



Gemeente Rotterdam

MIKADO

Evaluatie Cultuurplanproces 2021-2024
Gemeente Rotterdam

*Eindrapportage
Juli 2021*

*Rijnconsult:
Dio Simmelink
Boris Gooskens
Berend Mutsaers*

rījnconsult

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	5
Onderzoeksaanpak	5
Leeswijzer	7
2. CONCLUSIES PER FASE	8
Fase 1: Totstandkoming Uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid	8
Fase 2: Indiening voor de aanvragen van het Cultuurplan en de adviesaanvragen aan de RRKC	10
Fase 3: Advisering over de ingediende aanvragen door de RRKC	12
Fase 4: Opstellen van het verdelingsvoorstel en besluitvorming over het Cultuurplan door college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	13
Algemene observaties	14
3. REFLECTIE	15
4. AANBEVELINGEN	17
Strategische aanbevelingen	17
Operationele aanbevelingen	19
BIJLAGE A. GESPREKSPARTNERS	21
BIJLAGE B. ONDERZOEKSOPDRACHT	22
BIJLAGE C. ENQUÊTERESULTATEN	24

MANAGEMENT SAMENVATTING

In november 2020 heeft de Rotterdamse gemeenteraad het Cultuurplan 2021-2024 vastgesteld en heeft zo een besluit genomen over de meerjarige subsidiering van Rotterdamse culturele instellingen. Rijnconsult is gevraagd het afgelopen cultuurplanproces te evalueren.

De opzet van het onderzoek en de ordening van de conclusies zijn gebaseerd op de vier fases van het cultuurplanproces.



Conclusies

Betrokkenen zijn overwegend positief over de totstandkoming en de inhoud van de uitgangspuntennota. De kaderstellende rol van de gemeenteraad kwam goed tot uiting. Er is ten opzichte van het vorige cultuurplan een andere invulling gegeven aan co-creatie en de sector heeft het gevoel voldoende betrokken te zijn geweest. Een kritische noot is dat de uitgangspuntennota een uitgebreid document is geworden (44 pagina's) waar je vanwege de omvang makkelijk je eigen verhaal in kunt herkennen, maar wat weinig focus geeft voor het vervolg van het cultuurplanproces. De vorming van de RCB heeft een versturende werking gehad op deze fase van het proces.

Voor potentiële aanvragers is voldoende informatie beschikbaar voor de indiening van een aanvraag. De handleiding en de informatiebijeenkomst zijn behulpzaam en accountmanagers kunnen vragen beantwoorden. Het schrijven van een aanvraag is een tijdrovende bezigheid, men verschilt van mening of dit een knelpunt is. Door het gebrek aan differentiatie in de aanvraagprocedure wordt verhoudingsgewijs een groot beroep gedaan op kleinere aanvragers. De kritiek in deze fase richt zich met name op de administratieve lasten van een aantal formulieren die als bijlage dienen bij de aanvraag. Het principe van Fair Pay werd als positief ervaren, maar er was veel onduidelijkheid over de concrete invulling en consequenties.

Het advies van de RRKC wordt over het algemeen als erg onzorgvuldig ervaren. Het ontbreken van hoor- en wederhoor heeft tot veel onvrede geleid. Instellingen noemen veel voorbeelden van foutieve aannames en verkeerde interpretaties die niet konden worden gecorrigeerd. Hoewel deze onzorgvuldigheden geen recht doen aan alle inspanningen is het niet aannemelijk dat dit tot verschuivingen had geleid in de toekenningen. Een derde van de respondenten in de enquête twijfelt aan de onafhankelijkheid van het advies van de RRKC. Op het informerende gesprek met de beoordelingscommissie was meer kritiek dan in de vorige cultuurplanperiode.

De bestuurlijke besluitvorming wordt als een black box ervaren, maar dit wordt door betrokkenen niet als problematisch gezien. Ten opzichte van het vorige cultuurplanproces was de lobby richting de raad minder sterk aanwezig. De uitkomst van de besluitvorming in de afgelopen cultuurplanprocedure werd door alle partijen als een vooruitgang gezien t.o.v. de voorgaande processen, omdat er veel minder aangepast is, of geschoven werd met toekenningen.

Reflectie

Ondanks de overwegend positieve reflecties op de verschillende fases van het cultuurplanproces wordt het proces als geheel als onvoldoende beoordeeld door veel instellingen. Vrijwel niemand is écht enthousiast over het huidige cultuurplanproces. De verklaring hiervoor is samen te vatten in een citaat: "Binnen de spelregels is het spel best goed gespeeld. Maar misschien wordt het wel tijd om een nieuw spel te bedenken." Gesprekken over een ander of beter spel blijken lastig, omdat de waarden van waaruit instellingen, gemeente en RRKC het cultuurplanproces beoordelen conflicteren (rechtmatigheid, doelmatigheid, onafhankelijkheid, kwaliteit, autonomie). Rotterdam is hierin niet uniek, er is een brede landelijke discussie over de beperkingen van ons cultuurbestel. Er bestaat (nog) geen perfect systeem. Van vrijwel elke aanpassing is elders bewezen dat het ook nadelen heeft. Onze ervaring in deze evaluatie is dat een gesprek over verbeteringen het karakter heeft van een spelletje Mikado. Alle keuzes zijn met elkaar verbonden, elke aanpassing van het cultuurplan heeft consequenties voor meerdere andere processtappen. Deze realiteit heeft een verlamme werking op het doorvoeren van verbeteringen. Hierna doen wij een aantal aanbevelingen die desondanks volgens ons leiden tot een verbeterd proces.

Aanbevelingen

We maken onderscheid tussen strategische aanbevelingen en operationele aanbevelingen. De strategische aanbevelingen komen voort uit de vraag wat je zou doen als je de huidige spelregels zou mogen loslaten. De operationele aanbevelingen betreffen kleine verbeteringen die op het oog haalbaar zouden moeten zijn binnen het huidige cultuurplanproces.

- Vergroot met een aantal ingrepen de doelmatigheid van het cultuurplanproces. De focus op rechtmatigheid, kwaliteit en onafhankelijkheid zijn nu zo groot dat deze ten koste gaat van de doelmatigheid. Beperk de omvang van de uitgangspuntennota en daarmee de omvang van de adviesaanvraag aan de RRKC. Breng een fasering aan in de aanvraagprocedure. Vraag instellingen bijvoorbeeld om in eerste instantie alleen een meerjarenplan en een begroting in te dienen en vraag pas op een later moment om aanvullende informatie, naar behoefte van de beoordelaars. Benut de informatie die reeds in bezit is van de gemeente. Daartoe ligt het voor de hand om de accounthouder beter te benutten in een informatieve rol.
- Gebruik de tijd die gewonnen wordt om de kwaliteit van het adviesproces te vergroten. Het uitvoeren van bovengenoemde aanbevelingen leidt tot een aanzienlijke tijdswinst op bepaalde onderdelen voor instellingen, gemeente en RRKC, waardoor de aandacht verlegd kan worden naar andere aspecten binnen het proces. Breid het informatiesprek van 20 minuten uit tot een volwaardig adviesgesprek met de commissie. Bouw ruimte in voor hoor- en wederhoor. Geef instellingen de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op het conceptadvies, vóór vaststelling door de RRKC en verdeling van de middelen.
- Onderzoek hoe het proces in te richten is op basis van gelijkwaardigheid, vertrouwen en intenties. De coronatijd heeft de ontwikkeling van een systeem gericht op 'controle en zorgvuldigheid' richting 'autonomie en vertrouwen' in een stroomversnelling gebracht. De hoge transactiekosten van het huidige systeem en de schijnzekerheid die dat systeem biedt rechtvaardigen een zoektocht richting een cultuurplanproces waarin de gemeente en instellingen meer op basis van gelijkwaardigheid en intenties met elkaar samenwerken. Onderzoek tevens of en hoe er meer gewerkt kan worden met instellings- en projectsubsidies.

Naast deze drie strategische aanbevelingen doen we afsluitend vijftien concrete operationele aanbevelingen aan de gemeente, RRKC en de sector om het huidige cultuurplanproces te verbeteren.

1. INLEIDING

In november 2020 heeft de Rotterdamse gemeenteraad het Cultuurplan 2021-2024 vastgesteld en heeft zo een besluit genomen over de meerjarige subsidiering van Rotterdamse culturele instellingen. In deze periode krijgen 94 culturele instellingen subsidie. Twintig instellingen zijn nieuw op de lijst en veertien groeien door. Met het Cultuurplan wordt in totaal 85 miljoen euro per jaar verdeeld over culturele instellingen: ruim € 40 miljoen voor instellingen in het Cultuurplan en 45 miljoen euro voor instellingen in de Rotterdamse Culturele Basis. Daarnaast trekt het college 2,8 miljoen euro extra uit voor een eerlijke beloning van medewerkers en freelancers in de sector.

Net als na de vaststelling van het vorige Cultuurplan (2017-2020) wil de wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme middels een evaluatie van dit proces komen tot verbeteringen die toegepast kunnen worden voor de periode 2025-2028.

Het afgelopen cultuurplanproces heeft het nodige stof doen opwaaien. Niet alleen in de gemeenteraad via een bijna unaniem aangenomen kritische motie, maar ook in de landelijke en regionale media waarin verschillende betrokkenen kritisch hebben gereflecteerd¹². De vraag aan Rijnconsult is om een evaluatie van het cultuurplanproces 2021-2024 uit te voeren, met als resultaat een onderzoeksverslag, conclusies en aanbevelingen. De gemeente Rotterdam vraagt om een feitelijke rapportage, deels waarderend, deels beschouwend en tevens een reflectie op het krachtenveld op te leveren.

In de uitvraag voor het evaluatieonderzoek (zie bijlage B) staan een aantal vragen en aandachtspunten, die zijn onder te verdelen in drie deelvragen.

- Hoe hebben betrokkenen het afgelopen cultuurplanproces ervaren?
- Welke alternatieven zijn er voor het huidige systeem?
- Welke verbeteringen zijn er mogelijk binnen het huidige systeem?

Onderzoeksaanpak

We hebben deze procesevaluatie in drie fases uitgevoerd: 1. Onderzoek; 2. Dialoog; 3. Wederhoor en Rapportage

Tijdens de *eerste fase* hebben we het net opgehaald. Hierbij hebben we ons gericht op de centrale vraag, de eerste deelvraag ('hoe hebben betrokkenen het afgelopen cultuurplanproces ervaren?'). Hierbij hebben we rekening gehouden met de notities die zijn meegegeven door de opdrachtgever in de uitvraag voor deze opdracht (zie bijlage B). Dit hebben we gedaan door middel van drie wat meer klassieke onderzoeksmethoden:

- *Enquête*: Uitgezet onder de 122 aanvragers. De enquête heeft 73 respondenten opgeleverd, waarvan 57 instellingen compleet ingevuld.

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/12/03/kunstsubsidie-op-de-schop-a4022193?t=1625773172>

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/26/rotterdamse-politiek-wil-onderzoek-na-harde-kritiek-op-lokale-kunst-en-cultuurraad-a4021633>

- **Interviews:** 19 (groeps)interviews met (vertegenwoordigers van) betrokken van direct betrokken partijen bij het cultuurplanproces. (Lijst met gesprekspartners in bijlage A).
- **Documentstudie:** +/- 40 stukken. Het gaat om beleids- en procesdocumentatie omtrent het cultuurplanproces.

ANTWOORDKEUZEN	REACTIES
Mijn organisatie was in voorgaande periodes ook al onderdeel van het Cultuurplan	82.19% 60
In 2021-2024 is de aanvraag van mijn organisatie voor het Cultuurplan voor de eerste keer goedgekeurd	16.44% 12
De aanvraag van mijn organisatie voor 2021-2024 is afgewezen	1.37% 1
Mijn organisatie heeft geen aanvraag ingediend voor 2021-2024 (u mag deze enquête sluiten)	0.00% 0
TOTAAL	73

Afbeelding 1: Reacties op de enquêtevraag: Welke stelling is op u van toepassing?

De opbrengst van dit onderzoek vormt de input voor de *tweede fase* waarin we de dialoog hebben opgezocht. De dialoog bestond uit digitale 'vissenkomsessies' met wisselende genodigden vanuit de afdeling kunst & cultuur, de RRKC, een selectie van instellingen die een aanvraag hebben ingediend en met fondsen en gemeenten buiten Rotterdam. De vissenkomsessies werden elk georganiseerd rond één onderwerp dat in de onderzoeksfase relevant was gebleken: (1) vergroten van de doelmatigheid van het cultuurplanproces; (2) vergroten van de betrokkenheid van instellingen, inclusief hoor- en wederhoor; (3) systeemverbetering. Ook hebben we in deze fase aanvullende gesprekken gevoerd met de woordvoerders Cultuur van de gemeenteraad en de verantwoordelijke wethouder.

Tijdens de *laatste fase* hebben we deze rapportage opgesteld met een reflectie en aanbevelingen. Voordat deze rapportage definitief is vastgesteld, hebben de klankbordgroep en de opdrachtgever de mogelijkheid gehad te reageren op feitelijke onjuistheden.

De klankbordgroep bestond uit afgevaardigden uit het cultuurplan (nieuw, klein, middel, groot), de RRKC en de afdeling Cultuur. De groep heeft uitsluitend gediend als klankbord. Dit betekent dat zij hebben kunnen reflecteren op het proces en de (tussen)resultaten, maar geen sturende functie of bevoegdheid hebben gehad. Die rol was voorbehouden aan de Gemeente Rotterdam als opdrachtgever. Rijnconsult is als onafhankelijk adviesbureau verantwoordelijk voor de inhoud van deze rapportage.



Afbeelding 2: Weergave van het proces

Leeswijzer

De indeling van deze rapportage volgt de drie deelvragen. Na deze inleiding vormt hoofdstuk 2 een opsomming van de concrete conclusies voor elk van de vier fases van het cultuurplanproces (uitgangspuntennota – indiening – advisering – besluitvorming). Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag 'hoe hebben betrokkenen het afgelopen cultuurplanproces ervaren?'.

Hoofdstuk 3 vormt een reflectie van de onderzoekers. Het vormt de basis voor de afsluitende aanbevelingen in hoofdstuk 4 waarin onderscheid wordt gemaakt tussen strategische aanbevelingen (met een antwoord op de deelvraag 'welke alternatieven zijn er voor het huidige systeem?') en operationele aanbevelingen (antwoord op de deelvraag 'welke verbeteringen zijn er mogelijk binnen het huidige systeem?').

Waar in de tekst wordt gesproken over 'instellingen' betreft het Rotterdamse instellingen die gesprekspartner waren in deze evaluatie of instellingen die als respondent hebben deelgenomen aan de enquête. Waar wordt gesproken over 'de gemeente' betreft het de afdeling Cultuur, in opdracht van de wethouder Cultuur.

Wij hebben getracht een kort en bondig evaluatierapport op te leveren. Om het rapport leesbaar te houden zijn enkel de belangrijkste bevindingen opgenomen. Een uitgebreide feitelijke beschrijving van het cultuurplanproces is te vinden op de website van de RRKC³ en een volledige uitdraai van de enquêteresultaten is opgenomen in bijlage C.

³ <https://www.rrkc.nl/cultuurplan-index/>

2. CONCLUSIES PER FASE

De eerste deelvraag die we bij deze evaluatie beantwoorden is: 'Hoe hebben betrokkenen het afgelopen cultuurplanproces ervaren?' Hiervoor hebben we zowel bij de enquête als de interviews de structuur van de vier fases in het cultuurplanproces aangehouden:



Afbeelding 3: De vier fases in het cultuurplanproces

De conclusies zijn niet te herleiden naar één persoonlijke opvatting of een resultaat uit slechts één enkele onderzoeksmethodiek. Wanneer iets als een conclusie wordt gepresenteerd, is het een bevinding die op meerdere plekken gehoord en getoetst is en een belangrijk onderdeel is voor het functioneren en verbeteren van het huidige cultuurplanproces.

Fase 1: Totstandkoming Uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid

"Het doel van fase 1 is te komen tot een uitgangspuntennota, die vastgesteld wordt door college en gemeenteraad en gedragen wordt door de ambtelijke organisatie, sector en RRC. De uitgangspuntennota geeft de inhoudelijke uitgangspunten voor het cultuurbeleid voor de periode 2021–2024 en is daarmee van invloed op het Cultuurplan, dat beschouwd kan worden als een van de instrumenten om te beleidsdoelen voor het cultuurbeleid te realiseren. Op basis van de inhoudelijke uitgangspunten kunnen instellingen een meerjarenplan met subsidieverzoek voor het Cultuurplan indienen, dat aansluit bij het gemeentelijk cultuurbeleid".⁴

Voor deze eerste fase hebben we geëvalueerd hoe de verschillende betrokken partijen terugkijken op hun rol in het proces. Daarnaast hebben we gevraagd hoe ze het proces als geheel ervaren hebben. Ook hebben we als onderzoekers geïnventariseerd welke verbeteringen de betrokkenen zagen.

- Uit zowel de gesprekken als de enquête komt het beeld naar voren dat men overwegend positief is over de totstandkoming van de uitgangspuntennota.
 - Input voor de nota kon gegeven worden via het Directeurenoverleg (DO) van de Rotterdamse cultuurinstellingen, die het visiedocument 'Cultuur Draagt de Stad in Transitie' heeft aangeboden in voorbereiding op de verkiezingen en coalitievorming. Bij het opstellen van het visiedocument zijn ook kleinere, niet gesubsidieerde instellingen betrokken geweest. De perceptie van gesprekspartners is dat veel van deze input is meegenomen in de uitgangspuntennota.
 - 32% van de instellingen geeft in de enquête aan zich niet, of helemaal niet betrokken te hebben gevoeld. Tijdens de interviews zijn daarvoor twee mogelijke oorzaken naar voren gekomen: (1) Sommige kleinere en nieuwe instellingen kennen de route via het DO niet of zijn daar onvoldoende

⁴ Projectplan Uitgangspuntennota 2021-2024, Gemeente Rotterdam

bij aangesloten; (2) Een aantal grotere instellingen vinden dat de thema's die in het DO besproken worden onvoldoende aansluiten op hun uitdagingen en kiezen er daarom voor om niet altijd bij het DO aan te sluiten.

- Ons algehele beeld is dat er is geluisterd naar de cultuursector bij de totstandkoming van de uitgangspuntennota.
 - Kunstinstellingen waarderen de gesprekken die met hen en de rest van het veld gevoerd worden. Deze gesprekken lijken de uitgangspunten te voeden, waardoor het volgens ons een document is geworden dat de ontwikkeling en ambitie van de stad goed omschrijft. Waar liefde voor kunst en cultuur uit spreekt.
 - De waardering voor het proces kan volgens ons niet los worden gezien van de waardering voor de inhoud van de uitgangspuntennota. De I's (Inclusie, Innovatie en Interconnectiviteit) worden over het algemeen herkend en als zeer positief ervaren. Het feit dat er extra budget is vrijgemaakt voor cultuur⁵ draagt bij aan de waardering.
- De kaderstellende rol van de Rotterdamse gemeenteraad kwam volgens meerdere instellingen en de gemeenteraad zelf in het proces goed tot zijn recht. Het evaluatierapport van het vorige cultuurplanproces merkte op: "De rolverdeling en bijbehorende verantwoordelijkheid tijdens het co-creatieproces waren onduidelijk voor alle betrokken partijen [...] Specifiek voor de gemeenteraad gold dat zij zich door de inrichting van het co-creatieproces niet voldoende eigenaar voelden van de opgestelde uitgangspuntennota."⁶ Het aanpassen van het co-creatieproces heeft volgens ons tot gevolg gehad dat de gemeenteraad eigenaarschap heeft kunnen nemen en er een duidelijke scheiding van rollen en verantwoordelijkheden was.
- Een tijdens de interviews breed gedeeld kritisch punt is dat de uitgangspuntennota een uitgebreid document is geworden (44 pagina's) waar je vanwege de omvang makkelijk je eigen verhaal in kunt herkennen. Dit heeft zeker bijgedragen aan het draagvlak, maar wij vragen ons af in hoeverre er echt een keuze gemaakt wordt in de nota. De uitgangspuntennota bood weinig richting en houvast voor de adviesuitvraag aan de RRKC en het daaruit volgende aanvraagproces. De opdracht aan de RRKC werd mede daardoor door henzelf als zeer omvangrijk ervaren, zowel qua breedte als qua diepgang.
- Het formeren van een Rotterdamse Culturele Basis (RCB) heeft geleid tot rumoer in het cultuurplanproces. Hoewel de keuze om een RCB te vormen al in 2019 is gemaakt en formeel los staat van het cultuurplan heeft deze keuze duidelijk invloed op de percepties van instellingen over het cultuurplanproces. Instellingen die in de RCB zitten scoren volgens een aantal gesprekspartners over het algemeen niet hoog op de thema's in de uitgangspuntennota (met name de 3 i's). Een positieve uitzondering hierop zijn de Kunsthal en Theater Zuidplein. Dit valt ook te lezen in het aanvullend advies van de RRKC met betrekking tot de aanvragen van RCB-instellingen. Deze situatie heeft geleid tot vragen vanuit de andere instellingen of dit wel de juiste

⁵ 7,5 miljoen euro in totaal: 2,5 miljoen euro voor huisvesting van De Doelen en Theater Zuidplein, 3 miljoen euro voor de invoering van Fair Pay, 750 duizend euro voor de RCB en 1,25 miljoen euro voor aanvullende middelen voor programmering in het cultuurplan.

⁶ Evaluatie Proces van totstandkoming Cultuurplan 2017-2020 Rotterdam, KWINK Groep (2017)

instellingen zijn die tot de culturele basis moeten behoren. Ook is voor veel instellingen onduidelijk of en hoe de RCB-instellingen invulling geven aan hun "instellingsoverstijgende taak op grond van hun strategische positie voor de stad". Daarbij plaatsen wij wel de kanttekening dat dit enige jaren kan kosten.

Fase 2: Indiening voor de aanvragen van het Cultuurplan en de adviesaanvragen aan de RRKC

De tweede fase bestrijkt het deel van het proces vanaf de vaststelling van de uitgangspuntennota tot het daadwerkelijk indienen van de aanvraag. Hierbij hebben we gevraagd naar ervaringen met het schrijven, het aanleveren van diverse documenten en de contactmomenten met de gemeente en de RRKC tijdens deze periode. Met aandacht voor de verschillen tussen gevestigde instellingen en nieuwkomers in het cultuurplanproces. Als laatste hebben we gekeken en gevraagd naar ervaringen met de handleiding, de informatiebijeenkomst en andere hulpdocumenten.

- De enquête laat zien dat de 'Handleiding aanvragen cultuurplan 2021-2024' en de informatiebijeenkomst voor instellingen als zeer prettig ervaren zijn. Het is een duidelijke weergave van de vereisten. Het lijkt een lang en uitvoerig document (55 pagina's) maar veel daarvan zijn voorbeeldformulieren (bijvoorbeeld governance- en begrotingsformulieren) en zijn volgens gesprekspartners behulpzaam bij het invullen van de aanvraag.
- Uit de interviews en de enquête blijkt dat er voldoende houvast is om een aanvraag te doen. Echter, nieuwe instellingen lijken wel meer moeite te hebben om wegwijs te worden bij het doen van de aanvraag. Dat beeld wordt ook bevestigd door de opmerking van de gemeenteraad dat ze als raadsleden "veel aan het lesgeven zijn aan nieuwe instellingen over wat er gebeurt als je een aanvraag doet". Het beeld van diverse gesprekspartners is dat gedurende het proces meerdere kleine nieuwe instellingen afhaken, dit valt niet kwantitatief te onderbouwen.
- Een tijdens interviews breed gedeelde opvatting, is dat het schrijven van een aanvraag een tijdrovende bezigheid is, maar dat het formuleren van een aanvraag wel bijdraagt aan kwalitatief goede beoordeling en een vers perspectief op de eigen activiteiten en bedrijfsvoering.
 - De politiek vindt het prettig om elke vier jaar goed na te denken over de culturele ontwikkeling van de stad. Daarbij begrijpen instellingen dat ze periodiek getoetst worden. De suggestie om de looptijd te verlengen tot zes jaar is enkele keren gedaan, maar de meeste instellingen zien het gegeven de samenhang met de politieke besluitvorming en de aanvraagprocedures in andere steden als een 'fact of life' dat er voor een periode van vier jaar is gekozen.
 - Instellingen zijn het onderling niet eens over wat men vindt van de omvang, blijkt uit de enquête. Hier is het goed om een onderscheid te maken tussen grote, middelgrote, kleine en nieuwe instellingen. Er wordt namelijk aan alle instellingen grofweg dezelfde informatie gevraagd terwijl de beschikbare uren en kennis niet gelijk is. Zo kunnen grotere instellingen het schrijven van de aanvraag bij een specialist intern of zelfs extern beleggen, waar het bij kleine of nieuwe instellingen vaak in verhouding een groter beroep doet op een kleiner aantal personen in de organisatie.
- De kritiek in deze fase richt zich met name op een aantal formulieren die als bijlage dienen bij de aanvraag. De informatie die wordt gevraagd in een aantal formulieren sluit niet aan op de bedrijfsvoering, de omvang, de activiteiten en de leefwereld van de instellingen. De behoefte tot standaardisatie (en noodzaak vanuit tijds- en efficiëntieoverwegingen) zorgt op sommige aspecten voor onnodige administratieve lasten. Deze kritiek betreft zowel de inhoud van een aantal formulieren als de hoeveelheid verschillende formulieren als gevolg van de brede uitvraag.

- Veelgehoorde klachten zijn dat het pdf-format van sommige formulieren lastig werkte. Problemen ontstonden bij invullen van velden (waarna soms ingevulde cellen verdwenen) of bij het invullen van cijfers (waardoor andere cellen versprongen). Een andere veelgehoorde klacht is dat de formulieren zijn geschreven in onnodig ambtelijke taal. In onze analyse hebben we gezien dat met name kleine instellingen die (nog) niet gewend zijn aan ambtelijk taalgebruik hier problemen mee ervaren. Ten derde is er vanuit instellingen veel kritiek op het gebrek aan afstemming tussen diverse overheden en fondsen, waardoor ze op op hetzelfde onderwerp verschillende informatie moeten opleveren (omvang, definities, formats, etc.).
- De drie formulieren waar volgens de enquête de meeste problemen mee worden ondervonden zijn governance, prestatierasters/kengetallen en meerjarenbegroting.
 - Formulier Governance
 - Nut en noodzaak van dit formulier wordt vaak niet gezien.
 - Problemen zijn ervaren in de omvang; het zou te uitgebreid zijn.
 - De strekking van het formulier is als wantrouwend ervaren.
 - Formulier Prestatierasters en Kengetallen
 - Voor een nieuwe instelling is de bedoeling van dit formulier lastig te duiden. Een duidelijke uitleg mistte.
 - Onduidelijkheden over wat, waar precies in te vullen.
 - Problemen met invoeren van cijfers wanneer de cellen niet automatisch optellen.
 - Formulier Meerjarenbegroting.
 - Problemen zijn ervaren met de opbouw van het formulier, welke onlogisch zou zijn.
- RRKC en instellingen geven aan ontevreden te zijn over de financiële informatie waarmee ze moeten werken/ die ze aan moeten leveren.
 - De RRKC is van mening dat ze te weinig financiële informatie kreeg om een gedegen analyse te maken. Vanuit de afdeling Cultuur wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat ze uitgebreid met de RRKC over dit thema gesproken hebben, maar dat deze gesprekken niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. De optie om een expert de begrotingen te laten beoordelen, is door de RRKC uiteindelijk afgewezen.
 - Instellingen moeten vaak bestaande begrotingen omzetten naar een ander format. Vaak ook nog een tweede keer bij landelijke aanvragen. Dit is vanuit de gemeente niet onlogisch, maar is wel foutgevoelig en zorgt ervoor dat sommige instellingen hier moeilijk mee uit de voeten kunnen.
- Het principe van Fair Pay en de toevoeging van dit beleidsdoel aan het cultuurplanproces is als positief ervaren, maar in het proces was er veel onduidelijkheid over de concrete invulling en consequenties. Dit blijkt uit de interviews en de enquête.
- We hebben in gesprekken met collega instellingen gehoord dat de indieningsfase het moment is waarop nieuwkomers en kleine instellingen afhaken. Zoals eerder gezegd is een verschil te zien tussen kleine of grotere instellingen in het gemak waarmee ze dit proces kunnen doorlopen. Er wordt door de instellingen een groot pleidooi gedaan voor meer maatwerk in de hoeveelheid stukken die aangeleverd moeten worden.
- We zien dat de accounthouders van de gemeente een belangrijke rol spelen in deze fase. De mate waarin je als onervaren instelling contact hebt met de accounthouder kan invloed hebben op het gemak waarmee een aanvraag gedaan kan worden. Zij hebben vaak de kennis en ervaring die nieuwkomers en kleinere instellingen ontberen bij het schrijven van de aanvraag.

Fase 3: Advisering over de ingediende aanvragen door de RRKC

Deze fase betreft de periode vanaf het indienen van de aanvraag tot het aanbieden van het advies aan het college en de raad. We evalueren hier voornamelijk de werkwijze van de RRKC en het deel van het proces dat heeft geleid tot het opstellen van het advies. Daarnaast hebben we ook gevraagd naar de kwaliteit en de zorgvuldigheid van dat advies. In het bijzonder hebben we gelet op de interactie tussen de commissies en de instellingen tijdens dit proces.

- De resultaten van de enquête geven aan dat de werkwijze van de RRKC voor de meeste instellingen bekend is. De plek waar instellingen informatie konden krijgen was ook duidelijk.
- De uitgangspuntennota en de beleidskeuzes van de gemeente waren volgens de geïnterviewde instellingen goed terug te lezen in de advisering.
- 35 procent van de respondenten van de enquête geeft aan het oneens of helemaal oneens te zijn met de stelling: 'uit de advisering van de RRKC blijkt onafhankelijkheid'. Terwijl het proces juist mede is ingericht op een onafhankelijk oordeel van de RRKC. Dit enquêteresultaat kan volgens ons deels verklaard worden doordat de adviezen van de RRKC als onzorgvuldig en onjuist ervaren worden. Daarnaast blijkt uit de enquêteresultaten ook dat de instellingen die een minder positief advies hebben gekregen met betrekking tot het toegekende bedrag, ook negatiever scoren op deze onafhankelijkheidsvraag.
- Instellingen zijn kritisch op de mogelijkheid om hybride aanvragen, zoals gecombineerde disciplines en cross-overs te beoordelen op hun interconnectiviteit. De RRKC maakt gebruik van disciplinaire commissies, zoals Theater, Dans en Cultuureducatie. Instellingen kunnen bij één discipline worden ingedeeld, met de mogelijkheid tot een co-advies van een andere commissie. Deze procedure volstaat niet voor een aantal instellingen die zich steeds meer ontwikkelen als multidisciplinaire platforms. Deze kritiek van instellingen wordt onderschreven door de RRKC, die voornemens is haar procedures op dit punt aan te passen.
- Net als tijdens het vorige proces is ook dit keer weer een informeren gesprek met de commissies voorafgaand aan de beoordeling georganiseerd. Deze stap is tijdens het vorige cultuurplanproces toegevoegd om de cultuurinstellingen kennis te laten maken met de commissie en de commissie een aantal aanvullende vragen te laten stellen na de aanvraag gelezen te hebben. Anders dan de vorige keer voldeed het gesprek dit keer niet aan de verwachtingen van een deel van de instellingen.
 - Het werd door sommige instellingen als een sollicitatiegesprek ervaren. Waardoor er het gevoel ontstond dat een slecht gesprek verregaande consequenties voor het voortbestaan van de instelling zou kunnen hebben.
 - In meerdere interviews is aangegeven dat vragen van de commissie voor het gevoel van die instellingen niet de kern raken van waar zij voor staan. De tijd om een eigen visie te presenteren is er niet of nauwelijks.
 - Onze indruk is dat deze kritiek vooral komt van instellingen die minder ervaring hebben met het cultuurplanproces. Sommige gevestigde instellingen zijn juist positief over de mogelijkheid om een gesprek te voeren, vinden het vanzelfsprekend dat het gesprek voelt als een sollicitatiegesprek (want het gaat om het verdelen van schaarse middelen), maar zouden hier wel graag meer tijd voor hebben.
 - Het is opvallend dat een processtap die in het vorige proces als prettig ervaren werd, nu zoveel onvrede teweegbrengt. Het proces en de verwachtingen daarover lijken te veranderen. Zo is het volgens ons niet reëel om van commissieleden te verwachten dat ze net zoveel over een instelling weten als een instelling zelf, een verwachting die wel in meerdere gesprekken is uitgesproken.
- Het ontbreken van voldoende hoor- en wederhoor in het proces wordt vrijwel unaniem in alle gesprekken als het grootste knelpunt aangemerkt en heeft tot veel onvrede geleid. Het advies van de RRKC wordt over het

algemeen als erg onzorgvuldig ervaren. Instellingen geven tijdens de interviews aan dat er veel aannames en fouten in zitten.

- Er zijn 76 reacties geweest. Dit heeft in 20 gevallen geleid tot een tekstuele rectificatie en in 6 gevallen tot een aanpassing van getallen⁷. De reacties hebben niet geleid tot een aanpassing van de adviezen (wel/niet honoreren) of de verdeling van de middelen.
- Instellingen hadden veelal de verwachting dat ze op meer konden reageren dan alleen de kwantitatieve fouten. Ze hadden minimaal de verwachting dat ze behalve op cijfers ook konden reageren op feitelijke schriftelijke onjuistheden en foutieve aannames. De RRKC plaatst hierbij de kanttekening dat vooraf duidelijk is gecommuniceerd dat de reactie beperkt was tot kwantitatieve fouten.
- Hierdoor ontstonden situaties waarbij in sommige adviezen feitelijke onjuistheden zaten die zonder hoor en wederhoor niet gecorrigeerd konden worden. Dit is door instellingen als een ernstig gebrek ervaren. Het gebrek aan voldoende hoor en wederhoor doet volgens ons geen recht aan (1) het belang van het Rotterdamse cultuurplan voor de sector en de stad; (2) het belang dat andere adviesorganen hechten aan het advies van de RRKC en daarmee de impact van een fout op de reputatie van een instelling; (3) de tijd en energie die instellingen steken in de aanvraag.
- Er is daardoor in de eindfase van het cultuurplan een sfeer van onrecht ontstaan en omdat er geen herstelkans is verdwijnt dat gevoel ook niet. Een ventiel om onvrede en emotie de ruimte te geven ontbreekt.

Fase 4: Opstellen van het verdelingsvoorstel en besluitvorming over het Cultuurplan door college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad

Vanaf het moment dat de RRKC haar advies heeft gepresenteerd zijn het college en de gemeenteraad aan zet om een verdelingsvoorstel te maken en daarover te besluiten. De rol van instellingen en de RRKC is hier minimaal. Voor deze fase is met name interessant of het college en de gemeenteraad voldoende informatie hebben gehad om een goed besluit te kunnen nemen, maar in het licht van het hele proces is ook vooral de rol en invloed van de lobby richting gemeenteraad interessant.

- De besluitvorming wordt over het algemeen als een black box ervaren. Zowel de RRKC als de instellingen hebben naar eigen zeggen geen rol in, of invloed op, het besluitvormingsproces, maar geven in de enquête wel aan goed te begrijpen welke rol de politiek speelt in het besluitvormingsproces. Ze ervaren het gebrek aan zicht op het proces niet als een probleem. Integendeel, het is positief om te constateren dat men over het algemeen de functie van de gemeenteraad en het college als vertegenwoordiging van de samenleving accepteert, en dus ook de aanpassingen die gedaan worden.
- Ten opzichte van het vorige cultuurplanproces was de lobby richting de raad minder sterk aanwezig. Raadsleden hebben volgens eigen zeggen veelal 'de rijen gesloten gehouden' als het ging om individuele belangenbehartiging. Desalniettemin wordt het contact met instellingen over het cultuurplan door de

⁷ Annotaties bij agenda technische sessie Cultuurplan 20201118

gemeenteraad wel als prettig ervaren. Het helpt ze om signalen uit de samenleving op te pikken, zonder dat dit leidt tot een lobby vanuit een individuele instelling.

- Aan de kant van de instellingen zijn er eigenlijk twee verschillende opvattingen te identificeren als het gaat over mogelijkheid voor de raad om tot een andere dan de door de RRKC voorgestelde verdeling te komen:
 - De opvatting van degenen die de mogelijkheid voor de raad om tot een andere keuze te komen als positief ervaren. Het wordt gezien als een onderdeel van het politieke proces, waarbij de gemeenteraad zijn natuurlijke rol als 'stem van de samenleving' pakt. Onze reflectie is dat de gemeenteraad ook door instellingen wordt gezien als een kans om op het eind van het proces toch een reactie op het advies te kunnen geven, aangezien daar via hoor- en wederhoor geen ruimte voor is.
 - Daartegenover staat de opvatting van degenen die de mogelijkheid tot aanpassing vreemd vinden. Het argument van deze instellingen is dat het proces en de uitgangspunten voldoende houvast en inspraak bieden voor de politiek om een beargumenteerde keuze te maken. Er wordt gewaarschuwd voor te veel toelaten van de lobby en de ongelijkheid onder instellingen die dat met zich meebrengt. Degenen die de goede contacten hebben zullen daar meer voordeel bij hebben.
- De uitkomst van de besluitvorming in de afgelopen cultuurplanprocedure werd door alle partijen als een vooruitgang gezien t.o.v. de voorgaande processen, omdat er veel minder aangepast is, of geschoven werd met toekenningen. Het doel van de gemeenteraad is geweest om een goed product neer te leggen met zo min mogelijk discussie op instellingenniveau. Een betere afstemming tussen raadsleden heeft daaraan bijgedragen.

Algemene observaties

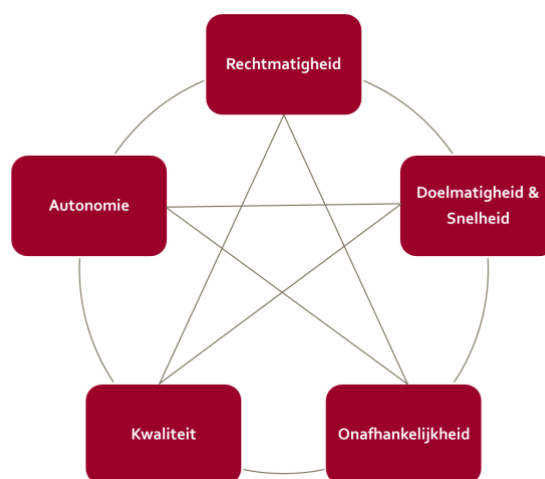
- Met uitzondering van de hoor- en wederhoor zijn instellingen overwegend positief over de verschillende fases van het cultuurplanproces. Toch blijkt uit de laatste enquêtevraag dat het gehele proces met een gemiddelde van 4.7 op een schaal van 0-10 beoordeeld. Deze relatief lage score vraagt om een verklaring. Een eerste hypothese is dat deze lage score het gevolg is van instellingen die de verschillende processtappen onderschrijven, maar kritisch zijn over de uitkomst van het cultuurplanproces. De enquêteresultaten laten echter zien dat wanneer er een lager bedrag is toegekend dan aangevraagd, het proces juist beter wordt beoordeeld: Hoger toegekend bedrag dan aangevraagd: 3.4
- Hetzelfde bedrag toegekend als aangevraagd: 3.0
- Een lager bedrag dan aangevraagd is toegekend: 5.3
- De aanvraag is niet gehonoreerd: 7.3 (slechts 2 respondenten)

Een tweede hypothese is dat de verschillende processtappen weliswaar goed worden doorlopen, maar dat het proces als geheel onbevredigend is. Bijvoorbeeld omdat men graag een ander proces zou willen, maar men niet weet hoe. Dit nodigt uit tot een reflectie op de fundamenten van waaruit dit systeem is opgebouwd. Deze reflectie vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

3. REFLECTIE

De constatering in het vorige hoofdstuk dat men overwegend positief is over de verschillende fases van het cultuurplanproces, maar dat men kritisch is over het proces als geheel nodigt uit tot een reflectie op de fundamenteën van het systeem. Als we door de oogbollen naar de evaluatie kijken, is daar een discussie over onderliggende waarden (afbeelding 4) van het cultuurplanproces te zien. Waarom doen we dit eigenlijk zo met elkaar? Vrijwel iedereen is het erover eens dat het doel van het cultuurplanproces een verstandige verdeling van de middelen en een bloeiende sector is. Maar over hoe je daar komt, verschilt men van mening. Om het enigszins zwart-wit te beschrijven: instellingen bekijken het cultuurplanproces door de bril van de autonome kunstenaar en willen naast een goed proces ook een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld kunnen geven van hun instelling (kwaliteit). De RRKC hecht aan haar onafhankelijke adviesrol. Vanuit de gemeente wordt sterk gestuurd op rechtmatigheid. Het voldoen aan deze verschillende waarden gaat ten koste van de snelheid en doelmatigheid van het proces. Deze verschillende waarden maken gesprekken over aanpassing van het cultuurplanproces lastig, zeker wanneer ze als absolute waarheid worden gepresenteerd die niet ter discussie kan worden gesteld.

Dit illustreren we aan de hand van een tweetal voorbeelden: de suggestie van instellingen om de kwaliteit van het advies te verhogen door de accountmanagers een rol te geven in het adviesproces wordt door de RRKC resoluut afgewezen omdat het ten koste zou gaan van de onafhankelijkheid van het advies. Suggesties om de administratieve lasten te verminderen door meer gebruik te maken van gegevens die reeds in bezit zijn van de gemeente worden afgewezen met een verwijzing naar het belang van zorgvuldigheid bij het verdelen van publieke middelen en een verwijzing naar de ANBI-regels.



Afbeelding 4: Leidende waarden onder het huidige cultuurplanproces

De discussie over hoe om te gaan met de verhouding en balans tussen de onderliggende waarden en de oproep die vanuit een aantal instellingen wordt gedaan om het Rotterdamse cultuurplanproces radicaal anders te organiseren passen in een bredere landelijke discussie over de beperkingen van ons cultuurbestel. Terugkerende thema's zijn toenemende bureaucratisering, transparantie, de behoefte aan maatwerk en de groei van het aantal politieke speerpunten. In de basis gaat het om de spanning tussen autonomie (van sector, instellingen en makers) en controle (door overheden, semioverheden en sponsors)⁸. Knelpunten die in Rotterdam ervaren worden spelen ook in andere steden, blijkt uit een bijeenkomst die in het kader van deze evaluatie is georganiseerd. Op onderdelen maken andere steden en fondsen andere keuzes (geen/permanente/tijdelijke raad, wel/geen betrokkenheid accounthouders, wel/geen basisinfrastructuur, focus op lokale kennis vs focus op sector kennis, omgaan met verschillende disciplines), en

⁸ Zie onder meer het advies 'Onderweg naar overmorgen' van de Raad voor Cultuur (2020) en de artikelen 'Knellend keurslijf', 'Pleidooi voor de herijking van het koningscriterium', 'Meerstemmig veld' in Boekman 126 (2021).

in de praktijk is gebleken dat vrijwel elke aanpassing weer andere nadelen heeft. Er bestaat (nog) geen perfect systeem. Deze realiteit kan een verlamme werking hebben op een gesprek.

Onze ervaring in deze evaluatie is dat een gesprek over verbeteringen het karakter heeft van een spelletje Mikado. Alle keuzes zijn met elkaar verbonden, elke aanpassing van een processtap heeft consequenties voor meerdere andere processtappen. Dat is verklaarbaar: het Rotterdamse cultuurplanproces is over de jaren heen geoptimaliseerd, meermaals geëvalueerd, overal is goed over nagedacht en er is mede vanwege de landelijke kaders weinig speelruimte. Het leidt tot een impasse, want verbetering lijkt nauwelijks mogelijk. Zoals eerder beschreven is vrijwel niemand enthousiast over het huidige cultuurplanproces, in het beste geval wordt het gezien als een noodzakelijk kwaad. Om een directeur van een instelling te citeren: *"Binnen de spelregels is het spel best goed gespeeld. Maar misschien wordt het wel tijd om een nieuw spel te bedenken."*



Het is in deze evaluatie niet eenvoudig gebleken om gesprekspartners na te laten denken over een nieuw spel, de patronen van het huidige spel zijn diep ingesleten. Rotterdam staat daarin niet alleen. Wij denken dat om een radicaal nieuw spel te bedenken eerst de onderliggende waarden, de fundamenteën, ter discussie gesteld moeten worden in een bredere discussie met andere partijen en frisdenkende in het land. In de tussentijd is het noodzakelijk om het huidige spel te verbeteren. Zowel door middel van ingrijpende veranderingen op strategisch niveau als verbeteringen in de operationaliteit. Deze bespreken we in de volgende twee hoofdstukken.

4. AANBEVELINGEN

We maken onderscheid tussen strategische aanbevelingen en operationele aanbevelingen. De strategische aanbevelingen komen voort uit de vraag wat je zou doen als je de huidige spelregels zou mogen loslaten, met een verstandige verdeling en een bloeiende sector als perspectief. Hiermee geven we antwoord op de deelvraag: *'Welke alternatieven zijn er voor het huidige systeem?'* De operationele aanbevelingen betreffen kleine verbeteringen die op het oog haalbaar zouden moeten zijn binnen het huidige cultuurplanproces. Waarmee we antwoord geven op de laatste deelvraag: *'Welke verbeteringen zijn er mogelijk binnen het huidige systeem?'*

Strategische aanbevelingen

Vergroot met een aantal ingrepen de doelmatigheid van het cultuurplanproces.

Zoals beschreven in de reflectie is de focus op rechtmatigheid, kwaliteit en onafhankelijkheid nu zo groot dat deze ten koste gaat van de doelmatigheid. De stapel aan documenten die we hebben ontvangen in het kader van deze evaluatie is indrukwekkend. Er is sprake van een dwingende volgtijdelijkheid: een uitgangspuntennota van 44 pagina's leidt onvermijdelijk tot een omvangrijke adviesaanvraag aan de RRKC. Instellingen moeten daardoor op veel aspecten informatie aanleveren (beschreven in een handreiking van 55 pagina's), de medewerkers van de gemeente moeten al deze informatie van 122 instellingen toetsen op volledigheid en juistheid en de RRKC moet deze informatie van beoordelen en verwerken in haar adviezen.

1. Beperk de omvang van de uitgangspuntennota en daarmee de omvang van de adviesaanvraag van de RRKC. Richt de aanvraag op een aantal duidelijke criteria die niet multi-interpretabel zijn. Zie ook de operationele aanbeveling (3) om een operationaliseringsslag aan te brengen na het vaststellen van de nota.
2. Breng een fasering aan in de aanvraagprocedure, passend bij de informatie die voor de RRKC van belang is om te komen tot een goed advies. Vraag instellingen bijvoorbeeld om in eerste instantie alleen een meerjarenplan en een begroting in te dienen. Vraag instellingen gericht om nadere informatie op basis van lacunes die zijn geconstateerd in de beoordeling van het meerjarenplan en de begroting en naar aanleiding van het gesprek, dit resulteert tevens in het vurig gewenste maatwerk. Vraag de noodzakelijke bijlagen, met het oog op rechtmatigheid (statuten, wisselschema's RVT, etc.), pas op wanneer de instelling als subsidiabel is aangemerkt. Het niet aanleveren van de gevraagde informatie vormt in dat geval een weigeringsgrond voor de subsidie, dit is vergelijkbaar met de fasering van aanbestedingen.
3. Benut de informatie die reeds in bezit is van de gemeente. Daartoe ligt het voor de hand om de accounthouder beter te benutten in een informatieve rol, waarbij de RRKC uitdrukkelijk verantwoordelijk blijft voor de inhoud van het advies. Betrek alle accounthouders op twee momenten: bij de start van het adviesproces (welke informatie heeft de gemeente die van belang kan zijn voor het adviesproces?) en bij feitelijke toetsing van het conceptadvies (staan er fouten, onjuistheden of inconsistenties in ten opzichte van eerder beleid?). Instellingen mogen verwachten dat alle kennis en informatie die reeds in bezit is van de gemeente wordt benut in het adviesproces van de RRKC. Op deze suggestie volgt soms de tegenwerping dat het zou zorgen voor een ongelijk speelveld, omdat nieuwe instellingen in het cultuurplan nog geen accounthouder hebben. Dit is echter een hardnekkig misverstand, omdat instellingen in het cultuurplan vrijwel altijd doorstromen vanuit een andere subsidieregeling en diens gevolge al in beeld zijn bij de afdeling Kunst & Cultuur en/of bij Rotterdam Festivals.

Gebruik de tijd die gewonnen wordt om de kwaliteit van het adviesproces te vergroten.

Het uitvoeren van bovengenoemde aanbevelingen leidt tot een aanzienlijke tijds winst op bepaalde onderdelen voor instellingen, gemeente en RRKC, waardoor de aandacht verlegd kan worden naar andere aspecten binnen het proces. Daardoor is het binnen de dwingende tijds kaders van het huidige cultuurplanproces (eerder beginnen kan niet, maar later eindigen ook niet) mogelijk om de kwaliteit van de adviezen te vergroten.

4. Breid het informatiegesprek van 20 minuten uit tot een volwaardig adviesgesprek met de commissie. Voor de hand ligt een combinatie van een mondelinge toelichting op de aanvraag door de instelling, gevolgd door een aantal verdiepende vragen van de commissie op basis van de aanvraag en de toelichting. Communiceer vooraf duidelijk over de opbouw en insteek van dit gesprek, zodat instellingen en commissie dezelfde verwachtingen hebben. Sommige instellingen ervaren dit gesprek als een sollicitatiegesprek, in een context van verdeling van schaarse middelen hoeft dat geen probleem te zijn indien dat vooraf duidelijk is gecommuniceerd. Overwogen kan worden instellingen uitdrukkelijk uit te nodigen om voor de toelichting te kiezen voor een artistieke vorm die past bij hun karakter en aanvraag.
5. Bouw ruimte in voor hoor- en wederhoor. Geef instellingen de mogelijkheid om schriftelijk te reageren op het conceptadvies, vóór vaststelling door de RRKC en verdeling van de middelen. Zie ter inspiratie het ambtelijke en bestuurlijke wederhoor bij rekenkameronderzoeken. Om een serieuze verwerking van de reacties mogelijk te maken ligt het voor de hand om de reacties te beperken in tijd (bijvoorbeeld 2 weken) en omvang (bijvoorbeeld maximaal 1A4), gericht op feitelijke onjuistheden, onvolledigheden en inconsistenties, maar breder dan de huidige toetsing op kwantitatieve fouten.

Onderzoek hoe het proces in te richten is op basis van gelijkwaardigheid, vertrouwen en intenties.

De coronatijd heeft de ontwikkeling van een systeem gericht op 'controle en zorgvuldigheid' richting 'autonomie en vertrouwen' in een stroomversnelling gebracht. Dat geldt niet alleen voor de steunmaatregelen voor het bedrijfsleven en de aansturing van medewerkers, maar ook voor de subsidieverdeling in de culturele sector: instellingen werden tot tevredenheid van alle betrokkenen niet afgerekend op de (niet langer haalbare) beloofde prestaties, maar op hun intenties. Er bleek opeens toch ruimte te zijn in dwingende verantwoordingsprocedures. De hoge transactiekosten van het huidige systeem (alle kosten die gemaakt worden bij het beoordelen van de cultuurplanaanvragen, zoals inzet van gemeenteambtenaren of de kosten van de RRKC) en de schijnzekerheid die dat systeem biedt (grotere controle leidt lang niet altijd tot een beter resultaat) rechtvaardigen een zoektocht richting een cultuurplanproces waarin de gemeente en instellingen meer op basis van gelijkwaardigheid en intenties met elkaar samenwerken.

6. Onderzoek de mogelijkheden om instellingen af te rekenen op intenties in plaats van prestaties. Van veel instellingen is het programma van de komende maand nog niet rond, laat staan dat ze een sluitende meerjarenbegroting kunnen overleggen. Laat instellingen dus bijvoorbeeld zelf hun prestaties formuleren waar ze na een jaar op afgerekend mogen worden.
7. Onderzoek of en hoe er gewerkt kan worden met instellings- en projectsubsidies. De instellingssubsidie kan dienen als basissubsidie voor artistiek inhoudelijke taak en projectsubsidie voor het inzetten op de politieke speerpunten. Instellingen hebben een eigen identiteit, visie en koers, die zich niet elke vier jaar radicaal laat bijsturen. De perceptie is dat, om onderdeel te zijn van het cultuurplan, de instellingen volledig moeten passen in de politieke koers van het dan actuele cultuurplan. Een terugkerende constatering is dat hoe beter je bent in het 'naar de nota toeschrijven' van je bestaande activiteiten, hoe meer bestaanszekerheid je hebt. Dat wordt door sommigen gezien als oneerlijk en pervers. Daarom is het goed om te onderzoeken of je zou kunnen werken met instellingssubsidies die een bepaalde bestaanszekerheid met zich meebrengen. *Wat overigens zeker geen recht op bestaan is en waarop*

ook kritisch geëvalueerd moet worden in een cultuurplanproces. Daarnaast zou je de politieke doelstellingen kunnen toewijzen in projectsubsidies waar instellingen zich op in kunnen schrijven.

Operationele aanbevelingen

De strategische aanbevelingen bevatten een aantal verbeterpunten die het huidige systeem aanzienlijk zullen opschudden. Maar ook binnen het huidige proces valt er op operationeel vlak nog voldoende te verbeteren. Dit 'laaghangende fruit' is laagdrempeliger in de toepassing en vormt een antwoord op de laatste deelvraag: *'Welke verbeteringen zijn er mogelijk binnen het huidige systeem?'*

Operationele aanbevelingen aan de gemeente

1. Gelijktrekken van formats en definities met andere fondsen en overheden. Instellingen geven aan dat bijvoorbeeld begrotingen bij elke aanvraag in een ander format moet worden aangeleverd, waardoor je feitelijk dezelfde begroting opnieuw moet opstellen. We raden aan om te zoeken naar een oplossing waarbij er meer eenduidigheid is tussen partijen in het land.
2. Maak een operationaliseringsslag na het vaststellen van de uitgangspuntennota. Rondom de uitgangspuntennota en de totstandkoming daarvan is veel tevredenheid. Er is vanuit de RRKC, maar ook vanuit de instellingen, behoefte aan een slag eroverheen die focus aanbrengt in de beoordeling. Deze taak ligt logischerwijs bij de gemeenteraad of het college.
3. Onderzoek de mogelijkheden om de bekostiging van huisvesting te scheiden van de cultuurplansubsidies. Het gaat hier om subsidie die direct weer wordt overgemaakt naar de gemeente, waardoor het zich op de verstrekte bedragen t.b.v. de activiteiten vertoeft.
4. Zorg voor een contactpersoon waar instellingen die minder ervaren zijn in het doen van een aanvraag terecht kunnen met vragen. Ook voorafgaand aan een eventuele aanvraag. Aangezien de rol van de accounthouders gewaardeerd wordt door de instellingen kan het een oplossing zijn om een groep accounthouders als helpdesk te laten fungeren voor aspirant aanvragers als ze interesse kenbaar maken.
5. Maak onderscheid tussen kleine, middel en grote aanvragen in wat er verwacht wordt voor het aanleveren van documenten, naar het voorbeeld van Fonds Podiumkunsten. Nu wordt er van kleine instellingen dezelfde informatie verlangd als van grote instellingen. Naast dat veel van deze informatie voor kleine instellingen vaak niet van toepassing is, worden deze door de commissies vaak niet gebruikt. Bij de strategische aanbevelingen doen we de suggestie om over de gehele linie met (in eerste instantie) slechts twee documenten te werken. Hier pleiten we voor het in ieder geval maken van onderscheid tussen de grootte van instellingen, waarbij het aangevraagde bedrag of de begroting kan dienen als categorisering.
6. Schrijf de nota's en aanvraagformulieren in begrijpelijke en heldere taal. Bij de gemeente Utrecht wordt na het ambtelijk opstellen van documenten een redactionele check gedaan op eenvoudig en eenduidig taalgebruik. Zo nodig worden formulieren ook getest bij instellingen voordat ze uitgezet worden.
7. Maak publieksgegevens van Rotterdam Festivals beschikbaar voor de RRKC. Advisering in het proces door accounthouders van Rotterdam Festivals ligt gevoelig omdat er zorgen zijn over het effect dat dit heeft op de onafhankelijkheid van het proces. Echter, veel informatie (in ieder geval publieksgegevens) die nodig is voor een kwalitatief goed advies is aanwezig bij Rotterdam Festivals. Het is een gemiste kans als daar geen gebruik van wordt gemaakt.

Operationele aanbevelingen aan de RRKC

8. Het begint met kwaliteit: geen tegenstrijdigheden en onjuistheden, zorgvuldig, met oog voor de ontwikkeling, consistent met eerdere adviezen en monitoringsgesprekken. We beseffen ons dat dit deels met tijdsdruk te maken heeft en met de kwaliteit van aanvragen.
9. Schuif monitoringsgesprekken naar achter om informatie daaruit beter te benutten in het adviesproces. Hiermee kan er efficiënter worden omgegaan met de tijd van commissieleden en RRKC en kan het monitoringsgesprek als eerste inventarisatie voor het volgende advies gebruikt worden.
10. Houd locatiebezoek van commissie bij en maak deze achteraf op verzoek inzichtelijk voor instellingen. We zien dat dit wel gebeurt in de praktijk, maar dat ze zich niet kenbaar maken naar instellingen en er wordt geen overzicht van bijgehouden door de RRKC.
11. Monitor de ontwikkeling van de instellingen op een continue basis gedurende de vier jaar. Vraag een aantal geselecteerde personen om (tegen vergoeding van kosten) activiteiten te volgen en daarover verslag te doen volgens een bepaald format.
12. Zorg voor een andere opdeling in disciplines. De RRKC is zoekende geweest naar een andere indeling, maar heeft de ideale vorm nog niet gevonden. Instellingen met een interdisciplinair karakter of cross-overs worden hierdoor niet op de meest optimale manier beoordeeld. Onze suggestie is om in ieder geval te werken met een pré advies van een andere commissie. Er zijn in andere steden andere modellen voor.
13. Breid de kwantitatieve toets uit met de mogelijkheid om te reageren op feitelijke onjuistheden (inclusief foutieve aannames). De positie van hoor en wederhoor in het proces moet in zijn geheel tegen het licht gehouden worden. Er moet een vorm gevonden worden waarbij instellingen kunnen reageren op feitelijke onjuistheden en aannames voordat de adviezen definitief zijn en gepubliceerd worden.
14. Vraag instellingen expliciet aan welke speerpunten van de gemeente ze wél en niet invulling kunnen geven. Maak ruimte voor een gelijkwaardig gesprek in plaats van wat voor instellingen voelt als het afvinken van een lijstje. Geen instelling zal 100 procent scoren op alle beoordelingscriteria. Onze perceptie is dat dit voor veel instellingen bij de aanvraag wél het doel is, waardoor het tonen van kwetsbaarheid, of 'waar kun je niet aan voldoen', wordt gezien als zwakte en reden voor afwijzing. Wanneer de instelling wordt uitgenodigd om focus aan te brengen krijg je een eerlijker en duidelijker beeld van waar de instelling op beoordeeld kan worden.

Operationele aanbeveling aan de sector, de RRKC en de gemeente

15. Blijf in gesprek met elkaar over verbetering van het systeem, met respect voor wederzijdse belangen. Blijf nieuwsgierig en probeer vooroordelen te vermijden. Presenteer je eigen waarden niet als absolute waarheid, maar durf het compromis te zoeken. In deze evaluatie is gebleken dat wat de sector, de RRKC en de afdeling kunst & cultuur met elkaar gemeen heeft in termen van ambitie en passie vele malen groter is dan wat hen scheidt, maar dat het goede gesprek te weinig wordt gevoerd.

BIJLAGE A. GESPREKSPARTNERS

	Naam organisatie	Namen gesprekspartners
1	RRKC	Rento Zoutman Jacob Groot Diana Chin-A-Fat
2	Jeugdtheater Hofplein	Caroline Pietermaat
3	Nederlands Fotomuseum	Birgit Donker
4	WORM	Janpier Brands
5	Epitome	Henca Maduro
6	CBK Rotterdam	Ove Lucas
7	Rotterdam Festivals	Franc Faaij
8	LantarenVenster	Pepijn Kuiper
9	Rotterdams Philharmonisch Orkest	George Wiegel
10	Melly	Sofía Hernández Chong Cuy Paul van Genip
11	Poetry International	Inez Boogaarts
12	Concert- en Congresgebouw De Doelen	Janneke Starink
13	Gemeente Rotterdam	Reinier Gerritsen
14	Dig it Up	Simone da Silva
15	HipHopHuis	Aruna Vermeulen
16	De Dépendance	Thijs Barendse
17	Xclusiv	Osman Batal
18	Arab Camera Festival	Rosh Abdelfatah
19	Gemeenteraad Rotterdam	Elene Walgenbach Jimmy Smet Co Engberts Tjalling Vonk

BIJLAGE B. ONDERZOEKSOPDRACHT

Tekst van de Gemeente Rotterdam uit de uitvraag, als basis gebruikt voor de onderzoeksvragen:

Daarnaast geven wij nog het volgende mee:

- De Uitgangspuntennota is mede tot stand gekomen op basis van het *Cultuurprofiel Rotterdam en Regio* uit oktober 2018. Daarvoor zijn met verschillende gremia gesprekken gevoerd. Hebben alle bij dit proces geraadpleegden zich (voldoende) betrokken en gehoord gevoeld? Voldoet de Uitgangspuntennota aan hun verwachtingen? Bevatte de Uitgangspuntennota voor hen voldoende aangrijpingspunten voor een cultuurplanaanvraag?
- In het verlengde van de Uitgangspuntennota is het besluit genomen tot instelling van een Rotterdamse Culture Basis (RCB). Daarin zijn meerjarig gesubsidieerde organisaties opgenomen die op grond van een aantal criteria geacht worden een sleutelpositie in te nemen in het Rotterdamse culturele ecosysteem. De RRKC heeft over deze organisaties een artistiek-inhoudelijke advies gegeven. Het subsidieniveau van de RCB-organisaties maakte geen onderdeel uit van het RRKC-advies.
- In 2020 zijn aan het cultuurplanbudget bedragen toegevoegd voor *fair pay*, de oplossing van knelpunten bij enkele culturele organisaties en vernieuwing van de programmering. De RRKC heeft over de besteding van de extra middelen een aanvullende adviesaanvraag gekregen van de gemeente en er gelijktijdig met het cultuurplanadvies in een aparte brief over geadviseerd.
- De RRKC heeft inmiddels een eigen interne procesevaluatie uitgevoerd onder de leden van de adviescommissies en van de Raad zelf. Aangezien de RRKC zelf betrokken is geweest bij alle fases van het cultuurplanproces, beschouwen we die evaluatie als een intern RRKC-document, dat geen onderdeel vormt van de voor deze opdracht beschikbare basisdocumenten maar een voorbereiding is van de RRKC op de gemeentelijke evaluatie van het cultuurplanproces.
- Over de fase van indiening vragen we aandacht voor zowel de ervaringen van betrokkenen met de inrichtingseisen, de wijze van indienen en de behandeling van de aanvragen in administratieve zin als voor de ervaringen van de RRKC met het indieningsproces en de door aanvragers ingediende informatie. Welke verbeterpunten zijn volgens RRKC en indieners mogelijk?
- De focuspunten voor het onderdeel 'Advisering door de RRKC' richt zich enerzijds op de perceptie van de indieners van cultuurplanaanvragen en anderzijds op de wijze waarop de RRKC zijn rol van adviseur heeft ingericht. Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen, zijn bijvoorbeeld: Hoe beoordelen betrokkenen het proces (efficiëntie, transparantie, effectiviteit)? Hoe heeft de RRKC de uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2017-2020 gehanteerd in de advisering en is dit in alle commissies eenduidig gebeurd? Hoe beoordelen betrokkenen het advies? Welke rol heeft het RRKC-advies gespeeld in het verdere besluitvormingsproces? Hebben de gebiedscommissies gelegenheid gekregen input te leveren? Hoe heeft de bijdrage van de gebiedscommissies een plaats gekregen in het advies van de RRKC? Hoe beoordelen de gebiedscommissies dat? Hebben de aanvragende organisaties naar hun mening voldoende gelegenheid gekregen (feitelijke) onjuistheden in het advies te (laten) corrigeren en hoe beoordelen zij de wijze waarop dit verwerkt is? Hoe hebben de RRKC en de commissie ZOCS de technische sessie over het RRKC-advies ervaren?
- In de adviesaanvraag aan de RRKC heeft het college de RRKC gevraagd analyses op te nemen van de manier waarop de aanvragers invulling geven aan de drie speerpunten van het beleid (inclusiviteit, innovatie en interconnectiviteit). Hoe is de RRKC omgegaan met dit onderdeel van de adviesaanvraag? Hoe percipiëren de betrokkenen het advies op dit punt?
- Voor wat betreft het verdelingsvoorstel is de vraag in het bijzonder of het advies van de RRKC voor het college daarvoor een voldoende basis bood. Heeft de RRKC zich bij zijn advisering aan de procesafspraken en kaders van de adviesaanvraag gehouden? In welke opzichten wel of niet? Hoe beoordelen de betrokkenen de

constatering dat het advies beroep doet op bedragen buiten het Cultuurplan? Hoe beoordelen betrokkenen het feit dat het advies van de RRKC buiten de financiële kaders ging die waren meegegeven? Hoe zien de betrokkenen het verdelingsvoorstel van het college in relatie tot het advies van de RRKC? Heeft het college voldoende duidelijk gemaakt op welke gronden en met welke argumenten van het RRKC-advies is afgeweken? Daarnaast zouden we inzicht willen krijgen in het oordeel van de betrokkenen bij deze fase van het proces. Hebben zij zich voldoende gehoord gevoeld, voldoen de kaders en werkwijze in deze fase en de uitkomsten ervan aan hun verwachtingen?

Ten slotte zijn er enkele algemene vragen die in de evaluatie aan de orde dienen te komen:

- Sluiten de cultuurplanprocessen voor de periode 2021-2024 van het Rijk en aan het Rijk gerelateerde fondsen aan bij de Rotterdamse werkwijze?
- Hoe moet de relatie met het Rijk, de Raad voor Cultuur en de aan het Rijk gerelateerde fondsen in relatie tot het cultuurplanproces beoordeeld worden?
- Hoe verhoudt het cultuurplanproces in Rotterdam zich tot dat in andere grote steden, met name Amsterdam, Den Haag en Utrecht?
- Is de Rotterdamse werkwijze in vergelijking met de werkwijze elders in Nederland efficiënt en effectief?

BIJLAGE C. ENQUÊTERESULTATEN

Resultaten van de vragenlijst, zonder de reacties op de open vragen.

V1: Welke van onderstaande stellingen is op u van toepassing?

ANTWOORDKEUZEN	REACTIES	
	82.19%	60
Mijn organisatie was in voorgaande periodes ook al onderdeel van het Cultuurplan		
	16.44%	12
In 2021-2024 is de aanvraag van mijn organisatie voor het Cultuurplan voor de eerste keer goedgekeurd		
	1.37%	1
De aanvraag van mijn organisatie voor 2021-2024 is afgewezen		
	0.00%	0
Mijn organisatie heeft geen aanvraag ingediend voor 2021-2024 (u mag deze enquête sluiten)		
TOTAAL		73

V2: Met welk resultaat is de aanvraag voor de periode 2021-2024 beoordeeld?

ANTWOORDKEUZEN	REACTIES	
Deze is niet gehonoreerd	4.11%	3
Het gevraagde bedrag is toegekend	20.55%	15
Een lager bedrag dan aangevraagd is toegekend	61.64%	45
Een hoger bedrag dan aangevraagd is toegekend	13.70%	10
TOTAAL		73

V3: Geef voor de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens bent

	HELEMAAL MEE EENS	MEE EENS	NEUTRAAL	MEE ONEENS	HELEMAAL MEE ONEENS	N.V.T.	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
Ik heb mij bij dit proces betrokken gevoeld	6.56% 4	27.87% 17	24.59% 15	16.39% 10	16.39% 10	8.20% 5	61	2.91
Ik herken mijn inbreng in de uiteindelijke uitgangspuntennota	0.00% 0	23.33% 14	31.67% 19	10.00% 6	15.00% 9	20.00% 12	60	2.79
De uitgangspuntennota bevatte voor mij voldoende aangrijpingspunten voor het doen van een cultuurplanaanvraag	11.48% 7	62.30% 38	16.39% 10	8.20% 5	0.00% 0	1.64% 1	61	3.78

V5: Geef voor de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens bent

	HELEMAAL MEE EENS	MEE EENS	NEUTRAAL	MEE ONEENS	HELEMAAL MEE ONEENS	N.V.T.	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
We konden alle voor ons relevante informatie kwijt in de aanvraag	4.92% 3	52.46% 32	14.75% 9	21.31% 13	6.56% 4	0.00% 0	61	3.28
De omvang van de aanvraag zou korter moeten	6.56% 4	22.95% 14	32.79% 20	26.23% 16	11.48% 7	0.00% 0	61	2.87
De handleiding heeft geholpen bij de indiening	1.64% 1	70.49% 43	21.31% 13	6.56% 4	0.00% 0	0.00% 0	61	3.67
De informatiebijeenkomst heeft geholpen bij de indiening	3.28% 2	39.34% 24	34.43% 21	11.48% 7	1.64% 1	9.84% 6	61	3.35
Het indieningssysteem was eenvoudig te gebruiken	4.92% 3	40.98% 25	32.79% 20	14.75% 9	4.92% 3	1.64% 1	61	3.27
De formulieren waren gebruiksvriendelijk en toegankelijk	1.64% 1	27.87% 17	29.51% 18	29.51% 18	11.48% 7	0.00% 0	61	2.79
Het was duidelijk wat er van de instellingen verwacht werd met betrekking tot 'Fair Pay'	1.64% 1	36.07% 22	18.03% 11	34.43% 21	9.84% 6	0.00% 0	61	2.85

V8: Geef voor de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens bent.

	HELEMAAL MEE EENS	MEE EENS	NEUTRAAL	MEE ONEENS	HELEMAAL MEE ONEENS	N.V.T.	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
De werkwijze van de RRKC was bekend en duidelijk	10.00% 6	53.33% 32	11.67% 7	11.67% 7	13.33% 8	0.00% 0	60	3.35
Ik was op de hoogte van de plekken waar ik mij zou kunnen informeren over de werkwijze van de RRKC	8.33% 5	58.33% 35	16.67% 10	6.67% 4	10.00% 6	0.00% 0	60	3.48
Het gemeentelijk beleid komt terug in de advisering	3.33% 2	51.67% 31	25.00% 15	8.33% 5	10.00% 6	1.67% 1	60	3.31
De uitgangspuntennota komt terug in de advisering	1.67% 1	58.33% 35	20.00% 12	15.00% 9	5.00% 3	0.00% 0	60	3.37
Uit de advisering van de RRKC blijkt onafhankelijkheid	3.33% 2	40.00% 24	21.67% 13	10.00% 6	25.00% 15	0.00% 0	60	2.87
Ik heb voldoende mogelijkheid gehad om te reageren op het advies van de RRKC	3.33% 2	11.67% 7	16.67% 10	18.33% 11	46.67% 28	3.33% 2	60	2.03

V10: Geef voor de volgende stellingen aan in hoeverre u het ermee eens bent

	HELEMAAL MEE EENS	MEE EENS	NEUTRAAL	MEE ONEENS	HELEMAAL MEE ONEENS	N.V.T.	TOTAAL	GEWOGEN GEMIDDELDE
Ik weet welke rollen het college en de gemeenteraad spelen in de besluitvorming	15.52% 9	67.24% 39	15.52% 9	1.72% 1	0.00% 0	0.00% 0	58	3.97
Het besluitvormingsproces door gemeenteraad en college is transparant verlopen	0.00% 0	39.66% 23	36.21% 21	20.69% 12	3.45% 2	0.00% 0	58	3.12
Het is mij duidelijk op welke gronden de gemeenteraad/het college is afgeweken van het advies van de RRKC	5.17% 3	41.38% 24	20.69% 12	17.24% 10	13.79% 8	1.72% 1	58	3.07

V14: Hoe kijkt u in algemene zin terug op het afgelopen cultuurplanproces? (let op: hier wordt dus niet gevraagd naar de tevredenheid over de uitkomst)

ANTWOORDKEUZEN	GEMIDDELD AANTAL	TOTAALAANTAL	REACTIES
	47	2,705	57
Totaal aantal respondenten: 57			