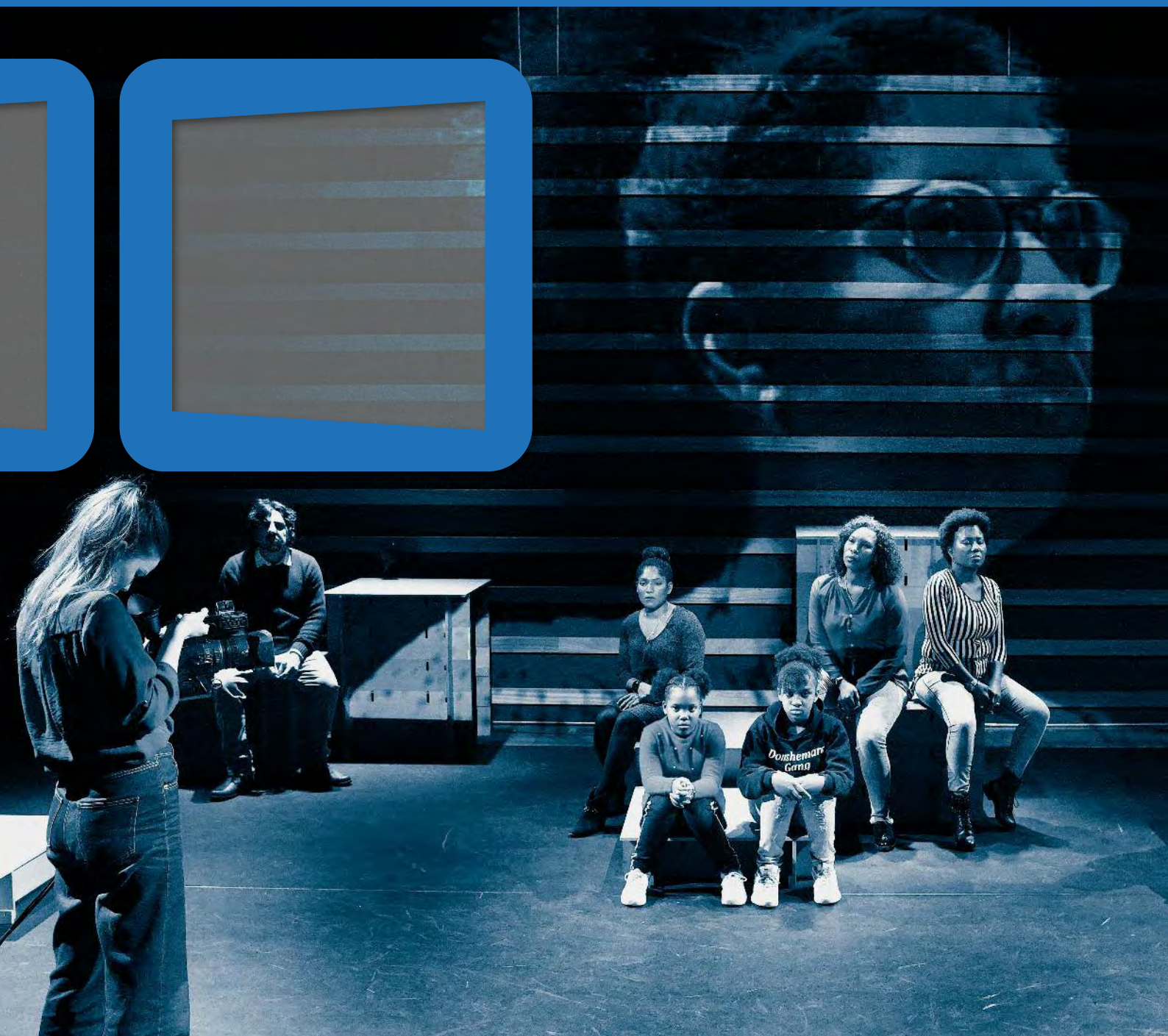


waarde van publiek

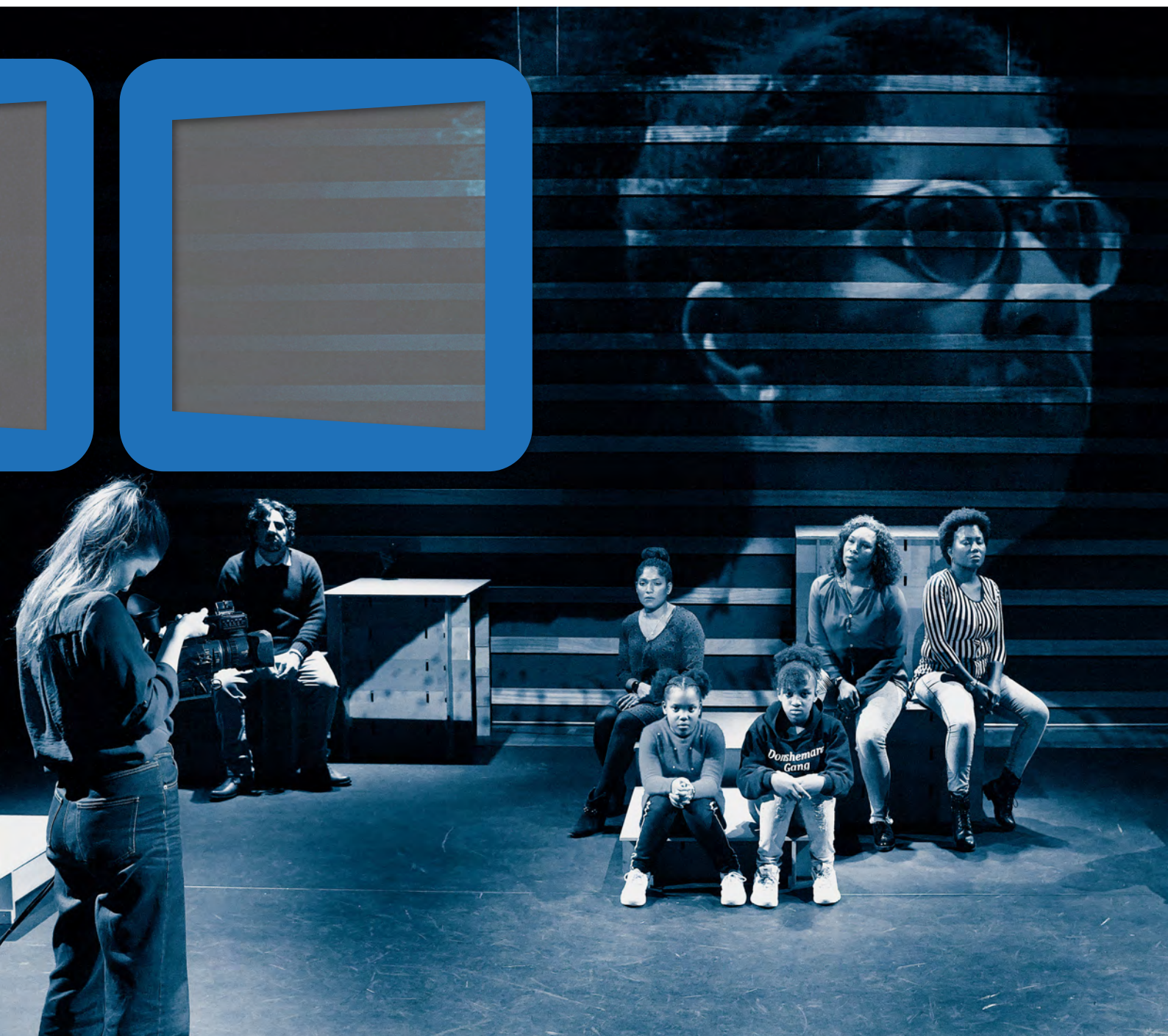
onderzoek publieksbereik cultuurplaninstellingen



Rekenkamer
ROTTERDAM

waarde van publiek

onderzoek publieksbereik cultuurplanningen



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Met een jaarlijks bedrag van circa € 80 miljoen dat wordt verdeeld over 86 cultuurinstellingen is duidelijk dat Rotterdam prioriteit geeft aan het bieden van een zo breed mogelijk cultuuraanbod. Dit past uiteraard ook bij een grote en divers samengestelde stad als Rotterdam. Daarbij is het uiteraard wel zaak om er voor zorg te dragen dat dit cultuuraanbod niet eenzijdig terechtkomt bij een kunstminnende elite maar tevens grote groepen Rotterdammers bereikt, die het zich niet altijd kunnen veroorloven om hier met enige regelmaat gebruik te maken .

Uit onderhavig onderzoek blijkt dat het college deze verbreding van het publieksbereik ook expliciet nastreeft. Maar het onderzoek laat ook zien dat het college hier in de praktijk niet heel erg goed in slaagt. Ondanks alle maatregelen is er geen enkele vooruitgang te zien voor meer dan de helft van alle Rotterdammers. Rotterdammers die deel uitmaken van de meest ondervertegenwoordigde doelgroepen, vaak gekenmerkt door een relatief laag inkomen.

Dit werpt de vraag op of een groot deel van al dat jaarlijkse subsidiegeld wel in voldoende mate zijn doel bereikt. Namelijk ervoor zorg te dragen dat het cultuuraanbod in voldoende mate bereikbaar is alle Rotterdammers, dus ook voor Rotterdammers die het zich feitelijk niet kunnen veroorloven. Hier ligt immers de kern van het publiek belang waar iedere subsidie euro uiteindelijk aan dient te voldoen. Dat realiseert het college zich ook. Reden te meer om zonder enig dralen alle aanbevelingen van de rekenkamer uit te voeren.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Jaap Wils (projectleider) en Ikram Taouanza, Nicole Santbergen en Jurriaan Berger (onderzoekers).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

voorwoord	3
bestuurlijke nota	9
1 inleiding	11
1-1 aanleiding	11
1-2 doel en vraagstelling	11
1-3 leeswijzer	11
2 conclusies en aanbevelingen	13
2-1 hoofdconclusies	13
2-2 toelichting hoofdconclusies	14
2-3 aanbevelingen	21
3 reactie en nawoord	23
3-1 reactie college	23
3-2 nawoord rekenkamer	29
nota van bevindingen	33
1 inleiding	35
1-1 aanleiding	35
1-2 doel en vraagstelling	36
1-2-1 doelstelling	36
1-2-2 centrale vraag en deelvragen	36
1-2-3 analysekader	37
1-3 aanpak	38
1-3-1 onderzoeksverantwoording	38
1-3-2 het Rotterdamse doelgroepenmodel	38
1-4 leeswijzer	39
2 beleid publieksbereik	41
2-1 inleiding	41
2-2 toegankelijkheid en diversiteit op landelijk niveau	42
2-2-1 landelijk beleid	42
2-2-2 code culturele diversiteit	43
2-3 gemeentelijk cultuurbeleid	44
2-3-1 cultuurbeleid	45
2-3-2 subsidiestelsel en financieel budget	47
2-4 eisen aan publieksbereik	50
2-4-1 inrichtingseisen subsidieaanvragen	51
2-4-2 beoordelingseisen subsidieaanvragen door RRKC	51
2-5 toezicht op publieksbereik	52
2-5-1 verantwoordingseisen ontvangen subsidie	52
2-5-2 verantwoordingsdialogen	53

3	voornemens van instellingen	55
3-1	inleiding	55
3-2	concrete doelen publieksbereik	56
3-2-1	RRKC over kwaliteit doelen in aanvraag	57
3-2-2	consequenties RRKC-oordelen over doelen	57
3-2-3	standpunt instellingen over doelen	58
3-2-4	doelstellingen in de jaarverslagen	58
3-3	collectieve afspraken	59
3-3-1	collectieve ambitie	59
3-3-2	collectieve versus individuele verantwoordelijkheid	60
3-4	onderzoek naar hiaten	61
3-4-1	deelname aan publieksonderzoek	62
3-5	van onderzoek naar plannen	63
4	activiteiten van instellingen	65
4-1	inleiding	65
4-2	programma en marketing	67
4-2-1	programma	68
4-2-2	marketing	70
4-3	partners/samenwerkingen	70
4-3-1	samenwerkingen in 2017 en 2018	71
4-3-2	praktijk van samenwerken	72
4-4	personeel	72
4-4-1	aandacht voor diversiteit in personeelsbeleid	72
4-4-2	naar een diverser personeel in de praktijk	74
4-5	culturele diversiteit	74
4-5-1	aandacht voor culturele diversiteit	74
5	ontwikkeling van het publieksbereik	77
5-1	inleiding	77
5-2	<i>data over het publieksbereik</i>	78
5-2-1	data over breedte van het publiek: het doelgroepenmodel	78
5-2-2	kwaliteit van de data	79
5-2-3	data over omvang van het publiek	80
5-3	omvang van het publiek	81
5-3-1	deelname aan cultuur in Nederland en Rotterdam	81
5-3-2	publieksaantallen cultuurplaninstellingen	82
5-4	publieksverbreding: publieksbereik in acht segmenten	82
5-4-1	vertegenwoordiging van de acht segmenten in het cultuurgebruik	83
6	effecten op publieksbereik	91
6-1	inleiding	91
6-2	instellingsplannen en publieksbereik	93
6-2-1	inleiding	93
6-2-2	oordeel RRKC over instellingsplannen en publieksvergroting	93
6-2-3	oordeel RRKC over instellingsplannen en publieksverbreding	93
6-3	acties en ambities tijdens cultuurplan en publieksbereik	94
7	cultuurplan 2021-2024	97
7-1	inleiding	97



7-2	beleid en doelen nieuwe cultuurplan	98
7-2-1	cultuurplan 2021-2024	98
7-3	uitvoerbaarheid en potentiële effecten nieuwe cultuurplan	101
7-3-1	uitvoerbaarheid beleid	102
7-3-2	potentiële effectiviteit beleid	103
	bijlagen	105
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	107
bijlage 2	lijst met gebruikte documenten	112
bijlage 3	beschrijving doelgroepen Whize	114
bijlage 4	afkortingen	117

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Over het cultuuraanbod in Rotterdam wordt al een aantal decennia gediscussieerd binnen de cultuursector en binnen de gemeenteraad. Zo is de subsidieverdeling onder verschillende ‘gevestigde’ en ‘niet-gevestigde’ cultuurorganisaties een terugkerend discussiepunt. De discussie gaat niet alleen over de financiële middelen, maar ook over de diversiteit van de sector zelf en van het bereikte publiek. Het gesubsidieerde aanbod sluit namelijk niet altijd aan bij de belangstelling van alle Rotterdammers, waardoor niet alle Rotterdammers even goed worden bereikt. Daarnaast is de diversiteit binnen de gesubsidieerde organisaties ook onderwerp van discussie onder cultuurmakers.

Via eenmalige en meerjarige subsidies aan verschillende cultuurinstellingen wil de gemeente bijdragen aan een divers en toegankelijk cultuuraanbod voor alle Rotterdammers. In het huidige Cultuurplan 2017-2020 is ingezet op vergroting en verbreding van het publiekbereik. De cultuursector heeft hierbij de collectieve verantwoordelijkheid voor het bieden van een cultuuraanbod dat voor een zo breed mogelijk publiek aantrekkelijk is. In de tweede helft van 2020 vindt besluitvorming plaats over de meerjarig te financieren instellingen voor de periode 2021-2024. In het nieuwe cultuurbeleid blijft vergroten van de toegankelijkheid en betere aansluiting op behoeften van de diverse Rotterdamse bevolking een belangrijk aandachtspunt. Dit is aanleiding voor de rekenkamer onderzoek te doen naar de bereikte resultaten en te beoordelen of de voorgenomen maatregelen voor het nieuwe cultuurplan hier voldoende op inspelen.

1-2 doel en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te krijgen in de mate waarin het Cultuurplan 2017-2020 heeft geleid tot een aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik;
- te beoordelen of de voorgenomen maatregelen voor het nieuwe cultuurplan zullen kunnen bijdragen aan verdere verbreding en vergroting van het publieksbereik.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Slaagt de gemeente er in het publieksbereik in de gesubsidieerde culturele sector te verbreden en te vergroten en zullen de voorgenomen maatregelen in het nieuwe cultuurplan bijdragen aan verdere ontwikkeling hiervan?

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in deze bestuurlijke nota.

Gezamenlijk vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

In de bestuurlijke nota worden enkele begrippen gehanteerd die een nadere toelichting vragen. In het onderstaande kader zijn deze begrippen kort beschreven.

toelichting gehanteerde begrippen

- *Rotterdamse doelgroepenmodel*: dit is een postcodesegmentatiemodel waarin Rotterdamse huishoudens zijn ingedeeld op basis van gemeenschappelijke kenmerken, voorkeuren en gedrag. Elk huishouden in Rotterdam is ingedeeld in een van de acht doelgroepen van het model, ook wel segmenten genoemd. Door registratie van postcodedata van bezoekers hebben culturele instellingen in beeld gebracht welke groepen onder- of oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van de Rotterdamse bevolking. Binnen de acht segmenten zijn er groepen die cultuur als vanzelfsprekend beschouwen, groepen die cultuur als optie beschouwen en groepen waarvoor cultuur ongebruikelijk is. Deze laatste groep bestaat uit de segmenten Digitale Kijkers, Stedelijke Toekomstbouwers, Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters. Vanwege het belang van deze drie segmenten, zijn deze hieronder kort getypeerd.
- Typering van het segment *Digitale Kijkers*: 'Zij zijn tussen de 18 en 45 jaar oud, waarbij meest voorkomende leeftijdscategorie tussen de 18 en de 30 jaar is. Er zijn er bij die samenwonen en hun eerste kind hebben gekregen, maar de meesten zijn single en wonen alleen. Het inkomen van de Digitale Kijkers is beneden modaal. Dit lage inkomen heeft bij een deel te maken met het feit dat ze vaak nog student zijn en een middelbare of hogere beroepsopleiding volgen. Ze zullen snel meer verdienen wanneer ze aan hun eerste serieuze baan beginnen. Anderen werken parttime of zijn tijdelijk werkloos en hebben een uitkering. Zij zijn jong, digitaal en kijken anders tegen kunst en cultuur aan dan hun ouders.'
- Typering van het segment *Stedelijke Toekomstbouwers*: 'Het is een brede en diverse groep. Zo zijn ze tussen 18 en 50 jaar oud en vinden we onder hen veel mensen met een niet-Nederlandse migratieachtergrond. Een groot deel van de Stedelijke Toekomstbouwers is laagopgeleid, al zijn er ook bij die aan een universiteit studeren. In alle gevallen hebben ze het niet breed, want ze studeren nog, zijn werkloos, leven van een uitkering of verrichten parttime laaggeschoold werk. Het zijn sociale mensen die veel tijd doorbrengen met hun gezin, familie én vrienden. Zij zijn cultureel divers, gericht op familie en kijken anders tegen kunst en cultuur aan.'
- Typering van *Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters*: 'Met een leeftijdsrange tussen de 45 en de 75 jaar kun je wel zeggen dat deze groep enorm divers is. Ook zijn er Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters mét en zonder (klein)kinderen. Een deel werkt parttime of zit werkloos thuis. Anderen zijn na een werkend leven gepensioneerd of wonen zelfs al in een verzorgingstehuis. Dit hebben ze gemeen: ze hebben vaak niet gestudeerd en beschikken over een relatief laag inkomen. Omdat Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters niet (meer) werken, hebben ze veel vrije tijd, helaas is er zeer weinig budget om eropuit te trekken.'
- *Peloton en kopgroep*: de rekenkamer heeft in de analyse van activiteiten van cultuurplaninstellingen onderscheid gemaakt tussen instellingen die vanuit hun kern zijn gericht op het bereiken van een ondervertegenwoordigde doelgroep (kopgroep genoemd) en instellingen die zich wat meer op het traditionele kunst publiek richten (peloton genoemd). De rekenkamer beschouwt 27 van de 85 instellingen onderdeel van de kopgroep en de overige 58 onderdeel van het peloton. Deze indeling is overigens geen kwalificatie of een instelling 'goed' bezig is. De indeling is gebaseerd op de aard van de artistieke activiteiten van een instelling en het publiek waar het zich voornamelijk op richt.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Om te zorgen voor een cultuuraanbod dat voor een zo breed mogelijk publiek aantrekkelijk is, heeft het college in de huidige cultuurplanperiode ingezet op aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik door de 86 cultuurplaninstellingen. Het gemeentelijk beleid leidt echter onvoldoende tot aantoonbare publieksverbreding. Bij de twee meest ondervertegenwoordigde segmenten, die samen meer dan de helft van de Rotterdamse bevolking vertegenwoordigen, is geen vooruitgang te zien.
- 2 Een oorzaak van het gebrek van aantoonbare publieksverbreding is dat het gemeentelijk beleid bij aanvang van het cultuurplan te vrijblijvend is opgezet en zwakten bevat die de effectiviteit negatief beïnvloeden. Door deze zwakten is het ook niet goed mogelijk tussentijds bij te sturen als resultaten achterblijven en is de gemeente te afhankelijk van bereidwilligheid van instellingen.
 - a Het is onduidelijk welk ambitieniveau de gemeente nastreeft met publieksverbreding. Dit heeft ten eerste tot gevolg dat het niet mogelijk is te constateren wanneer inspanningen van instellingen tot het gewenste resultaat leiden. Ten tweede leidt dit ertoe dat instellingen niet gestimuleerd worden in te zetten op de moeilijkst bereikbare groepen. Een concreet gevolg is dat het segment Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters te beperkt aan bod komt in plannen en activiteiten.
 - b De gemeente heeft een collectieve opgave voor de sector geformuleerd, maar de verantwoordelijkheid hiervoor niet helder belegd. Instellingen kunnen alleen op individuele prestaties worden aangesproken en niet op het wel of niet realiseren van collectieve prestaties. Het bijdragen aan de collectieve opgave blijft hierdoor veel te vrijblijvend.
 - c De gemeente heeft ook de individuele verantwoordelijkheid voor instellingen voor vergroting of verbreding van het publieksbereik niet geconcretiseerd. Er zijn geen eisen gesteld aan de inzet of resultaten van instellingen. De gemeentelijke eisen aan instellingen beperken zich tot deelname aan onderzoek en het beschrijven van hun beleid voor publieksbereik in het jaarverslag. Hierdoor ontbreekt het aan formele mogelijkheden om bij te sturen als inspanningen van instellingen op het gebied van publieksbereik eventueel achterblijven.
- 3 Twee jaar na de start van de cultuurplanperiode zijn er veel cultuurplaninstellingen (35%) die nog geen concrete ambitie hebben geformuleerd voor het vergroten of verbreden van het publieksbereik. Dit is opvallend, omdat de aanwezigheid van een beleid voor publieksbereik een van de weinige concrete eisen van de gemeente is. Blijkbaar heeft de gemeente hier in de eerste twee jaren nog niet hard op gestuurd.
- 4 Relatief veel cultuurplaninstellingen hebben geen concrete acties ondernomen om een ander of meer publiek te bereiken. De hiertoe benodigde aanpassingen in de

programming, in de marketing of in het aangaan van samenwerkingen zijn bij deze instellingen nog niet opgepakt. Van alle mogelijke inspanningen lopen instellingen het meest achter met aandacht voor diversiteit in hun personeelsbeleid.

- 5 Het wel hebben van plannen en uitvoeren van acties gericht op (nieuwe) doelgroepen leidt echter niet zonder meer tot het bereiken van meer of een breder publiek. Daarvoor zijn de inspanningen van veel instellingen nog te ad hoc en op een te kleine schaal. Succesvolle instellingen in het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen als het Theater Zuidplein of het Rotterdams Wijktheater, laten zien dat langdurige inspanning noodzakelijk is.
- 6 Nieuwe instellingen in het cultuurplan leveren een bijdrage aan het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen. De schaal van deze instellingen is echter te beperkt om impact te hebben op het bereik van ondervertegenwoordigde publieksgroepen voor de sector als geheel.
- 7 Het in kaart brengen van het Rotterdamse culturele publiek heeft in de afgelopen jaren een impuls gekregen door het gebruik van het Rotterdamse doelgroepenmodel. De kwaliteit van de data van instellingen is echter nog wisselend. De gemeente heeft geen minimumeisen aan de kwaliteit van de data gesteld.
- 8 Het beleid voor publieksbereik in het nieuwe cultuurplan is grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Dit betekent dat de geconstateerde tekortkomingen in het beleid blijven bestaan. Op voorhand zijn met het nieuwe cultuurplan dan ook geen aantoonbare veranderingen in publieksbereik te verwachten. Nog niet duidelijk is welke rol de aangewezen instellingen van de zogeheten Rotterdamse Culturele Basis gaan spelen bij het vergroten en verbreden van het publieksbereik.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Om te zorgen voor een cultuuraanbod dat voor een zo breed mogelijk publiek aantrekkelijk is, heeft het college in de huidige cultuurplanperiode ingezet op aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik door de 86 cultuurplaninstellingen. Het gemeentelijk beleid leidt echter onvoldoende tot aantoonbare publieksverbreding. Bij de twee meest ondervertegenwoordigde segmenten, die samen meer dan de helft van de Rotterdamse bevolking vertegenwoordigen, is geen vooruitgang te zien.*
 - De gemeente heeft voor de cultuurplanperiode 2017-2020 jaarlijks € 80,5 mln. aan subsidie verdeeld over 86 cultuurinstellingen.
 - In het Cultuurplan 2017-2020, 'Reikwijdte & Armslag', is aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik als één van de vijf uitgangspunten benoemd. Hoewel in het beleidskader zowel van vergroting als verbreding wordt gesproken, is het beleid in de kern vooral gericht op verbreding. Doel is namelijk cultuuraanbod creëren voor een zo breed mogelijk cultureel publiek.
 - Om het publiek in kaart te brengen, maakt het culturele veld in Rotterdam gebruik van het 'Rotterdamse doelgroepenmodel', dat de huishoudens in Rotterdam indeelt in acht segmenten. Ook kan op wijkniveau naar bezoek aan cultuurplaninstellingen worden gekeken.

- De deelname aan cultuur verschilt aanzienlijk tussen de wijken. Bewoners van Rotterdam Centrum, Hillegersberg-Schiebroek en Noord bezochten in 2018 gemiddeld veel vaker een cultuurplaninstelling dan bewoners van Hoogvliet, Rozenburg, Pernis of Hoek van Holland.
 - Drie van de acht segmenten waren bij de start van het cultuurplan ondervertegenwoordigd onder bezoekers van cultuurplaninstellingen. Het gaat om de groepen Digitale Kijkers, Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Kort samengevat zijn Digitale kijkers te typeren als overwegend jong, vaak alleenwonend en met een beneden modaal inkomen. Bij Stedelijke Toekomstbouwers gaat het om mensen tussen de 18 en 50 jaar oud met een niet-Nederlandse migratieachtergrond en vaak een laag inkomen. De Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters zijn gemiddeld wat ouder (45 - 70 jaar), lager opgeleid en met een relatief laag inkomen.
 - Tegenover de ondervertegenwoordigde segmenten staan ook segmenten die juist oververtegenwoordigd zijn. De meest oververtegenwoordigde segmenten zijn de Elitaire Cultuurminnaars en de Stadse Alleseters. De eerste groep heeft als kenmerk dat ze hoogopgeleid zijn, welvarend en over het algemeen 45 jaar en ouder. De stadse Alleseters zijn jonger dan 45, hoogopgeleid en bezig met het opbouwen van hun carrière.
 - Uit de uitkomsten van het publieksonderzoek blijkt dat publieksverbreding van de sector als geheel, in de zin van minder ondervertegenwoordiging, maar ten dele lukt. Bij een van de drie ondervertegenwoordigde segmenten uit het doelgroepenmodel is in de periode 2015-2018 de ondervertegenwoordiging weggewerkt. De twee grootste segmenten laten nog steeds een duidelijke ondervertegenwoordiging zien in het bezoek aan cultuurplaninstellingen. Het gaat om de Stedelijke Toekomstbouwers en de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Samen vertegenwoordigen zij ruim de helft van de Rotterdamse huishoudens.
 - De ondervertegenwoordiging is het sterkst bij de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters, en het meest 'hardnekkig' in de zin dat alle typen instellingen deze ondervertegenwoordiging laten zien. Bovendien is de ondervertegenwoordiging nog iets toegenomen.
 - Voor Stedelijke Toekomstbouwers ligt dit enigszins anders. Ook hier is sprake van een duidelijke ondervertegenwoordiging, maar er zijn instellingen die er wel in slagen deze groep te bereiken. Gezien de relatief lage bezoekersaantallen van deze instellingen heeft dit echter nog geen zichtbaar effect op de sector als geheel.
 - De segmenten Elitaire Cultuurminnaars en Stadse Alleseters blijven duidelijk oververtegenwoordigd, alhoewel de mate van oververtegenwoordiging enigszins is afgenomen.
- 2 *Een oorzaak van het gebrek van aantoonbare publieksverbreding is dat het gemeentelijk beleid bij aanvang van het cultuurplan te vrijblijvend is opgezet en zwakten bevat die de effectiviteit negatief beïnvloeden. Door deze zwakten is het ook niet goed mogelijk tussentijds bij te sturen als resultaten achterblijven en is de gemeente te afhankelijk van bereidwilligheid van instellingen.*
- a *Het is onduidelijk welk ambitieniveau de gemeente nastreeft met publieksverbreding. Dit heeft ten eerste tot gevolg dat het niet mogelijk is te constateren wanneer inspanningen van instellingen tot het gewenste resultaat leiden. Ten tweede leidt dit ertoe dat instellingen niet gestimuleerd worden in te zetten op de moeilijkst bereikbare groepen. Een concreet gevolg is dat het segment Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters te beperkt aan bod komt in plannen en activiteiten.*

- In het cultuurplan is alleen in algemene zin afgebakend wat wordt verstaan onder publieksverbreding. Het gaat hierbij om het bereiken van een nieuw publiek door grotere diversiteit in het aanbod of een andere profilering en meer uiteenlopende doelgroepen bereiken door een andere benadering.
- De gemeente heeft niet geconcretiseerd wat voor afzonderlijke instellingen, of voor de sector als geheel, een gewenste mate van verbreding is. Een ambitieniveau ontbreekt.
- Instellingen zijn vrij in de wijze waarop zij tot publieksverbreding komen. In de plannen van instellingen voor verbreding wordt, logischerwijs, vooral ingezet op publieksgroepen die relatief makkelijk te bereiken zijn. Zo kan bijvoorbeeld een museum dat nu relatief weinig bezoekers uit de categorieën Stadse Alleseters en Actieve Families trekt, besluiten daar actief op in te zetten. Voor het museum leidt dit tot verbreding, maar de ondervertegenwoordiging van moeilijk bereikbare groepen in de gehele sector verandert daardoor niet.
- Dit levert met name problemen op voor de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Deze groep blijft bij bijna alle cultuurplaninstellingen ondervertegenwoordigd in aanwezige plannen en activiteiten.

b De gemeente heeft een collectieve opgave voor de sector geformuleerd, maar de verantwoordelijkheid hiervoor niet helder belegd. Instellingen kunnen alleen op individuele prestaties worden aangesproken en niet op het wel of niet realiseren van collectieve prestaties. Het bijdragen aan de collectieve opgave blijft hierdoor veel te vrijblijvend.

- De gemeente heeft de sector als geheel de verantwoordelijkheid gegeven voor aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik. Het is niet voor iedere instelling noodzakelijk om alle doelgroepen te bereiken, zolang de sector als geheel dit wel doet. De gemeente heeft niet aangegeven hoe aan deze collectieve verantwoordelijkheid invulling dient te worden gegeven.
- Uiteindelijk heeft de sector zelf via de Werkgroep Publieksbereik een collectieve ambitie geformuleerd: een stijging van het publieksbereik in de twee ondervertegenwoordigde groepen: de Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Een 'coalition of the willing' gaat zich richten op cultuuraanbod in de wijken IJsselmonde en Prins Alexander.
- Deze collectieve doelstelling is echter pas tegen het eind van deze cultuurplanperiode (zomer 2019) geformuleerd. De doelstelling is concreet en meetbaar geformuleerd, met een bijbehorende strategie. De instellingen willen het publieksbereik van cultuurplaninstellingen verhogen van 64% naar 70%, door het bereiken van de Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters.
- De verantwoordelijkheid voor het realiseren van collectieve inspanningen is onduidelijk. Deelname door instellingen gebeurt op vrijwillige basis en de mate van bijdrage verschilt. Instellingen kunnen via hun subsidie niet worden aangesproken op hun bijdrage aan het vergroten van het publieksbereik van de sector. De gemeente heeft niet duidelijk gemaakt wie aanspreekbaar is op de collectieve ambities en resultaten.

c De gemeente heeft ook de individuele verantwoordelijkheid voor instellingen voor vergroting of verbreding van het publieksbereik niet geconcretiseerd. Er zijn geen eisen gesteld aan de inzet of resultaten van instellingen. De gemeentelijke eisen aan instellingen beperken zich tot deelname aan onderzoek en het beschrijven van hun beleid voor publieksbereik in het jaarverslag. Hierdoor ontbreekt het aan formele mogelijkheden om

bij te sturen als inspanningen van instellingen op het gebied van publieksbereik eventueel achterblijven.

- In de subsidieaanvraag voor het Cultuurplan dienden cultuurinstellingen hun huidig publiek en hun beoogd publiek (van 2017 tot 2020) te omschrijven. Hierbij moesten ze onder andere beschrijven welke (nieuwe) doelgroepen ze wilden bereiken, welke kenmerken deze doelgroepen hebben en hoe ze deze groepen willen gaan bereiken. Deze eisen hebben het karakter van inspanningsverplichtingen.
 - Om de jaarlijkse subsidie te verantwoorden, dienen cultuurinstellingen in hun jaarverslagen aan te tonen wat het instellingsbeleid voor publieksbereik is en een weergave te geven van de herkomst van het bereikte publiek. Ook dient informatie over bezoekers te worden aangeleverd bij Rotterdam Festivals ten behoeve van onderzoek met het segmentatiemodel.
 - De afspraken op het gebied van publieksbereik zijn niet-afrekenbaar. Er zijn wel harde 'afrekenbare' eisen voor zaken als het aantal voorstellingen of producties. Daarmee ontbreekt het aan handvatten om te beoordelen of een instelling ten aanzien van het publieksbereik voldoende inspanning levert of resultaat boekt, laat staan dat de gemeente een instelling daarop kan aanspreken.
- 3 *Twee jaar na de start van de cultuurplanperiode zijn er nog veel cultuurplaninstellingen (35%) die geen concrete ambitie hebben geformuleerd voor het vergroten of verbreden van het publieksbereik. Dit is opvallend, omdat de aanwezigheid van een beleid voor publieksbereik een van de weinige concrete eisen van de gemeente is en al in de eisen aan de subsidieaanvraag was opgenomen. Blijkbaar heeft de gemeente hier in de eerste twee jaren nog niet hard op gestuurd.*
- Zoals aangegeven bij conclusie 2 dienden instellingen bij hun subsidieaanvraag voor het Cultuurplan hun beoogd publiek te omschrijven. Onder andere moest worden aangegeven welke (nieuwe) doelgroepen ze wilden bereiken, welke kenmerken deze doelgroepen hebben en hoe ze deze groepen wilden gaan bereiken.
 - De RRKC heeft alle plannen bij de aanvraag voor het Cultuurplan tegen het licht gehouden en is kritisch over de mate waarin de acties gericht op het publieksbereik concreet zijn uitgewerkt. Slecht bij een derde van de instellingen trof de RRKC haalbare ambities aan en slechts bij een zesde was deze ambitie ook goed vertaald in concrete acties.
 - Uit de jaarverslagen van cultuurplaninstellingen blijkt dat in 2017 61% en in 2018 65% ambities op het gebied van publieksbereik had. Dit betekent dat 35% ook na twee jaar nog niet aan deze gemeentelijke eis voldeed. De gemeente heeft blijkbaar bij deze groep instellingen niet hard gestuurd op het nakomen van deze verplichting.
- 4 *Relatief veel cultuurplaninstellingen hebben geen concrete acties ondernomen om een ander of meer publiek te bereiken. De hiertoe benodigde aanpassingen in de programmering, in de marketing of in het aangaan van samenwerkingen zijn bij deze instellingen nog niet opgepakt. Van alle mogelijke inspanningen lopen instellingen het meest achter met aandacht voor diversiteit in hun personeelsbeleid.*
- De rekenkamer heeft in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen twee typen instellingen. Ten eerste zijn er instellingen die vanuit hun kern gericht zijn op het bereiken van een ondervertegenwoordigde doelgroep. Deze instellingen worden als 'kopgroep' aangeduid. Voorbeelden van instellingen die in de kopgroep zijn opgenomen zijn Epitome Entertainment, Future in dance, Grounds, Hiphop in je

smoel, Roots en Routes en Rotterdam Unlimited. In deze groep instellingen zijn niet altijd specifieke acties gericht op publieksvergroting of verbreding, omdat hun publiek al bestaat uit de groepen die deze sector ondervertegenwoordigd zijn. In totaal gaat het om 27 van de 85 instellingen.

- Ten tweede zijn er instellingen die zich wat meer op het traditionele kunstpubliek richten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om musea, de meeste theaters en dansgezelschappen. Deze groep heeft de rekenkamer ‘peloton’ genoemd. Dit zijn instellingen met een lager bereik in de ondervertegenwoordigde groepen. In totaal bestaat deze groep uit 58 instellingen.
- De rekenkamer heeft in het onderzoek gekeken naar acties op de verschillende dimensies van de Code Culturele Diversiteit¹ (de vier P’s). Naast publiek gaat het om programmering, partners en personeel.
- Bijna de helft van de cultuurplaninstellingen in de pelotongroep heeft in 2017 en/of 2018 geen actie ondernomen op het gebied van programmering ter vergroting of verbreding van het publiek. De andere helft heeft dit wel gedaan. Daarbij staan activiteiten in wijken vaak centraal. De desbetreffende instellingen zijn er namelijk van overtuigd dat fysieke nabijheid drempels wegneemt.
- In de activiteiten op het gebied van programmeren kan onderscheid gemaakt worden tussen ‘makers’ en ‘programmeerders’. Voor instellingen die vooral ‘makers’ zijn, bijvoorbeeld een dansgezelschap of orkest, raakt het verbreden van publiek eerder aan hun artistieke kern. Aanpassing hiervan is relatief lastig. Programmeerders, bijvoorbeeld theaters of instellingen die een collectie tonen, hebben iets meer flexibiliteit, omdat zij inkopen en daarin verschillende keuzes kunnen maken.
- Ook voor marketing en promotie geldt dat ongeveer de helft van de instellingen in de pelotongroep actie heeft ondernomen. Dit is niet dezelfde groep als de instellingen die aanpassing in de programmering hebben aangebracht. Marketingactiviteiten om een ander publiek te bereiken komen even vaak voor bij instellingen die wel en die geen acties op het gebied van programmering hebben.
- Naast programmering en marketing is samenwerking met partners die meer kennis van een gewenste doelgroep hebben een mogelijke actie. Ook hiervoor geldt dat nog pas de helft van de cultuurplaninstellingen uit de pelotongroep in 2017 en/of 2018 een dergelijke samenwerking is aangegaan.
- Een andere mogelijke inspanning die (meer indirect) kan bijdragen aan verbreding van het publieksbereik is aandacht voor de diversiteit van de organisatie. Voor deze dimensie van de Code Culturele Diversiteit is weinig aandacht geweest in het personeelsbeleid. Een derde van het peloton en de helft van de kopgroep noemt in hun jaarverslag 2018 diversiteit van het personeel als aandachtspunt. Dit is wel een duidelijke groei ten opzichte van 2017. Toen besteedde slechts een vijfde van de instellingen uit het peloton en ruim een derde van de instellingen uit de kopgroep aandacht aan dit thema.
- In de praktijk ervaren cultuurinstellingen de nodige knelpunten bij het realiseren van een diverser personeelsbestand. Het gaat dan om aspecten als de noodzaak van inzet van andere wervingskanalen om mensen met een andere culturele

¹ De code is ontwikkeld door de cultuursector Sinds 1 november 2019 heeft de code een nieuwe naam, Code Diversiteit & Inclusie, en heeft deze een bredere scope gekregen. De vier P’s bestaan nog steeds als onderdeel van de code. Vanwege de herkenbaarheid van de oude naam wordt deze in het rapport nog gehanteerd.

achtergrond binnen te halen, weinig verloop en doorstroom in de eigen organisatie en de afhankelijkheid van vrijwilligers terwijl daar een schaars aanbod van is.

- Een instrument om gestructureerd aandacht te besteden aan diversiteit is de Code Culturele Diversiteit. De code wordt nog maar beperkt gehanteerd (door ruim een kwart van de instellingen). Wel is enige groei zichtbaar van 2017 naar 2018 (in 2017 lag het percentage nog op 19%). Hoewel de code nog niet veel wordt gebruikt, blijkt ongeveer de helft van de instellingen wel enige ambitie te hebben of acties uit te voeren voor vergroting van de culturele diversiteit.
- 5 *Het wel hebben van plannen en uitvoeren van acties gericht op (nieuwe) doelgroepen leidt echter niet zonder meer tot het bereiken van meer of een breder publiek. Daarvoor zijn de inspanningen van veel instellingen nog te ad hoc en op een te kleine schaal. Succesvolle instellingen in het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen als het Theater Zuidplein of het Rotterdams Wijktheater, laten zien dat langdurige inspanning noodzakelijk is.*
- Idealiter stelt een instelling ambities en plannen op gericht op publieksvergroting of verbreding en leiden deze er toe dat daadwerkelijk meer of een breder publiek wordt bereikt. De rekenkamer heeft echter geen verband gevonden tussen het hebben van zulke ambities en plannen enerzijds en concrete veranderingen in publieksbereik anderzijds.
 - Dit kan worden verklaard doordat de activiteiten van instellingen voor nieuwe doelgroepen vaak nog incidenteel en kleinschalig zijn. Effecten zijn dan niet snel waarneembaar in de bezoekerscijfers. Het verbreden en vergroten van het publieksbereik is meer dan ‘even een projectje doen’, zoals een van de cultuurplaninstellingen de rekenkamer meldde.
 - Instellingen die succesvol zijn in het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen geven aan dat dit alleen lukt door te investeren in diverse aspecten, zoals relaties met doelgroepen, herkenbaarheid van het aanbod, marketing op maat en programmering vanuit de behoefte van deze groepen. Dit slaagt alleen als dit langdurig en consequent gebeurt.
- 6 *Nieuwe instellingen in het cultuurplan leveren een bijdrage aan het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen. De schaal van deze instellingen is echter te beperkt om impact te hebben op het bereik van ondervertegenwoordigde publieksgroepen voor de sector als geheel.*
- Zoals in conclusie 1 is aangegeven, lukt publieksverbreding van de sector als geheel nog niet goed. De twee grootste segmenten laten nog een duidelijke ondervertegenwoordiging zien in het bezoek aan cultuurplaninstellingen. Het gaat om de Stedelijke Toekomstbouwers en de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Bij de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters is de ondervertegenwoordiging zelfs nog iets toegenomen.
 - Voor Stedelijke Toekomstbouwers ligt dit enigszins anders. Bij deze groep is op sectorniveau nog geen ontwikkeling te zien. Wel slagen instellingen die bij de subsidieaanvraag een duidelijke ambitie voor publieksvergroting of verbreding hadden er beter in ‘Stedelijke Toekomstbouwers’ te bereiken. Ook blijkt dat de nieuwe instellingen in het Cultuurplan (die pas sinds 2017 subsidie ontvangen) bijna geen ondervertegenwoordiging van Stedelijke Toekomstbouwers te hebben. Deze groep nieuwe instellingen bestaat uit A Tale of a Tub, Arab Film Festival, De Nieuwe Lichting, Future in Dance, Garage, Xclusiv, Roodkapje, Studio de Bakkerij, Urland en Verhalenhuis Belvedere.

- Deze nieuwe instellingen hebben echter relatief lage bezoekersaantallen. Hierdoor is het effect op de sector als geheel nog niet zichtbaar.
- 7 *Het in kaart brengen van het Rotterdamse culturele publiek heeft in de afgelopen jaren een impuls gekregen door het gebruik van het Rotterdamse doelgroepenmodel. De kwaliteit van de data van instellingen is echter nog wisselend. De gemeente heeft geen minimumeisen aan de kwaliteit van de data gesteld.*
- Zoals aangegeven heeft de sector publieksgegevens in kaart gebracht met behulp van het 'Rotterdamse doelgroepenmodel'. In 2015 hebben 38 instellingen hieraan deelgenomen. In 2018 namen 71 instellingen deel door postcodegegevens van hun publiek te delen met Rotterdam Festivals. Hiermee kan per instelling en voor de sector als geheel een beeld worden verkregen van de verdeling van bezoekers over de acht doelgroepen en of dit in lijn is met de samenstelling van de Rotterdamse bevolking.
 - Bij de start van het huidige cultuurplan heeft het college instellingen verzocht een digitale dataset met bezoekersgegevens (postcode en huisnummer) aan te leveren aan Rotterdam Festivals. Ruim driekwart van de instellingen heeft in 2017 en 2018 Rotterdam Festivals onderzoek laten verrichten naar hun publieksbereik aan de hand van het doelgroepenmodel. Bijna alle instellingen die zich op publiek richten doen hieraan mee.
 - Het model biedt een gedeeld referentiekader voor de gehele sector en geeft inzicht in de vertegenwoordiging van publieksgroepen. De toepassing van het model en het onderling delen van informatie tussen instellingen is nog in ontwikkeling.
 - De gemeente stelt op dit moment in de subsidievoorwaarden geen afdwingbare kwaliteitseisen aan (de aanlevering van) data.
 - Het gevolg hiervan is dat de kwaliteit van de aangeleverde data door instellingen wisselend is, zowel in het aantal aangeleverde gegevens als de mate van representativiteit. Rotterdam Festivals constateert dat bij 42% van de instellingen die gegevens hebben aangeleverd over 2017/2018, de kwaliteit van de data onvoldoende is. Omdat het vooral om instellingen met relatief weinig publiek gaat, heeft dit geen grote impact voor het beeld van de gehele sector. Het volgen van de ontwikkeling van het publieksbereik op organisatieniveau is echter niet voor alle instellingen mogelijk.
- 8 *Het beleid voor publieksbereik in het nieuwe cultuurplan is grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Dit betekent dat de geconstateerde tekortkomingen in het beleid blijven bestaan. Op voorhand zijn met het nieuwe cultuurplan dan ook geen aantoonbare veranderingen in publieksbereik te verwachten. Nog niet duidelijk is welke rol de aangewezen instellingen van de zogeheten Rotterdamse Culturele Basis gaan spelen bij het vergroting en verbreding van het publieksbereik.*
- Het cultuurbeleid voor de periode 2021-2024 is vastgelegd in een uitgangspuntennota. Deze nota is de basis voor de toetsing van subsidieaanvragen van cultuurinstellingen voor het nieuwe cultuurplan.
 - Wat betreft publieksbereik is het nieuwe beleid grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Organisaties dienen individueel en collectief in te zetten op vergroting en verbreding van het publiek. Er zijn ter aanvulling twee specifieke maatregelen voorgesteld. Ten eerste is apart budget gereserveerd voor kleine, nieuwe organisaties die doorgaans ook een andere publiek bereiken. Daarnaast dienen instellingen de Code Culturele Diversiteit te gaan toepassen.
 - Ook de doelstellingen en de subsidie-eisen wijken niet af van het huidige Cultuurplan. Een belangrijke beperking blijft dat de gemeente weinig concrete

eisen stelt aan de inzet van instellingen. Het zijn opnieuw vooral procedurele eisen als het formuleren van beleid en deelname aan onderzoek. Daarnaast heeft de gemeente wederom een collectieve opgave voor de sector geformuleerd, maar blijft de verantwoordelijkheid hiervoor onduidelijk.

- Een concrete verandering ten opzichte van het huidige cultuurplan is de verplichte toepassing van de Code Culturele Diversiteit. Dit zorgt ervoor dat instellingen voortaan moeten rapporteren of zij beleid en maatregelen hebben ontwikkeld. Hoewel dit instellingen verplicht te beschrijven wat zij doen, hoeft dit nog niet direct tot tastbare veranderingen te leiden.
- In de afgelopen jaren is het lastig gebleken de twee meest ondervertegenwoordigde groepen (Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters) te bereiken. De nieuwe uitgangspuntennota biedt onvoldoende garantie dat deze groep beter bereikt gaat worden.
- Een nieuwe ontwikkeling die losstaat van het Cultuurplan is de invoering van de Rotterdamse Culturele Basis. Hiervoor zijn acht instellingen aangewezen die een aparte status krijgen. Gezamenlijk is voor hen iets meer dan de helft van het totale cultuurplanbudget gereserveerd (ongeveer € 43 mln. van de beschikbare € 84 mln.). De rol die deze instellingen gaan spelen op het gebied van publieksbereik is nog niet duidelijk. Vanwege hun publieksomvang hebben zij relatief veel impact op het publieksbereik van de sector en mag van hen een verdergaande bijdrage aan publieksverbreding verwacht worden.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen aan het college van B&W.

- 1 Gezien het belang dat in het nieuwe cultuurplan wordt toegekend aan vergroting en verbreding van het publieksbereik, is versterking nodig van de positie van cultuurplaninstellingen die zich richten op de ondervertegenwoordigde groepen. Doe dit zowel door het toekennen van meer middelen aan instellingen die in het huidige cultuurplan er relatief goed in zijn geslaagd ondervertegenwoordigde groepen te bereiken als door het honoreren van nieuwe aanvragers die deze potentie hebben.
- 2 Neem als gemeente richting de cultuurplaninstellingen een meer sturende rol in op het gebied van publieksbereik.
 - a Verlang concrete plannen en activiteiten van instellingen en houd daarbij maatwerk in het oog. Vraag van instellingen die vooral programmeren, zoals theaters, of grote instellingen uit de Rotterdamse Culturele Basis, een grotere bijdrage dan van kleine nichespelers.
 - b Houd meer toezicht op de voortgang bij instellingen, zodat publieksbereik bij alle instellingen voldoende prioriteit heeft.
- 3 Maak als gemeente zelf concreet wat de gewenste mate van publieksvergroting en -verbreding voor de sector is. Stel hiervoor een realistisch ambitieniveau vast.
- 4 Concretiseer als gemeente de ambities ten aanzien van het publieksbereik voor de collectieve opgave aan de sector. Doe dit door een beleidsprogramma op te stellen, gekoppeld aan concrete projecten en bijbehorende financiering. Zet als onderdeel



van het programma in op actieve kennisuitwisseling. Maak bovendien een koppeling met de activiteiten van individuele instellingen.

- 5 Besteed als onderdeel van de collectieve opgave specifiek aandacht aan inspanningen gericht op de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Maak hiervoor afspraken met instellingen die deze groep al bereiken of deze potentie hebben.
- 6 Maak doorontwikkeling van het onderzoek naar publieksgegevens mogelijk door het concretiseren van afspraken met instellingen:
 - a stel kwaliteitseisen op voor aan te leveren data, monitor de naleving daarvan en creëer duidelijkheid voor alle partijen wat zij minimaal dienen te doen;
 - b stel duidelijke voorwaarden op voor eventuele vrijstelling van aanlevering van publieksgegevens.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Hartelijk dank voor uw brief van 28 april 2020 waarmee u ons gelegenheid geeft te reageren op de conceptrapportage naar aanleiding van uw onderzoek naar publieksbereik van de Rotterdamse cultuurplaninstellingen. Wij maken van die gelegenheid graag gebruik. In de bijlage bij deze brief treft u onze reactie op elk van uw hoofdconclusies en aanbevelingen afzonderlijk ingaan, maar daarnaast willen wij u een compliment maken voor de aanpak van uw onderzoek en de resultaten daarvan. Wij zien ze als een weliswaar kritisch oordeel over het gevoerde beleid in de afgelopen jaren, maar lezen ze ook als een steun in de rug voor de komende cultuurplanperiode. Uw aanbevelingen komen op het juiste moment, nu wij samen met de sector de volgende fase ingaan. Wij zullen ze dan ook zeker betrekken bij de vormgeving en verdere uitwerking van het beleid.

Als eerste gemeente in Nederland heeft Rotterdam niet alleen beleid geformuleerd op het gebied van publieksbereik, maar daarnaar ook op vernieuwende wijze onderzoek gedaan. De daaruit verkregen kennis, zowel over resultaat als methodiek, is gedeeld met de sector, andere gemeenten en het Rijk. De belangstelling om op dezelfde wijze elders in het land onderzoek te doen is groot.

Het geheel overziende komen wij tot de conclusie dat wij uw hoofdconclusies weliswaar niet in alle gevallen delen, maar dat vrijwel al uw aanbevelingen liggen in de lijn die naar onze mening voor de komende jaren gevolgd moet worden om tot een inclusieve culturele sector te komen. Uw aanbevelingen zijn wat ons betreft voor het merendeel een welkome bijdrage om te kunnen komen tot verdere aanscherping van het ingezette beleid en de acties die cultuursector, gemeente en Rotterdam Festivals ook de komende jaren op het punt van publieksbereik gezamenlijk ondernemen.

Die acties zullen cultuursector, gemeente en Rotterdam Festivals overigens niet alleen richten op de eigen inwoners. De belangstelling voor Rotterdam is mede door het culturele aanbod bij toeristen uit binnen- en buitenland de afgelopen jaren flink gegroeid en de Rotterdamse cultuursector heeft een sterke (inter)nationale betekenis. Investeren in kwaliteitskunst, in makers, in culturele innovatie en in architectuur draagt bij aan deze ontwikkeling. Het maakt de stad aantrekkelijker voor bewoners, (inter)nationale bezoekers en bedrijven die zich hier willen vestigen, stimuleert de economie van Rotterdam en versterkt de (inter)nationale positionering, profilering en samenwerking. Investeren in kunst en cultuur werkt daarmee als een economisch en creatief vliegwiel. De stad wordt in alle opzichten aantrekkelijker, voor de culturele sector, voor (internationale) bedrijven, voor toeristen en (potentieel nieuwe) bewoners. De stad en de cultuursector hebben er beide belang bij die (inter)nationale positie de komende jaren te behouden en verder te versterken. Wat ons betreft zijn dus ook (investerings in) publieksgroepen van buiten de stad de komende jaren onontbeerlijk.

Reactie college van burgemeester en wethouders op de hoofdconclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Rotterdam m.b.t. publieksbereik cultuurplaninstellingen

Hoofdconclusies

1. Om te zorgen voor een cultuuraanbod dat voor een zo breed mogelijk publiek aantrekkelijk is, heeft het college in de huidige cultuurplanperiode ingezet op aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik door de 86 cultuurplaninstellingen. Het gemeentelijk beleid leidt echter onvoldoende tot aantoonbare publieksverbreding. Bij de twee meest ondervertegenwoordigde segmenten, die samen meer dan de helft van de Rotterdamse bevolking vertegenwoordigen, is geen vooruitgang te zien.

Reactie college:

Publieksvergroting en -verbreding is een proces van lange adem. Significante resultaten zijn niet op zo korte termijn zichtbaar en kunnen bovendien pas in kaart gebracht worden op basis van de jaarresultaten van instellingen. Uitzondering daarop zijn de Digitale Kijkers. In dit segment werd in de afgelopen twee onderzoeksjaren al wel een vooruitgang zichtbaar.

Omdat onze doelstelling op het gebied van publieksbereik een collectieve is (niet elke instelling afzonderlijk, maar de sector als geheel dient te zorgen voor vergroting en verbreding van het publiek), is allereerst ingezet op het verkrijgen van een compleet beeld. Dat beeld is medio 2019 beschikbaar gekomen op basis van bezoekcijfers over 2018 dankzij deelname aan een sectorbreed onderzoek door vrijwel alle cultuurplaninstellingen met een publieksfunctie. Het onderzoek is uitgevoerd door de Stichting Rotterdam Festivals, in opdracht van de gemeente en ondersteund derhalve door vrijwel de hele gesubsidieerde cultuursector. Wat ons betreft een duidelijke erkenning van het gedeelde belang en een bevestiging van het draagvlak voor inzet op publieksverbreding en -vergroting.

Het in 2019 verkregen beeld, waaruit blijkt dat Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters en Stedelijke Toekomstbouwers ondervertegenwoordigd zijn in het publiek, is aangevuld met kwalitatief onderzoek naar de drempels voor en motieven van deze groepen. Op basis daarvan is in 2019 een coalition of the willing geformeerd die specifiek op deze publiekssegmenten gerichte plannen aan het opstellen is en een gezamenlijke ambitie voor de aankomende cultuurplanperiode heeft geformuleerd.

Het beleid gericht op publieksbereik houdt dan ook zeker niet op aan het eind van deze vierjarige periode, maar is een beleid voor de lange termijn.

2. Een oorzaak van het gebrek van aantoonbare publieksverbreding is dat het gemeentelijk beleid bij aanvang van het cultuurplan te vrijblijvend is opgezet en zwakten bevat die de effectiviteit negatief beïnvloeden. Door deze zwakten is het ook niet goed mogelijk tussentijds bij te sturen als resultaten achterblijven en is de gemeente te afhankelijk van bereidwilligheid van instellingen.

a Het is onduidelijk welk ambitieniveau de gemeente nastreeft met publieksverbreding. Dit heeft ten eerste tot gevolg dat het niet mogelijk is te constateren wanneer inspanningen van instellingen tot het gewenste resultaat leiden. Ten tweede leidt dit ertoe dat instellingen niet gestimuleerd worden in te zetten op de moeilijkst bereikbare groepen. Een concreet gevolg is dat het segment Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters te beperkt aan bod komt in plannen en activiteiten.

b De gemeente heeft een collectieve opgave voor de sector geformuleerd, maar de verantwoordelijkheid hiervoor niet helder belegd. Instellingen kunnen alleen op individuele

prestaties worden aangesproken en niet op het wel of niet realiseren van collectieve prestaties. Het bijdragen aan de collectieve opgave blijft hierdoor veel te vrijblijvend.

c De gemeente heeft ook de individuele verantwoordelijkheid voor instellingen voor vergroting of verbreding van het publieksbereik niet geconcretiseerd. Er zijn geen eisen gesteld aan de inzet of resultaten van instellingen. De gemeentelijke eisen aan instellingen beperken zich tot deelname aan onderzoek en het beschrijven van hun beleid voor publieksbereik in het jaarverslag. Hierdoor ontbreekt het aan formele mogelijkheden om bij te sturen als inspanningen van instellingen op het gebied van publieksbereik eventueel achterblijven.

Reactie college:

In tegenstelling tot uw conclusie doet ons college in de nota Rotterdamse cultuurvisie: Cultuur ondersteunt de veranderingen in de stad en de Uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid 2021-2024 hierover een aantal heldere uitspraken. Zo is een van de belangrijkste speerpunten in het cultuurbeleid voor de komende jaren ervoor te zorgen dat cultuur in Rotterdam voor iedereen bereikbaar en toegankelijk is, zodat alle Rotterdammers kunst en cultuur kunnen ervaren, beoefenen en beleven. Zoals gezegd wordt het gedeelde belang breed onderschreven en wordt op basis van de hiervoor genoemde onderzoeken gehandeld om de moeilijk bereikbare groepen effectiever te benaderen.

Ons college heeft ingezet op een gezamenlijk en collectief proces en heeft daarop gestuurd door deelname aan het collectieve onderzoek mee te nemen in de subsidiebeschikkingen van de cultuurplaninstellingen. Daarmee is de bijdrage aan de collectieve opgave allerm minst vrijblijvend: bij Rotterdam Festivals en de instellingen is voor elk van de instellingen bekend welke publiekssegmenten zij van jaar tot jaar bereiken.

3. Twee jaar na de start van de cultuurplanperiode zijn er veel cultuurplaninstellingen (35%) die nog geen concrete ambitie hebben geformuleerd voor het vergroten of verbreden van het publieksbereik. Dit is opvallend, omdat de aanwezigheid van een beleid voor publieksbereik een van de weinige concrete eisen van de gemeente is. Blijkbaar heeft de gemeente hier in de eerste twee jaren nog niet hard op gestuurd.

Reactie college:

Meer dan de helft van de cultuurplaninstellingen (65%) heeft ambities geformuleerd voor het vergroten of verbreden van het publieksbereik. Een aantal instellingen in het Cultuurplan 2017-2020 heeft geen publieksfunctie, zoals de SKAR en het Kenniscentrum Cultuureducatie Rotterdam. Een aantal instellingen heeft wegens een zeer beperkte publieksfunctie ook niet deelgenomen aan het publieksonderzoek.

4. Relatief veel cultuurplaninstellingen hebben geen concrete acties ondernomen om een ander of meer publiek te bereiken. De hiertoe benodigde aanpassingen in de programmering, in de marketing of in het aangaan van samenwerkingen zijn bij deze instellingen nog niet opgepakt. Van alle mogelijke inspanningen lopen instellingen het meest achter met aandacht voor diversiteit in hun personeelsbeleid.

Reactie college:

Ons college deelt de constatering dat diversiteit in het personeel bij culturele instellingen verbetering behoeft. Met de instellingen wordt daarover gesproken en de p's van programmering, personeel en partners krijgen veel aandacht bij de beoordeling van de cultuurplanaanvragen voor de periode 2021-2024. Daarbij moeten we ons realiseren dat aanpassingen in het personeelsbestand ook tijd vergen en onder

andere afhankelijk zijn van personeelsverloop en vrijkomende formatieplaatsen. Voor wat betreft de aanpassingen in programmering en partners geldt in feite hetzelfde: de voorbereidingstijd voor producties is lang en programma's liggen vaak al enkele jaren tevoren vast.

5. Het wel hebben van plannen en uitvoeren van acties gericht op (nieuwe) doelgroepen leidt echter niet zonder meer tot het bereiken van meer of een breder publiek. Daarvoor zijn de inspanningen van veel instellingen nog te ad hoc en op een te kleine schaal. Succesvolle instellingen in het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen als het Theater Zuidplein of het Rotterdams Wijktheater, laten zien dat langdurige inspanning noodzakelijk is.

Reactie college:

In deze conclusie bevestigt u de overtuiging van het college dat vergroting en verbreding van het publiek een proces van lange adem is. Het is mede daarom dat inclusiviteit in de prioriteiten van het cultuurbeleid 2021-2024 zwaar weegt.

6. Nieuwe instellingen in het cultuurplan leveren een bijdrage aan het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen. De schaal van deze instellingen is echter te beperkt om impact te hebben op het bereik van ondervertegenwoordigde publieksgroepen voor de sector als geheel.

Reactie college:

De schaal van veel nieuwe instellingen in het Cultuurplan is inderdaad vaak te beperkt om (grote) impact te hebben op het bereik van ondervertegenwoordigde publieksgroepen in de sector als geheel. Wel leveren zij een belangrijke bijdrage aan vernieuwing van kennis en inzicht in de wijze waarop het bereik verbeterd kan worden. Nieuwe organisaties hebben tijd nodig om te groeien en tot ontwikkeling te komen. Daarnaast kent de cultuurbegroting een stelstel van projectsubsidies en een subsidieregeling Kunst en Cultuur in de gebieden waarmee juist de ondervertegenwoordigde publiekssegmenten bereikt worden.

7. Het in kaart brengen van het Rotterdamse culturele publiek heeft in de afgelopen jaren een impuls gekregen door het gebruik van het Rotterdamse doelgroepenmodel. De kwaliteit van de data van instellingen is echter nog wisselend. De gemeente heeft geen minimumeisen aan de kwaliteit van de data gesteld.

Reactie college:

Bij aanvang van het onderzoek hebben we inderdaad geen minimumeisen aan de kwaliteit van de data gesteld. Voor de betrokken partijen was in 2017 (het pilotjaar) en 2018 (het jaar van de nulmeting) sprake van een onontgonnen terrein. In het verzamelen van data op deze manier is Rotterdam koploper in Nederland. Waar mogelijk worden het proces en de wijze van onderzoeken de komende tijd verder verfijnd en verbeterd. Ook aan de kwaliteit van de data wordt daarbij aandacht besteed. Of het mogelijk is minimumeisen te formuleren voor de kwaliteit van de data is een goede suggestie, die we zullen laten onderzoeken.

8. Het beleid voor publieksbereik in het nieuwe cultuurplan is grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Dit betekent dat de geconstateerde tekortkomingen in het beleid blijven bestaan. Op voorhand zijn met het nieuwe cultuurplan dan ook geen aantoonbare veranderingen in publieksbereik te verwachten. Nog niet duidelijk is welke rol de aangewezen

instellingen van de zogeheten Rotterdamse Culturele Basis gaan spelen bij het vergroting en verbreding van het publieksbereik.

Reactie college:

Het beleid voor publieksbereik in het nieuwe Cultuurplan is inderdaad grotendeels een voortzetting is van het huidige beleid. Het blijft ook een opgave voor de cultuursector als geheel, waaraan individuele instellingen naar vermogen op basis van hun functie en doelstelling een bijdrage leveren. Daaraan de conclusie verbinden dat de geconstateerde tekortkomingen in het beleid blijven bestaan, doet naar onze mening echter geen recht aan de voortgang die al gemaakt is in het proces. Op dit moment heeft zich dat nog niet vertaald in een substantiële verbetering van het publieksbereik, maar dat vergt ook meer tijd. Het in 2018 ingezette onderzoek, de resultaten ervan en de continuering in 2020 en latere jaren leiden voortdurend tot nieuwe inzichten, nieuwe initiatieven en activiteiten, en procesverbeteringen bij sector en gemeente. Zoals u zelf ook constateert: het is een proces van lange adem waarin alle betrokken telkens weer van elkaar en met elkaar leren en ontwikkelen.

Aanbevelingen

1. Gezien het belang dat in het nieuwe cultuurplan wordt toegekend aan vergroting en verbreding van het publieksbereik, is versterking nodig van de positie van cultuurplaninstellingen die zich richten op de ondervertegenwoordigde groepen. Doe dit zowel door het toekennen van meer middelen aan instellingen die in het huidige cultuurplan er relatief goed in zijn geslaagd ondervertegenwoordigde groepen te bereiken als door het honoreren van nieuwe aanvragers die deze potentie hebben.

Reactie college:

De Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) bereidt op dit moment zijn advies over de cultuurplanaanvragen 2021-2024 voor op basis van een adviesaanvraag die wij de raad eind 2019 hebben gestuurd. In de adviesaanvraag aan de RRKC hebben wij expliciet aandacht gevraagd voor het aspect inclusiviteit in de aanvragen. Daar ligt het zwaartepunt van de collegeprioriteiten voor het cultuurbeleid in de komende jaren, naast interconnectiviteit en innovatie. Wij gaan ervan uit dat de door u gedane aanbeveling dan ook op enigerlei wijze tot uitdrukking zal komen in het advies van de RRKC. Wij nemen dit aspect als aandachtspunt mee bij de totstandkoming van ons verdelingsvoorstel voor het Cultuurplan dat wij in september a.s. vaststellen.

2. Neem als gemeente richting de cultuurplaninstellingen een meer sturende rol in op het gebied van publieksbereik.

a. Verlang concrete plannen en activiteiten van instellingen en houd daarbij maatwerk in het oog. Vraag van instellingen die vooral programmeren, zoals theaters, of grote instellingen uit de Rotterdamse Culturele Basis, een grotere bijdrage dan van kleine nichespelers.

b. Houd meer toezicht op de voortgang bij instellingen, zodat publieksbereik bij alle instellingen voldoende prioriteit heeft.

Reactie college:

Uw aanbeveling een meer sturende rol te spelen en meer toezicht te houden op de voortgang van de plannen en activiteiten van de instellingen, past goed in de fase van het proces die we nu ingaan. De eerste paar jaren stonden in het teken van het vertrouwd raken met het collectief doen van publieksonderzoek en het verzamelen en delen van kennis. Bij aanvang van het Cultuurplan 2021-2024 is meer bekend over de lacunes in het bereik en de drempels en motieven van ondervertegenwoordigde

groepen en kunnen we overgaan tot de fase waarin concretere afspraken worden gemaakt. In dat licht hebben wij ook van de groep culturele instellingen die tot de Rotterdamse Culturele Basis behoren, gevraagd in hun plannen voor 2021-2024 expliciet aan te geven welke extra inspanning zij aantoonbaar leveren op het gebied van inclusiviteit en diversiteit en welke concrete resultaten zij daarmee de komende jaren verwachten te bereiken. In onze adviesaanvraag voor het Cultuurplan 2021-2024 hebben wij de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur verzocht om

- bij de beoordeling van de individuele aanvragen het uitgangspunt Inclusiviteit een zwaardere weging te geven dan de twee andere i's en
- de onder dit uitgangspunt geschaarde aspecten publieksbereik, publiekssegmentatie en de spreiding van het culturele aanbod over de stad eveneens nadrukkelijk te betrekken bij de integrale afweging.

De RRKC heeft de instellingen gevraagd voor dit doel een overzicht met toelichting in te dienen van streefcijfers per publiekssegment.

Wij tekenen hierbij overigens aan dat de omstandigheden waar culturele instellingen als gevolg van Covid-19 op het ogenblik mee te maken hebben, zullen drastische gevolgen hebben voor hun publieksbereik. Zowel grote als kleine organisaties, mainstream of niche, zullen geplaatst worden voor grote opgaven op het gebied van aanbod en publiek, in een werkelijkheid van 1,5 meter afstand en maximaal 100 bezoekers per zaal. De tegenkant daarvan is dat het ook kansen biedt voor verandering en vernieuwing en wij zullen de instellingen stimuleren deze kansen te benutten.

3. Maak als gemeente zelf concreet wat de gewenste mate van publieksvergroting en -verbreding voor de sector is. Stel hiervoor een realistisch ambitieniveau vast.

Reactie college:

Wij nemen uw aanbeveling in overweging en zullen die betrekken bij het maken van de afspraken met de meerjarig gesubsidieerde instellingen over de door hen te leveren prestaties in de periode 2021-2024. Gelet op de gevolgen van de coronamaatregelen voor het publieksbereik van de culturele instellingen, zullen de prestaties van de afzonderlijke instellingen en de collectieve cultuursector naar verwachting overigens ingrijpend wijzigen ten opzichte van de afgelopen jaren en de ingediende cultuurplanaanvragen.

4. Concretiseer als gemeente de ambities ten aanzien van het publieksbereik voor de collectieve opgave aan de sector. Doe dit door een beleidsprogramma op te stellen, gekoppeld aan concrete projecten en bijbehorende financiering. Zet als onderdeel van het programma in op actieve kennisuitwisseling. Maak bovendien een koppeling met de activiteiten van individuele instellingen.

Reactie college:

Voor wat betreft uw aanbeveling de ambities ten aanzien het publieksbereik voor de collectieve opgave aan de sector te concretiseren in de vorm van een beleidsprogramma, gekoppeld aan concrete projecten en bijbehorende financiering, kan ik u zeggen dat ik mij aansluit bij de aanbeveling de ambities nader te concretiseren. Wat mij betreft zal dat zijn in de vorm van een vervolgoopdracht aan Rotterdam Festivals, gelet op de kennis en ervaring die daar aanwezig is, het vertrouwen van en de samenwerking met de culturele instellingen en de aansluiting bij de onderzoeksinstrumenten waarvan Rotterdam Festivals licentiehouders is.

5. *Besteed als onderdeel van de collectieve opgave specifiek aandacht aan inspanningen gericht op de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Maak hiervoor afspraken met instellingen die deze groep al bereiken of deze potentie hebben.*

Reactie college:

Ook uw aanbeveling afspraken te maken met instellingen die de ondervertegenwoordigde publieksgroepen (Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters, maar ook de Stedelijke Toekomstbouwers) bereiken of daarop specifieke inspanningen richten, zal ik betrekken bij de besluitvorming over het Cultuurplan. Nogmaals wijs ik er bovendien op dat er meer instrumenten ter beschikking staan en ingezet worden om ondervertegenwoordigde publieksgroepen te bereiken dan alleen het Cultuurplan, zoals de projectsubsidies, de regeling voor Kunst en Cultuur in de gebieden en PitcherPerfect010.

6. *Maak doorontwikkeling van het onderzoek naar publieksgegevens mogelijk door het concretiseren van afspraken met instellingen:*

- a. *stel kwaliteitseisen op voor aan te leveren data, monitor de naleving daarvan en creëer duidelijkheid voor alle partijen wat zij minimaal dienen te doen;*
- b. *stel duidelijke voorwaarden op voor eventuele vrijstelling van aanlevering van publieksgegevens.*

Reactie college:

Ook deze aanbeveling neem ik over. Voor wat betreft de helderheid over de voorwaarden voor eventuele vrijstelling van aanlevering van publieksgegevens is dat wat mij betreft geen probleem. Voor wat betreft de kwaliteitseisen zal ik in overleg met Rotterdam Festivals onderzoeken op welke wijze dit met ingang van 2021 kan worden vormgegeven.

3-2 **nawoord rekenkamer**

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport. In zijn reactie spreekt het college waardering uit over het onderzoek en onderschrijft het gedeeltelijk de conclusies. De aanbevelingen worden, met hier en daar een kanttekening, overgenomen. Het college zegt in zijn reactie dat de aanbevelingen een welkome bijdrage zijn aan verdere aanscherpingen van het ingezette beleid. De rekenkamer ziet hierin de bevestiging dat het college de komende cultuurplanperiode extra aandacht zal besteden aan vergroting van publieksbereik.

Uit de reactie van het college spreekt ook de nodige relativering van de conclusies. De uitgevoerde activiteiten die rond publieksonderzoek zijn ondernomen, worden nogmaals voor voetlicht gebracht. Nu de resultaten bekend zijn, kan de volgende stap worden gezet, is de redenering van het college. De rekenkamer vindt alleen het hebben van onderzoeksresultaten een te beperkt resultaat. Dit is weliswaar een belangrijke basis, maar deze inzichten waren bij genoeg instellingen al bekend voor of kort na het begin van deze cultuurplanperiode. De constatering van het college dat het nu eenmaal een langdurig proces is, neemt niet weg dat de rekenkamer graag meer concrete vervolgactiviteiten bij instellingen had gezien. De rekenkamer wil bovendien benadrukken dat tot nu toe nog relatief makkelijke stappen zijn gezet (onderzoek doen en plannen maken). Het echte werk begint nu pas. De rekenkamer vindt dat daarbij ook een actievere inzet van de gemeente wordt gevraagd en een andere rol dan

tot op heden is ingenomen. In de reacties op de conclusies en aanbevelingen ziet de rekenkamer dit nog te weinig terug.

hoofdconclusies

Het college onderschrijft gedeeltelijk de conclusies van rekenkamer. De rekenkamer heeft nog de volgende opmerkingen bij de reactie van het college.

Hoofdconclusie 2 benoemt een aantal zwakten in de opzet van het gemeentelijk beleid. Dit zijn voor de rekenkamer fundamentele punten die invloed hebben op de potentiële effectiviteit van het beleid. Deze zwakten hebben specifiek betrekking op de rol van de gemeente. De rekenkamer ziet dat de gemeente veel verantwoordelijkheid bij de sector legt, maar te weinig duidelijk maakt wat van wie wordt verwacht en bovendien weinig instrumenten heeft om bij te sturen als dat nodig blijkt. Alleen sturen op het doen van onderzoek leidt niet automatisch tot concrete acties. Hierdoor is er naar de mening van de rekenkamer tot nu toe te weinig beweging in de sector op het gebied van publieksbereik. Uit de reactie van het college maakt de rekenkamer op dat de gemeente geen noodzaak ziet in een verandering van de eigen rol, namelijk een actievere. Dit baart de rekenkamer zorgen voor de toekomst.

Hoofdconclusie 3 betreft het achterwege blijven van ambities voor publieksvergroting of -verbreding bij een deel van de instellingen. In de reactie geeft het college als verklaring dat een deel van de instellingen geen publieksfunctie heeft. De rekenkamer wijst erop dat de groep instellingen zonder publieksfunctie ongeveer 10% bedraagt, terwijl bij 35% ambities ontbraken. Dit is dus maar een deel van de verklaring. De conclusie blijft daarmee dat relatief veel instellingen geen ambitie hebben geformuleerd, ondanks dat dit een eis was van de gemeente. De rekenkamer vindt dit een belangrijke constatering, omdat dit wijst op een gebrek aan aandacht voor dit thema bij deze instellingen.

In hoofdconclusie 4 gaat de rekenkamer in op het achterblijven van concrete acties op het gebied van programmering, marketing, samenwerking en personeelsbeleid bij een deel van de instellingen. Het college deelt de constatering dat vooral diversiteit in het personeel verbetering behoeft en wijst op de benodigde tijd die verandering op dit punt vergt. Dat de uiteindelijke effecten tijd vergen is de rekenkamer met het college eens, maar de rekenkamer constateert bij een deel van de sector juist een gebrek aan inspanningen op alle vier de genoemde gebieden. Zonder inspanningen is ook op langere termijn geen resultaat te verwachten.

In hoofdconclusie 8 constateert de rekenkamer dat de opzet van het nieuwe cultuurplan grotendeels gelijk blijft en dat daarmee geconstateerde zwakten in deze opzet blijven bestaan. Het college deelt deze laatste constatering niet en wijst op de voortgang die is gemaakt in het proces. De rekenkamer ziet echter vooral vooruitgang in de beschikbaarheid van gegevens en onderzoek, maar bij een deel van de sector vertaalt dit zich niet in plannen en activiteiten voor publieksvergroting of -verbreding. Verdere verandering bij deze instellingen vraagt om een actievere rol van de gemeente, zoals de rekenkamer bij de reactie op hoofdconclusie 2 heeft geschetst.

aanbevelingen

Afgaande op de reactie lijkt het college alle zes aanbevelingen over te nemen. Nadere beschouwing laat evenwel zien dat de aanbevelingen 2 tot en met 4 en aanbeveling 6

beperkter worden opgepakt dan de rekenkamer beoogt of er wordt een voorbehoud gemaakt.

Bij aanbeveling 2 gaat het college vooral in op de besluitvorming rond de cultuurplanaanvragen. De rekenkamer ziet ook graag dat er vervolgens concrete invulling van deze plannen wordt gevraagd. Ook wordt aangegeven dat een meer sturende rol past bij het proces dat nu wordt ingegaan, maar het wordt de rekenkamer niet duidelijk op welke wijze de gemeente dit gaat oppakken. Er wordt alleen verwezen naar afspraken met de acht instellingen die tot de Rotterdamse Culturele Basis behoren, maar niet naar de invulling bij de andere instellingen.

Aanbeveling 3 wordt door het college in overweging genomen. Daarbij verwijst het college naar de gevolgen van de coronamaatregelen. Uiteraard heeft de rekenkamer begrip voor de lastige situatie waarin cultuurplaninstellingen zich momenteel bevinden. Juist voor een sector die bij uitstek een publieksfunctie heeft, is de impact van de coronamaatregelen groot. Niettemin vindt de rekenkamer het van belang dat de gemeente uitspreekt wat zij verwacht van de sector. Een realistisch ambitieniveau is daarbij uiteraard van belang.

Het college neemt aanbeveling 4 over. De rekenkamer vindt de invulling hiervan via een opdracht aan Rotterdam Festivals echter te beperkt. Een collectieve opgave gaat verder dan gezamenlijk onderzoek doen en kennisuitwisseling. Het gaat ook om de gezamenlijke uitvoering van projecten en activiteiten. Juist hiervoor acht rekenkamer het van belang dat een programma wordt opgesteld en niet wordt afgewacht of er voldoende instellingen zijn die hier zelf initiatief toe nemen.

Het college neemt aanbeveling 6 over, maar is in zijn formulering wat voorzichtig ten aanzien van aanbeveling 6a. Het opstellen van kwaliteitseisen wordt in overleg met Rotterdam Festivals onderzocht. De rekenkamer had hier graag een duidelijke toezegging gezien dat er minimale eisen door de gemeente worden vastgesteld. Dit helpt Rotterdam Festivals de kwaliteit van de data te bewaken.

De rekenkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen in de komende periode met interesse volgen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Over het cultuuraanbod in Rotterdam wordt al een aantal decennia gediscussieerd binnen de cultuursector en binnen de gemeenteraad. Zo is de subsidieverdeling onder verschillende ‘gevestigde’ en ‘niet-gevestigde’ cultuurorganisaties een terugkerend discussiepunt. De discussie gaat niet alleen over de financiële middelen, maar ook over de diversiteit van de sector zelf en van het bereikte publiek. Het gesubsidieerde aanbod sluit namelijk niet altijd aan bij de belangstelling van alle Rotterdammers, waardoor niet alle Rotterdammers even goed worden bereikt.² Ontwikkelingen zoals toenemende vergrijzing en superdiversiteit³ hebben grote invloed op cultuurdeelname.

In de gemeenteraad is in de afgelopen jaren ook de nodige aandacht besteed aan het bereiken van de diverse groepen Rotterdammers door gesubsidieerde culturele instellingen. In een motie uit november 2016 stelde de gemeenteraad dat de culturele sector ‘nog onvoldoende een afspiegeling vormt van de Rotterdamse samenleving’. De gemeenteraad verzocht hierbij het college om onderzoek te doen naar het diversiteitsgehalte van de culturele sector en op basis van dit onderzoek aan te geven welke beleidsconclusies getrokken kunnen worden.⁴ Tevens verzocht de raad het college om het beleidsspeerpunt ‘publieksbereik’ te verscherpen tot ‘aantoonbaar publieksbereik’⁵ en het mee te laten wegen tijdens de beoordeling van de cultuursubsidieaanvragen.⁶

Via eenmalige en meerjarige subsidies aan verschillende cultuurinstellingen wil de gemeente bijdragen aan een divers en toegankelijk cultuuraanbod voor alle Rotterdammers. In het huidige cultuurplan is daarom ingezet op vergroting en verbreding van het publiekbereik. De cultuursector heeft hierbij de collectieve verantwoordelijkheid voor taken met betrekking tot het vergroten en verbreden van het publieksbereik.

De Rotterdamse Raad voor Cultuur constateert in het advies ‘De stad is meervoud’ dat er niet alleen aandacht voor het publieksbereik nodig is, maar ook voor inclusiviteit in de cultuurplaninstellingen. Er zijn instellingen die hun best doen inclusiever te worden, maar bij andere is daarvoor nog een mentaliteitsverandering nodig. De raad wijst op de Code Culturele Diversiteit. Deze landelijke code biedt handvatten voor de aspecten publiek, programma, personeel en partners, met als doel gestructureerd

² Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020’, november 2015.

³ Superdiversiteit staat voor een groeiende pluriformiteit in de achtergronden van mensen met een migratieachtergrond op etnisch, taalkundig, juridisch cultureel, religieus en/of economisch vlak. Met andere woorden: de diversiteit binnen ‘diversiteit’. Zie ook: <https://www.nieuwwij.nl/algemeen/superdiversiteit-als-nieuwe-grootstedelijke-realliteit/>

⁴ Gemeente Rotterdam, motie ‘Culturele diversiteit in het cultuurbeleid’, 24 november 2016.

⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Advisering Cultuurplan 2017-2010’, 24 november 2015.

⁶ Gemeente Rotterdam, Raadsbesluit 15bb8710, 5 november 2015

aandacht aan culturele diversiteit te geven. Naast een hulpmiddel voor organisaties is het een instrument om de vorderingen van organisaties te monitoren.⁷

Het huidige cultuurplan is het Cultuurplan 2017-2020 'Reikwijdte en armslag', het volgende is het Cultuurplan 2021-2024. In de tweede helft van 2020 vindt besluitvorming plaats over de meerjarig te financieren instellingen voor de periode 2021-2024. In aanloop daarnaar toe heeft de gemeente recent de cultuurvisie en de uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid in 2021-2024 opgesteld.⁸ In het nieuwe cultuurbeleid blijft vergroten van de toegankelijkheid en betere aansluiting op behoeften van de diverse Rotterdamse bevolking een belangrijk aandachtspunt. Dit is aanleiding voor de rekenkamer onderzoek te doen naar de bereikte resultaten en te beoordelen of de voorgenomen maatregelen voor het nieuwe cultuurplan hier voldoende op inspelen.

1-2 doel en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer

- inzicht te krijgen in de mate waarin het Cultuurplan 2017-2020 heeft geleid tot een aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik;
- te beoordelen of de voorgenomen maatregelen voor het nieuwe cultuurplan zullen kunnen bijdragen aan verdere verbreding en vergroting van het publieksbereik.

1-2-2 centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Slaagt de gemeente er in het publieksbereik in de gesubsidieerde culturele sector te verbreden en te vergroten en zullen de voorgenomen maatregelen in het nieuwe cultuurplan bijdragen aan verdere ontwikkeling hiervan?

deelvragen

De centrale vraag is verder uitgewerkt in de volgende zes deelvragen.⁹

1. Heeft de gemeente in de huidige cultuurplanperiode op een adequate wijze ingezet op het vergroten en verbreden van het publieksbereik?
2. Is er door de gesubsidieerde culturele sector in voldoende mate invulling gegeven aan de doelstellingen van de gemeente met betrekking tot het publieksbereik?
3. In hoeverre hebben de instellingen in de gesubsidieerde culturele sector op de aspecten programma, personeel en partners actie ondernomen gericht op publieksvergroting/-verbreding?
4. Hoe heeft het publieksbereik van de gesubsidieerde culturele instellingen zich ontwikkeld?
5. In hoeverre hebben de ambities en acties van culturele instellingen effect gehad op hun publieksbereik?
6. Zullen de voorgenomen maatregelen voor het nieuwe cultuurplan naar verwachting in voldoende mate bijdragen aan verdere vergroting en verbreding van het publieksbereik?

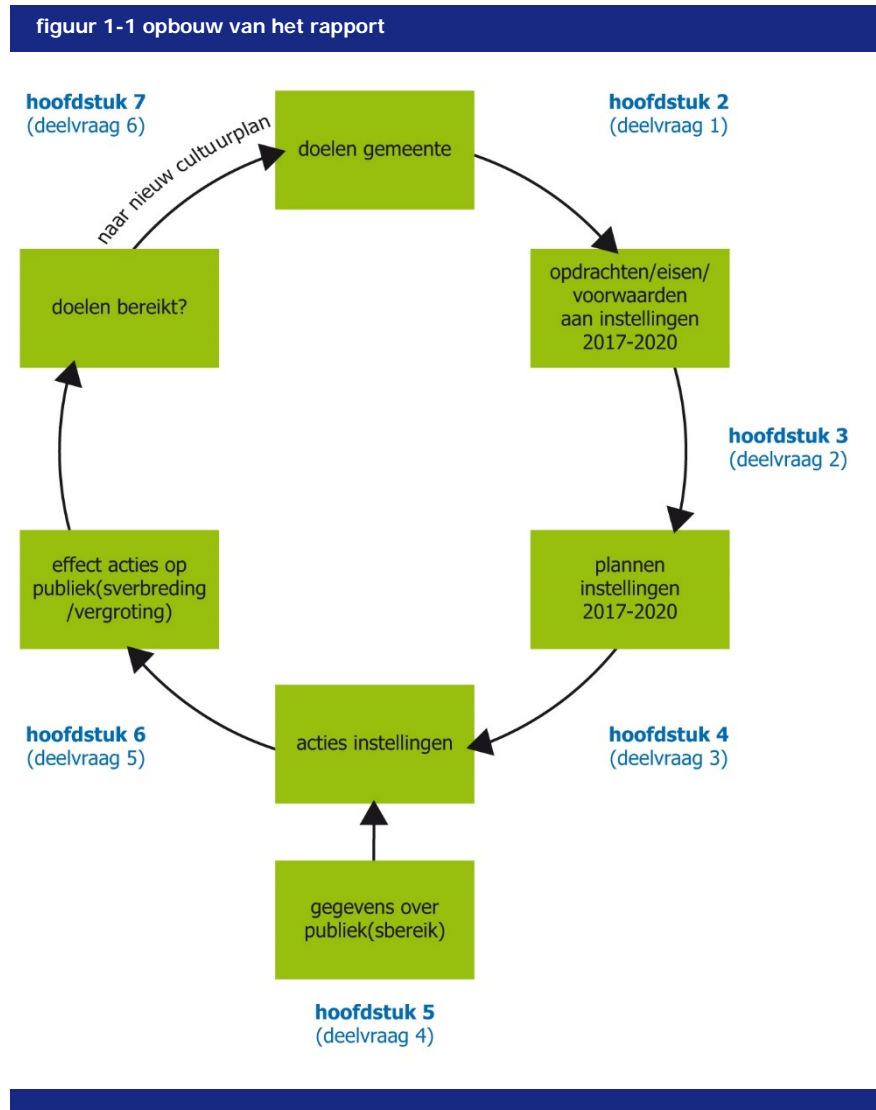
⁷ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'De stad is meervoud: Oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector', mei 2019

⁸ Gemeente Rotterdam, 'Stad in transitie, cultuur in verandering: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024', juni 2019.

⁹ Ten opzicht van de onderzoeksopzet is een deelvraag toegevoegd (nummer 5) en is een deelvraag redactioneel gewijzigd (deelvraag 3). In de onderzoeksbijlage is hier verder op ingegaan.

1-2-3 **analysekader**

De onderzoeksvragen vormen gezamenlijk een cyclus. In de onderstaande figuur is deze opgenomen. De opbouw van het rapport volgt deze cyclus. Per hoofdstuk wordt aangegeven welke deelvraag in welk deel wordt behandeld.



onderzoekperiode

In het onderzoek ligt het accent op de geboekte resultaten bij de ondersteunde instellingen die een meerjarige subsidie vanuit het cultuurplan 2017-2020 ontvangen. Daarnaast wordt specifiek voor deelvraag 6 (in hoeverre de voorgenomen maatregelen in het nieuwe cultuurplan bijdragen aan het vergroten en verbreden van het publieksbereik) gekeken naar de cultuurplanperiode van 2021-2024.

1-3 aanpak

1-3-1 onderzoeksverantwoording

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer beleidsdocumenten, verantwoordingsdocumenten, jaarverslagen van de gesubsidieerde cultuurinstellingen en onderzoeken naar publieksbereik bestudeerd. Daarnaast heeft de rekenkamer eigen analyses verricht op data over publieksbereik die door Rotterdam Festivals zijn verzameld. Daarnaast zijn er ook interviews afgenomen met stakeholders, bestaande uit:

- veertien gesubsidieerde cultuurinstellingen;
- twee cultuurmakers buiten het Cultuurplan 2017-2020;
- de gemeente Rotterdam;
- de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC);
- Rotterdam Festivals;
- de Werkgroep Publieksbereik van het Directeurenoverleg van de Rotterdamse cultuurinstellingen.

In bijlage 1 is de volledige onderzoeksverantwoording verder uiteen gezet.

1-3-2 het Rotterdamse doelgroepenmodel

In het rapport wordt op verschillende plekken verwezen naar het Rotterdamse doelgroepenmodel. Dit doelgroepenmodel is een postcodesegmentatiemodel, voor Rotterdam Festivals samengesteld door marktsegmentatiebureau Whooz. Hiervoor is gebruik gemaakt van het consumentensegmentatiesysteem Mosaic (tegenwoordig Whize).¹⁰ Dit model deelt alle Nederlandse huishoudens in op basis van gemeenschappelijke kenmerken, voorkeuren en gedrag. Dit gebeurt met de hulp van meer dan 330 bronnen (uit GIS-data, andere registratiedata en marktonderzoek).¹¹

In september 2015 publiceerde Rotterdam Festivals 'Wat wil het publiek? Rotterdam, cultuur en publiek in kaart gebracht'. Hierin is het voor eerst het Rotterdamse doelgroepenmodel gepresenteerd. Elk huishouden in Rotterdam is ingedeeld in één van de acht doelgroepen, ook wel segmenten genoemd. Deze segmenten worden weergegeven in figuur 1-2.¹² Een specifiek huishouden zit overigens niet voor altijd vast in één segment. Vanwege demografische en economische ontwikkelingen kan een huishouden na enkele jaren in een ander segment worden ingedeeld.¹³

¹⁰ In het rapport wordt verder de huidige naam 'Whize' gehanteerd.

¹¹ Rotterdam Festivals, 'Geanonimiseerde publieksanalyse rapport 2018', 2019.

¹² In bijlage 3 worden de acht doelgroepen beschreven.

¹³ Interview Rotterdam Festivals.

figuur 1-2: Rotterdamse doelgroepenmodel

hoofdgroepen	subgroepen	leeftijd	18 - 24	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64	65+
Cultuur als vanzelfsprekend (heavy users)	15%* Stadse Alleseters hoog opgeleide starter, centrum, avontuurlijk			■				
	4% Elitaire Cultuurminnaars hoog opgeleid, brede culturele interesses					■		
	3% Klassieke Kunstliefhebbers hoog opgeleid, traditionele culturele interesse						■	
Cultuur als optie (medium users)	6% Actieve Families jong gezin, middelbaar tot hoog opgeleid, brede interesse			■				
	5% Randstedelijke Gemakzoekers gezin met (oudere) kinderen, middelbaar tot hoogopgeleid, buitenwijken			■				
Cultuur als ongebruikelijk (light users)	9% Digitale Kijkers middelbaar tot hoog opgeleid, veel op internet, stappen en populaire cultuur		■					
	36% Stedelijke Toekomstbouwer laag tot middelbaar opgeleid, breed en divers		■					
	21% Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters laag opgeleid, huis- en wijkgericht					■		

* de percentages representeren de aanwezigheid in de stad Rotterdam.

bron: Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht', 2019.

Segmentatie gaat uit van een zekere homogeniteit wat betreft consumentengedrag: iedereen binnen een segment wordt geacht ongeveer dezelfde interesses te hebben.¹⁴ Zodoende geeft segmentatie een onvermijdelijke vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Het consumentensegmentatiesysteem waar het Rotterdamse doelgroepenmodel op gebaseerd is, wordt ongeveer elke zeven jaar vernieuwd. Dit is onder andere nodig door het groeiende aantal alleenstaanden en de snelle veranderingen in consumententechnologie en online gedrag. Het model stamt uit 2012 en wordt in 2020 vernieuwd.¹⁵

1-4 leeswijzer

In deze nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord. Bij de beantwoording van de meeste deelvragen wordt gebruik gemaakt van normen. Elk hoofdstuk begint met de vermelding van de betreffende normen, voor zover gebruikt. Op basis van deze nota van bevindingen wordt een bestuurlijke nota opgesteld die tevens het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag bevat. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

Deze nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt beschreven in hoeverre de gemeente in het huidige cultuurplan adequaat heeft ingezet op het vergroten en verbreden van het publieksbereik middels haar beleid en activiteiten. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de culturele sector de doelstellingen heeft vertaald in concrete plannen. Hoofdstuk 4 maakt inzichtelijk of instellingen op basis daarvan concrete acties hebben ondernomen. Hoofdstuk 5 beschrijft in welke mate instellingen er in slagen hun publieksbereik te verbreden of vergroten. In hoofdstuk 6 wordt inzichtelijk gemaakt of deze ontwikkelingen te danken zijn aan acties van instellingen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 beschreven in hoeverre aannemelijk is dat de voorgenomen

¹⁴ Van Raaij, W.F. & Verhallen, T.M.M., 'Domein-specifieke marktsegmentatie, in Handboek marketing, 3^e ed.'. 1990.

¹⁵ Interview Rotterdam Festivals.

maatregelen voor het nieuwe cultuurplan bijdragen aan publieksvergroting en verbreding.

schuingedrukte teksten

In de nota begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze tekst is te lezen als een korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen, of als (bij afwezigheid van normen) een samenvatting van de paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.



2 beleid publieksbereik

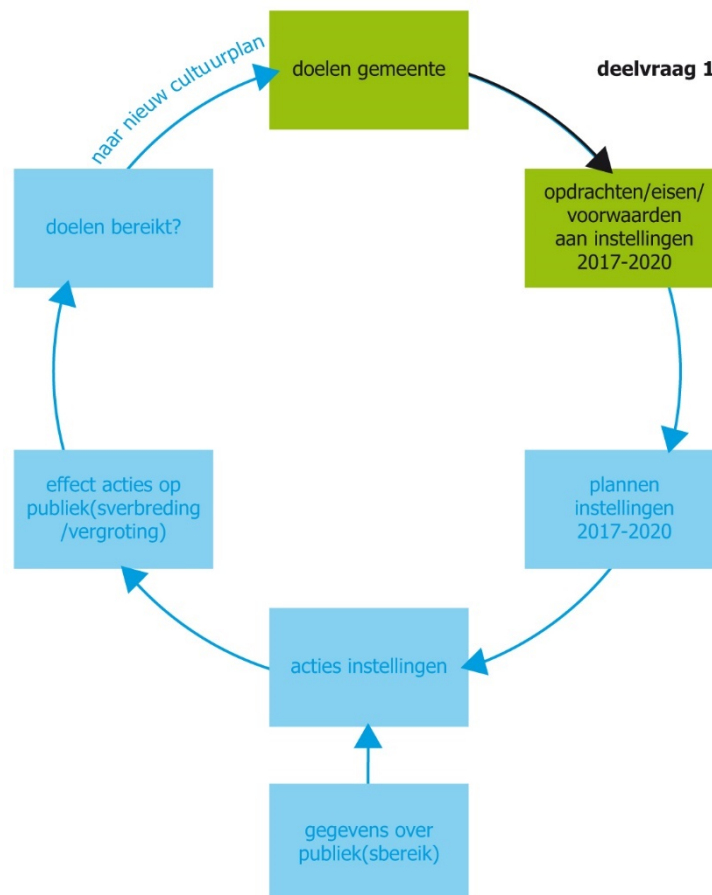
2-1 inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de gemeentelijke beleidsdoelstellingen voor publieksbereik en de vertaling hiervan naar de eisen voor de cultuurinstellingen. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

- Heeft de gemeente in de huidige cultuurplanperiode op een adequate wijze ingezet op het vergroten en verbreden van het publieksbereik?

In het analysekader is dat het groene deel in de volgende figuur.

figuur 2-1 focus van dit hoofdstuk



Tabel 2-1 geeft weer welke normen worden getoetst.

tabel 2-1: normenkader gemeentelijk inzet publieksbereik	
norm	paragraaf
de gemeente heeft duidelijk afgebakend wat wordt verstaan onder een 'groter en breder publieksbereik'.	2-3
in de selectiecriteria voor het verstrekken van structurele en incidentele cultuursubsidies worden meetbare eisen gesteld aan het publieksbereik.	2-4
de gemeente ziet toe op het nakomen van de afspraken over publieksbereik in de subsidietoekenningen.	2-5

De volgende paragraaf (2-2) schetst allereerst een breder kader over publieksbereik en diversiteit. In paragraaf 2-3 wordt vervolgens het gemeentelijke cultuurbeleid beschreven en haar operationalisering van een 'groter en breder publieksbereik'. Daarna wordt in paragraaf 2-4 uitgewerkt in hoeverre er meetbare eisen zijn gesteld aan het publieksbereik in de selectiecriteria voor cultuurinstellingen. Paragraaf 2-5 gaat tot slot in op de wijze waarop de gemeente toeziet op het nakomen van afspraken over publieksbereik in de subsidietoekenningen.

2-2 toegankelijkheid en diversiteit op landelijk niveau

In landelijk beleid is sinds de jaren tachtig in wisselende mate aandacht voor de toegankelijkheid van het cultuuraanbod. De focus lag in het verleden vooral op etnisch-culturele diversiteit. In recenter beleid gaat het om toegankelijkheid en het bereiken van alle ondervertegenwoordigde groepen. De resultaten blijven echter nog steeds achter, constateert de Raad voor Cultuur recent. Voor veel groepen mensen is de gesubsidieerde cultuursector nog altijd niet toegankelijk.

2-2-1 landelijk beleid

Aandacht voor de toegankelijkheid van het cultuuraanbod en diversiteit is er in de landelijke cultuurpolitiek sinds de jaren tachtig. De focus lag toen voornamelijk op etnisch-culturele diversiteit in wat in beleidsnota's veelal gespecificeerd werd als doelgroepenbeleid.¹⁶ Het nadeel hiervan was dat de culturele sector zich splitste in het reguliere deel en een multiculturele stroming die zich enkel richtte op bezoekers met een migratieachtergrond. Dit had tot gevolg dat binnen de cultuursector het begrip culturele diversiteit gelijk werd aan etnische diversiteit.¹⁷

In 1999 voerde de toenmalige staatssecretaris voor cultuurbeleid voor cultuurinstellingen een diversiteitsverplichting in met harde normen en voorwaarden gericht op een inclusief cultuurbeleid. Zo werd ook een subsidie die het publieksbereik van de gesubsidieerde instellingen moest verbreden, in het leven geroepen. Inspanningen bleven echter 'incidenteel en cosmetisch'. Vervolgens werd in 2010 een eind gemaakt aan het diversiteits- en voorkeursbeleid.¹⁸

¹⁶ Van den Bulk, L., 'Etnisch-culturele diversiteit in beleid en cultuureducatie: Intercultureel onderwijs', 2018.

¹⁷ Serkei, C., 'Strategische posities bezetten: Cultuurpolitiek en culturele diversiteit', ongedateerd.

¹⁸ Serkei, C., 'Strategische posities bezetten: Cultuurpolitiek en culturele diversiteit', ongedateerd.

In het hierop volgend kabinet noemde de toenmalige minister de door het rijk gesubsidieerde cultuursector 'behoorlijk kleurenblind'. Zij stelde dat het publiek dat door de gesubsidieerde instellingen wordt bereikt, geen afspiegeling van de maatschappij is.¹⁹ Nieuwe generaties hebben andere voorkeuren wat zorgt voor een dalende belangstelling.²⁰ De minister beschreef culturele diversiteit verder als een belangrijke factor in maatschappelijke verbinding. Daarnaast benoemde zij de 'Code Culturele Diversiteit' als belangrijk instrument bij het streven naar een meer diverse culturele sector.²¹

In het actuele landelijke beleid gaat veel aandacht uit naar toegankelijkheid van de culturele sector. Het rijk neemt zich voor dat het aanbod dat zij ondersteunt een goede afspiegeling moet zijn van de diversiteit in de samenleving: "door aandacht voor andere kunstvormen en nieuwe generaties makers bereiken we ook groepen die zich misschien minder aangesproken voelen dan wat er nu in schouwburgen, concertzalen en musea te beleven is".²²

Ondanks de toegenomen aandacht voor diversiteit constateert de Raad voor Cultuur²³ in 2019 dat het cultuurpubliek geen afspiegeling is van de veranderende bevolkingssamenstelling van Nederland. Zij stelt dat het (gesubsidieerde) culturaanbod onvoldoende toegankelijk is voor 'nieuwe' publieksgroepen en voor groepen met een sociaal-economische achterstand of met een mentale of fysieke beperking. Daarnaast is het aanbod onvoldoende aantrekkelijk voor veel groepen in de samenleving.²⁴

2-2-2 code culturele diversiteit

De Code Culturele Diversiteit (CCD) is een landelijke gedragscode die in 2009 ontwikkeld is met als doel dat culturele instellingen vanuit een duurzame en integrale aanpak aan de slag gaan met culturele diversiteit.²⁵ Het gaat hierbij om zowel interne aspecten (beleid, personeel) als externe aspecten (divers aanbod, diverse doelgroepen bereiken, samenwerking met diverse partners). Culturele diversiteit wordt in deze code omschreven als verscheidenheid in 'de etnisch-culturele achtergrond' van personen.²⁶

Voor het realiseren van culturele diversiteit is het volgens de CCD noodzakelijk dat er aandacht is voor de volgende vier P's:

- 1 Programma: de inhoudelijke producten en diensten van de instelling.
- 2 Publiek: de (eind)afnemers van de inhoudelijke producten en diensten.
- 3 Personeel: het aantal en de competenties van personen die (vrijwillig of vanuit een dienstverband) een functie bekleden in de instelling. Hieronder vallen onder meer:

¹⁹ Code Culturele Diversiteit, 'Kunstensector moet aan de slag met diversiteit'. Verkregen op 23 mei 2019 van <https://codeculturelediversiteit.com/kunstensector-moet-aan-de-slag-met-diversiteit/>

²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. 'Cultuur in beeld', 2016.

²¹ Code Culturele Diversiteit, 'Kunstensector moet aan de slag met diversiteit'. Verkregen op 23 mei 2019 van <https://codeculturelediversiteit.com/kunstensector-moet-aan-de-slag-met-diversiteit/>

²² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 'Cultuur in een open samenleving', 2018.

²³ De Raad voor Cultuur is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media.

²⁴ Raad voor Cultuur, 'Advies Cultuurbestel 2021-2024, Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur', april 2019.

²⁵ De CCD is vanuit de culturele sector zelf ontstaan (met financiële steun van OCW).

²⁶ Van den Berg, H.O., Van Dootingh, M., Hermans, R., De Rooij, T., Scholten, H., Weide, S. & Van der Wijk, J., 'Code culturele diversiteit'. Stuurgroep Code Culturele Diversiteit, 2009.

- medewerkers met een tijdelijk of vast dienstverband, vrijwilligers, stagiair(e)s, bestuursleden, leden van de raad van toezicht, leden van de raad van advies, etc.
- 4 Partners: externe personen en organisaties waar de instelling opdrachten aan verstrekt of mee samenwerkt.

Code Diversiteit en Inclusie

De Code Culturele Diversiteit is op 1 november 2019 vervangen door de Code Diversiteit en Inclusie. Diversiteit verwijst naar een reeks van zichtbare en onzichtbare kenmerken waar mensen van elkaar kunnen verschillen en met elkaar overeen kunnen komen. Inclusie verwijst naar de mate waarin mensen (makers, producenten, werkenden en publiek) zichzelf kunnen zijn en zich veilig en gerespecteerd voelen. In de nieuwe code ligt de nadruk niet meer alleen op etnische diversiteit, maar is er ook oog voor meer vormen van verschil (zoals gender, beperking, seksuele oriëntatie, religie, sociaal-economische status en leeftijd) en wordt er erkend dat de identiteit langs verschillende lijnen wordt gevormd.²⁷

relatie CCD met andere codes

Naast de Code Culturele Diversiteit bestaan ook de Governance Code Cultuur (GCC) en de Fair Practice Code (FPC). De GCD is een instrument voor goed bestuur en toezicht in culturele organisaties en beslaat het gehele besturingsproces: beleid, uitvoering, toezicht en verantwoording. Binnen deze code wordt ook verwezen naar de CCD.²⁸ De FPC is een intentieverklaring en staat voor duurzaam, eerlijk en transparant ondernemen en werken in de cultuursector. Diversiteit is één van de uitgangspunten. Ook deze code verwijst naar de CCD en stelt expliciet dat spelers in de cultuursector zorg moeten dragen voor representatie in publiek, programma en personeel en in vertegenwoordigende organen of beleidsvormende processen.²⁹

2-3 gemeentelijk cultuurbeleid

De gemeente heeft voor de cultuurplanperiode 2017-2020 jaarlijks € 80,5 mln. aan subsidie verdeeld over 86 cultuurinstellingen. In het cultuurplan 2017-2020, 'Reikwijdte & Armslag', is aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik als één van de vijf uitgangspunten benoemd. De sector als geheel heeft hier de verantwoordelijkheid voor gekregen van de gemeente. Het is niet voor iedere instelling noodzakelijk om alle doelgroepen te bereiken, zolang de sector als geheel dit wel doet.

In het cultuurplan is in algemene zin afgebakend wat wordt verstaan onder 'publieksvergroting en -verbreding'. Voor het vergroten van het publiek, wordt de term 'publieksverdieping' gebruikt: dit gaat over het bereiken van meer bezoekers uit de doelgroepen die de instelling reeds bereikt door een scherper toegesneden aanbod. Als het gaat om het verbreden van het publiek, worden de termen 'publieksvernieuwing' en 'publieksverbreding' genoemd. Publieksvernieuwing gaat over nieuw publiek bereiken door grotere diversiteit in het aanbod of een andere profilering. Publieksverbreding refereert naar meer uiteenlopende doelgroepen bereiken door een andere benadering van de doelgroepen.

²⁷ Vrijer, S., Matena, J. 'Code Diversiteit en Inclusie', 2019.

²⁸ Akkermans, E., 'Acht principes governance code cultuur', 2019.

²⁹ Breure, A., Grootenboer, Y., Schulken, M., Zoet, J., Versteegh, M. 'Fair Practice Code', 2019.

De cultuurinstellingen worden verder vrij gelaten in het bepalen hoe zij tot publieksvergroting en -verbreding kunnen komen. Met de cultuursector heeft de gemeente de afspraak gemaakt dat zij dit onderwerp in gezamenlijkheid verder ontwikkelt en uitvoert. Hoewel in het beleidskader zowel van vergroting als verbreding wordt gesproken, is het beleid in de kern vooral gericht op verbreding. Doel is namelijk cultuuraanbod creëren voor een zo breed mogelijk cultureel publiek.

2-3-1 cultuurbeleid

De raad heeft in 2015 het Beleidskader cultuurplan 2017-2020 vastgesteld. Het beleidskader bestaat uit de 'Uitgangspuntennota Reikwijdte & Armslag' en het 'Aanvullend visiedocument voor het Cultuurplan 2017-2020'.³⁰

De volgende vijf uitgangspunten staan centraal in het beleidskader:

- aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik;
- vernieuwing en innovatie;
- cultuureducatie en talentontwikkeling;
- internationale profilering;
- samenwerking.

publieksvergroting en -verbreding

Het eerste uitgangspunt van het cultuurplan is publieksvergroting en -verbreding. De gemeente bekijkt dit uitgangspunt op het niveau van de sector als geheel en niet op instellingsniveau. Met andere woorden: het is niet voor iedere instelling nodig om alle doelgroepen te bereiken, zolang de sector als geheel dit maar wel doet. De sector dient als collectief te werken aan een cultuuraanbod dat voor een 'zo breed mogelijk cultureel publiek' aantrekkelijk is: "kunstprojecten met jongeren op Rotterdam Zuid vragen nu eenmaal om hele andere vaardigheden dan een debatavond voor architecten. Wie bedient welke doelgroep? Wie heeft de nodige kennis en vaardigheden? (...) Door middel van afstemming gaan we, als sector, keuzes maken en taken verdelen. Zo kunnen we allemaal de rol vervullen die ons het beste ligt".³¹ Overigens is het opvallend dat wordt gesproken van 'we, als sector'. Dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop het cultuurplan tot stand is gekomen. Er is destijds gekozen voor intensieve samenwerking tussen het culturele veld, de gemeente en de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) in de vorm van co-creatie.³²

Ook voor eenmalige subsidies is het uitgangspunt 'vergroting en verbreding van publieksbereik' van belang. Bij de beoordeling van de eenmalige aanvragen wordt bekeken of de activiteiten 'het meedoen aan cultuur voor zo veel mogelijk Rotterdammers stimuleren, zowel actief als receptief'.³³

afbakening publieksbereik

De gemeente laat cultuurinstellingen vrij in het bepalen hoe zij invulling geven aan de ambities op het gebied van publieksbereik. De volgende mogelijkheden voor publieksvergroting- en verbreding worden genoemd in het beleidskader.³⁴

³⁰ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2017-2020', juni 2016.

³¹ Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020', november 2015.

³² KWINK groep, 'Evaluatie proces van totstandkoming Cultuurplan 2017-2020 Rotterdam', 30 augustus 2017.

³³ Gemeente Rotterdam, 'Algemene beleidsregels eenmalige subsidies kunst en cultuur', ongedateerd.

³⁴ Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020', november 2015.

Voor wat betreft het ‘vergroten van het publiek’ wordt de volgende definitie gegeven.

- publieksverdieping: meer bezoekers uit de doelgroepen die de instelling al bereikt door een scherper toegesneden aanbod.

Als het gaat om het ‘verbreden van het publiek’ worden de termen ‘publieksvernieuwing’ en ‘publieksverbreding’ genoemd.

- publieksvernieuwing: nieuw publiek bereiken door grotere diversiteit in het aanbod of een andere profilering.
- publieksverbreding: meer uiteenlopende doelgroepen bereiken door een andere benadering van de doelgroepen.

Er worden in het beleidskader verder geen concrete richtlijnen genoemd over *hoe* het publieksbereik te vergroten of te verbreden. Met de cultuursector heeft de gemeente de afspraak gemaakt dat zij dit onderwerp in gezamenlijkheid verder ontwikkelt en uitvoert.³⁵

Hoewel in het beleidskader wordt gesproken van zowel vergroting als verbreding van het publieksbereik krijgen beide onderwerpen niet dezelfde hoeveelheid aandacht. Uit de aanleiding en beschreven noodzaak tot het aanspreken van andere doelgroepen blijkt dat vooral verbreding van belang is. Centraal staat namelijk het werken aan een ‘culturaanbod dat voor een zo breed mogelijk cultureel publiek aantrekkelijk is’.

doelstellingen over publieksbereik in het beleidsplan

Om het publieksbereik te vergroten en te verbreden heeft de gemeente de onderstaande ‘inspanningen’ geformuleerd in het beleidsplan.³⁶

- De sector gaat onderzoek verrichten naar het huidige aanbod en in kaart brengen waar mogelijke hiaten zich bevinden. Rotterdam Festivals heeft hierin een faciliterende rol gekregen en heeft daarvoor een aantal publieksbereik-onderzoeken uitgevoerd. Conclusies uit deze onderzoeken worden door de sector meegenomen in haar plannen tot vergroten en verbreden van haar publieksbereik.
- De cultuurinstellingen sluiten allianties om elkaars doelgroepen beter te leren kennen en om de ondervertegenwoordigde groepen beter te bereiken.
- In de ingediende plannen van de instellingen zal duidelijk worden welke publieksgroepen ze willen bereiken en welke niet. In de optelsom van de ingediende plannen moet duidelijk worden hoe het collectief van cultuurinstellingen het Rotterdamse publiek gaat bedienen.

eisen aan aantoonbaar publieksbereik

De raad verzocht het college tijdens de raadsvergadering van 5 november 2015 om ‘aantoonbaar publieksbereik’ mee te laten wegen tijdens de beoordeling van de cultuursubsidieaanvragen door de RRKC.³⁷

verantwoordingsdialogen

Daarnaast is het college verzocht, naast de verplichte cijfermatige verantwoording in het kader van de planning en controlcyclus, te zorgen voor inhoudelijke

³⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Advisering Cultuurplan 2017-2010’, 24 november 2015.

³⁶ Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020’, november 2015.

³⁷ Gemeente Rotterdam, Raadsbesluit 15bb8710, 5 november 2015.

verantwoordingsdialogen tussen de gemeente en de gesubsidieerde cultuurinstellingen (zie paragraaf 2-5).³⁸

2-3-2 subsidiestelsel en financieel budget

Het subsidiestelsel gedurende de cultuurplanperiode 2017-2020 ziet er in de gemeente Rotterdam als volgt uit:³⁹

- structurele subsidies: eens per vier jaar in het kader van het Cultuurplan;
- incidentele subsidies in vier categorieën: projectsubsidies, periodesubsidies (maximaal twee jaar), jaarsubsidies voor amateurvereniging en subsidies voor kleinschalige activiteiten via het snelloket;
- financiële ondersteuning voor evenementen en festivals bij Rotterdam Festivals: één keer per jaar kan er een aanvraag worden ingediend;
- regelingen voor beeldende kunstenaars bij het Centrum Beeldende kunst: aanvragen kan meerdere keren per jaar en onafhankelijke deskundigen adviseren.

Het jaarlijkse budget voor de structurele subsidies in de cultuurplanperiode 2017-2020 is € 80,5 mln.⁴⁰ Deze middelen zijn verdeeld onder 86 culturele instellingen. Naast deze structurele subsidies worden er jaarlijks circa 600 eenmalige subsidies verstrekt voor culturele activiteiten.⁴¹ Het gaat om subsidies voor:⁴²

- amateur jaarsubsidies: € 140.000;
- kunst en cultuur in de gebieden: € 589.000;
- letteren en erfgoed: € 178.000;
- binnenstad/Levendige stad: € 500.000;
- podiumkunsten: € 1.163.000;
- visuele kunsten: € 455.000;
- snelloket: € 255.000;
- pitcher perfect 010:⁴³ € 180.000.

betrokken partijen

Bij de uitvoering van het cultuurbeleid in Rotterdam zijn verschillende partijen betrokken. In figuur 2-2 zijn de organisaties en hun rol schematisch weergegeven.

³⁸ Gemeente Rotterdam, Raadsbesluit 15bb8710, 5 november 2015.

³⁹ Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020', november 2015.

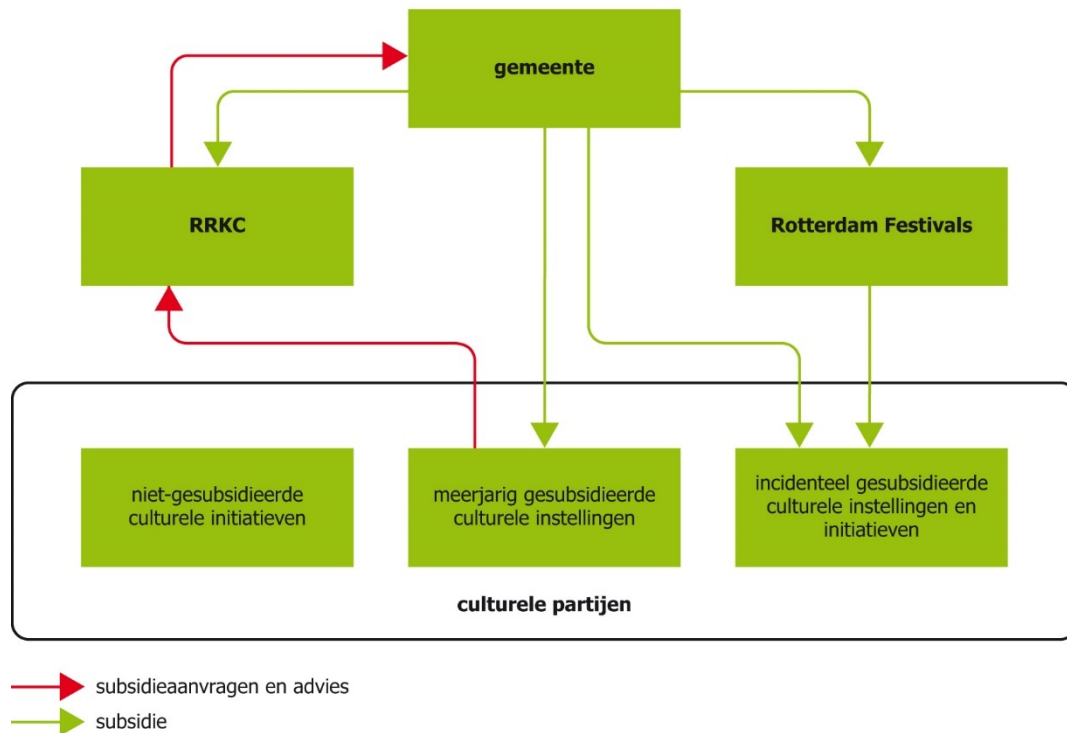
⁴⁰ Gemeente Rotterdam, 'Cultuurplan 2017-2020'. Verkregen op 6 mei 2019 van <https://www.rotterdam.nl/vrije-tijd/cultuurplan-2017-2020/>

⁴¹ Gemeente Rotterdam. Cultuur. Verkregen op 6 mei 2019 van <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/jaarstukken2018/programmas/cultuur-sport-en-recreati/cultuur/>

⁴² Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019'. Verkregen op 10 januari 2020 van <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting2019/paragrafen/subsidies/#subsidieijst>

⁴³ Gemeente Rotterdam, 'Subsidieregeling Pitcher Perfect 010', 2019. Regeling waarbij de beoordeling van de projecten plaatsvindt tijdens een pitchevent waarbij de deelnemers hun plannen toelichten en gezamenlijk de winnaar(s) van de avond bepalen.

figuur 2-2 relaties tussen betrokken partijen



- De gemeente heeft de rol van beleidsmaker en financier. Zij verstrekt structurele subsidies aan een deel van de culturele instellingen, de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) en Rotterdam Festivals.
- De RRKC adviseert het college van B en W. Een belangrijke adviestaak is de advisering over de ingediende subsidieaanvragen voor het vierjarige cultuurplan.⁴⁴
- Rotterdam Festivals coördineert het evenementenbeleid.⁴⁵ Daarnaast ondersteunt Rotterdam Festivals, in opdracht van het college, onderzoek naar het publieksbereik van de cultuurinstellingen (zie hoofdstuk 1 voor informatie over het doelgroepenmodel Whize). Rotterdam Festivals faciliteert tevens de ‘Werkgroep Publieksbereik’, opgericht door gesubsidieerde cultuurinstellingen met als doel om aan de slag te gaan met de doelstellingen met betrekking tot publieksbereik.⁴⁶

totstandkoming subsidietoekenning cultuurplan

Het cultuurplan neemt een centrale plaats in binnen het cultuurbeleid. De vierjaarlijkse toekenning van de subsidies gaat volgens een aantal stappen waarin de RRKC een centrale rol speelt.⁴⁷

- vaststelling Uitgangspuntennota door de gemeenteraad;

⁴⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Inrichtingseisen subsidieaanvragen 2017-2020’, november 2015.

⁴⁵ Rotterdam Festivals, ‘Wat doen we.’ Verkregen op 13 mei 2019 van <https://zakelijk.rotterdamfestivals.nl/over-rotterdam-festivals/wat-doen-we/>

⁴⁶ interview Werkgroep Publieksbereik.

⁴⁷ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, ‘Cultuurplanadvies 2017-2020’. Verkregen op 20 december 2019 van <https://www.rrkc.nl/cultuurplan-index/>.



ROTTERDAM

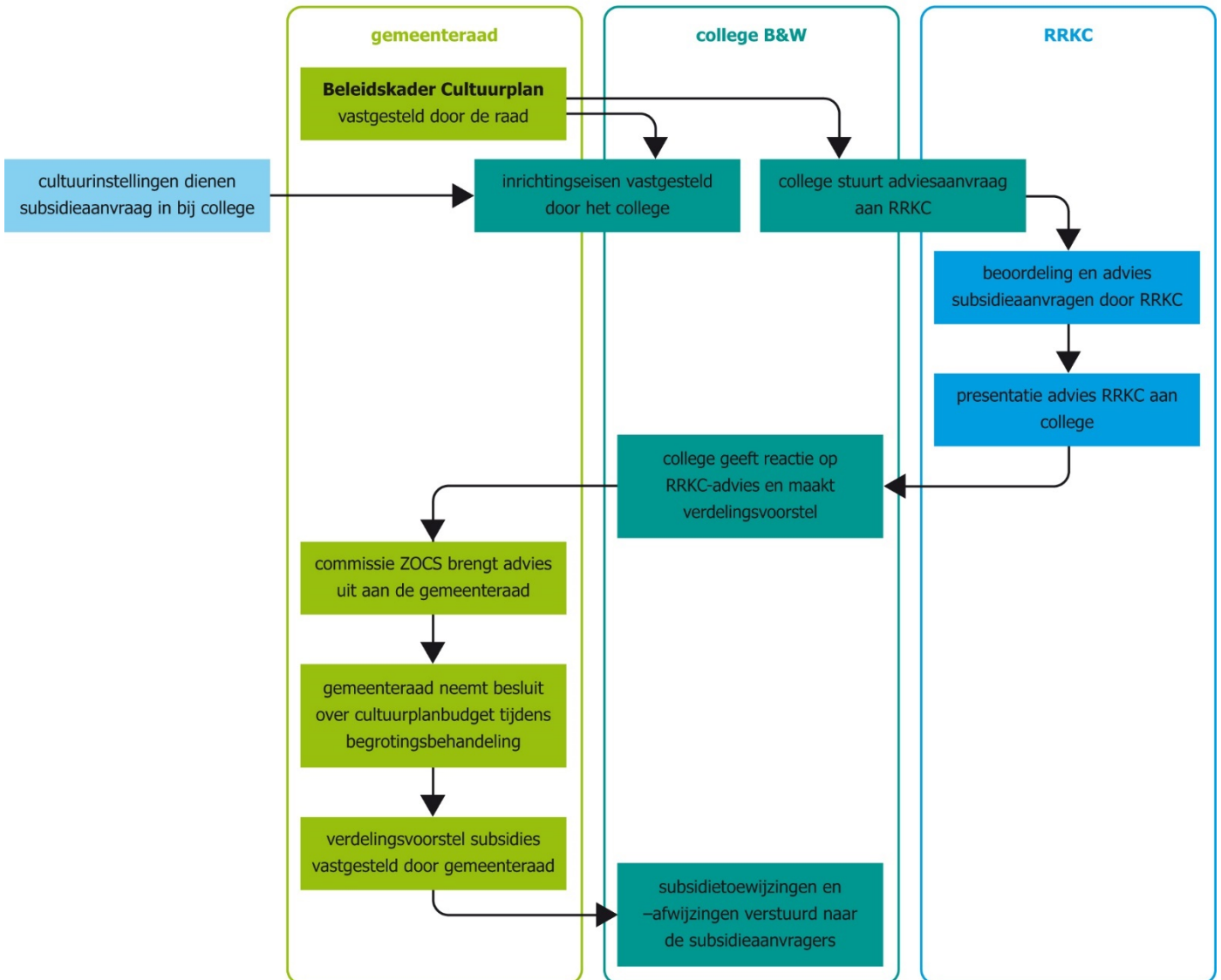
- formulering 'inrichtingseisen' door het college. De Inrichtingseisen vormen de criteria voor de subsidiebeoordeling;
- adviesaanvraag aan de RRKC. Hierin staan de belangrijkste beleidsspeerpunten en het financiële kader waarop de RRKC haar advies op moet baseren;
- indiening aanvragen door cultuurinstellingen;⁴⁸
- aanbieding advies aan het college door de RRKC;
- verdelingsvoorstel door het college waarin het beschikbare budget is verdeeld over de aanvragers;
- beslissing gemeenteraad over de hoogte en verdeling van het cultuurplanbudget.

In figuur 2-3 is schematisch de totstandkoming van de subsidietoekenning in het huidige cultuurplan weergegeven.



⁴⁸ In totaal hebben 119 culturele instellingen een aanvraag ingediend. Daarvan zijn 118 plannen ontvankelijk verklaard. Het totaal aangevraagde bedrag bedroeg € 94,6 miljoen. Bron: KWINK groep, 'Evaluatie Proces van totstandkoming Cultuurplan 2017-2020 Rotterdam', 30 augustus 2017.

figuur 2-3 totstandkoming subsidietoekenning Cultuurplan 2017-2020



2-4 eisen aan publieksbereik

De vijf beleidsuitgangspunten in het Cultuurplan zijn geconcretiseerd in inrichtingseisen. Cultuurinstellingen dienden aan de hand van de inrichtingseisen hun huidig publiek en hun beoogd publiek (van 2017 tot 2020) te omschrijven. Hierbij moesten ze onder andere beschrijven welke (nieuwe) doelgroepen ze wilden bereiken, welke kenmerken deze doelgroepen hebben en hoe ze deze groepen willen gaan bereiken. De inrichtingseisen hebben het karakter van informatieverplichtingen en inspanningseisen. Er zijn geen concreet meetbare doelen aanwezig waarmee kan worden geconcludeerd wanneer er sprake is van voldoende aantoonbare vergroting en verbreding van het publieksbereik.

2-4-1 inrichtingseisen subsidieaanvragen

Het college heeft inrichtingseisen opgesteld als concretisering van de uitgangspunten. Op basis van het beleidskader en de inrichtingseisen konden instellingen hun subsidieaanvraag voor het Cultuurplan 2017-2020 indienen bij de gemeente.

Een onderdeel van de inrichtingseisen, is het 'prestatieraster'.⁴⁹ In het prestatieraster moeten cultuurinstellingen aangeven welke kwantitatieve prestaties zij de komende periode willen leveren. Het raster heeft drie afrekenbare prestaties:

- het aantal bezoeken/deelnames: hier gaat het om het aantal fysieke bezoeken/deelnames;
- het aantal producties: het aantal nieuwe tentoonstellingen, debatten, concerten, voorstellingen etc.;
- het aantal presentaties: het aantal keer dat een nieuwe tentoonstelling, debat, concert, voorstelling of andersoortige activiteit aan het publiek wordt aangeboden.⁵⁰

Niet voor alle instellingen gelden alle drie de prestatie-eisen. De eisen zijn afhankelijk van het type activiteiten dat de instelling uitvoert.

Voor de ambitie voor het vergroten en verbreden van het publieksbereik is de onderstaande tekst uit de inrichtingseisen relevant.

publieksbereik in de inrichtingseisen

"U omschrijft zo concreet mogelijk uw beoogd publieksbereik en de samenstelling van uw publiek. Daarbij start u met een terugblik op dit onderwerp vanaf 2013. U beschrijft de kenmerken van uw huidige publiek (bijvoorbeeld leeftijd en opleidingsniveau, woonplaats) en hoe u dit publiek in kaart hebt gebracht. U beschrijft of de verwachtingen met betrekking tot publieksbereik en samenstelling van het publiek zijn uitgekomen.

Vervolgens verbindt u de terugblik met de vooruitblik naar 2017-2020. U beschrijft welke (nieuwe) doelgroepen u wilt bereiken. U beschrijft de kenmerken van dit beoogde publiek (bijvoorbeeld leeftijd en opleidingsniveau, woonplaats) en hoe u het beoogde publiek in kaart gaat brengen (bijvoorbeeld aan de hand van postcodes). U omschrijft waarom u dit beoogde publiek wilt bereiken en vooral hoe u dat doet (bijvoorbeeld door middel van marketing- en communicatiestrategie of nieuw aanbod)."⁵¹

In de inrichtingseisen dienen de subsidieaanvragers op zo concreet mogelijke wijze te beschrijven hoe zij in de cultuurplanperiode 2017-2020 invulling gaan geven aan de ambities van de gemeente op het gebied van publieksbereik. De ambities hebben niet het karakter van afrekenbare prestaties zoals die in het prestatieraster.

2-4-2 beoordelingseisen subsidieaanvragen door RRC

De RRC is door het college gevraagd advies uit te brengen over de subsidieaanvragen.⁵² In de beoordeling van de subsidieaanvragen is aantoonbaar publieksbereik één van de onderwerpen die is meegewogen.⁵³ In alle aanvragen is

⁴⁹ Gemeente Rotterdam, 'Inrichtingseisen subsidieaanvragen cultuurplan 2017-2020', november 2015

⁵⁰ Het is afhankelijk van het type instelling of de prestatie 'producties' of 'presentaties' relevant is.

⁵¹ Gemeente Rotterdam, 'Inrichtingseisen subsidieaanvragen cultuurplan 2017-2020', november 2015

⁵² Gemeente Rotterdam, 'Advisering Cultuurplan 2017-2020', 24 november 2015.

⁵³ Gemeente Rotterdam, Raadsbesluit 15bb8710, 5 november 2015.

gekeken naar: artistieke kwaliteit, publieksbereik en vernieuwing. De RRKC noemt dit 'de driehoek'.⁵⁴ Deze driehoek is het beoordelingskader van de RRKC waaraan de subsidieaanvragen zijn getoetst.⁵⁵ De ambities op het gebied van publieksbereik zijn getoetst aan de hand van publieksaantallen, samenstelling van het publiek en de beschreven ambities voor publieksvergroting of verbreding. De RRKC heeft hierbij met bijzondere aandacht gekeken naar ondervertegenwoordigde groepen (destijds aangeduid als Kleurrijke Knokkers, Modale Cultuurmijders en Digitale Kijkers) in de cultuurplanaanvragen.⁵⁶

Instellingen die goed scoren op de criteria 'kwaliteit', 'vernieuwing' en 'publiek', kregen van de RRKC een positief advies. Wanneer de aanvragen bovengemiddeld bijdroegen aan één of meer hoekpunten van de driehoek, adviseerde de RRKC een hoger budget. Op basis van het advies heeft het college de plannen gewogen en het verdelingsvoorstel vastgesteld.⁵⁷

2-5 toezicht op publieksbereik

Om de jaarlijkse subsidie te verantwoorden, dienen cultuurinstellingen in hun jaarverslagen aan te tonen wat het instellingsbeleid voor publieksbereik is en een weergave te geven van de herkomst van het bereikte publiek. In verantwoordingsdialogen met de instellingen uit het cultuurplan voeren accounthouders hierover het gesprek. Ook dient informatie over bezoekers te worden aangeleverd bij Rotterdam Festivals ten behoeve van onderzoek met het segmentatiemodel Whize.

De invulling die instellingen geven aan de beschreven plannen voor publieksbereik zijn niet afrekenbaar. Er zijn geen formele sturingsmogelijkheden om de ontwikkelingen op het gebied van publieksbereik eventueel bij te sturen. Dit heeft te maken met het design van het cultuurbeleid zelf. Er zijn harde 'afrekenbare' eisen voor zaken als aantal voorstellingen of producties. Voor publieksbereik zijn er alleen niet-afrekenbare afspraken over het leveren van data over publieksbereik en het beschrijven van beleid voor publieksonderzoek. Het toezicht vanuit de gemeente op het publieksbereik is te vrijblijvend van opzet.

2-5-1 verantwoordingseisen ontvangen subsidie

De cultuurinstellingen die subsidie ontvangen, moeten jaarlijks hun subsidie verantwoorden in hun jaarverslag. De RRKC adviseerde het college om culturele instellingen te vragen om gestructureerd en geregeld publieksgegevens te verzamelen en ter beschikking te stellen voor het segmentatiemodel Whize model (indien hun publieksonderzoek hierop aansluit).⁵⁸ Het college nam dit advies over. In het document 'Factsheet Publieksbereik 2017-2020' dat cultuurinstellingen in december 2016 hebben ontvangen van de gemeente, wordt gevraagd naar gegevens over publieksbereik.⁵⁹ Dit valt uiteen in drie onderdelen.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam. Reikwijdte en Armslag. Cultuurplan 2017-2020; reactie op advies RRKC en verdelingsvoorstel, september 2016

⁵⁵ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2017-2020', juni 2016.

⁵⁶ De namen van de eerste twee groepen zijn gewijzigd in Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters, zie hoofdstuk 1.

⁵⁷ Naast het advies van de RRKC heeft de gemeente ook rekening gehouden met het advies van de landelijke Raad voor Cultuur en de besluiten van de landelijke fondsen. Dit omdat een aantal aanvragers voor het Cultuurplan 2017-2020 ook een aanvraag heeft ingediend bij het Rijk en landelijke fondsen.

⁵⁸ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2017-2020', juni 2016.

⁵⁹ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet publieksbereik 2017-2020', december 2016.

- Jaarlijks instellingsbeleid publieksonderzoek: een jaarlijkse weergave van het beleid over publieksbereik, zoals het type en de frequentie van onderzoek, conclusies van uitgevoerd onderzoek en acties naar aanleiding van de resultaten.
- Jaarlijkse beleidsinformatie over het totale publieksbereik: weergave van het totale publieksbereik naar de herkomst van het publiek (woonachtig in (regio) Rotterdam, overig Nederland, buitenland). Cultuurinstellingen dienen hiervoor het formulier 'kengetal bezoek & specificatie publieksbereik naar herkomst' in te vullen.
- Aanleveren gegevens voor Whize: iedere instelling dient een digitale dataset (bestaande uit postcode en huisnummer) aan te leveren bij Rotterdam Festivals van bij voorkeur alle bezoekers van de kalenderjaren 2017 en 2018. Hierdoor zou het inzichtelijk worden welke doelgroepen met het totale aanbod goed en minder goed worden bereikt en kan daar op sectorniveau beter op worden ingespeeld.⁶⁰

2-5-2 verantwoordingsdialogen

In het beleidskader staat beschreven dat naast de verplichte cijfermatige verantwoording, de gemeente en cultuurinstellingen vanaf 2017 met elkaar in gesprek gaan over de besteding van de subsidie via zogenaamde 'inhoudelijke verantwoordingsdialogen'.⁶¹ De bestaande beleids gesprekken tussen gemeente en instellingen worden hiermee aangevuld met een inhoudelijke verantwoording. Dit zou de gemeente helpen bij het duiden van de aangeleverde cijfers.

verantwoordingsdialogen

"Met de juiste context krijgen getallen immers de juiste betekenis. Er komt daarom meer ruimte om het met elkaar te hebben over bijvoorbeeld de maatschappelijke impact van een bepaald project, over de kwaliteit of de mate waarin iets onderscheidend is, over stedelijk, landelijk en internationaal bereik. Door op die manier met elkaar in dialoog te gaan ontstaat een rijker beeld van wat we elkaar en het publiek nu eigenlijk te bieden hebben".⁶²

De verantwoordingsdialogen vinden plaats tussen een gesubsidieerde cultuurinstelling en een accounthouder Cultuur van de gemeente. Alle cultuurplaninstellingen hebben een vaste accounthouder. Met elke instelling worden er een paar keer per jaar gesprekken gevoerd. Een deel van de gesprekken heeft een formele status, een deel heeft een informeler karakter. Het jaarlijkse formele gesprek gaat over het jaarverslag en het jaarplan. Ook voeren accounthouders een à twee keer per jaar meer informele beleids gesprekken met de cultuurinstellingen. In beide type gesprekken is er volgens de gemeente ook aandacht voor de doelstellingen op het gebied van publieksbereik.

De gesprekken met de instellingen (formeel dan wel informeel) worden niet schriftelijk vastgelegd. Het toetsrapport dat de gemeente opstelt, wordt wel formeel vastgesteld.⁶³ In het toetsrapport worden de cultuurinstellingen beoordeeld op de afrekenbare indicatoren (het aantal bezoeken/deelnames en het aantal producties of het aantal presentaties). Ook wordt in het toetsrapport verslag gedaan van de

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet publieksbereik 2017-2020', december 2016.

⁶¹ Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020', november 2015.

⁶² Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020', november 2015.

⁶³ Interview ambtenaren gemeente.

voortgang op de speerpunten van het cultuurbeleid, waaronder het publieksbereik. Het publieksbereik valt onder de niet-afrekenbare prestaties.

werkwijze accounthouders

Een accounthouder heeft in feite twee rollen in het contact met de cultuurinstelling, die in de praktijk kunnen botsen. Enerzijds heeft de accounthouder een adviserende rol waarbij de accounthouder als gesprekspartner van de cultuurinstelling optreedt. De accounthouder volgt relevante ontwikkelingen en geeft cultuurinstellingen informatie vanuit de gemeente door die voor de instellingen nuttig kan zijn. Anderzijds is er de controlerende rol, waarbij de accounthouder het toetsingsrapport opstelt en kijkt of de subsidie goed besteed is en of de prestaties behaald zijn.⁶⁴

toezicht op publieksbereik

Het toetsrapport is het formele instrument waarmee toezicht plaatsvindt op de subsidie aan cultuurplaninstellingen. Hierin wordt getoetst of aan de formele (afrekenbare) verplichtingen wordt voldaan. Aan publieksbereik zijn geen afrekenbare verplichtingen gekoppeld. In de verantwoordingsdialogen wordt wel ingegaan op de voortgang op doelstellingen zoals bij het publieksbereik. Hoewel het onderwerp publieksbereik naar eigen zeggen belangrijk is voor de accounthouders, zijn er weinig formele sturingsmogelijkheden indien ontwikkelingen achterblijven bij de instellingsdoelen. In het onderlinge gesprek dient bijsturing plaats te vinden. De gemeente zegt dat te doen (zie onderstaande quote), maar geeft zelf ook aan dat er geen directe consequenties zijn als een instelling geen actie onderneemt. Het toezicht op het publieksbereik is daarmee vrijblijvend van aard.

toezicht gemeente

'Als er geen progressie is bij de cultuurinstelling, dan zeggen we dat ook. We voeren ook indringende gesprekken met directies van cultuurinstellingen over hoe de instelling zich verbindt met de stad. Er zijn alleen (omdat publieksbereik niet afrekenbaar is) geen directe consequenties. Uiteindelijk is de ultieme consequentie de subsidiering bij het volgende cultuurplan. (...) Wanneer er een nieuwe uitgangspuntennota wordt voorbereid, wordt er ook gekeken naar welke groepen er wel en niet bereikt worden in de stad. Dat kan betekenen dat je meer gaat inzetten op de instellingen die de ondervertegenwoordigde groepen bereiken. Je kunt daar centraal wel op sturen'.⁶⁵

De gemeente houdt verder toezicht op de deelname van instellingen aan het onderzoek dat Rotterdam Festivals uitvoert. Accounthouders spreken instellingen aan die geen gegevens aan Rotterdam Festivals aanleveren.

⁶⁴ Interview ambtenaren gemeente.

⁶⁵ interview ambtenaren gemeente.

3 voornemens van instellingen

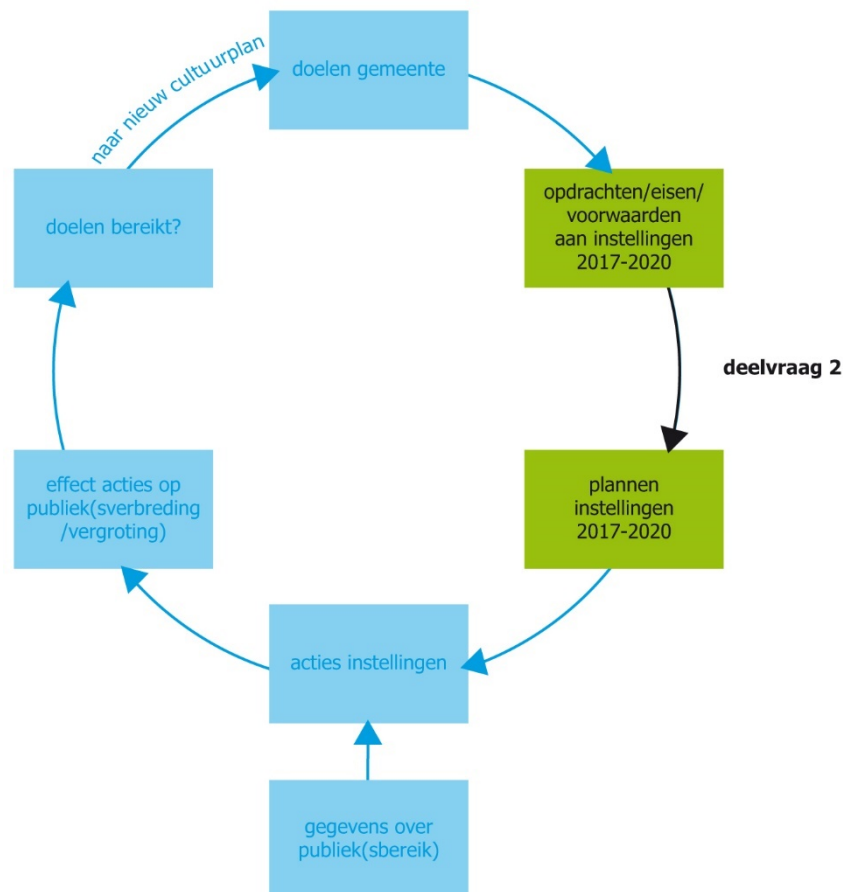
3-1 inleiding

In hoofdstuk 2 is het gemeentelijk beleid (beleidskader en inrichtingseisen) besproken dat aan de basis lag van het huidige cultuurplan. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is:

- *Is er door de gesubsidieerde culturele sector in voldoende mate invulling gegeven aan de doelstellingen van de gemeente met betrekking tot het publieksbereik?*

In het analysekader is dat het groene deel van de volgende figuur.

figuur 3-1 focus van dit hoofdstuk



Bij deze deelvraag heeft de rekenkamer normen vastgesteld. Deze normen zijn gebaseerd op de beleidsstukken van de gemeente en de beoordeling door de RRKC.

- *Beleidskader*: in het cultuurplan maakt de gemeente duidelijk dat instellingen met elkaar verantwoordelijk zijn voor vergroting en verbreding van het publiek. Verder hebben gemeente en cultuursector afgesproken dat de cultuursector;
 - onderzoek doet naar hiaten in het publieksbereik;
 - acties onderneemt naar aanleiding van de geconstateerde hiaten.
- *Beoordeling RRKC*: in de beoordeling van de RRKC van alle instellingsplannen zijn hun ambities voor het onderwerp publieksbereik meegenomen, als een van de drie punten van de beoordeling (naast artistieke kwaliteit en vernieuwing).
- *Inrichtingseisen*: instellingen die in het cultuurplan zijn opgenomen, zijn verplicht om:
 - jaarlijks te rapporteren over hun publieksbereik;
 - hun beleid voor publieksonderzoek te beschrijven;
 - publieksgegevens beschikbaar te stellen aan Rotterdam Festivals.

Tabel 3-1 geeft de normen weer die hieruit zijn afgeleid.

tabel 3-1: normen

norm	herkomst	paragraaf
instellingen hebben de eisen van de gemeente vertaald in concrete doelstellingen met betrekking tot publieksbereik.	Inrichtingseisen	3-2
instellingen hebben collectief afspraken geformuleerd over publieksbereik en werken samen om het publieksbereik van de sector als geheel te vergroten en verbreden.	Beleidskader (beleidsuitgangspunten)	3-3
instellingen hebben in de periode 2017-heden onderzoek verricht naar mogelijke hiaten in het publieksbereik.	Beleidskader	3-4
uitkomsten hiervan zijn verwerkt in plannen tot vergroting en verbreding van het publiek.	Beleidskader	3-5

De vertaling die instellingen van gemeentelijk beleid hebben gemaakt in eigen doelstellingen wordt op twee manieren beschouwd: individueel en collectief. Voor de beantwoording van de vraag naar de kwaliteit van de individuele doelstellingen maakt de rekenkamer gebruik van de beoordelingen van de RRKC. Verder zijn de jaarverslagen van 2017 en 2018 geanalyseerd en worden uitspraken uit de interviews gebruikt ter illustratie.

3-2 concrete doelen publieksbereik

Veel instellingen hebben als gevolg van het gemeentelijk beleidskader in hun cultuurplanaanvraag aandacht besteed aan publieksvergroting en/of -verbreding. De RRKC heeft al deze plannen tegen het licht gehouden en is kritisch over de mate waarin dit concreet is uitgewerkt. Dit heeft enige invloed gehad op de verdeling van subsidies. De kritiek van de RRKC leidde er echter niet toe dat instellingen die dit onderdeel niet goed hadden uitgewerkt geen subsidie hebben ontvangen.

Uit de jaarverslagenanalyse blijkt dat ongeveer twee derde van de instellingen ambities op het gebied van publieksbereik laten zien, maar dat deze nog steeds (te) weinig concreet zijn. De norm dat instellingen de gemeentelijke eisen hebben vertaald in ambities met betrekking tot publieksbereik, is dus niet behaald.

3-2-1 RRKC over kwaliteit doelen in aanvraag

Instellingen hebben de plannen gemaakt voor publieksbereik en deze beschreven in hun cultuurplanaanvraag. Deze plannen zijn door de RRKC beoordeeld. De rekenkamer heeft de beoordeling van de RRKC gebruikt om nader te analyseren wat in hun plannen over publieksbereik is opgenomen.⁶⁶

Van de 85 instellingen waarvan de rekenkamer dossiers heeft bestudeerd,⁶⁷ was over 83 een RRKC-advies uitgebracht. Van deze 83 bereiken 21 volgens de RRKC op dat moment al een doelgroep die ondervertegenwoordigd is bij de cultuurinstellingen als geheel. Uit nadere analyse van de rekenkamer op basis van publieksdata blijkt dat deze instellingen inderdaad een relatief hoog publieksbereik hadden onder de ondervertegenwoordigde doelgroepen. Overigens vrijwel alleen bij de groep Stedelijke Toekomstbouwers.⁶⁸

Van de instellingen die (nog) niet intensief bezig zijn met het bereiken van ondervertegenwoordigde groepen worden doelstellingen op het gebied van vergroting en/of verbreding van het publiek verwacht door de RRKC. Het overgrote deel (54 van de 58 in deze groep) laat in zijn plan tenminste enige ambitie zien; ongeveer even vaak op het gebied van *vergroten* als van *verbreden* van het publiek. Ruim een derde heeft ambities op beide gebieden.⁶⁹ De doelen van instellingen zijn zelden van de vorm 'van x% naar y% bereik in doelgroep z', maar vaker 'we willen ons meer gaan richten op doelgroepen y en z'.

Ambities zijn relatief makkelijk opgeschreven. De RRKC heeft daarom ook een inschatting gemaakt van het realiteitsgehalte: de haalbaarheid van de ambities en van de vertaling naar concrete acties. Over beide is de RRKC kritisch. Slechts een derde van de instellingen heeft haalbare ambities en slechts een zesde heeft die ambities goed vertaald in concrete acties.⁷⁰ Kortom: instellingen hebben de eisen van de gemeente voor het grootste deel niet vertaald in voldoende concrete en haalbare acties.

3-2-2 consequenties RRKC-oordelen over doelen

De vraag is of de kritische houding van de RRKC invloed heeft gehad op de verdeling van subsidies. Met andere woorden: hebben instellingen die in gebreke bleven qua doelstellingen op het gebied van publieksbereik vaker een negatief advies gekregen dan instellingen die dit onderdeel goed hebben uitgewerkt? Dat blijkt inderdaad het geval. Van de instellingen met een negatief subsidieadvies (dat zijn in totaal 30 instellingen, van wie 2 uiteindelijk toch subsidie in het huidige cultuurplan toegekend kregen) had *geen enkele* haalbare en concreet uitgewerkte ambities naar het oordeel van de RRKC. Er zijn wel ambities, maar minder vaak dan bij de instellingen met een positief advies.⁷¹

⁶⁶ Omdat de beoordeling door de RRKC van het publieksbereik grotendeels feitelijk van karakter is (is er een beschrijving van het publiek, is er een ambitie en is deze concreet vertaald naar acties) heeft de rekenkamer de beoordeling als basis genomen en is geen aanvullende eigen analyse van de plannen gemaakt.

⁶⁷ In het cultuurplan hebben 86 instellingen subsidie toegekend gekregen; één daarvan is de SKAR, een verhuurder van werkruimtes aan de creatieve sector. Deze instelling heeft geen publieksfunctie dus is in alle analyses buiten beschouwing gelaten.

⁶⁸ Zie voor een uitleg van de doelgroepen hoofdstuk 5 en bijlage 3.

⁶⁹ Bron: statistische analyse rekenkamer van de beoordelingen van de RRKC (Cultuurplanadvies 2017-2020) in combinatie met gegevens Rotterdam Festivals.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

Hieruit valt af te leiden dat de RRKC tenminste enig gewicht aan publieksbereik heeft gegeven in de selectie van instellingen voor het cultuurplan 2017-2020. Dit is conform de gehanteerde 'beoordelingsdriehoek' waarin publieksbereik naast artistieke kwaliteit en vernieuwing in alle beoordelingen een rol speelde.⁷² Het gewicht van publieksbereik is echter niet heel zwaar, aangezien de RRKC concludeerde dat een meerderheid van de instellingen, ook degenen waarover positief werd geadviseerd, de eventuele ambities onvoldoende hebben uitgewerkt.

3-2-3 standpunt instellingen over doelen

Over de vraag of zij zelf 'iets moeten' met het verbreden van hun publiek verschillen de standpunten onder de cultuurplaninstellingen enigszins, blijkt uit gehouden interviews. Sommige instellingen zijn al blij als er wat meer herhaalbezoek is van doelgroepen die ze toch al bedienen. Een wat kleinere instelling uitte zich er expliciet negatief over, met als argument dat ze niemand weigerden.⁷³ Deze negatieve kijk op publieksverbreding is echter een uitzondering. De meeste instellingen hechten er zeker waarde aan. Zij zien hun legitimiteit in de stad in gevaar komen als ze niet tijdig aansluiting vinden bij het 'Rotterdam-van-nu':

- 'Al ga je nooit naar De Kuip, Feyenoord is wel 'van jou' als Rotterdammer. Die plek hebben we als cultuurinstellingen nog niet helaas. [...] We hebben best veel publiek, maar hebben we over tien tot twintig jaar nog bestaansrecht, zijn we dan nog relevant?'⁷⁴
- 'De noodzaak is intrinsiek: ons publiek wordt steeds ouder, op een gegeven moment ben je niet meer relevant. In deze stad is vernieuwing dus noodzaak! [...] essentieel is dat het wel klopt, dat alle betrokkenen zich serieus genomen voelen'.⁷⁵

3-2-4 doelstellingen in de jaarverslagen

De rekenkamer heeft onderzocht of de cultuurplaninstellingen in hun jaarverslagen van 2017 en 2018 doelstellingen of ambities beschrijven op het gebied van publieksverbreding of -vergroting. Uit de analyse van deze jaarverslagen blijken die ambities samen te hangen met grootte (gemeten in het gemeentelijke subsidiebedrag). De instellingen zijn in vijf gelijke groepen verdeeld. Het aandeel dat in het jaarverslag ambitie liet zien op het gebied van publieksvergroting/-verbreding staat in de volgende tabel. In bijlage 1 zijn de grenzen van de klassen opgenomen en is vermeld welke instelling in welke klasse valt.

⁷² Zie hoofdstuk 2.

⁷³ Interview cultuurinstelling.

⁷⁴ Interview cultuurinstelling.

⁷⁵ Interview cultuurinstelling.

tabel 3-2: ambitie publieksverbreding/-vergroting in jaarverslag 2017 en 2018

grootte*	2017 (N=82)	2018 (N=83)
klein	43%	47%
middelklein	53%	59%
middel	47%	59%
middelgroot	71%	77%
groot	88%	82%
totaal	61%	65%

* verdeling naar vijf (even grote) grootteklassen

De tabel laat zien dat vooral in de twee groepen met de meeste gemeentelijke subsidie het gemeengood is ambities te laten zien op dit gebied. Mogelijk hebben de grotere instellingen meer capaciteit en kennis om plannen op te stellen of ervaren zij meer noodzaak hiervoor. Verder laten de middengroepen een stijging zien tussen 2017 en 2018. De aandacht voor het onderwerp in de jaarverslagen is in die groepen dus wat toegenomen. Niettemin is opvallend dat nog steeds een derde van de instellingen geen ambities voor vergroting of verbreding van het publieksbereik geeft.

Inhoudelijk is in de jaarverslagen vaak te weinig duidelijk hoe de ambitie er precies uit ziet (welke doelgroep wil men op welke manier bereiken). Dit bevestigt de kritiek van de RRKC op de subsidieplannen: de ambitie was in de meeste instellingen nog niet specifiek en meetbaar genoeg opgeschreven, maar is dat na twee jaar nog steeds niet. De norm dat de instellingen het gemeentelijk beleid in concrete doelstellingen hebben vertaald, wordt daarom niet gehaald.

3-3 collectieve afspraken

Naast de individuele vertaling in ambities was een beleidsuitgangspunt dat de sector collectief verantwoordelijk is. Uiteindelijk is er een collectieve ambitie geformuleerd: een stijging van het publieksbereik in de twee ondervertegenwoordigde groepen: de Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Een 'coalition of the willing' gaat zich richten op cultuuraanbod in de wijken IJsselmonde en Prins Alexander. Deze collectieve doelstelling is pas laat in deze cultuurplanperiode (zomer 2019) geformuleerd. De doelstelling is in tegenstelling tot de instellingsambities wel concreet en meetbaar geformuleerd, met een bijbehorende strategie. De instellingen willen het publieksbereik verhogen van 65% naar 70%, door het bereiken van de Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters.

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van collectieve inspanning is onduidelijk. Instellingen kunnen via hun subsidie alleen individueel worden aangesproken op hun instellingsdoelen. Het is niet duidelijk wie aanspreekbaar is op de collectieve ambities en resultaten.

3-3-1 collectieve ambitie

De RRKC concludeert in het cultuurplanadvies dat het aantal aanvragers dat daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van een publiek dat een betere afspiegeling vormt van de Rotterdamse bevolking nog te beperkt is. De gemeente en de cultuursector krijgen het advies om hier 'steviger op in te zetten'.

doel

In lijn met de collectieve opdracht (niet iedereen hoeft te verbreden, als de sector als geheel dat maar doet) zijn er doelen door de sector als geheel opgesteld. De sector, vertegenwoordigd in de werkgroep Publieksbereik van het Directeurenoverleg, heeft een concrete ambitie kwantitatief geformuleerd. Deze ambitie dateert niet van het begin van de huidige cultuurplanperiode, maar is van medio 2019. De ambitie is:⁷⁶

- het publieksbereik onder Rotterdammers te verhogen van huidige 65% naar 70%;
- de twee doelgroepen Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdsgeïnteresseerden beter te bereiken (die samen 57% van de Rotterdamse bevolking vormen); bij deze groepen 'zijn flinke slagen te maken'.

aanpak

Op basis van wijkanalyses zijn twee wijken gekozen waar deze groepen sterk vertegenwoordigd zijn: IJsselmonde en Prins Alexander. Hierin wil de Werkgroep Publieksbereik met bereidwillige instellingen, een 'coalition of the willing', concreet actie ondernemen. De werkgroep concludeert: 'het is efficiënter om cultuur naar wijken te brengen dan andersom'. Deze doelen zijn, meer dan de ambities van individuele instellingen, specifiek, meetbaar en voorzien van een duidelijke strategie hoe deze doelstelling te bereiken.

Bij die strategie van de werkgroep om 'cultuur naar de wijken te brengen' zijn enkele 'do's en don'ts' genoemd door instellingen die al langer ervaring op dit gebied hebben.

- **Don't:** pas op voor 'plop art':⁷⁷ kunst die zonder context wordt 'gedropt' in een wijk. Voor mensen in doelgroepen voor wie cultuur ongebruikelijk is, is de standaardreactie op cultuuruitingen namelijk: 'dit is niet voor mij'. Een van die instellingen verwoordde het zo: 'Naar de wijken gaan is stap één. Maar daarmee ben je er nog niet, want dan is het nog steeds eenrichtingsverkeer. [...] Het lukt alleen als je makers betreft die dit intrinsiek willen doen. Anders blijft de drempel hoog, juist als de cultuur dichterbij, 'om de hoek' komt.' [...] Probeer de afstand te overbruggen, de persoonlijke/culturele afstand tussen kunstbezoekers en andere mensen. Dat lukt niet met alleen kunst neerzetten in een wijk. Je moet mensen meenemen, ze mede-eigenaar maken, contacten leggen, de dialoog aangaan'.⁷⁸
- **Do:** 'relatiegericht werken is erg belangrijk. Het draait om het onderhouden van contacten'.⁷⁹

3-3-2 collectieve versus individuele verantwoordelijkheid

In het vertalen van gemeentelijke doelstellingen naar doelstellingen van de cultuurinstellingen is een spanning zichtbaar in de verdeling van verantwoordelijkheden. Immers, het uitgangspunt is dat de sector *collectief* en niet *individueel* verantwoordelijk is voor publieksbereik. Vervolgens is te zien dat RSKC instellingen *individueel* beoordeelt op haalbaarheid van ambities op dit gebied. Publieksbereik is immers één van de drie punten in de genoemde beoordelingsdriehoek.

⁷⁶ Werkgroep publieksbereik van het Directeurenoverleg, 'brief doelstel en wijkgericht werken', ongedateerd. De ambitie uit deze brief is uiteindelijk aangepast op basis van nieuwe cijfers over publieksbereik afkomstig uit Gemeente Rotterdam, 'Cultuurmonitor Rotterdam 2018', 25 februari 2020. De ambitie is vastgelegd in de rapportage Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht', september 2019.

⁷⁷ In hoofdstuk 7 wordt dit begrip nader geduid.

⁷⁸ Interview cultuurinstelling.

⁷⁹ Interview cultuurinstelling.

Ook in de verantwoordelijkheid voor het realiseren van inspanningen komt deze spanning terug. Instellingen kunnen via hun subsidie alleen individueel worden aangesproken. Het is niet duidelijk wie aanspreekbaar is op de collectieve ambities en resultaten. De RRKC velde bij de start van het cultuurplan al een kritisch oordeel over de afwezigheid van collectieve ambities. Er dient beter inzichtelijk te worden gemaakt welke instellingen waarvoor verantwoordelijk zijn. Zolang dat niet gedaan is, kunnen de beleidsambities niet gezamenlijk gerealiseerd worden, zo stelt de RRKC.

de RRKC over de collectieve verantwoordelijkheid voor publieksbereik

“In de Uitgangspuntennota Reikwijdte & Armslag (2015) kondigt de sector aan gezamenlijk de verantwoordelijkheid te zullen nemen voor een zo breed mogelijk publiek. De sector wil in kaart brengen welke instellingen wat doen en ‘waar de gaten vallen’. Uit de aanvragen blijkt echter dat de sector niet echt verantwoordelijkheid neemt voor het bedienen van zo breed mogelijke doelgroepen binnen de Rotterdamse bevolking. De instellingen zijn weinig overtuigend in hun plannen om hun publiek te verbreden door andere bevolkingsgroepen te bereiken dan zij al doen. Uit de aanvragen blijkt onvoldoende dat instellingen hun activiteiten onderling afstemmen, of het nu gaat om cultureel homogene groepen (niches) of om cultureel divers publiek. Een gezamenlijk plan van de sector ontbreekt”.⁸⁰

Vanwege het ontbreken van duidelijkheid over de verantwoordelijkheden kunnen instellingen niet worden afgerekend of beloond voor hun bijdrage aan het collectieve doel. Ook is onzeker hoe een ‘collectief afrekenen’ of ‘belonen’ zou moeten plaatsvinden. De Werkgroep publieksbereik heeft een concrete doelstelling benoemd. Maar indien de genoemde ‘coalition of the willing’ er niet in slaagt het bereik te laten stijgen conform de doelstelling, dan is de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is en of er consequenties zijn.

De meeste instellingen geven in interviews aan dat niet iedereen zich op verbreding naar moeilijke bereikbare groepen hoeft te richten. Maar er klinkt ook een kritisch geluid: ‘Elke cultuurinstelling moet zich volledig inzetten voor een groter en breder publieksbereik. Anders is bijvoorbeeld Theater Zuidplein een excuusruus, zodat een ander theater ‘minder hoeft’, dat vind ik jammer’.⁸¹

Gevraagd naar deelname aan de collectieve actie in IJsselmonde en Prins Alexander geeft één grotere instelling aan ‘te druk’ te zijn. Het onderwerp heeft voor die instelling dus geen prioriteit. Tegelijk geeft deze instelling toe dat het gevaar is ‘dat het van iedereen is en van niemand tegelijk’.⁸² De kritiek die de RRKC bij de start van het cultuurplan verwoordde, is dus nog steeds actueel. Er is te weinig scherp wie waarvoor verantwoordelijk is. Het bijdragen aan een collectieve ambitie is voor instellingen nu nog vrijwillig en daarmee ook vrijblijvend.

3-4 onderzoek naar hiaten

Het grootste deel van de instellingen heeft in 2017 en 2018 onderzoek laten verrichten door Rotterdam Festivals naar hun publieksbereik aan de hand van het doelgroepenmodel Whize.

⁸⁰ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, ‘Cultuurplanadvies 2017-2020’, juni 2016.

⁸¹ Interview cultuurinstelling.

⁸² Interview cultuurinstelling.

Naast onderzoek van Rotterdam Festivals brengen vooral de grotere instellingen zelf al langere tijd hun publiek in kaart in het kader van marketing.

3-4-1 deelname aan publieksonderzoek

De RRKC adviseerde in haar cultuurplanadvies dat het verzamelen van publieksgegevens beter gestroomlijnd moet worden zodat er sectorbreed meer inzicht verkregen kan worden in welke groepen (onder)vertegenwoordigd zijn. Als goed uitgangspunt noemde de RRKC de data-analyse van Rotterdam Festivals (segmentatiemodel Whize). De gemeente nam deze aanbeveling over. In de beschikkingen voor het Cultuurplan 2017-2020 is daarom als voorwaarde opgenomen dat instellingen 'gestructureerd en geregeld publieksonderzoek doen, de resultaten van hun publieksonderzoek met elkaar delen en gegevens over hun publiek beschikbaar stellen voor de voeding van het segmentatiemodel Whize (indien hun publieksonderzoek hierop aansluit)'.⁸³

Dit laatste – gegevens over hun publiek beschikbaar stellen ten behoeve van onderzoek van Rotterdam Festivals - is grotendeels gebeurd. In 2018 hebben in totaal 75 instellingen cijfers aangeleverd aan Rotterdam Festivals. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

Naast het ter beschikking stellen van de data over publieksbereik aan Rotterdam Festivals, zijn er ook eigen publieksonderzoeken van individuele instellingen. Deze zijn vooral te vinden bij de grotere instellingen, die in het kader van marketing al langere tijd de data van kaartverkoop analyseren. De volgende tabel laat op basis van de jaarverslagen zien hoeveel instellingen naar eigen zeggen aan verschillende manieren van publieksonderzoek doen.

tabel 3-3: mate waarin cultuurinstellingen volgens hun jaarverslag publieksonderzoek doen

publieksonderzoek	2017 (N=82)	2018 (N=82)
niet genoemd in jaarverslag	24%	24%
alleen voornemen, nog geen dataverzameling	4%	4%
data voor R'dam Festivals	17%	33%
eigen publieksonderzoek	22%	9%
data R'dam Festivals en eigen onderzoek	33%	30%

bron: jaarverslagen 2017 en 2018 cultuurinstellingen; alle instellingen exclusief drie die geen publiek hebben.

De tabel (gebaseerd op wat instellingen melden in hun jaarverslagen) laat zien dat de verplichting aan te sluiten bij het Whize-model door een deel van de instellingen wordt opgevolgd (50% in 2017 en 63% in 2018). In 2018 vervangt dit onderzoek wellicht een deel van het eerder uitgevoerde eigen publieksonderzoek. Er is een aanzienlijke groep instellingen die helemaal niet over publieksonderzoek rapporteert (de bovenste rij in de tabel). Een deel van deze instellingen blijkt overigens wel degelijk gegevens aan Rotterdam Festivals geleverd te hebben, maar daar alleen niet over te rapporteren in hun jaarverslag.

⁸³ Gemeente Rotterdam. Reikwijdte en Armslag. Cultuurplan 2017-2020; reactie op advies RRKC en verdelingsvoorstel, september 2016

3-5 van onderzoek naar plannen

Resultaten van publieksonderzoek worden nog nauwelijks expliciet gekoppeld aan acties ter vergroting/verbreding van het publiek, al is enige ontwikkeling tussen 2017 en 2018 zichtbaar.

De gemeente vraagt de instellingen een expliciet verband te leggen tussen onderzoeksuitkomsten en acties om publieksbereik te vergroten en hierover in hun jaarverslagen te rapporteren.⁸⁴ De meeste instellingen hebben zoals gezegd data aan Rotterdam Festivals geleverd. Zij krijgen daarvoor individuele rapportages terug. Daarnaast zijn er instellingen met eigen publieksonderzoek. De volgende tabel geeft inzicht in de mate waarin instellingen acties ondernemen naar aanleiding van deze onderzoeksuitkomsten. Dit is gebaseerd op de analyse van de jaarverslagen 2017 en 2018. Alleen instellingen die in hun jaarverslag iets melden over publieksonderzoek zijn hierin meegenomen. Alleen zij kunnen immers acties ondernemen op basis van de uitkomsten hiervan.

tabel 3-4: acties naar aanleiding van uitkomsten publieksonderzoek

acties	2017 (N=59)	2018 (N=63)
ja	7%	14%
nee	93%	86%

bron: jaarverslagen 2017 en 2018; alle instellingen die over publieksonderzoek rapporteren.

Instellingen rapporteren dus nauwelijks of zij concrete acties tot verbreding van het publiek hebben ondernomen. Voor een klein deel is dat verklaarbaar doordat de analyse van Rotterdam Festivals voor sommige instellingen pas in 2018 begon. Het gaat hierbij om acht instellingen.⁸⁵ Voor het overgrote deel valt echter te concluderen dat onderzoeksdata nog nauwelijks hebben geleid tot zichtbare acties op het gebied van publieksbereik. Alleen bij enkele grotere instellingen die al langere tijd zelf hun publieksgegevens analyseren, is te zien dat zij die gegevens gebruiken voor hun marketingstrategie, inclusief eventuele plannen ter vergroting of verbreding van hun publiek.⁸⁶

Wat opvalt is dat de uitkomsten van de dataverzameling voor Rotterdam Festivals in 2018 wel worden gebruikt als benchmark. Instellingen kijken naar hun 'peers' om te zien wie er in slaagt bepaalde publieksgroepen te bereiken. In de terugkoppelingen die Rotterdam Festivals stuurt, wordt namelijk getoond welke instellingen de niet-bereikte doelgroepen wel bereiken. Uit interviews blijkt dat dit in een aantal gevallen heeft geleid tot gesprekken tussen een instelling die een bepaalde doelgroep weet te bereiken en een instelling die zich meer op die doelgroep wilde richten.⁸⁷ In die zin biedt het onderzoek soms een aanknopingspunt voor een gesprek. Ook organiseerde Rotterdam Festivals verschillende bijeenkomsten waarin een deel van de instellingen informatie uit de onderzoeken met elkaar hebben gedeeld. Er is echter nog geen sprake van het grootschalig delen van resultaten van publieksonderzoek met elkaar.

⁸⁴ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet Publieksbereik 2017-2020', december 2016. Dit is uitgebreider besproken in hoofdstuk 2, paragraaf 2-4-3.

⁸⁵ Daarnaast zijn er overigens twee instellingen die in 2017 wel data leverden maar in 2018 niet. Het overgrote deel van de instellingen die in 2018 data leverden, leverde die dus in 2017 ook al. Voor tien instellingen geldt dat de data van 2017 en 2018 zijn samengenomen door Rotterdam Festivals.

⁸⁶ Bron: analyse jaarverslagen 2017 en 2018 en interviews.

⁸⁷ Interview cultuurinstelling.

Er lopen ook nog maar weinig directe lijnen van onderzoeksuitkomsten naar specifieke actie.

Instellingen worstelen soms ook met de uitkomsten: 'het onderzoek geeft inzichten, maar hoe je die koppelt aan concrete acties blijft een beetje in het midden.'⁸⁸ Zo'n instelling zou meer handvatten willen. De vraag is echter of inzicht in het bereik in de acht doelgroepen van het segmentatiemodel ooit zo specifiek is dat er concrete en specifieke handvatten uit af te leiden zijn. Er is onder de cultuurinstellingen in elk geval behoefte aan een concrete 'follow-up' in het vertalen van de inzichten naar concrete plannen.

Wel een duidelijke link met de analyse van hiaten heeft de collectieve actie van de Werkgroep publieksbereik. Deze baseert zich nadrukkelijk op de analyse van cijfers rondom niet-bereikte doelgroepen en wijken waar deze specifieke groepen veelal wonen. Uit de data bleek dat de Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijtijdgenieters in de wijken Prinsenland en IJsselmonde ondervertegenwoordigd zijn in het publieksbereik van de cultuurinstellingen. Naast deze analyse van het publieksbereik is ook ander onderzoek in opdracht van Rotterdam Festivals gebruikt om meer inzicht te krijgen in de redenen achter ondervertegenwoordiging ('Drempels en motieven niet-cultuurbezoekers Rotterdam').⁸⁹



⁸⁸ Interview cultuurinstelling.

⁸⁹ Labyrinth, 'Drempels en motieven niet-cultuurbezoekers Rotterdam', november 2018.

4 activiteiten van instellingen

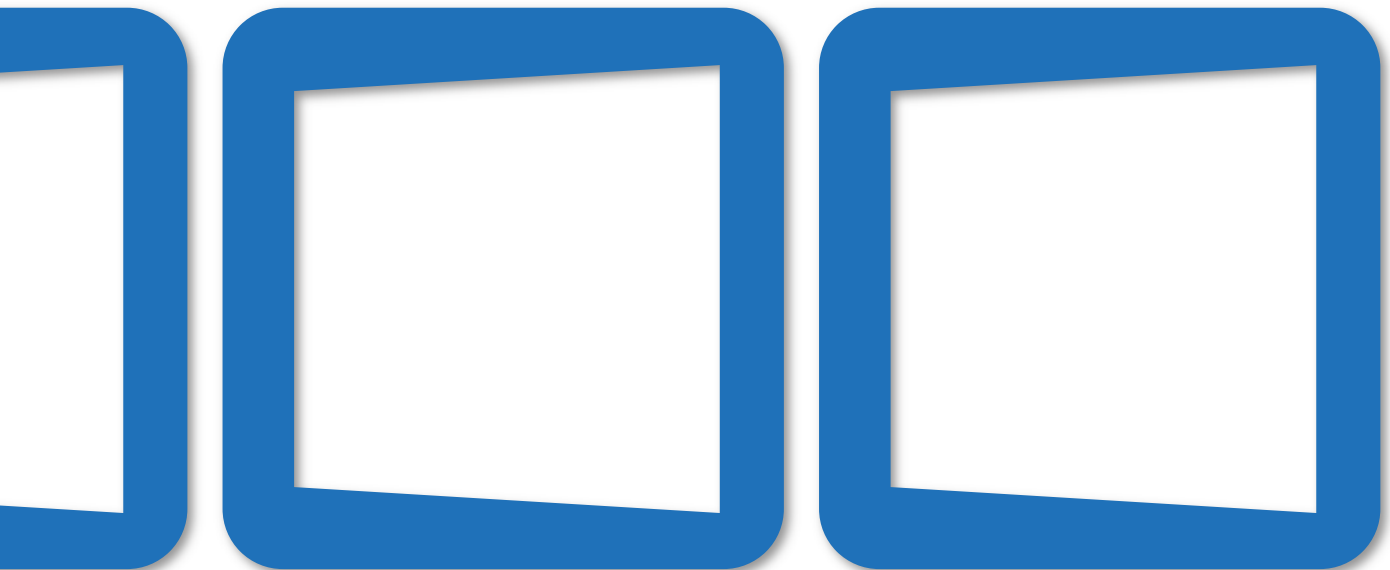
4-1 inleiding

Twee derde van de instellingen heeft, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, plannen op het gebied van vergroten en verbreden van hun publiek. Die plannen zijn vaak onvoldoende uitgewerkt. In dit hoofdstuk is onderzocht of zij desondanks wel acties hebben ondernomen op het gebied van verbreding/vergroting van hun publiek, en zo ja, welke acties dat zijn. De jaarverslagen bieden hierin een basaal inzicht en interviews gaven meer zicht op achtergronden en effectiviteit.

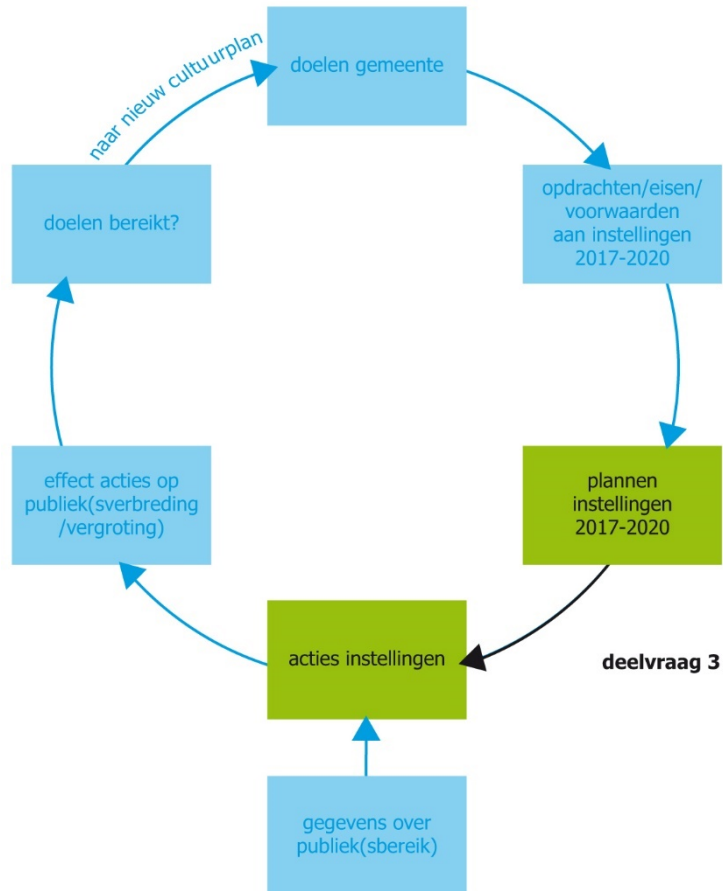
In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- *In hoeverre hebben de instellingen in de gesubsidieerde culturele sector op de aspecten programma, personeel en partners actie ondernomen gericht op publieksvergroting/-verbreding?*

De deelvraag en het hoofdstuk zijn geordend aan de hand van de indeling die de Code Culturele Diversiteit maakt in vier P's, en behandelt de acties die op het gebied van *Programma*, *Partners* en *Personeel* worden ingezet om de P van *Publiek* te vergroten/verbreden. Figuur 4-1 geeft aan hoe dit past in het onderzoek.



figuur 4-1 focus van dit hoofdstuk



Bij de deelvraag horen vier normen die in onderstaande tabel zijn weergegeven.

tabel 4-1: normenkader activiteiten van instellingen

norm	paragraaf
de instellingsdoelen hebben geleid tot bijpassende acties op het programma	4-2
de instellingsdoelen hebben geleid tot bijpassende acties richting partners	4-3
de instellingsdoelen hebben geleid tot bijpassende acties in personeelsbeleid	4-4
de instellingen hebben specifieke acties gericht op culturele diversiteit	4-5

opzet analyse: twee typen instellingen

In de analyse zijn twee typen instellingen te onderscheiden:

- 1 instellingen die vanuit hun kern gericht zijn op het bereiken van een ondervertegenwoordigde doelgroep;
- 2 instellingen die zich wat meer op het 'traditionele kunstpubliek' richten.

De eerstgenoemde groep wordt hierna met een wielrenmetafoor als *kopgroep* aangeduid. In deze groep zijn niet altijd specifieke acties te zien gericht op publieksvergroting/-verbreding, omdat hun publiek al bestaat uit de groepen die in de

sector als geheel ondervertegenwoordigd zijn. Hun ervaring met het bereiken van deze groep is een onderscheidend kenmerk.⁹⁰ In totaal vallen 27 van de 85 instellingen (33%) in deze groep, waaronder de cultuureducatie-instellingen die zich op jeugd in het algemeen richten. Voorbeelden van instellingen (naast de cultuur-educatie-instellingen), die in de kopgroep zijn opgenomen zijn: Epitome Entertainment, Future in dance, Grounds, Hiphop in je smoel, Roots en Routes en Rotterdam Unlimited.

De tweede groep wordt hierna, wederom in welertermen, *peloton* genoemd. Dit is de groep waar op instellingsniveau verandering kan plaatsvinden in het publieksbereik. Bij sommige zijn acties hierin zichtbaar en bij andere niet. De analyses over de mate waarin instellingen blijkens hun jaarverslagen 2017 en 2018 'iets doen' zijn, tenzij anders vermeld, steeds gedaan op alleen het peloton.

De volgende tabel maakt inzichtelijk hoe de kopgroep- en pelotoninstellingen verdeeld zijn naar grootte, waarbij het subsidiebedrag in het cultuurplan als indicator voor grootte is gebruikt.

tabel 4-2: kopgroep en peloton: verdeling naar grootteklasse

grootte	kopgroep (N=27)	peloton (N=58)
klein	30%	16%
middelklein	15%	22%
middel	15%	22%
middelgroot	26%	17%
groot	15%	22%
totaal	100%	100%

De kopgroep bevat dus iets meer kleine instellingen en het peloton iets meer grote, maar het verschil is niet heel groot.

4-2 programma en marketing

Bijna de helft van de cultuurplaninstellingen in de pelotongroep (instellingen die zich meer op het traditionele cultuurpubliek richten) heeft in 2017 en/of 2018 volgens hun jaarverslag nog geen actie ondernomen op het gebied van programmering ter vergroting of verbreding van het publiek. De andere helft heeft dit wel gedaan. Daarbij staat wijkgerichtheid vaak centraal. De desbetreffende instellingen zijn er namelijk van overtuigd dat fysieke nabijheid drempels wegneemt.

In de activiteiten op het gebied van programmeren kan onderscheid gemaakt worden tussen 'makers' en 'programmeerders'. Voor instellingen die vooral 'makers' zijn, raakt het verbreden van publiek eerder aan hun artistieke kern. Aanpassing hiervan is relatief lastig. Programmeerders hebben iets meer flexibiliteit, omdat zij inkopen en daarin verschillende keuzes kunnen maken.

⁹⁰ Een instelling is door de rekenkamer als 'kopgroep' aangemerkt als uit de analyse van jaarverslagen 2017 en 2018 duidelijk bleek dat het bereiken van een of meer ondervertegenwoordigde groepen de *core business* van een instelling is.

Opvallend is dat marketing en programmering niet per se samengaan. Bijna de helft van de instellingen doet aan marketing ter vergroting/verbreding van het publiek, maar dit is geen vaste combinatie met acties op het gebied van programmering.

4-2-1 programma

Een eerste aspect waarop een instelling actie ter vergroting of verbreding van het publiek kan ondernemen, is het *programma*. Dit raakt aan de kern van veel instellingen: een collectie of voorstellingen tonen, of kunst/voorstellingen maken. De onderstaande tabel laat zien hoeveel van de cultuurplaninstellingen in hun jaarverslag van 2017 en 2018 acties op het gebied van programmering voor vergroting of verbreding van het publieksbereik hebben vermeld. Zoals eerder aangegeven is alleen de pelotongroep (instellingen die niet al vanuit hun kern gericht zijn op het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen) meegenomen in deze analyse.

tabel 4-3: acties op gebied programmering (pelotongroep)

acties programmering	2017 (N=58)	2018 (N=58)
ja	45%	47%
nee	50%	52%
nvt/onbekend	5%	2%
totaal	100%	100%

bron: jaarverslagen instellingen

Ruim de helft van de pelotoninstellingen ontplooiden in 2017 of 2018 (voor het overgrote deel in beide jaren) activiteiten op het gebied van de programmering die gericht zijn op het vergroten of verbreden van het publieksbereik. Dit betekent dat een behoorlijk grote groep instellingen, bijna de helft, dit in beide jaren nog niet heeft gedaan.

Aanpassingen in het programma zijn relatief makkelijker voor instellingen die *presenteren* (voor het voetlicht brengen wat anderen hebben gemaakt, vooral musea en theaters), en relatief moeilijker voor instellingen wier core business *maken* is (orkesten, dansgezelschappen, theatergroepen).⁹¹ Bij makers raakt de programmering meer aan hun artistieke kern. Enige mate van verbreding is mogelijk, maar het moet wel in het verlengde liggen van de eigen activiteit. In interviews werd aangegeven dat het 'geloofwaardig moet blijven'. Zoals een niet-cultuurplaninstelling, gericht op 'multicultureel Rotterdam', het formuleert: 'Gevestigde clubs, doe je eigen ding, het hoeft niet multicultureel. Je hebt een kern, een USP, blijf daarbij'.⁹² Presenterende instellingen kunnen een breder publiek bereiken door andere keuzes in de programmering, in combinatie met andere marketing. Kanttekening daarbij is wel dat een programmering niet op korte termijn is aan te passen. De programmering ligt, zeker in musea en theaters, vaak al een jaar van te voren vast.

⁹¹ Al zien we dit niet 1-op-1 terug in de cijfers. Zowel van productie-instellingen als van presentatie-instellingen meldt ongeveer de helft in het jaarverslag activiteiten rondom programma/inhoud gericht op publieksvergroting-/verbreding.

⁹² Interview cultuurinstelling buiten het cultuurplan.

aanpak gericht op ondervertegenwoordigde doelgroepen

Een aantal 'makers' richt zich expliciet op ondervertegenwoordigde doelgroepen (zoals Verhalenhuis Belvédère, Rotterdams Wijktheater, Hiphophuis, de productieafdeling van Theater Zuidplein). Voor deze groep geldt dat hun 'maakproces' begint bij de publieksgroep die zij voor ogen hebben.

Het verst in deze aanpak gaat het Rotterdams Wijktheater. Zij beginnen bij een groep/community, hebben vele gesprekken over een langere periode (anderhalf jaar is geen uitzondering), waarbij ze voorzichtig en stap voor stap verschillende mensen aan het idee laten wennen dat zij 'hun verhaal gaan spelen'. Het woord theater en alle associaties met kunst worden vermeden. Deze aanpak is verfijnd in de afgelopen decennia. In de cijfers van Rotterdam Festivals is dat terug te zien. Het Wijktheater is de enige van alle 69 onderzochte cultuurplaninstellingen met een *over*vertegenwoordiging van doelgroep Wijkgerichte Vrijtijdsgeïnteresseerden. Deze sterke doelgroepgerichtheid heeft inhoudelijke consequenties. Het 'verhaal van de groep' staat voorop. Er is dus geen complete artistieke autonomie. Verder zijn de trajecten langdurig, intensief en dus duur als gevolg van het feit dat 'publiek' en 'deelnemers' eigenlijk één 'community' vormen. Daarnaast wordt de PR en alles rondom een voorstelling op een doelgroep afgestemd, steeds opnieuw doordacht vanuit die specifieke groep.⁹³

de wijk centraal in de programmering

Veel van de instellingen met ambities voor publieksverbreding leggen de focus op het uitvoeren van activiteiten in de wijk. Dit betekent dat buurthuizen of wijktheaters worden gebruikt in plaats van een eigen locatie in het centrum van de stad. De achterliggende gedachte daarbij is dat dit fysieke drempels (als reisafstand) verkleint en de herkenbaarheid vergroot doordat het op een vertrouwde locatie plaatsvindt. Uit interviews blijkt dat dit inzicht breed wordt gedragen: hoe dichterbij in fysieke zin, hoe groter de kans op publieksverbreding. Daarbij is het van belang dat er niet alleen fysieke nabijheid is, maar ook mentale nabijheid, in de zin van herkenbaarheid.

collectieve actie

Zoals beschreven wil de Werkgroep Publieksbereik cultuur naar IJsselmonde en Prins Alexander brengen met een *coalition of the willing*: instellingen die gemotiveerd zijn dit te gaan doen. Vlak voor de zomervakantie van 2019 is een oproep om mee te doen verstuurd aan alle instellingen in het cultuurplan. Hiervan hebben zich er 22 gemeld.⁹⁴ Onder andere Scapino Ballet, Jeugdtheater Hofplein en de Kunsthal hebben medewerking toegezegd.

De eerste stap is een overzicht te maken van de motivatie en wensen van de deelnemende partijen en het bestaande cultuuraanbod in IJsselmonde en Prins Alexander te inventariseren. Na deze inventarisatie is het plan om in 2020 een kleine pilot te draaien met nieuw cultuuraanbod in IJsselmonde en Prins Alexander. Op basis van die pilot dient dan een plan voor de periode 2021-2024 geschreven worden. De uitkomsten van deze pilot worden onder andere gebruikt om een financieringsaanvraag te ondersteunen. De betrokken instellingen achten het niet mogelijk zonder aanvullend budget cultuur in IJsselmonde en Prins Alexander aan te bieden naast hun reguliere aanbod.⁹⁵

⁹³ Interview cultuurinstelling.

⁹⁴ Stand van zaken september 2019.

⁹⁵ Interview cultuurinstelling namens Werkgroep publieksbereik.

4-2-2 marketing

Naast wat een instelling brengt, is ook de manier waarop de instelling zich profileert belangrijk. Het gaat dan om marketing. Zo noemt een instelling voor sommige voorstellingen de eigen naam bewust minder prominent (en samenwerkingspartners prominenter), om bepaalde nieuwe doelgroepen te werven.⁹⁶ Een van de instellingen constateerde op basis van onderzoek dat 'ook in de doelgroep van mensen die vrijwel dagelijks van onze kunstvorm genieten, is onze naamsbekendheid nog laag'.⁹⁷

Een kleine helft van de peloton instellingen heeft in tenminste een van de afgelopen jaren marketinginspanningen gedaan met publieksvergroting of -verbreding als doel, zo laat de volgende tabel zien.

tabel 4-4: acties op gebied marketing/promotie (pelotongroep)

acties marketing/promotie	2017 (N=58)	2018 (N=58)	tenminste één van beide jaren
ja	41%	41%	48%
nee	52%	55%	
nvt/onbekend	7%	3%	
totaal	100%	100%	

bron: jaarverslagen 2017 en 2018

Opvallend genoeg blijkt uit nadere analyse *geen verband* met activiteiten op het gebied van de programmering. Marketingactiviteiten om publiek te verbreden/vergroten komen namelijk even vaak voor bij instellingen die wel als die geen acties op het gebied van programmering hebben. Dit betekent dat een deel van de instellingen er voor kiest alleen marketing/promotie aan te passen, zonder dat de programmering zelf is aangepast. Zij gaan er blijkbaar vanuit dat aanpassing van het programmering niet nodig is om ander of meer publiek te bereiken. Kopgroepinstellingen geven aan dat voor het bereiken van ondervertegenwoordigde groepen meer nodig is. Een van deze instellingen meldde hierover: 'alleen marketing van bestaand aanbod werkt niet. De inhoud moet worden aangepast: mensen moeten zichzelf herkennen. Zolang ze het zoeken in alleen anders marketen, werkt het niet. Je moet echt beginnen bij het publiek'.⁹⁸

4-3 partners/samenwerkingen

Acties op het gebied van programmering gaan vaak hand in hand met een samenwerking met partners die meer kennis van de gewenste doelgroep hebben. Dit zijn zowel partners binnen als buiten de cultuursector. De helft van de cultuurplaninstellingen (pelotongroep) is in 2017 en/of 2018 een dergelijke samenwerking aangegaan. De andere helft heeft dit dus nog niet gedaan.

Een punt van aandacht is dat de instelling waarmee wordt samengewerkt zich soms niet gelijkwaardig kan voelen. Dit wil zeggen dat de samenwerkingspartner alleen wordt gebruikt als toegang tot de achterban.

⁹⁶ Interview cultuurinstelling.

⁹⁷ Interview cultuurinstelling.

⁹⁸ Interview cultuurinstelling.

4-3-1 samenwerkingen in 2017 en 2018

Naast eigen programma-acties en marketing kan er ook worden samengewerkt om tot een groter of breder publiek te komen. De volgende tabel laat zien in hoeverre instellingen dit soort samenwerkingen hebben opgepakt in 2017 en 2018 volgens hun jaarverslagen.

tabel 4-5: samenwerkingen ter vergroting/verbreding publiek (pelotongroep)

samenwerkingen ter vergroting/ verbreding publiek	2017 (N=58)	2018 (N=58)	tenminste één van beide jaren
ja	43%	47%	52%
nee	50%	50%	
nvt/onbekend	7%	3%	
totaal	100%	100%	

bron: jaarverslagen 2017 en 2018

Het samenwerken gebeurt dus nog maar bij ongeveer bij de helft van de (peloton)instellingen. Het is voor instellingen cruciaal in combinatie met acties op het gebied van de programmering. Immers, als een instelling 'iets' wil doen voor een doelgroep die haar nog niet kent, moet het gebodene geloofwaardig zijn. En voor de meeste cultuurinstellingen betekent dat: samenwerken met een organisatie die de beoogde doelgroep wel goed kent.

Ook in de analyse van de jaarverslagen is deze combinatie terug te vinden. Publieksvergroten- / -verbredende programmering gaat vaak gepaard met samenwerkingen. Van de instellingen die acties op het gebied van programmering onderneemt, doet 78% dat met partners.⁹⁹

samenwerkingen

Voorbeelden van samenwerkingen ter vergroting of verbreding van het publiek zijn bijvoorbeeld:¹⁰⁰

- een hiphoptentoonstelling over mode in de Kunsthal in samenwerking met het Hiphophuis;
- Verhalenhuis Belvédère die in samenwerking met theater Walhalla een Chinese operawandeling ontwikkelde;
- het Luxor Theater werkte samen met spoken word artist Spraakuhloos;
- het Rotterdams Wijktheater en Theater Rotterdam werkten samen om een groep uit de achterban van het Wijktheater voorstellingen van Theater Rotterdam te laten bezoeken en hun mening daarover te laten geven.¹⁰¹

Naast samenwerking binnen de cultuursector zijn er in interviews ook voorbeelden van samenwerken genoemd met maatschappelijke organisaties om specifieke doelgroepen te betrekken en bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om welzijnsinstellingen.

⁹⁹ De correlatiecoëfficiënt is 0,47, wat in deze context een tamelijk sterk verband is.

¹⁰⁰ Interviews cultuurinstellingen.

¹⁰¹ Jaarverslag cultuurinstelling.

4-3-2 praktijk van samenwerken

Dat er onderlinge samenwerking tussen de cultuurplaninstellingen wordt gezocht, is op zichzelf positief. Wel is in interviews meer dan eens, door cultuurinstellingen die al een 'lastige' doelgroep bereiken, benadrukt dat samenwerking gelijkwaardig moet zijn. Nu zijn deze samenwerkingen volgens hen nog te incidenteel en wordt er vaak van hen verwacht dat zij de gevestigde instellingen ondersteunen in plaats van dat zij een volwaardige partner zijn.¹⁰² Alleen publiek of adresgegevens leveren werkt niet. 'Wederkerigheid is essentieel: wat betekent het voor beide partners om samen te werken? Alleen leveren van netwerken die ik heb opgebouwd is geen samenwerken'.¹⁰³ De Werkgroep publieksbereik constateerde na een gesprek met ongeveer 40 instellingen dat zij in voorjaar 2019 organiseerde: 'Zolang de verhoudingen niet gedefinieerd zijn, is de samenwerking niet gelijkwaardig. Dit leidt weer tot het idee bij de kleine instellingen dat ze gebruikt worden voor de diversiteitsdoelstellingen van de groten, zonder dat zij daar iets bij te winnen hebben'.¹⁰⁴

4-4 personeel

Bij instellingen is nog weinig aandacht geweest voor diversiteit in het personeelsbeleid. De aandacht is nog minder dan voor de acties rondom programmering, marketing en samenwerking. Een derde van het peloton en de helft van de kopgroep noemt in hun jaarverslag 2018 diversiteit van het personeel als aandachtspunt. Dit is wel een groei ten opzichte van 2017, wat erop duidt dat instellingen meer aandacht beginnen te krijgen voor het onderwerp.

In de praktijk worden de nodige knelpunten ervaren bij het realiseren van een diverser personeelsbestand. Het gaat dan om aspecten als de noodzaak van inzet van andere wervingskanalen, weinig verloop en afhankelijkheid van vrijwilligers.

4-4-1 aandacht voor diversiteit in personeelsbeleid

Het derde aspect waar de rekenkamer naar heeft gekeken, is de mate waarin cultuurinstellingen aandacht hebben voor diversiteit in het personeelsbeleid. Het achterliggende idee is dat als het personeel (inclusief raden van toezicht, stagiairs en vrijwilligers) diverser is, dit leidt tot een andere kijk op de programmering en het publiek. Divers personeel kan leiden tot een ander programma. Eén van de instellingen geeft aan: 'de p van personeel, daaruit volgt de p van programma; nieuwe mensen zullen ook met andere inhoud komen'.¹⁰⁵ Een andere instelling draaide het om: 'als een programmering met meer diversiteit is, kom je als werkgever ook makkelijker in beeld bij een diversere doelgroep en zal het personeelsbestand diverser worden'.¹⁰⁶

De vraag is of er in de afgelopen jaren al initiatieven waren om meer diversiteit in het personeelsbestand te realiseren. De onderstaande tabel geeft hier een beeld van. Ditmaal is de 'kopgroep' wel meegenomen aangezien de invalshoek hier breder is dan verandering van publiek (grootte of samenstelling).

¹⁰² Interviews cultuurinstellingen.

¹⁰³ Interview cultuurinstelling.

¹⁰⁴ Interview cultuurinstelling namens Werkgroep publieksbereik.

¹⁰⁵ Interview cultuurinstelling.

¹⁰⁶ Interview cultuurinstelling.

tabel 4-6: aandacht voor culturele diversiteit in het personeelsbeleid (alle instellingen)

aandacht diversiteit in personeelsbeleid	2017	2018
<i>peloton (N=58)</i>		
ja	19%	33%
nee	76%	62%
onbekend	5%	5%
<i>kopgroep (N=27)</i>		
ja	37%	48%
nee	63%	52%
onbekend	0%	0%
<i>totaal (N=85)</i>		
ja	25%	38%
nee	72%	59%
onbekend	4%	4%

bron: jaarverslagen 2017 en 2018

Het onderwerp heeft nog weinig aandacht van instellingen. Er is ontwikkeling te zien bij zowel het peloton als de kopgroep, maar nog steeds wordt in het merendeel van de jaarverslagen geen aandacht besteed aan culturele diversiteit in het personeelsbeleid.

voorbeelden van aandacht voor culturele diversiteit in het personeelsbeleid

De aandacht voor diversiteit in het personeelsbeleid varieert van concrete benoemde acties tot algemene intenties:

- De Kunsthal geeft aan in het jaarverslag 2017: 'de Raad van Toezicht (RvT) streeft naar diversiteit in zijn samenstelling in achtergrond, leeftijd, geslacht en competentie. Bij de invulling van nieuwe vacatures zal hier zeer specifiek op worden gelet.';
- Jazz International meldt dat bij een vacature in het bestuur nadrukkelijk wordt gezocht naar iemand met 'meervoudige culturele achtergrond';
- Theater Zuidplein meldt in het jaarverslag 2017 dat er belang aan wordt gehecht dat het personeelsbestand, vrijwilligers, stagiairs, directie en RvT gezamenlijk een afspiegeling vormen van de Rotterdamse bevolking;
- A Tale of a Tub geeft aan: 'in de samenstelling van de RvT wordt gestreefd naar evenredige vertegenwoordiging naar geslacht, leeftijd, culturele achtergrond, binding stad/land';
- Internationale Architectuur Biënnale meldt in het jaarverslag 2018: 'bij het werven van personeel wordt eerst en vooral op kwaliteit geselecteerd, maar in geval van gelijke geschiktheid laten wij (culturele) diversiteit meewegen in de sollicitatieprocedure'.

Meer aandacht voor het thema betekent overigens niet per se dat het personeel diverser wordt, alleen dat instellingen er vaker bewust mee bezig zijn. En het gaat bovendien om een minderheid van de instellingen. Wel is er een verband met de omvang van de instelling. De grote instellingen (in termen van subsidiebedrag) hebben er meer aandacht voor dan bij de kleinere. Dit is verklaarbaar doordat grotere instellingen meer capaciteit hebben om personeelsbeleid te ontwikkelen. Daarnaast constateren enkele geïnterviewde grote instellingen ook dat hun personeelsbestand weinig divers is. De noodzaak dat tot het voeren van beleid is daarmee ook groter.

4-4-2 naar een diverser personeel in de praktijk

In de praktijk, zoals beschreven in de interviews, ervaren instellingen met intenties om meer diversiteit te realiseren de nodige knelpunten. Meerdere instellingen geven aan wel meer diversiteit na te streven, maar moeilijk geschikt personeel te kunnen vinden. Twee instellingen noemen een (zelfde) bureau waarmee ze samenwerkten om meer multicultureel personeel te werven. Beide instellingen hebben hiermee geen succes gehad. Er kwam geen geschikte kandidaat naar voren. Ook is meerdere keren aangegeven dat het verloop binnen de organisatie laag is. Verandering in samenstelling gaat dan op korte termijn niet snel plaatsvinden. Mogelijkheden liggen dan eerder op het niveau van de raad van toezicht waar relatief meer wisseling kan plaatsvinden vanwege de vaste zittingstermijnen. Tot slot wordt er door instellingen met veel vrijwilligers op gewezen dat zij al blij zijn dat ze vrijwilligers kunnen vinden. Aandacht voor diversiteit wordt door een van deze instellingen 'een luxeprobleem' genoemd.

Een kopgroepinstelling moedigt andere instellingen aan: 'vaak hoor je 'we kunnen ze niet vinden', maar dat is mij te makkelijk. Je moet via via mensen aanspreken, zelf op zoek via andere kanalen'.¹⁰⁷ Ook hier geldt volgens sommige respondenten de al eerder aangehaalde 'wet van herkenbaarheid'. Diversiteit wordt makkelijker te realiseren als die al enigszins aanwezig is, als potentiële nieuwe werknemers de instelling al in het vizier hebben als mogelijke werkplek en er al enige variatie in het personeelsbestand is.

4-5 culturele diversiteit

Een instrument om gestructureerd aandacht te besteden aan diversiteit is de Code Culturele Diversiteit. De code wordt nog maar beperkt gehanteerd. Wel is enige groei zichtbaar van 2017 naar 2018. Hoewel de code nog niet veel wordt gebruikt, blijkt ongeveer de helft van de instellingen wel enige ambitie te hebben of acties uit te voeren voor vergroting van de culturele diversiteit. Dit percentage is ook toegenomen.

4-5-1 aandacht voor culturele diversiteit

De RRKC constateert in haar cultuurplanadvies dat er in de aanvragen te weinig aandacht was voor culturele diversiteit en stelt dat gesubsidieerde cultuurinstellingen zich verplicht moeten voelen de Code Culturele Diversiteit te hanteren. De gemeente ondersteunde dit advies, maar stelde dat het hanteren van de code een verantwoordelijkheid van de cultuurinstellingen zelf is.¹⁰⁸ In een onderzoek uit 2017 door de Erasmus Universiteit bleek dat Rotterdamse cultuurplaninstellingen in hun jaarverslagen nog maar weinig expliciet aandacht hadden besteed aan culturele diversiteit.¹⁰⁹

De volgende tabel laat zien in welke mate instellingen volgens hun jaarverslag daadwerkelijk aandacht zijn gaan besteden aan de code en het thema culturele diversiteit.

¹⁰⁷ Interview cultuurinstelling.

¹⁰⁸ Gemeente Rotterdam, 'Reikwijdte en Armslag, Cultuurplan 2017-2020', reactie op advies RRKC en verdelingsvoorstel, september 2016.

¹⁰⁹ Erasmus Universiteit Rotterdam, 'onderzoek culturele diversiteit in de Rotterdamse cultuursector', 2017.

tabel 4-7: culturele diversiteit en Code Culturele Diversiteit (kopgroep en peloton)

	2017	2018
<i>aandacht voor culturele diversiteit</i>		
peloton (N=58)	35%	45%
kopgroep (N=27)	52%	57%
totaal (N=85)	40%	48%
<i>Code Culturele Diversiteit gehanteerd</i>		
peloton (N=58)	19%	28%
kopgroep (N=27)	19%	26%

bron: jaarverslagen 2017 en 2018 en websites instellingen

Minder dan de helft van de instellingen besteedt aandacht aan culturele diversiteit (48% in 2018). Wel is er een duidelijke ontwikkeling zichtbaar van 2017 naar 2018, vooral bij het peloton (van 35% naar 45%). Dit sluit aan bij de uitkomsten van de interviews dat niet alleen kopgroepinstellingen de urgentie voelen om met dit thema bezig te zijn.

De code wordt veel minder vaak genoemd. Er is wel enige ontwikkeling zichtbaar tussen 2017 en 2018. Verder valt op dat er geen verschil is tussen peloton en kopgroep. De groep instellingen die al langer en intensiever bezig is met het thema noemt dus de CCD niet vaker expliciet dan andere instellingen. Voor zowel culturele diversiteit als thema als de code is overigens een (klein maar significant) verband met grootte zichtbaar. Grotere instellingen noemen beide onderwerpen in hun jaarverslagen of op hun website wat vaker dan kleine. Dit is mogelijk verklaarbaar doordat grotere instellingen meer capaciteit hebben om hier beleid voor te ontwikkelen.

De rekenkamer heeft, aanvullend op de analyse naar acties gericht op publiekvergroting of -verbreding in het algemeen, gekeken naar de mate waarin en acties specifiek op culturele diversiteit waren gericht. De volgende tabel geeft in de eerste kolom de resultaten voor de ambitie voor publieksverbreding/-vergroting (zoals besproken in hoofdstuk 3) en de P's van Programma en Partners (zoals in 4-3 en 4-4 besproken).¹¹⁰ De tweede kolom laat de verbijzondering naar acties specifiek gericht op culturele diversiteit zien.

tabel 4-8: ambities en acties specifiek gericht op culturele diversiteit (peloton, N=58)

	ambities/acties	specifiek gericht op culturele diversiteit
ambitie publieksvergroting/-verbreding	68%	20%
acties programma	57%	25%
acties partners	52%	14%

bron: jaarverslagen 2017 en 2018

Specifiek op cultureel divers publiek gerichte activiteiten en ambities komen duidelijk nog niet vaak voor (14% tot 25%). Dat hoeft op zich geen bezwaar te zijn, als in de

¹¹⁰ De P van personeel is buiten beschouwing gelaten, aangezien deze altijd specifiek over culturele diversiteit gaat.



breder gerichte activiteiten voor publieksvergroting/-verbreding ook cultureel divers publiek wordt meegenomen. Uit de interviews is op te maken dat dit bij veel instellingen het geval is. Gevraagd naar activiteiten ter verbreding of vergroting van publiek beginnen veel instellingen vanzelf over het bereiken van 'de diversiteit aan Rotterdammers' of activiteiten met een 'multiculturele' invalshoek.



5 ontwikkeling van het publieksbereik

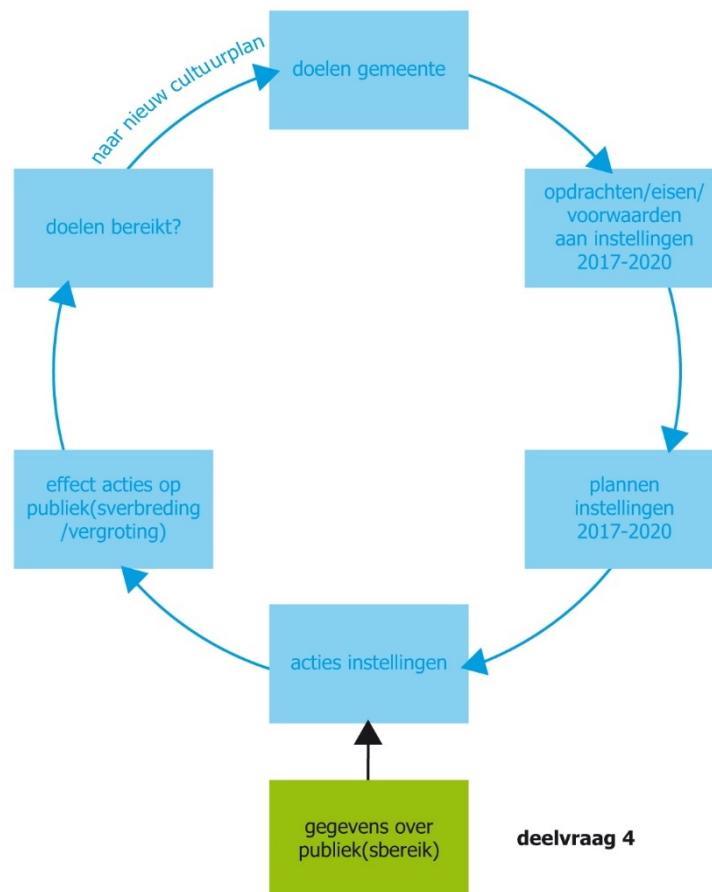
5-1 inleiding

Doel van dit hoofdstuk is inzichtelijk te maken in hoeverre er binnen de meerjarig gesubsidieerde culturele sector ontwikkelingen zijn naar een groter en breder publiek. Om dit te doen gebruikt de rekenkamer data uit de jaarverslagen van instellingen en van Rotterdam Festivals. In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- Hoe heeft het publieksbereik van de gesubsidieerde culturele instellingen zich ontwikkeld?

In figuur 5-1 is de focus van het hoofdstuk weergegeven.

figuur 5-1 focus van dit hoofdstuk



In de onderstaande tabel zijn de gehanteerde normen opgenomen.

tabel 5-1: normen

norm	paragraaf
het publieksbereik wordt structureel in kaart gebracht	5-2
de data zijn van voldoende kwaliteit om een betrouwbaar beeld van het publieksbereik te geven	5-2
er is sprake van publieksvergroting	5-3
er is sprake van publieksverbreding	5-4

Eerst gaat paragraaf 5-2 in op beschikbaarheid en kwaliteit van de data over publieksbereik. Vervolgens bespreekt paragraaf 5-3 de omvang van het publiek, om te bepalen in hoeverre er sprake is van publieksvergroting. Tot slot gaat paragraaf 5-4 in op de verdeling van het publiek, om te zien of er verbreding heeft plaatsgevonden.

Vergroting en verbreding worden als volgt gedefinieerd:

- publieksvergroting: de stijging of daling van het aantal bezoeken in Rotterdam tussen 2017 en 2018.
- publieksverbreding: de ontwikkeling van de index tussen 2015 en 2018 voor de drie doelgroepen die ten tijde van de cultuurplanaanvragen het sterkst ondervertegenwoordigd waren: de Digitale Kijkers, de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters en de Stedelijke Toekomstbouwers.

5-2 data over het publieksbereik

Om de **breedte** van publiek te kunnen duiden, maakt het culturele veld in Rotterdam gebruik van het 'Rotterdamse doelgroepenmodel', dat de huishoudens in Rotterdam indeelt in acht segmenten. Het model biedt een gedeeld referentiekader voor de gehele sector en geeft inzicht in de vertegenwoordiging van publieksgroepen. De toepassing van het model is nog in ontwikkeling. De kwaliteit van de aangeleverde data door instellingen is wisselend, zowel in het aantal aangeleverde gegevens als de mate van representativiteit. Het ontbreekt op dit moment aan kwaliteitseisen vanuit de gemeente aan de deelname, de representativiteit en de omvang van de steekproef. Dit is nog te vrijblijvend geregeld. Het gevolg is dat nog niet voor alle instellingen de ontwikkeling van het publieksbereik goed is te volgen.

Data over de **omvang** van het publieksbereik is opgenomen in jaarverslagen van instellingen. De gemeente heeft voorgeschreven wat instellingen dienen te rapporteren, maar dit is te algemeen en leidt tot verschillen in wat instellingen wel en niet als bezoek meetellen. Specificatie van het aantal bezoeken uit Rotterdam is vaak gebaseerd op schattingen. De wijze waarop dit gebeurt loopt uiteen, waardoor dit cijfer nog te veel afhankelijk is van de interpretatie van de instelling.

5-2-1 data over breedte van het publiek: het doelgroepenmodel

Zoals in hoofdstuk 1 is uitgewerkt, wordt voor het in kaart brengen van achtergronden van het publiek een doelgroepenmodel ingezet. Dit Rotterdamse doelgroepenmodel deelt elk huishouden in Rotterdam in in één van de acht doelgroepen, ook wel segmenten genoemd. Alle cultuurplaninstellingen is gevraagd gegevens (postcode en huisnummer van bezoekers) aan te leveren aan Rotterdam Festivals. Daarbij was verzamelen van gegevens over 2017 een pilot en was het doel over 2018 een complete weergave te hebben van alle instellingen met een publiek.

Niet alle cultuurplaninstellingen hebben publiek. Deze instellingen zonder publiek hebben daarom vrijstelling gekregen voor het publieksbereikonderzoek. Het gaat dan om een aantal 'intermediaire' instellingen en cultuureducatie-instellingen zonder publiek. In totaal hebben negen instellingen een vrijstelling gekregen.¹¹¹

Als de genoemde uitzonderingen buiten beschouwing worden gelaten, is te zien dat in 2018 van de overgebleven 77 instellingen er 75 data hebben geleverd; twee instellingen dus niet. Van de 75 instellingen bleek vervolgens van drie instellingen de kwaliteit onvoldoende en hebben twee instellingen dezelfde dataset aangeleverd, omdat zij een kassasysteem delen. In totaal zijn er van 72 cultuurplaninstellingen data aanwezig.¹¹²

In het begin van de cultuurplanperiode was het voor enkele cultuurinstellingen moeilijk om hun publieksgegevens te verzamelen, met name wanneer een instelling geen kassa had. Ook gaven enkele instellingen aan dat hun publiek liever geen postcodes doorgeeft of soms bewust verkeerde postcodes doorgeeft. Voor een vrijwilligersorganisatie is het bovendien belastend om publieksonderzoek te doen. Dit is besproken in de verantwoordingsdialogen tussen gemeente en instellingen.¹¹³

5-2-2 kwaliteit van de data

Rotterdam Festivals heeft de cultuurplaninstellingen geïnstrueerd over het aanleveren van data om het model te voeden en zo uitspraken te kunnen doen over de breedte van het publieksbereik. De instelling is verantwoordelijk voor het verzamelen van postcodes en huisnummers. Het is hiervoor niet nodig om al het publiek te bevragen, hoewel dit wel de voorkeur heeft. Het is ook mogelijk om een representatieve steekproef te trekken. Bij een representatieve steekproef weerspiegelt de groep bezoekers het totale publiek van de instelling. Rotterdam Festivals bood aan de instelling te adviseren op het gebied van een goede steekproeftrekking en het representatief maken van de data.¹¹⁴

dataverzameling door de instellingen

De rekenkamer heeft in de jaarverslagen van de cultuurplaninstellingen geanalyseerd wat is aangegeven over de dataverzameling ten behoeve van het publieksbereik. De meeste instellingen doen hier in hun jaarverslag geen specifieke uitspraken over. De aanpak van de instellingen die hier wel iets over zeggen, verschilt sterk. Zo zijn er instellingen die beschrijven hoe zij hun steekproef representatief maken. Uit de uitspraken van een aantal andere instellingen blijkt echter dat representativiteit niet in de beslissingen wordt meegenomen. Zo zijn er instellingen die alleen data verzamelen van publiek dat online hun ticket kocht. Andere instellingen verzamelen weer alleen data van evenementen waar tickets voor verkocht worden en missen zo het (grote) publiek dat op hun gratis evenementen afkomt.

De belangrijkste beperkingen in de data die de rekenkamer constateert zijn:

¹¹¹ Kindatelier Punt 5, AIR, Digital Playground, International Architecture Biennale Rotterdam, Kenniscentrum Cultuureducatie Rotterdam, Stichting Kunstaccommodaties Rotterdam, Watch that Sound, Designplatform Rotterdam en De Player. Bron: aangeleverde informatie gemeente in wederhoor op de nota van bevindingen.

¹¹² Aangeleverde informatie gemeente en Rotterdam Festivals in wederhoor op de nota van bevindingen.

¹¹³ Interviews cultuurinstellingen.

¹¹⁴ Rotterdam Festivals, 'Geanonimiseerde publieksanalyse rapport'. Rotterdam Festivals: 2018.

- Er bestaat geen controle op representativiteit door de gemeente of Rotterdam Festivals, anders dan een basale check of de aantallen voldoende groot zijn. De mogelijkheden voor instellingen om 'losjes' om te gaan met de vereisten voor een representatieve steekproef zijn groot.
- De mate waarin wordt voldaan aan de benodigde steekproefomvang is wisselend. Rotterdam Festivals beoordeelde de steekproefomvang in 58% van de instellingen als voldoende in 2018. In 2017 was dat nog maar 40% en in 2015 67%, maar toen was dit een kleinere groep van vooral de grotere instellingen met geautomatiseerde kassagegevens.
- De gebruikte bronnen zijn wisselend van kwaliteit. Sommige instellingen werken met geautomatiseerde kassasystemen, andere hebben eigen enquêtes of een combinatie van beide.
- De mate van detail van de data wisselt. Soms worden alleen postcodes aangeleverd, in andere gevallen ook met huisnummer. Dat laatste is van belang om op huishoudenniveau de doelgroep te kunnen bepalen.
- De aangeleverde cijfers over het totaal aantal Rotterdamse bezoekers die instellingen aanleveren wijken regelmatig af van cijfers uit jaarverslagen. Gebruik van de juiste cijfers is van groot belang, omdat deze worden gebruikt voor de weging naar het totaalbeeld van de sector.
- Daarnaast is er een mogelijke *selection bias*: sommige groepen bezoekers zijn mogelijk minder welwillend ten opzichte van het delen van persoonlijke data. Die groepen zijn dan in de resultaten ondervertegenwoordigd.

Het doelgroepenmodel is dus nog niet een instrument waarmee in detail voor alle instellingen de vertegenwoordiging van bepaalde doelgroepen gevolgd kan worden. De gemeente heeft geen eisen gesteld aan de kwaliteit van de dataverzameling, de representativiteit en de omvang van de steekproef. Op dit moment is dit te vrijblijvend geregeld. Ondanks deze aandachtspunten biedt het al wel een gedeeld referentiekader, omdat alle instellingen op de zelfde wijze hun publiek definiëren. De rekenkamer acht de kwaliteit van de data voldoende om op sectorniveau (alle instellingen gezamenlijk) een beeld te hebben van de vertegenwoordiging van de verschillende publieksgroepen. Dit komt vooral doordat de grote instellingen de dataverzameling doorgaans het beste hebben georganiseerd en door hun publieksomvang de uitkomsten sterk bepalen.

5-2-3 data over omvang van het publiek

Instellingen met een publieksfunctie zijn verplicht in hun jaarverslag cijfers over de totale publieksomvang op te nemen. De totale aantallen bezoeken dienen te worden gespecificeerd naar betalend en bezoek in schoolverband. Vervolgens dienen instellingen de cijfers uit te splitsen naar vier categorieën van herkomst: Rotterdam, regio, rest van Nederland en buitenland.¹¹⁵ In de jaarverslagen is te zien dat dit inderdaad is gebeurd. Op basis van de jaarverslagen is inzicht aanwezig in de jaarlijkse aantallen bezoeken en zijn de cijfers gespecificeerd naar betalend en bezoek in schoolverband. Ook de uitsplitsing naar Rotterdams en niet-Rotterdams publiek is in veel gevallen aanwezig. De omvang van het publiek wordt dus structureel in kaart gebracht.

De wijze waarop instellingen het aantal bezoeken dienen te tellen, is alleen in algemene zin voorgeschreven: het totale aantal bezoeken aan de activiteiten van de

¹¹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet kengetal bezoeken en specificatie publieksbereik naar herkomst', 20 en 21 december 2016.

instelling.¹¹⁶ Dit leidt dan ook tot uiteenlopende manieren waarop het bezoek wordt geteld. Er zijn bijvoorbeeld instellingen die bezoekers aan een kunstbeurs of festival meetellen waar de organisatie aanwezig was. Andere instellingen geven juist aan dit niet te doen.

Ook de wijze waarop het totaal aantal bezoeken is gespecificeerd naar bezoekers uit Rotterdam loopt sterk uiteen. Veel instellingen hebben geen registratie van de herkomst en maken dan schattingen. De schattingen zijn soms gebaseerd op eigen publieksonderzoek, maar lang niet altijd. Er zijn instellingen die alle bezoekers aan activiteiten in Rotterdam tot de bezoekers *afkomstig* uit Rotterdam rekenen. De opgave van het totaal aantal bezoeken, maar vooral van de bezoeken uit Rotterdam, is gezien de genoemde beperkingen nog te veel afhankelijk van de eigen interpretatie van de instelling.

5-3 omvang van het publiek

In Rotterdam bezocht in 2018 ongeveer twee derde van de bevolking een van de cultuurplaninstellingen. Bij de 76 instellingen waarvan gegevens beschikbaar zijn, is een lichte stijging in de bezoekaantallen tussen 2017 en 2018 te zien. De ontwikkeling is dermate klein dat er, gezien de beperkingen in de data, geen conclusie is te trekken of in de sector als geheel sprake is van een stijging.

5-3-1 deelname aan cultuur in Nederland en Rotterdam

Het SCP rapporteert dat in 2014 en 2016 ongeveer 89% van de Nederlandse bevolking van zes jaar en ouder minstens één keer per jaar een activiteit van een cultuurinstelling bezocht.¹¹⁷ Het SCP-onderzoek geeft ook inzicht in de publiekssamenstelling. Het cultuurbezoek stijgt aanzienlijk naarmate men meer opleiding genoten heeft. Daarnaast bezoeken stedelingen vaker culturele activiteiten dan niet-stedelingen en worden mensen met een niet-westerse achtergrond in de regel minder goed bereikt.

De cijfers liggen voor Rotterdam iets lager. Uit de cultuurmonitor 2018 blijkt dat 86% van de Rotterdammers (van 15 tot en met 79 jaar) in 2018 een culturele instelling bezocht of aan een activiteit deelnam in Rotterdam. Driekwart van de Rotterdammers bezocht een gesubsidieerde instelling of activiteit en 65% van de Rotterdammers bezocht een instelling of activiteit die deel uitmaakt van het Cultuurplan.¹¹⁸

Het meest bezocht zijn 'bioscopen/filmtheaters', gevolgd door 'festivals en evenementen', 'theaters', en 'concertzalen, podia en clubs'. De genres die het meest worden bezocht, worden relatief gezien minder of niet gesubsidieerd of ontvangen geen structurele gemeentelijke subsidie. Voorbeelden hiervan die worden genoemd in de Cultuurmonitor zijn de instellingen Ahoy, Annabel, Wereldhavendagen, Pathé de Kuip en Cinerama. Omgekeerd geldt dat de minder bezochte genres zoals 'expositieruimten', 'dans- of theatergezelschappen' en 'muziekactiviteiten' relatief meer worden gesubsidieerd.¹¹⁹

¹¹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet kengetal bezoeken en specificatie publieksbereik naar herkomst', 20 en 21 december 2016.

¹¹⁷ Van den Broek, A., Gieles Y., 'Het culturele leven: 10 culturele domeinen bezien vanuit 14 kernthema's', 2018.

¹¹⁸ Gemeente Rotterdam, Onderzoek en Business Intelligence, 'Cultuurmonitor Rotterdam 2018', 25 februari 2020.

¹¹⁹ Ibid.

5-3-2 publieksaantallen cultuurplaninstellingen

Van 81 cultuurplaninstellingen zijn over 2018 bezoekersaantallen bekend en van 76 over 2017. Voor een goed inzicht in de ontwikkelingen tussen 2017 en 2018 zijn de aantallen voor beide jaren van die groep van 76 nader geanalyseerd. Voor deze groep is gekeken hoeveel Rotterdamse bezoekers door instellingen in de beide jaren zijn getrokken. Gezien de beperkingen die in de voorgaande paragraaf zijn gepresenteerd, dienen de resultaten voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Er is bijvoorbeeld bij-schatting nodig bij instellingen die geen verbijzondering naar Rotterdamse bezoekers in hun jaarverslagen hebben gemaakt. Onderstaand kader geeft een toelichting op de gehanteerde methode.

methodologische achtergrond cijfers over bezoeken in Rotterdam

De gegevens zijn afkomstig uit de analyse die de rekenkamer heeft gemaakt van de jaarverslagen 2017 en 2018. Voor zover instellingen hun aantal bezoeken in Rotterdam hebben opgegeven is dat getal gebruikt. Daarvan is het aandeel educatief bezoek (van het totaal) afgetrokken. Als alleen totale aantallen bezoekers zijn gegeven, is dat gegeven vermenigvuldigd met het gemiddelde (aantal bezoekers Rotterdam gedeeld door totaal aantal bezoekers) van de instellingen van wie beide gegevens wel beschikbaar waren.

In totaal bereikten de 76 instellingen in 2017 afgerond 2 miljoen Rotterdamse bezoekers en in 2018 45.000 bezoekers meer. Dat is een stijging van ongeveer 2%. De ontwikkeling is dermate klein dat er, gezien de beperkingen in de data, geen conclusie is te trekken of de sector als geheel daadwerkelijk een stijging laat zien.

Analyse van de gegevens per instelling leert dat de bezoekersaantallen geenszins stabiel zijn. Bij 80% van de instellingen schommelde het aantal bezoekers met meer dan 10%. De schommelingen zijn voor een deel te verklaren uit de wijze waarop instellingen de bezoekers uit Rotterdam registreren. Meerdere instellingen hebben in 2017 een schatting gemaakt en konden in 2018 op basis van onderzoek nauwkeurigere cijfers geven. Dit leidt vervolgens tot duidelijke verschillen. Vanwege de beperkingen in de data heeft de rekenkamer geen nadere analyse van de bezoekersaantallen gedaan.

5-4 publieksverbreding: publieksbereik in acht segmenten

Publieksverbreding van de sector als geheel, in de zin van minder ondervertegenwoordiging, lukt de sector ten dele. Bij een van de drie ondervertegenwoordigde segmenten uit het doelgroepenmodel is in de periode 2015-2018 de ondervertegenwoordiging weggewerkt. De twee grootste segmenten laten nog een duidelijke ondervertegenwoordiging zien in het bezoek aan cultuurplaninstellingen. Het gaat om de Stedelijke Toekomstbouwers en de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Samen vertegenwoordigen zij ruim de helft van de Rotterdamse huishoudens.

Die ondervertegenwoordiging is het sterkst bij de Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters, en het meest 'hardnekkig' in de zin dat alle typen instellingen deze ondervertegenwoordiging laten zien. Bovendien lijkt de ondervertegenwoordiging nog iets te zijn toegenomen.

Voor Stedelijke Toekomstbouwers ligt dit enigszins anders. Ook hier is sprake van een duidelijk ondervertegenwoordiging, maar er zijn bepaalde groepen instellingen die er wel in slagen deze

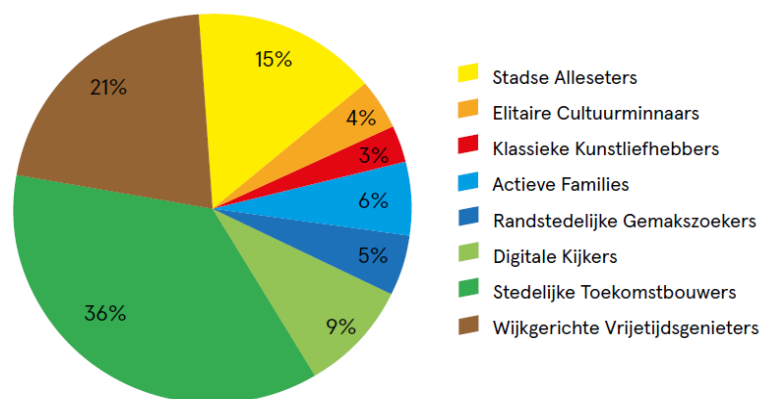
groep te bereiken. Onder de nieuwe instellingen in het cultuurplan (die pas sinds 2017 subsidie ontvangen) is er bijna geen ondervetegenwoordiging meer van Stedelijke Toekomstbouwers. Gezien de relatief lage bezoekersaantallen van de nieuwe instellingen heeft dit echter nog geen zichtbaar effect op de sector als geheel.

5-4-1 vertegenwoordiging van de acht segmenten in het cultuurgebruik

Op basis van data uit het Rotterdamse doelgroepenmodel is een totaalbeeld te presenteren van de mate waarin de cultuurinstellingen de verschillende doelgroepen bereiken.

In onderstaande figuur wordt de bevolking van de gemeente Rotterdam verdeeld naar de doelgroepen uit het Rotterdamse doelgroepenmodel (in percentages).

figuur 5-2: verdeling doelgroepen in Rotterdamse bevolking



bron: Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht: samen naar een groter publieksbereik', 2019.

In de figuur is te zien dat de Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters en Stedelijke Toekomstbouwers de grootste groepen zijn. Samen vormen zij 57% van de Rotterdamse bevolking. Digitale Kijkers zijn met 9% in omvang de vierde groep. Deze drie doelgroepen hebben als kenmerk dat het bezoeken van culturele activiteiten voor hen ongebruikelijk is. In het onderstaande kader zijn drie groepen kort getypeerd.

drie doelgroepen nader getypeerd¹²⁰

Stedelijke Toekomstbouwers

'Het is een brede en diverse groep. Zo zijn ze tussen 18 en 50 jaar oud en vinden we onder hen veel mensen met een niet-Nederlandse migratieachtergrond. Een groot deel van de Stedelijke Toekomstbouwers is laagopgeleid, al zijn er ook bij die aan een universiteit studeren. In alle gevallen hebben ze het niet breed, want ze studeren nog, zijn werkloos, leven van een uitkering of verrichten parttime laaggeschoold werk. Het zijn sociale mensen die veel tijd doorbrengen met hun gezin, familie én vrienden. Zij zijn cultureel divers, gericht op familie en kijken anders tegen kunst en cultuur aan.'

Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters

¹²⁰ Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht: samen naar een groter publieksbereik', 2019.

'Met een leeftijdsrange tussen de 45 en de 75 jaar kun je wel zeggen dat deze groep enorm divers is. Ook zijn er Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters mét en zonder (klein)kinderen. Een deel werkt parttime of zit werkloos thuis. Anderen zijn na een werkend leven gepensioneerd of wonen zelfs al in een verzorgingstehuis. Dit hebben ze gemeen: ze hebben vaak niet gestudeerd en beschikken over een relatief laag inkomen. Omdat Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters niet (meer) werken, hebben ze veel vrije tijd, helaas is er zeer weinig budget om eropuit te trekken.'

Digitale Kijkers

'Zij zijn tussen de 18 en 45 jaar oud, waarbij meest voorkomende leeftijdscategorie tussen de 18 en de 30 jaar is. Er zijn er bij die samenwonen en hun eerste kind hebben gekregen, maar de meesten zijn single en wonen alleen. Het inkomen van de Digitale Kijkers is beneden modaal. Dit lage inkomen heeft bij een deel te maken met het feit dat ze vaak nog student zijn en een middelbare of hogere beroepsopleiding volgen. Ze zullen snel meer verdienen wanneer ze aan hun eerste serieuze baan beginnen. Anderen werken parttime of zijn tijdelijk werkloos en hebben een uitkering. Zij zijn jong, digitaal en kijken anders tegen kunst en cultuur aan dan hun ouders.'

verschillen per wijk

De acht doelgroepen zijn niet gelijk over de Rotterdamse wijken verdeeld. De drie meest ondervertegenwoordigde groepen zijn in de volgende wijken het meest aanwezig.¹²¹

- Stedelijke Toekomstbouwers: Delfshaven (65% van de wijk valt in deze categorie), Charlois (61%) en Feyenoord (54%).
- Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters: Prins Alexander (34%), Hoek van Holland (32%) en Hoogvliet (31%).
- Digitale Kijkers: Stadscentrum (17%), Kralingen-Crooswijk (13%), Rozenburg (13%).

De deelname aan cultuur verschilt aanzienlijk tussen de wijken. Bewoners van Rotterdam Centrum, Hillegersberg-Schiebroek en Noord bezoeken gemiddeld veel vaker een cultuurplaninstelling dan bewoners van Hoogvliet, Rozenburg, Pernis of Hoek van Holland. In de onderstaande tabel staat de index per wijk weergegeven. Bij een index van 100 is de cultuurdeelname relatief even hoog als de bewonersomvang.

¹²¹ Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht: samen naar een groter publieksbereik', 2019.

tabel 5-2: index bezoek cultuurplaninstelling per wijk

Wijk	index
Rotterdam Centrum	182
Hillegersberg-Schiebroek	153
Noord	152
Delfshaven	125
Kralingen-Crooswijk	119
Overschie	95
Prins Alexander	86
Feijenoord	84
Charlois	58
IJsselmonde	55
Hoogvliet	52
Rozenburg	34
Pernis-Waalhaven	31
Hoek van Holland	28

bron: Rotterdam Festivals

bereik cultuurinstellingen

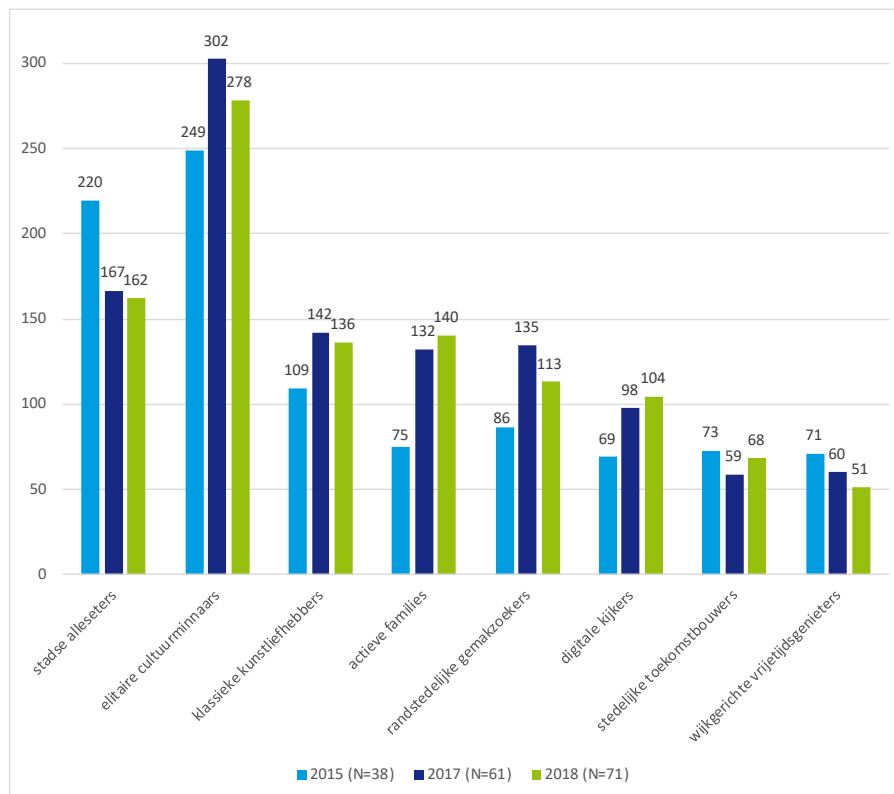
De verdeling in de *bevolking* kan worden vergeleken met de verdeling in het *publiek van gesubsidieerde cultuurplaninstellingen*. Op die manier kan worden geconstateerd worden of er een over- of ondervetegenwoordiging is van een bepaalde doelgroep. Hiervoor wordt een index gebruikt, waarbij 100 staat voor exacte evenredige vertegenwoordiging. Een index van bijvoorbeeld 200 betekent dat die doelgroep tweemaal zo vaak voorkomt in het cultuurpubliek als in de bevolking van Rotterdam als geheel. In bijlage 1 is de wijze van berekening van de indexen nader uitgewerkt.

De volgende figuur laat die over- of ondervetegenwoordiging van de acht doelgroepen zien voor de jaren 2015, 2017 en 2018.¹²² Het gaat in 2015, 2017 en 2018 niet steeds over dezelfde groep instellingen:

- in 2018 zijn er gegevens van 72 instellingen;
- in 2017 hebben 62 van deze 72 data geleverd (deels samengevoegde data van 2017 en 2018);
- van 2015 zijn er data van 38 van deze 72 instellingen.

¹²² De categorie 'overig' is niet meegenomen.

figuur 5-3: index bereik van doelgroepen in 2015, 2017 en 2018



bron: analyse rekenkamer op data Rotterdam Festivals

De bovenstaande figuur laat een aantal constanten zien:

- er is een sterke oververtegenwoordiging van met name Elitaire Cultuurminnaars en in mindere mate Stadse Alleseters;
- er is een ondervertegenwoordiging van Stedelijke toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters.

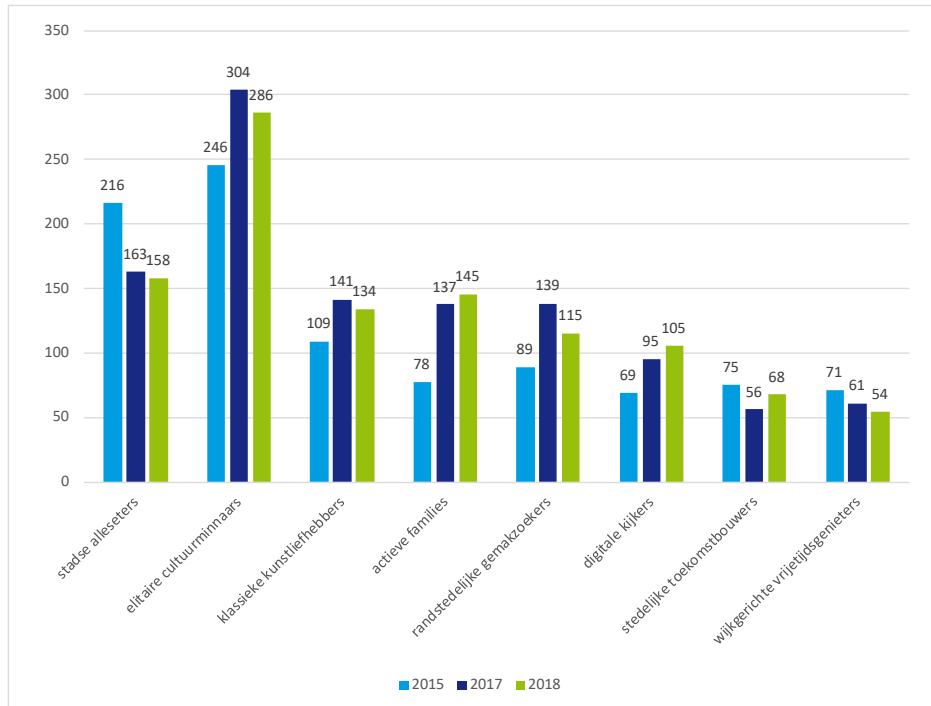
De combinatie van deze indexen met de verdeling in de Rotterdamse bevolking leidt tot de conclusie dat de twee groepen die samen de meerderheid van de Rotterdamse bevolking vormen, ook de twee doelgroepen zijn die ondervertegenwoordigd zijn in het Rotterdamse publiek van cultuurplanningen. De afgelopen jaren hebben hierin geen duidelijke veranderingen plaatsgevonden.

ontwikkeling vanaf 2015 nader bekeken

De in figuur 5-3 zichtbare verschillen tussen 2015, 2017 en 2018 dienen vanwege methodologische beperkingen met enige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Het gaat immers niet om een stabiele groep instellingen. Een deel van deze verschillen kan te wijten zijn aan de veranderende samenstelling van de groep instellingen die gegevens aanleverde. Om dit nader te onderzoeken, is dezelfde analyse van indexen gemaakt voor de groep van 36 instellingen die in 2015, 2017 en 2018 gegevens aanleverde. Het gaat hierbij vooral om grotere instellingen (in bezoekersaantallen en omvang subsidie). Zeven van de acht instellingen in de nieuwe Rotterdamse Culturele

Basis zijn hierin vertegenwoordigd. De uitkomsten zijn in de onderstaande figuur te zien.

figuur 5-4: index bereik van doelgroepen in 2015, 2017 en 2018, alleen continue dataleveranciers (N=36)



bron: analyse rekenkamer op data Rotterdam Festivals

De figuur laat zien dat de ontwikkelingen niet wezenlijk anders zijn voor deze subset van instellingen ten opzichte van het totaalbeeld (figuur 5-3). Deze groep instellingen levert met elkaar het leeuwendeel (ruim 80%) van de bezoekersaantallen, dus de invloed van de overige instellingen is beperkt.

Uit de figuur is op te maken dat de Digitale Kijkers een duidelijke ontwikkeling hebben doorgemaakt. Zij zijn ten opzichte van 2015 niet langer ondervertegenwoordigd. De Digitale Kijkers waren een van de doelgroepen waar de RRKC in de subsidiebeoordeling specifiek op heeft getoetst. Voor deze doelgroep is dus een gunstige ontwikkeling te zien. Voor de twee andere ondervertegenwoordigde doelgroepen (Stedelijke Toekomstbouwers en Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters) geldt dit niet. Voor de Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters geldt dat zelfs sprake is van een dalende trend.

verdeling naar type instelling

Mogelijk lukt het bepaalde typen instellingen beter om de twee ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken dan andere. Daarom heeft de rekenkamer de indexen verdeeld naar typen instellingen. De gemeente heeft de cultuurplaninstellingen verdeeld in zes typen:

1. Presentatie-instellingen: instellingen die als hoofdtaak hebben om podiumkunsten te presenteren.

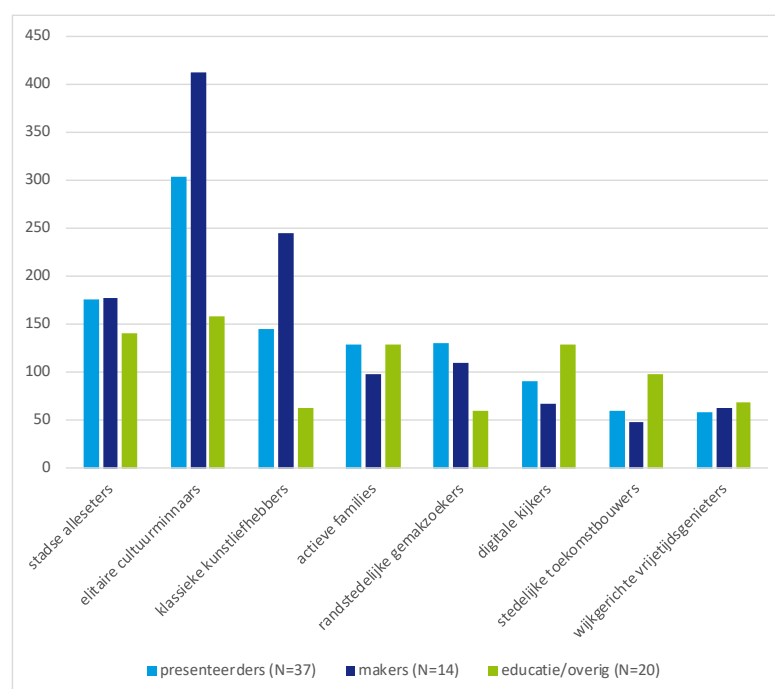
2. Presentatie-instellingen visuele kunsten: instellingen die als hoofdtaak hebben het vertonen van kunst en cultuur, niet zijnde podiumkunsten.
3. Productie-instellingen: instellingen die als hoofdtaak hebben het produceren/creëren van nieuw werk en daarnaast reeds geproduceerd werk in reprise nemen.
4. Cultuureducatie-instellingen: instellingen die als hoofdtaak cultuureducatie binnen het onderwijs of in de vrije tijd hebben.
5. Collectiebeherende en -presenteerende instellingen: instellingen die als hoofdtaak het vertonen en beheren van collecties hebben.
6. Overige instellingen: instellingen die niet tot een van de bovenstaande categorieën behoren.

Voor de analyse zijn de zes typen in drie groepen verdeeld:

- ‘Presenteerdere’ (typen 1, 2 en 5). Instellingen die in de categorie vallen zijn bijvoorbeeld: de Kunsthal, Luxor Theater, De Doelen, Fotomuseum, Theater Rotterdam, Baroeg en Bird.
- ‘Makers’ (type 3). Voorbeelden van instellingen zijn het Rotterdams Philharmonisch Orkest, Scapino Ballet Rotterdam, Conny Janssen Danst en het Rotterdams Wijktheater.
- ‘educatie/overig’ (typen 4 en 6). Voorbeelden zijn Rotterdam Unlimited, North sea round town, Jeugdtheater Hofplein, HipHopHuis, Operadagen Rotterdam en Circus Rotjeknor.

De indexen voor deze drie groepen instellingen in 2018 zijn weergegeven in de volgende figuur. ¹²³

figuur 5-5: index bereik van doelgroepen 2018, naar type instelling



bron: analyse rekenkamer op data Rotterdam Festivals

¹²³ Aangezien er weinig ontwikkelingen bleken te zijn rondom de ondervertegenwoordigde doelgroepen, is alleen 2018 weergegeven.

De figuur laat zien dat de ondervertegenwoordiging van Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters voor alle typen instellingen geldt. Voor Stedelijke Toekomstbouwers is de situatie anders. De groep 'educatieve en overige instellingen' (bijvoorbeeld festivals) slagen er gemiddeld genomen beter in om deze doelgroep te bereiken dan makers en presenteerders. De groep makers laat de meest extreme verdeling van indexen zien. Zij hebben de sterkste oververtegenwoordiging van Elitaire Cultuurminnaars en Klassieke Kunstliefhebbers enerzijds en de sterkste ondervertegenwoordiging van Digitale Kijkers en Stedelijke Toekomstbouwers anderzijds.

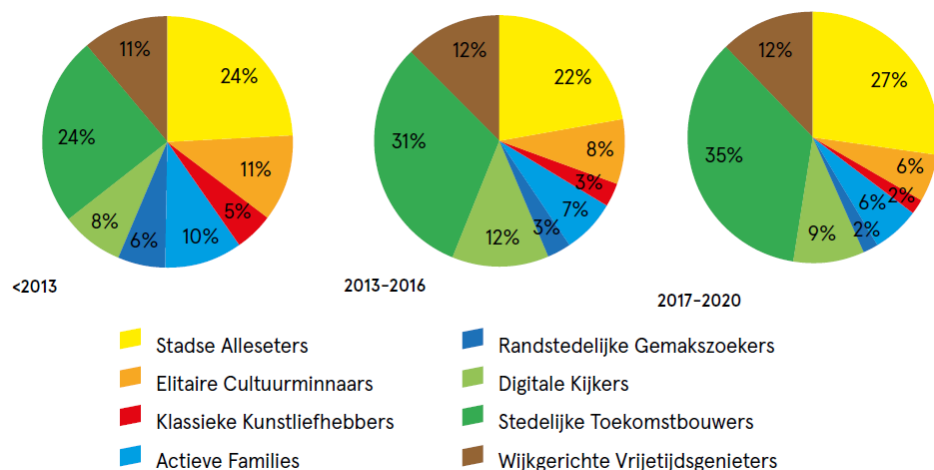
gevestigde versus nieuwe instellingen

Een andere uitsplitsing die licht kan werpen op het probleem van de ondervertegenwoordiging is die naar het aantal jaren waarin een instelling in het cultuurplan is opgenomen. De vraag is of instellingen die recent in het cultuurplan zijn opgenomen andere doelgroepen bereiken dan instellingen die al langer subsidie ontvangen.

Onderstaande figuur laat de verdeling van de acht doelgroepen in het cultuurpubliek zien voor instellingen die:

- al meer dan twee cultuurplannen structurele subsidie van de gemeente ontvangen (voor 2013);
- het vorig cultuurplan voor het eerst structurele subsidie van de gemeente ontvingen (2013-2016);
- nu voor het eerst in het cultuurplan zitten (2017-2020).

figuur 5-6: verdeling publiek naar moment intrede in cultuurplan



bron: Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht: samen naar een groter publieksbereik', 2019.

De figuur laat zien dat de ondervertegenwoordiging van Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters een constante is. Deze is ook bij nieuwe instellingen met 11-12% vertegenwoordigd (tegenover 21% in de bevolking). Voor Stedelijke Toekomstbouwers geldt dat de ondervertegenwoordiging bij recenter toegetreden instellingen minder



sterk is dan bij 'oudere'. Bij de gevestigde cultuurinstellingen zijn de Stedelijke Toekomstbouwers 24% van het publiek. In de groep die in 2013-16 toetrad is dat al 31%. Bij de toetreders in de laatste cultuurplanperiode is dit gestegen naar 35% (tegen 37% in de bevolking, dus een bijna evenredige vertegenwoordiging). Deze groep nieuwe instellingen bestaat uit A Tale of a Tub, Arab Film Festival, De Nieuwe Lichting, Future in Dance, Garage, Xclusiv, Roodkapje, Studio de Bakkerij, Urland en Verhalenhuis Belvedere.¹²⁴ Nieuwe instellingen slagen er dus beter in Stedelijke Toekomstbouwers te bereiken. Door hun relatief lage bezoekersaantallen werkt deze ontwikkeling nog maar beperkt door in het totaalbeeld voor Rotterdam.



¹²⁴ Dit zijn de nieuwe instellingen met een publieksfunctie die data hebben geleverd aan Rotterdam Festivals.

6 effecten op publieksbereik

6-1 inleiding

Uit hoofdstukken 3 en 4 blijkt dat nog lang niet alle cultuurplaninstellingen in 2017 en 2018 bezig waren met vergroting of verbreding van het publiek. Hoofdstuk 5 liet zien dat twee van de drie ondervertegenwoordigde doelgroepen uit 2015 in 2018 nog steeds ondervertegenwoordigd zijn in het cultuurpubliek van Rotterdam.

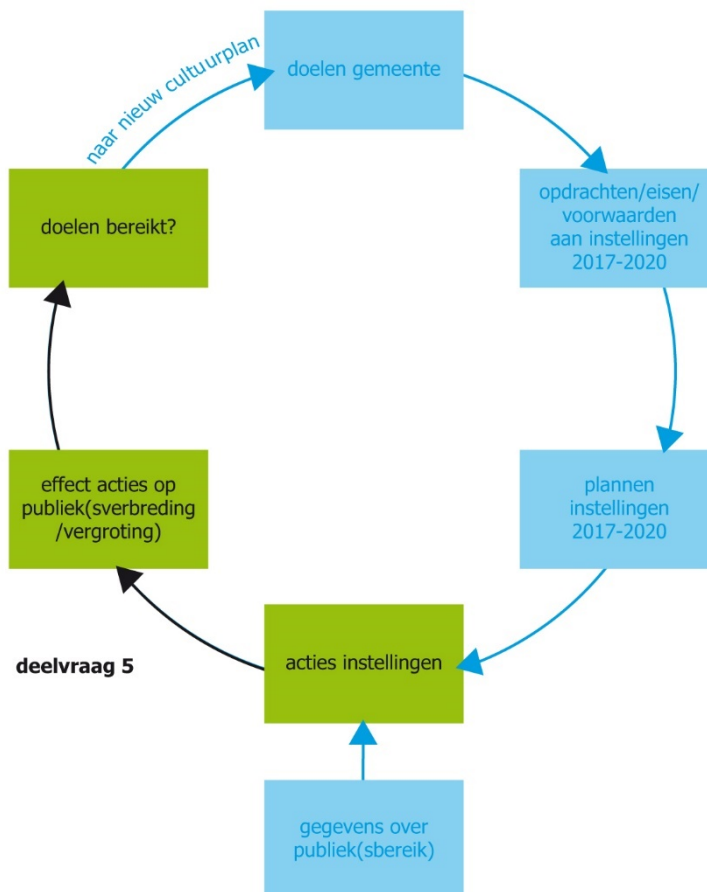
Om een eventuele relatie tussen ambities en activiteiten van instellingen en publieksvergroting en -verbreding te onderzoeken zijn ook analyses op instellingsniveau uitgevoerd. Daarmee kan worden vastgesteld of er aanwijzingen zijn dat bepaalde dingen 'werken' in het verbreden of vergroten van publiek door de Rotterdamse cultuursector.

Centraal in dit hoofdstuk staat daarom de volgende deelvraag;

- *In hoeverre hebben de ambities en acties van instellingen gericht op publieksvergroting/-verbreding effect gehad op hun publieksbereik?*

Figuur 6-1 geeft schematisch weer hoe deze deelvraag past in het geheel van het onderzoek.

figuur 6-1 focus van dit hoofdstuk



Dit hoofdstuk gaat in op de relatie tussen ambities, acties en publieksbereik. Hierbij worden geen normen getoetst. Specifiek voor de ambities van instellingen geldt dat naar twee momenten is gekeken: de ambities die instellingen *voorafgaand* aan het cultuurplan hadden beschreven in hun cultuurplanaanvraag (die beoordeeld is door de RKKC) en de ambities die zij *lopende het huidige cultuurplan* laten zien in hun jaarverslagen

bronnen en methode

De analyses in dit hoofdstuk zijn uitgevoerd met de volgende bronnen:

- de kwaliteit van de plannen voorafgaand aan de cultuurplanperiode op basis van de analyse van de RKKC-oordelen;
- de ambities en acties tijdens de cultuurplanperiode op basis van analyse van jaarverslagen 2017 en 2018;
- de publieksaantallen 2017 en 2018 en ontwikkeling daarin op basis van analyse van jaarverslagen 2017 en 2018;
- de ontwikkeling van het bereik van de acht doelgroepen uit het Whize-model is op basis van analyse van gegevens van Rotterdam Festivals uit 2018, 2017 en 2015.

Deze analyses kennen enkele beperkingen die al in de vorige hoofdstukken zijn benoemd. Het gaat dan om de datakwaliteit van een deel van de aan Rotterdam

Festivals geleverde publieksgegevens en de kwaliteit en consistentie van de publieksaantallen in jaarverslagen.

In het vervolg wordt ingezoomd op de het effect van inspanningen op instellingsniveau op het publieksbereik.

6-2 instellingsplannen en publieksbereik

Als de oordelen van de RRKC over de cultuurplan-aanvragen worden gekoppeld aan de cijfers over publieksbereik, blijkt dat de RRKC al goed in beeld heeft welke instellingen de ondervertegenwoordigde doelgroepen wel en niet zouden bereiken.

Instellingen die bij hun aanvraag een ambitie voor vergroting of verbreding van hun publiek hebben, bereiken de Stedelijke Toekomstbouwers iets beter dan zij voor het huidige cultuurplan deden. Bij Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters is er echter een omgekeerd verband: instellingen met een ambitie op publieksverbreding laten voor deze groep een negatieve ontwikkeling zien van de vertegenwoordiging. Blijkbaar richten zij zich op een andere groep.

6-2-1 inleiding

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de RRKC de instellingsplannen heeft beoordeeld op publieksbereik als een van de drie aspecten (naast artistieke kwaliteit en vernieuwing). De rekenkamer concludeert dat de RRKC kritisch is over de mate waarin dit is uitgewerkt en dat dit oordeel enige invloed had op de verdeling van subsidies. Niettemin woog een negatief oordeel over de uitwerking van het publieksbereik niet zo zwaar dat de betreffende instellingen geen subsidie hebben ontvangen.

De oordelen van de RRKC zijn vergeleken met de ontwikkeling van de publieksaantallen (publieksvergroting) en het bereiken van de doelgroepen uit het Whize-model (publieksverbreding).

6-2-2 oordeel RRKC over instellingsplannen en publieksvergroting

De RRKC-oordelen hangen op twee punten samen met de geconstateerde ontwikkelingen in publieksaantallen van 2017 naar 2018.

- Bij instellingen waarover de RRKC positief was over de haalbaarheid van ambities voor publieksverbreding-/vergroting is het publieksaantal gestegen met 7%. Bij instellingen waarover de RRKC negatief was, daalde dit met 11%.
- Een soortgelijk verband geldt voor het oordeel over de mate waarin ambities concreet gemaakt zijn. Als de RRKC positief was, is een stijging te zien (16%); als de RRKC negatief was, niet (in dit geval een ongeveer gelijkblijvend publieksaantal).

De relatie tussen de ambities en de uiteindelijke mate van publieksvergroting is echter niet heel eenduidig. Instellingen die niet aangeven een groeiambitie te hebben, laten ook een groei zien van meer dan 10%. Blijkbaar zijn instellingen niet altijd expliciet over hun wens tot publieksvergroting.

6-2-3 oordeel RRKC over instellingsplannen en publieksverbreding

De RRKC was, zoals in hoofdstuk 4 geconstateerd, bij veel instellingen kritisch op de praktische uitwerking van publieksverbredende ambities. De vraag is of er een

verband is tussen dit oordeel van de RRKC en de ontwikkeling van het publiek bij de drie ondervertegenwoordigde doelgroepen.¹²⁵

Er zijn enkele verbanden gevonden tussen de RRKC-beoordelingen en ontwikkelingen in het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen.

- Instellingen die een ambitie voor vergroting of verbreding hebben, bereiken de Stedelijke Toekomstbouwers iets beter dan de instellingen waar de RRKC geen ambitie zag voor verbreding of vergroting. In beide gevallen daalde de indexen, maar bij de instellingen met ambitie met 4% en de instellingen zonder ambitie voor verbreding met 21%.
- Opvallend genoeg laat de groep instellingen waar de RRKC een ambitie zag voor verbreding een daling (van 5%) zien van de index voor Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters. Vermoedelijk zetten deze instellingen in ieder geval niet in op verbreding richting Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters.

6-3 acties en ambities tijdens cultuurplan en publieksbereik

Idealiter zorgen ambities en acties gericht op publieksvergroting/-verbreding er voor dat daadwerkelijk meer of een breder publiek wordt bereikt. Er is echter geen verband gevonden tussen het hebben van ambities en verandering in publieksbereik. Ook de meeste soorten beschreven acties (programmering, samenwerkingen en marketing in het algemeen) laten geen logisch verband zien met het verminderen van ondervertegenwoordiging. Er zijn wel enkele positieve verbanden gevonden, maar deze lijken veroorzaakt door andere factoren dan acties van instellingen. Mogelijk speelt vooral de grootte van instellingen een rol. De grootste instellingen zijn vaker bezig met beleid op allerlei terreinen, maar hebben tegelijkertijd moeite ondervertegenwoordigde doelgroepen te bereiken.

Wat instellingen zich in de jaren 2017 en 2018 concreet hebben voorgenomen en wat ze hebben gedaan (blijkens hun jaarverslagen) en hoe hun publieksbereik zich heeft ontwikkeld zijn met elkaar in verband gebracht. Zo kan een eventueel effect in kaart worden gebracht van aandacht voor en acties op het gebied van publieksvergroting/-verbreding.

ambities en publieksbereik

Lopende het cultuurplan hebben instellingen concrete doelen en ambities in hun jaarverslagen (2017 en 2018) genoemd.

Er blijkt geen verband tussen die ambities en de ontwikkeling van het publieksaantal (dus eventuele publieksvergroting). Meer ambities leiden niet tot meer (of minder) publiek.

Ook op het gebied van publieksverbreding is geen verband gevonden. Instellingen die aangaven dat ze gaan inzetten op publieksverbreding laten geen andere ontwikkelingen zien in het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen dan instellingen die hiervan geen melding maken.

¹²⁵ Deze analyse kon alleen worden uitgevoerd met de groep instellingen waarover zowel in 2015 als 2018 publieksgegevens van Rotterdam Festivals beschikbaar waren. Dit is een subset van de totale groep instellingen in het huidige cultuurplan, wat een vertekening van de resultaten kan geven, al is in hoofdstuk 5 geconstateerd dat de ontwikkelingen op sectorniveau in grote lijnen hetzelfde verlopen.

acties en publieksbereik

Naast de ambities maken de jaarverslagen ook melding van acties: op het gebied van programmering en marketing, op het gebied van samenwerking en in personeelsbeleid. Op één gebied is een positief verband gevonden tussen acties en publieksvergroting. Instellingen die volgens hun jaarverslag bezig zijn met een divers(er) personeelsbeleid, laten gemiddeld een stijging van 11% zien in de publieksaantallen, tegenover gelijkblijvende aantallen bij instellingen die hier niet mee bezig zijn.

De meeste soorten acties (programmering, samenwerkingen en marketing in het algemeen) laten geen verband zien met het verminderen van ondervertegenwoordiging. Er zijn wel positieve verbanden gevonden tussen acties en het verminderen van ondervertegenwoordiging. Zo blijken instellingen die hun programmering specifiek gingen richten op *cultureel divers publiek* een positievere ontwikkeling te laten zien op de index van *Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters* (stijging van 6%, tegen een daling van 25% voor de instellingen zonder deze acties).¹²⁶

Wellicht blijken de beschreven ambities en acties uiteindelijk niet zo bepalend te zijn, maar spelen andere factoren een grotere rol. Een meer bepalende factor kan bijvoorbeeld de grootte van instellingen zijn. De grootste instellingen zijn meer dan kleinere bezig met beleid op allerlei terreinen (Code Culturele Diversiteit, personeelsbeleid) en beschrijven dit ook meer, maar kunnen ook minder goed bepaalde ondervertegenwoordigde doelgroepen bereiken. In de onderstaande tabel is het verschil in resultaat tussen de verschillende grootteklassen weergegeven.

tabel 6-1: bereik ondervertegenwoordigde doelgroepen naar grootteklasse

grootteklasse	index 2018			ontwikkeling 2015-2018		
	wijkgerichte vrijetijdsg.	stedelijke toekomstb.	digitale kijkers	wijkgerichte vrijetijdsg.	stedelijke toekomstb.	digitale kijkers
klein	64	87	109	-	-	-
middel klein	63	65	81	+17%	-11%	+86%
middel	50	75	87	+11%	-7%	+61%
middel groot	66	81	95	+17%	-3%	+34%
groot	51	52	85	-21%	-14%	+57%
gemiddelde	58	70	90	-1%	-10%	+57%

bron: analyse rekenkamer cijfers publieksbereik Rotterdam Festivals 2015 en 2018 en jaarverslagen 2017 en 2018. De cijfers zijn niet gewogen naar omvang van het publiek en wijken daarom af van hoofdstuk 5.

Voor de grootste instellingen (de 20% van de instellingen die de hoogste subsidiebedragen ontvangen) geldt dus dat:

- vooral Stedelijke Toekomstbouwers sterker ondervertegenwoordigd zijn in 2018 dan bij de kleinere instellingen;
- de ondervertegenwoordiging van zowel Stedelijke Toekomstbouwers als Wijkgerichte Vrijetijdsgenieters tussen 2015 en 2018 het sterkst is toegenomen.

¹²⁶ Bron: eigen analyse rekenkamer jaarverslagen 2017 en 2018 cultuurplaninstellingen in combinatie met cijfers publieksbereik Rotterdam Festivals 2015 en 2018.

Verder is te concluderen dat Digitale Kijkers in 2018 beter vertegenwoordigd zijn dan in 2015 bij alle grootteklassen. Deze doelgroep zit duidelijk 'in de lift' in de sector als geheel. Zoals in hoofdstuk 5 is te zien, geldt voor deze groep als enige van de drie dat er geen sprake meer is van ondervertegenwoordiging.

ervaringen instellingen

Uit de interviews blijkt dat instellingen, ook al hebben ze doelen geformuleerd en acties uitgevoerd, regelmatig worstelen met het bereiken van een nieuw publiek. 'Dat gaat niet makkelijk. [...] het is niet zomaar even een projectje doen.'

Succesvolle instellingen laten zien dat het bereiken van een lastige doelgroep het beste slaagt als de instelling in alle aspecten vanuit een bepaald publiek redeneert. Voor een van de instellingen betekent dit bijvoorbeeld dat er relatief laat geprogrammeerd wordt om nieuwe makers een kans te bieden. Ook is de volledige aankleding aangepast aan de doelgroep. Herkenbaarheid staat centraal. 'Je kunt niet volstaan met andere marketing. De inhoud moet worden aangepast, mensen moeten zichzelf herkennen. Sommigen bereiken Elitaire Cultuurminnaars, wij de Stedelijke Toekomstbouwers'.

Andere succesvolle instellingen geven aan:

- 'Wij doen niet in doelgroepen, maar we hebben relaties.[...] we denken meer in deelnemers dan in publiek: het ultieme doel is participatie, dat mensen elkaar ontmoeten';
- 'Als je het bereiken van 'lastige' doelgroepen echt goed wilt doen dan is er een langdurige inspanning nodig. Je kunt niet verwachten dat resultaten vanzelf komen. Het zou daarom goed zijn als wordt gekeken naar de inspanningen van instellingen en niet naar eindresultaten in termen van aantallen';
- 'Belangrijke thema's zoals publieksbereik vragen een langetermijnvisie die langer standhoudt dat het vierjarig beleid.'

De conclusie van instellingen die er in slagen de doelgroep te bereiken, is dat het echt bereiken en vasthouden van een nieuw publiek alleen lukt als dat langdurig gebeurt. 'Het gaat niet op een koopje'. Dat geldt volgens hen voor de instelling (nieuw publiek vereist het grondig doordenken van allerlei aspecten), maar ook voor de gemeente.

7 cultuurplan 2021-2024

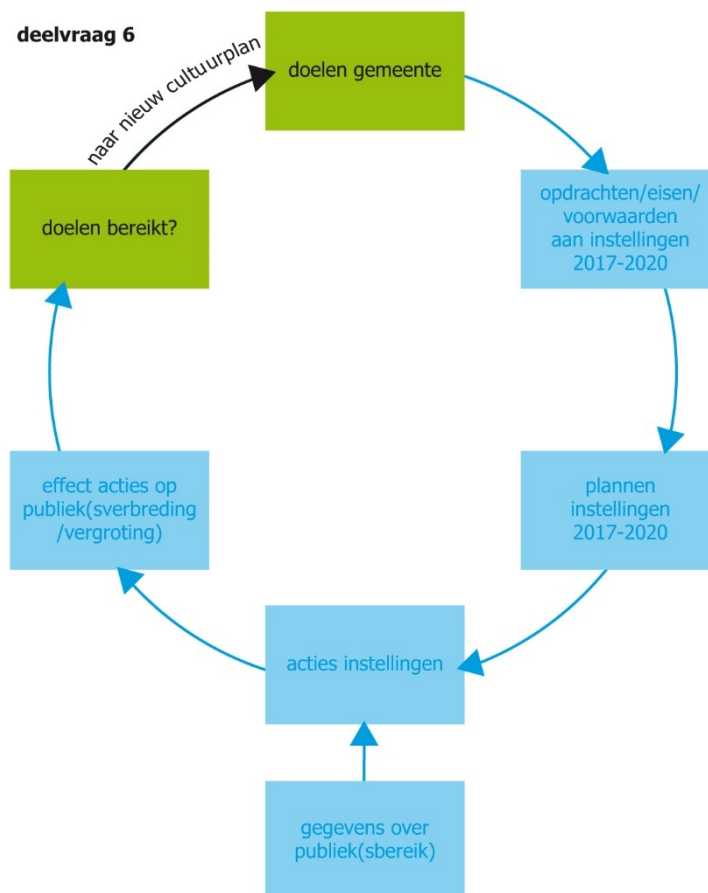
7-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de voorgenomen maatregelen die in de Uitgangspuntennota voor de komende cultuurplanperiode zijn geformuleerd. Nagegaan wordt of deze naar verwachting succesvol kunnen zijn op basis van inzichten uit dit onderzoek en andere onderzoeken. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

- *Zullen de voorgenomen maatregelen voor het nieuwe cultuurplan naar verwachting in voldoende mate bijdragen aan verdere vergroting en verbreding van het publieksbereik?*

Dit hoofdstuk richt op de laatste stap van het analysekader (zie figuur 7-1).

figuur 7-1 focus van dit hoofdstuk



Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag worden de volgende normen gehanteerd (zie tabel 7-1).

tabel 7-1: normen

norm	paragraaf
het beleid voor publieksbereik is vertaald in concrete maatregelen en subsidievoorwaarden	7-2
de maatregelen zijn in opzet uitvoerbaar en effectief	7-3

In dit hoofdstuk zijn eerst de uitgangspunten van het nieuwe cultuurbeleid beschreven en wordt beoordeeld in hoeverre er concrete maatregelen en voorwaarden zijn geformuleerd (paragraaf 7-2). Vervolgens wordt in paragraaf 7-3 ingegaan op uitvoerbaarheid en de potentiële effectiviteit van de maatregelen.

7-2 beleid en doelen nieuwe cultuurplan

Het cultuurbeleid voor de periode 2021-2024 is vastgelegd in een uitgangspuntennota. Deze nota is de basis voor de toetsing van subsidieaanvragen van cultuurinstellingen voor het cultuurplan. Ten aanzien van publieksbereik is het nieuwe beleid grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Organisaties dienen individueel en collectief in te zetten op vergroting en verbreding van het publiek. Er zijn ter aanvulling twee specifieke maatregelen voorgesteld. Ten eerste is apart budget gereserveerd voor kleine, nieuwe organisaties die doorgaans ook een andere publiek bereiken (de impulsregeling). Daarnaast dienen instellingen de Code Culturele Diversiteit te gaan toepassen.

De doelstellingen en de subsidie-eisen aan instellingen voor publieksverbreding en –vergroting wijken niet af van de huidige opzet. In de subsidievoorwaarden voor instellingen zijn alleen algemeen geformuleerde eisen opgenomen. Het beleid blijft te veel gericht op algemeen geformuleerde intenties waaraan instellingen en de sector als geheel aan moeten voldoen. Wel geldt dat het toepassen van de Code Culturele Diversiteit via de jaarstukken door de gemeente gaat worden getoetst.

7-2-1 cultuurplan 2021-2024

Het Rotterdamse beleid voor de komende jaren is in meerdere beleidsstukken vastgelegd. Voor de periode 2021-2024 wordt een zelfde cyclus doorlopen zoals in hoofdstuk 2 is geschetst. Dit betekent dat er aanvullend op het algemene beleidskader een uitgangspuntennota is opgesteld. Deze is vertaald in een handleiding met eisen aan de subsidieaanvraag. Ook vraagt de gemeente om een advies over de subsidieaanvragen aan de RRKC. De RRKC zal op basis van de eisen uit de adviesaanvraag per instelling een advies uitbrengen over het toekennen van subsidie voor de komende vier jaar.

Uitgangspuntennota

Op 29 mei 2019 is de Uitgangspuntennota voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024 vastgesteld.¹²⁷ Deze nota legt de beleidsuitgangspunten, kaders en het instrumentarium voor het vierjarige cultuurbeleid vast. De uitgangspuntennota van 2021-2024 borduurt voort op speerpunten uit het Cultuurplan 2017-2020, maar dan via drie uitgangspunten: inclusiviteit, interconnectiviteit en innovatie.

¹²⁷ Gemeente Rotterdam, Uitgangspuntennota 'Stad in transitie, cultuur in verandering', Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024, juni 2019.

Onder het thema inclusiviteit vallen de inspanningen gericht op het beter aansluiten bij de diversiteit van de stad. De gemeente geeft hier de prioriteit aan in de komende jaren. Dit zal tevens een belangrijk criterium zijn bij de verdeling van het cultuurplanbudget. Concreet gaat het om:¹²⁸

- het voorzetten van inspanningen om een groter en diverser publiek te bereiken, zowel individueel als collectief;
- het toepassen van de Code Culturele Diversiteit. Bij de beoordeling van de jaarstukken van cultuurinstellingen zal de gemeente toetsen in hoeverre de instellingen dit doen (aan de hand van het principe 'pas toe en leg uit');
- meer kunst- en cultuuraanbod in de gebieden, in het bijzonder in Rotterdam-Zuid;
- betere aansluiting van cultuuronderwijs op de behoefte bij scholen.

Nieuw onderdeel van het cultuurplan is de introductie van *plusprogramma's* en van een *impulsregeling*. De plusprogramma's zijn bedoeld voor samenwerkingsprojecten tussen groepen van instellingen. De impulsregeling richt zich op relatief nieuwe en kleine organisaties die op dit moment nog niet voldoen aan de bedrijfsvoeringseisen van het cultuurplan. Deze instellingen kunnen voor een periode van twee jaar ondersteuning krijgen. Hiervoor is € 750.000 beschikbaar.

uitgebrachte adviezen over publieksbereik

In de Uitgangspuntennota zijn verschillende adviezen en onderzoeken verwerkt. Vanuit het perspectief van aandacht voor publieksbereik zijn relevant:

- Het advies 'De stad is meervoud, oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector' van de RRKC.¹²⁹ In dit advies onderstreept de raad de urgentie bij de sector zelf en bij het college om concrete actie te ondernemen. Er wordt een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel en actiebereidheid geconstateerd bij de gesubsidieerde sector. Onder andere wordt geadviseerd een uitvoeringsagenda voor de gehele sector op te stellen, instellingen of makers die een rol kunnen spelen bij het inclusiever maken van de Rotterdamse culturele sector te ondersteunen en werk te maken van afrekenbaarheid van instellingen. Om deze afrekenbaarheid mogelijk te maken wordt geadviseerd de naleving van de Code Culturele Diversiteit te verplichten en de uitvoering hiervan te monitoren. Instellingen wordt geadviseerd werk te maken van een visie en deze te vertalen in beleid en acties.
- Het advies 'Rotterdam, stay close to what you are!' van de International Advisory Board (IABx). In dit advies zijn sterkten en zwakten van de cultuursector in Rotterdam in kaart gebracht. Er worden dertien aanbevelingen gedaan voor versterking van de sector. Eén van de aanbevelingen heeft betrekking op culturele diversiteit. Er wordt een grote potentie geconstateerd bij de zogenaamde grassroots, (nieuwe jonge makers) en de informele aspecten van de Rotterdamse cultuur. Geadviseerd wordt deze groep een gelijkwaardige plek in het subsidiestelsel te geven.
- het visiedocument 'Cultuur draagt de stad in transitie' van het Directeurenoverleg van Rotterdamse cultuurinstellingen. In dit visiedocument van de cultuurinstellingen zelf wordt het vergroten van de diversiteit als een van de drie pijlers genoemd ('naar een superdiverse stad'). Er worden verschillende knelpunten en dilemma's aangewezen die ervoor zorgen dat de omslag naar een meer diverse cultuursector niet snel verloopt. Geconstateerde oplossingen zijn onder andere het versterken van relatie met nieuwe makers, onderzoeken of een diversiteitsquotum bij de werving

¹²⁸ Gemeente Rotterdam, Uitgangspuntennota 'Stad in transitie, cultuur in verandering', Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024, juni 2019.

¹²⁹ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'De stad is meervoud: Oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector', mei 2019

van personeel uitvoerbaar is en doorgaan met inspanningen om een nieuw en divers publiek te bereiken.

advies RRKC en eisen aan subsidieaanvraag

Aansluitend op de uitgangspuntennota is een adviesaanvraag ingediend bij de RRKC.¹³⁰ De raad wordt gevraagd een gemotiveerd advies uit te brengen over de ingediende subsidieaanvragen voor het cultuurplan. Eén van de aspecten waar de RRKC in hun advies wordt gevraagd naar te kijken is de invulling van het thema inclusiviteit en toepassing van de Code Culturele Diversiteit. Van de drie eerder genoemde uitgangspunten (inclusiviteit, interconnectiviteit en innovatie) dient inclusiviteit een zwaardere weging te krijgen. Instellingen dienen inzicht te geven in:

- acties die ze op alle aspecten van de code culturele diversiteit (publiek, programma personeel en partners) gaan uitvoeren;
- de ambities en strategie voor het bereiken van publiek op basis van de publieksdata van de instelling (op basis van de profielen in het Whize-onderzoek).

Deze eisen zijn terug te zien in de door de gemeente opgestelde handleiding voor de subsidieaanvraag.¹³¹ Instellingen dienen inzicht te geven in de resultaten van uitgevoerd publieksonderzoek en hun ambities en strategie voor het bereiken van publiek voor de komende jaren uit te werken. Opvallend is dat de eisen die de gemeente op dit punt stelt niet verder gaan dan het beschrijven van 'uw ambities en strategie ten aanzien van het te bereiken publiek in 2021-2024'. Daarnaast dienen wederom 'niet-afrekenbare' kengetallen over het aantal bezoekers en hun herkomst te worden opgegeven.

Iedere instelling dient verder te beschrijven welke inspanningen worden geleverd op de verschillende aspecten van de Code Culturele Diversiteit. Een concrete eis is dat organisaties in de personele samenstelling en in de samenstelling van hun raden van toezicht dienen te zorgen voor inclusiviteit.¹³²

De RRKC heeft in vervolg op de handleiding van de gemeente de werkwijze beschreven voor de beoordeling. In deze publicatie is te zien dat inclusiviteit en publieksbereik zowel zijn opgenomen bij de beoordeling van de kwaliteit als bij de beleidspeerpunten van de gemeente.¹³³

financiële kaders

In totaal is jaarlijks voor het cultuurplan € 84 mln. beschikbaar. In tegenstelling tot voorgaande cultuurplanperiodes is een deel van deze middelen al verdeeld. In oktober 2019 heeft het college besloten de acht grootste cultuurinstellingen een aparte status te geven. De Doelen, Theater Rotterdam, Luxor Theater, Theater Zuidplein, Museum Boijmans Van Beuningen, Maritiem Museum Rotterdam, Kunsthal Rotterdam en het Rotterdams Philharmonisch Orkest vormen per 2021 de Rotterdamse Culturele Basis.¹³⁴

¹³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Adviesaanvraag Cultuurplan 2021-2024', 1 oktober 2019.

¹³¹ Gemeente Rotterdam, 'Handleiding aanvragen cultuurplan 2021-2024', oktober 2019.

¹³² Gemeente Rotterdam, 'Adviesaanvraag Cultuurplan 2021-2024', 1 oktober 2019.

¹³³ Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Werkwijze advisering subsidieaanvragen Cultuurplan 2021-2024', december 2019.

¹³⁴ Gemeente Rotterdam, collegebrief 'Besluit Rotterdamse Culturele Basis conform toezegging 19bb020653', 1 oktober 2019.

Rotterdamse Culturele Basis

Met de invoering van de Rotterdamse Culturele Basis beoogt het college meer helderheid te scheppen over de financiële ruimte en flexibiliteit in het Cultuurplan en het besluitvormingsproces op een andere manier te organiseren. Acht instellingen worden gezien als strategische partner van de gemeente en krijgen enkele instellingsoverstijgende taken. De instellingen zijn op basis van de volgende, voornamelijk kwantitatieve, criteria geselecteerd.¹³⁵

- Het betreft instellingen die in de periode 2017-2020 kunnen rekenen op een cultuurplansubsidie van ten minste € 2 mln. per jaar.
- Het betreft culturele instellingen die al ten minste gedurende twintig jaar een meerjarige bekostigingsrelatie met de gemeente Rotterdam onderhouden.
- Het betreft instellingen waarvoor de inhoudelijke (artistieke) kwaliteit en betekenis in voorgaande cultuurplanadviezen door de RRKC is onderschreven.
- Het betreft instellingen waarvan verwacht wordt dat zij in de gestelde periode jaarlijks gemiddeld ten minste 100.000 bezoeken of meer realiseren en zich actief inzetten voor het bereiken van nieuwe publieksgroepen.
- Het betreft instellingen waarvan gezien hun verbintenis met de stad duidelijk is dat zij strategisch partner van de gemeente zijn bij de maatschappelijke, economische en ruimtelijke opgaven van de stad.

In totaal is € 42,6 mln. van het cultuurbudget voor deze acht instellingen gereserveerd.

Naast de vaststelling van de acht instellingen die de Rotterdamse Culturele Basis gaan vormen, zijn er drie instellingen als intermediaire instelling. Zij ontvangen een vooraf vastgesteld bedrag van € 2 mln. Ook is voor eerder genoemde impulsregeling en plusprogramma's in totaal € 1,5 mln. gereserveerd. Het nog te verdelen budget bedraagt € 37,8 mln. In onderstaande tabel is deze verdeling weergegeven.

tabel 7-2: financieel kader 2021-2024 (in € mln.)

Rotterdamse Culturele Basis	42,63
intermediaire instellingen	2,03
Impulsregeling	0,75
Plusprogramma's	0,75
verdeelbaar budget cultuurplan	37,82
totaal	83,98

7-3 uitvoerbaarheid en potentiële effecten nieuwe cultuurplan

Het beleid en de uitwerking ten aanzien van publieksbereik zijn grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Een belangrijke beperking in zowel de huidige als toekomstige uitvoering is dat de gemeente weinig harde eisen stelt aan de inzet van instellingen. Het zijn vooral eisen aan randvoorwaarden als het formuleren van beleid en ambities en deelname aan onderzoek. Daarnaast heeft de gemeente een collectieve opgave voor de sector geformuleerd, maar blijft de verantwoordelijkheid hiervoor onduidelijk. Instellingen kunnen alleen op individuele prestaties worden aangesproken. Deelname aan collectieve acties blijft hierdoor te

¹³⁵ Gemeente Rotterdam, collegebrief 'Besluit Rotterdamse Culturele Basis conform toezegging 19bb020653', 1 oktober 2019.

vrijblijvend. Een concrete verandering ten opzichte van het huidige cultuurplan is de verplichte toepassing van de Code Culturele Diversiteit. Dit zorgt ervoor dat de voortgang die instellingen op dit gebied boeken voortaan is te volgen.

Voor de potentiële effectiviteit van de maatregelen geldt dat het in de afgelopen jaren lastig is gebleken de twee meest ondervertegenwoordigde groepen te bereiken. Zeker de groep Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters lijkt enigszins vergeten te worden. Het beleid is grotendeels voortzetting van de huidige beleid. Grote veranderingen in het publieksbereik bij de ondervertegenwoordigde groepen zijn dan ook niet te verwachten.

7-3-1 uitvoerbaarheid beleid

Het doel om een breder en diverser publiek te bereiken is niet nieuw. Het beleid en de uitwerking hiervan in de subsidie-eisen zijn grotendeels een voortzetting van het huidige beleid. Voor de uitvoerbaarheid betekent dit dat tegen dezelfde beperkingen wordt aangelopen. Het gaat daarbij met name om vier elementen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

- De verantwoordelijkheid voor de vergroting en verbreding van het publieksbereik ligt zowel bij alle instellingen afzonderlijk als bij de sector gezamenlijk. Voor de individuele verantwoordelijkheid geldt dat ambities en activiteiten die voor de specifieke instelling een verbreding zijn, voor de gehele sector geen verbreding hoeven te betekenen. Als een museum nu bijvoorbeeld relatief weinig bezoekers uit de categorieën Digitale Kijkers en Actieve Families trekt en besluit daar op in te zetten, is dat voor het museum verbreding. De ondervertegenwoordiging van specifieke groepen voor de gehele sector zal daardoor echter niet veranderen. De optelsom van alle individuele ambities hoeft niet te leiden tot vergroting van het publieksbereik op het niveau van de gehele sector.
- Naast individueel is de sector ook collectief verantwoordelijk. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven heeft de sector een collectieve ambitie geformuleerd. Onduidelijk blijft echter hoe de collectieve verantwoordelijkheid voor de sector werkt. Instellingen ontvangen individueel subsidie en worden op individuele prestaties beoordeeld. Deelname aan collectieve activiteiten wordt in deze opzet niet beloond. Ook is niemand aanspreekbaar als resultaten collectief achterblijven. Dit maakt deelname afhankelijk van intrinsieke motivatie en zorgt voor een zekere vrijblijvendheid.
- Ook in de vorige periode dienden instellingen plannen in te leveren voor hun publieksbereik. Zoals in het onderzoek is geconstateerd, deden lang niet alle instellingen dit en bleven ze bovendien vaak te vaag. De huidige eisen zijn niet wezenlijk anders. De vraag is daarom of de plannen dit keer wel concreet en haalbaar zijn.
- Er zijn geen concrete eisen gesteld aan de inspanningen en resultaten van instellingen op het gebied van publieksbereik. Dit geldt ten eerste voor de collectieve ambitie: de verantwoordelijkheid hiervoor wordt geheel bij de sector neergelegd. Voor de individuele ambities van instellingen geldt dat er weliswaar eisen zijn, maar deze hebben vooral het karakter van inspannings- of informatieverplichtingen (deelname aan onderzoek en weergave van het beleid over publieksonderzoek). De gemeente heeft geen instrumenten om instellingen aan te spreken die weinig inspanning verrichten of resultaat boeken. Kortom: het boeken van resultaten is vooral afhankelijk van intrinsieke motivatie van instellingen zelf.

Voor de uitvoering is wel één concrete wijziging ten opzichte van het huidige cultuurplan aangebracht: de Code Culturele Diversiteit moet worden toegepast. Dit betekent dat gestructureerd aandacht moet worden besteed aan de verschillende aspecten van de code voor de organisatie en in het jaarverslag uitgelegd moet worden waarom wel of niet invulling aan de code is gegeven. De verplichte toepassing van de code en de rapportage hierover in het jaarverslag, zorgen ervoor dat de aandacht voor culturele diversiteit toetsbaar is.

7-3-2 potentiële effectiviteit beleid

Hoewel het beleid zich formeel richt op zowel vergroting als verbreding van het publiek, is uit de uitwerking en beschrijving op te maken dat het vooral gaat om ondervertegenwoordigde groepen beter te bereiken. Het gaat dan om de niet-bezoekers die vooral in de segmenten, Digitale Kijkers, Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters en Stedelijke Toekomstbouwers aanwezig zijn. Zoals aangegeven is het doel om een breder en diverser publiek te bereiken niet nieuw en is het beleid vooral voortzetting van het huidige inzet. Dit betekent, gezien de tot nu toe geboekte resultaten, dat dit niet vanzelf tot grote veranderingen gaat leiden in het publieksbereik bij de ondervertegenwoordigde groepen.

inzichten uit ander onderzoek

Er zijn in de afgelopen decennia verschillende onderzoeken gedaan naar niet-bezoekers van cultuur.¹³⁶ Ook daaruit zijn verschillende relevante lessen te trekken voor de inzet van overheidsbeleid.

De niet-bezoekers zijn geen homogene groep. De redenen waarom er geen interesse is in bezoek variëren dan ook. Deels zijn het financiële, fysieke of geografische drempels. Daarnaast gaat het om sociale en culturele factoren. De belangrijkste factor voor niet-bezoek blijkt echter een gebrek aan interesse in of affiniteit met het culturele aanbod te zijn. De niet-bezoekers waar deze laatste factor een belangrijke rol speelt, zijn het moeilijkst te bewegen cultuur te bezoeken.¹³⁷ Vanwege het verschil in bepalende factoren wordt voor de groep niet-bezoekers dan ook regelmatig een onderscheid gehanteerd tussen de *niet-geïnteresseerde niet-bezoeker* en de *geïnteresseerde niet-bezoeker*.¹³⁸ In een landelijke studie van het SCP naar het publiek van theaters en concertgebouwen wordt 21% van de Nederlanders tot de groep geïnteresseerde niet-bezoekers gerekend en 24% tot de niet-geïnteresseerden. Voor beide groepen zijn andere benaderingen nodig om ze tot bezoek over te laten gaan.¹³⁹

De algehele conclusie die wordt getrokken, is dat er geen 'quick wins' zijn. Het wekken van interesse en het vervolgens daadwerkelijk laten bezoeken van mensen die weinig of geen interesse in cultuur hebben, wordt een proces van een lange adem genoemd.

¹³⁶ Met niet-bezoekers wordt bedoeld: het deel van de bevolking dat geen bezoek brengt aan instellingen die tot de gecanoniseerde cultuur behoren. Dit is de meer traditionele, in de cultuurhistorie gewortelde cultuur: klassieke muziek, opera en operette, toneel, moderne dans en klassiek ballet en literaire bijeenkomst of voorleesavond. Bron: ministerie van OCW, 'Cultuur in beeld 2017', oktober 2017.

¹³⁷ Eijck, K. van, E. Bisschop Boele, 'Van de canon en de mug: een inventarisatie van inzichten rondom de niet-bezoeker', Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2018.

¹³⁸ Broek, A. van den, 'Culturele activiteiten in 2012: bezoek, beoefening en steun', SCP, 2014

¹³⁹ Broek, A. van den, P. de Rooij, 'Wat beweegt het publiek? interesse in en bezoek aan theaters en concertgebouwen', Vrijtijdsstudies 31 (4), pag 44-53, 2013.

Er worden in een recente publicatie van de Erasmus Universiteit verschillende strategieën beschreven.¹⁴⁰

- Inzet op cultuureducatie, met name via scholen.
- Inzet op initiatieven waarbij de doelgroep actief worden opgezocht. Hiervoor is het nodig inzicht te krijgen in hun wensen en verlangens. Deze initiatieven kunnen lopen via laagdrempelige cultuurcentra, door de wijk in te gaan en door het repertoire aan te passen.
- Een aanpak waarbij in dialoog met de doelgroep wordt ingezet op het gezamenlijk creëren van cultuur. Hierbij neemt de instelling of kunstenaar een andere rol in en zoekt in dialoog aansluiting bij de niet-geïnteresseerde niet-bezoeker (zie ook onderstaand kader).

kunst in de wijk: van 'plop art' naar 'new genre public art'

Een illustratie van het in dialoog met de doelgroep creëren van kunst komt uit onderzoek naar kunst in de openbare ruimte.¹⁴¹ Hierin wordt een ontwikkeling beschreven die gaat van 'plop art' (kunst die zonder herkenning en relatie met het publiek wordt gedropt in een gebied en vooral weerstand oproept) naar kunst die vanaf het allereerst begin met en voor een gemeenschap wordt gemaakt. Hierdoor worden ook mensen betrokken die normaal niet in kunst zijn geïnteresseerd. Succesfactoren zijn doorlopend contact tussen kunstenaar en de groep waarmee hij/zij werkt en langdurig investeren in de relaties met een gemeenschap. Dit staat aan de basis van wat Kwon 'new genre public art' noemt. Dit soort kunst, die vanaf het allereerst begin met en voor een gemeenschap wordt gemaakt, is volgens haar werkelijk divers en inclusief.

De conclusie die uit de onderzoeken naar voren komt, is dat deze strategieën naar verwachting relatief veel tijd en inspanning kosten en, zeker op korte termijn, bescheiden resultaat opleveren. Een andere mogelijkheid waar ook op wordt gewezen, is het maken van andere keuzes in de financiële ondersteuning vanuit de overheid. Dit betekent dat deze zich ook richt op ondersteuning van aanbod dat andere publieksegmenten aanspreekt.¹⁴²

¹⁴⁰ Eijck, K. van, E. Bisschop Boele, 'Van de canon en de mug: een inventarisatie van inzichten rondom de niet-bezoeker', Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2018.

¹⁴¹ Kwon, M., 'One place after another, site-specific art and locational identity', MIT Press 2002.

¹⁴² Eijck, K. van, E. Bisschop Boele, 'Van de canon en de mug: een inventarisatie van inzichten rondom de niet-bezoeker', Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2018.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar de resultaten van de inzet op publieksbereik in het cultuurplan is uitgevoerd in de periode juli 2019 tot en met februari 2020. Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- documentenstudie en literatuuronderzoek;
- analyse plannen en jaarverslagen cultuurinstellingen;
- interviews;
- analyse publieksdata.

documentenstudie en literatuuronderzoek

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer literatuur, gemeentelijke beleidsstukken, landelijke beleidsstukken, collegebrieven en diverse subsidieverantwoordingsstukken. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van gebruikte documenten.

analyse plannen en jaarverslagen cultuurinstellingen

De rekenkamer heeft om een goed beeld te krijgen van de ambities van cultuurplaninstellingen een analyse gemaakt van de beoordeling van hun plannen door de RRKC. Aan een hand van een format is de beoordeling van de RRKC door de rekenkamer geanalyseerd aan de hand van de volgende aspecten:

- beschrijving van het publiek;
- inzet op ondervertegenwoordigde doelgroep;
- ambitie voor vergroting of verbreding publiek;
- oordeel RRKC over haalbaarheid ambities;
- oordeel RRKC over concrete vertaling naar acties.

Om een beeld te vormen van de mate waarin instellingen aan hun ambities concreet invulling geven zijn van 85 cultuurplaninstellingen de jaarverslagen van 2017 en 2018 nader geanalyseerd. Ook hiervoor is een format opgesteld, bestaande uit de volgende thema's:

- gegevens bezoekers;
- invulling afspraken onderzoek publieksbereik;
- concrete acties gericht op vergroten of verbreden publieksbereik;
- aandacht voor culturele diversiteit binnen de organisatie.

Aan de hand van de analyse is inzicht gekregen in de mate waarin organisaties actief zijn op dit gebied. Ook is vanuit analyse van de kernactiviteiten en missie een indeling gemaakt in instellingen die het bereiken van ondervertegenwoordigde doelgroepen als kerntaak hebben ('kopgroep') en overige ('peloton') instellingen.

Op een aantal plaatsen in het rapport is een nader onderscheid gemaakt naar kleinere en grotere instellingen. In tabel 3-2 is een verdeling in vijf categorieën gemaakt. In de onderstaande tabel zijn per categorie alle instellingen vermeld.

tabel B-1: instellingen naar grootte (op basis van gemeentelijke subsidiebijdrage)

klein	middelklein	middel
A Tale of a Tub	Chabot museum	Arminius
Arab Film Festival	Circus Rotjeknor	Baroeg
Architecture Film Festival Rotterdam	De Nieuwe Lichting	BIRD
De Player	Design platform	Digital Playground
Future in dance	DoelenEnsemble	Gergiev festival
Garage Rotterdam	Epitome Entertainment (EE2)	Grounds
Hiphop in je smoel	Laurenscontorij	Hotel Modern (De Bende)
Kunstweekend Charlois	Laurenskerk	Jazz International
Prinses Christina Concours	Metropolis festival	Live at Rotown
Punt 5	North sea round town	MAMA
RJSO (Rotterdams Jeugd Symfonieorkest)	Roodkapje	Music Matters
RoMeO	Rotown magic	Operadagen Rotterdam
Roots en Routes	Rotterdam Circusstad festival	Passionate Bulkboek
Stichting Caesar	Studio de Bakkerij	Poetry International Rotterdam
Vivid Vormgeving	Theaternetwerk Rotterdam	Sinfonia Rotterdam
Watch that sound	Urland	Theater Walhalla
Xclusiv	Verhalenhuis Belvedere	V2_
middelgroot	groot	
AIR	Boijmans van Beuningen	
Conny Janssen Danst	Centrum Beeldende Kunst (CBK)	
Cultuur Concreet	De Doelen	
Dansateliers	International Film Festival Rotterdam	
Fotomuseum	Jeugdtheater Hofplein	
HipHopHuis	Kunsthal	
IABR (Internationale Architectuur Biennale)	LantarenVenster	
Kenniscentrum Cultuureducatie	Luxor Theater	
Motel Mozaique	Maas theater en dans	
Natuurhistorisch Museum Rotterdam	Maritiem museum	
Popunie	Museum Rotterdam	
Rotterdam Unlimited	Rotterdams Philharmonisch Orkest	
Theater Babel	Scapino Ballet Rotterdam	
Villa Zebra	SKVR	
Wijktheater	Theater Rotterdam	
Witte de With	Theater Zuidplein	
WORM	Wereldmuseum	

De vijf categorieën zijn gebaseerd op gelijke aantallen instellingen. De hierbij behorende subsidiebedragen zijn in de onderstaande tabel vermeld.

tabel B-2: gehanteerde categorieën voor de grootteklassen

categorie	subsidiebedrag van...	tot...
klein	€ 0	€ 64.400
middelklein	€ 64.400	€ 138.650
middel	€ 138.650	€ 300.600
middelgroot	€ 300.600	€ 986.400
groot	€ 986.400	en hoger

interviews

Ter verdieping van de resultaten zijn er ook interviews afgenomen met stakeholders, bestaande uit:

- veertien gesubsidieerde cultuurinstellingen;
- twee cultuurmakers buiten het Cultuurplan 2017-2020;
- de gemeente Rotterdam;
- de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur;
- Rotterdam Festivals;
- de Werkgroep Publieksbereik van het Directeurenoverleg van de Rotterdamse cultuurinstellingen.

De selectie van de veertien gesubsidieerde cultuurinstellingen was erop gericht een dwarsdoorsnede van het culturele veld nader te onderzoeken. Om een goede spreiding van instellingen te realiseren is een onderverdeling gemaakt naar

- de grootte;
- disciplines waarin de instellingen actief zijn;
- meer of juist minder gericht op ondervertegenwoordigde publieksgroepen in Rotterdam (op basis van de analyse van de jaarverslagen).

Op basis van de bovenstaande criteria is een verdeling in zes kwadranten gemaakt. Per kwadrant zijn minimaal twee en maximaal drie instellingen geïnterviewd.

analyse publieksdata

Een groot deel van de instellingen uit het cultuurplan heeft deelgenomen aan onderzoek naar het publieksbereik op basis van de afspraken die met Rotterdam Festivals zijn gemaakt. Instellingen hebben op basis van een steekproef of kassagegevens postcodes en huisnummers van hun bezoekers verstrekt. Deze zijn gekoppeld aan segmentatiedata. Rotterdam Festivals heeft in 2015, 2017 en 2018 cijfers aangeleverd gekregen van de instellingen. In 2015 en 2017 betrof het een deel van de instellingen, in 2018 ging het om de meerderheid van de cultuurplaninstellingen. Op basis van deze cijfers heeft de rekenkamer indexen berekend en specifiek gekeken naar de ontwikkelingen op instellingsniveau.

methodologische achtergronden bij berekening indexen

Evenals in de berekeningen van Rotterdam Festivals (die zijn gepubliceerd in *Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht*) tellen de instellingen voor de totale indexen mee naar rato van hun bezoekersaantallen in Rotterdam. Vanwege de vergelijkbaarheid met de rekenwijze van Rotterdam Festivals is hiervoor de opgave van bezoekersaantallen die instellingen aan Rotterdam Festivals deden de basis. Deze wijkt soms substantieel af van de opgave in hun jaarverslag.

De totaalindexen verschillen enigszins van de opgave van Rotterdam Festivals. Een verschil is dat de rekenkamer steeds uitgaat van het totaal aantal bezoeken van een instelling. Rotterdam Festivals kiest ervoor om bezoekers niet dubbel te tellen (bij de maker én de presenterende instelling). Bovendien is in de cijfers van Rotterdam Festivals ook de bibliotheek meegenomen, die geen cultuurplaninstelling is. Zo werkt Rotterdam Festivals met 72 instellingen als gegevensbasis voor 2018. Hun rapportage meldt overigens 75 instellingen,¹⁴³ maar dit is inclusief instellingen van wie de datakwaliteit dermate slecht was dat die niet zijn meegenomen in de analyses. Het verschil is meestal slechts enkele indexpunten.

Voor 2015 had Rotterdam Festivals alleen aantallen bezoekers opgeleverd, geen indexen. De rekenkamer heeft als benadering de bevolkingssamenstelling van 2018 gebruikt om indexen te berekenen voor alle doelgroepen.

Rotterdam Festivals heeft alléén in 2018 de totale bezoekersaantallen opgevraagd. Om de totaalindexen ook voor 2017 en 2015 te berekenen is voor die jaren een weegfactor nodig. Daartoe is de volgende benadering gekozen. Op basis van de jaarverslagen 2017 en 2018 is voor iedere instelling berekend in hoeverre 2017 van 2018 afwijkt qua bezoekers in Rotterdam. Stel dat er in 2017 100 bezoekers kwamen en in 2018 125. Dan is de factor voor 2017 dus 0,8 (80% van het aantal in 2018). Die factor wordt vermenigvuldigd met de opgave aan Rotterdam Festivals voor 2018 en zo wordt bij benadering het aantal bezoekers voor 2017 vastgesteld. Voor 2015 zijn er vele onzekerheden dus de 'trend' van 2017 naar 2018 is niet doorgetrokken. In plaats daarvan rekent de rekenkamer voor 2015 met het gemiddelde van 2017 en 2018 (in dit voorbeeld dus een factor van 0,9 maal het aantal bezoekers in 2018).

Het is goed om te benadrukken dat het in 2015, 2017 en 2018 niet steeds over dezelfde groep instellingen gaat:

- In 2018 zijn er gegevens van 72 instellingen.
- In 2017 hebben 62 van deze 72 data geleverd (deels samengevoegde data van 2017 en 2018).
- Van 2015 zijn er data van (slechts) 38 van deze instellingen (waarvan er 13 niet in 2017 leverden).

De publieksdata op instellingsniveau zijn gekoppeld aan de uitkomsten van de analyses van de jaarverslagen en het oordeel van de RRKC over de plannen. Hierdoor kon in de analyse worden gekeken in hoeverre er een verband bestaat tussen de verwachtingen van de RRKC over de plannen voor publieksbereik, de doelen en acties van instellingen en de mate waarin zij daadwerkelijk een ander publiek weten te bereiken.

¹⁴³ Rotterdam Festivals: *Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht*, 2019, blz. 6.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in juli 2019 aan de raad is gestuurd. De wijzigingen staan hieronder.

De deelvraag:

3. *In hoeverre is sprake van ontwikkeling op de aspecten programma, personeel en partners als onderdeel van de Code Culturele Diversiteit?*

Is vervangen door:

3. *In hoeverre hebben de instellingen in de gesubsidieerde culturele sector op de aspecten programma, personeel en partners actie ondernomen gericht op publieksvergroting/-verbreding?*

Daarnaast is een extra deelvraag toegevoegd:

5. *In hoeverre hebben de acties van culturele instellingen effect gehad op hun publieksbereik?*

procedures

De opzet van het onderzoek is op 11 juli 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 9 maart 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de clusterdirecteur MO voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 28 april 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de Wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme. De op 2 juni 2020 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 lijst met gebruikte documenten

gemeentelijke documenten

- Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Reikwijdte & Armslag: Beleidskader Cultuurplan 2017-2020', november 2015.
- Gemeente Rotterdam, Raadsbesluit 15bb8710, 5 november 2015
- Gemeente Rotterdam, 'Advisering Cultuurplan 2017-2010', 24 november 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Inrichtingseisen subsidieaanvragen 2017-2020', november 2015.
- Gemeente Rotterdam. 'Reikwijdte en Armslag. Cultuurplan 2017-2020; reactie op advies RRKC en verdelingsvoorstel', september 2016.
- Gemeente Rotterdam, motie 'Culturele diversiteit in het cultuurbeleid', 24 november 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Algemene beleidsregels eenmalige subsidies kunst en cultuur', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet kengetal bezoeken en specificatie publieksbereik naar herkomst', 20 en 21 december 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet publieksbereik 2017-2020', december 2016.
- Gemeente Rotterdam, collegebriefbrief 'Reactie advies Rotterdam, stay close to wat you are! van de International Advisory board', 16 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Cultuurverkenning Rotterdam', januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Cultuurmonitor Rotterdam 2018', 25 februari 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking 2018', 17 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Informatie indienen jaarverslag 2018', 11 februari 2019.
- Gemeente Rotterdam, brief RRKC, 'Advies De stad is meervoud oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector, 9 mei 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarstukken 2018', mei 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Stad in transitie, cultuur in verandering; Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2021-2024', juni 2019.
- Gemeente Rotterdam, collegebrief 'Besluit Rotterdamse Culturele Basis conform toezegging 19bb020653', 1 oktober 2019
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019', verkregen op 10 januari 2020.

overige gebruikte documenten

- Akkermans, E., 'Acht principes governance code cultuur', 2019.
- APE, 'Onderzoek diversiteit cultuursector, Onderzoek naar de diversiteit van besturen en personeel van meerjarige gesubsidieerde kunst- en cultuurinstellingen en subsidieadviseurs', 14 september 2018.
- Van den Berg, H.O., Van Dootingh, M., Hermans, R., De Rooij, T., Scholten, H., Weide, S. & Van der Wijk, J, 'Code culturele diversiteit'. Stuurgroep Code Culturele Diversiteit, 2009.
- Berkers, P, e.a., 'Onderzoek culturele diversiteit in de Rotterdamse cultuursector', Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017.
- Breure, A., Grootenboer, Y., Schulkens, M., Zoet, J., Versteegh, M. 'Fair Practice Code', 2019.
- Broek, A. van den, 'Culturele activiteiten in 2012: bezoek, beoefening en steun', SCP, 2014.

- Broek, A. van den, P. de Rooij, 'Wat beweegt het publiek? interesse in en bezoek aan theaters en concertgebouwen', *Vrijtijdsstudies* 31 (4), pag 44-53, 2013.
- Van den Bulk, L., 'Etnisch-culturele diversiteit in beleid en cultuureducatie: Intercultureel onderwijs', 2018.
- Code Culturele Diversiteit, 'Kunstensector moet aan de slag met diversiteit'. Verkregen op 23 mei 2019 van <https://codeculturelediversiteit.com/kunstensector-moet-aan-de-slag-met-diversiteit/>
- Directeurenoverleg van Rotterdamse kunstinstellingen, brief 'Doelstelling wijkgericht werken', 2019.
- Directeurenoverleg van Rotterdamse kunstinstellingen, 'Cultuur draagt de stad in transitie, aanbod aan de inwoners van Rotterdam', maart 2018.
- International Advisory board, 'Rotterdam, stay close to wat you are!', 6 oktober 2017.
- Eijck, K. van, E. Bisschop Boele, 'Van de canon en de mug: een inventarisatie van inzichten rondom de niet-bezoeker', Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2018.
- KWINK groep, 'Evaluatie proces van totstandkoming Cultuurplan 2017-2020 Rotterdam', 30 augustus 2017.
- Kwon, M., 'One place after another, site-specific art and locational identity', MIT Press 2002.
- Labyrint, 'Drempels en motieven niet-cultuurbezoekers Rotterdam', november 2018.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Cultuur in beeld', 2016.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Cultuur in beeld', 2017.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kamerbrief 'voortgang Cultuur in een open samenleving', 19 oktober 2018.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 'Cultuur in een open samenleving', 2018
- Raad voor Cultuur, 'Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur, advies cultuurbestel 2021-2024', april 2019.
- Van Raaij, W.F. & Verhallen, T.M.M., 'Domein-specifieke marktsegmentatie', in *Handboek marketing*, 3e ed.. Uitgever onbekend, 1990.
- Rotterdam Festivals, 'Wat doen we.' Verkregen op 13 mei 2019 van <https://zakelijk.rotterdamfestivals.nl/over-rotterdam-festivals/wat-doen-we/>
- Rotterdam Festivals, 'Geanonimiseerde publieksanalyse rapport 2018', Rotterdam: Rotterdam Festivals, 2019.
- Rotterdam Festivals, 'Alles wat je wil en moet weten over het project Publieksbereik Rotterdam', geen datum.
- Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht', september 2019.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Sectoranalyse 2015', februari 2015.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Cultuurplanadvies 2017-2020', juni 2016.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'De stad is meervoud: oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector', mei 2019.
- Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, 'Werkwijze advisering subsidieaanvragen Cultuurplan 2021-2024', december 2019
- Serkei, C., 'Strategische posities bezetten: Cultuurpolitiek en culturele diversiteit', ongedateerd.
- Vrijer, S., Matena, J. 'Code Diversiteit en Inclusie', 2019.
- <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/23/stop-met-opdringen-witte-cultuur-a3970995>.
- Jaarverslagen 2017 en 2018 van de cultuurplaninstellingen.

bijlage 3 beschrijving doelgroepen Whize

doelgroepen nader getypeerd

Voor het in kaart brengen van achtergronden van het publiek in de cultuursector is een doelgroepenmodel ingezet. Dit Rotterdamse doelgroepenmodel deelt elk huishouden in Rotterdam in in één van de acht doelgroepen. Het model is voor Rotterdam Festivals samengesteld door marktsegmentatiebureau Whooz.

figuur B-1: Rotterdamse doelgroepenmodel

hoofdgroepen	subgroepen	leeftijd	18 - 24	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64	65+
Cultuur als vanzelfsprekend (heavy users)	15%* Stadse Alleseters hoog opgeleide starter, centrum, avontuurlijk			■				
	4% Elitaire Cultuurminnaars hoog opgeleid, brede culturele interesses					■		
	3% Klassieke Kunstliefhebbers hoog opgeleid, traditionele culturele interesse							■
Cultuur als optie (medium users)	6% Actieve Families jong gezin, middelbaar tot hoog opgeleid, brede interesse			■				
	5% Randstedelijke Gemakzoekers gezin met (oudere) kinderen, middelbaar tot hoogopgeleid, buitenwijken			■				
Cultuur als ongebruikelijk (light users)	9% Digitale Kijkers middelbaar tot hoog opgeleid, veel op internet, stappen en populaire cultuur		■					
	36% Stedelijke Toekomstbouwer laag tot middelbaar opgeleid, breed en divers		■					
	21% Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters laag opgeleid, huis- en wijkgericht					■		

* de percentages representeren de aanwezigheid in de stad Rotterdam.

bron: Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht', 2019.

De doelgroepen worden als volgt beschreven:¹⁴⁴

Stadse Alleseters

“De Stadse Alleseters zijn tussen de 25 en 45 jaar oud, van wie het merendeel tussen de 25 en 35. Over het algemeen zijn ze alleenstaand of anders samenwonend, maar kinderen zijn er meestal (nog) niet. Thuis is voor hen de plek om tot rust te komen na een dag hard werken, maar het is ook de uitvalsbasis voor een avondje stappen, een middagje winkelen of een bezoek aan de sportschool. De Stadse Alleseters zijn hoog opgeleid, zowel op hbo- als universitair niveau. De meesten onder hen zijn een mooie carrière aan het opbouwen en werken fulltime. Een deel van deze groep is nog aan het studeren of werkt parttime, waardoor de inkomens binnen deze groep verschillen.”

Elitaire Cultuurminnaars

“De Elitaire Cultuurminnaars vormen een welvarende groep en zijn over het algemeen 45 jaar en ouder. Ze zijn getrouwd en wonen samen met hun kinderen in luxe woningen. Bij de oudere Cultuurminnaars zijn de kinderen al het huis uit. De groep is hoogopgeleid, de meesten hebben een universitaire studie afgerond. Op dit moment werkt een deel van de Elitaire Cultuurminnaars nog fulltime in hun eigen bedrijf of

¹⁴⁴ Rotterdam Festivals, 'Rotterdam, cultuur en publiek bij elkaar gebracht: samen naar een groter publieksbereik', 2019.

heeft een leidinggevende functie. Een ander deel van hen geniet al van een welverdiend (pre)pensioen. De inkomens zijn, vanwege hun hoge functies, twee keer of meer dan twee keer modaal. Zij houden van bijzonder en luxe en zijn geïnteresseerd in verschillend aanbod.”

Klassieke Kunstliefhebbers

“Over het algemeen zijn Klassieke Kunstliefhebbers getrouwde 60-plussers. Ze hebben een middelbare tot hogere opleiding genoten, maar nu zijn ze gepensioneerd of lopen tegen hun pensioen aan, na een leven van hard werken. Ze hebben een goed leven. Hun inkomen of pensioen is anderhalf tot twee keer modaal. Zij houden van het meer traditionele, canonieke cultuuraanbod.”

Actieve Families

“Actieve Families zijn tussen de 25 en 55 jaar oud en leiden een druk leven, samen met hun kinderen, die qua leeftijd variëren van baby tot bijna stemgerechtigd. Trouwen is voor Actieve Families niet meer vanzelfsprekend, een groot deel van hen heeft alleen een samenlevingscontract. Ze hebben middelbare tot hogere beroepsopleidingen gevolgd. Op dit moment zijn beide ouders hard aan het werk om de hoge woonlasten te bekostigen. Zo sprokkelen ze samen een inkomen van modaal tot twee keer modaal binnen. Het is niet overal een vetpot, maar Actieve Families leiden over het algemeen een comfortabel leven.”

Randstedelijke Gemakzoekers

“Dit zijn gezinnen waarvan de ouders maximaal 65 jaar oud zijn. Kinderen zijn minimaal 6 jaar oud en in sommige gevallen ouder of zelfs het huis al uit. Randstedelijke Gemakzoekers zijn middelbaar tot hoogopgeleid en werken fulltime, waarmee zij een modaal tot twee keer modaal inkomen verdienen. Ze hebben dus genoeg te besteden, maar hebben naast alle dagelijkse verplichtingen van henzelf en hun gezin, niet heel veel vrije tijd.”

Digitale kijkers

“Zij zijn tussen de 18 en 45 jaar oud, waarbij meest voorkomende leeftijdscategorie tussen de 18 en de 30 jaar is. Er zijn er bij die samenwonen en hun eerste kind hebben gekregen, maar de meesten zijn single en wonen alleen. Het inkomen van de Digitale Kijkers is beneden modaal. Dit lage inkomen heeft bij een deel te maken met het feit dat ze vaak nog student zijn en een middelbare of hogere beroepsopleiding volgen. Ze zullen snel meer verdienen wanneer ze aan hun eerste serieuze baan beginnen. Anderen werken parttime of zijn tijdelijk werkloos en hebben een uitkering. Zij zijn jong, digitaal en kijken anders tegen kunst en cultuur aan dan hun ouders.”

Stedelijke Toekomstbouwers

‘Het is een brede en diverse groep. Zo zijn ze tussen 18 en 50 jaar oud en vinden we onder hen veel mensen met een niet-Nederlandse migratieachtergrond. Een groot deel van de Stedelijke Toekomstbouwers is laagopgeleid, al zijn er ook bij die aan een universiteit studeren. In alle gevallen hebben ze het niet breed, want ze studeren nog, zijn werkloos, leven van een uitkering of verrichten parttime laaggeschoold werk. Het zijn sociale mensen die veel tijd doorbrengen met hun gezin, familie én vrienden. Zij zijn cultureel divers, gericht op familie en kijken anders tegen kunst en cultuur aan.’



Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters

‘Met een leeftijdsrange tussen de 45 en de 75 jaar kun je wel zeggen dat deze groep enorm divers is. Ook zijn er Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters mét en zonder (klein)kinderen. Een deel werkt parttime of zit werkloos thuis. Anderen zijn na een werkend leven gepensioneerd of wonen zelfs al in een verzorgingstehuis. Dit hebben ze gemeen: ze hebben vaak niet gestudeerd en beschikken over een relatief laag inkomen. Omdat Wijkgerichte Vrijtijdsgenieters niet (meer) werken, hebben ze veel vrije tijd, helaas is er zeer weinig budget om eropuit te trekken.

bijlage 4 afkortingen

CCD	Code Culturele Diversiteit
IABx	International Advisory Board
RF	Rotterdam Festivals
RCB	Rotterdamse Culturele Basis
RRKC	Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur
SCP	Sociaal-Cultureel Planbureau
GCC	Governance Code Cultuur
FPC	Fair Practice Code

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Kees Deenik
Hans Gerritsen
Guido Pijper
stichting Romeo
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juni 2020