

PAPER - Evaluatie cultuurplanproces

Hoe kijken de directeuren van de Rotterdamse Kunstinstellingen binnen het Cultuurplan '21-'24 terug op de totstandkoming van het cultuurplanadvies 2025-2028 en de daaropvolgende besluitvorming? Wat valt er te leren van het proces dat achter ons ligt en wat zijn verbeterpunten om mee te nemen naar de volgende ronde? Die vragen staan centraal in deze paper, die op initiatief van de voorzitters van het Directeurenoverleg (DO) is opgesteld. Deze paper is gebaseerd op eerdere stukken, zoals brieven die het DO tijdens het proces stuurde aan de afdeling Cultuur van gemeente Rotterdam en aan de adviescommissie.

Alles ging anders, tijdens het proces richting het cultuurplanadvies 2025-2028. De advisering verliep niet op de vertrouwde manier via de RRKC. In plaats daarvan brachten ad hoc adviescommissies de adviezen uit, begeleid door een extern bureau, waarvan de afdeling Cultuur van gemeente Rotterdam opdrachtgever was: voor alle betrokkenen was het een zoektocht. De directeuren van de Rotterdamse Kunstinstellingen voelden zich op meerdere momenten genooddaakt om in te grijpen, om de advisering op het juiste niveau te krijgen.

Hieronder zetten we per fase uiteen wat er gebeurde, hoe dit ervaren is door de Rotterdamse kunstinstellingen en wat ons inziens de gevolgen zijn van gemaakte keuzes voor de gehele cultuursector in Rotterdam. Tenslotte zetten we de leerpunten op een rij, die beschouwd kunnen worden als een advies vanuit het DO aan de gemeente Rotterdam.

Fase 1. De context

In juni 2022 besluit wethouder Kasmi tot opheffing van de RRKC. Dit luidt het begin in van een nieuwe bestuurlijke inrichting van het Rotterdamse cultuurbeleid. Een plan B is er echter nog niet. Onderzoeksbureau The Alignment House stelt dat de cultuursector uit moet groeien tot 'een florerend ecosysteem'. Een Cultuurloods moet gaan functioneren als kwartiermaker van dat ecosysteem. Het idee om de cultuurplanperiode te verlengen/uit te stellen na covid, gaat van tafel. De nieuwe cultuurplanperiode zal gewoon op 1 januari 2025 ingaan.

- *Voor de Rotterdamse kunstinstellingen komt de opheffing van de RRKC zeer onverwacht. Het ontbreken van een plan B brengt veel onrust, net als de onduidelijkheid over het eventueel uitstellen van de nieuwe cultuurplanperiode gedaan heeft.*
- *De procedure om tot een nieuwe adviescommissie te komen, neemt veel tijd in beslag. Het duurt maanden voordat een tenderuitvraag komt. En wanneer er een bureau geselecteerd is, kost de selectie van de commissieleden nog eens veel tijd.*
- *Doordat andere grote steden hun commissies reeds hebben samengesteld, is het aantal beschikbare en geschikte kandidaten voor Rotterdam beperkt.*

Het DO trekt direct aan de bel en uit zijn zorgen naar de afdeling Cultuur van gemeente Rotterdam over bovenstaande punten. Hebben de Rotterdamse adviescommissies straks wel de kwaliteit die bij de stad past?

Fase 2. Aanstelling nieuwe adviesstructuur

De gemeente gunt Blueyard de opdracht om het nieuwe cultuurplanproces te begeleiden en benoemt Mei Li Vos als voorzitter. De afdeling cultuur werft en benoemt onafhankelijke adviescommissies, Blueyard doet de selectie.

- *De thema's en samenstelling van de adviescommissies roepen bij het DO veel vragen op. Zo ontbreekt het thema architectuur. Het DO is bezorgd over de boodschap die hiermee wordt afgegeven: hoe belangrijk is architectuur voor deze stad? Daarnaast zijn er zorgen over de combinatie muziek en dans en is er onduidelijkheid over bepaalde begripshanteringen.*
- *Ook wordt de deskundigheid binnen de commissies in twijfel getrokken. Het DO is bezorgd over de kennis en expertise over de gehele linie. De vrees ontstaat dat de last minute-werving zijn weerslag heeft op de samenstelling van de commissies, en een negatieve impact zal hebben op de kwaliteit van de advisering.*
- *Een aantal DO-leden geeft aan dat onder de commissieleden opdrachtgevers zijn. In vergelijking met andere cultuurplanperiodes, lijkt de belangenverstrengeling groter dan ooit.*

Het DO deelt zijn zorgen met zowel gemeente Rotterdam als met Blueyard. Er vinden enkele wisselingen plaats. Het proces is echter al zo ver, dat voor grote wijzigingen simpelweg geen tijd en ruimte meer is.

Fase 3. Start proces

Eind 2023 publiceert de gemeente Rotterdam de Handleiding Aanvragen Cultuurplan 2025-2028. Rotterdamse Kunstinstellingen werken hard aan hun aanvraag. Het DO organiseert speeddates, waarin ervaren aanvragers hun kennis en ervaring delen met jonge en nieuwe instellingen, waarvan een aantal buiten het huidige Cultuurplan. De deadline voor het indienen van de aanvragen is 1 februari 2024.

- *Op 9 februari stuurt het DO een brief naar het hoofd van de afdeling Cultuur van gemeente Rotterdam een brief, waarin het zijn zorgen uit over het proces tot zover. Naast de gekozen thema's, waar het DO verbaasd over is, en de zorgen om kwaliteit van de commissies, vraagt het DO in deze brief aandacht voor de volgende zaken:*
 1. *De instellingen zijn teleurgesteld over het feit dat de door hen zo vurig gewenste administratieve lastenverlichting niet is ingewilligd. Zo leveren aangepaste eisen rondom Fair Pay ten aanzien van zzp-ers in plaats van minder, juist meer lasten op.*
 2. *Het gesprek tussen instellingen en de beoordelingscommissie, waarop gerekend was, is vervangen door een kennismakingsgesprek voorafgaand aan de inleverdatum. Naar mening van het DO misten de gesprekken de diepgang die de gesprekken voorheen opleverden.*
 3. *Het maximaal aantal pagina's dat door gemeente Rotterdam was gecommuniceerd, werd gewijzigd van 20 naar 22 pagina's, op het moment dat een aantal instellingen hun aanvragen al had ingeleverd. Dit zorgt bij de instellingen voor een vervelende nasmaak, waarbij een gevoel van willekeur en een ongelijk speelveld de boventoon voert.*
 4. *De indruk van willekeur en onzorgvuldigheid wordt nog eens versterkt als blijkt dat commissieleden wel de instellingsadviezen van de RRKC m.b.t. de vorige cultuurplanperiode hebben ontvangen, maar niet de reacties van de instellingen op deze adviezen. Gebleken is dat Blueyard ontvankelijk is voor de reacties van de instellingen op de RRKC-adviezen, mits deze door instellingen zelf worden nagestuurd. Hier is echter geen collectieve communicatie over geweest, waardoor men zich onvoldoende geïnformeerd voelt.*
- *Het antwoord dat vanuit gemeente Rotterdam op de brief volgt, is voor het DO niet bevredigend. Het doet onvoldoende recht aan de geuite zorgen. Met name de zorgen over de kwaliteit van de commissies en het hierboven genoemde punt 4 worden ons inziens te makkelijk van tafel geveegd.*

Fase 4. Conceptadviezen

Een week eerder dan door gemeente Rotterdam gecommuniceerd is, ontvangen de aanvragers de conceptadviezen per instelling, met daarbij het verzoek binnen vijf werkdagen te reageren om eventuele feitelijke onjuistheden te rectificeren.

- *Omdat de timing afwijkt van het vooraf aangekondigde, ontstaat er onrust: veel leden van het DO komen in de knel met hun tijd. Het DO verzoekt met klem tot uitstel, zodat aanvragers genoeg tijd hebben om de adviescommissies van een afgewogen reactie te voorzien. Dit verzoek wordt gehonoreerd.*
- *Dan de adviezen zelf: enerzijds is een groot aantal leden van het DO positief over het advies. Ze herkennen hun instelling en ambities in de adviezen, zien een afgewogen argumentatie en waarderen de adviezen. Een ander substantieel deel herkent zich niet voldoende, of in het geheel niet in het ontvangen voorlopige advies. Hoewel de kans op teleurstelling inherent is aan het Cultuurplanproces, vallen een aantal zaken op:*
 1. *De adviezen bevatten suggestieve passages, die niet op feiten zijn gestoeld, maar door de formulering lastig als feitelijke onjuistheden kunnen worden aangemerkt.*
 2. *Er lijken grote verschillen te zijn in de kwaliteit van de adviezen. Zo komen er open eindjes voor, maar ook herhalingen van adviezen van vier jaar geleden, met feitelijke onjuistheden erin. Het roept vragen op over de zorgvuldigheid waarmee de adviezen zijn opgesteld.*
 3. *Uit sommige adviezen klinkt het verwijt aan instellingen dat ze niet genoeg focus hebben. Wanneer het DO deze naast elkaar legt, ontstaat het beeld dat de commissies niet herkennen dat juist de soms ongebruikelijke werkwijzen of combinaties van disciplines van grote waarde kunnen zijn voor het functioneren en floreren van de sector.*
 4. *Op het gebied van financiën en zakelijke kwaliteit zijn de adviezen wisselvallig, missen ze scherpte of zijn ze soms zelfs feitelijk onjuist.*

In een brief richt het DO zich aan Mei Li Vos met het verzoek te zorgen voor meer eenduidigheid in de adviezen. Deze brief wordt op 6 juni 2024 verstuurd. Op dezelfde dag gaat er een brief uit naar het hoofd Cultuur bij de gemeente, waarin het DO vraagt om de accounthouders van de instellingen een grotere rol te geven in de beoordeling, nu op het geheugen van de RRKC/RKS geen beroep meer kan worden gedaan. Ook vraagt het DO de gemeente om de commissies bij te staan om de financiële commentaren in de definitieve adviezen op een eenduidig niveau te krijgen. Hierbij roept het DO op tot zorgvuldigheid, in woorden die we in dit proces nog vaak zullen herhalen: 'woorden doen ertoe'!

Fase 5. Definitieve adviezen

In juni 2024 ligt er een definitief advies. Terwijl de afdeling Cultuur van gemeente Rotterdam met alle accounthouders aan het werk is om tot een verdelingsvoorstel te komen, leven bij het DO nog een aantal vragen. Middels een brief aan Maureen Mollis vraagt het DO om opheldering over het volgende:

- *Er is onduidelijkheid over de waarderingssystematiek.*
- *Er is verbazing over de extra categorie: 'positief, buiten budget'.*
- *In sommige adviezen staan feitelijke onjuistheden of beweringen die een suggestie doen of aannames opwekken. Dit geldt met name voor de beoordeling op zakelijke kwaliteit en governance. Er lijkt weinig gedaan met hoor- en wederhoor.*

Het DO vraagt in de brief niet alleen om opheldering maar ook om rectificatie van de adviezen, omdat ongefundeerde beweringen de instellingen kunnen schaden. De wethouder zegt uiteindelijk toe dat deze adviezen weliswaar niet aangepast kunnen worden, maar dat de gemeente, waar zij dat nodig acht, aanpassingen zal doen in de uiteindelijke beschikkingen van de individuele instellingen.

Fase 6. Verdelingsvoorstel en begroting

Op basis van het Cultuurplanadvies stelt het college in september 2024 het verdelingsvoorstel vast. De Gemeenteraad neemt een motie in ten aanzien van de negen instellingen met een nul-advies (positief, buiten budget). Deze worden middels een motie en een amendement toch opgenomen in het Cultuurplan. Daarnaast zijn er nog eens vier instellingen met een negatief advies, die toch overeind worden gehouden door de gemeenteraad. Het geldt dat nodig is om deze dertien instellingen te redden, haalt de gemeenteraad enerzijds (via de kaasschaafmethode) weg bij andere instellingen, anderzijds uit overige middelen uit de cultuurbegroting. De geadviseerde bedragen over de hele linie worden verlaagd. In totaal gaat het om een verschuiving van € 1.456.750,00.

De wijze waarop het verdelingsvoorstel in eerste instantie door het college geformuleerd wordt, roept vragen op, wordt als onzorgvuldig ervaren en leidt tot onvrede en scheve ogen binnen het DO. Door de formulering worden vier met naam en toenaam genoemde instellingen namelijk gekoppeld aan het verlagen van voorgestelde budgetten voor alle anderen. Hierdoor worden deze vier instellingen door de andere instellingen op de herverdeling aangekeken. Een betere formulering had dit kunnen voorkomen. Nogmaals vraagt het DO aan de gemeente zorgvuldiger te formuleren. Ook de wijze waarop de gemeenteraad meent te moeten ingrijpen door inhoudelijke oordelen te formuleren over de dertien instellingen die 'gered' worden, doet de wenkbrauwen fronsen.

- *De nieuwe categorie 'positief, buiten budget' wordt door de Raad de facto geschrapt. Zij zag zich echter genooddaakt om die keuze toe te lichten aan de hand van een zelfgeschreven advies over de betreffende instellingen. Het DO vindt dat de Raad niet in die positie gebracht had moeten worden, omdat dit de zuiverheid en de kwaliteit van het proces en het daaruit voortvloeiende beleid niet ten goede komt.*
- *Om te voorkomen dat wat aan de voorkant wordt gerepareerd, aan de achterkant én over de hele linie wordt afgebroken, doet het DO een dringende oproep aan de Raad om niet de kaasschaaf te hanteren, maar extra middelen beschikbaar te stellen. In een periode waarin veel instellingen nog aan het opkrabbelen zijn uit de coronacrisis, zouden lagere budgetten desastreus kunnen uitpakken.*
- *Dit verzoek van het DO werkt verdeeldheid binnen de cultuursector in de hand, je zou de oproep immers kunnen lezen als een verzoek om de reparatie niet uit te voeren. Hierop schrijven de voorzitters van het DO een persoonlijke brief aan raadsleden, waarin het met klem verzoekt om aanvullend budget vrij te maken om de reparaties uit te kunnen voeren. Ook gaat er een brief naar DO-leden en de wethouder, waarin de voorzitters benadrukken hoezeer dit proces verdeeldheid in de hand werkt, terwijl samenwerking verwacht wordt.*

Fase 7. Herpakken en vooruitblikken

Het is inmiddels 2025. De nieuwe cultuurplanperiode is begonnen. De volgende periode lijkt nu nog ver weg. Hoe we tegen die tijd omgaan met het verdelen van cultuurgelden, is op dit moment onduidelijk. De Rotterdamse cultuursector bevindt zich momenteel in een transitiefase en staat aan de start van de zoektocht naar een nieuw adviesstelsel. Wat we wel scherp hebben, is wat in het proces dat achter ons ligt, wel en niet voor ons gewerkt heeft. Juist omdat het zo vers is. Daarom is dit het moment om vast te stellen wat er goed en niet goed is gegaan, te benoemen waar verbeterkansen liggen en welke ingrediënten we wel en niet graag meenemen de toekomst in. De leden van het DO hebben hier uitgebreid over gesproken en zijn tot de volgende verbeterkansen gekomen:

Verbeterkansen

1. Fase 0: Een sterke(re) visie over de rol van cultuur voor de stad Rotterdam is onmisbaar voor het slagen van een zorgvuldig proces. Vorm volgt immers inhoud.
2. Fase 0: Zorg voor voldoende middelen voor cultuur, zodat er ook echt iets te verdelen valt.
3. Fase 1: Maak in een vroeg stadium een duidelijke keuze m.b.t. een nieuw adviesmodel en informeer alle betrokkenen hierover.
4. Begin ruim op tijd – als het interne proces tijd vergt, begin dan eerder.
5. Fase 2: Neem, indien van toepassing, ruim de tijd voor de samenstelling van de adviescommissies. Zet deskundigheid en ervaring voorop, maar houd ook mogelijke belangenverstrengeling in het vizier om eventuele problemen vroegtijdig te kunnen signaleren.
6. Fase 3: Bouw voldoende ruimte in voor een wederkerig en diepgaand gesprek tussen instellingen en de beoordelingscommissie, zodat de beoordelaars de instellingen goed leren kennen.
7. Fase 3 en 4: Draag zorg voor een gelijk speelveld. Indien er wijzigingen zijn in de gang van zaken, communiceer deze dan tijdig en collectief.
8. Fase 4: Baseer de adviezen op feitelijkheden. Laat suggesties of aannames achterwege. En check waar nodig: maak ruimte voor hoor- en wederhoor. Betrek hierbij de accounthouders van de afdeling cultuur.
9. Fase 4: Zorg voor eenduidigheid in de (kwaliteit van de) adviezen.
10. Fase 5: Laat geen onduidelijkheid bestaan over de waarderingssystematiek waarmee gewerkt wordt. Zorg dat deze transparant en voor iedereen te begrijpen is.
11. Fase 5: Voeg tijdens het proces geen nieuwe categorieën toe.
12. Fase 6: Kies voor een sterke, evenwichtige sector en maak krachtige keuzes die daarbij passen.
13. Als Cultuurplanorganisaties beoordeeld worden op onderlinge samenwerking, voorkom dan dat het verdeelproces verdeeldheid in de hand werkt. Daarin ligt ook verantwoordelijkheid bij de subsidiegever.