

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke positie in binnen de gemeente Nijmegen.

Gemeenteraad van Nijmegen
tav de voorzitter, dhr Th. de Graaf

Afschrift:
college, fracties

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon (024) 329 91 11
Telefax (024) 329 22 92
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Postadres
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Datum	Datum uw brief	Ons kenmerk	Contactpersoon
12 juli 2011		Q320/11-12 11.0013384	Smink, Jelly
Onderwerp		Aantal bijlagen	Doorkiesnummer
Rekenkameronderzoek Cultural Governance			3292338

Geachte heer De Graaf, geachte leden van de gemeenteraad,

Hoe staat het met Cultural Governance in Nijmegen? Dat was in essentie de vraag die de Rekenkamer als onderzoekssuggestie vanuit de raad vorig jaar mocht ontvangen. Wijs geworden door de ervaringen met Mensec wilden raadsleden weten of Cultural Governance inmiddels zover is ingevoerd dat de risico's op een 'nieuwe Mensec' daadwerkelijk zijn verminderd. De Rekenkamer is in het voorjaar van 2011 een vooronderzoek gestart, bedoeld om het eigenlijke onderzoek af te bakenen. Een beschrijving van de aanpak van dit vooronderzoek is achteraan deze brief te vinden. Meer gedetailleerde informatie over Cultural Governance (in Nijmegen) is opgenomen in een pakket dat apart op de fractiekamers is verspreid en is geplaatst op www.nijmegen.nl/rekenkamer.

Gelet op de uitkomsten van het vooronderzoek heeft de Rekenkamer besloten geen verder onderzoek te doen: de gemeente blijkt Cultural Governance niet afdwingbaar te hebben ingevoerd en de instellingen leven de Code niet zichtbaar na. Een diepgaand onderzoek is daarom nu niet zinvol. In deze brief informeren wij de gemeenteraad over deze conclusie.

In overleg met uw agendacommissie zullen de tijdstippen van behandeling van voorliggende brief door de gemeenteraad worden bepaald:

- Burgerronde:
 - Presentatie van het rapport door de Rekenkamer;
 - Gelegenheid tot het stellen van vragen door raadsleden aan de Rekenkamer.
- Kamerronde:
 - Bespreking rapport tussen raadsleden en portefeuillehouder;
 - Besluit van Kamer over verder te volgen werkwijze.

Vervolgvel

1

CULTURAL GOVERNANCE ALS WAARBORG VOOR ORDENTELIJKE BEDRIJFSVOERING

Voor een duidelijk beeld schetsen we eerst de achtergronden van Cultural Governance. Al geruime tijd is er in Nederland op alle bestuurlijke niveaus aandacht voor goed, verantwoord en transparant bestuur en toezicht. Dat geldt ook voor de culturele sector. Overheden zijn meestal de belangrijkste financiers van culturele instellingen en zonder op de stoel van bestuur of medewerkers van die instellingen te willen of kunnen gaan zitten, wil iedereen wel zeker weten dat publiek geld zorgvuldig wordt besteed. Goed bestuur kan bijdragen aan betere resultaten, zowel bedrijfsmatig als kwalitatief. Voor de culturele sector wordt dat aangeduid met Cultural Governance. Na een eerste initiatief in 2000 vanuit de sector zelf is in opdracht van het Ministerie van OCW in 2006 de Code Cultural Governance ontwikkeld. Doel ervan is goed bestuur, adequaat toezicht en transparante verantwoording in de culturele sector te bevorderen¹. Het is een heldere, op de sector toegesneden, direct toepasbare Code met als uitgangspunt: pas toe of leg uit. De Code Cultural Governance vormt een waarborg voor duidelijke verantwoordelijkheden, ordentelijke bedrijfsvoering en een transparante verantwoording daarover.

De Code is puntsgewijs opgezet en omvat, afhankelijk van de bestuursvorm van de desbetreffende culturele instelling, ongeveer 30 concrete spelregels. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen Principes en Best Practices. Principes hebben betrekking op de structuur en de taken, Best Practices gaan over gedrag. De spelregels zijn toegesneden op het besturingsmodel van de instelling. Voorbeelden van deze spelregels voor instellingen die werken volgens een Raad-van-Toezicht-model zijn:

- Met enige regelmaat² wordt een zorgvuldige analyse gemaakt van het gewenste besturingsmodel;
- De Principes van het Raad van Toezicht model worden verankerd in de statuten van de stichting. Indien een instelling van één of meer punten afwijkt wordt dit in het jaarverslag gemeld volgens het 'pas toe of leg uit' principe;
- Een delegatie uit de Raad van Toezicht voert jaarlijks een functioneringsgesprek met alle leden van de directie. De uitkomsten worden besproken door de Raad van Toezicht. Van het functioneringsgesprek en van de bespreking maakt de Raad van Toezicht een verslag dat door of namens de Raad wordt gearhiveerd;

¹ Zie voor meer informatie www.cultuur-ondernemen.nl/algemeen/publicaties. Daar is onder meer de volledige Code te vinden. De Code is ook opgenomen in het pakket achtergrondinformatie.

² Aanbevolen wordt om dit eens in de drie jaar te doen en bij bijzondere gebeurtenissen zoals fusie, schaalvergroting en belangrijke personele wisselingen.

Vervolgvel

2

- Bij de werving en selectie van leden van de Raad van Toezicht wordt gewerkt met een vooraf opgestelde profielschets waarin de omvang van de Raad en de vereiste kwaliteiten van de leden worden beschreven;
- De directie voorziet de Raad van Toezicht - gevraagd en ongevraagd en tijdig "(no surprises)" - van alle informatie die nodig is voor een goede taakvervulling door de Raad van Toezicht. Het artistiek / inhoudelijk beleid en de concretisering daarvan maken deel uit van die informatie. Afspraken over de inhoud en de frequentie van de reguliere informatievoorziening worden schriftelijk vastgelegd.

De mate waarin een instelling voldoet aan de Code is tamelijk snel in kaart te brengen. In de set met achtergrondinformatie is een voorbeeld opgenomen. Voor elk punt op de lijst geldt dat de instelling laat zien eraan te voldoen ('pas toe') en zo niet, waarom dat dan het geval is ('leg uit'). Overigens zij opgemerkt dat het (nog) niet voldoen aan bepaalde Principles of Best Practices een bewuste keuze kan zijn. Het is dus niet zo dat aan alle eisen voldaan moet worden, mits de instelling het dan uitlegt.

CULTURAL GOVERNANCE IN NIJMEGEN

De aanvangsfase

Tijdens het nazorgonderzoek van de Rekenkamer naar de Mensec in 2007 zag het college de invoering van de Code Cultural Governance als één van de oplossingen voor de problemen bij de Mensec en het voorkomen van problemen bij andere culturele instellingen. Oplegging van de Code kan helpen de financiële en maatschappelijke risico's die voortvloeien uit subsidiëring van de instellingen te verminderen. Hierbij gaat het om substantiële bedragen, zoals blijkt uit het navolgende overzicht.

Basis-subsidiebedragen volgens beschikkingen		
Instelling	2009	2010
Doornroosje	809.109	869.109
Keizer Karel Podia	1.607.535	1.708.220
De Lindenberg	3.194.251	3.478.061
Lux	1.102.921	1.102.921
Openbare Bibliotheek Gelderland Zuid	5.193.186	5.193.186*
Museum Het Valkhof	2.025.834	2.170.834
TOTAAL	13.932.836	14.522.331
* Dit is het subsidie-bedrag dat voor 2010 geïndiceerd wordt volgens de in de KaderVerordening Subsidies voorgeschreven wijze.		

Vervolgvel

3

In het overzicht staan de 'budget-subsidies'. Sommige instellingen ontvangen daarnaast nog subsidies voor specifieke projecten.

De voorbereidingen voor de daadwerkelijke introductie van de Code Cultural Governance zijn getroffen vanaf het voorjaar van 2008 in het kader van een trainee-project. Vanuit het college of de portefeuillehouder is hiervoor geen afzonderlijke bestuurlijke opdracht gegeven. De aanpak, voortgang en bevindingen van en uit het project zijn wel regelmatig met de portefeuillehouder besproken, zo blijkt uit verslagen van portefeuillehoudersoverleggen uit die tijd. Ook heeft de portefeuillehouder een rol gespeeld bij de communicatie richting de instellingen over de Code Cultural Governance en de bedoelingen van de gemeente hiermee. Uiteindelijk is de toepassing van de Code Cultural Governance opgenomen in de Nota 'Op Koers' die in november 2008 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Doel van de trainee-opdracht was het invoeren van Cultural Governance in de gemeente Nijmegen. Volgens het eindrapport (juli 2008) golden daarbij de volgende subdoelen:

1. Een nulmeting van alle CNN³-instellingen met betrekking tot de Code Cultural Governance;
2. Zorgen voor draagvlak en know-how bij instellingen met betrekking tot Cultural Governance;
3. Een advies geven over hoe de gemeente kan toezien op de naleving van de Code.

Ad 1 Nulmeting

De nulmeting bestaat uit een lijst waarop voor elk punt uit de Code is aangegeven of de instelling er wel of niet aan voldoet. Het gaat om een zelfrapportage. In het dossier zijn alleen deze lijsten opgenomen. Er is niet vastgelegd of, en zo ja hoe de gemeente de antwoorden heeft gecontroleerd. Mondeling is de Rekenkamer van ambtelijke zijde geïnformeerd dat de nulmeting tot stand is gekomen in een gesprek dat de trainee voerde met de instelling, waarbij in de meeste gevallen tevens de desbetreffende accountmanager aanwezig was. Op basis van hun eigen kennis van en ervaring met de instelling, hebben de accountmanagers geconstateerd dat de nulmetingen betrouwbaar zijn ingevuld. Voor de Rekenkamer is dit niet verder controleerbaar en daarmee is ook de validiteit van de nulmeting onbekend.

³ CNN: Cultuur Netwerk Nijmegen. In CNN verband overlegt de gemeente regelmatig met de volgende culturele instellingen: Doornroosje, KKP, Lindenberg, Lux, Openbare Bibliotheek, Museum Het Valkhof, de Wintertuin en Smeerolie.

Vervolgvel

4

Mede op basis van de resultaten uit de nulmeting heeft de trainee in haar eindrapport een aantal aanbevelingen gedaan voor de wijze van invoering van Cultural Governance bij de instellingen. Zo adviseert de trainee om de Code voor de grote instellingen te verplichten en als eis op te nemen in de subsidievoorwaarden en aan de kleine instellingen alleen een oproep te doen de Code toe te passen.

Ad 2 Draagvlak en know-how

Voor het creëren van draagvlak en know-how bij de instellingen is een informatiebrief verstuurd en zijn twee informatiebijeenkomsten georganiseerd voor onder meer de (raden van toezicht of besturen van de) zes instellingen. De portefeuillehouder was daarbij aanwezig en heeft één keer ook zelf een presentatie verzorgd. In het eindrapport van de trainee is geadviseerd om Cultural Governance zeker één keer per jaar op de agenda van het CNN te zetten.

Ad 3 Toezicht op de naleving

In haar advies is de trainee niet specifiek ingegaan op de invulling van het toezicht op de naleving door de gemeente Nijmegen. Wel citeert zij het advies van de Stichting Kunst en Zaken – de opstellers van de Code – over de rol van de overheid:

‘De vraag is aan de orde wat de positie is van de subsidiërende overheid. Hoeft de overheid in de subsidievoorwaarden alleen te omschrijven welke doelen met de ter beschikking gestelde gelden dienen te worden gerealiseerd en dat daar op een transparante wijze verantwoording over dient te worden afgelegd? Of gaat de taak van de overheid verder en zou zij moeten toetsen of een instelling op de juiste wijze omgaat met de uitgangspunten van good governance? De werkgroep vindt het laatste, maar meent dat de overheid daarbij wel terughoudend zou moeten zijn. Dat is ook goed mogelijk wanneer instellingen in hun jaarverslag verantwoording afleggen over de keuze van het besturingsmodel en de toepassing van de bijbehorende Best Practices. De disciplinerende werking die hiervan uitgaat, zou al voldoende moeten zijn. Subsidiegevers en sponsoren kunnen de instelling dan aanspreken op de gemaakte keuzes en daaraan zo nodig consequenties verbinden’.

Invoering van de Code Cultural Governance door de gemeente

In november 2008 heeft de gemeenteraad de nota ‘Op Koers’ vastgesteld. Dit is de actualisatie van de Cultuurnota voor de periode 2008 tot en met 2011. Met het vaststellen van die nota heeft de raad besloten dat Cultural Governance wordt opgenomen in de budgetsubsidiebeschikkingen of in de subsidievoorwaarden voor de zes grote culturele instellingen (de Openbare Bibliotheek, Keizer Karel Podia (Mensec), Doornroosje, De

Vervolgvel

5

Lindenberg, Lux⁴ en Museum Het Valkhof). Ook in de programmabegrotingen van 2009, 2010 en 2011 wordt dat aangegeven. 'We leggen de toepassing van de Code Cultural Governance door de grote culturele instellingen vast in subsidieafspraken', staat bijvoorbeeld in de begroting 2010 op pagina 161.

In de raadsvoorstellen bij de subsidiebeschikkingen is, één uitzondering daargelaten, via een standaard-passage het belang van het voorschrijven van de Code Cultural Governance steeds als volgt verwoord:

'Recente ontwikkelingen in de culturele sector en samenleving leiden er toe dat good governance steeds belangrijker wordt voor culturele instellingen. Onder Cultural Governance wordt verstaan: goed, verantwoord en transparant bestuur en toezicht in de culturele sector. Een goed functionerend bestuur of Raad van Toezicht draagt bij aan betere resultaten, zowel zakelijk als artistiek. (...) Het naleven van de Code Cultural Governance zorgt daarbij voor houvast en schept vertrouwen. Ook wij onderkennen het belang van Cultural Governance en verwachten dat X in haar jaarverslag verantwoording aflegt over de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de Code Cultural Governance'.

De Code Cultural Governance heeft voor de zes instellingen een plaats gekregen in de uitvoeringsovereenkomsten bij de subsidiebeschikkingen. Daarbij is in alle gevallen een formulering gebruikt waaruit blijkt dat de gemeente de gehele Code op het oog heeft. In de meeste gevallen is gebruik gemaakt van een standaard-artikel. In de uitvoeringsovereenkomsten die in 2009 van toepassing waren, luidt deze:

'De gemeente vraagt aan X om in het jaarverslag verantwoording af te leggen over de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de Code Cultural Governance volgens het 'Pas toe of leg uit' principe. Het karakter van de Code Cultural Governance is dat de Principes en Best-Practices worden toegepast en dat eventuele afwijkingen worden gemotiveerd'.

Praktijk: toepassing Code is geen verplichting maar een verzoek

In een beschikking of uitvoeringsovereenkomst kunnen alleen die zaken verplichtend worden voorgeschreven die volgen uit de Nijmeegse Kaderverordening Subsidies of de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften, óf die te maken hebben met de te leveren prestaties zelf. Andere zaken kunnen niet hard worden voorgeschreven, omdat daarvoor dan geen basis is.

⁴ Ten aanzien van Lux is aangegeven dat de huidige beschikking loopt van 2007 tot 2010, dat 'Cultural Governance indertijd nog niet aan de orde was, maar wel onderwerp van gesprek zal zijn in het bestuurlijk overleg met Lux'.

Vervolgvel

6

De Code - of een meer algemene bepaling betreffende good governance - maakt geen onderdeel uit van de Kaderverordening, noch van de uitvoeringsvoorschriften en hangt ook niet direct met de prestaties zelf samen. Hierdoor is het artikel uit de uitvoeringsovereenkomsten van de zes instellingen betreffende de verantwoording over de toepassing van de Code juridisch niet meer dan een oproep aan de instellingen om de Code toe te passen en daarover verantwoording af te leggen. De eerder aangehaalde zinsnede uit de begroting 2010: 'We leggen de toepassing van de Code Cultural Governance voor de grote culturele instellingen vast in subsidieafspraken', heeft met andere woorden een politieke, en geen juridisch afdwingbare betekenis.

Vastlegging van de Code Cultural Governance binnen de instellingen

Indien een instelling de Code gaat naleven, moet een deel van de Principes en Best Practices worden vastgelegd in de statuten. Alleen in de statuten van Keizer Karel Podia (dd 31 december 2010) staat een eenduidige verwijzing naar de Code. In de statuten van de Lindenberg, de Openbare Bibliotheek en Museum Het Valkhof zijn de voor de statuten voorgeschreven regels deels overgenomen. Waarom sommige bepalingen wel en andere niet zijn vastgelegd, is niet bekend. Hierover is in de jaarverslagen - hoewel dat één van de eisen is van de Code - geen verklaring opgenomen. De statuten van Doornroosje en Lux dateren van ruim voor de ontwikkeling van de Code. Deze is hierin dan ook nog niet opgenomen. Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen nagaan heeft de gemeente met uitzondering van de statuten van de Keizer Karel Podia, niet getoetst of de nu geldende statuten van de instellingen in overeenstemming zijn met de Code.

Instellingen hebben niet zelf het initiatief genomen tot naleving

Dat de gemeente de Code in het kader van de subsidieverlening niet juridisch afdwingbaar heeft ingevoerd laat onverlet dat de gesubsidieerde instellingen ook eigener beweging tot integrale zichtbare naleving van de Code over hadden kunnen gaan. Aandacht voor goed bestuur is binnen de culturele sector een landelijke beweging die al voor de eeuwwisseling begon. Op initiatief van de sector zelf werd bijvoorbeeld in februari 2000 het eerste rapport over Cultural Governance uitgebracht. Verder blijkt uit de aanvangsfase in 2008 dat de instellingen volledig op de hoogte waren van de wens van de gemeente, zowel op ambtelijk niveau als op het hoogste bestuurlijke niveau - het feit dat de wethouder zelf hierover een presentatie heeft gegeven laat aan duidelijkheid weinig te wensen over. Bovendien tekent elke instelling jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst voor de subsidie met daarin een artikel over de naleving van de Code. Elke overeenkomst creëert verplichtingen tussen partijen. Er is daarmee sprake van een zekere verplichting die de instellingen op zich hebben genomen, zij het dat die in het kader van de subsidieverlening niet opeisbaar is.

Vervolgvel

7

De verantwoording over de Code Cultural Governance

Indien een instelling de Code volledig naleeft, wordt verantwoording over de toepassing ervan afgelegd in het jaarverslag. Geen van de jaarverslagen van de zes instellingen over 2009 en 2010 biedt deze informatie op een direct zichtbare, toegankelijke en volledige wijze: dit weerspiegelt dat geen van de instellingen de Code zichtbaar integraal heeft ingevoerd. Tevens blijkt dat de gemeente hier niet op toeziet. In de periodieke bestuurlijke overleggen tussen instellingen en gemeente komen onderdelen van de Code en de verantwoording erover aan de orde, zij het niet altijd in die termen; zaken rondom de bedrijfsvoering kunnen bijvoorbeeld ook naar aanleiding van andere punten besproken worden.

Uit de Code volgt dat over de toepassing schriftelijk wordt verantwoord, omdat het daarmee transparant en controleerbaar is. Mondelinge verantwoording is daarvoor niet toereikend. In dit vooronderzoek is gebleken dat voor zover er sprake is van verantwoording, dat vooral mondeling gebeurt in periodieke bestuurlijke overleggen of op ambtelijk niveau. Daarbij blijkt het gemeentelijke uitgangspunt te zijn dat de aandacht wordt gericht op die aspecten waar een instelling volgens de nulmeting nog niet aan de Code voldeed. De gedachte daarbij is dat wat eenmaal op orde is niet steeds opnieuw beoordeeld hoeft te worden. Bovendien weten naar eigen zeggen de accountmanagers door hun intensieve contacten met de instellingen goed wat er speelt. Daarbij tekenen zij aan dat KKP hierop een uitzondering vormt: aan de relaties met en binnen die instelling wordt nog gebouwd en ook het inzicht in wat er daarbinnen gebeurt, moet nog worden vergroot. Voor de overige instellingen achten de accountmanagers het op dit moment bijna niet mogelijk dat de gemeente onverwachts met financiële of bestuurlijke misstanden wordt geconfronteerd. De vrees is dat opleggen van de Code vooral een extra verantwoordingslast voor de instellingen zal betekenen.

CONCLUSIE: CODE IS HALF INGEVOERD

Na de jarenlang slepende problemen met de Mensec is er meer aandacht gekomen voor adequaat bestuur van en ordentelijke verantwoording door culturele instellingen die de gemeente Nijmegen subsidieert. De Code Cultural Governance is één van de middelen om dit beter te waarborgen. De Code is geen wondermiddel, maar biedt op dit moment de beste garanties voor goed, verantwoord en transparant bestuur en toezicht van instellingen die voor het grootste deel met gemeenschapsgeld worden betaald. Het is een heldere, op de sector toegesneden, direct toepasbare Code met als uitgangspunt: pas toe of leg uit. De Code kan de kansen op een 'nieuwe Mensec' daadwerkelijk en aanmerkelijk verkleinen. Het opnemen van deze Code in de cultuurnota 'Op Koers' in 2008 is een belangrijke eerste stap.

Vervolgvel

8

De Code is vervolgens niet als een juridisch afdwingbare verplichting in het kader van de subsidieverlening aan de zes grote Nijmeegse culturele instellingen opgelegd. De naleving ervan is een verzoek van de gemeente. Afgaand op de statuten en de verantwoordingsinformatie van de instellingen zijn delen van de Code overgenomen. Geen van de instellingen blijkt de Code zichtbaar en volledig na te leven. Aangezien er landelijk binnen de sector al meer dan tien jaar aandacht is voor goed bestuur, de instellingen volledig op de hoogte zijn van de wensen van de gemeente ten aanzien van de Code en ook jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst tekenen met daarin een artikel over de Code, vindt de Rekenkamer het opvallend dat geen van de instellingen eigener beweging de Code zichtbaar naleeft.

De wijze waarop de Code gestalte heeft gekregen betekent dat deze materieel nog niet is ingevoerd. Naar analogie met integriteit is een beetje Good Governance niet mogelijk. De Code geldt of geldt niet. Het vormt een ondergrens voor fatsoenlijk bestuur binnen de instellingen en ordentelijke verhoudingen met de subsidiegever. Het is een manier om de noodzakelijke kennis en informatie over de instellingen te borgen. De instellingen ontvangen publiek geld en de verantwoording daarover behoort robuust en transparant te zijn. De Rekenkamer heeft geen reden te twijfelen aan het grote inzicht dat accountmanagers nu hebben, maar deze kennisbron is kwetsbaar, bijvoorbeeld wanneer sleutelfiguren wisselen. De Code maakt het mogelijk zonder intensieve persoonlijke contacten als subsidieverstrekker adequaat op de hoogte te blijven van de instellingen. Het is een instrument om publieke verantwoording niet afhankelijk te laten zijn van individuele contacten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van een culturele instelling ligt bij de Raad van Toezicht, niet bij de gemeente. Met de Code kan de gemeente op afstand blijven, omdat er waarborgen zijn voor een zorgvuldige besteding van de beschikbaar gestelde publieke middelen en de verantwoording daarover.

AANBEVELING: ZET DE VOLGENDE STAP EN LEG CODE JURIDISCH AFDWINGBAAR VAST

De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de invoering van de Code Cultural Governance niet alleen politiek maar nu ook juridisch eenduidig vast te leggen. Dat betekent dat een bepaling hierover moet worden opgenomen in de Nijmeegse Kaderverordening Subsidies of de uitvoeringsvoorschriften en dat de gemeente adequaat toezicht houdt op de zichtbare schriftelijke naleving van deze bepaling. Dat hoeft niet te leiden tot een bureaucratisch monstrem. Jaarlijkse verantwoording over de toepassing van de Code kan door middel van handzame schema's die in een jaarverslag hooguit een paar pagina's beslaan. Controle erop door de gemeente kan vervolgens gericht gebeuren, bijvoorbeeld periodiek op juist die elementen waarover twijfel bestaat. Daarbij geldt dan wel dat resultaten uit het verleden geen garanties bieden voor de toekomst: dat een

Vervolgvel

9

instelling op enig moment voldoet aan een gedragsregel uit de Code betekent niet automatisch dat dit het jaar daarop weer zo is. Een positief neveneffect is dat een dergelijke werkwijze leidt tot meer uniformiteit in de verantwoordingsrelaties tussen instellingen en gemeente. Dat maakt het interne proces binnen de gemeente efficiënter en minder kwetsbaar omdat het door de standaardisering eenvoudiger is over te dragen.

===

Aanpak vooronderzoek

Dit vooronderzoek is als volgt aangepakt. Eerst is in kaart gebracht hoe de invoering van de Code Cultural Governance in Nijmegen is verlopen. Vervolgens zijn voor de zes grote Nijmeegse culturele instellingen de volgende documenten geanalyseerd: statuten; raadsvoorstellen, subsidiebeschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten voor 2009 en 2010; verantwoordingsinformatie 2009 en 2010; verslagen bestuurlijke overleggen 2009 en 2010. Op basis hiervan is een groepsinterview gehouden met de gemeentelijke accountmanagers van de zes instellingen en als laatste stap is een gesprek gevoerd met de portefeuillehouder.

In het al eerder genoemde **pakket met achtergrondinformatie** staat ook een tabel per instelling, waarin is aangegeven wat er over Cultural Governance is opgenomen in:

- de statuten;
- het raadsvoorstel / de subsidiebeschikking / de uitvoeringsovereenkomst;
- de verantwoordingsinformatie 2009 en 2010;
- de verslagen van de bestuurlijke overleggen gehouden in 2009 en 2010.

Vervolgvel
10

REACTIE VAN HET COLLEGE

In het kader van hoor- en wederhoor ontvingen wij de volgende reactie van het college op onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek cultural governance.

'Op 21 juni 2011 hebben wij uw brief in goede orde ontvangen. U verzoekt ons uiterlijk op 12 juli 2011 te reageren op de rekenkamerbrief inzake de toepassing van Cultural Governance in de gemeente Nijmegen (incl. achtergrondinformatie). Begin 2007 is de code Cultural Governance gelanceerd; de code is ontwikkeld door de Werkgroep Cultural Governance, een onderdeel van de landelijke Stichting Kunst & Zaken. Deze stichting was een initiatief van de culturele sector en het bedrijfsleven die onder andere het doel had het management en bestuur van culturele instellingen duurzaam te versterken. Het lanceren van de code was voor ons aanleiding om met onze culturele instellingen in overleg te gaan. Wij steunden dit initiatief dat voortkwam uit de sector zelf. Onze invalshoek is altijd geweest dat wij culturele instellingen willen stimuleren gebruik te maken van de code, maar dat de code van de instellingen is en niet van ons. Dat betekent ook dat wij nooit hebben gestreefd naar het juridisch bindend opleggen van de code.

Wij willen graag onze waardering uitspreken voor het werk van de rekenkamer. Nu geeft u ons een nieuwe stand van zaken. De rode draad van uw bevindingen is in onze optiek dat wij veel doen op het gebied van cultural governance, maar dat niet alles traceerbaar is en dat onze aanpak gefragmenteerd is. Wij ondersteunen deze conclusie. De afgelopen jaren hebben wij veel tijd en energie gestoken in het onder de aandacht brengen van de code, maar hebben we ook vooral de bal bij de instellingen laten liggen. In bestuurlijk overleg vragen wij om de code te hanteren, in uitvoeringsovereenkomsten wordt aandacht besteed aan elementen uit de code en in jaarverslagen (waar iedere instelling haar eigen vorm voor heeft) wordt melding gemaakt van aspecten van goed governance. In het transitietraject naar de stichting Keizer Karel Podia - en de bijbehorende keuzes - is code cultural governance leidend geweest.

Uw kritiek nemen wij serieus. In het traject van kritisch kijken naar de uniformiteit van budgetsubsidieovereenkomsten (focus op resultaat in plaats van prestatie), regievoering op hoofdlijnen, en ruimte bieden aan professionals, sluit uw aanbeveling ook naadloos aan. Uw pleidooi voor een meer uniforme aanpak nemen wij dan ook graag over. Hierop hebben wij al voorgesorteerd door op 20 juni 2011 een wijziging van de Nijmeegse Kaderverordening Subsidieverstrekking aan de raad voor te leggen, die in september behandeld wordt. Het raadsvoorstel maakt het in algemene zin mogelijk om niet-doelgebonden verplichtingen op te leggen aan gesubsidieerde instellingen, waaronder de wijze waarop het bestuur, het

Vervolgvel

11

toezicht en de interne verantwoording binnen een instelling is georganiseerd. Dit betekent niet dat wij de code op willen leggen aan de instellingen, maar wel dat wij de juridische mogelijkheid hiervoor scheppen. Wij zijn in eerste instantie terughoudend met het bindend opleggen van de code cultural governance omdat dit een code is van de instellingen voor de instellingen. Over uw bevindingen willen wij graag met u en de instellingen in overleg, om te kijken of er bij de instellingen behoefte bestaat aan meer uniforme verantwoordingseisen van onze kant. Dit willen wij doen tijdens het traject richting een nieuwe cultuurvisie (#CV024). Daarin vinden wij het belangrijk om voor ogen te houden dat de code geen wondermiddel is om alle risico's bij gesubsidieerde instellingen te voorkomen.

Wij willen één kritische opmerking maken bij uw brief. Natuurlijk ligt een gedetailleerd kennisniveau over instellingen vaak bij individuele personen; dat is altijd zo bij organisaties die zich bezighouden met specifieke kennis en inhoud. Wij weerspreken echter dat de controle op uitgegeven publiek geld eenzijdig ligt bij één persoon. Deze persoon wordt bijgestaan door een juridisch en financieel adviseur, een programmamanager die de hoofdlijn bewaakt en in sommige gevallen een concernafdeling of directeur waar expertise zit. In 2010 hebben wij een voldoende gekregen van onze externe accountant voor de procesbeheersing rondom subsidieverlening en -vaststelling. Tenslotte willen wij benadrukken dat hier ook een verantwoordelijkheid voor de instellingen zelf ligt; zo behoort een directeur/bestuurder verantwoording af te leggen aan de raad van toezicht en eisen wij een goedkeurende accountantsverklaring.

Wij hebben veel positieve energie gestoken in de code cultural governance en hebben met afzonderlijke instellingen regelmatig contact over (aspecten van) de code. Dat blijven wij doen, en zoals hierboven toegezegd nemen wij de bevindingen van de rekenkamer hierbij mee'.

Vervolgvel
12

NAWOORD REKENKAMER

Naar aanleiding van de reactie van het college willen wij één opmerking maken. Het college geeft aan dat het in de aangepaste Kaderverordening Subsidies die binnenkort door de raad wordt behandeld de mogelijkheid biedt om de toepassing van de Code Cultural Governance voor te schrijven (artikel 12, lid 3). Daarmee geeft het college feitelijk al invulling aan één van onze aanbevelingen.

Het college geeft echter in haar reactie tevens aan dat het vooralsnog in de richting van de culturele instellingen geen gebruik van wil maken van deze mogelijkheid. Wij kunnen dit niet anders zien dan als een koerswijziging ten opzichte van het eerdere beleid, vergelijk bijvoorbeeld de begroting 2010 waarin was opgenomen: 'We leggen de toepassing van de Code Cultural Governance door de grote culturele instellingen vast in subsidieafspraken'.

Wij willen benadrukken dat de Code Cultural Governance onder meer beoogt goede waarborgen te bieden voor een zorgvuldige besteding van de beschikbaar gestelde publieke middelen en de verantwoording daarover. Dat brengt in onze ogen met zich mee dat de Code daadwerkelijk gehanteerd moet worden. Dit kan niet alleen aan de intenties van de gesubsidieerde instellingen worden overgelaten. Het is nu aan de gemeenteraad om hierover een standpunt in te nemen.

Met vriendelijke groet,

A.G.P. van Ruth
Voorzitter Gemeentelijke
Rekenkamer Nijmegen

J.J. Smink
Secretaris Gemeentelijke
Rekenkamer Nijmegen