
Onderzoek Kandidaatstelling Culturele Hoofdstad 2018

Oktober 2010



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

dr. Klaartje Peters

Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)

drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

drs. Karel van der Esch

drs. Jan-Willem A. van Giessen

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| INHOUDSOPGAVE | 2 |
| 1 AANLEIDING | 3 |
| 2 ONDERZOEKSVRAGEN | 4 |
| 3 NORMENKADER BIJ HET ONDERZOEK | 5 |
| 4 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK | 6 |
| 5 DE AANPAK VAN DE KANDIDAATSTELLING | 7 |
| 5.1 INLEIDING | 7 |
| 5.2 DE OPZET VAN DE CULTURELE HOOFDSTAD VAN EUROPA | 7 |
| 5.3 KANDIDATUUR MAASTRICHT | 8 |
| 5.4 DE INZET VAN MAASTRICHT | 9 |
| 5.5 SAMENWERKING IN EUREGIO-VERBAND. | 11 |
| 5.6 HET TIJDPAD | 12 |
| 5.7 DE PROJECTORGANISATIE | 13 |
| 5.8 DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD | 16 |
| 5.9 COALITIEAKKOORD 2010-2014 | 18 |
| 5.10 DE FINANCIËLE KADERS | 18 |
| 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 23 |
| 6.1 VOORAF | 23 |
| 6.2 CONCLUSIES | 23 |
| 6.3 AANBEVELINGEN | 27 |
| BIJLAGE: BESTUURLIJKE REACTIE | 29 |



1 Aanleiding

In 2018 is Nederland (na Rotterdam in 2001) weer aan de beurt om een stad aan te wijzen als Culturele Hoofdstad van Europa. De kandidaat-steden moeten uiterlijk oktober 2012 een bidbook indienen op basis waarvan een breed samengestelde jury in de loop van 2013 een keuze zal maken. Medio 2014 zal de Raad van de Europese Unie de Culturele Hoofdstad van Europa 2018 aanwijzen. Op dit moment zijn er naast Maastricht vijf steden of consortia in de race: Utrecht, Den Haag, Brabant Stad (provincie Noord-Brabant en de 5 grote Brabantse steden, met 's-Hertogenbosch als aanvragende stad), Almere en Friesland. Elke kandidaat-stad investeert forse bedragen in het maken van het bidbook.

De stad Maastricht, de steden Aken, Hasselt, Heerlen, Luik, Sittard-Geleen en de regio's Provincie Nederlands Limburg, Provincie Belgisch Limburg, Provincie Luik, Regio Aken en de Deutschesprachige Gemeinschaft Belgiens (Regio Eupen/Sankt-Vith) hebben de intentie uitgesproken om zich te kandideren voor de Culturele Hoofdstad van Europa in 2018. Maastricht is formeel gesproken kandidaat-stad, maar betreft de partners bij de kandidaatstelling.

In april 2006 heeft de Maastrichtse coalitie in het bestuursakkoord 2006-2010 de ambitie uitgesproken om Maastricht te kandideren voor Culturele Hoofdstad van Europa. Deze ambitie is verankerd in de kaderbrief 2006, en is in de begroting 2007 vertaald in een opdracht aan het college om hiervoor een Plan van Aanpak op te stellen. Het Plan van Aanpak voor de Verkenningfase is op 3 september 2007 door het college van B&W vastgesteld. In deze fase worden nut en noodzaak, organisatorische en financiële aspecten en de economische en culturele effecten van het proces, de kandidaatstelling en de verwerving van de titel Culturele Hoofdstad van Europa onderzocht. Deze verkenningfase, die in 2008 plaatsvond, moest leiden tot besluitvorming door de Maastrichtse gemeenteraad over de wenselijkheid van het in te zetten proces, inclusief kandidaatstelling in 2012 voor Culturele Hoofdstad van Europa in 2018.

De gemeenteraad heeft zich, op de VVD na, op 16 december 2008 achter de kandidaatstelling geschaard. In de plannen is sprake van een investeringsbudget van € 100 miljoen voor accommodaties en programmering. Een deel hiervan is bedoeld voor de voorbereidingsfase van het bidbook tot eind 2012 (ongeveer € 8 miljoen) en voor de fase tussen bidbook en feitelijke uitvoering (€ 12 miljoen). De raad hoeft zich pas in 2011 uit te spreken over de financiële onderbouwing van de kandidaatstelling. Het college heeft een omvangrijk traject van onderzoek, raadpleging, overleg etc. uitgestippeld voor de voorbereiding van de kandidaatstelling. Er zal een stichting worden opgericht waarin de betrokken partners samen met een professionele directie en staf gaan werken aan het binnenhalen van de kandidatuur. De voorbereidingen moeten uiteindelijk in 2012 resulteren in een bidbook waarin Maastricht de plannen presenteert die de concurrentie moeten aftroeven.

Het project Culturele Hoofdstad is in Maastricht uitgegroeid tot een belangrijk speerpunt van beleid. De ambities zijn hoog. Het uitgangspunt bij de kandidatuur is dat de Euregio zich via het instrument Culturele Hoofdstad structureel versterkt op het terrein van cultuur, economie, kennis, internationale samenwerking en uitstraling. Het kandidaatstellingsproces zelf moet ook leiden tot concrete opbrengsten op deze terreinen, ook als Maastricht uiteindelijk geen Culturele Hoofdstad wordt.

Gezien het maatschappelijke en financiële belang en het unieke karakter van dit project is de rekenkamer van mening dat een onderzoek naar de opzet en aanpak van de kandidaatstelling voor Maastricht Culturele Hoofdstad 2018 zinvol is. Doel is dat de onderzoeksresultaten de gemeenteraad houvast bieden bij zijn toezichthoudende rol in het voorbereidingstraject voor de kandidaatstelling (tot en met het indienen van het bidbook).



2 Onderzoeksvragen

De rekenkamer wil de volgende vragen beantwoorden:

- Welke kaders heeft de gemeenteraad voor het project culturele hoofdstad vastgesteld?
- Welke doelstellingen worden nagestreefd en hoe zijn deze geformuleerd?
- Hoe is de kandidaatstelling georganiseerd (projectorganisatie, proces)?
- Wat is er geleerd van de ervaringen van andere culturele hoofdsteden? Hoe zijn deze ervaringen verdisconteerd in de aanpak van de kandidaatstelling?
- Hoe ziet de begroting eruit, hoe zijn de ramingen tot stand gekomen, welke onzekerheden zitten er in de dekking van de kosten?
- Is er een risicoanalyse uitgevoerd?
- Welke resultaten zijn blijvend als de kandidaatstelling niet lukt?
- Hoe heeft Maastricht de samenwerking met andere steden georganiseerd en hoe zijn de opbrengsten en lasten verdeeld?
- Op welke wijze wordt de raad tijdens het project geïnformeerd en wanneer is de raad aan zet om besluiten te nemen?



3 Normenkader bij het onderzoek

Een normenkader waarborgt een methodisch onderbouwde uitvoering van het onderzoek en is richtinggevend bij het inventariseren en analyseren van het onderzoeksmateriaal. De feitelijke situatie rondom het project Maastricht Culturele Hoofdstad 2018 zal worden beschreven en geduid aan de hand van het normenkader. De onderzoeksvragen zijn verwerkt in het normenkader.

De rekenkamer formuleert hiertoe de volgende normen:

- de politiek-bestuurlijke keuze tot kandidaatstelling Culturele Hoofdstad 2018 past binnen de geformuleerde beleidskaders voor het cultuurbeleid en stads promotiebeleid van de gemeente Maastricht;
- de aanpak bevat concrete, realistische doelstellingen, mijlpalen en een heldere financiële onderbouwing;
- er is een realistische inschatting gemaakt van de kans op succes;
- de kosten en baten ('bestendige resultaten') van het project zijn afgezet tegen de kans op succes;
- er is geleerd van ervaringen van andere (kandidaat-)culturele hoofdsteden;
- de projectorganisatie is helder en bevat een beschrijving van taken, verantwoordelijkheden van elke actor;
- er is een realistische risicoparagraaf opgesteld voor het project;
- de gemeenteraad van Maastricht houdt, voor zover dit past binnen zijn kaderstellende en controlerende rol, toezicht op de voortgang, prestaties en risico's rondom de kandidaatstelling.



4 Uitvoering van het onderzoek

De rekenkamer heeft het Plan van Aanpak besproken met de gemeentesecretaris en de projectleider. Vervolgens is het onderzoek gestart met een uitgebreide analyse van de documenten die op verzoek van de rekenkamer door de gemeente zijn aangeleverd. De rekenkamer heeft het dossier aangevuld met openbare stukken die door andere kandidaat-steden zijn opgesteld.

De rekenkamer heeft een gesprek gevoerd met de heer Jacobs, wethouder cultuur tot mei 2010, en bestuurlijk verantwoordelijk voor de kandidaatstelling van Maastricht voor Culturele Hoofdstad van Europa in 2018. Daarnaast is een gesprek gevoerd met de ambtelijk projectleider mevrouw Simons.

De Nota van bevindingen is op 16 juni 2010 aan de gemeentesecretaris voorgelegd met het verzoek om de feiten te verifiëren en, indien daar aanleiding voor is, aan te vullen. De rekenkamer heeft 2 juli 2010 een uitgebreide reactie ontvangen. Het commentaar is, voor zover relevant in de ogen van de rekenkamer, verwerkt in het eindrapport.

De Nota van bevindingen is aangevuld met conclusies en aanbevelingen. Dit eindrapport is voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W. Deze reactie heeft de rekenkamer 28 oktober 2010 ontvangen. De bestuurlijke reactie is integraal als bijlage bij dit rapport opgenomen. De reactie heeft voor de rekenkamer geen aanleiding gevormd een apart nawoord aan het rapport toe te voegen.

De rekenkamer wil zijn waardering uitspreken voor de medewerking aan het onderzoek die vanuit de gemeente is ontvangen.



5 De aanpak van de kandidaatstelling

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitvoerig ingegaan op de context en de aanpak van de kandidaatstelling van Maastricht als Culturele Hoofdstad van Europa. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de algemene doelstellingen van de Culturele Hoofdstad van Europa, de Nederlandse kandidaatstelling voor 2018, de ambities van Maastricht, de samenwerking in Euregio-verband, het uitgezette tijdspad, de vormgeving van de projectorganisatie, de rol van de gemeenteraad en de financiële kaders.

5.2 De opzet van de Culturele Hoofdstad van Europa

Sinds 1985 roept Europa jaarlijks een stad tot Culturele Hoofdstad van Europa uit. Het fenomeen Culturele Hoofdstad van Europa heeft sinds de jaren 90 aan belang gewonnen. Een stad die zich een jaar lang mag tooien met dit predicaat krijgt de kans zich met een breed cultureel programma te profileren als een stad met lokale/regionale kwaliteiten die het bezoeken waard is. Het doel is veel aandacht voor een stad te genereren en daarmee economische dynamiek. Het evenement, mits uiteraard goed voorbereid en ingevuld, kan uitgroeien tot een economische motor van de stad en de regio. Het kan een impuls vormen voor de creatieve en artistieke bedrijvigheid, toeristen naar de stad trekken en zakelijke congressen en beurzen aantrekken. Het is de kunst de nieuwe dynamiek niet te beperken tot het jaar dat een stad hoofdstad is maar ook vast te houden in de jaren daarna. De steden streven naar zoveel mogelijk bestendige effecten. Aan het verkrijgen van de titel Culturele Hoofdstad van Europa zijn overigens vanuit de EU geen fondsen verbonden.

De Culturele Hoofdstad van Europa dient een programma van hoge artistieke en culturele kwaliteit te bieden. Het programma komt tot stand in een brede culturele samenwerking, kent een Europese dimensie en is speciaal voor dat ene jaar ontwikkeld. Het programma moet voldoen aan een aantal door de EU gestelde eisen.

Het programma:

- bevordert de samenwerking tussen culturele actoren, kunstenaars en steden in andere lidstaten in alle culturele sectoren;
- vestigt de aandacht op de rijke culturele diversiteit in Europa;
- brengt de gemeenschappelijke aspecten van Europese culturen naar voren;
- wekt de belangstelling van de eigen burgers, de burgers in de regio en burgers uit het buitenland;
- moet haalbaar zijn en integraal deel uitmaken van de culturele ontwikkeling van de stad op de lange termijn.



Het concept van Culturele Hoofdstad is aan nogal wat interpretaties onderhevig (geweest). De motieven en doelstellingen lopen dan ook per Culturele Hoofdstad uiteen. Veel spanningen komen voort uit de moeilijkheid om een basisidee, een ideologie zo men wil, te formuleren die door alle partners wordt gedragen en herkend. Voor steden is er een breed spectrum aan motieven om Culturele Hoofdstad van Europa te willen worden:

- het internationale profiel van de stad verhogen;
- langetermijnpuls voor de culturele ontwikkeling van de stad;
- het aantrekken van (meerdaagse) bezoekers;
- het vergroten van sociale cohesie en lokale cultuurparticipatie;
- het vergroten van trots en zelfverzekerdheid;
- het vergroten van het lokale cultuurbereik;
- het oproepen van een festivalsfeer in de stad;
- het verbeteren van de culturele infrastructuur;
- het verbeteren van relaties met andere Europese steden;
- het promoten van creativiteit en innovatie;
- het ontwikkelen van lokaal creatief/artistiek talent.

5.3 Kandidatuur Maastricht

In 2018 is Nederland weer aan de beurt om de Culturele Hoofdstad van Europa te leveren. Maastricht heeft besloten zich hiervoor kandidaat te stellen. Een onafhankelijke internationale jury (7 internationale leden, 6 Nederlandse leden) zal in 2013 op basis van de ingeleverde bidbooks een keuze maken uit de kandidaat-steden. Medio 2014 zal de Raad van de Europese Unie op basis van het advies van de jury de Culturele Hoofdstad van Europa 2018 aanwijzen. De voorkeur van het kabinet, hoewel formeel niet van invloed, speelt op de achtergrond nadrukkelijk een rol. Het enige dat zeker is dat het een Nederlandse stad is. Overigens worden elk jaar twee steden als Culturele Hoofdstad aangewezen. In 2018 zal ook Malta de Culturele Hoofdstad mogen leveren. Maastricht heeft inmiddels¹ een samenwerkingsovereenkomst met de autoriteiten van Malta afgesloten waarin afspraken zijn vastgelegd over o.a. de afstemming van de programma's. Voor zover bekend, heeft één andere kandidaat-stad (Utrecht) vergelijkbare afspraken met Malta gemaakt.

¹ Samenwerkingsovereenkomst is op 28 december 2008 door de gemeenteraad bekrachtigd.



Op dit moment zijn naast Maastricht vijf andere steden (Den Haag, Almere, Utrecht, 's-Hertogenbosch in samenwerking met Brabant Stad en Friesland) van plan zich kandidaat te stellen. Of deze steden allemaal een bidbook zullen aanbieden is moeilijk in te schatten. Ook de effecten van de entree van de PVV in de gemeenteraden van Den Haag en Almere op de kandidaatstelling moeten worden afgewacht. Maastricht zegt uit te gaan van eigen kracht en zich in het proces niet te laten (af)leiden door de plannen van de andere kandidaat-steden.

Maastricht heeft zich, net als de andere kandidaat-steden, uitgebreid georiënteerd op de ervaringen van steden met het verkrijgen van de status Culturele Hoofdstad van Europa. Een delegatie heeft een aantal studiereizen gemaakt naar steden die Maastricht als Culturele Hoofdstad zijn voorgegaan. Ook zijn twee bezoeken afgelegd aan Malta, net als Nederland in 2018 aan de beurt om de Culturele Hoofdstad van Europa te leveren. De volgende studiereizen zijn gemaakt:

| Bestemming | Datum | Omvang delegatie |
|------------------|-------------------|------------------|
| Malta | 19 juli 2008 | 1 |
| Stavanger | 4 september 2008 | 5 |
| Malta | 16 september 2008 | 3 |
| Valencia | 12 november 2008 | 1 |
| Vilnius | 25 juni 2009 | 7 |
| Ruhrgebied/Essen | 23 september 2009 | 1 |
| Bilbao | 18 september 2009 | 1 |

In de andere steden is gekeken naar de succes- en faalfactoren die een rol hebben gespeeld bij het verkrijgen dan wel het mislopen van de titel. Ook is onderzoek gedaan naar de blijvende effecten bij de Culturele Hoofdsteden na afsluiting van het jaar. Maastricht heeft de verkregen inzichten gebruikt bij de opzet van de organisatie en het proces van de kandidaatstelling². Overigens blijken de ervaringen zeer divers en is hieruit geen blauwdruk voor een succesvolle kandidaatstelling te destilleren.

5.4 De inzet van Maastricht

Maastricht heeft in haar stadsvisie drie ontwikkelingslijnen onderscheiden waarop de stad zich in de komende decennia gaat toeleggen: Cultuurstad, Kennisstad en Woonstad. In het raadsvoorstel van 24 november 2009 voor de kandidatuur voor Maastricht Culturele Hoofdstad wordt de ontwikkelingslijn Cultuurstad beschreven aan de hand van een drietal sporen:

1 Kandidatuur Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa 2018

Dit omvat de projectorganisatie, de Euregionale samenwerking, het opstellen van het bidbook en het artistieke programma ten behoeve van het project. Het project moet een katalysator vormen voor de gewenste ontwikkelingsrichting. Het schaalniveau is de Euregio, zoals dat is vastgelegd in het besluit van de gemeenteraad van december 2008.

² Er is geen aparte rapportage gemaakt van de resultaten van het onderzoek naar de ervaringen van andere (kandidaat)steden.



2 Investeren in de fysieke culturele infrastructuur

Dit omvat een investeringsagenda van een breed scala aan projecten die voor de ontwikkeling van stad en regio van belang zijn. Deze projecten dragen mede bij aan de ambitie Maastricht Culturele Hoofdstad 2018, maar kennen een duurzamer karakter. Het schaalniveau is Zuid-Limburg, zoals dat is vastgelegd in het besluit van de gemeenteraad Culturele Carrières van maart 2008.

3 Versterken cultureel programma

Dit omvat het reguliere cultuur- en evenementenbeleid. Deze projecten dragen mede bij aan de ambitie Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa, maar kennen een duurzamer karakter. Het schaalniveau is de stad, zoals dat is vastgelegd in het besluit van de gemeenteraad Culturele Carrières van maart 2008.

In het raadsvoorstel van 24 november 2009 worden de motieven van Maastricht kernachtig beschreven. Maastricht wil Culturele Hoofdstad van Europa worden om:

- de stad en de regio een sterker Europees en cultureel profiel te geven;
- de werkgelegenheid in de regio te vergroten;
- meer internationale bezoekers te trekken die meer bestedingen tot gevolg hebben.

Voor Maastricht staat voorop dat de keuze om Culturele Hoofdstad te willen worden een blijvend en duurzaam positief effect moet hebben op de economische structuur en de positionering van de stad als een internationale cultuurstad van Europese allure. Hiertoe worden in een periode van 10 jaar niet alleen stappen gezet om de titel binnen te halen. Het streven is ook een structurele verbetering van het (internationale) cultuuraanbod te bereiken, het (EU)regionale productieklimaat te versterken en een grotere participatie van culturele productie- en kennisinstellingen in internationale samenwerking te bewerkstelligen. Een sterke samenwerking met steden en provincies binnen de Maastricht-Aken-Heerlen-Hasselt-Luikregio is hier onderdeel van. Deze ambitie blijft gehandhaafd ook in het geval Maastricht in 2014 niet aangewezen wordt als kandidaat Culturele Hoofdstad 2018.

De artistieke basis voor de kandidatuur van Maastricht is uitgewerkt in de notitie 'Via 2018'³. De doelstellingen van Maastricht worden hierin nogal abstract omschreven. Het is een filosofisch, persoonlijk document waarin wordt gesproken van een expeditie op weg naar een 'nieuwe mentale ruimte'. Om een indruk te krijgen van de toon en inhoud van de nota volgt hieronder een passage uit het raadsvoorstel (24 november 2009) waarin wordt ingegaan op 'Via 2018'. Het document is ook voorgelegd en gepresenteerd aan de 11 partners en de verschillende culturele netwerken in de betreffende steden. De rekenkamer is van mening dat dit uitgebreide citaat een goede illustratie is van het hoge ambitieniveau van de trekkers van de kandidaatstelling.

³ Via 2018, juli 2009, geschreven door Guido Wevers, artistiek leider. Op 5 oktober 2009 besproken met de commissie BW.



"Met Culturele Hoofdstad van Europa 2018 als instrument kan de mentale slag, het openbreken van het denken, gerealiseerd worden en worden voorwaarden gecreëerd waarmee de noodzakelijke economische en sociale transformatie ingebed wordt in een dynamisch cultureel klimaat. 'Via 2018' kan er een nieuwe mentale ruimte geschapen worden, in het besef dat in een veranderende samenleving ieder zijn legitieme plaats moet kunnen innemen en ieder zijn zelfvervulling moet kunnen vinden. 'Via 2018' is een ontdekkingsreis, een expeditie, om in samenhang met een nieuwe economische vitaliteit in dit gebied, een nieuwe culturele vitaliteit te ontwikkelen. Een culturele vitaliteit die een sociale en maatschappelijke vitaliteit aanjaagt. De mentale ruimte die ontstaat is er voor alle burgers in dit gebied en tegelijkertijd is die nieuwe mentale ruimte het aanbod aan Europa!

Als een rode draad wordt in de expeditie 'Via 2018' voor een aanpak gekozen die 'nieuwe mentale ruimte' schept. Er worden onderzoeksprojecten geëntameerd, denkmomenten, debatmomenten en momenten van reflectie waarin de 'bestaande mentale ruimte' doorgelicht wordt. Er wordt een keten van verhaal- en beeldmomenten geïnstalleerd waarin de kritische reflecties benut worden als vraagstelling voor concrete kunstprojecten. Een zoektocht naar beelden en verhalen. Tegelijkertijd wordt er geïnvesteerd in bestaande platforms, instellingen en activiteiten, worden bestaande hiaten in het culturele veld ingevuld en worden internationale kunstenaars verleid om zich tot dit gebied, tot de in de expeditie 'Via 2018' geformuleerde vraagstelling, te verhouden. De resultaten van de expeditie 'Via 2018' worden zichtbaar gemaakt in een cultureel raster. Een raster dat voortbouwend en doorontwikkeld op reeds bestaande activiteiten om de anderhalve maand een sterk uitgetekend cultureel moment in de Euregio oplevert. Een zichtbaarheid die ook elders in Europa in de vorm van 'Echo's' moet weerklinken. Hiertoe worden netwerken en samenwerkingsrelaties ontwikkeld met Europese steden die eveneens op een breuklijn van verschillende culturele liggen."

De doelstellingen van de kandidatuur zijn in algemene termen beschreven. De hiervoor genoemde argumenten die in meer of mindere mate bij alle kandidaat-steden een rol spelen zijn door Maastricht nog niet expliciet overgenomen en vertaald in concrete doelstellingen. Onduidelijk is wanneer het project in de ogen van Maastricht is geslaagd. De indruk wordt gewekt dat alleen al het meedoen aan de kandidaatstelling tot belangrijke resultaten leidt, ook als de kandidatuur wordt misgelopen. Welke resultaten concreet worden beoogd blijft onduidelijk.

5.5 Samenwerking in Euregio-verband

Eén van de troeven van Maastricht is de internationale samenwerking binnen de Euregio Maas-Rijn. Maastricht is formeel gesproken de kandidaat-stad, maar betreft de partners bij de kandidaatstelling. Het betreft de steden Aken, Hasselt, Heerlen, Luik, Sittard-Geleen en de regio's Provincie Nederlands Limburg, Provincie Belgisch Limburg, Provincie Luik, Regio Aken en de Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (Regio Eupen/Sankt-Vith). De wethouder cultuur van de gemeente Maastricht heeft samen met zijn ambtelijk adviseurs veel energie gestoken in het verkrijgen van bestuurlijke steun van de partners in de regio. Diverse bezoeken zijn gebracht om de voordelen voor de totale Euregio van het verkrijgen van de titel Culturele Hoofdstad van Europa te benadrukken. Maastricht is erin geslaagd, anders dan bij het coffeeshopbeleid, om alle overheden in de Euregio Maas-Rijn bij het project te betrekken. De ambitie om via culturele investeringen de regio te versterken wordt door alle partners gedeeld.



De overheden hebben een Ambitiestatement ondertekend⁴ waarin, in het kader van de kandidatuur voor Culturele Hoofdstad van Europa 2018, de wens wordt uitgesproken om samen te werken in het formuleren van een gezamenlijke ambitie, het opzetten van een organisatie, het financieren van het proces, het maken van een bidbook en uiteindelijk het realiseren van de Culturele Hoofdstad van Europa in 2018.

Voorafgaand aan de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst (Ambitiestatement) hebben er op 11 mei 2007 en 25 april 2009 gezamenlijke gemeenteraadsvergaderingen plaatsgevonden, waarin is gesproken over de ambitie en de aanpak om Maastricht als Culturele Hoofdstad van Europa te kandideren. De overheden gaan verder dan alleen hun steun uit te spreken, er is ook sprake van het voornemen te komen tot een gezamenlijke programmering en financiering (zie Ambitiestatement), zonder dat deze overigens concreet zijn gemaakt. Het voornemen is om in de loop van 2010 een gezamenlijke stichting op te richten. Doel van de stichting is allereerst het opstellen van een bidbook en de daarbij behorende communicatie- en lobbyactiviteiten. In een later stadium gaat de stichting zich bezighouden met de organisatie en de programmering van het evenement in 2018. In de geschiedenis van de Euregio Maas-Rijn hebben de overheden zich nog niet eerder gevonden in een samenwerking met de intensiteit en breedte zoals die beoogd wordt bij de kandidaatstelling van Maastricht voor Culturele Hoofdstad Europa 2018.

De Euregionale samenwerking is, in de fase tot het oprichten van een gezamenlijke stichting, op bestuurlijk en ambtelijk niveau verankerd in een Stuurgroep en een Werkgroep. De kandidatuur van Maastricht/Euregio is op de agenda's van deze gremia als prioritair thema benoemd.

Aardig detail in de werkwijze is dat de afspraak is gemaakt tijdens bijeenkomsten de eigen taal te gebruiken en alleen de formele documenten te vertalen. De voorzitter van de Raad van Toezicht van de stichting die zich met het bidbook gaat bezighouden (en tevens oud-burgemeester van de stad Aken) spreekt overigens zeven talen.

5.6 Het tijdpad

De kandidaatstelling is een ingewikkeld en langdurig proces. In Maastricht is het volgende pad uitgezet:

| Fase | Activiteiten | Tijdstip |
|------------------------------------|---|------------------|
| Fase 1: Oriëntatie en haalbaarheid | Uitvoeren onderzoek naar de haalbaarheid | 2007 |
| | Gezamenlijke gemeenteraadsvergadering Maastricht, Aken, Luik, Hasselt en Heerlen over ambities Culturele Hoofdstad. | 11 mei 2007 |
| Fase 2: Verkenning | Uitvoeren onderzoek naar nut en noodzaak, organisatorische en financiële aspecten, de culturele en economische effecten en het proces van kandidaatstelling. | 2008 |
| | Besluit door de gemeenteraad van Maastricht om het proces van kandidaatstelling in gang te zetten. De totale investering wordt geraamd op € 100 miljoen. voor de periode 2009-2018. | 16 december 2008 |

⁴ 25 november 2009. De regio Aken heeft in een aparte steunverklaring haar steun uitgesproken voor de kandidaatstelling. Deze is 7 juli 2010 ondertekend.



| | | |
|-----------------------|---|------------------|
| Fase 3: Voorbereiding | Vormgeven van de samenwerking met de Euregionale partners. Diverse bilaterale en gezamenlijke bijeenkomsten waarin de ambities en de aanpak van de kandidaatstelling worden besproken. | 2009 |
| | Uitvoeren onderzoek (SWOT-analyse) kandidaatstelling Maastricht. | 2009 |
| | Gezamenlijke gemeenteraadsvergadering Maastricht, Aken, Luik, Hasselt, Heerlen en Sittard-Geleen over ambities Culturele Hoofdstad. | 25 april 2009 |
| | Aanstellen Guido Wevers als artistiek leider 2009-2010. Hij maakt het artistiek plan Maastricht Culturele Hoofdstad 'Via 2018' | juli 2009 |
| | Opstellen Ambitiestatement waarin de partners afspraken vastleggen over de gezamenlijke ambitie, de organisatiestructuur en het financiële kader. | november 2009 |
| | Benoemen van de heer dr. J. Linden als onafhankelijk voorzitter van de Raad van Toezicht van de stichting. | oktober 2009 |
| | Besluit door de gemeenteraad: <ul style="list-style-type: none"> • akkoord met samenwerkingsovereenkomst Ambitiestatement • akkoord met oprichten stichting Maastricht Culturele Hoofdstad Europa 2018 en benoemen van de heer dr. J. Linden als onafhankelijke voorzitter van de RvT | 15 december 2009 |
| Fase 4: Maken Bidbook | O.a. oprichten stichting Maastricht Culturele Hoofdstad Europa 2018 | 2010-2012 |
| Fase 5: Selectie | Verdieping bidbook in interactief proces met Europese jury | 2012-2014 |
| Fase 6: Uitwerking | Na binnenhalen kandidatuur wordt gewerkt aan definitieve programma, de financiering, de organisatie en internationale marketing en communicatie | 2014-2018 |
| Fase 7: Realisatie | | 2018 |

Het rekenkameronderzoek strekt zich uit tot en met de Voorbereidingsfase (fase 3).

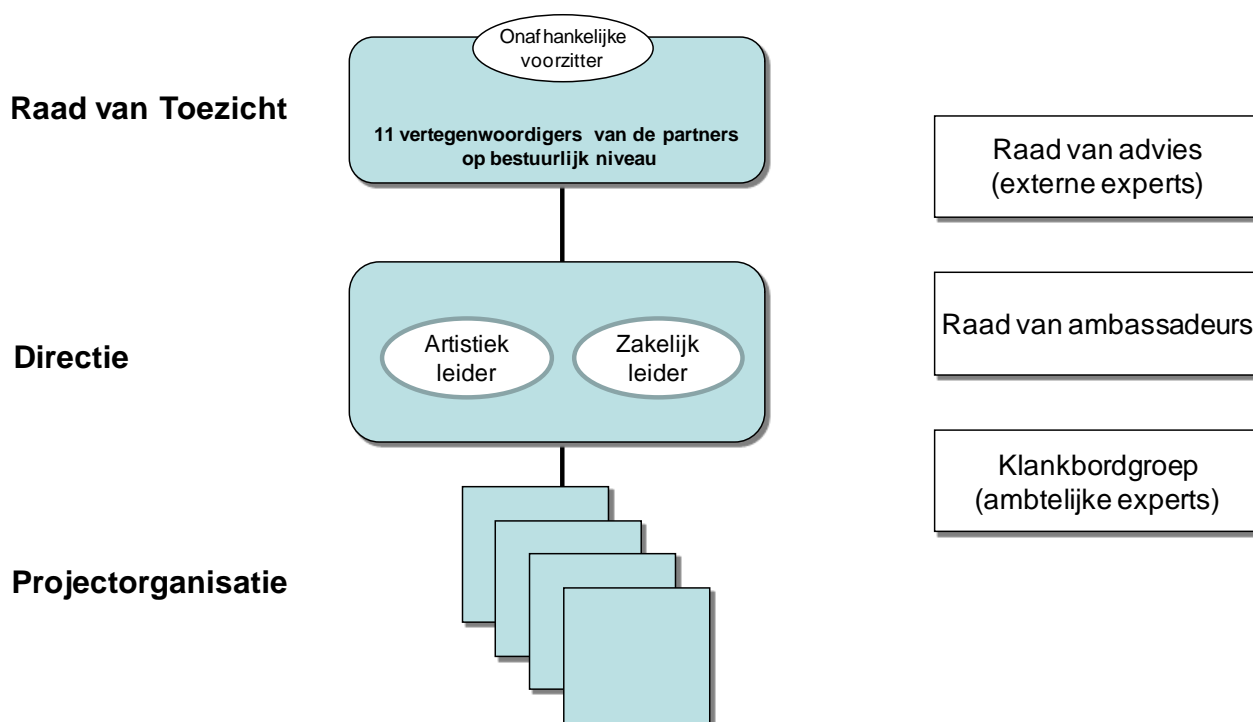
5.7 De projectorganisatie

Vanuit de gemeentelijke organisatie (ambtelijk opdrachtgever directeur SCZ, opdrachtnemer OntwikkelingsBedrijf) is in 2007 een projectteam ingericht, dat tot 1 januari 2010 bestond uit een projectmanager (eerst 20 uur per week), een projectleider communicatie (40 uur per week), een projectleider partners/Euregio (24 uur per week) en een projectmedewerker (22 uur per week). Het gaat dus om minimaal 2,5 formatieplaatsen die vanuit de gemeente Maastricht in de periode 2007-2009 in dit project zijn geïnvesteerd.



De keuze is gemaakt de aansturing en de uitvoering van de werkzaamheden buiten de gemeente Maastricht te organiseren. Het opstellen van het bidbook en het lobbyen en communiceren voor het binnenhalen van de kandidatuur worden opgedragen aan de stichting Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa 2018. Deze stichting heeft in eerste instantie een horizon tot 2012, het jaar waarin de gemeenteraad van Maastricht beslist over het stellen van de kandidatuur en het indienen van het bidbook. In dat geval zal de stichting vanaf 2012 als taken krijgen de organisatie en de programmering van het evenement in 2018 en de daarbij behorende communicatie- en marketingactiviteiten.

Deze stichting zal binnenkort door de elf samenwerkingspartners worden opgericht. De structuur van de stichting ziet er als volgt uit⁵:



Bij de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de Raad van Toezicht en directie zal de Code Cultural Governance⁶ worden gehanteerd. Deze in de Nederlandse cultuursector beproefde standaard heeft tot doel het bevorderen van 'good governance' in de culturele sector en het gebruik wordt aanbevolen door het Ministerie van OCW. De Code gaat over goed bestuur, adequaat toezicht en transparante verantwoording. De verdeling van taken en bevoegdheden is vastgelegd in de statuten van de stichting⁷.

⁵ Sheetpresentatie 25 februari 2010, nadere uitwerking van structuur zoals beschreven in Raadsvoorstel van 24 november 2009. De structuur is vervolgens vereenvoudigd. In het raadsvoorstel is naast een RvT en directie ook nog sprake van een Raad van Bestuur.

⁶ www.culturalgovernance.nl

⁷ Concept-statuten 22 februari 2010.



De Raad van Toezicht bestaat uit elf leden. De leden zijn bestuurlijk vertegenwoordiger van de partners. Als onafhankelijk voorzitter van de Raad van Toezicht is de heer dr. J. Linden, oud-burgemeester van Aken, benoemd. Een punt van discussie was het aantal directieleden. In de conceptstatuten wordt gesproken van een directie die uit drie leden bestaat: een voorzitter, een zakelijk bestuurder en een artistiek bestuurder. Inmiddels is de keuze gemaakt dat, gelet op de activiteiten van de stichting, de gewenste transparantie en slagvaardigheid en beperking van de organisatiekosten een tweehoofdige directie, van wie één de eindverantwoordelijkheid draagt, een betere optie is. Op 5 juni 2010 is in landelijke en regionale dagbladen een advertentie geplaatst waarin een algemeen directeur en een artistiek directeur voor de stichting worden gezocht.

Naast de Raad van Toezicht en de directie worden er nog twee gremia ingesteld. Een Raad van Ambassadeurs die bestaat uit leden met een internationale achtergrond die beschikken over kennis van het politieke en/of culturele veld. Van de ambassadeurs wordt verwacht dat zij externe relaties aangaan en onderhouden die de kansen van Maastricht verhogen. De stichting kent tot slot nog een Raad van Advies die bestaat uit inhoudelijk experts. De Raad van Advies geeft de Raad van Toezicht en directie gevraagd en ongevraagd advies.

De Raad van Ambassadeurs en de Raad van Advies hebben geen statutaire bevoegdheden.

In de conceptstatuten van de stichting zijn geen bepalingen opgenomen hoe Maastricht en de andere partners hun vertegenwoordigende organen bij de activiteiten van de stichting betrekken. Over de relatie tussen de stichting en de gemeenteraad van Maastricht wordt in de statuten niets gezegd.

De taken en verantwoordelijkheden zijn binnen de stichting als volgt verdeeld⁸:

Raad van Toezicht:

- de RvT bestaat uit elf personen, onder wie de voorzitter;
- de elf leden zijn bestuurlijk vertegenwoordiger van de oprichters en hebben qualitate qua zitting in de RvT. De bestuurlijk vertegenwoordigers kunnen niet de functie van voorzitter vervullen;
- de onafhankelijk voorzitter wordt in functie benoemd door de RvT op basis van een profielschets;
- de RvT houdt toezicht op de algemene gang van zaken in de stichting en het beleid van het bestuur (directie). De RvT staat het bestuur met advies terzijde;
- de RvT kan zich laten ondersteunen door een door de RvT te benoemen ambtelijk secretaris. Dit kan een bestuurder van de stichting zijn.

⁸ Concept-statuten 22 februari 2010.



Bestuur (directie):

- het bestuur bestaat uit drie personen te weten een voorzitter, een artistiek bestuurder en een zakelijk bestuurder;⁹
- bestuursleden van de stichting mogen geen bestuurder zijn noch politiek verbonden zijn aan de oprichters van de stichting;
- de bestuurders worden benoemd door de RvT, op basis van een profielschets (geen voordracht van de oprichters);
- het bestuur is belast met het besturen van de stichting onder toezicht van de RvT;
- het bestuur stelt o.a. het financiële en artistieke beleid vast en draagt zorg voor de uitvoering daarvan (na voorafgaande goedkeuring van de RvT);
- het bestuur stelt het bidboek vast en draagt zorg voor uitvoering (na voorafgaande goedkeuring van de RvT);
- het bestuur voorziet de RvT gevraagd en ongevraagd en tijdig van alle informatie die nodig is voor een goede taakvervulling door de RvT;
- het bestuur is bevoegd de leden van de Raad van Ambassadeurs en Raad van Advies te benoemen.

5.8 De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van het project. In april 2008 werden de raadscommissies Breed Welzijn, ESZ en SO voor de eerste keer uitgebreid ingelicht op basis van een powerpoint-presentatie. Daarna zijn in de Commissie Breed Welzijn zogenaamde Midterm reviews toegelicht en besproken.

Dit is gebeurd op:

- 9 juni 2008 (ook Commissie ESZ, Verkenningsfase);
- 8 juni 2009 (Vorbereidingsfase).

Daarnaast is de commissie Breed Welzijn op 5 oktober 2009 geïnformeerd over de stand van zaken van de Euregionale samenwerking en is het artistieke plan 'Via 2018' besproken.

De gemeenteraad heeft aan de hand van raadsvoorstellen besluiten genomen op de volgende momenten:

- 16 december 2008 (starten met proces kandidaatstelling, nadrukkelijk in Euregionale context);
- 15 december 2009 (instemmen met samenwerkingsovereenkomst (Ambitiestatement), oprichten stichting MCH 2018 en benoemen van de heer dr. J. Linden als onafhankelijke voorzitter van de RvT van de stichting).

⁹ Besloten is het bestuur uit twee leden te laten bestaan: een algemeen directeur en een artistiek directeur.



In december 2008 legt het college de raad de volgende beslispunten voor:

Voorgesteld wordt, gelet op de beleidsmatige oriëntatie van de gemeente Maastricht op de ontwikkeling van Maastricht als een Cultuurstad en een Europese stad, de effecten op cultureel, maatschappelijk en economisch gebied, de gewenste vitaliteit en dynamiek van stad en regio, alsmede vanwege de versterking van de Euregionale samenwerking:

- 1. een proces in gang te zetten gericht op de kandidaatstelling, het verkrijgen van de titel en de realisatie van Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa in 2018;*
- 2. dit proces te koppelen aan een hechte partnership met de Euregionale overheden, en in eerste aanleg te komen tot overeenstemming met Aken, Hasselt, Heerlen, Luik, Sittard-Geleen, Belgisch Limburg, Nederlands Limburg, en de provincie Luik op het gebied van een gezamenlijke ambitie, organisatiestructuur en financiën;*
- 3. de samenwerkingsovereenkomst op het gebied van cultuur met de Malta Council for the Arts (bijlage 1) vast te stellen, en de uitvoering daarvan onderdeel te maken van het proces;*
- 4. als uitgangspunt voor dit proces de ambitie te hanteren om tot een kwalitatief hoogwaardige kandidatuur te komen en dit in te richten als een enerverend en katalyserend proces. Een proces dat de verbeeldingskracht van jong en oud zal aanspreken, inspireert tot onorthodox denken door instellingen en bedrijven, en het verkennen van nieuwe culturele horizons en identiteiten stimuleert;*
- 5. de investering voor deze ambitie vooralsnog te ramen op € 100 miljoen in de periode 2009-2018, welke kosten in een te ontwikkelen en door de gemeenteraad goed te keuren verdeelsleutel door Rijksoverheid, Provincies, Gemeenten, Europese Unie en private partners gedeeld zullen worden.*

Tijdens de raadsbehandeling blijkt dat de meeste fracties de plannen voor Maastricht Culturele Hoofdstad steunen. Wel zijn er vragen uit de raad over de financiële onderbouwing van de plannen. Met name de VVD vraagt om meer inzicht in de verhouding tussen kosten en baten en om zekerheid dat de partners ook daadwerkelijk bijdragen. De VVD geeft bovendien aan in zijn algemeenheid niet akkoord te kunnen gaan met raadsstukken waarin niet expliciet de voorziene dekking is opgenomen. Verder is er onduidelijkheid bij sommige fracties over de vraag wat de status is van het voorgelegde besluit, en met name de daarin genoemde raming van de kosten van € 100 miljoen. Ook wordt er gevraagd naar de beloofde analyse van de ervaringen van andere steden. Uiteindelijk stemmen alle fracties, met uitzondering van de VVD, in met bovengenoemde beslispunten.

In december 2009 legt het college opnieuw een besluit voor aan de raad. De raad wordt verzocht akkoord te gaan met:

- 1. de samenwerkingsovereenkomst Ambitiestatement voor de kandidatuur Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa 2018 door Maastricht & de Euregio Maas-Rijn;*
- 2. hiertoe, samen met de partners in de Euregio, het oprichten van de stichting Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa 2018;*
- 3. de benoeming van de heer dr. J. Linden, als onafhankelijk voorzitter van de Raad van Toezicht van de stichting Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa 2018.*



Ook in 2009 staat de meerderheid van de raad achter de voorstellen. Tijdens de voorafgaande commissiebehandeling wordt uitgebreid gediscussieerd over de financiële consequenties van het voorliggende besluit. Tijdens de plenaire behandeling op 16 december 2009 wordt duidelijk dat de VVD de zorg over onvoldoende financiële onderbouwing vertaalt in een stem tegen de plannen voor Maastricht Culturele Hoofdstad. Ook de SP en de LPM, en in mindere mate D66, hebben op dit punt bezwaren. Net als een jaar eerder wordt er gemopperd dat onduidelijk is of en wanneer de raad nog kan beslissen om de kandidatuur in te trekken. Uiteindelijk wordt het voorstel met ruime meerderheid aangenomen, met een tegenstem van VVD, SP en LPM.

5.9 Coalitieakkoord 2010-2014

Het streven van Maastricht om in 2018 Culturele Hoofdstad van Europa te worden, wordt in het nieuwe coalitieakkoord 2010-2014 bevestigd. Maastricht Culturele Hoofdstad wordt gezien als een grote uitdaging in deze periode. De kandidaatstelling is een belangrijk vehikel om van Maastricht een cultuurstad te maken. Het coalitieakkoord zegt het volgende over Maastricht Culturele Hoofdstad 2018:

"Om succesvol te kandideren voor MCH2018 moeten we ervoor zorgen dat:

- er een breed draagvlak ontstaat bij de bevolking, amateurs, professionals, ambtenaren en bedrijven;*
- er een adequate culturele infrastructuur uitgebouwd wordt in stad en (Eu)regio;*
- er een volwaardig klimaat voor een cultureel debat in de stad en (Eu)regio ontstaat;*
- Maastricht gekend wordt door zijn effectieve culturele carrières.*

Het project Timmerfabriek zal worden gerealiseerd. Wel zullen de functies binnen dit project en daardoor de hoogte van de met dit project gemoeide investeringen op korte termijn worden heroverwogen. Bovendien zal het risico op negatieve exploitatieresultaten grondig worden herijkt. Ook voor het project Maastricht Culturele Hoofdstad 2018 is waakzaamheid geboden met betrekking tot de daarmee gemoeide financiële middelen."

5.10 De financiële kaders

In het Raadsvoorstel van november 2009 worden de financiële kaders voor de (kandidatuur) Culturele Hoofdstad van Europa uit de doeken gedaan. Het zijn indicatieve ramingen gebaseerd op onderzoek bij andere Culturele Hoofdsteden¹⁰. De zeer globale ramingen zijn door de gemeenteraad van Maastricht overgenomen (16 december 2008). In eerdere formele stukken over het project die de raad zijn aangeboden worden andere bedragen genoemd en worden verschillende posten anders beschreven en samengesteld. De rekenkamer vermeldt de cijfers zoals die zijn gepresenteerd in het meest recente raadsvoorstel. Overigens worden de 'bewegingen' in de cijfers niet toegelicht. De rekenkamer vermoedt dat dit te maken heeft met verschillende methoden van kostenramingen en vooral met het verschil in de mate van detaillering en nauwkeurigheid in de ramingen.

¹⁰ Er is ambtelijk onderzoek gedaan naar de omvang en de financiering van de budgetten van de Culturele Hoofdsteden in de afgelopen 15 jaar. De bandbreedte is groot, maar het blijkt dat de succesvolle culturele hoofdsteden werkten met budgetten van rond de € 100 mln. Als indicatie is dit bedrag in een raadsvoorstel opgenomen en (als horizon) niet meer ter discussie gesteld. Een rapportage van dit onderzoek is niet in het dossier aangetroffen.



De begroting¹¹ ziet er als volgt uit:

| Post | Bedrag | Periode |
|---|---|-----------|
| Vorbereiding Bidbook (o.a. projectorganisatie, marketing, communicatie, lobby en cultuurimpuls) | € 8 miljoen (incl. proceskosten € 400.000,- in 2009 en € 2,8 miljoen voor de periode 2010-2012) | 2007-2012 |
| Lobby en communicatie tot 2014 en daarna voorbereiding programma 2018 | € 12 miljoen | 2012-2018 |
| Culturele programmering 2018 | € 50 miljoen Kernprogramma (programma in opdracht van de stichting MCH) € 30 miljoen Liaisonprogramma (programma in afstemming met stichting MCH, op initiatief van en door derden gerealiseerd) Programma 60% Marketing/communicatie 25% Organisatie 15% | 2017-2018 |
| Investeringen in fysieke (culturele) infrastructuur | Niet geraamd | |
| Totaal | € 100 miljoen | |

Voor de voorbereidende fase zijn de kosten van € 8 miljoen uitgesplitst in € 4,8 miljoen voor een zichtbare inhoudelijke impuls (in de jaren 2010 t/m 2012) aan de ambitie om Culturele Hoofdstad te worden, € 400.000,- proceskosten 2009 en € 2,8 miljoen voor de projectorganisatie (personele bezetting, onderzoeken, lobby, marketing en communicatie) in de periode 2010-2012. De kosten van de projectorganisatie 2010-2012 worden als volgt gedekt:

¹¹ Raadsvoorstel 24 november 2009.



| Financiering | Regio | MAHHL+ | Regio totaal |
|---|------------------|--|--------------------|
| Provincie NL-L | 200.000,= | | |
| Maastricht Sittard-Geleen Heerlen | | 373.000,= 185.000,= 96.000,= 92.000,= | 573.000,= |
| Provincie B-L | 170.000,= | | |
| Hasselt | | 30.000,= | 200.000,= |
| Provincie Luik | 170.000,= | | |
| Luik | | 90.000,= | 260.000,= |
| DG v B | 17.000,= | | 17.000,= |
| Regio Aken | 230.000,= | | |
| Aken | | 120.000,= | 350.000,= |
| Totaal partners | 787.000,= | 613.000,= | 1.400.000,= |
| EU Interreg bijdrage | | | 1.400.000,= |
| Totaal | | | 2.800.000,= |

Maastricht doet het volgende voorstel voor de dekking van de totale kosten:

| Kostenpost | Dekking | Door wie? |
|---|-------------------------------------|---|
| Kosten projectorganisatie, inclusief communicatie en lobby (stichting MCH) tot 2012 | Verdeelsleutel Interreg-subsidie | € 400.000,= door gemeente Maastricht (2009) € 1,4 miljoen door alle partners (waarvan € 185.000,= door Maastricht, voor een periode van 3 jaar) € 1,4 miljoen Interreg subsidie ¹² |
| Onafhankelijk voorzitter RvT | Gemeente Maastricht | € 90.000,= voor een periode van |

¹² Interreg-subsidie is gevraagd voor de organisatie en projectmanagement, Euregionale communicatie en voor 4 pilots (evenementen). Op 11 juni 2010 is de aangevraagde subsidie formeel toegekend.



| | | drie jaar |
|--|---|--|
| Programmakosten (Cultuurimpuls, Kernprogramma en Liaisonprogramma) | Verdeelsleutel (behalve Liaisonprogramma, dit is inspanningsverplichting van partners waar programma zich afspeelt) | Alle partners Europese Unie Private bijdragen (In Maastricht zijn additionele middelen voor instellingen en evenementen al verwerkt in cultuurbegroting tot en met 2012, extra middelen zijn bedoeld voor programmatische bijdrage aan project MCH2018 ¹³ . Verder zijn er in Maastricht geen extra middelen voor programmering beschikbaar) |
| Noodzakelijke aanpassingen culturele, vervoers- en toeristische infrastructuur | Niet geraamd in Raadsvoorstel | Elke partner afzonderlijk |

In de ambtelijke reactie op onze Nota van bevindingen (2 juli 2010) geeft de gemeente aan dat in de periode 2009-2012 naast bovenstaande bijdragen per jaar ongeveer € 300.000,- besteed wordt aan ambtelijke ondersteuning van het project. Dit bedrag is lager dan de begrote € 400.000,- per jaar.

De ambtelijke reactie op de Nota van bevindingen bevat een tweede belangrijke aanvulling op het genoemde raadsvoorstel van 24 november 2009. Het betreft de dekking van de programmakosten (cultuurimpuls genoemd) in de periode 2010-2012. De programmakosten van € 4,8 miljoen worden voor 50% gefinancierd door de provincie Limburg en worden voor 50% binnen de bestaande budgetten van de gemeente Maastricht (afdeling cultuur) opgevangen. De provincie heeft de investering in de programmatische pijler van € 2,4 miljoen toegezegd.

Een aantal zaken valt op in dit financieringsvoorstel:

- de geraamde kosten van de voorbereidingsfase (2007-2012) bedragen € 8 miljoen. Er is slechts een dekking voorzien van € 3,2 miljoen, aangebracht door de gemeente Maastricht, de partners en een subsidie in het kader van Interreg. Waaraan de overige kosten (€ 4,8 miljoen) van deze fase besteed worden, vermeldt het Raadsvoorstel van november 2009 niet. In de ambtelijke reactie op de Nota van bevindingen wordt echter gesteld dat deze kosten door de gemeente Maastricht (via de bestaande budgetten van de afdeling cultuur) en de provincie Limburg worden gedragen;
- de afspraak tussen de betrokken overheden is (vastgelegd in Ambitiestatement) de kosten van het project te verdelen over de partners aan de hand van een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel moet nog worden ontwikkeld en is dus niet opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst (alleen de intentie om gezamenlijk kosten te delen is opgenomen);

¹³ Hoe groot dit extra bedrag is wordt niet vermeld in het Raadsvoorstel.



- voor de kosten van marketing en communicatie in de periode 2012-2018 (€ 12 miljoen) is geen dekking opgenomen. De kostenraming is niet gespecificeerd;
- de omvang van de extra impuls in de cultuurbegroting van Maastricht (2012) wordt in het Raadsvoorstel november 2009 niet gekwantificeerd. Wel wordt opgemerkt dat er naast deze impuls **geen** middelen beschikbaar zijn voor programmering op weg naar 2014;
- de raming van € 80 miljoen voor de programmering is gebaseerd op de ervaringen van de steden die de laatste jaren Culturele Hoofdstad van Europa zijn geweest. De raming is niet gespecificeerd. Een belangrijk deel van de € 80 miljoen bestaat uit bestaande (cultuur)budgetten van de partners die kunnen worden gelabeld als activiteiten in het kader van de Culturele Hoofdstad. De geraamde € 80 miljoen betreft dus niet uitsluitend extra middelen voor cultuurprogrammering. De mate waarin het budget kan worden opgebouwd uit bestaande cultuurmiddelen van de betrokken steden en provincies is niet aangegeven;
- de programmakosten voor 2018 (€ 80 miljoen) komen niet voor in het dekkingsoverzicht;
- de kosten en dekking van noodzakelijke investeringen in de culturele, vervoers- en toeristische infrastructuur worden zowel in het kosten- als het dekkingsoverzicht buiten beschouwing gelaten. Een voorbeeld van een in Maastricht noodzakelijke investering is die in de Timmerfabriek;
- de extra kosten voor Maastricht bedragen in de periode 2010-2012 slechts € 275.000,-. Daarnaast besteedt de gemeente Maastricht in de periode 2010-2012 jaarlijks een bedrag van € 300.000,- aan ambtelijke ondersteuning van het project. De begrote kosten van ambtelijke ondersteuning zijn niet in het raadsvoorstel 2009 opgenomen.



6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Vooraf

De gemeente Maastricht heeft de keuze gemaakt om van de kandidatuur voor Culturele Hoofdstad van Europa 2018 een speerpunt van beleid te maken. De rekenkamer heeft geen oordeel over de juistheid en de realiteitswaarde van deze keuze. De rekenkamer realiseert zich dat de kandidaatstelling van Maastricht als Culturele Hoofdstad van Europa in 2018 een uniek en complex proces is. Er is geen blauwdruk beschikbaar, de horizon ligt ver weg en vele partijen hebben belangen en verwachtingen. Op dit moment bestaan veel onzekerheden over de inhoud van de programmering, de opbrengsten voor de stad en de regio, de kosten en de dekking. De verwachting van Maastricht is dat veel van deze onzekerheden zullen zijn weggenomen in het bidbook. Op basis van het bidbook zal de gemeenteraad bepalen of zij goedkeuring geeft aan de definitieve kandidaatstelling van Maastricht. Op dat moment zijn aan de kandidatuur financiële verplichtingen verbonden. De rekenkamer wil met dit onderzoek de gemeenteraad van Maastricht een handvat bieden bij zijn toezichthoudende rol tijdens de voorbereiding van de kandidaatstelling (maken van het bidbook).

De rekenkamer is onder de indruk van de ambitie en het doorzettingsvermogen van de gemeente Maastricht (bestuurlijk en ambtelijk) bij de ontwikkeling en de start van dit complexe project. Het belang van het verwerven van de kandidatuur Culturele Hoofdstad voor de aantrekkingskracht en de economische vitaliteit van Maastricht en de regio heeft bij de gemeente steeds voorop gestaan bij de zoektocht naar draagvlak bij de gemeenteraad, de culturele organisaties en de bestuurders en de raden in de omliggende Euregio. Dat dit (internationale) draagvlak in deze fase van het proces is gerealiseerd en een formele basis heeft gekregen mag een prestatie worden genoemd.

6.2 Conclusies

De rekenkamer komt op basis van de analyse van de documenten en de gevoerde gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente Maastricht tot een aantal conclusies. Het geformuleerde normenkader vormt hierbij de leidraad.

Norm: de politiek / bestuurlijke keuze tot kandidaatstelling Culturele Hoofdstad 2018 past binnen de geformuleerde beleidskaders voor het cultuurbeleid en stads promotiebeleid van de gemeente Maastricht.

De kandidaatstelling past binnen de geformuleerde beleidskaders van de gemeente Maastricht. Cultuur is aangewezen als één van de drie dragende thema's die de stad aantrekkelijk moeten maken voor de eigen burgers en bezoekers en die het vestigingsklimaat moet verbeteren. De Euregionale aanpak van het project past eveneens in het beleid van Maastricht om zich als internationale stad te manifesteren. Het project Culturele Hoofdstad is verankerd in de strategie en het beleid van de gemeente Maastricht. In het collegeakkoord is de ambitie om Culturele Hoofdstad te worden opnieuw bevestigd.

De ambities van de gemeente Maastricht zijn groot en reiken ver maar de vertaling in concrete doelstellingen moet nog plaatsvinden. De wijze waarop de gemeente in raadsvoorstellen en presentaties tot dusver communiceert over de invulling en de potentiële opbrengsten van de kandidaatstelling brengt met zich mee dat er vele, verschillende beelden en verwachtingen zullen bestaan bij de diverse betrokken partijen. De rekenkamer sluit niet uit dat dit ook binnen de gemeenteraad het geval is.



Norm: de aanpak bevat concrete realistische doelstellingen, mijlpalen en een heldere financiële onderbouwing.

Het doel van het project is natuurlijk om de kandidatuur te verzilveren en in 2018 Culturele Hoofdstad van Europa te zijn. De weg daarheen is lang en is onderverdeeld in zeven fasen. De eerste drie fasen (tot en met 2012) zijn meer in detail uitgewerkt. De activiteiten worden benoemd en de mijlpalen zijn aangegeven. De belangrijkste mijlpalen in deze periode zijn de samenwerkingsovereenkomst tussen de elf partners, de oprichting van de stichting Maastricht Culturele Hoofdstad 2018 en het bidbook.

De financiële onderbouwing van de activiteiten in de periode tot en met het indienen van het bidbook (eind 2012) is globaal. Een uitzondering hierop vormt de begroting van de projectkosten (€ 2,8 miljoen voor de periode 2010-2012). Deze is in detail uitgewerkt. De bijdragen van de elf partners (in totaal € 1,4 miljoen in 2010-2012) zijn bepaald en hard. Voor dekking van de overige 50% van de kosten is een beroep gedaan op Europese subsidie in het kader van het Interreg-programma. Deze subsidie is 11 juni 2010 formeel toegezegd¹⁴.

De dekking van de overige kosten van de voorbereiding van het bidbook (tot eind 2012), te weten € 4,8 miljoen, komt voor rekening van de provincie Limburg en de gemeente Maastricht (elk 50%). Het is onduidelijk welke activiteiten in het kader van deze zogenaamde cultuurimpuls zullen worden verricht. De bedoeling is om met een aansprekende culturele programmering in de periode 2010-2012 de kans te vergroten op het verkrijgen van de titel Culturele Hoofdstad. De provincie Limburg heeft haar bijdrage van € 2,4 miljoen. inmiddels toegezegd. De € 2,4 miljoen die de gemeente Maastricht voor de cultuurimpuls beschikbaar zal stellen betreft geen nieuwe fondsen. De middelen zullen gezocht worden in de bestaande cultuurbudgetten. Hoe deze herallocatie (welke activiteiten worden geschrapt ten gunste van de cultuurimpuls?) zal gaan plaatsvinden is onduidelijk. De onvermijdelijke kortingen op de gemeentelijke cultuurbudgetten als gevolg van o.a. korting op het Gemeentefonds zijn nog niet in de plannen voor de kandidaatstelling Culturele Hoofdstad verwerkt.

Het is niet duidelijk welke resultaten van het project bestendig zijn als in 2014 zou blijken dat Maastricht de kandidatuur misloopt. De indruk bestaat (tussen de regels door in de diverse documenten) dat Maastricht verwacht dat in het geval de kandidatuur wordt misgelopen de stad in de periode tot 2014 toch een forse impuls heeft gekregen voor versterking van het culturele klimaat. Maastricht verwacht dat het vestigingsklimaat en de Euregionale samenwerking worden verbeterd en de toeristische aantrekkingskracht wordt vergroot, ook als Maastricht niet wordt verkozen tot Culturele Hoofdstad. De tot 2014 gemaakte kosten en de opbrengsten in het geval de kandidatuur niet doorgaat worden niet naast elkaar gezet.

¹⁴ Gemeld in ambtelijke reactie op Nota van bevindingen (2 juli 2010).



Norm: er is een realistische inschatting gemaakt van de kans op succes.

Maastricht lijkt optimistisch en acht zich zeer kansrijk om de kandidatuur te verwerven. Op papier (bijvoorbeeld in de Voortgangsrapportages) is geen inschatting van de kans op succes aangetroffen. Maastricht lijkt zich in de uitwerking van de plannen in de aanloop naar het bidbook weinig aan te trekken van de plannen van de concurrenten en een eigen koers te varen. Er is geen concurrentieanalyse gemaakt. In de reactie op de Nota van bevindingen meldt de gemeente dat het adviesbureau Berenschot de opdracht heeft gekregen om een SWOT-analyse van de kandidaatstelling van Maastricht te maken. Onderdeel van de opdracht vormt een analyse van de kansen van de andere kandidaatsteden. Bij het afronden van onderhavig rekenkameronderzoek (augustus 2010) is de studie van Berenschot nog niet gepubliceerd.

Norm: de kosten en baten ('bestendige resultaten') van het project zijn afgezet tegen de kans op succes.

Er is een gedetailleerde begroting gemaakt van de projectkosten en de dekking door de partners tot en met 2012 (€ 2,8 miljoen). Een begroting van de kosten van extra programmering is nog niet gemaakt. Hetzelfde geldt voor de projectkosten na 2012. De opbrengsten van de activiteiten in het kader van de kandidaatstelling en de opbrengsten vanaf het moment dat de kandidatuur is verworven zijn niet geraamd. Wel is in 2008 een globale raming gemaakt van opbrengsten van extra toeristisch en cultureel bezoek (ticketverkoop en andere bestedingen in stad en regio) in een studie uitgevoerd in opdracht van de gemeente Maastricht¹⁵. De gemeente Maastricht erkent¹⁶ dat de causaliteit tussen culturele activiteiten in het kader van de Maastricht Culturele Hoofdstad en de economische effecten niet is aan te geven. Toch wordt de conclusie getrokken dat de investeringen in de kandidaatstelling zullen worden terugverdiend en op langere termijn het perspectief ontstaat dat er winst zal worden gemaakt¹⁷. Dit vermoeden wordt als vaststaand en in de praktijk bewezen feit gepresenteerd door de trekkers van het project. De onderbouwing van deze overtuiging is in de ogen van de rekenkamer mager te noemen.

De begroting van de kosten (hoe globaal ook) is niet in verband gebracht met de kans op succes om de kandidaatstelling binnen te slepen. Niet duidelijk is welke resultaten van de investeringen in de kandidaatstelling overblijven indien in 2014 blijkt dat Maastricht de kandidatuur niet krijgt.

Norm: er is geleerd van ervaringen van andere (kandidaat-)Culturele Hoofdsteden.

Er is een brede oriëntatie geweest op de ervaringen van andere steden die in het verleden Culturele Hoofdstad van Europa zijn geweest. De oriëntatie heeft plaatsgevonden door bestudering van documenten en het bezoeken van een aantal steden. Er is gekeken naar succes- en faalfactoren voor de kandidatuur. Maastricht heeft hiervan onder meer geleerd dat er veel tijd en moeite moeten worden gestoken in het enthousiasmeren en betrekken van de partners in de regio. In de formele stukken die de raad zijn voorgelegd zijn de resultaten van deze vergelijking en de consequenties voor de kandidatuur van Maastricht niet op een systematische en voor de lezer inzichtelijke manier verwerkt.

¹⁵ Economisch effecten onderzoek uitgevoerd door Ecorys (2008).

¹⁶ Raadsvoorstellen 2008 en 2009.

¹⁷ Raadsvoorstel 2008, paragraaf 10.



Norm: de projectorganisatie is helder en bevat een beschrijving van taken, verantwoordelijkheden van elke actor.

In de conceptstatuten van de stichting die de kandidatuur van Maastricht moet voorbereiden zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad van Toezicht en de directie/bestuurder helder beschreven en logisch verdeeld. De code Cultural Governance is hierbij gevolgd. De statuten bevatten geen bepalingen die de relatie tussen de stichting en de gemeenteraad van Maastricht regelen. De relatie tussen de stichting en de partners verloopt volgens de statuten uitsluitend via de bestuurders die vanuit hun functie zitting hebben in de Raad van Toezicht van de stichting.

De structuur van de stichting ziet er logisch uit. Er is een Raad van Toezicht, onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter, die op afstand toezicht houdt op de directie. De directie bestaat uit inhoudelijke experts (geen bestuurders of ambtenaren) en heeft als belangrijkste taak het beleid van de stichting te formuleren en uit te voeren. Naast de stichtingen worden ter ondersteuning 2 gremia ingericht: een Raad van Advies en een Raad van Ambassadeurs die Raad van Toezicht en directie gevraagd en ongevraagd van adviezen kunnen voorzien.

In het raadsvoorstel van november 2009 was nog sprake van een Raad van Bestuur gepositioneerd tussen de Raad van Toezicht en de directie. Deze extra schakel is in de latere stukken geschrapt.

Augustus 2010 is de stichting nog niet formeel opgericht en is er nog geen directie/bestuurder benoemd. De werkzaamheden in het kader van het maken van het bidbook zijn om die reden nog niet in volle gang. In de planning is echter rekening gehouden met een start begin 2010. Het is de rekenkamer niet duidelijk of deze vertraging tot risico's leidt voor het bidbook en, zo ja, hoe de projectorganisatie deze denkt te reduceren.

Norm: er is een realistische risicoparagraaf opgesteld voor het project.

In de diverse raadsstukken is geen analyse aangetroffen van de risico's in de diverse fasen van het project. Om een aantal risico's te noemen: Wat zijn de consequenties als er binnen het consortium verschil van mening ontstaat over de programmering, de kosten en de dekking? Welke risico's loopt Maastricht als de kandidatuur wordt misgelopen? Wat zijn de consequenties van de aanstaande bezuinigingen op de ambities? Wat zijn de bestuurlijke risico's als er door verkiezingen of andere redenen verloop optreedt onder de bestuurlijke trekkers van het project bij de elf betrokken overheden?

In de reactie op de Nota van bevindingen meldt de gemeente dat zij het te vroeg vindt om in deze fase van het project al een risicoanalyse te maken. De financiële betrokkenheid van Maastricht tot en met deze fase (tot en met 2012) wordt bescheiden genoemd. De gemeente acht het pas zinvol een risicoanalyse zoals hier bedoeld te maken zodra de contouren van het bidbook bekend zijn. De rekenkamer vindt juist, gelet op een evenwichtige informatievoorziening van de raad, een risicoanalyse in deze fase van de planontwikkeling op haar plaats. De rekenkamer stelt vast dat de gemeenteraad van Maastricht het college niet om een dergelijke analyse heeft gevraagd.



Norm: de gemeenteraad van Maastricht houdt, voor zover dit past binnen haar kaderstellende en controlerende rol, toezicht op de voortgang, prestaties en risico's rondom de kandidaatstelling.

De gemeenteraad wordt tweemaal per jaar via zogenaamde midterm reviews geïnformeerd over de voortgang van het project. Deze rapportages zijn zeer uitgebreid, maar nogal verhalend (wollig) van toon. Doelen, risico's en financiële aspecten zijn abstract beschreven. De raad wordt daarnaast op hoofdlijnen op de hoogte gehouden van de stand van zaken van het project in de reguliere P&C-cyclus.

De financiële betrokkenheid van de gemeente Maastricht is tot en met 2012 zeer bescheiden te noemen (in totaal € 270.000,-, maar exclusief ambtelijke capaciteit en de € 2,4 miljoen voor de cultuurimpuls) in het perspectief van de geraamde totale kosten van het project. Het gaat hier om een bijdrage aan de projectkosten tot en met 2012. De raad heeft de budgetten hiervoor vastgesteld. Besluitvorming over de veel grotere bedragen die nodig zijn op weg naar 2018 is nog niet aan de orde. De raad heeft hier al wel zijn zorgen over uitgesproken.

Het is nog niet duidelijk hoe de relatie tussen de stichting en de gemeenteraad van Maastricht zal worden geregeld. De statuten van de stichting bevatten geen bepalingen over de manier waarop de raad zal worden geïnformeerd en hoe de raad in staat zal worden gesteld zijn toezichthoudende en kaderstellende rol in te vullen. Ook in de diverse raadsstukken wordt hierover geen duidelijkheid gegeven.

6.3 Aanbevelingen

Het bidbook, waaraan nu gewerkt wordt, zal duidelijk moeten maken hoe Maastricht de titel van Culturele Hoofdstad van Europa denkt waar te maken. Vragen die nu nog openstaan (zoals wat zijn de kosten en opbrengsten in de verschillende fasen, hoe worden deze verdeeld, hoe groot zijn de risico's?) zullen in het bidbook van een antwoord moeten worden voorzien. Op basis van het bidbook zal de gemeenteraad bepalen of zij goedkeuring geeft aan de definitieve kandidaatstelling van Maastricht.

De aanbevelingen die de rekenkamer hier op basis van de voorgaande conclusies formuleert richten zich op de periode tot afronding van het bidbook. De rekenkamer doet de gemeenteraad de volgende aanbevelingen:

- verkrijg van het college inzicht in de risico's voor de kandidaatstelling en de wijze waarop het college deze risico's denkt in te dammen;
- verkrijg van het college inzicht in de bestendige resultaten als Maastricht in 2012 besluit kandidaat te zijn, en het in 2014 niet wordt;
- verkrijg inzicht van het college in de bestendige resultaten als Maastricht Culturele Hoofdstad van Europa wordt in 2018 (uitgesplitst in harde resultaten zoals gebouwde theaters e.d. en zachte resultaten zoals betere samenwerking in de regio e.d.);
- verzoek om als raad betrokken te worden bij de totstandkoming van het bidbook om te voorkomen dat de raad overvallen wordt met eindproduct dat niet voldoet aan de verwachtingen of onvoldoende ruimte geeft voor discussie;



- vraag het college om aan te geven hoe het college (in casu de wethouder cultuur) zijn rol als lid van de Raad van Toezicht van de op te richten stichting Maastricht Culturele Hoofdstad Europa 2018 wil gaan invullen en hoe de gemeenteraad geïnformeerd zal worden over de voortgang en de ontwikkelingen. Zorg dat er goede afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening tijdens het maken van het bidbook;
- vraag het college om inzicht te geven hoe de komende tijd gewerkt zal worden aan het consolideren van het gecreëerde draagvlak bij de partners en wat de consequenties zijn als er onverhoopt scheuren ontstaan in dit draagvlak;
- vraag het college duidelijkheid over hoe de cultuurimpuls er tot 2012 uitziet en op welke wijze de begrote € 2,4 miljoen wordt vrijgemaakt uit zogenoemde 'bestaande cultuurbudgetten'. Vraag het college om aan te geven wat dit betekent voor de bestaande culturele programmering en subsidiestromen. Het college dient ook aan te geven hoe de bezuinigingen gaan doorwerken in de cultuurbudgetten.



BIJLAGE: BESTUURLIJKE REACTIE



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht
de heer G.M.M.W. Mennen, voorzitter
Wilhelminasingel 44m
6221 BK MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

WWW.MAASTRICHT.NL

ONDERWERP
bestuurlijke reactie op rapport
"kandidaatstelling Culturele Hoofdstad
2018"

BEHANDELD DOOR
n. (Nicole) Simons

E-MAILADRES
nicole.simons@maastricht.nl

DATUM
26 oktober 2010

DOORKIESNUMMER
043 350 60 15

FAKNUMMER
043 350 43 85

BIJLAGEN
geen

ONZE REFERENTIE
-

UW REFERENTIE

Geachte heer Mennen,
In antwoord op uw verzoek van 17 september j.l. doen wij u hierbij toekomen onze bestuurlijke reactie op uw rapport "kandidaatstelling Culturele Hoofdstad 2018".

Gezien het maatschappelijke en financiële belang en het unieke karakter van de kandidatuur van Maastricht voor de titel van Culturele Hoofdstad van Europa in 2018 heeft uw kamer eind 2009 besloten dat een onderzoek naar de opzet en aanpak van dit project zinvol is. U heeft zich ten doel gesteld dat de onderzoeksresultaten de gemeenteraad houvast bieden bij zijn toezichhoudende rol in het voorbereidingstraject voor de kandidaatstelling (tot en met het indienen van het bidboek).

Vanaf 2007 is in een drietal fasen (oriëntatiefase, verkenningsfase en voorbereidingsfase) de kandidaatstelling van Maastricht en de partners in de Euregio; Aken, Luik, Hasselt, Heerlen, Luik, Sittard-Geleen, Nederlands Limburg, Belgisch Limburg, provincie Luik, Duitstalige Gemeenschap van België en de Regio Aken in gang gezet. De tweede en derde fase zijn afgerond met een positief raadsbesluit in respectievelijk december 2008 en december 2009. Uw onderzoek heeft zich geconcentreerd op deze drie afgeronde fasen, en beoogt een goede besluitvorming in de volgende fase (bidboekfase) en wellicht verder (selectiefase, uitwerkingsfase en realisatie) te versterken.

Het college waardeert de degelijke wijze waarop de rekenkamer zijn onderzoek heeft uitgevoerd en beschouwt het als een compliment dat de rekenkamer de ambitie en de behaalde resultaten ten aanzien van een breed draagvlak en de Euregionale samenwerking zo positief waardeert. We nemen uw aanbevelingen over, met dien verstande dat waar in de laatste aanbeveling wordt gesproken van het "vrijmaken van bestaande cultuurbudgetten" het hierbij feitelijk gaat om financiële middelen die reeds onderdeel uitmaken van de intensivering van de cultuurbudgetten zoals die bij de voorjaarsnota 2009 door de gemeenteraad is vastgesteld. De besteding van deze middelen en de daarmee bereikte resultaten worden dan ook ingevuld en verantwoord via de reguliere planning & control cyclus.

PAGINA
1 van 2

