



Evaluatie Kunstenplan 21-24

Totstandkoming en integraliteit

BLUEYARD

23-09-2021

Inhoudsopgave

	<i>Voorwoord</i>	4
1.	<i>Inleiding</i>	6
1.1.	Totstandkoming van het Kunstenplan	6
1.2.	Opdrachtformulering	7
1.3.	Leeswijzer	8
1.4.	Methode van onderzoek	9
1.5.	Een definitiekwestie	10
2.	<i>Integraal Kunstenplan</i>	11
2.1.	Amsterdam Bis in twee delen	13
2.2.	Verbinding met beleidsdoelstellingen	14
2.3.	Funcities als voorbeeld	15
2.4.	Verschillen in beoordeling	16
2.5.	Samenhang tussen regelingen	17
3.	<i>Proces: Ontwerpfase</i>	19
3.1.	Planning	19
3.2.	Evaluatie 2017-2020	19
3.3.	Verkenning 2019	20
3.4.	Contouren Kunstenplan 2021-2024	22
3.5.	Samenstelling van de Bis	23
3.6.	Debat met de sector	23
4.	<i>Proces: Beleidsfase</i>	26
4.1.	Planning	26
4.2.	Over de Hoofdlijnen	26
4.3.	Introductie van funcities	28
5.	<i>Proces: Adviseringsfase</i>	29
5.1.	Planning	29
5.2.	Verschillen in de advisering	29
5.3.	Ervaring van aanvragers	31
5.4.	Dubbele aanvraag	32
5.5.	Lastendruk	32
6.	<i>Proces: Besluitvormingsfase</i>	34
6.1.	Planning	34
6.2.	Besluitvorming bij het AFK	34
6.3.	Besluitvorming in de gemeenteraad	35
6.4.	Verzoek aan het AFK	35
6.5.	Dilemma's bij besluitvorming	36
6.6.	Bezwaren	36

7.	<i>Eerste effecten van het ingezette beleid</i>	38
7.1.	Diversiteit en inclusie	38
7.2.	Spreiding	43
7.3.	Verbinding met de stadsdelen	45
7.4.	Cluster Cultuureducatie	46
8.	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	49
8.1.	Algemene conclusie	49
8.2.	Een integraal Kunstenplan	50
8.3.	Verloop van de totstandkoming	53
8.4.	Eerste ervaringen	58
8.5.	Tot slot: de definitiekwestie	59

Auteurs

Jurriaan Rammeloo

Margot Gerené

Diana Hoilu Fradique

Voorwoord

Voor u ligt – wellicht op papier, maar gezien de omvang hopelijk op een beeldscherm – de evaluatie van het Kunstenplan 2021-2024. De evaluatie is een terugkerende exercitie die telkens, nadat de besluitvorming voor de dan startende beleidsperiode is afgerond, wordt uitgevoerd door een externe partij. Ditmaal ging de eer naar Blueyard.

De opdrachtformulering bevatte een omvangrijke vraagstelling. Daarom besloot Blueyard direct betrokkenen bij de opdracht (Amsterdamse Culturele Instellingen (ACI), de Amsterdamse Kunstraad, de afdeling Kunst en Cultuur en het Amsterdams Fonds voor de Kunst (AFK)) bij aanvang te vragen naar de accenten die zij zien voor de evaluatie. Uit de antwoorden maakten wij op dat naast het proces van de totstandkoming en de eerste effecten, de vraag belangrijk is of er nu sprake is van een samenhangend Kunstenplan.

Zowel de uitgebreide vraagstelling voor het proces van totstandkoming als het accent op de samenhang, bleken een voorbode te zijn van de algemene conclusie die we trekken: het systeem en daarmee het proces, zijn te complex geworden. Niet alleen voor aanvragers, maar ook voor adviseurs en gemeenteraadsleden. Terwijl de integraliteit van het Kunstenplan een leidend uitgangspunt was, zijn er door wijzigingen in deze en afgelopen periodes steeds meer verschillen in procedures en werkwijzen ontstaan. Er kwamen steeds meer categorieën, zoals de tweeledige Amsterdam Bis, een Cluster Cultuureducatie en een onderscheid in beoordeling door de Kunstraad of het AFK. Elk onderscheid leidt weer tot verschillen in het proces.

De grootste opgave is om te vereenvoudigen. Dat kan beginnen bij het duidelijk maken waar het Kunstenplan integraal is, en waar niet. Verschillen mogen er zijn en kunnen er juist voor zorgen dat het beleid beter aansluit op het veld. Uiteraard vertrekt de gemeente hierbij vanuit een en dezelfde beleidsvisie.

In de totstandkoming van die beleidsvisie en de uitwerking daarvan is zeer duidelijk geworden dat de gemeente een representatief en inclusief aanbod van cultuur verwacht voor alle Amsterdammers. Met dit uitgangspunt zijn we het meer dan eens, maar we zijn kritisch over de gekozen oplossing voor het verankeren van diversiteit en inclusie¹ in de Amsterdam Bis. We constateren echter ook dat door het beleid diversiteit en inclusie meer een vaste waarde is geworden dan voorheen. Onze aanbeveling is om deze waarde om te zetten naar een vereiste voor alle instellingen in de Amsterdam Bis, dat zij naar vermogen bijdragen aan de representatie en inclusie van alle Amsterdammers.

¹ In sociaal-demografische zin. Zie ook: Code Diversiteit & Inclusie, codedi.nl.

De andere in het oog springende aanbeveling die we doen, is om voor de Amsterdam Bis een functiemodel te overwegen. Dat zou dan in de plaats komen van het systeem met benoemingen op naam. De huidige vorm is funderend en robuust, maar de vraag is of het systeem voldoende open kan staan voor de veranderingen die nu en straks van de sector worden verwacht. Een basisinfrastructuur op functie is eveneens funderend, maar staat meer open voor aanpassingen. Het sluit bovendien goed aan bij de landelijke structuur waar veel Amsterdamse instellingen ook onderdeel van zijn. Over de omvang en uitwerking van een functiemodel of de balans met het AFK doen wij geen uitspraken. Wij hopen dat de Kunstraad en het AFK zich daarover willen buigen.

In het proces van de totstandkoming van het Kunstenplan zien we een betere samenwerking tussen de driehoek: gemeente, AFK en Kunstraad. De aanbeveling hiervoor vanuit de vorige evaluatie is goed opgevolgd. De ruimte voor verbetering zien we in een sterkere regierol van de gemeente op twee vlakken. In de eerste plaats op de planning van het proces, aangezien er sprake is geweest van uitloop met nadelige effecten voor de aanvragers en de adviseurs. En in de tweede plaats regie op rollen en verhoudingen, zoals door het faciliteren van een debat met de sector met een vooraf gesteld doel, de afstemming met het AFK en de Kunstraad over wenselijke of toelaatbare verschillen of het goed informeren van raadsleden over de werking van de procedure en effecten van keuzes.

Wij hebben in de evaluatie met alle direct betrokkenen constructieve gesprekken gevoerd en bereidheid en noodzaak gevoeld om stappen te zetten naar een eigentijdse, representatieve en inclusieve cultuursector voor Amsterdam. Bovenop wat er nu al is gerealiseerd.

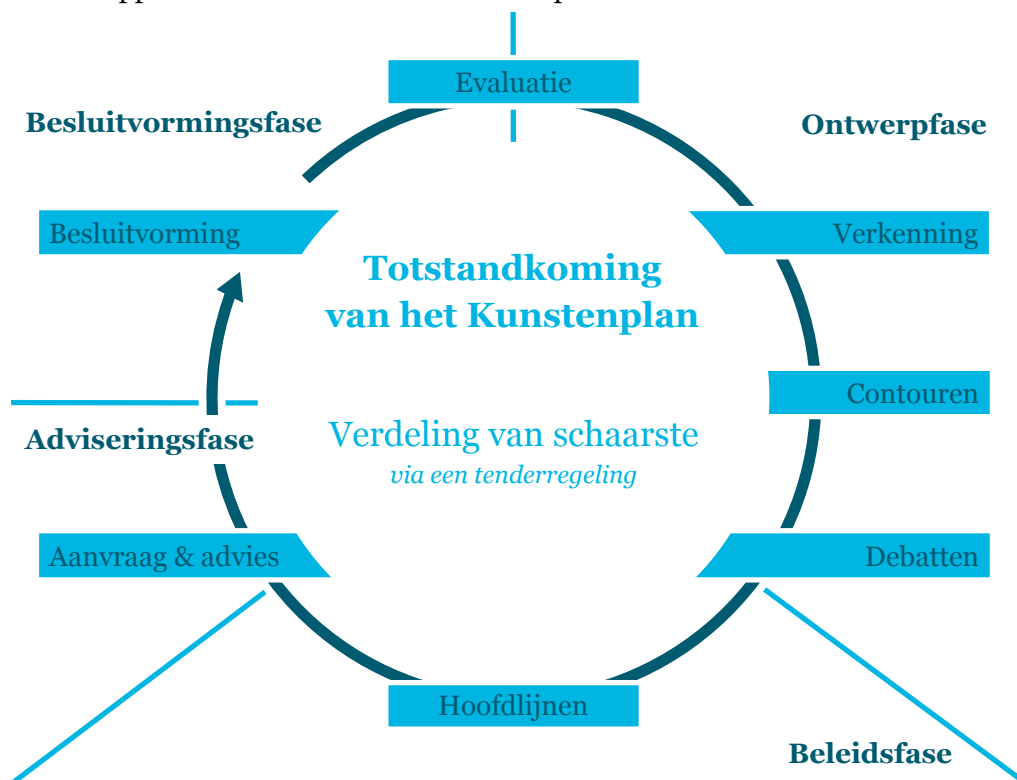
Blueyard wil graag alle betrokkenen van dit rapport danken voor hun waardevolle medewerking. Wij kijken ten eerste uit naar verdere ontwikkelingen en zijn erg benieuwd naar de vervolgstappen die mede door de terugblik op de totstandkoming van het Kunstenplan van 2021-2024, zullen worden genomen.

1. Inleiding

Blueyard heeft de opdracht gekregen om de totstandkoming, de integraliteit van en de eerste ervaringen met het Kunstenplan 2021–2024 te evalueren. Ook is gevraagd de administratieve lastendruk te evalueren. Het betreft een opdracht van de afdeling Kunst en Cultuur, op verzoek van het Amsterdamse gemeentebestuur.

1.1. Totstandkoming van het Kunstenplan

Voordat we de evaluatie starten, schetsen we eerst de verschillende fasen die doorlopen worden in de totstandkoming van het Kunstenplan. Dit doen we vooruitlopend op een van de hoofdconclusies van het rapport: dat het proces complex is en een lange doorlooptijd en vele stakeholders kent. In deze paragraaf geven we een korte introductie. Om de cyclus in één oogopslag in beeld te brengen hebben we een model ontwikkeld met vier fasen. Hierin laten we de zeven stappen zien die in Amsterdam doorlopen worden.



De **ontwerpfase** omvat de volgende processtappen:

- De **evaluatie** uit de voorgaande periode (2017-2020) geeft aandachtspunten en verbeterpunten voor de periode 2021-2024.
- Een **Verkenning** door de Kunstraad met de stand van zaken in de sector.
- Mede op basis van de Verkenning stelt de gemeente de **Contourennota** op, waarin het college de uitgangspunten voor het beleid formuleert.
- Over deze uitgangspunten wordt een aantal **debatten** gevoerd met de sector.

In de **beleidsfase** wordt het beleid vastgelegd in de **Hoofddlijnen 2021–2024** die door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

- In dit Kunstenplan is in deze fase een **wijziging** in het systeem doorgevoerd door **toevoeging van functies** aan de Amsterdam Bis.
- In de beleidsfase worden kaders en **criteria** voor beoordeling vastgelegd en er zijn indieningsvereisten, zoals de **instapeis** voor diversiteit en inclusie.

Vervolgens komen we in de **adviseringsfase**:

- Aanvragers gaan met de beleidskaders aan de slag, interpreteren deze en formuleren hun plannen.
- Daarna zijn het de adviescommissies die de beleidscriteria en procedure toepassen op de aanvragen en dit verwerken in adviezen.

Na de advisering volgt de **besluitvormingsfase**:

- Deze omvat het besluit over de Amsterdam Bis door het college.
- Aanvragers bij het AFK krijgen een **toekenning** of **afwijzing** via het fonds.
- Daarna volgt de vaststelling van het Kunstenplan door de **gemeenteraad**.
- Tot slot kan er ook sprake zijn van **bezwaarprocedures** van culturele instellingen; zowel bij het AFK, als bij de gemeente.

1.2. Opdrachtformulering

Gemeente Amsterdam heeft haar vraagstelling in een 21-tal hoofdvragen geformuleerd (zie Bijlage I). Een groot aantal vragen betreft het procedurele verloop. Deze beantwoorden we per fase die wordt doorlopen (zie ook het model van pagina 6).

Ontwerpfase

- Hoe verliep het proces van de ontwerpfase?
- Welke rol speelde de evaluatie van het voorgaande Kunstenplan?
- Wat was de rol en inbreng van de betrokken stakeholders?

Beleidsfase

- Hoe zijn de procedure, de criteria en de samenstelling van de Amsterdam Bis tot stand gekomen?
- In hoeverre was deze totstandkoming transparant?
- Hoe zijn de Ontwikkelregeling en de budgetten bij het AFK tot stand gekomen?

Adviseringsfase

- Hoe verliep het proces van de aanvraagprocedures in de adviseringsfase?
- Hoe is het proces rond de instapeis op diversiteit en inclusie als onderdeel van de aanvraagprocedure verlopen, inclusief de nulmeting?
- Hoe zijn de actieplannen diversiteit en inclusie meegewogen bij de beoordeling van de aanvragen?

Besluitvormingsfase

- Hoe verliep het proces van besluitvorming, inclusief ingediende moties en amendementen, tegen de achtergrond van de beleidsthema's voor cultuur?
- Wat waren de rollen van het college en de gemeenteraad?
- Welke rol speelde de adviezen van de Kunstraad bij het Kunstenplan?
- Hoe is de inrichting en subsidiëring van cultuureducatie tot stand gekomen?

- Welke rol speelde de coronasteun voor de culturele sector het debat over het Kunstenplan?
- Hoeveel bezwaren zijn ingediend bij de gemeente en het AFK, hoe zijn deze afgehandeld en met welk resultaat?

Naast vragen ten aanzien van het procedurele verloop komen er ook een aantal inhoudelijke onderwerpen ten aanzien van het resultaat:

- Wat is het effect van de toevoeging van functies aan de Amsterdam Bis?
- Wat heeft de instapeis op het gebied van diversiteit en inclusie opgeleverd?
- Wat is de verdeling naar disciplines en stadsdelen (inclusief budgetten) van de instellingen in het Kunstenplan 2021-2024?
- Wat is het effect van het Kunstenplan 2021-2024 op de sector als geheel?
- Is er sprake van één samenhangend Kunstenplan dat bestaat uit instellingen in de Amsterdam Bis (op naam en op functie) en instellingen bij het AFK?

Voor de evaluatie van de administratieve lastendruk (motie van het lid De Grave-Verkerk) wordt gevraagd om te kijken naar de lastendruk bij culturele instellingen en indien nodig aanbevelingen te doen voor een verlichting hiervan.

1.3. Leeswijzer

Blueyard heeft de vragen voor de evaluatie vertaald naar 3 hoofdonderwerpen:

- De integraliteit van het Kunstenplan
- Het proces van de totstandkoming van het Kunstenplan
- Aandacht voor een aantal beleidsthema's en eerste ervaringen hiermee

Integraal Kunstenplan

In het eerste deel van deze evaluatie besteden we aandacht aan de integraliteit van het Kunstenplan. We staan stil bij een aantal zaken die hierop van invloed zijn. Daarbij kijken we zowel naar de opzet van het stelsel in Amsterdam als de uitwerking ervan in criteria, kaders en richtlijnen. Daarbij gaan we in op de effecten van de toevoeging van functies aan de Amsterdam Bis, de gehanteerde beoordelingskaders en de verschillen in werkwijze tussen het AFK en de Kunstraad (hoofdstuk 2).

Procesverloop

In deel twee van de evaluatie zoomen we in op het proces. We beschrijven de verschillende stappen die zijn gezet en doel en uitvoering van de verschillende onderdelen in het proces. We kijken of in elke fase waarde wordt toegevoegd aan het proces door een of meerdere nieuwe elementen, zoals een advies of een debat. Daarnaast kijken we naar het samenspel van actoren, ieders rol, taak en verantwoordelijkheid. We evalueren de afstemming tussen de actoren en kijken of de planning gehaald is. We analyseren of deze cyclus leidt tot een gedragen, transparant, effectief en efficiënt proces (hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

Beleidsthema's en eerste ervaringen

In het derde deel van de evaluatie kijken we naar hoe het gerealiseerde Kunstenplan aansluit bij het vastgestelde beleid. We richten ons daarbij op de belangrijkste beleidsthema's uit de vraagstelling: diversiteit en inclusie en

spreiding. De nulmeting voor diversiteit en inclusie levert direct een eerste beeld op. We evalueren hoe het voornemen voor meer spreiding van cultuur over de stad zich vertaald heeft in beleid, criteria en tot welke resultaten dit heeft geleid. We kijken naar de inrichting en werking van het Cluster Cultuureducatie, de systematiek van beoordeling, de gedane ingrepen en de wisselwerking van het cluster Cultuureducatie met het Kunstenplan en met het onderwijs (hoofdstuk 7).

Conclusies en aanbevelingen

Tot slot besluiten we de evaluatie met de belangrijkste conclusies. Deze voorzien we van een aanbeveling. We presenteren de conclusies en aanbevelingen in dezelfde opbouw als de drie hoofdonderdelen van het rapport (hoofdstuk 8).

1.4. Methode van onderzoek

De methode voor deze evaluatie is vooraf meegegeven in de opdrachtformulering en verwerkt in onze aanpak. Deze paragraaf biedt een korte omschrijving van de gebruikte methodiek. In Bijlage I wordt deze in meer detail beschreven.

Via deskresearch namen wij kennis van de relevante stukken. Daarnaast voerden we een groot aantal gesprekken; zowel met medewerkers van de gemeente, als met een vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden, de wethouder, een vertegenwoordiging van de Amsterdamse culturele instellingen (ACI) en het AFK en de Amsterdamse Kunstraad. Om de evaluatie ook in een landelijke context te kunnen plaatsen, spraken we met OCW, de (voormalige) directie van Fonds Podiumkunsten en de directie van het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

Onder alle aanvragers is een enquête uitgezet. Tegelijk met deze enquête liepen er andere enquêtes en raadplegingen vanuit het AFK en de ACI. Om overvraging te voorkomen hebben wij gekozen de enquête zo beknopt mogelijk te houden. De respons op onze enquête bedroeg 54 procent.

En uiteraard is er geput uit de kennis en ervaring van gehanteerde procedures, die het Blueyard team tijdens relevante projecten heeft opgedaan. Zo zijn recente evaluaties voor onder meer Gemeente Utrecht, Provincie Friesland en van eerdere sectoranalyses, deelname in beoordelingscommissies en het schrijven van beleidsadviezen van meerwaarde geweest voor dit evaluatietraject.

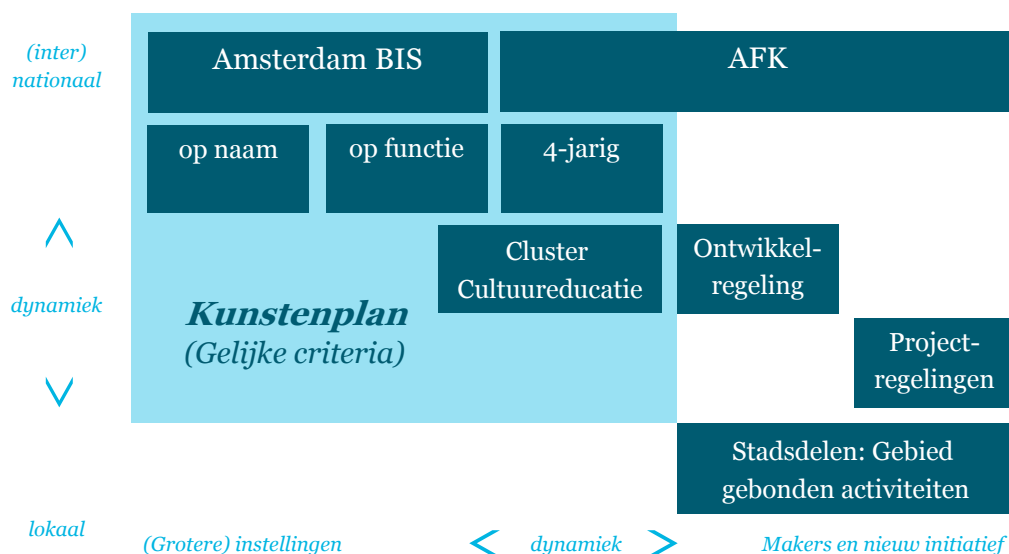
Om ons scherp te houden op opzet en inhoud hebben wij overleg gehad met een door de gemeente ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit Ernestine Comvalius en Anna Elffers. Zij hebben de (tussentijdse) rapportage meegelezen.

Nota Bene: Voor de analyse van verdeling en spreiding over de stad is ingezet op het gebruik van de verzamelde gegevens uit de aanvragen. Deze bleken voor de aanvragers voor de Amsterdam Bis niet beschikbaar te zijn. Deze gegevens worden beheerd door de gemeente, maar konden niet tijdig geleverd worden. Daarom doen we hierover geen uitspraken in deze evaluatie. We verwijzen naar de deelanalyse die het AFK heeft gemaakt in haar inleiding op de besluiten.

1.5. Een definitiekwestie

Vooraf vragen we aandacht voor een definitiekwestie. We constateren dat het gebruik van de term *Kunstenplan* leidt tot verwarring en door de verschillende spelers op verschillende wijze wordt gebruikt. Soms duidt *Kunstenplan* op het totaal aan regelingen voor kunst en cultuur, soms alleen op de 4-jarig gesubsidieerden, soms gaat het over de nota die *Kunstenplan* heet.

Figuur 1: Weergave van wat er onder *Kunstenplan* valt, en wat niet



* Het AFK kent naast projectregelingen ook activiteiten, zoals 3Package Deal, City Company Crowd, Amsterdamprijs, Cultuurlening etc.) die bijdragen aan de dynamiek buiten het *Kunstenplan*.

De vraagstelling van de opdrachtgever van deze evaluatie richt zich op het proces en de regelingen voor 4-jarige subsidies, zowel binnen de Amsterdam Bis (op naam en op functie) als bij het AFK. We volgen deze vraagstelling. We refereren soms ook naar andere regelingen, maar alleen wanneer deze relevant zijn in het licht van deze evaluatie. Wanneer we in deze evaluatie spreken over het *Kunstenplan*, verwijzen we naar de regelingen voor 4-jarige subsidies. Wanneer we spreken over de nota *Kunstenplan*, dan geven we dat expliciet aan. We schrijven regelmatig over *de gemeente*. Hiermee bedoelen we de afdeling Kunst & Cultuur. Wanneer we het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad bedoelen, dan geven we dat expliciet aan.

Vertrekkend vanuit een brede vraagstelling met de opdracht een uitvoerig proces en een complex systeem te evalueren, is het een omvangrijk rapport geworden. We ontkomen er daarbij niet aan om gebruik te maken van vaktermen. We zijn ons ervan bewust dat dit een bepaalde mate van kennis en inzet vraagt van de lezer. Dank daarvoor.

2. Integraal Kunstenplan

Amsterdam streeft naar een integraal Kunstenplan. Daar is geen definitie van, we leiden daarom uit de documentatie de volgende kenmerken af. Er is één beleidsvisie voor alle instellingen die 4-jarige subsidie willen aanvragen. Deze visie is vertaald in beleidsdoelstellingen. Die zijn weer vertaald naar beoordelingscriteria, die weer zijn uitgewerkt met subcriteria. Het doel hiervan is dat alle aanvragen aan de hand van dezelfde criteria worden beoordeeld. De gemeente formuleert het als volgt: *“Alle aanvragen, van zowel de instellingen die zijn aangewezen in de Amsterdam Bis, de instellingen die inschrijving op functies in de Amsterdam Bis en de instellingen die een aanvraag indienen voor de regeling 4-jarige subsidies van het AFK, worden beoordeeld op deze criteria.”*²

Amsterdam Bis en overige aanvragers

Amsterdam heeft het Kunstenplan ingedeeld in twee delen: een Amsterdam Bis en een deel overige aanvragers, waarbij de Kunstraad oordeelt over de Amsterdam Bis aanvragen en het AFK over de overige aanvragen. Ongeacht een plek in de Amsterdam Bis of bij het AFK, zouden aanvragers ervan op aan kunnen dat het beleid voor iedereen geldt. In de evaluatie van de vorige periode (2017-2020) werd geconcludeerd: er is één integrale visie en twee uitvoerders. Dat geldt ook voor deze periode. Tussen de uitvoerders zijn verschillen, zoals in de richtlijnen voor het ondernemingsplan, de nadere uitwerking en toepassing van de beoordelingskaders. Daarnaast hanteerden de Kunstraad en het AFK ieder een eigen werkwijze voor de beoordeling. In dit hoofdstuk gaan we in op het effect van de verschillen op de integraliteit van het Kunstenplan.

Er zijn andere aspecten die als onderdeel gezien kunnen worden van een integraal Kunstenplan. Zoals de samenhang tussen de 4-jarige regeling, de 2-jarige regeling en de projectsubsidies. Door deze op elkaar af te stemmen wordt onder meer de toetreding tot het Kunstenplan gefaciliteerd. Daarnaast kan het gaan over de samenhang van beleid tussen centrale stad en stadsdelen. Dit onderwerp behandelen we in 7.3.

Ontwikkeling van het Kunstenplan

Als context beschrijven we kort de ontwikkeling van het Kunstenplan tot nu.

- Tot 2013 oordeelde de Kunstraad over alle aanvragen binnen het Kunstenplan. Het AFK had als taak het verstrekken van diverse projectsubsidies.
- In 2013-2016 waren er benoemingen op naam, benoemingen op functie en was er een Vrije ruimte. Beoordelingen werden gedaan door de Kunstraad. Het AFK had als taak het verstrekken van diverse projectsubsidies.
- In 2017-2020 kwam er een Amsterdamse Bis op naam en werd het AFK – als zelfstandig fonds op afstand – belast met uitvoering van de 4-jarige regeling

² Hoofdlijnen, p. 87.

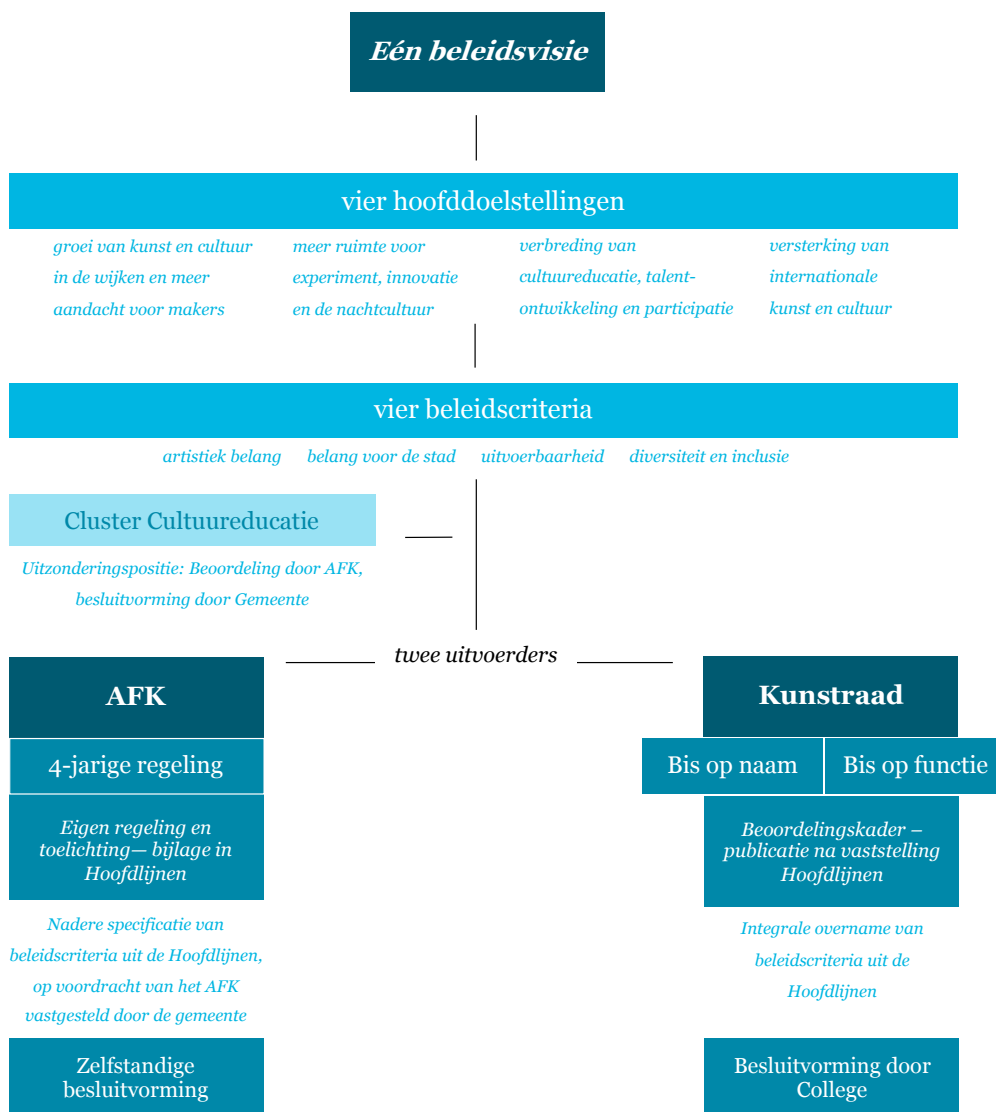
voor alle overige aanvragers. Amsterdam werd met de meeste culturele instellingen – en veel overlap met de landelijke Bis – de enige gemeente met een Bis.

- Voor 2021-2024 is er een Amsterdam Bis op naam, een Amsterdam Bis op functie en is het AFK belast met de uitvoering voor de overige aanvragers.

Het landelijk stelsel

Een stelsel met een basisinfrastructuur en een fonds is deels vergelijkbaar met het landelijke stelsel, waarbij de Raad voor Cultuur oordeelt over de Bis en de Rijkscultuurfondsen over de overige aanvragers. Het verschil is echter dat beide delen niet gezien worden als een integrale benadering. Het zijn verschillende beleidsinstrumenten in een bestel, met eigen werkwijzen en beoordelingscriteria.

Figuur 2: Weergave integraliteit van het Amsterdamse Kunstenplan 2021-2024



2.1. Amsterdam Bis in twee delen

De belangrijkste wijziging in het Kunstenplan 2021-2024 is de toevoeging van functies aan de Amsterdam Bis. Daarmee creëert de gemeente een Amsterdam Bis met twee delen. En nieuwe verschillen, wat de integraliteit van het Kunstenplan lastiger maakt om te realiseren. De gemeente motiveert deze ingreep in de Hoofdlijnen; in de basisinfrastructuur komt ruimte voor kleine en middelgrote instellingen die een voortrekkersrol vervullen ten aanzien van de beleidsdoelstellingen, vooral in het maken van een verschil in het realiseren van een open en inclusief aanbod van kunst en cultuur in Amsterdam.

Voorbeeldfunctie, vernieuwing en meer zekerheid

De wethouder benadrukt in een gesprek dat door deze instellingen op te nemen in de functies, zij vernieuwing toevoegt aan de Amsterdam Bis en dat de instellingen een voorbeeldfunctie krijgen voor anderen. Een meer gelijkwaardige positie voor de instellingen in de functies ten aanzien van die op naam, zou moeten leiden tot een meer vanzelfsprekende samenwerking en uitwisseling van kennis, met name op het onderwerp diversiteit en inclusie. Bovendien is de ingreep gedaan opdat instellingen in de functies meer zekerheid krijgen in de Amsterdam Bis.

Een nieuwe strategische Bis

De gemeente baseert de ingreep met functies in de Amsterdam Bis mede op advies van de Kunstraad. In de Verkenning 2019 stelt de Kunstraad dat de Amsterdam Bis flexibel, dynamisch en institutioneel moet zijn. De Kunstraad pleit voor een nieuw en ander fundament onder de culturele infrastructuur. Gebaseerd op strategische keuzes waarmee beleidsdoelen worden geborgd, zoals inclusie, representatie, internationale excellentie, talentontwikkeling, educatie, experiment en innovatie, technologische kunst en community art. Met deze strategische Bis stelt de Kunstraad impliciet de bestaande selectiecriteria³ voor de Amsterdam Bis ter discussie.

In het latere advies over de samenstelling van de Amsterdam Bis werkt de Kunstraad haar visie op een strategische Bis verder uit. Daarin wordt geadviseerd om niet meer de selectiecriteria voor de Bis te hanteren, maar uit te gaan van een

³ Bij de introductie van de Amsterdam Bis zijn selectiecriteria geformuleerd waar instellingen in de Amsterdam Bis op naam aan moeten voldoen. De criteria zijn voor 2021-2024: Voor de instellingen die op naam worden aangewezen in de Amsterdam Bis geldt dat ze: artistiek-inhoudelijk zeer goed presteren; een belangrijke rol spelen binnen de culturele infrastructuur van Amsterdam en een cruciale schakel vormen binnen de culturele ketens; een groot aanzien hebben in Amsterdam, nationaal en internationaal; zakelijk goed presteren en de Governance Code Cultuur toepassen; een voorbeeldfunctie vervullen als cultureel ondernemer, onder meer op het gebied van goed werkgeverschap (Fair Practice Code); een substantieel publiek bereiken en zich inzetten voor het bereiken van nieuwe publieksgroepen; structureel verbonden zijn met andere organisaties en initiatieven binnen de kunst- en cultuursector en verantwoordelijkheid nemen voor culturele ketens én zicht hebben op cultuureducatie en/of talentontwikkeling en/of cultuurparticipatie binnen de discipline en daaraan vanuit de eigen organisatie een belangrijke bijdrage leveren.

aantal vereisten die aan de Amsterdam Bis als geheel worden gesteld. Met als aanvulling dat instellingen niet aan alle vereisten hoeven te voldoen.

- De A-Bis is goed gespreid over de stad en biedt ruimte aan alle disciplines.
- De A-Bis bevat internationale topinstellingen
- De A-Bis bevat funderende instellingen
- De A-Bis sluit aan op het landelijk beleid
- De A-Bis is representatief voor de beleidsdoelstellingen 2021-2024

2.2. *Verbinding met beleidsdoelstellingen*

Het advies is niet in deze vorm opgevolgd. In de Hoofdlijnen neemt de gemeente een aspect over. *“Het gemeentebestuur kan zich deels vinden in het advies van de kunstraad en ziet belangrijke aanknopingspunten voor aanpassing van de Amsterdam Bis in de nieuwe Kunstenplanperiode. Daarbij gaat het vooral om de verbinding met de beleidsdoelstellingen gericht op inclusie en vernieuwing, waardoor de Amsterdam Bis meer vernieuwingskracht krijgt.”*⁴

Het is de hierboven genoemde *verbinding met beleidsdoelstellingen* waar wij vraagtekens bij zetten. Niet omdat er iets tegen het pleidooi is voor een meer representatieve en inclusieve Bis. Maar wel omdat we willen wijzen op een risico voor het systeem. De verbinding met beleidsdoelstellingen kan een zwak punt in het stelsel zijn. We lichten dat onderstaand toe waarbij we stilstaan bij de werking van een basisinfrastructuur en het systeemrisico dat we zien.

Funderend maar open

Voorwaarden om onderdeel van een Bis te zijn (landelijk of in Amsterdam), gaan vooral uit van de functionele kenmerken van culturele voorzieningen of een voorzieningenniveau. Daarnaast kunnen er spreidingskenmerken zijn van het aanbod in de keten, over disciplines of in geografie. Er wordt een basis beschreven voor een continue infrastructuur van culturele voorzieningen (functies).

De bedoeling van een Bis is dat het meer zekerheid biedt voor instellingen die er onderdeel van zijn, ondanks een vierjaarlijkse beoordeling. Tegelijkertijd is een Bis nooit in beton gegoten. Er kunnen instellingen bijkomen of afvallen, zoals in de landelijke Bis af en toe gebeurt. Dat veroorzaakt altijd veel ophef en gaat niet zonder slag of stoot.

Een Bis is in principe een funderend maar open systeem. Waarbij het wel mogelijk is om het functionele voorzieningenniveau aan te passen, zoals ook in de landelijke Bis is gebeurd, met de uitbreiding naar nieuwe disciplines.

Systeemrisico

We zien een systeemrisico in het benoemen van beleidsdoelstellingen per Kunstenplan als systeemvereiste voor de Amsterdam Bis. Hierdoor wordt de Bis onderhevig aan periodiek variabele invloeden. In de beleidsdoelstellingen zit de bestuurlijke ruimte om prioriteiten te stellen. Die kunnen in principe elk

⁴ Hoofdlijnen, p. 75.

Kunstenplan variëren. Nu zal de aandacht voor diversiteit en inclusie van blijvende aard zijn. Maar wellicht komt er naast diversiteit en inclusie, meer aandacht voor bijvoorbeeld de ecologische voetprint of sociale cohesie. Dat geeft dan een veranderende invloed op wat eigenlijk de basis is voor een culturele infrastructuur. Het kan de onderbouwing van wat tot de Amsterdam Bis behoort erg breed maken. Het kan daarmee ook leiden tot meer en meer onduidelijke grensgevallen.

Ondanks dat beleidsdoelstellingen in de praktijk doorgaans vrij constant zijn, zien we de verbinding als een technisch gezien onnodig risico. De beleidsdoelstellingen worden – vertaald in de criteria – immers ook gebruikt om iedere aanvrager te beoordelen. Door beleidsdoelstellingen te verbinden als systeemvereiste, krijgen deze een dubbele werking: als beoordelingscriterium en als systeemcriterium. De kracht van een beoordelingscriterium wordt daarbij bepaald door de toepassing ervan in de feitelijke beoordeling: streng of soepel.

Nogmaals, we zien diversiteit en inclusie als vaste waarde. Het doel van de gewenste vernieuwing van de Amsterdam Bis als krachtige boodschap is begrijpelijk en invoelbaar. Wij zien de gekozen oplossing echter als risico voor een duurzaam funderend maar open systeem. Daarnaast kunnen (variabele) doelstellingen niet de gezochte mate van zekerheid geven van een plek in de Amsterdam Bis.

Een alternatief was bijvoorbeeld geweest om diversiteit en inclusie op te nemen als een van de vereiste criteria om onderdeel te kunnen zijn van de Amsterdam Bis. Of, zoals hierboven gesuggereerd, een strengere beoordeling op diversiteit en inclusie. Deze oplossing is bijvoorbeeld gekozen in de gemeente Utrecht (waar geen Bis is).

2.3. *Funcities als voorbeeld*

De funcities vormen een nieuwe categorie in de Amsterdam Bis. Hierin werden instellingen benoemd die nog niet in de Amsterdam Bis zaten en *“een voortrekkersrol vervullen bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen in de nieuwe Kunstenplanperiode en zich hier in de afgelopen periode ruimschoots hebben bewezen.”*⁵

Met het instellen van de funcities gaat de gemeente mee in het voorstel van de Kunstraad om benoeming op beleidsdoelstellingen mogelijk te maken. Het alternatief zou zijn geweest om het advies niet over te nemen. Dit vanwege de juridische belemmeringen die later bleken te bestaan bij het voornemen om 36 benoemingen op naam op te nemen in de Amsterdam Bis, als vernieuwingsslag. We komen hierop terug in 3.5.

Met de funcities op beleidsdoelstellingen wordt het toch mogelijk om de gewenste vernieuwing in de Amsterdam Bis door te voeren. De funcities kunnen daarom ook

⁵ Hoofdlijnen p. 75.

worden gezien als noodzakelijke ingreep om het advies van de Kunstraad deels op te volgen. Over de overige vereisten die de Kunstraad voorstelt (zie 2.1), spreekt de gemeente zich niet uit. De selectiecriteria voor de benoemingen op naam, blijven daardoor van kracht.

In de benoeming van de instellingen op de functies was het advies van de Kunstraad doorslaggevend. Wat naar onze mening onduidelijk is, is wat precies de beoordelingscriteria zijn, die doorslaggevend zijn voor toelating tot een functie. Voor de functies gelden niet de criteria zoals die voor de Bis op naam⁶. Was dit voor de Bis op functie de voortrekkersrol, en zo ja hoe is die beoordeeld? Waarom past de ene instelling wel binnen de onderbouwing zoals gegeven aan het begin van deze paragraaf, en waarom een andere niet? De benoeming op voortrekkersrol in een functie veronderstelt een duidelijk onderscheid met de afvallers. Terwijl het verschil tussen de best beoordeelde en de runner up niet groot hoeft te zijn. Deze kan net zo goed een voorbeeldfunctie hebben, maar krijgt daarvoor niet de erkenning en zelfs een afwijzing.

Wij zien nog een nadelig (imago-)effect van de functies. Door voorbeeldstellende instellingen te benoemen in de Bis, wordt de suggestie gewekt dat er een kwaliteitsverschil is tussen de Bis en de overige aanvragers bij het AFK. In de sector wordt over de tweedeling in het Kunstenplan ook wel gesproken als een Amsterdam Bis met A-kwaliteit en de overige instellingen met B-kwaliteit.

2.4. Verschillen in beoordeling

Het uitgangspunt bij de integraliteit is dat er één beleid is en twee uitvoerders. De Kunstraad en het AFK stellen op basis van de criteria in de Hoofdlijnen een beoordelingskader op. Het beoordelingskader van de Kunstraad is gepubliceerd kort na de vaststelling van de Hoofdlijnen. Het AFK werkt een beoordelingskader uit in de *Regeling Vierjarige subsidies AFK Kunstenplan 2021-2024* en de *Toelichting bij de regeling Vierjarige subsidies Kunstenplan 2021-2024*. De regeling is onderdeel van de Hoofdlijnen en opgenomen in de bijlagen ervan. Deze is dus tegelijk met de Hoofdlijnen vastgesteld door de gemeenteraad.

De Kunstraad neemt uit de Hoofdlijnen de criteria en de uitwerking ervan één-op-één over. Het AFK werkt de criteria nog nader uit en is in een aantal gevallen ook specifiek over de invulling van een criterium dan de Kunstraad. Voorbeelden hiervan zijn de meer specifieke eisen aan spreiding, het accent op stedelijke thema's, de beoordeling op uitvoerbaarheid en de nadruk op culturele diversiteit binnen het criterium diversiteit en inclusie.

Het AFK en de Kunstraad hanteren net andere richtlijnen voor het ondernemingsplan, hoewel ze daarin beide de criteria volgen. Ook de ingediende plannen verschillen dus in opzet omdat ze net een ander stramien volgen.

⁶ Hoofdlijnen, p. 77.

Andere instellingen, ander kader

Hoewel gebaseerd op hetzelfde beleid, zijn de kaders waarmee de uitvoerders aan de slag gaan verschillend. Is dit wenselijk? Nee, als integraal betekent dat aanvragers op een gelijke manier en langs dezelfde meetlat beoordeeld moeten worden. Ja, als er verschillen tussen groepen aanvragers mogen zijn. Een beetje van beiden, als er een bepaalde mate van gelijke boordeling dient te zijn, met de mogelijkheid van accentverschillen.

Een verschil in beoordelingskader kan ook recht doen aan de verschillen tussen groepen instellingen, zoals in een Bis of daarbuiten. Het kan daarmee een gerichte en dus een kwalitatief betere beoordeling opleveren. Mits de beoordelingskaders zijn afgestemd op de typen aanvragers. Dat hebben we binnen de reikwijdte van deze evaluatie niet kunnen onderzoeken.

Andere werkwijze

Het verschil in werkwijze tussen de Kunstraad en het AFK komt, naast het verschil in doelgroep, voort uit het verschil in positie. De Kunstraad legt een advies voor aan het gemeentebestuur, die daar vervolgens een politiek besluit over neemt. Het AFK adviseert en besluit zelf over de aanvragen. Het besluit is gestoeld op een gelijk speelveld, de criteria in de regelingen en de ingerichte procedure. Om de procedure en de uitkomst ervan transparant, uitvoerbaar en juridisch houdbaar te maken, heeft het AFK een zorgvuldige werkwijze opgezet. Dat is nodig omdat onder de aanvragers van het AFK meer nieuwkomers of kleinere (kwetsbare) instellingen vallen, wat zorgt voor dynamiek: in- en uitstroom. Dat leidt tot kritische besluiten die goed onderbouwd moeten worden, op basis van een transparante procedure en specifieke criteria. Het risico op bezwaren is hier groter. In de Bis zitten andere instellingen omdat ze apart geselecteerd zijn. In de Bis op naam zitten overwegend instellingen met een langlopend trackrecord. Daarin is weinig dynamiek. Dat geeft minder risico op bezwaarprocedures en dus minder noodzaak voor een gedetailleerd uitgewerkte beoordelingsprocedure. De adviezen van de Kunstraad zijn over het algemeen meer globaal geformuleerd.

Vershil van inzicht

Hoewel de regeling en de toelichting van het AFK in overleg met de gemeente tot stand zijn gekomen en door de gemeenteraad zijn vastgesteld, heeft de gemeente ook twijfels geuit. Bijvoorbeeld over de specificatie van diversiteit en inclusie naar een nadruk op culturele diversiteit. Voor het AFK betekent een nadere uitwerking een transparante, uitvoerbare en juridisch houdbare procedure. Uiteindelijk is de gemeente daarmee akkoord gegaan.

2.5. Samenhang tussen regelingen

Bij het AFK zijn er diverse regelingen die instellingen in staat stellen om te groeien van projectfinanciering, naar 2-jarige en vervolgens 4-jarige financiering. Er was tot 2021 een regeling voor innovatie. Deze zou met de tweejarige regeling samengevoegd worden in de regeling Innovatie & Ontwikkeling. Er kwam echter alleen een Ontwikkelregeling als voortzetting van de 2-jarige regeling. Het budget

voor de innovatieregeling is in de besluitvorming over het Kunstenplan 2021-2024 toegevoegd aan het 4-jarig budget om extra toekenningen te kunnen doen.

De lijn om te groeien van regeling naar regeling bestaat sinds 2017 en is succesvol. Het AFK behandelde voor de huidige periode 206 aanvragen voor de 4-jarige regeling, waarvan er 54 (26%) voor het eerst aanvroegen. Hiervan kwamen er 15 uit de 2-jarige regeling en daarvan werden er 10 gehonoreerd. Het slagingspercentage van deze groep (67%) is hoger dan dat van overige nieuwe aanvragers. Van deze 39 nieuwe aanvragers werden er 18 gehonoreerd: een slagingspercentage van 46%.

Toenemende concurrentie

Wij denken overigens dat Amsterdam er goed aan doet te reflecteren op de mate van dynamiek in de zin van in-, door- en uitstroom. Dynamiek is in zichzelf gezond voor het aanbod. Het is bovendien inherent aan het verdelen van schaarse middelen over culturele instellingen, dat er nieuwkomers en uitvallers zijn.

Echter, dynamiek als doel kan ook leiden tot een hogere drempel en kapitaalvernietiging. Zeker in de context van een gelijkblijvend cultuurbudget in een groeiende en meerpelige stad. Door de groeiende vraag en een stagnerend budget neemt de concurrentie om schaarse middelen toe. En die is al behoorlijk omdat er binnen de groep aanvragers bij het AFK al gevestigde instellingen zitten die een voorsprong hebben met een goede positie in het kunstenveld. Door toenemende concurrentie moeten steeds scherpere keuzes worden gemaakt en wordt de inzet die nodig is om de subsidie daadwerkelijk te verkrijgen steeds groter. Met als effect dat de drempel steeds hoger wordt. En de kans groter wordt dat instellingen vroegtijdig uit de ingroeilijn van regelingen vallen. Bijvoorbeeld omdat er te weinig tijd is om zich te bewijzen.

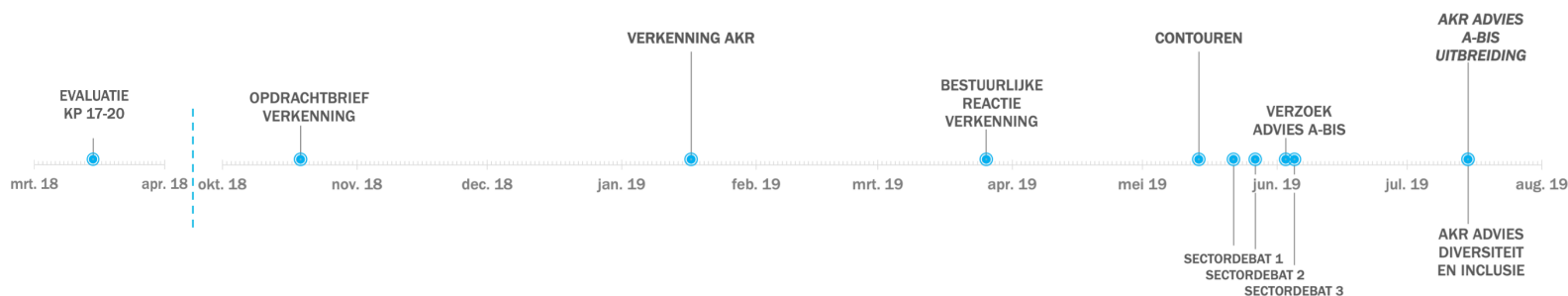
3. Proces: Ontwerpfase

3.1. Planning

De stappen die de gemeente onderscheidt in deze fase zijn:

- De evaluatie van de voorgaande periode (2017-2020).
- De Verkenning die de Kunstraad opstelt als stand van zaken in de sector.
- Het opstellen van de Contourennota en het debat daarover met de sector.

De ontwerpfase wordt voorafgegaan door de evaluatie van de afgelopen periode. Die verscheen in maart 2018. De eerste inhoudelijke stap is de opdracht van de gemeente aan de Kunstraad voor het uitvoeren van de Verkenning op 19 oktober 2018. De ontwerpfase sluit na de laatste input voor het vaststellen van de Hoofdlijnen. In dit geval het advies van de Kunstraad over de samenstelling van de 'A-Bis', dat verscheen op 5 juli 2019.



We hebben niet kunnen vaststellen of en in welke mate de planning is gerealiseerd. Er blijkt geen planning voor deze fase te zijn. In de voorbereiding van de voorgaande periode verschenen de Contouren in maart. Nu was dat mei. Dat kan een indicatie zijn van een vertraging. Daarnaast zien we in deze fase dat de tussentijdse adviezen van de Kunstraad, met betrekking tot het Kunstenplan, nog geen plek hebben in de stappenplanning.

3.2. Evaluatie 2017-2020

De evaluatie van 2017-2020 stond in het teken van het nieuwe stelsel dat werd doorgevoerd, met de introductie van de 'A-Bis' en de nieuwe rol voor het AFK.

Discussie over grensgevallen

In de evaluatie 2017-2020 wordt geconcludeerd dat het AFK en de Kunstraad in hun nieuwe rol goed gefunctioneerd hebben. Verder concludeert de evaluatie dat de knip tussen directe politieke verantwoordelijkheid en de politiek op afstand verdedigbaar is op basis van de selectiecriteria voor de Bis op naam, maar ook leidt tot discussie over de grensgevallen. Wie komt er in de Bis en wie niet? In deze periode was er ook discussie, zoals over benoemingen in de Bis op functie en in de gemeenteraad over instellingen die tussen wal en schip kwamen. De

grensproblematiek bestaat nog steeds en is inherent aan het opdelen van het stelsel.

Één integrale visie en twee uitvoerders

Over de integraliteit wordt geconcludeerd dat er sprake is van één integrale visie en twee uitvoerders. Met als aanbeveling dat meer samenwerking in de driehoek gemeente, AFK en Kunstraad belangrijk is om de integraliteit te waarborgen.

Deze aanbeveling is opgevolgd door meer structureel overleg te organiseren en nauwer samen te werken. Uit onze gesprekken met de partijen in de driehoek blijkt dat zij allen positief zijn over de samenwerking en constateren dat deze beter is geworden dan voorheen.

Rol van cultuurhuizen in de stadsdelen

De integraliteit is ook gezien als de samenhang tussen het beleid van de centrale stad en dat van de stadsdelen. Met het nieuwe stelsel werden de cultuurbudgetten van de stadsdelen voor meerjarige subsidies aan instellingen in het Kunstenplan gecentraliseerd. De evaluatie 2017-2020 concludeert dat zonder dit eigen budget, de stadsdelen meer afhankelijk worden van de cultuurhuizen in het stimuleren van het lokale culturele klimaat. En dat die mogelijkheid voor stadsdelen zonder cultuurhuis kleiner is.

In deze evaluatie gaan we in 7.3 in op de samenhang tussen beleid van de centrale stad en de stadsdelen.

Meer dynamiek door nieuwkomers

In de voorgaande evaluatie werd geconcludeerd dat de invoering van de 2-jarige regeling kan leiden tot meer dynamiek. Om dit te bevorderen is gesuggereerd budget te verhogen en indieningsdrempels te verlagen. Die eerste aanbeveling is in de praktijk niet overgenomen. Het budget bleef gelijk.

3.3. Verkenning 2019

Op 18 januari 2019 bracht de Kunstraad de *Verkenning 2019* uit. Het hoort bij de opdracht van de Kunstraad om tijdig een objectieve Verkenning op te stellen ter voorbereiding van de komende kunstenplanperiode⁷.

De gemeente stuurde op 19 oktober 2018 een opdrachtbrief voor de Verkenning. “De *Verkenning 2018 vormt een belangrijke basis voor het formuleren van beleid door het gemeentebestuur en dient als input voor de Hoofdlijnnota 2021-2024.*”⁸ Voor de gemeente heeft de Verkenning een beschouwende én adviserende betekenis. De gemeente vroeg aan de Kunstraad om in te gaan op een aantal specifieke thema’s, zoals diversiteit, ketenverantwoordelijkheid, doorstroom van talent, cultuureducatie, groei van de stad, rol van de cultuurhuizen en fair practice. In de opdracht vraagt de gemeente daarnaast naar advies op onderdelen voor het

⁷ Verordening op de Amsterdamse Kunstraad 2016.

⁸ Verkenning 2019, p. 127 (opdrachtbrief).

dan komende Kunstenplan. Zoals voor de mogelijkheden voor het realiseren van nieuwe cultuurhuizen, de samenstelling van de Amsterdam Bis en over criteria voor goed werk- en opdrachtgeverschap.

De Verkenning 2019 gaat in op bovenstaande onderwerpen. Opvallend is dat naar aanleiding van de vraag van de gemeente over de samenstelling van de Amsterdam Bis, de Kunstraad pleit voor een ander fundament onder de culturele infrastructuur: een strategische Bis om beleid te borgen (zie 2.1 en 2.2). Dat is in potentie een stelselwijziging en daarom een vergaand advies.

Opdracht als startpunt

Doordat de gemeente in de opdracht accenten meegeeft en op onderdelen advies vraagt, zien wij de opdracht aan de Kunstraad als een startpunt voor het beleid. Door de Verkenning worden eveneens onderwerpen op de kaart gezet. Het advies over de samenstelling van de Bis is achteraf gezien het startpunt voor de heroriëntatie op de Bis. Uit de gesprekken met ACI, AFK, Gemeente en Kunstraad blijkt dat dit startpunt niet als zodanig wordt gezien en dat men eerder de Contourennota zo ziet. Dat is het moment dat de gemeente een eerste aanzet geeft voor de contouren van het beleid. Naar ons oordeel is de opdracht voor de Verkenning wel degelijk een startpunt, omdat het een eerste aanzet is tot beleidsaccenten.

Kritiek op de methodiek

Gesprekspartners zoals ACI en AFK plaatsen een kritische kanttekening bij de Verkenning. Deze is volgens hen niet voor alle disciplines even herkenbaar of een soms eenzijdige weergave. Wij begrijpen de kritiek maar constateren tegelijk dat de Verkenning een zeer breed spectrum omvat van het culturele ecosysteem. Het is onmogelijk om alle nuances mee te nemen in een beperkte rapportage.

Wat de gesprekspartners, zoals ACI en AFK, een belangrijker kritiekpunt vinden is dat de aanpak transparanter en vollediger kan. Er wordt in de Verkenning verwezen naar gesprekken en overleggen, waarbij de stakeholders aangeven dat zij die niet als verkennend of onderzoekend ervaren hebben. Ook kan het AFK meer betrokken worden. Een meer methodische aanpak en verantwoording kan volgens hen de Verkenning inzichtelijker, vollediger en transparanter maken, zodat duidelijk is waarop bevindingen zijn gebaseerd en hoe deze tot stand zijn gekomen in analyses, gesprekken en overleggen. Wij delen de constatering dat meer inzicht in hoe de Verkenning tot stand is gekomen bijdraagt aan transparantie en draagvlak.

Stand van zaken per discipline

De Verkenning levert een relevante bijdrage in het proces van de totstandkoming. Er worden onderwerpen benoemd, uitgangspunten van de gemeente verkend en dit alles komt terug in de Contouren. Bij de Verkenning vragen wij ons af wat de verwachtingen van de Kunstraad, de sector, het AFK en de gemeente zijn bij de meerwaarde van de disciplinebeschrijvingen. Deze geven – conform de opdracht – een stand van zaken per discipline weer. Maar bevindingen uit deze beschrijvingen

worden niet vertaald in de Contouren of andere beleidsstukken. Wij zien het nut van de beschrijvingen in, maar denken dat deze mogelijk effectiever zijn als van tevoren duidelijk is wat de toegevoegde waarde moet zijn. Mogelijk kunnen de ACI en het AFK ook aandachtspunten benoemen waar zij een onafhankelijk oordeel van de Kunstraad over zouden willen zien.

3.4. *Contouren Kunstenplan 2021-2024*

In de Contouren van 14 mei 2019 noemt de gemeente een aantal uitgangspunten voor het beleid. Deze zijn in lijn met onderwerpen uit de Verkenning en de bestuurlijke reactie daarop. Voor het opstellen van de Contouren organiseerde de gemeente enkele verkennende gesprekken en thematische bijeenkomsten. De raadpleging van de sector over de Contouren vindt plaats in de debatten naar aanleiding van de Contouren. In de evaluatie ligt daar de focus op.

Diversiteit en inclusie voor heel Amsterdam

Uit de Contouren blijkt direct het belang dat wordt gegeven aan diversiteit en inclusie en aan spreiding van het aanbod door heel Amsterdam, inclusief de benodigde cultuureducatie en -participatie. Daarmee geeft de gemeente ook gevolg aan de visie uit het coalitieakkoord waarin inclusie en verbondenheid centrale thema's zijn. In de opdrachtbrief voor de Verkenning is diversiteit en inclusie eveneens een belangrijk thema.

In de Contouren wordt duidelijk gesteld dat aanvragers als instapvereiste een actieplan moeten opstellen voor diversiteit en inclusie. Daarnaast wordt goed werkgeverschap genoemd en wordt er vooruitgeblikt op het voornemen om een systeem van maatschappelijke huur in te voeren. Daarvoor is bijvoorbeeld eerst inzicht nodig in de consequenties hiervan voor cultuurbeleid.

Contouren voor de Amsterdam Bis

In de Contouren reageert de gemeente op het pleidooi van de Kunstraad in de Verkenning, voor een andere kijk op de Amsterdam Bis. De gemeente stelt dat zij zich kan voorstellen dat op basis van nieuwe beleidsdoelstellingen enkele instellingen aan de Amsterdam Bis worden toegevoegd of deze juist verlaten. Daarbij houdt de gemeente tegelijkertijd vast aan de bestaande selectiecriteria voor Amsterdam Bis-instellingen. *“Kunst- en cultuurinstellingen komen in aanmerking voor een positie in de A-Bis 2021-2024 indien ze voldoen aan alle onderstaande criteria:...[hier somt de gemeente de selectiecriteria op]”*.

Uit de wat ambigue reactie van de gemeente over de samenstelling van de Amsterdam Bis, is af te leiden dat de gemeente open staat voor verandering van de Amsterdam Bis, maar niet als het gaat om de selectiecriteria voor deze Bis. Er wordt ook verwezen naar een advies van de Kunstraad dat zal volgen in juni 2019. Als het advies verschijnt (op 5 juli 2019) – overigens gelijktijdig met het advies van de Kunstraad over diversiteit en inclusie – blijkt wat de Kunstraad voor ogen heeft bij een Bis met strategische keuzes op basis van beleidsdoelen.

3.5. Samenstelling van de Bis

De Kunstraad presenteert alternatieve vereisten voor een Bis (zie ook 2.1) als alternatief voor de selectiecriteria. Tot de nieuwe vereisten behoort ook de verbinding met beleidsdoelstellingen. Aan de hand van alle vereisten komt de Kunstraad tot een selectie van 36 instellingen op naam in de Amsterdam Bis.

De visie van de Kunstraad over de samenstelling van de Bis is nooit een onderwerp van gesprek geweest met de sector. Het advies werd na de debatten over de Contouren gepubliceerd en vlak voor de start van het zomerreces. In het advies stelt de Kunstraad op 3 juni een verzoek te hebben gehad van de gemeente om een advies uit te brengen over de samenstelling van de Bis. Dat kan een formaliteit zijn omdat het advies al in de Contouren (14 mei) werd aangekondigd.

Reactie uit de sector

Het advies van de Kunstraad leidt tot reacties in de sector. De ACI verwoordt deze in haar reactie op het advies. “De [...] richtlijnen waarop de kunstraad haar keuzes baseert, zijn naar onze mening erg breed waardoor het lijkt alsof er enigszins willekeurig een lijst met instellingen is opgesteld door het bestuur van de kunstraad.”⁹

Juridische bezwaren

Uiteindelijk blijkt na overleg met de gemeente dat het advies over de samenstelling van de Bis en de aanwijzing van 36 instellingen op zwaarwegende juridische bezwaren stuit. Binnen de regels voor de verdeling van subsidies voor culturele instellingen, dient de uniciteit van een instelling op naam volstrekt duidelijk te zijn. Het advies van de Kunstraad met de visie op de Amsterdam Bis en de 36 aanwijzingen op naam, voldeed onvoldoende aan dit juridische principe.

Door de gang van zaken heeft de gemeente geen uitgebreide reactie gegeven op het advies, waaruit blijkt of (en zo ja, hoe) zij de visie van de Kunstraad op de Amsterdam Bis deelt. In de Hoofdpijnen wordt naar het advies verwezen (zie 4.3).

Wat in de Verkenning 2019 (januari 2019) start met een in potentie vergaande wijziging in het denken over de Bis, wordt in juli onderbouwd met de visie van de Kunstraad. Het advies wordt echter belemmerd door juridische voorwaarden en blijkt onuitvoerbaar.

Achteraf gezien was het naar ons oordeel verstandig geweest om in de opdracht aan de Kunstraad aan te geven dat een juridische toets nodig was – aangezien het om een advies gaat over een grote tenderprocedure om subsidies te verdelen.

3.6. Debat met de sector

De debatten over de beleidsvoornemens in de Contouren zijn georganiseerd op 22 en 27 mei en op 5 juni 2019. Hierin kon de sector meepraten over en reflecteren

⁹ Brief van ACI aan de wethouder Kunst & Cultuur, ‘ACI-reactie op het advies van de kunstraad over de A-Bis 2021-2024’, 2 september 2019.

op de uitgangspunten in de Contouren. Deze werden georganiseerd door de gemeente. In de voorgaande periode werd dit gedaan door de gemeente en ACI. Die zag er dit keer van af omdat zij de onafhankelijke begeleidende rol niet passend vond bij de vertegenwoordigende rol voor de culturele sector.

Aangezien de ACI een overlegstructuur is en geen organisatie zijn we voorzichtig in het benoemen van een eenduidige verantwoordelijkheid. Wat ons opvalt is dat de ACI zichzelf positioneert als vertegenwoordiger van de sector, meer dan belangenbehartiger. Andere gesprekspartners bevestigen dat beeld. Dit komt doordat er in het verbond van de ACI verschillende meningen vertegenwoordigd zijn, soms langs de lijn van belangen van Bis instellingen en de overige instellingen. Echter, voor het debat in de sector zou het goed zijn als er op basis van onderlinge solidariteit één belangenbehartiger zou zijn. Of mogelijk twee in het geval de ACI de belangen opsplijt langs de lijn tussen Bis en niet-Bis.

Breed programma

In het programma van de debatten was aandacht voor de thema's uit de Contouren. Er zijn ook externe partijen gevraagd om bij te dragen, zoals het AFK, Mocca, Cultuur&Ondernemen, DutchCulture en de ACI. Daarnaast waren er nog cultuureducatiedebatten op scholen.

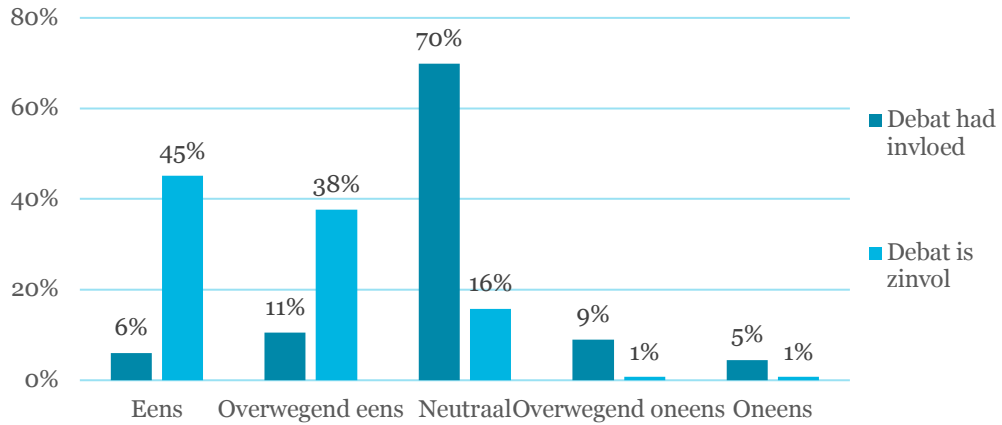
Ondanks het uitgebreide programma is het algemene beeld van de debatten, dat uit verschillende gesprekken naar voren komt, dat er veel is gediscussieerd over diversiteit en inclusie maar weinig over andere uitgangspunten. Dat is ook het punt in de Contouren dat het meest concreet is.

Weinig richtinggevend

Geen van de gesprekspartners kan concrete bijdragen noemen van de debatten in de totstandkoming van het Kunstenplan. De samengevoegde verslagen van de debatten bevestigen dat, naar ons oordeel. Er worden tal van inzichten, suggesties en vragen verzameld. Deze hebben vooral betrekking op de praktijk. Hoe zit het nu, wat zijn knelpunten, hoe kan je monitoren of waar liggen kansen? Het bevestigt wel dat het programma van de debatten breed was opgezet. De uitkomsten uit de enquête bevestigen dat aanvragers vooral neutraal zijn over de invloed van de debatten, terwijl er wel waarde aan wordt gehecht.

Dat de debatten als weinig richtinggevend worden ervaren komt door het brede karakter. Bovendien is er een algemeen doel om de sector in het gesprek te betrekken over het brede programma van het cultuurbeleid. De bijdrage van de debatten kan groter zijn als er een doel aan wordt verbonden. Bijvoorbeeld door keuzes of dilemma's voor te leggen over beleidsprioriteiten of de uitwerking ervan. Of door vooraf te bepalen of de debatten gericht zijn op bijvoorbeeld draagvlak creëren, informeren of inzichten voor beleidsontwikkeling op te halen.

Figuur 3: Antwoord van aanvragers op de stelling dat het debat naar aanleiding van de Contouren invloed had en dat een dergelijk debat zinvol is (beide n=133).



Chiquer

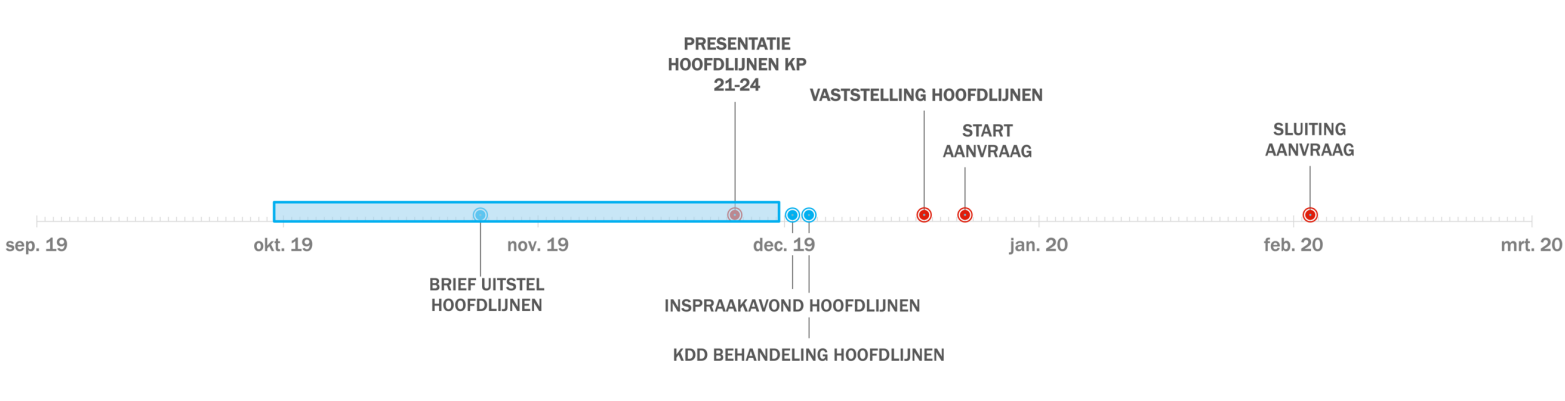
Het advies van de Kunstraad over de nieuwe strategische Bis kon, door de planning van de debatten en de publicatie van het advies, geen onderdeel zijn van het debatprogramma. Aangezien het wel bekend was dat het advies aanstaande was, was het chiquer geweest om de visie over een belangrijke stelselwijziging als deze, onderdeel te maken van het publieke debat. Dat is voor het andere belangrijke thema – diversiteit en inclusie – wel gelukt. Het is spijtig dat de opzet en samenstelling van de Amsterdam Bis door een gebrekkige timing niet uitvoerig is besproken met de sector. Ondanks dat er sprake kan zijn van een ongelukkige samenloop van omstandigheden, moeten we constateren dat de uiteindelijke indeling van de Amsterdam Bis helaas niet transparant en zonder inspraak is verlopen.

4. Proces: Beleidsfase

4.1. Planning

De processtap in deze fase is de publicatie van de Hoofdlijnen 2021–2024. Het was de bedoeling de Hoofdlijnen in oktober of november 2019 te presenteren en in november 2019 te laten vaststellen. Op 25 oktober liet de gemeente echter weten dat er vertraging was door juridische complicaties over de wijze waarop de Bis wordt samengesteld (zie 3.5). De gemeente voert hierbij aan dat de jurisprudentie die hier aanleiding toe gaf pas verschenen was.

De Hoofdlijnen werden in december voorgelegd. De belangrijkste consequentie van de vertraging is dat de aanvragers later bekend waren met de indieningseisen en de beoordelingscriteria, en dat de indieningstermijn korter werd. De startdatum is namelijk circa een maand opgeschoven en de deadline twee dagen.



Op 15 november 2019 presenteerde de gemeente de *Hoofdlijnen kunst en cultuur 2021-2024: De kracht van cultuur*. Na behandeling in de raadscommissie zijn de Hoofdlijnen op 18 december door de gemeenteraad besproken en vastgesteld, inclusief moties en amendementen. Met de Hoofdlijnen worden ook de criteria en vereisten vastgesteld waaraan aanvragers moeten voldoen. Het is voor hen het ijkpunt om hun aanvraag op in te richten.

4.2. Over de Hoofdlijnen

De onderwerpen uit de Contouren komen duidelijk terug in de Hoofdlijnen. Vooral waar het gaat om de speerpunten diversiteit en inclusie en spreiding in het belang van de stad. De debatten zijn minder van invloed geweest en zien we eerder als een voorbereidende discussie over het toekomstige beleid en het volgen daarvan in de praktijk, bijvoorbeeld door monitoring. In de enquête konden aanvragers aangeven welke van de beleidsdoelstellingen uit de Hoofdlijnen zij belangrijk vinden voor het cultuurbeleid van de stad. Hiervoor verdeelden zij 100 punten over de doelstellingen. Diversiteit en inclusie zijn opgenomen in andere vragen.

Figuur 4: Waardering van aspecten uit de beleidsdoelstellingen in de Hoofdpijnen (n=135).

Doelstelling	Punten	Aandeel
Meer ruimte voor experiment en innovatie	3.370	23%
Verbreding van cultuureducatie, talentontwikkeling en participatie	3.240	22%
Meer aandacht voor makers	3.156	22%
Groei van kunst en cultuur in de wijken	2.913	20%
Versterking van internationale kunst en cultuur	2.413	17%
Meer ruimte voor de nachtcultuur	1.108	8%

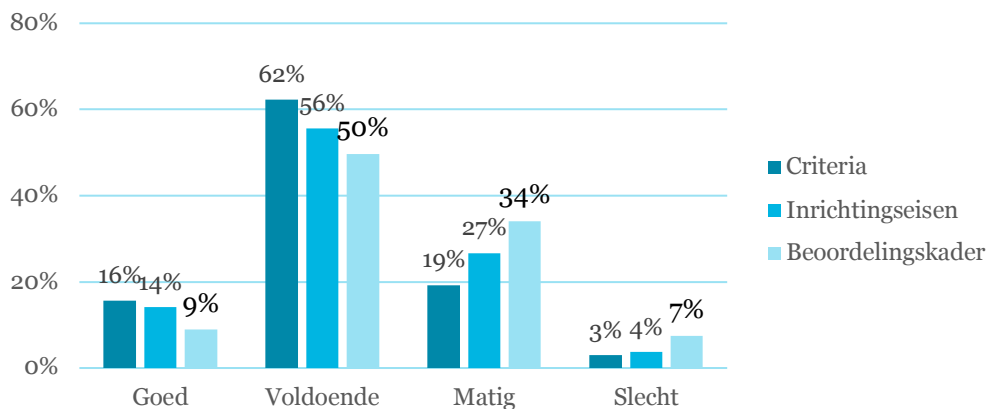
De mate waarin aanvragers belang hechten aan bepaalde doelstellingen blijkt vrij evenredig te zijn verdeeld. Deze uitkomst zien we als een breed draagvlak onder de beleidsdoelstellingen. Dat ‘meer ruimte voor de nachtcultuur’ het minst belangrijk wordt gevonden kan komen doordat dit beleid wel werd genoemd in de Hoofdpijnen, maar pas onlangs is uitgewerkt. Ook scoort ‘versterking van internationale kunst en cultuur’ iets lager dan andere beleidsdoelstellingen. In beide gevallen kan dat zijn omdat het niet voor iedere aanvrager even relevant is.

Daarnaast is aanvragers gevraagd naar de inzichtelijkheid van de criteria, de inrichtingseisen en het beoordelingskader uit de Hoofdpijnen. Over het algemeen zijn deze als voldoende inzichtelijk ervaren, vooral de criteria. De criteria waren:

- Artistiek belang
- Belang voor de stad
- Uitvoerbaarheid
- Diversiteit en inclusie

Het beoordelingskader, waarin criteria zijn uitgewerkt of samengevat als meetlat voor beoordeling, wordt als minst inzichtelijk naar voren gekomen; zoals te zien in Figuur 2 vond 34% het matig en heeft 7% het als slecht bestempeld (totaal 41%). Dat heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat de kaders anders genoemd worden en deels wel en niet als bijlage zijn opgenomen in de Hoofdpijnen.

Figuur 5: de mate waarin aanvragers de criteria, inrichtingseisen en het beoordelingskader, inzichtelijk vonden (n=135).



Ook uit de diverse gesprekken, zoals met raadsleden en de ACI, maken we op dat het niet iedereen duidelijk is dat bij de vaststelling van de Hoofdpijnen ook de specifieke regeling en toelichting voor het AFK worden vastgesteld. Er zijn niet alleen twee uitvoerders, de gemeente stelt voor beide uitvoerders afzonderlijke beoordelingskaders vast. Waarbij die van het AFK wordt voorgedragen voor vaststelling door het college.

4.3. *Introductie van functies*

In de Hoofdpijnen stelt de gemeente het advies voor de aanwijzing op naam van de Kunstraad deels op te volgen. Vanwege de juridische beperkingen introduceert de gemeente daarnaast functies in de Bis. Over deze functies is uitvoerig informeel overleg geweest met de Kunstraad om aan te sluiten bij het advies, ondanks een andere uitvoering. Binnen de functies is plaats voor 14 instellingen.

De functies worden in algemene zin onderbouwd: ‘Het gemeentebestuur gaat extra ruimte creëren voor kleine en middelgrote instellingen die het verschil maken in het aanbod van kunst en cultuur in Amsterdam en bijdragen aan het realiseren van een sterke, open en inclusieve cultuurstad.’¹⁰ In de onderbouwing van de functies volgt de gemeente met name de vereiste dat de Bis (op functie) representatief moet zijn voor de beleidsdoelstellingen 2021-2024.

De functies zijn specifiek beschreven. Soms zo specifiek dat het voor de goede lezer meteen duidelijk is welke instelling(en) in aanmerking komen. Hierbij konden de gemeente en de Kunstraad putten uit de lijst van 36 instellingen die werden beoogd in het advies over de samenstelling van de Bis.

Hoewel het beleid voor een inclusieve cultuurstad aanleiding was om de functies in te voeren wordt maar bij vijf van de negen functies inclusie nadrukkelijk genoemd. De negende functie is toegevoegd door de gemeenteraad bij de behandeling van de Hoofdpijnen. Deze is relatief eenzijdig gericht op muziekgezelschappen, vooral voor moderne gecomponeerde muziek. De pluriformiteit van het aanbod van andere muziekgenres is daarmee aangewezen op de 4-jarige regeling bij het AFK.

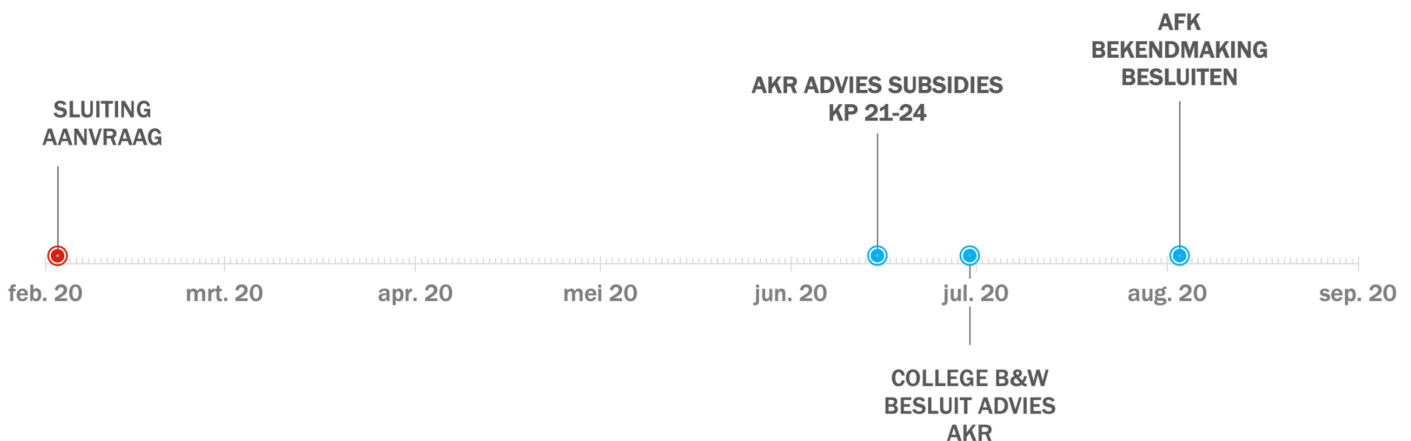
¹⁰ Hoofdpijnen kunst en cultuur 2021-2024: De kracht van cultuur.

5. Proces: Adviseringsfase

5.1. Planning

Na het vaststellen van de Hoofdlijnen, stellen de instellingen hun plannen op. Deze zijn ter beoordeling voorgelegd aan adviseurs bij het AFK en de Kunstraad. De adviseurs van de Kunstraad hebben hun adviezen voorgelegd aan het gemeentebestuur. Het AFK besloot zelf over de aanvragen op basis van de commissie-adviezen.

Er hebben geen grote verschuivingen in de planning plaatsgevonden. De publicatie van het advies van de Kunstraad en de bekendmaking van de besluiten van het AFK zijn volgens de initiële planning verlopen.



5.2. Verschillen in de advisering

Een terugkerend onderwerp in de gesprekken met alle direct betrokken stakeholders was het verschil in beoordeling tussen de adviseurs van de Kunstraad en het AFK. Zo zijn de adviezen anders van opzet. De adviezen van de Kunstraad zijn opgezet met een meer globale argumentatie en die van het AFK zijn meer specifiek beargumenteerd. Daarnaast wordt er opgemerkt dat de beoordelingen van elkaar afwijken op het criterium diversiteit en inclusie en het aspect van spreiding binnen het criterium belang voor de stad. Het AFK zou daar kritischer op hebben beoordeeld dan de Kunstraad. Het AFK heeft in de regeling vastgelegd dat binnen diversiteit en inclusie specifiek gekeken werd naar culturele diversiteit. De Kunstraad is uitgegaan van de brede opvatting van diversiteit en inclusie, volgens de code.

De opmerkingen over de adviezen zijn eveneens relevant voor de beoogde integraliteit van het Kunstenplan. Blijkbaar hebben aanvragers verwachtingen bij een (zekere mate van) gelijkwaardige beoordeling.

Andere werkwijze

De verschillen zijn te verklaren. In eerste instantie omdat het beoordelen van aanvragen mensenwerk is en de adviescommissies samengesteld zijn uit individuele experts, waardoor er per definitie verschillen kunnen ontstaan. Enige mate van verschil is inherent aan het systeem van een peer review.

In de praktijk gaat de werkwijze van het AFK uit van een nadere uitwerking van de criteria om de beoordeling uitvoerbaar te maken binnen de organisatorische en juridische kaders van het fonds. Door criteria specifiek uit te werken, wordt het mogelijk om een meer specifieke beoordeling te geven. Daarmee biedt het fonds transparantie aan aanvragers en creëert het voorwaarden voor een gelijk speelveld. Daarnaast is de uitwerking nodig om tot een onderbouwd en juridisch houdbaar advies te komen. Het maakt ook een effectief en efficiënt proces mogelijk om in korte tijd 206 aanvragen te beoordelen en hierover te besluiten.

De Kunstraad ontving 49 aanvragen, waarvan 21 voor de Bis op naam en 28 voor de functies. Alle aanvragers kregen de mogelijkheid om hun aanvraag mondeling toe te lichten. De commissies beoordelen de aanvragen op de beleidscriteria en stellen een pre-advies per instelling op. Nadat de pre-adviezen van de commissie zijn uitgebracht maakt het bestuur van de Kunstraad de adviezen definitief en maakt het een integrale afweging voor de Bis.

Alle aanvragers voor de Amsterdam Bis ontvangen zoals gezegd een meer globaal geformuleerd advies. Zo ook de 14 afgewezen aanvragers voor de functies. In het geval bezwaar was gemaakt tegen het besluit van de gemeente – op basis van het advies – zou een verweer vanuit de gemeente lastiger te formuleren zijn geweest. Dat is in theorie makkelijker voor de gemeente met een meer specifiek advies.

Een integrale afweging

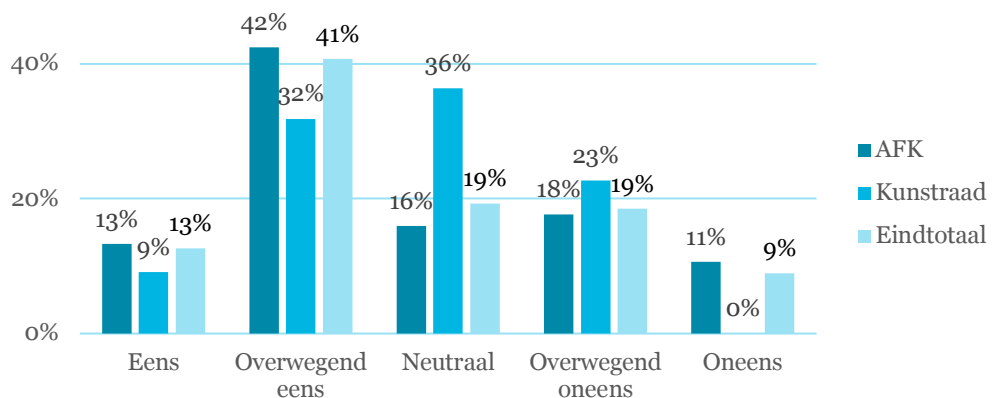
In diverse gesprekken (Kunstraad, ACI en gemeente) wordt de vraag opgeworpen waarom het AFK geen integrale afweging hanteert. Het AFK licht toe dat het aspecten van een integrale afweging integreert in de bestaande procedure. De budgetplafonds zijn daar een voorbeeld van. Deze zorgen voor een pluriforme verdeling over de disciplines met redelijk continue budgetten. Die komen mede tot stand door een prognose op basis van ervaring en cijfers van de afgelopen jaren. In deze periode is daarbij nog € 3,8 miljoen van het budget overgeheveld naar de Bis, als budget voor de functies. Dit bedrag heeft de gemeente in afstemming met het AFK en de Kunstraad bepaald. Het is binnen het AFK via een verdeelsleutel verrekend met de budgetten per discipline. Bij de Kunstraad is het toegevoegd als budget voor de functiebenoemingen. Bij het AFK is er ook de mogelijkheid om een multidisciplinaire beoordeling aan te vragen om te voorkomen dat aanvragers buiten een hokje vallen. Aanvragers maken daar overigens nauwelijks gebruik van. De commissies bestaan uit adviseurs met elkaar aanvullende deskundigheid, zodat er geen monodisciplinaire beoordeling is. Het AFK werkt met een score per criterium, wat leidt tot een ranking waarin aanvragers met een score ten opzichte van elkaar worden afgewogen (binnen een discipline).

Het toevoegen van een integrale eindafweging bij het AFK is juridisch complex. Het AFK zou vooraf moeten aangeven volgens welke spelregels deze afweging verloopt, hoe het omgaat met budgetconsequenties en daarvoor budget reserveren. Ook organisatorisch heeft het een impact. Er zou bijvoorbeeld een aparte commissie, op basis van criteria, alle ruim 200 aanvragen in onderlinge samenhang moeten beoordelen. Ook bij de Rijkscultuurfondsen is een eindafweging – als deze wordt gehanteerd – vooraf ingeregeld. Het Fonds Podiumkunsten hanteert voor de meerjarige regeling bijvoorbeeld een flexibel budget dat wordt aangewend voor aanvragen met een positief advies maar waarvoor onvoldoende budget is. Het flexibele budget wordt volgens vooraf bepaalde rekenregels toebedeeld aan de categorieën waar sprake is van overvraging.

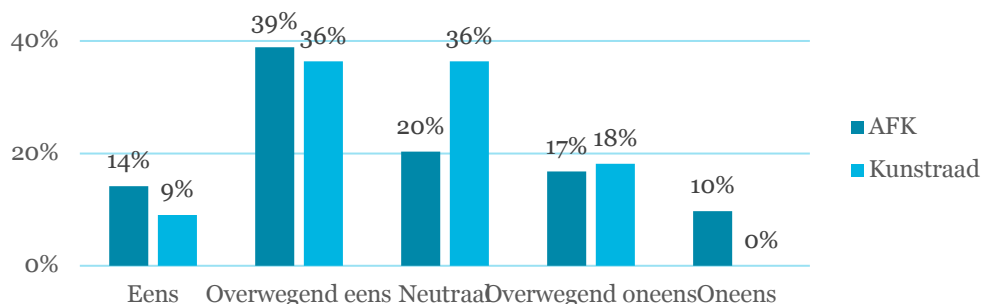
5.3. Ervaring van aanvragers

De verschillen in beoordeling komen ook terug in de wijze waarop aanvragers naar de beoordelingsadviezen kijken. Uit onze enquête blijkt dat aanvragers gemiddeld een positievere waardering voor de beoordeling van het AFK hebben dan die van de Kunstraad, zoals te zien in Figuur 5 en 6. Daarbij merken we op dat het verschil in beoordeling kan samenhangen met verschillen tussen de groepen. Bij het AFK tellen bovendien de afwijzingen mee. Uit nadere analyse blijkt ook dat als adviezen volgens aanvragers goed onderbouwd zijn met argumenten en dat dit van invloed is op de ervaren mate van deskundigheid in de commissies.

Figuur 6: De deskundigheid die uit het advies van de commissie sprak, voldeed aan onze verwachtingen (AFK n=113; Kunstraad n=22; Totaal n=135).



Figuur 7: Het oordeel van de commissie in het advies voor onze instelling is goed onderbouwd met argumenten (AFK n=113; Kunstraad n=22; Totaal n=135).



5.4. Dubbele aanvraag

Dat aanvragers voor de functies tegelijkertijd zowel een aanvraag bij de Kunstraad als bij het AFK moesten indienen, werd als een extra last gezien. Bijvoorbeeld omdat er verschillende richtlijnen waren voor het ondernemingsplan. Uiteindelijk kozen 28 instellingen er toch voor om een plan in te dienen binnen de 14 functies.

De adviseurs van het AFK en de Kunstraad kregen de aanvragen ter beoordeling voorgelegd. Beide partijen melden dat de afstemming over deze aanvragen goed is verlopen. Daarbij waren ook dubbeladviseurs betrokken die zowel bij het AFK als de Kunstraad in de adviescommissie zaten. Daardoor was er ook zicht op de overige aanvragen en ontwikkelingen binnen een discipline.

De rol van dubbeladviseurs was om te zorgen voor de aansluiting tussen de advisering over 'dubbelaanvragen' bij de Kunstraad en het AFK. Daarnaast om te adviseren over aanvragen met samenwerkingsverbanden tussen AFK- en Amsterdam Bis-aanvragers.

5.5. Lastendruk

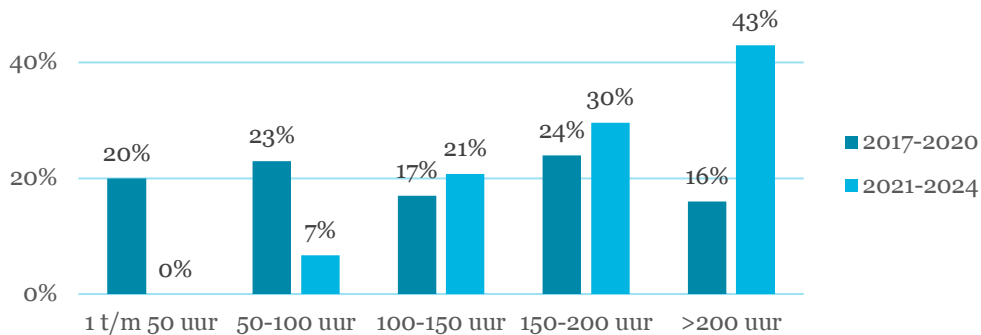
Hoewel er net als in de voorgaande evaluatie gevraagd is naar de lastendruk, kunnen we niet met zekerheid zeggen dat de methode van uitvragen identiek was. Daarvoor was te weinig informatie beschikbaar over de precieze opzet van de enquête die gebruikt is in de vorige evaluatie. De uitkomst is daarom indicatief.

Die uitkomst is wel een duidelijke indicatie dat de lastendruk is toegenomen. Uit onderstaande tabel blijkt dat de lastendruk in uren besteed aan de aanvraag is toegenomen. Het aantal aanvragers dat 51 tot en met 100 uur heeft besteed aan de aanvraag is afgenomen van 23% naar 7%. Het aantal aanvragers dat meer dan 200 uur heeft besteed is toegenomen van 16% naar 43%.

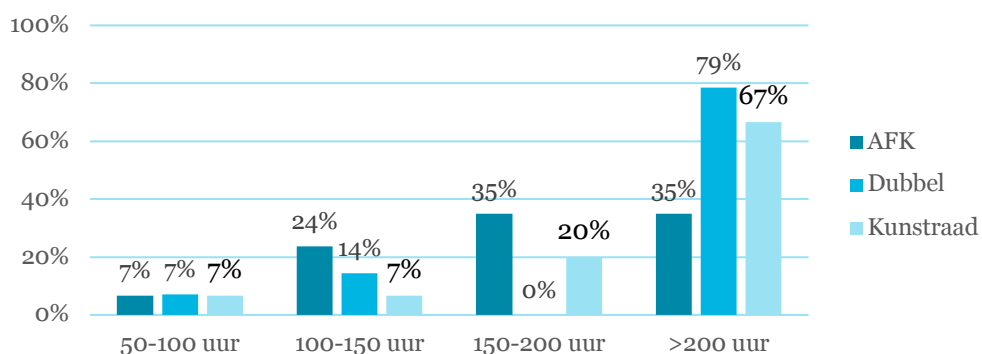
Dat de lastendruk is gestegen was te verwachten aangezien er een extra Actieplan diversiteit en inclusie opgesteld diende te worden (en een facultatieve nulmeting). Daarnaast kan er een effect zijn van 'dubbel aanvragers'. Deze geven vaak aan meer dan 200 uur te hebben besteed. Opvallend is ook dat de instellingen in de Amsterdam Bis op naam veel tijd hebben besteed. Binnen deze groep werkte 79%

aan meerdere aanvragen voor meerjarige subsidies, waaronder ook landelijke subsidies. Mogelijk is het in de praktijk lastig onderscheid te maken naar welk werk voor welke aanvraag wordt gedaan. Binnen de aanvragers bij het AFK werkte 51% aan meerdere meerjarige aanvragen.

Figuur 8: tijd besteed aan de aanvraag voor het Kunstenplan in de periode 2017-2020 (n=103) vergeleken met de periode 2021-2024 (n=135).



Figuur 9: tijd besteed aan de aanvraag voor het Kunstenplan door aanvragers bij het AFK, de Kunstraad en bij beiden (dubbel aanvragers) (AFK n=106; Dubbel n=14; Kunstraad n=15).



Gebruik van gegevens

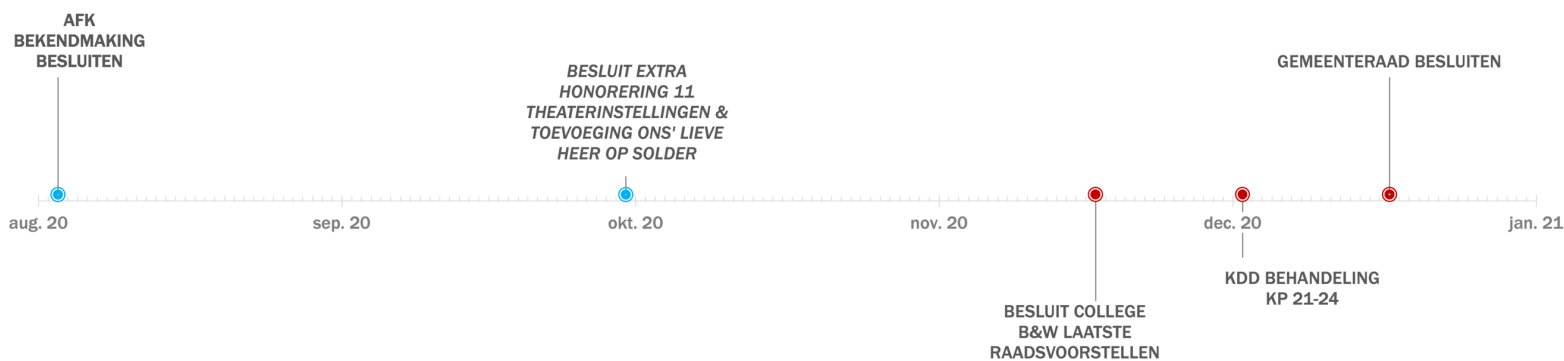
Aanvragers vullen als indieningsvereiste een formulier in met algemene gegevens, activiteiten gegevens en financiële informatie. Deze gegevens kunnen gebruikt worden voor individuele monitoring of algehele analyses van activiteiten, prestaties en spreiding. Het AFK presenteert bijvoorbeeld in de algemene inleiding bij de besluiten een analyse van de aanvragen, toekenningen en spreiding. De gemeente die de aanvragen voor de Bis ontvangt, ontsluit deze gegevens niet voor dergelijke beleidsmatige analyses. Ook voor deze evaluatie waren de verzamelde gegevens niet beschikbaar.

Uit gesprekken met de ACI blijkt dat aanvragers deze formulieren tijdrovend vinden en dat het hen niet volledig helder is hoe de ingevulde gegevens gebruikt worden in de verantwoording. Naar ons oordeel dient de lastendruk van wat je vraagt in verhouding te staan tot wat je met de informatie doet. Die balans dient een continu punt van aandacht te zijn in het kader van de lastendruk.

6. Proces: Besluitvormingsfase

6.1. Planning

Het besluit over het Kunstenplan zou in november 2020 in de gemeenteraad worden gebracht. Dat werd december, waardoor de definitieve toekenningen pas vlak voor de start van de nieuwe kunstenplanperiode verzonden werden. Het AFK heeft de besluitvorming op tijd afgerond in begin augustus.



6.2. Besluitvorming bij het AFK

In aanloop naar de besluitvorming door het AFK bleek dat er een tekort aan subsidiebudget was binnen de discipline theater. Ten opzichte van andere disciplines vielen er veel aanvragers onder de zaaglijn. Het tekort kwam voort uit een te lage inschatting van de subsidiebehoefte binnen deze discipline. Onder meer door een onderschatting van het aantal nieuwe aanvragers. Dit betrof nieuwe podia en gezelschappen die (onvoorzien) van Amsterdam hun standplaats maakten. Daarnaast werden in de functie voor theatergezelschappen in de Amsterdam Bis aanvragen toegekend met een relatief laag bedrag. Daardoor bleven aanvragers met een relatief hoog bedrag bij het AFK.

Bij publicatie heeft het AFK de instellingen genoemd die als wel subsidiabel werden beoordeeld maar waarvoor onvoldoende budget beschikbaar was. In de gesprekken met raadsleden komt de indruk naar voren dat het AFK hierin met een politieke opzet heeft gehandeld. Echter, het publiceren van de totale lijst van instellingen die als subsidiabel zijn beoordeeld is gangbaar en is in de vorige periode ook gedaan. Een instelling kan namelijk geholpen zijn met een positief oordeel en het achterhouden van dat oordeel zou een benadeling kunnen zijn. Het is ook een vorm van transparantie.

6.3. Besluitvorming in de gemeenteraad

In de raad ontstond discussie over de beoordeling van een aantal instellingen die door het AFK niet met een subsidie werden gehonoreerd omdat ze onder de zaaglijn vielen. Volgens de raad mochten deze instellingen echter niet ontbreken in het Kunstenplan. Een aantal instellingen maken ook nog gebruik van vastgoed van de gemeente. Dat maakte het dilemma voor de raad alleen maar groter.

Reparaties door de raad

De raad heeft een aantal reparaties zelf doorgevoerd. Er is een instelling (Museum Ons' Lieve Heer op Solder) alsnog op naam benoemd in de Amsterdam Bis en Stichting Educatieve Projecten is toegevoegd aan het Cluster Cultuureducatie.

Omdat het AFK als fonds op afstand zelfstandige besluiten neemt, de gemeente binnen het bestaande budget geen ruimte had en de gemeenteraad geen ruimte zag om de probleemgevallen onder de zaaglijn op te lossen, werd het AFK gevraagd met een oplossing te komen. Die oplossing is afgestemd met de gemeente als opdrachtgever van het AFK.

6.4. Verzoek aan het AFK

Uit de raadsdebatten komt ten aanzien van het AFK een beeld naar voren van 'hoe heeft dit kunnen gebeuren?'. Daarbij doelend op de instellingen die volgens de raad onterecht tussen wal en schip kwamen (lees: onder de zaaglijn bij het AFK). Daarbij moeten naar onze mening twee punten in ogenschouw worden genomen. Ten eerste dat pijnlijke afwijzingen inherent zijn aan een systeem waarin schaarse middelen worden verdeeld op basis van een criteriumbeoordeling door deskundige peer-review. Ten tweede dat de druk op het budget bij het AFK groot is. Het budget was 101% overvraagd. Er was € 39,6 miljoen gevraagd en € 19,7 miljoen beschikbaar. Binnen de Amsterdam Bis op naam was de overvraging 13%. De overvraging voor de functies is bij het AFK terechtgekomen, en is onderdeel van de € 39,6 miljoen.

Om de probleemgevallen op te lossen is het AFK gevraagd € 1,9 miljoen vrij te maken uit de regeling Ontwikkeling voor de overvraging in de discipline theater. Voor deze regeling was oorspronkelijk € 2,6 miljoen beschikbaar. Daarnaast is er € 0,8 miljoen vrijgemaakt uit de projectsubsidies om de Ontwikkelregeling weer aan te vullen. Dit bedrag wordt ingezet om een aantal instellingen die in andere disciplines onder de zaaglijn waren geëindigd alsnog te honoreren vanuit deze 2-jarige regeling. Hiervoor is de regeling specifiek aangepast, zodat deze alleen toegankelijk is voor een afgebakende groep instellingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen.

In het advies bij het Kunstenplan 2021-2024 stelt de Kunstraad onomwonden dat de politieke ingreep bij het AFK een slecht idee is¹¹. De getroffen regeling biedt naar het oordeel van de Kunstraad eigenlijk te weinig soelaas, is tijdelijk van aard,

¹¹ Advies Kunstenplan 2021-2024, Amsterdamse Kunstraad.

gericht op een select aantal instellingen die vastgoed exploiteren en verstoord daarmee het gelijke speelveld.

Het effect van de herverdeling is dat de pot projectsubsidies is geslonken van 4,8 miljoen naar 3,4 miljoen, omdat hieruit ook de subsidie van € 0,6 miljoen is vrijgemaakt voor de overheveling van Museum Ons' Lieve Heer op Solder naar de Amsterdam Bis. Er is nu minder budget beschikbaar voor projecten van kleinere initiatieven, projecten en makers. Dat is volgens iedereen een ongewenst effect maar uiteindelijk een keuze tussen twee kwaden.

6.5. Dilemma's bij besluitvorming

De gemeente kan bij instellingen zowel subsidieverstrekker zijn in het kader van het Kunstenplan en beheerder van het vastgoed of het erfgoed zijn. Dat de gemeente geconfronteerd kan worden met het feit dat deze twee rollen niet meer samenvallen, kan een aandachtspunt zijn in het beleid voor cultureel vastgoed. Het is binnen de regelingen niet goed mogelijk een voorkeurspositie te geven aan instellingen met een dergelijke relatie omdat er dan geen sprake meer is van een eerlijk speelveld.

Lobbykracht

Bij de behandeling van het Kunstenplan in de gemeenteraad is er voor instellingen die buiten de boot dreigen te vallen nog de gelegenheid om een lobby op te zetten om te proberen alsnog in de Amsterdam Bis te komen. Alle gesprekspartners signaleren dat het daarbij voor grotere of meer gevestigde instellingen makkelijker is om een lobby te organiseren. Nieuwkomers of minder gevestigde instellingen zijn hier overwegend in het nadeel. Overigens heeft niemand een effectieve oplossing om ook hier een gelijk speelveld te creëren.

Complex

Uit de gesprekken met enkele raadsleden blijkt overigens dat het hele systeem van het Kunstenplan voor hen complex is. Raadsleden hebben beperkte tijd en meerdere dossiers. Het is voor hen lastig om het aan hen voorgelegde beleid, de adviezen en de besluiten in alle nuances, met alle specificaties en met alle consequenties volledig te doorgronden.

6.6. Bezwaren

Aanvragers kunnen bezwaar aantekenen bij een onafhankelijke bezwaarcommissie tegen het besluit van het AFK als er feitelijke onjuistheden zijn in het proces of het advies. Het aantal bezwaren bij het AFK is licht hoger dan in de vorige periode.

Bij het AFK waren er vijf procedurele bezwaren en 27 inhoudelijke bezwaren. Alle procedurele bezwaren zijn ongegrond verklaard. In eerste instantie waren er 39 inhoudelijke bezwaren waarvan er 12 uit de discipline theater zijn ingetrokken omdat deze alsnog werden gehonoreerd. Uiteindelijk zijn er 26 bezwaren ongegrond verklaard en één bezwaar gedeeltelijk gegrond. Er zijn op de besluiten

in de bezwaarprocedures zes beroepszaken aangespannen. Daarvan zijn er door de rechtbank twee ongegrond verklaard en vier nog lopend.

In de vorige periode werden er ook vijf procedurele bezwaren ingediend, waarvan er één gegrond werd verklaard. Er werden 21 inhoudelijke bezwaren op de besluiten ingediend. Eén bezwaar werd niet-ontvankelijk verklaard, dertien ongegrond en zeven gegrond. In twee gevallen heeft de heroverweging van de adviescommissie destijds alsnog geleid tot honorering door het AFK.

Bij de gemeente is één bezwaar ingediend over de gevolgde procedure bij de toewijzing op naam. Over de stand van zaken heeft de gemeente voor deze evaluatie geen informatie kunnen geven omdat het vertrouwelijke informatie is.

In theorie kan hierin een risico schuilen. In het geval dat het bezwaar gehonoreerd wordt, kan dat van invloed zijn op het principe van de benoeming op naam. Die is gebaseerd op de uniciteit van instellingen. Mocht de uniciteit ter discussie komen te staan, zou dat effect kunnen hebben voor meer instellingen in de Amsterdam Bis als er sprake is van vergelijkbare posities in het Kunstenplan.

7. Eerste effecten van het ingezette beleid

In de vraagstelling bij deze evaluatie wordt gevraagd naar eerste effecten, ervaringen en constatering bij het Kunstenplan 2021-2024. Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor het belangrijke beleidsthema diversiteit en inclusie en de spreiding in de stad, waaronder we ook de samenwerking met de stadsdelen meenemen.

7.1. Diversiteit en inclusie

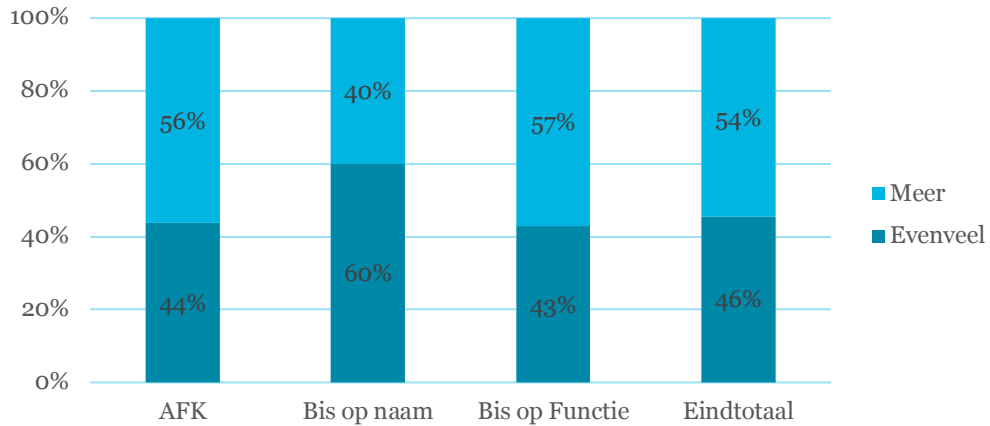
Diversiteit en inclusie vormden een zichtbare rode draad in het cultuurbeleid van 2021-2024 en worden ook wel gezien als een stempel van de huidige coalitie en wethouder. De thematiek stond centraal in de Contouren, de Hoofddlijnen en de debatten en was een leidend argument voor een verandering van de Amsterdam Bis. Met de invoering van nieuwe beleidsinstrumentaria rondom diversiteit en inclusie – een actieplan, een nulmeting en in zekere mate ook de functies – toonde de wethouder bereidheid om zich wezenlijk in te zetten voor een meer inclusieve cultuursector. In deze evaluatie kijken we naar eerste ervaringen daarmee.

Het AFK constateert een verschuiving op het vlak van culturele diversiteit, mede door eerder beleid. Ten opzichte van het Kunstenplan 2017-2020 ziet het fonds een stijging van instellingen die naar hun inschatting ‘volledig cultureel divers werken’¹². Hieronder schaarde het AFK instellingen die dit element als uitgangspunt nemen in hun gehele werkwijze (waaronder aanbod, publieksbereik, personeel en toezicht). In de vorige periode werd dat geschat op een vijfde en bij het huidige Kunstenplan op bijna een kwart van de gehonoreerden.

Uit onze enquête blijkt dat 54% van de aanvragers in de plannen meer aandacht aan diversiteit en inclusie hebben geschonken dan anders. Bij instellingen die zijn beoordeeld door het AFK is dat 56%; in de Amsterdam Bis op naam is het 40% en in de Amsterdam Bis op functie 57%. Niemand besteedde er minder aandacht aan. Alleen in de Amsterdam Bis op naam besteedde het merendeel evenveel aandacht aan diversiteit en inclusie. Dat deze groep naar verhouding het minst extra inzet op het beleidsthema, kan worden gezien als een matig effect. Juist grotere en ‘statische’ instellingen, waar de huidige Amsterdam Bis op naam voornamelijk uit bestaat, worden immers het meest bekritiseerd op hun gebrek aan diversiteit.

¹² Uit de interne analyse van het AFK. Zie ook: Algemene inleiding regeling Vierjarige subsidies 2021-2024, Amsterdams Fonds voor de Kunst.

Figuur 10: In welke mate de Hoofdpijnen van invloed zijn geweest op de aandacht voor diversiteit en inclusie in het meerjarenplan (AFK n=112; BoN n=15; BoF n=7; Totaal n=134).



Beoordeling op het criterium

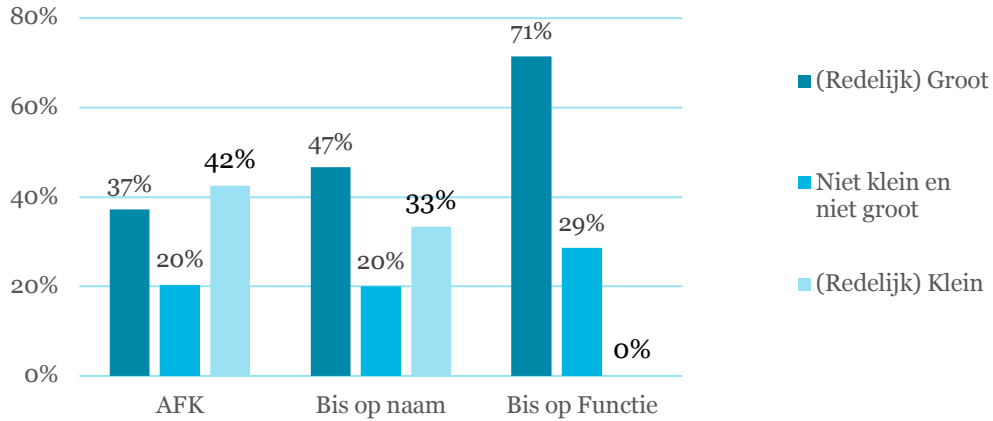
In de Hoofdpijnen van 2017-2020 was diversiteit nog verweven in de criteria zakelijke kwaliteit en publieksbereik. Nu was het een separaat criterium, dat aansloot bij de herziening van de landelijke Code Diversiteit & Inclusie (de opvolger van de Code Culturele Diversiteit).

Het AFK is – in overleg en met instemming van de gemeente – in de regeling niet meegegaan met de bredere benadering van de Hoofdpijnen en prioriteerde culturele diversiteit in de beoordeling. De motivering daarvoor is dat op dat vlak de grootste inhaalslag nodig is. Het fonds geeft in de algemene inleiding van de besluiten aan niemand louter op een slechte beoordeling van dit criterium te hebben afgewezen¹³. De Kunstraad neemt de criteria uit de Hoofdpijnen integraal over.

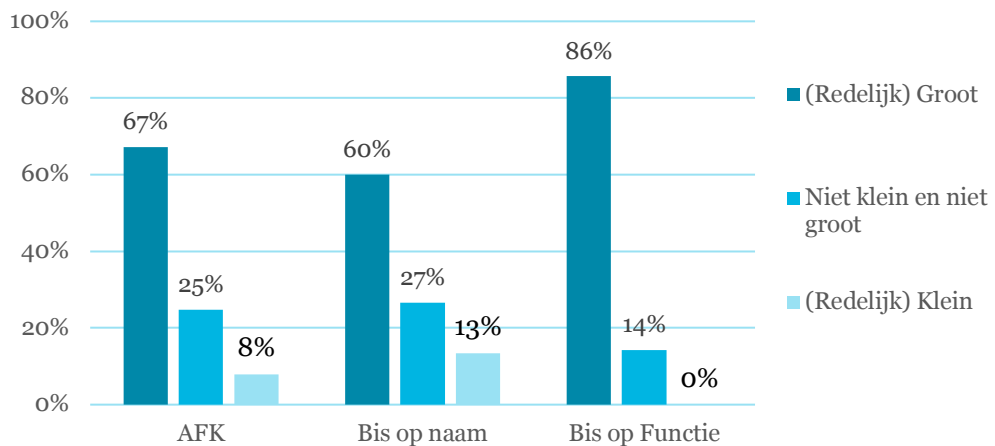
Opvallend is dat de Kunstraad zich in enkele beoordelingen kritisch heeft uitgesproken over diversiteit en inclusie, met name bij instellingen op naam. De insteek van het Actieplan was om hier in deze beoordelingsronde geen consequenties aan te verbinden en te wachten tot de beoordeling voor het volgende Kunstenplan. Dan zal worden teruggekeken naar hoe de plannen tot uitvoering zijn gekomen. Er wordt daarbij uitgegaan van verschillende startposities van instellingen en de nadruk op hun groeiproces (hierover meer op pagina 41). Of het beleidsaccent op diversiteit en inclusie leidt tot substantiële verschuivingen in subsidietoekenningen van de Amsterdam Bis op naam, zal, naar verwachting, pas in de volgende periode blijken.

¹³ Algemene inleiding regeling Vierjarige subsidies 2021-2024, Amsterdams Fonds voor de Kunst.

Figuur 11: In welke mate aanvragers vinden dat de commissie in het advies recht doet aan de bijdrage aan diversiteit & inclusie (AFK n=113; BoN n=15; BoF n=7; Totaal n=135).



Figuur 12: Hoe aanvragers het vermogen van hun organisatie inschatten om bij te dragen aan een inclusieve stad (AFK n=113; BoN n=15; BoF n=7; Totaal n=135).



In de enquête is gevraagd hoe aanvragers het advies beoordelen op het thema en hoe zij hun eigen vermogen inschatten om bij te dragen. Dit kan inzicht geven in hoe het oordeel uit de adviestekst aansluit op het perspectief van de aanvragers.

Van het totaal van alle aanvragers vindt 40% dat de commissie in redelijke tot grote mate recht doet aan de bijdrage op diversiteit en inclusie (Figuur 11). Vrijwel hetzelfde aandeel (39%) vindt het tegenovergestelde. De kritische houding van de aanvragers ten opzichte van de commissies blijkt ook uit de inschatting van hun eigen bijdrage. Uit Figuur 12 blijkt dat 67% van hen het vermogen om bij te dragen groot tot redelijk groot inschat.

Bij de instellingen die zijn benoemd in de Amsterdam Bis op functie sluit de waardering van het advies het beste aan bij de beoordeling van het vermogen om zelf bij te dragen. Het is goed denkbaar dat de verweving van de 'inclusieve stad' in 5 van de 9 functies (zoals we eerder aangaven op pagina 28), hier heeft meegespeeld. Bij de AFK-aanvragers is het verschil het grootst. Dit sluit aan bij het

beeld dat uit de gesprekken naar voren komt: de beoordeling van het AFK op dit onderdeel wordt als het meest kritisch gezien.

Hoewel het niet verwonderlijk is dat aanvragers hun eigen bijdrage hoger inschatten dan dat adviseurs dat met een kritische blik doen, is er nog winst te behalen in de stimulans en beoordeling van diversiteit en inclusie. De aanvragers schatten hun bijdrage namelijk structureel en substantieel hoger in.

Actieplan en nulmeting

Het *Actieplan diversiteit en inclusie* was een nieuwe instapeis voor de 4-jarige subsidies van het Kunstenplan. Met dit plan werden aanvragers aangezet om aan te geven welke stappen ze zouden zetten ter bevordering van hun bijdrage aan diversiteit en inclusie. Met het oog op de vele verschillen tussen instellingen in aard, doelgroepen en grootte, ging het actieplan uit van het individuele vermogen van instellingen en hun ontwikkeling. In andere woorden: welke stappen zijn mogelijk en reëel per instelling, wat komt daarvan tot realisatie en wat brengen ze teweeg.

Ondanks de kwaliteitsverschillen tussen de plannen, kan de aanzet als een duidelijk effect worden gezien. Het heeft bijgedragen aan het op de kaart zetten van het beleidsthema diversiteit en inclusie. Door dit vereiste hebben *alle* aanvragers zich immers over de betreffende thematiek gebogen en een plan opgesteld – en bijvoorbeeld niet enkel instellingen die dat altijd of al langer deden.

Uit de enquête van het AFK komt naar voren dat er onder diens aanvragers minder begrip was voor een separaat stuk, naast het ondernemingsplan.¹⁴ Verder geven meerdere gesprekspartners aan dat instellingen die geen visie op diversiteit en inclusie hadden ontwikkeld, geen gegevens paraat hadden of (nog) niet goed wisten hoe met deze thematiek om te gaan, het actieplan als een bijkomende last hebben ervaren. Het is logisch dat een thema dat nog niet in een organisatie is geïncorporeerd, als een bijkomstige last wordt ervaren. Dit hoeft geen probleem te zijn; de actieplannen waren immers bedoeld om te stimuleren. Echter kan de verhoogde werkdruk, door de verkorte indieningstijd voor de aanvragen, het gevoel van ‘een extra last’ hebben versterkt voor wie meer tijd behoefde om het actieplan in te vullen.

De nulmeting, een vragenlijst die voorbereidend aan het actieplan werd uitgezet, is door meer dan de helft van de 250 bevraagde kunstinstellingen ingevuld en heeft tot een cumulatieve analyse geleid.¹⁵ Daaruit bleek onder andere dat vrijwel alle instellingen zich met diversiteit en inclusie bezighouden, maar niet allemaal even concreet. Ook bleek het bereiken van een divers personeelsbestand als het lastigst te worden ervaren en is er ruimte voor verbetering van fysieke toegankelijkheid.

¹⁴ Deelrapport aanvragers procesevaluatie vierjarige regeling 2021-2024.

¹⁵ Rapport Nulmeting diversiteit en inclusie kunstinstellingen van de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek, Gemeente Amsterdam.

Zodoende leidde de nulmeting tot een zekere indicatie van trends en aandachtspunten, wat bruikbaar kan zijn voor toekomstig beleid. Ook zou een vervolgmeting de effecten van het huidige beleid omtrent diversiteit en inclusie kunnen aantonen. Echter zet Blueyard kanttekeningen bij de methodiek. Het invullen van de nulmeting was namelijk facultatief. In een volgende ronde zou de vragenlijst door andere instellingen ingevuld kunnen worden, waardoor de analyse niet goed te vergelijken is met de nulmeting. Bovendien werd in de interviews kritiek geuit over de anonimiteit van de nulmeting, waardoor er in de analyse geen onderscheid gemaakt kon worden tussen aanvragers van het AFK en de Amsterdam Bis. Ook zou het zo kunnen zijn dat vooral instellingen die belang hechten aan diversiteit en inclusie de moeite hebben genomen de nulmeting in te vullen, waardoor het wellicht een te positief beeld geeft.

Functionies

Met de toekenningen van de functieplekken is het in principe gelukt om meer diversiteit in de Amsterdam Bis te halen. Of de Bis als geheel (dus de instellingen op naam meegerekend) een inclusiever karakter heeft gekregen, moet nog blijken uit komende ontwikkelingen. Mits goed wordt gemonitord hoe de Amsterdam Bis uiteindelijk met diversiteit omgaat in de periode 2021-2024 en welke resultaten al dan niet worden geboekt op dat vlak.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat de functietoekenningen ook tot onbegrip hebben geleid. Met name bij het afvallen van instellingen die bekendstaan om diversiteit in bijvoorbeeld hun aanbod en personeel goed bij de beleidslijnen zouden passen. Dit wringt des te meer omdat ook sommige instellingen op naam een negatieve beoordeling op het criterium hebben gekregen.

Reparaties: effect op diversiteit en inclusie?

Alle direct betrokken gesprekspartners maken zich zorgen over de mogelijkheid dat de budgettaire verschuivingen voor het bekostigen van de reparaties, een negatieve impact hebben op kleine instellingen en individuele makers. Deze partijen zijn veelal afhankelijk van projectsubsidies. Dat er nu minder middelen zijn voor de projectenregeling kan een extra nadelig effect betekenen voor de diversiteit van het aanbod en bereik, alsook voor de diversiteit onder gesubsidieerde makers en andere betrokkenen. Doorgaans wordt geconstateerd dat grassroots-initiatieven 'organischer' bijdragen aan diversiteit en inclusie van het veld, omdat daar bijvoorbeeld meer onderbelichte verhalen worden verteld. Ook komen er allerlei initiatieven of projecten tot stand doordat personen of groepen uit de samenleving zichzelf ondervertegenwoordigd zien in culturele instituten, of daar geen aansluiting bij voelen.

Blueyard constateert dat de reparaties met middelen uit de projectenregeling vooral ten goede zijn gekomen aan de grotere instellingen die 4-jarig ondersteund worden, terwijl deze regeling daar niet voor bestemd was. Bovendien loopt de aanwas voor cultureel diverse aanvragers in de volgende vierjarige regeling ook via de route van de projectenregeling en de regeling ontwikkeling. Deze ingreep staat

daarmee haaks op het beleid, waarin meer aandacht is voor diversiteit, makers en kleine initiatieven.

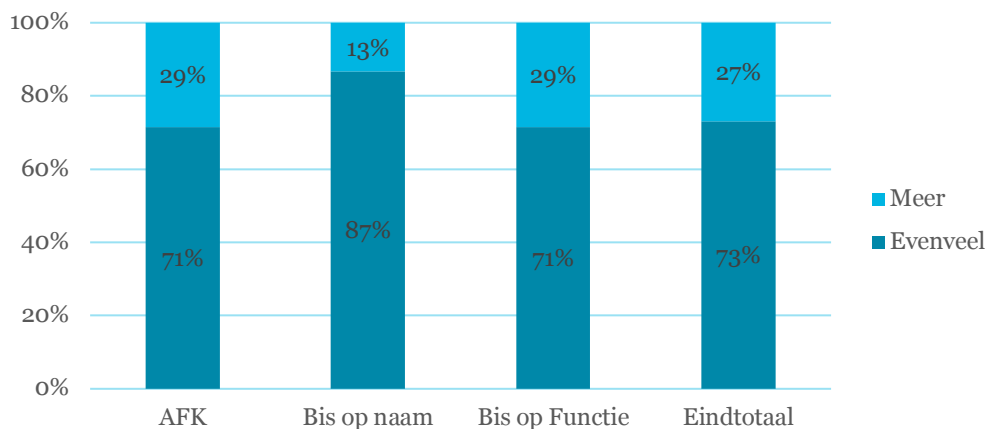
7.2. Spreiding

In deze evaluatie kijken we wat er terecht is gekomen van het beleidsvoornemen om meer oog te hebben voor een betere spreiding over de stad. Hier wordt door de gemeente op in gezet in de gedachte dat wanneer kunst en cultuur voor iedereen nabij is dit bij kan bijdragen aan sociale cohesie en persoonlijke ontwikkeling.

We schetsen een beeld zoals dat naar voren komt uit gesprekken met de stadsdelen en zoomen in op de afstemming tussen de verschillende actoren.

Uit de enquête blijkt dat 27% van de aanvragers meer aandacht besteedde aan spreiding. De overige 73% besteedde evenveel aandacht als voorheen. Bij het AFK en Bis op functie zijn vergelijkbare uitkomsten te zien. Bij de Bis op naam besteedde slechts 13% van de aanvragers meer aandacht aan spreiding.

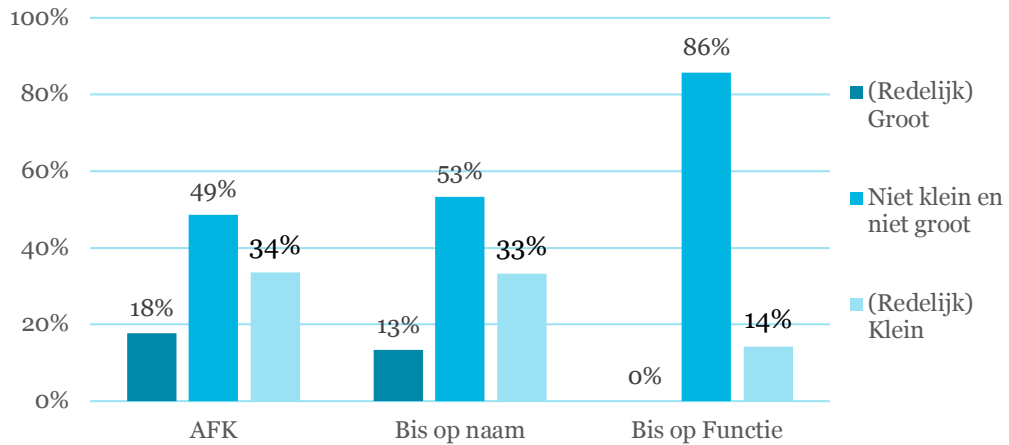
Figuur 13: In welke mate de Hoofdpijnen van invloed zijn geweest op de aandacht voor spreiding van activiteiten over de stad (AFK n=112; BoN n=15; BoF n=7; Totaal n=134).



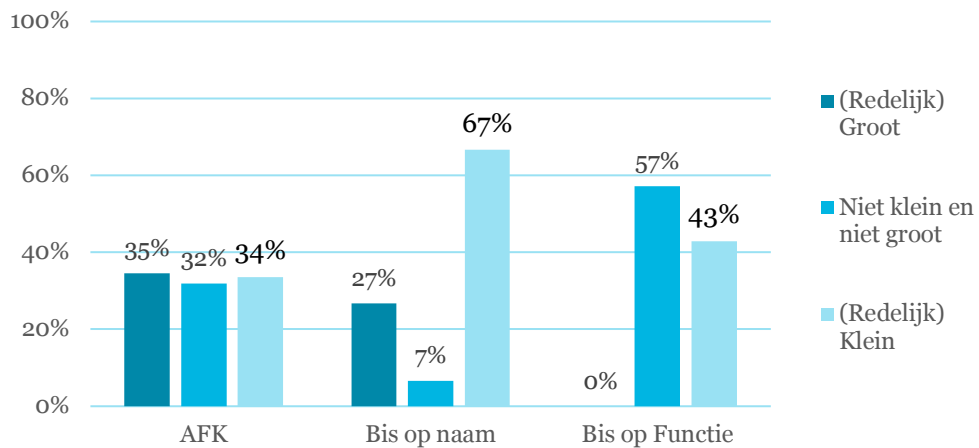
Ook voor spreiding is gevraagd hoe aanvragers het advies op dit punt beoordelen en hoe zij hun eigen vermogen inschatten om bij te dragen.

Van het totaal van alle aanvragers vindt 24% dat de commissie in redelijke tot grote mate recht doet aan de bijdrage aan spreiding (Figuur 13). Het grootste deel (51%) is hier neutraal over. Dat beeld komt terug bij de andere categorieën. Over de inschatting van hun eigen bijdrage zijn de aanvragers explicieter. Van hen vindt 42% de bijdrage groot tot redelijk groot en 27% vindt die klein tot redelijk klein. Bij de Bis op naam is de uitkomst het meest uitgesproken. Daarvan is 53% positief over die bijdrage en 40% ziet een bescheiden bijdrage.

Figuur 14: In welke mate aanvragers vinden dat de commissie in het advies recht doet aan de bijdrage aan spreiding (AFK n=113; BoN n=15; BoF n=7; Totaal n=135).



Figuur 15: Hoe aanvragers het vermogen van hun organisatie inschatten om bij te dragen aan spreiding (AFK n=113; BoN n=15; BoF n=7; Totaal n=135).



Beoordelingscriterium

Spreiding is in de beoordelingskaders opgenomen onder het criterium 'belang voor de stad'. Wanneer we inzoomen op het criterium zien we in de Hoofdpijnen dat er met name gekeken wordt naar het aanbod. Oftewel, weet een instelling een programmatische verbinding te leggen met instellingen of bewoners uit omliggende buurten, maar ook andere buurten in de stad. Bij de beoordeling door de adviescommissies zowel bij AFK als bij de Kunstraad wordt er gekeken naar of en hoe er met andere instellingen wordt samengewerkt en of dit op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid gebeurt.

Bij het AFK wordt spreiding benoemd als zowel het cultuuraanbod, als het publieksbereik ervan. Nog specifiek wordt er gevraagd of de aanvrager activiteiten ontplooit en publiek bereikt buiten de stadsdelen Centrum en Zuid. De Kunstraad kijkt breder naar dit criterium. Bereik van diverse groepen uit andere stadsdelen met aanbod in Centrum of Zuid werd ook als spreiding gezien.

Blueyard constateert – mede op basis van de gesprekken – dat juist de verschillen in de invulling en beoordeling op het criterium spreiding bij het AFK en de Kunstraad bijdragen aan onbegrip bij de aanvragers.

7.3. Verbinding met de stadsdelen

In de Contouren is aangekondigd dat er afgestemd zou worden met de stadsdelen. Daarbij wordt niet gespecificeerd waarover en met welk doel. In het stedelijk overleg is er op ambtelijk niveau regelmatig overleg geweest over de Hoofdpijnen. Uit gesprekken met de bestuurders en ambtenaren uit de stadsdelen blijkt dat dit overleg op prijs wordt gesteld. Stadsdelen pleiten wel voor een duidelijkere markering van momenten in het proces waarop zij input kunnen leveren, gekoppeld aan voldoende tijd om dit op een kwalitatieve wijze te kunnen doen. Hierbij wordt verwezen naar de Hoofdpijnennota, die op bestuurlijk niveau weliswaar voor input en feedback is voorgelegd, maar waarbij de responstijd te kort was (slechts een aantal dagen) om hier gedegen werk van te kunnen maken.

Effect van centralisering

Door centralisering hebben de stadsdelen minder invloed op het cultuurbeleid in hun eigen stadsdeel.¹⁶ Stadsdelen geven wel uitvoering aan de stedelijke regeling Gebiedsgebonden kunst- en cultuuractiviteiten. Daartoe stellen de stadsdeelbesturen ieder jaar een bijbehorend Uitwerkingsbesluit vast waarin de verbinding wordt gelegd met de gebiedsplannen en de lokale situatie/behoefte. Uit deze budgetten kan eenmalige ondersteuning worden gegeven. Stadsdelen ervaren echter wel dat het moeilijk is om samenhang en doorstroom te realiseren voor initiatieven die vanuit de regeling Gebiedsgebonden kunst- en cultuuractiviteiten worden ondersteund naar het Kunstenplan. Terwijl ze hier wel kansen toe zien. De stadsdelen zouden afstemming willen over de inzet van deze middelen in samenhang met de projectregelingen bij het AFK.

Blueyard constateert uit de gesprekken dat er kansen liggen om de stedelijke regeling Gebiedsgebonden kunst- en cultuuractiviteiten meer te benutten als doorgeleiding naar de regelingen bij het AFK (of andersom). Dit vereist een structurele afstemming tussen de stadsdelen en AFK, om kansrijke initiatieven op te sporen en te begeleiden in deze doorgroei. De cultuurverkenner van het AFK zouden hierin wellicht een (grotere) rol kunnen spelen. Zij zijn al actief in de buurten en kennen de spelers.

Profielen

In de totstandkoming van de Hoofdpijnen is de stadsdelen gevraagd een profiel op te stellen. Deze profielen beschrijven waar de stadsdelen zich met cultuur in onderscheiden en wat hun speerpunten voor cultuur zijn, gekoppeld aan de bredere gebiedsplannen. De concepten van de profielen zijn gedeeld en vervolgens zijn ze bestuurlijk vastgesteld en opgenomen als bijlage in de Hoofdpijnen. Uit

¹⁶ Evaluatie Totstandkoming Amsterdamse Kunstenplan 2017-2020, APE, maart 2018.

verschillende gesprekken blijkt dat de precieze functie van de profielen niet voor alle stadsdelen duidelijk is.

Blueyard is van mening, met een aantal gesprekspartners in de stadsdelen, dat in de ontwikkeling van Amsterdam als een meerpolige stad de profielen nog meer kunnen bijdragen aan een dialoog tussen de stadsdelen onderling en de centrale stad. Er kan nog beter gekeken worden naar hoe de stadsdelen elk op eigen wijze kunnen bijdragen aan het totale culturele profiel van Amsterdam.

Verbinding met AFK en Kunstraad

Daar waar de stadsdelen via de Cultuurverkenners van het AFK een verbinding hebben met het fonds, is deze er niet met de Kunstraad. Met name in de Verkenning zou hier volgens de stadsdelen extra aandacht aan gegeven kunnen worden. De Kunstraad geeft aan dat de verslagen van de cultuurverkenners bij het AFK zijn opgevraagd als input voor de Verkenning. Een wat meer direct contact tussen Kunstraad en de stadsdelen, zou door de stadsdelen op prijs worden gesteld. Echter realiseren ze zich daarbij ook dat de Kunstraad slechts over een kleine staf beschikt. Blueyard suggereerde eerder in dit rapport al een meer methodische aanpak van de Verkenning (zie pagina 21). Afstemming met de stadsdelen kan hier onderdeel van zijn.

Speerpunten

In het beleid is ruimte gemaakt voor de ontwikkeling van kunst en cultuur in de stadsdelen. In de evaluatie van het Kunstenplan 2017-2020 wordt reeds geconstateerd dat de aanwezigheid van Cultuurhuizen in de stadsdelen “een belangrijke bijdrage levert aan de pluriformiteit van het kunstaanbod en de diversiteit van makers en publiek”.¹⁷

Door de gemeente is in de afgelopen jaren ingezet op de ontwikkeling van een aantal grootstedelijke voorzieningen ook buiten het centrum. In het Kunstenplan 2021-2024 wordt ruimte gemaakt voor een inhaalslag in de stadsdelen Noord, Zuidoost en Nieuw-West.

We stellen vast dat de Stadsdelen Zuid en Oost nog niet over een cultuurhuis beschikken. In Oost is er wel een ontwikkeling in gang gezet, waarbij vijf instellingen in een multidisciplinair cultuurnetwerk de rol van Cultuurhuis willen oppakken. In hun individuele aanvragen hebben deze instellingen specifiek aandacht gegeven aan deze samenwerking en hiervoor extra middelen aangevraagd. Deze middelen zijn overwegend niet toegekend, waardoor de ontwikkeling van Cultuurhuis Oost onder druk komt te staan.

7.4. Cluster Cultuureducatie

In 2017 (bij de stelselherziening) is er gekozen voor een apart Cluster Cultuureducatie binnen het Kunstenplan, met instellingen die vanuit de subsidie

¹⁷ Evaluatie Totstandkoming Amsterdamse Kunstenplan 2017-2020, APE, maart 2018.

grotendeels gratis diensten aan scholen aanbieden.¹⁸ Het cluster valt onder directe verantwoordelijkheid van de gemeente vanwege de inhoudelijke samenhang met het (gemeentelijke) onderwijsbeleid.

De afspraken met deze instellingen en het onderwijs maken deel uit van het convenant Basispakket. Dit convenant loopt synchroon met het landelijke bestuurlijke akkoord Cultuur en Onderwijs 2013-2023. Landelijke en lokale bestuurders hebben voor een langere looptijd gekozen om te zorgen voor een structurele verankering van cultuur in het onderwijs. Op dit moment is vernieuwing van het convenant en de looptijd ervan onderwerp van gesprek op landelijk en lokaal niveau. Of er een nieuw convenant komt staat nog niet vast.

De Kunstraad pleit, bij een mogelijke beëindiging van het convenant en opheffing van het cluster, om de betreffende instellingen binnen de Amsterdam Bis te plaatsen. Dit vanwege hun belangrijke maatschappelijke en onmisbare rol voor de stad. Wij achten het verstandig om deze constructie eerst juridisch te toetsen.

Beoordeling

Het AFK is door de gemeente verzocht om de instellingen uit het Cluster Cultuureducatie te beoordelen, waarbij de bestaande afspraken met scholen (die een financiële vertaling hebben) het uitgangspunt waren. Het budget voor muziekeducatie is voor de periode 2021-2024 met € 400.000 gekort door het niet continueren van de subsidie voor muziekeducatie aan het Concertgebouw en aan Muziekschool Amsterdam Noord, om ruimte te maken voor een ophoging van de subsidie met € 400.000 aan Aslan Muziekcentrum en Het Leerorkest.

Niet voor al onze gesprekspartners was duidelijk dat de verdeelsleutel voor verdeling van het budget op basis van afspraken met scholen over de instellingen gehandhaafd moest worden. Omdat het om grotendeels gratis diensten aan scholen gaat is voor deze instellingen een uitzonderingspositie gecreëerd ten opzichte van de overige instellingen in het Kunstenplan, waarvoor een beoordeling wel degelijk tot financiële gevolgen kon leiden, zowel in positieve als in negatieve zin.

Blueyard is van mening dat het verstandig zou zijn om de instellingen binnen het cluster op gelijke wijze te beoordelen als de overige 4-jarigen en daar indien nodig ook financiële consequenties, positief dan wel negatief, aan te verbinden. Dit draagt bij aan de integraliteit van het Kunstenplan en een eenduidige beoordeling. Bovendien is het niet uit te leggen waarom deze instellingen vrijgesteld zijn van concurrentie. De voorkeurspositie die gemeente geeft aan muziekeducatie, vanwege het convenant, beperkt de kansen van andere aanvragers.

Tijdens deze evaluatie is de vraag naar voren gekomen waar de beoordeling van het Cluster Cultuureducatie het meest geëigend is: bij het AFK of bij de

¹⁸ Vanaf 2021 bestaat het Cluster Cultuureducatie uit de volgende instellingen: Aslan Muziekcentrum, Het Leerorkest, Muziekschool Amsterdam en Stichting Educatieve Projecten (SEP).

Kunstraad? Als we uitgaan van de structurele aard en werking van de instellingen en het convenant kunnen ze als onderdeel van de Amsterdam Bis worden beschouwd. De inhoudelijke expertise voor beoordeling zit zowel bij het AFK als bij de Kunstraad. Om de kennis over het gehele veld bij het oordeel te betrekken en het onderwerp cultuureducatie integraal te benaderen raden wij aan om ook in de commissie educatie te werken met dubbel-adviseurs.

Ingrepen

Ondanks dat het cluster niet openstond voor nieuwe aanvragers zijn er wel ingrepen gedaan door toevoeging van de Stichting Educatieve Projecten (SEP) en het Jongeren cultuurfonds Amsterdam. Er is geschoven met budgetten binnen het cluster (door onder meer onderbesteding bij Mocca vanwege verminderde activiteiten in het coronajaar 2020) en er is een toevoeging gedaan aan het budget door een onttrekking aan de reserve Kunstenplan voor financiering van SEP. SEP heeft aangevraagd bij het AFK, maar is toegevoegd aan het cluster omdat het AFK vanuit de 4-jarige regeling onvoldoende budget had om de aanvraag te honoreren. Het college oordeelde dat de coördinerende en faciliterende rol van SEP zowel voor scholen als het netwerk van cultuureducatieprofessionals van belang is. De toevoeging van het Jongeren cultuurfonds Amsterdam aan het cluster is budgetneutraal geweest.

Een kritische beoordeling van Muziekschool Amsterdam heeft geleid tot een tussentijdse evaluatie. Een positieve beoordeling van Aslan Muziekcentrum en Het Leerorkest hebben geleid tot een extra bijdrage. Voor Het Leerorkest betrof dit een bijdrage voor uitbreiding van de buitenschoolse cultuureducatie en voor fair pay, bij Aslan Muziekcentrum voor extra huisvestingslasten en fair pay.

Fair pay

We constateren dat Aslan Muziekcentrum en Het Leerorkest een hogere subsidie hebben gekregen, waarmee ze onder meer in staat werden gesteld om aan het principe van fair pay te voldoen. Tegelijkertijd stellen we ook vast dat niet alle instellingen binnen het Kunstenplan die omwille van fair pay een hogere subsidie hebben aangevraagd, deze ook hebben gekregen. We zouden verwachten dat hierin een meer eenduidige lijn zou zijn gevolgd.

Blueyard constateert dat het Cluster Cultuureducatie binnen het Kunstenplan feitelijk functioneert als onderdeel van de Bis, maar dan met een langere looptijd dan vier jaar.

Blueyard adviseert om bij verlenging van het convenant te overwegen om de looptijd beter aan te sluiten op die van het Kunstenplan door bijvoorbeeld een looptijd van twee keer vier jaar aan te houden in dezelfde ritmiek als het Kunstenplan. Dit gezien het feit dat veel instellingen in het Kunstenplan intensief samenwerken met instellingen uit het cluster en vice versa. Er is daarmee deels ook sprake van onderlinge afhankelijkheid.

8. Conclusies en aanbevelingen

We vatten in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen samen voor de evaluatie van de totstandkoming van het Kunstenplan 2021-2024. Dit doen we in dezelfde volgorde als die van de drie hoofdonderwerpen die we benoemen in de inleiding en hanteren dezelfde volgorde als in dit evaluatierapport, te weten:

- De integraliteit van het Kunstenplan.
- Het proces van totstandkoming van het Kunstenplan, inclusief lastendruk.
- Aandacht voor een aantal beleidsthema's en eerste ervaringen hiermee.

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de gesprekken die we voerden, de documenten die we bestudeerden, de enquête onder aanvragers met een respons van 54% en de afstemming met de onafhankelijke begeleidingscommissie. Tussentijdse resultaten zijn besproken met de gemeente, de Kunstraad, de ACI en het AFK, waar mogelijk zijn reacties verwerkt. Zoals gevraagd in de opdracht bij deze evaluatie, geven we een onafhankelijk oordeel over de totstandkoming van het Kunstenplan. We geven aan wanneer iets een oordeel is van Blueyard.

In de inleiding gaven we al aan dat de onderliggende vraagstelling breed is, het proces van de totstandkoming een uitvoerig proces is en het systeem complex. Dat maakt het rapport uitgebreid. Deze conclusies en aanbevelingen zijn daar een verdichte weergave van, waarin we soms vaktermen gebruiken en bepaalde kennis van het Kunstenplan als bekend veronderstellen. Waar mogelijk proberen we de lezers die beginnen (en eindigen) bij dit hoofdstuk mee te nemen in de belangrijkste bevindingen uit deze evaluatie. Met daarbij de kanttekening dat niet alle bevindingen meegenomen konden worden in deze samenvatting.

De conclusies en aanbevelingen zijn samengenomen per onderwerp: de integraliteit, de totstandkoming en de eerste ervaringen. Voorafgaand daaraan, benoemen we een algemene conclusie.

8.1. Algemene conclusie

We constateren dat het Kunstenplan met veel zorg en aandacht tot stand is gekomen. En dat er deze periode in het proces van totstandkoming vanuit politieke wil duidelijk is ingezet om een aantal beleidsprioriteiten te stellen. In die zin is het proces van totstandkoming en het Kunstenplan zelf, misschien meer dan voorheen, tot een actief onderdeel gemaakt van een actueel maatschappelijk debat over inclusie en verbinding met alle Amsterdammers.

Tegelijkertijd constateren we dat het Kunstenplan als systeem te complex is geworden. Mede door ingrepen in het systeem in deze periode, die bovenop

ingrepen kwamen uit voorgaande periodes. Dat heeft zijn weerslag op het proces van totstandkoming. Dat is nu niet alleen een lang proces, maar door de vele keuzes en uitwerkingen die het systeem vraagt, eveneens een complex proces.

Complexiteit maakt het systeem en het proces minder inzichtelijk. Dat is in de eerste plaats nadelig voor aanvragers. Het vergt inmiddels bijna specialistische kennis om alle stappen van het proces en alle aspecten van het systeem te doorzien. Dit geldt al voor instellingen die nu deel uitmaken van het Kunstenplan. Laat staan hoe ingewikkeld het is voor nieuwe toetreders.

In de tweede plaats wordt het systeem zelf kwetsbaar. De legitimatie van gemaakte en nog te maken keuzes wordt complexer en daarmee aanvechtbaar. Voor een systeem waarin schaarse middelen worden verdeeld en waarbij er scherpe keuzes moeten worden gemaakt, is dat onwenselijk.

Aanbeveling

Onzes inziens is de grootste opgave om te bekijken hoe het systeem eenduidiger en inzichtelijker kan worden, en het proces eenvoudiger en effectiever. Zodat het voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk is. En waar nodig recht doet aan verschillen. Hiervoor doen we in dit hoofdstuk een aantal concrete aanbevelingen.

8.2. Een integraal Kunstenplan

De gemeente gaat uit van één integraal Kunstenplan. Wij concluderen dat er sprake is van één beleidsvisie. Die is helder en wordt algemeen geaccepteerd en onderschreven als het cultuurbeleid van Amsterdam.

Er is geen integraal systeem. Het systeem in Amsterdam kent een tweedeling in een Amsterdam Bis en een deel overige aanvragers; binnen de Amsterdam Bis is er ook een tweedeling in een Amsterdam Bis op naam en op functie. Er zijn verschillende werkwijzen van de uitvoerders AFK en de Kunstraad. Volledige integraliteit is ook niet nodig. Op nationaal niveau is er een Bis en zijn er de Rijkscultuurfondsen. Dat zijn twee aparte beleidsinstrumenten die werken vanuit één beleidsvisie op cultuur.

Geen verbinding met beleidsdoelstellingen

Er is gekozen voor een strategische Amsterdam Bis die is verbonden met periodiek variabele beleidsdoelstellingen. Deze keuze is onvoldoende onderbouwd en geeft een zwak punt in het systeem. Het leidt tot een aantal risico's, zoals: periodiek veranderende invloeden op wat tot de Amsterdam Bis behoort en wat niet, een brede en mogelijk onduidelijke onderbouwing van de samenstelling van de Amsterdam Bis en daardoor meer grensproblematiek: wat hoort wel bij de Amsterdam Bis en wat niet en waarom precies. Dit staat los van het belang dat wordt gehecht aan een inclusieve Amsterdam Bis.

Het creëren van een representatieve en inclusieve Amsterdam Bis kan rekenen op draagvlak. Wij pleiten voor een duurzame oplossing om dit te bereiken. Het vereiste om voorbeeld stellend te zijn, is dat niet. Het is een gemiste kans om

diversiteit en inclusie niet op te nemen in de selectiecriteria voor de Amsterdam Bis, zoals met goed werkgeverschap wel is gebeurd.

Beperkte waarde van functies op beleid

We concluderen dat de toevoeging van de functies op beleidsprioriteiten, een stevige beleidsimpuls is geweest om het thema diversiteit en inclusie te agenderen in de Amsterdam Bis. We concluderen ook dat de functies als systeemgreep het geheel complexer maken. En dat de onderbouwing ervan gebrekkig is.

Doordat de functies zijn gekoppeld aan beleidsprioriteiten per periode biedt het instellingen die zijn benoemd in de Amsterdam Bis op functie geen zekerheid. Dit werd wel beoogd met de invoering ervan. Het biedt een symbolische waarde om benoemd te zijn als voorbeeld stellend.

De onderbouwing van een voorbeeldfunctie in de functies is te weinig concreet en leidt daarmee onvoldoende tot een transparante toewijzing. De voorbeeldfunctie heeft als criterium nadelen, bijvoorbeeld omdat het andere goed presterende instellingen dit keurmerk onthoudt. Deze instellingen kunnen net zo goed inspirerend zijn voor de sector. Het leidt bovendien onnodig tot een tweedeling tussen instellingen in de Amsterdam Bis (met en zonder keurmerk) en ten opzichte van instellingen bij het AFK (zonder keurmerk).

Aanbeveling

Voor Amsterdam kan de aansluiting op het landelijk systeem profijtelijk zijn, zoals ook blijkt uit de adviezen van de Kunstraad. In dat perspectief is het aan te bevelen om eenzelfde indeling te hanteren: één beleidsvisie, vertaald in twee beleidsinstrumenten die onderling overeenkomsten en verschillen kunnen hebben. Deze worden dan voor aanvragers inzichtelijk gemaakt.

Het doel van een representatieve en inclusieve Bis vertrekt vanuit de constatering dat de Bis vernieuwing nodig heeft. Blijkbaar biedt het huidige systeem hiervoor te weinig ruimte en is het te gesloten. Daarom adviseren wij als vertrekpunt: een funderend maar open systeem. Hiervoor zijn meerdere modellen denkbaar.

Blueyard adviseert voor de Amsterdam Bis om minimaal diversiteit en inclusie als vaste vereiste op te nemen voor alle instellingen. Net als met goed werkgeverschap is gebeurd. Instellingen worden gevraagd om naar vermogen bij te dragen aan een representatief en inclusief aanbod en bereik in de stad. De aan beleidsdoelen verbonden functies vervallen. Diversiteit en inclusie kan als criterium voor alle instellingen blijven bestaan.

In het geval dat Amsterdam kiest voor aansluiting op het landelijke stelsel en een Amsterdam Bis die ruimte biedt aan vernieuwende functies en rollen, adviseert Blueyard, als een van de mogelijke opties, een functiemodel te overwegen. Dit biedt de mogelijkheid om zowel funderende functies en wenselijke voorzieningen te definiëren, als om functionele rollen te benoemen. Zoals er ook in de landelijke Bis een functie voor de rol van ontwikkelinstelling is. Bovendien biedt het de

mogelijkheid om in een eigentijdse onderbouwing een vereiste zoals diversiteit en inclusie niet alleen als persisterende waarde op te nemen maar ook mee te nemen in een heroriëntatie op de benodigde disciplines in de Amsterdam Bis.

Aanvullend op een functiemodel is een Vrije ruimte nodig, gericht op dynamiek in de sector en doorstroom naar de Amsterdam Bis op functie. Over de omvang van en balans tussen beide onderdelen doen wij geen uitspraken. Noch over de rollen van de Kunstraad of het AFK in de beoordeling. In beide organisaties is relevante expertise aanwezig.

Aandachtspunten bij dit model, ten opzichte van de Amsterdam Bis op naam, zijn:

- Dat er oog moet zijn voor een goede balans tussen functies en Vrije ruimte.
- Dat de besluitvorming over de toekenningen voor de functies moet zijn afgerond, alvorens de advisering voor de Vrije ruimte van start gaat.
- Dat het leidt tot dubbel aanvragen van instellingen die een poging wagen voor de Amsterdam Bis en bij afwijzing een aanvraag indienen voor de Vrije ruimte.
- Dat een systeem met meer dynamiek, zoals een functiemodel, vraagt om een beoordelingsproces dat efficiënt uitvoerbaar en juridisch houdbaar is. Dit is vooral een aandachtspunt als er een meer open gedefinieerde functie komt, bijvoorbeeld zoals de ontwikkelingsfunctie in de landelijke Bis.

Het ligt voor de hand dat de Kunstraad een advies uitbrengt over een nieuwe structuur. Onze aanbeveling is om daarbij ten eerste de expertise en ervaring van het AFK nadrukkelijk te betrekken, de Kunstraad is immers ook belanghebbende. Ten tweede pleiten we ervoor om ook buiten de gebaande paden te denken en een brede consultatie te houden onder spelers die bijdragen aan een representatieve en inclusieve stad. Om de sector goed te informeren, draagvlak te creëren en waar gewenst inspraak te organiseren zou ook deze systeemwijziging besproken en beargumenteerd moeten worden in een publiek debat.

Over verschillen in beoordeling

Dat de beoordelingskaders van de Kunstraad en het AFK van elkaar verschillen is niet iedereen duidelijk. In de Hoofdlijnen is het uitgangspunt dat iedereen op dezelfde criteria is beoordeeld. Dat geldt wel voor de hoofdcriteria maar niet voor de afzonderlijke uitwerkingen. Zo ontstaat er verwarring over verschillen in de beoordeling van de Kunstraad en het AFK.

Waar de Kunstraad met het beoordelingskader dicht bij de beleidscriteria en de uitwerking blijft, maakt het AFK een vertaalslag. Die maakt het fonds als zelfstandig bestuursorgaan vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Bovendien heeft het AFK gegronde juridische en organisatorische redenen om het proces houdbaar, inzichtelijk en uitvoerbaar te maken. Zo is het inhoudelijk te verdedigen dat binnen het criterium diversiteit en inclusie de nadruk wordt gelegd op culturele diversiteit. Het nadelige effect is dat er voor aanvragers onbegrepen verschillen kunnen ontstaan in de beoordeling. Naar ons oordeel is het AFK (naast de gemeente) verantwoordelijk om onbegrip over verschillen te voorkomen.

Vanuit het perspectief van de aanvragers gaat het om de balans tussen:

- welke nadere uitwerking van criteria noodzakelijk is voor een uitvoerbare en juridisch houdbare procedure,
- welke uitwerking beleidsmatig en organisatorisch wenselijk is en
- welke *mate* van uitwerking mogelijk is als het vertrekpunt is om te werken vanuit één algemeen geldende beleidsvisie.

Dit maakt een eenduidig begrip van de beoordeling bij aanvragers en adviseurs mogelijk. Gemeente en AFK zouden het samen over de balans eens moeten zijn.

Aanbeveling

Het is van belang voor aanvragers inzichtelijk te maken op welke onderdelen de criteria of de uitwerking daarvan gelijk zijn en waar niet. Zoals voor de uitwerking voor de Amsterdam Bis en bij het AFK. Vervolgens is het uitgangspunt dat waar het beoordelingskader gelijk is, de beoordeling zo gelijk mogelijk is.

Als in de uitwerking van de beleidscriteria de visie van het AFK en van de gemeente van elkaar afwijken, zou dat duidelijk moeten blijken in het proces van totstandkoming van het beleid en expliciet moeten worden gemaakt in de Hoofdpijnen.

8.3. Verloop van de totstandkoming

De planning is op een aantal onderdelen niet gehaald. Dat heeft geleid tot een verkorte indientermijn voor aanvragers en een late start van de besluitvorming.

- Voor de ontwikkelfase was er geen planning. We constateren dat de stappen in deze fase later zijn opgestart dan in de voorgaande periode.
- In de beleidsfase heeft het proces vertraging opgelopen door onverwachte juridische complicaties. Dit ging ten koste van de indieningstermijn voor de aanvragers.
- In de adviseringsfase heeft de Kunstraad de planning gehaald.
- In de adviserings- en besluitvormingsfase heeft het AFK de planning gehaald.
- De besluitvormingsfase voor de Amsterdam Bis liep door tot twee weken voor de start van de kunstenplanperiode. Daardoor hebben instellingen lang in onzekerheid gezeten.

Aanbeveling

Blueyard is van mening dat de gemeente meer regie had kunnen voeren op het realiseren van de planning, bijvoorbeeld ook door de Kunstraad te vragen vroeger adviezen voor het Kunstenplan uit te brengen. Ook had de gemeente ervoor kunnen kiezen geen nieuwe inbreng uit kunstenplanadviezen van de Kunstraad mee te nemen na de debatten met de sector.

De gemeente is de regisseur van het proces van de totstandkoming en zou die rol beter kunnen organiseren door uit te gaan van een vaststaande planning voor de procedure elke vier jaar. Naast een vast ritme, is het ook het overwegen waard om eerder te starten met de procedure.

Publiek debat over een stelselwijziging

Het was chiquer geweest als de stelselwijziging, die uiteindelijk uitmondde in de toevoeging van de functies, onderdeel was geweest van een debat met de sector. Dit om de sector goed te informeren en draagvlak te creëren. Dat de inrichting en samenstelling van de Amsterdam Bis vooral via informeel overleg tot stand is gekomen, zien we als een effect van een gebrekkige planning en van onvoorziene omstandigheden door juridische belemmeringen.

Op basis van deze evaluatie kunnen we geen constatering doen bij de vraag of de juridische obstakels eerder voorzien hadden kunnen worden. Dat zou een nadere juridische analyse vragen.

Naar onze mening had de Kunstraad een signaal kunnen afgeven over de wenselijkheid van transparantie en een publiek debat over een stelselwijziging. Het heeft immers ook gevolgen voor de transparantie van het eigen adviesproces en de rol als onafhankelijk adviseur van het college en de gemeenteraad.

Aanbeveling

Een langdurig en op onderdelen complex proces met vele actoren kan niet vaak genoeg helder in beeld en onder de aandacht worden gebracht. Het verdient aanbeveling om zowel naar de sector, als naar de betrokken gemeenteraadsleden informerende bijeenkomsten gericht op het proces en niet op de inhoud te organiseren. Dit kan zowel bij aanvang als in updates tijdens het proces.

Voor voldoende transparantie in het proces is het aan te bevelen om tijdig opdrachten te formuleren voor de (aanvullende) adviezen van de Kunstraad. Alle adviezen die raken aan het Kunstenplan dienen bekend te zijn voorafgaand aan de debatten met de sector.

Omdat de periodieke vaststelling van cultuursubsidies een verdeling is van schaarse middelen, die vallen onder de Algemene Wet Bestuursrecht, is het aan te bevelen om altijd een juridische toets te doen. In ieder geval bij elk advies of ingreep die uitgaat van een verandering.

De Verkenning als startpunt

De Verkenning zelf geeft relevante inzichten voor de Contouren. Doordat de gemeente in de opdracht voor de Verkenning al aandachtspunten meegeeft, is dit het feitelijke startpunt. Nu wordt de publicatie van de Verkenning gezien als startpunt van de cyclus en de Contouren als het startpunt van beleid. Hoe eerder er inzicht is in de beleidsaccenten hoe eerder de sector en betrokken actoren daarop kunnen reageren of anticiperen.

Aanbeveling

Wij adviseren gehoor te geven aan het verzoek van de AFK en de sector aan de Kunstraad om de Verkenning uit te voeren met een meer methodische aanpak. Zo zouden van tevoren de onderzoeksvragen en onderwerpen gedeeld kunnen

worden met de gesprekspartners en zou beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden waarop bevindingen gebaseerd zijn en hoe adviezen onderbouwd zijn.

Contouren en het doel van de debatten

In de Contourennota werd direct duidelijk wat de belangrijkste beleidsprioriteit zou worden: diversiteit en inclusie. Dit was het meest concreet uitgewerkt. Het is terecht dat dit een belangrijk onderwerp was tijdens de debatten met de sector.

Dat de gemeente de betrokkenheid van de sector organiseert, wordt gewaardeerd. De invulling ervan wordt door de sector als te weinig richtinggevend ervaren. Het programma van de debatten is erg breed en gericht op een open dialoog. Het ontbreekt aan een doelstelling bij wat de debatten zouden moeten opleveren.

De ACI opereert op momenten meer als vertegenwoordiger van de sector dan als belangenbehartiger, omdat deelbelangen ruis veroorzaken. Daardoor ontbreekt het de culturele sector in Amsterdam op deze momenten aan een eenduidige belangenbehartiging.

Aanbeveling

Omdat de debatten wel op prijs worden gesteld, adviseren we de doelstelling van de debatten van tevoren helder te formuleren, en ook de uitkomsten te delen met de sector. Dit om te voorkomen dat ze aan belangstelling en betekenis verliezen.

Een agenda voor belangenbehartiging voor de culturele sector van Amsterdam, al dan niet met een onderscheid naar Amsterdam Bis en Niet-Amsterdam Bis, zou een kwalitatieve impuls zijn voor de discussie over het cultuurbeleid van Amsterdam en de hele totstandkoming van het Kunstenplan.

Hoofdpijnen worden gedeeld

De beleidsprioriteiten uit de Hoofdpijnen worden door de sector breed gedeeld en gewaardeerd. De vertaalslag naar beleidscriteria is over het algemeen duidelijk. Het is voor de sector en de raadsleden onduidelijk dat met het vaststellen van de Hoofdpijnen er tegelijk twee verschillende beoordelingskaders worden vastgesteld. Hierin ligt de basis voor verschillen in beoordeling door de Kunstraad en het AFK.

Aanbeveling

Met de Hoofdpijnen wordt de ontwerpfasen afgerond en worden de regels voor het Kunstenplan bepaald. Het belang van deze processtap mag explicieter toegelicht worden, met name aan de raadsleden, die op dat moment besluiten nemen die ook later in het proces impact hebben. Het mag duidelijker zijn wat behoort tot de algemeen geldende beleidsvisie en waar er verschillen zijn.

Goede adviezen en goede samenwerking

De adviezen van de Kunstraad en de adviezen en besluiten van het AFK zijn tijdig afgerond en als voldoende beoordeeld. De afstemming tussen de Kunstraad en het AFK in de voorbereiding op de advisering en over de dubbel aanvragers, verliep naar tevredenheid.

Door het verschil in werkwijze tussen AFK, doordat AFK op grote schaal (onderbouwde) keuzes moet maken, en Kunstraad blijft er bij aanvragers een beeld hangen dat het AFK strenger oordeelt dan de Kunstraad. Dat verschil contrasteert voor hen met het uitgangspunt van een integraal Kunstenplan.

Aanbeveling

Een verbeterpunt bij de Kunstraad kan zijn dat een kritisch oordeel wordt opgevolgd met een kritisch advies. Bijvoorbeeld in een toekenning onder voorwaarden, zoals een ja, mits... of nee, tenzij... Bij het AFK kan een verbeterpunt zijn om voorzichtig te zijn in al te specifieke uitwerkingen van de criteria. Dat voorkomt onbegrepen verschillen.

Toegenomen lastendruk

Zoals te verwachten viel is de administratieve lastendruk voor aanvragers gestegen. Dit komt onder meer door het extra actieplan dat moest worden opgesteld, dat dubbel aanvragers meer tijd nodig hadden en mogelijk door de ervaren tijdsdruk door de verkorte aanvraagtijd.

Het uitvoeren van een nulmeting is nuttig, maar had beter op een ander moment gekund. Door het uit het aanvraagproces te halen en later te doen, had dit tot minder druk voor de aanvragers geleid. Een verplichtend karakter had bovendien voor een betere representativiteit gezorgd.

Aanbeveling

Minder complexiteit, ofwel meer eenvoudige en inzichtelijke procedures, kunnen de lastendruk verlichten.

Een *quick win* is om nut en noodzaak van de gevraagde informatie in formulieren af te wegen tegen de lastendruk. De gemeente kan vervolgens een heroverweging maken van de gevraagde hoeveelheid informatie.

Het afstemmen van de in formulieren gevraagde gegevens en informatie met de landelijke Bis of de Rijkscultuurfondsen, kunnen leiden tot minder lastendruk.

Heroverweeg het meten van de lastendruk voor het Kunstenplan. Veruit de meeste aanvragers hebben toch een meerjarenplan. Zij vragen ook subsidie aan buiten de gemeente en bij private fondsen. Wat het effect van het Amsterdamse beleid is op de lastendruk is naar ons oordeel niet goed te meten. Het is natuurlijk mogelijk een diepteonderzoek te doen. Daarvan vragen we ons af of het tot concrete aanbevelingen kan leiden die voor aanvragers echt een verschil kunnen maken.

Besluitvorming conform de regels

De besluitvorming bij het AFK is volgens de regels verlopen. Dat er discussie was naar aanleiding van enkele subsidiebesluiten van het AFK is niet verwonderlijk omdat bij het AFK de meeste scherpe keuzes gemaakt moeten worden wegens een beperkt budget.

De discussie over de instellingen onder de zaaglijn is versterkt door de omstandigheden, zoals:

- Dat de inschatting voor het budget voor de discipline theater onjuist was.
- Dat de benoemingen in de functies vooral een effect had op hetzelfde budget.
- Dat het midden in de coronacrisis moeilijk is om instellingen onder de zaaglijn definitief te laten vallen.
- Dat er op onderdelen verwevenheid was met de gemeentelijke rol voor vastgoed en erfgoed.
- Een beperkt cultuurbudget versus een bloeiende sector met veel instellingen die blijkbaar kwalitatief goede en honoreerbare voorstellen doen.

Gedacht vanuit de rol van het bestuursorgaan en tegen de achtergrond van de omstandigheden is het voor ons een vraag of het terecht is om de oplossing bij het AFK te beleggen. Het door het gemeentebestuur beschikbaar gestelde budget bij het AFK is een gegeven. De coronacrisis is ook voor het AFK een externe factor. De verwevenheid met vastgoed en erfgoed is voor het AFK geen criterium, zoals door het gemeentebestuur vastgelegd in de Hoofdlijnen.

Uitzonderlijke ingreep bij het AFK

In deze omstandigheden raakte op de achtergrond dat confronterende adviezen en pijnlijke besluiten horen bij het verdelen van schaarse middelen op basis van peer-review. Dat staat los van het AFK, en kan ook gebeuren bij toekenningsbesluiten door het gemeentebestuur op basis van adviezen van de Kunstraad.

Dat het gemeentebestuur het AFK heeft verzocht om een aantal gevallen onder de zaaglijn te repareren met budget uit andere regelingen van het AFK, staat op gespannen voet met de rol van een fonds dat juist op afstand staat en bedoeld is om juist dynamiek – oftewel in-, door- en uitstroom – te stimuleren. Het is waarschijnlijk dat de door de coronacrisis gevoelde druk om niemand te laten vallen, tot deze uitzonderlijke ingreep heeft geleid.

De herstellingrepen zijn ten koste gegaan van budgetten voor de Ontwikkelregeling en de projectenregeling. Ondanks dat er afspraken zijn over mogelijke vrijval die ten goede kan komen aan het budget van de regelingen, zien we een risico voor de dynamiek en het initiatief in de sector. Dat is nadelig voor de culturele humuslaag van Amsterdam en daarmee ligt er al een hypotheek op het volgende Kunstenplan.

Aanbeveling

Neem de vooruitblik op de kwantitatieve ontwikkeling binnen disciplines mee in de Verkenning of overweeg een externe toets op de doorrekeningen van het AFK.

Laat het AFK als fonds op afstand juist bijdragen aan een minder complex systeem, door de aanwezige kennis en expertise te benutten. Voorwaarde is dat de context waarin het fonds opereert goed begrepen wordt: een dynamische context met een hoge druk op het subsidiebudget.

Overweeg opnieuw om extra middelen toe te voegen aan de Ontwikkelregeling of de projectenregeling, om vernieuwing en dynamiek in de sector te kunnen blijven stimuleren, mede met het zicht op een volgend Kunstenplan.

8.4. Eerste ervaringen

De evaluatie omvat een inventarisatie van de eerste ervaringen. De nadruk ligt op diversiteit en inclusie, spreiding in de stad, waaronder ook de samenwerking met de stadsdelen, en het Cluster Cultuureducatie.

Duidelijk effect op diversiteit en inclusie

De prioriteit die is gegeven aan diversiteit en inclusie heeft veel aandacht gekregen en in eerste aanleg al effect gesorteerd. Het merendeel van de aanvragers heeft er meer aandacht aan besteed en er zijn uitgebreide discussies gevoerd in de sector over het belang van dit thema. Er zijn twee aandachtspunten. Ten eerste dat er juist op dit centrale thema verschillen in beoordeling zijn, door afwijkende beoordelingskaders. Ten tweede dat het juist voor diversiteit en inclusie nadelig is dat er nu minder budget is in de projectenregeling van het AFK.

Het is ons onvoldoende duidelijk geworden waarom de beleidscriteria, of meer specifiek het criterium diversiteit en inclusie, onvoldoende houvast bieden om vernieuwing door te voeren binnen de bestaande Amsterdam Bis. Bijvoorbeeld door te vragen om een scherpe beoordeling en zo verandering af te dwingen.

Aanbeveling

Maak meer gebruik van de kracht van beleidscriteria. Een duidelijke (en strenge) beoordeling in combinatie met financiële consequenties – positief dan wel negatief – kunnen een effectief middel voor verandering zijn.

Samenwerking met stadsdelen

Er liggen kansen voor nog meer samenwerking tussen de stadsdelen onderling en tussen de stadsdelen en de centrale stad. Afstemming kan leiden tot een gezamenlijke visie op het samengestelde cultuurprofiel van de stad en de spreiding van het aanbod in de stad.

Aanbeveling

Zet in op een doorlopende ontwikkellijn van belangwekkende initiatieven voor de stadsdelen naar het AFK en het Kunstenplan. Kijk of de Cultuurverkenner van het AFK hierin een (sterkere) rol kunnen spelen.

Status aparte voor Cluster Cultuureducatie

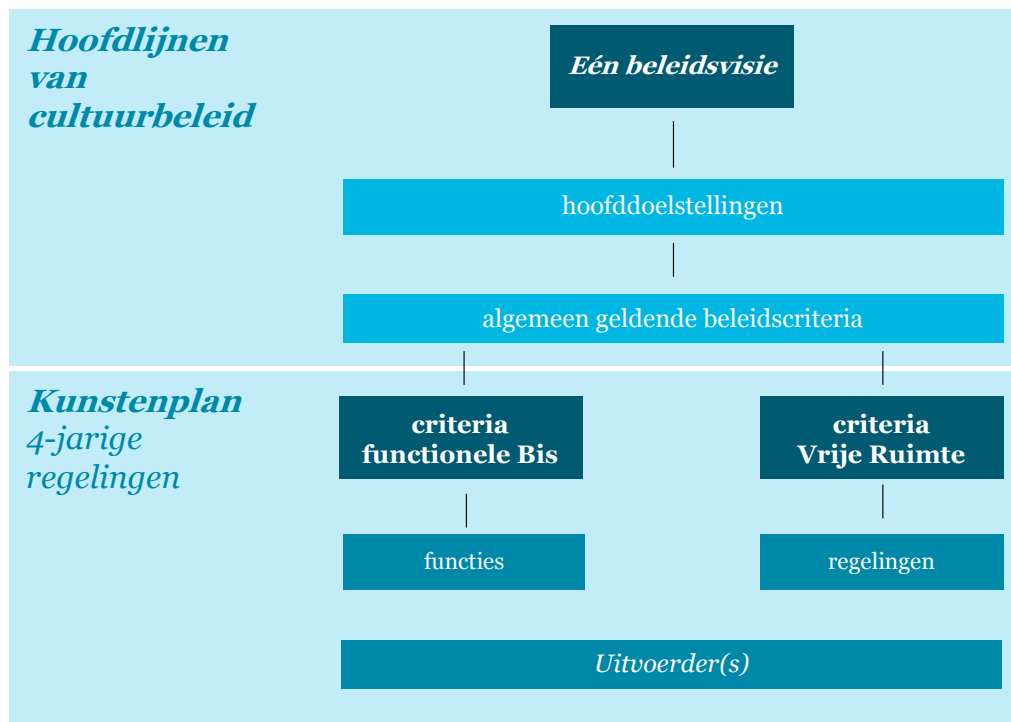
De *status aparte* van het Cluster Cultuureducatie leidt tot een tweedeling in muziek- en cultuureducatie, tot vrijstelling van concurrentie en een andere behandeling van de instellingen in dit cluster. Door de langere looptijd van de afspraken met het onderwijs is er eigenlijk sprake van een visitatieprocedure.

Aanbeveling

Laat in het cluster financiële consequenties toe van beoordelingen voor een gelijk speelveld in de cultuursector. Overweeg om het Cluster Cultuureducatie bij de Kunstraad onder te brengen, gezien het structurele en langlopende karakter ervan. Benut bij de beoordeling ook de expertise van het AFK. Zorg ondanks een langere looptijd van afspraken dat deze is afgestemd op de cyclus van het Kunstenplan.

8.5. Tot slot: de definitiekwestie

In de inleiding constateerden we al dat het begrip Kunstenplan verschillend gebruikt wordt. Soms als naam voor het hele beleid, soms voor de 4-jarige regeling en soms wordt de nota met de naam Kunstenplan bedoeld. Onderstaand doen we een voorstel waarin we uitgaan van één beleidsvisie wordt beschreven in de Hoofdpijnen van het cultuurbeleid en de term Kunstenplan verwijst naar de 4-jarige regeling voor cultuursubsidies.



Heldere definities, een eenduidig systeem en een inzichtelijk proces zullen het Kunstenplan, de culturele sector en de stad Amsterdam ten goede komen.



Keizersgracht 100-104
1015 CV Amsterdam, the Netherlands
info@blueyard.nl
www.blueyard.nl