

Annotatie commissie Zorg, Welzijn, Cultuur & Sport (ZWCS)

Van: drs. L.M. (Mark) Jongsma
Telefoon: 010-2672559
E-mail: m.jongsma@griffie.rotterdam.nl
Ons kenmerk: 24bb008338

Datum : 27 november 2024
Betreft : Cultuurplan 2025-2028
Vergadering: 28 november 2024

1. Achtergrond

Op 25 november heeft u juridisch advies ontvangen van Pels Rijcken over het Cultuurplan 2025 – 2028. Door de voorzitter van de commissie ZWCS is aan de griffie gevraagd om een annotatie te schrijven bij dit juridisch advies, met enige duiding en context, zodat u dit nog kunt betrekken bij het raadsdebat op 28 november.

Juridisch kader

Het door de Raad te nemen Besluit

Het door de Raad te nemen Besluit is geen besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Het besluit van de gemeenteraad is niet vatbaar voor beroep. Het plan op zich heeft geen rechtsgevolg aangezien pas op het niveau van subsidiebeschikkingen (inclusief die inzake beëindiging/afbouw van een bestaande subsidie) van een rechtsgevolg kan worden gesproken.

Beschikkingen

Op basis van het door de Raad genomen besluit stelt het college van Burgemeester & Wethouders (B&W) beschikkingen op. Tegen deze beschikkingen staat altijd bezwaar/beroep open in de zin van de Awb. Rechtszaken zijn nooit uit te sluiten.

Advies externe adviescommissie

Het advies van de externe adviescommissie is niet bindend. Dit betekent dat er afgeweken kan worden van het advies, mits goed onderbouwd. Dit kan zelfs zover gaan dat het advies in zijn geheel terzijde wordt gelegd, zonder onderbouwing. Adviezen van een externe commissie zijn adviezen, meer niet. Het college neemt vervolgens zijn besluit en niemand kan het college verplichten om een aan hem uitgebracht advies 1-op-1 over te nemen. Voor de gemeenteraad geldt hetzelfde principe.

ABC-commissie

Op dit beginsel bestaat één uitzondering, en dat betreft de externe/onafhankelijke commissie voor de behandeling van bezwaarschriften als bedoeld in artikel 7:13 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Afwijken van dergelijke adviezen is alleen toegestaan mits deugdelijk gemotiveerd.

De commissie bezwaarschriften adviseert, en het bestuursorgaan (in casu het college van B&W) neemt het besluit op bezwaar. Er geldt voor de beslissing op bezwaar de plicht tot integrale

heroverweging van het bestreden besluit (7:11 lid 2 Awb), en de bestuursrechter toetst (terughoudend) of is voldaan aan regels van geschreven en ongeschreven recht. Dit op basis van de ingebrachte beroepsgronden. Dit wordt pas relevant op het moment dat eventuele bezwaren tegen de subsidiebesluiten van het college langs de ABC-commissie moeten.

Advies Pels Rijcken (24bb008210)

Er wordt puntsgewijs ingegaan, voor zover nodig, op de punten die Pels Rijcken aandraagt; de nummering verwijst naar de nummering die Pels Rijcken gebruikt.

3.1 Dit gaat over motie 2. Daarnaast betreft het voornemen van de raad om 10 organisaties die wel een positief advies hebben gekregen, maar geen budget in het voorstel van het college, mee te nemen in de verdeelsleutel (motie 1).

Deze 10 aanvragen krijgen van de adviescommissie lagere prioriteit binnen het financiële kader, maar niet duidelijk is waarom deze organisaties een lagere prioriteit krijgen. In lijn met het advies van Pels Rijcken (2.2) zou je kunnen stellen dat het advies van de adviescommissie hier tekortschiet. Er is geen zaaglijn of puntenbeoordelingssysteem gebruikt om dit onderscheid voor de raad duidelijk te maken. Er was geen duidelijke, precieze en ondubbelzinnige formulering van de verdeelregels. De conclusie zou dan ook kunnen zijn dat het handhaven van het voorliggende ontwerpbesluit en daarmee het niet honoreren van deze 10 organisaties (met positief advies) zou kunnen leiden tot rechtszaken met een reële kans van slagen, vanwege het ontbreken van een heldere onderbouwing.

3.2 Pels Rijcken geeft aan dat de in motie 2 beschreven onderbouwing onvoldoende is om af te wijken van het advies van de Adviescommissie Cultuur.

Het college is zelf op 4 punten (beargumenteerd) afgeweken van het advies van de adviescommissie. Zoals dit van toepassing is voor het college, is dit op dezelfde manier van toepassing op de raad. Wel zal de onderbouwing hiervan door de raad dus beter moeten, in lijn met de onderbouwing die het college gebruikt om af te wijken van het advies.

3.3 In de vorige cultuurplanperiode is de wethouder zelf afgeweken van het advies van de toenmalige RRKC. Drie instellingen die toen negatief advies hebben gekregen zijn destijds toch opgenomen in het cultuurplan. Dat betrof (1) Rotterdamse Dakendagen, (2) IABR en (3) Timewindow. Destijds heeft dit niet geleid tot rechtszaken van andere negatief beoordeelde organisaties.

Net zoals er voor het college aanleiding bestaat om af te wijken van het advies, kan deze aanleiding er ook voor de gemeenteraad zijn.

Ook wordt gesuggereerd dat de raad niet deskundig zou zijn. Dit zou betekenen dat de raad nergens meer besluiten over zou kunnen nemen, aangezien Nederland het model van lekenbestuur kent.

In de brief aan de wijkraad Blijdorp, Bergpolder, Liskwartier, de wijkraad Agniesebuurt, Provenierswijk en de wijkraad Oude Noorden ([24bb008005](#)) wordt door de wethouder verwezen

naar de raad voor de verdeelsleutel. Hiermee wordt feitelijk aangegeven dat het aan de raad is om te bepalen of Cinenoord wel/niet in het cultuurplan wordt opgenomen.

3.5

Pels Rijcken geeft aan dat het relevant is dat drie van de vier negatief beoordeelde aanvragen op het criterium artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de aanvrager geen positieve score hebben gekregen. Deze drie instellingen zijn op dit criterium als zwak beoordeeld. In de Adviesaanvraag Adviescommissie Cultuur is bepaald dat voor opname in het Cultuurplan geldt dat een positieve score op dit criterium voorwaardelijk is. Door deze aanvragers toch in het Cultuurplan op te nemen, wordt niet in overeenstemming met deze vooraf vastgestelde (rand)voorwaarde gehandeld.

In de door de raad vastgestelde uitgangspuntennota is geen rangorde van de 3 criteria aangegeven. Het gaat dus om een totaalafweging. De criteria betreffen:

- Maatschappelijke betekenis voor stad, bewoners en disciplines;
- Gezonde bedrijfsvoering;
- Artistieke kwaliteit en betekenis voor stad, bewoners en disciplines;

20 instellingen met een positief totaal-advies voldoen niet aan het criterium zakelijke kwaliteit en zijn toch opgenomen in het cultuurplan.

Overigens is 1 van deze 4 organisaties niet als zwak beoordeeld voor het criterium Artistieke kwaliteit; dit betreft Printroom.

3.6 Pels Rijcken geeft aan dat het toelaten van de 4 instellingen in het cultuurplan een reëel juridisch risico met zich meebrengt als de niet toegelaten organisaties zich tot de bestuursrechter wenden. De beschikking zou dan boven op het bestaande subsidiebudget komen. De 19 negatief beoordeelde culturele instellingen kunnen echter altijd bezwaar en/of beroep aantekenen. Mochten de 4 negatief beoordeelde organisaties alsnog niet in het cultuurplan terecht komen, dan kunnen deze ook bezwaar/beroep aantekenen. In alle gevallen geldt dat mocht een organisatie met succes bezwaar maken tegen de beschikking dat deze bovenop het bestaande subsidiebudget komen; dit is niet uniek voor deze vier organisaties.

4.4 Dit wijst op het belang van een goede onderbouwing van "motie 2". Een goede onderbouwing geldt overigens ook voor "motie 1".

5.1 Dit gaat over het risico van het toepassen van de kaasschaafmethode. Het college heeft echter eenzelfde (kaasschaaf) methode toegepast als die de raad voorstelt voor "motie 1 en 2". Daarmee verhoudt de keuze van het college zich ook niet tot de vooraf bepaalde subsidiespelregels. Het college heeft dit gemotiveerd in het raadsvoorstel. Ook de raad kan gemotiveerd afwijken. Culturele organisaties weten pas op het moment dat de raad een definitief besluit heeft genomen de definitieve verdeelsleutel.

De kaasschaafmethode van het college heeft net zo goed financiële consequenties voor alle organisaties die in het cultuurplan worden opgenomen. Ook zijn er nog specifieke negatieve consequenties voor CLUB GEWALT, House of Knowledge en Tall Tales Company. De argumenten

die in het advies van Pels Rijcken worden aangedragen zijn hier evenzeer van toepassing (zie met name 5.3 van het advies van Pels Rijcken, waarin er op gewezen wordt dat een korting kan leiden tot het moeten aanpassen of laten vervallen van activiteiten. Het korten van deze organisaties zou dus ook kunnen leiden tot een beperkter cultuuraanbod en deze organisaties hebben ook weinig tijd om te anticiperen op de verlaging van de aangevraagde subsidie).

5.2 Pels Rijcken wijst op het feit dat er onderzocht moet zijn, en deugdelijk gemotiveerd, waarom er gekozen wordt voor de kaasschaafmethode. De raad heeft dit zorgvuldig onderzocht en kan dit motiveren, verwijzend naar alle insprekbijdragen en de ontvangen brieven van potentieel benadeelde en bevoordeelde partijen, waarover de raad een belangenafweging moet maken.

5.3 In dit artikel wordt gewezen op het feit dat motie 2 tot onduidelijkheid leidt of organisaties deze korting kunnen opvangen of tot het mogelijk laten vallen van activiteiten. Andersom zou ook beredeneerd kunnen worden dat het niet opnemen van de organisaties met positief advies, maar buiten budget ("Motie 1") en de 4 negatief geadviseerde organisaties ("Motie 2") ook tot een beperkter cultuuraanbod zou kunnen leiden. Ook voor organisaties die in het collegevoorstel een lager subsidiebedrag toegekend hebben gekregen dan de aanvraag, geldt dat zij weinig tijd hebben om te anticiperen op verlaging van de aangevraagde subsidie. Ook de eerder door het college toegepaste kaasschaafmethode zou kunnen leiden tot juridische procedures. Het is immers aan het oordeel van de rechter of de door het college in het raadsvoorstel opgevoerde motivatie voldoende is.

6.1 In lijn met de conclusie van Pels Rijcken zal voor het opnemen van de vier negatief beoordeelde instellingen in het cultuurplan door de raad een deugdelijke motivering geformuleerd moeten worden voor opname.

6.2 Het college heeft eenzelfde kaasschaafmethode toegepast en deze generieke korting was ook niet voorzien. Wel zal de raad een dragende motivering moeten formuleren, net zoals het college dat gedaan heeft in het voorstel zoals dat naar de raad gestuurd is.

Bijlage: Overige aandachtspunten

Raadsvergadering 28 november

Het debat over het Cultuurplan gaat verder met de tweede termijn. De ingediende moties blijven staan en staan ook bij de stukken. Moties die niet meer aan de orde zijn, dienen ingetrokken of vervangen te worden.

"Moties 1 en 2"

Omdat deze moties het ontwerpbesluit veranderen, moeten dit amendementen zijn. In het ontwerpbesluit staat dat de nota cultuurplan (inclusief het verdelingsvoorstel) door de raad wordt vastgesteld. In die nota is het door het college opgestelde advies en verdelingsplan opgenomen met bijbehorende motivering. Als de raad die motivering wil aanpassen en het verdelingsplan wil wijzigen, moet dit een amendement worden, met daarin voldoende motivering. Afhankelijk van het aannemen van amendementen zal het ontwerpbesluit aangepast moeten worden.

In samenwerking met de ambtelijke organisatie wordt er door de griffie gewerkt aan 3 amendementen:

- Een amendement waarin zowel de 10 positief beoordeelde organisaties, als de 4 negatief beoordeelde organisaties worden opgenomen in het cultuurplan. Dit amendement zal tevens het meest verstrekkend zijn. Mocht dit amendement aangenomen worden, dan komen amendement 2 en 3 automatisch te vervallen;
- Een amendement waarin alleen de 4 negatief beoordeelde organisaties worden opgenomen;
- Een amendement waarin alleen de 10 positief beoordeelde organisaties (buiten budget) worden opgenomen.

De toelichting in die amendementen zal van de indieners zelf moeten komen. Eventueel kan de griffie daar op verzoek bij ondersteunen.

9.1 Motie 01A Bij positief advies onderdeel van Cultuurplan

In het cultuurplan zitten een aantal organisaties die een positief advies hebben gekregen, maar geen geld/buiten budget. Zoals gezegd kan de raad afwijken van het collegevoorstel, mits goed onderbouwd.

9.1 Motie 02A Advies voor negatieve beoordeling

De gemeenteraad is het bij 4 negatieve adviezen niet eens met die adviezen en wil deze 4 organisaties alsnog geld toekennen. Zoals gezegd kan de raad afwijken van het collegevoorstel, mits goed onderbouwd. Met het (eventueel aangepaste) Plan wordt niet in directe zin geld toegekend. Dat is pas aan de orde als het college besluit tot het al dan niet verstrekken van subsidie. Het Plan schept wel verwachtingen. Uit de motivering moet duidelijk worden waarin de ene organisatie zich onderscheidt van de ander. Daarbij moet het gelijkheidsbeginsel herkenbaar in acht worden genomen.

Van belang is verder om de uitgangspuntennota in acht te nemen en om daarbij aan te geven op basis van welke inhoudelijke gronden je afwijkt van het advies.

Tot slot

In eerdere Cultuurplanperiodes is het voorgekomen dat negatief beoordeelde organisaties alsnog zijn opgenomen in het Cultuurplan. Het is voor de raad (en in het verlengde daarvan ook voor het college) wel van belang dat dit deugdelijk gemotiveerd wordt, vooral in relaties tot organisaties die ook negatief beoordeeld zijn, maar niet in het cultuurplan worden opgenomen.

Achtergrondinformatie

In de raadsvergadering van [22 juni 2023](#) heeft u de [uitgangspuntennota Cultuurplan 2025-2028](#) vastgesteld. Voorafgaand aan deze besluitvorming heeft de commissie de wethouder [input](#) meegegeven voor genoemde uitgangspuntennota.

Begin oktober 2023 stelde het college de adviesaanvraag vast, waarna deze openbaar is geworden samen met de [handleiding](#) voor het indienen van de Cultuurplanaanvragen. In november 2023 organiseerde de gemeente informatiebijeenkomsten over (1) het algehele indieningsproces en de handleiding en (2) de Fair Practice Code. Vanaf 1 december 2023 t/m 31 januari 2024 konden culturele instellingen hun aanvraag indienen voor het nieuwe Cultuurplan. De disciplinecommissies beoordeelden in het voorjaar van 2024 de individuele Cultuurplanaanvragen. Het cultuurplanadvies 2025-2028 '[Verandering Verankerd](#)' van de adviescommissie is op 28 juni 2024 uitgebracht. Op basis van het Cultuurplanadvies, stelt het college eind september 2024 het ontwerp-Cultuurplan inclusief het verdelingsvoorstel vast en wordt op 25 september naar uw raad gestuurd ter verdere behandeling en besluitvorming. Besluitvorming over het (verdelings)voorstel dient uiterlijk in november 2024 plaats te vinden.

Op [4 september](#) en op [15 mei 2024](#) hebben er technische sessies plaatsgevonden over de nieuwe Cultuurplanperiode. Tijdens deze sessies bent u geïnformeerd over het (reeds doorlopen) proces, de stand van zaken op dat moment en heeft u een vooruitblik gekregen op het verdere proces. Ingegaan is op de verschillen en overeenkomsten tussen voorgaande cultuurplanprocessen en het huidige proces en er is een toelichting gegeven op de rolverdeling tussen Blueyard en de adviescommissie Cultuur. Verder is er een toelichting gegeven op de focuspunten van de uitgangspuntennota 2025-2028 'Van onschatbare waarde', de handleiding en de adviesaanvraag.

[Op 2 oktober 2024](#) was er een inspreekmoment om culturele instellingen te horen over het cultuurplanadvies en het collegevoorstel daarover. In totaal waren er 22 inspreekbijdragen.

Voor zover er ook schriftelijke bijdragen waren, zijn deze gepubliceerd bij het inspreekmoment en deze konden samen met de inspraak betrokken worden bij het politieke debat in de commissie op 9 oktober. Tijdens de behandeling van de begroting in de commissie ZWCS is het debat over het cultuurplan deels nog voortgezet.

Ook na 23 oktober zijn er van diverse culturele organisaties nog schriftelijke bijdragen ontvangen.

Relevante informatie

- [Adviescommissie Cultuurplan 2025-2028 \(cultuurplanrotterdam2528.nl\)](https://cultuurplanrotterdam2528.nl)
- [\[24bb006359\] Raadsvoorstel over Cultuurplan 2025-2028 inclusief financieel besluit](#)
- [\[24bb006360\] Bijlage 1 behorende bij 24bb006359 over Cultuurplan 2025-2028](#)
- [\[24bb006361\] Bijlage 2 behorende bij 24bb006359 over Advies Verandering Verankerd](#)

Advisering

Door de opheffing van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) in het voorjaar van 2022 is er voor deze cultuurplanperiode door het college gewerkt met een tijdelijke adviescommissie. Deze adviescommissie heeft alleen geadviseerd over aanvragen voor het Cultuurplan 2025-2028. De opdracht van de tijdelijke adviescommissie was gebaseerd op de uitgangspuntennota "Van onschatbare waarde, Uitgangspunten voor het Rotterdamse cultuurbeleid 2025-2028". De adviescommissie bestond uit een integrale commissie en uit vijf deelcommissies.

Afwijkingen collegevoorstel t.o.v. het cultuurplanadvies

1. In vier gevallen wordt door het college voorgesteld om ten gunste van de aanvrager af te wijken. Dat is het geval bij Dansateliers, het Wereldmuseum Rotterdam, Jeugdtheater Hofplein en De Nieuwe Lichting. Het college acht 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.
2. De dekking voor bovengenoemde correcties heeft het college gevonden door:
Bij drie culturele organisaties een lager bedrag te honoreren dan geadviseerd, namelijk wanneer de adviescommissie een subsidiebedrag adviseert hoger dan 125% van de huidige cultuurplansubsidie (prijspeil 2024) in combinatie met een nieuwe of substantieel hogere bijdrage van de rijkscultuurfondsen. Het betreft: CLUB GEWALT, House of Knowledge en Tall Tales Company. Voor deze organisaties geldt dat de Rotterdamse bijdrage uit het Cultuurplan voor 2025-2028 wordt gelijkgesteld aan het huidige subsidieniveau in 2024, conform de algehele lijn van de adviescommissie.
3. Door het college wordt een generieke korting toegepast van 0,92 % op alle instellingen in het Cultuurplan en de RCB.

Inspreekmoment 2 oktober

Uit het inspreekmoment kwamen een aantal punten bij meerdere sprekers naar voren

- Veel vragen over hoe de adviezen tot stand zijn gekomen en de inconsistenties in de verschillende adviezen;
- Veel vragen over de binding en het netwerk van de adviescommissies met Rotterdam;
- Veel opmerkingen dat als er een lagere bijdrage van Rotterdam wordt ontvangen, dit ook consequenties heeft voor andere financieringsbronnen (cofinanciering en lagere inkomsten door het moeten snijden in bijvoorbeeld programmering);
- Veel vragen en opmerkingen over het toegepaste hoor – en wederhoor.

Van alle culturele instellingen die hebben ingesproken treft u onderstaand de verwijzing naar de betreffende pagina van het cultuurplanadvies.

- Metropolis (p. 506)
- Jeugdtheater Hofplein (p. 160)
- Chabot Museum (p. 389)
- Stichting Hijs (Hiphop in je smoel) (p. 139)
- Sinfonia (p. 569)
- Stichting All Caps (p. 39)
- Het verhalenhuis (p. 435)
- Brutus Space (p. 47)
- Inspraak namens organisaties die een positief advies hebben ontvangen, maar buiten budget: Altstadt (p. 589), Chabot Museum (p. 389), Cecilia Moisio Company (p. 244), Design Platform Rotterdam (p.60), Theater Mooi Weer (p. 651), House of Urban Arts (p. 151), Het Nieuwe Instituut (p. 80), Productiehuis Flow (p. 185), Rib Art Space
- Altstadt (p. 589)
- Stichting De nieuwe Lichting (p. 464)
- Matrix Rotterdam (p. 502)
- Productiehuis Flow (p. 185)
- Tall Tales Company (p. 641)
- House of Urban Arts (p. 151)
- Passionate Bulkboek (p. 180)
- PrintRoom (p. 322)
- Natuurhistorisch Museum Rotterdam (p. 413)
- Theater Mooi Weer (p. 651)
- Cecilia Moisio (p. 244)
- Club Gewalt (p. 598)

Epitome Entertainment (p. 123) heeft zich teruggetrokken om in te spreken, maar wel aangekondigd nog een schriftelijke bijdrage te sturen. Daarnaast is er ook nog een schriftelijke bijdrage ontvangen van het Nederlands fotomuseum (p. 418 cultuurplanadvies).

Ook nadien zijn nog diverse schriftelijke bijdragen ontvangen.

Financiële en juridische consequenties

De gemeente Rotterdam heeft voor het Cultuurplan 2025-2028 een jaarlijks budget van € 102.165.846 beschikbaar gesteld (prijspeil 2024). Hiervan is € 53.659.800 gereserveerd voor de Rotterdamse Culturele Basis (RCB). De commissie heeft niet geadviseerd over de verdeling van dit deel van het budget. Voor de overige aanvragen is een totaalbudget van € 48.506.046 beschikbaar. Daarnaast is er € 2.621.000 beschikbaar voor Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV-gelden), afkomstig uit een decentralisatie-uitkering van het Rijk. Deze twee bedragen vormen gezamenlijk het financiële kader waarbinnen de commissie geadviseerd heeft.

Overige informatie

- Collegebrief over Subsidieregeling lokale culturele programmering 2025-2028 (24bb004699)
- [23bb006536] Bijlage behorende bij 23bb006535 over Handleiding aanvragen Cultuurplan 2025-2028
- Raadsvoorstel over Vaststelling van de Uitgangspuntennota voor het Rotterdamse Cultuurbeleid 2025-2028 (23bb003600 met bijlage 23bb003601)
- Notitie n.a.v. Directeuren Overleg inzake een stevige(re) plek voor internationalisering in de aankomende uitgangspuntennotitie Cultuurbeleid '25-'28 (23bb002896)
- Toezegging Input Uitgangspuntennotitie Cultuurplan 2025-2028 – Impulsregeling (23bb002152)
- Notitie werkgroep nieuwe Cultuurplan ZWCS (23bb001678)
- Motie Engberts e.a. over 'Ambitie voor Vernieuwing' (22bb008219)
- Motie Engberts e.a. over 'Cultuur raakt mensen, maar ook beleidsterreinen' (22bb008218)
- Wethoudersbrief over Transitie- en cultuurplanproces 2025-2028 (22bb008800)
- Motie Smet en Walgenbach over 'Een advies voor Rotterdammers' (21bb16286)
- 20bb11254 Raadsvoorstel Cultuurplan 2021-2024 over vaststelling Stad in transitie cultuur in verandering.
- Rotterdamse Cultuurvisie: Cultuur ondersteunt de veranderingen in de stad (19bb11880)
- Rapport Rekenkamer Rotterdam "waarde van publiek"