

Notitie Instrumentarium Cultuurnota Cultuur op de Kaart 2009 - 2012

Aanleiding

Op 31 maart 2008 heeft de commissie SI de kadernota "Cultuur op de Kaart" behandeld. In overleg met de commissie is besloten de bespreking van de inhoudelijke kaders en doelstellingen voor het provinciaal cultuurbeleid voor de komende vier jaar te scheiden van de bespreking over het instrumentarium dat ingezet zal worden om de inhoudelijke doelstellingen te realiseren. Hierdoor kan eerst de behandeling van de voortgangsrapportage Leertje van de Kraan in de commissie FEPO op 19 mei 2008 afgerond worden.

Recentelijk is het in opdracht van de provincie door DSP-groep uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de steunfuncties en de mogelijkheden van marktwerking voor het steunfunctiewerk in het cultuurdomein beschikbaar gekomen. Door het onderwerp instrumentarium later te behandelen is het mogelijk de uitkomsten van dit onderzoek in de discussie te betrekken.

1. Inleiding

In deze notitie doen wij een voorstel over de wijze waarop wij de komende Cultuurnotaperiode het instrumentarium willen inzetten om de in de kadernota gestelde doelstellingen te verwezenlijken.

Uitgangspunt hierbij vormt de wenselijkheid om meer budget te flexibiliseren. Enerzijds om ruimte te bieden aan initiatieven buiten de gevestigde instellingen en structuren. Anderzijds om met programma's en projecten in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen die zich gedurende de Cultuurnotaperiode voordoen.

Provinciale Staten hebben in 2001 besloten om op het terrein van Sociaal Beleid 20% van het steunfunctie-budget te flexibiliseren en onder te brengen in een deelverordening gericht op innovatieve projecten. Dit heeft geleid tot goede resultaten met name omdat de mogelijkheid geboden werd aan andere initiatieven die soms beter aansloten bij de provinciale doelstellingen.

Ook op het gebied van cultuur en cultuurhistorie is naar ons oordeel flexibilisering noodzakelijk. Het huidige instrumentarium voor ons cultuurbeleid van de provincie is sterk gericht op het vestrekken van subsidie aan instellingen, hetzij via een begrotingspost hetzij via een deelverordening. Daarbij ligt het merendeel van het budget voor langere tijd vast. Dit biedt weinig ruimte om in te spelen op de huidige snel ontwikkelende culturele praktijk en biedt evenmin ruimte aan nieuwe initiatieven buiten de gevestigde orde.

In oktober 2007 heeft de provincie opdracht gegeven aan DSP-groep voor een onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit, efficiency en effectiviteit van het huidige steunfunctiewerk in het culturele domein. In hetzelfde onderzoek hebben we gevraagd de mogelijkheden van marktwerking voor het steunfunctiewerk te onderzoeken en te komen tot een set aan criteria waarmee de marktmogelijkheden van de activiteiten (in potentie) zijn te beoordelen. DSP-groep adviseert in haar rapport "Marktwerking in de cultuursector" dat de komende Cultuurnotaperiode gefaseerd overgegaan kan worden tot openbare aanbesteding van het steunfunctiewerk. Hoewel op basis van het rapport de mogelijkheden aanwezig zijn om binnen bepaalde kaders (afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende aanbieders) over

te gaan tot aanbesteding van het gehele steunfunctiewerk, zullen wij het advies van DSP niet volgen.

Wij onderkennen evenals DSP het belang van meer marktwerking in het steunfunctiewerk voor cultuur en cultuurhistorie. Door de keuze uit verschillende aanbieders zijn wij beter in staat de meest optimale kwaliteit/prijs verhouding te realiseren en te sturen op resultaat. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van het Leertje van de Kraan, waarbij vastgesteld is dat wij ten aanzien van de subsidierelaties zoveel mogelijk willen werken volgens het vergelijkend prestatie-model.

Het steunfunctiewerk is echter naar ons oordeel ook gebaat bij continuïteit en behoud van bewezen kwaliteit. Dit betekent dat wij ten aanzien van een mogelijke andere inrichting van de subsidierelatie met de steunfuncties zorgvuldig te werk zullen gaan. Wij nemen daarom het advies van DSP niet over en zullen dus niet overgaan tot aanbesteding van het volledige steunfunctiewerk in de komende Cultuurnotaperiode.

Wel stellen wij voor om het bestaande instrumentarium te verbreden en een begin te maken met het vrijspelen van budget om in te kunnen zetten op projecten en programma's. Wij willen hiertoe 20% van het steunfunctiebudget flexibiliseren.

In deze notitie beschrijven wij eerst het beschikbare en bestaande instrumentarium. Vervolgens gaan wij nader in op de overwegingen die voor ons de grondslag vormen voor het voorstel tot flexibilisering en verbreding van het instrumentarium. In de laatste paragraaf zetten wij kort uiteen op welke wijze wij het instrumentarium voor de komende Cultuurnotaperiode willen gaan inzetten en een deel van het steunfunctie-budget willen flexibiliseren.

2. Instrumentarium

2.1. Beschikbare instrumenten voor realisatie van ons beleid

Voor het realiseren van ons beleid is een breed palet aan uiteenlopende instrumenten beschikbaar. Naast het bekende subsidie-instrument, het verstrekken van periodieke subsidies aan de steunfunctie-instellingen en het verstrekken van subsidies via deelverordeningen en uitvoeringsregelingen, kunnen we gebruik maken van andere instrumenten zoals:

- Verstrekken van opdrachten;
- Direct investeren, bijvoorbeeld door verwerving van archeologisch hoogwaardige grond of industrieel erfgoed met het oog op herontwikkeling;
- Programma's en projecten initiëren, doen uitvoeren of subsidiëren, zoals provinciale culturele manifestaties;
- Kennis verzamelen en verspreiden, bijvoorbeeld in de vorm van netwerkbijeenkomsten, debatten en onderzoeken;
- Samenwerkingsprogramma's, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten met gemeenten;
- Het inzetten van "revolving funds";
- Publiek-Private Samenwerking (PPS), zoals investeringen in herontwikkeling van industrieel erfgoed in samenwerking met private partijen;
- Sponsoring;
- Prijzen.

Een aantal van deze instrumenten, zoals het direct geven van opdrachten en zelf initiëren van programma's en projecten, stelt ons meer in staat actief te sturen op de doelen die wij willen realiseren en vergroot onze zichtbaarheid. Met het gebruik van alternatieve financieringsvormen als revolving funds en publiek-private samenwerking kunnen we bovendien het draagvlak voor onze investeringen en het cultureel ondernemerschap in het veld versterken.

2.2. Huidig instrumentarium Cultuurnota 2005 – 2008

Verreweg het grootste deel van ons cultuurbeleid realiseren wij op dit moment door het verlenen van subsidies. Enerzijds periodiek via een begrotingspost, zoals de activiteitsubsidies voor de steunfunctie-instellingen, anderzijds middels een deelverordening. Incidenteel worden ook vanuit de provincie zelf opdrachten verleend.

Steunfuncties cultuur en cultuurhistorie

In de periode 2005-2008 heeft de provincie Noord-Holland activiteiten van verschillende instellingen gesubsidieerd om het steunfunctiewerk in de provincie uit te voeren. De provincie doet dit op basis van autonoom beleid. In tegenstelling tot de sector zorg en welzijn is er geen wet die de provincie voorschrijft om zorg te dragen voor beleid ten aanzien van het steunfunctiewerk.

De afgelopen periode heeft de provincie één steunfunctie Kunst en Cultuur, 7 steunfuncties kunsteducatie, één steunfunctie amateurkunst, één steunfunctie voor bibliotheekwerk en de stichting Monumentenwacht gesubsidieerd en er is een steunfunctie Cultureel Erfgoed (Erfgoedhuis) opgericht (zie ook Tabel 1.1).

Tot 2006 stuurde de provincie voornamelijk op de bedrijfsvoering van de meeste steunfuncties. Met ingang van 2006 is, als gevolg van de Beleidsregel *procedure begrotingssubsidies Noord-Holland 2006* (besluit GS 28 juni 2005), het systeem ingevoerd van tekortsubsidie (inclusief 80% bevoorschotting) op basis van een goedgekeurd activiteitenplan. De sturing van de provincie ten aanzien van de steunfuncties concentreert zich nu op activiteiten en resultaten in plaats van op de bedrijfsvoering.

Tabel 1.1 De steunfunctie-instellingen

Organisatie	Hoofddoelgroep	Taken
Kunst en Cultuur Noord-Holland	Professionele kunstenaars en Kunstconsumenten Lokale overheden	Stimuleren beleid gemeenten Informatie taak rond aanbod Ontwikkelingstaak beeldende kunst Uitvoeringstaak provinciale projecten
De Kunst Noord Holland	Amateurkunst	Advisering, begeleiding, scholing en bemiddeling op artistiek en organisatorisch gebied
Cultureel Erfgoed Noord-Holland (fusie MHP-NH, Steunpunt Cult. erfgoed en Stelling A'dam)	Instellingen en overheden Burgers	Helpen bij toegankelijkheid en behoud van erfgoed Aanbrengen van samenhang en zichtbaarheid van erfgoed Zie MHPNH voor erfgoededucatie
Bureau Erfgoededucatie (ondergebracht bij Cultureel Erfgoed Noord-Holland)	Scholen primair en voortgezet onderwijs	Versterken samenwerking tussen scholen en erfgoedinstellingen Bij elkaar brengen van vraag en aanbod Afstemmen en invlechten van erfgoededucatie met kunsteducatie
De Monumentenwacht	Eigenaren van	Inspecteren van monumenten in Noord-Holland

	monumenten	
(7) Regionale steunpunten kunsteducatie	Scholen (en gemeenten)	Stimuleren van cultuureducatie beleid bij scholen en gemeenten opdat in een doorgaande leerlijn leerlingen van 4-18 jaar kennis opdoen van kunst en erfgoed (in hun omgeving)
Pro Biblio	(basis)bibliotheken	Vraaggerichte serviceorganisatie voor bibliotheken op het gebied van: Infrastructuur en ICT, inhoudelijk beleid, professionalisering, kwaliteitszorg en benchmark Horizontale samenwerking

Andere periodieke subsidies via begrotingsposten

Naast de steunfuncties kennen wij nog een aantal andere periodieke subsidies via begrotingsposten die structureel worden toegekend, te weten:

1. Poppodia
2. Filmhuizen
3. Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (kleinschalige muziek- en theaterpodia)
4. Jeugdtheatergezelschappen (vierjarige subsidies)
5. Uit-in-Noord-Holland

Deelverordeningen

Naast de steunfuncties biedt de provincie via een aantal deelverordeningen de mogelijkheid aan gemeenten en het culturele veld om voor eigen projecten financiële ondersteuning van de provincie te verkrijgen. In de huidige Cultuurnotaperiode gelden de volgende deelverordeningen:

- | | |
|--|-------------|
| 1. Cultuureducatie | € 478.114 |
| 2. Cultuurparticipatie | € 965.000 |
| 3. Professionele Podiumkunsten (jeugd) | € 261.807 |
| 4. Theaterkrediet | € 153.440 |
| 5. Begeleiding Amateurzanguitvoeringen (BAZ) | € 104.435 |
| 6. Museumondersteuning | € 194.647 |
| 7. Restauratie en onderhoud monumenten | € 830.110 |
| 8. Molens | € 172.620 |
| 9. Participatie en Educatie Archeologie | € 32.606 |
| 10. Archeologische kaarten | € 100.000 |
| 11. Culturele Planologie | € 441.847 |
| 12. Stimulering totstandkoming basisbibliotheken | € 120.000 |
| 13. Vernieuwingsagenda basisbibliotheken | € 850.000 |
| 14. Infrastructuur bibliotheekwerk | € 1.150.000 |

Opdrachten

Op een zeer beperkt aantal terreinen verstrekken wij in het kader van de huidige Cultuurnota zelf opdrachten. Op het gebied van archeologie is een klein opdrachtenbudget beschikbaar voor het laten uitvoeren van archeologisch onderzoek en het laten maken van verwachtingenkaarten. Op het gebied van culturele planologie hebben wij in de huidige

Cultuurnotaperiode een aantal opdrachten voor grootschalige voorbeeldprojecten verstrekt. Voorbeelden hiervan zijn Des Beemsters en het Oer-IJ. Met name deze voorbeeldprojecten zijn succesvol gebleken in vergelijking tot de bestaande deelverordening Culturele Planologie.

3. Overwegingen

3.1. Verbreden instrumentarium om aan te sluiten bij rol van de provincie

Het grootste deel van ons provinciaal cultuurbeleid realiseren wij op dit moment door activiteitensubsidies aan de steunfunctie-instellingen en door het verlenen van subsidies middels deelverordeningen. Incidenteel worden ook vanuit de provincie zelf opdrachten verleend, zoals op het gebied van culturele planologie.

Hiermee maken we maar beperkt gebruik van de instrumenten die ons ter beschikking staan.

In ons cultuurbeleid vervullen wij als provincie verschillende rollen. Soms hebben wij een wettelijke taak om zorg te dragen voor toezicht of beheer, zoals op het gebied van archeologie en archieven. Daarnaast zijn wij direct partner van Rijk en gemeenten, waarbij de rol van de provincie als netwerkontwikkelaar en kennispartner voor gemeenten essentieel is. Op andere terreinen, zoals op het gebied van culturele planologie, vervullen we nadrukkelijk de rol van aanjager van nieuwe ontwikkelingen vanuit eigen autonome beleidskeuzes. Deze verschillende rollen vragen om een bredere en gedifferentieerde inzet van beleidsinstrumenten.

Zo is het voor onze rol als kennispartner van gemeenten en ontwikkelaar van provinciale netwerken van belang dat wij als provincie zelf voldoende zichtbaar en direct betrokken zijn. Als aanjager wordt daarnaast een actieve en sturende rol van de provincie gevraagd. Ons huidig instrumentarium, waarbij we veelal slechts indirect via anderen kunnen sturen, biedt weinig tot geen ruimte om een actieve en sturende rol te vervullen bij het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen.

Andere beleidsinstrumenten - zoals het direct geven van opdrachten, het zelf initiëren van programma's en projecten en het zelf opbouwen van kennisnetwerken - stellen ons in staat, daar waar dat nodig is, actief te sturen op de doelen die wij willen realiseren en vergroten tevens de zichtbaarheid van de provincie.

Om meer recht te kunnen doen aan de diverse rollen van de provincie en voldoende ruimte te bieden om als provincie een actieve opstelling en stimulerende rol te vervullen, willen wij de komende Cultuurnotaperiode het bestaande beleidsinstrumentarium verbreden.

3.2. Budgettaire situatie

Onderstaande tabel geeft de huidige budgettaire situatie weer uitgaande van het beschikbare budget voor uitvoering van de cultuurnota in 2008.

Zoals uit het overzicht blijkt is het overgrote deel van de beschikbare middelen voor het provinciaal cultuurbeleid structureel vastgelegd in instellingen, afspraken met andere overheden en wettelijke taken. Hierbij is het belangrijkste deel van het budget bestemd voor

de steunfunctie-instellingen. Dit betekent dat binnen het bestaande budgettaire kader weinig tot geen ruimte bestaat om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen en als provincie een stimulerende rol op te pakken waar dat nodig is.

	Budget 2008
Totaal budget Cultuurnota excl. archiefinspectie en regionale omroep	€ 19.786.006
Structureel vastgelegd in steunfunctie-instellingen	€ 8.848.892
Structureel vastgelegd in periodieke subsidies via begrotingsposten	€ 1.882.416
Structureel vastgelegd in afspraken met Rijk (Actieplan Cultuurbereik, Geldstroom BKV, bibliotheekvernieuwing)	€ 6.086.716
Structureel vastgelegd voor uitvoering wettelijke taken (monumenten, archeologie en bibliotheken)	€ 2.110.353
Subtotaal vastgelegd	€ 18.928.377
Resterend voor autonoom 'flexibel' beleid (dv's museumondersteuning, amateurzang, jeugdtheaterproducties en theaterkrediet, onderzoeksbudget)	€ 857.629

3.3. Ruimte creëren voor nieuwe initiatieven en projecten en programma's

Ruimte binnen steunfuncties

De steunfunctie-instellingen op het terrein van cultuur vervullen tot op zekere hoogte de rol van ontwikkelaar en uitvoerder van projecten en programma's in opdracht van de provincie. Anders dan de steunfuncties op het terrein van zorg en welzijn, voeren de steunfuncties op het terrein van cultuur niet uitsluitend 2^e-lijns taken uit. Een belangrijk deel van hun werk betreft 1^e-lijns activiteiten, zoals de ontwikkeling en uitvoering van publieksactiviteiten en innovatieve projecten.

In 2006 is de provincie voor de steunfuncties overgegaan van subsidie op basis van exploitatie naar subsidie op basis van vooraf vastgestelde activiteitenplannen. Hierdoor is meer ruimte ontstaan voor aansturing van de steunfuncties op activiteiten en resultaten. Binnen de activiteitensubsidies voor de steunfuncties is 10% 'vrije ruimte' gereserveerd voor actuele ontwikkelingen en nieuwe initiatieven die zich gedurende het jaar voordoen.

Gebleden is dat, ondanks de 10% vrije ruimte, er grenzen zijn aan de flexibiliteit van de steunfunctie-instellingen om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen en vragen om bijstelling van activiteiten.

Activiteiten van de steunfuncties lopen vaak over langere tijd, soms langer dan een jaar. Binnen de steunfunctie-instellingen moet de inzet van expertise, personeel en andere middelen dan ook voor langere tijd vastgelegd worden. Het is op basis van de continue bedrijfsvoering van de steunfunctie-instellingen niet zonder meer mogelijk gedurende het jaar andere prioriteiten te stellen en op die manier middelen vrij te maken voor nieuwe initiatieven.

Wanneer éénmaal afspraken zijn gemaakt over de inzet van de vrije ruimte is er verder ook geen financiële ruimte meer om andere initiatieven op te pakken die zich lopende het jaar voordoen.

Dit heeft als consequentie dat belangwekkende nieuwe projecten uitsluitend via de algemene middelen bekostigd kunnen worden of, indien dit niet mogelijk is, niet uitgevoerd kunnen worden.

Een voorbeeld hiervan is het programma voor het Jaar van het Religieus Erfgoed. In het kader van het Jaar van het Religieus Erfgoed wordt in 2008 door de provincie een programma uitgevoerd dat zich richt op enerzijds het investeren in het behoud van een aantal religieuze monumenten in Noord-Holland en anderzijds het organiseren van publieksgerichte activiteiten rondom het Noord-Hollands religieus erfgoed. Voor de uitvoering van deze publieksactiviteiten heeft Stichting Cultureel Erfgoed Noord-Holland (CENH) een activiteitenprogramma ontwikkeld. Voor dit activiteitenprogramma was geen budget beschikbaar binnen de reguliere activiteitensubsidie van CENH. Evenmin was er ruimte in de provinciale cultuurbegroting voor 2008 om het programma mogelijk te maken. Via een motie van Provinciale Staten is uiteindelijk het benodigde budget beschikbaar gekomen vanuit algemene middelen.

Los van de inhoudelijke overwegingen ten aanzien van de activiteiten in het kader van het Jaar van het Religieus Erfgoed, laat de financiële afwikkeling zien dat flexibele middelen ontbreken om gericht in te kunnen spelen op dergelijke belangwekkende, nieuwe initiatieven.

Ruimte creëren voor stimuleringsrol provincie

Sommige (actuele) ontwikkelingen resulteren niet direct in een duidelijk gearticuleerde vraag uit het veld of concrete activiteit van een steunfunctie, maar vragen om een stimulerende aanpak van de provincie zelf. Voorbeeld hiervan is de subsidieregeling Stimulering Vrijwilligerswerk. Het vrijwilligerswerk op het terrein van kunst en cultuur staat, mede onder invloed van vergrijzing en individualisering, sterk onder druk. In 2007 hebben Provinciale Staten een motie aangenomen om de bestaande subsidieregeling Stimulering Vrijwilligerswerk uit te breiden naar de terreinen kunst, cultuur en lokale media. De oorspronkelijke subsidieregeling, die startte in 2006 en specifiek bedoeld was voor het vrijwilligerswerk op het terrein van zorg, welzijn en sport in Noord-Holland, werd ruimschoots overvraagd. Met de in 2007 aangenomen motie wordt het budget verdubbeld tot € 90.000. De verbreding van de subsidieregeling met vrijwilligersorganisaties op het terrein van kunst, cultuur en lokale media zal echter ongetwijfeld leiden tot aanzienlijk meer subsidieverzoeken. Deze verzoeken zullen waarschijnlijk niet allemaal gehonoreerd kunnen worden.

Ander voorbeeld is de organisatie van een cultureel programma als onderdeel van een breder provinciaal programma in het kader van de Tall Ship Races die in augustus 2008 gehouden zullen worden. Het thema van de Tall Ship Races, wind en energie, sluit nauw aan bij het belang dat het College hecht aan klimaatbeheersing en duurzaam gebruik van energie. In het kader hiervan wilde de provincie een cultureel programma laten ontwikkelen en uitvoeren om het thema vanuit een andere invalshoek onder de aandacht te brengen. Door het ontbreken van flexibel inzetbare financiële middelen bij Cultuur en Cultuurhistorie is het niet mogelijk een dergelijk programma te laten uitvoeren.

De financiële dekking voor het programma in het kader van het Jaar van het Religieus Erfgoed en de uitbreiding van de Stimuleringsregeling Vrijwilligerswerk voor kunst, cultuur

en lokale media moest worden gevonden in de algemene middelen van de provincie. Voor het cultureel programma in het kader van de Tall Ship Races is uiteindelijk geen dekking gevonden.

Binnen de begroting van de Cultuurnota 2005-2008 was geen flexibel inzetbaar budget voorhanden om in de loop van de beleidsperiode tegemoet te kunnen komen aan dergelijke nieuwe initiatieven. Daarom willen we in de periode 2009-2012 ook voor dit soort stimuleringsinitiatieven en programma's en projecten voldoende budget reserveren.

Ruimte creëren voor vervolg op investeringen Actieplan Cultuurbereik: regionale samenwerking kleine gemeenten

De afgelopen jaren hebben wij in het kader van het Actieplan Cultuurbereik in samenwerking met het Rijk een aantal belangrijke initiatieven kunnen nemen om de participatie aan kunst en cultuur in Noord-Holland te versterken.

Belangrijk speerpunt van het Actieplan was het stimuleren van de ontwikkeling van cultuurbeleid bij de kleinere Noord-Hollandse gemeenten. Met de deelverordening cultuurparticipatie hebben wij gemeenten de mogelijkheid kunnen bieden een eigen cultuurbeleid te ontwikkelen en dit vast te leggen in een gemeentelijke cultuurnota. Inmiddels hebben van de 61 Noord-Hollandse gemeenten, 57 een cultuurbeleid ontwikkeld. Hiervan hebben 27 gemeenten dit beleid vastgelegd in een cultuurnota, Daarnaast zijn 13 gemeenten bezig met het opstellen hiervan, hiertoe in staat gesteld door een bijdrage van de provincie.

Door de ontwikkeling van een eigen cultuurbeleid is de vraag van kleinere gemeenten naar culturele initiatieven sterk gegroeid. Het ligt niet op de weg van de provincie om structureel gemeenten bilateraal te blijven ondersteunen in het uitvoeren van hun cultuurbeleid. Voor veel kleinere gemeenten is het echter veelal niet mogelijk om op eigen kracht de uitvoering van het cultuurbeleid handen en voeten te geven en te vertalen naar concrete culturele activiteiten vanwege het ontbreken van de benodigde financiële middelen, kennis en infrastructuur. Hiervoor kan regionale samenwerking tussen kleinere gemeenten onderling of met een cultuurcentrum-gemeente een oplossing bieden. Voor het stimuleren van deze regionale samenwerking op cultureel gebied zien wij nadrukkelijk wel een rol weggelegd voor ons als provincie, mogelijk in de vorm van samenwerkingsprogramma's. Om deze programma's te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat we een vervolg kunnen geven aan de investeringen uit het Actieplan.

Culturele manifestaties

De afgelopen jaren hebben wij binnen het Actieplan tevens ingezet op het stimuleren van culturele manifestaties die de passieve participatie van Noord-Hollanders vergroten. Voorbeelden hiervan zijn het zomereestival Karavaan, in opdracht van de provincie ontwikkeld en uitgevoerd door Kunst en Cultuur Noord-Holland, het Reuring Festival in Purmerend en het Mijzenfestival.

Zoals wij ook in het Collegeprogramma 'Krachtig, in balans' aangeven willen wij de komende jaren blijvend aandacht besteden aan de stimulering van culturele manifestaties en evenementen om de cultuurparticipatie van Noord-Hollanders te vergroten.

Programmafonds Cultuurparticipatie

Vanaf 2009 stopt het Rijk met het Actieplan Cultuurbereik. Het Programmafonds Cultuurparticipatie dat in plaats komt van het Actieplan kent een aanmerkelijk smallere doelstelling en zal zich uitsluitend richten op versterking van de cultuurparticipatie door ondersteuning van activiteiten op het terrein van amateurkunst, cultuureducatie en volkscultuur. Uit gesprekken met het Rijk en de kwartiermaker die is belast met de inrichting van het Programmafonds is duidelijk geworden dat voor bredere beleidsdoelen, zoals het stimuleren van kleinere gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van cultuurbeleid en het stimuleren van projecten en manifestaties die zich richten op het vergroten van de passieve cultuurparticipatie, geen ruimte zal zijn binnen de te maken afspraken tussen provincie en het Programmafonds. Het programma van de provincie zal zich uitsluitend kunnen richten op de drie programmalijnen van het fonds: cultuureducatie, amateurkunst en volkscultuur.

Om toch een vervolg te kunnen geven aan de investeringen uit het Actieplan Cultuurbereik in kleinere gemeenten en culturele manifestaties willen wij in de nieuwe Cultuurnotaperiode 2009-2012 voldoende budget kunnen reserveren.

3.4. Ruimte creëren voor marktwerking: onderzoek DSP

Aanleiding en doel

In oktober 2006 heeft Provinciale Staten een besluit genomen over de sturingsmodellen van het Leertje van de Kraan (nota Het Leertje van de Kraan, Sturingsmodellen en toetsingskader) en GS de opdracht gegeven door herijking van de bestaande subsidierelaties te beoordelen of het toepassen van het vergelijkend prestatie-model mogelijk is bij onder andere de subsidierelaties die op basis van periodieke subsidies worden gefinancierd. Tevens heeft de toenmalige commissie SI bij herhaling aangegeven meer geld te willen flexibiliseren om als provincie zelf sturing te kunnen geven aan programma's en projecten.

In oktober 2007 heeft de provincie DSP-groep opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit, efficiency en effectiviteit van het huidige steunfunctiewerk in het culturele domein. In hetzelfde onderzoek hebben we gevraagd de mogelijkheden van een markt voor steunfunctiewerk te onderzoeken en te komen tot een set aan criteria waarmee de marktmogelijkheden van de activiteiten (in potentie) zijn te beoordelen. We hebben aangegeven dat zonodig, via zogenaamde schaduw-marktopstellingen, we alle betrokken partijen helpen met het in beeld brengen van de gevolgen van een mogelijke markt voor hun bedrijfsvoering.

Door ontbreken van SMART-geformuleerde doelen en subsidieopdrachten is het ondoelmatig om achteraf de effectiviteit en efficiency vast te stellen van het huidige steunfunctiewerk, zoals ook blijkt uit de conclusies uit de eindevaluatie Cultuurnota 2005-2008, "Doorverbinden". In het onderzoek van DSP is nu vooral gekeken naar de voorwaarden in de bedrijfsvoering en organisatiecontext die wijzen op doelmatig en doeltreffend werken. Met name op kwaliteitszorg, klanttevredenheid, vraaggericht en -gestuurd werken en productontwikkeling zijn de ontwikkelingen in het steunfunctiewerk nog volop gaande.

Samenvatting conclusies

Het onderzoek, uitgevoerd door DSP, is een principiële onderzoek. Het via de markt betere kwaliteit en inhoud voor een lagere prijs realiseren wordt als principe door alle partijen en geraadpleegde experts niet weerlegd, maar heeft zicht in de praktijk in de cultuursector nog niet kunnen bewijzen.

Verwezen wordt nu naar de ontwikkelingen op het welzijnsterrein, waar de markt inmiddels steeds beter benut wordt om kwaliteit prijsverhoudingen en afstemming van vraag en aanbod positief te beïnvloeden.

De onderzoekers zijn op zoek gegaan naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de markt en hebben alle afwegingen vast gelegd in een zogenaamd ABC-afwegingskader.

Eventuele mogelijkheden en onmogelijkheden van marktwerking liggen op het vlak van:

- Europese regelgeving inzake staatsteun al dan niet van toepassing
- Beperkingen door wet- en regelgeving (bv. verplicht aanbod)
- Aanwezigheid van meerdere aanbieders
- Mogelijkheid om activiteiten SMART te formuleren
- Aannemelijk dat gunstige prijs/kwaliteit in de markt is te realiseren

Hoofdconclusie is dat er op dit moment geen belemmeringen zijn om de markt zijn werk te laten doen, behalve dat er op een aantal terreinen op dit moment (nog) geen alternatieve aanbieders zijn. DSP beveelt aan af te stappen van het idee van een zogenaamde basisinfrastructuur, omdat deze de indruk kan wekken dat het gaat om verworven rechten. DSP concludeert juist dat een omgeving van vraag en aanbod de mogelijkheid biedt om de effectiviteit, efficiency, continuïteit en kwaliteit van het steunfunctiewerk te optimaliseren. Het biedt niet alleen de provincie meer keuzemogelijkheden in kwaliteit, hoeveelheid en prijs van de gewenste prestaties. Het wegnemen van monopolistische posities draagt ook bij aan het scherp houden van de aanbieders in relatie tot de vraag uit de omgeving en zijn/haar productontwikkeling.

Voor het laten werken van een markt zal de provincie wel haar opdrachtgeverschap moeten versterken. De onderzoekers geven daarbij aan dat dit ook van belang is als sprake zou blijven van een exclusieve subsidierelatie.

DSP is tot de conclusie gekomen dat langs inhoudelijke afwegingen aanbesteedbare percelen voor het steunfunctiewerk cultuur zijn te organiseren op basis van samenhang tussen activiteiten, belang van contacten, relaties en netwerken en (mate van) cofinanciering. Zij doen daarvoor ook een voorstel voor een gefaseerde invoering van marktwerking op deze percelen tussen 2009 en 2013, te beginnen bij de huidige "projecten en programma's".

Reacties steunfuncties

Op 14 april jl. zijn de resultaten van het onderzoek door DSP aan de steunfuncties gepresenteerd. De hoofdlijnen in de reacties van de steunfuncties waren:

- In theorie onderschrijven van de benadering en mogelijkheden van marktwerking. Belangrijk zorgpunt is dat het onderzoek niet komt met voorbeelden uit het culturele domein waar marktwerking zich heeft bewezen;
- Voor de korte termijn wordt de meerwaarde (kosten/baten) van invoering van een dergelijke werkwijze betwijfeld en onvoldoende in het rapport onderbouwd;
- De organisaties zijn divers en zouden gedifferentieerd benaderd moeten worden;

- Het rapport geeft maar beperkt inzicht in waar het nu beter zou kunnen in het steunfunctiewerk. Dit wordt ervaren als ondersteuning voor de huidige kwaliteit van het werk;
- De voorwaarden in organisatie en bedrijfsvoering voor doelmatig en doelgericht werken worden niet bestreden, maar de scores op de items leiden tot enige discussie. DSP heeft op basis hiervan haar rapport aangepast;
- Betwijfeld wordt of de provincie op dit moment over voldoende kennis beschikt om gericht opdrachtgever te kunnen zijn;
- Grootste zorg is dat met een (te snelle invoering van een) andere werkwijze “het kind met het badwater wordt weggegooid” en kwaliteit en continuïteit in gevaar kunnen gaan komen;
- Het rapport biedt geen zicht op een basisinfrastructuur.

Al met al zien de steunfuncties op dit moment een aanzienlijke kloof tussen de wenselijkheid van marktwerking in het culturele domein en de haalbaarheid daarvan.

Welke conclusies verbinden wij aan het onderzoeksrapport?

Het onderzoek heeft ons duidelijk gemaakt dat er geen aantoonbare belemmeringen zijn die het benutten van (een vorm van) marktwerking voor het effectief en efficiënt realiseren van onze beleidsdoelstellingen in de weg staan. Anderzijds zijn er in het veld van het culturele steunfunctiewerk nog geen bewijzen gevonden dat marktwerking ook echt die meerwaarde heeft. Het is en blijft een politieke keuze. Wij zien, net als de onderzoekers, inmiddels wel meerwaarde van marktwerking op beleidsterreinen waar dat eerst voor onmogelijk werd gehouden. Dit onderzoek ondersteunt in dit opzicht onze eerdere ideeën over marktwerking. Het onderzoek heeft ons ook duidelijk gemaakt dat een indeling van aan te besteden activiteiten beter te realiseren is langs de lijn van inhoudelijke samenhang dan langs de lijn van gelijklopende functionele activiteiten.

De fasering die DSP aanbeveelt is ambitieus en in principe haalbaar. Echter we hebben goed notie genomen van de reacties van de huidige steunfunctie-instellingen. Zorgvuldigheid, continuïteit en behoud van kwaliteit is ook onze zorg. Op dit moment ontbreekt de ambtelijke capaciteit om over te gaan tot invoering van aanbesteding zoals DSP dat aanbeveelt. Wij blijven bij onze intentie marktwerking in te voeren waar dat mogelijk is en meerwaarde heeft. Vanwege de benodigde zorgvuldigheid willen wij hiervoor meer tijd nemen en meer ruimte creëren voor alle partijen om zich hierop voor te bereiden. We willen dit doen door de komende jaren een deel van het huidige budget van de steunfuncties te flexibiliseren. Het budget blijft in eerste instantie beschikbaar voor deze organisaties alleen biedt dit ons de mogelijkheid via gerichte opdrachten ons opdrachtgeverschap te optimaliseren. We willen die opdrachten ook zo vormgeven dat ze bijdragen aan het verder ontwikkelen van de voorwaarden van doelmatigheid en doelgerichtheid in de organisatie en bedrijfsvoering van de huidige organisaties.

Effectiviteit en efficiëncyslag ondersteuningsstructuur cultuureducatie

Ten aanzien van de bestaande ondersteuningsstructuur voor kunst- en erfgoededucatie zal een effectiviteits- en efficiency-slag worden gemaakt. In de kadernota “Cultuur op de kaart” over het provinciaal cultuurbeleid voor de periode 2009-2012, is aangegeven dat de provincie in de nieuwe Cultuurnotaperiode wil werken met één organisatie voor de ondersteuning van

scholen in Noord-Holland op het gebied van kunsteducatie, erfgoededucatie- en media-educatie.

Op dit moment wordt de ondersteuning op het terrein van kunsteducatie en erfgoededucatie verzorgd door zeven regionale steunpunten kunsteducatie en het Bureau Erfgoededucatie.

De steunpunten kunsteducatie zijn alle ondergebracht bij een 1e lijns-instelling voor kunsteducatie (centrum voor de kunsten of muziekschool). Het Bureau Erfgoededucatie is ondergebracht bij Stichting Cultureel Erfgoed Noord-Holland. Daarnaast verzorgt Kunst en Cultuur Noord-Holland de roulatie van educatieve tentoonstellingen voor het onderwijs in Noord-Holland. Voor media-educatie bestaat nog geen ondersteuningsorganisatie.

Op grond van de instemming vanuit de commissie Sociale Infrastructuur over dit voornemen, hebben wij een kaderafpraak gemaakt met de betrokken steunfunctie-instellingen over herstructurering.

Indien de nieuw gevormde organisatie voldoet aan de in de kaderafpraak geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden zal de provincie voor de nieuwe Cultuurnotaperiode 2009 – 2012 een subsidierelatie aangaan met de nieuwe organisatie voor de ondersteuning op het gebied van cultuureducatie in Noord-Holland.

4. Voorstel

Op grond van bovenstaande overwegingen stellen wij voor de komende Cultuurnotaperiode het bestaande instrumentarium aan te passen. Hierbij staan de volgende doelstellingen centraal:

1. Beoordelen werking deelverordeningen
2. Verbreden instrumentarium
3. Ruimte creëren voor programma's en projecten
4. Flexibiliseren van middelen
5. Verder verzakelijken van subsidierelatie met steunfunctie-instellingen

Hieronder wordt kort ingegaan op deze doelstellingen en beschrijven wij tevens de wijze waarop wij de nieuwe werkwijze willen implementeren en evalueren.

Beoordelen werking deelverordeningen

In de verdere uitwerking van de Cultuurnota 2009 – 2012 zullen wij de bestaande deelverordeningen tegen het licht houden. Uit de evaluatie van de huidige Cultuurnota "Doorverbinden" blijkt dat het veld ons subsidiebeleid ervaart als versnipperd en soms ondoorzichtig. Op grond hiervan zullen wij scherp kijken naar het aantal deelverordeningen, de wijze waarop deze complementair aan elkaar werken en de verhouding tussen subsidieplafond en de kosten van het uitvoeren van de deelverordening. Tevens zullen wij bezien in hoeverre de deelverordening als instrument aansluit bij de beoogde werking van ons beleid en de rol die wij als provincie willen oppakken. Daar waar het nodig is om nieuwe ontwikkelingen aan te jagen is een deelverordening die uitgaat van het initiatief van anderen mogelijk niet het juiste instrument om in te zetten.

In de nieuwe Cultuurnota zullen wij op grond van bovenstaande analyse concrete voorstellen doen voor het voortzetten, stoppen of aanpassen van de bestaande deelverordeningen, alsmede voor het mogelijk ontwikkelen van nieuwe deelverordeningen.

Verbreden instrumentarium

Wij willen de komende Cultuurnotaperiode het bestaande beleidsinstrumentarium verbreden om meer recht te kunnen doen aan de diverse rollen van de provincie. Om meer ruimte te bieden aan onze stimulerende rol als aanjager van ontwikkelingen is het noodzakelijk beleidsinstrumenten toe te passen die aansluiten bij de hiervoor benodigde actieve opstelling en sturing. Wij willen de komende Cultuurnotaperiode daarom een begin maken met een doelgericht gebruik van opdrachten en ruimte creëren om als provincie zelf sturing te kunnen geven aan programma's en projecten.

Ruimte creëren voor programma's en projecten

Zoals hierboven beschreven willen wij de komende Cultuurnotaperiode ruimte bieden aan een aantal nieuwe initiatieven, die we in de vorm van programma's en projecten willen ontwikkelen. De uitvoering van deze projecten en programma's zal in principe in opdracht van ons door andere partijen worden gerealiseerd. Mogelijk zullen we in sommige gevallen de uitvoering (deels) zelf ter hand nemen.

Voor de nieuwe Cultuurnotaperiode denken wij hierbij bijvoorbeeld aan de volgende projecten en programma's:

1. *Programma voor Westfriese Omringdijk, gericht op enerzijds behoud en beheer en anderzijds vergroten van de publieke aandacht door middel van culturele activiteiten.*
2. *Programma gericht op de ontwikkeling van culturele biografie van Noord-Holland*
3. *Regionale samenwerkingsprogramma's met gemeenten*
4. *Projecten gericht op grootschalige (provinciale) culturele manifestaties*
5. *Programma's voor activiteiten in het kader van themajaren, zoals het Jaar van de Geschiedenis en het Europees jaar van de creativiteit en innovatie (beide 2009)*
6. *Programma gericht op digitalisering van musea en archieven*

Bovengenoemde projecten en programma's betreffen een aantal ideeën die nog niet vast staan. Centraal uitgangspunt is dat we voldoende flexibele ruimte creëren om waar nodig nieuwe belangwekkende initiatieven op te kunnen pakken.

De projecten en programma's kunnen wij jaarlijks concreet uitwerken in een uitvoeringsprogramma projecten en programma's waarover wij Provinciale Staten zullen informeren. Provinciale Staten kunnen ook zelf voorstellen doen voor de invulling van dit uitvoeringsprogramma.

Wij realiseren ons dat het zelf initiëren van programma's en projecten en het vervullen van goed opdrachtgeverschap het nodige van ons vraagt. Het zelf initiëren en mogelijk deels uitvoeren van projecten kan naar ons oordeel alleen op basis van scherpe keuzes. Wij kiezen er daarom voor om de komende Cultuurnotaperiode hier geleidelijk ruimte voor te creëren en duidelijke keuzes te maken waar wij zelf een actieve rol zullen vervullen.

Flexibiliseren van middelen

Om de hiervoor genoemde nieuwe initiatieven te kunnen realiseren stellen wij voor om in de nieuwe Cultuurnotaperiode budget vrij te spelen om flexibel in te zetten in programma's en projecten met verschillende partijen. Wij stellen daarom voor 20% van het huidige budget voor de steunfunctie-instellingen te flexibiliseren. Daarmee zetten we een eerste stap om de komende beleidsperiode meer flexibel budget voorhanden te hebben om gericht in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen en onze beleidsdoelstellingen te realiseren.

De voorgenomen flexibilisering geldt niet voor het volledige steunfunctiebudget. Wij stellen voor het beschikbare budget voor de steunfuncties kunst- en erfgoededucatie en de Monumentenwacht hiervan uit te sluiten. Voor deze steunfuncties geldt dat de ondersteuningsactiviteiten één geheel vormen en niet zonder meer losgekoppeld kunnen worden. Anders dan de andere steunfuncties voeren de steunfuncties kunst- en erfgoededucatie en de Monumentenwacht geen eigenstandige projecten uit. Flexibilisering van een deel van het budget van de steunfuncties kunst- en erfgoededucatie zou bovendien grote consequenties hebben voor de ondersteuning aan scholen en een verschraving van het ondersteuningsaanbod op het gebied van cultuureducatie betekenen.

Verder verzakelijken van subsidierelatie met de steunfuncties

Naast het flexibiliseren van 20% van het steunfunctie-budget, willen we het in 2005 ingezette verzakelijingsproces ten aanzien van subsidierelaties verder doorzetten om beter te kunnen sturen op de activiteiten en resultaten van de steunfunctie-instellingen. In 2006 zijn we overgegaan van financiering op basis van bedrijfsvoering/exploitatie naar financiering op basis van activiteiten en prestaties. Sindsdien wordt gewerkt met prestatieplannen, waarin ieder jaar omschreven staat welke activiteiten de instellingen verrichten en welke prestaties zij leveren tegen welke kosten. Nog niet in alle gevallen zijn activiteiten en resultaten in de prestatieplannen voldoende SMART omschreven om goed te kunnen sturen op de output van de instellingen. In de nieuwe Cultuurnotaperiode willen we daarom doorgaan met het proces van verzakelijking. In de Cultuurnota 2009 – 2012 zullen wij als provincie helder omschrijven welke inhoudelijke resultaten wij verwachten van de steunfunctie-instellingen voor de komende jaren. Op basis hiervan zullen wij voor de komende periode afspraken met de steunfunctie-instellingen maken over de prestatieplannen en de inzet van de hiervoor beschikbare provinciale middelen.

Implementatie

De nieuwe werkwijze willen we geleidelijk invoeren, zodat de steunfunctie-instellingen zich tijdig kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie en hun bedrijfsvoering hierop kunnen aanpassen. Dit betekent dat 2009 zal dienen als overgangsjaar.

We stellen voor om vanaf 1 januari 2010 20% van het budget voor de steunfunctie-instellingen te flexibiliseren voor de ontwikkeling en uitvoering van programma's en projecten.

Hieronder is beschreven hoe we in de nieuwe Cultuurnotaperiode de nieuwe werkwijze in stappen willen implementeren.

2009

2009 zal dienen als overgangsjaar naar de nieuwe situatie. Dit betekent dat we in 2009 voor de twaalf steunfunctie-instellingen nog hetzelfde budget zullen reserveren als in 2008 beschikbaar is.

2010

Vanaf 1 januari 2010 zal 20% van het budget voor de steunfunctie-instellingen worden geflexibiliseerd voor de ontwikkeling en uitvoering van programma's en projecten. Voor 2010 zullen wij uitsluitend de bestaande steunfunctie-instellingen opdracht geven de uitvoering van deze programma's en projecten op zich te nemen. Uiteraard is de keuze voor de steunfunctie-instelling afhankelijk van de aard en doelstelling van het betreffende project of programma. In de definitieve Cultuurnota 2009-2012 zullen we met concrete voorstellen komen op basis van de reeds hierboven genoemde inhoudelijke uitgangspunten en ideeën.

2011

50% van het flexibele budget bestemd voor projecten en programma's wordt in opdracht verleend aan steunfuncties. De andere 50% wordt openbaar aanbesteed.

2012

100% van het flexibele budget bestemd voor projecten en programma's wordt openbaar aanbesteed.

Evaluatie

Natuurlijk willen we weten of deze wijzigingen in de wijze waarop we onze budgetten inzetten de gewenste resultaten tot gevolg hebben en of we daarmee onze beleidsdoelstellingen behalen. Daarom stellen we voor in 2011 een evaluatie uit te voeren waarbij we antwoord krijgen op vragen als:

- Wat zijn de resultaten en effecten van de activiteiten van de steunfunctie-instellingen?
- In welke mate dragen de projecten en programma's bij aan de provinciale beleidsdoelstellingen?

Op basis van deze evaluatie zijn we in staat om waar nodig in te grijpen en bij te sturen. Indien nodig kunnen we dan de voorgestelde verhouding van 80% - 20% bijstellen.

Titel:Nota PS-cie. SI, agendapunt 3a. (Notitie instrumentarium cultuurnota definitief 13-05-2008)

Datum:09-06-2008

Nummer:3a