

# Verzelfstandiging van lokaal cultuurbeleid

*Een beleidsanalyse van fondsvorming*

*in Stichtse Vecht en Eindhoven*



*Masterscriptie Kunstbeleid en -management*

*Universiteit Utrecht*

Naam: Jaap van Hellenberg Hubar

Studentnummer: 3610594

Datum: 5 november 2017

Begeleider: Dr. Philomeen Lelieveldt

## Inhoud

Samenvatting .....	3
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	4
1.1    Introductie .....	4
1.2    Nationaal beleid rondom verzelfstandiging.....	5
1.2.1 Redenen voor verzelfstandiging .....	5
1.2.2 Vormen van verzelfstandiging.....	6
1.2.3 Verantwoordelijkheid als kernconcept bij verzelfstandiging .....	8
1.3 Aanleiding voor dit onderzoek .....	10
1.4 Vraagstelling .....	11
1.5 Methode .....	13
1.5.1 Strategie.....	13
1.5.2 Steekproefkader.....	14
Hoofdstuk 2: Verfonsing in het cultuurbeleid.....	16
2.1 Verfonsing van cultuurbudget op rijksniveau .....	16
2.1.1 Rijksfondsen .....	16
2.3.2 Aanloop naar verfonsing op rijksniveau .....	16
2.3.3 Het debat over de cultuurfondsen .....	18
2.3.4 Samenvatting .....	20
2.2 Verfonsing op lokaal niveau .....	20
Hoofdstuk 3: Cultuurfondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven: Aanleidingen en Doelen .....	22
3.1 Beleidsontwikkelingen rondom verzelfstandiging van het cultuurbeleid in Stichtse Vecht tussen 2011 en 2016 ..	22
3.2 Beleidsontwikkelingen rondom verzelfstandiging van het cultuurbeleid in Eindhoven tussen 2011 en 2016 .....	24
3.3 Efficiëntie, Specialisering en (Co)-financiering .....	26
Hoofdstuk 4: Cultuurfondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven: Functioneren en aandachtspunten.....	28
4.1 Cultuurfonds Stichtse Vecht.....	28
4.2 Stichting Cultuur Eindhoven .....	31
Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen .....	35
5.1 Het beleidsproces .....	35
5.2 De verantwoordelijkheid.....	36
5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	38
5.4 Reflectie op het onderzoek.....	39
Literatuur .....	41
Bijlage I: Respondenten.....	48
Bijlage II: Topielijst.....	49
Bijlage III: Labels interviews .....	50
Bijlage IV: inventarisatie lokale cultuurronden d.d. september 2017.....	51

## Samenvatting

De afgelopen jaren lijken gemeenten er steeds vaker voor te kiezen om de besluitvorming en uitvoering van het subsidiebeleid op het gebied van kunst en cultuur niet meer te laten lopen via de gemeenteraad, maar via een externe organisatie, zoals een gemeentelijk cultuurfonds. Er blijkt nog nagenoeg geen wetenschappelijke en beleidsmatige reflectie te hebben plaats gevonden over de redenen van deze ontwikkeling, de dilemma's die daarbij kunnen optreden en de schaal waarop de ontwikkeling zich afspeelt. Een eerste inventarisatie in het kader van mijn onderzoek onder 50 gemeenten naar de inrichting van het subsidiestelsel voor de kunsten toonde dat anno 2017 negentien gemeenten het cultuursubsidiebeleid hebben verzelfstandigd, terwijl drie het overwegen. Daarnaast zijn in drie gemeenten publiek-private fondsen actief, waarbij gemeenten en private fondsen samenwerken. Nog eens twee gemeenten overwegen een dergelijke opzet. De meeste van deze fondsen zijn van zeer recente datum, van 2014 of later.

Het doel van deze thesis is een eerste beleidsmatige inventarisatie te maken van de achtergronden van deze ontwikkeling en aanbevelingen te doen voor de discussie over en vervolgonderzoek naar dit proces. Daartoe wordt zowel bestuurskundeliteratuur als literatuur uit de cultuursector besproken. Door van twee gemeenten het beleidsproces rondom de instelling van een cultuurfonds te beschrijven en na te gaan welke bestuurlijke dilemma's hierbij speelden wordt dit doel bereikt. In deze thesis stond de vraag centraal hoe de beleidsprocessen van verfondsing bij de gemeenten Stichtse Vecht en Eindhoven verliepen, en hoe daarin vraagstukken rondom de verantwoordelijkheid voor het cultuurbeleid tot uitdrukking kwamen.

De twee casussen hadden een verschillend karakter. In de gemeente Eindhoven werd het overheidsbudget voor kunst en cultuur grotendeels overgeheveld naar een zelfstandig fonds dat als een zelfstandig bestuursorgaan functioneert. Het Cultuurfonds Stichtse Vecht is een voorbeeld van een klein fonds dat een publiek-privaat karakter heeft. Met vijf personen die bij deze processen betrokken waren, werden gesprekken gevoerd over de achtergronden van deze ontwikkelingen.

Er blijkt dat de gemeenten drie hoofddoelen hadden met de verzelfstandiging: efficiëntie, specialisering en (co-)financiering. Vraagstukken bestaan vooral over de verantwoordelijkheid voor de werving van externe financiering van voornamelijk private partijen. Een belangrijke aanbeveling uit deze thesis is dat er vanwege de snelheid waarmee dit fenomeen zich verspreidt en de impact die het heeft op het lokale cultuurbeleid een vervolgstudie moet komen naar de gevolgen van verfondsing voor het culturele veld en het lokale cultuurbeleid op lange termijn.

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Introductie

In het gemeentelijke cultuurbeleid is de afgelopen jaren een grote verandering gaande. Steeds meer lokale overheden besluiten om de toekenning van cultuurbudgetten uit te besteden aan externe organisaties, zoals cultuurfondsen. Op die manier komt de verdeling van cultuurbudgetten steeds verder buiten de politieke invloedssfeer te liggen, waardoor de verhoudingen tussen de lokale overheid en de lokale cultuursector in rap tempo veranderen. In deze thesis wordt ingegaan op lokale verfondsing: een lokale variant op de verfondsing die op rijksniveau al langer bestaat. Het gaat hierbij om een functionele decentralisatie, waarbij de overheid een uitvoerende taak afstoot die in het vervolg uitgevoerd wordt door een externe organisatie. In het geval van verfondsing wordt de taak om subsidies te verdelen in het vervolg door een fonds uitgevoerd.

Sinds de invoering van de Wet Specifiek Cultuurbeleid in 1993 worden landelijke cultuurbudgetten niet langer exclusief via de rijksoverheid verdeeld. Naast de BIS-regeling, die nog wel in handen van het Rijk is, verloopt de verdeling van een groot deel van de cultuursubsidies via fondsen als het Fonds Podiumkunsten. Het aantal gemeenten dat met een vergelijkbare constructie werkt, groeit vooral sinds 2014 explosief, zoals uit de inventarisatie die in het kader van dit onderzoek onder 50 gemeenten is uitgevoerd blijkt.<sup>1</sup> Een beschrijving van deze ontwikkeling op gemeentelijk niveau is echter nog niet eerder gemaakt. Daarom wordt het tijd dit fenomeen uit te lichten: wat zijn de motieven van gemeenten? Wat zijn gevaren van verzelfstandiging? Wie is er na verzelfstandiging verantwoordelijk voor de gemeentelijke cultuurbudgetten?

In het kader van dit onderzoek worden twee casussen uitgelicht waarbij cultuurbudgetten zijn verzelfstandigd in een cultuurfonds. In zowel Stichtse Vecht als Eindhoven heeft deze ontwikkeling zich in de afgelopen jaren voorgedaan. De systematiek die beide gemeenten hanteren is volledig anders, maar op andere punten zijn juist overeenkomsten.

In beide gemeenten hebben zowel aanvragers als verstrekkers van subsidie zich binnen korte tijd moeten richten naar een nieuwe situatie, die nieuwe vraagstukken en uitdagingen met zich mee brengt. Het tempo waarin deze verandering zich voltrekt is hoog en de manier waarop verfondsing verloopt is in beide gemeenten anders. Dit is deel van de kern van het probleem: vanwege de lokale diversiteit aan manieren om te verzelfstandigen hebben gemeenten weinig houvast aan elkaar en missen een overzicht van de ontwikkeling. Het doel van deze thesis is daarom een eerste beleidsmatige inventarisatie te maken van de

---

<sup>1</sup> Zie bijlage IV.

achtergronden van deze ontwikkeling en aanbevelingen te doen voor de discussie over en vervolgonderzoek naar dit proces.

Om deze doelstelling te bereiken wordt allereerst een literatuurstudie gedaan. Omdat verfondsing een vorm van verzelfstandiging van overheidsbeleid is, behandel ik hieronder de discussie die zich op dit vlak binnen de bestuurskunde al enige jaren terug heeft afgespeeld.

## 1.2 Nationaal beleid rondom verzelfstandiging

### 1.2.1 Redenen voor verzelfstandiging

Bij verzelfstandiging van overheidsbeleid worden beleid en uitvoering gescheiden (van Thiel, 2002, 1). Dat wil zeggen dat het bestuur zich niet langer met de uitvoering van het beleid bezig houdt, maar die uitvoering uitbesteedt aan een zelfstandige organisatie. De verzelfstandigde overheidsdienst functioneert bovendien meer als een bedrijf en kan daardoor ook op een bedrijfsmatige manier worden afgerekend op prestaties (Kickert, 1998, 12; Schillemans, 2005, 2). De gedachte dat de overheid bedrijfsmatig zou moeten werken vindt haar oorsprong in het denken van de *New Public Management (NPM)* beweging, die haar hoogtepunt in de jaren '80 en '90 beleefde (Bovens, 't Hart & van Twist, 2007, 74). NPM is een beweging die teruggrijpt op het liberalisme en vooral de nadruk legt op de regulerende kracht van de markt. De overheid zou een stap terug moeten doen en waar mogelijk haar werk overlaten aan de markt.

In de bestuurskundige literatuur worden meerdere redenen genoemd om verzelfstandiging in te voeren. Een eerste reden waarom verzelfstandiging wordt ingevoerd is omdat er mee bezuinigd wordt (Kickert, 1998, 32-33; Schillemans, 2007, 37). Door de kosten voor de uitvoering buiten de begroting van een ministerie te houden wordt er flink gesneden in de kosten. De lasten voor de uitvoering dalen echter niet direct, maar lopen via een meer verborgen traject buiten de departementsbegroting om (Kickert, 1998, 33). Volgens Kickert was bezuinigen zelfs het hoofddoel van de grote verzelfstandigingsoperaties van de jaren '80 en '90.

Kickert (1998, 62-65) voegde daar 'de emancipatie van de uitvoering' als motief aan toe. Op Haagse ministeries zou in verhouding meer nadruk op beleidsontwikkeling (of: beleidsvoorbereiding) worden gelegd dan op beleidsuitvoering, waardoor die kant van het beleidsproces structureel minder aandacht kreeg. Door de uitvoeringstak in de hiërarchie gelijk te stellen met de ontwerptak kregen de beleidsuitvoerders een zwaardere stem: "nieuw beleid zou niet langer over de schutting van de uitvoerders worden gegooid" (Kickert, 1998, 65). Schillemans (2005, 2-3) voegde hieraan toe dat verzelfstandiging aan de ene kant de beleidsontwikkeling en aan de andere kant de controle op de uitvoering van het beleid zou moeten verbeteren. Doordat bewindslieden zich niet langer met de technische kanten van de uitvoering zouden hoeven bezig te houden, zou het takenpakket van de politiek hanteerbaarder worden,

waardoor ministers en Kamerleden zich op de hoofdlijnen van beleidsontwikkeling en –controle zouden kunnen richten.

Een ander motief vond Schillemans (2005, 2) in de efficiency die bij een verzelfstandiging verkregen zou worden: door verzelfstandiging zouden organisaties meer operationele vrijheid krijgen, waardoor klantgerichter gewerkt zou kunnen worden. Stellinga (2012, 82) vulde hierop aan dat verzelfstandiging vanuit dit efficiencymotief een reactie was op verwijten die aan het adres van de overheid gemaakt werden dat zij niet effectief en efficiënt zou opereren. Door een heldere scheiding in te voeren tussen beleidsontwerp en –uitvoering en door economische prikkels in te voeren moest de dienstverlening van de overheid verbeteren.

Breeman, van Noort en Rutgers (2008) zagen tenslotte een motief in de wenselijkheid van een overheid die in sommige situaties op afstand staat. Een overheidsorgaan moet in sommige gevallen uit principiële redenen onafhankelijk van de overheid kunnen opereren en wordt daarom zelfstandig gemaakt. Een voorbeeld van zo'n organisatie is de Kiesraad, die zich bezig houdt met de technische kanten van het stemrecht en stemmen (Breeman, et al., 2008, 143).

### **1.2.2 Vormen van verzelfstandiging**

De meest gangbare vorm om een uitvoerende overheidsdienst te verzelfstandigen is het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit type verzelfstandiging is een voorbeeld van externe verzelfstandiging (van Thiel, 2002, 3). Breeman et al. (2008, 141) en Schillemans (2005, 3) gebruiken de kabinetsdefinitie en definiëren een ZBO als “een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet een adviescollege is als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is” (Aanwijzing 124a, aangehaald in Breeman et al. 2008, 141; Rijksoverheid, 2006). Een belangrijk element in het karakter van ZBO's is dat zij hiërarchisch gezien op hetzelfde niveau als de minister staan en daarmee dus een horizontale gezagsverhouding hebben. De minister is dus niet langer de eindverantwoordelijke binnen het ZBO, zoals bij een traditionele verticale gezagsverhouding. Er blijft echter wel een band bestaan tussen het ministerie en het ZBO. Deze band uit zich vooral in het feit dat overleg wordt gevoerd tussen het ministerie en het ZBO over de beleidsuitvoering en dat het ministerie het ZBO op sommige punten controleert (Van Thiel, 2002, p. 5-7).

Twee andere vormen van verzelfstandiging zijn interne verzelfstandiging en privatisering. Interne verzelfstandiging is een vorm van verzelfstandiging waarbij de overheidsdienst hiërarchisch gezien onder het ministerie en de ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen. De intern verzelfstandigde dienst heeft echter wel grotere vrijheid bij het uitvoeren van de taak dan (extern verzelfstandigde) ZBO's en stelt bijvoorbeeld een eigen begroting op. Een intern verzelfstandigde dienst heet een agentschap (Stellinga, 2012, 11), zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, dat onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu valt en belast is met de uitvoering van infrastructurele projecten in Nederland. Privatisering is de meest

verregaande vorm van verzelfstandiging, waarbij alle banden met het ministerie worden doorgesneden en waarbij de dienst in particuliere handen komt. De publieke eigendommen worden aan private partijen verkocht (Stellinga, 2012, 11). De voormalige overheidsdienst functioneert daarna dus als een zelfstandige marktpartij. Voorbeelden van diensten die in het verleden op deze manier geprivatiseerd zijn, zijn de Postbank en de PTT.

De meeste verzelfstandigingen vinden hun oorsprong in NPM, met als belangrijkste doelstelling dat het overheidsfunctioneren er efficiënter door zou worden (zie 1.2.1). Stone (2001, 62-66) plaatst in haar analyse van het concept 'efficiëntie' een belangrijke kanttekening bij de efficiëntiemotieven van beleid. Anders dan efficiëntie puur te beschouwen als 'de meeste opbrengst voor de geringste investering' levert zij verschillende perspectieven. Bijvoorbeeld: hoe moeten we een kostenpost zien, die voor een ander een inkomstenbron is (Stone, 2001, 66)? Stones visie maakt duidelijk dat er altijd kritisch gekeken moet worden naar de context waarbinnen een beleidsmaatregel efficiënt genoemd wordt.

Een belangrijke reden voor de verzelfstandigingsgolf die zich voordeed in de jaren '80 en '90 was wat Schillemans (2007, 34) *institutioneel isomorfisme* noemt. Dit wil zeggen dat beleidsmakers deze overheidsdiensten vooral verzelfstandigden omdat dit destijds een gangbare reactie was op de problemen waar de overheid mee te maken had. Verzelfstandiging was "in de mode" en de beslissing om te verzelfstandigen werd genomen op basis van het feit dat andere instellingen óók verzelfstandigden. Er was daardoor vooral in de jaren '90 sprake van een 'wildgroei' aan ZBO's en het verzelfstandigen van uitvoeringsdiensten leek een doel op zich te worden (Stellinga, 2012, 86).

Halverwege de jaren '90 en begin jaren '00 kwam de maatschappelijke en politieke discussie over de gevolgen van verzelfstandiging op gang. Rapporten van de commissie-Sint (1994), de Algemene Rekenkamer (1995, 2004) en de commissie-Kohnstamm (2004) waren uitgesproken kritisch over de verzelfstandigingen van overheidsdiensten die de jaren daarvoor hadden plaatsgevonden. Naar aanleiding van een reeks debatten in de Tweede Kamer waarin de positie van ZBO's in relatie tot de verantwoordelijkheid van een minister en de controletaak van het parlement ter discussie stond gaf het Kabinet Balkenende-II in de miljoenennota van 2003 de opdracht het beleid rondom ZBO's te evalueren (commissie-Kohnstamm, 2004, 11). De commissie-Kohnstamm die daarop ingesteld werd adviseerde in 2004 om de ministeriële verantwoordelijkheid voor verzelfstandigde organisaties in de meeste gevallen weer volledig te herstellen en de facto ZBO's weer onder overheidshoede te plaatsen (commissie-Kohnstamm, 2004, 6-7). Het daadwerkelijk opheffen van alle ZBO's zoals de commissie adviseerde is nooit uitgevoerd, maar de kritiek op het verzelfstandigen van overheidsorganen heeft ertoe geleid dat er na de eeuwwisseling beduidend minder overheidsorganen zijn verzelfstandigd (Stellinga, 2012, 86).

Over fondsvorming op overheidsniveau vond al begin jaren '90 discussie plaats. De Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB) constateerde op dit gebied een gebrek aan wetenschappelijke en politieke meningsvorming, terwijl de beleidsontwikkelingen daar wel om vroegen (Goudswaard & van de Kar,

1993, 2).<sup>2</sup> Goudswaard & van de Kar maakten daarom een analyse van de stand van zaken op het gebied van fondsvorming binnen de rijksoverheid. Zij concludeerden dat het verzelfstandigen van budgetten in sommige gevallen weliswaar nuttig kan zijn, maar dat het vragen oproept wat betreft democratische legitimiteit van de fondsen (Goudswaard & van de Kar, 1993, 79). Fondsbesturen hebben het beheer over grote sommen overheidsgeld, maar zijn zelf niet gekozen. Er moet volgens dit onderzoek dan ook omzichtig met de introductie van verzelfstandigde fondsen worden omgegaan (Goudswaard & van de Kar, 1993, 96).

### 1.2.3 Verantwoordelijkheid als kernconcept bij verzelfstandiging

De meeste discussies rondom verzelfstandiging zijn te herleiden tot de vraag naar verantwoordelijkheid. Niet alleen speelt na een verzelfstandiging de vraag: ‘wie stuurt wie aan?’, maar ook: ‘wie wordt er op fouten afgerekend?’. Het begrip ‘verantwoordelijkheid’ bevat twee dimensies. Ten eerste worden onder de noemer ‘aansturing’ de leiding van de organisatie na de loskoppeling van het ministerie en de daarmee gepaard gaande *verzelfstandigingsparadox* behandeld. Daarna komt het thema van de publieke verantwoording en de *ministeriële verantwoordelijkheid* aan de orde.

#### **Aansturing**

Bij de landelijke organisaties zoals die eerder aan bod kwamen blijft de communicatie tussen het kerndepartement en de verzelfstandigde organisatie ook ná de verzelfstandiging bestaan. Van Thiel (2002, 6) wijst erop dat dit contact is nodig is om bijvoorbeeld nieuw beleid af te stemmen met de uitvoerders en te onderhandelen over jaarlijkse contracten of over het takenpakket waarvoor de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk is. Het is belangrijk om op te merken dat met de externe verzelfstandiging van een uitvoerende dienst ook alle specifieke kennis buiten het ministerie geplaatst wordt (Van Thiel, 2002, 9). Het sterkst is dit het geval bij specialistische en professionele organisaties zoals onderwijsinstellingen of Rijkswaterstaat. Dat heeft als gevolg dat centrale aansturing van dit soort organisaties vanuit ministeries vaak beperkt is. Bovens (2000, 13-16) merkt op dat de traditionele verticale toezicht- en verantwoordingsmechanismen in een horizontale machtsverhouding niet langer werken en dat op zoek moet worden gegaan naar nieuwe vormen van sturing en verantwoording. Ook Van Thiel (2002, 24) is deze opvatting toegedaan. Zij merkt echter verbetering in het ontwikkelen van dit soort horizontale sturingsmechanismen bij ministeries. Schillemans (2007, 259) constateert dat er na verzelfstandiging voor een ministerie beperkte sanctioneringsinstrumenten blijven bestaan om een verzelfstandigde organisatie te kunnen aansturen. Mede daardoor hebben de horizontale verantwoordingsinstrumenten die wél bestaan (bijvoorbeeld raden van toezicht, klantenfora of visitaties) een zeer bescheiden invloed op het functioneren van zo'n organisatie.

---

<sup>2</sup> Bij het verschijnen van het rapport in 1993 stonden veel plannen voor nieuwe interne en zelfstandige fondsen in de steigers. Zo waren er plannen voor een fusie tussen twee grote infrastructuurfondsen en voor diverse nieuwe fondsen in het sociale domein.



Het blijkt dus dat na verzelfstandiging een beperkte hoeveelheid toezicht mogelijk blijft op de organisatie. Daarnaast valt op dat een verzelfstandiging meestal eerder méér dan minder verticale controle tot gevolg heeft<sup>3</sup>. Dit wordt de *verzelfstandigingsparadox* genoemd (Schillemans, 2007, 18). Ministeries willen greep houden op de uitvoering en leggen daardoor meer verticale controle-instrumenten op dan voor de verzelfstandiging (ibid., 278).

### **Publieke verantwoording**

De tweede dimensie is die van de publieke verantwoording door of namens de verzelfstandigde organisatie. Wanneer een organisatie extern verzelfstandigd of geprivatiseerd wordt, is de minister niet meer de leidinggevende van de dienst en ook niet meer verantwoordelijk vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid<sup>4</sup>. De uitvoeringsorganisatie staat, zoals eerder gezegd, hiërarchisch gezien op gelijk niveau en er ontstaat een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Dit proces, waarbij de verticale gezagsverhouding overgaat in een horizontale wordt horizontalisering genoemd. Door deze horizontalisering komt er een grote verandering in het klassieke politiek-hiërarchische model van Weber, waarin verticale (hiërarchische) machtsrelaties de basis zijn voor de manier waarop de staat is ingericht (Bovens, 2003, 55). De commissie-Kohnstamm adviseerde in 2004 om deze horizontalisering ongedaan te maken door het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid te herstellen. Verzelfstandiging levert volgens de commissie een gebrek aan democratische controle op, omdat er niet langer verantwoording aan een volksvertegenwoordiging wordt afgelegd. Het feit dat de minister in haar rol van opdrachtgever niet voor de uitvoering van het beleid verantwoordelijk is wordt door de volksvertegenwoordiging moeilijk aanvaard. Hierdoor is er soms sprake van grote onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de verzelfstandigde organisatie (commissie-Kohnstamm, 2004, 27-28).

Volgens Schillemans (2007, 264-268) vormen horizontale mechanismen van verantwoording (klankborden, klantenpanels, e.d.) géén vervanging voor het verticale principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Horizontale verantwoording levert namelijk slechts een beperkte positieve bijdrage aan democratische verantwoording, terwijl verticale verantwoording via ministeriële verantwoordelijkheid een veel sterkere bijdrage aan democratische verantwoording levert (Schillemans, 2007, 268). Met het instellen van ZBO's vertroebelt de klassieke verticale hiërarchie en wordt de minister meer opdrachtgever dan leidinggever (Schillemans, 2007, 278). Dat wil overigens niet zeggen dat de minister geen leiding meer geeft en geen verantwoordelijkheid meer heeft. De verantwoordelijkheden en

---

<sup>3</sup> Verticale controle is het type controle dat uit een verticale gezagsverhouding voortkomt. Hierbij is sprake van een hiërarchische verhouding tussen de diensten, waarbij de een ondergeschikt is aan de ander. Controle-instrumenten die hierbij horen zijn vaak sanctionerend van aard, bijvoorbeeld tussentijdse beoordelingen of het behalen van targets.

<sup>4</sup> Ministeriële verantwoordelijkheid houdt in, dat de dienstdoende minister aansprakelijk is voor alles wat er in zijn naam gebeurt. Ook als hij persoonlijk geen fouten heeft gemaakt kan en wordt hij door het parlement verantwoordelijk gehouden voor fouten die zich binnen zijn ministerie voordoen. Een minister kan – indien grove fouten binnen het ministerie tot een gebrek aan vertrouwen van het parlement leiden – door middel van een motie van wantrouwen door de Tweede Kamer weggestuurd worden of hij kan zelf ontslag nemen wanneer hij voelt dat het vertrouwen van het parlement ernstig beschadigd is (Bovens, 2007, p. 362-366).

bevoegdheden die de minister na verzelfstandiging nog heeft betreffen voornamelijk de hoofdlijnen van een beleid zoals het algemene beleid, de tarieven en de instelling van een bestuur. Het parlement kan de minister ter verantwoording roepen voor de prestaties van het ZBO of het door het ZBO (uit)gevoerde beleid, maar niet meer in gevallen waar een individuele beslissing genomen is (Schillemans, 2007, 40-44).

### 1.3 Aanleiding voor dit onderzoek

Ook het landelijke cultuurbeleid werd sinds de opkomst van Nieuw Publiek Management idealen en het neoliberalisme in de jaren '80 en '90 grotendeels functioneel gedecentraliseerd.<sup>5</sup> Het Rijk biedt vanaf 2008 ruimte aan één basisinfrastructuur (BIS), waar enkele grote landelijke instellingen en de landelijke sectorale fondsen (het Nederlands Filmfonds, het Fonds Podiumkunsten, het Mondriaan Fonds, het Fonds voor Cultuurparticipatie, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het Nederlands Letterenfonds) uit gefinancierd worden. Voorafgaand aan dit proces heeft uitvoerige consultatie plaats gevonden met het culturele veld (van der Laan, 2005, 2) en werd een wetenschappelijke bundel uitgebracht getiteld 'Gepaste Afstand'. In deze bundel stonden wetenschappelijke reflecties op de voor- en nadelen van functionele decentralisatie door middel van fondsvorming (Smithuijsen, red. 2004). Hierdoor ligt er vanuit de culturele sector een solide wetenschappelijke basis om vanuit te vertrekken<sup>6</sup>. Opmerkelijk genoeg heeft er sindsdien weinig tot geen wetenschappelijke reflectie plaats gevonden op de resultaten van deze herinrichting van het subsidiestelsel. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de veranderingen werden ondergesneeuwd door de grote bezuinigingen op het cultuurbudget door Kabinet Rutte I. Een andere reden kan zijn dat het systeem zo goed werkt dat er geen aanleiding voor verdere reflectie is.

Ondertussen zien we dat het subsidiebeleid op het gebied van kunst en cultuur op gemeentelijk niveau steeds vaker verzelfstandigd wordt. In 2017 ging in Amsterdam bijvoorbeeld de A-Bis in, die in vorm lijkt op de landelijke Bis-structuur. De gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor de subsidieverstrekking aan 21 grote instellingen, terwijl het Amsterdams Fonds voor de Kunst een nieuwe taak heeft gekregen als subsidient van projecten en meerjarige subsidie van kleinere instellingen.

Om een idee te krijgen van de omvang van de ontwikkeling maakte ik een inventarisatie van de stand van zaken op het gebied van lokale fondsvorming onder 50 gemeenten. Deze inventarisatie toont aan dat anno 2017 16 gemeenten het cultuursubsidiebeleid gedeeltelijk hebben verzelfstandigd. Nog eens vier overwegen een zelfde stap te nemen in de nabije toekomst (zie bijlage IV). Daarnaast zijn in drie gemeenten publiek-private fondsen actief (twee hebben een dergelijk fonds in overweging), waarbij

---

<sup>5</sup> Zie hoofdstuk 2.

<sup>6</sup> Voor behandeling, zie hoofdstuk 2.

gemeenten en private partijen samenwerken. Drie gemeenten hebben een cultuurfonds in overweging, maar hebben over de vorm nog niet besloten. De meeste werkzame fondsen zijn van zeer recente datum (2014 of later).

Twee jaar geleden, in het najaar van 2015, volgde ik in het kader mijn master de cursus ‘Actuele Kwesties Kunstbeleid’, waar ik een klein onderzoek deed naar de hervorming van de regionale bibliotheek in Stichtse Vecht. Het destijds net opgerichte Cultuurfonds Stichtse Vecht kwam naar voren als een van de vernieuwingen van het cultuurbeleid van Stichtse Vecht, maar ik merkte dat er geen achtergrondinformatie beschikbaar was om hierop te kunnen reflecteren. In dat onderzoek ontbrak de tijd om mij hierin verder te verdiepen. In de voorbereiding op deze thesis besloot ik terug te keren naar dit thema: na een literatuurstudie voerde ik een oriënterend gesprek met Lydia Jongmans, beleidsmedewerker cultuur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Vervolgens besloot ik om twee casussen verder uit te diepen: Stichtse Vecht en Eindhoven.<sup>7</sup> Met de kennis over de bestuurskundige discussies uit paragraaf 1.2 in het achterhoofd rezen er vragen over de redenen voor deze processen van verfondsing en de verantwoordelijkheid voor de lokale cultuurbudgetten.

## 1.4 Vraagstelling

In 1.2 kwam naar voren dat op landelijk niveau de vraagstukken rondom verzelfstandiging zich voornamelijk concentreren rondom het concept *verantwoordelijkheid*. Twee thema’s die door Schillemans (2007) behandeld werden spelen de hoofdrol. In 1.2.3 heb ik ze onder de noemers ‘aansturing’ en ‘publieke verantwoording’ gevat, om duidelijk te maken dat het ene thema over de verhouding tussen een overheid en de verzelfstandigde dienst gaat en het tweede thema over de publieke verantwoording voor de organisatie naar de volksvertegenwoordiging toe. Het is na een verzelfstandiging voor de medewerkers en leidinggevenden niet altijd duidelijk wie welke organisatieprocessen aanstuurt en controleert. De vroegere verticale controlemechanismen worden vervangen door horizontale mechanismen, wat soms resulteert in méér toezicht dan voorheen in plaats van minder. In een situatie waarin sprake is van een opdrachtgever – opdrachtnemersrelatie kan het verder onduidelijk zijn wie de eindverantwoordelijkheid voor het verzelfstandigde beleidsterrein draagt en wie aansprakelijk is voor de gevolgen van eventueel mismanagement. De bewindspersonen kunnen niet meer voor alles ter verantwoording worden geroepen en de volksvertegenwoordiging verliest een deel van haar macht.

Voor de structurering van de vragen wordt teruggegrepen op het model van het beleidsproces zoals dat door Hoogerwerf (2014) beschreven wordt. Hij onderscheidt in het proces van het ontwikkelen van nieuw beleid een aantal fasen, die hier gebruikt worden als hulpmiddel om naar de casussen te kijken.

---

<sup>7</sup> Zie methode.

Hoogerwerf onderscheidt allereerst de *agendavorming*, waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en de beleidsbepalers krijgen. Achtereenvolgens de *beleidsvoorbereiding*: het informeren, onderzoeken, formuleren en plannen van nieuw beleid. Daarna volgt het moment waarop daadwerkelijk besloten wordt tot uitvoering van het nieuwe beleid, bijvoorbeeld door de instemming van een volksvertegenwoordiging: de *beleidsbepaling*. Vervolgens volgt de fase van de *beleidsuitvoering*, waarin het beleid geïmplementeerd en gehandhaafd wordt. Tenslotte volgt de *beleidsevaluatie*, waarin de inhoud, het proces en de effecten van een beleid worden geëvalueerd (Hoogerwerf & Herweijer, 2014, 19-23). Over de eenduidigheid van een dergelijk model is uiteraard te twisten. Deborah Stone wijdt haar boek 'The Policy Paradox' (2001) volledig aan het beschrijven van beleidsfactoren die zich niet in een schema laten vatten. In de casussen van Stone is het beleid in de realiteit een stuk minder rationeel dan op basis van het ontwerpproces mag worden aangenomen. Het is daarom goed mogelijk dat ook het beleidsproces in Stichtse Vecht en Eindhoven niet volgens het hierboven beschreven schema verloopt. De indeling van Hoogerwerf dient daarom vooral als kader beschouwd te worden om het onderzoek te structureren.

De centrale vraag luidt: *Hoe verliep het beleidsproces van verfondsing in de gemeenten Stichtse Vecht en Eindhoven en op welke manier spelen de vraagstukken rondom verantwoordelijkheid, zoals beschreven door o.a. Schillemans (2007), daarin een rol?*

Omdat ook de landelijke subsidiestructuur op verfondsing berust, is het belangrijk dit discours te behandelen, om na te gaan of de vraagstukken rondom verantwoordelijkheid in het cultuurbeleid al zijn geanalyseerd.

Deelvraag 1: *Welke discussie heeft binnen de cultuursector plaatsgevonden over verfondsing van het landelijke cultuurbeleid?*

De eerste twee fases van het beleidsmodel van Hoogerwerf richten zich op het beleidsproces tot op het moment dat het beleid wordt bekrachtigd. Deze fase bestaat uit de agendering van de problemen en de doelen die de beleidsmakers voor ogen staan met de verzelfstandiging. Het beleid wordt in deze fase voorbereid door ambtenaren, tot het moment waarop het door de volksvertegenwoordiging (in het geval van deze casussen: de gemeenteraad) bekrachtigd wordt. Deelvraag 2 richt zich volledig op deze eerste twee fases van Hoogerwerf.

Deelvraag 2: *Wat waren voor Stichtse Vecht en Eindhoven de aanleidingen voor, en de doelen van de verzelfstandiging van het cultuurbeleid?*

Daarna wordt besproken hoe de fondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven zijn opgericht en functioneren. Dat valt samen met de volgende fases van het model van Hoogerwerf, waarin de beleidsuitvoering centraal staat.

Deelvraag 3: *Op welke manier functioneren de cultuurfondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven?*

De laatste fase in het proces is die van de beleidsevaluatie, waarin beleidsmakers, het culturele veld, de politiek en soms ook externe onderzoeksbureaus of adviescommissies, reflecteren op de resultaten van het beleid. Omdat beide fondsen zo jong zijn en er nog niet geëvalueerd is, wordt de ‘evaluatie’ in een meer abstracte zin opgepakt, door de aandachtspunten en knelpunten die genoemd zijn in gesprekken of in de pers in beeld te brengen.

Deelvraag 4: *Welke aandachtspunten komen naar voren in de uitvoering van het verzelfstandigde cultuurbeleid in Stichtse Vecht en Eindhoven?*

## 1.5 Methode

### 1.5.1 Strategie

Voor de beantwoording van deze vragen werd gebruik gemaakt van een combinatie van beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur. Er werd een inventarisatie gemaakt van de aanwezige fondsen d.d. april 2017, die in september 2017 is herzien. Verder is een aantal interviews gevoerd met beleidsmedewerkers en projectleiders bij die betrokken zijn bij de fondsvorming in Stichtse Vecht en Eindhoven.

#### *Documenten*

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een groot aantal documenten, afkomstig van verschillende bronnen. Er is van diverse typen documenten gebruik gemaakt, waaronder rapporten, jaarverslagen, beleidsplannen, informatie van de raadsinformatiesystemen van de gemeenten Eindhoven en Stichtse Vecht waaronder vergaderverslagen, besluitenlijsten, programmabegrotingen en videoverslagen van raadsvergaderingen. Tenslotte zijn ter zake doende artikelen uit de plaatselijke kranten vergaard door zoektermen op internetzoekmachines te gebruiken.

#### *Interviews*

Omdat er tot op heden weinig wetenschappelijke secundaire literatuur over lokale fondsvorming voorhanden is, zijn interviews met de mensen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van cultuurfondsen een belangrijk instrument om over de gang van zaken kennis te verwerven.

Naast de al eerder genoemde Lydia Jongmans (VNG) heb ik vijf mensen bereid gevonden meer te vertellen over hoe de fondsvorming in de lokale beleidspraktijk gestalte krijgt. Met twee van hen sprak ik over de casus in de gemeente Eindhoven en met drie over Stichtse Vecht. Op die manier kwam ik uit bij een groot fonds, in de stad Eindhoven, en een kleiner fonds, Stichtse Vecht. De bereidheid om midden in het proces met mij te praten, bepaalde uiteindelijk de keuze voor Eindhoven en Stichtse Vecht. Omdat de

selectie van respondenten niet op een willekeurige manier tot stand kwam is er sprake van een selecte steekproef (Van Thiel, 2010, 55).

De eerste vijf interviews vonden plaats na de bestuurskundige literatuurstudie (voorjaar 2016) en het desk research over het cultuurbeleid in Stichtse Vecht en Eindhoven. De gesprekken boden inzichten en aanknopingspunten waarop werd voortgeborduurd in een vervolganalyse van enkele aanvullende beleidsdocumenten. Een zesde interview werd in oktober 2017 gevoerd met de directeur van Stichting Cultuur Eindhoven, in aanvulling op het eerste gesprek met haar naar aanleiding van recente politieke ontwikkelingen bij Stichting Cultuur Eindhoven.

Voor de interviews werd gebruik gemaakt van een topiclijst (zie bijlage II). Er was sprake van semigestructureerde interviews. Aan elke respondent werd gevraagd of die bezwaar had tegen een geluidsopname. Wanneer dit geen bezwaar opleverde werd het interview naderhand letterlijk uitgeschreven. In drie van de zes gevallen bleek het niet mogelijk een opname te maken. De aantekeningen van die interviews werden dezelfde dag nog uitgewerkt.

De verwerking van de data gebeurde door middel van *thematische analyse* (Silverman, 2011, 214-219). Dat wil zeggen dat de interviewdata geordend werden volgens een codeerschema, dat op basis van de topiclijst die gebruikt is voor het afnemen van de interviews<sup>8</sup>.

### *Inventarisatie*

Na het oriënterende gesprek met Lydia Jongmans van de VNG werd een voorlopige typologie opgesteld, die de basis werd voor de inventarisatie die ik maakte van 50 Nederlandse gemeenten (zie bijlage IV). Op basis van relevante zoekwoorden, gemeentelijke websites en programmabegrotingen werd een document opgesteld met de stand van zaken op het gebied van verfondsing in april 2017, dat waar mogelijk is geactualiseerd in september 2017. De gemeenten in de quick scan werden geselecteerd op basis van informatie van de VNG, een websearch op basis van trefwoorden zoals ‘cultuurfonds gemeente x’, ‘cultuurnota gemeente x fonds’ en willekeurige selectie. In totaal zijn op die manier 50 gemeenten in beeld gebracht. Ik heb een tabel opgesteld waarin de gegevens als volgt geordend worden: Stad, Naam Fonds, Type Fonds (waarvoor is het fonds bedoeld), Typologie (o.b.v. indeling VNG), Status (in werking, in ontwikkeling, gestopt), omvang (bijdrage van de gemeente aan het fonds), percentage cultuurbegroting (de grootte van de gemeentelijke fondsbijdrage in vergelijking met de totale cultuurbegroting van de gemeente). Indien noodakelijk zijn er opmerkingen bij geplaatst.

### **1.5.2 Steekproefkader**

Er is in dit onderzoek sprake van een steekproef. Er is een tweetal casussen geselecteerd, waarin gemeenten een cultuurfonds hebben ingesteld die binnen de beperkte mogelijkheden een beeld geven van twee verschillende manieren waarop verfondsing van lokaal cultuurbeleid plaatsvindt. Bij de selectie van

---

<sup>8</sup> Zie voor de participanten, topiclijst en labels bijlage I t/m III.

de casussen is rekening gehouden met de typologie die in hoofdstuk 2.2 verder wordt uitgelegd. Omdat dit onderzoek zich richt op verzelfstandiging van cultuurbudgetten van lokale overheden is ervoor gekozen om alleen casussen van ‘Type 1’ fondsen<sup>9</sup> te selecteren. Dit zijn fondsen die volledig met publieke middelen gefinancierd worden. Van zowel type 1.1 (“publiek geld, zelfstandige uitbesteding”) als type 1.2 (“publiek geld, private uitbesteding”) is een fonds geselecteerd. De keuze voor Eindhoven en Stichtse Vecht werd bepaald door de bereidheid van medewerkers om met mij daarover in gesprek te gaan.

Een belangrijk argument voor het onderzoeken van het cultuurfonds in Stichtse Vecht was dat er in deze gemeente voor gekozen is om een cultuurfonds op te zetten in samenwerking met het landelijke Prins Bernhard Cultuurfonds, waardoor een publiek-private samenwerking tot stand kwam. Dit type samenwerking komt inmiddels op meer plaatsen tot stand, maar in Stichtse Vecht was het proces op het moment van onderzoek doen verder gevorderd dan elders. Omdat er op het moment van schrijven (najaar 2017) nog voornamelijk overheidsgeld in het fonds omgaat is hier toch sprake van een fonds dat met publieke middelen tot stand komt. Hoewel het budget van het fonds klein is (€90.000 per jaar) gaat het om vrijwel het gehele budget van de gemeente Stichtse Vecht voor kunst en cultuur, met uitzondering van de vaste financiering voor de bibliotheek. Voor Eindhoven is gekozen omdat er sprake is van een cultuurfonds dat in hoofdzaak vanuit de gemeente ondersteund wordt, waarbij het de bedoeling is dat de ontstane stichting de beleidsuitvoering volledig van de gemeente overneemt. In die zin is Eindhoven dus vergelijkbaar met de ZBO’s waarover in paragraaf 1.2 is uitgeweid. In Eindhoven wordt het grootste deel van de cultuursector gefinancierd vanuit het cultuurfonds, waardoor sprake is van type 1.1 (“publiek geld, zelfstandige uitbesteding”). De fondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven verschillen veel van elkaar, niet alleen qua type fonds, maar ook in de omvang van de budgetten. In het kader van deze beleidsverkenning van de problematiek rondom de verfondsing is het echter belangrijk dat zowel het verhaal van een grote gemeente als het verhaal van een kleine gemeente aan bod komt.

.

---

<sup>9</sup> Zie paragraaf 2.2 voor nadere toelichting.

## Hoofdstuk 2: Verfondsing in het cultuurbeleid

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 1 behandeld: *Welke discussie heeft binnen de cultuursector plaatsgevonden over verfondsing van het landelijke cultuurbeleid?* Aan het slot van dit hoofdstuk zijn tevens de resultaten van de inventarisatie van lokale verfondsing ondergebracht.

### 2.1 Verfondsing van cultuurbudget op rijksniveau

#### 2.1.1 Rijksfondsen

Op rijksniveau worden de meeste cultuurbudgetten al enige tijd via een fondsconstructie verdeeld. Sinds in 1993 de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC) werd aangenomen heeft de overheid de mogelijkheid om voor de beleidsuitvoering privaatrechtelijke rechtspersonen in het leven te roepen. Hierbij gaat het meestal om fondsen (Pots, 2010, 330).

De rijkssubsidies worden op twee manieren verstrekt. Allereerst is er een basisinfrastructuur (BIS), die direct vanuit de overheid gesubsidieerd wordt. In de BIS zijn zowel individuele instellingen als de sectorale cultuurfondsen<sup>10</sup> verankerd (Rijksoverheid, 2017a). Instellingen die vanuit de BIS geld krijgen zijn bijvoorbeeld Nationale Opera & Ballet, Het Koninklijk Concertgebouworkest en het Holland Festival. Ook ondersteunende instellingen, zoals het Landelijk Kenniscentrum Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) krijgen directe rijksfinanciering. Een groot gedeelte van het cultuurbudget wordt verdeeld via de sectorale cultuurfondsen. Voor elk van de algemene disciplines is zo'n cultuurfonds ingesteld. Deze fondsen subsidiëren instellingen en projecten die geen rechtstreekse rijkssubsidie ontvangen en zouden zo moeten zorgen voor dynamiek en vernieuwing in de cultuursector (Rijksoverheid, 2017b). Deze fondsen hebben elk jaar de beschikking over een vastgesteld bedrag. Zij worden bij het toekennen van subsidies geadviseerd door wisselende adviescommissies met professionals uit het veld.

#### 2.3.2 Aanloop naar verfondsing op rijksniveau

Vanaf het aantreden van Elco Brinkman als minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in 1982 werd een nieuwe koers ingeslagen op het gebied van cultuurbeleid. In tegenstelling tot het nastreven van de grote welzijnsidealen van de jaren '70 werd door Brinkman de nadruk gelegd op kwaliteit en de relatie tussen kunst en het publiek. Brinkman zwengelde de discussie over het belang van publieksbereik aan: meer aandacht voor amateurkunst en kunstzinnige vorming moest ervoor zorgen dat er meer mensen

---

<sup>10</sup> In volgorde van omvang: het Nederlands Filmfonds, het Fonds Podiumkunsten, het Mondriaan Fonds, het Fonds voor Cultuurparticipatie, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en het Nederlands Letterenfonds.



bereikt werden. Ook werden de ideeën van Nieuw Publiek Management in de cultuursector veel belangrijker dan ze voorheen waren.

In het museumbeleid speelde gelijktijdig een vergelijkbare discussie, waarbij NPM idealen voor een verzelfstandigingsbeweging zorgden (Van Puffelen, 1999, 56 – 60). Vanaf 1988 werd de weg naar verzelfstandiging van de rijksmusea ingezet (Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), 1994, 9). De musea kregen meer zelfstandigheid in de uitvoering van hun taak terwijl de minister slechts voor een aantal kernonderdelen (zoals de doelstelling van de instelling en de benoeming van een Raad van Toezicht) verantwoordelijk werd (Ministerie WVC, 1994, 22). Er werd besloten verzelfstandigde de musea de (private) stichtingsvorm toe te kennen, en ze dus volledig los te koppelen van de overheid. De eerste verzelfstandigingen van rijksmusea waren in 1994 een feit (Van Puffelen, 1999, 59). Rondom de verzelfstandiging van de rijksmusea vond een discussie plaats die qua standpunten vergelijkbaar was met de discussie over de oprichting van de cultuurfondsen. Voor de overzichtelijkheid van dit stuk is er daarom voor gekozen om de discussie in de museumwereld verder buiten beschouwing te laten.

De vernieuwingen van Brinkman leidden tot het opstellen van een integrale wet voor het cultuurbeleid in 1987. De Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (WSC) die in 1993 onder Hedy d’Ancona (PvdA) van kracht werd betekende een volgende hervorming van het Nederlandse cultuurbeleid. Elke vier jaar werd nu een cultuurnota voorgelegd, waarin het beleid van de bewindspersoon voor cultuur uiteen werd gezet. Verder werd het met de WSC mogelijk om voor de uitvoering van het beleid privaatrechtelijke rechtspersonen te belasten, waarmee de wettelijke grondslag voor de huidige landelijke cultuurfondsen werd gelegd, door de invoering van de WSC (Pots, 2010, 328-330). Door deze functionele decentralisatie kon worden voldaan aan de bestuurlijke wensen van het Rijk tot een ‘terugtrekkende overheid’ en ‘afslanking van departementen (Pots, 2010, 355).

De volgende stap in het landelijke cultuurbeleid was het instellen van de scheiding tussen de BIS en de sectorale fondsen. Veel discussies in de evaluatie van de cultuurnotasystematiek richtten zich op de nadelen van de vormgeving daarvan. De cultuurpolitiek was volgens Frissen (2004, 22) in de publicatie ‘Gepaste Afstand’ van de Boekmanstichting hard toe aan ‘ontregeling’,<sup>11</sup> omdat de procedures dusdanig dichtgetimmerd waren dat ze de kunst te sturend en te veel vanuit één denkkader benaderden. Er was volgens Frissen te weinig ideologische discussie, waardoor het primaat van de politiek zich voornamelijk in bureaucratische beheersmaatregelen uitte. Van der Vlies (2004, 49) merkte op dat een sterk geformaliseerde band tussen de overheid en de hoofdrolspelers in het cultuurbeleid geen voordelige uitwerking heeft. Zij stelde voor om de taak van de Raad voor Cultuur in tweeën te splitsen, waarbij het oordeel over het algemene beleid bij de overheid terecht zou komen en het kwaliteitsoordeel bij de Raad voor Cultuur. Staatssecretaris Medy van der Laan (D66) bracht in september 2005 haar notitie ‘Verschil

---

<sup>11</sup> Minder regels.

Maken' uit, waarin voor het eerst sprake was van het opzetten van een naar de Britse 'Art Councils' gemodelleerde subsidiesystematiek. De belangrijkste uitgangspunten waren het zorgen voor meer dynamiek in de culturele sector enerzijds en een vermindering van de administratieve lasten anderzijds (Van der Laan, 2005, 13). De verandering werd bestuurlijk ingebed in de WSC, die moest worden aangepast om de verandering mogelijk te maken (Van der Laan, 2006, 10). Onder minister Ronald Plasterk (PvdA) trad vanaf 2008 de BIS in werking. Hierdoor ontstond een splitsing tussen instellingen die op advies van de Raad voor Cultuur direct vanuit het Rijk gesubsidieerd werden en instellingen die voor ondersteuning van de sectorale cultuurfondsen afhankelijk werden (Pots, 2010, 344-347).

### **2.3.3 Het debat over de cultuurfondsen**

Er waren in aanloop naar deze decentralisatie van de cultuursubsidies naar de landelijke sectorale fondsen bij verschillende partijen wel degelijk twijfels die ook na de invoering bleven bestaan. De belangrijkste tegenargumenten werden al door Brinkman ingebracht. Door veel beleidsruimte aan de fondsen toe te kennen was er volgens hem het risico op een teruggang in de samenhang van het cultuurbeleid en daarmee op een nieuw soort verkokering. Wel kon echter worden voldaan aan de wensen voor een 'terugtrekkende overheid' en 'besturen op hoofdlijnen', die begin jaren '90 hoogtij vierden bij de overheid (Pots, 2010, 355). De dominantie van deze wensen constateerden Goudswaard en van de Kar (1993, 49) ook, in hun verkennend onderzoek naar fondsen op rijksniveau. Zij zagen enerzijds een voordeel in de beoordeling van subsidieaanvragen door een specialistisch fondsbestuur, voornamelijk vanwege principiële overwegingen: de minister zou geen artistiek-inhoudelijke beslissingen moeten nemen (ibid.). Zij uitten wel hun zorg over het potentiële gebrek aan democratische legitimatie en de daarmee samenhangende afname van de doelmatigheid van het fonds (Goudswaard & van de Kar, 1993, 79). In de Tweede Kamer kwam een ander punt naar voren: de mogelijkheid tot een ongeremde vermenigvuldiging van fondsen. Dit werd met name door toenmalig Kamerlid Aad Nuis (D66) gevreesd: teveel fondsen oprichten zou tot onoverzichtelijkheid in het bestel kunnen leiden (Tweede Kamer, 1992, 7).

Het kunstenveld ging na veel protest, onder aanvoering van belangenorganisatie Kunsten '92, uiteindelijk akkoord met de instelling van de fondsen. Cultuurminister d' Ancona gaf aan dat een beperkte overheidsbetrokkenheid volgens haar geen nadeel hoefde te zijn en dat advies inzake kunstsubsidies het beste door onafhankelijke deskundigen kon worden verstrekt. Met al deze argumenten werd de positie van de fondsen in de jaren '90 steeds verder versterkt (Pots, 2010, 355).

Na de constatering dat de ruimte voor de fondsen nog altijd toenam en de "bemoeienis van de Kamer" afnam (Tweede Kamer, 1997) kwam het eind 1997 in de Tweede Kamer tot een motie van PvdA en VVD, waarin werd opgeroepen de fondsenstructuur te onderzoeken. In het rapport van de Raad voor Cultuur dat daarop volgde, werd geconcludeerd dat in hoofdlijnen werd voldaan aan de doelstellingen die men met de verfondsing had ("Een grotere mate van aanspreekbaarheid, herkenbaarheid, flexibiliteit, effectiviteit en efficiency") en dat ze goed functioneerden (Raad voor Cultuur, 1998, 1).

Die mening was ook Pots (2001, 470) in zijn standaardwerk *'Cultuur, koningen en democraten: Overheid & cultuur in Nederland'* toegedaan. Hij vertrok vanuit een argumentatie waarin het adagium van Thorbecke<sup>12</sup> wordt gepositioneerd als de meest invloedrijke uitspraak uit de geschiedenis van het debat over overheidsbetrokkenheid bij cultuur. Het Nederlandse systeem van cultuursubsidiëring resulteert volgens Pots in een relatief grote betrokkenheid bij de cultuur,<sup>13</sup> door middel van de vaststelling van doelen voor fondsen en het bepalen van de budgetten. Hij noemt dat een “zegen”, omdat het Nederlandse stelsel met cultuurfondsen daardoor onwillekeurig, open en duidelijk is (Pots, 2001, 472).

Fleur Onrust (2004, 71-72) beschreef in de bundel *'Gepaste Afstand'*, die verscheen om te reflecteren op toekomstige wijzigingen in de cultuurnotasytematiek, dat de machtspositie van deskundigen in het proces van subsidieverlening groot is. Op grond van artikel 3.9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een bestuursorgaan in geval van deskundige advisering “zich ervan vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden”. Een bestuur van een fonds kan zichzelf dus niet ontslaan van de verantwoordelijkheid de adviezen van de deskundigen te toetsen en kan niet volstaan met de aanname dat de advisering steeds op dezelfde manier plaatsvindt. Gebeurt dat wel, dan leidt dat tot een spanningsveld tussen de macht van de adviseur in vergelijking met de verantwoordelijkheid van het bestuur. Volgens Onrust is de mogelijkheid voor aanvragers een contra-expertise te laten uitvoeren een belangrijke schakel in het proces van besluitvorming, die deze spanning kan verminderen (Onrust, 2004, 72).

Paul Kuypers (2004, 82) constateerde in zijn bijdrage aan *'Gepaste Afstand'* een informatieverschil tussen kunstenaars en overheden, maar precies de andere kant op: kunstenaars hebben volgens hem niet door dat ze (te) weinig te zeggen hebben over de randvoorwaarden van de cultuurproductie, waardoor een asymmetrie in uitgangspunten ontstaat. Kuypers (2004, 76-77) was uitgesproken kritisch over verzelfstandiging in het algemeen: de uitgangspunten waarop verzelfstandiging gebaseerd is,<sup>14</sup> zijn volgens hem niet bewezen. Ook is het problematisch dat niet alleen de subsidieverdeling gedecentraliseerd wordt, maar ook het toezicht op de instellingen. Vergelijkbaar met de in 1.2.3 aangehaalde auteurs kwam Kuypers hierdoor tot de vraag wie er voor de uitvoering van het beleid verantwoordelijk is. Als gevolg van de verzelfstandiging wordt het beleid abstracter en de cultuurnotasytematiek log en bureaucratisch. Een gemeentelijke variant van deze cultuurnotasytematiek zou volgens Kuypers nooit naar landelijk voorbeeld gevormd mogen worden, maar beperkt in omvang moeten blijven en aangepast moeten worden aan de lokale situatie (Kuypers, 2004, 81).

Smithuijsen (2009) zag een probleem in het kennisverschil dat na verzelfstandigingen tussen overheden

---

<sup>12</sup> 'De overheid is geen oordelaar van wetenschap en kunst'.

<sup>13</sup> Hoewel je op basis van toepassing van het adagium van Thorbecke (“de overheid is geen oordelaar in kunst”) zou mogen verwachten dat de Nederlandse overheid juist een mindere betrokkenheid heeft. Hier is dus een zelfde soort verzelfstandigingsparadox te onderscheiden als eerder in 3.2.4 bij Schillemans (2007) geconstateerd werd.

<sup>14</sup> NPM-idealen als efficiëntie en hogere prestatieniveaus.

en kunstinstellingen kan ontstaan. De praktische kennis over het beleid die de kunstinstellingen hebben ontbreekt bij de overheid. In 1.2.3 werd bij de bespreking van Van Thiel (2002, p. 9) hetzelfde probleem bij verzelfstandigingen op rijksniveau geconstateerd.

### **2.3.4 Samenvatting**

De overheid streefde ernaar meer op hoofdlijnen verantwoordelijk te worden en de beleidsuitvoering uit te besteden. Naar aanleiding van dat streven werd in 1993 de WSC aangenomen, waardoor externe fondsen de verantwoordelijkheid kregen over een groot deel van de subsidieverstrekking op het gebied van kunst en cultuur. Er is binnen de cultuursector voornamelijk een ideologisch debat geweest over de afstand die een overheid tot de kunsten zou moeten hebben. Te weinig afstand kan zorgen voor een overtreding van het adagium van Thorbecke, te veel afstand leidt tot een gebrek aan democratische legitimiteit en controle. Ook werd duidelijk dat decentralisatie van het toezicht op het cultuurbeleid kan zorgen voor meer onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het beleid. Tenslotte zijn er zorgen over het kennisverschil tussen de overheid en de kunstensector na een verzelfstandiging. Wanneer dit kennisverschil te groot wordt zou volgens Kuypers (2004) en Onrust (2004) een asymmetrie in de macht kunnen ontstaan. Over de vraag of kunstenaars na een verzelfstandiging (te) veel of (te) weinig invloed hebben verschillen zij van mening, maar zij zijn het erover eens dat het ontstaan van asymmetrie als gevolg van verzelfstandiging geen positieve ontwikkeling is.

## **2.2 Verfondsing op lokaal niveau**

Paul Kuypers voorzag in 2004 al dat fondsvorming ook op lokaal niveau zou worden geïmplementeerd. Uit mijn gesprek met Lydia Jongmans ter oriëntatie op dit onderzoek bleek dat dit inderdaad het geval is. Door de VNG worden vier verschillende typen lokale cultuurfondsen onderscheiden. Allereerst de fondsen die gevoed worden met publiek geld. Hierin zijn twee deelcategorieën te zien. De eerste categorie lijkt het meest op de ZBO's die in 1.2.2 behandeld werden. Bij dit type fondsen is het doel om de besluitvorming over cultuursubsidies op afstand te zetten van de politiek. De gedachte is dat de gemeente geen oordelaar mag zijn in kunst of dat het aanjagen van activiteiten beter door een fonds kan gebeuren dan door de interne organisatie. Amsterdam en Eindhoven hebben beiden een fonds dat op deze gronden is opgericht. Bij een tweede deelcategorie wordt het publieke geld in een extern fonds geplaatst. Deze fondsen zijn erop gericht om de besluitvorming op afstand van de politiek te zetten. Dit type fondsconstructie is bijvoorbeeld in Houten, Stichtse Vecht en Hattem te herkennen.

Een tweede type is een fonds waarbij zowel publiek als privaat geld onderdeel van het budget uitmaakt. Ook hierbij zijn weer twee deelcategorieën te zien. De eerste categorie is erop gericht om met publiek geld meer draagvlak bij bedrijfsleven en burgers te creëren. Hiervan is Cultuurfonds Leiden een

voorbeeld. Het stimuleren van samenwerkingen tussen cultuur en andere sectoren, zoals bio-science, wetenschap of sport, kan een doel van dit type fonds zijn. Een tweede deelcategorie vinden we in Tilburg, waar de Stichting Cultuurfonds Tilburg is opgericht als een crowdfundingplatform, waarbij de gemeente lopende initiatieven met een bijdrage ondersteunt. SCT wordt geen subsidieverstrekker meer genoemd.

Een derde type fonds is een privaat fonds, waarin de overheid een bijdrage stort. In Den Haag bestond vroeger het Casema Cultuur Fonds, waarbij de gemeente Den Haag een bedrag stortte in een door Casema opgericht fonds. Actuele voorbeelden van dit type zijn bij de VNG niet bekend. Een laatste type fonds is een fonds dat volledig privaat gefinancierd wordt. Hierbij zijn ook weer twee categorieën te zien: particuliere vermogensfondsen en fondsen van een bank of andere organisatie.

Ter aanvulling op het gesprek met de VNG heb ik een inventarisatie gemaakt van de stand van zaken bij 50 gemeenten. Tevens is een beknopte beschrijving gegeven van de vormgeving van het fonds en de typering ervan. Ook is het budget beschreven en daar waar het relevant werd de omvang van het fonds ten opzichte van de volledige cultuurbegroting van de gemeente in kaart gebracht. De uitgewerkte inventarisatie is te vinden in bijlage IV. Uit dat overzicht blijkt dat van de 50 onderzochte lokale overheden er 23 op dit moment een cultuurfonds ondersteunen of bezig zijn met de ontwikkeling daarvan. Verder is opvallend dat de gemeentelijke cultuurfondsen veelal in of na 2014 zijn opgericht. Het moge duidelijk zijn dat verfondsing actueel is en op dit moment al een grote rol speelt in de vormgeving van gemeentelijk beleid op het gebied van kunst en cultuur.

Tenslotte blijkt dat in aanvulling op de typologie van de VNG een derde fondstype kan worden onderscheiden, in de bijlage te herkennen onder type 1.3. Kenmerkend aan dit type fondsen is dat ze 'intern' verzelfstandigd zijn en daarom binnen het gemeentelijke cultuurbudget blijven vallen. Ze hebben echter wel een aparte plaats binnen de gemeentelijke structuur gekregen, waardoor ze meer zelfstandigheid genieten dan andere gemeentelijke afdelingen. Dit komt onder meer voor bij de gemeenten Den Bosch, Goes en Haarlem. Het gesprek met de VNG en de inventarisatie die ik in het kader van mijn thesis deed heeft geresulteerd in de volgende typering van lokale cultuurfondsen in Nederland:

Typologie lokale cultuurfondsen in Nederland: inventarisatie september 2017	
1	<i>Publieke fondsen</i>
1.1	Publiek geld, zelfstandige uitbesteding (ZBO)
1.2	Publiek geld, private uitbesteding
1.3	Publiek geld, publieke uitvoering (intern 'fonds' = reservering)
2	<i>Publiek - private fondsen</i>
2.1	Samenwerking / co-financiering
2.2	Particulier initiatief, matching door gemeente
3	<i>Privaat fonds, gemeente levert bijdrage</i>
4	<i>Volledig privaat fonds</i>
4.1	Particuliere vermogensfondsen
4.2	Bedrijfsfondsen

**Figuur 1: Fondstypen in Nederland n.a.v. inventarisatie door Jaap van Hellenberg Hubar, september 2017**

## **Hoofdstuk 3: Cultuurfondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven: Aanleidingen en Doelen**

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat voor Stichtse Vecht en Eindhoven de aanleidingen voor, en de doelen van de verzelfstandiging van het cultuurbeleid waren. Allereerst komen de beleidsontwikkelingen tussen 2011 en 2016 in beide gemeenten aan de orde aan de hand van verschillende beleidsdocumenten en gesprekken met betrokkenen.

Als eerste heb ik gesproken met R1, kwartiermaker van Cultuurfonds Stichtse Vecht. Zij had als taak om het cultuurfonds op te starten en zowel het veld als investeerders bekend te maken met de nieuwe systematiek. Mijn tweede gesprekspartner, R2, was als manager development bij het Prins Bernhard Cultuurfonds verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de gemeentelijke cultuurfondsen die zich bij het Prins Bernhard Cultuurfonds aansloten. R3 was als beleidsadviseur kunst en cultuur van de gemeente Stichtse Vecht nauw betrokken bij de oprichting van het Cultuurfonds Stichtse Vecht. R4 is sinds 1 februari 2016 directeur van Stichting Cultuur Eindhoven. R5 is raadslid voor de PvdA in Eindhoven en was voorzitter van de raadscommissie die tussen 2013 en 2015 de toekomst van het cultuurbeleid in Eindhoven onderzocht en de oprichting van Stichting Cultuur Eindhoven in gang zette.

### **3.1 Beleidsontwikkelingen rondom verzelfstandiging van het cultuurbeleid in Stichtse Vecht tussen 2011 en 2016**

De gemeente Stichtse Vecht is een fusiegemeente, die op 1 januari 2011 ontstond uit de vroegere gemeenten Loenen, Breukelen en Maarssen. De eerste coalitie die na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 aantrad bestond uit een brede samenwerking tussen VVD, CDA, D'66, CU/SGP, Streekbelangen en Het Vechtse Verbond. Al in hun coalitieakkoord maakten deze partijen duidelijk dat door een combinatie van Rijks- en provinciale bezuinigingen bij ongewijzigd beleid een structureel tekort van €6,4 miljoen euro per jaar zou optreden (Gemeente Stichtse Vecht, 2011, p. 27). Naar aanleiding van deze tekorten werden op een groot aantal beleidsterreinen bezuinigingen onderzocht. In het rapport *Strategische heroverwegingen gemeente Stichtse Vecht* (Gemeente Stichtse Vecht, 2011b) werd een taakstelling voor het programma cultuur onderzocht van €600.000 op een totaalbegroting van €2,6 miljoen. Bij het opstellen van dit rapport heeft het college zich laten adviseren door expertgroepen. De expertgroep Cultuur was de mening toegedaan dat de 'kaasschaafmethode' met deze forse taakstellingen niet van toepassing kon zijn en dat het moment gekomen was om principiële keuzes te maken (Gemeente Stichtse Vecht, 2011b, p. 28). Een van de adviezen van de expertgroep was om de gehele gemeentelijke

cultuursector door middel van een cultuurfonds te privatiseren, hetgeen een besparing van €200.000 moest opleveren (Oosterhaven, 2015, p. 77).

Uit het subsidieplan 2013-2015 blijkt dat het college dit advies heeft overgenomen. In dit plan wordt voor het eerst melding gemaakt van het voornemen om het cultuurbeleid bij het Prins Bernhard Cultuurfonds onder te brengen (Gemeente Stichtse Vecht, 2013, p. 16). Er was op dat moment sprake van het opzetten van een cultuurfonds waarbij de gemeente de voorwaarden en criteria bepaalt en het cultuurfonds de middelen beheert en de aanvragen behandelt. Ook wordt er een aantal uitgangspunten opgesteld waaraan het cultuurfonds moest voldoen. Hierbij lag de nadruk op cultureel ondernemerschap, jeugdparticipatie en samenwerking tussen instellingen uit de gemeente (Gemeente Stichtse Vecht, 2013, p. 17-18). Uiteindelijk werd met de oprichting van Cultuurfonds Stichtse Vecht en een bijstelling van het aantal fte's van 1,2 naar 0,5 een bezuiniging van €100.000 gerealiseerd (Blott & Strolenberg, 2017b).

R2 en R3 benoemen in hun gesprek met mij de bezuinigingen op cultuur als de hoofdreden voor de verzelfstandiging (R2, 11-13<sup>15</sup>; R3, 10-13). Na de bezuinigingen was de capaciteit van het ambtelijk apparaat te klein om de subsidieverdeling nog uit te kunnen voeren: “We zouden van 1,2 fte naar 0,5 fte gaan, (...) dan kunnen we ook niet meer alles behandelen” (R3, 20-22). Daarnaast speelde volgens R3 de ervaring van het Prins Bernhard Cultuurfonds in het werven en beheren van financiële middelen mee in de beslissing. (R3, 51-54; 190-192).

In reactie op de programmabegroting van 2014 stuurde koepelorganisatie Het Vechtsnoer in oktober 2013 een brief naar de raad, waarin veel zorgen worden geuit over de bezuinigingen op cultuur in het algemeen en dan voornamelijk de secundaire bezuinigingen zoals de gemeentelijke personeelsinzet voor cultuur. Er wordt aangegeven dat er veel overlegd is met de wethouder over de vormgeving van het nieuwe cultuurbeleid en het instellen van het cultuurfonds. De steun voor de “professionalisering” die bereikt wordt door het cultuurbudget onder beheer van het “ervaren” Prins Bernhard Cultuurfonds te plaatsen wordt uitgesproken (Stichting Het Vechtsnoer, 2013, p. 1). In de programmabegroting van 2014 is verder te vinden dat het uitgangspunt van het cultuurfonds is, dat de gemeente in de subsidieverlening meer afstand neemt. Er wordt wel aangegeven dat de gemeente het beleid over cultuur blijft formuleren en de doelen participatie, educatie en ondernemerschap centraal stelt (Gemeente Stichtse Vecht, 2013, p. 54). R1 (26-27) benoemde dat het aantrekken van meer privaat geld voor cultuur een belangrijke motivatie was om te kiezen voor de verzelfstandiging. R3 verklaarde dat deze taak vanwege de expertise van het Prins Bernhard Cultuurfonds het beste daar belegd kon worden: “daar hebben zij ook ervaring mee, dat doen ze zelf ook” (R3, 193-194).

De verfondsing in Stichtse Vecht kwam dus voornamelijk op gang vanuit de vraag hoe na het doorvoeren van een bezuiniging invulling gegeven moest worden aan de cultuursubsidiëring. De lage kosten van het

---

<sup>15</sup> Deze cijfers verwijzen naar de regelnummers van de uitwerking van het gesprek.

Prins Bernhard Cultuurfonds, gecombineerd met de ervaring van dit landelijk actieve fonds gaven de doorslag voor de keuze. De oprichting van Cultuurfonds Stichtse Vecht op deze manier heeft niet tot ingewikkelde discussies in de gemeenteraad geleid. Geen van de politieke partijen maakte bezwaar tegen het instellen van het cultuurfonds en evenmin was sprake van een maatschappelijke discussie. Koepelorganisatie Cultuurplatform Vechtstreek<sup>16</sup> geeft hiervoor op haar website een verklaring: “We zullen hier niet uitweiden over de vele gesprekken die vanaf september 2011 plaatsvonden. Belangrijk is dat er nu een uitkomst ligt dat ons inziens de samenwerking tussen de culturele krachten in het veld en de gemeente kan verstevigen en meer dan dat.” (Cultuurplatform Vechtstreek, 2014). Kennelijk is er tussen de wethouder en de koepelorganisaties met het instellen van het cultuurfonds een oplossing gevonden die het vertrouwen van zowel de gemeenteraad als het veld heeft.

### **3.2 Beleidsontwikkelingen rondom verzelfstandiging van het cultuurbeleid in Eindhoven tussen 2011 en 2016**

In het najaar van 2013 gaf de gemeenteraad van Eindhoven opdracht tot het uitvoeren van een inventarisatie van de stand van zaken op cultuurgebied in Eindhoven (Boogaard, 2014, p. 13). Geert Boogaard van het externe adviesbureau Blueyard kreeg de opdracht om dit onderzoek uit te voeren, waarop in maart 2014 het rapport *Cultuur Eindhoven: over cultuur en cultuurbeleid* verscheen. In dit rapport wordt de positie van cultuur in Eindhoven nauwgezet beschreven aan de hand van gesprekken met een groot aantal vertegenwoordigers van de gemeente en het cultureel veld. Er werden meerdere problemen vastgesteld. Zo was er volgens de culturele instellingen bij de gemeente te weinig specialistische kennis en een gebrek aan consistentie binnen het cultuurbeleid. De gemeente begreep de behoefte van de instellingen niet (Boogaard, 2014, p. 56).

Deze benodigde specialisering van de uitvoering van het cultuurbeleid was volgens R5 een belangrijke reden voor verzelfstandiging: “(...) er waren diverse redenen. Eén was natuurlijk die verdeling. Dat doe je toch het liefst eigenlijk op basis van expertise. Hoe kom je tot een objectieve verdeling van middelen op basis van mensen die er verstand van hebben?” (R5, 56-60).

De subsidiesystematiek die Eindhoven in 2014 hanteerde, was volgens het rapport van Boogaard ongeschikt voor een grote stad. Er werd teveel in overleg getreden en te weinig op hoofdlijnen vooruit gekeken (Boogaard, 2014, p. 67). De deelconclusie luidde: “Eindhoven heeft voor zijn kunst en cultuur geen beoordelings- en subsidiesystematiek die past bij een grote stad” (Boogaard, 2014, p. 58). Een andere belangrijke observatie uit het rapport is dat Eindhoven zich te weinig bewust was van de positie die de stad kan innemen in het landelijke culturele veld: “als tweede economie van het land slaagt het er

---

<sup>16</sup> Onder deze organisatie vielen alle organisaties die ‘levende kunst’ in Stichtse Vecht maakten.



onvoldoende in om financiële bronnen buiten de gemeente aan te boren”. Eindhoven kan veel meer extern geld binnen halen voor kunst en cultuur,<sup>17</sup> zo is de boodschap. R5 noemt vooral de private financieringsbronnen: bedrijven moeten volgens hem bewogen worden te participeren in het cultuurfonds en samenwerkingen aan te gaan met grote cultuurinstellingen. Zo wordt het volgens hem mogelijk om te besparen op de kosten van de organisatie en meer geld op te halen uit private investeringen (R5, 300-311).

Boogaard (2014, 47 – 49) merkt op dat de gemeente zelf wel moet blijven investeren in cultuur om het culturele veld in staat te stellen meer geld op te halen. Hierna maakt hij een vergelijking met de subsidiesystematiek in andere grote steden. Het voorstel<sup>18</sup> dat hij aan het slot van zijn onderzoek doet werd uiteindelijk letterlijk – zelfs de huidige naam van het fonds is niet veranderd ten opzichte van de werktitel uit het voorstel – overgenomen bij de oprichting van Stichting Cultuur Eindhoven.

Uit mijn gesprek met R5 blijkt dat er bij de raadsleden tevens onvrede was over de wijze van behandeling van de cultuurbegroting in de raad: “...dan krijg je dus op het moment dat het vastgesteld wordt (...), een pandemonium van meningen, (...) en aan het eind van de rit gebeurt er niks en dan blijft alles zoals het is. (R5, 29-35)” Volgens R5 (PvdA) nam het behandelen van de moties om de cultuursubsidies te wijzigen te veel tijd in beslag ten opzichte van andere beleidsgebieden, die volgens hem de aandacht van de gemeenteraad harder nodig hebben dan cultuur: “Wij moeten ook proberen om los te komen van die detailafspraken. Als je ziet, laat ik het even in proporties praten, bijvoorbeeld het sociaal domein. Dat is de helft van onze jaarbegroting. Dáár moeten we ons mee bezig houden, dat dat goed landt, dat mensen die echt hulp nodig hebben, jeugdzorg, dat dat goed geregeld is. Cultuur redt zich prima zelf. (R5, r. 230-234)”

Op 4 maart 2014 werd het rapport van Bogaard gepresenteerd en op 11 maart 2014 unaniem ter kennisgeving in de raad aangenomen, waarna het traject van het opstarten van de Stichting Cultuur Eindhoven een feit was (Gemeente Eindhoven, 2014a, p. 47-50; Gemeente Eindhoven 2014b, p. 4). In mei 2014 gaf het college een notitie uit waarin de raadscommissie om advies gevraagd werd inzake de vervolgstappen die naar aanleiding van het rapport “Cultuur Eindhoven” gezet moesten worden (Gemeente Eindhoven, 2014c). De raadscommissie Maatschappij en Cultuur schaarde zich achter de bevindingen van Blueyard (2014d). In augustus 2014 vond vervolgens een raadsinformatiebijeenkomst plaats, waarna in oktober de definitieve planning van de oprichting in een raadsinformatiebrief werd medegedeeld (Gemeente Eindhoven, 2014e). Deze brief werd in november ter kennisgeving aangenomen door de Raad (Gemeente Eindhoven, 2014f). Op 2 juni 2015 werd in de raadsvergadering definitief groen licht gegeven voor de oprichting van de stichting en het verzelfstandigen van de cultuursubsidies (Raadsdebat Gemeente Eindhoven, d.d. 02-06-2015). In de raad was enige weerstand van Ouderen Appèl

---

<sup>17</sup> Er wordt een aantal voorbeelden gegeven. Eindhoven haalt gezien haar economische positie te weinig geld binnen uit rijksfondsen, Europese subsidies en regionale samenwerkingen (Boogaard, 2014, p. 48).

<sup>18</sup> Het voorstel wordt uitgewerkt tussen pag. 73 –75 van Boogaard (2014).

Eindhoven: deze partij vond dat de verzelfstandiging van het cultuurbeleid van Eindhoven de raad te veel op afstand plaatste en dat de oprichting van de stichting in feite een vrijbrief was voor het College om de raad te omzeilen (Raadsdebat Gemeente Eindhoven, d.d. 02-06-2015). Zij werden hierin gesteund door de Lijst Pim Fortuyn. Uit een motie van de VVD bleek dat er zorgen waren dat er nu een besluit werd genomen waarmee onvoldoende zicht was op de gevolgen op de middellange termijn. Na de toezegging van de wethouder om de raad vaker dan voorheen afgesproken actief te informeren over de stand van zaken werd de motie ingetrokken en werd met grote meerderheid van stemmen besloten tot het voortzetten van de verzelfstandiging (Raadsdebat Gemeente Eindhoven, d.d. 02-06-2015).

Wat opvalt aan de ontwikkeling van het debat over de verzelfstandiging van het Eindhovense cultuurbeleid is de ogenschijnlijke kalmte en eensgezindheid waarmee dit gepaard ging. In de media uitten raadsleden reeds voor het verschijnen van het rapport van Boogaard enthousiasme over een (onafhankelijke) cultuurraad (Eindhovens Dagblad, 2014a) en ook in het vervolg bleek dat de raad veel vertrouwen had in de oplossingen van Boogaard (Eindhovens Dagblad, 2014b). Alleen Ouderen Appèl Eindhoven (OAE) was aanvankelijk tegen een verzelfstandiging. De eerste ophef die ontstond, ging niet over de oprichting van de Stichting Cultuur Eindhoven, maar over een eventuele subsidiekorting van CKE, het Eindhovense kunsteducatiecentrum (Eindhovens Dagblad, 2015c).

De cultuurbrief, waarin de raad het cultuurbeleid voor vier jaar vastlegde, werd vervolgens op 26 januari 2016 met grote meerderheid aangenomen. Een belangrijk amendement kwam van OAE, die bezwaar maakte tegen het ontbreken van een regeling voor bezwaar en beroep, zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Gemeente Eindhoven, 2016c). De wethouder beloofde te zullen voorzien in een regeling van bewaar en beroep, waarop ook de Awb van toepassing is (Gemeente Eindhoven, 2016d).

### **3.3 Efficiëntie, Specialisering en (Co)-financiering**

Uit de tekst hierboven blijkt dat er drie hoofddoelen te onderscheiden zijn die zowel in Stichtse Vecht als in Eindhoven aanleiding zijn geweest voor de verzelfstandiging van de cultuursubsidiëring.

De belangrijkste reden is efficiëntie. Er bleek dat de verzelfstandiging van het cultuurbeleid in Stichtse Vecht voornamelijk vanuit efficiëntie was opgezet: de gemeente had minder geld beschikbaar en streefde ernaar een minder grote organisatie te onderhouden en flexibeler te zijn in de inrichting van het ambtelijk apparaat. Efficiëntie was niet alleen van toepassing op financieel gebied, maar was tevens uit te drukken in efficiëntie van het proces. Zo bleek dat de gemeenteraad in Eindhoven poogde om de vergadertijd over het cultuurbeleid in te perken, door de uitvoering van het cultuurbeleid niet langer in de raad te behandelen. Het debat over de cultuurbegroting werd volgens mijn gesprekspartner te veel op detailniveau gevoerd en de wens van de raad was om meer op hoofdlijnen te beslissen. Niet alleen de Eindhovense

gemeenteraad, maar het hele culturele veld zou moeten profiteren van de verzelfstandiging van het cultuurbeleid. Het gemeentebestuur beoogde met de verandering onder meer om gemakkelijker geld te werven voor Eindhovense cultuur, bij andere overheden of in de private sector.

Het tweede doel, dat ik wil omschrijven met ‘specialisering’, is onderscheiden doordat de gemeenten uit dit onderzoek het cultuurbeleid uitbesteedden aan specialisten. In Stichtse Vecht had deze stap vooral een efficiëntie-gerelateerde motivatie. De ervaring van de specialisten van het Prins Bernhard Cultuurfonds in het beoordelen van aanvragen en het beheren en werven van vermogen zou voor minder overhead zorgen dan wanneer de gemeente die taken zou blijven uitvoeren. In Eindhoven volgde de raad de motivatie dat de besluitvorming over de cultuursubsidiëring in betere handen was bij externe deskundigen. Op deze manier zou het ook door Boogaard geconstateerde gebrek aan specifieke kennis bij de ambtelijke dienst opgelost moeten worden.

Aan het derde doel wordt het etiket ‘(co-)financiering’ toegekend, vanwege deelname van het bedrijfsleven en de burgers aan een fonds. Zowel in Eindhoven als Stichtse Vecht is dit doel te herkennen. Beide gemeentebesturen zagen graag dat er meer geld uit private middelen wordt geworven en hebben daar een strategie voor ontwikkeld. Stichtse Vecht koos ervoor de private fondsenwerving uit te besteden aan de specialisten van het Prins Bernhard Cultuurfonds en Eindhoven bedeelde SCE een sleutelrol toe bij het werven van private financiering.

## Hoofdstuk 4: Cultuurfondsen in Stichtse Vecht en Eindhoven: Functioneren en aandachtspunten

In dit hoofdstuk wordt ten eerste de manier waarop Cultuurfonds Stichtse Vecht en Stichting Cultuur Eindhoven functioneren besproken, om deelvraag 3 te beantwoorden. Daarna wordt deelvraag 4 behandeld door het benoemen van de aandachtspunten voor het functioneren van de beide cultuurfondsen, die volgen uit de gesprekken met mijn gesprekspartners.

### 4.1 Cultuurfonds Stichtse Vecht

Het Cultuurfonds Stichtse Vecht is, zoals bleek uit 3.1, opgezet in samenwerking met het Prins Bernhard Cultuurfonds. Sinds 1 januari 2015 is het Cultuurfonds Stichtse Vecht formeel in werking getreden. Het fonds heeft een budget van €90.000 (Prins Bernhard Cultuurfonds, 2016a; Gemeente Houten, 2016, p. 12). Het cultuurfonds maakt dus maar een klein gedeelte uit van de totale cultuurbegroting (1,35 miljoen in 2016 (Gemeente Stichtse Vecht, 2015b, p. 41)). Het budget van het fonds is bedoeld voor de ondersteuning van culturele initiatieven en lokale verenigingen. Initiatiefnemers kunnen een aanvraag doen bij het Cultuurfonds Stichtse Vecht. De aanvragen worden viermaal per jaar beoordeeld (Prins Bernhard Cultuurfonds, 2016b). In 2015 en 2016 werd aan 26, respectievelijk 23 initiatieven een subsidietoezegging gedaan. Gezamenlijk werd een bedrag van €86.650, respectievelijk €79.775 door Cultuurfonds Stichtse Vecht uitgekeerd (Prins Bernhard Cultuurfonds 2016c; Gemeente Stichtse Vecht 2017c).

De gemeente behoudt de vaste subsidierelatie met een aantal grote organisaties, zoals de bibliotheek, de muziekschool en cultuureducatie-instellingen (Gemeente Stichtse Vecht, 2014a, p. 16). Het contact tussen het Cultuurfonds Stichtse Vecht, de gemeente en het lokale culturele veld verloopt via periodieke besprekingen. De koepelorganisaties Het Vechtsnoer (cultureel erfgoed) en Cultuurplatform Vechtstreek (levende kunsten) fungeren hierbij als belangenbehartigers van het culturele veld (Cultuurplatform Vechtstreek, 2014).

#### **Aandachtspunt 1: publieke verantwoording**

Wanneer een gemeente en het Prins Bernhard Cultuurfonds besluiten om een samenwerking te beginnen wordt volgens R2 een ‘uitvoeringsovereenkomst’ opgesteld, waarin vermeld staat wat de ‘spelregels’ voor de subsidieverlening zijn (R2, 34-37). Gemeenten en het fonds doen dat in overleg en de subsidiebesluiten worden onafhankelijk van de gemeente genomen, waardoor fondsen “geen speelbal van de gemeente zijn” (R2, 40). De publicatie van de uitkomsten van de beslissingen is het belangrijkste verantwoordingsmechanisme in Stichtse Vecht, volgens R3:

“JH: Het blijft uiteindelijk wel publiek geld. Dus hoe moet het Prins Bernhard Cultuurfonds de uitgifte van dat publieke geld verantwoorden?”

MG: Wij krijgen een overzicht van die gelden, en wij publiceren dat wel. Bij onze subsidies maken we duidelijk dat het geen eigen subsidie is, maar dat het van het Cultuurfonds Stichtse Vecht is.” (R3, 273 – 277)

Volgens R1 (19-23) is ‘verantwoording’ het belangrijkste aandachtspunt. Omdat het om publiek geld gaat moet er achteraf verantwoord kunnen worden wat ermee is gebeurd. Die verantwoordelijkheid wordt volgens R1 door gemeenten te snel uit handen gegeven (R1, 22-23). Het beeld dat de gemeente na buitenplaatsing van het geld weinig te zeggen heeft wordt bevestigd door R3: “Wij dragen ons geld over voor Cultuurfonds Stichtse Vecht, maar we hebben niet echt een vinger in de pap daarmee. We praten wel met elkaar, het gaat altijd in goed overleg, maar die sturing zit er niet echt direct op” (R3, 270-272).

In de ogen van R3 lijkt dat echter geen problemen voor de verantwoording op te leveren. Er heeft in het verleden een kleine discussie plaatsgevonden omtrent deze verantwoording, maar door veelvuldig in overleg te blijven met het Prins Bernhard Cultuurfonds zijn die bezwaren volgens haar uit de lucht (R3, 60-64). In de ogen van R1 speelt verantwoording echter wél een sleutelrol en moet verantwoord worden waarom het geld in het fonds gestopt is. Volgens R1 wilde de gemeente van de verantwoordelijkheid voor het verdelen van het geld af (R1, 19-21).

## **Aandachtspunt 2: verantwoordelijkheid voor cultuurfinanciering**

R1 ziet een abrupte omslag in de manier waarop culturele organisaties hun financiën rond moeten krijgen. De afgelopen decennia was de gemeente verantwoordelijk voor de toekenning van de budgetten, maar sinds een paar jaar hebben de organisaties daar een veel grotere verantwoordelijkheid in gekregen (R1, r. 49-52). Ook R2 maakt zich hier zorgen over: de gemeenten zouden de verantwoordelijkheid die ze jarenlang gehad hebben niet plotseling moeten loslaten, omdat het maar de vraag is of er vanuit de maatschappij voldoende draagvlak is om deze taak over te nemen (R2, r. 59-61).

In het interview met R1 (26-27; 31-33) wordt aangegeven dat Stichtse Vecht graag het bedrijfsleven in de fondsen wil laten deelnemen, maar ook dat dat nog niet van de grond is gekomen. De belangrijkste reden ligt hiervoor volgens haar bij de gemeente zelf: de inspanningsverplichting wordt bij het cultuurfonds gelegd, waardoor de publiek-private samenwerking niet van de grond komt. Het uit handen geven van die inspanningsverplichting is ook volgens R2 (24-28) niet wat een cultuurfonds moet opvangen. Wel kan er een bepaald budget ter beschikking gesteld worden om het aantrekken van partners uit het bedrijfsleven te vergemakkelijken: lokale ondernemers moeten daarbij bewogen worden tot het doen van een schenking. R3 erkent dat de verantwoordelijkheid voor het aantrekken van privaat geld niet bij de gemeente, maar bij het Prins Bernhard Cultuurfonds ligt:

JH: Die private gelden. Wat is jullie strategie om dat toch binnen te krijgen?

MG: Dat is een taak die vooral ligt bij het Prins Bernhard Cultuurfonds. Wij hebben geld verstrekt voor een kwartiermaker en eigenlijk is het de bedoeling dat het Prins Bernhard Cultuurfonds met de strategie komt van 'hoe kunnen we die éénderde gelden ook binnen halen'.

JH: En heeft de gemeente daar nog verantwoordelijkheid in volgens u?

MG: Je hebt een gezamenlijke verantwoordelijkheid. En het is wel zo... ik heb zelf 20 uur per week, (...) dus we vinden dan nu eigenlijk wel dat dat bij de kwartiermaker ligt. (R3, 180-192).

### **Aandachtspunt 3: aandacht voor cultuurbeleid**

Gemeenten hebben volgens R1 in het algemeen steeds meer behoefte aan een flexibel ambtenarenbestand, waardoor specifieke kennis steeds minder van waarde is. De verzelfstandiging in Stichtse Vecht is hier volgens haar (4-8) een voorbeeld van. Zij is zeer kritisch op efficiëntiemotieven bij verzelfstandigingen. Jarenlange kennis en kunde over cultuurbudgetten kan volgens R1 niet zomaar wegbezuinigd worden: in de nieuw opgerichte organisatie is te weinig verstand van zaken en geld aanwezig (R1, r. 47-48). De gemeente Stichtse Vecht is volgens haar te makkelijk geweest in het 'buiten' plaatsen van het geld (R1, 46).

Uit diverse beleidsstukken blijkt dat cultuurbeleid in Stichtse Vecht weinig prioriteit heeft. Sinds het ontstaan van de gemeente Stichtse Vecht in 2011 is er nog geen integraal cultuurplan of cultuurnota namens de gemeente verschenen: R3 verklaart: "Dat plan hebben we niet. We hebben nog geen cultuurplan. Vanuit de oude gemeente hadden we een cultuurnota – noemden we het – die was erg op uitvoering gericht, en nu zijn we aan het nadenken hoe we dat willen vormgeven" (R3, 196 – 202).

Het vormen van een integrale visie op cultuurbeleid in de gemeente Stichtse Vecht verloopt dus erg traag. Recente beleidsdocumenten ondersteunen dit beeld. In recente jaarbegrotingen wordt bijvoorbeeld aangegeven: "in 2016 stellen wij nieuw cultuurbeleid op" (Gemeente Stichtse Vecht, 2015b, p. 39). Een jaar later is dat veranderd in: "samen met de koepelorganisaties en het culturele veld stellen wij nieuw beleid op" (Gemeente Stichtse Vecht, 2016, p. 29).

In mei 2017 is de notitie "Ambitie voor Cultuur" verschenen, waarin externe adviseurs een visie geven op de ontwikkelingen in het culturele veld in Stichtse Vecht tussen 2011 – 2017, op basis van gesprekken met het veld (Gemeente Stichtse Vecht, 2017a). De notitie is geïnitieerd door het College, en heeft als doel om "handvatten te bieden voor de verkiezingsprogramma's van de partijen voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018" (Gemeente Stichtse Vecht, 2017b). Belangrijke conclusies uit de notitie zijn onder andere dat de werking van het Cultuurfonds Stichtse Vecht bijgesteld moet worden (Blott & Strolenberg, 2017a, 3). De nadruk van het Cultuurfonds op vernieuwende projecten wringt met de vaak herhalende vormen van lokale culturele activiteiten. Verder zijn de aanvraagprocedures voor

projectsubsidies voor veel lokale cultuurmakers lastig (ibid.). Tenslotte benoemen deze adviseurs dat de gemeente Stichtse Vecht een te gering aantal fte's beschikbaar stelt voor de culturele sector: "Mede als gevolg van een te beperkt aantal fte's ervaart de culturele sector daarnaast een te schrale inbedding binnen het gemeentelijke beleid. De gemeente staat voor hen daardoor gevoelsmatig op een te grote afstand." (Blott & Strolenberg, 2017a, 2).

## 4.2 Stichting Cultuur Eindhoven

Stichting Cultuur Eindhoven (SCE) heeft in Eindhoven de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het cultuurbeleid van de gemeente Eindhoven en treedt daarnaast als belangrijkste culturele adviesorganisatie van de gemeente op. SCE verdeelt dus niet alleen de cultuursubsidies, maar fungeert ook als schakel en aanspreekpunt tussen de gemeente en het culturele veld (Stichting Cultuur Eindhoven, 2015, p. 3). De structuur van het subsidiesysteem van Eindhoven is opgezet naar het voorbeeld van de landelijke cultuursubsidiesystematiek<sup>19</sup>. Net als de landelijke systematiek werkt ook Eindhoven met een basisinfrastructuur, waar meerjarige subsidies uit verstrekt worden. Weliswaar is de Eindhovense BIS binnen het fonds geplaatst en wordt de landelijke BIS door het ministerie en de Tweede Kamer goedgekeurd, maar toch wordt voor de Eindhovense BIS dezelfde argumentatie en beoordelingsstructuur gebruikt als voor de landelijke BIS. De cultuurraad adviseert SCE, waarna een vierjarige financiering tot stand komt. In deze adviserende cultuurraad hebben externe adviseurs zitting (Gemeente Eindhoven, 2016, p. 5). Naast de basisinfrastructuur is er jaarlijks een vast bedrag beschikbaar voor projectfinanciering, waarover SCE – wederom op basis van advies van een expertcommissie – de toekenningsbesluiten neemt. Hierbij is SCE gebonden aan de richtlijnen en subsidiecriteria die de gemeenteraad in de cultuurbrief heeft vastgesteld. De gemeenteraad stelt met het aannemen van de cultuurbrief het cultuurbeleid voor vier jaar vast, waarmee de invloed van de gemeenteraad – met uitzondering van het tussentijds agenderen van door SCE geleverde voortgangsverslagen – op het cultuurbeleid formeel ophoudt. Vervolgens geeft het College aan SCE de opdracht tot het uitvoeren van het cultuurbeleid (Gemeente Eindhoven, 2016, p. 2).

Eens per jaar legt de directeur van Stichting Cultuur Eindhoven formele verantwoording af aan de raad middels het jaarverslag. Verder vindt een jaarlijkse informatieavond plaats waarbij de directeur van de stichting geïnteresseerde raadsleden informeert over de stand van zaken met betrekking tot de doelen van de stichting en de uitvoering van de kadernota (R4-2, 15-21). De stichting staat tevens onder toezicht van een Raad van Toezicht waarvan de leden door het college benoemd worden (Stichting Cultuur Eindhoven 2016f). De wethouder blijft politiek aansprakelijk voor de stichting (R4-2, 29-30). Desgevraagd geeft

---

<sup>19</sup> Zie ook §3.3.1. Vanaf januari 2017 loopt de Eindhovense cyclus bovendien synchroon met de landelijke.

R4aan dat de controle op de stichting vooral van de afdeling Concerncontrol afkomstig is en minder van de afdeling Economie en Cultuur (R4-2, 33-37). De controle die het gemeentebestuur op de stichting uitoefent is niet toegenomen in het afgelopen jaar, ook niet naar aanleiding van de problemen die zich begin 2017<sup>20</sup> voordeden (ibid.).

Het budget van SCE is 21,25 miljoen euro per jaar.<sup>21</sup> 17,4 miljoen daarvan is voor de inrichting van de basisinfrastructuur (Stichting Cultuur Eindhoven, 2016c, p. 3), 1,8 miljoen voor projectfinanciering van cultuurinitiatieven op korte en lange termijn, de ‘plusregeling’ (Stichting Cultuur Eindhoven, 2016d, p.1). Het overige budget is bestemd voor een ‘snelgeldfonds’, waarbij kleinere initiatieven een bedrag tot €3.000 kunnen aanvragen. De aanvragen voor de BIS en de plusregeling worden toegekend door de ‘cultuurraad’, waarin adviseurs uit de cultuursector (voornamelijk afkomstig uit de regio Eindhoven, maar ook daarbuiten) plaats nemen. De cultuurraad brengt een advies uit over de hoogte van de subsidie, op basis van het kader dat de gemeenteraad vastgesteld heeft door middel van de cultuurbrief (Stichting Cultuur Eindhoven, 2016c, p. 2). De SCE is een bestuursorgaan (Stichting Cultuur Eindhoven, 2016b, p. 5), wat betekent dat tegen de besluiten van SCE in beroep kan worden gegaan (ibid., p. 8).

De budgetten voor de periode 2017 – 2020 zijn in 2016 toegekend. De plusregeling is naar aanleiding van de eerste ervaringen iets naar boven bijgesteld. De subsidiepot van 1,8 miljoen werd ruim tweemaal overvraagd, waardoor een groot aantal instellingen geen subsidie zou ontvangen (Stichting Cultuur Eindhoven, 2016e). Na inmenging van de directeur van SCE werd eenmalig €500.000 extra voor cultuur vrijgemaakt door de wethouder, dat afkomstig was uit het budget voor regionale ontwikkeling (Gemeente Eindhoven, 2016e; Eindhovens Dagblad, 2016b). Naar aanleiding van de budgettoekenningen zijn door culturele instellingen vier formele bezwaren aangetekend bij Stichting Cultuur Eindhoven, op een totaal van 101 aanvragen (R4-2, 43-44).

### **Aandachtspunt 1: Evaluatie**

Er zijn aanwijzingen dat een evaluatie van de verzelfstandiging van het cultuurbeleid in Eindhoven gewenst is. In februari kwam Stichting Cultuur Eindhoven negatief in het nieuws. Het budget waarmee de stichting moest werken zou volgens het culturele veld niet voldoende zijn om de doelstelling te behalen (Langenhoff, 2017, in: Eindhovens Dagblad) en vier van de acht medewerkers van de Stichting vertrokken gelijktijdig (Eindhovens Dagblad 2017a). In een artikel in het Eindhovens Dagblad van 13 februari 2017 riep PvdA-lid Arnold Raaijmakers vervolgens op tot een evaluatie van de opdracht van Stichting Cultuur Eindhoven (Eindhovens Dagblad, 2017c). Het CDA en OAE stelden raadvragen over de kwestie. De belangrijkste vraag die beide partijen hadden was of de continuïteit van de subsidieverlening door Stichting Cultuur Eindhoven in het geding is, nu zo veel medewerkers met de nodige kennis en ervaring

---

<sup>20</sup> Beknopte uitwerking van de problematiek is te vinden onder “Aandachtspunt 1: Evaluatie”.

<sup>21</sup> Dat is ongeveer tweederde van de volledige cultuurbegroting van de gemeente Eindhoven (±31 miljoen) (Gemeente Eindhoven, 2016b, p.67).



zijn vertrokken (Gemeente Eindhoven, 2017a, 2017b). Ter beantwoording gaf het College aan dat de kennis van de vertrokken werknemers ook geborgd is bij andere werknemers van de Stichting en digitaal beschikbaar is (Gemeente Eindhoven, 2017b). Ook vroeg de OAE naar de mogelijke gevolgen voor de realisatie van de doelen van Stichting Cultuur Eindhoven nu deze medewerkers vertrokken zijn. Het College antwoordde dat de beleidskaders voor een periode van vier jaar vast liggen. De directeur van de stichting zal de Raad middels periodieke verantwoordingen informeren (Gemeente Eindhoven, 2017b). Naar aanleiding van alle ophef in de regionale media en de raad heeft de directeur de raadsleden uitgenodigd voor een informeel gesprek waar ze de nodige toelichting gaf op de situatie (R4-2, 30-32). Het lijkt erop dat dit gesprek de rust weer heeft doen terugkeren, want daarna is het onderwerp niet meer op de raadsagenda verschenen. Wel deelde het College half mei mee dat de geplande evaluatie van de Algemene Subsidieverordening (ASV), waaronder ook de subsidie aan Stichting Cultuur Eindhoven valt, niet in het voorjaar van 2017 wordt uitgevoerd, maar wordt uitgesteld tot 2019 (Gemeente Eindhoven, 2017d).

R5 gaf in juni 2016 in zijn gesprek met mij aan de stichting in eerste instantie de ruimte te willen geven om zich te ontwikkelen: “Als er dadelijk een klein incident ontstaat, een stichting die omvalt, of voor het gevoel iets te weinig heeft, dan moet je niet meteen als raad zeggen ‘het principe werkt niet’, want het principe werkt wel, maar dan moeten we dat ene ding repareren. En dat zal je in het begin wel krijgen, want niks werkt de eerste periode perfect denk ik” (R5, 381 – 384).

Mogelijk is dit een verklaring voor het feit dat het college het besluit tot het evalueren van de ASV uit kon stellen zonder protest van de Raad.

### **Aandachtspunt 2: Verantwoordelijkheid voor aantrekken externe financiering**

Een van de doelen van de oprichting van Stichting Cultuur Eindhoven was het binnenhalen van meer externe financiering van regionale, nationale en private bronnen. Een deel van de verantwoordelijkheid hiervoor werd bij de Stichting Cultuur Eindhoven neergelegd (R5, 336-337). R4 (directeur Stichting Cultuur Eindhoven) heeft het aantrekken van externe financiers echter als secundair doel voor ogen en geeft het geen prioriteit:

JH: “Maar is het aantrekken van externe financiers, van extern, privaat geld echt een doel van de stichting of is het.. meer iets wat op termijn ontwikkeld zou kunnen worden?”

R4: Ik zie het als iets wat op termijn ontwikkeld zou kunnen worden, ik zie het ook niet iets als.. misschien staat het wel letterlijk in de statuten dat dat een doel is, maar dat moet ik even checken. Wij moeten als fonds ook niet met instellingen uit deze stad (...) gaan concurreren bij fondsen, maar wat dan wel... dat weet ik nog niet” (R4-1, 329 – 341).

Bij het tweede gesprek met R4 blijkt in deze opstelling niet te zijn gewijzigd (R4-2, 45-47). De Stichting Cultuur Eindhoven wil niet concurreren met de Eindhovense kunstinstellingen door externe financiering te werven. Dat acht de directeur ongepast voor een stichting die de lokale cultuurinstellingen juist wil adviseren in het werven van financiering (ibid.). Het feit dat daardoor een van de doelen van de oprichting van Stichting Cultuur Eindhoven niet of minder snel wordt bereikt wordt volgens haar door de raadsleden geaccepteerd (R4-2, 47 – 50).

## Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

In dit vijfde hoofdstuk wordt de centrale vraag van de thesis beantwoord: *Hoe verliep het beleidsproces van verfondsing in de gemeenten Stichtse Vecht en Eindhoven en op welke manier spelen de vraagstukken rondom verantwoordelijkheid, zoals beschreven door o.a. Schillemans (2007), daarin een rol?* In de eerste paragraaf reflecteer ik op het beleidsproces, in de volgende paragraaf op de twee dimensies van verantwoordelijkheid.

### 5.1 Het beleidsproces

De beslissing om het cultuurbeleid te verzelfstandigen werd in Eindhoven en Stichtse Vecht vanuit verschillende aanleidingen genomen. In Eindhoven was er de wens om het subsidieproces helderder en efficiënter te maken. In Stichtse Vecht was een bezuiniging de aanleiding om de budgetten voor cultuur terug te schroeven, waardoor de uitvoering van het cultuurbeleid niet meer in gemeentelijke handen kon blijven. Er kan worden geconcludeerd dat de gemeenten Stichtse Vecht en Eindhoven drie doelstellingen hadden: efficiëntie, specialisering en (co-)financiering. Efficiëntie speelt zowel op financieel gebied een rol als op het gebied van tijdsmanagement. Verder is vooral in Eindhoven te zien dat de gemeente de uitvoering van het cultuurbeleid graag in externe (specialistische) handen ziet, omdat ze er hen beter in staat acht een oordeel te vellen. Beide gemeenten zien tenslotte graag dat niet alleen *zij* bijdragen aan lokale cultuur, maar ook andere partijen. Deze co-financiers kunnen zowel bedrijven zijn als burgerinitiatieven.

In Eindhoven werd door een externe adviseur voorgesteld om de nieuwe subsidiestructuur te richten naar landelijk voorbeeld. Daarnaast adviseerde dit adviesbureau over de opzet van de nieuwe Stichting Cultuur Eindhoven. In Stichtse Vecht kwam een partnerschap met het Prins Bernhard Cultuurfonds naar voren. Er werd vervolgens een uitvoeringsovereenkomst met het Prins Bernhard Cultuurfonds gesloten, waardoor het Prins Bernhard Cultuurfonds het beheer zou krijgen over het budget van Cultuurfonds Stichtse Vecht.

In Stichtse Vecht noch Eindhoven heeft zich een noemenswaardige politieke discussie afgespeeld in aanloop naar de beslissing. De beslissing om de cultuurbudgetten te verzelfstandigen werd in beide gevallen met grote steun van de Raad genomen.

Beide fondsen zijn in 2015 officieel opgericht. In Stichtse Vecht zijn de eerste twee jaren inmiddels verstreken. Er bleek in beide jaren minder geld te worden toegekend dan er beschikbaar was. In Eindhoven is één aanvraagronde geweest. Het budget is daar sterk overvraagd, wat tot een extra investering van de gemeente heeft geleid.

## 5.2 De verantwoordelijkheid

In het onderzoek stond de vraag naar *verantwoordelijkheid* centraal. In 1.2.3 werden twee dimensies van ‘verantwoordelijkheid’ belicht: ‘aansturing’ en ‘publieke verantwoording’. Hieronder wordt behandeld of en hoe beide dimensies tot uiting komen in Stichtse Vecht en Eindhoven.

### **Aansturing**

Gemeenten staan bij verzelfstandiging een gedeelte van hun verantwoordelijkheid voor het cultuurbeleid af aan de fondsen. Hierdoor worden de centrale aansturing en de controlemogelijkheid van de gemeentelijke overheid beperkt. Schillemans (2007) beschreef dat overheden in zo’n geval vaak de reflex hebben om door het toevoegen van controlemechanismen meer grip op het beleid te krijgen. Deze verzelfstandigingsparadox lijkt in beide casussen echter niet van toepassing. In geen van beide gemeenten is er tot op heden sprake van het uitbreiden van de controle op de cultuurfondsen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de oproep van een van de raadsleden tot een evaluatie van Stichting Cultuur Eindhoven naar aanleiding van de problemen in het begin van 2017<sup>22</sup> juist wel door deze reflex verklaard zou kunnen worden.

In Stichtse Vecht verdween gelijktijdig met de verzelfstandiging meer dan de helft van het aantal fte’s voor cultuurbeleid. De ambtelijke staf van de afdeling cultuur in Eindhoven is overgeplaatst naar de nieuwe Stichting Cultuur Eindhoven. De twee gemeenten uit dit onderzoek hebben door hun keuze voor een verzelfstandiging veel specifieke kennis over het cultuurbeleid buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst.<sup>23</sup> De weg die praktische en actuele kennis over de cultuursector moet afleggen om van de organisaties naar de overheid te komen is daardoor in beide gemeenten mogelijk langer en moeilijker geworden. Deze kennis is nadrukkelijker komen te liggen bij een klein aantal experts en fondsmedewerkers. Het gebrek aan praktische kennis van het cultuurbeleid dat daardoor op termijn bij gemeenten kan ontstaan kan ervoor zorgen dat deze deskundigen een (te) grote machtspositie krijgen binnen de beleidsuitvoering, zo waarschuwde Onrust (2004). Volgens R1 (2004) zou door de grotere rol van de cultuurfondsen ook de invloed van kunstenaars op het cultuurbeleid af kunnen nemen. Het risico is dat de fondsen zich daardoor vervreemden van het culturele veld. In Stichtse Vecht komt dit probleem naar voren in de recente notitie van Blott & Strolenberg (2017a), waarin werd geconstateerd dat Cultuurfonds Stichtse Vecht meer vernieuwing van het culturele veld eist dan de instellingen mogelijk kunnen maken. Mijn gesprekspartners van de fondsen signaleren dit probleem echter niet. Integendeel: zij gaven aan directer in contact te staan met de cultuurwereld en beter te horen wat er leeft dan vroeger.

### **Publieke verantwoording**

---

<sup>22</sup> Zie 4.2, aandachtspunt 1.

<sup>23</sup> Zie Van Thiel (2002), Bovens (2000) in 1.2.3.

Met de verzelfstandigingen in Stichtse Vecht en Eindhoven verandert de verantwoordingsstructuur tussen de gemeente en het fonds van een verticale gezagsverhouding, waarbij de wethouder de hoogste baas over de cultuurafdeling is, in een horizontale gezagsverhouding, waarbij sprake is van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie tussen wethouder en cultuurfonds. Uit 1.2.3 bleek dat er twijfels waren over de democratische en praktische legitimiteit van zo'n relatie. Op rijksniveau was er na een verzelfstandiging met regelmaat sprake van onduidelijkheid over wie politiek en publiek verantwoordelijk was bij problemen. Er was kritiek op het feit dat de minister niet voor de uitvoering van zijn beleid verantwoordelijk kon worden gehouden. Hierover maken mijn gesprekspartners zich geen zorgen. Zij ervaren geen problemen met de manier van verantwoording van de uitvoeringsorganisatie. Er wordt op vertrouwd dat verantwoording via de politieke verantwoordelijkheid van de wethouder en periodieke informatiemomenten afdoende is. Slechts één van de respondenten (bij een fonds werkzaam) bestempelde verantwoording als een probleem. Dit is opvallend, omdat het in contrast staat met wat verwacht kon worden op basis van de in 1.2.3 behandelde bestuurskundige literatuur. Mogelijk is er op lokaal niveau een kleinere fysieke en bestuurlijke afstand van een raadslid tot de uitvoeringsorganisatie dan op het niveau van de landelijke overheid, waardoor er vertrouwen is dat de uitvoering afdoende verantwoord en gecontroleerd wordt. Een andere verklaring kan zijn dat de fondsen uit deze thesis relatief recent zijn. Het cultuurbeleid is in beide gemeenten pas net verzelfstandigd, waardoor de afstand tussen de gemeente en de fondsen nog hecht is. Met het verstrijken van de tijd zou ook de vanzelfsprekendheid van het contact tussen het gemeentebestuur en de cultuurfondsen kunnen afnemen.

Omdat in beide gemeenten nog geen officiële evaluatie heeft plaatsgevonden is in deze thesis een overzicht gemaakt van de aandachtspunten (AP) voor het cultuurbeleid in beide gemeenten, op basis van de gesprekken en eventuele discussies in de Raad of in de media. Daaruit volgt het overzicht op de volgende pagina.

<b>Stichtse Vecht: Cultuurfonds Stichtse vecht</b>		<b>Eindhoven: Stichting Cultuur Eindhoven</b>	
AP 1	<u>Publieke verantwoording</u> : De gemeente Stichtse Vecht heeft sinds de verzelfstandiging weinig zeggenschap over de (publieke) middelen in het fonds. Dit kan op termijn voor verantwoordingsproblemen zorgen.	AP 1	<u>Evaluatie</u> : Er is van de kant van sommige raadsfracties behoefte aan een evaluatie van het functioneren van Stichting Cultuur Eindhoven. De geplande evaluatie van de ASV is in mei 2017 door het College uitgesteld naar medio 2019.
AP 2	<u>Verantwoordelijkheid voor cultuurfinanciering</u> : Er is onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het aantrekken van externe financiers: er is een verschil in de verwachtingen tussen de kwartiermaker van het Cultuurfonds Stichtse Vecht en de gemeenteambtenaar.	AP 2	<u>Verantwoordelijkheid voor aantrekken externe financiering</u> : De Stichting Cultuur Eindhoven stelt inzake het aantrekken van externe financiers andere prioriteiten dan de gemeenteraad bij de oprichting van de Stichting stelde. Op termijn zou dit verschil tot frictie kunnen leiden.
AP 3	<u>Aandacht voor cultuurbeleid</u> : Sinds de fusie in 2011 is er weinig aandacht voor het cultuurbeleid in Stichtse Vecht geweest. De cultuurafdeling van Stichtse Vecht heeft te weinig fte's ter beschikking om adequaat te kunnen inspelen op de behoeftes van het culturele veld.		

**Figuur 2: Aandachtspunten voor het cultuurbeleid in Stichtse Vecht en Eindhoven**

### 5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Verzelfstandiging van lokaal cultuurbeleid is een zeer actuele beleidsontwikkeling. Dat verzelfstandigingen ongewenste bijeffecten kunnen hebben was te lezen in het begin van deze thesis. Het is daarom van groot belang om de urgentie te laten zien van een zorgvuldige evaluatie van beleidskeuzes in het cultuurbeleid. Gemeenten moeten daarvoor meer handvatten krijgen: op dit moment is er geen of weinig houvast aan eerdere ervaringen. Deze thesis wilde in die lacune voorzien. In de toekomst zouden gemeentelijke evaluatieonderzoeken bijvoorbeeld onderling uitgewisseld kunnen worden, zodat er een “best practise” referentiekader ontstaat waaraan eventuele problemen en dilemma’s gespiegeld kunnen worden. Zo kan voorkomen worden dat de verzelfstandigingen in de cultuursector tot dezelfde problemen leiden als die we in 1.2 op landelijk niveau al zagen.

Deze thesis geeft voornamelijk een aanleiding om op de middellange termijn – met het oog op de recente oprichtingsdatum van de lokale cultuurfondsen uit dit onderzoek zou dit vijf jaar kunnen zijn – een vervolgstudie te doen. Een eerste mogelijkheid voor zo'n onderzoek is een onderzoek naar de gevolgen van de verzelfstandiging van lokaal cultuurbeleid voor de lokale cultuursector. De opvattingen van het lokale culturele veld over deze ontwikkelingen zullen daarin betrokken moeten worden. Een vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de manier waarop een lokale cultuursector reageert op een verzelfstandiging. Lokale culturele instellingen zullen zich naar aanleiding van een verzelfstandiging moeten heroriënteren richting een nieuwe subsidiesystematiek. Het is goed voor te stellen dat niet alle culturele velden daarvoor even geschikt zijn. We zagen hier in Stichtse Vecht al een teken van: lokale culturele instellingen vinden het moeilijk om overweg te kunnen met de eisen van het Cultuurfonds Stichtse Vecht, die meer richting een vernieuwend cultuuraanbod gaan dan waarin de traditie van het lokale culturele veld voorziet.

Een ander vervolgonderzoek zou gewijd kunnen worden aan de vraag naar 'institutioneel isomorfisme', in de context van lokale verfondsing. Dit proces, waarbij in dit geval verzelfstandiging een doel op zich wordt, was in de jaren '80 en '90 onbedoelde oorzaak achter de verzelfstandigingsgolf op rijksniveau. Rond de eeuwwisseling ontstond er de nodige kritiek op de verzelfstandigingen en veranderde de opvattingen van de overheid over verzelfstandigingen. Er werd in het vervolg kritischer gekeken naar de motieven en de gevolgen van een verzelfstandiging. Institutioneel isomorfisme is een spoor waarop in deze thesis niet is verder gebouwd. Toch geeft mijn inventarisatie van verfondsing op lokaal niveau aanleiding<sup>24</sup> om voorzichtig rekening te houden met de aanwezigheid van isomorfisme in verzelfstandigingsprocessen op lokaal niveau. De gemeente Stichtse Vecht stond in haar samenwerking met het Prins Bernhard Cultuurfonds alles behalve alleen: ook Houten, Kampen en enkele andere gemeenten gingen vrijwel gelijktijdig een samenwerking met het Prins Bernhard Cultuurfonds aan. In Eindhoven gaf mijn gesprekspartner aan dat de cultuursector niet het enige beleidsterrein is dat eventueel in aanmerking voor een verzelfstandiging kan komen: ook een beleidsterrein als sport komt op termijn in beeld. Zo ver is het op dit moment nog lang niet, maar het is van groot belang dat beleidsmakers waakzaam zijn en eventuele verdere fondsvorming te baseren op integrale afweging en goede evaluaties.

## 5.4 Reflectie op het onderzoek

In deze laatste paragraaf wordt gereflecteerd op twee onderdelen van het onderzoek: de literaturomvang en de uitvoering van de dataverzameling. In deze thesis werd literatuur uit de bestuurskundehoek naast literatuur uit de cultuursector gezet. Deze combinatie van werkvelden maakt dat dit onderzoek zowel

---

<sup>24</sup> Zie bijlage IV.

bestuurskundigen als cultuurbeleidsmakers inzichten geeft in de problematiek van dit beleidsveld. Aan de andere kant zou een tweeledige focus ook juist voor minder diepgang op elk van de werkvelden kunnen zorgen. Door de keuze voor een casusonderzoek was het belangrijk om de situatie binnen het culturele veld te kunnen duiden: er is dan ook relatief meer aandacht aan de literatuur en discussies in het culturele veld besteed dan aan de bestuurskundige literatuur.

Over de interviews moeten drie zaken worden opgemerkt. Ten eerste was het om technische redenen of bezwaar van de gesprekspartners in drie van de zes gevallen niet mogelijk een opname te maken, waardoor er van die gesprekken geen volledige transcriptie is. Hoewel de aantekeningen van de bewuste gesprekken dezelfde dag werden uitgewerkt is het niet ondenkbaar dat de verloren gegane data meer inzicht hadden kunnen geven in de casussen. Ten tweede is de tijdspanne tussen het voeren van de gesprekken en het verschijnen van deze thesis door persoonlijke omstandigheden wat langer geweest dan aanvankelijk gepland (in totaal ca 17 maanden). Ik heb me ervoor ingezet om de data actueel te houden. In de tussenliggende periode ben ik de beleidsontwikkelingen in beide gemeenten blijven volgen. Daarnaast heb ik door nieuwe ontwikkelingen rondom het cultuurfonds in Eindhoven besloten een tweede gesprek te voeren met R4, directeur van Stichting Cultuur Eindhoven. Uiteraard zou het onderzoek gebaat zijn geweest bij het afnemen van meer interviews dan de zes die voor deze thesis afgenomen zijn. De persoonlijke toelichting van betrokkenen bood inzichten die uit documenten lastiger of niet te destilleren zijn. In Stichtse Vecht had in retrospect gesproken kunnen worden met enkele raadsleden of andere politiek betrokkenen. In Eindhoven zou een vertegenwoordiger van het College of de ambtelijke staf een goede aanvulling geweest zijn. Desondanks ben ik ervan overtuigd dat de zes interviews die wel zijn gevoerd een bruikbaar beeld geven van de ontwikkelingen rond beide casussen en aanleiding geven tot meer wetenschappelijk onderzoek over dit belangrijke onderwerp.



## Literatuur

Adams, T. (2009). *Wethouder op zoek naar een stuur*. Boekman 81, p. 89-93. Amsterdam: Boekmanstichting.

Algemeen Dagblad (2017). *Gedonder bij Stichting Cultuur Eindhoven, helft personeel is vertrokken*. Geraadpleegd via <http://www.ad.nl/eindhoven/gedonder-bij-stichting-cultuur-eindhoven-helft-personeel-is-vertrokken~a961f4fb/> op 31 mei 2017.

Algemene Rekenkamer (1995). Kabinetsstandpunt ZBO's.

Algemene Rekenkamer (2004). Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4. Kst. 29 540, vergaderjaar 2003-2004, Tweede Kamer der Staten Generaal.

Blott & Strolenberg (2017a). *Ambitie voor Cultuur: gemeente Stichtse Vecht*. Notitie d.d. 24-04-2017.

Blott & Strolenberg (2017b). Toelichting strategische heroverweging. Reconstructie van cultuurbezuinigingen in Stichtse Vecht sinds 2011.

Blueyard (2015). *Cultuur Eindhoven, vragen en antwoorden*. Hilversum: Blueyard adviesbureau.

Boogaard, G. (2014). *Cultuur Eindhoven: over cultuur en cultuurbeleid in Eindhoven*. Hilversum: Blueyard adviesbureau.

Boogaard, G. & Ballings, P. (2015a). *Organisatieplan Stichting Cultuur Eindhoven*. Hilversum: Blueyard adviesbureau.

Boogaard, G. & Ballings, P. (2015b). *Samenvatting Organisatieplan Stichting Cultuur Eindhoven*. Hilversum: Blueyard adviesbureau.

Boogaart, A., & Horst, A. van der, (2011). *Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur*. Amsterdam: DSP groep.

Boekmanstudies, red. Smithuijsen, C. (2007). *Cultuurbeleid in Nederland*. Amsterdam: Boekman.

Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht, oratie.

Bovens, M.A.P. (2003). *De Digitale Republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Burkens, M.C., Kummeling, H.R.B.M., Vermeulen, B.P. & Widdershoven, R.J.G.M. (2006). *Beginselen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Breeman, G.E., Noort, W.J. van & Rutgers, M.R. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Coutinho.

Commissie Kohnstamm (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Rapport van de werkgroep 'verzelfstandigde organisaties op rijksniveau'. Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr.1.

Cornelissen, S. (2009). *Een nieuwe rol voor de kunstfondsen*. Boekman 81, p. 94-98. Amsterdam: Boekmanstichting.

Cultuurplatform Vechtstreek (2014). *Cultuurplatform Vechtstreek - van platform naar koepel voor de levende kunsten*. Geraadpleegd via <http://www.cultuurplatformvechtstreek.nl/cultuurkoepel.htm> op 30 juni 2016.

Eindhovens Dagblad (2014a). *Politiek ziet cultuurraad in Eindhoven wel zitten*. 10 februari 2014. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/politiek-ziet-cultuurraad-in-eindhoven-wel-zitten-1.4212468> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2014b). *Eensgezindheid over cultuurbeleid in Eindhoven*. 27 mei 2014. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/eensgezindheid-over-cultuurbeleid-in-eindhoven-1.4379321> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2015a). *Petitie voor CKE-Eindhoven op internet*. 30 oktober 2015. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/petitie-voor-cke-eindhoven-op-internet-1.5389596> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2015b). *CKE Eindhoven: 'bezuiniging van 2 miljoen is niet realistisch'*. 11 november 2015. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/cke-eindhoven-bezuiniging-van-2-miljoen-is-niet-realistisch-1.5428338> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2015c). *Geen politiek draagvlak voor CKE-bezuiniging*. 18 november 2015. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/geen-politiek-draagvlak-voor-cke-bezuiniging-1.5453016> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2016a). *Stichting Cultuur Eindhoven - In de pot: 1.8 miljoen, gevraagd: 3.9 miljoen (Overzicht)*. 19 oktober 2016. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/regio/eindhoven/stichting-cultuur-eindhoven-in-de-pot-1-8-miljoen-gevraagd-3-9-miljoen-overzicht-1.6548552> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2016b). *Veel financiële steun voor stadse cultuur in Eindhoven*. Geraadpleegd via <http://www.ed.nl/extra/cultuur/veel-financi%C3%A5le-steun-voor-stadse-cultuur-in-eindhoven-1.6739342> op 22 december 2016.

Eindhovens Dagblad (2017a). *Gedonder bij Stichting Cultuur Eindhoven, helft personeel is vertrokken*. d.d. 30-01-2017.

Eindhovens Dagblad (2017b). *Zorgen CDA Eindhoven over Stichting Cultuur*. d.d. 30-01-2017.

Eindhovens Dagblad (2017c). *PvdA: tijd voor evaluatie SCE*. d.d. 13-02-2017.

Gemeente Eindhoven (2013). Opdrachtformulering “uitwerkingsagenda Cultuur Totaal”.

Gemeente Eindhoven (2014a). Vastgesteld verslag raadsvergadering 11 maart 2014.

Gemeente Eindhoven (2014b). Besluitenlijst gemeenteraad 11 maart 2014.

Gemeente Eindhoven (2014c). Commissienotitie *bespreking rapport Cultuur Eindhoven van Blueyard*. 6 mei 2014.

Gemeente Eindhoven (2014d). Verslag Commissie Maatschappij en Cultuur. 27 mei 2014.

Gemeente Eindhoven (2014e). Raadsinformatiebrief: planning oprichting Stichting Cultuur Eindhoven (SCE). Gedateerd: 21 oktober 2014.

Gemeente Eindhoven (2014f). Besluitenlijst raadsvergadering 25 november 2014.

Gemeente Eindhoven (2014g). Raadsvoorstel advies “Cultuur Eindhoven”: de uitwerking van de opdracht uitwerkingsagenda Cultuur Totaal.

Gemeente Eindhoven (2015). Registratie raadsvergadering 2 juni 2015, agendapunt 7.2.

Gemeente Eindhoven (2016a). Raadsvoorstel Cultuurbrief 2017 – 2020.

Gemeente Eindhoven (2016b). Programmabegroting 2017.

Gemeente Eindhoven (2016c). Motie regeling van bezwaar en beroep, M2. Ingediend op 26 januari 2016, raadsnr. 16R6631.

Gemeente Eindhoven (2016d). Toezegging gedaan door burgemeester en wethouders in de raadsvergadering van 26 januari 2016. Raadsvergadering 26 januari 2016, agendapunt 6.2.

Gemeente Eindhoven (2016e). *Raadsinformatiebrief. Onderwerp: versterking regionaal voorzieningenniveau. Plusprogramma SCE.* Gedateerd: 6 december 2016, raadsnummer: 16R7082.

Gemeente Eindhoven (2017a). *Raadsvragen van het raadslid dhr. D. Rennenberg (OAE) over Stichting Cultuur Eindhoven.* Gedateerd: 1 februari 2017, raadsnummer: 17R7156.

Gemeente Eindhoven (2017b). *Raadsvragen van het raadslid dhr. C. Weijs (CDA) over Stichting Cultuur Eindhoven.* Gedateerd 1 februari 2017, raadsnummer: 17R7157.

Gemeente Eindhoven (2017c). *Memo betreft Stichting Cultuur Eindhoven van wethouder Mary-Ann Schreurs.* N.a.v. raadsvragen in februari en berichtgeving in de media.

Gemeente Eindhoven (2017d). *Raadsinformatiebrief. Onderwerp: uitstel evaluatie algemene subsidieverordening Eindhoven.* Gedateerd: 16 mei 2017, raadsnummer 17R7259.

Gemeente Houten (2016). Cultuurfonds Houten: evaluatie 2014-2016.

Gemeente Stichtse Vecht (2011a). Coalitieprogramma Stichtse Vecht 2011-2014: *Stabiliteit en vertrouwen.*

Gemeente Stichtse Vecht (2011b). Strategische heroverwegingen gemeente Stichtse Vecht.

Gemeente Stichtse Vecht (2013a). Subsidieprogramma Stichtse Vecht 2013-2015, 2<sup>e</sup> wijziging t.b.v. 2015.

Gemeente Stichtse Vecht (2013b). Amendement op de Programmabegroting 2014 betreffende het in stand laten van het budget voor het Programma Cultuur.

Gemeente Stichtse Vecht (2014a). Subsidieprogramma 2013-2015. 3e aanpassing t.b.v. subsidies 2015.

Gemeente Stichtse Vecht (2014b). Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies gemeente Stichtse Vecht. Rekenkamercommissie Stichtse Vecht.

Gemeente Stichtse Vecht (2015a). Subsidiebeleid gemeente Stichtse Vecht 2016-2019.

Gemeente Stichtse Vecht (2015b). Programmabegroting 2016.

Gemeente Stichtse Vecht (2016a). Programmabegroting 2017.

Gemeente Stichtse Vecht (2016b). Verslag 2015 en programma 2016 Rekenkamercommissie gemeente Stichtse Vecht.

Gemeente Stichtse Vecht (2017a). Voorstel B&W aangaande notitie ‘Ambitie voor Cultuur’, d.d. 2 mei 2017.

Gemeente Stichtse Vecht (2017b). Aanbiedingsbrief namens B&W van notitie ‘Ambitie voor Cultuur’ aan de raadscommissie, d.d. 9 mei 2017.

Gemeente Stichtse Vecht (2017c). Subsidieregister Stichtse Vecht 2016.

Goudswaard, K.P. & Kar, van de, H.M. (1993). Fondsvorming en openbaar bestuur: *een beoordeling van de inrichting en werking van fondsen op en rond de rijksbegroting*. Preadvies in opdracht van de Raad voor het Binnenlands bestuur. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.

GroenLinks gemeente Stichtse Vecht (2015a). Algemene beschouwingen Fractie Groen Links 10 november 2015. Geraadpleegd via <https://stichtsevecht.groenlinks.nl/nieuws/algemene-beschouwingen-fractie-groenlinks10-november-2015-gemeenteraad-stichtse-vecht> op 30 juni 2016.

GroenLinks gemeente Stichtse Vecht (2015b). Motie – Cultuur, ingediend 10 november 2015, medenamens fractie Het Vechtse Verbond.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2014). Overheidsbeleid: *een inleiding in de beleidswetenschap*. Boek onder redactie. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kickert, W.J.M. (1998). Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. *Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kuypers, P. (2004). *De veiligheid van een strak gereguleerd asiel: decentralisatie, kunst en cultuurbeleid*. In: Smithuijsen & van der Vlies (2004). *Gepaste Afstand*. Amsterdam: Boekmanstichting. P.73-82.

Laan, M. van der (2005). *Verschil Maken: Herijking cultuurnotasystematiek*.

Laan, M. van der (2006). *Verschil maken: Herijking cultuurnotasystematiek*. Aanbiedingsbrief Tweede Kamer. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kanmerk: DK/B&B/2006/23522.

Langenhoff, A. (2016). Brief aan de gemeenteraad van Eindhoven over functioneren, tevens opiniestuk in Eindhovens Dagblad d.d. 1 maart 2017.

Ministerie voor Welzijn, Volksgezondheid en Milieu (1994). *Verzelfstandiging rijksmusea c.a.: achtergronden en documenten*. Rijswijk: ministerie van WVC.

Oosterhaven, X.J. (2015). *Cultuurbeleid in veranderlijk Nederland: over de invloed van gemeentelijke herindeling op lokaal cultuurbeleid*. Masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen.

- Pots, R. (2001). *De tijdloze Thorbecke*. Boekman 50, 462-472. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Pots, R. (2010). *Cultuur, Koningen en Democraten: overheid en cultuur in Nederland*. Amsterdam: Boom. Vierde, geactualiseerde druk.
- Prins Bernhard Cultuurfonds (2016a). Cultuurfonds Stichtse Vecht op 1 januari van start. Geraadpleegd via <http://www.cultuurfonds.nl/nieuws/nieuwsberichten/cultuurfonds-stichtse-vecht-op-1-januari-van-start> op 30 juni 2016.
- Prins Bernhard Cultuurfonds (2016b). Veel gestelde vragen. Geraadpleegd via [http://www.cultuurfonds.nl/uploads/files/afdelingen/Utrecht/Veelgestelde\\_vragen\\_CultuurfondsStichtseVecht.pdf](http://www.cultuurfonds.nl/uploads/files/afdelingen/Utrecht/Veelgestelde_vragen_CultuurfondsStichtseVecht.pdf) op 30 juni 2016.
- Prins Bernhard Cultuurfonds (2016c). Toewijzingen Cultuurfonds Stichtse Vecht 2015.
- Puffelen, F van (1999). Culturele economie in de lage landen: *De bijdrage van Nederlandse en Vlaamse economen aan kunstbeleid en kunstmanagement*. Amsterdam: Boekmanstudies.
- Raad voor Cultuur (1998). Advies Fondsen. Nummer: rc-98.1517/4
- Raad voor Cultuur (2007). *Innoveren, Participeren!* Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Rijksoverheid (2006). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2015-01-01> op 24 januari 2017.
- Rijksoverheid (2017a). Kunst- en cultuurbeleid. Geraadpleegd op 3 november 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/kunst-en-cultuurbeleid>
- Rijksoverheid (2017b). Cultuurfondsen. Geraadpleegd op 3 november 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/cultuurfondsen>
- Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging. Continuïteit, verwarring en vernieuwing, in: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom, p. 71-97.
- Schillemans, T. (2007). Verantwoording in de schaduw van de Macht: *horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Proefschrift: Universiteit Utrecht.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data*. London: Sage publications Ltd.
- Smithuijsen, C. (2009). *Langs de breuklijn tussen kunst en cultuur: over de relatie tussen politici en professionals in de cultuurpolitiek*. Boekman 81, 6-12. Amsterdam: Boekmanstichting.

Stellinga (2012). Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking (WRR). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stichting Het Vechtsnoer (2013). Brief aan de gemeenteraad d.d. 11-10-2013.

Stichting Cultuur Eindhoven (2015). Concept cultuurbrief 2017 – 2020.

Stichting Cultuur Eindhoven (2016a). Cultuurraad. Geraadpleegd op 12 juni 2016 via: <http://www.cultuureindhoven.nl/cultuurraad/>.

Stichting Cultuur Eindhoven (2016b). Ruimte voor verbeelding en verbinding. Beleidsplan 2017.

Stichting Cultuur Eindhoven (2016c). Subsidieregeling Cultuur Eindhoven 2017 – 2020.

Stichting Cultuur Eindhoven (2016d). Besluit subsidie deelplafonds 2017.

Stichting Cultuur Eindhoven (2016e). Overzicht PLUS aanvragen 2017-2020. 19 oktober 2016, kenmerk 2016.17.

Stichting Cultuur Eindhoven (2016f). Afschrift statutenwijziging Stichting Cultuur Eindhoven, d.d. 6 november 2016.

Stone, D. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.

Studio 040 (2017a). *CDA en OAE stellen raadvragen over Stichting Cultuur*. 2 februari 2017.

Studio 040 (2017b). *College: beleid Stichting Cultuur niet in gevaar*. 24 februari 2017.

Thiel, S. van (2002). *Sturen op Afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. In: Bekke, A.J.G.M. (2003). *Management in overheidsorganisaties*, mei 2003. Deventer: Kluwer BV.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1992). *Regels betreffende enkele aspecten van het specifiek cultuurbeleid*. Verslag van een mondeling overleg. Vergaderjaar 1991 – 1992, 20987, nr. 15.

Tweede Kamer der Staten Generaal (1997). *Motie van de leden Van Nieuwenhoven en Van Heemskerck Pillis-Duvekot, kst 25 600 VIII nr. 36*.

VNG (2016). *Typering lokale cultuurfondsen*. Niet uitgegeven.

WRR (2010). *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## **Bijlage I: Respondenten**

R1 (KK), als kwartiermaker van het Cultuurfonds Stichtse Vecht de schakel tussen de gemeente en het culturele veld. Gesprek op 26 april 2016.

R2 (MT), manager development bij het Prins Bernhard Cultuurfonds, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de gemeentelijke cultuurfondsen. Gesprek op 31 mei 2016.

R3 (MG), beleidsadviseur kunst en cultuur bij de gemeente Stichtse Vecht. Nauw betrokken bij de oprichting van Cultuurfonds Stichtse Vecht. Gesprek op 21 juni 2016.

R4 (R4), directeur Stichting Cultuur Eindhoven. R4-2 is de codering die toegekend wordt aan het tweede gesprek, dat plaatsvond in oktober 2017. Eerste gesprek (R4-1) op 23 juni 2016, tweede gesprek (R4-2) op 10 oktober 2017.

R5 (AR), gemeenteraad Eindhoven (PvdA), voorzitter van de raadscommissie die tussen 2013 en 2015 de toekomst van het cultuurbeleid in Eindhoven onderzocht en de oprichting van Stichting Cultuur Eindhoven in gang zette. Gesprek op 23 juni 2016.

Transcripties en uitwerkingen zijn beschikbaar.



## **Bijlage II: Topiclijst**

### **Topiclijst interview 1 t/m 5**

#### **Algemeen**

- Rol respondent in het proces
- Algemene vormgeving cultuurfonds

#### **Gemeente Intern**

- Aanleiding voor de verzelfstandiging
- Politieke discussie
- Alternatieven
- Vraagstukken tijdens proces

#### **Toezicht / Leiding / Organisatiestructuur**

- Contact tussen gemeente en fonds
- Controlemechanismen

#### **Fonds – Gemeente**

- Rol van het Fonds binnen gemeente
- Functioneren fonds
- Specifieke kennis cultuurbeleid wordt buiten de gemeente geplaatst

#### **Verantwoordelijkheid**

- Verantwoordelijkheid voor het fonds
- Verantwoordelijkheid voor de fondsenwerving
- Controlefunctie gemeenteraad en wethouder

#### **Isomorfisme**

- Spiegelen aan andere gemeenten of overheden
- Aanleiding verdere verzelfstandiging gemeentebeleid

### **Topiclijst tweede Interview R4:**

#### **Verantwoordelijkheid en Controle**

- Verhouding raad/college – SCE (verzelfstandigingsparadox)
- Publieke verantwoording

#### **Functioneren SCE**

- Richting het culturele veld
- Richting de institutionele omgeving van SCE

## **Bijlage III: Labels interviews**

Kenmerken fonds

Aanleiding/bewegredenen

Maatschappelijke discussie in gemeente

Discussie in gemeenteraad

Algemene discussie

Vraagstukken

Verantwoording naar gemeente

Toezicht vanuit gemeente

Zienswijze respondent

Isomorfisme