



Evaluatie Totstandkoming Cultuurplan 2025-2028 – gemeente Rotterdam

Eindrapport

Evaluatie Totstandkoming Cultuurplan 2025-2028 – gemeente Rotterdam

Eindrapport

DATUM

1-7-2025

AUTEURS

Pauline Modderman, Lotte Pol, Emma van den Aakster en Fritz Reijerman

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Aanpak evaluatie	3
1.3	Leeswijzer	4
2.	Overkoepelende reflecties	5
3.	Samenvatting conclusies en aanbevelingen	7
4.	De voorbereidende fase	10
4.1	Feitelijke beschrijving van het proces	10
4.2	Percepties	14
4.3	Conclusies en aanbevelingen	15
5.	Uitvoerende fase	18
5.1	Aanvraagproces	18
5.1.1	Feitelijke beschrijving van het proces	18
5.1.2	Percepties	19
5.1.3	Conclusies en aanbevelingen	20
5.2	Beoordelingsproces en beoordelingscriteria	23
5.2.1	Feitelijke beschrijving van het proces	23
5.2.2	Percepties	26
5.2.3	Conclusies en aanbevelingen	29
6.	Besluitvormende fase	32
6.1	Feitelijke beschrijving van het proces	32
6.1.1	Percepties	34
6.1.2	Conclusies en aanbevelingen	36
	Bijlage I – Tijdlijn	38
	Bijlage II – Onderzoeksverantwoording	39
	Documentenlijst	39
	Gesprekspartners	40
	Schriftelijke vragenlijst	41
	Bijlage III – Waarderingskader	43

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Cultuurplan is het vierjaarlijkse subsidieprogramma voor kunst en cultuur van de gemeente Rotterdam. Met dit plan spreekt de gemeente haar intentie uit om een selectie van culturele instellingen gedurende vier jaar structureel te ondersteunen. Zo krijgen deze instellingen financiële zekerheid en de ruimte om vooruit te plannen en zich verder te ontwikkelen.

Het Cultuurplan is één van de belangrijkste instrumenten om de ambities uit de Uitgangspuntennota Cultuur te realiseren. Deze nota, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld, vormt het inhoudelijke en beleidsmatige kader voor het cultuurbeleid van de gemeente voor een periode van vier jaar.

Culturele instellingen kunnen een aanvraag indienen voor subsidie vanuit het Cultuurplan. De gemeente Rotterdam heeft voor het Cultuurplan 2025-2028 een jaarlijks budget van €101.252.346,- beschikbaar gesteld.¹ Daarvan is een bedrag van €52.746.300,- per jaar gereserveerd voor de Rotterdamse Culturele Basis (RCB). Voor de overige aanvragen is een totaalbudget van € 48.506.046,- per jaar beschikbaar, en daarnaast € 2.621.000,- per jaar voor Beeldende Kunst en Vormgeving.² Voor de verdeling van de subsidies voor de periode 2025-2028 zijn de aanvragen beoordeeld door een tijdelijk ingestelde adviescommissie, die hierover advies heeft uitgebracht. Op basis van dit advies heeft het college van B&W een voorstel voor de subsidieverdeling binnen het Cultuurplan 2025-2028 gedaan. De gemeenteraad heeft vervolgens (na doorvoeren van wijzigingen) het Cultuurplan 2025-2028 vastgesteld.

1.2 Aanpak evaluatie

De gemeente laat het cultuurplanproces iedere vier jaar evalueren. KWINK groep heeft deze evaluatie uitgevoerd in mei en juni 2025. De hoofdvragen die in de evaluatie centraal staan, zijn:

- Hoe hebben betrokkenen het afgelopen cultuurplanproces ervaren?
- Welke alternatieven zijn er om het adviesproces te optimaliseren?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we feitelijke en waarderende informatie opgehaald over de drie fasen van het cultuurplanproces: de voorbereidende fase, de uitvoerende fase (bestaande uit het aanvraagproces en het beoordelingsproces) en de besluitvormende fase. Om informatie op te halen, zijn de volgende methoden ingezet:

- **Documentenanalyse.** Om zicht te krijgen op het cultuurplanproces hebben we documenten geanalyseerd, zie bijlage II voor een overzicht van bestudeerde documenten.
- **Interviews.** We hebben 12 interviews afgenomen met onder andere betrokkenen bij het cultuurplanproces (zoals commissieleden en ambtenaren), met gemeenteraadsleden en de wethouder Cultuur en met vertegenwoordigers van de culturele sector (het Directeurenoverleg, RCB-instellingen). Daarnaast hebben we 15 interviews afgenomen met een selectie van culturele instellingen die een aanvraag hebben ingediend. Zie bijlage II voor een overzicht van de gesproken organisaties.

¹ Zie: Cultuurplan 2025 – 2028, p. 15.

² De BKV-gelden zijn afkomstig uit een decentralisatie-uitkering van het Rijk.

- **Schriftelijke uitvraag.** We hebben een schriftelijke uitvraag uitgezet onder alle aanvragers. De schriftelijke uitvraag is uiteindelijk 49 keer ingevuld. In bijlage II hebben we de vragen uit de schriftelijke uitvraag opgenomen.

Vervolgens hebben we op basis van de verzamelde informatie conclusies getrokken. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld waarderingskader. Dit waarderingskader bevat de elementen die van belang zijn voor een ‘goed’ cultuurplanproces, zoals een toegankelijk aanvraagproces, een zorgvuldig beoordelingsproces en beoordelingscriteria die zowel meetbaar als relevant zijn. Het kader is tot stand gekomen op basis van onze uitgebreide ervaring met het evalueren van subsidieregelingen. Het kader is opgenomen in bijlage III.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 hierna bevat eerst enkele overkoepelende reflecties van de onderzoekers over de verdeling van meerjarige cultuursubsidies en de context waarin het Cultuurplan de afgelopen periode in Rotterdam tot stand kwam. In hoofdstuk 3 zijn de conclusies en aanbevelingen die uit deze evaluatie volgen samengevat. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 is de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen te vinden. In deze hoofdstukken lopen we de fasen uit het cultuurplanproces langs: de voorbereidende fase (hoofdstuk 4), het aanvraagproces (paragraaf 5.1), het beoordelingsproces (paragraaf 5.2) en tot slot de besluitvormende fase (hoofdstuk 6). Voor iedere fase hebben we steeds eerst een feitelijke beschrijving opgenomen, vervolgens de percepties van betrokken en tot slot onze conclusies en de aanbevelingen die daaruit volgen. Het rapport bevat daarnaast de volgende bijlagen:

- **Bijlage I.** Een tijdlijn met de belangrijkste momenten uit het cultuurplanproces 2025 – 2028.
- **Bijlage II.** De onderzoeksverantwoording, met daarin een overzicht van geraadpleegde documenten, gesprekspartners en vragen uit de schriftelijke uitvraag.
- **Bijlage III.** Een overzicht van de waarderingselementen die we in deze evaluatie hebben gehanteerd, inclusief een toelichting per waarderingselement.

2. Overkoepelende reflecties

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 gaan we per fase van het cultuurplanproces in op het verloop van de betreffende fase, de ervaringen van betrokken partijen en de conclusies die we daaruit trekken. In dit hoofdstuk nemen we juist wat meer afstand en delen we enkele overkoepelende reflecties. We vinden dit belangrijk, omdat sommige reflecties zich niet beperken tot één specifieke fase, en omdat deze reflecties helpen om het vervolg van dit rapport in een breder perspectief te plaatsen.

Verdelingssystematiek cultuurgelden is altijd onderwerp van discussie

De verdeling van subsidiegelden binnen de cultuursector ligt per definitie complex en gevoelig. Het betreft immers de verdeling van schaarse middelen over een sector met ambities die vaak groter zijn dan het beschikbare budget. Bovendien is ‘cultuur’ een goed waarvan de waarde breed wordt onderschreven, maar waarvan de waarde ook lastig valt uit te drukken in objectieve maatstaven.

Een volmaakt verdeelsysteem voor cultuursubsidies bestaat niet en in elke verdelingssystematiek zullen er (goed beargumenteerde, maar lastige) keuzes moeten worden gemaakt. Daarom is het des te belangrijker dat het proces waarmee de subsidieverdeling tot stand komt, zorgvuldig, herleidbaar en transparant is. Echter, ook wanneer het proces aan al deze elementen voldoet, zullen er partijen zijn die ontevreden zijn over het proces of de uitkomst daarvan.

Ook bij de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028 in Rotterdam, constateren we dat de punten waarop de aanvragers kritiek hebben, punten zijn die we terugzien bij veel van de subsidieregelingen die we evalueren. Het gaat onder meer om zorgen over de samenstelling en deskundigheid van de commissie, de talige aard van de aanvraagprocedures, het ontbreken van de mogelijkheid om de aanvraag mondeling toe te lichten en de onderbouwing van de beoordelingen. Ook richt kritiek zich, net als we in andere gemeenten zien, op de verschillende criteria en het gebrek aan differentiatie daarin tussen grote en kleine aanvragers. Hoewel deze kritiekpunten dus niet uniek zijn voor het Cultuurplan 2025 – 2028, valt op dat in Rotterdam relatief meer aanvragers zich kritisch uitlaten dan in vergelijkbare subsidieprocessen en dat de kritiek ook steviger is.

De keuze voor een tenderprocedure

Bij het cultuurplanproces in de gemeente Rotterdam is, net als in veel andere gemeenten en bij andere fondsen, gekozen voor een tenderprocedure. Dit betekent dat alle culturele instellingen die in Rotterdam actief zijn de mogelijkheid hebben om binnen een vastgestelde termijn een aanvraag te doen en daarbij hun (meerjaren)beleidsplannen in te dienen. Deze plannen worden beoordeeld aan de hand van vooraf bepaalde criteria en op basis van die beoordeling wordt de subsidie uiteindelijk verdeeld. Een voordeel van de tenderprocedure is dat alle aanvragen beoordeeld worden op basis van dezelfde, vooraf vastgestelde criteria. Dit leidt tot een zuivere beoordeling van individuele aanvragen. Een ander voordeel is dat de subsidieverstrekker met de keuze voor criteria kan sturen op beleidsdoelen.

In Rotterdam is deze beoordeling van individuele aanvragen – en ook dit is niet ongebruikelijk voor de verdeling van cultuursubsidies – vervolgens aangevuld met een integrale afweging. Er is dan bijvoorbeeld gekeken of het geheel van gesubsidieerde instellingen voldoende verspreid is over de gemeente. Dit is ook waardevol: voor een bruisend cultureel klimaat is het hele ecosysteem (bestaande uit vele culturele instellingen) nodig. Een nadeel van zo’n integrale afweging is dat deze toevoeging de procedure minder transparant en herleidbaar kan maken. Het is daarom belangrijk om in ieder geval aan de voorkant duidelijk te maken hoe de integrale afweging in de praktijk zal worden gemaakt.

Context in Rotterdam

Het Cultuurplan 2025-2028 is in Rotterdam tot stand gekomen tegen de achtergrond van verschillende

contextuele ontwikkelingen, die van invloed zijn geweest op het cultuurplanproces óf op de manier waarop betrokkenen daar nu op terugkijken:

- **De opheffing van de Rotterdamse Raad voor Kunst & Cultuur (De RRC) per 2023.** De RRC was voorheen het officiële adviesorgaan voor kunst en cultuur in de gemeente Rotterdam en adviseerde tijdens eerdere cultuurplanprocessen over ingediende aanvragen. Het cultuurplanproces 2025 – 2028 was de eerste keer dat dit zonder de RRC plaatsvond. Dit was voor de betrokkenen dus nieuw, wennen en soms zoeken. Bij sommige partijen leeft bovendien het gevoel dat het opheffen van de RRC geen goed besluit is geweest, wat de overgang niet eenvoudiger maakte.
- **De covid-19 crisis die een grote impact heeft gehad op de cultuursector.** De covid-19 crisis heeft grote uitdagingen meegebracht voor de cultuursector. Om de cultuursector te ontlasten, bestond in de gemeente Rotterdam aanvankelijk de wens om het cultuurplanproces uit te stellen. Dit bleek na uitsluit van het ministerie van OCW niet mogelijk. Hierdoor is relatief laat gestart met de voorbereiding voor het in gang zetten van het cultuurplanproces 2025 – 2028.
- **De transitie Cultuur.** De gemeente Rotterdam is begin 2023 gestart met de transitie Cultuur. Deze transitie richt zich onder meer op de vorming van een nieuw adviesmodel en een andere manier van financiering van kunst en cultuur met ingang van 2029. Hiervoor is begin 2024 een kwartiermaker aangesteld, die onder andere gesprekken met culturele instellingen voert. Hoewel het cultuurplanproces 2025-2028 in grote lijnen vergelijkbaar was met eerdere cultuurplanprocessen, is het denkproces over een toekomstig financieringsmodel dus al wel in gang gezet.

Effect van het cultuurplanproces op de sector

Zowel qua doorlopen stappen als qua uitkomsten was de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028 voor velen onbevredigend. Het proces was roerig, en heeft voor veel betrokkenen een nare nasmaak achtergelaten. Veel aanvragers hebben aangegeven dat het proces het onderlinge vertrouwen en de solidariteit in de sector geen goed heeft gedaan. Van de 49 aanvragers die de schriftelijke vragenlijst hebben ingevuld, hebben 33 aanvragers aangegeven dat ‘kritisch’ of ‘zeer kritisch’ het best hun gevoel beschrijft als ze terugdenken aan het proces rondom de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028 (6 aanvragers hebben ‘positief ingevuld’, 10 aanvragers ‘neutraal’ of ‘geen mening’).³

Ook qua uitkomsten is het Cultuurplan 2025-2028 voor veel betrokkenen onbevredigend. Door de wijzigingen die het college van B&W en de gemeenteraad hebben toegepast in de besluitvormende fase, zijn de aanvragen van meer instellingen gehonoreerd dan was geadviseerd. Tegelijkertijd werd geen extra budget vrijgemaakt, waardoor het budget over een grotere groep instellingen is verdeeld. De wijzigingen die zijn doorgevoerd, zijn op dat moment gedaan uit de overtuiging dat dit goede besluiten waren voor de individuele instellingen. Weliswaar zorgde de wijzigingen voor een verbeterd toekomstperspectief voor een aantal individuele instellingen, maar voor veel andere, positief beoordeelde instellingen betekende dit een financiële tegenvaller. Deze positief beoordeelde instellingen kunnen hun oorspronkelijke plannen (die zijn afgestemd op de uitgangspunten uit de Uitgangspuntennota en waarop de adviescommissie haar beoordeling heeft gebaseerd) in de praktijk vaak niet meer volledig realiseren. Daarmee schuurt het toebrengen van wijzigingen ten behoeve van individuele instellingen met het doel van een meerjarige subsidie, namelijk het versterken van de Rotterdamse sector als geheel. Bovendien is met deze wijzigingen onduidelijk geworden in hoeverre de aanvragen van culturele instellingen zijn beoordeeld op de vooraf opgestelde criteria (of dat achteraf deze criteria ondergeschikt zijn gebleken aan de belangen van individuele instellingen).

³ Van deze 49 aanvragers geldt voor 45 dat hun aanvraag (deels) is gehonoreerd.

3. Samenvatting conclusies en aanbevelingen

In de tabel hierna hebben we de conclusies en aanbevelingen samengevat. Bij de conclusies is het waarderingsselement dat we gehanteerd hebben vetgedrukt weergegeven (zie bijlage III voor een toelichting op het waarderingskader en de waarderingselementen). We doen aanbevelingen voor hoe de gemeente het proces van de verdeling van meerjarensubsidies cultuur kan optimaliseren, in het geval er gekozen wordt voor een soortgelijke (tender)procedure. We zijn ons ervan bewust dat in het culturele veld steeds meer geluiden te horen zijn over de vraag of een tenderprocedure wel passend is voor de verdeling van cultuursubsidies. Dit laatste vraagstuk is te breed om in deze evaluatie te adresseren, maar de gemeente Rotterdam houdt zich wel bezig met dit bredere vraagstuk binnen de transitie Cultuur (zie hoofdstuk 2). We hebben verder alleen aanbevelingen opgenomen die binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen. We hebben bij iedere aanbeveling aangegeven of deze geadresseerd is aan het college van B&W, de gemeenteraad en/of de ambtelijke organisatie.

Conclusies	Aanbevelingen
Voorbereidende fase	
- De Uitgangspuntennota vormt het inhoudelijke en beleidsmatige kader voor het Rotterdamse cultuurbeleid voor de vierjarige beleidsperiode. Onderdeel hiervan zijn de drie i's: interconnectiviteit, innovatie en inclusiviteit. We concluderen dat de Uitgangspuntennota weliswaar de algemene beleidsdoelen voor kunst en cultuur in Rotterdam bevat, maar onvoldoende richtinggevend en concreet is om instellingen en beoordelaars duidelijke handvatten te bieden bij aanvragen in het kader van het Cultuurplan. Ook wordt niet duidelijk hoe de drie i's in de beoordeling precies worden meegenomen. - We concluderen dat de doelen en criteria in verschillende documenten niet consistent zijn opgeschreven, zoals in de Uitgangspuntennota, de adviesaanvraag van de gemeente aan de adviescommissie, een handleiding voor aanvragers en een beschrijving van de werkwijze van de adviescommissie. Deze inconsistenties kunnen leiden tot onduidelijkheid voor aanvragers en beoordelaars. - Ons onderzoek bevat geen oordeel over de deskundigheid of onafhankelijkheid van individuele commissieleden. Sommige aanvragers hebben signalen gedeeld over belangenverstrengeling van commissieleden, deze kunnen wij niet toetsen. Wat we wel concluderen is dat in het selectieproces maatregelen zijn genomen om de onafhankelijkheid van de commissieleden te waarborgen. Zowel tijdens het werving- en selectieproces als in de uitvoerende fase is aandacht besteed aan objectiviteit en het vermijden van mogelijke belangenverstrengeling. Ook zijn de commissie en het secretariaat tijdens de uitvoerende fase alert gebleven op de onafhankelijkheid van de commissie en waren ze bereid om daar waar nodig corrigerend op te treden.	- College van B&W en gemeenteraad: borg dat de Uitgangspuntennota concreter en richtinggevender is voor de verdeling van meerjarensubsidies. Bijvoorbeeld door te verhelderen hoe de drie i's, de drie culturele codes en de beoordelingscriteria zich tot elkaar verhouden. En door de gebruikte begrippen eenduidig toe te lichten, zodat de begrippen zoveel mogelijk slechts op één manier zijn te interpreteren. Ook geven we ter overweging mee om te werken met minder criteria en subcriteria. - College van B&W en ambtelijke organisatie: vergroot de consistentie, door in alle documenten waarin de doelen en de criteria zijn opgenomen, dezelfde bewoordingen te gebruiken en deze steeds op eenduidige wijze toe te lichten.
Aanvraagproces	
- We concluderen dat het aanvraagproces eerlijk is opgezet, in de zin dat voor iedere aanvrager dezelfde 'spelregels' gelden. - We constateren dat het aanvraagproces deels toegankelijk is: de gemeente heeft zich ingespannen om de drempels	College van B&W: onderzoek of het mogelijk is om de administratieve lasten voor het doen van een aanvraag te verlagen, door af te wegen of minder informatie opgevraagd kan worden en of instellingen hun eigen format kunnen hanteren, in plaats van de

voor het indienen van een aanvraag zo laag mogelijk te maken, door een handreiking voor aanvragers te publiceren, door de mogelijkheid te bieden tot een kennismakingsgesprek met de commissieleden en door inspanningen te plegen om de administratieve druk te verminderen. Aan de andere kant zijn er zaken die maken dat het aanvraagproces minder toegankelijk is. De administratieve lasten zijn in de praktijk nog steeds hoog. Ook is er een verschil in toegankelijkheid voor kleine en grote aanvragers. Het indienen van een aanvraag vereist financiële middelen, veel tijd en kennis van subsidieprocessen. Veel kleinere instellingen beschikken vaak in mindere mate over deze middelen en expertise. • We concluderen dat de handreiking voor aanvragers veel praktische informatie bevatte over het indienen van een aanvraag. We concluderen dat de informatievoorziening niet op alle punten voldoende helder en concreet was.	formats van de gemeente. De gemeente en provincie Groningen hebben met dit laatste punt ervaring opgedaan. • College van B&W: onderzoek of het passend en behulpzaam is om in de aanvraag- en beoordelingsprocedure onderscheid te maken tussen kleine instellingen (die ook een lager bedrag aanvragen) en grote instellingen. De gemeente Den Haag heeft hier ervaring mee opgedaan. • Ambtelijke organisatie: verbeter de informatievoorziening tijdens het aanvraagproces, door richting aanvragers vooraf (bijvoorbeeld in de handleiding) te communiceren hoe het beoordelingsproces eruit zal zien: welke criteria zullen gehanteerd worden, op welke manier worden die toegepast en op basis waarvan vindt de integrale afweging plaats ná de individuele beoordeling van aanvragen. We geven hierbij ter overweging mee om het wegingskader dat gebruikt wordt bij de beoordeling openbaar te maken. De gemeente en provincie Groningen en de gemeente Den Haag hebben hier ervaring mee opgedaan.
Beoordelingscriteria	
• We constateren dat de gehanteerde criteria relevant zijn, aangezien ze aansluiten bij de Uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid 2025-2028. • We constateren dat de criteria niet meetbaar zijn, omdat de criteria zeer uitgebreid zijn toegelicht, waarbij onder ieder criterium veel aspecten of aanvullende criteria zijn benoemd. • Tot slot concluderen we met betrekking tot de beoordelingscriteria dat deze deels toerekenbaar zijn. De drie gehanteerde criteria (te weten: 1) artistieke en inhoudelijke kwaliteit; 2) waarde voor de stad, de bewoner en de discipline en 3) zakelijke kwaliteit) zijn toerekenbaar: een beoordeling op deze criteria is toe te rekenen aan de prestaties van de aanvrager. Naast de individuele beoordeling op de criteria is een integrale beoordeling gemaakt op punten die niet toerekenbaar zijn. Gekeken is naar publieksbereik en de spreiding van het culturele aanbod over de stad. Een individuele instelling heeft geen invloed op deze onderdelen, omdat het juist gaat over het totaal van het cultuuraanbod.	• College van B&W en gemeenteraad: bepaal vooraf hoe de prioriteiten van de gemeente die over het geheel van het culturele veld gaan (en die dus geen onderdeel zijn van de criteria waarop individuele aanvragen beoordeeld worden), precies meegenomen zullen worden bij de beoordeling van aanvragen. Als spreiding bijvoorbeeld belangrijk is, hoe dient de adviescommissie dit dan precies toe te passen bij de advisering over de verdeling van de meerjarensubsidies?
Beoordelingsproces	
• We concluderen dat verschillende stappen in het beoordelingsproces zorgvuldig zijn ingericht, waarmee de commissie in staat is gesteld om op basis van zoveel mogelijk informatie een advies op te stellen. Tegelijkertijd zijn er indicaties dat er (risico's op) onzorgvuldigheden in het proces zaten. Het gaat dan ten eerste om hoge tijdsdruk. Ten tweede had een gestandaardiseerde werkwijze voor het bezoeken van instellingen door commissieleden kunnen bijdragen aan zorgvuldigheid. Tot slot was er veel kritiek van aanvragers op de onderbouwing van adviezen, meer dan wij horen in evaluaties van andere subsidiereregelingen. Aanvragers konden wel reageren op het conceptadvies, maar ontvingen geen terugkoppeling over hoe hun reactie is meegenomen. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid zou het, ondanks praktische bezwaren,	• Ambtelijke organisatie: vergroot de informatiepositie van beoordelaars door een gestandaardiseerde werkwijze in te voeren voor het bezoeken van instellingen, en begin hier vroeg genoeg mee (bijvoorbeeld een jaar voordat aanvragen ingediend kunnen worden). De gemeente Den Haag heeft hier ervaring mee opgedaan. • We merken op dat we ook conclusies trekken over de transparantie. De aanbevelingen bij het aanvraagproces dragen ook bij aan het vergroten van de transparantie van het beoordelingsproces.

wenselijk zijn om inzicht te geven in wat er met de ingediende reacties is gedaan. • We concluderen dat het beoordelingsproces onvoldoende transparant is geweest. Ten eerste was er onvoldoende transparantie over het proces zelf. Ten tweede was de transparantie waar het gaat over de inzichtelijkheid en herleidbaarheid van de adviezen onvoldoende. Het is niet transparant hoe de criteria zijn toegepast en ook niet hoe de integrale beoordeling in zijn werk is gegaan. Welke instellingen met een hoger advies zijn 'naar onderen geschoven' vanwege prioriteiten van de gemeente met betrekking tot de doelgroep licht en spreiding over de stad? En welk kader heeft de commissie hiervoor gehanteerd? Is bijvoorbeeld vooraf bepaald hoe de spreiding er uit moest zien? • We kunnen geen conclusies trekken over de consistentie van de adviezen.	
Besluitvormende fase	
• We concluderen dat de belangrijkste actoren bij het cultuurplanproces (college van B&W en gemeenteraad) in de besluitvormingsfase onvoldoende rolvast zijn geweest. • Zowel het college van B&W als de gemeenteraad hebben wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het advies van de adviescommissie. We concluderen dat deze wijzigingen vaak per individuele instelling zijn onderbouwd. We constateren echter dat de herleidbaarheid van de totale afweging in de uiteindelijke besluitvorming onvoldoende is. Het is namelijk niet inzichtelijk hoe het college van B&W of de gemeenteraad tot een overkoepelende verdeling van de subsidies is gekomen in het licht van de uitgangspunten uit de Uitgangspuntennota.	• College van B&W en gemeenteraad: voer tijdig het gesprek over de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W, en hoe de afgesproken rolverdeling eruit ziet in besluitvormende fase. Ga verder bij het opstellen van de Uitgangspuntennota na wat de consequenties zijn van het toepassen van de criteria die gehanteerd zullen worden. Als er een advies ligt van de adviescommissie, toets dan of is voldaan aan de vooraf geformuleerde uitgangspunten.

Tabel 1: Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen.

4. De voorbereidende fase

4.1 Feitelijke beschrijving van het proces

Uitgangspuntennota

Elke vier jaar stelt de gemeente Rotterdam de uitgangspunten voor het cultuurbeleid opnieuw vast in een Uitgangspuntennota. De Uitgangspuntennota vormt het inhoudelijke en beleidsmatige kader voor het Rotterdamse cultuurbeleid voor de vierjarige beleidsperiode. Deze termijn sluit aan bij de meerjarige subsidieregelingen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Rijkscultuurfondsen. Onder de Uitgangspuntennota vallen alle vormen van ondersteuning voor het cultuurveld, waaronder eenmalige subsidies, het Cultuurplan, de Impulsregeling en overige instrumenten. Daarnaast biedt de nota een inhoudelijk kader voor de beoordeling van cultuurplanaanvragen (in de beleidsperiode 2025 - 2028 vond deze beoordeling plaats door een externe, onafhankelijke commissie).

Voorafgaand aan het vaststellen van de Uitgangspuntennota 2025-2028 heeft de Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport (ZWCS) een werkgroep ingesteld om input te leveren voor de Uitgangspuntennota voor de cultuurplanperiode 2025-2028. Hiertoe voerde de werkgroep in de eerste maanden van 2023 gesprekken met diverse stakeholders uit het Rotterdamse culturele veld. Daarnaast is gebruikgemaakt van diverse onderliggende documenten en is input opgehaald bij de woordvoerders cultuur van de gemeenteraad. De verkregen inzichten zijn vervolgens verwerkt in een notitie die met de wethouder is gedeeld.⁴ De werkgroep gaf in de notitie een reeks aanbevelingen en aandachtspunten mee voor de Uitgangspuntennota. Zo werd benadrukt dat de bestaande culturele codes (Diversiteit & Inclusie, Fair Practice, Governance) moeten blijven gelden, en dat extra nadruk gelegd moet worden op *fair pay* en kwalitatieve toetsing. De werkgroep stelde daarnaast voor om een vierde “I” van impact toe te voegen aan het bestaande kader van inclusiviteit, innovatie en interconnectiviteit. Andere belangrijke thema’s waren talentontwikkeling, verduurzaming, het voorkomen van verwatering van het cultuuraanbod, betere inbedding van cultuur in gebiedsontwikkeling en het verbeteren van de communicatie rondom subsidieregelingen. Ook werd opgeroepen tot vermindering van administratieve lasten en tot meer concreet en toegankelijk taalgebruik in de Uitgangspuntennota.⁵

De Uitgangspuntennota 2025 – 2028 werd uiteindelijk op 22 juni 2023 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze Uitgangspuntennota staat de waarde van cultuur voor de stad, de bewoner en de (artistieke) discipline(s) centraal. Deze waarde wordt bereikt door in te zetten op Interconnectiviteit, Innovatie en Inclusiviteit, kortom: de drie i’s. Deze uitgangspunten zijn niet nieuw, maar zijn voor de periode 2025-2028 verder geconcretiseerd en aangescherpt. De drie i’s zijn gebaseerd op eerdere adviezen en beleidsstukken zoals die van de *International Advisory Board* (IABx), de Rotterdamse Cultuurvisie, en de Uitgangspuntennota 2021-2024.⁶ In de Uitgangspuntennota 2025-2028 is geen vierde I voor Impact toegevoegd, zoals voorgesteld door de werkgroep. In plaats daarvan is impact meegenomen in het beoordelingscriterium “de waarde voor de stad, de bewoner en de artistieke discipline”. In tabel 2 hierna zijn de drie i’s kort toegelicht.

⁴ Notitie werkgroep nieuwe Cultuurplan ZWCS, met kenmerk 23bb001678.

⁵ Ibid.

⁶ Gemeente Rotterdam (2023). Van onschatbare waarde: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2025-2028.

De drie i's	Omschrijving
1. Interconnectiviteit	Interconnectiviteit richt zich op het actief verbinden van de culturele sector met andere sectoren, beleidsterreinen en maatschappelijke opgaven, waarbij samenwerking gericht is op gezamenlijke impact en duurzame stedelijke ontwikkeling. Interconnectiviteit is een middel om als culturele sector bij te dragen aan de maatschappelijke waarde voor de stad.
2. Innovatie	In het algemeen wordt er gesproken van innovatie als er nieuwe inzichten worden verworven en/of nieuwe denk- en werkwijzen worden ontwikkeld en gangbare inzichten, denk- en werkwijzen ter discussie worden gesteld.
3. Inclusiviteit	Inclusiviteit verwijst naar de manier waarop wordt omgegaan met verschillen tussen mensen. Het doel is dat iedereen – ongeacht achtergrond, identiteit of beperking – zich welkom, veilig en gerespecteerd voelt. Dit vereist dat fysieke, sociale en digitale toegankelijkheid voor iedereen gewaarborgd is, en dat er sprake is van kansengelijkheid, representatie en gelijkwaardigheid.

Tabel 2: Toelichting op de drie i's uit de Uitgangspuntennota.

In de Uitgangspuntennota wordt onder de I van 'Inclusiviteit' ook aandacht besteed aan de doelgroep 'licht' – Rotterdammers met een lage cultuurparticipatie en betrokkenheid. Deze groep woont vooral in gebieden buiten het centrum, waar het cultuuraanbod beperkt is en de afstand tot culturele voorzieningen groter. Door in het beleid voor 2025–2028 meer focus te leggen op deze doelgroep, wordt ingezet op het vergroten van cultuurparticipatie in heel de stad en het verkleinen van ongelijkheid in toegang tot cultuur.

Naast de drie i's wordt er in de Uitgangspuntennota ook kort beschreven waar aanvragers van cultuursubsidies aan moeten voldoen (samengevat in tabel 3 hierna). De criteria voor subsidie staan in de Uitgangspuntennota beschreven als: de artistieke kwaliteit, de maatschappelijke betekenis (afhankelijk van het profiel van de organisatie) en de gezondheid van de bedrijfsvoering.⁷ Binnen het onderdeel gezonde bedrijfsvoering wordt aandacht besteed aan de drie culturele gedragscodes.

Criteria voor subsidie	Omschrijving
1. Artistieke kwaliteit en betekenis voor stad, bewoners en disciplines	- De artistieke kwaliteit drukt de culturele waarde van een organisatie uit op het gebied van presentatie, productie of inhoudelijke, ondersteunende activiteiten. - De beoordeling daarvan gebeurt binnen de disciplines op grond van vakmanschap, oorspronkelijkheid en zeggingskracht. - Het profiel van de instelling bepaalt de context voor de artistieke kwaliteit.
2. Maatschappelijke betekenis voor stad, bewoners en disciplines	- Er is sprake van maatschappelijke betekenis wanneer een instelling met haar artistieke activiteiten bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken. - Het profiel van de instelling is hierin leidend.
3. Gezonde bedrijfsvoering	- Culturele instellingen in het Cultuurplan dienen hun financiën, organisatie en bedrijfsvoering op orde te hebben. - Hierbij wordt gelet op de financiële gezondheid van een instelling, die onder andere blijkt uit een realistische begroting. - Het naleven van de culturele codes draagt ook bij aan de bedrijfsmatige gezondheid.

Tabel 3: Samenvatting van de criteria zoals opgenomen in de Uitgangspuntennota.

Aanbesteding aan Blueyard

Voor de verdeling van de meerjarensubsidies cultuur 2025-2028 heeft de gemeente Rotterdam gekozen om te werken met een tijdelijke adviescommissie. Voor de procesondersteuning van deze commissie heeft de gemeente een opdracht verstrekt aan adviesbureau Blueyard. Blueyard heeft een administratieve en secretariële rol vervuld. Blueyard werkte in opdracht van de gemeente. Alle documenten, (inhoudelijke) keuzes en overwegingen zijn dan ook gemaakt in nauw overleg met de

⁷ Gemeente Rotterdam (2023). Van onschatbare waarde: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2025-2028.

gemeente en met de integrale adviescommissie (nadat deze was benoemd). Het projectteam cultuur van de gemeente Rotterdam en Blueyard hebben hiertoe frequent periodiek overleg gevoerd.

Gedurende het gehele subsidietraject fungeerde Blueyard als secretariaat van de adviescommissie. De opdrachtomschrijving van Blueyard bestond uit de volgende taken:⁸

- Het selecteren van leden van de disciplinecommissies en van de integrale commissie;
- Het opstellen van een werkwijze van deze commissies, ter goedkeuring door gemeente Rotterdam;
- Het leveren en faciliteren van de secretarissen voor deze commissies;
- Het uitvoeren van een bedrijfsmatige toets, om de zakelijke weerbaarheid van de subsidie-aanvragende instanties te beoordelen;
- Het samenstellen en uitbrengen van het uiteindelijke Totaaladvies in juni 2024, inclusief een integrale beschouwing van de sector en een financieel verdelingsvoorstel;
- Het uitbrengen van een adviesrapport inclusief een presentatie.

Werving adviescommissie

Uit de vacaturetekst die is gehanteerd voor de werving van commissieleden blijkt dat de commissieleden voor het Cultuurplan 2025–2028 zijn geselecteerd op verschillende criteria, waaronder onafhankelijkheid, inhoudelijke deskundigheid en kennis van de Rotterdamse kunst- en cultuursector. Om belangenverstrengeling te voorkomen, werd tijdens de sollicitatieprocedure de vuistregel gehanteerd dat aspirant commissieleden in de drie jaar voorafgaand aan hun reactie op de vacature niet financieel of beleidsmatig betrokken mochten zijn geweest bij aanvragende instellingen. Daarnaast kwamen personen die een functie binnen de gemeente Rotterdam bekleedden ook niet in aanmerking voor de functie van commissielid.⁹

De gemeente heeft de vacaturen opengezet via de eigen website. Kandidaten konden tot 15 mei 2023 solliciteren. Zoals vooraf verwacht, bleken niet alle disciplines binnen de ontvangen reacties voldoende vertegenwoordigd. Daarom is besloten om vanuit het netwerk van zowel de gemeente als Blueyard een aantal aanvullende kandidaten te werven. Na het doorlopen van deze stappen heeft Blueyard bij het projectteam van de gemeente een voorstel ingediend voor de samenstelling van de adviescommissie. Het projectteam heeft het voorstel vervolgens doorgezet naar het College van B&W. Het voorstel werd goedgekeurd en de voorgedragen commissieleden zijn door het College van B&W benoemd en aangesteld als onafhankelijk adviseur.¹⁰

Bij een aantal kandidaten is vanwege (schijn van) mogelijke belangenverstrengeling besloten om ze niet als kernlid aan te stellen, maar als toegevoegd lid. Daarnaast hebben enkele aanvragers tijdens het aanvraagproces gesignaleerd dat er mogelijk toch sprake was van belangenverstrengeling bij een commissielid dat betrokken was bij de beoordeling van hun aanvraag. Deze bezwaren zijn door het secretariaat getoetst. In enkele gevallen heeft dit geleid tot vervanging van een commissielid, om zo de objectiviteit en onafhankelijkheid van het beoordelingsproces te waarborgen.

Samenstelling integrale commissie en deelcommissies

De adviescommissie bestond uit een integrale commissie en vijf deelcommissies. De voorzitter van de integrale adviescommissie leidde de vergaderingen van de integrale commissie en was verantwoordelijk voor een evenwichtige en integere besluitvorming, in overeenstemming met de opdracht die de commissie van de gemeente had gekregen.

⁸ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028.

⁹ Gemeente Rotterdam (2023). Vacaturetekst Commissieleden.

¹⁰ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028.

De voorzitters van de vijf deelcommissies maakten eveneens deel uit van de integrale commissie. Daarnaast waren ook drie speciale commissieleden betrokken met expertise op een aantal belangrijke maatschappelijke thema's, namelijk; onderwijs, welzijn, jongerencultuur en wijkontwikkeling. Door de betrokkenheid van deze leden kon de commissie, naast de artistiek-inhoudelijke kwaliteit, ook de maatschappelijke rol en betekenis van kunst en cultuur meewegen in haar integrale advies, zoals door de gemeente werd beoogd.¹¹

De vijf deelcommissies richtten zich elk op een specifiek domein:

1. Beeldende kunst, architectuur, design en media
2. Muziek en dans
3. Theater en letteren
4. Educatie en talentontwikkeling
5. Musea en erfgoed

De deelcommissies hadden een vaste kern van commissieleden. Bij de deelcommissies voor Muziek en dans, Theater en Letteren en Beeldende Kunst, architectuur, design en media bestonden er twee kerngroepen van vaste leden. Daarnaast waren er commissieleden met specifieke kennis van een bepaalde deeldiscipline, die werden toegevoegd wanneer dat aansloot bij het profiel van een aanvrager.¹²

Voorafgaand aan het adviestraject werden de commissieleden tijdens een startbijeenkomst door de gemeente geïnformeerd over trends en ontwikkelingen in de sector. Relevante informatie over instellingen is door de accounthouders van de gemeente gedeeld met de secretarissen. Deze achtergrondinformatie was bedoeld om commissieleden in staat te stellen om de context van aanvragers goed te begrijpen.¹³

De uiteindelijke opdrachtomschrijving aan de adviescommissie bestond uit de volgende onderdelen:¹⁴

1. Individuele aanvragen:
 - Beoordeling van de artistieke en inhoudelijke kwaliteit van de aanvrager en het ingediende meerjarenplan.
 - Waardering van de bijdrage aan de stad, bewoners en/of de (artistieke) discipline.
 - Toetsing op naleving van de Fair Practice Code, Code Diversiteit & Inclusie en de Governance Code Cultuur.
 - Beoordeling van de bedrijfsvoering, begroting en gevraagde subsidie op realiteitsgehalte.
2. RCB-instellingen:
 - Beoordeling van het meerjarenplan van instellingen binnen de Rotterdamse Culturele Basis (RCB).
 - Advies over het aanvullende plan van aanpak van deze instellingen.
3. Integrale analyse:
 - Inzicht bieden in de bijdrage van positief beoordeelde instellingen aan de beleidsdoelstellingen.
 - Beoordeling van spreiding van het culturele aanbod en bereik van doelgroepen.
 - Sectorale beschrijvingen van trends, ambities en uitdagingen per discipline.
4. Financieel advies:

¹¹ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2023). Werkwijze.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ College van B&W (2023). Adviesaanvraag Adviescommissie Cultuur.

- Opstellen van een overzicht met adviesbedragen per instelling, passend binnen het beschikbare budget voor het Cultuurplan 2025–2028.

4.2 Percepties

Uitgangspuntennota

Aanvragers kijken op verschillende manieren aan tegen de Uitgangspuntennota en de drie i's die daarin centraal staan. Met name de instellingen die al eerder een cultuurplansubsidie hebben aangevraagd, geven aan dat de betekenis van de drie i's voor hen duidelijk was. Vanuit andere aanvragers klinkt echter ook kritiek. Het belangrijkste kritiekpunt is dat het op basis van de Uitgangspuntennota voor veel aanvragers onduidelijk was hoe de drie i's zouden worden meegewogen en geïnterpreteerd in de beoordeling door de adviescommissie. Vooral de termen interconnectiviteit en innovatie leverden bij aanvragers onduidelijkheid op.

Daarnaast geven betrokkenen (aanvragers en commissieleden) aan dat niet alle drie de i's voor elke instelling relevant en/of realistisch zijn. Commissieleden geven aan dat bij de beoordeling duidelijk werd dat instellingen zich soms in bochten wringen om de drie i's te kunnen 'afvinken', ook als deze niet passend zijn voor hun instelling. In sommige gevallen werd dit door aanvragers ook expliciet aangegeven in de aanvraag. Bovendien klinkt vanuit diverse aanvragers het argument dat het voor grotere instellingen wellicht makkelijker is om zich duidelijk te profileren op de drie i's, terwijl dit voor kleinere instellingen niet altijd mogelijk is.

Verschillende aanvragers geven aan dat zij het goed vinden dat er vanuit de gemeente Rotterdam aandacht is voor de veranderingen in de stad en het verwelkomen van nieuwe geluiden en instellingen. Hierbij plaatsen gesprekspartners wel de kanttekening dat tegenover het stimuleren van nieuwe instellingen en toetreders tot het Cultuurplan volgens hen een extra investering moet staan.

Begeleiding en informatievoorziening vanuit de gemeente

Over het algemeen zijn aanvragers positief over het contact met de ambtelijke organisatie tijdens de voorbereidende fase van het subsidieproces. Verschillende instellingen kijken positief terug op de informatiebijeenkomsten die vanuit de gemeente zijn georganiseerd ter voorbereiding op de aanvraag.

In een *paper* van het Directeuren Overleg van Rotterdamse Kunstinstituten (het DO) waarin wordt teruggeblikt op het afgelopen cultuurplanproces, wordt echter aangegeven dat DO-instellingen niet altijd het gevoel hadden dat er naar hun feedback en input geluisterd werd. Zo is vanuit het DO een brief naar de gemeente verstuurd waarin zorgen worden geuit over de werving en samenstelling van de commissieleden, het kennismakingsgesprek en het aantal pagina's van de aanvraag. De reactie die het DO vervolgens van de gemeente ontving, deed volgens het DO onvoldoende recht aan de geuite zorgen.¹⁵

Verschillende aanvragers geven daarnaast aan dat voor hen niet duidelijk was wat precies de rolverdeling was tussen de ambtelijke organisatie, het secretariaat van de adviescommissie (Blueyard) en de commissieleden. Het was daarom voor aanvragers niet altijd helder bij wie ze terecht konden voor informatie en vragen.

Werving en samenstelling van adviescommissie

Verschillende gesprekspartners zijn kritisch op de samenstelling van de adviescommissie, de informatievoorziening daarover en het contact met commissieleden. Aanvragers signaleren een gebrek aan transparantie over het werving- en selectieproces van commissieleden. Hierdoor zijn er bij een

¹⁵ Directeuren Overleg (2025). Paper evaluatie cultuurplanproces.

aantal aanvragers zorgen ontstaan over de samenstelling, onafhankelijkheid en de kwaliteit van de commissie. Het DO signaleert in haar eigen evaluatie van het cultuurplanproces bijvoorbeeld het risico van belangenverstrengeling, doordat sommige commissieleden ook als opdrachtgever zouden optreden.¹⁶

Een aantal gesprekspartners signaleert bovendien dat de werving en samenstelling van de adviescommissie relatief laat is gestart, waardoor geschikte commissieleden soms niet meer beschikbaar waren en waardoor geworven commissieleden zelf ook pas relatief laat konden starten met hun opdracht. Andere gesprekspartners herkennen het signaal dat geschikte commissieleden niet meer beschikbaar waren niet, en zetten hier tegenover dat het niet zo is dat er sprake is van één pool van mogelijke commissieleden in Nederland.

Tot slot zijn sommige betrokkenen kritisch over de thema's en samenstelling van de adviescommissies. In de evaluatie van het DO wordt bijvoorbeeld beschreven dat de clustering van bepaalde vakgebieden (dans en muziek) vragen oproept.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Om tot conclusies te komen rondom de voorbereidende fase, maken we gebruik van de waarderingselementen 'concreet', 'richtinggevend', 'consistent' en 'onafhankelijk'.

Richtinggevend en concreet

We concluderen dat de Uitgangspuntennota weliswaar de algemene beleidsdoelen voor kunst en cultuur in Rotterdam bevat, maar onvoldoende richtinggevend en concreet is om instellingen en beoordelaars duidelijke handvatten te bieden bij aanvragen in het kader van het Cultuurplan. Zo is de Uitgangspuntennota op punten weinig concreet over *wie* er een subsidieaanvraag kan indienen en *wat* er precies van subsidieaanvragers wordt verwacht (overigens biedt de Handleiding aanvragen Cultuurplan 2025 – 2028 hier wel meer duidelijkheid over).

Hoewel de 3 I's bedoeld zijn als leidende principes, blijkt uit de Uitgangspuntennota niet duidelijk hoe de drie i's in de beoordeling worden gewogen en hoe instellingen dit in hun aanvraag kunnen aantonen. Illustratief hiervoor is de beschrijving van het begrip 'innovatie' uit de Uitgangspuntennota: "(...) *Het is belangrijk te constateren dat wat voor de ene culturele instelling of maker vernieuwend is, voor een andere instelling of maker al vanzelfsprekend is. Wat we als innovatie beschouwen is relatief; de discipline(s), het profiel, de context en positionering van de instelling zijn hierbij bepalend en beïnvloeden de manier waarop innovatie vorm krijgt en wat we zien als vernieuwend.*"¹⁷ Hoewel deze kanttekening van de gemeente bij het begrip 'innovatie' begrijpelijk is, blijft onduidelijk hoe dit in de beoordeling wordt gewogen en hoe instellingen hun innovatief vermogen concreet kunnen aantonen. Het ontbreken van duidelijke criteria bij dit begrip vergroot de kans op interpretatieverschillen tussen instellingen en beoordelaars.

We constateren bovendien dat bij de beoordelingscriteria die in de Uitgangspuntennota worden genoemd, niet overal voldoende concreet wordt gemaakt voor welke subsidieaanvragers en -processen deze criteria gelden. Ook is de toelichting die bij de criteria wordt gegeven (vooral van het criterium 'artistieke kwaliteit en betekenis voor stad, bewoners en disciplines') erg summier en algemeen. Bij het criterium 'maatschappelijke betekenis voor stad, bewoners en disciplines' staat bijvoorbeeld omschreven: "*belangrijk voor de maatschappelijke betekenis van instellingen is welk maatschappelijk*

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Gemeente Rotterdam (2023). Van onschatbare waarde: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2025-2028.

effect hun artistieke activiteiten genereren.” De beschrijving biedt onvoldoende richting voor instellingen om te bepalen hoe ze maatschappelijke effecten en waarde kunnen aantonen.

Consistent

We concluderen dat de informatie over de criteria van een cultuurplanaanvraag niet consistent is. In de verschillende documenten binnen het Cultuurplan worden de doelen en criteria op uiteenlopende wijze beschreven. Deze inconsistenties kunnen leiden tot onduidelijkheid voor aanvragers en beoordelaars. Onderstaande tabel – waarin per document de geformuleerde criteria inzichtelijk zijn gemaakt – illustreert dit. Er zijn verschillen in formulering, mate van detail en soms ook in de inhoud van de genoemde criteria.

Uitgangspuntennota	Adviesaanvraag	Handleiding aanvragers	Werkwijze adviescommissie
1. Artistieke kwaliteit en betekenis voor stad, bewoners en disciplines 2. Maatschappelijke betekenis voor stad, bewoners en disciplines 3. Gezonde bedrijfsvoering	1. De artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de aanvrager 2. De waarde voor de stad, de bewoner en de (artistieke) discipline 3. Het naleven van de Fair Practice Code, de Code Diversiteit & Inclusie en de Governance Code Cultuur 4. De kwaliteit van de bedrijfsvoering	Meerjarenbeleidsplan: 1. Profiel: missie, visie en strategie. 2. Codes: Code Diversiteit & Inclusie, Fair Practice Code en de Governance Code Cultuur. 3. Bijdrage aan de gemeentelijke beleidsspeerpunten: inclusiviteit, interconnectiviteit, innovatie. 4. (indien van toepassing) Toelichting op cultuuronderwijs en/of talentontwikkeling. 5. Toelichting op het kwantitatief activiteitenoverzicht en de kengetallen. 6. (indien van toepassing) Toelichting op Beeldende Kunst & Vormgeving (BKV).	1. De artistieke en inhoudelijke kwaliteit 2. De waarde voor de stad, de bewoner en de artistieke discipline 3. De mate waarin de codes worden nageleefd 4. De kwaliteit en het realiteitsgehalte van de bedrijfsvoering, met inbegrip van de begroting en de gevraagde subsidie

Tabel 44. Overzicht van de criteria voor cultuurplanaanvragen uit verschillende documenten.

Onafhankelijk

Ons onderzoek bevat geen oordeel over de deskundigheid of onafhankelijkheid van individuele commissieleden. De signalen van aanvragers over belangenverstrengeling van commissieleden, kunnen wij niet toetsen.

Wat we wel concluderen is dat in het selectieproces maatregelen zijn genomen om de onafhankelijkheid van de commissieleden te waarborgen. Zowel tijdens het werving- en selectieproces als in de uitvoerende fase is aandacht besteed aan objectiviteit en het vermijden van mogelijke belangenverstrengeling. Voor de vacature zijn selectiecriteria gehanteerd waarin onafhankelijkheid, het voorkomen van belangenverstrengeling en objectiviteit expliciet zijn genoemd. Kandidaten kwamen niet in aanmerking als zij tijdens de drie jaar voorafgaand aan het adviesproces financieel of beleidsmatig betrokken waren bij aanvragende instellingen, of indien zij een functie binnen de gemeente Rotterdam bekleedden. Daarnaast is gestreefd naar een evenwichtige mix van inhoudelijke

deskundigheid, kennis van gemeentelijk en nationaal cultuurbeleid, en ervaring binnen de culturele sector. In een aantal gevallen zijn tijdens het proces commissieleden vervangen, nadat aanvragers hadden gesignaleerd dat er mogelijk toch sprake was van belangenverstrengeling. Dit duidt erop dat de commissie en het secretariaat ook tijdens de uitvoerende fase alert bleven op de onafhankelijkheid van de commissie en bereid waren om daar waar nodig corrigerend op te treden.

Aanbevelingen

- College van B&W en gemeenteraad: borg dat de Uitgangspuntennota concreter en richtinggevender is voor de verdeling van meerjarensubsidies. Bijvoorbeeld door te verhelderen hoe de drie i's, de drie culturele codes en de beoordelingscriteria zich tot elkaar verhouden. En door de gebruikte begrippen eenduidig toe te lichten, zodat de begrippen zoveel mogelijk slechts op één manier zijn te interpreteren. Ook geven we ter overweging mee om te werken met minder criteria en subcriteria.
- College van B&W en ambtelijke organisatie: vergroot de consistentie, door in alle documenten waarin de doelen en de criteria zijn opgenomen, dezelfde bewoordingen te gebruiken en deze steeds op eenduidige wijze toe te lichten.

5. Uitvoerende fase

5.1 Aanvraagproces

5.1.1 Feitelijke beschrijving van het proces

Verlichting administratieve lastendruk

Op 14 juni 2023 deed de wethouder een toezegging om bij de verdere uitwerking in de handleiding voor aanvragers meer informatie op te nemen over het belang van artistieke kwaliteiten.¹⁸ Op 22 juni 2023 heeft de gemeenteraad daarnaast de motie 'Minder formulieren, meer cultuur' aangenomen.¹⁹ In deze motie wordt het college van B&W verzocht de administratieve lastendruk voor aanvragers te verminderen. In het afdoeningsvoorstel geeft de wethouder aan gevolg hieraan te hebben gegeven door de aanvraagprocedure voor het Cultuurplan 2025–2028 iets te vereenvoudigen en door beter af te stemmen met de G9-gemeenten en de Rijkscultuurfondsen.²⁰ Zo is de handleiding voor aanvragers compacter gemaakt ten opzichte van het vorige Cultuurplan en zijn een aantal overbodige formulieren geschrapt, omdat instellingen die informatie al op andere manieren aanleveren (bijvoorbeeld via het jaarverslag). In overleg met de G9-gemeenten, het ministerie van OCW en de Rijkscultuurfondsen zijn daarnaast ook tijdspaden en inrichtingseisen op elkaar afgestemd, waardoor verschillende subsidieprocessen nu grotendeels dezelfde terminologie gebruiken en vergelijkbare gegevens opvragen. Het is de bedoeling dat dit het aanvraagproces voor instellingen met meerdere subsidierelaties vergemakkelijkt.

Adviesopdracht aan de adviescommissie

In oktober 2023 heeft het college van B&W een brief naar de adviescommissie gestuurd met hierin de opdracht aan de adviescommissie. Gelijktijdig heeft de gemeente een handleiding voor aanvragers opgesteld en gepubliceerd, met hierin praktische informatie over het indienen van een cultuurplanaanvraag.

Kennismaking met commissieleden

Voorafgaand aan het indienen van een subsidieaanvraag zijn aanvragers in de gelegenheid gesteld een gesprek te voeren met enkele leden van de deelcommissies. De adviescommissie heeft in samenwerking met de gemeente een uitnodiging verspreid voor deze gesprekken. De uitnodiging stond op de website van de gemeente en is vermeld in een nieuwsbrief van de gemeente. Daarnaast is de uitnodiging rechtstreeks verstuurd naar instellingen die al meerjarig werden ondersteund in de voorgaande cultuurplanperiode en instellingen met een contactpersoon bij de gemeente waarvan verwacht werd dat ze meerjarige subsidie zouden gaan aanvragen (bijvoorbeeld omdat ze eerder al projectsubsidies ontvingen of subsidie vanuit de Impulsregeling Cultuur). Aanvragers die interesse hadden in een kennismakingsgesprek, konden zich melden bij het secretariaat van de commissie.

Verder hebben de gemeente, de integrale commissie en het secretariaat van de commissie aan commissieleden gevraagd zo veel als mogelijk activiteiten van aanvragers te bezoeken. Aanvragers konden hen hiervoor uitnodigen door een e-mail te sturen naar het secretariaat van de commissie. Commissieleden kochten hun eigen kaartjes en declareerden deze; zij accepteerden geen vrijkaarten of

¹⁸ Zie: Toezegging 'Uitgangspuntennota Cultuurplan - artistieke kwaliteiten' aan commissie ZWCS, met documentnummer 23bb004076.

¹⁹ Zie: Motie 'Minder formulieren, meer cultuur', met documentnummer 23bb004362.

²⁰ Zie: Afdoeningsvoorstel motie 'Minder formulieren, meer cultuur' en toezegging 'Uitgangspuntennota Cultuurplan - artistieke kwaliteiten', met documentnummer 23bb006535.

uitnodigingen voor speciale bijeenkomsten georganiseerd door aanvragende instellingen. We hebben geen informatie over het aantal instellingen dat uiteindelijk door de adviescommissie is bezocht.

Indienen van een aanvraag

Culturele instellingen konden vervolgens vanaf december 2023 tot en met januari 2024 via het subsidieloket van de gemeente een aanvraag indienen voor het Cultuurplan.²¹ De aanvraag bestond uit twaalf verplichte documenten (en twee extra documenten voor instellingen die een gemeentelijke collectie beheren). Het voornaamste document uit de aanvraag, het meerjarenbeleidsplan, mocht uit maximaal 20 A4 bestaan. Tijdens de indieningsperiode werd het maximum aantal pagina's verhoogd naar 22 A4, door het niet laten meetellen van de inhoudsopgave en het voorblad. Voor het meerjarenbeleidsplan gold geen vast format, instellingen konden dit document naar eigen inzicht invullen. Wel gaf de handleiding een aantal speerpunten (uit de Uitgangspuntennota) mee.²²

Het beleidsplan moest in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

1. Profiel: missie, visie en strategie.
2. Codes: Code Diversiteit & Inclusie, Fair Practice Code en de Governance Code Cultuur.
3. Bijdrage aan de gemeentelijke beleidsspeerpunten: inclusiviteit, interconnectiviteit, innovatie.
4. Toelichting op cultuuronderwijs en/of talentontwikkeling (indien van toepassing).
5. Toelichting op het kwantitatief activiteitenoverzicht en de kengetallen.
6. Toelichting op Beeldende Kunst & Vormgeving (BKV) (indien van toepassing).

De beoordelingscriteria die uiteindelijk door de adviescommissieleden zijn gebruikt om individuele aanvragen te beoordelen, staan niet vermeld in de handleiding voor aanvragers. Deze staan wel kort beschreven in de Uitgangspuntennota.

In de handleiding voor aanvragers en de werkwijze van de commissie (die door de gemeente is gedeeld via een nieuwsbrief en de website) staat omschreven dat aanvragen inhoudelijk worden beoordeeld door de adviescommissies (ingedeeld naar discipline plus één integrale commissie). Ook wordt aangegeven dat deze commissies worden benoemd door de gemeente Rotterdam. De handleiding noemt Blueyard als het ondersteunende bureau voor het adviestraject.

De deelcommissies beoordelen elke aanvraag in zijn geheel, waarbij zij kijken naar de samenhang tussen de inhoud (beleid en activiteiten), de organisatie (bedrijfsvoering), de financiën en het realistische gehalte van de aanvraag. Op basis daarvan stellen zij een conceptadvies op, inclusief een voorstel aan de integrale commissie over het al dan niet toekennen van subsidie en de hoogte van het bedrag.

In de handleiding voor aanvragers is ook het besluitvormende proces beschreven: de integrale commissie brengt haar advies uit aan het college van B&W, het college stelt op basis hiervan het Cultuurplan 2025–2028 vast, inclusief het verdelingsvoorstel. De gemeenteraad neemt vervolgens een besluit over de begroting, waarmee het Cultuurplan definitief wordt. Na vaststelling van de begroting wordt het Cultuurplan 2025–2028 inclusief verdelingsvoorstel openbaar en ontvangen aanvragers een subsidiebeschikking.

5.1.2 Percepties

Mogelijkheid tot kennismakingsgesprek met commissieleden

Er zijn uiteenlopende ervaringen met het kennismakingsgesprek met commissieleden. Een deel van de aanvragers geeft aan dat het prettig was om de commissieleden persoonlijk te kunnen spreken ter

²¹ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028.

²² Gemeente Rotterdam (2023). Handleiding aanvragen Cultuurplan 2025-2028.

voorbereiding op de aanvraag. Een ander deel van de aanvragers is kritisch op de kennismaking met de deelcommissies, omdat het doel van het gesprek voor hen onvoldoende duidelijk was en omdat slechts een deel van de commissieleden bij het gesprek aanwezig was. Aanvragers waren teleurgesteld dat zij tijdens het kennismakingsgesprek geen inhoudelijke vragen konden stellen, bijvoorbeeld om bepaalde termen uit de Uitgangspuntennota beter te kunnen duiden. Ook werd de timing van de gesprekken bekritiseerd. Volgens veel aanvragers had het gesprek beter kunnen plaatsvinden nadat de aanvraagstukken waren ingediend, zodat er tijdens het gesprek ruimte zou zijn om onduidelijkheden in de aanvraag op te helderen. Betrokkenen bij het beoordelingsproces geven aan dat dit niet past binnen een tenderprocedure en ook zeer tijdrovend zou zijn.

Enkele aanvragers die nog niet eerder meerjarige subsidie ontvingen, hebben aangegeven dat ze niet op de hoogte waren van de mogelijkheid tot een kennismakingsgesprek. Hierover is wel gecommuniceerd via de website en nieuwsbrief van de gemeente, maar niet alle nieuwkomers hebben dit dus gezien. Door ervaren aanvragers (die al vele jaren meerjarensubsidie ontvangen vanuit de gemeente) is genoemd dat het kennismakingsgesprek juist voor nieuwkomers belangrijk is, omdat zij nog niet bekend zijn met hoe subsidieprocessen verlopen en wat hierin belangrijk is. Ervaren aanvragers geven aan dat het een uitdaging is om juist nieuwkomers goed vooraf te informeren, aangezien ze nog niet altijd bekend zijn bij de gemeente.

Inrichting aanvraagproces

Aanvragers zijn overwegend kritisch over de inrichting van het aanvraagproces. De kritiek richt zich met name op de volgende punten:

- De administratieve lasten voor het indienen van een aanvraag worden over het algemeen als hoog ervaren. Dat komt onder andere door de veelheid aan informatie die wordt opgevraagd, vaak in formats van de gemeente. Aanvragers geven aan dat het doorlezen en begrip krijgen van de handreiking tijdrovend was vanwege de veelheid aan informatie in dit document. Er heerst bij aanvragers onvrede over het feit dat de gemeente voorafgaand aan het aanvraagproces had toegezegd de administratieve druk voor deze cultuurplanperiode te verminderen met een ‘aanvraag-light’, maar dat de administratieve lasten in de praktijk hetzelfde waren als bij vorige periodes.
- Verschillende aanvragers geven aan het niet eerlijk te vinden dat alle instellingen, ongeacht grootte of profiel, hetzelfde format moesten invullen. Dit format sloot volgens hen ook niet altijd aan bij de eisen van de Rijkscultuurfondsen.
- Verder ontstond frustratie toen tijdens het proces werd besloten dat twee pagina's uit de aanvraag niet mee zouden tellen in het maximaal toegestane aantal pagina's, waardoor aanvragers die hun aanvraag al hadden ingediend feitelijk twee pagina's minder inhoud konden aanleveren. Aanvragers geven aan dit niet rechtvaardig te vinden en zijn voornamelijk gefrustreerd over het feit dat hier volgens hen niet duidelijk en proactief over is gecommuniceerd.

Er zijn ook aanvragers die positief zijn. Een aantal aanvragers geeft aan dat het aanvraagproces en de termijnen (in eerste instantie) helder waren en dat het over het algemeen duidelijk was welke formulieren en documenten instellingen moesten aanleveren.

5.1.3 Conclusies en aanbevelingen

Om tot conclusies te komen rondom het aanvraagproces, richten we ons op de waarderingselementen ‘eerlijk’, ‘toegankelijk’, ‘laagdrempelig’ en ‘informatievoorziening’.

Eerlijk

We concluderen dat het aanvraagproces eerlijk is opgezet, in de zin dat voor iedere aanvrager dezelfde

‘spelregels’ golden. Een kanttekening hierbij is dat het tussentijds aanpassen van het maximaal aantal pagina’s voor het meerjarenbeleidsplan ertoe heeft geleid dat niet alle aanvragers hetzelfde aantal pagina’s konden indienen.

Toegankelijk

We constateren dat het aanvraagproces deels toegankelijk is. Bij toegankelijkheid gaat het erom dat de drempels om een aanvraag in te dienen zo laag mogelijk zijn.

De toegankelijkheid van het aanvraagproces wordt in de eerste plaats bevorderd met de handreiking voor aanvragers, waarin is beschreven hoe een aanvraag kan worden ingediend. Ten tweede helpt de mogelijkheid tot een kennismakingsgesprek om de drempel te verlagen, omdat aanvragers daarmee beter inzicht krijgen in het proces. Hierbij geldt dat mogelijk nog ruimte is om te zoeken naar meer manieren om ook nieuwkomers (die nog niet in beeld zijn bij de gemeente) op de hoogte te stellen van de mogelijkheid tot een kennismakingsgesprek. Ten derde heeft de gemeente inspanningen gepleegd om de administratieve druk te verminderen, onder andere door het aanvraagproces in overleg met OCW en de G9 beter af te stemmen op andere subsidieprocessen. Zo zijn onder andere termijnen, definities en begrotingsformats zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, en is het aantal formulieren binnen de planning & control-cyclus teruggebracht om de last voor instellingen iets te verlichten.

Aan de andere kant zijn er factoren die het aanvraagproces minder toegankelijk maken. Hoewel de gemeente, zoals eerder beschreven, inspanningen heeft gepleegd om de administratieve druk te verlagen, blijven de lasten voor aanvragers in de praktijk nog steeds zeer hoog. Dat komt onder andere door de veelheid aan informatie die wordt opgevraagd en het gebruik van formats die door de gemeente zijn opgesteld. Daarmee is de vooraf gewekte verwachting van een lichter aanvraagproces niet volledig waargemaakt. Daarnaast bestaat er een verschil in toegankelijkheid tussen kleine en grote aanvragers. Een aanvraag indienen vereist aanzienlijke tijd, financiële middelen en kennis van subsidieprocessen. Kleinere instellingen beschikken vaak in minder mate over deze capaciteit, waardoor voor hen de drempel aanzienlijk hoger ligt dan voor grotere instellingen (al geldt óók voor grotere instellingen dat het doen van een aanvraag veel vraagt van de organisatie).

Heldere en complete informatievoorziening

Met name de handleiding voor aanvragers bevatte veel praktische informatie over het indienen van een aanvraag. Tegelijkertijd concluderen we dat de informatievoorziening binnen het aanvraagproces niet op alle punten voldoende helder en compleet was. Zo ontbreekt in de handleiding informatie over het beoordelingsproces: hoe gaat de beoordelingscommissie beoordelen op basis van de criteria, en wat is het wegingskader dat hierbij gehanteerd zal worden? Deze informatie is wel opgenomen in de handleiding voor beoordelaars, maar dit is geen openbaar document. Ook op het punt van helderheid kan de handleiding verbeterd worden. De handleiding is een omvangrijk document (53 pagina’s) met veel informatie. Dat komt ook doordat de gemeente veel criteria en andere vereisten hanteert. Dit doet af aan de helderheid van de informatie.

Aanbevelingen

- College van B&W: onderzoek of het mogelijk is om de administratieve lasten voor het doen van een aanvraag te verlagen, door af te wegen of minder informatie opgevraagd kan worden en of instellingen hun eigen format kunnen hanteren, in plaats van de formats van de gemeente. De gemeente en provincie Groningen hebben met dit laatste punt ervaring opgedaan.
- College van B&W: onderzoek of het passend en behulpzaam is om in de aanvraag- en beoordelingsprocedure onderscheid te maken tussen kleine instellingen (die ook een lager bedrag aanvragen) en grote instellingen. De gemeente Den Haag heeft hier ervaring mee opgedaan, door een categorie A toe te voegen die is bedoeld voor nieuwe en innovatieve instellingen. Het maximaal aan te vragen bedrag binnen deze categorie is lager, voor deze categorie gelden minder (deel)criteria en het aanvraagformulier bevat minder vragen.
- Ambtelijke organisatie: verbeter de informatievoorziening tijdens het aanvraagproces, door richting aanvragers vooraf (bijvoorbeeld in de handleiding) te communiceren hoe het beoordelingsproces eruit zal zien: welke criteria zullen gehanteerd worden, op welke manier worden die toegepast en op basis waarvan vindt de integrale afweging plaats ná de individuele beoordeling van aanvragen. We geven hierbij ter overweging mee om het wegingskader dat gebruikt wordt bij de beoordeling openbaar te maken. De gemeente en provincie Groningen en de gemeente Den Haag hebben hier ervaring mee opgedaan. Zo heeft de gemeente Den Haag op de website een 'meest gestelde vragen' pagina, waar ook het beoordelingsproces wordt uitgelegd. Het aantal punten dat aanvragers per (deel)criteria kunnen behalen zijn ook openbaar. Vervolgens zijn de adviezen openbaar gemaakt, inclusief het totaal aantal behaalde punten per aanvrager. De behaalde punten per criterium zijn niet openbaar gemaakt.

5.2 Beoordelingsproces en beoordelingscriteria

5.2.1 Feitelijke beschrijving van het proces

Toets op volledigheid

Na indiening van de aanvragen voerde de gemeente een toets uit op de volledigheid van de ingediende aanvragen en droeg ontvankelijke aanvragen over aan het secretariaat van de adviescommissie. In een aantal gevallen heeft de gemeente onderdelen van een aanvraag, zoals een inhoudelijke bijlage, niet-ontvankelijk verklaard. Deze onderdelen zijn niet overgedragen aan de commissie en dus ook niet meegenomen in de beoordeling.²³ De aanvragers en de secretarissen zijn niet op de hoogte gesteld op het moment dat een document niet-ontvankelijk is verklaard.

Beoordeling in deelcommissies

Elke subsidieaanvraag is toegewezen aan één van de vijf deelcommissies (zie paragraaf 4.1). Aanvragers konden één of twee voorkeursdisciplines aangeven; deze voorkeur werd meegenomen bij de toedeling van aanvragen aan deelcommissies. De deelcommissies bestonden uit een vaste kern van commissieleden. De vaste kernen zijn aangevuld met toegevoegde commissieleden die over specifieke kennis van een deeldiscipline beschikten.²⁴ Vooraf zijn de commissieleden gebriefd, waarbij bijvoorbeeld is gesproken over de interpretatie van de beoordelingscriteria. In het advies van de adviescommissie is per aanvraag opgenomen welke commissieleden de aanvraag hebben beoordeeld.²⁵

De commissies zijn secretariaal ondersteund door Blueyard. Daarnaast zijn specialisten ingehuurd voor het uitvoeren van een scan van elke aanvraag op de culturele codes (Code Diversiteit en Inclusie, Fair Practice Code en Governance Code Cultuur) en het uitvoeren van een bedrijfsmatige scan van de aanvraag. De accounthouders vanuit de gemeente hebben schriftelijk input aangeleverd.²⁶ Het is bij ons niet bekend welke informatie precies is aangeleverd door de accounthouders.

Vervolgens hebben de commissieleden uit de deelcommissies de aanvragen gelezen en individueel beoordeeld, waarbij ze gebruik hebben gemaakt van de input van de accounthouders van de gemeente en de scans van de specialisten. Voor elke aanvraag hebben de commissieleden in een beoordelingsformulier bij ieder subcriterium een waardering opgenomen en een toelichting met argumenten en voorbeelden. De waarderingsschaal bestond uit zeven gradaties, van ruim onvoldoende tot uitmuntend. Per gradatie is in de handleiding voor beoordelaars aangegeven wat deze inhoudt (bijvoorbeeld, uitmuntend is: “uitsluitend positief, er is zelfs een voorbeeldfunctie”).²⁷ Aan de gradaties zijn punten gekoppeld, maar die zijn niet leidend geweest voor de beoordeling. Betrokkenen bij het beoordelingsproces hebben toegelicht dat de punten zijn gebruikt om in de commissie het gesprek te voeren om uiteindelijk tot een advies te komen.

Vervolgens hebben vergaderingen van de deelcommissies plaatsgevonden, waarbij de individuele beoordelingen zijn besproken en de commissieleden gezamenlijk tot een waardering per criterium zijn gekomen. De secretaris werkte vervolgens de adviesteksten uit en heeft deze voorgelegd aan de commissie. De deelcommissie bleef verantwoordelijk voor de adviestekst en moest akkoord geven.

²³ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028.

²⁴ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2023). Werkwijze.

²⁵ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028 – bijlage Overzicht beoordeling.

²⁶ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Handleiding voor de beoordeling (*intern document*).

²⁷ Ibid.

Daarna heeft per deelcommissie een slotvergadering plaatsgevonden, waarbij de beoordeling per advies is afgerond. De commissie bepaalde per aanvraag de totale waardering. Op basis van de totale waardering zette de adviescommissie de aanvragen op volgorde. Zo nodig is er afgerond op een decimaal. De commissie heeft de concept-rangschikking besproken om te zien of zij consistent heeft geoordeeld en of de volgorde recht doet aan het beeld van alle aanvragen. De deelcommissie heeft ter indicatie historische informatie gekregen over eerder toegekend budget voor de discipline waarover zij oordeelde. Op basis van deze historische informatie en de rangschikking, was zichtbaar welke aanvragers waarschijnlijk binnen of buiten budget zouden vallen.²⁸ Er is bij ons niet bekend of in de slotvergadering de rangschikking op basis van de scores is gevolgd, of dat er nog is geschoven om recht te doen aan het beeld van alle aanvragen.

Naast de individuele adviezen hebben de secretarissen een beknopte, overkoepelende beschouwing over de betreffende deeldisciplines geschreven. In deze sectorbeschrijvingen zijn opvallende zaken van het culturele ecosysteem (van de betreffende discipline) van Rotterdam benoemd.²⁹

Voor de RCB-instellingen heeft de adviescommissie in opdracht van de gemeente wel een inhoudelijk advies uitgebracht, maar geen advies over de hoogte van het subsidiebedrag. Aanvullend is de integrale commissie gevraagd om in te gaan op het collectieve plan van aanpak dat aan de RCB-instellingen is gevraagd.

Reacties op conceptadvies

De adviesteksten van de deelcommissies zijn vervolgens besproken en als concept vastgesteld door de integrale commissie. De integrale commissie heeft daarbij geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de adviesteksten.

Vervolgens zijn de concept adviesteksten voorgelegd aan de betreffende aanvrager voor een toets op feitelijke onjuistheden. Hierbij zijn nog niet de waarderingen en de eindconclusies (positief, positief buiten budget of negatief) opgenomen en ook niet het geadviseerde subsidiebedrag. Er gold een limiet voor het aantal woorden dat gebruikt mocht worden in de reactie. Na ontvangst van het conceptadvies hadden aanvragers vijf dagen de tijd om te reageren. Tijdens het proces zijn de conceptadviezen enkele dagen eerder dan oorspronkelijk gecommuniceerd met aanvragers gedeeld. De termijn van vijf dagen vanaf ontvangst van het conceptadvies bleef in eerste instantie staan. Na feedback hierover van aanvragers, is de deadline voor reacties op het conceptadvies verruimd.

Het merendeel van de aanvragers heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijk te reageren. Waar nodig zijn de adviesteksten naar aanleiding van deze reacties aangepast, in overleg met en met goedkeuring van de voorzitter van de desbetreffende deelcommissie. Zoals gebruikelijk in soortgelijke tenderprocedures konden aanvragers in het definitieve advies zien wat was aangepast, en kregen ze hierover geen separate terugkoppeling.

Integrale afweging

Nadat de adviezen zijn voorgelegd aan de aanvragers, heeft de integrale commissie een integrale afweging gemaakt. Hierbij is bepaald welke aanvragen binnen het voor het Cultuurplan 2025-2028 gereserveerde financiële kader vielen, welke aanvragen met een positief advies buiten dit kader vielen (onder 'de zaaglijn') en welke aanvragen een negatief advies kregen.

De integrale commissie hanteerde het beoordelingskader uit de adviesaanvraag als leidraad. Bij het maken van de uiteindelijke keuzes werd echter in het bijzonder rekening gehouden met de door de

²⁸ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Handleiding voor de beoordeling (*intern document*).

²⁹ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2023). Werkwijze.

gemeente vastgestelde prioriteiten: het bereiken van de doelgroep licht en de spreiding over de stad.³⁰ In de handleiding voor beoordelaars is beschreven dat de integrale commissie voor de eerste circa 80% van het deelbudget het advies van de deelcommissie volgt, en dat voor de prioriteiten van de gemeente in beginsel 20% van het budget beschikbaar is.³¹ In het advies van de adviescommissie *Verandering Verankerd* is niet opgenomen wat de invloed van dit laatste punt exact is geweest, dus hoe de commissie precies rekening heeft gehouden met de prioriteiten van de gemeente en wat dit heeft betekend voor de verdeling van de subsidies.

Van de 132 aanvragen (de RCB niet meegenomen), zijn 109 positief beoordeeld, waarvan er 98 binnen budget vielen. Er zijn dus 23 aanvragen negatief beoordeeld, en 11 positief beoordeelde instellingen vielen buiten budget.

Naast de adviezen over de aanvragen van de instellingen heeft de adviescommissie een integraal deel opgenomen, waarin de commissie haar keuzes op hoofdlijnen toelicht.

Beoordelingscriteria

Voor de beoordelingen is gebruikt gemaakt van beoordelingscriteria. De criteria waarop de aanvragen zijn beoordeeld, heeft de adviescommissie ontleend aan de adviesaanvraag van het college van B&W van 3 oktober 2023, die weer gebaseerd was op de Uitgangspuntennota.

In de adviesaanvraag van het college van B&W aan de adviescommissie zijn vier onderdelen voor de beoordeling van individuele aanvragen opgenomen. Ieder onderdeel is uitgewerkt, waarbij criteria of aspecten die meegenomen dienen te worden zijn benoemd. In tabel 5 hierna hebben we de onderdelen uit de adviesaanvraag en de criteria/aspecten die hierbij zijn benoemd kort samengevat.

Onderdeel	Criteria/aspecten
a. De artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de aanvrager	Als criteria gelden: • Vakmanschap • Zeggingskracht • Oorspronkelijkheid
b. De waarde voor de stad, de bewoner en de (artistieke) discipline	• Als kader dient gebruikt te worden de drie i's uit de uitgangspunten (Interconnectiviteit, Innovatie en Inclusiviteit) • Verder is gevraagd om bij de beoordeling van individuele plannen aandacht te hebben voor instellingen met een (kern)taak op het gebied van cultuureducatie, talentontwikkeling of een beheertaak. • Voor de onderdelen cultuuronderwijs, talentontwikkeling, collectiebeleidsplannen en Beeldende Kunst en Vormgeving is vervolgens verder toegelicht waar naar gekeken dient te worden.
c. het naleven van de Fair Practice Code, de Code Diversiteit & Inclusie en de Governance Code Cultuur;	Het naleven van de codes is een voorwaarde voor opname in het Cultuurplan 2025-2028. De commissie wordt verzocht in te gaan op de wijze waarop de aanvragers zeggen de codes te zullen naleven. Wat zijn de ambities op de ontwikkeling van de instelling ten aanzien van de codes, hoe concreet zijn de beschreven stappen en hoe realistisch zijn de doelstellingen?
d. De kwaliteit van de bedrijfsvoering	Onderdeel van het advies is een oordeel over de bedrijfsvoering en de strategie om tot een evenwichtige mix van inkomsten te komen. Ook dient beoordeeld te worden of de begroting realistisch is in relatie tot de geplande activiteiten, met het oog op <i>fair pay</i> . Het naleven van de Fair Practice Code, de Code Diversiteit & Inclusie en de Governance Code Cultuur is onderdeel van de analyse van de bedrijfsvoering.

Tabel 5: Samenvatting van de onderdelen en criteria/aspecten uit de adviesaanvraag van het college van B&W aan de adviescommissie.

³⁰ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). *Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028*.

³¹ Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). *Handleiding voor de beoordeling (intern document)*.

Het secretariaat heeft in afstemming met de gemeente een handleiding voor de beoordeling opgesteld voor de adviescommissie (januari 2024). Dit betreft een intern document. Hierin is uitgebreider dan in de openbare documenten beschreven hoe de commissieleden te werk gaan (zie voorgaande paragrafen). Ook zijn hierin vragen opgenomen die beoordelaars kunnen gebruiken bij de beoordeling per criterium. De vragen blijven dicht bij de beschrijving van de criteria (bijvoorbeeld: “Hoe beoordeel je de oorspronkelijkheid van het aanbod?”, of “In hoeverre zijn de plannen concreet, haalbaar en realistisch?”).³²

In het advies *Verandering Verankerd* is beschreven dat de deelcommissies zich op drie hoofdcriteria richtten: 1) Artistieke en inhoudelijke kwaliteit; 2) Waarde voor de stad, de bewoner en de discipline en 3) Zakelijke kwaliteit. Hierbij is aangegeven: “Binnen het kader van de hoofdcriteria werd bij de beoordeling aandacht besteed aan de omgang met de drie gedragscodes van de cultuursector: Code Diversiteit & Inclusie, Fair Practice Code en Governance Code Cultuur”.

Bij de beoordelingen maakte de commissie zoals hierboven beschreven gebruik van een beoordelingssysteem van ruim onvoldoende, onvoldoende, zwak, voldoende, goed, zeer goed en uitmuntend. Dit is opgenomen in de handleiding voor beoordelaars en blijkt uit de individuele adviezen. Dit beoordelingssysteem is niet vooraf gecommuniceerd met aanvragers en er is ook achteraf niet aangegeven hoe de criteria ten opzichte van elkaar zijn gewogen, en of bepaalde criteria zwaarder meetellen in de beoordeling dan andere.

5.2.2 Percepties

Beoordelingscriteria

Voor 32 van de 49 aanvragers (65%) die de schriftelijke vragenlijst hebben ingevuld, was duidelijk waar de aanvraag op beoordeeld zou worden. Voor de andere 17 aanvragers die de vragenlijst hebben ingevuld, was dit niet duidelijk.

In de gesprekken hebben enkele aanvragers aangegeven dat ze de criteria helder vonden. Ook in de vragenlijst heeft een deel van de aanvragers aangegeven dat de criteria logisch zijn en goed aansluiten op thema's die tegenwoordig belangrijk zijn in de culturele sector, en waar instellingen sowieso al mee bezig zijn (zoals inclusie en diversiteit). Ook heeft een aantal aanvragers in gesprekken en de vragenlijst benoemd dat de gemeentelijke speerpunten (de drie i's) al langer de richtlijn zijn, en dat ze deze continuïteit kunnen waarderen.

De meeste aanvragers zijn echter kritisch op de criteria. Het vaakst is genoemd dat de criteria niet duidelijk waren doordat er vage en multi-interpretabele begrippen zijn gebruikt en dat niet duidelijk is hoe deze zijn toegepast. Onduidelijk is volgens aanvragers bijvoorbeeld wat de koppeling is tussen de drie i's, de culturele codes en de beoordelingscriteria. Ook is aangegeven dat er veel criteria waren, maar dat het aantal pagina's voor de aanvraag beperkt was. De aandacht voor de doelgroep licht was volgens aanvragers niet bekend bij het indienen van de aanvraag. Verder is vaak genoemd dat niet duidelijk was hoe de criteria zijn toegepast, bijvoorbeeld door middel van een wegingskader.

Inhoudelijke kritiek op de beoordelingscriteria die door aanvragers is gedeeld, is dat de politieke prioriteiten een steeds grotere rol spelen en dat dit volgens hen ten koste gaat van de aandacht voor artistieke kwaliteit.

³² Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Handleiding voor de beoordeling (*intern document*).

Sommige betrokkenen bij het beoordelingsproces hebben over de criteria gedeeld dat deze helder waren en niet afwijkend van wat in andere steden wordt gehanteerd. Anderen gaven aan dat de beoordeling ingewikkeld was, door de veelheid aan criteria.

Onderbouwing en herleidbaarheid van het advies

Een deel van de aanvragers is in de gesprekken en vragenlijst positief over de onderbouwing van de adviezen door de commissie. Genoemd door aanvragers is bijvoorbeeld dat ze het advies helder en accuraat vonden, iets konden met de verbeterpunten, verrast waren door de kwaliteit van het advies, dat de commissie goed op de hoogte was van wat ze deden, zichtbaar de tijd had genomen zich te verdiepen in de aanvrager en dat ze zich gezien voelden door de commissie.

Het merendeel van de aanvragers is echter kritisch tot zeer kritisch over de onderbouwing van de adviezen. De meeste kritiek richt zich op 1) de kwaliteit van de onderbouwing en 2) de herleidbaarheid van het advies om al dan niet budget toe te kennen.

Ten eerste is er kritiek op de kwaliteit van de onderbouwing. Aanvragers die hier kritisch op zijn, benoemen in de gesprekken en de vragenlijst bijvoorbeeld dat het advies oppervlakkig was, dat er een gebrek aan openheid voor nieuwe ideeën uit bleek, dat de onderbouwing rondom de financiële beoordeling slecht was en dat daarbij geen gebruik is gemaakt van een benchmark, dat de kwaliteit ondermaats was, dat het advies ongenueanceerd negatief was en dat de *tone of voice* als naar is ervaren. Ook is vaak genoemd dat ook in het definitieve advies onjuistheden staan. Verschillende instellingen hebben aangegeven dat het schadelijk voor hun organisatie is dat de adviezen online staan, met daarin volgens hen onjuistheden en soms zeer harde kritiek. Waar het gaat over de onderbouwing van het advies is ook enkele keren genoemd dat commissieleden te weinig kennis hadden over disciplines en de Rotterdamse instellingen, ook omdat ze niet overal zijn langsgegaan. In dit licht is ook genoemd dat het plan is beoordeeld en niet de instelling zelf, en dat de beoordeling dus vooral gaat over wie de beste plannen schrijft. Tot slot is een terugkerend punt van kritiek dat de adviescommissie negatief heeft geoordeeld over de mate of manier van samenwerking door de aanvrager. Enkele aanvragers geven aan dat ze volgens de adviescommissie te veel samenwerken. Dit terwijl interconnectiviteit juist een belangrijk speerpunt van de gemeente is. Daarentegen geven sommige betrokkenen bij het beoordelingsproces aan dat de adviezen volgens hen wel degelijk zorgvuldig zijn. Wellicht dat er hier of daar een foutje is ingeslopen, maar het is mensenwerk van mensen met veel deskundigheid.

Ten tweede is er kritiek op de herleidbaarheid van de adviezen. Hierbij zijn de volgende punten genoemd:

- Vaak is genoemd (door zowel betrokkenen bij het adviesproces als door aanvragers) dat de onderbouwing bij het advies en het uiteindelijke advies over het al dan niet toekennen van budget, niet altijd goed op elkaar aansloten. In sommige gevallen was de adviestekst positief van toon, terwijl toch werd geadviseerd geen budget toe te kennen. Als verklaring hiervoor is regelmatig genoemd dat, naast de deelcommissies die de individuele adviezen opstelden, een integrale commissie het uiteindelijke integrale advies heeft geformuleerd. Bij deze integrale toetsing zijn de drie adviseurs met een maatschappelijk thema betrokken en is rekening gehouden met de prioriteiten van de gemeente. Over deze stap is regelmatig aangegeven (door betrokkenen bij het beoordelingsproces en door aanvragers) dat dit de afwegingen ingewikkeld en niet transparant maakte. Ook is door sommige betrokkenen bij het beoordelingsproces genoemd dat het onlogisch was om de drie adviseurs met een maatschappelijk thema pas in de integrale fase te betrekken: als dit prioriteiten waren, had dit al in de adviezen van de deelcommissie meegenomen moeten worden.
- Verder hebben gesprekspartners vanuit de gemeente en aanvragers regelmatig genoemd dat het puntensysteem niet openbaar is gemaakt, waardoor het advies ook niet herleidbaar was. Door

betrokkenen bij het beoordelingsproces is genoemd dat het een bewuste keuze was om de puntentelling niet openbaar te maken, omdat de discussie zich dan daar op zou richten.

Mogelijkheid tot reactie op het conceptadvies

Door zowel aanvragers als betrokkenen bij het beoordelingsproces zijn veel opvattingen gedeeld over de mogelijkheid om te reageren op het conceptadvies. In de interviews en in de vragenlijst waren aanvragers overwegend positief over het feit dat zij de mogelijkheid hadden om feitelijke onjuistheden aan te geven.

Veelgehoorde kritiek van aanvragers is wel dat er vervolgens te weinig is gedaan met de reacties op de conceptadviezen. In het definitieve advies zagen ze punten waarover ze input hadden geleverd ongewijzigd staan. Dat is vervelend, ook omdat de adviezen openbaar worden. Ook ontbrak een terugkoppeling vanuit de commissie over hoe de ingediende opmerkingen over feitelijke onjuistheden zijn verwerkt. Na het opleveren van het advies is de commissie opgeheven, dus er was geen mogelijkheid meer om nog iemand te spreken voor een toelichting. Volgens een deel van de aanvragers is het begrip ‘feitelijke onjuistheid’ bovendien te nauw geïnterpreteerd. Aanvragers hebben ervaren dat hier vooral cijfermatige onjuistheden onder zouden vallen, terwijl zij van mening zijn dat ook interpretatiefouten hieronder zouden moeten worden gerekend. Betrokkenen bij de beoordelingscommissie herkennen dit punt, maar merkten op dat aanvragers de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden aan te geven soms gebruikten om inhoudelijk in discussie te gaan over het advies, terwijl dat niet de bedoeling was.

Overigens zijn er ook enkele aanvragers die in de gesprekken hebben aangegeven het passend te vinden dat er alleen de mogelijkheid was tot schriftelijke reactie op het conceptadvies: je kan niet met iedereen in discussie gaan, als aanvrager moet je je plan goed kunnen opschrijven en ook kunnen incasseren als je wordt afgewezen.

Zaaglijn

Er is gewerkt met een zaaglijn, waardoor er sprake was van instellingen met een positief advies, die buiten het financiële kader vielen. Over de zaaglijn zijn wisselende percepties gedeeld. Opvallend is dat regelmatig door gesprekspartners is genoemd dat het werken met de zaaglijn nieuw is, terwijl de RRKC een zelfde systematiek hanteerde, waarbij evenzogoed instellingen met een positief advies onder de zaaglijn vielen.³³

Verschillende gesprekspartners (waaronder bij de gemeente en aanvragers) zijn zeer kritisch op het gebruik van de zaaglijn. Genoemd is dat er geen rangorde was aangegeven in de groep instellingen met een positief advies onder de zaaglijn, waardoor het voor ambtenaren lastig was om hierover te adviseren.

Sommige betrokkenen bij het beoordelingsproces hebben aangegeven het juist goed te vinden dat er de mogelijkheid was om een positief advies te geven, zonder budget. Volgens hen kan je niet van een commissie vragen om een negatief advies te geven, terwijl de commissie wel positief is, maar het budget ontoereikend.

Beschikbare tijd voor het beoordelingsproces

Door zowel betrokkenen bij het beoordelingsproces als door aanvragers is regelmatig genoemd dat het beoordelingsproces voelde als ‘een haastklus’. Specifiek is genoemd dat de ontvankelijkheidstoets door de gemeente lang geduurd heeft, waardoor de commissieleden minder tijd hadden voor de beoordelingen. Volgens de betrokkenen heeft dit de kwaliteit van de adviezen niet beïnvloed, omdat er

³³ Zie: Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (2020). Cultuurplanadvies 2021-2024.
<https://catalogus.boekman.nl/pub/P20-0478.pdf>

op verschillende momenten door verschillende commissieleden naar de aanvragen is gekeken. Maar het leidde wel tot hard werken voor commissieleden, stress en vermoeide mensen. Ook hebben commissieleden meer tijd in de beoordeling gestoken dan waarvoor ze vergoed werden. Verder is genoemd dat door de krappe tijdspanne de sectorbeschouwingen van de secretarissen in sommige gevallen pas na de commissievergadering beschikbaar kwamen. Ook sommige aanvragers hadden het idee dat het beoordelingsproces een haastklus was, bijvoorbeeld omdat benodigde informatie over het beoordelingsproces laat kwam.

5.2.3 Conclusies en aanbevelingen

Beoordelingscriteria

Bij het trekken van conclusies over de beoordelingscriteria maken we gebruik van de waarderingselementen ‘relevant’, ‘meetbaar’ en ‘toerekenbaar’.

We constateren dat de gehanteerde criteria relevant zijn, aangezien ze aansluiten bij de Uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid 2025-2028. Daarin hebben bijvoorbeeld de drie i's een belangrijke plek. In de Uitgangspuntennota wordt geschetst hoe gekomen gaat worden tot de ambitie uit het coalitieakkoord 2022-2026, te weten: “een cultuuraanbod dat divers, toegankelijk en laagdrempelig is en een aansprekend programma biedt, voor alle leeftijden en verspreid over alle wijken”.³⁴ Daarmee is het ook relevant dat bij de beoordeling rekening is gehouden met het bereik van de doelgroep licht en spreiding over de stad.

We constateren dat de criteria niet meetbaar zijn. In de adviesaanvraag van het college van B&W aan de commissie zijn de criteria zeer uitgebreid toegelicht, waarbij onder ieder criterium veel aspecten of aanvullende criteria zijn benoemd (bijvoorbeeld onder het criterium ‘artistieke kwaliteit’ zijn als criteria ‘vakmanschap’, ‘zeggingskracht’ en ‘oorspronkelijkheid’ benoemd). De criteria zijn wel meetbaarder gemaakt door (alleen voor intern gebruik van de commissieleden) een waarderingschaal op te stellen, waarin per gradatie is aangegeven wat deze inhoudt.

Tot slot concluderen we met betrekking tot de beoordelingscriteria dat deze deels toerekenbaar zijn. De drie gehanteerde criteria (te weten: 1) artistieke en inhoudelijke kwaliteit; 2) waarde voor de stad, de bewoner en de discipline en 3) zakelijke kwaliteit) zijn toerekenbaar: een beoordeling op deze criteria is toe te rekenen aan de prestaties van de aanvrager. Naast de individuele beoordeling op de criteria is een integrale beoordeling gemaakt op punten die niet toerekenbaar zijn. In de adviesaanvraag van het college van B&W aan de commissie is beschreven waar het *totale* cultuuraanbod aan moet voldoen. Gekeken is naar publieksbereik en de spreiding van het culturele aanbod over de stad. Als voorbeeld is genoemd dat iedere Rotterdammer zich gerepresenteerd ziet en iets van zijn/haar/hen gading kan vinden. Een individuele instelling heeft geen invloed op deze onderdelen, omdat het juist gaat over het totaal van het cultuuraanbod. Daarmee zijn deze onderdelen niet toerekenbaar, wat onverlet laat dat er inhoudelijk goede argumenten zijn om bij de verdeling van cultuursubsidies ook vanuit een integrale blik te kijken.

³⁴ Gemeente Rotterdam (2023). Van onschatbare waarde: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2025-2028.

Aanbevelingen

- College van B&W en gemeenteraad: bepaal vooraf hoe de prioriteiten van de gemeente die over het geheel van het culturele veld gaan (en die dus geen onderdeel zijn van de criteria waarop individuele aanvragen beoordeeld worden), precies meegenomen zullen worden bij de beoordeling van aanvragen. Als spreiding bijvoorbeeld belangrijk is, hoe dient de adviescommissie dit dan precies toe te passen bij de advisering over de verdeling van de meerjarensubsidies?

Beoordelingsproces

Bij het trekken van conclusies over het beoordelingsproces maken we gebruik van de waarderingselementen ‘zorgvuldig’, ‘transparant’ en ‘consistent’.

Zorgvuldig

Bij zorgvuldigheid kijken we of het proces zo is ingericht, dat de adviescommissie (als geheel) voldoende kennis heeft over het Rotterdamse culturele veld en verschillende disciplines, om zo tot een goede beoordeling te komen. Dit betreft *geen* analyse van zorgvuldigheid in juridische zin.³⁵

We concluderen dat verschillende stappen in het beoordelingsproces zorgvuldig zijn ingericht, waarmee de commissie in staat is gesteld om op basis van zoveel mogelijk informatie een advies op te stellen. Zo is een volledigheidstoets door de gemeente uitgevoerd en hebben de secretarissen bij iedere aanvraag een scan gedaan op de gedragscodes en een bedrijfsmatige scan. Vervolgens zijn de adviezen door deelcommissies met kennis over verschillende disciplines opgesteld, was er de mogelijkheid tot reacties op het conceptadvies en is uiteindelijk een advies door de integrale commissie opgesteld.

Tegelijkertijd zijn er indicaties dat er (risico's op) onzorgvuldigheden in het proces zaten. Zo is vanuit verschillende perspectieven (zowel door betrokkenen bij het beoordelingsproces als door aanvragers) genoemd dat er voor sommige stappen weinig tijd was. Zo heeft de volledigheidstoets door de gemeente langer geduurd dan was voorzien, waardoor de commissieleden de beoordelingen in een korter tijdsbestek moesten uitvoeren. Ook waren de sectorbeschouwingen van de secretarissen niet altijd beschikbaar voorafgaand aan de commissievergaderingen. Dat er haast was, hoeft niet per definitie te leiden tot onzorgvuldigheden, en betrokkenen bij het beoordelingsproces geven ook aan dat dit geen invloed heeft gehad op de kwaliteit van de adviezen. Tegelijkertijd leidt tijdsdruk wel tot een risico dat er onzorgvuldigheden ontstaan.

Een tweede aspect waarop het proces zorgvuldiger had gekund, betreft het bezoeken van culturele instellingen door commissieleden. Dergelijke bezoeken kunnen bijdragen aan een beter inzicht in het Rotterdamse culturele veld. In Rotterdam ontbrak echter een gestandaardiseerde werkwijze voor dergelijke bezoeken, terwijl zo'n gestandaardiseerde werkwijze wel bijdraagt aan de zorgvuldigheid.

Tot slot is in het licht van zorgvuldigheid relevant om te benoemen dat er vanuit aanvragers veel kritiek is op de onderbouwing van de adviezen, meer dan wij horen in evaluaties van andere subsidieregelingen. Aanvragers konden wel reageren op het conceptadvies, maar ze kregen geen terugkoppeling op wat er met hun reactie is gedaan. Dit is een gangbare werkwijze binnen cultuursubsidieregelingen, en gezien de inspanning die het zou vergen om alle reacties inhoudelijk te bespreken, is dat ook begrijpelijk. Toch zou het, puur beredeneerd vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid, wenselijk zijn om terug te koppelen wat er is gedaan met de reacties van aanvragers op het conceptadvies.

Transparant

We concluderen dat het beoordelingsproces onvoldoende transparant is geweest. Ten eerste was er

³⁵ We hebben dus niet getoetst aan het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

onvoldoende transparantie over het proces zelf. In voor aanvragers openbare informatie is niet helder beschreven hoe het beoordelingsproces eruit ziet, bijvoorbeeld: welke criteria worden gehanteerd, hoe wordt de beoordeling door commissieleden uitgevoerd en hoe verhoudt de beoordeling door de deelcommissies zich tot de beoordeling door de integrale commissies. Wat bijvoorbeeld opvalt is dat in de handreiking voor aanvragers is beschreven welke informatie aanvragers moeten indienen en welke onderdelen ze moeten omschrijven, maar niet hoe de beoordeling van die informatie er vervolgens uitziet.

Bij transparantie gaat het ten tweede over de inzichtelijkheid en herleidbaarheid van de adviezen. Ook op dit punt concluderen we dat de transparantie onvoldoende is. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste de criteria. In de adviesaanvraag van het college van B&W aan de commissie worden vier onderdelen opgesomd, waaronder weer vele criteria/aspecten zijn beschreven. Het naleven van de culturele codes is als los onderdeel opgenomen, maar ook als onderdeel van de analyse van de bedrijfsvoering. In het uiteindelijk advies van de commissie *Verandering Verankerd* is beschreven dat de commissie zich op drie hoofdcriteria richt, en dat “binnen het kader van de hoofdcriteria bij de beoordeling aandacht werd besteed aan de omgang met de drie gedragscodes”. Al met al is het niet transparant hoe de omgang met gedragscodes heeft meegespeeld in de beoordeling. Een tweede punt waarover de transparantie tekort schiet, is het integrale advies dat volgde op de individuele beoordelingen. Hierbij zijn drie adviseurs met een maatschappelijk thema betrokken en is rekening gehouden met de prioriteiten van de gemeente. Nergens is beschreven hoe dit precies in zijn werk is gegaan: welke instellingen met een hoger advies zijn ‘naar onderen geschoven’ vanwege prioriteiten van de gemeente met betrekking tot de doelgroep licht en spreiding over de stad? En welk kader heeft de commissie hier voor gehanteerd? Is bijvoorbeeld vooraf bepaald hoe de spreiding er uit moest zien?

Consistentie

We kunnen geen conclusies trekken over de consistentie van de adviezen. Een indicatie voor consistentie is dat instellingen de mogelijkheid krijgen te reageren op feitelijke onjuistheden. Die mogelijkheid hebben aanvragers gehad, maar het is voor ons niet te achterhalen wat er met deze reacties is gebeurd, terwijl er wel veel kritiek van aanvragers is op de onderbouwing van de adviezen. Een andere indicatie voor consistentie is of (indien nodig) bij de beoordeling gebruikt wordt gemaakt van een *second opinion* of contraexpertise op de beoordelingen. We weten niet of dit heeft plaatsgevonden.

Aanbevelingen

- Ambtelijke organisatie: vergroot de informatiepositie van beoordelaars door een gestandaardiseerde werkwijze in te voeren voor het bezoeken van instellingen, en begin hier vroeg genoeg mee (bijvoorbeeld een jaar voordat aanvragen ingediend kunnen worden). De gemeente Den Haag heeft hier ervaring mee opgedaan.
- Hiervoor trekken we ook conclusies over de transparantie van het beoordelingsproces. We merken op dat de aanbevelingen in paragraaf 5.1.3 reeds bijdragen aan het vergroten van de transparantie van het beoordelingsproces.

6. Besluitvormende fase

6.1 Feitelijke beschrijving van het proces

Voorstel van het College van B&W

Het College van B&W deed in september 2024 op basis van het advies van de adviescommissie een voorstel voor het Cultuurplan 2025 – 2028.³⁶ De subsidieverdeling in het advies werd door het college grotendeels overgenomen, met de kanttekening dat in vier gevallen door het college van B&W werd voorgesteld om ten gunste van de aanvrager af te wijken.³⁷ Als reden hiervoor voert het college van B&W aan dat het college de motivering voor korting, het gedeeltelijk niet honoreren van de aanvraag, of plaatsing met een positief advies buiten budget door de adviescommissie in deze gevallen niet toereikend achtte.³⁸

Om de vier instellingen alsnog in het Cultuurplan op te nemen, stelt het college van B&W voor om bij drie culturele instellingen een lager bedrag te honoreren dan geadviseerd door de adviescommissie. Voor deze drie instellingen geldt dat de adviescommissie een subsidiebedrag adviseert hoger dan 125% van de huidige cultuurplansubsidie, in combinatie met een nieuwe of substantieel hogere bijdrage van de Rijkscultuurfondsen.³⁹ Volgens het college van B&W kunnen deze drie organisaties ook met een lager dan aangevraagd en geadviseerd subsidiebedrag over voldoende gelden beschikken. Daarnaast stelt het college van B&W een generieke korting voor van 0,92% op alle instellingen in het Cultuurplan en de RCB (deze generieke korting wordt ook wel de ‘kaasschaafmethode’ genoemd).⁴⁰ Het college van B&W heeft geen aanvullend budget vrijgemaakt om instellingen met een positief advies die buiten het budget vielen (onder de ‘zaaglijn’) alsnog op te nemen in het Cultuurplan, zoals wel het advies van de adviescommissie was.

Voor de RCB-instellingen geldt als uitgangspunt dat zij het subsidiebedrag van prijspeil 2024 ontvangen, met inachtneming van de generieke korting van 0,92% (die op alle instellingen in het Cultuurplan en de RCB is toegepast). Daarnaast stelt het college van B&W voor om de middelen voor het Rotterdams Philharmonisch Orkest te heralloceren ten behoeve van het instandhouden van de Impulsregeling Cultuur en voor een duurzamere exploitatie van Theater Zuidplein.⁴¹ De argumentatie van het college van B&W daarbij is dat het Philharmonisch Orkest voor de komende periode al een toelage van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ontvangt voor *fair pay*.

Vaststelling door de gemeenteraad

Op 28 november 2024 is het Cultuurplan 2025-2028 uiteindelijk door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeenteraad heeft het voorstel van het college van B&W op twee punten gewijzigd:

³⁶ Brief van het college van B&W van 24 september 2024, betreffende ‘Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit’.

³⁷ Het betrof de culturele instellingen Dansateliers, het Wereldmuseum Rotterdam, Jeugdtheater Hofplein en De Nieuwe Liching. Zie brief van het college van B&W van 24 september 2024, betreffende ‘Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit’, p. 4.

³⁸ Brief van het college van B&W van 24 september 2024, betreffende ‘Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit’, p. 4.

³⁹ Het betrof de instellingen CLUB GEWALT, House of Knowledge en Tall Tales Company. Zie brief van het college van B&W van 24 september 2024, betreffende ‘Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit’, p. 4.

⁴⁰ Brief van het college van B&W van 24 september 2024, betreffende ‘Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit’, p. 4.

⁴¹ Brief van het college van B&W van 24 september 2024, betreffende ‘Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit’, p. 5.

- Negen instellingen die een advies ‘positief buiten budget’ hadden, zijn alsnog in het Cultuurplan opgenomen.⁴²
- Aan de drie instellingen die in het advies van de adviescommissie en het voorstel van het college van B&W een extra korting hadden gekregen (zie hierboven), zijn extra middelen geheralloceerd.⁴³

De gemeenteraad geeft aan deze wijzigingen te financieren door vrijgekomen frictiekosten en door toepassing van de zogenaamde ‘kaasschaafmethode’: bij alle instellingen (inclusief de instellingen die door het ingrijpen van de gemeenteraad alsnog een (hogere) subsidie kregen toegewezen) is een generieke korting toegepast.

De gemeenteraad licht per instelling met een advies ‘positief buiten budget’, toe waarom zij in afwijking van het advies van de adviescommissie en het voorstel van het college van B&W de betreffende instelling alsnog aan het Cultuurplan toevoegt. Samengevat is de gemeenteraad het voor deze instellingen niet eens met het oordeel van de adviescommissie op de punten ‘artistiek inhoudelijke waarde’ of op het punt van ‘waarde voor de stad, de bewoner en de discipline’.⁴⁴ We kunnen geen expliciete onderbouwing terugvinden van de gemeenteraad rondom de drie instellingen waarvoor de extra korting is teruggedraaid.⁴⁵

Gevoerde discussie over het Cultuurplanproces

Aan de vaststelling van het Cultuurplan 2025-2028 door de gemeenteraad ging een discussie vooraf, die plaatsvond in de bespreking in de Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport (hierna: Commissie ZWCS), schriftelijke notities en annotaties van de landsadvocaat en de griffie van de Commissie ZWCS en insprekbijdragen en ingezonden brieven van culturele instellingen in de gemeenteraad. Deze discussie richtte zich vooral op twee punten:

- 1. Op de inhoud van het advies van de adviescommissie en het voorstel van het college van B&W.** Er werden discussies gevoerd over individuele instellingen die niet in het voorstel van het college van B&W in het Cultuurplan waren opgenomen, of flink waren gekort. Er waren instellingen die brieven inzonden en er was op 2 oktober 2024 een inspreekmoment (voor culturele instellingen) in de gemeenteraad.⁴⁶ In totaal waren er 22 insprekbijdragen.⁴⁷ Op 9 oktober 2024 is tijdens de behandeling van de begroting in de Commissie ZWCS het debat over het collegevoorstel voortgezet. Op 12 en 28 november 2024 vond de bespreking van het voorstel van het college van B&W plaats in de gemeenteraad. Tijdens het debat van 28 november 2024 werd het Cultuurplan vastgesteld.
- 2. Op de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W rondom de vaststelling van het Cultuurplan en de bevoegdheden van deze actoren.** In november 2024 is aan Pels Rijcken juridisch advies gevraagd over de vraag hoeveel ruimte de gemeenteraad heeft om binnen het verdeelvoorstel van het college van B&W wijzigingen door te voeren en over de vraag wat de mogelijke (financiële) consequenties zouden zijn wanneer de raad besluit om negatief

⁴² Het gaat om de instellingen: Altstadt, Cecilia Moisio Company, Chabot, Designplatform, Dutch Double Bass, House of Urban Arts, Flow, Rib Art Space en Theater Mooi weer. Zie document met documentnummer 2bb008563: ‘Bij positief advies onderdeel van Cultuurplan’.

⁴³ Zie document met documentnummer 2bb008563: ‘Bij positief advies onderdeel van Cultuurplan’.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Het betrof die instellingen die in het voorstel van het college minder subsidie ontvangen dan aangevraagd en door de adviescommissie geadviseerd. Het argument van het college was dat deze instellingen ook met een lager dan aangevraagd of geadviseerd subsidiebedrag over voldoende gelden, hetzij uit eigen middelen hetzij uit middelen van derden kan beschikken om activiteiten te realiseren. In het amendement van de gemeenteraad staat niet toegelicht waarom de door het college voorgestelde korting wordt teruggedraaid.

⁴⁶ Inspreekmoment Cultuurplanperiode op woensdag 2 oktober 2024, in de Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport.

⁴⁷ Een overzicht van deze insprekbijdragen is te vinden via [deze](#) link.

beoordeelde organisaties alsnog op te nemen in het Cultuurplan.⁴⁸ De griffie van de Commissie ZWCS heeft in een annotatie deze notitie voorzien van enkele kanttekeningen en nuanceringen.⁴⁹ Na vaststelling van het Cultuurplan heeft op 26 maart 2025 een expertmeeting plaatsgevonden met Professor Munneke (RUG), met als doel om de gemeenteraad inzicht te geven in de (on)mogelijkheden in de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college van B&W (“Waar begint en eindigt de kaderstelling en waar begint de uitvoering?”).⁵⁰

Na de vaststelling van de begroting door de gemeenteraad werd het Cultuurplan 2025 – 2028 inclusief het verdelingsvoorstel officieel gepubliceerd op de website van de gemeente Rotterdam.⁵¹ In januari 2025 werden ook de subsidiebeschikkingen verstuurd naar de aanvragende instellingen (een jaar nadat de aanvragen zijn ingediend). Van de gemeente hebben we begrepen dat vijf culturele instellingen daartegen bezwaar hebben ingediend. Deze procedures liepen nog ten tijde van dit evaluatieonderzoek.

6.1.1 Percepties

Vrijwel alle partijen die wij hebben gesproken zijn zeer kritisch op de uiteindelijke besluitvorming over het Cultuurplan. Deze kritiek richt zich vooral op de rolverdeling tussen en rolinvulling door de belangrijkste actoren bij het cultuurplanproces in de besluitvormende fase, het afwijken van het advies van de adviescommissie door het college van B&W en de gemeenteraad, de gevoerde discussies daarover en de duur van de besluitvormende fase en de onzekerheid die dit voor aanvragers met zich meebracht.

Rolverdeling en rolinvulling in de besluitvormende fase

Met name de gesprekspartners vanuit de gemeente (wethouder, gemeenteraad en ambtenaren), maar ook culturele instellingen, benoemen dat in de besluitvormende fase veel onduidelijkheid heerste over de rolverdeling van actoren bij de vaststelling van het Cultuurplan. De wethouder, ambtenaren en gemeenteraad erkennen *achteraf* (in gesprekken die wij met hen hebben gevoerd), dat de gemeenteraad in de besluitvormende fase verder is gegaan dan de kaderstellende en controlerende rol die de gemeenteraad heeft. De gemeenteraad wijst erop dat de wethouder dit deels ook zelf in de hand heeft gewerkt, doordat de wethouder in brieven aan culturele instellingen expliciet heeft doorverwezen naar de gemeenteraad.⁵² Achteraf erkennen de belangrijkste actoren bij het cultuurplanproces (waaronder de gemeenteraad zelf) dat niet de gemeenteraad, maar de wethouder het Cultuurplan had moeten vaststellen en de gemeenteraad in de besluitvormende fase een controlerende rol had. De gemeenteraad en wethouder noemen dat de rolverdeling onderling met name helder is geworden tijdens de expertsessie van professor Munneke in maart 2025.

Afwijken van het advies van de adviescommissies

Vrijwel alle gesprekspartners zijn kritisch op het afwijken van het advies van de adviescommissie door zowel het college van B&W als de gemeenteraad. Over de aanpassingen door het college van B&W hebben de gesprekspartners vanuit de gemeente (wethouder en ambtenaren) aangegeven dat alleen aanpassingen zijn doorgevoerd wanneer het advies van de adviescommissie een feitelijke onjuistheid

⁴⁸ Pels Rijcken (2024). Advies Cultuurplan 2025 – 2028.

⁴⁹ Zie: Annotatie commissie Zorg, Welzijn, Cultuur & Sport (ZWCS) van 27 november 2024, documentnummer 24bb008338.

⁵⁰ Vragen van SP en D66 aan professor Munneke (documentnummer 25bb02191); PowerPoint Expertmeeting Professor Munneke (documentnummer 25bb002192).

⁵¹ Te raadplegen via [deze](#) link.

⁵² Zie de brief van wethouder Kasmi van 18 november 2024, betreffende ‘Subsidie CineNoord i.s.m. Studio de Bakkerij’, met documentnummer 24bb008005.

bevatte en het overnemen van het advies van de adviescommissie daardoor juridisch onhoudbaar zou zijn. Een deel van de aanvragers geeft echter aan dat het voor hen niet inzichtelijk was waarom de wethouder bij sommige instellingen wel, en bij andere instellingen niet van het advies is afgeweken. Ook geven stakeholders aan dat het feit dat de wethouder op punten van het advies van de adviescommissie is afgeweken, bij hen de indruk heeft gewekt (of heeft verstrekt) dat het advies van de adviescommissie kennelijk op punten onzorgvuldig was.

Ook de gemeenteraad is afgeweken van het advies van de adviescommissie en het voorstel van het college van B&W. Vrijwel alle betrokkenen die wij hebben gesproken, zijn kritisch op het feit dat de gemeenteraad aanpassingen heeft gedaan. Gesprekspartners herkennen weliswaar dat de gemeenteraad vanuit betrokkenheid en goede bedoelingen wijzigingen in het advies van de adviescommissie en het voorstel van het college van B&W heeft doorgevoerd, maar vragen zich af of de gemeenteraad goed heeft kunnen overzien wat de gevolgen van dit ingrijpen waren voor individuele instellingen en voor de sector als geheel. Ook is regelmatig genoemd dat de gemeenteraad vooraf zelf kaders heeft meegegeven (in de Uitgangspuntennota), maar de consequenties van het toepassen van die kaders vervolgens niet heeft willen accepteren. Culturele instellingen die door de aanpassingen van de gemeenteraad alsnog in het Cultuurplan zijn opgenomen, zijn (uiteraard) wel positief over de uitkomst daarvan en benoemen dat het goed is dat het college van B&W en de gemeenteraad de mogelijkheid hebben gehad om de uitkomst van het advies van de adviescommissie op punten te ‘repareren’.

Gevoerde discussie

Ook de discussie die vervolgens losbarstte in de gemeenteraad over het advies van de adviescommissie en het voorstel van het college van B&W, is door veel betrokkenen als onprettig ervaren. De discussie speelde zich af op het niveau van individuele culturele instellingen. Bij sommige culturele instellingen is de indruk ontstaan dat de gemeenteraad vatbaar is geweest voor lobby en dat een aantal instellingen daarop heeft ingespeeld. Instellingen hebben ervaren dat zij daarmee onderling soms tegenover elkaar zijn komen te staan. Niet alle instellingen vinden dat dit valt te rijmen met de oproep die voorafgaand is gedaan aan de sector om juist solidair te zijn met elkaar.

De meeste gesprekspartners benoemen dat lastig was dat de adviescommissie na het uitbrengen van het advies is ontbonden. Dat zorgde ervoor dat er geen ruimte meer was voor inhoudelijke vragen of een toelichting vanuit de adviescommissie over het door hen gegeven advies. Gesprekspartners vanuit de gemeente, de adviescommissie en het secretariaat van de adviescommissie, benoemen dat er tijdens de discussie in de gemeenteraad en online aantijgingen tegen individuele commissieleden zijn gedaan, op een wijze die door hen als zeer onprettig is ervaren.

Duur en onzekerheid van het proces voor aanvragers

Culturele instellingen geven aan dat het gehele proces van aanvragen tot de definitieve beschikking lang heeft geduurd, en dat deze periode onzeker en soms stressvol voor hen was. Instellingen hebben ervaren dat er in feite drie momenten waren, waarop er uitspraken zijn gedaan over hun (verwachte) subsidie, namelijk in het advies van de adviescommissie, in het voorstel van het college van B&W en in het uiteindelijke vastgestelde Cultuurplan door de gemeenteraad. Voor alle instellingen was de hoogte van de (voorgestelde) subsidie op al deze momenten anders en instellingen hebben dat als zeer onzeker ervaren. Ook noemen instellingen dat dit slecht is geweest voor hun vertrouwen in de gemeente en in het proces.

Instellingen benoemen dat zij uiteindelijk pas in januari 2025 de beschikking over hun subsidieaanvraag ontvingen, terwijl zij per januari 2025 al aan de slag zouden moeten gaan met hun plannen. We hebben één instelling gesproken die zich wegens deze lange periode van onzekerheid genoodzaakt zag om het

contract van een medewerker niet te verlengen. Ook andere instellingen noemen dat de periode veel onzekerheid en stress voor hun medewerkers heeft meegebracht.

6.1.2 Conclusies en aanbevelingen

Om tot conclusies te komen rondom de besluitvormende fase, richten we ons op de waarderingselementen ‘rolvastheid’ en ‘herleidbaarheid’.

Rolvastheid

We concluderen dat de belangrijkste actoren bij het cultuurplanproces (college van B&W en gemeenteraad) in de besluitvormende fase onvoldoende rolvast zijn geweest. In deze fase heeft rolverwarring ertoe geleid dat de gemeenteraad taken op zich nam die niet passen binnen haar kaderstellende en controlerende rol. De gemeenteraad heeft weliswaar vanuit haar controlerende rol het recht om bij te sturen als het voorstel van het college van B&W onvoldoende aansluit bij de uitgangspunten die zij vooraf vanuit haar kaderstellende rol heeft meegegeven. Echter heeft de gemeenteraad in dit geval op het niveau van individuele instellingen wijzigingen aangebracht, zonder dat in de motivering hiervan duidelijk was hoe dit past bij de vooraf vastgestelde Uitgangspunten. Wij constateren dat het college van B&W de gemeenteraad hiervoor ook de ruimte heeft gegeven, onder andere door voor het uiteindelijke besluit expliciet te verwijzen naar de gemeenteraad.⁵³ Dat is echter niet passend, aangezien het college van B&W – en niet de gemeenteraad – formeel verantwoordelijk is voor het verstrekken van de uiteindelijke subsidie. Het is ook het college van B&W dat deze subsidies in bezwaar- en beroepsprocedures moet heroverwegen of moet onderbouwen.

We concluderen dat de onduidelijkheid over de rolverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad en de vraagtekens die soms (met name door aanvragers) openlijk bij de kwaliteit van het advies van de adviescommissie werden gezet, in de besluitvormende fase hebben geleid tot een sterk gepolitiseerde discussie over de verdeling van subsidiegelden over individuele instellingen. Dit was onzeker en stressvol voor aanvragers en bovendien schadelijk voor het onderlinge vertrouwen en de solidariteit in de culturele sector.

Herleidbaar

Zowel het college van B&W als de gemeenteraad hebben wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het advies van de adviescommissie. We concluderen dat deze wijzigingen vaak per individuele instelling zijn onderbouwd. We constateren echter dat de herleidbaarheid van de *totale* afweging in de uiteindelijke besluitvorming onvoldoende is. Het is namelijk niet inzichtelijk hoe het college van B&W of de gemeenteraad tot een overkoepelende verdeling van de subsidies is gekomen in het licht van de uitgangspunten uit de Uitgangspuntennota.

De adviescommissie heeft in haar advies namelijk niet alleen gekeken naar afzonderlijke instellingen, maar heeft ook een integrale afweging gemaakt. Daarbij is getoetst welke verdeling het best aansluit bij de vooraf geformuleerde uitgangspunten. In het vorige hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat de transparantie over de *integrale* afweging door de adviescommissie tekort schiet. Ook in de uiteindelijke besluitvorming door het college van B&W of de gemeenteraad schiet de herleidbaarheid over de integrale afweging tekort. Het is niet duidelijk of en op welke wijze het college van B&W en de gemeenteraad hebben getoetst of de uiteindelijke subsidieverdeling recht doet aan de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Uitgangspuntennota.

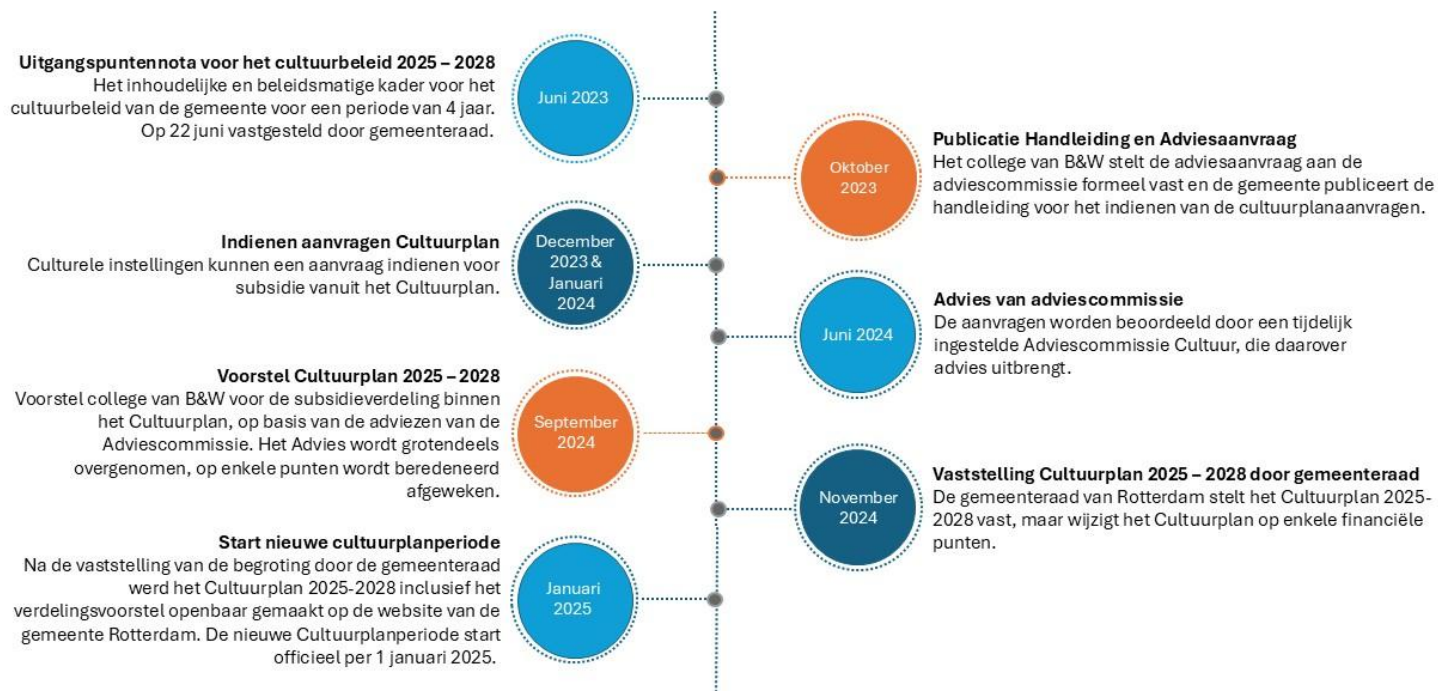
⁵³ Zie de brief van wethouder Kasmi van 18 november 2024, betreffende ‘Subsidie CineNoord i.s.m. Studio de Bakkerij’, met documentnummer 24bb008005.

We zijn ook kritisch op de herleidbaarheid van het toepassen van een generieke korting (zowel door het college van B&W als door de gemeenteraad). Instellingen dienen namelijk plannen in en vragen daarvoor een bijbehorend budget aan. Door het toepassen van de kaasschaafmethode kunnen onderdelen van deze plannen in de praktijk niet meer worden uitgevoerd, terwijl de adviescommissie haar beoordeling wel heeft gebaseerd op deze plannen. Het is voor ons niet herleidbaar in hoeverre en op welke wijze dit aspect is meegewogen in de afweging van het college van B&W en de gemeenteraad bij het toepassen van een generieke korting.

Aanbevelingen

- College van B&W en gemeenteraad: voer tijdig het gesprek over de rolverdeling tussen de raad en het college van B&W, en hoe de afgesproken rolverdeling eruit ziet in de besluitvormende fase. Ga verder bij het opstellen van de Uitgangspuntennota na wat de consequenties zijn van het toepassen van de criteria die gehanteerd zullen worden. Als er een advies ligt van de adviescommissie, toets dan of is voldaan aan de vooraf geformuleerde uitgangspunten.

Bijlage I – Tijdlijn



Figuur 1: Tijdlijn cultuurplanproces Rotterdam.

Bijlage II – Onderzoeksverantwoording

Documentenlijst

- Aanvraag Regeling van Werkzaamheden VVD en PvdA over de rolverdeling tussen adviescommissie, gemeenteraad en college bij de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028.
- Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2023). Werkwijze.
- Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Handleiding voor de beoordeling (*intern document*).
- Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 (2024). Verandering verankerd: Cultuurplanadvies 2025-2028.
- Afdoeningsvoorstel motie ‘Minder formulieren, meer cultuur’ en toezegging ‘Uitgangspuntennota Cultuurplan – artistieke kwaliteiten’.
- Afdoeningsvoorstel wethouder Kasmi over toezeggingen transitie cultuur.
- Ambtelijke reactie op vragen betreffende het cultuurplanadvies 2025-2028, technische sessie 4 september 2024.
- Amendement ‘Bij positief advies onderdeel van Cultuurplan’
- Annotatie commissie Zorg, Welzijn, Cultuur & Sport (ZWCS) van 27 november 2024.
- Annotatie Expertmeeting over “Governance” rond Cultuurplan 2025-2028, Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur & Sport (ZWCS).
- Annotatie Juridisch Advies Cultuurplan, Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur & Sport (ZWCS).
- Annotatie Regeling van Werkzaamheden van Dommelen en Engberts, Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur & Sport (ZWCS).
- Bijdragen Inspreekmoment Cultuurplanperiode op woensdag 2 oktober 2024, in de Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport (ZWCS).
- Brief van wethouder Kasmi van 18 november 2024, betreffende ‘Subsidie CineNoord i.s.m. Studio de Bakkerij’.
- Directeurenoverleg van Rotterdamse Kunstinstellingen (2022). Brief: Inrichting Cultuurplanperiode ’25-’28.
- Directeurenoverleg van Rotterdamse Kunstinstellingen (2024). Afschrift brief van Directeuren Overleg Kunstinstellingen (DO) reactie op luidt de noodklok.
- Directeurenoverleg van Rotterdamse Kunstinstellingen (2025). Algemene reactie op de concept deeladviezen Cultuur Transitie Rotterdam.
- Directeurenoverleg van Rotterdamse Kunstinstellingen (2025). Paper – Evaluatie cultuurplanproces.
- Feedback Kernteam op Concept Deeladviezen Cultuur Transitie Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2014). Subsidieverordening Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2023). Aanbesteding Advisering Cultuurplan 2025-2028.
- Gemeente Rotterdam (2023). Adviesaanvraag aan de Adviescommissie Cultuur.
- Gemeente Rotterdam (2023). Handleiding aanvragen Cultuurplan 2025-2028.
- Gemeente Rotterdam (2023). Vacaturetekst Commissieleden.
- Gemeente Rotterdam (2023). Van onschatbare waarde: Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2025-2028.
- Gemeente Rotterdam (2024). Cultuurplan 2025-2028: Van Onschatbare Waarde.
- Gemeente Rotterdam (2024). PowerPoint technische sessie Cultuurplan 25-28.
- Gemeenteraad (2024). Besluit over Vaststelling van de nota Cultuurplan 2025-2028.
- Gemeenteraad (2024). Notulen van de raadsvergadering van 28 november 2024 (ochtendzitting).
- Gemeenteraad (2024). Notulen van de raadsvergadering van 7 en 12 november 2024.

- Kwartiermaker Culturele Transitie (2025). Concept deeladvies Financieringsinstrumenten.
- Kwartiermaker Culturele Transitie (2025). Concept deeladviezen Vastgoed, Space and Place, Adviesmodel, Domeinoverstijgend.
- Motie 'Advies voor negatieve beoordeling'
- Motie 'Beste stuurder staan aan wal'
- Motie 'Erkenning van maatschappelijke waarde voor cultureel instellingen met een negatief advies'
- Motie 'Minder formuleren, meer cultuur'
- Motie 'Waardering voor Sinfonia'
- Notitie werkgroep nieuwe cultuurplanperiode.
- Pels Rijcken (2024). Advies Cultuurplan 2025 – 2028.
- PowerPoint Expertmeeting Professor Munneke.
- Rijnconsult (2021). Evaluatie Cultuurplanproces 2021-2024.
- Rijnconsult (2022). Uit de groef: Evaluatie van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur.
- Rotterdam Festivals (2025). Reactie op de concept deeladviezen Cultuur Transitie Rotterdam.
- Toezegging 'Uitgangspuntennota Cultuurplan – artistieke kwaliteiten'.
- Vragen van SP en D66 aan professor Munneke.
- Wethoudersbrief over voortgang transitie cultuur.

Gesprekspartners

Categorie	Gesprekspartners
Gemeente	Woordvoerders Cultuur gemeenteraad Ambtenaren van de afdeling Cultuur Ambtenaar van de afdeling Juridische Zaken Kwartiermaker Culturele Transitie Wethouder Cultuur
Adviescommissie	Blueyard (secretariaat adviescommissie) Voorzitter adviescommissie Voorzitters deelcommissies Voorzitter integrale commissie
Overige stakeholders	Ambtenaar van het ministerie van OCW Vertegenwoordigers vanuit de Rotterdamse Culturele Basis Voorzitters van het Directeurenoverleg van Rotterdamse Kunstinstituten
Aanvragers Cultuurplan	(A)Wake Arminius Cecilia Moisio Company Cult North De Doelen Extra Extra Grand Loge Hotel Modern Kunstinstituut Melly Natuurhistorisch Museum Rotterdam RAUW/Jazz International Scapino Ballet Theater Walhalla TimeWindow Vessel11

Schriftelijke vragenlijst

De schriftelijke vragenlijst bestond in totaal uit 14 vragen, waarvan 11 open vragen. Hieronder zijn de vragen uit de schriftelijke vragenlijst weergegeven.

Inleidende vragen

1. Als u terugdenkt aan het proces rondom de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028, wat beschrijft dan het beste uw gevoel?
 - ☐ Zeer positief
 - ☐ Positief
 - ☐ Neutraal
 - ☐ Kritisch
 - ☐ Zeer kritisch
 - ☐ Geen mening
2. Wat is uw belangrijkste punt van kritiek over de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028?
3. Wat is uw belangrijkste positieve punt over de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028?

Aanvraagproces

Het **aanvraagproces** gaat over de informatiebijeenkomsten, kennismaking met de commissieleden, het indienen van de aanvraag en de informatievoorziening daarover.

4. Waar bent u positief over als het gaat over de **aanvraagprocedure**?
5. Waar bent u kritisch over als het gaat over de **aanvraagprocedure**?
6. Was het voor uw duidelijk waar uw aanvraag op beoordeeld zou worden?
 - ☐ Ja
 - ☐ Nee

Beoordelingscriteria

De commissie heeft bij het beoordelen van de aanvragen **beoordelingscriteria** toegepast

7. Waar bent u positief over als het gaat over de **beoordelingscriteria**?
8. Waar bent u kritisch over als het gaat over de **beoordelingscriteria**?

Beoordelingsproces

In het **beoordelingsproces** heeft de adviescommissie alle aanvragen beoordeelt, was er de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden aan te geven, en heeft de commissie een definitief advies opgesteld.

9. Waar bent u positief over als het gaat over het **beoordelingsproces** door de adviescommissie?
10. Waar bent u kritisch over als het gaat om het **beoordelingsproces** door de adviescommissie?

Besluitvormingsprocedure

Na de beoordeling heeft een **besluitvormingsprocedure** plaatsgevonden: het college van B&W heeft het Cultuurplan 2025-2028 opgesteld, inclusief een verdelingsvoorstel. De Gemeenteraad heeft het Cultuurplan 2025-2028 vastgesteld.

11. Wat is uw mening over de **besluitvormingsprocedure**?

Afsluitende vragen

12. Is er nog iets anders dat u de onderzoekers zou willen meegeven?
13. Wat is de naam van uw organisatie?
14. Is uw aanvraag (deels) gehonoreerd?
- ☐ Ja
 - ☐ Nee

Bijlage III – Waarderingskader

Waarderingselementen	Uitwerking wijze van waarden
Vorbereidende fase	
• Concreet • Richtinggevend • Consistent • Onafhankelijk	• Concreet: de Uitgangspuntennota bevat: wie, wat/hoe en waarom; er is niet een veelheid aan beoogde effecten opgenomen of beoogde effecten zijn niet meerdere keren in verschillende bewoordingen in het doel beschreven. • Richtinggevend: Begrippen die zijn gebruikt, behoeven geen nadere toelichting of zijn toegelicht. • Consistent: op plekken waar de doelen en criteria worden genoemd, zijn deze steeds hetzelfde beschreven. • Onafhankelijk: de leden van de adviescommissie hebben geen zakelijke of persoonlijke banden met de te beoordelen instellingen.
Uitvoerende fase	
Aanvraagproces • Eerlijk • Toegankelijk • Informatievoorziening: helder en compleet	• Eerlijk: voor alle type aanvragers gelden dezelfde 'spelregels'. • Toegankelijk: de drempel om een aanvraag te doen is zo laag mogelijk dankzij daartoe genomen maatregelen. • Heldere informatievoorziening: alle openbaar toegankelijke informatie is op een website gepubliceerd. Bijvoorbeeld over het doel van de subsidie, de criteria, de beoordelaars en de belangrijkste mijlpalen en data. • Complete informatievoorziening: het beoordelingskader bevat geen criteria die onbekend zijn bij aanvragers.
Beoordelingsproces • Zorgvuldig • Transparant • Consistent	• Zorgvuldig: de adviescommissie heeft (als geheel) voldoende kennis over het Rotterdamse culturele veld en verschillende disciplines. • Transparant: in de voor aanvragers openbare informatie is beschreven hoe de beoordelingsprocedure eruit ziet; de rollen en verantwoordelijkheden van de adviescommissie, het college van B&W en de gemeenteraad rondom het besluitvormingsproces ten aanzien van totstandkoming en uitvoering van het Cultuurplan zijn duidelijk en transparant; de besluitvorming is inzichtelijk en herleidbaar; het advies van de adviescommissie wordt aan alle aanvragers op hetzelfde moment bekend gemaakt. • Consistent: instellingen krijgen de mogelijkheid te reageren op feitelijke onjuistheden in het conceptadvies; indien nodig wordt gebruik gemaakt van een second opinion of contraexpertise op de beoordelingen.
Beoordelingscriteria • Relevant • Meetbaar • Toerekenbaar	• Relevant: de beoordelingscriteria sluiten aan bij het beleidskader/ de cultuurvisie. • Meetbaar: de beoordelingscriteria zijn specifiek, meetbaar een realistisch; aan de beoordelingscriteria is een beoordelingsschaal gekoppeld inclusief een duidelijke beschrijving per te behalen scorepunt. • Toerekenbaar: de score op de criteria zijn toe te rekenen aan de prestaties van de aanvrager; de score op de criteria draagt bij aan de doelstellingen.
Besluitvormende fase	
Besluitvorming college van B&W en gemeenteraad • Herleidbaar • Rolvast	• Herleidbaar: de wijzigingen van het college van B&W en de gemeenteraad ten opzichte van de advisering passen bij de Uitgangspuntennota; de motivering van de wijzigingen van het college van B&W en de gemeenteraad ten opzichte van de advisering is transparant. • Rolvast: het college van B&W en de gemeenteraad hebben zich gehouden aan de rol- en taakverdeling zoals van tevoren beschreven.

Tabel 6: Waarderingskader voor de evaluatie van de totstandkoming van het Cultuurplan 2025-2028.



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK
GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl