

## KRITISCHE BLIK OP HET COLLEGEBSLUIT TOT OPHEFFING VAN DE RRKC EN HET RAPPORT VAN RIJNCONSULT

### Het collegebesluit

Het college baseert zijn besluit tot opheffing van de RRKC op de bevindingen van Rijnconsult, en kiest vervolgens uit de zes scenario's die het bureau presenteert voor het *Diaspora & Cultuurplan pop-up- scenario*; er aan voorbijgaand dat het bureau dit scenario met een paar regels afdoet en helemaal geen voorkeur uitspreekt voor *Diaspora & Cultuurplan pop-up*. Men had evengoed voor het scenario van de *onafhankelijke adviesraad naar Amsterdams model* kunnen gaan.

Evenals Rijnconsult gaat het college in zijn motivatie voornamelijk op de relationele tour, de eigen rol daarbij zorgvuldig buiten beschouwing latend. De motivering berust op 3 pijlers:

1. **“Positie”**. Hierbij wordt gerefereerd aan het onheldere speelveld, het ontbreken van afspraken over de “manoeuvrerruimte” etc. Het college gaat er aan voorbij dat hij zelf die ruimte bepaalt en derhalve verantwoordelijk is voor de onhelderheid. Over de oorzaken van de onhelderheid spreekt het college zich niet uit, maar in dit verband vraagt zelfs Rijnconsult zich af of de RRKC wel “enige positie wordt gegund!”
2. Het **“systemisch handelen** van de RRKC” waardoor “relaties telkens worden beschadigd”. Hier wreekt zich het eenzijdige en tendentieuze karakter van het rapport waardoor het college in de gelegenheid is om met een beroep op de verstoorde verhoudingen het kind met het badwater weg te kieperen.
3. De **“mix van werkzaamheden”** zou door de combinatie van cultuurplan en overige advisering ingewikkeld zijn. In feite is die mix een groot voordeel omdat de expertise van RRKC-medewerkers voor beide taken inzetbaar is. Het uitbesteden van de cultuurplanadvisering zal inderdaad leiden tot *diaspora*, hogere kosten en meer onvrede over de kwaliteit.

Buiten het rapport voert het college nog als argumenten aan dat de sector zodanig geprofessionaliseerd is dat goede adviezen en ideeën als vanzelf het college bereiken en voorts dat andere steden ook voor ad hoc advisering kiezen. Probleem is natuurlijk niet dat er geen ideeën zijn, of dat adviestaken niet kunnen worden uitbesteed, het gaat er om dat in het voorkeursscenario

slechts één instantie die adviezen weegt, selecteert, overneemt, verwerpt, en de condities bepaalt voor de *diaspora*. Diezelfde instantie bepaalt wat er in de openbaarheid wordt gebracht en welke informatie de gemeenteraad bereikt. Het gaat derhalve om macht en tegenmacht.

De waarde van een onafhankelijke kunstraad ten opzichte van het college is erin gelegen dat de gemeente zelf de mogelijkheid van een tegengeluid organiseert in plaats van op afroep advies in te winnen. Onafhankelijke kunstraden zowel op landelijk niveau als in de grote steden geven uitdrukking aan de gedachte dat de politiek op afstand moet blijven van de kunsten. Tot nu toe is dat een vaste waarde in onze democratische bestuurscultuur gebleken. Met het collegebesluit wordt die waarde om zeep geholpen.

In het *Diaspora & Cultuurplan pop-up- scenario* komen alle aansturingslijnen naar de sector samen bij de afdeling Cultuur die het veld zonder tegenspraak kan beheersen. De struggle van de RRKC leert wat ons dan te wachten staat; maar zonder frictie en irritatie natuurlijk. In die zin is het *Diaspora & Cultuurplan pop-up-scenario* waar het college nu voor heeft gekozen het perfecte *Verdeel-en-heers-scenario*.

Het college meent met dit besluit de op 16 dec 2021 door de gemeenteraad aangenomen motie te hebben afgedaan. Dat is natuurlijk niet het geval. De gemeenteraad geeft met die motie te kennen wel degelijk behoefte te hebben aan een onafhankelijk adviesorgaan voor de gemeenteraad. Dat geeft mogelijk frictie met het college, maar dat hoort bij een duaal bestel. Er zal opnieuw moeten worden gekeken naar de inrichting van de adviesfunctie. Uitvoering van de motie door aanpassing van de verordening, zodanig dat de RRKC zich rechtstreeks tot de gemeenteraad kan richten, biedt daarvoor een solide kader.

## **Het rapport**

Het rapport staat bovenal in het teken van de problematische relatie tussen RRKC en gemeente, waaraan vooral het RRKC debet zou zijn. Het rapport wemelt van persoonlijk getinte observaties over het “gedrag” van de RRKC, maar komt niet toe aan een analyse van de RRKC als instituut binnen de context van gemeente en veld.

De onderzoekers berichten uitvoerig over de moeizame totstandkoming van het onderzoek om de lezer al vast een beeld te geven van het functioneren van de RRKC. De RRKC krijgt er stevig van langs en wordt zelfs beschuldigd van

obstructie en van ongepaste druk op de onderzoekers. Op enig moment dreigden onderzoekers het bijltje er zelfs bij neer te gooien, zo lezen we.

De vraag is natuurlijk of onder deze omstandigheden een objectieve evaluatie nog mogelijk is, temeer daar de manier waarop het onderzoek is aangevlogen evenzeer discutabel is: De RRKC had zich verzet tegen de keuze voor Rijnconsult omdat zij het onderzoek naar het cultuurplanproces hadden uitgevoerd, alsmede tegen de opdrachtgeversrol voor de afdeling Cultuur. Er is in de loop van het traject geschoven met de opdrachtgeversrol, maar uit het verhaal valt op te maken dat die rol defacto bij de afdeling Cultuur bleef. Het functioneren van de afdeling blijft in het onderzoek dan ook buiten schot. Dat is problematisch, te meer daar het functioneren van de afdeling nadrukkelijk in de vraagstelling was betrokken.

De condities voor het onderzoek waren derhalve niet optimaal en dat resulteerde niet alleen in een moeizaam onderzoekstraject, maar ook in een eindresultaat dat een eenzijdig beeld geeft van de verhouding tussen gemeente en RRKC, en de indruk wekt dat onderzoekers geen afstand hebben kunnen houden tot de opdrachtgever.

Halverwege het rapport vatten de onderzoekers de beantwoording van de onderzoeksvragen aan, maar in feite gaat de litanie van persoonlijk getinte observaties over gedragingen door. Onderzoekers merken enkele keren op dat hun methodiek “de feiten wil overstijgen”. Dat klinkt al vrij ominous, maar wordt ook niet waargemaakt. Het betoog blijft hangen bij observaties over het handelen van betrokken personen, maar komt vrijwel niet tot een analyse van de condities waarbinnen zij moeten opereren. In vrijwel alle alinea’s klinkt door dat de spanning tussen gemeente en RRKC te wijten is aan wat genoemd wordt het “systemisch gedrag” van de RRKC. Dat is uiteindelijk ook het enige punt in de evaluatie dat op de zeef blijft hangen.

Het college grijpt vooral dit punt aan om de RRKC op te heffen; een conclusie die Rijnconsult overigens niet trekt. Het rapport besluit met een summiere beschrijving van zes scenario’s, zonder weging en dus zonder een voorkeur uit te spreken.

Mogelijk is de conclusie gerechtvaardigd dat de verhouding tussen RRKC en de gemeente zodanig beschadigd is dat we niet op de zelfde voet verder kunnen, maar dit kan geen reden zijn om de RRKC dan maar op te heffen.

## De feiten

Een belangrijk feitenrelaas voor de beoordeling van de relatie tussen gemeente en RRKC betreft de gang van zaken rond de RCB. De lezing die onderzoekers geven is helaas onjuist. Het rapport vermeldt ten onrechte dat de RRKC geweigerd zou hebben te adviseren over de invoering van een *basisinfrastructuur*. Dat wilde de RRKC juist heel graag, maar de gemeente had klaarblijkelijk geen behoefte aan zo'n advies en besloot zondermeer tot invoering over te gaan. Vervolgens is de RRKC wél gevraagd om in zeer korte tijd aan te geven welke instellingen van die RCB deel zouden moeten uitmaken. De RRKC voelde zich niet serieus genomen, heeft daarvoor bedankt, en heeft zich vervolgens alsnog met een advies over de RCB rechtstreeks tot de gemeenteraad gericht.

Dat advies arriveerde op het moment dat de voorjaarsnota in de raadscommissie ZOCS werd behandeld en daarmee werd, zoals terecht door onderzoekers wordt geconstateerd, de wethouder in verlegenheid gebracht. Bovendien strookte het benaderen van de gemeenteraad niet met de strekking van de verordening die bepaalt dat de RRKC uitsluitend het college adviseert.

Dit incident heeft de relatie gemeente-RRKC waarschijnlijk duurzaam bedorven, maar illustreert ook de voortdurende spagaat waarin de RRKC zich bevindt; enerzijds een van het college afhankelijke adviesinstantie in een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, maar anderzijds met het profiel van een onafhankelijk adviesorgaan dat bij gelegenheid ook adviezen kan geven waar het college niet op zit te wachten

## De impact

De feitelijke evaluatie beperkt zich tot drie onderzoeksvragen. De enige onderzoeksvraag die geen betrekking heeft op het relationele aspect betreft die van *de impact op de sector*. Daarnaar is onderzoek gedaan door interviews te houden met instellingen.

Daaraan vooraf gaat een betoog over de vraag of de RRKC een beleidsorgaan is of een adviesorgaan. Terecht wordt geconstateerd dat alleen het laatste het geval is. In dat licht bezien is de onderzoeksvraag merkwaardig, want de rol van adviesorgaan impliceert dat er slechts van impact op de sector sprake kan zijn voor zover de gemeente, zijnde het beleidsorgaan, die adviezen overneemt en implementeert. Zo beschouwd is het niet vreemd dat instellingen veelal

onbekend zijn met adviezen die hen niet rechtstreeks regarder, temeer daar adviezen niet onmiddellijk openbaar zijn, maar pas nadat de gemeente daartoe heeft besloten.

Onderzoekers constateren dat de RRKC onvoldoende uit de verf komt als vertegenwoordiger van de sector. De vraag is echter of die rol past bij een onafhankelijk gemeentelijk adviesorgaan; eerder lijkt enige distantie geboden. Het profiel van de RRKC is overigens niet altijd helder: De instellingen zijn blijken het onderzoek positief over de actie van de RRKC om tot een *inclusieve sector* te komen. Daarbij blijft evenwel onvermeld dat de RRKC niet alleen heeft geadviseerd, maar ook daadwerkelijk in de sector heeft geïntervenieerd. Die actie had kennelijk wel *impact*, maar past weer minder bij de adviesrol.

Voor veel instellingen is de kwaliteit van de instellingsadviezen die door de RRKC zijn uitgebracht in het kader van het cultuurplan 2021/2024 de steen des aanstoots. Door Rijnconsult was er al in de procesevaluatie op gewezen dat het ontbreken van een goede terugkoppelingsmogelijkheid op de conceptadviezen daarin een belangrijke rol speelde. In het onderhavige onderzoek komt die kritiek weer op tafel, maar blijft onderbelicht dat deze beperking vooraf in het proces was ingebakken, en ingegeven door de korte tijdspanne waarin de RRKC de klus diende te klaren. De gemeente was als opdrachtgever bepalend voor de inrichting van het proces en is dus primair verantwoordelijk voor deze weffout. De onvrede bij instellingen over de kwaliteit van de adviezen was dus te voorzien, hetgeen de vraag oproept waarom de RRKC de klus onder deze voorwaarden is aangegaan.

## **De onafhankelijkheid**

Onderzoekers stellen vast dat de RRKC telkens bezig is om zijn positie ten opzichte van de gemeente te “bevechten”, en daarbij “nogal eens op de verkeerde knopjes drukt”, en de “opdrachtgever irriteert”. Het moge juist zijn dat er spanning op de relatie ligt, maar de onderzoekers stellen de oorzaak: n.l. de problematiek van een *gemeentelijk adviesbureau* in combinatie met die van een *onafhankelijk adviesorgaan*, niet in vraag.

De oorzaak van vrijwel al het gesteggel is echter op dit probleem terug te voeren. De gemeente, in casu de afdeling Cultuur behandelt de RRKC als opdrachtnemer waaraan naar behoefte advies kan worden gevraagd, die vervolgens bij de afdeling moet worden ingeleverd. Het college beslist of en

wanneer adviezen naar buiten worden gebracht; meestal nadat een besluit is genomen waardoor openbare discussie pas achteraf mogelijk is. Dit geldt dus ook voor adviezen die de RRKC op eigen initiatief uitbrengt. Die adviezen zijn in beginsel niet openbaar, waardoor de manoeuvreerruimte voor de RRKC beperkt wordt.

Deze handelwijze vloeit voort uit de verordening waarin is vastgelegd dat de RRKC het adviesorgaan is van het college en dus geen toegang heeft tot de gemeenteraad. Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente strak aan deze bepaling vasthoudt en weinig ruimte laat voor eigen initiatief. Een ander recent voorbeeld, is de “irritatie” bij de afdeling Cultuur over het optreden van RRKC-medewerkers in de commissie ZOCS n.a.v. het door de RRKC uitgebrachte museumadvies.

Kortom, binnen de huidige condities is het voor de RRKC bijzonder moeilijk om als onafhankelijk adviesorgaan te opereren. De onmogelijkheid om zelfstandig adviezen naar buiten te brengen is daarbij cruciaal. De oplossing ligt voor de hand: maak van de RRKC het onafhankelijk adviesorgaan voor de gemeenteraad. Daarmee is onmiddellijke openbaarheid gegarandeerd, en kan de gemeenteraad het college tegenspel bieden zoals dat hoort in een dualistisch bestel.

Op 16 dec 2021 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college expliciet wordt gevraagd om het mandaat van de RRKC uit te breiden naar dat van adviesorgaan van de gemeenteraad. De vraag is waarom die motie niet wordt uitgevoerd. Ook Rijnconsult refereert aan deze motie in één van de scenario's en wel in positieve zin, wijzend op het voorbeeld van de Amsterdamse kunstraad, maar verzuimt de bal in het doel te schieten.