokken in het werk van de Raad. Er zal in de toekomst door de gemeente een beoordelingskader worden toegepast, waarin zowel algemene kwaliteitscriteria ter zake van subsidies alsook politieke prioriteiten meewegen in de besluitvorming over een subsidie.

Bijlage 1

De 23 Aanbevelingen van Cultural Governance¹³

1. Het bestuur of de raad van toezicht maakt met enige regelmaat een zorgvuldige analyse van het gewenste besturingsmodel.
2. Het bestuur of de raad van toezicht maakt onderscheid tussen beleidsmatige c.q. toezichthoudende taken enerzijds en ondersteunende taken anderzijds.
3. Een delegatie uit het bestuur of de raad van toezicht voert jaarlijks een functioneringsgesprek met alle directieleden.
4. Het bestuur of de raad van toezicht neemt bij een directievacature de verantwoordelijkheid voor werving en overweegt of deskundigen van buiten de organisatie bij de procedure moeten worden betrokken.
5. Het bestuur of de raad van toezicht wordt samengesteld op basis van vooraf vastgestelde profielen.
6. Het bestuur of de raad van toezicht evalueert de profielen periodiek, maar in ieder geval bij het ontstaan van elke vacature.
7. In het bestuur of de raad van toezicht heeft maximaal één voormalig directeur (of andere beleidsbepalende functionaris) van de organisatie zitting.
8. Het bestuur of de raad van toezicht zoekt bij werving van bestuursleden of toezichthouders ook buiten haar eigen netwerk.
9. Het bestuur of de raad van toezicht zorgt ervoor dat het bestuur of de raad van toezicht een evenwichtige samenstelling heeft.
10. Het bestuur of de raad van toezicht stelt zich bij afloop van een termijn de vraag of nieuw bloed nodig is en toetst (ook herbenoembare) kandidaten aan het profiel.
11. Het bestuur of de raad van toezicht stelt een gefaseerd rooster van aftreden vast.
12. De instelling hanteert een benoemingsperiode van drie à vier jaar, met eenmalige herbenoeming, ofwel een maximale zittingstermijn van acht jaar.
13. De directie verstrekt jaarlijks aan het bestuur of de raad van toezicht een overzicht van nevenfuncties.
14. De instelling zorgt dat het profiel voor de samenstelling van het bestuur of de raad van toezicht als geheel openbaar is door het op te nemen in het beleidsplan en jaarverslag.
15. De instelling publiceert in haar jaarverslag relevante gegevens over de individuele bestuursleden of leden van de raad van toezicht.
16. De directie verschaft het bestuur of de raad van toezicht, gevraagd en ongevraagd, tijdig en volledig de informatie die nodig is voor een goede taakvervulling van het bestuur of de raad van toezicht, waarbij no surprises het kernbegrip is. Het inhoudelijke beleid en de concretisering ervan maken deel uit van die informatie. Het bestuur of de raad van toezicht stimuleert de directie het inhoudelijk-artistische beleid bespreekbaar te maken.
17. Het bestuur of de raad van toezicht maakt afspraken met de directie over het gebruik van de secretariële staf en andere ondersteuning vanuit de organisatie.

¹³ Website www.culturalgovernance.nl

18. Het bestuur of de raad van toezicht benoemt de accountant; een vertegenwoordiging van het bestuur of de raad van toezicht overlegt ten minste jaarlijks met hem/haar.

19. Het bestuur of de raad van toezicht overlegt en besluit ten minste eenmaal per jaar over: (a) het algemene beleid en de strategie, (b) de financiële stand van zaken, waartoe behorend de begroting en de jaarrekening, (c) de eigen werkwijze en taakverdeling, en (d) het eigen functioneren en de relatie met de directie.

20. Het bestuur of de raad van toezicht bespreekt de wenselijkheid om zich tegen bestuurdersaansprakelijkheid te verzekeren.

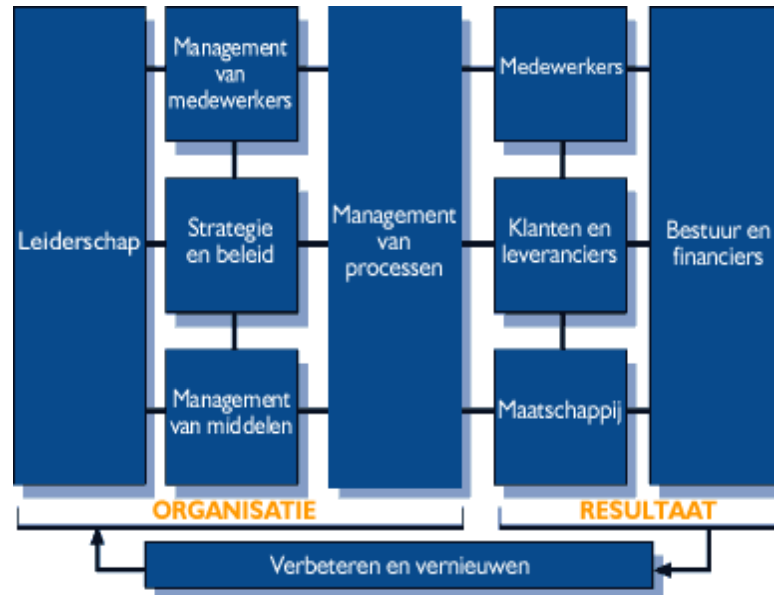
21. Bestuursleden of toezichthouders treden tussentijds af wanneer dit bij onvoldoende functioneren, structurele onenigheid van inzichten, onverenigbaarheid van belangen of anderszins geboden is.

22. Het bestuur of de raad van toezicht vergadert volgens een vastgesteld schema. Bij frequente afwezigheid worden de betreffende bestuursleden of toezichthouders daarop aangesproken.

23. Het bestuur of de raad van toezicht rapporteert in het jaarverslag over het omgaan met deze aanbevelingen.

Bijlage 2

Het INK Managementmodel



9 aandachtsgebieden (zie figuur Het INK- Managementmodel):

Het management van processen (1) staat in het INK- model centraal. Er zijn drie processen te onderscheiden: primaire processen (het produceren van een goed, het leveren van een dienst, uitdragen van een idee), besturende processen (die betrekking hebben op samenwerking) en ondersteunende processen (personeelsmanagement, informatiebeheer, financiën).

Klanten en leveranciers (2) zijn belangrijke informatiebronnen voor het verwerven van kennis en inzicht in eigen processen.

Strategie en beleid (3) vormen de basis in het model. Het gaat om de wijze waarop de organisatie haar missie implementeert door een heldere voor alle groepen van belanghebbenden uitgewerkte strategie, die wordt vertaald in concreet beleid, plannen en budgetten.

Financiers en bestuur (4) zijn een belangrijk aandachtsgebied, omdat ze een beslissende stem in de ontwikkeling en continuïteit van de organisatie hebben.

Middelen (5) moeten worden gemanaged. Naast geld en materiaal gaat het om kennis en informatie. De vraag hier is hoe het management aandacht geeft aan de wijze waarop middelen worden aangetrokken (absorptie), in de organisatie worden verspreid (distributie), worden gebruikt (exploitatie) en hoe de organisatie zelf middelen maakt (generatie).

Management van werknemers (6) is van belang omdat organisaties samenwerkingsverbanden van mensen zijn. Hier wordt het socialisatievermogen gestimuleerd. Dit aandachtsgebied omvat alles wat onder personeelsbeleid wordt verstaan. Medewerkers vormen niet alleen de organisatie, ze zijn ook een groep van belanghebbenden.

Over het leiderschap (7) huldigt het INK-model een brede opvatting. Het beperkt zich niet tot de personen aan de top, maar de nadruk ligt veel meer op het 'zich verantwoordelijk voelen voor het gedrag van de ander'. Leiderschap is een aangelegenheid van alle medewerkers. In deze gedachtegang is het succes van de organisatie het gevolg van een collectieve prestatie. De taak van de top is met name gericht op zingeving en motivatie.

Ook de maatschappelijke context (8) waarin de organisatie opereert vergt aandacht: het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het verbeteren en vernieuwen van de organisatie (9) is een gevolg van de PDCA-cyclus. Het gaat hier om de vraag wat er wordt ondernomen als het gewenste effect bij groepen van belanghebbenden niet of slechts ten dele is gerealiseerd. Het INK-model biedt de basis om jaarlijks een grondige evaluatie te maken. Leiderschap en strategie en beleid zorgen voor de Planvorming (Plan), Management van

medewerkers, middelen en processen leiden tot uitvoering (Do), terwijl de resultaatgebieden medewerkers, klanten en leveranciers, maatschappij en bestuur en financiers het effect beoordelen (Check). Verbeteren en vernieuwen is 'Act'. In deze fase moet aandacht worden besteed aan probleemanalyse en een haalbaarheidsonderzoek ten aanzien van gewenste veranderingen. Het is verstandig om een goed monitoringsysteem toe te passen om de voortgang en de bereikte resultaten te meten.

Bijlage 3

Commissie-Van Middelkoop

In 2004 werden als onderdeel van de operatie ROTS (Rotterdamse Organisatie, Taken en Subsidies) de gemeentelijke subsidies doorgelicht door een externe commissie van deskundigen (commissie-Van Middelkoop). In ROTS heeft het College zich ten doel gesteld de gemeentelijke overheid slagvaardiger, efficiënter en klantgerichter te maken. Centraal in het toetsingsproces stonden de effectiviteit, efficiency en formele eisen die aan subsidies worden gesteld. Deze eisen zijn vastgelegd in de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (VAS). Onder *effectiviteit* werd verstaan de mate waarin een gesubsidieerde activiteit een bijdrage levert aan het realiseren van de doelstelling van het betreffende subsidiebudget. Een subsidie is *efficiënt* als met minimale kosten het gewenste resultaat wordt bereikt. Ook werd in het beoordelingskader van de commissie rekening gehouden met de prioriteit die de politiek tot dusverre heeft gegeven aan een subsidie.

Van de subsidies die de commissie-Van Middelkoop heeft getoetst komt bijna 40% voor rekening van de culturele sector. Uit het rapport van de commissie bleek dat 75 % van de subsidies niet voldoet aan de VAS. Verder voldeed slechts 21 % van de subsidies aan de hoogste kwaliteitseisen, 63% van de subsidies is van redelijke kwaliteit, maar komen in aanmerking voor verbetering van effectiviteit en efficiency en 17% van de subsidies scoort matig tot onvoldoende.

De conclusies van de commissie over het totale subsidieproces zijn ¹⁴:

- Van de maatschappelijke effectiviteit van de subsidies heeft de gemeente geen duidelijk beeld. Subsidiebudgetten kennen brede doelomschrijvingen waarbinnen veel past.
- De flexibiliteit van subsidieverstrekking als beleidsinstrument is voor verbetering vatbaar. Veel geld ligt min of meer vast in structurele subsidies.
- De sturing op subsidies is meestal uitbesteed aan gemeentelijke diensten die daar zeer verschillend mee omgaan. Dit leidt tot grote verschillen in kwaliteitsbeheersing.
- De organisatie van het subsidieproces in sectoren heeft als risico dat diensten zich gaan vereenzelvigen met het veld en de instellingen. De diensten zijn dan onvoldoende kritisch. Gemeentelijke diensten zouden veel meer werk moeten maken van systematische informatieverzameling om de effectiviteit en efficiency aan te tonen. Dan kunnen ook derden beter beoordelen of een gesubsidieerde activiteit voldoet.

Onderzoek Rotterdamse Rekenkamer

De Rotterdamse Rekenkamer deed in 2003 onderzoek naar de gemeentelijke subsidies voor kunst en cultuur in 2001 en 2002 ¹⁵. Anders dan in het ROTS-traject richt de Rekenkamer zich in haar onderzoek op de resultaten van het subsidieproces en de hiermee bereikte effecten. Daarnaast richtte het onderzoek zich niet op de gehele subsidiestroom, maar op die van een beperkt aantal instellingen.

De Rekenkamer concludeert dat in formele zin sprake is van een naleving van de verplichtingen door de onderzochte instellingen wat betreft jaarplannen, jaarverslagen en accountantsverklaringen. Er zijn hier en daar tekortkomingen geconstateerd zoals het ontbreken van informatierasters en een gebrekkige aansluiting tussen plan en verslag. De Rekenkamer concludeert voorts dat de politieke uitgangspunten niet nader zijn uitgewerkt in concrete doelen en criteria voor het verlenen en vaststellen van de subsidies. Een totaalbeeld van alle plannen van de instellingen in relatie tot de gemeentelijke uitgangspunten wordt niet opgesteld. Een evaluatie van de resultaten van het voorgaand cultuurplan ontbreekt eveneens.

Voorts worden de subsidies jaarlijks op basis van een jaarverslag zonder nadere motivering op hetzelfde niveau vastgesteld als ze oorspronkelijk op basis van een jaarplan zijn verleend. Ook als een instelling minder activiteiten of bezoekers heeft gerealiseerd dan in het jaarplan was afgesproken. B en W zou hiermee in strijd handelen met de regels voor budgetsubsidies.

De Rekenkamer beveelt aan beleid, uitvoering en subsidiering uit te werken en vorm te geven, afhankelijk van de keuze tussen 'stimuleren' of 'sturen' d.w.z. tussen een inspannings- en resultaatverplichting. Voorts doet de Rekenkamer aanbevelingen gericht op het formaliseren van de subsidierelatie tussen gemeente en instellingen, op het verbeteren van de verantwoording en de controle hierop. Tot slot beveelt hij aan een tweejaarlijks cultuurverslag op te stellen.

Inmiddels is gehoor gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer blijkens de stappen, die worden ondernomen ter voorbereiding van de cultuurplanperiode 2005-2008.

¹⁴ website Gemeente Rotterdam 11-2004

¹⁵ agendapost over het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer 16-9-2004