



Gemeente Rotterdam

Uit de groef

*Evaluatie van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur
Gemeente Rotterdam*

*Eindrapportage
22 februari 2022*

*Erwin van de Pol
Dio Simmelink*

rījnconsult

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	6
Onderzoeksaanpak	7
2. ALGEMENE BEVINDINGEN	10
Uit de groef	10
De gang van zaken in de aanloop	10
Positionering	11
Systemisch handelen	12
Beleid	13
Type werkzaamheden	13
Onafhankelijkheid	14
3. ONDERZOEKSVRAGEN	15
4. SCENARIO'S	22
5. TOT SLOT	26

SAMENVATTING

De Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) is het officiële adviesorgaan voor Kunst en Cultuur van de Gemeente Rotterdam. De RRKC wordt periodiek elke vier jaar geëvalueerd. Rijnconsult heeft de opdracht gekregen om te evalueren hoe de raad invulling geeft aan zijn doelstellingen, te weten het bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid en de versterking van de culturele sector in de gemeente Rotterdam.

Met dit onderzoek proberen wij de feitelijkheid te overstijgen en het speelveld in zijn geheel te bevatten. Hiermee doen we een poging recht te doen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen, maar daarbij niet dezelfde conclusies uit eerdere evaluaties te herhalen.

Algemene bevindingen

Wij zijn organisatieadviseurs en doen organisatieonderzoek vanuit het perspectief van het systeem waarin de organisatie functioneert. Wij hebben een paar bevindingen daarover opgetekend, respectievelijk over de gang van zaken in de aanloop naar het onderzoek, de positionering van de RRKC, het systemisch handelen van de RRKC, over de term 'beleid', over het type werkzaamheden van de RRKC en over haar onafhankelijkheid.

De RRKC is qua positionering niet te benijden. Voor wat betreft de cyclus rond het Cultuurplan is de positie van de RRKC duidelijk. Maar verder bevindt de RRKC zich in een mistig speelveld. Dit betekent dat de RRKC telkens zelf haar status, haar prestige en de reikwijdte van haar invloed moet bepalen, afkaderen en soms zelfs bevechten.

Door dat laatste, het bevechten, lijkt een systemisch handelen in de cultuur en werkwijze van de RRKC te zijn geslopen dat erop gericht is om ertoe te blijven doen. Dat kenmerkt zich door een vastbesloten wil en koers en handelen om iets te willen betekenen voor de Rotterdamse cultuurwereld. Maar door de wijze van handelen raken relaties beschadigd en is de RRKC meer en meer op een eiland komen te staan. Dit handelen en de reacties daarop versterken elkaar negatief. De bevindingen uit deze rapportage zijn erop gericht om de RRKC uit deze groef te trekken.

De RRKC heeft, althans organisatiekundig, een ingewikkelde mix van de twee belangrijkste werkzaamheden. De totstandkoming van het Cultuurplan vergt andere competenties dan het doen uitbrengen van adviezen. Het is lastig deze tegenstellingen in type werkzaamheden in één organisatie samen te brengen, al helemaal in een kleine organisatie als de RRKC.

Onderzoeksvragen

Het doelmatig en doeltreffend functioneren van de RRKC: hebben de adviezen van de RRKC bijgedragen aan het cultuurbeleid en de versterking van de culturele sector? Zo ja/nee, hoe komt dat?

In de eigen effectmetingen zijn de reacties op logboekachtig wijze minutieus bijgehouden. Er is veel energie gestoken in het rubriceren van die reacties en uit deze effectmetingen doemt op dat een en ander niet onopgemerkt is gebleven. Maar de vraag is, hoe zaken landen in het speelveld. Want bij de beantwoording van deze vraag door ons uitgezet bij de spelers in de Rotterdamse culturele sector, komt een ander beeld naar voren.

Het advies *De stad is meervoud Oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector* springt eruit als een onderscheidend advies dat er wezenlijk toe doet, maar de corona notitie wordt beoordeeld als plichtmatig en weinig toevoegend. Of zelfs bevreemdend, aangezien de gemeente al zelf initiatief in deze had ondernomen. Overige adviezen zijn in de culturele sector vaak onbekend, ook niet bij navraag. Dit is een fundamenteel ander beeld dan dat bij de RRKC zelf leeft.

Daarnaast hoeft het allemaal niet op papier voor het werkveld. Het gaat om de impact. En om invloed vanuit een bepaalde, door partijen geaccepteerde positie.

De taakopvatting van de RRKC en de wijze waarop deze zijn adviesrol vervult (houdt de RRKC zich aan de procesafspraken en de adviesaanvragen)

Wij hebben geen aanwijzingen dat de RRKC zich niet houdt aan de procesafspraken en de adviesaanvragen. De RRKC zoekt wel de grenzen op als het gaat om hun relatie met de gemeenteraad en lijkt daarbij hun opdrachtgever (het college) eerder te hinderen dan te helpen.

De relatie van de RRKC met het gemeentebestuur, de afdeling cultuur en de sector.

De relatie met de portefeuillehouder kent een aantal aspecten. De voorzitter van de RRKC heeft direct toegang tot de wethouder en maakte (er is nu een wisseling van de wacht) daar ook volop gebruik van. De wethouder is echter meerdere malen ontstemd geweest over het handelen van de RRKC.

De relatie met de gemeenteraad is anders van karakter. Een vertegenwoordiging van de raad heeft helder aangegeven zeer content te zijn met de bijdragen van de RRKC, zowel op individueel niveau als coach in het voor hen weerbarstige veld, als voor de raad als orgaan.

In de relatie met de afdeling Cultuur is vanuit het perspectief van de inhoudelijke kant het woord *beleidsconcurrentie* meerdere malen gevallen in de gesprekken. Wat is aan de afdeling Cultuur, wat aan de RRKC? En is er tussen die twee een constructief en vruchtbaar lijntje om een geslaagde professionele samenwerking te realiseren? Ja, er is een lijntje, maar die lijn is te dun onderhand. Deze slechte relatie werkt belemmerend.

Op persoonlijk niveau zijn de relaties met de cultuursector prima. De RRKC is vanuit historisch perspectief een stuk van het cultureel geheugen van de stad. Ze zijn altijd bereikbaar voor advies en de cultuursector vindt het plezierig dat er een instelling is die onafhankelijk kan adviseren. Echter, de slechte verhouding met de gemeente wordt ook in de sector gevoeld. De sector mist ook visie, mist het besef van hoe instellingen zich tot elkaar en de stad verhouden. Er is een roep om continuïteit, betrokkenheid, historisch perspectief en natuurlijk overwicht bij de advisering. Ook dat missen ze bij de RRKC.

De wijze waarop de RRKC – alsmede de Afdeling Cultuur - uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie; zijn er stappen gezet de raad relevant en slagvaardig te maken die passen bij de uitdagingen van deze tijd

De ontwikkeling van de RRKC is een zichzelf repeterende plaat met telkens scherpe analyses en goede intenties richting de toekomst. In de praktijk valt men echter telkens weer in dezelfde groef. Het is naar onze mening zinloos om weer een herhaling van zetten te doen.

Scenario's

Ook is in de opdrachtformulering verzocht 'een analyse te maken van de efficiëntie en effectiviteit van een organisatiemodel als het door Rotterdam gehanteerde in relatie tot modellen in andere gemeenten, bij het Rijk'. Deze behoefte hebben wij beantwoord door vijf scenario's te schetsen die ten doel hebben om het gesprek over de toekomst te voeden met inspiratie en ideeën. Het zijn geen uitgewerkte businesscases, maar (delen van) een oplossing die moet leiden tot een versterking van de culturele sector in Rotterdam.

1. INLEIDING

De Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC) is het officiële adviesorgaan voor Kunst en Cultuur van de Gemeente Rotterdam. Met de oprichting van de RRKC in 2005 heeft Rotterdam gekozen voor een adviesraad op het gebied van kunst en cultuur die de bedoeling heeft ongebonden, maar wel met sensitiviteit voor de sociale, economische en bestuurlijke dynamiek van de stad, adviezen aan het college van Burgemeester en Wethouders uit te brengen. De raad heeft de mogelijkheid te adviseren over beleidsonderwerpen, individuele instellingen en thema's die leven in de samenleving. Dat heeft de raad de afgelopen periode bijvoorbeeld gedaan rondom inclusiviteit in de sector, de renovatie van museum Boijmans Van Beuningen en het thema corona en cultuur.

De raad heeft als doel om, door middel van gevraagde en ongevraagde advisering aan het college,

1. bij te dragen aan de voorbereiding en uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Rotterdam;
2. bij te dragen aan de verdere versterking van de culturele sector en aan de ontwikkeling van het gemeentelijk cultuurbeleid in relatie tot de overige beleidsterreinen van de gemeente.

Daarnaast adviseert de RRKC elke vier jaar over de verdeling van subsidies middels een daarvoor ingerichte procedure voor het Cultuurplan. Dit proces hebben wij recent mogen evalueren in het rapport *Mikado. Evaluatie Cultuurplanproces 2011-2024*. Deze rapportage veronderstellen wij als bekend.

De werkzaamheden verricht de RRKC met twaalf leden in de raad, inclusief de directeur en een adviseur uit de gemeente Antwerpen. Voor het Cultuurplanproces zijn er verschillende commissies ingericht. De Raad wordt in zijn functioneren ondersteund door de Rotterdamse Kunststichting. Dit bureau doet de voorbereiding en verwerking van alle activiteiten van de RRKC en voert die uit in afstemming met de voorzitter en de raadsleden van de RRKC.

In de Uitvoeringsregeling RRKC (art. 8) is bepaald dat de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur elke vier jaar periodiek wordt geëvalueerd. Rijnconsult heeft de opdracht gekregen om te evalueren hoe de RRKC invulling geeft aan haar doelstellingen door een antwoord te formuleren op deze onderzoeksthema's:

1. Het doelmatig en doeltreffend functioneren van de RRKC: hebben de adviezen in de periode 2017-2020 van de RRKC bijgedragen aan het cultuurbeleid en de versterking van de culturele sector? Zo ja/nee, hoe komt dat?
2. De taakopvatting van de RRKC en de wijze waarop deze zijn adviesrol vervult (houdt de RRKC zich aan de procesafspraken en de adviesaanvragen);
3. De relatie tussen de RRKC en het gemeentebestuur;
4. De relatie tussen de RRKC de afdeling Cultuur;
5. De relatie tussen de RRKC en de cultuursector;
6. De kwaliteit van de adviezen van de RRKC zoals die door gemeentebestuur, gemeenteraad en cultuursector ervaren wordt en de mate waarin de adviezen hun beslag krijgen in beleid of uitvoering;
7. De wijze waarop de RRKC – alsmede de Afdeling Cultuur - uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie; zijn er stappen gezet de raad relevant en slagvaardig te maken die passen bij de uitdagingen van deze tijd.

Onderzoeksaanpak

De gemeente Rotterdam heeft gevraagd om een deels waarderende, deels beschouwende rapportage en tevens om een reflectie op het krachtenveld waarin de Raad functioneert. Hiervoor hebben we relevante partijen gesproken vanuit het gemeentebestuur, de afdeling cultuur en de cultuursector en we hebben de beschikking gehad over een groot aantal documenten. Waaronder, maar niet beperkt tot, de evaluatie van de RRKC door Thomas van Dalen in 2014, de interne evaluatie van de RRKC uit 2021, de evaluatie van het Cultuurplanproces door ons Rijnconsult uit 2021 en de adviezen die de afgelopen periode zijn uitgebracht.

We hebben deze evaluatie in grofweg vijf stappen uitgevoerd: 1. Onderzoeksvorbereiding; 2. Documentstudie; 3. In gesprek met de RRKC; 4. In gesprek met het speelveld; 5. Analyse en rapportage. Hieronder lichten we kort de stappen toe.

1. *Onderzoeksvorbereiding*: Er is een begrippenkader opgesteld en een operationalisatie gemaakt van de onderzoeksvragen. Deze zijn voorgelegd aan de opdrachtgever en de RRKC.
2. *Documentstudie*: Het gaat hierbij voornamelijk om eerdere evaluaties, raadsverslagen en uitgebrachte adviezen.
3. *In gesprek met de RRKC*: Aanvullend op de door de RRKC zelf uitgevoerde interne evaluatie zijn we met raadsleden in gesprek gegaan over de onderzoeksthema's. Dit deden we onder andere door hun eigen interne evaluatie en de eerdere externe evaluatie door Thomas van Dalen te bespreken.
4. *In gesprek met het speelveld*: De zeven onderzoeksvragen nodigen uit om met het speelveld in gesprek te gaan over enerzijds de doeltreffendheid en doelmatigheid van de RRKC, maar anderzijds ook om de relatie met het speelveld nader onder de loep te nemen. Deze gesprekken hebben wij gevoerd met afvaardigingen van de drie meest relevante partijen, namelijk:
 - o Het gemeentebestuur: de wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme, Said Kasmi (tweemaal)
 - o De afdeling Cultuur van de Gemeente Rotterdam
 - o De kunst- en cultuursector van de gemeente Rotterdam:
 - Instellingen die op het moment van onderzoek geen subsidierelatie met de gemeente hebben;
 - Instellingen die onderdeel uitmaken van het cultuurplan en zodoende wel een subsidierelatie met de gemeente hebben

Bij het selecteren van instellingen is rekening gehouden met een diverse samenstelling van kleine tot grotere instellingen en van nieuwkomers tot gevestigde organisaties. Om vertrouwelijkheid te borgen geven wij geen overzichten van respondenten. Wij hebben anonimiteit van de respondenten uit de sector gegarandeerd.

Tevens hebben wij gesproken met cultuurwoordvoerders (commissie Zocs) uit de gemeenteraad. Ook hebben wij ons summier georiënteerd buiten Rotterdam.

5. *Analyse en rapportage*: De opgehaalde informatie is geanalyseerd en samengevat in de beantwoording van de zeven onderzoeksvragen. Daarnaast hebben we een aantal scenario's geschetst waarmee we de discussie over de positionering en opdracht van de RRKC willen voeden en aanzwengelen.

Bij de doorlooptijd van het onderzoek maken we een kanttekening. Nadat de COVID-19 pandemie die in 2020 uitbrak de oorspronkelijke planning al onder druk had gezet, is afgesproken om in juni te starten en definitieve rapportage op te leveren voor 1 oktober 2021, opdat betrokkenen met de uitkomsten daarvan rekening konden houden bij de voorbereiding van begroting en plannen voor het jaar 2022. Echter, door een aantal verwickelingen, waaronder verandering van contactpersoon voor ambtelijk opdrachtgeverschap, is het onderzoek pas in november gestart (zie paragraaf *Bevindingen*) en volgens afspraak in februari afgerond.

De gang van zaken rond het onderzoeksproces heeft consequenties gehad voor de inzet van de klankbordgroep. Waar zij oorspronkelijk vooraf en tijdens het onderzoek zouden meekijken op het proces, is dit in de praktijk niet mogelijk gebleken. Het eerst formeren en vervolgens bij elkaar brengen van de klankbordgroep heeft vertraging van het onderzoek ten gevolge gehad. In overleg is besloten om de klankbordgroep te laten reflecteren op het proces aan de hand van het daartoe relevante deel van de conceptrapportage die aan het eind van het onderzoek aan hen is gepresenteerd. Die deelrapportage was inhoudelijk een andere dan u nu leest, onder meer omdat de rapportage toen 'under construction' was en omdat we een aantal punten uit de feedback van de klankbordgroep hebben verwerkt.

Los van de hierboven geschetste aanpak, hebben wij de behoefte iets te delen over het karakter van het onderzoek. Een deel van de vertraging in de uitvoering van dit onderzoek is veroorzaakt door verwachtingen en zelfs eisen die er leefden bij de RRKC ten opzichte van onze aanpak. Er was een grote druk en veel gelobby om het karakter van het onderzoek in te zetten op 'feitelijkheid'.

Wij hebben aangegeven dat wij de feitelijkheid proberen te overstijgen en het speelveld in zijn geheel proberen te bevatten. Wij zijn organisatieadviseurs en doen organisatieonderzoek. Dat betekent dat de feiten een basis zijn voor de bevindingen, maar dat we vooral kijken naar het systeem waarin de organisatie functioneert. Met deze vorm van actiegericht onderzoek, willen we meer dan alleen conclusies rond de onderzoeksvragen opleveren, onder andere in de vorm van scenario's over hoe nu verder. En het rapport had in de door de RRKC voorgestelde onderzoeks aanpak ook het karakter gekregen van het eerdere evaluatierapport uit 2014 *Vernieuwen in plaats van verwaarlozen. Externe evaluatie van de adviesfunctie in het cultuurbeleid van Rotterdam* en de *Zelfevaluatie* van voorjaar 2021. Dat was een herhaling van zetten geweest, want dat weten we al. Met de door ons gehanteerde vorm van kwalitatief onderzoek willen wij niet alleen beschrijven, maar vooral ook een aanzet geven tot veranderingen. Dat is inmiddels ook herkend door de RRKC in de sessie die we hadden met hen. In onze oorspronkelijke opzet zaten dan ook de voor dit type onderzoek kenmerkende participatie aspecten, zoals bijvoorbeeld een uitgebreide zelfevaluatie met ons. De RRKC wilde dat niet en wees op de eigen *Zelfevaluatie* van voorjaar 2021. Echter, het ging ons niet om het papier, maar om de co-creatie. Het is niet zo gegaan. We hadden conform de uitgangspunten van actiegericht onderzoek in de aanpak deze wijze van werken ook graag verder willen uitzetten in het onderzoek. Wij hadden graag een deel van het onderzoek aan zelfevaluatie besteed *in gesprek* met de RRKC. Dat is er slechts marginaal van gekomen. Haalbaarheid, het spel tussen de gemeente en de RRKC rond dit onderzoek, de uitgangspunten van de RRKC en de tijd die overbleef, maakten dat dat niet meer is niet gelukt. Dat is jammer, want bij een lerende evaluatie hadden we partijen ook met elkaar kunnen uitnodigen tot reflectie. De onderzoeksresultaten geven daar alle aanleiding toe.

Ter toelichting, dit onderzoeksperspectief dat wij hanteren wordt nader uitgewerkt in het recente NSOB-essay *Evalueerkunst. Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid*. In dit essay is sprake van een *boekhoudkundige* evaluatie versus een *kunstzinnige* evaluatie. Een boekhoudkundige evaluatiebenadering kenmerkt zich volgens het essay door heldere criteria, afgebakende tijdsperiodes en gezaghebbende experts die 'duidelijkheid scheppen'. Een kunstzinnig evaluatieproces legt spanningen bloot en brengt het gesprek in beweging. Het gaat er daarbij om de soms ongemakkelijke dynamiek niet te elimineren, maar juist in beeld te brengen. Dit rapport is opgesteld vanuit het laatste perspectief.

Het is Interessant om de verstrekte opdracht vanuit de verhouding boekhoudkundige evaluatie versus een kunstzinnige evaluatie te bezien. Hoewel een routine (vierjaarlijks) evaluatie, was het een document van bijna vijf pagina's en twaalf vragen. Een typische boekhoudkundige aanpak probeert alle complexiteiten, afwegingen en dimensies te vatten in één rapport. Een kunstzinnige evaluatie richt zich op een specifiek pijnpunt, een prangende vraag. Wij gaan hieronder de vragen beantwoorden, maar proberen echt meerwaarde te geven in de algemene bevindingen door inderdaad vooral pijnpunten te benoemen, te duiden en daarbij vragen te stellen.

Want nu we aan het eind van het onderzoek komen met deze rapportage, zijn wij gesterkt in onze onderzoeks aanpak. Een duiding van 'feitelijkheden' had een rapport opgeleverd aan de hand waarvan wellicht eindeloos over details en formuleringen was gediscussieerd en de RRKC niet veel verder had geholpen. Nu denken wij een bijdrage te kunnen leveren aan het ontsnappen uit de impasse waarin de betrokken partijen al geruime tijd verkeren.

2. ALGEMENE BEVINDINGEN

Uit de groef

Om de beantwoording van de onderzoeksvragen in te leiden en in te kaderen en als poging die te overstijgen, willen we allereerst een aantal bevindingen uitlichten en delen. Indien we alle onderzoeksvragen beantwoorden op de wijze als gevraagd (en nogmaals, dat doen we ook), komen we wellicht niet veel verder dan de conclusies van het vorige evaluatierapport uit 2014 van Thomas van Dalen en de zelfevaluatie van de RRKC uit het voorjaar van 2021. Zelfs de (destijds omstreden) aanbevelingen van de commissie Kramer uit 2007 kunnen we dan zo weer oppoetsen. In dat geval is dit onderzoek niet alleen weer een vermoeiend proces dat zowel de RRKC als de verhoudingen tussen de organisaties geen goed doet. Het onderzoek is dan een ritueel een zwart gat waar veel energie in gaat, maar waar niets uit terug komt. Weer een nieuw RRKC-rapport met ongeveer dezelfde conclusies gaat niets oplossen. En dan hobbelen we weer vier jaar voort op dezelfde manier, waardoor de wederzijdse frustraties alleen maar toenemen. Partijen moeten uit de groef. De bevindingen die de onderzoeksvragen inkaderen en ondersteunen, zijn de volgende.

De gang van zaken in de aanloop

De gang van zaken rond dit onderzoek is naar ons inzicht en van een aantal respondenten een goed voorbeeld van de wijze van opereren van de RRKC en van de wisselwerking met de gemeente. Dit rapport hadden we in conceptvorm al eind augustus op moeten leveren en in oktober zouden we een postzegel op de definitieve versie plakken. Het onderzoek is dus maandenlang vertraagd doordat de RRKC de kans kreeg zich dwingend met aspecten van het onderzoek te bemoeien. Tevens heeft de RRKC vooraf meerdere malen aangegeven geen vertrouwen te hebben in onze onderzoeksaanpak en in ons als onderzoekers.

Opmerkelijk was tevens de verandering van het 'uitvoerend opdrachtgeverschap'. Op zich is het veel logischer om de afdeling Cultuur niet de uitvoerende opdrachtgever te laten zijn. Zij staan net als andere, in de opdracht genoemde partijen, dicht bij de RRKC en maken dus deel uit van het speelveld.

Gedurende deze *commedia dell'arte* rond de opdracht zien we de Rotterdamse verhoudingen, die al niet goed waren, verslechteren. De RRKC lijkt zich niet te realiseren welke schade zij in de verhoudingen aanricht. De interventies van de RRKC richting de wethouder vallen namelijk logischerwijze slecht bij het gemeentelijk apparaat. Voor ons is het verbazingwekkend dat een te onderzoeken organisatie zo dwingend kan meespelen in het spel rond de opdracht. Het is de vraag of dit niet de grenzen van de betamelijkheid overschrijdt. Dat zou in veel andere organisaties wel het geval zijn.

De normaliteit van de gebeurtenissen verbaasde ons. Het leidde bij ons als onderzoekers kijkend als toeschouwers naar het toneel tot professionele heroverwegingen. Dat heroverwegen kwam uiteindelijk uit op de constatering dat we juist de verwickelingen als inzicht gevende bron kunnen beschouwen voor het onderzoek. We stonden ook vrijwel buiten het spel. De directe vraag van de wethouder in november of we het onderzoek nog wel wilden doen, hebben we deswege bevestigend kunnen beantwoorden omdat het vanwege onze positie van buitenstaanders nog viel binnen onze professionele standaarden. Nog net.

Belangrijkste leerpunt voor ons onderzoek naar aanleiding van de gang van zaken is dat de RRKC de mentale gevolgen van haar handelen voor haar relaties niet in beeld lijkt te hebben. En dat de RRKC daardoor minder effectief is. Daarbij werd door de druk van de RRKC voorafgaand aan het onderzoek en in het begin daarvan, de afdeling cultuur van de gemeente in een positie geplaatst die niet passend was bij haar rol als opdrachtgever.

Deze zaken benoemen als onderdeel van onze bevindingen heeft tot doel een aantal belangrijke aspecten in beeld te brengen. Dit doen we met name omdat het zo systematisch lijkt in de wijze van doen van de RRKC. Hetgeen ook wel een stevige logica heeft als we de verbinding leggen met de punten hieronder over positionering en systemisch handelen.

Positionering

De RRKC is qua positionering niet te benijden. Voor wat betreft de cyclus rond het Cultuurplan is de positie van de RRKC duidelijk. Verder bevindt de RRKC zich in een mistig speelveld. Wat is aan de gemeente c.q. de afdeling Cultuur, wat gaat over de grenzen van een cultuuraangelegenheid heen, wat is een onderwerp dat de stad overstijgt en beter regionaal, provinciaal of landelijk geadresseerd kan worden? Het zijn vragen die open staan en het opereren van de RRKC behoorlijk lastig maken. De gemeente geeft aan dat zij vaak gepoogd heeft deze rolverdeling bespreekbaar te maken, maar dat deze discussie altijd werd *kaltgestellt* met een beroep op de onafhankelijkheid van de raad. Er zijn wel zaken vastgelegd overigens. Van de gesprekken met directeur Cultuur zijn bijvoorbeeld verslagen, er is een verordening en er zijn werkafspraken. Maar het ontbreekt aan afspraken over wie waar over gaat, wat de begrenzing is van de (ongevraagde) adviezen, welke manoeuvreerruimte cq vrijheid de RRKC heeft. Zaken die moeilijk in een regeling te vatten zijn. Het werkt dus niet op deze manier. Een voorbeeld: in dit licht beroept de RRKC zich er bijvoorbeeld op dat zij kunnen inspreken in raads- en commissievergaderingen. De afdeling Cultuur is van mening op basis van de verordening dat dat niet is toegestaan, aangezien de RRKC adviseur is van het college. Het is een essentieel verschil van inzicht, interpretatie of invulling die tot voortdurende misverstanden leidt.

De gang van zaken in de aanloop tot dit onderzoek laat zien dat er volop rekening gehouden wordt met al dan niet vermeende (en voor buitenstaanders soms tamelijk onbegrijpelijke) gevoeligheden van de RRKC. De vanzelfsprekendheid waarmee dat gebeurt, is een voorbeeld van ingesleten patronen, van hoe diep de groef inmiddels is. Partijen reageren op elkaars reflexen zonder daar vragen bij te stellen. Het is tijd daar eens goed naar te kijken (wellicht met een cultuuronderzoek naar de kenmerken van de samenwerking).

De gang van zaken rond de Rotterdamse Culturele Basis (RCB) is eveneens een illustratie van de kloof tussen RRKC en gemeente. Het betreft een belangrijk initiatief in de stad dat voor de toekomst van de culturele sector en voor de RRKC zeker gevolgen zal hebben. De RCB is ingesteld met acht grote culturele instellingen die 'geacht worden een instellingsoverstijgende taak te hebben voor de sector, verantwoordelijkheid te nemen voor nieuwe ontwikkelingen en strategisch partner te zijn van de gemeente'. Waar doet dit aan denken? De gemeente voorziet dat dit kan leiden tot adviezen en visies die vanuit de cultuursector zelf tot stand komen. De RRKC heeft bij de totstandkoming van de RCB vrijwel geen rol gespeeld. De gemeente heeft de RRKC formeel om advies gevraagd. De RRKC heeft daarop laten weten de beschikbare tijd en vraagstelling van dien aard te vinden dat zij niet wilden of konden leveren. Dat is tekenend, zowel voor de verhoudingen, als voor de rolopvatting van de RRKC.

De RRKC kenmerkt zich, ook door deze ontwikkeling rond de RCB, daarom voor veel respondenten als *freischwebende Intelligenz*. Nogmaals, er is weinig vastgelegd. Met uitzondering van de cyclus rond het Cultuurplan moet de RRKC telkens zelf haar status, haar prestige en de reikwijdte van haar invloed bepalen, afkaderen en soms zelfs bevechten, met 'onafhankelijkheid' als toverwoord.

Systemisch handelen

Dat laatste, dat bevechten, verdient aandacht. Dat de RRKC zichzelf telkens weer op de kaart moet zetten is vanuit de diffuse positionering te begrijpen. En dat leidt tot, ogenschijnlijk, incidenten. Ogenschijnlijk, want die incidenten zijn symptomen. Symptomen van een organisatie die telkens maar weer de weg zoekt en probeert te vinden in de Rotterdamse cultuurwereld. En daarbij ook nog wel eens op het verkeerde knopje drukt. Waardoor irritatie ontstaat bij de spelers in het Rotterdamse cultuurveld en het prestige en imago van de RRKC afkalft.

Om deze interactie tussen de organisaties te begrijpen, duiden we dit met de organisatiekundige term 'systemisch'. Dat wil zeggen dat we de afzonderlijke gebeurtenissen zien en plaatsen als onderdeel van een patroon. Er zit een samenhangende structuur, een systeem in. Dat kenmerkt zich door een vastbesloten wil en koers om iets te willen betekenen voor de Rotterdamse cultuurwereld. En de aanname dat het beste voertuig daarvoor de organisatie van de RRKC is. Die zodoende hoe dan ook moet blijven bestaan in min of meer deze vorm. En dat doel rechtvaardigt de middelen en het handelen.

De angst, zo lijkt het, om er niet toe te doen, weerspiegelt zich in de volgende casuïstiek. De RRKC heeft zelf ook de moeite genomen sommige vragen van de evaluatieopdracht (naar onze ervaring vrij uitgebreid, volgens de RRKC zelf kort) te beantwoorden. Inhoudelijk lijkt het op een bezwering van mogelijke andere, niet feitelijk georiënteerde antwoorden. De RRKC wijst veel naar anderen in de twee documenten. We benoemen het, want het stemt overeen met de ervaringen van de instellingen, die vaak een *Alleingang* van de RRKC schetsen.

Dit fenomeen uit zich ook in momenten waarop de RRKC haar opdrachtgever, het college, passeert. Zo heeft de RRKC zich voor het advies rondom de Rotterdamse Culturele Basis (RCB) rechtstreeks tot de gemeenteraad gewend. De RRKC heeft ook ongevraagd een advies opgesteld over corona en cultuur. Terwijl de RRKC wist dat de wethouder een denktank had gevraagd hem te adviseren, kwam zij lopende dat traject met een eigen advies dat zo ongeveer een kopie was van de eerste opbrengsten van de denktank. Het zijn merkwaardige manoeuvres, ogenschijnlijk uitingen van een machtsspel dat energie kost een betere zaak waardig.

De vraag is daarnaast of dat bevechten van de positie door de RRKC inherent is aan de wijze waarop de RRKC functioneert en wil functioneren of dat de RRKC wel mag bestaan, maar dat haar geen positie wordt gegund. Omdat er zo weinig is vastgelegd over de positie van de RRKC is er veel voor te zeggen om de constatering te doen dat de RRKC in een buitengewoon moeilijk speelveld opereert. Het is verre van makkelijk daar effectief in te zijn. De adviezen zijn bij de opdrachtgevers soms nauwelijks gewenst en in de sector relatief onbekend. Hoe word je gehoord en hoe en wanneer heb je invloed? Wij komen daarop terug bij de vragen uit de opdracht over de adviezen.

Beleid

Wellicht helpt het kort stil te staan bij de verschillende begrippen advies en beleid. Op de duiding van het begrip advies gaan we in bij onderzoeksvragen hieronder. Beleid is in de context van het speelveld van de RRKC en de gemeente een onomstreden begrip. Toch is het goed even stil te staan waartoe beleid zou moeten leiden, wat het doel is van beleid.

De term beleid staat voor doelmatig en gestructureerd handelen. Beleid is een denk- en gedragslijn voor de verwezenlijking, lees uitvoering van bepaalde doelstellingen. Maar het oude politicologische adagium dat beleid een rationeel kader is voor acties, lijkt verdwenen. Het houdt op bij papier. In de effectmetingen van de RRKC lijkt rumoer in de pers belangrijker dan dat het beleid automatisch iets in de sector zelf ondersteunt, verandert of heeft veranderd. Gevolg is dat beleid geen kader meer vormt voor uitvoering en bijbehorende acties. Beleid dat geen opvolging kent is echter zinloos. Beleid is een middel en kan nooit een doel op zich zijn. Een herbezinning op wat je met 'beleid' wil bereiken en dat dat belangrijker is dan het beleid zelf, is aan de orde.

Type werkzaamheden

De RRKC heeft, althans organisatiekundig, een ingewikkelde mix van de twee belangrijkste werkzaamheden. De totstandkoming van het Cultuurplan vergt andere competenties dan het doen uitbrengen van adviezen. Het Cultuurplan proces vergt ervaring en het vermogen elke vier jaar weer hetzelfde foutloos en precies te doen. Borging van die ervaring in de organisatie is belangrijk, het proces en de uitkomsten kennen een groot afbreukrisico. Het is routinematig werk op hoog niveau dat precisie en een bepaalde mate van administratieve vaardigheid vraagt. Het resultaat is gespecificeerd, maatwerk zelfs, net als de kennis die het type werk vraagt.

Voor het uitbrengen van adviezen geldt het omgekeerde. Dit type activiteit heeft een open resultaat dat veel minder vooraf is te specificeren. Het werk heeft een improviserend karakter. Op basis van creativiteit gaat men op zoek naar telkens nieuwe informatie, gebaseerd op beschikbare, maar juist niet sterk gestructureerde kennis waarop wordt voortgebouwd. Het doel is flexibel te leren en één of meerdere nieuwe inzichten of zelfs een nieuwe werkelijkheid rond een thema te creëren, zoals bijvoorbeeld de bedoeling is met het advies *De stad is meervoud Oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector*. Dat advies doorbrak patronen, terwijl het werk rond het Cultuurplan juist gebaat is bij het ontwikkelen van patronen, om efficiënt en geconcentreerd een eindproduct te realiseren.

Het is lastig deze tegenstellingen in type werkzaamheden in één organisatie samen te brengen, al helemaal in een kleine organisatie als de RRKC. Het begint al met de aansturing. Een meer routinematig project als het Cultuurplan vergt een strakke sturing en de professionals die dat uitvoeren ervaren dat in de regel als normaal vanuit hun vakgebied. Het op improvisatie en creativiteit gestoelde adviesproces is niet gebaat bij veel sturing en trekt ook over het algemeen professionals aan die daar wars van zijn.

Bij een organisatie als de RRKC is de omvang zodanig klein en de financiële basis zo smal dat de combinatie de facto ondoenlijk lijkt, zeg maar is. De RRKC is gezegend met bevoegen en professionele medewerkers, dus het komt allemaal uiteindelijk wel voor elkaar met schaarse middelen. Maar het knelt. Eén van beide activiteiten leidt onder de dominantie van de andere. Omdat het Cultuurplanproces bekaderd is in tijd, valt dat niet zo op.

Onafhankelijkheid

De RRKC hamert op haar onafhankelijkheid. Het gaat om onafhankelijkheid van de politiek, van bestuurlijke luimen. Die onafhankelijkheid ziet de RRKC als haar *raison d'être*. In lijn met de bevindingen over positionering en het systemisch handelen van de RRKC is relevant vast te stellen dat die gekoesterde onafhankelijkheid de motivering is van het doen en laten van de RRKC.

De sector herkent de meerwaarde van die onafhankelijkheid van de RRKC echter matig, met uitzondering van haar rol in het Cultuurplan proces. Dat die onafhankelijkheid nu echt leidt tot betere en makkelijker te implementeren adviezen is zeer de vraag. De onafhankelijkheid van de RRKC mag voor de RRKC zelf het fundament van haar bestaan en opereren zijn, in de sector is behoefte aan meer profiel op dit vlak. Zij maken de connectie niet of nauwelijks.

3. ONDERZOEKSVRAGEN

De belangrijkste vraag van het onderzoek, het doelmatig en doeltreffend functioneren van de RRKC, staat niet los van de positionering en het handelen van de RRKC. Het eerst delen van deze bevindingen is naar ons inzicht noodzakelijk voor de te geven analyse door middel van de onderzoeksvragen uit de opdracht. De opdracht was een evaluatieonderzoek uit te voeren naar een aantal aspecten. Deze aspecten treft u hieronder uitgewerkt aan in de verkenning van de onderzoeksvragen.

Het doelmatig en doeltreffend functioneren van de RRKC: hebben de adviezen van de RRKC bijgedragen aan het cultuurbeleid en de versterking van de culturele sector? Zo ja/nee, hoe komt dat?

Vijf adviezen hebben een eigen RRKC-effectmeting (overigens geen daarvan in het eigen RRKC-format, dat is van recentere datum dan die effectmetingen). In de eigen effectmetingen zijn de reacties op logboekachtig wijze minutieus bijgehouden. Er is veel energie gestoken in het rubriceren van die reacties en uit deze effectmetingen doemt op dat een en ander niet onopgemerkt is gebleven. Het turven van perspublicaties en het uitzonderlijk goed documenteren van alle mogelijke reacties en effecten, levert een berg materiaal en documenten op. Maar de vraag is hoe zaken landen in het speelveld. Wat brengt de RRKC daar teweeg? Want bij de beantwoording van deze vraag door ons uitgezet bij de spelers in de Rotterdamse culturele sector, komt een ander beeld naar voren.

Allereerst springt het advies *De stad is meervoud Oproep tot actie voor een inclusieve cultuursector* eruit als een onderscheidend advies dat er wezenlijk toe doet. Gelet op het belang voor de stad Rotterdam en haar meer dan waar dan ook in Nederland door diversiteit gekenmerkte wezen en karakter, is dit een advies geweest dat gehoord is en de culturele sector op dit punt heeft versterkt. Respondenten beamen dit. Het is een *wake-up call* geweest voor organisaties om inclusiviteit verder op de agenda te zetten.

Een ander advies dat respondenten zich herinneren is de corona notitie. Deze wordt beoordeeld als plichtmatig en weinig toevoegend. Of zelfs bevreemdend, aangezien de gemeente al zelf initiatief in deze had ondernomen. Overige adviezen zijn in de culturele sector vaak onbekend, ook bij navraag. Als we het over adviezen hadden in de gesprekken, moesten we soms even helpen met de informatie dat het niet om adviezen in het kader van het Cultuurplan ging. Dit is een fundamenteel ander beeld dan dat bij de RRKC zelf leeft. Hoe dat komt, is de vraag. De RRKC heeft zelf deze vraag overigens, als hiervoor gememoreerd, al beantwoord in een notitie (*Overzicht effecten adviezen in het kort t.b.v. evaluatie Rijnconsult november 2021*).

De gemeente stelt vast dat de wijze waarop het cultuurbeleid zijn vorm krijgt en zich ontwikkelt, in beweging is. Voor de interactieve totstandkoming van het Cultuurprofiel Rotterdam-Dordrecht is met een groot aantal instellingen en makers in de cultuursector gesproken. De afgelopen jaren zijn ook andere vormen van advies en co-creatie met experts, de culturele sector en andere partners ingezet ten behoeve van beleidsontwikkeling. De vraag is waar het college wil dat de RRKC in dit proces staat.

Want adviseren hoeft niet per se een papieren exercitie te zijn. Het woord advies komt van het Latijnse *ad videre*, meekijken. Het gaat om impact. En om invloed vanuit een bepaalde, door partijen geaccepteerde positie. Daarbij zou het helpen als de RRKC zich realiseert vanuit welke adviespositie zij opereert en de meeste invloed kan hebben. Een overweging voor een professionele positionering in deze hebben wij niet aangetroffen. De keuzes voor de RRKC zouden kunnen zijn:

- **Capaciteit:** De RRKC levert 'handjes' (aan instellingen) voor adviserende werkzaamheden rond ondersteuning, helpen met inrichten, uitwerken, communicatie. Zeker de starters zouden dit goed kunnen gebruiken;
- **Legitimering:** De RRKC geeft 'extra waarheid' aan te nemen beslissingen, verschaft zekerheid door analyses, door notities op te stellen, overzichten te geven van recente ontwikkelingen, criteria en risicobeoordelingen te toetsen. Dit vereist wel een soepeler relatie met de gemeente en het gemeentebestuur;
- **Expertise:** De RRKC voorziet in knowhow door vraagbaak te zijn, inhoudelijk input te leveren, kennis te verzamelen en over te dragen. Daarvoor zijn wel meer financiële ruimte en meer middelen noodzakelijk;
- **Geruststelling:** De RRKC vergroot vanuit haar kennis van het Rotterdamse culturele speelveld de voorspelbaarheid, reduceert (of vergroot juist) complexiteit door onderzoek, begeleid visieontwikkeling en beleidsontwikkeling vanuit ervaring op proces en inhoud.

Conclusie is dat door duidelijk in het speelveld aan te geven van waaruit de RRKC adviseert en de grens met beleidsontwikkeling meer helder te markeren, de RRKC kan winnen aan een meer duidelijke positionering in de culturele sector in Rotterdam.

De taakopvatting van de RRKC en de wijze waarop deze zijn adviesrol vervult (houdt de RRKC zich aan de procesafspraken en de adviesaanvragen)

De RRKC zoekt wel de grenzen op als het gaat om hun relatie met de gemeenteraad en dat levert veel irritatie op in het gemeentelijk apparaat. Officieel is de RRKC geen adviserende partij aan de raad, maar aan het college. Het door het college gevraagde RCB-advies is echter tegelijkertijd aan de raad en het college aangeboden. Een routing die niet afgesproken was en de wethouder in verlegenheid heeft gebracht. Daarnaast is de RRKC ook wel een grens over gegaan, zeker in de ogen van de afdeling Cultuur. Na het uitbrengen van een gevraagd advies aan het college over de nieuwe stadsmuseale functie, is daarover ingesproken in de commissie. Dat is slecht gevallen en getuigt volgens betrokkenen van een bijzondere of zelfs afwijkende taakopvatting. Dit laat de verordening namelijk niet toe. De RRKC beroept zich vanuit haar rol zoals zij die zelf ziet wel op deze vrijheid. De vraag is hoe de verhoudingen weer zuiver worden en de RRKC volgens de verordening gaat handelen.

Voor wat betreft de adviesrol, een advies op papier is misschien wel de meest voor de hand liggende, maar niet altijd meest handige manier om effect te bereiken. De cultuursector is bepaald geen schriftcultuur, zoals bijvoorbeeld een gemeente. Dat geldt zeker voor de nieuwkomers in het culturele veld.

Conclusie is dat het voor de hand ligt om de adviesrol en in het kielzog daarvan de vermeende beleidsrol (zie hieronder) goed te herdefiniëren op impact en uitwerking.

Relaties van de RRKC

Ons is gevraagd de relaties te onderzoeken van de RRKC, specifiek die met respectievelijk het gemeentebestuur, de afdeling Cultuur en met de cultuursector, alle drie apart. Desalniettemin dringt de vraag zich na alle interviews op wat de overeenkomst is in deze relaties. En die is er. Dus voordat we de vragen volgens het lijstje gaan beantwoorden, hebben wij behoefte de drie relaties van de RRKC kort in algemene zin overkoepelend te beschouwen.

Er doemt een zich uitkristalliserend beeld op van de onderlinge verhoudingen. Dat beeld is op momenten dat van een soort dorpscultuur. In de betrekkelijk overzichtelijke Rotterdamse cultuurwereld kent iedereen elkaar. Aan de ene kant onderstrepen respondenten dat de persoonlijke relaties 'best goed' zijn en lijkt men vastbesloten althans aan de oppervlakte elkaar aardig te willen blijven vinden. Maar er is ook competitie, strijd. Dit betekent dat er soms ook harde noten gekraakt worden. Maar het gebeurt zelden dat er eens op het scherpst van de snede de diepte in wordt gegaan om een conflict te optimaliseren om meer helderheid te creëren.

De relatie tussen de RRKC en het gemeentebestuur

De relatie tussen de RRKC en het gemeentebestuur kent twee invalshoeken, die met de portefeuillehouder en die met de gemeenteraad.

De relatie met de portefeuillehouder kent een aantal aspecten. Ten eerste is het contact vrij direct. De (vorige) voorzitter van de RRKC heeft bedongen dat hij qualitate qua altijd direct toegang heeft tot de wethouder. De vorige voorzitter maakte daar ook volop gebruik van en dat werkte soms goed uit voor de positie van de RRKC (bijvoorbeeld in de gang van zaken rond dit onderzoek). Ten tweede is de wethouder in deze collegeperiode meerdere malen ontstemd en geïrriteerd geweest over het handelen van de RRKC (zie bijvoorbeeld de gang van zaken rond de eerder genoemde RRKC inspreekbeurt). Ten derde zijn er serieuze vragen rond de meerwaarde voor de culturele sector van de RRKC, aansluitend bij de bevindingen van dit rapport.

Kortom, vanuit het college is er ruimte voor heroverweging van de rol en positie van de RRKC. Maar ook hier constateren sommige respondenten een groef, een herhaling van zetten. Zij observeren een cyclus van een mooie start in een collegeperiode van een portefeuillehouder met de RRKC, maar een bekoelde relatie aan het einde daarvan. Wellicht dat juist het begin van een collegeperiode een mooi moment is voor keuzes. Dat kan nu dus, dit voorjaar. Keuzes die een nieuw college zelf moet maken, waarbij de scenario's die wij voorstellen wellicht helpen.

De relatie met de gemeenteraad is anders van karakter. De cultuurwoordvoerders (commissie Zocs) in de raad hebben helder aangegeven zeer content te zijn met de bijdragen van de RRKC, zowel op individueel niveau met de RRKC-directeur als gewaardeerde coach in het voor hen weerbarstige veld, als voor het orgaan raad. Er is recent een motie ingediend waarin de wens is neergelegd voor directe advisering van de RRKC aan de raad. Deze is inmiddels aangenomen en vormt een extra afweging in de opvolging van dit onderzoek.

Onze conclusie op basis van de gesprekken met betrokkenen is dat er een verschil is tussen de relatie van de RRKC met het college en met de gemeenteraad.

De relatie tussen de RRKC en de afdeling Cultuur

In deze relatie manifesteert de dorpscultuur van elkaar aardig vinden en tegelijk competitief gedrag onder de oppervlakte zich het sterkst. In dit universum vecht men elkaar aan de ene kant de tent uit en toch gaat men ook gezellig met elkaar naar een voorstelling. Dat speelt zowel op inhoudelijk niveau, als in de verhoudingen onderling. Vanuit het perspectief van de inhoudelijke kant is het woord *beleidsconcurrentie* meerdere malen gevallen in de gesprekken. Wat is aan de afdeling Cultuur, wat aan de RRKC? En is er tussen die twee een constructief en vruchtbaar lijntje om een geslaagde professionele samenwerking te realiseren? Ja, er is een lijntje, maar die lijn is te dun onderhand en bepaald niet open genoeg.

Dat kan ook niet anders. Door het instellen van een RRKC is gekozen voor een dubbelspoor met alle voor de hand liggende moeilijkheden die daaruit voortvloeien. Zo'n constructie staat of valt met de wisselwerking, of noem het communicatie, tussen de twee cultuurmotortjes van de stad. En die is onvoldoende. Het kan zo nog jaren doorgaan, want het gaat al jarenlang zo. Overigens is er al regelmatig geïntervenieerd om de relatie tussen de afdeling Cultuur van de gemeente en de RRKC te verbeteren. Maar in de praktijk sijpelden deze interventies telkens weg als water op een vette eend.

En dat ligt natuurlijk niet alleen aan de RRKC. Rollen en taken, formeel en informeel zijn onduidelijk. Er mag van de gemeente een krachtige, leidende rol verwacht worden in deze. Kenmerkend is de verwarring rond het begrip *beleidsconcurrentie*. Het is een woord dat de RRKC heeft geïntroduceerd, maar waarvan in de ogen van de afdeling Cultuur geen sprake is en kan zijn. De afdeling Cultuur geeft aan dat althans zij daarom die term in de verhouding met de RRKC nooit gebruiken. De RRKC heeft een adviesfunctie en draagt daarmee bij aan de voorbereiding en uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Rotterdam. Zij heeft geen beleidstaken (noch ontwikkelend, noch uitvoerend) en dus kan er ook geen concurrentie op beleid zijn, is de redenering vanuit de afdeling Cultuur. Logisch, maar daarmee is het probleem in de praktijk nog niet verdwenen. Deze logische bezwering van het woord neemt de spanning niet weg die er is tussen de adviezen van de RRKC en de beleidsvorming bij de gemeente.

Dit verschil geeft goed aan dat de RRKC en de afdeling Cultuur elkaar niet goed verstaan op vrij essentiële punten. Dit zou toch allang uit de lucht moeten zijn als het allemaal zo logisch is. De conclusie is dat de RRKC en de afdeling Cultuur van de gemeente twee schepen met dezelfde bestemming zijn, maar geen konvooi. De verhoudingen zijn daar ook inmiddels te brokkelig voor.

De relatie tussen de RRKC en de cultuursector

Dat zou in het belang van de sector wel moeten. Op persoonlijk niveau zijn de relaties prima. Men heeft daar ook minder vaak met elkaar te maken dan in het spel tussen RRKC en gemeente. Voor de sector is de RRKC voornamelijk de partij die hen elke vier jaar voor het Cultuurplan moet beoordelen. De problemen rond het Cultuurplanproces (zoals omschreven in de evaluatie 'Mikado') kleuren mede de perceptie van de instellingen. Ze zien een organisatie met een gebrek aan slagkracht, weinig stadsoverstijgende visie en in hun ogen kwalitatief onvoldoende adviezen. De slechte verhouding met de gemeente voelen ze ook in de sector. "Alsof de gemeente de RRKC niet helemaal serieus neemt, terwijl het de steunpilaar voor de cultuur moet zijn." Daar gaan instellingen ook op acteren, door de RRKC te passeren op het moment dat ze iets gedaan willen krijgen of om de RRKC juist alleen te gebruiken wanneer dat 'handig is voor de lobby'.

Er is ook een ander geluid daarnaast. Respondenten geven tevens aan dat de RRKC vanuit historisch perspectief een stuk van het cultureel geheugen van de stad is. De RRKC is goed bereikbaar voor advies en de cultuursector vindt het plezierig dat er een instelling is die onafhankelijk kan adviseren. De RRKC zou daarvoor volgens de sector een logisch gremium kunnen zijn. Kunnen zijn. Want in de praktijk ziet de sector vooral een instelling die worstelt met haar rol en bezig is met een zoektocht om relevant te blijven. De sector mist een visie, mist het besef van hoe instellingen zich tot elkaar en de stad verhouden. Er is een roep om continuïteit, betrokkenheid, historisch perspectief en natuurlijk overwicht bij de advisering. Waarnaar geluisterd wordt als er iets over kunst en cultuur wordt gezegd doordat het mensen zijn met gezag. Daarover doorgevraagd is aangegeven dat dat op dit moment niet altijd het geval is of zo ervaren wordt.

Als conclusie dringt de vraag zich op wie de RRKC vertegenwoordigt. Ze zijn niet 'de stem van cultuur in de stad'. Daarvoor is de stad te groot en de RRKC niet overal zichtbaar genoeg. De RRKC vertegenwoordigt de sector niet voldoende volgens de respondenten uit de sector. En de moeilijke positionering van de RRKC is ook in beeld. De RRKC is "een luis in de pels die niet mag steken".

Er is overigens ondanks de gegarandeerde anonimiteit van de terugkoppeling grote voorzichtigheid met het uiten van ongenoegens en onvrede. In de interviews merkten we een strategische stellingname door de instellingen. De opkomst en de afzeggingen voor de gesprekken met ons zouden daarvoor ook een aanwijzing kunnen zijn, maar dat kunnen we niet staven. In de sector leeft het sentiment dat kritiek uiten op een instelling die je eens in de vier jaar moet beoordelen, niet verstandig is. Er blijven zodoende zaken onbesproken.

De wijze waarop de RRKC – alsmede de Afdeling Cultuur - uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie; zijn er stappen gezet de raad relevant en slagvaardig te maken die passen bij de uitdagingen van deze tijd

Deze vraag verwijst naar het vorige evaluatierapport *Vernieuwen in plaats van verwaarlozen. Externe evaluatie van de adviesfunctie in het cultuurbeleid van Rotterdam Eindrapport* van 19 december 2014 van Thomas van Dalen Advies. De RRKC heeft deze vraag beantwoord in de *Notitie acties n.a.v.. evaluatie RRKC*. Voor de stappen die de raad heeft gezet verwijzen we naar deze notitie. Daarbij valt op dat de RRKC defensief reageert op de aanbevelingen. Er zijn natuurlijk verschillen van inzicht waardoor zaken niet van de grond zijn gekomen. Maar ook passeren opvallend veel externe factoren buiten de cirkel van invloed of controle van de RRKC de revue.

Zodoende is de ontwikkeling van de RRKC een vierjarige cyclus met een zichzelf repeterende plaat met scherpe analyses en goede intenties richting de toekomst. In de praktijk valt men echter telkens weer in dezelfde groef. We constateren dat er beweging is, maar het is naar onze mening zinloos om de aanbevelingen uit het vorige rapport in detail door te lopen. Dit omdat we een herhaling van zetten willen voorkomen. *For the record*, het evaluatierapport kende deze aanbevelingen:

1. *Er is een tekort aan visie en inhoudelijke sturing*
2. *De verhoudingen tussen de partijen zijn slecht*
3. *Het werk van de RRKC is te veel naar binnen gericht*
4. *De organisatie is niet wendbaar, de aansturing ingewikkeld*
5. *De financiële constructie blokkeert flexibilisering*

De *Zelfevaluatie* van maart 2021 geeft antwoord op de bovenstaande conclusies en aanbevelingen. Dat zijn:



De commissie Kramer formuleerde in 2007 ook een aantal aanbevelingen voor de Kunstraad. Het is interessant om daar een paar van te memoreren, gelet op onze observatie van een repeterend patroon (ook al is erop gewezen dat het rapport destijds niet goed is gevallen):

- De advisering van de RRKC dient zich (in een lager tempo) meer te gaan richten op langetermijnbeleid;
- Met het oog op de langetermijnadviesing en de demografie in de stad, verdient de samenstelling van de RRKC de aandacht;
- De RRKC dient de inhoudelijke reikwijdte van zijn inbreng in het stedelijke debat opnieuw te bepalen;
- De dKC en de RRKC, en de bestuursdienst, dienen overleg te voeren over de versterking van de beleidsregie;
- In dit licht dienen deze organisaties hun taken en rollen te herijken;
- De informatie-uitwisseling tussen de wethouder, de dKC, de RRKC, de gemeenteraad en het veld moet worden verbeterd;
- De dKC moet als zelfstandige dienst blijven bestaan:

Dit onderstreept de herhaling van zetten in dit soort evaluatierapporten en onderstreept onze oproep om 'uit de groef' te komen.

4. SCENARIO'S

Ook is in de opdracht verzocht 'een analyse te maken van de efficiëntie en effectiviteit van een organisatiemodel als het door Rotterdam gehanteerde in relatie tot modellen in andere gemeenten, bij het Rijk' (en 'mogelijk zelfs in het buitenland', maar dat is later uit de opdracht gehaald). Daar bovenop zijn nog een aantal vragen geformuleerd. Staan de kosten voor de adviesfunctie in verhouding tot de kwantiteit en kwaliteit van de adviezen? Is sprake van een doelmatige besteding van gemeenschapsgeld? Wat zijn de voor- en nadelen inhoudelijk, financieel en kwalitatief van andere modellen? Wat moet er (zo nodig) gebeuren om het functioneren van de raad verder te versterken en verbeteren?

Door middel van scenario's proberen we mogelijke antwoorden op deze vragen in te kaderen. Tevens gaan wij kort in op modellen elders in andere gemeenten en de vraagstukken die daarbij horen.

Modellen in andere gemeenten

Het gaat hier om vragen waar vele studies naar zijn gedaan en die binnen de scope van deze opdracht lastig met een grote diepgang te beantwoorden zijn. De meeste modellen zijn daarbij overigens goed bekend in Rotterdam, inclusief de voor- en nadelen, zo hebben we gemerkt. Het roept de vraag op wat wij daar nog aan kunnen en moeten toevoegen om keuzes te maken. We doen desalniettemin een poging. Te beginnen met wat in het rapport *Mikado. Evaluatie Cultuurplanproces 2011-2024* over de vergelijking met andere steden is geschreven.

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 bureaucrativering, 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).¹ Knelpunten die in Rotterdam ervaren worden spelen ook in andere steden, blijkt uit een bijeenkomst die in het kader van deze evaluatie (nb die van het Cultuurplan proces) 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 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.

¹ 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). Tevens hadden we in het kader van deze evaluatie toegang tot de externe evaluaties van de cultuurplanprocessen in Den Haag (DSP), Groningen (Kwink groep) en Amsterdam (Blueyard).

Bij deze eerdere constatering plaatsen wij de kanttekening dat er ook geen perfect systeem hoeft te zijn. Een systeem werkt zo goed als de mensen die ermee werken. In goede harmonie is met vrijwel elk organisatiemodel te werken. Vice versa vormt een ander organisatiemodel zelden een oplossing voor een slechte samenwerking. Vluchten in de governance is een aantrekkelijke bliksemafleider voor leidinggevendenden die niet bij zichzelf te rade willen gaan.

Scenario's

We schetsen in het vervolg van dit hoofdstuk een aantal scenario's, met elk een verschillende verhouding tussen de aspecten onafhankelijkheid, budget, bemensing en politieke positionering. De scenario's zijn voorzetten voor de toekomst, denklijnen om verder uit te bouwen. Het gaat uiteindelijk hierbij nadrukkelijk om keuzes. Elk scenario is slechts deels een oplossing (want sinds Plato weten we dat elke oplossing nieuwe problemen creëert).

Scenario 1: Volgende ronde

We houden het zoals het is, met alles wat daarbij komt en hoort, zoals onder meer beschreven in dit rapport. Maar het is geen pappen en nathouden, we gaan vol hoop op verbetering voor een volgende ronde. Om niet doof te zijn voor de adviezen in deze en eerdere rapportages is er bij het 'houden zoals het is' werk aan de winkel, veel werk. Binnen de huidige spelregels is de verbetering van de relatie van de RRKC met het (nieuwe) gemeentebestuur en de ambtenaren het belangrijkste aandachtspunt. Waarmee de onafhankelijkheid van de adviezen automatisch wel meer onder druk komt te staan.

Ook is een hercontracting met de sector aan de orde. De RRKC dient nog actiever zichtbaar te zijn in het veld en zal er een slag moeten maken voor wat betreft de relevantie van de adviezen. Beleid is een ratio voor acties, anders is het zinloos. Dit voornemen staat echter op gespannen voet met het krappe budget en de kwantitatieve bemensing. Het is daarbij een nadrukkelijke vaak gehoorde wens vanuit de sector en tevens uit de gemeenteraad dat het goed zou zijn als de RRKC het historisch perspectief beter zou borgen. Daar hoort ook bij dat de RRKC mensen langer zou moeten kunnen binden aan de organisatie.

Voorwaarde voor dit scenario is leiderschap dat verbinding uitstraalt en niet op het eigen territorium blijft. De leden van de RRKC zijn en/of blijven actieve visionairen, wars van gerichtheid op onzekerheidsreductie. De directeur is iemand die teamwerk stimuleert en vertrouwen oproept. Een bruggenbouwer en boegbeeld die verschillen binnen en buiten de RRKC koestert en die als het fout gaat binnen of buiten de organisatie conflicten opspoort in plaats van dempt. Het gaat om leiderschap dat ruimte geeft aan verbindende initiatieven naar politiek en sector, naar andere overheden en naar de verschillende typen professionele werkzaamheden in de eigen organisatie. En nadrukkelijk ook naar de nieuwe, inclusieve generatie die het podium betreedt in de Rotterdamse kunstwereld.

Het verbeteren van relaties binnen een ongewijzigde structuur vraagt een serieuze inspanning van RRKC, maar ook van de andere betrokkenen. Mogelijk kunnen enkele nieuwe gezichten in het speelveld een groot verschil maken.

Scenario 2: Verdeel en heers

Om het gesteggel rond 'beleidsconcurrentie' en een aantal overige genoemde problemen te voorkomen, kiest de RRKC positie binnen de gemeente met een aparte status. De RRKC valt rechtstreeks onder de wethouder. Dit model betekent niet a priori dat conflicten of machtsstrijd uit de wereld zijn, zo bewijst het vergelijkbare Amsterdamse model. De onafhankelijkheid neemt drastisch af, politieke gevoeligheid neemt drastisch toe.

Het kan werken, zo bewijst het Amsterdamse model al decennia, overigens één van de weinige steden waarmee een vergelijking enigszins mogelijk is. Het vraagt wel om een goed doordacht besturingsmodel. Tevens vraagt het om verbindend leiderschap bij zowel de afdeling Cultuur als bij de 'embedded' geïntegreerde Kunstraad nieuwe stijl.

Als variant binnen dit model kan worden overwogen het Cultuurplanadvies te scheiden van de overige taken van de RRKC, conform onze eerdere constatering dat het vraagt om andere competenties. De RRKC beperkt zich tot strategische inhoudelijke adviezen en het Cultuurplanproces wordt een ambtelijke aangelegenheid, zoals in vele gemeenten zonder adviesorgaan.

Recent is een wens opgekomen in de raad (zie motie van 16 december 2021) om de RRKC ook rechtstreeks aan de gemeenteraad te laten adviseren. Daarmee krijgt de RRKC een positie die vergelijkbaar is met de adviescolleges van de Rijksoverheid, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Het zou goed passen in een koers waarin het Cultuurplanadvies wordt gescheiden van de strategische adviezen. Adviescolleges adviseren de regering over wetten en regels of over het beleid. Zij geven gevraagd en ongevraagd advies aan zowel ministers als de Eerste en Tweede Kamer. Ondanks talrijke politieke disputen staat de inhoudelijke deskundigheid en onafhankelijkheid van dit soort adviescolleges nauwelijks ter discussie. Rechtstreekste advisering aan de raad is binnen de gemeentelijke context wel weinig duaal. Onafhankelijkheid is echter gegarandeerd.

Scenario 3: Ondersteuning van A tot Z

Het huidige takenpakket van de RRKC (adviseren, informeren en mobiliseren) wordt uitgebreid met financieel en operationeel instrumentarium. Naar het voorbeeld van het Amsterdamse Fonds voor de Kunsten en Cultuur+Ondernemen vormt de RRKC zich om tot makelaar, fonds en kennisplatform dat is verankerd in de haarvaten van alle Rotterdamse wijken. Het neemt daarin taken over van zowel de ambtelijke organisatie (projectsubsidies) als andere organisaties en biedt daarmee ondersteuning van A tot Z aan de gehele culturele sector. Kennis, kunde, budget en contacten met de sector worden gebundeld. Door zowel de adviserende rol als de uitvoering bij één inhoudelijk deskundige organisatie te beleggen is integraliteit geborgd. Risico's van dit scenario zijn dat het gemeentebestuur te weinig grip ervaart op deze machtige speler en dat de huidige afstemmingsproblemen niet worden opgelost maar geïnternaliseerd in de nieuwe organisatie. Tot slot behoeft het weinig toelichting dat dit vraagt om een radicale omvorming van de RRKC in haar huidige vorm.

Scenario 4: Cultureel adviesbureau

De RRKC gaat functioneren als een cultureel adviesbureau, door en voor elke speler in het veld in te huren. Eén van de opdrachtgevers is de gemeente, onder meer en met name voor het Cultuurplan.

Onafhankelijkheid is gegarandeerd. De RRKC verdient zijn eigen geld, dus budget is ook geregeld (met wellicht een startsubsidie vanuit de gemeente). De RRKC kan ook meer aantrekkelijk zijn als werkgever door een grotere dynamiek.

De RRKC maakt in dit scenario haar eigen keuzes en is door haar activiteiten op een vanzelfsprekende manier ingebed in het Rotterdamse culturele veld. Borging van kennis en ervaring gaat min of meer vanzelf in deze setting. Uit de vier eerder gememoreerde aspecten cq invalshoeken van en voor advisering (capaciteit, legitimering, expertise en geruststelling) hoeft geen keuze te worden gemaakt. De RRKC kan moeiteloos schakelen al naar gelang de vraag uit de sector cq het veld.

Scenario 5: Diaspora & Cultuurplan pop-up

In dit scenario zijn de RRKC kennis en ervaring op adviesgebied en de mensen die dat hebben, goed ondergebracht en geborgd in netwerkorganisaties als de RCB en IABX en overige vergelijkbare instellingen en/of (netwerk)organisaties (bijvoorbeeld landelijk Cultuur+Ondernemen), waaronder de gemeente. In een wisselwerking met die partijen komen adviezen tot stand onder leiding van een projectleider.

Onafhankelijkheid en politieke gevoeligheid zijn geen echte issues meer in dit scenario, budget en bemensing zijn fluïde.

Voor het Cultuurplan organiseert de gemeente vierjaarlijks een project Cultuurplan pop-up. De uitvoering is aan mensen die goed zijn in dit soort processen en met mensen die van de inhoud zijn, ieder zijn competenties.

Scenario 6: Metropool Cultuur Raad

De Metropool regio zou op cultuurgebied veel meer dan nu versterking kunnen gebruiken. De regio is één geheel en daar zou niet alleen op thema's als economie, mobiliteit en duurzaamheid, maar ook op het thema cultuur naar gehandeld kunnen worden. De afstanden tussen Den Haag, Delft en Rotterdam zijn kort, de verbindingen goed, de culturele voorzieningen tamelijk aanvullend. Zelfs een verbinding met Leiden en/of Dordrecht is denkbaar en qua voorzieningen logisch. Met een Cultuurraad voor dit hele gebied zou de cultuursector in de regio aan slagkracht kunnen winnen en meer mogelijkheden hebben voor adviezen en positionering. In dit scenario zijn onafhankelijkheid en kwetsbaarheid geen echte issues meer. Budget en bemensing zijn met enige aandacht en samenwerking goed en verstandig in te richten. Inspiratie kan worden geput uit de Kunstraad Groningen die zowel als adviesorgaan voor de gemeente als voor de provincie fungeert.

5. TOT SLOT

Het doel van de RRKC is door advisering bij te dragen aan de voorbereiding en uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Rotterdam, aan de verdere versterking van de culturele sector en aan de ontwikkeling van het gemeentelijk cultuurbeleid in relatie tot de overige beleidsterreinen van de gemeente. De RRKC is vanuit haar eigen logica afdoende overtuigd dat dit goed lukt. Bij het gemeentebestuur, de afdeling Cultuur en de culturele sector leeft de meerwaarde die de RRKC vanuit haar doelstelling meent te hebben niet of veel minder (los van het Cultuurplan proces). Of dit een 'feit' is of niet, de ervaring en beleving van dit gegeven telt in de praktijk. Het is zaak daar aandacht aan te geven.

Dat begint met de omgang van dit rapport en haar strekking. De wellicht her en der wat schurende tekst in een bureaucratische reflex nalopen op 'bladzijde 14, alinea 2, zinnetje 3, woordje zoveel' en daar over discussiëren gaat niemand gelukkiger maken. We hebben ervoor gekozen een rapportage op te leveren die uitnodigt tot nieuwe verhoudingen of tenminste een gedachtewisseling daarover. Als die heeft plaats gevonden verdient het aanbeveling een keuze te maken voor één, of een combinatie van, de scenario's en die uit te werken om zodoende een herstart te maken met de versterking van de culturele sector in Rotterdam.

Gelet op het hobbelige traject zouden wij graag tot slot willen meegeven dat de opdracht ook een andere kant had. Wij hebben uitsluitend aangename, betrokken mensen ontmoet met het hart op de goede plek voor de Rotterdamse cultuur.