

Verantwoording bij gemeentemusea

van beoordelingsritueel naar functionele evaluatie

Dr. Sjors Overman, Olga Verschuren MSc
met medewerking van Thijs de Boer BSc

Januari 2018

Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht
030-2538101
s.p.overman@uu.nl
www.uu.nl/usbo

Samenvatting

Musea hebben een centrale functie in het publieke domein. Museumdirecties zijn zich daar goed van bewust en het besef van de wenselijkheid van publieke verantwoording is breed gedragen binnen de sector. In de verantwoordingsrelatie tussen musea en gemeentes blijft het echter een lastige opgave om geschikte indicatoren voor prestaties te vinden die aansluiten bij de ambities van zowel musea als gemeente. Gevolg hiervan is dat de vraag *waarover* musea verantwoording moeten afleggen lastig te beantwoorden blijft.

Gemeentes vragen voornamelijk naar financiële en procedurele verantwoordingsinformatie. Museumdirecteuren voelen echter een veel sterkere verantwoordingsplicht over inhoudelijke, artistieke en professionele ambities en prestaties. Deze botsing noemen we de verantwoordingsparadox. Het gevolg van deze paradox is dat de verantwoordingsrelatie tussen musea en gemeentes niet optimaal functioneert. In het ontwerpen van de verantwoordingsrelatie is het daarom belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de ervaren verantwoordingsplicht van museumdirecteuren.

In ons onderzoek signaleerden we dat museumdirecteuren nu vaak ervaren dat verantwoording op sommige, vooral financiële gebieden, aan te veel eisen moet voldoen, waardoor het een gevoel van regeldruk oplevert. Tegelijkertijd signaleerden we dat directeuren in hun verantwoordingsrelatie soms juist te weinig ruimte voelden voor het inhoudelijke verhaal dat zij wilden vertellen. De afstemming tussen verhaal en beoordelaar is daarom belangrijk.

De belangrijkste conclusies die wij in dit onderzoek trekken zijn:

- **Verantwoording: geen *one size fits all***
Verantwoording kan zinvol worden ingezet als het verhaal en het publiek op elkaar zijn afgestemd. Dit vereist dat musea verantwoordingsinformatie niet aanbieden als *one size fits all*. Gedifferentieerde verantwoording belangrijk. Dit houdt in dat informatie die musea verstrekken is afgestemd op het publiek voor wie de verantwoording is bestemd.
- **Maak een doordachte keuze van de ontvanger en beoordelaar**
Voor veel kleinere gemeentes en musea is het lastig om voldoende capaciteit en deskundigheid in huis te halen voor een goed oordeel. Binnen de museumsector is deze deskundigheid juist wel aanwezig. Het beter benutten van de capaciteit die bij collega's in de sector aanwezig is kan het lerende effect van verantwoording versterken.
- **Vergroot het belang van prestaties, niet van processen**
De aandacht voor het proces verdringt soms de aandacht voor de prestaties. Zeker wanneer gemeentes expliciet vragen om prestatie-indicatoren biedt dat een mogelijkheid voor musea om hun verhaal te vertellen. De meetbaarheid moet niet leidend zijn in de keuze van een prestatie-indicator.
- **Vertrouw op het oordeel van een ander**
Om te voorkomen dat gedifferentieerde verantwoording alleen maar gestapelde verantwoording wordt is ook vertrouwen nodig. Vertrouwen betekent dat beoordelaars niet op elkaars stoel gaan zitten. Voor een dergelijke vertrouwensband moet de sector vertrouwen krijgen, maar ook aanleiding tot vertrouwen geven.

1. Inleiding: verantwoording bij gemeentemusea

Musea staan middenin het publieke domein en ontvangen in veel gevallen subsidie van (lokale) overheden. Musea leggen daarom publieke verantwoording af over hun financiën en hun prestaties. Maar het blijft niet bij verantwoording over financiën en prestaties alleen. In de verantwoordingsrelatie tussen gemeentes en musea komen ook procedurele zaken aan bod, van samenwerking tot diversiteit en economische toegevoegde waarde. Deze complexe verantwoordingsrelatie tussen gemeentes en musea staat centraal in dit onderzoek.

Wij hebben in dit rapport een analyse gemaakt van de praktijk van publieke verantwoording. In dit onderzoek zagen wij dat er soms een scheve verhouding zit tussen de thema's en eisen die gemeentes stellen en de accenten die musea in hun verantwoording willen leggen. Deze *mismatch* leidt bij museumdirecteuren tot zowel een ervaring van onnodige bureaucratische regel-druk als het gevoel dat verhalen niet worden gehoord door de gemeente. In dit rapport onderzoeken wij daarom ook een aantal manieren waarop de verantwoordingsrelatie kan worden verbeterd.

Wij spraken in elf gesprekken met museumdirecteuren¹ over verantwoording aan gemeentes. Aan de hand van vier kenmerkende citaten uit die interviews schetsen we in deze inleiding de situatie die wij tegenkwamen.

'Kijk, we zijn een maatschappelijk instituut, dus wij moeten ook zorgvuldig met gemeenschapsgeld omgaan.'²

In de museumsector bestaat onder directeuren een breed gedragen besef van de wenselijkheid van publieke verantwoording. De meeste directeuren zien verantwoording als een belangrijke waarde in het publieke domein; dat besef kwamen wij ook in de gesprekken veelvuldig tegen. Zij hebben een geïnternaliseerde motivatie voor het geven van informatie over hun prestaties juist omdat zij – voor een zeer groot deel – publieke middelen besteden. Zij zien dit als de normale en wenselijke gang van zaken.

Sommigen gaan verder. Zij stellen dat je door het afleggen van verantwoording kunt laten zien welke publieke of culturele waarde het museum heeft opgebracht voor de samenleving. Het overheidsbeleid van de afgelopen decennia heeft zijn sporen in dit discours van verantwoording nagelaten. In de gesprekken die wij voerden viel een aantal keer de namen van (oud-) bewindslieden als Rick van der Ploeg en Halbe Zijlstra. De nadruk die zij in hun beleid legden op de noodzaak van meetbare prestaties en het efficiënt werken heeft een blijvende indruk gemaakt in de museumsector. Tegelijkertijd roept deze wens voor meetbaarheid ook vragen op.

¹ Waar we in dit document directeur schrijven kan ook dagelijks bestuurder worden gelezen, afhankelijk van het betreffende bestuursmodel per museum.

² De citaten in dit rapport zijn afkomstig uit elf interviews met museumdirecteuren. Zie de bijlage voor een overzicht van gesprekspartners. De citaten zijn geanonimiseerd weergegeven.

'Je kunt heel veel soorten van succesfactoren of indicatoren bedenken, vervolgens moet je ze ook allemaal nog gaan monitoren en bijhouden. Maar wij zoeken ook naar die zachte kant ... [maar] hoe meet je nou of dat succesvol is?'

De zoektocht naar geschikte criteria die als leidraad voor een oordeel kunnen dienen is geen nieuwe ontwikkeling.³ Het blijft echter een lastige opgave om geschikte criteria te vinden. In onze gesprekken zagen wij dat de zoektocht naar geschikte criteria vaak terugkomt in twee thema's: (1) de meetbaarheid van culturele waarde; de mogelijkheid van een objectiveerbaar kwaliteitsbegrip en (2) de competentie om concrete, meetbare prestaties te verbinden aan de ambities van zowel musea als gemeentes. De leidende vraag in deze zoektocht is, simpel gesteld: waar moet verantwoording over gaan?

Het derde citaat komt voort uit deze vraag. Ondanks de breed gedragen motivatie voor publieke verantwoording onder museumdirecteuren hoorden wij ook klachten over een teveel aan regel-druk. Bijvoorbeeld over de strenge boekhoudkundige eisen die de gemeente stelt aan de jaarrekening en tussenrapportages.

'Het museum moet voldoen aan de eisen die de gemeente stelt, dus ik heb één medewerker extra nodig voor alle financiële stukken; drie keer per jaar de managementrapportage, voor de gemeente een halfjaarrapportage. ... Ik heb vier man op de financiële administratie zitten, dus er is iets helemaal doorgeslagen.'

Deze symptomen kwamen vooral aan het licht wanneer we spraken over het bijhouden en rapporteren van cijfers over financiën, of over bezoekersaantallen en aantallen tentoonstellingen. Daarbij staat voorop dat museumdirecteuren wel verantwoording willen afleggen; ook de directeuren die zich onnodig belast voelden door deze bureaucratische vorm van verantwoording deelden de motivatie voor transparante publieke verantwoording. Zij ervaren de eisen aan de frequentie en de vorm te hoog- zeker in het geval van de kleinere musea, waardoor bepaalde verantwoordingsvereisten als onnodig en belastend aanvoelen. We kunnen dit de verantwoordingsparadox noemen: directeuren zijn gemotiveerd om publieke verantwoording af te leggen maar hebben een afkeer van de regeldruk rondom bepaalde verantwoordingsvereisten.

Deze verantwoordingsparadox kwamen we ook in de tegengestelde vorm tegen. Directeuren hebben de motivatie om ook hun inhoudelijke prestaties te verantwoorden, maar gemeentelijke eisen om die verantwoording te leveren bestaan niet. Sterker nog, de wil, bijvoorbeeld bij de gemeenteraad, om kennis te nemen van die verantwoordingsinformatie ontbreekt in sommige gevallen:

'Inhoudelijk spreek ik ze eigenlijk nooit over het museum. Een keer [heb ik dat] geprobeerd, maar toen ik de raadsleden heb uitgenodigd voor een avond was de opkomst zo bedroevend laag; ... in de raad is daar kennelijk heel weinig behoefte aan.'

³ Bunnik, *Naar waarde gewogen*; Hoogen, "New Local Cultural Policy Evaluation Methods in the Netherlands".

De verantwoordingsparadox is problematisch en de gevolgen zijn serieus, zo blijkt uit wetenschap en praktijk. Verantwoording zou positieve effecten op moeten leveren. We kunnen leren van verantwoording, we kunnen de integriteit van de musea en de sector borgen en we kunnen de toegevoegde waarde laten zien.⁴ Maar als de verantwoordingsrelatie tussen musea en gemeentes verstoord is, kan dat juist negatieve en zelfs averechtse effecten hebben. Een verstoorde verantwoordingsrelatie zorgt er al snel voor dat verantwoording een jaarlijks (of vaker) terugkerend ritueel wordt zonder verdere toegevoegde waarde. De gevolgen zien we regelmatig terug: aan de ene kant de ervaring van bureaucratische regeldruk en aan de andere kant de desinteresse en verwijdering. Deze paradox roept daarom een tweetal vragen op over de verantwoordingsrelatie tussen musea en gemeentes. Ten eerste, hoe ontstaat de verantwoordingsparadox? Ten tweede, zijn er mogelijkheden om de verantwoordingsrelatie te verbeteren?

Om deze vragen te beantwoorden zijn voor dit onderzoek vragenlijsten verspreid onder directeuren van alle geregistreerde musea die overwegend subsidie van de gemeentelijke overheid ontvangen. Van de 181 musea die in deze categorie vallen hebben er 97 deelgenomen aan het onderzoek (responsratio: 54%). Naast het vragenlijstonderzoek hebben we de formele verantwoordingsvereisten van de gemeentes van de deelnemende musea verzameld. Vervolgens hebben we 11 gesprekken gevoerd met museumdirecteuren over hun ervaringen en wensen rondom hun verantwoordingsrelatie met de gemeente om onze bevindingen meer diepte en kleur te geven. Zie de bijlage voor een uitgebreidere methodologische verantwoording.

In de volgende paragraaf schetsen we de achtergrond waarin we stilstaan bij de verantwoordingsverplichtingen die gemeentes aan musea opleggen. Vervolgens analyseren we de verschillende verwachtingen die gemeentes en musea hebben ten aanzien van hun verantwoordingsrelatie. Daarna introduceren we het begrip *ervaren verantwoordingsplicht*, waarmee we de scheve verhoudingen in verantwoording kunnen verklaren. We laten aan de hand van verzamelde gegevens zien dat deze verhoudingen inderdaad kunnen worden verbeterd. Tot slot staan we stil bij de lessen die we kunnen trekken uit dit onderzoek en we sluiten af met een aantal scenario's die de museumsector en gemeentes kunnen gebruiken in het verbeteren van hun verantwoordingsrelaties.

2. Achtergrond: verantwoordingsverplichtingen van gemeentes

De relatie tussen musea en gemeentes heeft een bijzondere status binnen de publieke sector. Musea dienen weliswaar een publiek doel en zijn onderdeel van het publieke domein, maar de sturing door (gemeentelijke) overheden is opzettelijk beperkt. De Thorbeckedoctrine is het uitgangspunt voor museumbeleid in Nederland: de politiek ondersteunt de kunsten, maar geeft geen inhoudelijk oordeel. Oordelen over artistieke en inhoudelijke waarde zijn daarom zoveel mogelijk afgeschermd van politieke en ambtelijke inmenging.

⁴ Aucoin en Heintzman, "The dialectics of accountability for performance in public management reform"; Bovens, "Analysing and Assessing Accountability".

Gemeentes ondersteunen musea met subsidies. Er bestaat dus een subsidierelatie waarin gemeentes subsidie verstrekken zonder dat ze daar een direct oordeel over de inhoudelijke kwaliteit van de taakvervulling aan koppelen. In het verlengde van de subsidierelatie is er ook sprake van een verantwoordingsrelatie, waarin musea verantwoording afleggen over de besteding van hun middelen. Uniek voor de culturele sector is dat meestal niet de inhoud – zoals artistieke kwaliteit – maar andere prestaties – zoals diversiteit, samenwerking en ondernemerschap – centraal staan in de inhoud van de formele verantwoording.

Simpel gesteld moet het vereisen van verantwoording een *incentive* vormen voor museumbesturen om hun werk optimaal en integer uit te voeren, omdat anders een negatief oordeel kan volgen. Deze instrumenten liggen veelal vast in prestatieafspraken in contracten of subsidiebeschikkingen. Zulke prestatieafspraken vormen dus instrumenten om het gedrag van besturen in positieve zin te beïnvloeden. De bedoeling van de verantwoording ligt daarmee in het effect dat de instrumenten hebben op keuzes en beslissingen van museumbesturen.

Op basis van een steekproef van eisen die 46 gemeentes stellen aan de verantwoording van musea zien we dat er een divers palet ontstaat van thema's die aan de orde komen. Figuur 1 geeft een overzicht van de thema's die aan bod komen in de verantwoordingsvereisten. De meeste gemeentes stellen specifieke eisen op het gebied van publieksbereik/bezoekersaantallen. Ook aan samenwerking en cultuureducatie hechten gemeentes veel. Zoals te zien is in de figuur vragen gemeentes duidelijk minder verantwoording op thema's als cultureel ondernemerschap, diversiteit en eigen inkomsten.

Figuur 1: Gemeentelijke verantwoordingseisen voor musea



De thema's die aan de orde komen in de verantwoordingsvereisten zijn divers van aard. Om hier ordening in aan te brengen kunnen we gebruikmaken van een indeling van de Amerikaanse wetenschapper Robert Behn, die verantwoordingseisen voor publieke organisaties verdeelt in eisen

aan financiën, proces en prestaties.⁵ Financiële verantwoording is relatief simpel en moet zorgen dat musea publiek geld rechtmatig uitgeven. Eisen met betrekking tot het proces volgen eenzelfde patroon; bijvoorbeeld specifieke eisen aan de governance van organisaties moeten de integriteit van de organisatie borgen. Ook eisen aan samenwerking, diversiteit en cultureel ondernemerschap behoren tot deze categorie. De derde soort verantwoording is de verantwoording over prestaties. Behn geeft terecht aan dat die verantwoording zowel het meest interessant is als het moeilijkst is in te vullen. Prestatieverantwoording gaat verder dan voorwaarden over het proces, zoals tevreden bezoekers of het aantal tentoonstellingen dat een bezoeker te zien krijgt; verantwoording over prestaties gaat over de culturele waarde die het museum aan de gemeenschap toevoegt.

Waar moeten gemeentes musea verantwoording voor laten afleggen, voor financiën en proces, of voor prestaties? De eerste twee zijn gemakkelijker uit te drukken in cijfers waardoor de verwachtingen veel helderder en de standaarden veel gemakkelijker zijn vast te leggen. Verantwoording over prestaties is daarentegen veel ingewikkelder. Het is die complexiteit in de verantwoording over prestaties die de aanleiding gaf tot recente publicaties, zoals de WRR-verkenning 'Cultuur Herwaarderen' en Claartje Bunniks 'Naar waarde gewogen'.⁶ Hoewel in Nederland over verantwoording op het vlak van prestaties dus wel wordt nagedacht, is de eenvoud van de eerste twee manieren van verantwoording, over financiën en proces, verleidelijk voor zowel gemeentes als musea.

2.1 Politiek en musea: botsende rationaliteiten

De focus in de verantwoording op proces en financiën leidt tot een eenvoudiger en efficiëntere verantwoording, vooral voor degene aan wie musea hun verantwoording afleggen. Onvolkomenheden en problemen zijn op die twee gebieden eenvoudiger meetbaar en daarom gemakkelijker aan te tonen. Daarmee vormen ze enerzijds een efficiënte manier voor de gemeente om het museum te controleren, maar anderzijds ook een risico voor gemeentebestuurders. Want dankzij de relatief eenvoudige meetbaarheid zijn voor buitenstaanders problemen in proces en financiën gemakkelijker aan te tonen dan wanneer het gaat over prestaties. Ook in de gesprekken kwam dit thema aan bod:

'De wethouder wil [in de verantwoording] alleen maar weten waar de kwetsbaarheden zijn'.

Gemeentebestuurders moeten zich bewust zijn van risico's in de uitvoering van beleid en de besteding van publiek geld. Mistappen hebben vaak stevige gevolgen voor de politieke carrière van bestuurders en kunnen leiden tot politieke crises. Ambtenaren hebben daarom een incentive om gefocust te zijn op het vermijden van dergelijke risico's en het 'uit de wind houden' van wethou-

⁵ Behn, *Rethinking Democratic Accountability*.

⁶ Bunnik, *Naar waarde gewogen*; Schrijvers, Keizer, en Engbersen, *Cultuur herwaarderen*.

ders. Dit is de politiek-ambtelijke rationaliteit die volgt uit het spel dat in de gemeenteraad wordt gespeeld.⁷ Directeuren herkennen die risico's ook in de gesprekken:

'We hebben hiervoor een college gehad waarin toch een aantal dingen niet lekker liepen en dan gaat men zoeken naar de zwakste schakel. En als de zwakste schakel bij de wethouder cultuur zit ... dus als je denkt van, ik wil het college kielhalen ... dan gaan ze zoeken naar dossiers die heel gemakkelijk net even die druppel kunnen zijn...'

Tegelijkertijd zoeken zowel ambtenaren als museumbestuurders naar geschikte manieren om bepaalde 'prestaties' zichtbaar te maken. In een aantal gesprekken gaven directeuren aan dat de gemeente het museum vroeg om prestatie-indicatoren en bijbehorende targets te kiezen. Museumdirecties zullen dan snel geneigd zijn om te kiezen voor een relatief goed meetbare indicator.

De dominante rationaliteit in musea is niet politiek-ambtelijk maar professioneel van aard.⁸ Waar voor ambtenaren de politieke risico's centraal staan, zijn in musea oordelen van professionals (bijv. conservatoren), experts uit de sector of publiek van belang. Ook de handreiking 'In samenspraak' van de Museumvereniging erkent dit verschil. In die publicatie is er impliciet aandacht voor deze twee verschillende rationaliteiten. De kracht van musea ligt in de professionele aanpak; als gemeentes verantwoording vanuit een politieke rationaliteit vragen botst dat.⁹ Een mogelijk gevolg van deze botsende rationaliteiten is dat verantwoording niet langer dient waarvoor het is bedacht: leren, beschermen tegen misbruik of borgen van publieke waarde. In plaats daarvan verwordt verantwoording dan tot een cosmetisch ritueel waar prestatieafspraken de enige manier zijn waarop gemeentes en musea met elkaar communiceren.

2.2 Het belang van ervaren verantwoordingsplicht

Om een beter begrip te krijgen van de eerdergenoemde verantwoordingsparadox maken we in dit onderzoek gebruik van het concept ervaren verantwoordingsplicht van bestuurders.¹⁰ Ervaren verantwoordingsplicht is het gevoel van museumdirecteuren dat zij verantwoording aan de gemeente moeten afleggen voor hun handelen, en dat zij op hun handelen zullen worden beoordeeld. Formele verantwoordingseisen kunnen die ervaren verantwoordingsplicht beïnvloeden, maar dat hoeft niet zo te zijn. Ervaren verantwoordingsplicht kan ook ontstaan uit een intrinsieke motivatie voor het geven van verantwoording. Met andere woorden, we focussen ons in dit onderzoek op de manier waarop directeuren hun verantwoordingsplicht voelen. Dat onderscheid in focus is belangrijk, omdat die gevoelde plicht de basis is voor het handelen van directeuren.

Ervaren verantwoordingsplicht bestaat uit drie onderdelen: (1) de verwachting dat verantwoording moet worden afgelegd, (2) de deskundigheid van de gemeente als beoordelaar en (3) de

⁷ Snellen, *Domeinconflicten tussen recht en beleid*.

⁸ *Ibid.*

⁹ Romzek en Dubnick, "Accountability in the Public Sector".

¹⁰ Hall, Frink, en Buckley, "An Accountability Account".

legitimiteit van de gemeente als beoordelaar.¹¹ De ervaren verantwoordingsplicht kan verschillen per onderwerp waarover directeuren verantwoording afleggen. In vergelijking met eerder wetenschappelijk onderzoek over verantwoording is dat een vernieuwing, omdat verantwoording daar alleen op organisatieniveau werd geanalyseerd. Dankzij het gebruik van ervaren verantwoordingsplicht kunnen we het verschil tussen verantwoording over verschillende onderwerpen in deze studie wel maken. De drie onderdelen van ervaren verantwoordingsplicht zijn in het vragenlijstonderzoek daarom gemeten voor zowel financiële- als artistiek-inhoudelijke verantwoording.

Het grootste verschil tussen deze onderwerpen in het licht van dit onderzoek is het formele verplichtende karakter. Deze onderwerpen vormen het eind van een spectrum van onderwerpen waarover verantwoording kan worden afgelegd. Over financiën moeten musea die gemeentelijke subsidie ontvangen verplicht verantwoording afleggen. Het impliciete uitgangspunt voor gemeentes van die vereisten is dat directeuren door die eisen ook een verantwoordingsplicht voelen. Aan de andere kant van dit spectrum bevinden zich de artistiek-inhoudelijke prestaties. In principe, volgens de Thorbecke-doctrine – bestaat er geen verplichting voor musea om zich daarover te verantwoorden.

Doordat verantwoordingseisen en ervaren verantwoordingsplicht niet altijd opeenvolgend zijn, kan er een scheve verhouding ontstaan tussen de twee. De verhouding kunnen we vertalen naar een vraag en aanbod van verantwoordingsinformatie. Scheve verhoudingen tussen vraag en aanbod zien we op twee manieren terug: ten eerste als er sterke eisen bestaan op een onderwerp, terwijl er weinig ervaren verantwoordingsplicht bestaat. In dat geval is de vrager van verantwoording (hier: de gemeente) op zoek naar meer informatie, bijvoorbeeld door hogere eisen aan financiële verantwoordingsinformatie. Een direct gevolg van deze scheve verhouding is dat een directeur zich 'gecontroleerd' voelt; de gemeente is op zoek naar informatie waar de directeur geen verantwoordingsplicht over voelt. Ten tweede is er sprake van een scheve verhouding als het museum over een onderwerp wel informatie wil geven, maar er geen afnemer voor vindt. Dit zagen we gebeuren bij het voorbeeld uit de inleiding waar de interesse bij de gemeenteraad voor inhoudelijke verantwoording ontbrak. De mogelijke verhoudingen zijn in Figuur 2 schematisch weergegeven.

Figuur 2: Verhoudingen tussen verantwoordingseisen en ervaren verantwoordingsplicht

		Ervaren verantwoordingsplicht	
		+	-
Verantwoordingseisen	+	Verantwoordings- dialoog	Beoordelaar op zoek naar uitleg
	-	Uitleg op zoek naar beoordelaar	Verantwoordings- stilte

¹¹ Overman, Schillemans, en Grimmelikhuisen, "Measuring Felt External Accountability: Toward a Validated Multidimensional Scale".

3. Ervaren verantwoordingsplicht per onderwerp

Uit ons vragenlijstonderzoek blijkt dat de ervaren verantwoordingsplicht inderdaad verschilt per onderwerp. In de vragenlijst hebben we vragen gesteld over financiële en artistiek-inhoudelijke verantwoording gesteld. Deze twee onderwerpen zijn extremen op een continuüm, waarbij over musea over financiën altijd formeel verantwoording móeten afleggen, terwijl voor artistiek-inhoudelijke zaken de minste verantwoordingsplicht bestaat. De artistiek-inhoudelijke verantwoording vertegenwoordigt de verantwoording over prestaties en de professionele, museale rationaliteit uit de voorgaande paragrafen. De financiële verantwoording past in de politiek-ambtelijke rationaliteit. De procesmatige verantwoording (nu niet gemeten) past daar tussenin.

Directeuren verwachten dat zij 7% meer verantwoording moeten afleggen over inhoudelijke onderwerpen dan over financiële onderwerpen, ondanks de verplichting voor het afleggen van financiële verantwoording.¹² Tegelijkertijd achten zij de gemeente als verantwoordingsforum een stuk minder deskundig op het gebied van artistiek-inhoudelijke aspecten dan op financiële onderwerpen. Respondenten schatten de deskundigheid van de gemeente op inhoudelijk gebied 13% lager dan de deskundigheid op financieel gebied.¹³ Respondenten vinden gemeentes bovendien minder legitiem als beoordelaar van hun inhoud. Voor verantwoording over de inhoud achten museumbestuurders de gemeente 18% minder legitiem dan als beoordelaar van hun financiën.¹⁴

De verwachting dat er verantwoording moet worden afgelegd over financiële onderwerpen ervaren directeuren daarnaast meer als last dan de verwachting dat over inhoudelijke onderwerpen verantwoording moet worden afgelegd. Verwachte financiële verantwoording heeft een grote samenhang met de ervaren regeldruk.¹⁵ Verwachte verantwoording over artistiek-inhoudelijke verantwoording is daarentegen onafhankelijk van ervaren regeldruk. De gesprekken met de museumdirecteuren bevestigen deze bevindingen. Zoals uit de eerdergenoemde citaten bleek, vinden museumdirecteuren het problematisch om te moeten voldoen aan de boekhoudkundige eisen die de gemeente stelt. Het indienen van tussenrapportages, het vroege moment van indienen van begrotingen en de technische eisen noemen zij het vaakst als bronnen van administratieve last.

Deze bevinding onderstreept het belang van een goede afstemming tussen boodschap en beoordelaar. Wanneer een deskundige beoordelaar vraagt om een uitleg over inhoud leidt dat tot een dialoog, niet tot toegenomen regeldruk. Als een beoordelaar alleen op zoek is naar meer informatie waarvoor geen ervaren verantwoordingsplicht bij directeuren bestaat, leidt dat enkel tot meer ervaren regeldruk.

¹² Statistische significantie is getoetst met een t-toets voor afhankelijke steekproeven; ($t(94) = 4,32$; $p < ,01$).

¹³ ($t(95) = 7,56$; $p < ,01$).

¹⁴ ($t(95) = 9,04$; $p < ,01$).

¹⁵ Gebaseerd op een Pearsoncorrelatietest ($r = ,46$; $p < ,01$; $r^2 = ,21$).

3.1 De invloed van contact

Er is een duidelijke correlatie tussen enerzijds de hoeveelheid contact tussen de gemeente en museum en anderzijds de ervaren verantwoordingsplicht.¹⁶ Zowel op financieel als op inhoudelijk gebied hangt het aantal contactmomenten sterk samen met de verwachte verantwoording en met de legitimiteit van het forum. Hoe meer contact tussen gemeente en museum, hoe groter de legitimiteit van de gemeente als verantwoordingsforum. Ook neemt, zoals verondersteld, de verwachting dat zij verantwoording moeten afleggen toe naarmate er meer contact is tussen gemeente en museum. Er is geen samenhang tussen de hoeveelheid contact en hoe deskundig museumbestuurders de gemeente achten.

Deze bevinding benadrukt het belang van het contact en de dialoog tussen gemeente en museum. In een sterke verantwoordingsrelatie moet immers ook de ervaren verantwoordingsplicht hoog genoeg blijven. Dit erkennen de museumdirecteuren ook:

‘Wij willen veel meer in gesprek met elkaar en veel beter luisteren ... Want wij zijn wel ervan overtuigd dat de kunst en cultuur het vermogen heeft om mensen op allerlei manieren te raken, te helpen, doen na te denken.’

Maar ook een afwezigheid van ervaren verantwoordingsplicht en weinig eisen is niet wenselijk. Verantwoording kan een aantal belangrijke functies dienen, zoals besproken in de voorgaande paragrafen. Het ontbreken van een sterke verantwoordingsdialoog laat ook de lerende, controlerende en democratische functies van verantwoording liggen.

3.2 Prestatie-indicatoren

De manier waarop de gemeente verantwoording vraagt en beoordeelt hangt ook samen met de legitimiteit van de gemeente op het gebied van inhoudelijke verantwoording.¹⁷ Dit laat zien dat een goede dialoog samengaat met een goede verstandhouding waarin musea de gemeente als legitieme verantwoordingspartner ervaren. Dit verband is er niet op het gebied van financiële verantwoording. Deze resultaten wijzen erop dat effect van het gebruik van prestatie-indicatoren per onderwerp verschilt. Daarnaast wijst het mogelijk op duidelijkheid over de inhoudelijke verwachtingen van de gemeente als voorwaarde voor legitimiteit als verantwoordingsforum. Met andere woorden, om een legitiem verantwoordingsforum te zijn, moet de gemeente helder zijn over haar verwachtingen. Voor die duidelijkheid zijn voldoende capaciteit en deskundigheid noodzakelijk. Zowel in de gemeente als in de musea zijn die niet altijd vanzelfsprekend aanwezig. Zeker de kleinere gemeentes en musea hebben weinig mankracht en soms niet alle deskundigheid en ervaring die nodig zijn voor duidelijke en goede prestatie-indicatoren. Het is in het bijzonder voor kleine en middelgrote gemeentes lastig:

‘Er is in [de gemeente] niet echt een visie op cultuur, die mis ik heel erg. Dus een overkoepelende visie waar we met elkaar naartoe werken.’

¹⁶ Zie Tabel D in bijlage voor de correlatiecoëfficiënten.

¹⁷ Zie tabel E in bijlage.

Maar ook kleine musea hebben moeite om die capaciteit te organiseren:

‘Als je dit museum echt wil door ontwikkelen, zou je daar ook wat bovenlokale bestuurders bij moeten hebben, die goed op de hoogte zijn van de governance, die voelsprietten hebben, maar die ook goed kunnen uitzoomen.’

Tegelijkertijd is deze deskundigheid binnen de gehele sector vanzelfsprekend wel aanwezig. Het gebruik van elkaars kennis is daarom cruciaal voor een sterke sector. Hier komen we in de volgende paragraaf op terug.

3.3 Proces vs. Output

Ook is er een correlatie tussen de focus op proces of output en de ervaren verantwoordingsplicht. Het meest uitgesproken verband ligt tussen de focus en de mate van deskundigheid die museumbestuurders aan de gemeente toekennen. Respondenten achten Gemeentes die in de beoordeling van het museum op het proces letten significant deskundiger dan gemeentes die op de output letten. Dit effect is sterker aanwezig bij de ervaren verantwoordingsplicht op inhoudelijk gebied. Tegelijkertijd is er sprake van meer legitimiteit voor de gemeente als verantwoordingsforum als de gemeente op output let op inhoudelijk gebied. Dit wijst op een belangrijke trade-off: een focus op output op artistiek-inhoudelijk gebied zorgt voor meer legitimiteit voor de gemeente ten koste van de ervaren deskundigheid van de gemeente.

Deze bevindingen komen ook overeen met de resultaten van de gesprekken die we hebben gevoerd. De gemeentelijke focus op output, bijvoorbeeld in de vorm van meetbare prestatie-indicatoren, is belangrijk voor de ervaren verantwoordingsplicht. Vooral op het gebied van financiële verantwoording motiveren outputindicatoren museumdirecteuren om scherp op de financiën te letten. Zeker als die verantwoording gepaard gaat met subsidiekorting als musea bepaalde targets niet halen. Als subsidiekortingen waarschijnlijk waren of in het verleden hadden plaatsgevonden zorgde dat volgens onze respondenten voor een alerte houding jegens de gemeente op het moment dat zij beslissingen moeten nemen en als zij verantwoording moeten afleggen. Een van de directeuren zei hierover:

‘Tuurlijk. Dat is ook zo. We hebben wel onze les geleerd als instelling. Iedereen realiseert zich dat ook en daarom hebben we er ook lol in met z'n allen om iets moois neer te zetten en ook centjes te verdienen.’

Daartegenover staat dat juist de ruimte voor de nuance, de nadruk op het proces en het afstemmen van de prestatie-indicatoren samenhangt met de deskundigheid die directeuren ervaren van de kant van de gemeente. Daarnaast moeten ook musea in staat zijn om een duidelijke strategische visie te ontwikkelen. Dat is niet altijd vanzelfsprekend, zo blijkt uit een aantal gesprekken. Welke lessen kunnen we trekken uit dit onderzoek? In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in.

4. Verantwoording hercalibreren: het belang van afstemming

Met hulp van de inzichten uit dit onderzoek kunnen we een aantal conclusies trekken over de aard van de problemen die ontstaan in verantwoordingsrelaties tussen musea en gemeentes. Op basis van de inzichten uit deze analyse schetsen we in de afsluitende paragraaf een aantal scenario's om deze lessen ook in de praktijk te kunnen implementeren.

Zoals we al lieten zien aan de hand van het eerste citaat in de inleiding voelen museumdirecteuren een wil om zich publiek te verantwoorden. De museumsector kan deze motivatie inzetten om de sector te versterken door de verantwoordingsrelatie te verbeteren. Een goede verantwoordingsdialoog draagt daarmee bij aan een sterke sector. In ons onderzoek signaleerden we dat museumdirecteuren nu vaak ervaren dat verantwoording op sommige, vooral financiële gebieden, aan te veel eisen moet voldoen, waardoor het een gevoel van regeldruk oplevert. Ook signaleerden we dat directeuren soms te weinig ruimte voor het inhoudelijke verhaal voelden in hun verantwoordingsrelatie. De afstemming tussen verhaal en beoordelaar is daarom belangrijk.

Geen one size fits all

Verantwoording kan zinvol worden ingezet als het verhaal en de beoordelaar op elkaar zijn afgestemd. Alleen in onderlinge afstemming ontstaat er een echte verantwoordingsdialoog. Dit vereist dat musea verantwoordingsinformatie niet aanbieden als *one size fits all*. Om een zinvolle dialoog tussen musea en gemeentes te voeren is gedifferentieerde verantwoording belangrijk. Gedifferentieerde verantwoording houdt in dat informatie die musea verstrekken is afgestemd op het publiek voor wie de verantwoording is bestemd. Concreet betekent dit dat musea moeten afwegen welke informatie geschikt is als verantwoording naar gemeente, collega's, publiek en andere stakeholders. Door de informatie af te stemmen op de ontvanger komt de boodschap die het museum wil verspreiden beter aan. Dit kan ook helpen om situaties voor te zijn waarin er kennelijk geen interesse is voor de informatie die musea bieden, zoals in het vierde citaat uit de inleiding, waarin een directeur werd geconfronteerd met de kennelijke desinteresse van het publiek aan wie de directeur zich wilde verantwoorden. In de afsluitende paragraaf werken we deze les uit in mogelijke scenario's voor de toekomst.

Doordachte keuze van de ontvanger en beoordelaar

Gedifferentieerde verantwoording houdt niet op bij het verstrekken van informatie over prestaties. Ook het gesprek over die informatie en het oordeel dat de beoordelaar velt horen hierbij. Verantwoording houdt immers niet op bij het aanbieden van jaarcijfers of een jaarverslag. Juist het gesprek dat hierop volgt, evenals het oordeel dat hieraan verbonden is zorgt voor de mogelijkheid om te leren als organisatie, de integriteit te beschermen en de publieke waarde te vergroten. Uit dit onderzoek bleek dat het voor veel kleinere gemeentes en musea lastig is om voldoende capaciteit en deskundigheid in huis te halen voor een goed oordeel. Tegelijkertijd is juist binnen de gehele sector deze deskundigheid wel aanwezig. Hier ligt een grote kans voor de sector om zichzelf te versterken. Het beter benutten van de capaciteit die bij collega's in de sector aanwezig is, kan leiden tot rijke gesprekken en deskundige oordelen. Verantwoording aan de sector kan het lerende effect van verantwoording dus versterken. Om die capaciteit te benutten moet

de sector haar deskundigheid optimaal inzetten. Mogelijke vormen hiervoor zijn visitatie en certificering. In de afsluitende paragraaf werken we ook deze les verder uit in mogelijke scenario's.

Vergroot het belang van prestaties, niet van processen

De aandacht voor het proces verdringt soms de aandacht voor de prestaties. Zeker wanneer gemeentes expliciet vragen om prestatie-indicatoren biedt dat een mogelijkheid voor musea om hun verhaal te vertellen. De meetbaarheid moet niet leidend zijn in de keuze van een prestatie-indicator. Juist het inhoudelijke verhaal kan in de verantwoordingsrelatie zorgen voor een toegevoegde culturele waarde. Daarom verdient het ook de aanbeveling om in de verantwoording voldoende aandacht te geven aan de prestaties, niet alleen aan financiën en proces. Terughoudendheid bij het toevoegen van prestatie-indicatoren op het gebied van proces is geboden. Ook voor musea vergt het kiezen van geschikte indicatoren tijd, inzet en deskundigheid.

Vertrouwen op het oordeel van een ander

Om te voorkomen dat gedifferentieerde verantwoording alleen maar gestapelde verantwoording wordt is ook vertrouwen nodig. Vertrouwen betekent dat beoordelaars niet op elkaars stoel gaan zitten. Bijvoorbeeld: gemeentes moeten na een goed oordeel over inhoudelijke kwaliteit door collega-professionals hetzelfde museum niet opnieuw inhoudelijk beoordelen. Ook prestatieafspraken over cijfers die een afgeleide zijn van inhoudelijke kwaliteit zouden in dat geval overbodig zijn. Voor een dergelijke vertrouwensband moet de sector vertrouwen krijgen, maar ook aanleiding tot vertrouwen geven. In het geval van collegiale beoordeling, zoals in het voorbeeld, moet dat oordeel ook voldoende gefundeerd zijn en frequent worden overgedaan. Gemeentes zullen een incidenteel oordeel van onvoldoende kwaliteit niet zien als een adequate vervanger van haar toezicht. Gemeentebestuurders volgen een politieke logica. Dat betekent dat een oordeel door een collega of andere stakeholder voor gemeentebestuurders ook moet betekenen dat zij het risico van politieke uitgliders voldoende afgedekt zien. Het oordeel moet dus voldoende steekhoudend zijn. Tegelijkertijd zullen door de betere afstemming tussen boodschap en publiek de negatieve gevolgen van mismatches verminderen, bijvoorbeeld door een vermindering van de ervaren regeldruk, zoals we in het tweede citaat in de inleiding hebben besproken.

4.1 Mogelijke scenario's

In deze laatste paragraaf bespreken we drie mogelijke scenario's waarin de lessen uit dit onderzoek kunnen worden geïmplementeerd in de sector. Deze scenario's zijn bedoeld als aanleiding voor een diepgaandere discussie over verantwoording in de museumsector en als handreikingen die de sector zelf verder kan uitwerken en implementeren.

Visitatiecycli voor inhoudelijke beoordeling

Visitaties zijn gestructureerde bezoeken door collega-professionals, voorafgegaan door een kritische zelfevaluatie. Tijdens die bezoeken lichten deze collega's de bezochte musea door en beoordelen zij het museum op inhoudelijke prestaties. Deze vorm van verantwoording is geschikt voor sectoren waar diepgaande en specialistische kennis van het onderwerp noodzakelijk is voor

een oordeel. In andere sectoren wordt al jaren gebruik gemaakt van visitaties in de verantwoording, zoals in het hoger onderwijs door de Nederlands-Vlaamse accreditatie-organisatie, bij grote uitvoeringsorganisaties door de Handvestgroep publiek verantwoord en bij woningcorporaties door de Stichting visitatie woningcorporaties Nederland.

Een inhoudelijk oordeel door collega's zorgt voor een betere aansluiting tussen eisen aan de inhoudelijke verantwoording en de ervaren deskundigheid van de beoordelaar. Collega's zijn dankzij hun deskundigheid in staat om een onderbouwd oordeel te vellen, wat het lerende effect van verantwoording versterkt. Een klein aantal museumdirecteuren sprak met ons over de terughoudendheid die zij bij collega's ervaren om elkaar een inkijk te geven in de interne organisatie. Voor een sterke sector moeten musea elkaar versterken en niet beconcurreren. Veruit het grootste deel van de onderzochte musea in dit onderzoek heeft subsidie-inkomsten van één gemeente. Ook is in de meeste gevallen de gemeente veruit de grootste subsidieverstrekker. Om mogelijke belangentegenstellingen uit te sluiten is het daarom verstandig om de beoordeling van gemeentemusea niet door collega's uit dezelfde gemeente te laten plaatsvinden. Omdat de onderlinge afhankelijkheid buiten gemeentes veel minder aan de orde is, voorzien wij dat een visitatie-aanpak op een iets grotere schaal geen grote problemen oplevert.

Zowel voor grote als kleine musea is visitatie een geschikt instrument. Juist in de kleinere musea gaven onze gesprekspartners aan dat collegiale deskundigheid en ondersteuning om te leren en te verbeteren welkom zou zijn. Het spreekt voor zich dat de zelfevaluatie en de visitatie bij kleinere instellingen aangepast moet worden aan de beschikbare capaciteit.

Om de inhoudelijke beoordeling door collega's te kunnen laten meewegen in een gemeentelijk oordeel moet dat oordeel regelmatig en grondig worden gegeven. Een structurele agenda van visitaties en beoordelingen verdient daarom de aanbeveling. Bij woningcorporaties vindt visitatie eens in de vier jaar plaats; in het hoger onderwijs is een visitatie nodig voor heraccreditatie die eens in de zes jaar moet plaatsvinden.¹⁸ In de museumsector zou een vierjaarlijkse cyclus passen bij de maximale benoemingstermijn voor leden van raden van toezicht.¹⁹ De rapporten die worden opgesteld zijn openbaar. Zulke rapporten kunnen meewegen in het subsidieoordeel dat gemeentes geven.

Herijken van de prestatie-indicatoren

Om te zorgen dat verantwoordingsrelaties bijdragen aan het beschermen en vergroten van culturele waarde is het belangrijk om de aandacht te verleggen van proces naar prestatie. Dat betekent dat het gesprek met stakeholders meer over inhoud kan gaan dan over het proces. De zoektocht naar meetbare prestatie-indicatoren heeft ertoe geleid dat een groot deel van de gekozen prestatie-indicatoren wel meetbaar zijn maar niet altijd voldoende zeggen over de prestaties van de musea. Zoals de steekproef in de verantwoordingsvereisten van gemeentes liet zien, zijn veel prestatie-eisen gericht op processen. Musea kunnen door kritische te reflecteren op de eigen rol

¹⁸ Van Bendegem en Doevendans, "De commissaris en visitatie. Intern toezicht bij externe verantwoording"; www.nvao.net.

¹⁹ Governance Code Cultuur 2014

en functie in het publieke domein duidelijker aangeven waar zij voor staan en op welke prestaties de gemeente het museum kan beoordelen. Een onderbouwd voorstel van prestaties versterkt ook de positie van de musea in gesprek met de gemeentelijke overheid.

Een scherp beeld van de prestaties die het museum zelf belangrijk vindt kan de verantwoordingsdialoog dus versterken. Uitgangspunt is dan de kwaliteit en de passendheid van prestatie-indicatoren die musea en gemeentes met elkaar afstemmen. De gekozen indicatoren kunnen zowel kwalitatief-narratief als kwantitatief van aard zijn. Een mogelijk gevolg van een kritische doorlichting en een herijking van de prestatie-indicatoren is minder nadruk op procesverantwoording en een betere afstemming tussen verantwoordingseisen en gevoelde verantwoordingsplicht, waardoor directeuren minder regeldruk ervaren. Mogelijk kan de Museumvereniging hier zelf ook een rol spelen door de eisen voor de museumregistratie tegen het licht te houden.

360-graden-verantwoording

Een goede verantwoordingsrelatie hoeft zich niet te beperken tot twee deelnemers. Kiezen voor gedifferentieerde verantwoording impliceert ook dat meerdere stakeholders aan tafel kunnen zitten in het verantwoordingsgesprek. Gedifferentieerde verantwoording vraagt om oordelen door de meest geschikte beoordelaar. Dit kunnen bezoekers zijn, als het gaat over de ervaring of tevredenheid van bezoekers. Dit kunnen collega's zijn, als het over inhoudelijke prestaties gaat. En dit kunnen wellicht kunstenaars zijn in het geval van kunstmusea. Een goede verantwoordingsrelatie kan dus ook een drie-, vier- of vijfhoek vormen.

Het gebruik van 360-graden-verantwoording houdt in dat meerdere stakeholders betrokken zijn in de beoordeling van een museum, zodat prestaties van alle kanten worden belicht. Hiervoor kunnen musea, gemeentes en andere stakeholders een –bijvoorbeeld jaarlijks – terugkerende bijeenkomst voor verantwoording aan stakeholders organiseren waarin oordelen van alle kanten meewegen in een totaaloordeel. Het organiseren van deze sessies kan ervoor zorgen dat publieke verantwoording daadwerkelijk een gesprek is waar de aanwezige stakeholders voor breedte en de aanwezige expertise zorgt voor diepgang.

Musea zijn door hun bijzondere status in het publieke domein erg autonoom en onafhankelijk. Tegelijkertijd moeten musea wel midden in het publieke domein blijven en hun binding met de samenleving behouden. Het betrekken van meerdere stakeholders in de verantwoording kan de binding met partners en stakeholders versterken, zonder dat musea zich sterk afhankelijk maken van een specifieke partij. Door de gebalanceerde relatie met stakeholders behoudt het museum daarmee de autonome positie.

5. Geraadpleegde literatuur

- Aucoin, Peter, en Ralph Heintzman. "The dialectics of accountability for performance in public management reform". *International review of administrative sciences* 66, nr. 1 (2000): 45–55.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution Press, 2001.
- Bovens, Mark. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal* 13, nr. 4 (2007): 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Bunnik, Claartje. *Naar waarde gewogen: een nieuw model voor kwaliteitsbeoordeling bij de toekenning van cultuursubsidies*. Amsterdam, 2016.
- Hall, Angela T., Dwight D. Frink, en M. Ronald Buckley. "An Accountability Account: A Review and Synthesis of the Theoretical and Empirical Research on Felt Accountability: Accountability". *Journal of Organizational Behavior* 38, nr. 2 (2017): 204–24. <https://doi.org/10.1002/job.2052>.
- Hoogen, Quirijn Lennert van den. "New Local Cultural Policy Evaluation Methods in the Netherlands: Status and Perspectives". *International Journal of Cultural Policy*, 4 september 2014. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10286632.2013.871005>.
- Loon, Nina M. van, Peter L. M. Leisink, Eva Knies, en Gene A. Brewer. "Red Tape: Developing and Validating a New Job-Centered Measure". *Public Administration Review* 76, nr. 4 (1 juli 2016): 662–73. <https://doi.org/10.1111/puar.12569>.
- Overman, Sjors, Thomas Schillemans, en Stephan Grimmelikhuijsen. "Measuring Felt External Accountability: Toward a Validated Multidimensional Scale". Washington, D.C, 2017.
- Romzek, Barbara S., en Melvin J. Dubnick. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy". *Public Administration Review* 47, nr. 3 (1 mei 1987): 227–38. <https://doi.org/10.2307/975901>.
- Schrijvers, Erik, Anne-Greet Keizer, en Godfried Engbersen. *Cultuur herwaarderen*, 2015.
- Snellen, Ig. *Domeinconflicten tussen recht en beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Wilink, 1989.
- Van Bendegem, Robert, en Paul Doevendans. "De commissaris en visitatie. Intern toezicht bij externe verantwoording". Utrecht: Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties, 2010.

6. Bijlage: methodologische verantwoording

Aan de basis van dit onderzoek staat een vragenlijstonderzoek onder besturen en directies van musea. De elektronische vragenlijst is ontworpen in Qualtrics en via e-mail verzonden naar de 181 musea die lid zijn van de Museumvereniging en kunnen worden aangemerkt als gemeentemuseum. In totaal hebben 97 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld (responsratio 54%). Een klein aantal non-respondenten heeft aangegeven waarom zij niet reageerden. Sommigen gaven aan dat ze het te druk hadden en geen tijd wilden besteden aan deelname aan wetenschappelijk onderzoek (n=3); of dat ze te weinig terugkregen voor deelname (n=1). Er zijn dus geen aanwijzingen voor selectiebias door systematische non-respons.

Ervaren verantwoordingsplicht is gemeten door middel van de UFA-schaal, die de drie dimensies van ervaren verantwoordingsplicht meet met een set van 11 items.²⁰ De items laden betrouwbaar op de dimensies van ervaren financiële verantwoordingsplicht (α verwachting: ,74; deskundigheid: ,87; legitimiteit: ,74). Ook voor ervaren inhoudelijke verantwoordingsplicht zijn is de schaal betrouwbaar (α verwachting: ,75; deskundigheid: ,89; legitimiteit: ,69).

Motivaties voor vrijwillige verantwoording zijn gemeten door middel van acht items. Deze items laden volgens verwachting op twee afzonderlijke dimensies (zie Tabel B), met α geïnternaliseerd: ,78; consequentieel: ,71. De twee dimensies vertonen enige samenhang, maar zijn voldoende van elkaar gescheiden om te kunnen spreken van twee empirisch afzonderlijke motivaties ($r=,41$; $p < ,01$).

Bureaucratische druk is gemeten met behulp van een schaal voor individuele aan werk gerelateerde bureaucratische druk (van Loon et al. 2016). Deze maat bestaat uit twee dimensies van regeldruk: zinloosheid van regels ($\alpha = ,84$) en regeldruk ($\alpha = ,93$).

Overige variabelen die zijn gemeten in dit onderzoek zijn contact met de gemeente en de focus van de gemeente. Voor contact met de gemeente zijn de formele en informele contacten met wethouders en ambtenaren per jaar gemeten (logaritmisch getransformeerd, $\alpha: ,86$). Om de focus van de gemeente te meten zijn vragen gesteld over het belang van prestatie-indicatoren en het belang van het proces ten opzichte van de output.

In de analyses is gekeken naar de verschillen tussen ervaren verantwoordingsplicht op inhoudelijk en financieel gebied door middel van een t-test voor afhankelijke steekproeven. Daarnaast is er gekeken naar de correlaties tussen de formele indicatoren van de relatie tussen gemeente en het museum (contactmomenten, focus van de gemeente) en de ervaren verantwoordingsplicht. Voor de beschrijvende statistieken van de gemeten variabelen, zie Tabel C, hieronder.

²⁰ Overman, Schillemans, en Grimmeliikhuijsen.

Tabel A: items Utrecht Felt Accountability-schaal

Deskundigheid	De gemeente heeft voldoende specialistische kennis om ons op [onderwerp] gebied te kunnen beoordelen.
	De gemeente geeft opbouwend commentaar op onze [onderwerp] situatie.
	Standpunten van de gemeente over het [onderwerp] van mijn museum zijn meestal helder en eenduidig.
	We kunnen de gemeente om advies vragen bij een dilemma in onze [onderwerp].
	De gemeente is voldoende deskundig op het gebied van [onderwerp] om ons te kunnen beoordelen.
Legitimiteit	Ik beschouw het als een goede zaak, dat we voor onze [onderwerp] uiteindelijk ook verantwoordelijk zijn jegens de gemeente.
	Ik ben bereid om in het belang van de gemeente te werken.
	Ik voel een democratische plicht om [onderwerp] verantwoording af te leggen aan de gemeente.
Verwachting	Wij worden erg verantwoordelijk gehouden in ons werk door de gemeente op het gebied van [onderwerp].
	We moeten vaak aan de gemeente uitleggen waarom we bepaalde [onderwerp] keuzes hebben gemaakt.
	Als wij ons [onderwerp] werk niet naar behoren uitvoeren, roept de gemeente ons zeker ter verantwoording.

Tabel B: EFA - motivaties voor vrijwillige verantwoording, ladingen van patroonmatrix

	Factor	
Mijn museum verantwoordt zich over culturele waarde, wan verantwoording:	1	2
Is een democratische plicht.	0,58	
Is een plicht die bij de museale professie hoort.	0,638	
Is een instrument dat hoort bij een innovatieve en lerende organisatie.	0,717	
Zorgt voor leermomenten die onze organisatie verbeteren.	0,409	
Wordt door onze omgeving vereist.	0,687	
Leidt tot meer fondsenwerving.		0,748
Verbeterd de reputatie van het museum.		0,669
Zorgt voor een politiek/strategisch voordeel, bijv. ten opzichte van andere musea.		0,581

Noot: Factorladingen <,4 zijn niet weergegeven. Extractiemethode: Principal Axis Factoring. Rotatiemethode: Oblimin met Kaiser-normalisatie.

Tabel C: beschrijvende statistieken

	N	Gem	SD	Min	Max
Felt accountability – fin – Verwachte verantw.	95	4,64	1,09	1,00	7,00
Felt accountability – fin – Deskundigheid forum	96	4,70	1,18	1,80	6,80
Felt accountability – fin – Legitimiteit forum	96	5,62	0,99	2,00	7,00
Felt accountability – inh – Verwachte verantw.	96	5,15	0,97	2,00	6,67
Felt accountability – inh – Deskundigheid forum	97	3,79	1,30	1,00	6,80
Felt accountability – inh – Legitimiteit forum	97	4,31	1,16	1,67	6,67
Vrijwillige verantwoording - appropriateness	77	5,77	0,64	4,00	7,00
Vrijwillige verantwoording - consequences	77	5,03	0,93	2,00	7,00
Contactmomenten	96	1,49	0,81	0,00	4,53

Tabel D: correlatie contact en ervaren verantwoordingsplicht

Financieel			Inhoudelijk		
verwachte verantwoording	deskundigheid forum	legitimiteit forum	verwachte verantwoording	deskundigheid forum	legitimiteit forum
,432**	,087	,326**	,358**	,054	,423**

** $p < ,01$.

Tabel E: correlatie focus en ervaren verantwoordingsplicht

	Financieel			Inhoudelijk		
	verwachte verantwoording	deskundigheid forum	legitimiteit forum	verwachte verantwoording	deskundigheid forum	legitimiteit forum
PI 1	0,23*	0,20*	0,17	0,22*	0,13	0,44**
PI 2	0,51**	0,15	0,18	0,18	0,00	0,56**
PROC	-0,20*	0,29**	0,15	0,22*	0,57**	-0,04
OUT	0,41**	-0,17	0,09	0,11	-0,30**	0,30**

Noot: Het gebruik van prestatie-indicatoren is gemeten met twee stellingen: (PI 1) We moeten aan de gemeente kunnen laten zien dat we aan bepaalde meetbare maatstaven voldoen, en (PI 2) Het (al dan niet) voldoen aan targets is een heel belangrijk gespreksonderwerp tussen ons en de gemeente. De focus op proces ten opzichte van output is ook door twee stellingen gemeten: (PROC) Ik denk dat de gemeente in de beoordeling van ons werk meer waarde hecht aan doordachte keuzes dan aan meetbare resultaten, en (OUT) Ik denk dat de gemeente om resultaten geeft, niet om hoe ze worden bereikt. * $p < ,05$; ** $p < ,01$.

6.1 Verantwoording interviews

Op basis van de antwoorden op de vragenlijsten is een selectie gemaakt van respondenten voor diepte-interviews. Om een zo breed mogelijke afspiegeling te krijgen van de onderzoekspopulatie is in de selectie rekening gehouden met de ervaren verantwoordingsplicht op financiële en inhoudelijke onderwerpen, de omvang en de geografische spreiding. Er zijn directeurs geïnterviewd met hoge en lage ervaren verantwoordingsplicht op beide onderwerpen, van grote en kleine musea en in verschillende provincies. De gesprekken hebben plaatsgevonden in oktober en november 2017.

Lijst van gesprekspartners:

- Anastasia van Gennip, zakelijk directeur Van Abbemuseum, Eindhoven
- Jos van Ginkel, directeur Kijk- en Luistermuseum Bennekom
- Marilyn Jongenelen, zakelijk directeur Stedelijk Museum Breda
- Meta Knol, directeur Museum de Lakenhal, Leiden
- Benjamin Koolstra, interim-directeur Stedelijk museum Zwolle
- Corien van der Meulen, directeur Stadsmuseum Harderwijk
- Rob de Nieuwe, hoofd bedrijfsvoering, Frans Halsmuseum, Haarlem
- Aline Nysing, interim-directeur Stedelijk Museum Kampen
- Jan de Ruiters, directeur Nationaal Reddingsmuseum Dorus Rijkers, Den Helder
- Marie-Christine van der Sman, directeur Museon, Den Haag
- Hans Thuis, directeur Historisch Goud, Heerlen