

Participatie van burgers
in het cultuurplanproces

Participatie van burgers in het cultuurplanproces

Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur
April 2010

Participatie van burgers in het cultuurplanproces

De waarde van het cultuurplanproces

Het cultuurplanproces is van groot belang voor de verwachtingen van gemeentebestuur en culturele instellingen jegens elkaar. Het proces van vierjarenplannen gekoppeld aan éénjarige werkplannen, begrotingen en subsidiebeschikkingen is gebaseerd op de wens van culturele instellingen om voor een langere periode zekerheid te hebben over de subsidiebudgetten en de daarbij behorende prestatie-afspraken. Voorheen stelde de gemeenteraad de begroting en daarmee het subsidie vast op een moment dat de activiteiten al praktisch vaststonden. Vooral de grote en de internationaal werkende instellingen maken afspraken op relatief lange termijn, soms enkele jaren.

Het cultuurplanproces is van grote waarde en wel om de volgende redenen.

- 1 Eén maal in de vier jaar stelt het gemeentebestuur in een uitgangspuntennotitie de hoofdlijnen van het gemeentelijk cultuurbeleid vast. Vervolgens vindt, eveneens eens in de vier jaar, een werkelijk integrale afweging van alle budgetten plaats. Met beide instrumenten kan het gemeentebestuur een effectieve en vergaande invloed uitoefenen op het terrein van de lokale cultuur.
- 2 Door de cultuurconvenanten die met de minister van Cultuur worden gesloten heeft de gemeente ook invloed op wat elders in de Randstad en in Nederland gebeurt. Door te participeren in de verschillende gremia over deze convenanten is Rotterdam een van de spelers in de ontwikkeling van het Nederlandse cultuurbeleid en de plaats van Rotterdam daarin.
- 3 De cultuurplanprocedure dwingt culturele instellingen er toe ten minste eens in de vier jaar principieel na te denken over en inzicht te geven in hun positie in het Rotterdamse (en soms Nederlandse) cultuurbestel. De instellingen worden gedwongen zichzelf helder te positioneren en aan te geven welke bijdrage zij kunnen leveren aan de ontwikkeling van stad, regio en land.
- 4 Daar staat tegenover dat de instelling voor de middellange termijn zekerheid krijgt over een belangrijk deel van haar inkomsten, het subsidie. Op basis hiervan kan de instelling voor een langere termijn afspraken maken, verplichtingen aangaan en werken aan een evenwichtige ontwikkeling van haar programma en haar publieksrelaties.
- 5 Deze verplichting tot het opstellen van een meerjarig beleidsplan werpt ook binnen de instelling vruchten af. "Meerjarige beleidsplannen vergroten de kans op reflexieve zelfsturing binnen de culturele instellingen en dragen er aldus aan bij verstarring te voorkomen en de competentie van de instellingen te vergroten."¹

Al met al "biedt de vierjarige plansystematiek een goed evenwicht tussen de verlangens van de culturele instellingen naar financiële zekerheid op middellange termijn en het principe dat in een democratische rechtstaat een gekozen volksvertegenwoordiging zich uitspreekt over de principes van het beleid en de verdeling van het budget."²

Deskundigenoordeel

Uit bovenstaande argumentatie blijkt dat het cultuurplanproces vooral ten dienste staat van de relatie tussen overheid en instelling. De samenleving lijkt er buiten te staan, geen rol te spelen in deze procedure. Het opstellen van het cultuurplan is een vrij langdurig maar eenzijdig proces waarin gemeentebestuur en zijn adviseur, de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, op verschillende manieren in gesprek zijn met directies en besturen van culturele instellingen. Publiek, burgers in het algemeen staan daarbuiten. Hun belangen worden geacht in goede

¹ Cultuurplanadvies, Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, april 2008, pagina 10

² Idem

handen te zijn bij gemeentebestuur en instellingen die verondersteld worden de wensen van het publiek te kennen.

Voor de grote verzelfstandigde instellingen heeft de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur al in een eerder stadium geadviseerd vormen van kwaliteitszorg te introduceren alsook de daarbij passende beoordelingssystematiek van visiteren. Kern hiervan is dat het belang van diverse partijen, waaronder burgers, in de beoordeling wordt betrokken. Dat juist deze instellingen die weg kiezen is belangrijk, omdat zij het merendeel van het Rotterdamse publiek voor kunst en cultuur aantrekken.

De gemeenteraad van Rotterdam heeft de wens uitgesproken om "Rotterdamers een actieve bijdrage te laten vervullen bij de advisering" over het cultuurplan. Dat zou kunnen door "bijvoorbeeld het instellen van een burgerpanel of het toevoegen van Rotterdamers aan adviescommissies."³ Hierbij doen wij voorstellen om aan deze motie praktische uitvoering te geven. Allereerst zetten wij uiteen hoe de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur tot zijn advies komt, daarna opperen wij een aantal mogelijkheden ter versterking van burgerparticipatie in dit proces.

Het systeem van cultuurplanadvisering is principieel gebaseerd op *peer review*, op beoordeling door gelijken ofwel *peers*. Dit betekent, dat inhoudelijk deskundigen oordelen over het beleidsplan van culturele instellingen. Deskundigen zijn bijvoorbeeld directeur of artistiek leider van een kunstinstelling, kunstcriticus, curator, producent, wetenschapper of hbo-docent. De samenstelling van de commissies vraagt veel aandacht. Immers, vriendjespolitiek moet worden vermeden, maar de commissieleden moeten wel weten waar het over gaat. De spreiding tussen deskundigen uit Rotterdam en van buiten de stad moet evenwichtig zijn. Ook leeftijd, sekse en culturele herkomst dient gespreid te zijn. We willen niet alleen makers in een commissie, maar evenmin een overwicht van wetenschappers of critici. Gestreefd wordt naar een in alle opzichten goede spreiding van de deskundigen in de commissies, omdat het gezag van een instellingsbeoordeling vooral afhangt van de samenstelling van de commissie.

In de meest recente cultuurplanadvisering waren acht commissies actief met tussen de vijf en negen leden, afhankelijk van de breedte van het veld. Overigens zaten in de meest recente adviesronde, voor zover van toepassing, ook personen die lid zijn van een adviescommissie van de dienst Kunst en Cultuur in de cultuurplancommissies. Hiermee werd een koppeling gemaakt tussen incidentele en structurele advisering en kon worden voorkomen dat de beoordeling van een instelling te veel zou divergeren, althans ongefundeerd uiteen zou lopen.

De leden van de commissies worden geacht, ook in de periode vóór hun aanstelling, veel te zien van de instellingen die zij moeten beoordelen. Zij bezoeken daartoe tentoonstellingen, voorstellingen, lezen publicaties, websites en dergelijke. De leden worden zo geselecteerd dat zij reeds een behoorlijke kennis van de Rotterdamse instellingen meebrengen. We proberen de leden voor het zomerreces te benoemen opdat ze nog een half jaar de tijd hebben om hun kennis te verdiepen. Vanaf eind december krijgen zij een grote stapel beleidsplannen te verwerken. Per instelling, zo is de inschatting, is een commissielid vier tot vijf uur bezig: beleidsplan lezen, commentaar van de commissiesecretaris lezen en verwerken, vergaderen, eerste conceptadvies beoordelen en correcties voorstellen, vergaderen, tweede conceptadvies

³ Motie-Oosterhoff, Raadsstuk 2008 nr. 3724, aangenomen in de vergadering van de gemeenteraad van 20 november 2008 (zie bijlage)

beoordelen. Gemiddeld vergadert een commissie zes avonden in een betrekkelijk korte periode van drie maanden.

Al met al een zware klus die door de commissieleden ook zo wordt ervaren. Iedereen weet wie er in de commissies zitten en omdat men elkaar kent en tegenkomt (Nederland is te klein voor anonieme *peer review*, als dat al wenselijk zou zijn) moeten commissieleden zich in persoonlijke contacten regelmatig verantwoorden voor een (vooral negatief) oordeel. Sommige deskundigen hebben daar geen zin in en weigeren dan ook deelname aan dit type beoordeling. Daarnaast is de vergoeding in relatie tot de bestede tijd laag. Het lijkt derhalve niet voor de hand liggend, gelet op de kennis die voorondersteld wordt, de zware belasting in tijd en de diepgang van de gesprekken die in de commissies worden gevoerd, hieraan een 'burgerlid' zonder de vereiste kennis toe te voegen.

Het zou overigens ook volstrekte willekeur betekenen om een burger toe te voegen aan deze commissies. Een mening die niet gebaseerd is op kennis is een willekeurige mening. Die kan zinvol zijn of niet, maar blijft toevallig. Van de deskundige wordt een gefundeerd, beargumenteerd oordeel verwacht, een oordeel dat in een stevig debat tussen commissieleden onderling van belang is en een rol blijft spelen, zelfs als het wordt verworpen. Dat kan van de mening van een burgerparticipaat niet worden verwacht. Een oordeel is meer of anders dan een mening. Een advies van deskundigen heeft ook in het bestuursrecht een zwaardere juridische status dan een mening uitgesproken door burgers in een inspraakproces

Wel stelt de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur voor vanaf de volgende ronde een lid van jongRRKC structureel toe te voegen aan de commissies. Hiermee wordt de blik van Rotterdamse jongeren geïntegreerd in het commissiewerk. Als wij deze jongeren medio 2010 aanwijzen kunnen zij zich gedegen voorbereiden op hun rol door de instellingen in de sector te bezoeken, websites te raadplegen, jaarverslagen te lezen. Vanzelfsprekend zullen wij hen een training geven opdat ze leren beleidsplannen en begrotingen te lezen. Voordeel van deze werkwijze is ook dat we hiermee de 'kweekbakfunctie' van jongRRKC versterken. De essentie dat cultuurplanadvisering *peer review* is blijft hiermee overeind. Ook het jongRRKC-lid is min of meer deskundig, zij het dan deskundig met een jonge blik.

Het belang van burgerparticipatie

Bovenstaande bezwaren nemen niet weg, dat ten principale participatie van burgers in de besluitvormingsketen van het cultuurplan zinvol kan zijn. Immers, wij leven in een pluriforme samenleving waarin sterk uiteenlopende levensstijlen voorkomen. Met die levensstijlen zijn uiteenlopende visies op kunst en cultuur verbonden. Een goede overheid wil niet voor zijn burgers kiezen, wil geen partij zijn in de wijze waarop mondige burgers vorm geven aan hun levensstijl. Die overheid richt zich op het faciliteren van zijn burgers bij het tot ontwikkeling brengen van een *civil society*. Daarom moeten de criteria voor de beoordeling van kunst en cultuur worden uitgebreid met vormen van wat men wel noemt *extended peer review*, door naast het deskundigenoordeel ook te luisteren naar de stem van belanghebbenden en sleutelfiguren. "*Participatory decision making as a source of knowledge, a vehicle of communication and a foundation for consent*", zo vatten de sociologen Nonet en Selznick het belang van participatie bij overheidsbesluitvorming kort samen; de mening van burgers is een aanvullende bron van kennis die actief ontsloten moet worden, participatie is een vorm van communicatie met brede groepen in de samenleving en participatie zorgt voor steun van die samenleving voor het beleid.⁴

⁴ Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, 1978, pagina 100

Vormen van burgerparticipatie

Welke andere vormen van burgerparticipatie in de voorbereiding van het cultuurplan zijn wel mogelijk en zinvol? Wij onderscheiden acht mogelijkheden.

- Cultuurliefhebbers in Rotterdam zijn ten dele goed georganiseerd en dus bereikbaar. Veel kunstinstellingen hebben vriendenverenigingen, hanteren adreslijsten voor consumentenpanels, veel amateurorganisaties maar ook de Bibliotheek Rotterdam werken met een lidmaatschapstelsel. Het moet mogelijk zijn om deze grote groep geïnteresseerde burgers eenmalig te bereiken en hen uit te nodigen toe te treden tot een virtueel platform, een virtuele familie van in kunst en cultuur geïnteresseerden. Aan dit collectief kunnen regelmatig of onregelmatig vragen worden voorgelegd waarvan de antwoorden op de site worden gepubliceerd en die input vormen voor de beoordeling en afweging. Hiermee worden niet alle Rotterdammers bereikt, maar dat hoeft ook niet. Er is immers maar één orgaan dat namens alle Rotterdammers kan spreken.
- Er kan ook op meer structurele wijze gebruik worden gemaakt van de mening van vriendenverenigingen en andere bundelingen van afnemers, zoals schoolpanels in de kunstzinnige vorming, jongerenpanels in de wijken, georganiseerde achterbannen van cultuurscouts en dergelijke. Uit dergelijke georganiseerde groepen afnemers van producten van culturele instellingen kan een min of meer permanente consultatiegroep worden gevormd die, eventueel aangevuld met enkele inhoudelijke deskundigen, commentaar geeft op bepaalde momenten in het cultuurplanproces.
- Men kan denken aan het opzetten van een speciale website waarop burgers worden uitgenodigd met de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur en met elkaar in debat te gaan. Door gerichte vraagstelling in combinatie met een brede verspreiding van het webadres zouden interessante debatten kunnen ontstaan. De site dient goed gemodereerd te worden, wil de inhoud relevant zijn en niet ontaarden in scheldpartijen. Vooral voor het verzamelen van de mening van jongeren is de website een goede vorm.
- De Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur kan voorafgaand aan zijn advisering een of meer debatten organiseren. Onderwerpen van deze debatten zouden ontleend kunnen worden aan de discussies op het webforum.
- De Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur stelt ongeveer een jaar voorafgaand aan het begin van zijn beoordelingsproces van de beleidsplannen van de instellingen zogeheten sectoranalyses op. Deze sectoranalyses worden opgesteld op basis van waarnemingen van ontwikkelingen in het veld en na overleg met Rotterdamse culturele instellingen. Het zou goed mogelijk zijn, parallel aan of direct aansluitend op het overleg met het veld, met relevante burgerorganisaties en met individuele geïnteresseerden te overleggen en deze te betrekken bij het opstellen van deze sectoranalyses.
- Het instellen van een burgerpanel, zoals de motie suggereert, is eveneens mogelijk. Van dit panel, samengesteld uit individuele burgers, mag niet gevraagd worden om alle beleidsplannen van alle aanvragers te lezen (plm. 5.000 pagina's). Tijdens de periode van het opstellen van de instellingsadviezen heeft het Bureau absoluut geen tijd om met dit panel te vergaderen, maar direct voor de periode van advisering kan met het panel gesproken worden, ook in aanwezigheid van enkele leden van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur. Deze gesprekken kunnen input zijn voor de beoordeling en -vooral- de finale afweging van de Raad.
- Gaandeweg kiezen de grote instellingen voor kwaliteitszorg. In de volgende cultuurplanperiode worden deze instellingen naar verwachting geïnterviewd om hun inzet op kwaliteitszorg te toetsen. In alle systemen van kwaliteitszorg en in alle bekende processen van visitatie speelt de opvatting van gebruikers, deelnemers, bezoekers en publiek een rol van betekenis. Culturele instellingen dienen door middel van klanttevredenheidsonderzoek de mening van betrokkenen te achterhalen en daarvan verslag te doen. Door kwaliteitszorg en

visitatieprocessen krijgt de gemeente inzicht in de voorkeuren en opvattingen van het publiek dat deze instellingen bezoekt.

- Vanzelfsprekend blijft het altijd mogelijk door middel van representatieve COS-onderzoeken naar het oordeel van de burger over culturele producten en diensten te vragen.

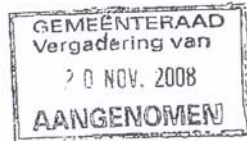
Afweging en keuze

Het maken van een keuze tussen deze verschillende vormen van participatie hangt af van het doel dat we beogen. Burgerparticipatie heeft betrekking op vernieuwing in de relatie tussen overheid en burger. De cultuursector en het cultuurplanproces daarbinnen kunnen een voorbeeld zijn voor processen op andere terreinen van overheidsbeleid. Maar ook voor de sector zelf is burgerparticipatie op zich zinvol: er wordt kennis verzameld over de preferenties van burgers en cultuurconsumenten, er worden nieuwe vormen van communicatie uitgetoetst en er wordt getracht overeenstemming over het beleid tussen overheid en betrokken burgers te creëren. Dat zijn, wat de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur betreft, de drie valide doelstellingen van burgerparticipatie.

Om een representatief beeld te krijgen van de preferenties van burgers is er geen beter instrument dan evidence based onderzoek op de wijze waarop COS dat doet: representatieve steekproeven onder de Rotterdamse bevolking die betrouwbare informatie opleveren. Aanvullende informatie over de klanten van de culturele instellingen kunnen geleverd worden op basis van de protocollen van visitatie en kwaliteitszorg. Deze twee instrumenten zijn de basis voor elk ander proces.

Daarnaast wil de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur gaarne experimenten met vormen van directe democratie: een min of meer permanent burgerpanel, samengesteld uit leden van vriendenverenigingen en andere georganiseerde gremia; daarnaast een actief gemodereerde website. Een website wordt meestal gekaapt door een bepaalde groep belanghebbenden en is voorts een uitlaatklep voor heftig gefrustreerde burgers. Dat is een nadeel, maar het voordeel is dat een website het communicatiekanaal bij uitstek is voor nieuwe generaties die niet meer met papier omgaan. Het zou jammer zijn deze generaties niet mee te laten doen. Wij stellen dus voor naast betrouwbaar onderzoek door COS en de instellingen zelf een burgerpanel en een website te introduceren. De website zou geen onderdeel moeten zijn van die van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur, maar onafhankelijk moeten worden gepositioneerd en beheerd, wellicht door het burgerpanel zelf. De website kan aldus worden gebruikt als middel om de resultaten van burgerparticipatie in het cultuurplanproces zichtbaar te maken. Transparantie is een belangrijke waarde.

Op welke momenten in het proces dient burgerparticipatie te worden georganiseerd? Het lijkt de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur niet verstandig burgers uitspraken te laten doen nadat door hem het financiële verdelingsvoorstel is uitgebracht. Immers, dan is eerst het college van Burgemeester en Wethouders aan het woord om op dit voorstel een reactie te geven. Burgerparticipatie zou aan de voorkant van het proces plaats moeten vinden: voor de aanvang van de sectoranalyses en voor de aanvang van de instellingsbeoordeling. Aan de achterkant van het proces kan nog gereageerd worden als het conceptcultuurplan door het College wordt gepresenteerd. Dat zijn de drie cruciale momenten in het proces waarop burgerparticipatie er iets toe doet.



Gemeenteraadsfractie ChristenUnie - SGP

039R 3724

Motie

De gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 20 november 2008 ter bespreking van het Cultuurplan 2009-2012.

Overwegende dat:

- burgerparticipatie een belangrijk uitgangspunt van het cultuurbeleid in Rotterdam is.
- we ondanks alle inspanningen van de afgelopen vijftig jaar, er nog altijd niet in geslaagd zijn om alle bevolkingsgroepen in actieve of receptieve zin te betrekken bij kunst en cultuur.
- participatie niet alleen van belang is bij de consumptie van kunst en cultuur, maar ook bij de totstandkoming daarvan.

Verzoekt het college:

- bij de volgende cultuurplanperiode Rotterdammers een actieve bijdrage te laten vervullen bij de advisering. Door bijvoorbeeld het instellen van een burgerpanel of het toevoegen van Rotterdammers aan adviescommissies.

En gaat over tot de orde van de dag.

Remco Oosterhoff

Raadsstuk 2008
Nummer 3724