

Aan:
leden van de gemeenteraad

i.a.a.:
College van Burgemeester en wethouders
Directie gemeente Deventer

Deventer, 23 mei 2023

Kenmerk : RKC 2023 – 1
Behandeld door : L.S. Gerritsen **Bijlage** : **Nota van bevindingen**
Onderwerp : Onderzoeksrapport cultuuraanbod/beleid Deventer

Geachte voorzitter en leden van de raad,

In juni 2022 hebben wij u geïnformeerd over het besluit van de rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar het cultuuraanbod en cultuurbeleid in de gemeente Deventer.

In de aankondiging van dit onderzoek gaven wij aan dat er de laatste jaren veel discussie in de gemeente Deventer is rond het cultuurbeleid, het vaststellen van een visie en een eventuele sluitende begroting die past deze visie. Het onderwerp cultuur blijft actueel, bewijst de discussie rondom het Burgerweeshuis en de Nieuwe Keizer. In dit onderzoek heeft de rekenkamer gepoogd om gerichte en gedragen informatie aan te dragen over het cultuuraanbod in Deventer. Hopelijk kan deze informatie van waarde zijn voor eventuele discussies in de toekomst over cultuur.

In deze rekenkamerbrief lichten we doel- en vraagstelling, de opzet en de uitkomsten van het onderzoek toe. De brief eindigt met de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer formuleert op basis van de bevindingen. De nota van bevindingen is toegevoegd als bijlage.

Doel- en vraagstelling

Met de vaststelling van de Cultuurvisie “Boeien en Bloeien” medio 2019, heeft de gemeenteraad het culturele kader vastgesteld voor de periode 2021-2024. De rekenkamer richt zich op de vraag of de geformuleerde ambities en het bestaande cultuuraanbod passen bij de gemeente Deventer. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Past het culturele aanbod in de gemeente Deventer bij de huidige en toekomstige omvang van de gemeente en bij de geformuleerde beleidsambities op het gebied van cultuur? En hoe verhouden de maatschappelijke opbrengsten van cultuur zich tot de cultuurlasten?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd:

- Hoe verhoudt zich het huidige culturele aanbod in Deventer tot vergelijkbare gemeenten in Nederland?
- Wat is de culturele positie van de gemeente Deventer in de regio? Hoe positioneert de gemeente zich in regionaal cultuurbeleid?
- Is het huidige aanbod passend voor de huidige en toekomstige omvang/bevolkingsgroei van de gemeente Deventer?
- Welke ambities heeft gemeente Deventer gesteld in haar cultuurbeleid en zijn deze SMART geformuleerd?
- Hoe zijn deze ambities vertaald naar beleidsdoelstellingen (en zijn ze SMART)?

- Welke rol heeft de raad gespeeld bij de kaderstelling van het cultuurbeleid en de controle op de uitvoering?
- Wat is de invloed van de coronacrisis geweest op de uitvoering van het cultuurbeleid?
- Wat zijn de maatschappelijke opbrengsten en cultuurlasten voor de gemeente? Hoe verhouden de uitgaven zich tot de opbrengsten?

Voor de beantwoording van de deelvragen is een normenkader opgesteld. Dit normenkader is terug te vinden in bijlage 1 van de nota van bevindingen. In dit normenkader wordt aangegeven met een kleurencodering hoe de gemeente scoort op de verschillende normen.

Opzet van het onderzoek

De rekenkamer Deventer heeft I&O research gevraagd om het onderzoek uit te voeren en zij hebben als eindproduct een nota van bevindingen opgeleverd. De activiteiten van het onderzoek naar het cultuuraanbod en cultuurbeleid in de gemeente Deventer bestonden uit:

- Bronnenstudie
- Interviews
- Peiling onder bevolking Deventer
- Kennissessie MKBA voor raad

Er zijn door het onderzoeksbureau 16 interviews gehouden met vertegenwoordigers van culturele instellingen, ambtenaren en de wethouder. In de kennissessie op 7 september 2022 heeft het bureau de voor- en nadelen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) in de culturele sector toegelicht aan de gemeenteraad. De bovenstaande activiteiten hebben geleid tot een concept nota van bevindingen, die ter controle van de feitelijke juistheid en volledigheid voor hebben gelegd aan de ambtelijke organisatie (ambtelijk wederhoor). Op basis van de nota van bevindingen heeft de rekenkamer haar aanbevelingen geschreven.

Conclusies

Deze paragraaf licht kort toe wat de hoofdconclusies zijn van het onderzoek. De hoofdconclusies zijn onderbouwd met bevindingen uit de nota van bevindingen. Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij naar de nota van bevindingen (bijlage 1). De voornaamste conclusies uit het onderzoek zijn:

1. De gemeente Deventer heeft de culturele basis op orde voor de huidige en toekomstige bevolkingsomvang

De benchmark met andere gemeenten wijst uit dat de gemeente Deventer relatief hoog scoort op het culturele aanbod in vergelijking tot vergelijkbare gemeenten. De relatieve culturele score stijgt ook over de jaren. Ook bij een vergelijking met grote gemeenten in Oost-Nederland komt Deventer (als kleinste gemeente) er bovengemiddeld uit.

De uitkomsten van de benchmark worden ondersteund door de interviews met de culturele instellingen waaruit blijkt dat zij tevreden zijn over het brede cultuuraanbod in de gemeente. Daarnaast maakt ook de peiling onder inwoners van Deventer duidelijk dat een meerderheid positief oordeelt over het cultuuraanbod in de gemeente Deventer. Op basis van de resultaten uit de interviews, peiling en de benchmark kan worden geconcludeerd dat in Deventer de culturele basis op orde is.

Ondanks dat de culturele basis op orde is in de gemeente Deventer zijn er ook aandachtspunten aan te wijzen voor het culturele aanbod:

- Vanuit de culturele sector zijn er zorgen over twee vastgoeddossiers (Burgerweeshuis en De Nieuwe Keizer/Deventer Schouwburg) en over het volume van culturele broedplaatsen en ateliers.
- Ondanks dat de maatschappelijke opbrengsten positief gewaardeerd worden door deelnemers van de peiling, is er wel onderscheid te maken tussen verschillende groepen inwoners (opleidingsniveau en leeftijd). Niet iedereen profiteert gelijkmatig van

het cultureel aanbod en de behoeften naar - en het belang van - het aanbod lopen uiteen. Voor een deel van de wo'ers (38%) en hbo'ers (26%) is het een reden om in Deventer te wonen, maar voor mbo'ers (11%) is dit aanzienlijk minder een reden om in Deventer te wonen. Mbo'ers zijn in gehele minder positief over de waarden van cultuur en ze willen ook minder betalen voor cultuur. Ook uit de wensen van de peiling blijkt dat één van de wensen is (financieel) laagdrempelige, inclusieve en toegankelijke cultuur. Hierdoor is de vraag aan de orde of elke inwoner van Deventer voldoende wordt bereikt? Een nadrukkelijk aandachtspunt is daarom de inclusiviteit van het cultuuraanbod.

- De relatieve score op popmuziek en klassieke muziek is lager.

2. Cultuurlasten van de gemeente Deventer zijn relatief hoog

De gemeente Deventer scoort relatief hoger op cultuurlasten per inwoner in vergelijking tot andere gemeenten (80.000-120.000 inwoners) als ook de investeringen in vastgoed en de afschrijvingen daarvan worden meegenomen. De cultuurlasten zijn tussen 2019 en 2022 sterk gestegen door investeringen in vastgoed, deze keren vervolgens terug als kapitaallasten. Een andere oorzaak voor de hogere cultuurlasten zijn de uitgaven op erfgoed en de bibliotheek. Tegenover de hogere cultuurlasten staat wel dat Deventer ook de hoogste cultuurinkomsten realiseert (+/- 14% van de uitgaven) van de gemeenten tussen 80.000-120.000 inwoners. Tevens heeft Deventer bovengemiddelde scores op benchmarks voor cultuuraanbod en positieve waardering van het aanbod (zie conclusie 1).

3. Ambities zijn niet het startpunt van beleidsontwikkeling

Een conclusie uit het onderzoek is dat de cultuurvisie nauwelijks ambities bevat en dat er geen uitgewerkt toekomstperspectief voor cultuur in Deventer is, gelinkt aan de bredere ontwikkelagenda van gemeente Deventer (zie ook conclusie 4). De vraag wat de stip op de horizon voor cultuur is in de gemeente Deventer blijft onbeantwoord.

De ambities vanuit het veld worden wel benoemd in de cultuurvisie, maar onduidelijk is of de gemeente deze ambities ook overneemt en onderdeel maakt van haar beleid. Wel is duidelijk dat door het beperkte budget niet alles uitvoerbaar is, maar vervolgens worden er geen gerichte keuzes gemaakt, wat wel en wat geen beleidsprioriteit heeft. Dit is een deficiëntie en vanuit het culturele veld is de wens voor meer duidelijkheid over het lange termijnperspectief van het culturele beleid in de gemeente Deventer.

Met een motie in 2019 heeft de raad gevraagd om een cultureel perspectief voor 2030 op te stellen. Deze is verwerkt in het uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024. Echter het uitvoeringsprogramma krijgt een bijzonder karakter, omdat in één document de ambities, beleidsdoelstellingen en uitvoering worden genoemd. Het uitvoeringsprogramma is nu meer dan de uitvoering van de cultuurvisie. Ondanks dat er uitgangspunten zijn geformuleerd in de cultuurvisie, was een visie/toekomstperspectief niet het startpunt voor het formuleren van cultuurbeleid in Deventer.

4. Aantrekken van jonge creatieve stedelingen/vitale ouderen vraagt een integrale aanpak

In het uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024 formuleert de gemeente de ambitie om bevolkingsgroei te realiseren door zich te focussen op de creatieve stedeling¹. In de omgevingsvisie wordt gesproken over zowel creatieve stedelingen als vitale ouderen. Deze ambitie heeft ook consequenties voor het aanbod en programmering in de cultuursector, passend bij de wensen en voorkeuren van deze doelgroepen. De link met deze ambities en wat dit in de praktijk betekent voor het cultureel aanbod is echter niet uitgewerkt in cultuurvisie en het uitvoeringsprogramma. Daarnaast wordt niet gemonitord wat deze doelgroep beweegt in

¹ Amendement "Creatieve Stedeling" (18-11-2020) heeft het woord stedeling vervangen door mens. Toelichting hierbij is dat de focus op de creatieve stedeling als impuls prima is, maar dat dit echter niet de overkoepelende ambitie kan zijn. De creatieve stedeling is namelijk één doelgroep en dit in strijd is met de inclusieve doelstelling van de cultuurvisie.

hun voorkeuren en wensen ten aanzien van het cultuuraanbod en hoe dit zich verhoudt tot het bestaande aanbod (zoals popmuziek en klassieke muziek die relatief minder goed scoren, zie conclusie 1).

Een passend aanbod voor de jonge creatieve stedeling reikt echter verder dan enkel cultureel aanbod. Het gaat ook om betaalbaar wonen, goede verbindingen (OV, fiets, auto), goede horeca en het aantrekkelijk vormgeven van stadsdelen. Concluderend, het vergroten van de aantrekkingskracht van Deventer voor de creatieve stedeling vraagt om een integrale aanpak die op dit moment niet is uitgewerkt in de cultuurvisie en ontwikkelagenda. Dit vereist ook dat het culturele aanbod wordt gekoppeld aan andere beleidsterreinen.

5. Uitgewerkte onderbouwde afweging in de beleidsvisie en uitvoeringsprogramma tussen maatschappelijke opbrengsten en cultuurlasten ontbreekt.

Er is geen sprake van een uitgewerkte onderbouwde afweging in de beleidsvisie en uitvoeringsprogramma tussen maatschappelijke opbrengsten en cultuurlasten. Dit bemoeilijkt het maken van gerichte keuzes waar te investeren. Een afweging wordt inzichtelijker en transparanter als de maatschappelijke opbrengsten en culturele lasten in kaart zijn gebracht. Eén van de middelen om maatschappelijke opbrengsten uit te werken is door de opbrengsten te vertalen naar geld. Dit kan door de inzet van een Maatschappelijke-Kosten-Baten-Analyse (MKBA). Deze MKBA is in gemeente Deventer tot op heden nog niet ingezet.

6. Het onderzoeken van het publieksbereik is essentieel voor vitaliteit van de cultuursector

In het uitvoeringsprogramma cultuur wordt gevraagd/opgedragen aan de sector om in kaart te brengen en monitoren welke culturele behoeften bezoekers hebben, waar de programmering en marketing vervolgens in op kan spelen. Corona heeft de uitvoering van het monitor-onderzoek bemoeilijkt waardoor er op dit moment geen zicht is op het gedrag en behoefte van bezoekers. Hierdoor ontbreken handvatten om het herstel van de culturele sector te stimuleren.

7. Regionale positionering is onvoldoende uitgewerkt

Het lijkt lastig te zijn voor Deventer om beleidsmatig een duidelijke focus te vinden in regionaal verband (IJsselvallei, Stedendriehoek, Oost-Nederland). Regionale samenwerking in Oost-Nederland, als specifieke beleidsdoelstelling, is niet uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma cultuur. In het culture veld wordt ook niet een duidelijke beleidsmatige sturing ervaren vanuit de gemeente en is er sprake van regionale samenwerking op basis van ad hoc initiatieven uit de culturele sector zelf.

8. Stevige kaderstelling door de raad

De raad heeft (zeer) duidelijke positie gekozen als reactie op de gepresenteerde cultuurvisie in 2019. De raad heeft in de bespreking van de cultuurvisie acht moties aangenomen, met grote invloed op het beleid. Het uitvoeringsprogramma cultuur uit 2020 is daarmee in sterke mate door de raad vormgegeven.

9. De gemeente heeft adequaat beleid gevoerd om schade van corona te beperken

De coronacrisis heeft een grote invloed gehad op de culturele sector in Deventer en op het gemeentelijk beleid. De gemeente heeft beleidsmatig adequaat gereageerd op de effecten die corona had op de culturele sector. Door het instellen van het Coronaloket Culturele Subsidies en de (niet strikt geoormerkte) landelijke uitkeringen volledig te besteden aan de culture sector heeft de gemeente de effecten van corona verzacht. Een verbeterpunt vanuit de gemeente en de culturele sector is dat meer aandacht voor makers (vaak zzp'ers) noodzakelijk was geweest.

Aanbevelingen

Op basis van de nota van bevindingen doet de rekenkamer Deventer de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Positioneer cultuur in een brede agenda

Samenhangend beleid ontbreekt om samen met de culturele instellingen gericht in te spelen op de gewenste groei van specifieke gewenste doelgroepen en veranderende demografische kenmerken (zie conclusie 4). Dit vraagt om een integrale aanpak waarin cultuur wordt gerelateerd aan andere beleidsterreinen (mobiliteit, duurzaamheid, economie etc.). Welke pull-factoren versterken elkaar? En hoe trek je je beoogde doelgroep voor groei naar de gemeente Deventer? Dit sluit aan bij de beleidsdoelstelling uit het uitvoeringsprogramma om nauwer samen te werken met andere gemeentelijke programma's om de waarde van cultuur ook binnen het sociaal, economisch en ruimtelijk domein in te zetten, maar tot op heden heeft dit nog onvoldoende vervolg gekregen.

Aanbeveling 2: Vergroot het instrumentarium en pas een MKBA toe op projectniveau.

De discussie over cultuur beperkt zich veelal tot de financiële kaders en in mindere mate tot de opbrengsten van cultuur (zie conclusie 5). De afweging wordt transparanter en vollediger wanneer zowel de lasten als de opbrengsten inzichtelijk zijn. De rekenkamer adviseert om meer te gaan werken met de maatschappelijke opbrengsten van cultuurbeleid (bijv. in subsidievoorwaarden) om de afweging vollediger te maken.

Er zijn enkele MKBA-analyses gedaan om de kosten en baten van het cultureel aanbod in Nederland in beeld te brengen, voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de gemeenten Amersfoort en Utrecht. Uit deze onderzoeken blijkt dat een investering in cultuur meer oplevert dan het kost (respectievelijk 5 en 15% rendement). In het uitvoeringsprogramma in 2020 is geconstateerd dat een MKBA gericht op het totale cultuurbeleid, een complexe, gedetailleerde en kostbare exercitie is voor de gemeente Deventer.

De rekenkamer Deventer beveelt niet direct aan om deze analyse voor gemeente Deventer te herhalen voor het totale cultuurbeleid, maar pleit juist voor het toepassen van een MKBA op projectniveau, bijvoorbeeld bij een locatiekeuze. Dit instrument kan van meerwaarde zijn voor toekomstige besluitvorming en kan ook worden ingezet buiten projecten uit de culturele sector. De MKBA is een hulpmiddel om een besluit te nemen en kan de politieke discussie tot de kern brengen (feiten en percepties scheiden). In de MKBA is er nadrukkelijk aandacht voor o.a. de zachte waarden en positioneert hiermee cultuur in een bredere agenda.

Aanbeveling 3: Monitor het publieksbereik en onderzoek welke doelgroepen je niet bereikt

In de cultuurvisie 2021-2024 benoemt het college van B&W dat alle inwoners kunnen meedoen en kunnen genieten van kunst en cultuur. Ze hebben het voornemen om samen met het veld aan de slag te gaan om het bereik onder bewoners en bezoekers van Deventer te vergroten. Door corona is deze beleidsdoelstelling niet behaald (zie conclusie 6).

Met deze aanbeveling wil de rekenkamer Deventer het belang van deze doelstelling benadrukken voor een toekomstbestendig cultuuraanbod in Deventer. Het uitvoeren van een onderzoek naar het publieksbereik, op basis van het monitoren, is belangrijk om te toetsen wie er wordt bereikt en nog belangrijker wie er niet wordt bereikt (oftewel, hoe inclusief is het cultuuraanbod in Deventer?). Het kan een antwoord zijn op waar nog groei en potentie zit voor de culturele instellingen. Tegelijkertijd is het ook een vraag aan de politiek, hoe inclusief moet het cultuuraanbod in de gemeente zijn (zie conclusie 1)?

Het monitoren van het publieksbereik geeft daarnaast aanwijzingen of het huidige cultuuraanbod en programmering passend is en blijft voor de gemeente Deventer in de toekomst. Met behulp van de monitor kan er ook iets worden gezegd over de trekkracht van Deventer op inwoners uit de regio Oost-Nederland (en andere bezoekers buiten Deventer). Is Deventer aantrekkelijk op cultureel gebied en vervult het een regiofunctie?

Resumerend adviseert de rekenkamer het college om het monitoren van het publieksbereik zo spoedig mogelijk te hervatten en op basis van de resultaten de volgende vragen te beantwoorden en te betrekken in een nieuwe cultuurvisie:

- Hoe inclusief is het cultuuraanbod in Deventer?
 - Welke mensen bereiken onze culturele instellingen wel en welke niet?
 - Waar zit groei en potentie voor de culturele instellingen?
 - Wat betekent dit voor het cultuuraanbod in de gemeente Deventer?
- Is Deventer aantrekkelijk op cultureel gebied voor mensen buiten Deventer?
 - Vervult Deventer een regiofunctie en wat betekent dat voor het cultuuraanbod?
 - Wat betekent de aantrekkelijkheid voor het culturele regioprofiel?

De gemeente Deventer focust zich om te groeien door het aantrekken van creatieve stedelingen en vitale ouderen (Omgevingsvisie en Bidboek 2030). Onduidelijk is welke kenmerken (voor het monitoren van het publieksbereik) en voorkeuren deze creatieve stedelingen en vitale ouderen hebben en welke culturele programmering past bij deze doelgroepen. De rekenkamer beveelt daarom specifiek aan om te monitoren wat deze doelgroep beweegt in hun voorkeuren en wensen ten aanzien van het cultureel aanbod en hoe dit zich verhoudt tot het bestaand aanbod, maar ook de meer integrale randvoorwaarden (huizen, bereikbaarheid, horeca etc.).

Aanbeveling 4: Versterk het regionale cultuurprofiel

De gemeente Deventer heeft geen duidelijke beleidsmatige focus in regionaal verband (zie conclusie 7). Op dit moment focust Deventer zich op Oost-Nederland, dit is een omvangrijke regio, waarbij de “samenwerking” niet duidelijk is uitgewerkt t.o.v. van de gekozen cultuurregio, namelijk de Stedendriehoek. De rekenkamer adviseert daarom om het regionale beleid en profiel verder te ontwikkelen.

Het belang hiervan is alleen maar toegenomen, omdat de Rijksoverheid de laatste jaren inzet op beleid gericht op het (financieel) stimuleren van allerlei regionale en andere samenwerkingsverbanden. Voor het verkrijgen van o.a. landelijke subsidies lijken samenwerkingsverbanden belangrijker te worden. De rekenkamer adviseert daarom om de gekozen beleidslijn met bijbehorende analyse (kansen/risico's) te verwerken in een volgende cultuurvisie. Eén van de vragen waarop het regionaal plan antwoord op moet geven is hoe het aanbod elkaar kan versterken in de regio.

Aanbeveling 5: Maak duidelijk onderscheid tussen een uitvoeringsprogramma en cultuurvisie en/of cultuurbeleid

Geconcludeerd wordt in het onderzoek dat het uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024 een bijzonder karakter heeft, omdat in één document ambities, beleidsdoelstellingen en uitvoeringen worden genoemd (zie conclusie 3). Idealiter start men met ambities en/of een richtinggevend perspectief en wordt dit vervolgens uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. De vraag is of het uitvoeringsprogramma (in Deventer wordt deze veelal niet vastgesteld) niet het karakter heeft van een beleid en/of visie?

Door onduidelijkheid over de status van de verschillende documenten ontstaat er onduidelijkheid over welk bestuursorgaan (raad/college) aan zet is. De gemeente is gebaat bij een duidelijke scheiding tussen het bestuurlijke/uitvoerende gedeelte en controlerend/kaderstellende gedeelte van de gemeente. Noodzakelijk voor deze scheiding is eenduidigheid in de status en inhoud van de documenten. De rekenkamer adviseert, net als de motie “uniformiseren beleidsdocumenten” ([link](#)), om duidelijke afspraken te maken over welke bestuursorgaan bevoegd is over een document.

Tot slot

Voor een verdere toelichting op het onderzoeken verwijzen wij naar de nota van bevindingen. Bij (technische) vragen over het onderzoek kunt u zich wenden tot de secretaris van de rekenkamer Deventer, de heer L.S. Gerritsen (L.gerritsen@deventer.nl).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

namens de rekenkamer

Karin van den Berg
Voorzitter rekenkamer Deventer