



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

18/8/15

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
DGCM
Mevr. drs. M.J. Hammersma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum ¹⁷ 14 augustus 2015
Betreft Rapport onderzoek Talentontwikkeling

Ons kenmerk
ADR/2015/1115

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1

Geachte mevrouw Hammersma,

Hierbij ontvangt u ter vaststelling het rapport van het ADR-onderzoek 'beleidstraject Talentontwikkeling'. Dit onderzoek hebben we in uw opdracht uitgevoerd conform het plan van aanpak dat u eerder heeft vastgesteld (kenmerk ADR/2015/196). Het rapport is al afgestemd met Sander Bersee (E&K) en Hermineke Van Bockxmeer (M&C).

Doelstelling van dit onderzoek is het beleidstraject Talentontwikkeling te evalueren, met bijzondere aandacht voor de samenwerking tussen OCW en de stakeholders en de samenwerking binnen OCW tussen de beleidsdirecties E&K en M&C. Het onderzoek beoogt leerpunten en best practices op te leveren voor toekomstige trajecten van beleidsontwikkeling.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- De principes van het 'van buiten naar binnen werken' zijn niet expliciet toegepast en er is sprake geweest van 'toevallige cocreatie'.
- Valkuilen tijdens het traject waren dat OCW onder impuls van de opvattingen van de Minister in de zomer in een (te) kort tijdsbestek instrumentarium heeft uitgewerkt, dat het door OCW bedachte instrumentarium bij stakeholders geen draagvlak had (hetgeen tot een motie in de Tweede Kamer leidde waardoor de minister met een ander voorstel moest komen), dat het betrekken van de cultuurfondsen uiterst moeizaam verliep en dat de interne sturing binnen OCW te wensen overliet.

- *Best practices* zijn dat alle stakeholders uiteindelijk hun inbreng hebben gehad op het proces en dat na het debat in de Tweede Kamer de schade snel en effectief is gerepareerd.

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk
ADR/2015/1115

Onze aanbevelingen zijn in het kort:

- Zorg bij beleidsvoorbereiding voor een goede stakeholders- en krachtenveldanalyse.
- Zorg voor duidelijkheid in de positionering van en de verhouding tussen de fondsen en OCW.
- Zorg bij toekomstige beleidstrajecten waarbij het veld betrokken wordt vooraf voor heldere kaders en bepaal vooraf duidelijk naar welk eindresultaat/doel OCW wil.
- Adviseer steviger en geef meer tegenwicht aan de Minister wanneer de zorgvuldigheid van een beleidstraject in gevaar komt door gebrek aan tijd. Hetzelfde geldt bij duidelijke signalen over ontbrekend draagvlak voor het instrumentarium.
- Organiseer vooraf een vorm van intern 'tegenderkenen' om tunnelvisie tegen te gaan.
- Adresseer de na-effecten van de herinrichting van de DGCM kolom.
- Stel bij een traject dat een cross-sectorale impact heeft of kan gaan hebben een multidisciplinair projectteam samen.

Als u van mening bent dat het onderzoek toereikend is uitgevoerd, ontvangen wij deze brief graag door u geparafeerd retour.

Met vriendelijke groet,



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoek beleidstraject Talentontwikkeling

Eindrapportage (definitief: ter vaststelling opdrachtgever)

Colofon

Titel	Onderzoek beleidstraject Talentontwikkeling
Uitgebracht aan	mw. drs. M.J. Hammersma – DGCM Ministerie OCW
Datum	17 augustus 2015
Kenmerk	ADR/2015/1115

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	6
2.1	Aanleiding opdracht	6
2.2	Leeswijzer rapport	6
3	Doel en aanpak van het onderzoek	7
3.1	Doel en vraagstelling	7
3.2	Aanpak van het onderzoek	7
3.3	Rapportage	8
4	Bevindingen	9
4.1	Context van het beleidstraject Talentontwikkeling	9
4.2	Toepassing uitgangspunten van het 'van buiten naar binnen werken'	9
4.3	Valkuilen samenwerking binnen OCW en tussen OCW en stakeholders	10
4.3.1	Bevindingen over het traject	10
4.3.2	Specifieke bevindingen interne samenwerking	14
4.4	Best practices en aanbevelingen op basis van de leerpunten	16
4.4.1	Best practices	16
4.4.2	Aanbevelingen	17
5	Ondertekening	18

1 Samenvatting

In 2014 is door OCW het beleidstraject Talentontwikkeling ingezet. De verantwoordelijk voor dit beleidstraject lag bij de directie Erfgoed & Kunsten (E&K). Er is samengewerkt met de directie Media en Creatieve Industrie (M&CI). Andere stakeholders waren de cultuurfondsen, de politiek en talentvolle kunstenaars zelf. Over het verloop van het traject bestaan verschillende waarderingen. OCW heeft, gedurende het traject, zijn beleidsplannen moeten aanpassen. Het resultaat van het traject is vastgelegd in twee Kamerbrieven.

Dit onderzoek beoogt leerpunten en best practices op te leveren voor toekomstige trajecten van beleidsontwikkeling. Doelstelling is het traject te evalueren, met bijzondere aandacht voor de samenwerking tussen OCW en de stakeholders en de samenwerking binnen OCW tussen de beleidsdirecties E&K en M&CI.

Er zijn interviews gehouden met stakeholders binnen en buiten OCW en er is (beperkt) dekresearch uitgevoerd. Hieronder volgt een samenvatting van de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek.

Toepassing uitgangspunten van het 'van buiten naar binnen werken':

- Het van 'buiten naar binnen werken' is niet expliciet toegepast; dit was ook niet zodanig als opdracht aan het projectteam meegegeven.
- Het traject is als een op zich zelf staande impuls aangepakt.
- OCW heeft nadrukkelijk afstemming gezocht met stakeholders maar wie de relevante stakeholders waren, is vooraf niet goed in kaart gebracht.
- Escalatie in de Tweede Kamer heeft er voor gezorgd dat deels sprake is geweest van 'toevallige cocreatie'.

Valkuilen samenwerking binnen OCW en tussen OCW en stakeholders

- OCW is enthousiast met het traject begonnen maar zonder goede analyse vooraf en zonder het beleidsobject in een context te plaatsen. De afstemming met stakeholders vanuit OCW gebeurde niet vanuit heldere kaders.
- OCW heeft onder impuls van de opvattingen van de Minister in de zomer in een (te) kort tijdsbestek instrumentarium uitgewerkt voor alle sectoren. De ambtenaren van OCW hebben hierbij weinig tegenwicht gegeven aan de Minister.
- Voor vrijwel alle stakeholders kwam het voorgestelde instrumentarium als een verrassing. De projectleiding heeft de effecten hiervan onderschat en onvoldoende weten te beheersen.
- De overeenstemming over de rolopvatting met de fondsen liet te wensen over, mede door het spanningsveld tussen OCW en de fondsen als gevolg van recente beleidsontwikkelingen en de reorganisatie binnen OCW.
- Binnen de directie E&K is gaandeweg een vorm van tunnelvisie ontstaan, vooral door de focus op de jonge makers.
- De externe stakeholders zoals de fondsen en makers hebben in verschillende fasen op het traject invloed gehad, soms onbedoeld door OCW.
- De interne sturing liet te wensen over. Er is weinig samen opgetrokken en samengewerkt door de directies E&K en M&C.
- De gevolgen van de interne reorganisatie van de DGCM kolom zijn niet genoeg onderkend.

Samenvatting best practices

- Er is onbedoeld sprake van een win-win situatie doordat alle stakeholders uiteindelijk hun inbreng hebben kunnen geven.
- De open en transparante aanpak (met bijstellingen) is voor herhaling vatbaar.
- Na het debat in de Tweede Kamer is de schade snel en effectief gerepareerd.
- De interne samenwerking is, in tweede instantie, verbeterd.

Aanbevelingen

- Zorg bij beleidsvoorbereiding voor een goede stakeholders- en krachtenveldanalyse.
- Zorg voor duidelijkheid in de positionering van en de verhouding tussen de fondsen en OCW.
- Zorg bij toekomstige beleidstrajecten waarbij het veld betrokken wordt vooraf voor heldere kaders en bepaal vooraf duidelijk naar welk eindresultaat/doel OCW wil.
- Adviseer steviger en geef meer tegenwicht aan de Minister wanneer de zorgvuldigheid van een beleidstraject in gevaar komt door gebrek aan tijd. Hetzelfde geldt bij duidelijke signalen over ontbrekend draagvlak voor het instrumentarium.
- Organiseer vooraf een vorm van intern 'tegenderkenen' om tunnelvisie tegen te gaan.
- Adresseer de na-effecten van de herinrichting van de DGCM kolom.
- Stel bij een traject dat een cross-sectorale impact heeft of kan gaan hebben een multidisciplinair projectteam samen.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

Het ministerie van OCW heeft in 2014 beleid ontwikkeld gericht op het stimuleren van talentontwikkeling in de cultuursector.¹ De verantwoordelijkheid voor het traject van de beleidsontwikkeling, inclusief de afstemming met betrokken partijen, lag bij de directie Erfgoed & Kunsten (E&K) uit de DGCM kolom. Er is samengewerkt met de directie Media en Creatieve Industrie (M&CI) en er is stevig ingezet op consultatie vooraf en samenwerking met stakeholders in de cultuursector. Stakeholders zijn onder andere cultuurproducerende instellingen, de cultuurfondsen, de politiek en talentvolle kunstenaars zelf. Het resultaat van het traject is vastgelegd in twee kamerbrieven van OCW. In totaal is er een budget van 8 miljoen beschikbaar gesteld voor talentontwikkeling, waarvan 5 miljoen via de cultuurfondsen zal worden verdeeld en 3 miljoen beschikbaar wordt gesteld voor kortlopende leningen.²

Over het verloop van het traject dat tot het beleidsproduct heeft geleid bestaan bij betrokken partijen verschillende waarderingen. Gedurende het traject heeft OCW zijn beleidsplannen aangepast in overleg met stakeholders en onder invloed van de motie Bergkamp (D66). Ondanks de grote inzet op afstemming en samenwerking met alle partijen heeft OCW het gevoel dat het een turbulent traject met veel weerstand van het veld is geweest.

De opdrachtgever wil met dit onderzoek inzicht krijgen in hoe de wisselwerking tussen de partijen tijdens het traject is verlopen en welke lessen daaruit te trekken zijn. Tevens is de interne samenwerking tussen de beleidsdirecties van OCW onderwerp van onderzoek geweest. De ADR voert als objectieve buitenstaander het onderzoek uit. De opdracht is vastgelegd in het plan van aanpak van 17 februari 2015, brief ADR/2015/196, ondertekend door de opdrachtgever en afgestemd met de beide betrokken directeuren van OCW, dhr. ir. A.P.M. Bersee (Erfgoed en Kunsten tevens plv. DGCM) en mw. Drs. H.M. van Bockxmeer (Media en Creatieve Industrie).

2.2 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 1 staat de managementsamenvatting van dit onderzoek. Na dit hoofdstuk (2) wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan op het doel en de aanpak van deze evaluatie. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen opgenomen per onderzoeksvraag en onze aanbevelingen.

De ondertekening is opgenomen in hoofdstuk 5.

¹ 'Ruimte voor Talent in het Cultuurbeleid', Kamerbrief van OCW, 27 augustus 2014

² 'Uitwerking Brief Talentontwikkeling', Kamerbrief van OCW, 23 oktober 2014

3 Doel en aanpak van het onderzoek

3.1 Doel en vraagstelling

Doelstelling van het onderzoek is het traject Talentontwikkeling te evalueren, met bijzondere aandacht voor de samenwerking tussen OCW en de stakeholders en de samenwerking binnen OCW tussen de beleidsdirecties E&K en M&C. Het onderzoek beoogt leerpunten en best practices op te leveren voor toekomstige trajecten van beleidsontwikkeling.

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. In welke mate zijn de uitgangspunten van het 'van buiten naar binnen werken' bij het ontwikkelen van beleid (omgevingsanalyse, betrekken van en afstemmen met stakeholders, cocreatie met het veld) toegepast?
2. Welke valkuilen hebben zich volgens de betrokken partijen tijdens het beleidstraject voorgedaan, zowel qua interne samenwerking bij OCW als qua samenwerking tussen OCW en stakeholders? En hebben de beleidsdirecties van OCW hierop adequaat weten in te spelen?
3. Wat zijn leerpunten en best practices voor OCW op gebied van interne samenwerking en op het vlak van 'van buiten naar binnen werken' voor komende beleidstrajecten?

3.2 Aanpak van het onderzoek

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

Het onderzoeksteam heeft voor het onderzoek

- (beperkt) documentstudie verricht:
 - documentatie met betrekking tot aanpak en uitvoering van het traject, afstemming tijdens het traject, stakeholderanalyse en verdere relevante onderwerpen;
 - deskresearch van relevante theoretische noties met betrekking tot samenwerkingsprocessen en communicatie.
- interviews gehouden met betrokkenen (sleutelpersonen) bij het beleidstraject talentontwikkeling. In totaal zijn circa 15 interviews gehouden waaronder de volgende groepen:
 - directeuren, afdelingshoofden en direct betrokken medewerkers van de directies E&K en M&C;
 - directeuren van alle zes cultuurfondsen;
 - sleutelpersonen bij overige stakeholders zoals jonge talenten.
- Analyse van verzamelde onderzoeks informatie in termen van samenwerking, afstemming, valkuilen en leerpunten;
- Opstellen van de rapportage. Toepassen hoor-wederhoor.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van het model van Opheij en Kaats over samenwerken tussen organisaties³ en van de zogeheten communicatiedriehoek inhoud, relatie en proces.⁴ Centraal in het model van Opheij en Kaats staan verwachtingen en ambities. Hieromheen ligt een schil van verschillende belangen: collectieve-, organisatie- en individuele belangen. De buitenste schil van het model bestaat uit het spel, de spelers, het (onderlinge) vertrouwen en het instrumentarium.

De communicatiedriehoek heeft als uitgangspunt dat resultaatgericht werken afhangt van drie factoren: inhoud, relatie en proces. Relatie en proces vormen daarbij in het ideale geval de basis; de inhoud is bijkomend. Pas wanneer relatie en proces in orde zijn, ontstaat een goede basis om de inhoud volwaardig tot zijn recht te laten komen.

³ Edwin Kaats, Wilfrid Opheij (2011), 'Leren samenwerken tussen organisaties'.

⁴ Zie: http://www.gertjanschop.com/modellen/irp_driehoek_communicatie.html

3.3

Rapportage

De conceptrapportage is besproken en afgestemd met Sander Bersee (E&K) en Hermineke van Bockxmeer (M&C). Deze, daarop volgende, definitieve rapportage is vervolgens uitgebracht aan de opdrachtgever. De opdrachtgever besluit over eventuele bredere verspreiding van de rapportage. Het auditcomité krijgt een melding en een korte samenvatting. Met dit onderzoeksrapport wordt geen zekerheid verschaft.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen opgenomen over de onderzoeksvragen die voor dit onderzoek zijn opgesteld). De bevindingen zijn gebaseerd op de informatie die uit de documentstudie en vooral uit de diverse interviews naar voren is gekomen. Om deze bevindingen goed te kunnen duiden, is hieronder eerst kort de context van het traject beschreven.

4.1 Context van het beleidstraject Talentontwikkeling

Eind 2013 heeft de Minister tijdens een begrotingsdebat in de Kamer een brief over talentontwikkeling aangekondigd. Binnen OCW is hiervoor een projectgroep ingesteld.⁵ De projectgroep heeft een plan van aanpak gemaakt en zich vervolgens nader georiënteerd op het thema door documentstudie en het voeren gesprekken binnen en buiten OCW; (vooral) ook buiten de formele bestuurstructuur om.

Er was een duidelijke politieke wens om iets aan Talentontwikkeling te doen. Vanaf het begin was bekend dat deze problematiek zich in elk geval voordeed bij podiumkunsten en beeldende kunsten. Eventuele materiële gevolgen, het budgettaire aspect, waren toen (nog) niet aan de orde. Niet alle stakeholders ervoeren dan ook een direct belang in het traject en, ook vanwege andere (beleids)ontwikkelingen bij de cultuurdomeinen, stond het traject niet bij iedereen op de voorgrond.

Dit laatste gebeurde pas echt toen, op een laat moment in het beleidstraject, er een concreet instrumentarium met budget in de concept Kamerbrief werd opgenomen voor alle sectoren binnen de cultuursector. Dit instrumentarium was, in korte tijd en onder hoge druk, door een kleine groep mensen uitgewerkt. Het bleek echter dat, zowel de fondsen als het veld zich niet konden vinden in het voorgestelde instrumentarium, uitgezonderd het Fonds Podiumkunsten. Deze weerstand had OCW niet aan zien komen.

De behandeling in de Tweede Kamer leidde vervolgens tot een motie waarin OCW opgedragen kreeg met een aangepast, door het veld gedragen, plan te komen. Hier is in korte tijd, met de brief van 23 oktober 2014 gevolg aan gegeven.

4.2 Toepassing uitgangspunten van het 'van buiten naar binnen werken'

De eerste onderzoeksvraag luidde: in welke mate zijn de uitgangspunten van het 'van buiten naar binnen werken' bij het ontwikkelen van beleid (omgevingsanalyse, betrekken van en afstemmen met stakeholders, cocreatie met het veld) toegepast?

Bevindingen

Het van 'buiten naar binnen werken' is bij het traject Talentontwikkeling niet expliciet toegepast. Het projectteam heeft dit ook niet bij de opdracht meegekregen. Gedurende het traject is het concept van buiten naar binnen werken bij OCW nadrukkelijker beleidslijn geworden. Voor toepassing hiervan zijn echter nog weinig voorbeelden en richtlijnen. Achteraf gezien zijn hiervoor uit het traject Talentontwikkeling verschillende leerpunten te halen. Deze zijn echter vooral gebaseerd op de meningen en ervaringen van de diverse stakeholders, zowel intern (OCW) als extern (fondsen en makers) en niet zozeer op richtlijnen van OCW.

De belangrijkste bevindingen over de toepassing van uitgangspunten van het 'van naar buiten naar binnen' werken zijn:

⁵ zie ook 2.1 Aanleiding opdracht

Omgevingsanalyse

Het traject is als een op zich zelf staande impuls aangepakt. Achteraf gezien is de situationele context waarbinnen het traject werd ontwikkeld onvoldoende in beschouwing genomen. Belangen, verwachtingen en de positie van de bepalende spelers zijn niet goed in kaart gebracht (het draait om ambitie, verwachtingen, én om de belangen van alle spelers)

Betrekken en afstemmen met stakeholders

OCW heeft nadrukkelijk afstemming gezocht met stakeholders. Echter, wie de relevante stakeholders waren, is vooraf niet goed in kaart gebracht. De afstemming was dan ook niet helder ingericht: wat met wie, en waarom. In de uitvoering van het traject deed dit gemis zich gelden. Het gaat om draagvlak, vertrouwen en toegevoegde waarde tussen spelers onderling. De aandacht voor de communicatieaspecten inhoud, relatie en proces was niet goed uitgewerkt.

Cocreatie met het veld

Cocreatie is voor het projectteam geen uitgangspunt geweest. Het team had wel een uitgebreide vorm van consultatie van 'buiten' bij de ontwikkeling van het beleid als voornemen. De escalatie in de Tweede Kamer heeft er voor gezorgd dat uiteindelijk deels sprake is geweest van 'toevallige cocreatie'. Dit was niet door OCW vooraf bedacht.

Achtergronden en meer specifieke bevindingen over de toepassing van de bovengenoemde uitgangspunten komen tevens naar voren in de volgende paragraaf (4.2).

Samenvatting

- Het van 'buiten naar binnen werken' is bij het traject Talentontwikkeling niet expliciet toegepast; dit was ook niet expliciet als opdracht meegegeven.
- Het traject is als een op zich zelf staande impuls aangepakt.
- OCW heeft nadrukkelijk afstemming gezocht met stakeholders maar wie de relevante stakeholders waren, is vooraf niet goed in kaart gebracht.
- De escalatie in de Tweede Kamer heeft er voor gezorgd dat deels sprake is geweest van 'toevallige cocreatie'.

4.3 Valkuilen samenwerking binnen OCW en tussen OCW en stakeholders

De tweede onderzoeksvraag luidde: welke valkuilen hebben zich volgens de betrokken partijen tijdens het beleidstraject voorgedaan, zowel qua interne samenwerking bij OCW als qua samenwerking tussen OCW en stakeholders? En hebben de beleidsdirecties van OCW hierop adequaat weten in te spelen?

Hieronder wordt het verloop van het ontwikkeltraject Talentontwikkeling beschreven waarbij de verschillende thema's die van invloed zijn geweest op het samenwerkingsproces tussen OCW en de stakeholders aan bod komen. Hierna worden enkele aanvullende specifieke bevindingen over de interne samenwerking binnen OCW gegeven. De paragraaf wordt afgesloten met een puntsgewijze opsomming van de valkuilen.

4.3.1 *Bevindingen over het traject*

Aanpak van het traject

Het onderwerp talentontwikkeling stimuleerde OCW tot een innovatieve aanpak waarbij ze expliciet vooraf de talenten (de 'jonge makers') wilde betrekken. Er zijn door OCW inclusief de Minister 'ronde tafel' gesprekken met instellingen én met jonge makers gevoerd. De directie E&K was *in the lead*, met de directie M&C werd in een lichte vorm afgestemd.

Er is voortgeborduurd op breed levende aannames dat door de bezuinigingen op de productiehuisen, vooral problematiek bestond bij Podiumkunsten en Beeldende Kunsten. Gedegen probleemanalyse (onderzoek) door OCW is niet voor alle sectoren van de kunsten verricht. OCW heeft vooral gebruik gemaakt van een onderzoek dat

gericht was op de talentontwikkeling voor podium- en beeldende kunsten. Andere sectoren van de kunsten, zoals Film en Creatieve Industrie, waren daarop niet aangesloten of doorliepen een ander traject los van de activiteiten van het projectteam.

OCW heeft volgens vele geïnterviewden de na-effecten van de bezuinigingen uit de periode Zijlstra onderschat: het veld voelde zich kwetsbaar, er was onvrede en dit heeft zijn weerslag gehad op het procesverloop van het traject talentontwikkeling.

Afstemming met stakeholders

De trekkers van het traject binnen OCW keken vrij onbevangen aan tegen afstemming met de stakeholders. De minister gaf aan met instellingen en kunstenaars te willen praten. De reguliere of formele bestuurders (in casu de fondsen) zijn, met uitzondering van het fonds Podiumkunsten en het Mondriaan Fonds, in aanvang nauwelijks tot niet bij het traject betrokken.

In een aantal ronde tafel gesprekken met het veld komt talentontwikkeling ter sprake. Er worden geen bezwaren geuit dan wel ontvangen bij OCW tegen de plannen en ideeën van OCW op dat moment. Dit werd door OCW ervaren als 'groen licht'. De vraag is of de, op een later moment, bepalende sleutelfiguren van de cultuurdomeinen toen ook aan tafel zaten. De gesprekspartners waren vooral vertegenwoordigers uit de podiumkunsten en in minder mate de beeldende kunsten.

Met vijf van de zes fondsen is tot dan toe in geringe mate afgestemd over het traject Talentontwikkeling, in concreto pas in augustus vlak voor er een brief naar de Tweede Kamer ging. Deze fondsen hebben zich hierdoor gepasseerd gevoeld. De gevolgen daarvan laten zich voelen, rond de afronding van de brief en bij de behandeling in de Tweede Kamer. Fondsen hebben hun onvrede hierover richting OCW geuit en, zoals ze zelf aangegeven, richting de politiek nadat hun input hierover gevraagd was.

OCW hield geen duidelijke regie op de gesprekken met het veld, zo geven geïnterviewden aan. Geïnterviewden geven aan dat bij deze gesprekken sprake was van een open houding en sfeer van vertrouwen maar er waren nauwelijks (heldere) kaders. Ook was niet duidelijk wat de insteek van OCW vooraf was. Mede hierdoor zijn volgens geïnterviewden bij gesprekspartners in het veld verwachtingen gewekt die niet waargemaakt konden worden. De 'jonge makers' hadden bijvoorbeeld de verwachting dat hun inbreng tijdens die gesprekken door OCW integraal zouden worden overgenomen.

Verbreding en verdieping van het traject

Aanvankelijk was volgens de meeste geïnterviewden het idee dat de brief vooral een visiestuk moest zijn. OCW heeft in de zomer, onder invloed van de opvattingen van de Minister – die graag een brede impuls voor het gehele veld wilde realiseren voor talentontwikkeling - het instrumentarium verbreed naar alle sectoren van de cultuursector. Daaraan werd tegelijkertijd budget gekoppeld. Vrijwel alle stakeholders geven aan dat het voorgestelde instrumentarium voor hen als een verrassing kwam.

Dit was een koerswijziging die in sneltreinvaart in de zomer is doorgevoerd en in de Kamerbrief moest worden verwerkt. Het dossier werd breder en groter en kwam enorm onder druk te staan.

In de eerste concept-Kamerbrief werd onder meer het idee opgenomen om te werken met coaches via de Stichting Cultureel en Ondernemen. Deze aanpak was geïnspireerd door de gesprekken die waren gevoerd met de jonge makers, die aangaven behoefte te hebben aan maatwerk. Dit idee is in een 'snelkookpan' uitgewerkt. Er was weinig aandacht en tijd (meer) voor toetsing en afstemming van het instrumentarium. Veel tijd voor het organiseren van 'tegedenken' was er niet of is niet genomen. De Kamerbrief is op 29 augustus naar de Twee Kamer gestuurd, voorafgaand aan het eerder al geplande debat op 8 september.

Reacties op de (concept) Kamerbrief

Een paar dagen voor de Kamerbehandeling ontvingen alle fondsen, door OCW of via het fondsenoverleg, de concept-kamerbrief. Ook vertegenwoordigers van de jonge makers, waarmee in het voortraject was gesproken, ontvingen de concept-Kamerbrief. De fondsen zijn verrast door de inhoud van de brief en de in hun ogen onredelijke reactietermijn. Het budget dat beschikbaar kwam voor talentontwikkeling was voor alle fondsen een (vrijwel) nieuw feit. Een aantal fondsen had bovendien het idee dat OCW niet bekend was met de initiatieven die zij al ontplooiden. Dit omdat er in de brief niet aan werd gerefereerd en de voorstellen die wel in de brief stonden waren volgens de fondsen deels dubbelop met initiatieven of regelingen die zij al hadden. Er heeft, naar beleven van de fondsen die signalen van onvrede hebben afgegeven, in augustus geen echt overleg met hen plaatsgevonden, dan wel zij voelen zich niet gehoord.

Hierop ontstond een dynamiek waardoor OCW is overvallen. Een aantal fondsen uitte hun onvrede rechtstreeks bij de Minister. Aanleiding hiervoor waren het gevoel 'met de rug tegen de muur te staan'. Er was weinig tijd en met het voorstel werd de uitvoering grotendeels bij de Stichting Cultuur-Ondernemen belegd. Het gevoel bestond dat OCW met de voorgestelde aanpak bestaande initiatieven op het gebied van talentontwikkeling zou schaden.

Bij OCW was men over het algemeen ontstemd over het rechtstreeks benaderen van de Minister door fondsen. Sommigen menen dat de betrokken fondsen hiermee hun boekje te buiten zijn gegaan, maar enkele geïnterviewde personen binnen OCW geven aan dat zij hier ook begrip voor hadden, omdat ze zelf ook laat op de hoogte waren van het feit dat er budget beschikbaar was. Naar aanleiding van de mailwisseling van de fondsen met de Minister zijn in de Kamerbrief van 29 augustus een aantal wijzigingen aangebracht: zo is er specifiek budget toebedeeld aan de sectoren film en creatieve industrie. Ook een aantal vertegenwoordigers van de 'jonge makers' uit de podiumkunsten heeft voorafgaand aan het debat contact gezocht met de politiek om hun onvrede over de Kamerbrief te uiten.

Tijdens de Kamerbehandeling kwam dan ook als verwijt vanuit de Kamer dat er een gebrek aan afstemming met de fondsen en het veld zou zijn geweest. De fondsen zouden inhoudelijke bezwaren hebben volgens Kamerleden. In de Kamer werd een motie ingebracht ('motie-Bergkamp') en, als gevolg hiervan, werd de minister verzocht opnieuw naar de uitwerking te kijken. Deze Kamerreactie was een verrassing voor de projectleiding bij OCW.

Sturing en beheersing van het traject

Achteraf gezien heeft de projectleiding de effecten van de invulling en concretisering van de oorspronkelijke visiebrief met budget en instrumentarium onderschat en onvoldoende weten te beheersen. De tijdsdruk heeft ervoor gezorgd dat kritische signalen niet altijd ontvangen of goed geduid werden. Tegengeluiden werden niet (meer) actief gestimuleerd of opgezocht. Eindresultaat was dat het instrumentarium volgens betrokken stakeholders onvoldoende uitgewerkt en getoetst is.

Diverse geïnterviewden vinden dat er door de ambtenaren van OCW te weinig tegenwicht is gegeven aan de Minister, toen deze om concretisering van het traject voor alle sectoren van de kunsten vroeg. De ambtenaren hadden steviger kunnen adviseren en zelf de contacten met de bestuurders, in casu de fondsen, kunnen leggen. De ambtenaren hadden de Minister wellicht kunnen en ook moeten behoeden voor de kritiek tijdens de behandeling van de brief in de Tweede Kamer. De betrokken projectmedewerkers van OCW waren echter zelf ook voorstander van het idee vooral met kunstenaars en instellingen te praten.

Door de focus op de gesprekken met de jonge makers ontwikkelde OCW onbedoeld een vorm van tunnelvisie. De oplossing om te werken met coaches via de Stichting Cultureel Ondernemen werd, ondanks dat OCW zelf het idee had dit goed te hebben afgestemd, toch als 'top down' ervaren, ook door de 'jonge makers'. Bij stakeholders zoals de fondsen en de producerende instellingen was vrijwel geen draagvlak voor een rol van de Stichting Cultuur-Ondernemen.

Aanpak 'huiswerk'

De ambitie van het traject werd na de Kamerbehandeling anders: OCW moest nu zorgen voor een plan dat door het veld werd gedragen. In de tussentijd gonsde het ook aan de kant van de makers. Zij stonden negatief ten opzichte van de rol voor de Stichting Cultureel Ondernemen en zeiden te vrezen voor bureaucrativering. De makers ervoeren de uitkomst van de Tweede Kamerbehandeling als een open uitnodiging van de Minister om te komen tot een nieuw gedragen plan. Hiertoe hebben zij een voorstel gemaakt dat door veel stakeholders, vooral uit de sector podiumkunsten, is ondertekend.

Er heeft vervolgens een open gesprek plaatsgevonden in een bijeenkomst met 40- 50 betrokkenen vanuit verschillende sectoren van de kunsten.

Daarop is, in relatief korte tijd, een nieuw voorstel tot stand gekomen. Het grootste verschil was dat van de beschikbare 8 miljoen Euro voor talentontwikkeling nu 5 miljoen Euro uit deze middelen over de zes fondsen werd verdeeld.

Draagvlak eindresultaat

De fondsen ervoeren dat zij dit keer wel invloed en een stem hebben gehad in het beleid en de uitvoering. In de interviews gaven zij aan tevreden te zijn met de uitkomst. Wel bestaat bij de fondsen achteraf een algemeen beleving (met uitzondering van het fonds Podium Kunsten) van onbegrip over het feit dat OCW hun aanvankelijk gepasseerd had. Overigens voelde de directie E&K zich op zijn beurt gepasseerd door de fondsen bij de escalatie naar de Minister. De fondsen zijn unaniem van mening dat OCW niet voldoende gebruik heeft gemaakt van de expertise die zij van het veld hebben.

Bij de initiatiefgroep van jonge makers bestaat de beleving dat de toezeggingen die OCW heeft gedaan tijdens de laatste bijeenkomst niet zijn nagekomen. Hierbij gaat het om betrokkenheid bij de uitvoering en bij de opzet van een regelarme uitvoering. De makers hebben echter vrede met de uiteindelijke uitkomst (soms als 'second best option'), die ze als beter zien dan de eerder voorgestelde oplossing.

OCW is over het geheel genomen tevreden met het eindresultaat, mede omdat alle partijen zich er in kunnen vinden. Wel bestaat achteraf een gevoel bij OCW dat de jonge makers door de gevestigde belangen zijn beïnvloed om de voorgestelde verdeling van het budget via de fondsen te accepteren.

In praktijk hebben stakeholders op verschillende fasen en aspecten van het traject invloed gehad. Denk aan de inzet van coaches – invloed van makers - en de uiteindelijke verdeling van het budget - hoofdrol voor/ invloed van de fondsen.

Specifiek samenwerking fondsen

Achteraf gezien is het ontbreken van goede samenwerking met de fondsen één van de hoofdoorzaken van de averij die het traject opliep:

- De fondsen geven aan dat OCW hun expertise en netwerk niet optimaal heeft benut bij de beleidsvoorbereiding. OCW was volgens de fondsen niet goed op de hoogte van de bestaande activiteiten op het gebied van talentontwikkeling;
- De sturingsrelatie met de fondsen is mede door reorganisatie intern bij OCW losser geworden. De fondsen geven aan dat zij met verschillende contactpersonen bij verschillende directies te maken hebben en dat hun niet duidelijk is wie waarvoor contactpersoon is. Sommige fondsen ervaren dat er een andere wind waait bij OCW waardoor zij minder worden gehoord;
- De fondsen hechten aan hun status als zelfstandig bestuursorgaan en vinden dat zij de ruimte hebben het beleid van OCW kritisch tegemoet te treden;
- Uitgangssituatie: het spanningsveld tussen en rondom fondsen en OCW was in 2014 groot, door de tijdrovende en gevoelige discussies over het opheffen van Zbo's, de mogelijke samenvoeging van de fondsen, de discussie over bedrijfsvoering en de eerdere bezuinigingen. Dit ging volgens sommigen ten kosten van het inhoudelijke gesprek over talentontwikkeling.

Uit de gesprekken met betrokkenen is gebleken dat binnen OCW geen eenduidig beeld bestaat over de status en rol die fondsen (zouden moeten) hebben: in hoeverre zij de beleidsmatige vertegenwoordiger van de sectoren van de kunsten zijn, in hoeverre zij zich volgend, als uitvoeringsorgaan van OCW dienen op te stellen, dan wel een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben. We willen aangeven dat hierover ook tussen de fondsen onderling verschillend wordt gedacht.

4.3.2 *Specifieke bevindingen interne samenwerking*

Er is aan het begin van het traject door de projectleider een plan van aanpak opgesteld en besproken met de zogeheten 'satellieten' (stakeholders binnen OCW). Dit was een losse vorm van afstemmen. Het projectteam heeft, toen de scope van het traject verbreed werd naar alle sectoren, niet gekozen voor een uitbreiding van het projectteam of extra handvaten voor sturing en beheersing van het traject.

De interne sturing liet te wensen over. In de projectgroep zaten alleen medewerkers uit de directie E&K. De discussie tussen de directies speelde op toen de beschikbaarheid en verdeling van budget aan de orde kwam. De directie E&K ging er van uit dat het geld vooral bij podiumkunsten en de beeldende kunsten terecht zou komen omdat hier het hele traject Talentontwikkeling op gericht was. Dat er 'geld op tafel' zou komen was, toen de eerste Kamerbrief nagenoeg gereed was, voor de directie Media en Creatieve Industrie echter nieuwe informatie. M&C was voor hun sectoren tot dan toe uitgegaan van een visiebrief zonder budget concreet en zonder instrumentarium voor alle sectoren. Deze verschillen van inzicht bestonden nog toen een conceptversie van de brief aan de fondsen en overige stakeholders werd gecommuniceerd, hetgeen de discussie verder vertroebelde. Sommige stakeholders gingen vervolgens te rade bij hun contactpersoon bij OCW. Een aantal geïnterviewden gaf aan dat ze het opvallend vonden dat de DGCM niet is gevraagd om een rol als 'tegendenker' of 'verbinder' in deze kwestie op zich te nemen.

De reorganisatie begin 2014 van de DGCM kolom heeft na-effecten gehad die OCW in het traject talentontwikkeling parten hebben gespeeld. Binnen OCW was niet steeds helder wie welke taak in de afstemming met de fondsen en andere partijen in het veld zou oppakken: de betreffende accountmanager, de projectleider Talentontwikkeling en/of de fondsencoördinator. De verdeling van taken, bevoegdheden en rollen moest nog indalen. Her en der was sprake van discontinuïteit en kennisverlies op gebieden van relaties, netwerk en inhoud. De beleidsvoorbereiding ligt bij E&K waardoor er volgens sommige geïnterviewden een bevoordeling van de podiumkunsten dreigt. Naar beleving van de fondsen waren sommige van de betrokken OCW-medewerkers nog te weinig ingewerkt. De fondsen ervoeren bij sommige medewerkers weinig inhoudelijke kennis van de specifieke cultuurdomeinen en de netwerken daarbij.

De verdeling van de sectoren van kunsten over twee directies kan OCW bij toekomstige beleidstrajecten (bijvoorbeeld de cultuurnota 2017-2020) weer parten spelen. Een enkel fonds geeft aan het lastig te vinden met twee directies te moeten praten, één voor beleidsontwikkeling en één voor de reguliere contacten. Meerdere fondsen ervaren een veelvoud aan contacten en ervaren dat het soms moeilijk is op directeursniveau contact te krijgen met OCW, terwijl daaraan (mede door de ervaren diffuse lijn vanuit OCW) wel behoefte bestaat.

Samenvatting

- OCW is enthousiast met het traject begonnen maar zonder goede analyse vooraf en zonder het beleidsobject in een context te plaatsen. De relevante stakeholders zijn vooraf niet goed in kaart gebracht en de afstemming met stakeholders vanuit OCW gebeurde niet vanuit heldere kaders.
- OCW heeft in de zomer, onder impuls van de opvattingen van de Minister, in een snelkookpan instrumentarium uitgewerkt voor alle sectoren. Er was vervolgens weinig aandacht en tijd (meer) voor toetsing en afstemming van het instrumentarium, intern en extern. De ambtenaren van OCW hebben hierbij weinig tegenwicht gegeven aan de Minister. Voor vrijwel alle stakeholders kwam het voorgestelde instrumentarium als een verrassing. De projectleiding heeft de effecten hiervan onderschat en onvoldoende weten te beheersen.
- De overeenstemming over de rolopvatting met de fondsen liet te wensen over, mede door het spanningsveld tussen OCW en de fondsen als gevolg van recente beleidsontwikkelingen en de reorganisatie binnen OCW. Er waren blinde vlekken in de afstemming, vooral met de fondsen en de sectoren (uitgezonderd podiumkunsten).
- Binnen de directie E&K is gaandeweg een vorm van tunnelvisie ontstaan, vooral door de focus op de jonge makers. Mede hierdoor kon het instrumentarium onvoldoende met alle relevante stakeholders worden uitgewerkt en getoetst.
- De stakeholders zoals de fondsen en makers hebben in verschillende fasen op het traject invloed gehad. Deze invloed vond deels dankzij OCW (in het geval van de makers) en deels ondanks OCW (vooral geldt dit voor de fondsen) plaats.
- De interne sturing liet te wensen over. Er is weinig samen opgetrokken en samengewerkt door de directies E&K en M&C, ook nadat duidelijk was dat het traject talentontwikkeling een impact zou hebben op alle sectoren van de kunsten.
- De gevolgen van de interne reorganisatie van de DGCM kolom zijn niet genoeg onderkend. Er was sprake van discontinuïteit en/of kennisverlies op gebieden van relaties, netwerk en inhoud. Taken, bevoegdheden en rollen moesten nog indalen.

4.4 Best practices en aanbevelingen op basis van de leerpunten

De derde onderzoeksvraag luidde: wat zijn leerpunten en best practices voor OCW op gebied van interne samenwerking en op het vlak van 'van buiten naar binnen werken' voor komende beleidstrajecten?

Deze paragraaf geeft best practices die door geïnterviewden zijn aangedragen. Tevens bevat dit hoofdstuk onze aanbevelingen aan de DGCM op grond van de leerpunten uit de bevindingen. Inzichten uit de door de onderzoekers gehanteerde referentiekaders komen in dit hoofdstuk terug.⁶

4.4.1 Best practices

De uiteindelijke oplossing is voor de meeste betrokkenen aanvaardbaar, ook al worden hier en daar nog wel kritische kanttekeningen gezet. Deze aanvaardbaarheid wordt mede veroorzaakt doordat het veld het gevoel heeft gehad dat het in tweede instantie invloed heeft gehad op de koers van OCW in dit traject. Het proces was soms pijnlijk, maar alle stakeholders hebben hun inbreng en rol gehad. In zekere zin is er vanwege de erkenning van ieders belang sprake van een win-win situatie. OCW kan input van het veld ook als een kracht zien, met als leerpunt dat deze goed moet worden ingekaderd (meer aandacht voor het proces).

De hindernissen in het traject hebben er uiteindelijk toe geleid dat er voor het eindresultaat sprake is geweest van deels 'toevallige cocreatie' door fondsen, de producerende instellingen, de jonge makers en OCW.

Het veld heeft laten zien zich te kunnen verenigen (er was sprake van een gedeelde ambitie; weliswaar binnen één sector). Dat ervaart OCW als positief, ook met het oog op komende beleidstrajecten.

De aanpak – aandacht voor de relatie met buiten – is leerzaam geweest, heeft door het houden van ronde tafels goodwill gekweekt bij producerende instellingen en jonge makers en is (met bijstellingen) voor herhaling vatbaar. OCW heeft in het veld meer een gezicht gekregen. Er is een positief na-effect in de vorm van opgedane contacten. Het netwerk van OCW is vergroot.

De interne samenwerking is, in tweede instantie, verbeterd. Nadat OCW in het debat in de Tweede Kamer in augustus bakzijl moest halen, is de schade snel en effectief gerepareerd; hiervoor was voldoende flexibiliteit, onderhandelingsruimte en bereidheid bij partijen aanwezig. Er is in korte tijd een alternatief bedacht dat door veel partijen werd gedragen. OCW ziet achteraf zelf in dat de samenwerking tussen de vernieuwde directies E&K en M&C tijdens het beleidstraject te wensen overliet.

Samenvatting best practices

- Er is onbedoeld sprake van een win-win situatie doordat alle stakeholders uiteindelijk hun inbreng hebben kunnen geven, al was dit niet intentioneel (gedeeltelijk is sprake van 'toevallige cocreatie') en verliep het proces soms pijnlijk.
- De open en transparante aanpak (met bijstellingen) is voor herhaling vatbaar.
- Nadat OCW in het debat in de Tweede Kamer in augustus bakzijl moest halen, is de schade snel en effectief gerepareerd.
- De interne samenwerking is, in tweede instantie, verbeterd.

⁶ Kader 1) samenwerking tussen organisaties en kader 2) communicatiedriehoek m.b.t. resultaatgericht werken. Zie ook paragraaf 3.2 een bijlage 1 van het plan van aanpak van dit onderzoek

Dit stuk bevat onze aanbevelingen aan de DGCM op grond van de leerpunten uit de bevindingen.

Zorg bij beleidsvoorbereiding altijd voor een goede stakeholders- en krachtenveldanalyse. Breng als onderdeel van een beleidstraject alle spelers en belangen in kaart. Denk daarbij ook aan de onderlinge verhoudingen tussen de spelers (mate van vertrouwen en gemeenschappelijke ambitie). Betrek altijd de fondsen.

Zorg voor duidelijkheid in de positionering van en de verhouding tussen de fondsen en OCW. Maak als OCW duidelijk welke vrijheid de fondsen hebben in hun capaciteit als Zbo's en maak duidelijk waar en wanneer OCW verwacht dat de fondsen zich aan de OCW-lijn houden. Werk aan onderling vertrouwen en gemeenschappelijk draagvlak. Maak in de beleidsvoorbereiding meer gebruik van de kennis van het veld en de expertise van de fondsen.

Zorg bij toekomstige beleidstrajecten waarbij het veld betrokken wordt vooraf voor heldere kaders bij de gesprekken met het veld en bepaal vooraf duidelijk naar welk eindresultaat/doel OCW wil toewerken op basis van een gedegen probleemdefinitie. Koppel hieraan een goed doordacht 'verkoop- en presentatieverhaal'. Zorg voor effectief verwachtingenmanagement richting de stakeholders: geef duidelijkheid over de beleidsruimte en het tijdspad. Toets vooraf het instrumentarium. Geef voldoende aandacht aan regie en coördinatie - faseren, plannen en monitoren (wat wanneer met wie) - van het traject. Kortom: geef meer aandacht aan de relatie en aan het proces.

Adviseer steviger en geef meer tegenwicht aan de Minister wanneer de zorgvuldigheid van een beleidstraject in gevaar komt door gebrek aan tijd. Hetzelfde geldt bij duidelijke signalen over ontbrekend draagvlak voor het instrumentarium. Organiseer vooraf een vorm van intern 'tegenderenken' om tunnelvisie tegen te gaan, vooral wanneer de behandelende ambtenaren te maken hebben met complexe problematiek met veel spelers en een hoog afbreukrisico signaleren. Dit om de verschillende belangen te blijven (h)erkennen en respecteren

Adresseer de na-effecten van de herinrichting van de DGCM kolom: de verbrokkeling van de sectoren van de kunsten, dreigend kennisverlies en de moeizamere contacten met de fondsen. Waak voor het 'verweesd' raken van sectoren van de kunsten bij de directie M&C door het leggen van dwarsverbanden tussen de directies E&K en M&C bij beleidsvoorbereiding. Los kennislacunes, ontstaan door personeelwisselingen, op door de expertise van medewerkers beter uit te wisselen. Bekijk opnieuw de structuur van contacten met de fondsen, bepaal wie primair met de fondsen praat.

Stel bij een traject dat een cross-sectorale impact heeft of kan gaan hebben een multidisciplinair projectteam samen. Volsta niet met agendalidmaatschap of losse contacten, maar structureer de samenwerking. Spreek bij aanvang duidelijk af wie de contacten met het veld en de fondsen gedurende het traject verzorgt. Zorg voor 'reverse planning', rekening houdend met het vragen van input van alle stakeholders.

5 Ondertekening

Den Haag, 17 augustus 2015

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00