

“Wij maken geen cultuur!”

Monitor gemeentelijk beleid cultuur-
educatie en cultuurparticipatie

K^L
A C

Inhoud

Samenvatting	4
Publieke waarde	4
Samenwerkende overheid	4
Geen wettelijke taak	5
Marginale positie	6
Beleidsmedewerker als gepassioneerde duizendpoot	6
Kleine vs grote gemeenten	7
1 Aanleiding en onderzoeksanpak	8
Doel- en vraagstelling van het onderzoek	8
Onderzoeksmethode	9
Deskresearch	9
Schriftelijke gestructureerde vragenlijst onder gemeentelijke overheden	10
Interviews	11
2 Respons	14
Responsanalyse vragenlijst	14
Non-responsonderzoek	16
Selectie casestudies	17
DEEL I BELEIDSKADERS	19
3 Wettelijke taken gemeenten	19
Bibliotheekwet	19
Erfgoedwet en Omgevingswet	20
4 Interbestuurlijke afspraken	20
5 Landelijke programma's en regelingen	22
Programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)	23
Brede regeling combinatiefuncties (BRC)	23
Programma Cultuurparticipatie	24
DEEL II BELEIDSCYCLUS	25
6 Aandacht/aanleiding	25
Politieke aandacht	25
Inrichting binnen de gemeentelijke organisatie	27
Ambtenaren	27
Budget	30
Vastlegging in beleidsnota's	31
7 Beleidsontwikkeling	33
Partijen binnen de gemeentelijke organisatie	34
Afstemming met andere overheden	35

Gemeenten	35
Provincie	36
Rijk	37
Het lokale culturele veld	38
8 Doelstellingen en doelgroepen	39
Doelstellingen	39
Doelgroepen	42
9 Uitvoering van beleid	44
Activiteiten	44
Cultuureducatie	44
Cultuurparticipatie	46
Betrokkenen bij beleid	47
Beleidsinstrumenten	49
Monitoring en evaluatie van beleid	52
10 Rol en sturing gemeente	55
Rol gemeente	55
Sturingsvormen gemeente	57
Samenwerkende overheid	57
Presterende overheid	58
Responsieve overheid	58
Rechtmatige overheid	59
DEEL III: OPGAVEN	60
11 Positie binnen de interne organisatie	61
Bezuinigingen en beperkte financiële middelen	61
Politiek draagvlak voor beleid	63
Verankering in gemeentelijk beleid	65
12 Samenwerking binnen de gemeente	67
Verbindingen leggen	67
Werken met een intermediair	68
Gezamenlijke verantwoordelijkheid en de gemeente als betrouwbare partner	69
13 Relatie met bovenlokale en landelijke partners	70
Bovenlokale uitwisseling	70
Regionale samenwerking	71
Samenwerking met de landelijke overheid	73
14 Beperkingen en discussie	75
Bijlage 1 Korte typering deelnemende gemeenten interviews	78

Samenvatting

Publieke waarde

Voor gemeenten zijn cultuureducatie en cultuurparticipatie¹ van belang voor inwoners. Cultuur is van publieke waarde voor de gemeenschap en gemeenten zien daarbij ook een rol voor zichzelf weggelegd. Zo heeft 95 procent van de gemeenten beleid voor cultuureducatie in het onderwijs en 89 procent beleid voor actieve cultuurparticipatie. Kijkend naar de verschillende rollen uit de overheidsparticipatietrap (van laag naar hoog; loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren) kiest bijna geen enkele gemeente voor 'loslaten'. De meeste gemeenten hebben hun beleid vastgelegd in een beleidsnota.

De publieke waarde die gemeenten toedichten aan cultuureducatie en cultuurparticipatie is heel divers. De meest genoemde doelstellingen van het cultuureducatiebeleid zijn bevorderen van cultuurdeelname, talent-, artistieke ontwikkeling en persoonlijke ontwikkeling, en het ontwikkelen van 21e-eeuwse vaardigheden en creativiteit. Voor het cultuurparticipatiebeleid gaat het om bevorderen van cultuurdeelname, van maatschappelijke participatie of sociale cohesie en van talent- en artistieke ontwikkeling, bijdragen aan doelen voor zorg en welzijn en profileren van de gemeente als aantrekkelijke vestigingsplaats.

Gemeenten verwachten al met al veel van hun beleid op deze terreinen. Ook richten ze hun beleid op een brede doelgroep. Bij cultuureducatie is dit nog vrij afgebakend: het gaat het vooral om kinderen in de basisschoolleeftijd en in iets mindere mate jongeren van 12-18 jaar. Het cultuurparticipatiebeleid is veel ruimer. Meer dan de helft van de gemeenten richt zich hiermee op alle burgers, of, als ze wel doelgroepen noemen, op veel verschillende doelgroepen.

Samenwerkende overheid

Gemeenten zien cultuureducatie en cultuurparticipatie als een publieke taak, maar ze achten zich hier niet alleen verantwoordelijk voor. Ze zijn afhankelijk van partijen buiten de overheid. Of zoals een geïnterviewde beleidsmedewerker het uitdrukt: 'Wij maken geen cultuur, zo simpel is het.'

Gemiddeld zijn er per gemeente negen verschillende soorten partijen betrokken bij de uitvoering van het beleid voor cultuureducatie en -participatie. Het gaat om een samenspel van een groot aantal partijen uit de driehoek overheid, markt en samenleving. Als vorm van sturing noemen beleidsmedewerkers het vaakst die van de 'samenwerkende overheid'. Welke rol zij in deze samenwerking vervullen, verschilt per gemeente en per situatie. Bijna de helft van de gemeenten 'stimuleert' en wil anderen in beweging krijgen om de gemeentelijke doelen te realiseren. De overige gemeenten kiezen voor een lagere trede ('faciliteren') op de overheidsparticipatietrap of juist een hogere ('regisseren'). Bij cultuureducatiebeleid kiezen

1 Onder cultuurparticipatie verstaan we in deze monitor alle vormen van *actief* beoefenen van kunstzinnige en creatieve activiteiten in de vrije tijd

meer gemeenten voor de rol van regisseren dan voor faciliteren en bij het cultuurparticipatiebeleid is dit precies omgekeerd. Maar welke rol men ook kiest, het is duidelijk dat er bij alle rollen sprake is van samenwerking tussen gemeente en andere partijen.

Daarnaast willen gemeenten de samenwerking tussen de diverse partijen buiten de overheid stimuleren en verbindingen tussen deze partijen leggen. De meest genoemde activiteit binnen cultuureducatiebeleid is bijvoorbeeld 'het stimuleren van de samenwerking tussen onderwijs en cultuur'. En ook andere veel genoemde activiteiten richten zich op deze vorm van samenwerking, zoals 'het realiseren van cultureel aanbod voor scholen' en 'het realiseren van meer verbinding tussen binnenschoolse en buitenschoolse cultuureducatie'. Bij het cultuurparticipatiebeleid is de meest genoemde activiteit 'het stimuleren van samenwerking tussen de verschillende lokale culturele aanbieders'.

Geen wettelijke taak

Ook al nemen gemeenten een rol op zich bij het realiseren van de publieke waarde van cultuurparticipatie en -educatie, het zijn beide geen wettelijke taken (muv de bibliotheektaak en taken voor erfgoed). Gemeenten hebben hierin een eigen keuze en zijn vrij om het beleid in te vullen zoals hen goeddunkt, of om geen beleid te maken. Wel laat het onderzoek zien dat het gemeentelijk beleid sterk gestuurd wordt door landelijke beleidsprogramma's en (matchings)regelingen. De meeste gemeenten doen mee aan het programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) en de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC).

De doelstellingen van beide vinden we een-op-een terug bij die van het gemeentelijk beleid. Begrijpelijk, gezien de matchingsconstructie van beide subsidieregelingen. Met 'bovenwettelijk' beleid weet het ministerie van OCW gemeenten dus te bewegen tot beleid en cofinanciering. De invloed is zelfs dermate groot dat sommige van de geïnterviewde beleidsmakers zich afvragen of het beleid voor cultuureducatie in hun gemeente wel wordt voortgezet wanneer het CmK programma zou stoppen.

Toch heeft het ontbreken van een wettelijk vastgelegde taak consequenties voor het gemeentelijk beleid. Zo missen gemeenten wetten en regelgeving om budget voor cultuureducatie of cultuurparticipatie veilig te stellen binnen de eigen begroting of om dit 'af te dwingen' bij partijen in onderwijs, zorg of welzijn. Gemeenten gebruiken net als de landelijke overheid zelf ook 'bovenwettelijk' beleid om de partijen in het veld te stimuleren of verleiden om bij te dragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Hun belangrijkste beleidsinstrument zijn subsidieregelingen. Bijna alle gemeenten hebben eigen subsidieregelingen (voor meerjarige relaties met culturele partijen en/of voor incidentele projecten) waarmee ze culturele aanbieders en verenigingen of initiatieven financieren en daarmee culturele activiteiten mogelijk maken voor inwoners. Een ander belangrijk beleidsinstrument betreft de uitvoering van gemeentelijk beleid via het beleggen van taken bij een gespecialiseerde uitvoeringsorganisatie of het aanstellen van een speciale functionaris, zoals een cultuurcoach, cultuurmakelaar of cultuurscout. Deze hebben beide als intermediair de taak om culturele partijen onderling te laten samenwerken en/of cultuur te verbinden met partijen uit andere domeinen zoals onderwijs, zorg en welzijn. Een groot deel van deze functionarissen bekostigen gemeenten vanuit de BRC of via de penvoerders die het CmK

programma uitvoeren. Bijna alle gemeenten hebben ook een speciale regeling of fondsen voor minima.

Marginale positie

Een andere consequentie van het ontbreken van een wettelijke taak is de relatief marginale positie van cultuureducatie en -participatie binnen de lokale politiek, het gemeentelijk beleid en de ambtelijke organisatie. Ook al hebben de meeste gemeenten beleid voor deze terreinen, vergeleken met andere beleidsterreinen waarvoor gemeenten wel wettelijke taken hebben, is de aandacht, het budget en de menskracht voor cultuureducatie en -participatie gering.

Bij de meeste gemeenten zijn beide terreinen belegd bij één ambtenaar, die in het merendeel van de gevallen ook nog andere culturele onderwerpen en andere beleidsterreinen in de portefeuille heeft. De geïnterviewde beleidsmedewerkers wijzen bovendien op het voortdurende gevaar van bezuinigingen en kerntakendiscussies, waarbij cultuur als eerste geslachtoffer wordt. Ook staan cultuureducatie en -participatie niet hoog op de lokale politieke agenda. Slechts bij een vijfde van de gemeenten besteden de meeste politieke partijen er expliciet aandacht aan in hun verkiezingsprogramma's en dienen ze regelmatig raadvragen in op deze thema's. Een gevolg van de marginale positie in politiek en beleid is dat de verantwoordelijke beleidsmedewerker(s) deze terreinen voortdurend moet bevechten in de gemeenteraad, bij de wethouders en bij collega's in de interne organisatie.

Beleidsmedewerker als gepassioneerde duizendpoot

Het enorme belang van de beleidsmedewerker voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid is misschien wel een van de meest opvallende resultaten van dit onderzoek. Zonder wettelijke regelgeving leunt dit beleid grotendeels op de inzet en vaardigheden van deze beleidsmedewerker(s).

Het beleid is complex door de samenwerking met een groot aantal lokale partijen binnen en buiten de culturele sector en met andere overheden, door de diverse doelstellingen en doelgroepen van het beleid, door de geringe capaciteit in fte/uren binnen de ambtelijke organisatie en het gebrek aan politiek draagvlak. De beleidsmedewerker heeft met al deze zaken van doen en moet over veel vaardigheden en competenties beschikken. In de meeste gevallen zijn ze 'eenpitters', een term die beleidsmedewerkers zelf bezigden in de interviews. De beleidsmedewerker geeft vorm aan het beleid. Hij of zij houdt de beleidscyclus op gang en is, naast lokale culturele organisaties, de meest genoemde partij die aan het college van B&W vraagt om beleid voor cultuureducatie en/of -participatie te maken of veranderen. Daarnaast vragen de beleidsmedewerkers voortdurend aandacht voor deze beleidsterreinen bij de politiek en bij collega's, onderhouden ze contacten met een groot aantal partijen en netwerken binnen en buiten de gemeente, en coördineren ze de uitvoering en de monitoring en evaluatie. Uit de interviews blijkt dat ze een grote passie en bevlogenheid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie hebben. Dit lijkt een voorwaarde te zijn om als eenpitter de vele en complexe werkzaamheden uit te voeren. De bevlogenheid compenseert het tijdgebrek dat sommige geïnterviewde beleidsmedewerkers ervaren om al het noodzakelijke werk uit te voeren.

Kleine vs grote gemeenten

Tot slot, de grootte van de gemeente is sterk van invloed op het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Kleinere gemeenten hebben minder doelstellingen en activiteiten, zetten minder beleidsinstrumenten in, en monitoren en/of evalueren hun beleid minder vaak dan de grotere steden. Ook nemen ze veel minder deel aan landelijke regelingen als CmK, BRC, MuziekMatch, Age Friendly Cultural Cities en kiezen ze minder vaak voor de rol van regisseren. De beleidsmedewerkers in deze gemeenten zijn per definitie eenpitters, en melden een sterke behoefte te hebben aan kennisuitwisseling met beleidsmedewerkers uit andere gemeenten.

1 Aanleiding en onderzoeksanpak

Gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie

In Nederland hebben alle drie de overheidslagen (Rijk, provincie, gemeente) een rol in het beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie. Daarbij hebben de gemeenten in de praktijk de regie over de feitelijke kennismaking van burgers met cultuur, in nauw samenspel met scholen en cultuuraanbieders.² Gemeenten faciliteren een breed en samenhangend cultureel aanbod voor scholen, stimuleren aansluiting tussen binnen- en buitenschools aanbod en maken afspraken met scholen. Daarnaast kunnen ze activiteiten voor cultuureducatie in de vrije tijd ondersteunen. Gemeenten zijn dan ook de grootste financier van cultuur.³

Er ontbreekt een goed en representatief landelijk beeld van hoe gemeenten hun beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie vormgeven. Een dergelijk beeld is wenselijk voor:

- Rijk en provincies en landelijke stakeholders bij gemeentelijk beleid om zo hun rol beter te kunnen afstemmen op gemeentelijk beleid.
- Gemeenten om van elkaar te kunnen leren en hun eigen beleid te spiegelen aan een landelijk beeld.
- Alle betrokkenen om een goed geïnformeerd gesprek te voeren over hoe cultuureducatie en -participatie via (gemeentelijk) beleid, toegankelijk en mogelijk gemaakt kunnen worden voor alle burgers, vanuit een inclusief cultuurbegrip.

Indien herhaald, zijn trends in het gemeentelijk beleid in kaart te brengen. Om deze redenen startte het LKCA in 2019 een uitgebreid onderzoek naar het gemeentelijk beleid in Nederland voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie.

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek wil zicht geven op:

- hoe gemeentelijke overheden in Nederland hun beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie inhoudelijk en procesmatig vormgeven;
- hoe gemeentelijke beleidsmedewerkers beleidskeuzes maken, hun rol invullen en samenwerken met organisaties en initiatieven voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie.
- de vraagstukken en dilemma's van gemeentelijke overheden in Nederland als het gaat om hun beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie.

2 (2006). *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur zoals overeengekomen door OCW, IPO en VNG*. Den Haag. <https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Cultuur/Algemeen%20kunst-%20en%20cultuurbeleid/algemeen%20kader%20interbestuurlijke%20verhoudingen%20cultuur.pdf>

3 (2017). *Cultuur in beeld*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Deze doelstellingen laten zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe geven gemeentelijke overheden in Nederland hun beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie inhoudelijk en procesmatig vorm?
 - a Welke doelgroepen en doelen heeft dit beleid?
 - b Welke beleidsinstrumenten zetten gemeenten in en hoe bekostigen ze die?
 - c Hoe komt dit beleid tot stand?
 - d Welke partijen zijn betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van dit beleid en welke rol hebben zij?
 - e Hoe krijgt de gemeente zicht op het bereiken van doelgroepen en doelstellingen van het beleid?

- 2 Hoe maken gemeentelijke overheden in Nederland keuzes en hoe geven zij invulling aan hun rol en hun relatie tot culturele organisaties en initiatieven in het beleid voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie?
 - a Welke rol of rollen – loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren – nemen gemeenten in voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie? En welke visie op de driehoek overheid, markt en samenleving ligt hieraan ten grondslag?
 - b Welke vormen van sturing zetten gemeenten in om doelen voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie te realiseren in interactie met lokale partijen?
 - c Hoe is het huidige beleid met het bijbehorende instrumentarium voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie ontstaan?
 - d Welke interne en externe relaties onderhouden gemeenten voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie en waarom juist die relaties?
 - e Welke uitdagingen, vraagstukken en knelpunten ervaren gemeenten bij de totstandkoming, inhoud en uitvoering van dit beleid?

Onderzoeksmethode

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet.

Deskresearch

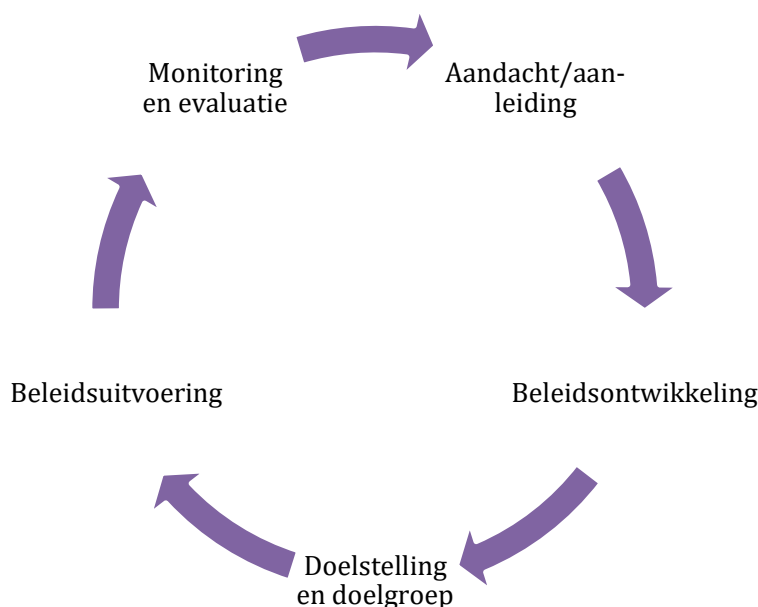
We zijn gestart met deskresearch. Allereerst om in kaart te brengen binnen welke beleidskaders gemeenten hun beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie vormgeven. In hoofdstuk 3 gaan we daarop in. Ook is gekeken naar bestaand onderzoek naar lokaal cultuurbeleid in het algemeen en specifiek voor cultuureducatie en -participatie. Er bleek vooral regionaal beschrijvend onderzoek te zijn naar het lokale cultuurbeleid, maar hierin hebben cultuureducatie en -participatie doorgaans een kleine of geen plek.

Tot slot is gekeken welke andere monitoronderzoeken er zijn naar lokaal beleid op andere terreinen en welke elementen van dat beleid in kaart zijn gebracht. Hieruit bleek dat de Monitor Lokaal Sportbeleid van het Mulier Instituut goede aanknopingspunten bood voor het

opzetten van deze monitor.⁴ Cultuur- en sportbeleid hebben soortgelijke doelstellingen, zoals het bevorderen van (actieve) deelname. Door bij deze monitor aan te sluiten kunnen we bovendien in de toekomst vergelijkingen maken tussen beide onderzoeken.

Schriftelijke gestructureerde vragenlijst onder gemeentelijke overheden

De vragenlijst van dit onderzoek volgt qua inhoud en structuur het model van de beleidscyclus en de vragenlijst uit de Monitor Lokaal Sportbeleid (zie Figuur 1).



Figuur 1 De beleidscyclus (Monitor Lokaal Sportbeleid).

Vervolgens is deze vragenlijst getest onder beleidsmedewerkers cultuur bij drie gemeenten. Dit heeft geleid tot een aantal aanscherpingen en het schrappen van veel vragen over financiën. Hierover bleken te weinig cijfers voorhanden, zelfs niet bij beleidsmedewerkers. Bovendien bleek elke gemeente weer op een andere manier te begroten, wat het achterhalen en vergelijken van cijfers lastig maakt.

De vragenlijst bevraagt het beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie. Hierin zijn deze kernbegrippen als volgt gedefinieerd:

- *Cultuureducatie in het onderwijs (afgekort cultuureducatie)*: doelbewust leren over en met kunst, erfgoed en media via gerichte instructie, in het primair en voortgezet onderwijs (inclusief speciaal onderwijs) en het mbo.
- *Actieve cultuurparticipatie in de vrije tijd (afgekort (actieve) cultuurparticipatie)*: alle vormen van actief beoefenen van kunstzinnige en creatieve activiteiten in de vrije tijd,

4 Hoekman, R.H.A. & Maat, K. van der. (2016). *Monitor lokaal sportbeleid: faciliteren, activeren en inspireren*. Utrecht: Mulier Instituut; Hoogendam, A., Ruikes, D. & Hoekman, R.H.A. (2021). *Monitor lokaal sportbeleid: de gemeente als coproducent*. Utrecht: Mulier Instituut.

zoals lessen volgen bij een centrum voor de kunsten, lidmaatschap van een amateurkunstvereniging en deelname aan community-arts projecten.

Bij de start van de vragenlijst kregen de respondenten deze definities te zien.

Interviews

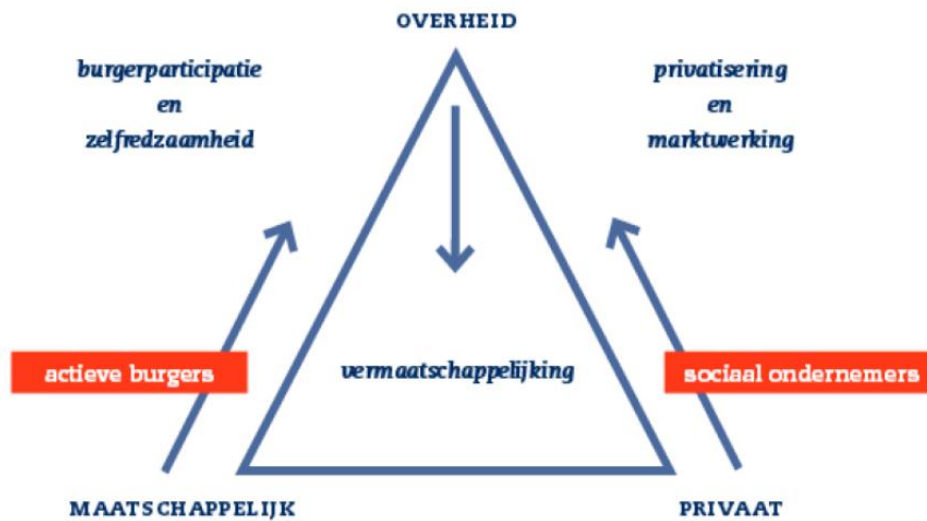
Met semigestructureerde online interviews is inzichtelijk gemaakt hoe de keuzes in de verschillende fasen van de beleidscyclus tot stand komen, waarom gemeenten bepaalde keuzes maken en hoe ze hun rol in de verschillende fasen invullen. We hebben beleidsmedewerkers uit twaalf gemeenten geïnterviewd. Bij de selectie is rekening gehouden met variatie in rol van de gemeente (op basis van de schriftelijke vragenlijst), spreiding over het land (uit iedere provincie één gemeente) en stedelijkheidsgraad.

We hebben voor deze twaalf gemeenten eerst relevante beleidsdocumenten achterhaald en bekeken. Vervolgens hielden we diepte-interviews met de beleidsmedewerker cultuur waarin we nader ingingen op de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van beleid en beweegredenen van gemaakte keuzes. Dit levert een beschrijving op van de rol van de gemeente in de verschillende beleidsfasen en de keuzes daarin plus van hoe ze zich verhoudt tot de andere betrokken partijen. We hebben ervoor gekozen om de interviews af te nemen bij de beleidsmedewerkers cultuur, omdat zij in verbinding staan met alle partijen die een rol spelen in het gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en -participatie.

De interviewleidraad is mede ontwikkeld op basis van twee rapporten over de rol van de overheid als het gaat om publieke waarde. Volgens de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB⁵) en de Raad voor het openbaar bestuur (ROB⁶) is publieke waarde niet langer het monopolie van de overheid, maar ontstaat ze steeds vaker in een samenspel tussen verschillende spelers uit markt en maatschappij. De NSOB en de ROB noemen dit de vermaatschappelijking van publieke waarde. De overheid maakt beleid en voert dat zelf ook uit of laat dat door derden uitvoeren: culturele ondernemers (privaat) die activiteiten met publieke waarde organiseren vanuit de markt en culturele instellingen (publiek) of individuele burgers die dat doen vanuit de (eigen) gemeenschap. Overheden kunnen het onderscheid tussen deze spelers als richtsnoer gebruiken om bewust te kiezen wie welke publieke taken het beste kan invullen. Het speelveld kan door de tijd heen veranderen: een taak kan bijvoorbeeld eerst door de overheid zelf worden uitgevoerd en later overgenomen worden door een marktpartij, of andersom (zie Figuur 2).

5 (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/63034/loslaten-in-vertrouwen.pdf>

6 Steen, M. van der, Scherpenisse, J. & Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf>



Figuur 2 De dynamiek van realisatie van publieke waarde (NSOB).

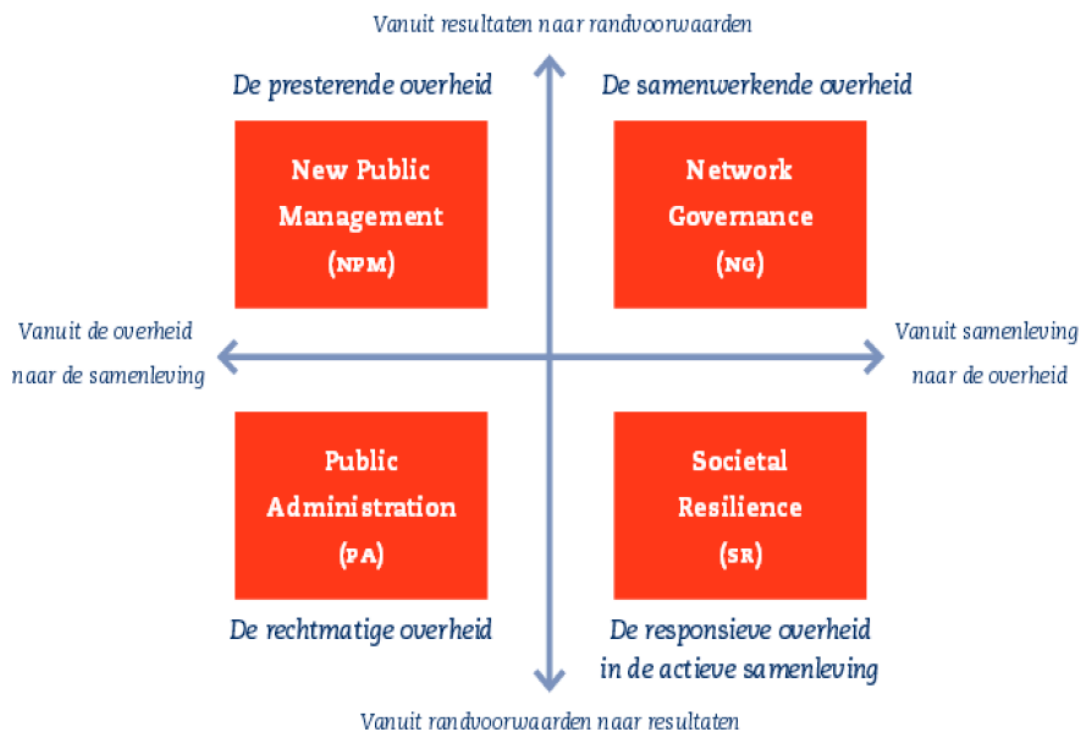
De vermaatschappelijking van overheidstaken is bij uitstek een lokaal verhaal, want in elke gemeente zijn situatie en context weer anders. Een beleidsmedewerker herkent wat er speelt, kiest welke aanpak waar en wanneer het beste past, en voert vervolgens de gekozen aanpak uit.

De ROB introduceerde voor het maken van keuzes over publieke taken een overheidsparticipatietrap van rollen. Hierin zijn externe initiatieven leidend, zoals dat ook geldt voor cultuurparticipatie en -educatie. De trap loopt van loslaten van een taak, naar faciliteren, stimuleren, regisseren tot aan reguleren:

- *Loslaten*: de overheid bemoeit zich niet met de inhoud en het proces.
- *Faciliteren*: de overheid erkent het belang van een initiatief van anderen en faciliteert dit.
- *Stimuleren*: de overheid wil wel dat iets van de grond komt, maar laat de realisatie ervan aan anderen over. Ze zoekt vooral naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
- *Regisseren*: andere partijen hebben een rol, maar de overheid heeft de regie.
- *Reguleren*: de overheid reguleert (uitvoering van) taken door wet- en regelgeving.

Er is niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp moeten politiek en bestuur bepalen én expliciet maken welke rol zij zien voor de overheid.

Hoe kan een overheid sturen om in interactie met haar omgeving doelen te bereiken? De NSOB maakt dat zichtbaar met sturingskwadranten (zie Figuur 3).



<p>Bij de presterende overheid (<i>New Public Management</i>) gaat het vooral om afgesproken prestaties en opbrengsten, binnen de tijd die daarvoor staat, binnen het budget en op de overeengekomen manier. De overheid stuurt op output en het bewaken van randvoorwaarden als kwaliteit, tijd en geld.</p>	<p>Bij de samenwerkende overheid (<i>Network Governance</i>) staat de opvatting centraal dat een gemeente anderen nodig heeft om resultaten te bereiken. Daarom zoekt ze naar maatschappelijke partners en is ze bereid om over doelen te onderhandelen. De partners leggen de samenwerking vast in formele afspraken.</p>
<p>De rechtmatige overheid (<i>Public Administration</i>) vertaalt politieke doelen in ambtelijk handelen met regels en procedures. Als de randvoorwaarden geborgd zijn, zijn de resultaten ook goed, zo is de gedachte. De relatie met de samenleving en de markt is erop gericht rechten en plichten over en weer te bewaken. De overheid neemt vooral haar eigen visie als vertrekpunt.</p>	<p>Vertrekpunt van de responsieve overheid (<i>Societal Resilience</i>) is de energie in de samenleving. De gemeente komt niet met eigen plannen, maar reageert op beweging van partijen die de overheid nodig hebben om initiatieven te realiseren. Gemeente en samenleving trekken gezamenlijk op in informele allianties en verkennen gaandeweg samen hoe ze gedeelde doelen behalen.</p>

Figuur 3: De vier sturingskwadranten voor overheden (NSOB).

Deze kwadranten liggen als laagjes over elkaar en zijn gelijktijdig aan de orde. Het ene kwadrant is niet beter dan het andere, wel past het ene beter bij een specifiek vraagstuk of politieke afwegingen. Het is volgens de NSOB een zoektocht hoe een overheid de dynamiek van de omgeving, van partijen in een netwerk, toepast op (al lang) bestaande procedures en beleidsinstrumenten, in plaats van andersom. Wanneer de overheid inspeelt op de dynamiek

in een veld, hoeft ze geen vitaliteit te creëren, maar geeft ze ruimte aan de al bestaande vitaliteit aldus de NSOB.

Op basis van deze rapporten is een interviewleidraad gemaakt. Deze is getest bij een collega en twee beleidsmedewerkers, wat leidde tot enkele kleine aanpassingen. Tevens besloten we de te interviewen beleidsmedewerkers de interviewleidraad en een samenvatting van de theoretische uitgangspunten uit beide rapporten toe te sturen ter voorbereiding op het interview.

2 Respons

Responsanalyse vragenlijst

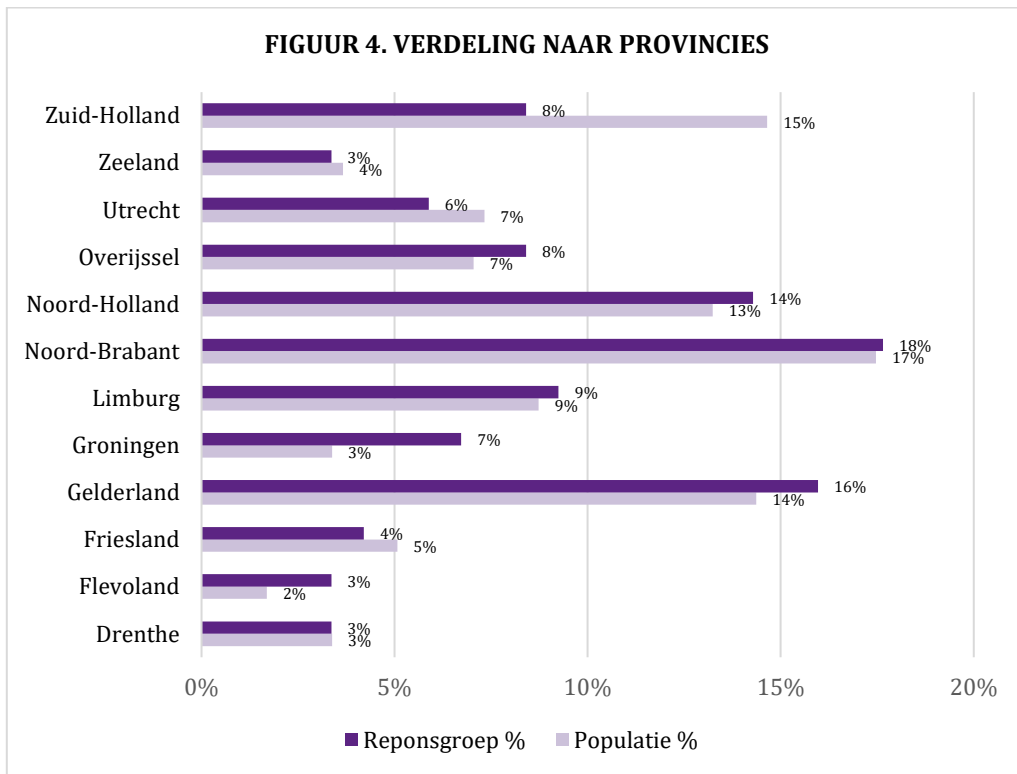
De vragenlijst is in februari/maart 2020 uitgezet door onze provinciale partners, vaak via een rechtstreekse mail en in sommige gevallen een nieuwsbrief. In één provincie hebben we de vragenlijst zelf uitgezet en in een andere provincie deels door de partners en deels door onszelf. Kort daarna volgde een herinneringsronde. Van alle 355 gemeenten in Nederland kregen we van 121 een ingevulde vragenlijst (respons van 34%).

De vragenlijst startte met een open vraag 'Wat is uw functie?', ingevuld door alle 120 respondenten. Dit zijn overwegend beleidsmedewerkers/-adviseurs van de gemeente. Slechts twee respondenten hebben een andere functie: wethouder en combinatiefunctionaris. Naast de functie hebben 86 respondenten ook hun beleidsterreinen vermeld (zie Tabel 1). Van de overige respondenten weten we niet voor welk beleidsterrein(en) ze werkzaam zijn.

Tabel 1 Beleidsterrein respondenten

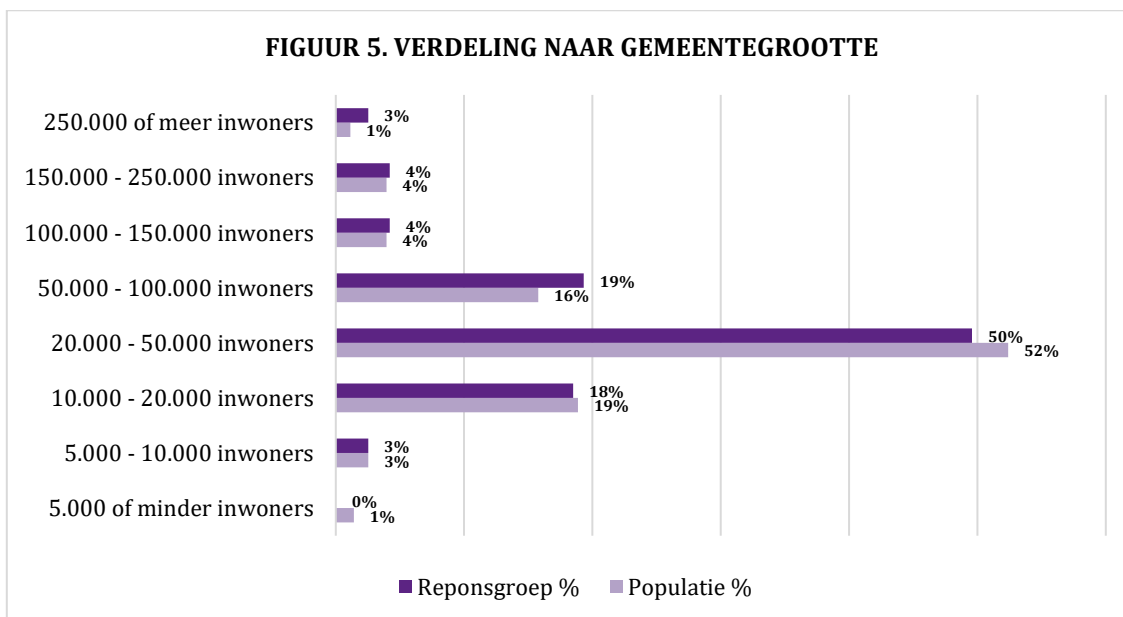
Beleidsterreinen	N	%
Kunst/cultuur	54	63
Zorg/welzijn	22	26
Jeugd/Onderwijs	4	5
Sport	3	3
Toerisme/recreatie	3	3
Totaal	86	100

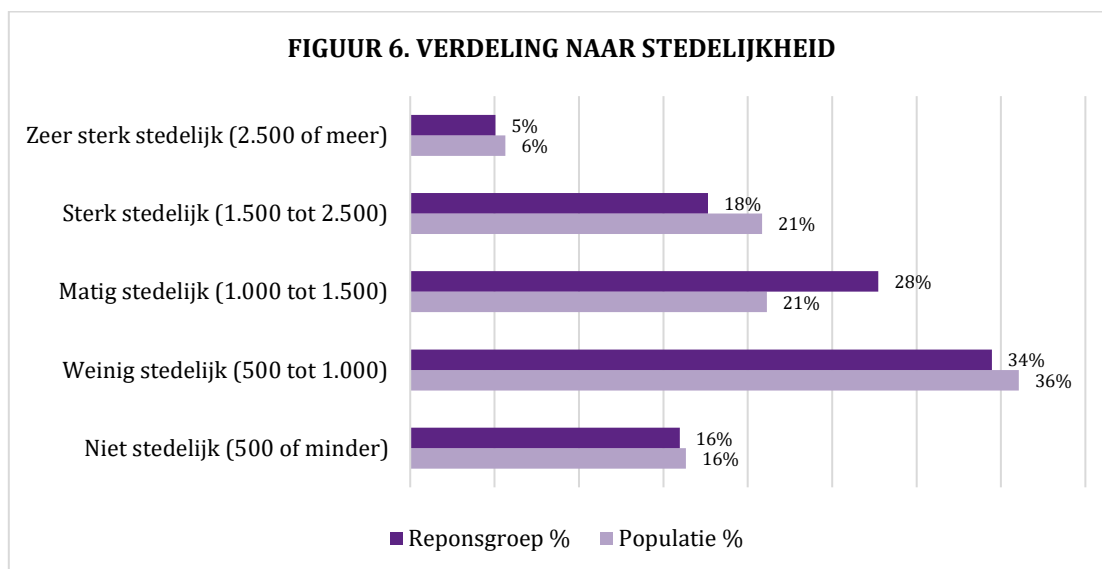
De provinciale verdeling in de responsgroep komt grotendeels overeen met die in de populatie (zie Figuur 4). Er is geen significante samenhang gevonden tussen de verschillende provincies en het invullen van de vragenlijst ($\chi^2(11, N=355)=15.38, p=0,17$). Het al dan niet invullen van de vragenlijst hangt dus niet af van de provincie waarin een gemeente is gevestigd.



N=121

Ook bij de gemeentegrootte en stedelijkheidsgraad komen de verdeling in de responsgroep en de populatie goed overeen (zie Figuur 5 en 6). Dit suggereert dat een representatieve groep de vragenlijst heeft ingevuld en de Chi-kwadrattoets heeft dit bevestigd. Wederom is er geen significante samenhang gevonden ($\chi^2(4, N=355)=4,80, p=0,31$). De grootte en de mate van stedelijkheid van de gemeente speelt dus geen rol bij het al dan niet invullen van de vragenlijst.





N=121

Toch riep het percentage gemeenten dat zegt beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie te hebben, vragen op over de representativiteit (zie Tabel 2). Slechts vier gemeenten (3,3%) zeggen dit niet te hebben. Betekent dit dat de vragenlijst vooral is ingevuld door gemeenten met beleid op deze terreinen? Om hier meer zicht op te krijgen, is een klein non-responsonderzoek gedaan.

Tabel 2 Is er in uw gemeentelijk beleid aandacht voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie?

Aandacht voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie	N	%
Ja, alleen voor cultuureducatie in het onderwijs	10	8
Ja, alleen voor actieve cultuurparticipatie	2	2
Ja, zowel voor cultuureducatie in het onderwijs als actieve cultuurparticipatie	105	87
Nee	4	3
Totaal	121	100

Non-responsonderzoek

Om te achterhalen of de respons op de schriftelijke vragenlijst selectief is en om lessen te leren over hoe in het vervolg meer respons te behalen is, hebben we een non-responsonderzoek uitgevoerd. De 235 gemeenten die geen vragenlijst hadden ingevuld, zijn opnieuw benaderd met een directe e-mail naar beleidsmedewerkers, wethouders of griffier. We vroegen hen een nieuwe, korte vragenlijst in te vullen, bestaande uit twee vragen: de reden(en) waarom de oorspronkelijke vragenlijst niet was ingevuld en of er in het gemeentelijk beleid aandacht is voor cultuureducatie en/of -participatie?

Hierop kwam respons van 81 gemeenten (33,6%), 66 via SurveyMonkey en vijftien gemeenten direct per e-mail. Bij deze vijftien ontbreekt een antwoord op vraag 2, omdat zij direct reageerden op de uitnodigingsmail (waarin alleen vraag 1 stond) en niet doorklikten naar de vragenlijst in SurveyMonkey. Voor vraag 1 (redenen niet invullen?) hielden we 79 bruikbare antwoorden over (zie Tabel 3) en voor vraag 2 (is er beleid?) 65 antwoorden (zie Tabel 4).

Tabel 3 De vragenlijst is destijds niet ingevuld, omdat:

Vragenlijst niet ingevuld	N	%
de uitnodiging om de vragenlijst in te vullen nooit bij mij of één van mijn collega's is aangekomen	26	33
wij niet toegekomen zijn aan het invullen van de vragenlijst vanwege de 'coronacrisis'	19	24
wij niet toegekomen zijn aan het invullen van de vragenlijst, omdat wij andere prioriteiten hebben	16	20
Anders, namelijk:	18	23
Totaal	79	100

De meeste respondenten noemen als reden voor het niet invullen dat ze de originele vragenlijst nooit hebben ontvangen (N=26; 32,9%). Daarnaast noemt bijna een kwart (N=19; 24,1%) de 'coronacrisis' als reden en zeggen zestien gemeenten (20,3%) dat ze op dat moment andere prioriteiten hadden. De rest (N=18; 22,8%) heeft een alternatief antwoord opgegeven. Deze antwoorden liepen uiteen van zwangerschapsverlof tot dat men de vragenlijst te ingewikkeld/te lang vond.

Uit de non-responsanalyse blijkt dat de antwoorden op de tweede vraag, naar gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en/of -participatie, bijna exact dezelfde percentages opleverden als in de oorspronkelijk vragenlijst. Hiermee lijkt een selectieve respons minder waarschijnlijk: het is niet zo dat hoofdzakelijk gemeenten met beleid de oorspronkelijke vragenlijst hebben ingevuld.

Tabel 4 Is er in uw gemeentelijk beleid aandacht voor cultuureducatie in het onderwijs en/of actieve cultuurparticipatie?

Is er in uw gemeentelijk beleid aandacht voor cultuureducatie in het onderwijs en/of actieve cultuurparticipatie?	N	%
Nee	2	3
Ja, voor zowel cultuureducatie in het onderwijs als actieve cultuurparticipatie	56	86
Ja, alleen voor cultuureducatie in het onderwijs	6	9
Ja, alleen voor actieve cultuurparticipatie	1	2
Totaal	65	100

Daarnaast hebben we lessen geleerd voor vergelijkend onderzoek in de toekomst. We moeten beter kijken naar hoe gemeenten te benaderen. Hiervoor zouden we een overzicht moeten maken van wie er hebben gereageerd en op welke manier die personen benaderd zijn. Daarnaast kunnen we overwegen om in een herhaalmeting een kortere vragenlijst op te stellen, omdat verschillende respondenten de huidige te lang of te ingewikkeld vonden. Bovendien zijn mensen per definitie eerder geneigd een kortere vragenlijst in te vullen.

Selectie casestudies

De schriftelijke vragenlijst bevatte op het eind de vraag of we de respondent mochten benaderen voor een verdiepend interview. Alle 121 respondenten waren hiertoe bereid. In de selectie van de interviewkandidaten is rekening gehouden met de volgende criteria: variatie in

de rol van gemeenten (faciliteren, regisseren, stimuleren, loslaten), stedelijkheidsgraad en spreiding over het land. In november 2020 zijn twaalf respondenten van de geselecteerde gemeenten benaderd en deze wilden allen meewerken.

We hebben in elke provincie een beleidsmedewerker geïnterviewd. Op basis van de andere twee selectiecriteria ziet de verdeling van deze twaalf er als volgt uit:

- Verdeling over rollen:⁷
 - Loslaten: 1
 - Stimuleren: 7
 - Faciliteren: 7
 - Regisseren: 7

- Verdeling over stedelijkheidsgraad:
 - Niet stedelijk: 3
 - Weinig stedelijk: 4
 - Matig stedelijk: 0
 - Sterk stedelijk: 4
 - Zeer sterk stedelijk: 1

7 In dit rijtje ontbreekt 'reguleren', omdat er geen wettelijke basis is voor gemeentelijk beleid op het gebied van cultuurparticipatie en -educatie. Daarnaast is de optelsom groter dan twaalf, omdat gemeenten is gevraagd een onderscheid te maken naar cultuureducatie en cultuurparticipatie. Een aantal gemeenten hebben dus twee rollen aangekruist.

DEEL I BELEIDSKADERS

De gemeente speelt een grote rol in de feitelijke kennismaking van burgers met cultuur. Haar beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie wordt bepaald door verschillende wetten en interbestuurlijke afspraken resulterend in een aantal landelijke programma's en regelingen. Het Rijk speelt voor gemeenten een agenderende en stimulerende rol en de provincies een stimulerende en ondersteunende rol. Inhoudelijk legt het landelijke beleid nadruk op het faciliteren van kennismaking met kunst en cultuur, op school en in de vrije tijd. Daarbij is er extra aandacht voor de toegankelijkheid van gesubsidieerde voorzieningen voor mensen die nu niet of weinig aan cultuur deelnemen. Ook zien we een tendens om een verbinding te zoeken met de sectoren zorg en welzijn.

Voor een representatief beeld van hoe gemeenten hun beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie vormgeven, maken we in dit deel inzichtelijk wat in de huidige beleidskaders is vastgelegd over de rol en taken van gemeenten voor beide beleidsterreinen.

Er zijn twee wetten waarin gemeentelijke taken voor cultuur in brede zin zijn vastgelegd: de Bibliotheekwet en de Erfgoedwet (hoofdstuk 3). Een derde wet, de Omgevingswet, treedt vanaf 1 juli 2022 in werking en legt taken van de gemeente vast voor participatie bij behoud van immaterieel erfgoed.

Naast deze wettelijke taken stemmen gemeenten taken en rollen af met de landelijke en provinciale overheden. Deze interbestuurlijke afspraken komen aan bod in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 ten slotte beschrijven we welke landelijke regelingen en programma's er zijn voor cultuureducatie en -participatie.

3 Wettelijke taken gemeenten

Bibliotheekwet

In 2015 trad een nieuwe Bibliotheekwet in werking. Deze wet stelt dat iedere gemeente *'een voor een ieder toegankelijke openbare bibliotheekvoorziening omvat [...]'*.⁸ Er gelden geen eisen voor de nadere invulling hiervan. De Bibliotheekwet omschrijft wel het doel van deze voorziening: *'bij [te] dragen aan de persoonlijke ontwikkeling en verbetering van de maatschappelijke kansen.'* Dit doel is uitgewerkt in vijf functies: kennis en informatie, educatie en ontwikkeling, lezen en literatuur, ontmoeting en debat, en kennismaken met kunst en cultuur. Om gemeenten te ondersteunen bij het oppakken van deze taken, heeft de VNG een handreiking geschreven.⁹ Voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie zijn vooral de educatiefunctie en het kennismaken met kunst en cultuur van belang.

8 Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035878/2015-01-01>

9 Vos, E. Boogart, A, & Zoutman, R. (2015). *Lokaal bibliotheekwerk. Een handreiking voor gemeenten*. DSP-Groep/VNG. https://vng.nl/files/vng/201501_handreiking_lokaal_bibliotheekbeleid_2015.pdf

De educatiefunctie richt zich vooral op taal- en leesvaardigheid, digitale vaardigheden, mediawijsheid en maatschappelijke participatie. Deze educatie kan plaatsvinden in de vrije tijd of onder schooltijd. In dat laatste geval is de bibliotheek een partner van het onderwijs. De educatie in de vrije tijd vindt plaats in de bibliotheek(dependances).

Voor het kennismaken met kunst en cultuur noemt de handreiking alleen een aantal voorbeelden van hoe gemeenten deze functie kunnen invullen, zoals het organiseren van tentoonstellingen of het inrichten van multifunctionele accommodaties voor de bibliotheek en culturele organisaties.

De handreiking stelt ook dat de bibliotheek een belangrijke partner voor zorg- en welzijnsorganisaties kan zijn. Door hun grote maatschappelijke bereik kunnen bibliotheken een rol spelen in preventie, signalering en doorverwijzing. Ook kunnen ze voorlichting geven over grotere zelfredzaamheid van inwoners en vrijwilligers in de wijk ondersteunen.

Erfgoedwet en Omgevingswet

De Erfgoedwet, die halverwege 2016 van kracht werd, regelt vooral het beheer en onderhoud van erfgoed.¹⁰ De wet bevat sommige bepalingen ter overbrugging tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022. In deze nieuwe wet is specifiek aandacht voor (immaterieel) cultureel erfgoed, waarbij burgers een grotere rol krijgen bij het bepalen van wat erfgoed is.

Het Rijk ondersteunt gemeenten de komende tijd met kennis over hoe ze dit in hun beleid kunnen vormgeven. Zo onderzoekt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) in nauwe samenwerking met erfgoedinstellingen hoe initiatieven en participatie van burgers onderdeel van de erfgoedpraktijk kunnen worden. De RCE heeft bijvoorbeeld de ErfgoedAcademie gevraagd erfgoedparticipatielabs¹¹ in te richten met als motto 'leren door te doen'. In proefprojecten worden hierin samen met de praktijk methoden en instrumenten ontwikkeld, waarmee overheden, erfgoedorganisaties en -gemeenschappen aan de slag kunnen om burgerparticipatie vorm te geven. Ook hebben het Kennisinstituut Immaterieel Erfgoed Nederland (KIEN) en RCE een brochure¹² uitgebracht met handvatten, praktische tips en voorbeelden om immaterieel erfgoed een plek te geven in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Verder zijn er bij het Fonds voor Cultuurparticipatie regelmatig subsidieregelingen voor lokale initiatieven rondom erfgoedparticipatie en erfgoededucatie.

4 Interbestuurlijke afspraken

Alle drie de overheidslagen in Nederland voeren cultuurbeleid. Om de samenhang te bevorderen overleggen ze geregeld. De huidige taakverdeling is gebaseerd op (niet-wettelijke)

10 (2016). 'Uitleg Erfgoedwet'. VNG website. <https://vng.nl/artikelen/uitleg-erfgoedwet>

11 'Erfgoedparticipatielabs'. <https://www.erfgoedacademie.nl/labs2021>

12 Altenburg, F. & Elpers, S. (2020). *Ruimte voor immaterieel erfgoed. Hoe integreer je immaterieel erfgoed in gemeentelijk omgevingsbeleid*. Arnhem: KIEN.
https://www.immaterieelerfgoed.nl/image/2020/11/26/ruimte_voor_ie.pdf

afspraken tussen het ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze zijn vastgelegd in het 'Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG'¹³ en in het 'Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs'¹⁴. Tabel 5 toont de taakverdeling voor cultuureducatie en cultuurparticipatie.

Tabel 5 Taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten voor cultuureducatie en cultuurparticipatie.

Rijk: voorwaardenscheppend en agenderend	Provincie: tweedelijns ondersteuning	Gemeente: feitelijke kennismaking met cultuur
<ul style="list-style-type: none"> • Bekostiging en het wettelijk kader van het onderwijs • Bekostiging van landelijk cultureel aanbod via de BIS • Educatieve opdracht aan culturele instellingen met rijksfinanciering • Landelijke ondersteuning (innovatie, kennis en netwerken) en cultuurfondsen • Algemene (kennis)ondersteuning, landelijke experimenten en stimuleringsprogramma's 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen kwaliteit door deskundigheidsbevordering • Zorgen voor regionale spreiding, distributie, bemiddeling • Stimuleren innovatieve projecten 	<p>Regie in de feitelijke kennismaking met cultuur</p> <p>Verantwoordelijk voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • - een breed en samenhangend cultureel aanbod voor scholen; • - bemiddeling van het aanbod naar scholen; • - aansluiting binnenschoolse- en buitenschoolse cultuureducatie; • - afspraken met scholen <p>Bekostiging activiteiten voor cultuureducatie in de vrije tijd en actieve cultuurparticipatie</p>

Alleen de taken van het Rijk zijn wettelijk vastgelegd in de Wet op het specifiek cultuurbeleid.¹⁵ Op basis hiervan legt de minister of staatssecretaris voor Cultuur elke vier jaar het cultuurbeleid vast in een nota. Het Rijk ondersteunt een landelijk gespreid aanbod van culturele instellingen van (inter)nationale betekenis via vierjarige subsidies aan instellingen die behoren tot de Landelijke Culturele Basisinfrastructuur (BIS). De criteria voor deze subsidies bevatten doelstellingen voor cultuureducatie en -participatie.

13 (2006). *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur zoals overeengekomen door OCW, IPO en VNG*. Den Haag. <https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Cultuur/Algemeen%20kunst-%20en%20cultuurbeleid/algemeen%20kader%20interbestuurlijke%20verhoudingen%20cultuur.pdf>

14 (2013). *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs*. <https://lkca.nl/wp-content/uploads/2020/01/131216-bestuurlijk-kader-cultuur-en-onderwijs.pdf>

15 *Wet op het specifiek cultuurbeleid*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005904/2016-07-01>

Voorafgaand aan de beoordeling van deze subsidieaanvragen overleggen OCW, IPO en VNG over aspecten van landelijk belang, zoals concrete gevolgen voor stelsel en (her)verdeling over sectoren en land. Hun afspraken over de toewijzing van financiële middelen voor de BIS, over functies en activiteiten leggen zij vast in cultuurconvenanten. Deze kunnen ook afspraken bevatten over programmatische samenwerking, bijvoorbeeld voor (immaterieel) erfgoed. In aanloop naar de cultuurperiode 2021-2024 zijn er, voor de convenanten, op initiatief van steden en provincies vijftien stedelijke regio's gevormd¹⁶ die profielen hebben opgesteld over hun ambities voor het regionale cultuurbeleid. De minister heeft deze profielen gebruikt bij het vormgeven van het cultuurbeleid voor 2021-2024. Uit een analyse van het LKCA¹⁷ blijkt dat vrijwel alle stedelijke regio's cultuureducatie als een van de kernthema's noemen. Ze richten zich daarbij niet alleen op het primair onderwijs, maar ook op voortgezet onderwijs en mbo. De voorzieningen voor kunstlessen in de vrije tijd krijgen, aldus de LKCA-analyse, minder aandacht. Ongeveer de helft van de regio's noemt ook actieve cultuurparticipatie of amateurkunst, vooral vanwege de maatschappelijke waarde, ook voor zorg en welzijn. Een grote afwezigheid in de profielen is de amateurkunstvereniging.

Uit een analyse door het LKCA van alle provinciale bestuursakkoorden voor de periode 2019-2023¹⁸ blijkt dat veel provincies aandacht hebben voor de toegankelijkheid van cultuur. Bijna alle provincies leggen in de akkoorden een verband tussen cultuurparticipatie en (provinciale/regionale) identiteitsbeleving. Hoe ze hieraan willen bijdragen, verschilt. Sommige bestuursakkoorden refereren aan het matchen van rijkssubsidies voor cultuureducatie en -participatie. Alle bestuursakkoorden hebben iets opgenomen over cultuurparticipatie en/of cultuureducatie.

5 Landelijke programma's en regelingen

Gemeenten en provincies spelen een belangrijke rol in de publieke financiering van cultuur. Er geldt voor hen, anders dan voor het Rijk, geen wettelijke verplichting voor cultuureducatie en -participatie. Zij maken eigen keuzes en afwegingen, waardoor de culturele infrastructuur per gemeente en provincie verschilt. Door de vierjarige landelijke beleidscyclus, convenanten en beleidsprogramma's zijn decentrale overheden wel geneigd om hun beleid op het rijksbeleid af te stemmen. Momenteel zijn er drie landelijke programma's en regelingen, voortkomend uit overleg tussen Rijk, provincies en gemeenten, die rechtstreeks relevant zijn voor het gemeentelijke beleid.

16 'Lokale culturele infrastructuur'. Website Ministerie van OCW. <https://www.cultuursubsidie.nl/over-het-cultuurstelsel/de-stedelijke-regio>

17 (2019). 'De regio omarmt cultuureducatie en vergeet cultuurparticipatie. Analyse regionale cultuurprofielen'. Website LKCA. <https://www.lkca.nl/artikel/de-regio-omarmt-cultuureducatie-en-vergeet-cultuurparticipatie/>

18 (2019). 'Cultuur in de provinciale coalitieakkoorden 2019-2023. Analyse'. Website LKCA. <https://www.lkca.nl/artikel/analyse-provincie-akkoorden-2019-2023/>

Programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)

Al sinds 2013 werken het ministerie van OCW, Fonds voor Cultuurparticipatie en LKCA samen met provinciale en gemeentelijke partners aan goed cultuuronderwijs via het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Dit programma bestaat uit subsidies, onderzoek, kennisdeling, promotie en bestuurlijke afspraken. De diverse subsidieregelingen worden uitgevoerd door het fonds. De doelen van de meerjarige CmK regeling in de periode 2021-2024 zijn:

- Duurzaam versterken van de kwaliteit van cultuureducatie
- Tweesporenbeleid: Onderhouden van relatie met scholen die al deelnemen, & nieuwe scholen bereiken
- Vergroten kansengelijkheid leerlingen
- Culturele ontwikkeling van het kind centraal stellen
- Vergroten professionaliteit leerkrachten, docenten, culturele partners en penvoerders
- Aansluiting binnen- en buitenschools aanbod.¹⁹

Een penvoerder die wordt aangewezen door de gemeente (bij de grote gemeenten met meer dan 90.000 inwoners) of de provincie (voor de kleine en middelgrote gemeenten) doet een aanvraag voor deze regeling bij het fonds en is aanspreekpunt en uitvoerder van een lokaal CmK-programma. Het subsidiebedrag is gebaseerd op het inwonersaantal van de gemeente of provincie. De gemeente of provincie draagt via een matchingprincipe hetzelfde bedrag als het Rijk bij aan de lokale programma's. Het is aan de provincie om met kleine en middelgrote gemeenten afspraken te maken over hun (financiële) inzet in de lokale CmK-programma's.

Brede regeling combinatiefuncties (BRC)

Via de BRC kunnen gemeenten buurtsport- en cultuurcoaches aanstellen die sporten, bewegen en deelnemen aan sport en cultuur voor iedereen mogelijk moeten maken. De functionarissen combineren sport of cultuur met ten minste één andere sector, zoals onderwijs, zorg, welzijn of het bedrijfsleven. De ministeries van VWS, OCW en SZW stellen geld beschikbaar voor gemeenten om combinatiefunctionarissen aan te stellen. Zij bekostigen 40 procent van het normbedrag voor 1 fte. Deelnemende gemeenten dragen de overige 60 procent bij. Ze kunnen hiervoor cofinancieringsafspraken maken met hun lokale partners die bij de regeling betrokken zijn.

De regeling heeft sinds 2019 de volgende doelstellingen:²⁰

- Een leven lang sporten, bewegen en deelnemen aan cultuur voor iedereen mogelijk maken. Met bijzondere aandacht voor de (talent)ontwikkeling van jeugd en jongeren op en rond scholen, voor mensen die in armoede leven en voor andere groepen die belemmeringen ervaren om deel te nemen aan sport en cultuur (bijvoorbeeld vanwege leeftijd/levensfase, gender, fysieke of mentale gezondheid, seksuele geaardheid of etnische/ sociale achtergrond of positie).

19 <https://cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/23/cultuureducatie-met-kwaliteit-2021-2024>

20 (2018). *Nieuwe kansen voor buurtsportcoaches en cultuurcoaches*. VSG, LKCA, KCS.

https://www.lkca.nl/wp-content/uploads/2019/12/flyer_nieuwe_kansen_cultuurcoaches.pdf

- Duurzaam versterken en innoveren van sport-, beweeg- en cultuuraanbieders en vrijwilligersorganisaties. Bijvoorbeeld rondom besturen, vrijwilligers, kader, diversiteit, inclusief en vraaggericht handelen.
- Lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen. Bijvoorbeeld tussen gemeentelijke beleidsdomeinen en voorzieningen, gesubsidieerde en commerciële sport en cultuur, organisaties in onderwijs, buitenschoolse opvang/kinderopvang, welzijn, zorg en het bedrijfsleven.

Programma Cultuurparticipatie

In de huidige cultuurnota van het Rijk is ‘cultuur van en voor iedereen’ een van de uitgangspunten. Met het Programma Cultuurparticipatie (2021-2024) geeft de landelijke overheid hier mede invulling aan: *“Dit programma heeft als doel de cultuurdeelname van zoveel mogelijk verschillende groepen te bevorderen. [...] Het programma maakt zowel grotere projecten van landelijke betekenis als kleinere lokale initiatieven mogelijk. [...] Het programma start vanuit lokale initiatieven. De beoogde deelnemers beslissen mee over de uitwerking. Dit betekent dat inhoud, aanpak en doelgroep per gemeente verschillen.”*²¹ Over de inrichting van dit programma is overleg gevoerd tussen OCW, IPO en VNG.

Het programma bestaat uit drie onderdelen die nauw met elkaar zijn verweven:

- 1 De subsidieregeling ‘Samen Cultuurmaken’²² om lokale initiatieven te ondersteunen. Om hiervoor in aanmerking te komen moet er samenwerking zijn tussen organisaties en professionals uit cultuur, zorg en welzijn. De gemeente zelf kan niet aanvragen, het is aan de lokale initiatieven zelf om te kijken of en hoe zij de gemeente betrekken.
- 2 Kennisdeling²³ gericht op verduurzaming van deze initiatieven.
- 3 Zichtbaar maken van de opbrengsten van deze lokale initiatieven.

De landelijke partners in dit programma zijn OCW, het Fonds voor Cultuurparticipatie en het LKCA.

21 (2019). Uitgangspunten Cultuurbeleid 2021-2024. Den Haag: Ministerie van OCW.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2019/06/11/uitgangspunten-cultuurbeleid-2021-2024>

22 ‘Samen cultuurmaken’. Website Fonds voor Cultuurparticipatie. <https://cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/25/samen-cultuurmaken>

23 (2021). ‘Programma Cultuurparticipatie (2021-2024)’. Website LKCA.
<https://www.lkca.nl/artikel/programma-cultuurparticipatie-2021-2024/>

DEEL II BELEIDSCYCLUS

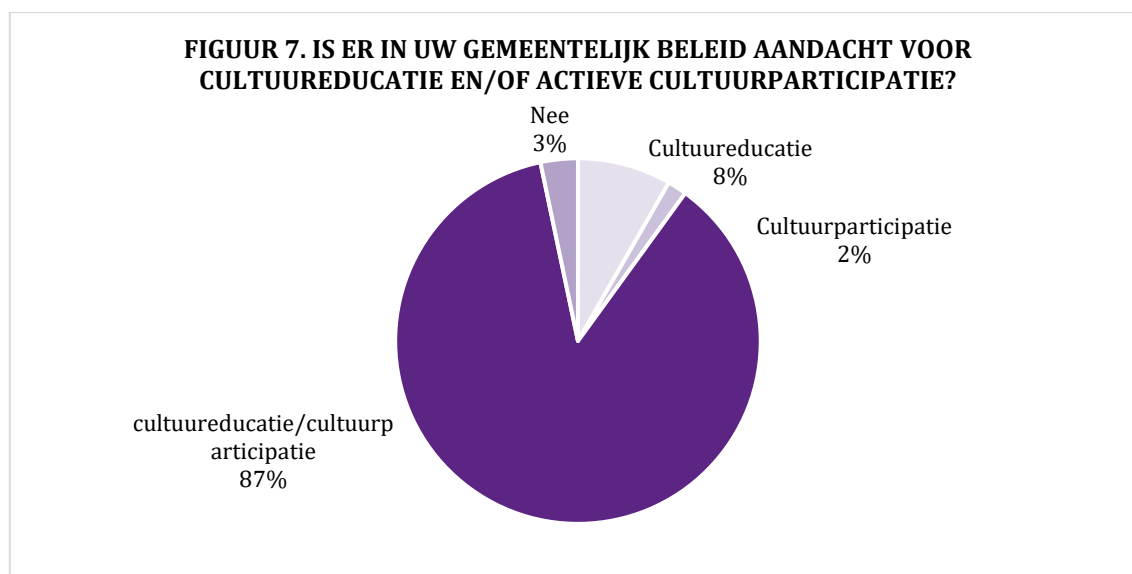
Het gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en -participatie komt tot stand binnen de context van de in Deel I beschreven wetten, interbestuurlijke afspraken en landelijke beleidsprogramma's. Maar omdat er geen eigen wettelijke kaders zijn, zijn gemeenten vrij om wel of geen beleid op deze terreinen te ontwikkelen, en vrij om die in te vullen zoals zij zelf willen. Met het vragenlijstonderzoek en de interviews proberen we in dit deel een beeld te schetsen van keuzes van gemeenten in deze. Dat doen we door de lokale beleidscyclus in kaart te brengen. Is er op gemeentelijk niveau politieke aandacht voor deze beleidsterreinen en wat is de aanleiding om tot beleid over te gaan? (hoofdstuk 6). Hoe wordt het beleid ontwikkeld en met wie? (hoofdstuk 7). Op welke doelstellingen en doelgroepen richt het zich? (hoofdstuk 8). Hoe en wie voert het beleid uit? Is er sprake van het monitoring en evaluatie? (hoofdstuk 9). En tot slot in hoofdstuk 10, hoe geven de gemeenten sturing aan het beleid en welke rol hebben ze daarin?

6 Aandacht/aanleiding

Hoe komt gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en -participatie tot stand? Wie of wat heeft aandacht hiervoor? Wat zijn aanleidingen om dit beleid te ontwikkelen of aan te passen? En welke aandacht krijgen beide terreinen binnen het ambtelijk apparaat?

Politieke aandacht

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten (97%) in hun beleid aandacht hebben voor beide terreinen (zie Figuur 7). De meesten hebben zowel aandacht voor cultuureducatie in het onderwijs als voor actieve cultuurparticipatie (87%), terwijl een kleine minderheid beleidsaandacht heeft voor een van beide (10%).



Desondanks krijgen beide beleidsterreinen binnen de lokale politiek niet per se volop aandacht (zie Tabel 6). In slechts een op de vijf gemeenten besteden de meeste politieke partijen expliciet aandacht aan cultuureducatie en -participatie in hun verkiezingsprogramma's (20%) of dienen raadsleden op deze thema's regelmatig vragen in (22%). En bij iets meer dan de helft is er in het coalitieakkoord aandacht voor beide terreinen. Onder 'Anders, namelijk' vullen bovendien veel respondenten in dat er nauwelijks politieke aandacht voor is, of enkel voor binnenschoolse cultuureducatie.

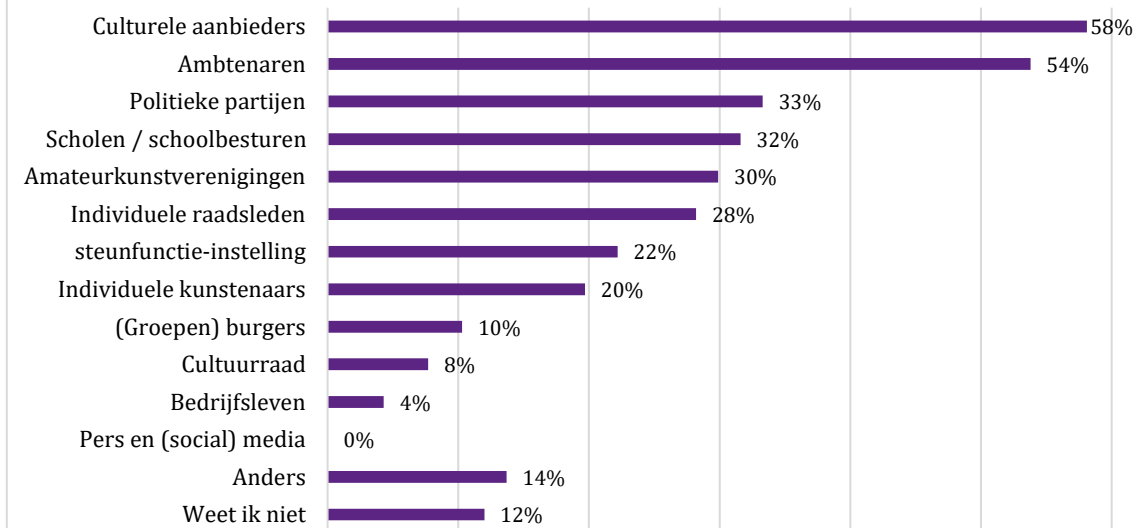
De politieke aandacht is groter naarmate de gemeente groter of stedelijker is. Dat geldt in het bijzonder voor de aandacht in coalitieakkoorden. Bij 28 procent van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is het een aandachtspunt in het coalitieakkoord, terwijl dit bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners op 85 procent ligt. Bij niet tot weinig stedelijke gemeenten is dit 44 procent en bij (zeer) sterk stedelijke gemeenten 74 procent.

Tabel 6 Op welke manier is er op dit moment in uw gemeente politieke aandacht voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie?

Op welke manier is er op dit moment in uw gemeente politieke aandacht voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie?	N	%
De meeste politieke partijen besteden expliciet aandacht aan in hun verkiezingsprogramma's	23	20
Is aandachtspunt in het coalitieakkoord	63	54
Er worden regelmatig raadvragen ingediend op het thema	26	22
Anders, namelijk	33	28
Total	117	

Eenzelfde beeld komt naar voren bij de partijen die het college vragen beleid te maken of te veranderen (zie Figuur 8). In 28 procent van de gemeenten vragen raadsleden om (aanpassing van) beleid en in 33 procent zijn het (ook) politieke partijen. Veel vaker (58%) gaat het om culturele aanbieders (bijvoorbeeld een muziekschool, centrum voor de kunsten, museum, theater) die hiernaar vragen. Scholen en schoolbesturen vragen hier in een derde van de gemeenten om.

FIGUUR 8. WIE HEBBEN VOOR DE HUIDIGE COLLEGEPERIODE HET COLLEGE GEVRAAGD BELEID TE MAKEN/VERANDEREN VOOR CULTUUREDUCATIE EN/OF ACTIEVE CULTUURPARTICIPATIE?



Een andere belangrijke vragende partij, naast de culturele aanbieders, zijn ambtenaren (54%). Deze rol komt ook heel duidelijk naar voren in de interviews met de beleidsmedewerkers cultuur:

'Kunst en cultuur staat in geen een verkiezingsprogramma. Je hangt er altijd een beetje bij. Je moet het altijd bevechten. Maar dat lukt me aardig!'

In Deel III beschrijven we uitvoerig hoe binnen zo'n politiek-bestuurlijk klimaat het werk van de beleidsmedewerkers voor een belangrijk deel bestaat uit het agenderen van cultuureducatie en cultuurparticipatie bij de lokale politiek.

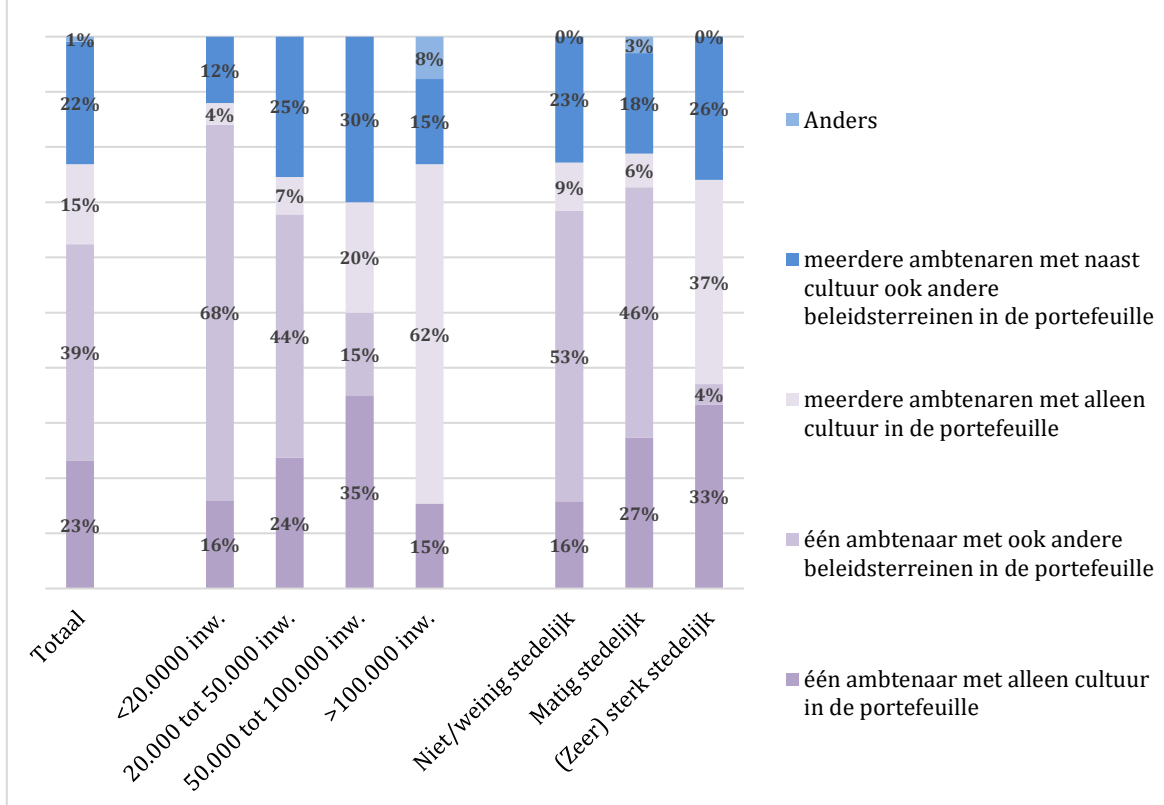
Inrichting binnen de gemeentelijke organisatie

Bijna alle gemeenten besteden in hun beleid aandacht aan cultuureducatie en cultuurparticipatie. Hoe zijn deze onderwerpen belegd en vastgelegd in de ambtelijke organisatie van de gemeenten? We vroegen met het vragenlijstonderzoek naar het aantal ambtenaren dat zich hiermee bezighoudt, het aantal onderwerpen dat deze ambtenaren in hun portefeuille hebben, het aantal beschikbare fte en hoe dit heeft ontwikkeld ten opzichte van de vorige collegeperiode. Ook vroegen we naar de budgettaire ontwikkelingen en of cultuureducatie en cultuurparticipatie is vastgelegd in beleidsnota's.

Ambtenaren

Bij de meerderheid van de gemeenten (62%) is cultuureducatie en/of cultuurparticipatie belegd bij één ambtenaar die vaak ook andere beleidsterreinen in de portefeuille heeft (zie Figuur 9). De overige gemeenten hebben meer ambtenaren voor deze terreinen, maar die zijn doorgaans ook verantwoordelijk voor andere beleidsterreinen.

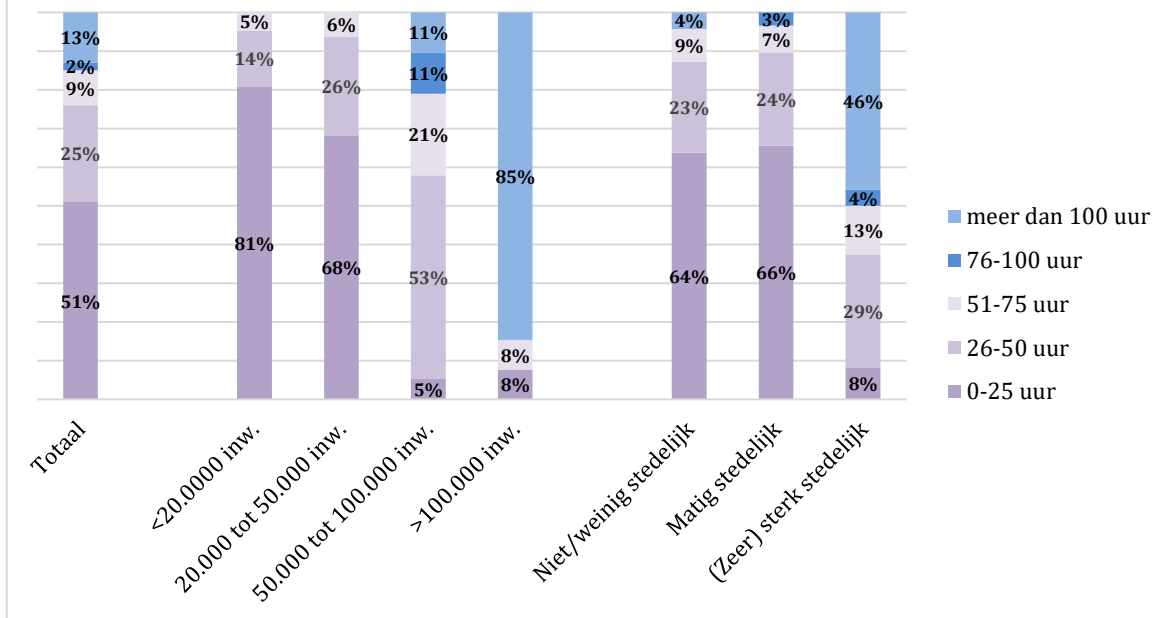
FIGUUR 9. IS ER EEN (OF MEER) BELEIDSAMBTENAAR MET CULTUUREDUCATIE EN/OF ACTIEVE CULTUURPARTICIPATIE IN DE PORTEFEUILLE?



De grootte en mate van stedelijkheid van een gemeente zijn van invloed op het aantal ambtenaren en hun beleidsterreinen. Hoe kleiner of hoe lager de stedelijkheidsgraad, hoe vaker cultuureducatie en -participatie de verantwoordelijkheid zijn van één ambtenaar die ook andere beleidsterreinen in de portefeuille heeft. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft de meerderheid (62%) de terreinen belegd bij meer ambtenaren die alleen cultuur in de portefeuille hebben. Hoe minder stedelijk, hoe vaker de betrokken ambtenaar of ambtenaren ook verantwoordelijkheid dragen voor andere beleidsterreinen.

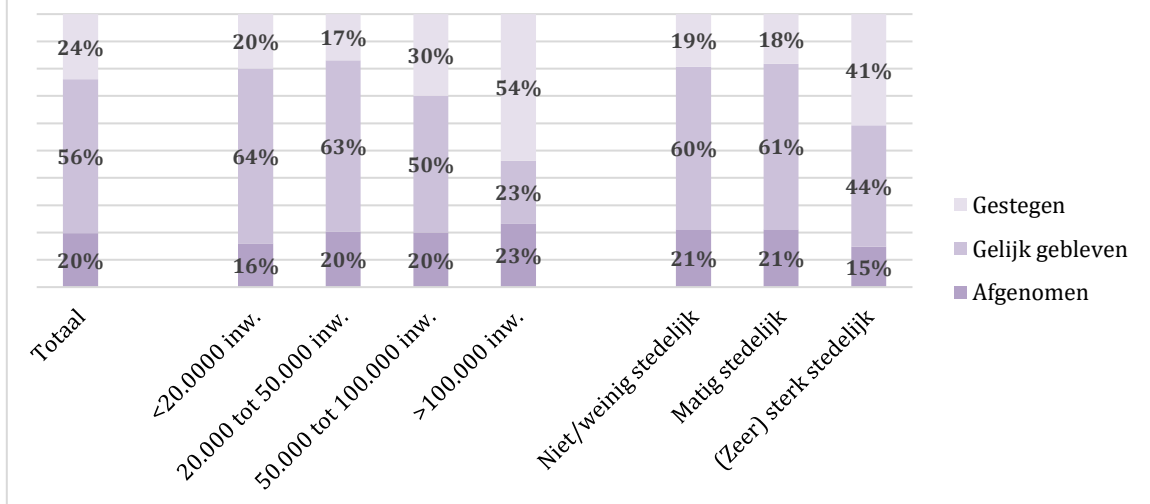
De gemeentegrootte en de mate van stedelijkheid zijn ook van invloed op het aantal beschikbare uren voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie (zie Figuur 10). Hoe groter de gemeente, hoe meer uren. Vooral de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben in verhouding veel meer uren beschikbaar dan de kleinere gemeenten. Ook de sterk tot zeer stedelijke gemeenten besteden veel meer uren aan cultuur.

FIGUUR 10. HOEVEEL UUR PER WEEK IS ER AMBTELIJK BESCHIKBAAR VOOR DE PORTEFEUILLE CULTUUR?



Ten opzichte van de vorige collegeperiode is bij ruim de helft van de gemeenten (56%) het aantal beschikbare uren gelijk gebleven (zie Figuur 11). Bij een kwart is het toegenomen (24%) en bij een op de vijf (20%) afgenomen. Ook hier lijken de grootte en de stedelijkheid een rol te spelen. De toename van het aantal uren is veel groter bij de grootste gemeenten (>100.000 inwoners) en de (zeer) sterk stedelijke gemeenten.

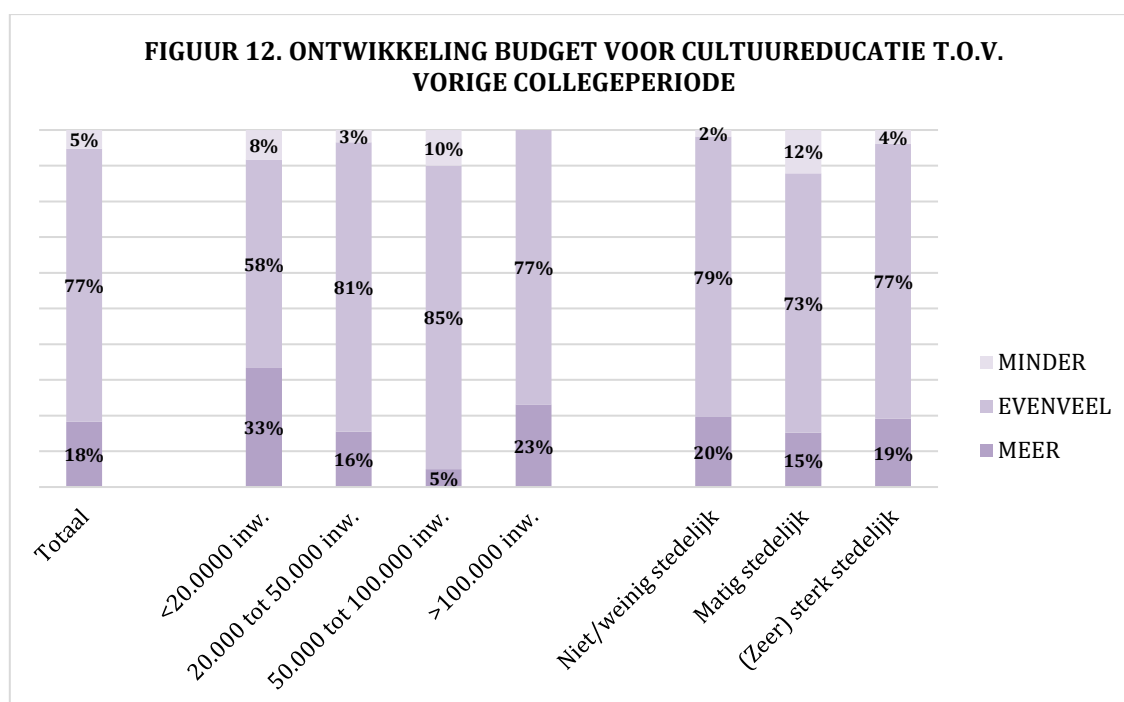
FIGUUR 11. ONTWIKKELING AANTAL UREN BELEIDSMEDEWERKER(S) T.O.V. VORIGE COLLEGEPERIODE



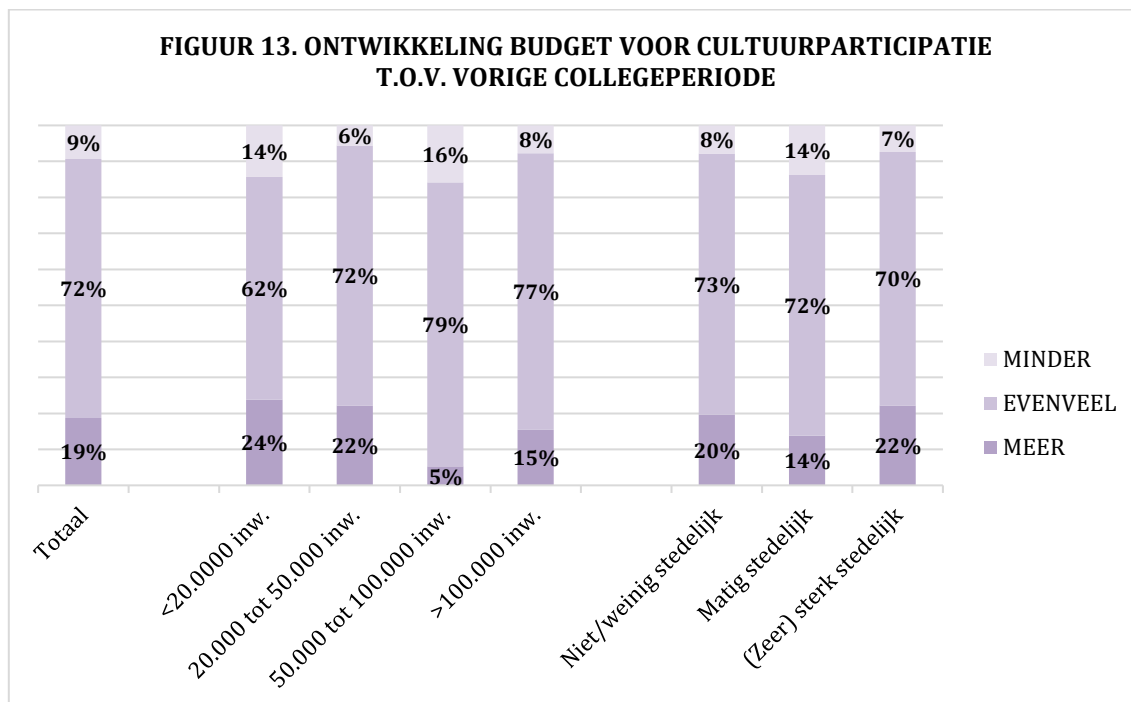
Budget

Naast het aantal ambtenaren en hun beschikbare uren is ook het beschikbare budget een indicator van de aandacht voor cultuureducatie en -participatie binnen het gemeentelijk beleid. Maar met het vragenlijstonderzoek konden we nauwelijks vragen stellen over financiën, omdat gemeentelijke beleidsmedewerkers dit budget moeilijk wisten in te schatten. Dat komt mede doordat het beleid voor cultuureducatie en -participatie ook valt onder bijvoorbeeld onderwijs-, accommodatie- of sociaal beleid. Daardoor zijn de financieringsstromen niet makkelijk uit elkaar te halen.

Wel is gevraagd naar een inschatting van de ontwikkeling van het budget voor beide terreinen sinds de vorige collegeperiode. Daaruit blijkt dat bij zo'n driekwart van de gemeenten (77%) het budget voor cultuureducatie ongeveer gelijk gebleven is (zie Figuur 12). Bijna een op de vijf gemeenten (18%) verhoogde het budget en slechts een op de twintig (5%) verlaagde het budget. Dit geldt ongeveer in gelijke mate voor het budget voor cultuurparticipatie, waar bij 72 procent van de gemeenten het budget gelijk is gebleven, bij 19 procent toegenomen en bij 9 procent afgenomen (zie Figuur 13). De gemeentegrootte en de mate van stedelijkheid spelen voor het budget geen rol van betekenis.



FIGUUR 13. ONTWIKKELING BUDGET VOOR CULTUURPARTICIPATIE T.O.V. VORIGE COLLEGEPERIODE



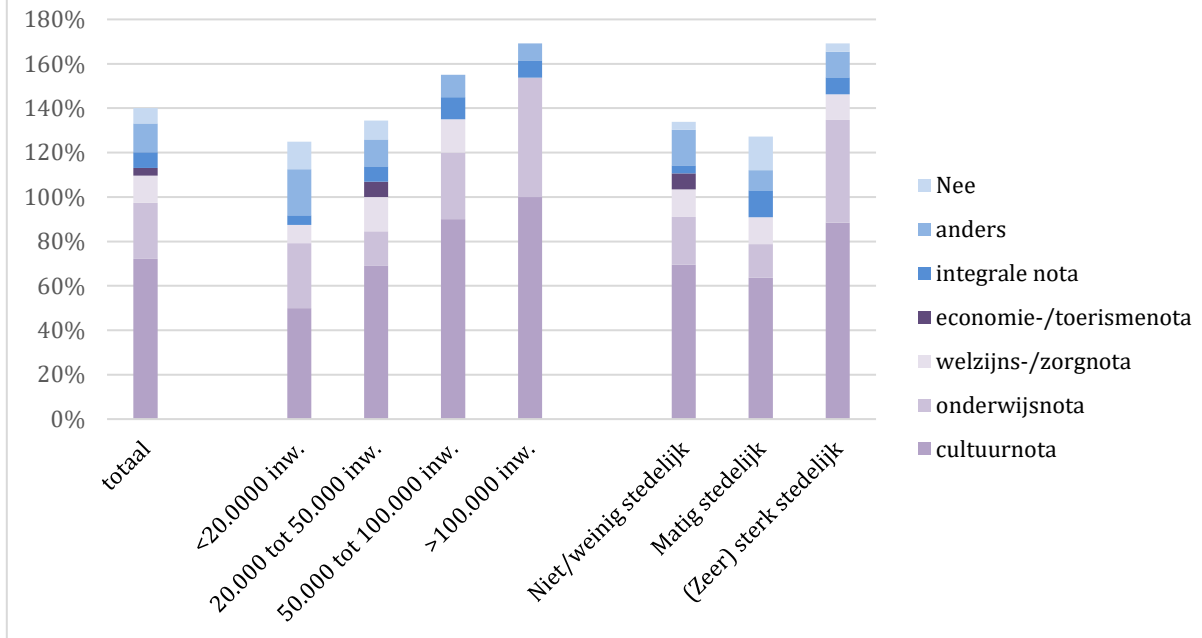
De reden voor toe- dan wel afname van het budget ligt vaak in het toenemend of afnemend belang dat de lokale politiek hecht aan cultuureducatie of -participatie. Een andere veelgenoemde reden voor een stijgend budget is cofinanciering door het Rijk of provincie (bijvoorbeeld in het kader van de BRC). Bij afname van het budget wijzen gemeenten op de noodzaak van bezuinigingen, vaak vanwege een tekort aan budget voor het sociale domein. In de interviews noemen beleidsmedewerkers bezuinigingen een van de uitdagingen voor het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid, omdat volgens hen het budget voor dit beleid als eerste wordt gekort bij bezuinigingen.

Vastlegging in beleidsnota's

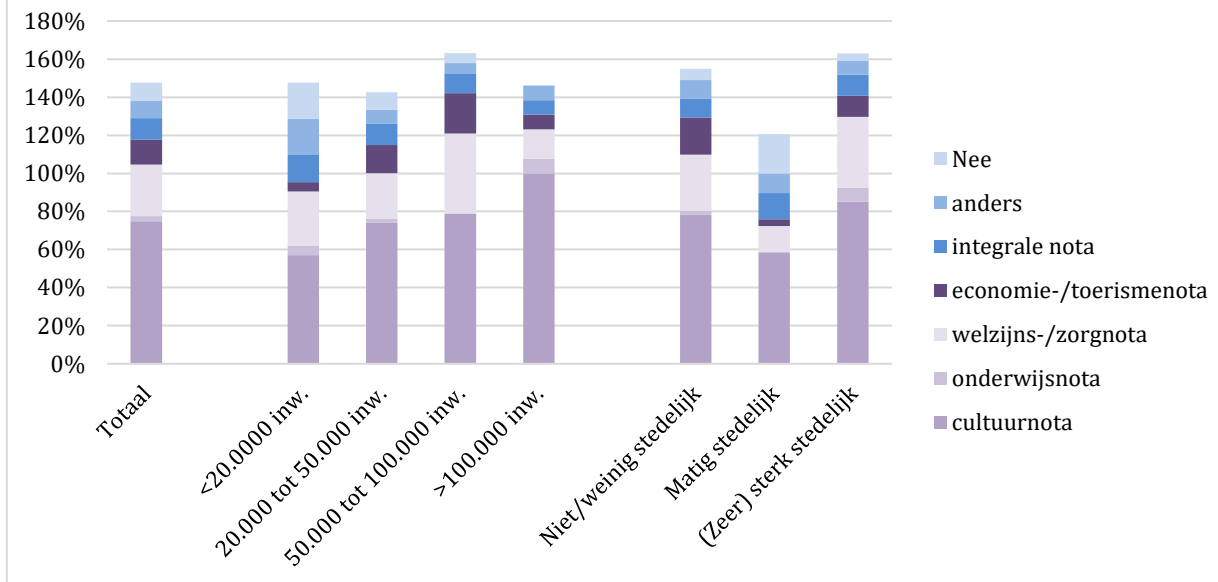
Het gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie is bijna overal vastgelegd in een beleidsnota (zie Figuur 14 en Figuur 15). Bij bijna driekwart gaat het om een cultuurnota (voor cultuureducatie 72% en cultuurparticipatie 75%). Een kwart (25%) heeft (ook) binnen een onderwijsnota aandacht voor cultuureducatie. Ruim een kwart (27%) heeft in een welzijns- of zorgnota aandacht voor cultuurparticipatie. In nota's op andere beleidsterreinen, als economie en toerisme, is minder aandacht voor beide beleidsterreinen.

Bij het kleine aantal gemeenten (voor cultuureducatie 13% en voor cultuurparticipatie 9%) waar cultuureducatie en -participatie een plaats hebben binnen een 'integrale nota' gaat het om bijvoorbeeld nota's over 'jeugd', 'omgevingsvisie', 'ouderen' en 'Visie van de Stad'. Uit de toelichting op 'Anders, namelijk' noemden gemeenten in veel gevallen een subsidieverordening. Ook de sportnota is een aantal keer genoemd.

FIGUUR 14. IS ER IN ÉÉN OF MEERDERE BELEIDSNOTA'S AANDACHT VOOR CULTUUREDUCATIE?



FIGUUR 15. IS ER IN ÉÉN OF MEERDERE BELEIDSNOTA'S AANDACHT VOOR ACTIEVE CULTUURPARTICIPATIE?



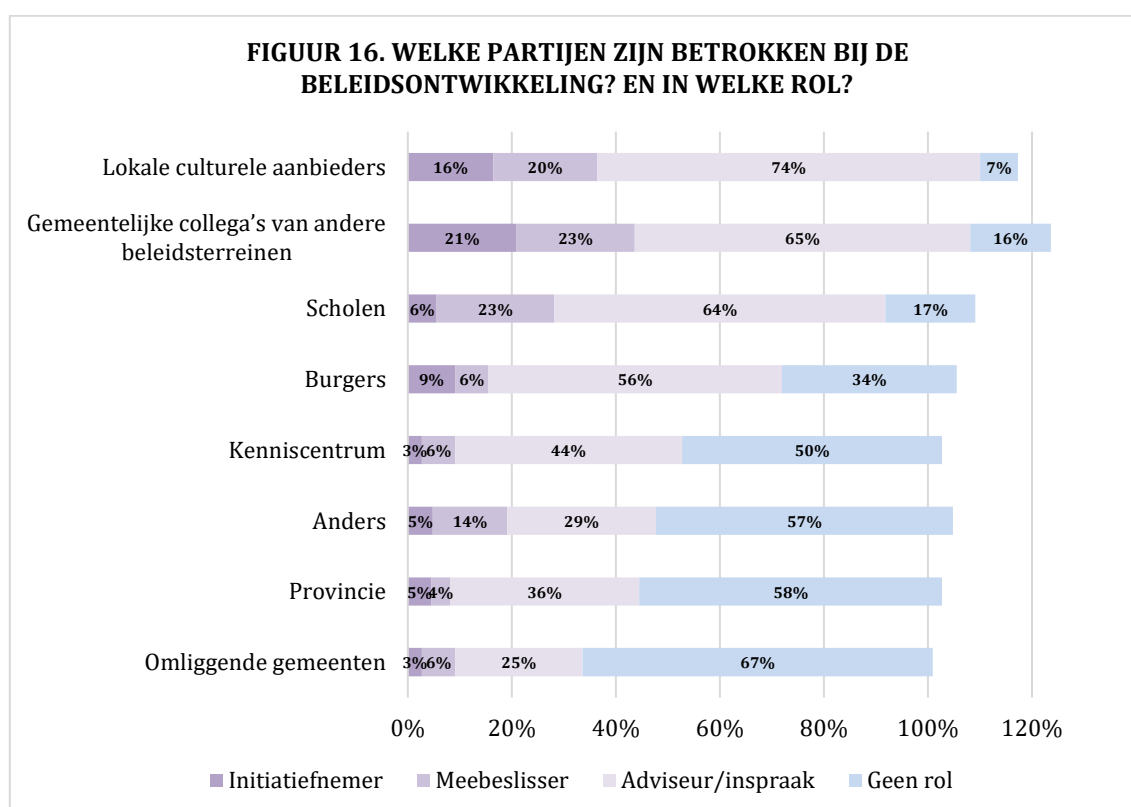
Of en in welke beleidsnota's er aandacht is voor cultuureducatie en -participatie wordt beïnvloed door de grootte en de stedelijkheidsgraad van de gemeente. De gemeenten zonder (aparte) beleidsnota's zijn allemaal kleiner dan 100.000 inwoners. Hoe groter de gemeente, hoe vaker het beleid is opgenomen in een cultuurnota. Zo heeft de helft van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners cultuureducatie (50%) en cultuurparticipatie (57%) vastgelegd in een cultuurnota, terwijl alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in een cultuurnota

aandacht hebben voor beide terreinen. Het aandeel gemeenten dat (ook) in de onderwijsnota aandacht heeft voor cultuureducatie ligt bij deze grote gemeenten aanzienlijk hoger dan bij kleinere. Opvallend genoeg is dit bij de aandacht voor cultuurparticipatie in welzijns- of zorgnota's juist omgekeerd: dat gebeurt in de grootste gemeenten juist het minst.

De mate van stedelijkheid lijkt wat minder gewicht in de schaal te leggen, alhoewel de sterk tot zeer sterk stedelijke gemeenten vaker aandacht hebben voor beide terreinen in een cultuurnota en ook vaker aandacht voor cultuureducatie in de onderwijsnota.

7 Beleidsontwikkeling

Wanneer er aandacht en aanleiding is voor beleid, moet dit vervolgens ontwikkeld en uitgedacht worden. De rol van de beleidsmedewerkers cultuur hierbij valt niet te onderschatten. Zij schrijven de cultuurnota of zorgen ervoor dat cultuureducatie en -participatie een plaats krijgen in andere nota's, coalitieakkoorden of subsidieverordeningen. Ook zijn zij het eerste aanspreekpunt voor bij de beleidsontwikkeling betrokken partijen.



Deze partijen worden vooral betrokken voor advies en inspraak, en nemen in veel mindere mate het initiatief tot nieuw beleid (zie Figuur 16). Meest genoemd zijn de lokale culturele aanbieders. Bijna alle gemeenten (93%) betrekken hen bij de beleidsontwikkeling. Bij driekwart van de gemeenten (74%) hebben zij een rol als adviseur, bij een op de vijf (20%) beslissen ze ook mee en bij 16% waren zij initiatiefnemer van beleid. In sommige gemeenten vervullen zij meer rollen. Hun belangrijke rol bleek ook al bij het agenderen van cultuureducatie en -participatie bij de lokale politiek (zie hoofdstuk 6).

Scholen zijn een andere belangrijke partij. Vier op de vijf gemeenten (83%) betreft hen bij de totstandkoming van beleid, meestal ook als adviseur en in mindere mate als medebeslisser. Opvallend is de betrokkenheid van collega's op andere beleidsterreinen binnen de eigen gemeente. Ze spelen niet alleen bij vier op de vijf gemeenten (84%) een rol bij de beleidsontwikkeling, maar hadden van alle partijen ook het vaakst de rol van initiatiefnemer en medebeslisser. Het gaat hierbij om collega's van het sociaal domein, recreatie/toerisme, economie, sport, onderwijs, natuur/ruimtelijke ontwikkeling en accommodatiebeleid.

Verder noemt twee derde van de gemeenten burgers een kenniscentrum als betrokken partij, overwegend voor advies en inspraak. Andere overheden als de provincie of omliggende gemeenten, door minder dan de helft genoemd, betrekken gemeenten vooral voor advies en inspraak.

Op basis van het vragenlijstonderzoek en de interviews gaan we dieper in op een aantal belangrijke partijen die van invloed zijn op de gemeentelijke beleidsontwikkeling.

Partijen binnen de gemeentelijke organisatie

Het ontwikkelen van beleid vindt vooral plaats binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Daarbij zijn beleidsmedewerkers, de wethouder en het college van B&W en de gemeenteraad direct betrokken. De verantwoordelijke beleidsmedewerker voor cultuureducatie en cultuurparticipatie staat voortdurend in contact met deze partijen. Vaak gaat het om het creëren van draagvlak voor beleidsontwikkeling bij de bestuurders en collega's. Het is voor de beleidsmedewerkers essentieel dat ze het college van B&W overtuigen van de noodzaak van beleid voor cultuureducatie en -participatie, want dit is uiteindelijk de partij die de besluiten neemt. Vooral het meekrijgen van de wethouder met cultuur in de portefeuille is hierbij van belang.

'Als we de wethouder niet meekrijgen, dan zijn we nergens natuurlijk. Hij of zij moet het ook binnen het college verantwoorden of verdedigen.'

Een manier waarop beleidsmedewerkers het beleid vormgeven is door het onderdeel te maken van beleid op andere domeinen, door kunst en cultuur in te zetten voor de kerntaken van de gemeente. De gemeentelijke collega's van andere beleidsterreinen treden dan ook het vaakst op als initiatiefnemer of medebeslisser.

'Onlangs belde een collega van mij, die is bezig met een project om cultuur en kunst in te schakelen om armoede te bestrijden. Nu in deze coronatijd ook voor eenzaamheid en ouderen. We zijn met elkaar in gesprek, samen met iemand van de afdeling Communicatie over: 'hoe kunnen wij naar buiten communiceren dat er met het kunstencentrum iets te doen is om een programma aan te bieden om de armoede, maar vooral ook de eenzaamheid onder ouderen, dat we daar iets aan doen?'

Door aan te sluiten bij beleidsontwikkeling van collega's krijgen cultuureducatie en -participatie een bredere plek binnen het gemeentelijk beleid.

Afstemming met andere overheden

Uit het vragenlijstonderzoek kwam naar voren dat omliggende gemeenten bij een op de drie gemeenten en provincies bij iets minder dan de helft van de gemeenten een rol spelen bij de beleidsontwikkeling. Uit de twaalf interviews blijkt dat er toch wat vaker relaties bestaan met andere gemeenten en de provincie. Zes beleidsmedewerkers vertellen dat ze binnen hun beleid een relatie aangaan met andere gemeenten in de regio, alhoewel dit niet altijd gaat om een directe rol bij de beleidsontwikkeling. Soms gaat het eenvoudigweg om afstemming van het eigen beleid op de culturele infrastructuur in omliggende gemeenten.

Alle twaalf beleidsmedewerkers benoemden hun relatie met de provincie, zij het meestal om een relatie met een door de provincie gefinancierde steunfunctie-instelling. Verder benoemden elf geïnterviewden hun relatie met het landelijk beleid.

Gemeenten

De manier waarop andere gemeenten een rol spelen in de beleidsontwikkeling wordt mede bepaald door de ligging en de grootte van de eigen gemeente en de grootte van de omliggende gemeenten. Grofweg gezegd zijn er drie situaties te herkennen binnen de interviews.

In de eerste situatie is de gemeente qua populatie klein en geldt dit ook voor de omliggende gemeenten. De culturele infrastructuur is meestal beperkt – ze hebben anders dan stedelijke gemeenten bijvoorbeeld geen poppodia en theaters – en daarom zoeken buurgemeenten elkaar op. Ze proberen rekening met elkaar te houden en waar mogelijk samen te werken.

'Je ziet dat er bij grote gemeenten best wel veel aandacht en capaciteit voor cultuur is, er ook flink budgetten voor zijn (die hebben vaak ook wel podia en zo). Ja, wij hebben dat niet. Bij kleine gemeenten heeft dat minder aandacht. En dan is het goed om ook samen uit te spreken: dit willen we en dit kunnen we samen doen, of misschien wel niet samen doen. Bij een aantal dingen gaat dat natuurlijk ook niet. Dat maakt het uitdagend ten eerste: om ook eerst weer even prioriteit aan te geven en ten tweede: hoe ga je om met de verschillen en waar liggen dan nog de kansen en waar ook niet.'

Een respondent benoemt de kracht van samenwerking wanneer gemeenten weinig of geen cultuurfinanciering ontvangen vanuit de landelijke overheid:

'Het Rijk heeft de mond vol van regio's en toch kunnen alleen instellingen worden opgenomen in een infrastructuur. Wij denken juist vanuit programma's en we denken dat we een hele infrastructuur naar voren gaan schuiven. De regio's heten dan al de stedelijke regio's, dus daar zie je al de vooringenomenheid van de stad in terugkomen. Daarom zijn we daar ook expliciet in. We noemen onszelf niet de stedelijke culturregio [...]. Nee, we noemen onszelf de culturregio [...]. Zo noemen we onszelf, maar we zijn zo niet opgenomen door het Rijk. [...] Alles wat we doen, doen we zelf en investeren we zelf. We krijgen gelukkig wel financiële ondersteuning vanuit de provincie. De notie van eerlijk verdelen leeft gelukkig steeds meer. Het probleem van Amsterdam/Randstad versus de rest van Nederland is in [onze provincie] ook zo. Het meeste geld gaat naar [de stad].'

Bij de tweede situatie heeft de gemeente zelf een kleine populatie, maar is er in de directe omgeving een gemeente met een grote populatie. De eigen beperkte culturele infrastructuur wordt gecompenseerd door de naastgelegen stad. Voor de gemeente is het daardoor minder noodzakelijk om te investeren in culturele faciliteiten.

'[Onze gemeente] schuurt natuurlijk ook tegen [de stad] aan: als mensen gaan voor de deelname aan het echt professionele culturele leven, dus niet participatie zelf, dan vinden ze in de omliggende gemeenten genoeg. Daarom gaan we hier ook geen theater neerzetten.'

In de derde situatie heeft de gemeente zelf een grote populatie, maar houdt ze (ook) rekening met de culturele infrastructuur in gelijkwaardig stedelijke gemeenten in de regio. Daarbij kan er intensieve samenwerking zijn.

'Wat bij ons ook wel een ding is, is dat we als stad redelijk dicht bij [de andere stad] liggen. Vinden we dat we in [onze stad] een concurrerende programmering moeten hebben? Of vinden we dat die aanvullend zou moeten zijn? Nou, dat laatste natuurlijk. Maar: hoe krijg je dat dan voor elkaar? Dat soort dingen komen nu allemaal naar boven. Die samenwerking met [de andere stad] op gemeentelijk vlak is heel goed. Er is een regioprofiel geschreven voor de regio [...]. Dat zijn veertien gemeentes, waarbij [de twee steden] de trekkers zijn. [...] de poppodia zijn gefuseerd. De samenwerking met de twee schouwburgen begint van de grond te komen.'

Provincie

De beleidsmedewerkers cultuur kunnen op diverse manieren een relatie hebben met de provincie. Sommige gemeenten krijgen financiële ondersteuning voor het ontwikkelen van cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Vaak gaat het dan om matching binnen Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK), waarbij de financieringsstromen voor de kleinere en middelgrote gemeenten via de provincie lopen. Sommige provincies hanteren eenzelfde matchingsystematiek bij bijvoorbeeld extra financiële ondersteuning tijdens de coronapandemie.

Daarnaast proberen de provincies de onderlinge samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, soms via subsidies.

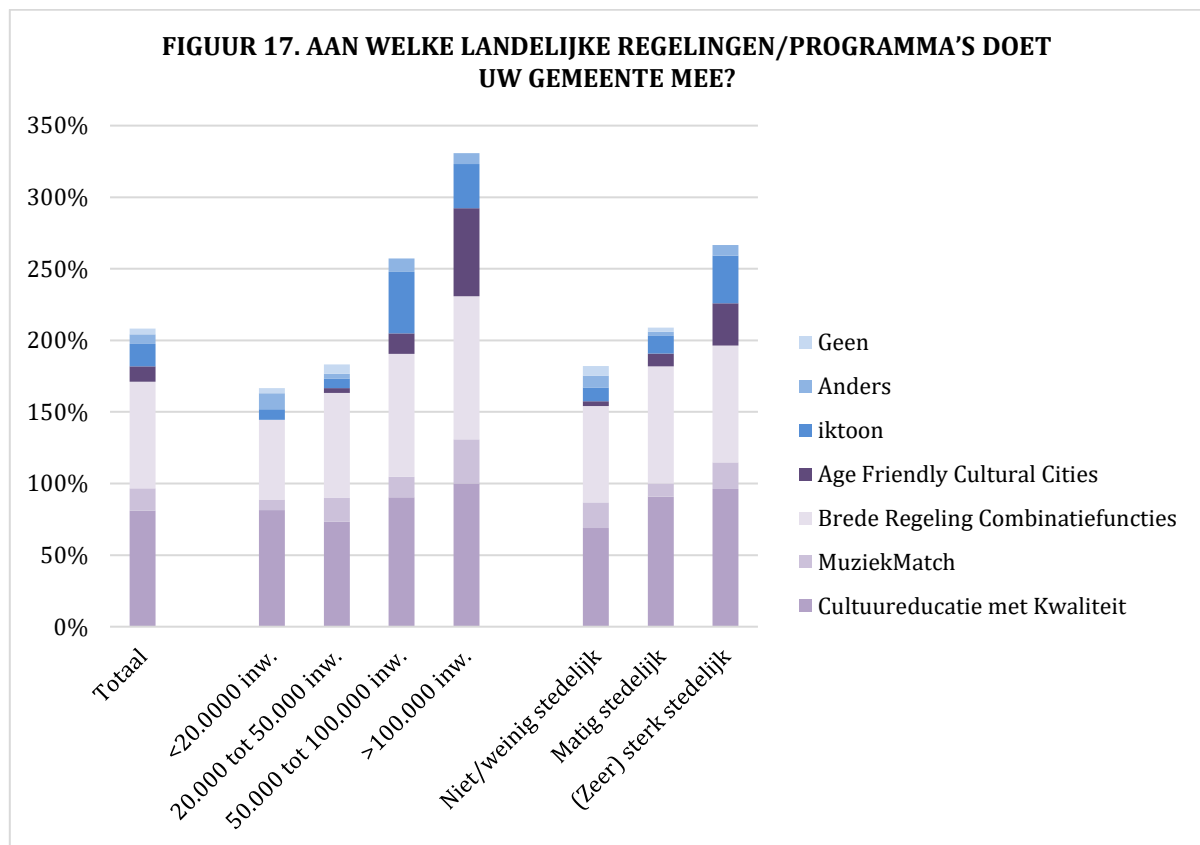
'Want de provincie had vorig jaar aangegeven: we hebben best wel middelen om iets te doen, maar dan willen we wel een sterke samenwerking in de regio. Dat was iets wat al lang op het verlanglijstje stond van een aantal beleidsmedewerkers in de regio. Toen hebben we met ondersteuning [...] de wethouders een aantal keer bij elkaar gehaald en een goed plan gemaakt met: [...] Wat kunnen we verder aan plannen maken in de hoop dat de provincie ons nog meer wil subsidiëren, zodat we ook in deze tijd in plaats van wat minder ook net weer wat meer kunnen?'

Verder ondersteunen provincies de gemeenten ook door het instellen en financieren van provinciale steunfunctie-instellingen voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Beleidsmedewerkers maken daar ook dankbaar gebruik van.

'Maar ook met [de provinciale steunfunctie-instelling voor cultuureducatie] hebben we een nauwe band. Veel samen ontwikkelen en kijken wat er kan om te coachen. We coachen samen ook leerkrachten. En wij zelf, als intermediair; wat kunnen wij zelf betekenen? Hoe kunnen wij nog gecoacht worden op sommige terreinen?'

Rijk

De invloed van de landelijke overheid bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid voor cultuureducatie en -participatie is groot. Dat komt door de landelijke regelingen en programma's vanuit OCW om het lokale cultuurbeleid te stimuleren (zie Deel I). Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat nagenoeg alle gemeenten (96%) deelnemen aan een of meer van deze regelingen of programma's (zie Figuur 17). Gemiddeld doen gemeenten mee aan twee, met als belangrijkste CmK (81%). Driekwart van de gemeenten (74%) benut de BRC om een of meer combinatiefunctionarissen aan te stellen voor cultuur.



Hoe groter en stedelijker de gemeente, hoe groter het aantal regelingen/programma's waaraan ze meedoet en hoe vaker ze de BRC benut voor combinatiefuncties voor cultuur. Alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gebruiken deze regeling (ook) voor het culturele veld. Bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners doet slechts net meer dan de helft (56%) dat.

Hetzelfde zien we bij de deelname aan Age Friendly Cultural Cities. Geen enkele kleine gemeente nam daaraan deel, terwijl bijna twee derde van de grootste gemeenten dat wel deed. En alhoewel het merendeel van de gemeenten deelneemt aan CmK, is ook bij deze regeling de

deelname onder de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners het grootst (namelijk 100%) en onder de gemeenten met de hoogste stedelijkheidsgraad. Dit is logisch gezien de opzet van de CmK regeling waarbij iedere stad met meer dan 90.000 inwoners zelfstandig kan deelnemen met een eigen programma.

De beleidsontwikkeling binnen grotere en meer verstedelijkte gemeenten wordt dus sterker beïnvloed door de landelijke overheid dan bij kleinere gemeenten het geval is.

Deze regelingen en programma's zijn heel sturend voor de gemeentelijke beleidsontwikkeling. Zo volgen een deel van de gemeenten de inhoudelijke doelstellingen en eisen van CmK en BRC, eenvoudigweg omdat deze werken met een matchingsregeling. Landelijk opgestelde kaders kleuren dus de ontwikkeling van gemeentelijk cultuureducatiebeleid (zie ook hoofdstuk 8). Die grote invloed blijkt ook uit de zorgen van een aantal beleidsmedewerkers over de periode na 2024, wanneer de derde – en mogelijk laatste – termijn van CmK stopt. Ze vragen zich af of sommige gemeenten nog wel beleid voor cultuureducatie ontwikkelen wanneer de landelijke stimulansen en steun wegvallen.

Het lokale culturele veld

Beleidsmedewerkers werken samen met culturele organisaties en instellingen voor cultuureducatie en -participatie. Volgens het vragenlijstonderzoek hebben lokale culturele aanbieders bij de meeste gemeenten (93%) een rol bij het ontwikkelen van beleid. Ook de interviews laten zien dat beleidsmedewerkers voortdurend contact hebben met bijvoorbeeld aanbieders van kunsteducatie, amateurkunstverenigingen en scholen. Zij houden zicht op ontwikkelingen en problemen in het culturele veld.

'Ik heb letterlijk gewoon repetities bezocht van theater- en muziekverenigingen. Ik ben naar instellingen geweest en ik ben naar makers geweest. Ook met hen heb ik gesproken in een-op-een sessies. Met theatergroepen of makers vanuit dezelfde disciplines. Dan haal je gewoon input op en die vertaal je naar dit beleid.'

In sommige gemeenten maakt de beleidsmedewerker gebruik van een cultureel platform van de belangrijkste partijen uit het lokale culturele veld. Dat maakt het ophalen van informatie minder tijdrovend.

'Dus we gaan nu in gesprek met dat cultuurplatform [...] over die bijdrage van het Rijk. Die willen we ook besteden aan cultuur. We hebben daar ideeën over, maar help ons even van: wat zijn jullie ideeën om het hele cultuurveld weer een zetje in de rug te geven?'

Voor het realiseren van beleidsdoelstellingen is de gemeente grotendeels afhankelijk van lokale partijen. Daarom is een goede afstemming en samenwerking met hen bij de beleidsontwikkeling cruciaal. Of zoals een beleidsmedewerker het verwoordt:

'Hoe je tot beleid komt, doe je samen en hoe je uitvoering geeft aan beleid, doe je ook samen.'

Er zijn dus veel partijen betrokken bij de beleidsontwikkeling. De beleidsmedewerker staat in

contact met verschillende culturele aanbieders in de eigen gemeente, informeert en overtuigt collega's op andere beleidsterreinen, de gemeenteraad en de wethouder van beleidsplannen en de noodzaak van beleid voor cultuureducatie en -participatie, en overlegt met andere overheden. In Deel III gaan we op basis van de interviews uitvoerig in op dit belangrijke en cruciale aspect van het werk van de beleidsmedewerker. Want het leggen van duurzame verbindingen tussen en samenwerking met een groot aantal partijen is een van de fundamenten van het gemeentelijke cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Al deze partijen zijn nodig om de doelstellingen van dit beleid te realiseren en doelgroepen te bereiken.

8 Doelstellingen en doelgroepen

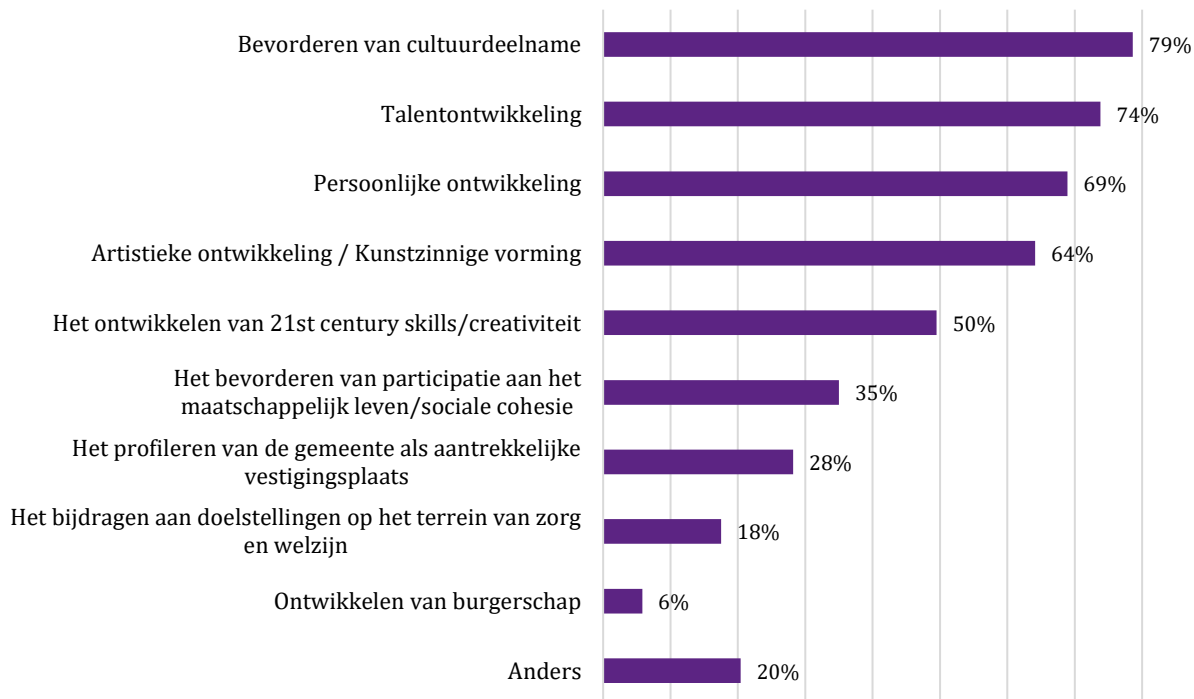
Wat willen de gemeenten met hun beleid bereiken? Waarom voeren ze beleid voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie? Welke doelstellingen streven ze na en op welke doelgroepen richten ze zich? Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten uit het vragenlijstonderzoek over doelstellingen en doelgroepen.

Doelstellingen

Het bevorderen van cultuurdeelname is voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid de meest genoemde doelstelling (respectievelijk 79% en 91%).

Voor cultuureducatie (zie Figuur 18) zijn andere, veel genoemde doelstellingen talentontwikkeling (74%), persoonlijke ontwikkeling (69%) en artistieke ontwikkeling/kunstzinnige vorming (64%). In de categorie 'Anders, namelijk' worden nog genoemd: nieuwe doelgroepen bereiken, het in standhouden van het aanwezige aanbod, kennismaken met cultuur en samenwerking tussen culturele instellingen.

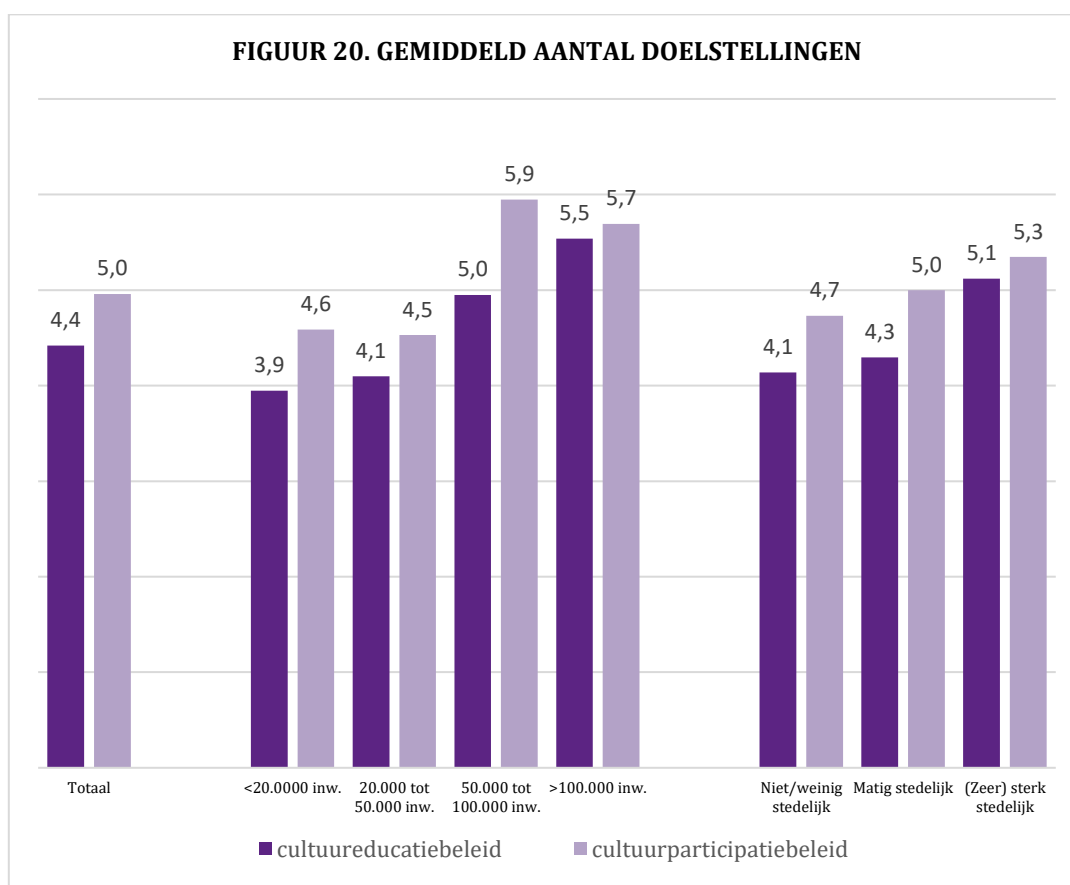
FIGUUR 18. WELKE DOELSTELLINGEN VOOR CULTUUREDUCATIE HEEFT DE GEMEENTE VASTGELEGD IN DE BELEIDSNOTA EN BIJBEHORENDE REGULINGEN?



FIGUUR 19. WELKE DOELSTELLINGEN VOOR CULTUURPARTICIPATIE HEEFT DE GEMEENTE VASTGELEGD IN DE BELEIDSNOTA EN BIJBEHORENDE REGULINGEN?



Voor cultuurparticipatie zijn, naast de al genoemde cultuurdeelname, ook het bevorderen van maatschappelijke participatie en sociale cohesie (82%) en bijdragen aan zorg en welzijn (67%) belangrijke doelen (zie Figuur 19). Deze doelstellingen betreffen meer de lokale gemeenschap als geheel dan individuele inwoners. Dat geldt ook voor het profileren van de gemeente als aantrekkelijke vestigingsplaats (56%). De helft van de gemeenten streeft daarnaast ook persoonlijke (49%) en artistieke (talent)ontwikkeling (52%) na. Een minderheid noemt het ontwikkelen van 21e-eeuwse vaardigheden (16%) en burgerschap (5%) als doel van het cultuurparticipatiebeleid. Onder 'Anders, namelijk' worden genoemd: aandacht voor vrijwilligers, instandhouding van infrastructuur, nieuwe doelgroepen bereiken en leefbare dorpen.



Gemiddeld hebben gemeenten ruim vier doelstellingen voor cultuureducatie en gemiddeld vijf voor cultuurparticipatie vastgelegd (zie Figuur 20). Hoe groter en meer verstedelijkt de gemeente, hoe meer doelstellingen, al hebben sommige kleinere gemeenten meer dan zes doelstellingen.

Kijkend naar de soort doelstelling – gericht op individu of maatschappij en gemeenschap - kunnen we binnen het cultuureducatiebeleid drie groepen gemeenten onderscheiden. Een grote groep gemeenten (46%) heeft vooral doelstellingen ter bevordering van de artistieke en bredere persoonlijke vorming van het individu, een relatief kleine groep (21%) heeft daarnaast ook sociaal-maatschappelijke doelstellingen, en een derde groep (32%) heeft als belangrijkste doel het bevorderen van cultuurdeelname. In deze laatste groep zitten vooral gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. De grotere gemeenten bevinden zich vooral in

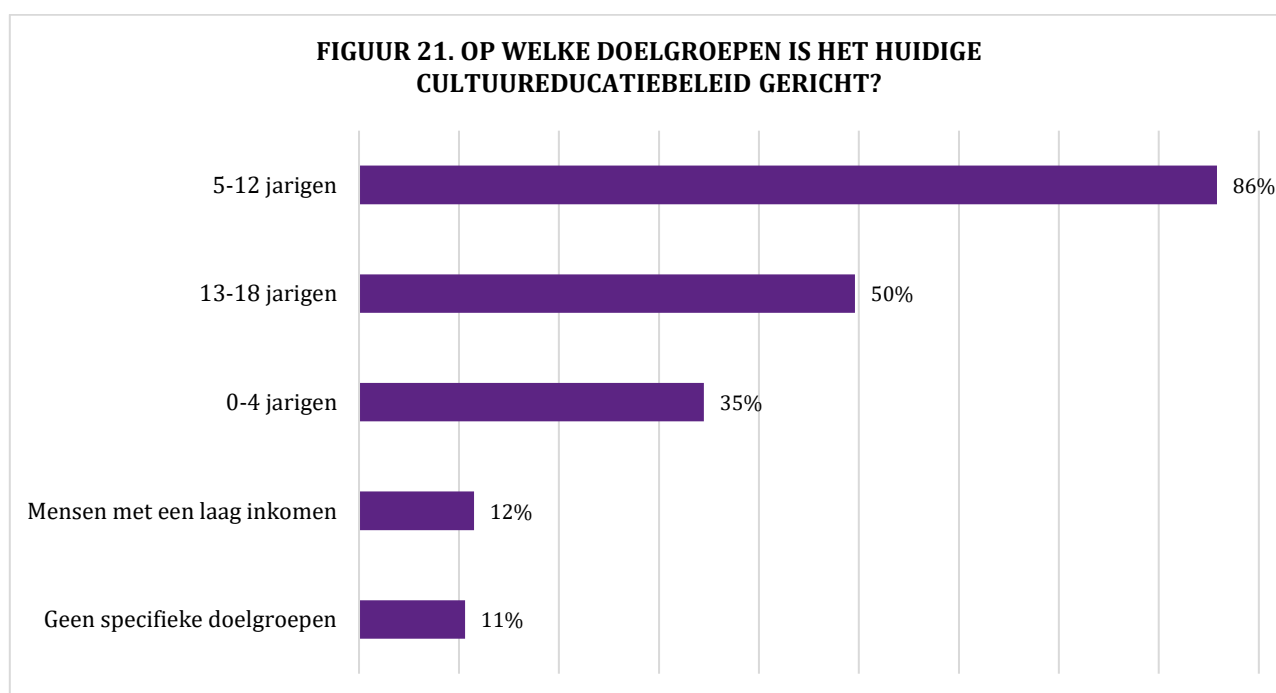
de eerste groep.

Bij het beleid voor cultuurparticipatie zien we een tweedeling: een groep gemeenten (49%) die hoofdzakelijk inzet op het stimuleren van de (cultuur)participatie van zijn inwoners, en een groep gemeenten (51%) die ongeveer alle doelstellingen nastreeft (op het ontwikkelen van 21e-eeuwse vaardigheden en burgerschap na). De kleinere gemeenten bevinden zich vaker in de eerste groep, de grotere gemeenten juist in de tweede groep.

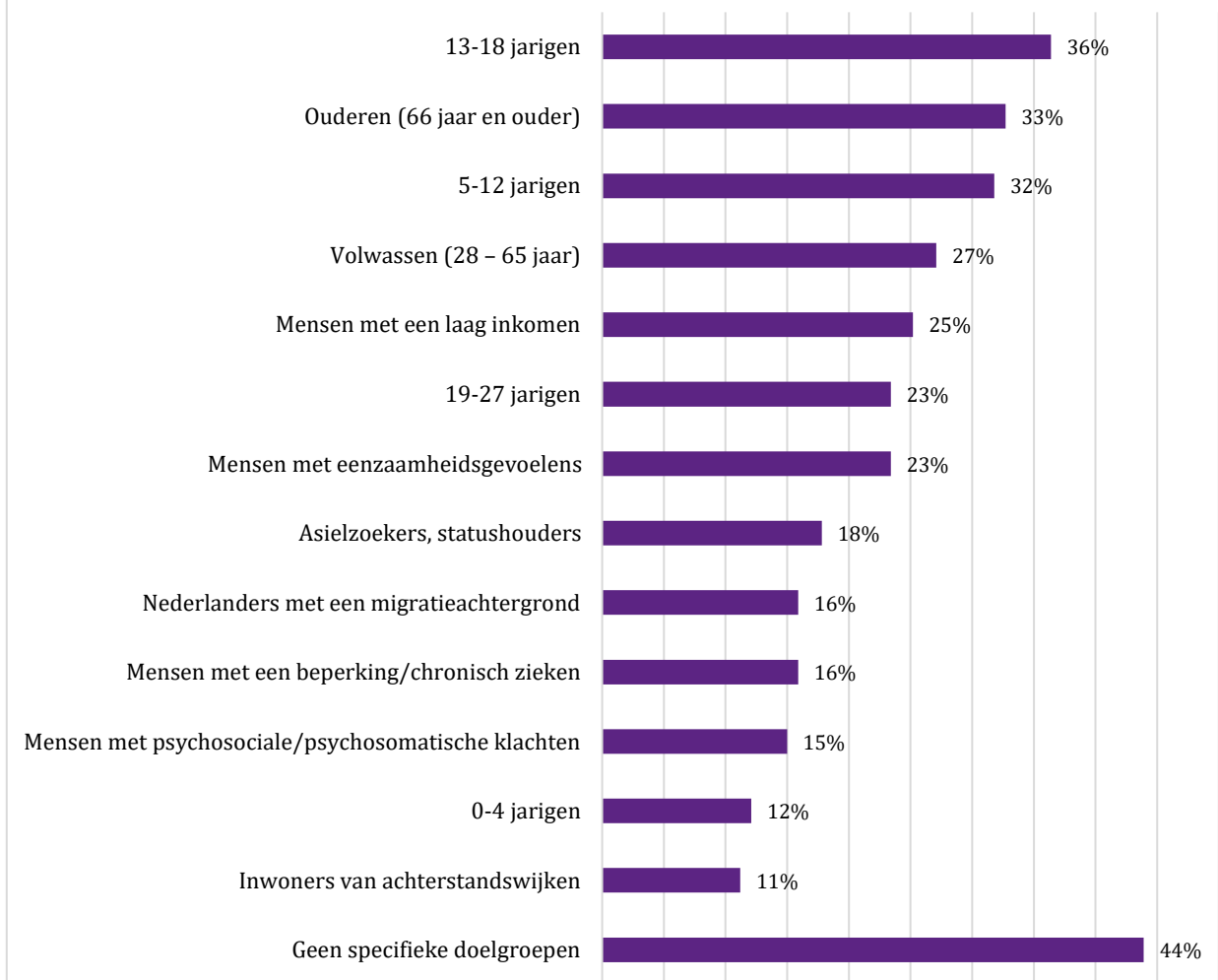
Doelgroepen

Het overgrote deel van de gemeenten (86%) richt het cultuureducatiebeleid op kinderen in de basisschoolleeftijd (zie Figuur 21). De helft richt zich ook op jongeren van 13-18 jaar.

Aandacht voor de jongste kinderen, in de leeftijd van 0 tot en met 4 jaar, komt minder voor. Gezien onze definitie van cultuureducatie (namelijk: cultuureducatie in het onderwijs) is deze uitkomst niet verrassend, alhoewel 11% nog wel aangeeft geen specifieke doelgroepen te hebben. Twee genoemde doelgroepen in de categorie 'Anders, namelijk' zijn een verdere specificering: 'kwetsbare 18+ inwoners' en 'leerkrachten'; een derde is juist meer een veralgemenisering: 'Inwoners die niet vanzelfsprekend met cultuur in aanraking komen'.



FIGUUR 22. OP WELKE DOELGROEPEN IS HET HUIDIGE CULTUURPARTICIPATIEBELEID GERICHT?



Het beleid voor actieve cultuurparticipatie vertoont een ander beeld (zie Figuur 22). Ruim twee vijfde van de gemeenten heeft geen specifieke doelgroepen benoemd (44%), een veel hoger percentage dan bij cultuureducatie. Wel benoemde doelgroepen zijn voornamelijk jongeren 13-18 jaar (36%) en/of ouderen van 66 jaar en ouder (33%). Kinderen in de basisschoolleeftijd noemt een op de drie gemeenten als doelgroep (32%).

Meest gekozen in de categorie doelgroepen in kwetsbare posities zijn mensen met een laag inkomen (25%) en mensen met eenzaamheidsgevoelens (23%). De genoemde doelgroepen in de categorie 'Anders, namelijk' betreffen alle 'mensen in een kwetsbare positie' of 'mensen met een afstand tot cultuur'. Ook hier worden jongeren en ouderen nog specifiek benoemd.

Wanneer de gemeenten zich richten op specifieke doelgroepen gaat het bij het cultuureducatiebeleid gemiddeld om twee doelgroepen en bij cultuurparticipatie om vijf doelgroepen. Begrijpelijk gezien de oriëntatie op het funderend onderwijs bij cultuureducatie en die op de gehele gemeenschap bij cultuurparticipatie.

De grootte of stedelijkheidsgraad van de gemeente is niet of nauwelijks van invloed op het aantal of soort doelgroep. Alleen bij cultuureducatie richten grote en sterk stedelijke gemeenten zich vaker op mensen met een beperking en grote gemeenten ook op inwoners van achterstandswijken. Bij cultuurparticipatie richten gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners zich vaker op Nederlanders met een migratieachtergrond.

9 Uitvoering van beleid

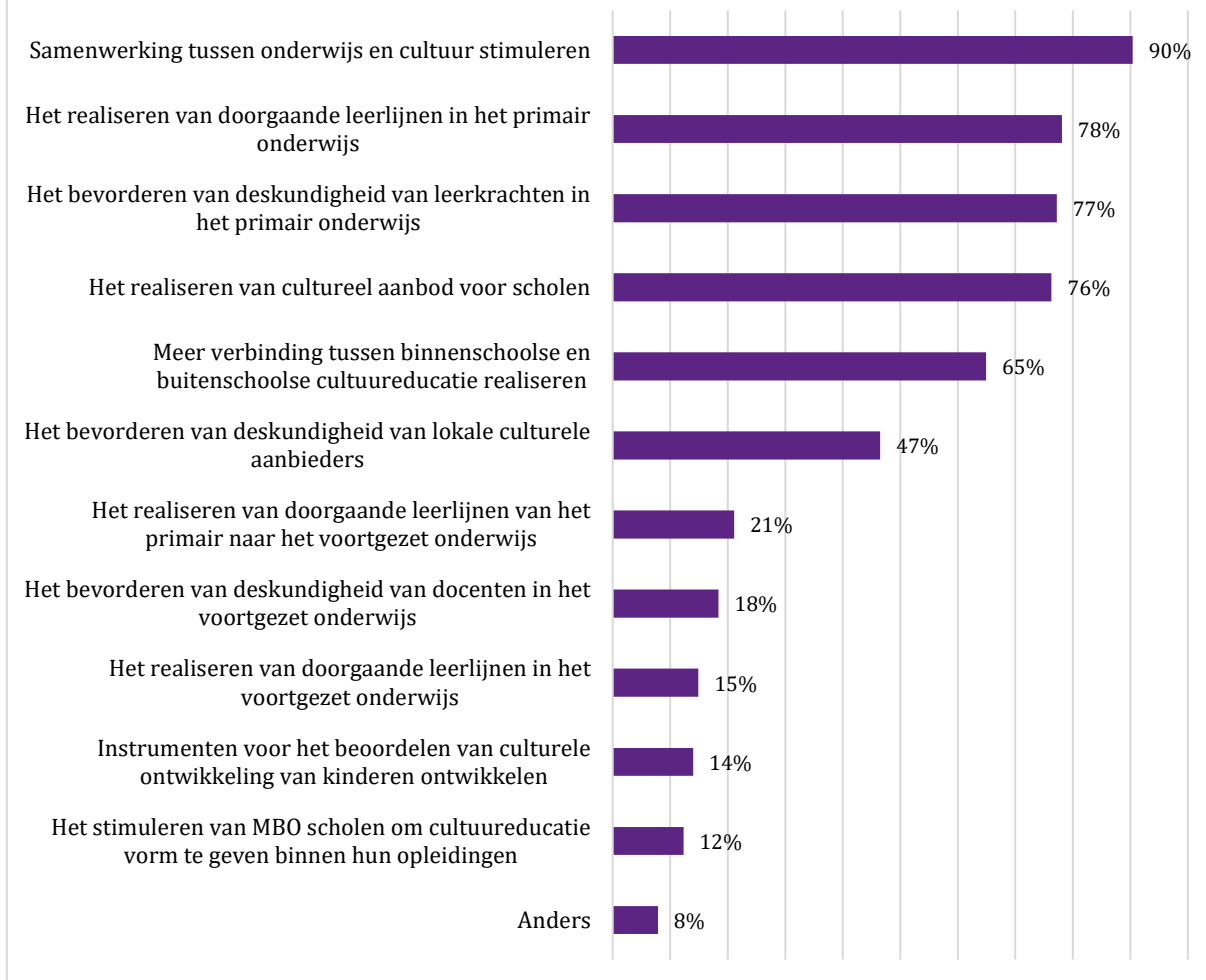
Activiteiten

Hoe proberen gemeenten hun doelen en doelgroepen te bereiken? Op welke activiteiten richt het beleid zich? En welke instrumenten zetten ze daarvoor in? Op basis van het vragenlijstonderzoek geven we een antwoord op deze vragen.

Cultuureducatie

Voor cultuureducatie richten de meeste gemeenten (90%) zich op het stimuleren van de samenwerking tussen onderwijs en cultuur (zie Figuur 23). Andere vaak genoemde activiteiten zijn het realiseren van doorgaande leerlijnen in het primair onderwijs (78%), het bevorderen van deskundigheid van leerkrachten (77%), het realiseren van cultureel aanbod voor scholen (76%) en van meer verbinding tussen binnenschoolse en buitenschoolse cultuureducatie (67%).

FIGUUR 23. OP WELKE ACTIVITEITEN RICHT HET CULTUUREDUCATIEBELEID ZICH?

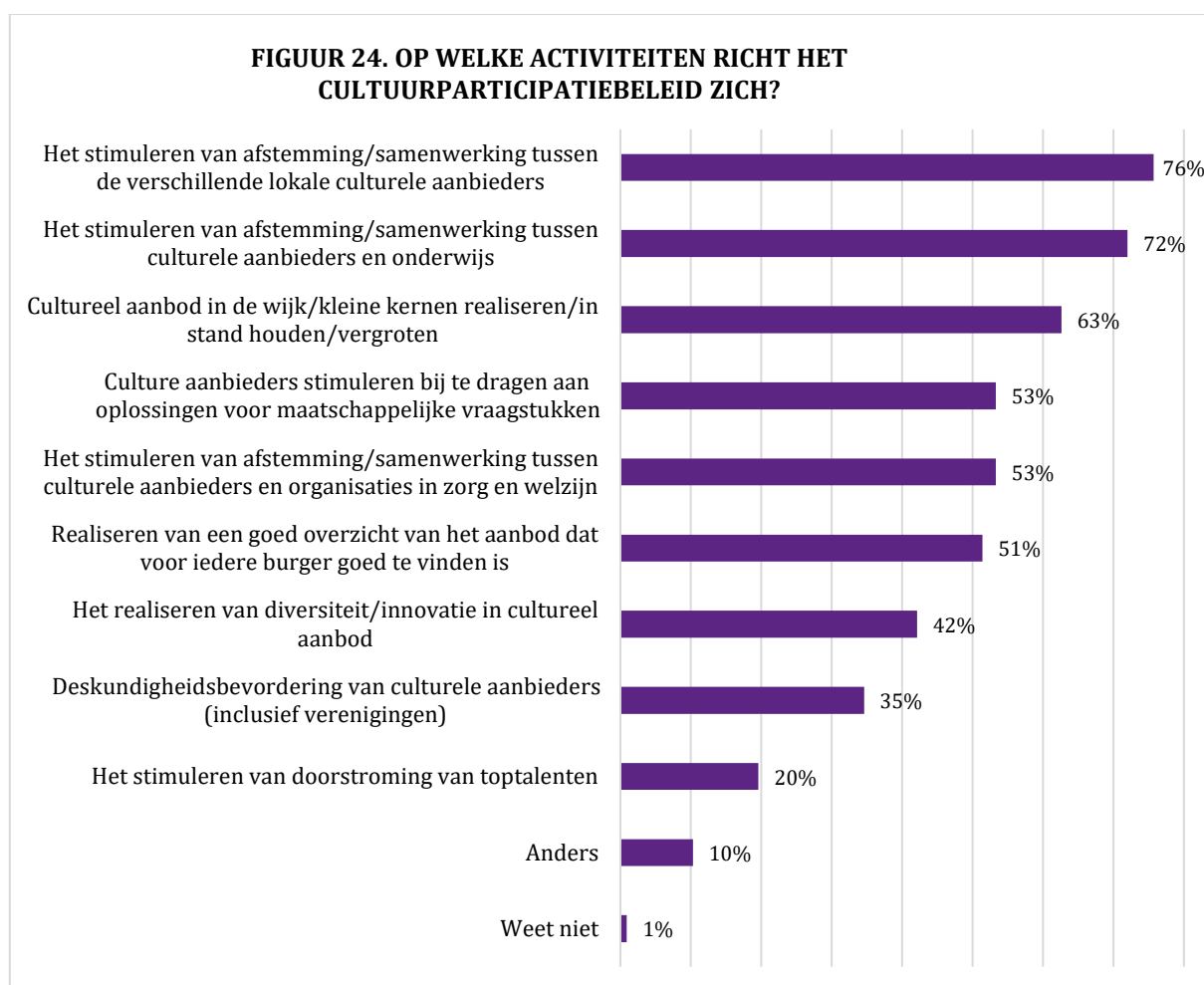


De grootte van de gemeenten is van grote invloed op het aantal en de aard van de activiteiten. Hoe groter een gemeente, hoe meer activiteiten ze ondersteunt. Alleen bij het realiseren van cultureel aanbod voor scholen' en van meer verbinding tussen binnen- en buitenschoolse cultuureducatie lijkt gemeentegrootte er niet toe te doen. De mate van stedelijkheid is minder van invloed.

De activiteiten liggen in lijn met de doelen van CmK. Begrijpelijk, aangezien veel gemeenten hier, direct of indirect, aan deelnemen. Zo richt het beleid zich in sterke mate op het primair onderwijs. Grotere of meer stedelijke gemeenten hebben vaker beleid voor het vo en mbo. Dat niet alle gemeenten een vo- of mbo-school binnen hun grenzen hebben, zou kunnen verklaren dat ze zich minder op deze sectoren richten. Maar ook wanneer we dat verdisconteren, krijgt cultuureducatie in het vo en mbo, en de verbinding tussen het primair en voortgezet onderwijs, veel minder beleidsaandacht van gemeenten.

Cultuurparticipatie

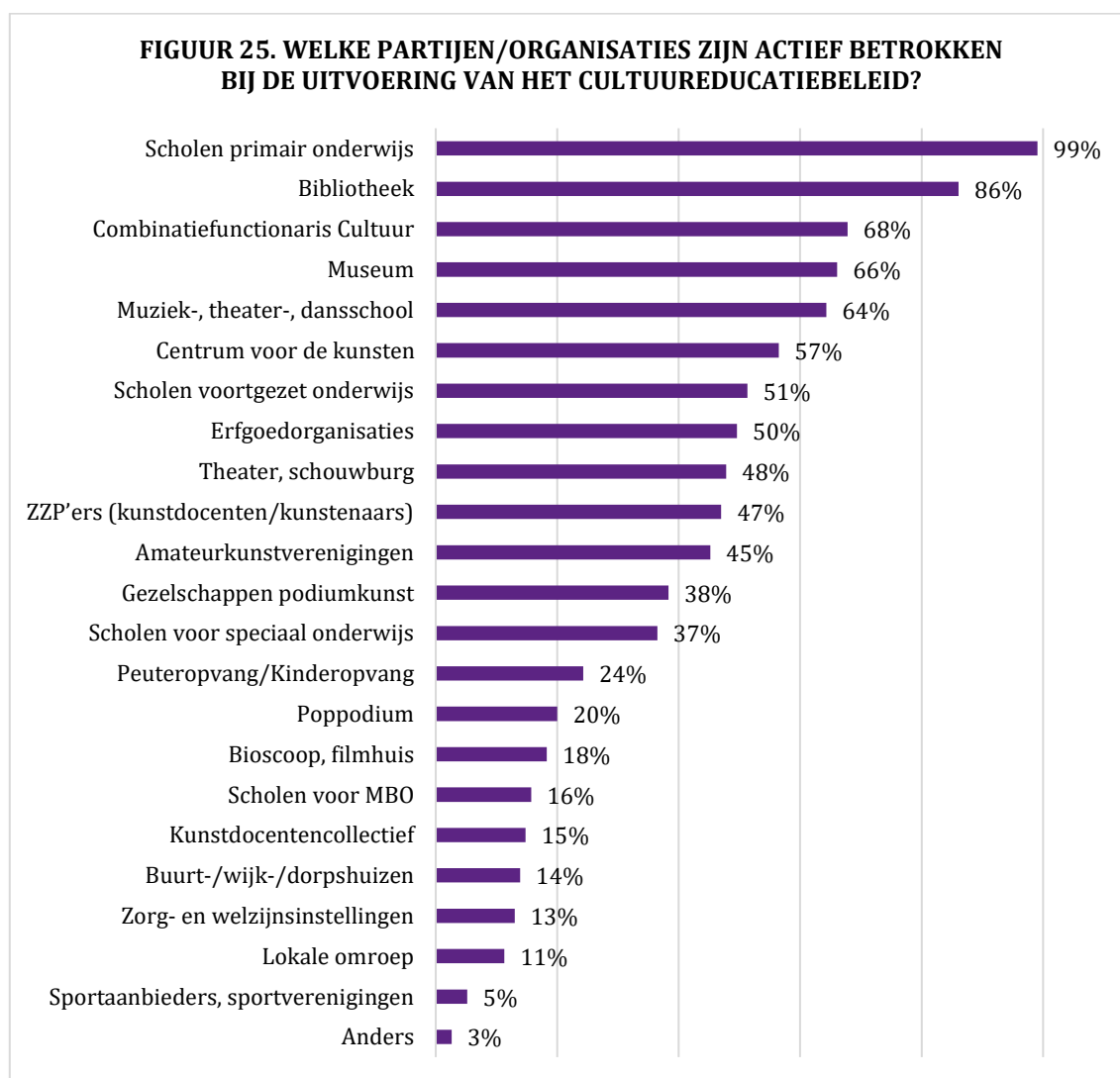
Vergeleken met cultuureducatie lijkt het lokale beleid voor cultuurparticipatie wat diffuser (zie Figuur 24). De meest genoemde activiteit (76%) is het stimuleren van afstemming/samenwerking tussen de lokale aanbieders. Ook hierin zien we de invloed van CmK terug, want driekwart van de gemeenten (72%) richt zich (ook) op het stimuleren van afstemming/samenwerking tussen culturele aanbieders en scholen. Andere veelgenoemde activiteiten zijn het in stand houden of vergroten van cultureel aanbod in de wijk/kleine kernen (63%), het stimuleren van afstemming/samenwerking tussen culturele aanbieders en organisaties in zorg en welzijn (53%), het stimuleren van culturele aanbieders om bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (53%), en het realiseren van een goed overzicht voor de burgers van het cultureel aanbod (51%).



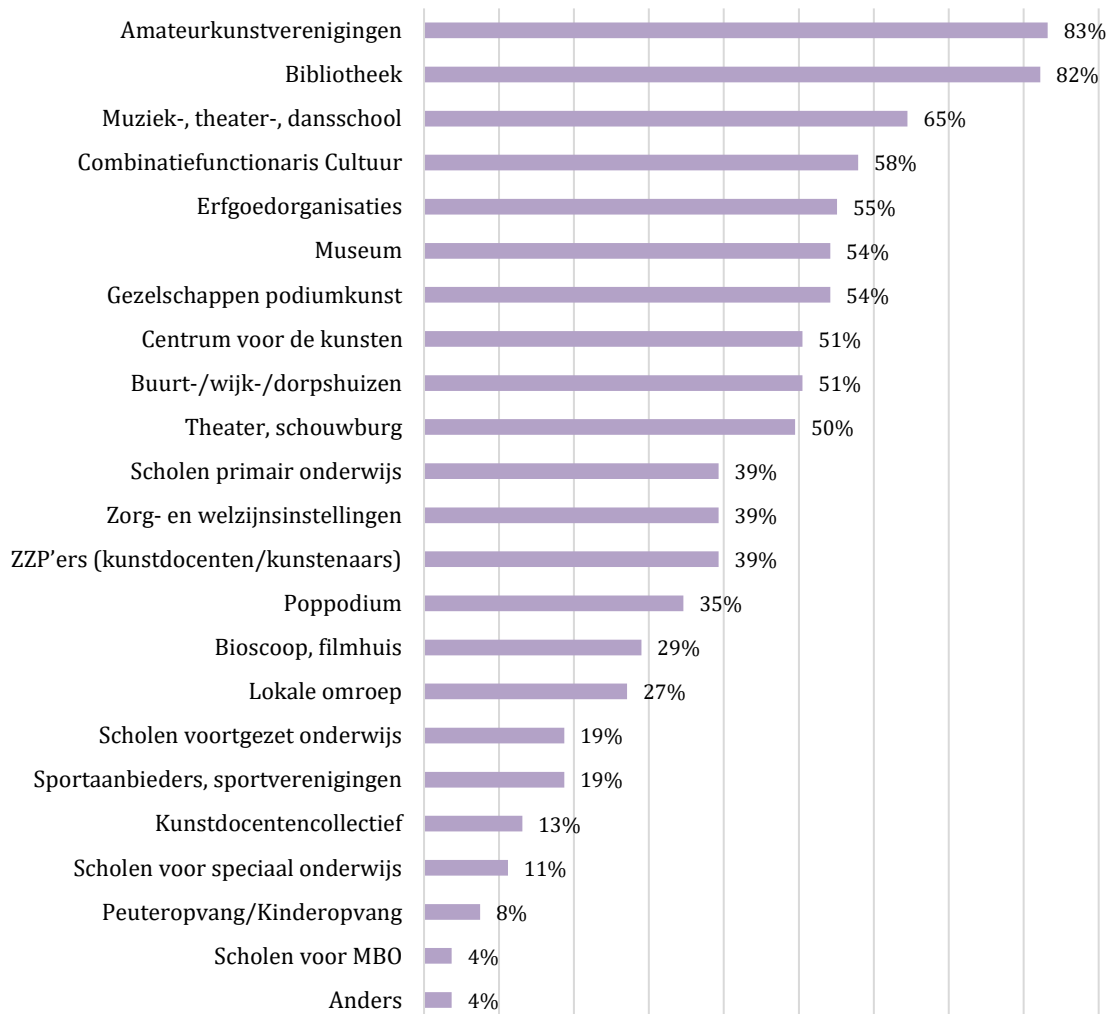
Hoe groter een gemeente, hoe meer activiteiten ze ondersteunt, alhoewel deze relatie minder sterk is dan bij het cultuureducatiebeleid. De mate van stedelijkheid is niet van invloed. Voor twee activiteiten zijn er duidelijke verschillen: hoe groter de gemeente, hoe vaker ze een goed overzicht van het culturele aanbod en de doorstroming van toptalent stimuleert.

Betrokkenen bij beleid

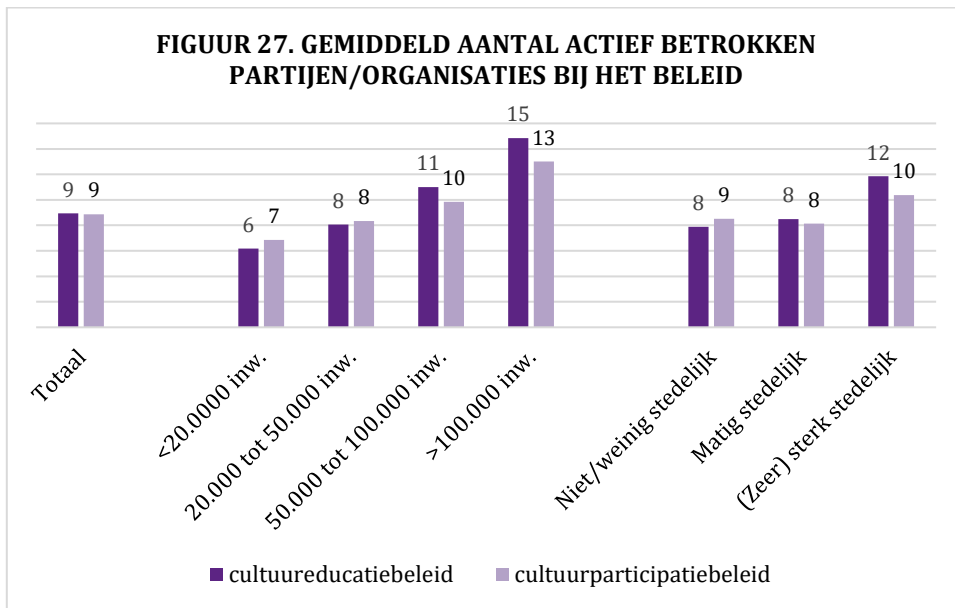
Gemiddeld zijn er per gemeente negen partijen betrokken bij de uitvoering van het beleid voor cultuureducatie en -participatie (zie Figuur 25 en Figuur 26). Tussen beide terreinen is er veel overlap tussen betrokken partijen. De belangrijkste verschillen zijn logischerwijs de grotere betrokkenheid van scholen bij het cultuureducatiebeleid, en die van buurt-/wijk-/dorpshuizen, amateurkunstverenigingen en zorg- en welzijnsinstellingen bij het cultuurparticipatiebeleid.



FIGUUR 26. WELKE PARTIJEN/ORGANISATIES ZIJN ACTIEF BETROKKEN BIJ DE UITVOERING VAN HET CULTUURPARTICIPATIEBELEID?

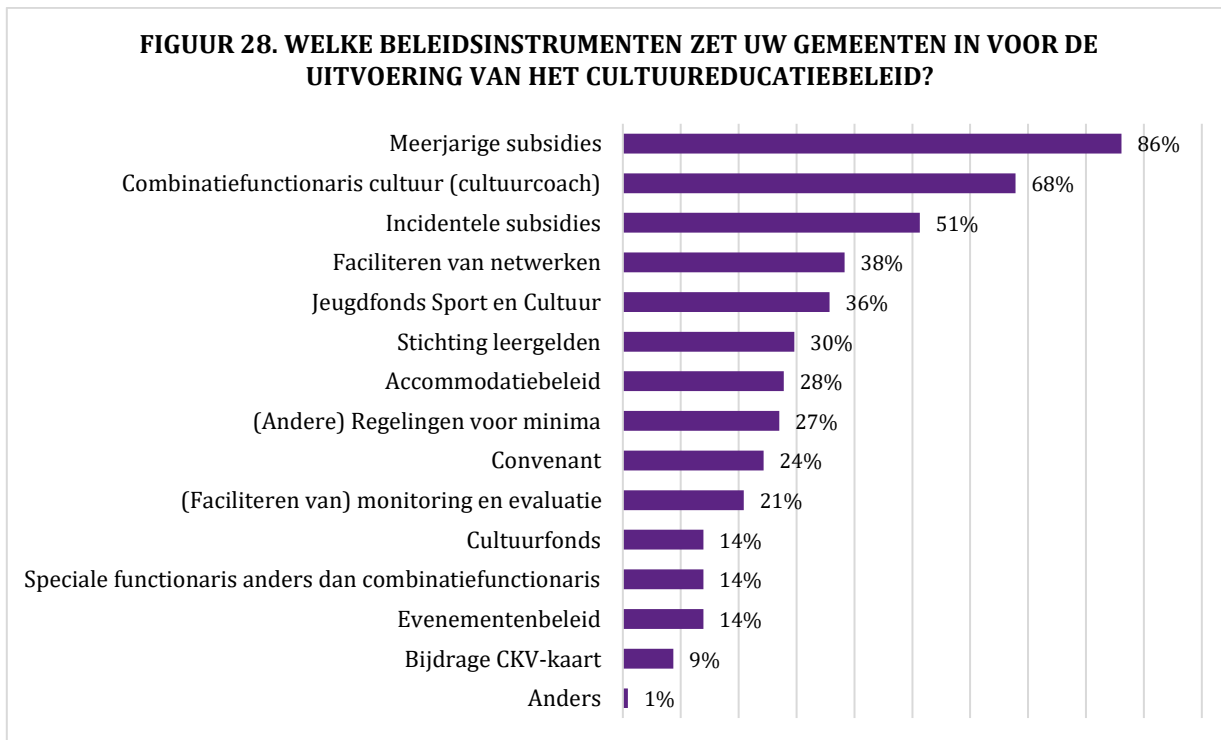


De grootte en mate van stedelijkheid zijn significant van invloed op aantal en aard van betrokken partijen (zie Figuur 27). Hoe groter of meer stedelijk de gemeente, hoe meer partijen er betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Alleen voor de betrokkenheid van basisscholen, amateurkunstverenigingen, zorg- en welzijnsinstellingen en sportaanbieders/-verenigingen speelt dit geen rol, deze zijn meestal aanwezig in elke gemeente.

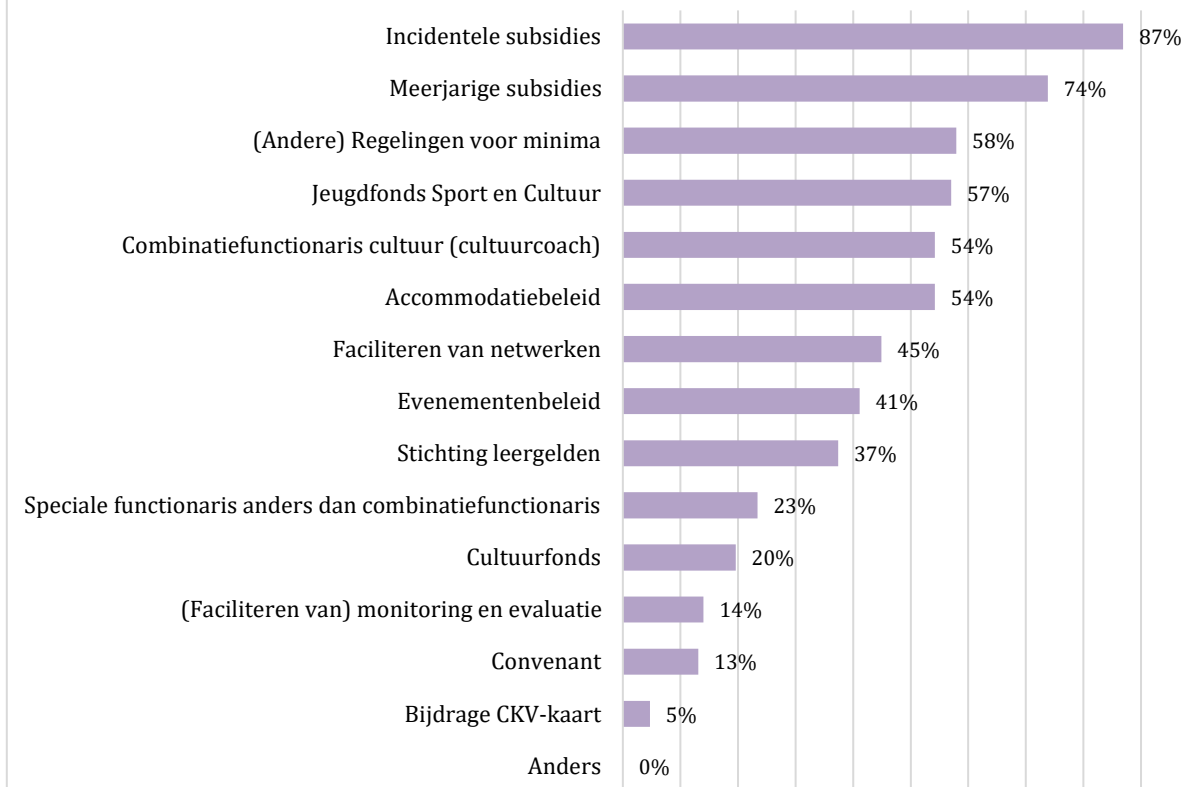


Beleidsinstrumenten

Met welke instrumenten proberen de gemeenten hun doelen te verwezenlijken? Uit Figuur 28 en Figuur 29 blijkt dat subsidies in bijna alle gemeenten (99%) een belangrijk beleidsinstrument zijn. Voor cultuureducatie gebruiken de meeste gemeenten meerjarige (86%) en incidentele subsidies (51%). Voor cultuurparticipatie gebruiken juist vaker incidentele subsidies (87%) en iets minder vaak meerjarige subsidies (74%).



FIGUUR 29. WELKE BELEIDSINSTRUMENTEN ZET UW GEMEENTEN IN VOOR DE UITVOERING VAN HET CULTUUREDUCATIEBELEID?

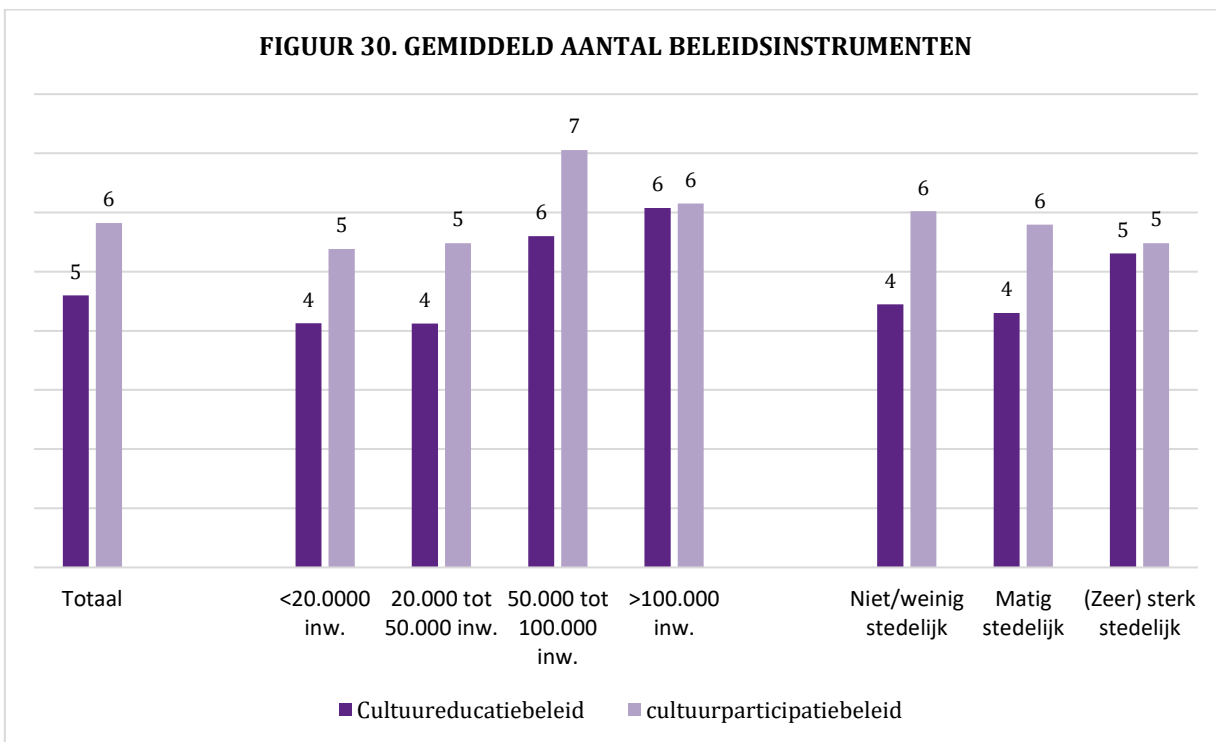


Een ander veelgebruikt beleidsinstrument is het aanstellen van een speciale functionaris (80%), zoals een cultuurcoach, cultuurmakelaar of cultuurscout. Bijna vier op de vijf gemeenten (78%) financiert deze vanuit de BRC. Die wordt iets vaker ingezet voor cultuureducatie dan voor cultuurparticipatie.

Bijna alle gemeenten (92%) hebben ook een speciale regeling voor minima, zoals via het Jeugdfonds Sport en Cultuur (67%), Stichting Leergeld (46%) of een andere regeling (62%).

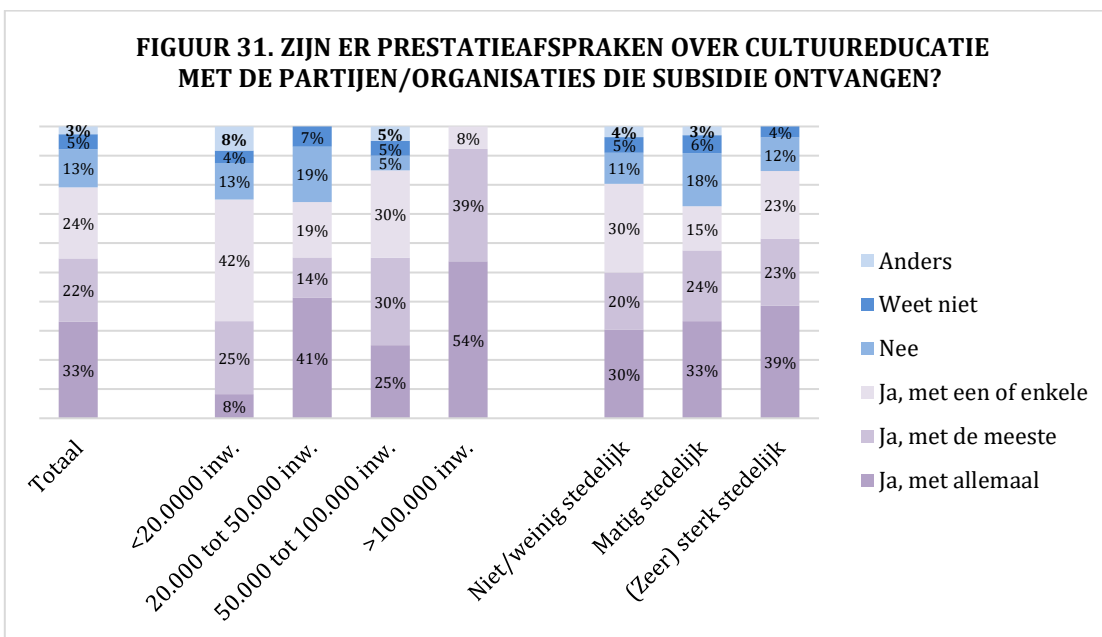
Gemiddeld zetten gemeenten vijf beleidsinstrumenten in voor cultuureducatie en zes voor cultuurparticipatie (zie Figuur 30). Voor cultuureducatiebeleid zetten grotere gemeenten over het algemeen iets meer instrumenten in dan kleinere. Bij het cultuurparticipatiebeleid speelt grootte van de gemeente veel minder een rol. Die grootte of de mate van stedelijkheid is soms wel van invloed op het soort instrument. Grotere gemeenten zetten vaker het faciliteren van netwerken, monitoring/evaluatie, evenementenbeleid en cultuurcoaches in.

FIGUUR 30. GEMIDDELD AANTAL BELEIDSINSTRUMENTEN

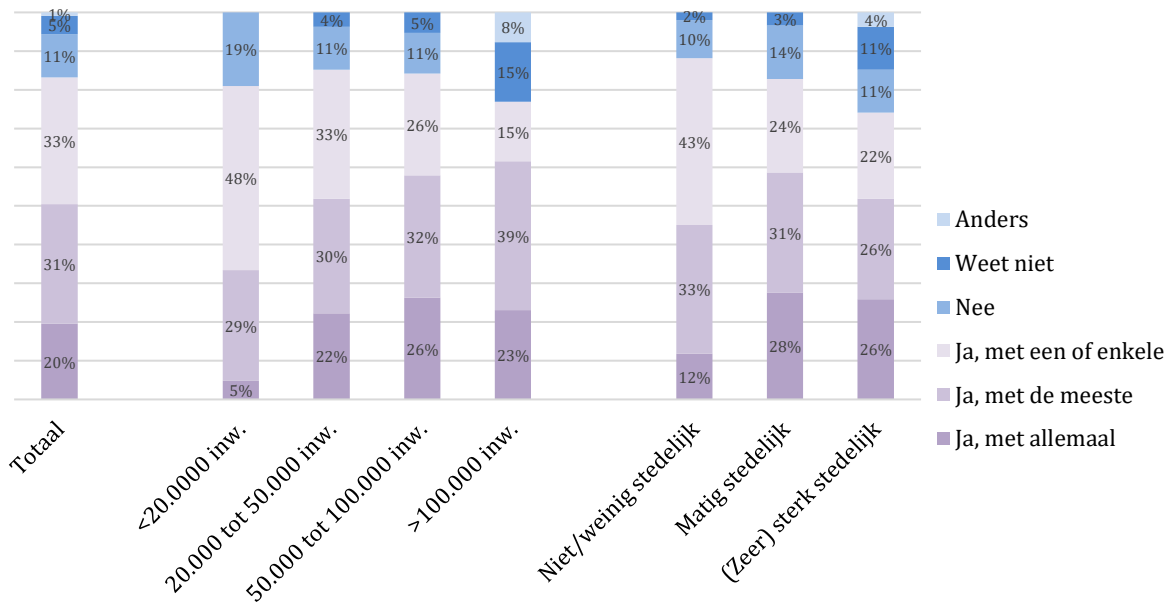


De meeste gemeenten maken prestatieafspraken met de organisaties die zij subsidiëren (zie Figuur 31 en Figuur 32). De helft zelfs met de meeste of allemaal. De grootte van de gemeente speelt hierbij een significante rol. Zo heeft 92% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners voor hun cultuureducatiebeleid prestatieafspraken met de meeste of alle subsidieontvangers, terwijl dit slechts voor 33% van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners geldt.

FIGUUR 31. ZIJN ER PRESTATIEAFSPRAKEN OVER CULTUUREDUCATIE MET DE PARTIJEN/ORGANISATIES DIE SUBSIDIE ONTVANGEN?



FIGUUR 32. ZIJN ER PRESTATIEAFSPRAKEN OVER CULTUURPARTICIPATIE MET DE PARTIJEN/ORGANISATIES DIE SUBSIDIE ONTVANGEN?



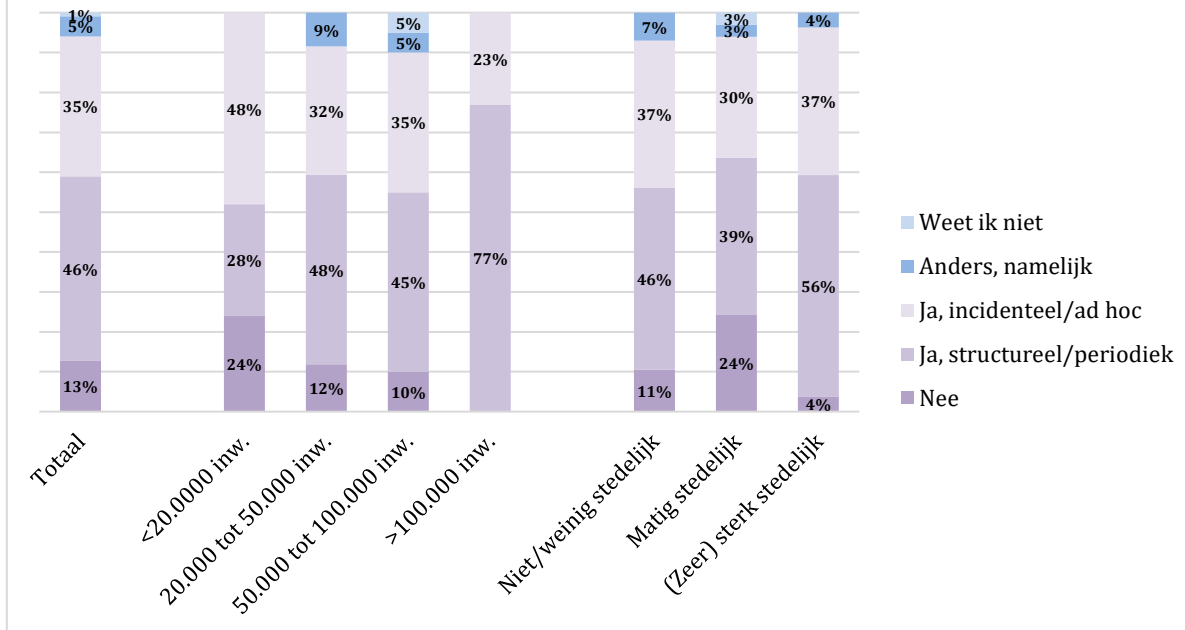
De beleidsmedewerkers cultuur moeten deze subsidierelaties onderhouden. In de interviews spreken ze daar ook over. Zo houden ze de culturele ontwikkelingen in de gemeente in het oog en bespreken ze met de gesubsidieerde instellingen periodiek de prestatieafspraken.

‘Veel evenementen komen gewoon ieder jaar terug, dus daar hebben we een structurele relatie mee. [...] Die staan op onze begroting. We hebben geen vierjarige cyclus. We doen het gewoon ieder jaar opnieuw.’

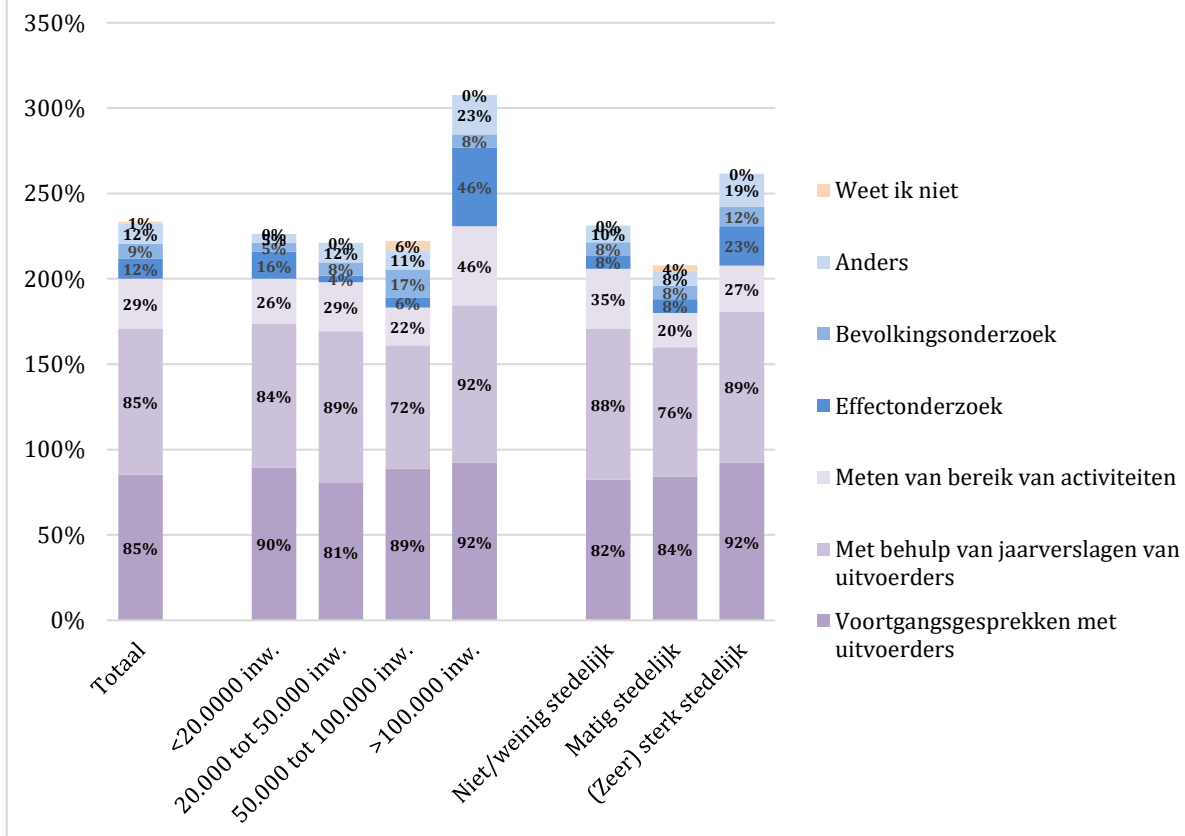
Monitoring en evaluatie van beleid

De meeste gemeenten monitoren en/of evalueren hun beleid voor cultuureducatie en -participatie (zie Figuur 33). Dit gebeurt in alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, terwijl een kwart van de kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners dat niet doet. De overige kleinere gemeenten monitoren en evalueren veel vaker incidenteel dan structureel.

FIGUUR 33. WORDT HET GEMEENTELIJK BELEID VOOR CULTUUREDUCATIE EN/OF ACTIEVE CULTUURPARTICIPATIE (DEELS) GEMONITORD EN/OF GEËVALUEERD?



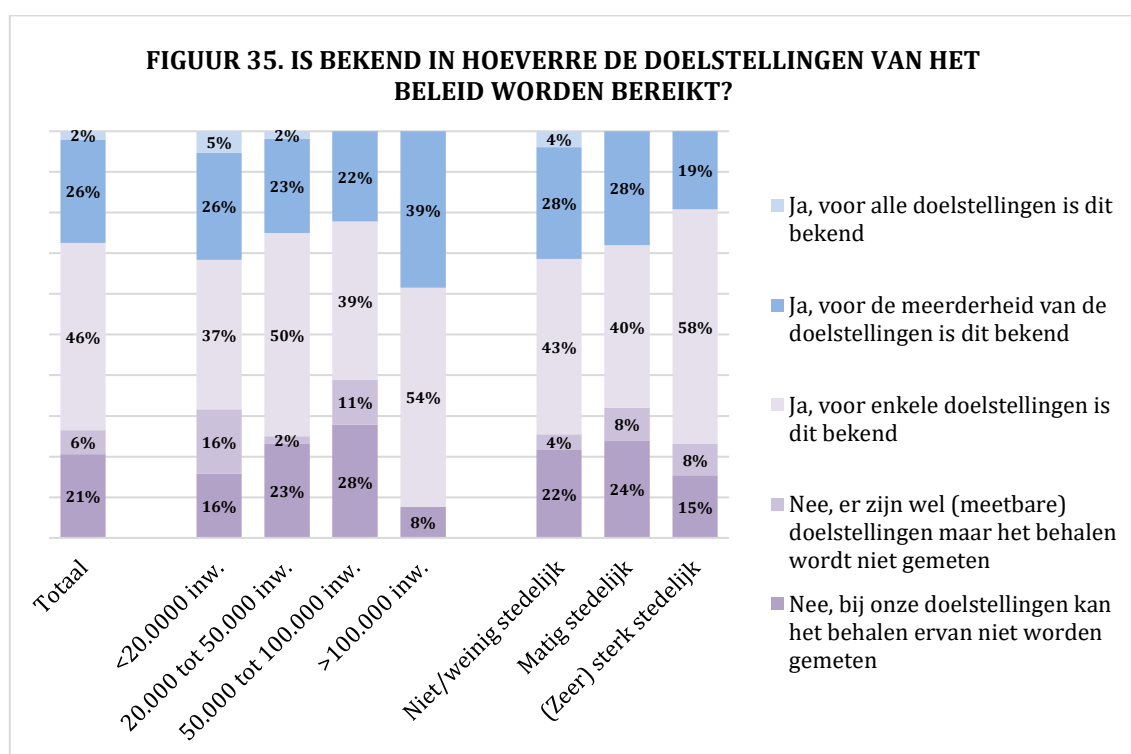
FIGUUR 34. HOE WORDT ER GEMONITORD EN GEËVALUEERD?



Voortgangsgesprekken dan wel jaarverslagen van subsidie ontvangers zijn de meest gangbare vormen van monitoring en evaluatie (Zie Figuur 34). Veel minder vaak gebruiken gemeenten bevolkings- of effectonderzoek. Dit laatste blijft hoofdzakelijk beperkt tot gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

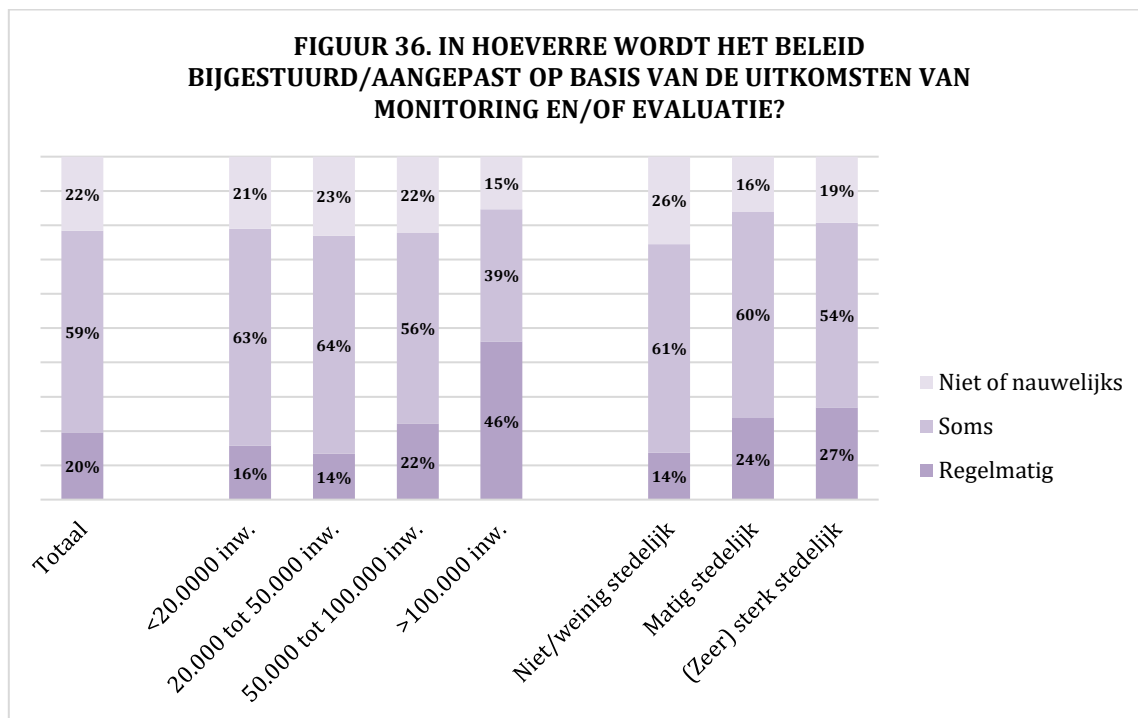
Sommige gemeenten vermelden ook nog andere manieren, zoals een subsidieverantwoording, evaluatiebijeenkomsten met relevantie stakeholders, een visitatiecommissie en kwalitatieve deelonderzoeken.

Bij ruim een kwart van de gemeenten is bekend in hoeverre ze de (meeste) doelstellingen bereiken (zie Figuur 35). De rest weet het van enkele doelstellingen (46%) of helemaal niet (27%). De gemeenten die het bereik van activiteiten meten of effectonderzoek doen, weten vaker of hun doelstellingen worden bereikt.



Een op de vijf gemeenten (20%) past het beleid aan op basis van de uitkomsten van monitoring en/of evaluatie; 59% doet dit soms en 22% niet of nauwelijks (zie Figuur 36). Grotere gemeenten doen dit significant vaker en dat geldt ook voor gemeenten die het bereik van de activiteiten meten of effectonderzoek doen.

FIGUUR 36. IN HOEVERRE WORDT HET BELEID BIJGESTUURD/AANGEPAST OP BASIS VAN DE UITKOMSTEN VAN MONITORING EN/OF EVALUATIE?



10 Rol en sturing gemeente

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid neemt de gemeente, en daarbij ook de beleidsmedewerker, een bepaalde rol op zich. Daarnaast kan een gemeente op verschillende manieren sturing geven aan het culturele veld en aan het leggen van verbindingen met andere domeinen binnen de gemeente. In dit hoofdstuk staan deze rollen en sturingsvormen centraal.

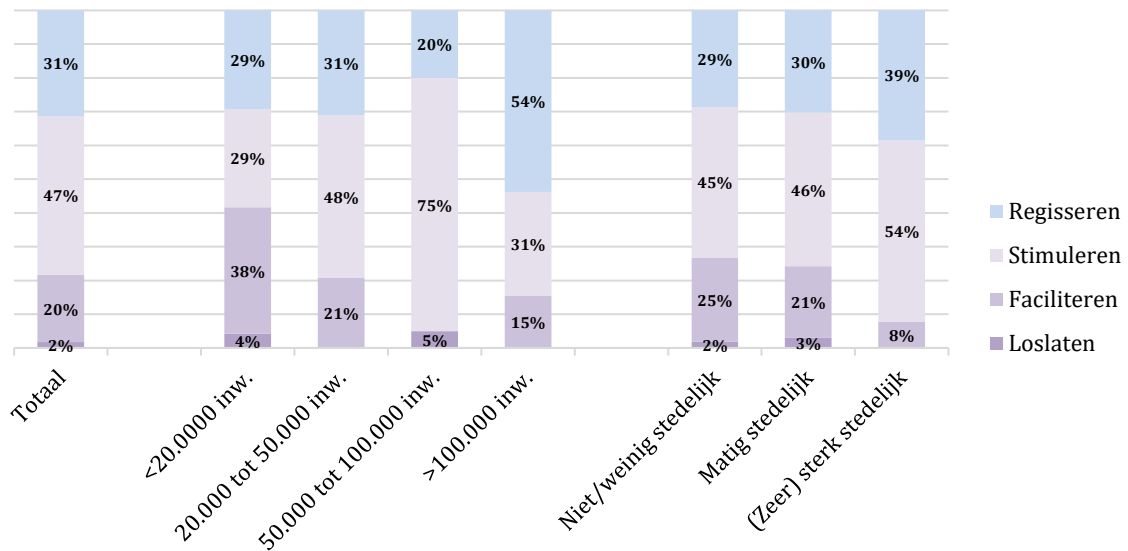
Rol gemeente

Met het vragenlijstonderzoek en in de interviews zijn de beleidsmedewerkers cultuur gevraagd om de rol van de gemeente binnen het beleid te omschrijven volgens de rollen in de overheidsparticipatietrap: regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten (zie hoofdstuk 1).

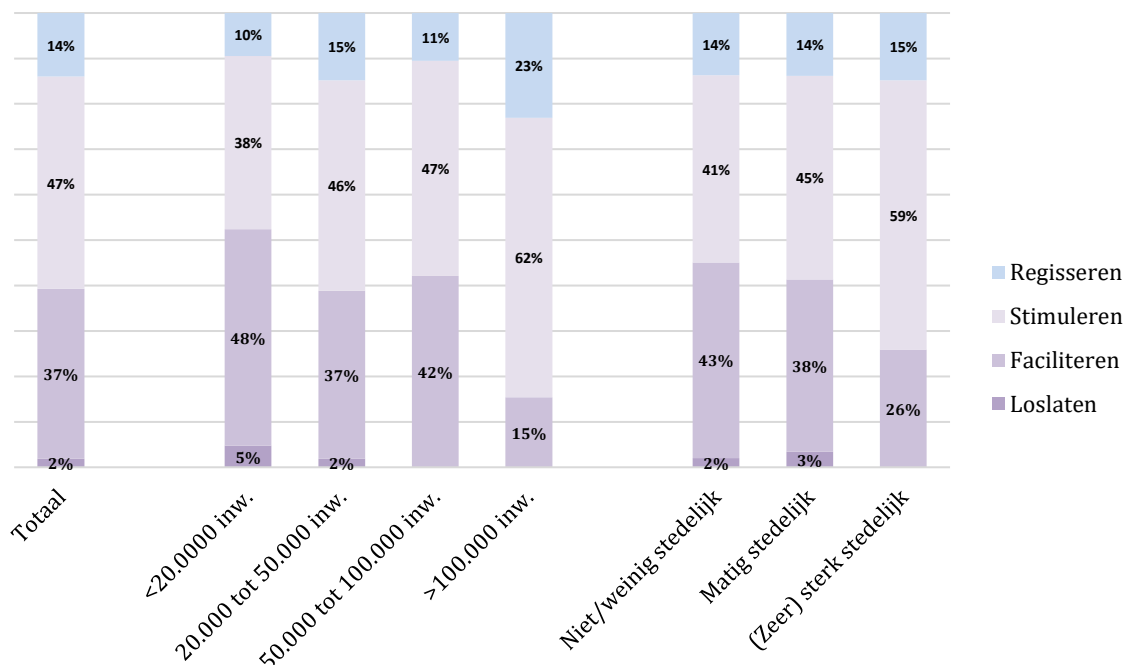
Bijna de helft van de gemeenten (47%) noemt ‘stimuleren’ als rol, zowel bij het cultuureducatie- als het cultuurparticipatiebeleid (zie Figuur 37 en Figuur 38). De andere rollen verschillen tussen beide beleidsterreinen. Voor het cultuureducatiebeleid staat ‘regisseren’ op de tweede plaats en bij het cultuurparticipatiebeleid is dat ‘faciliteren’. De rol ‘loslaten’ komt bijna niet voor. Gemeenten staan met hun cultuureducatiebeleid hoger op de trap dan met hun cultuurparticipatiebeleid.

Daarnaast speelt gemeentegrootte mee: ‘regisseren’ lijkt eerder een rol te zijn bij de grote gemeenten, zeker bij cultuureducatie. Hetzelfde geldt voor stedelijkheidsgraad. Zo kiest bijna geen enkele gemeente met een (zeer) sterke stedelijkheidsgraad voor de rol ‘faciliteren’. Hoe groter en meer stedelijk de gemeente, hoe hoger de plaats op de overheidsparticipatietrap.

FIGUUR 37. HOE ZOU U DE HUIDIGE ROL VAN UW GEMEENTE, ALS HET GAAT OM CULTUUREDUCATIE, OMSCHRIJVEN?



FIGUUR 38. HOE ZOU U DE HUIDIGE ROL VAN UW GEMEENTE, ALS HET GAAT OM CULTUURPARTICIPATIE, OMSCHRIJVEN?



De geïnterviewde beleidsmedewerkers vonden het lastig om de vier rollen scherp te onderscheiden, ook omdat het beleid complex en veelvormig is. Het vraagt op verschillende momenten, bij verschillende partijen, om verschillende rollen. Vaak is er ook een combinatie van rollen. En welke rol of rollen een beleidsmedewerker benoemt, is ook afhankelijk van de eigen definitie daarvan:

'Allemaal. Je faciliteert, je stimuleert, je regisseert, je verbindt. Wanneer nodig stellen we beleid of een stimuleringsregeling op. Het initiatief [...] hebben we uit een speciale stimuleringsregeling gefaciliteerd. Het zijn communicerende vaten. Door het initiatief zijn echt de mensen bij elkaar gebracht. We hebben het gefaciliteerd, gestimuleerd en geregisseerd, maar daarna hebben we het ook gewoon losgelaten en het aan de coach en partners overgelaten.'

De meest genoemde rollen in de interviews zijn 'stimuleren' en 'faciliteren', vaak ook in samenhang, zonder daarbij een onderscheid te maken. Een enkele geïnterviewde noemt ook nog 'regisseren', maar dan gaat het vooral om regie op het proces om de doelstellingen te bereiken, en niet zozeer op de inhoud:

'We hebben wel een organisatie in de gemeente, waarbij een gemeentelijke opdracht is belegd. In die zin kun je ook zeggen dat regisseren daar ook nog wel op van toepassing is. [...] Zij gaan [...] om de tafel met de onderwijsinstellingen: waar hebben zij behoefte aan? Hoe kunnen wij hun adviseren?'

Net als in het vragenlijstonderzoek blijft de rol 'loslaten' onbenoemd, de rol waarbij de overheid zich niet bemoeit met de inhoud en het proces van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Een geïnterviewde gebruikt weliswaar de term 'loslaten', maar in de betekenis van het 'overlaten' aan de organisatie die de gemeentelijke opdracht heeft om cultuureducatie op scholen te stimuleren. Zodra deze gemeente signalen krijgt dat er problemen zijn bij de uitvoering van de gemeentelijk opdracht, komt ze weer in actie.

Sturingsvormen gemeente

Tijdens de interviews vroegen we de twaalf beleidsmedewerkers hoe zij met hun beleid sturing geven aan de culturele sector en dit uit te leggen met de vier sturingskwadranten (zie hoofdstuk 1). Ook nu weer stellen de beleidsmedewerkers dat het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid niet exclusief is te plaatsen binnen een van de vier kwadranten. Verschillende doelstellingen en verschillende activiteiten vereisen verschillende vormen van sturing.

Samenwerkende overheid

Het meest genoemde sturingsmodel is de 'samenwerkende overheid'. Tien van de twaalf beleidsmedewerkers plaatsen hun gemeente in dit kwadrant. Deze rol vullen ze in door de vele gesprekken die ze voeren met de verschillende bij het beleid betrokken partijen. Waar de gemeente vanouds dit soort gesprekken vaak vanuit een top-downbenadering aanging, lijkt dat tegenwoordig iets meer bottom-up te gebeuren. Ze zijn in gesprek met verschillende organisaties over hoe dingen gaan, waar er problemen zijn en of de gemeente daarbij kan helpen.

'Hoe je tot beleid komt, doe je samen en hoe je uitvoering geeft aan beleid, doe je ook samen. De cultuurcoach en muziekcoach hebben met [ons] overleg over een initiatief. Of een initiatief komt het zelf vertellen. Er zit veel wisselwerking in de totstandkoming.'

De beleidsmedewerkers ervaren dit als positief, maar noemen het tegelijkertijd wel arbeidsintensief. Dit kan er, aldus één geïnterviewde, soms ook voor zorgen dat de gemeente minder goed kan samenwerken:

'Maar nou weet ik dat het vloeken in de kerk is om te zeggen dat we eigenlijk niet zo'n goede samenwerkende overheid zijn. En dat zit hem vooral in de tijd. Want als ik met alle honderd clubs één keer per jaar zou moeten spreken en dan nog iets voor ze moet doen of op moet zoeken, gaat het gewoon niet. Het zit hem vooral daar in.'

Een ander doel van de gesprekken tussen de gemeente en instellingen is om de samenwerking tussen de culturele organisaties onderling en met andere domeinen te stimuleren.

'Je probeert wel je cultuurveld in de goede startblokken te krijgen, en we zien onszelf ook wel als de organisatie die vanuit een helicopterview verbindingen kan leggen en kan enthousiasmeren op verschillende manieren om het contact en de samenwerking met elkaar aan te gaan.'

Presterende overheid

Acht van de twaalf beleidsmedewerkers zeggen binnen hun beleidsvoering te opereren in het kwadrant van de 'presterende overheid'. Zij zien deze sturingsvorm vooral terug in de subsidierelaties met partijen met wie ze prestatieafspraken hebben. De gemeente formuleert, in samenspraak, welke prestaties een organisatie moet leveren. De prestatieafspraken voor cultuureducatie en -participatie zijn steeds minder kwantitatief van aard. In plaats van op bijvoorbeeld bezoekersaantallen richten gemeenten zich steeds meer op de kwaliteit van het culturele product en hoe dit past binnen de gemeentelijke doelstellingen:

'Met de 28 meerjarige subsidiedossiers zijn we best wel een presterende gemeente. Je maakt afspraken en we doen dat tegenwoordig wel op hoofdlijnen hoor, dus niet voor aantallen bezoekers of aantallen programma's – dat willen we allemaal niet weten. We kijken echt naar: wat draag jij bij aan de ambities van het cultuurplan. Op zulke hoofdlijnen. En dat geeft veel meer ruimte en dynamiek ook. Dat zit wel in die hoek.'

Responsieve overheid

Een klein aantal beleidsmedewerkers zegt (ook) responsief sturing te geven aan het beleid. Daarbij ligt de focus vooral op het inspelen op en aanpassen aan de initiatieven vanuit de samenleving. Een beleidsmedewerker noemt in dit kader de subsidiëring van amateurkunstverenigingen.

De beleidsmedewerkers van de kleinere gemeenten leggen een verband tussen de inzet van dit sturingsmodel en de omvang en het karakter van de gemeente. Zo vertelt iemand dat de gemeente eerst wel een eigen gesubsidieerde muziekschool had, maar dat dit 'echt heel duur' was. Nu kunnen leerlingen voor individuele lessen subsidie bij de gemeente aanvragen en zelf bepalen bij welke professional ze lessen volgen.

‘Als gemeente hebben we natuurlijk cultuurbeleid, maar onze insteek is vooral van: joh, laten we kijken wat de mensen uit het veld willen. Dan kijken wij hoe we daarin kunnen ondersteunen. [...] De nadelen van veel sturen is dat het ons te veel tijd zou kosten.’

Een andere beleidsmedewerker van een kleine gemeente, die een speciale subsidieregeling heeft om responsief in te spelen op initiatieven, noemt nog een meer principiële reden om als responsieve overheid op te treden:

‘Je maakt als overheid geen cultuur. Dat doen we niet. Het goede idee komt van buiten. Dat betekent niet dat ik er geen mening over mag hebben als beleidsadviseur.’

Rechtmatige overheid

Niemand noemde deze sturingsvorm in de interviews. Dit komt mogelijk door het ontbreken van wetgeving voor cultuureducatie en -participatie op gemeentelijk niveau. In de vragenlijst is er niet gevraagd naar sturingsvormen.

DEEL III: OPGAVEN

Er is veel energie en inzet nodig om de gemeentelijke beleidscyclus voor cultuurparticipatie en -educatie op gang te brengen en draaiende te houden. Niet in de laatste plaats omdat in Nederland een wettelijk kader voor lokale cultuureducatie en cultuurparticipatie ontbreekt. Daarnaast is het beleidsproces van veel factoren afhankelijk en dit betekent dat de beleidscyclus gepaard gaat met een groot aantal opgaven, vraagstukken en obstakels. Beleidsmedewerkers moeten voor deze opgaven al handelend en improviserend antwoorden proberen te vinden.

Voor welke vraagstukken staand gemeenten in het beleid voor cultuureducatie en -participatie? In het vragenlijstonderzoek was dit een open vraag, waarvan de antwoorden achteraf gecategoriseerd zijn (zie Tabel 7). Er blijkt een grote diversiteit aan vraagstukken rondom de fasen van de beleidscyclus, de doelgroepen en doelstellingen van het beleid, en de partijen waarmee gemeenten het beleid ontwikkelen of uitvoeren. Die diversiteit illustreert de complexiteit van het gemeentelijke cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid.

Tabel 7. Voor welke vraagstuk(ken) staat uw gemeente als het gaat om beleid voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie?

Voor welke vraagstuk(ken) staat uw gemeente als het gaat om beleid voor cultuureducatie en/of actieve cultuurparticipatie?	N	%
Verbinding met maatschappelijke vraagstukken	23	19
Bezuiniging en ondersteuning	19	16
Beleid maken	15	13
Wel of niet verlengen Cultuureducatie met Kwaliteit	14	12
Verbinding cultuur en onderwijs	12	10
Overig	11	9
Verenigingen	10	8
Cultuurcoach/cultuurmakelaar	10	8
Bevorderen cultuurparticipatie	9	8
Structureel aanbod realiseren	9	8
Monitoren en evalueren van beleid	7	6
Rol gemeente	6	5
Verbinding binnen- buitenschools	6	5
Samenwerking culturele veld	6	5
Bereik scholen/leerlingen	6	5
Positie wijk/buurt/dorpshuizen	3	3
Verankering cultuureducatie in onderwijs	3	3
Rol Centra voor de Kunsten	2	2
Totaal	103	

Vooral de interviews met de beleidsmedewerkers leverden verdiepende informatie op over de vraagstukken, uitdagingen en obstakels van het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid, en wat die vragen aan handelingen, vaardigheden, ervaringen en strategieën van de

beleidsmedewerkers. Dit derde en laatste deel van het rapport beschrijft (voornamelijk) op basis van de interviews deze belangrijkste opgaven en probeert de impliciete praktijkkennis (*tacit knowledge*) over hoe beleidsmedewerkers met de opgaven omgaan, te expliciteren. Aan bod komen opgaven rondom de positie binnen de interne organisatie, samenwerking binnen de gemeente en bovenlokale afstemming.

11 Positie binnen de interne organisatie

De beleidsmedewerkers benoemen bezuinigingen en beschikbare financiële middelen als een echte uitdaging. Daarnaast zien ze het creëren en behouden van draagvlak als een cruciale opgave. Ten slotte zorgen reorganisaties en fusies voor veel zorgen bij de beleidsmedewerkers. Ze pleiten dan ook voor een heldere plek in de interne organisatie.

Bezuinigingen en beperkte financiële middelen

‘Bezuinigingen en financiën’ was na ‘verbinding met maatschappelijke vraagstukken’ het meest benoemde vraagstuk in de vragenlijst. Bij bezuinigingen gaat vooral over de vraag ‘hoe kunnen we (bijna) hetzelfde resultaat houden met minder middelen?’. Eén respondent noemt dat door de ‘bezuinigingen de kerntakendiscussie weer opblaait’.

De respondenten willen ondanks bezuinigingen zoveel mogelijk voorzieningen overeind houden. Ze zijn op zoek naar manieren daarvoor, zoals de zoektocht naar alternatieve financieringsbronnen. In sommige antwoorden klinken noodkreten door: ‘Welke gemeentelijke middelen kunnen we überhaupt nog inzetten voor cultuur?’ En: ‘Er is geen experimenteergeld voor nieuwe aanbieders.’

De geïnterviewde beleidsmedewerkers bevestigen dit beeld. Sterker nog, geld is het meest genoemde obstakel. In sommige gemeenten is in het recente verleden bezuinigd op het cultuurbudget, in andere staan er bezuinigingen op stapel. Als reden wijzen enkele beleidsmedewerkers op het beperkte budget van de gemeente vergeleken met het groeiend aantal taken:

‘Daarnaast krijgen wij gewoon als gemeentelijke overheden veel en veel te weinig geld van de rijksoverheid voor onze gemeentelijke taken. Ik maak van de gelegenheid gebruik om te zeggen dat we er de afgelopen jaren veel taken bijgekregen hebben en nog meer bij krijgen. Volgens mij is er nog nooit een rijksambtenaar ontslagen en wij hebben er nooit mensen bij kunnen nemen. Dat blijft voor mij als inwoner van Nederland opmerkelijk. Dat maakt dat je het vanuit de lengte of breedte moet doen.’

En als de gemeente dan geld moet vinden, is de begroting voor cultuur kwetsbaar:

‘Daar heb je als cultuur ook al snel mee te maken, omdat het geen wettelijke taak is. Dan wordt er al gauw naar cultuur gekeken, dan wordt er al gauw op cultuur bezuinigd. Dat maakt het ingewikkeld.’

'Maar het is altijd een beleid waar makkelijk een streep doorgehaald kan worden als er weer grote bezuinigingsrondes zijn. Dan is dat het eerste waar een streep doorheen wordt gezet. Dat is erg. Maar dat is een landelijke tendens.'

Bij recente bezuinigingen, zo vertelt iemand, is binnen de gemeente met geld geschoven van cultuur naar welzijn:

'Die bezuinigingsronde een jaar of zes geleden. Toen moesten we ook een paar miljoen zoeken. Toen zijn de subsidies aan de toneelverenigingen, historische verenigingen, kunstkringen allemaal gesneuveld. Want toen gingen ze zich richten op de jeugd. Nou ja, dat was geen jeugd, dus die vielen om. Ze bestaan nog wel, maar dat waren mijn potjes. Die was ik kwijt.'

Ook andere gemeenten hangen bezuinigingen als gevolg van oplopende kosten voor de jeugdzorg als een zwaard van Damokles boven het hoofd.

Verder valt op dat bezuinigingen eigenlijk nooit het directe gevolg zijn van ontwikkelingen binnen het veld van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Bijvoorbeeld het stopzetten van financiering wanneer bepaalde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of wanneer een gesubsidieerde instelling of organisatie niet volgens afspraak functioneert. De beleidsmedewerkers spreken soms over 'ze', wanneer ze het hebben over degenen die over de bezuinigingen besluiten. Het zijn anderen die daar verantwoordelijk voor zijn, de beleidsmedewerkers zelf hebben er geen zeggenschap over. Vervolgens moeten ze wel zelf invulling geven aan beleid met een beperkter budget. En dat betekent wel iets voor de ambities van dit beleid. Een aantal beleidsmedewerkers zegt dat de financiële middelen niet (meer) in verhouding staan tot de ambitieuze beleidsdoelen en dat je daardoor genoodzaakt bent om die aan te passen.

'Maar goed, je doet het met de dingen die je hebt. In het begin had ik wel hoge ambities [...] Maar je leert gaandeweg ook dat er toch (financiële) beperkingen zijn. Het is gewoon niet heel breed, je kunt ook niet veel. Je moet ook niet de illusie hebben dat er opeens heel veel meer bijkomt.'

'Ook wij zitten nu met een taakstelling op de subsidie-uitgaven, ook bij cultuureducatie en cultuurparticipatie. Maar je hebt al wel je ambities vastgesteld. Dat betekent ook wat voor je ambities. Eigenlijk moet je die bijstellen.'

Overigens zijn lagere ambities die passen bij de beperkte financiële middelen, niet zo eenvoudig, want beleidsmedewerkers willen zo graag van betekenis zijn voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Zoeken naar extra geld elders kan een optie zijn, zoals een beleidsmedewerker vertelt:

'We hebben een groot gemis aan middelen, dus dat is een uitdaging. Om met weinig middelen veel voor elkaar te krijgen. [...] Onze uitdaging zit vooral in het matchen, vinden van allerlei regelingen en die aan elkaar verbinden. We zijn daar wel goed in, maar dat vraagt veel energie en tijd. Die moet je wel hebben. Dus tijd en middelen zijn echt uitdagingen, maar

allemaal als instrument om te komen tot een aansprekend cultuurbeleid voor de inwoners en de organisaties die dat moeten gaan vullen.'

Al met al is het budget dat de beleidsmedewerker heeft voor cultuureducatie en -participatie dus relatief beperkt, zeker gezien de grote ambities van gemeenten. Het wordt nog lastiger wanneer een gemeente moet bezuinigen.

Politiek draagvlak voor beleid

In het vragenlijstonderzoek benoemt ruim een op de tien respondenten (13%) het maken van beleid als een vraagstuk waarmee ze worstelen. De opgave zit hem vooral bij het creëren van draagvlak voor dat beleid binnen het college van B&W, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. In veel gevallen verwijzen respondenten naar het maken van een nieuwe cultuurnota of spreken ze de wens daartoe uit: 'Het beleid wordt nu teveel bepaald door de waan van de dag en bestuurlijke voorkeuren. Daarmee kan niet gebouwd worden.'

Een aantal respondenten noemt ook het op de agenda zetten of houden van cultuur, niet alleen intern, maar ook extern. Zo noemen twee respondenten het betrekken van culturele organisaties, het bedrijfsleven, burgers en andere organisaties een bijzondere uitdaging bij het maken van een nieuwe cultuurnota, vooral vanwege de hoeveelheid tijd die dit kost.

Ook tijdens de interviews noemen beleidsmedewerkers draagvlak veelvuldig als een obstakel, vooral binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Het zijn immers het college en de gemeenteraad die uiteindelijk besluiten nemen over de beleidsnota's en de begroting. Volgens sommige beleidsmedewerkers is deze afhankelijkheid van de lokale bestuurders de expliciete uitdaging:

'Dat is natuurlijk inherent als je in een politieke omgeving werkt. Je hebt dat constant, zeker om de vier jaar, en nu was dat tussentijds een wisseling. Het is iedere keer weer afwachten wie er bestuurlijk verantwoordelijk wordt voor jouw beleidsveld. En hoe de gemeenteraad daar in zit, welke partijen de overhand hebben.'

'Kijk, ik kan van alles verzinnen, maar als ik een leuk plan maak, maar het niet door het college meegenomen wordt in de kadernota en in de afweging, dan kom je nergens. Dan kan je nog zo beargumenteren waarom het goed zou zijn, maar als de keuzes op wat anders vallen, dan vallen de keuzes op wat anders. Daar heb je dan niet zo heel veel aan.'

Het creëren van politiek draagvlak is een belangrijke voorwaarde voor duurzaam en succesvol cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid is. Beleidsmedewerkers zetten zich daar dan ook expliciet voor in. Ze zijn niet alleen uitvoerders van bestuurlijke besluiten, maar proberen tegelijkertijd hun bestuurders te sturen en de lokale politiek te beïnvloeden. Zo opereren ze vaak als belangenbehartiger van cultuur(beleid) naar de gemeenteraad en het college van B&W.

'En je blijft altijd tegenstanders hebben. Er zijn altijd mensen die niks hebben met cultuur, dat blijf je houden. Die zitten ook in de gemeenteraad. Maar dan moet je toch proberen om eerst

via je wethouder, je college, om toch via die weg op een goede manier tot besluitvorming te komen. Zodat het vervolgens ook in de gemeenteraad op die manier wordt uitgelegd. Maar ja, die tegenstanders, dat is ook een voorbeeld van wat lastig is, maar dat is ook het politieke spel.'

Het is niet in alle gemeenten vanzelfsprekend dat er bij de lokale bestuurders draagvlak is voor cultuureducatie en cultuurparticipatie.

'Je ziet wel dat degenen die bij ons veel stemmen hebben, de grootste politieke partij, die heeft iets minder met kunst en cultuur. Dus dat helpt niet mee. Er zitten maar vijf collegeleden, twee daarvan die zijn van die partij die er iets minder mee hebben. Dat maakt het wel iets ingewikkelder.'

Een mogelijkheid om meer draagvlak te creëren is door cultuur te verbinden met andere domeinen. Integraal beleid kan het politiek draagvlak voor cultuur dus bevorderen. 'Dan haal je het zwaartepunt van cultuur af', aldus een beleidsmedewerker van een gemeente waar cultuur 'lastiger ligt'.

'Dat kan op diverse terreinen zijn, het hoeft niet per se cultuurbeleid te zijn. We hebben ook wel relaties met onderwijs, welzijn, meer die hoek ook. Om ook het verhaal van cultuur sterker te maken naar de politiek, want we zitten wel in een gemeente met veel lokale partijen, waar cultuur onder druk staat.'

Verder is de verhouding tussen de beleidsmedewerker cultuur en de wethouder cultuur van belang. Met de een klikt het beter dan met de ander en het is na elke verkiezing afwachten wie er bestuurlijk verantwoordelijk wordt voor cultuur. Hierdoor worden de beleidsmedewerkers gedwongen om een balans te vinden tussen het werken voor een college en wethouder met een tijdelijke signatuur en het duurzaam werken voor de gemeenschap. Beleidsmedewerkers werken graag vanuit de lange termijn en proberen die ook te bewaken. Een van de geïnterviewden is daarom blij met de nieuwe wethouder:

'Ik heb net een nieuwe bestuurder, dus die heb ik nog maar ruim twee maanden. Het is een bestuurder die voor het eerst cultuur in zijn portefeuille heeft. [...] Hij is wel iemand van de lijn en van de visie, dus hij kijkt er heel erg naar uit dat we met een visie op cultuur aan de gang gaan en een stip op de horizon zetten. Voor mij is dat wel even fijn, om de langere termijn te kunnen vasthouden en niet alleen ad hoc bezig te zijn met wat er vandaag of gisteren had kunnen gebeuren.'

Verder vertelt een aantal beleidsmedewerkers dat ze proberen de belangenbehartiging voor cultuur door andere partijen te stimuleren, en zo ook 'het politieke spel' te beïnvloeden. Zo stimuleert een beleidsmedewerker scholen om de wethouder te laten weten wanneer ze heel erg tevreden zijn met wat de lokale intermediair doet: 'Maak maar wat reclame, zeg ik dan tegen ze.' Een andere beleidsmedewerker noemt de negatieve beeldvorming van cultuur als 'linkse hobby'. Sommige beleidsmedewerkers lukt het om de politiek te overtuigen van het belang van cultuureducatie en -participatie. Maar draagvlak creëren is hoe dan ook inherent aan hun werk.

'Dat is iets waar je mee leert leven, laat ik het zo zeggen. De ene keer gaat het wat makkelijker met een wethouder die met hetzelfde gevoel denkt over jouw beleidsveld, en soms denk je: oei, die heeft een hele andere insteek. Dus die probeer je dan ook maar weer een bepaalde kant op te krijgen.'

Dit aspect van het beleidswerk is niet altijd even gemakkelijk, en vraagt om inzet, enthousiasme en doorzettingsvermogen van de beleidsmedewerker. Maar wanneer het lukt om een duurzaam politiek draagvlak te creëren, kan dit een boost zijn voor het cultuurbeleid.

Verankering in gemeentelijk beleid

Wat niet echt bij de vragenlijsten naar voren kwam, maar wat beleidsmedewerkers wel veelvuldig benoemen tijdens de interviews, is de opgave om het beleid voor cultuureducatie en -participatie goed te verankeren in het algehele beleidsplan van de gemeente en de relevantie van cultuurbeleid goed zichtbaar te maken voor de interne organisatie. Dat zien ze als uitdaging, omdat het cultuurbeleid vaak relatief klein is qua begroting en qua aantal beleidsmedewerkers. De ene manier om daarmee om te gaan is door een eigen plaats op te eisen voor cultuurbeleid, met een eigen nota, begroting en beleidsmedewerker(s). Dat is in grotere gemeenten makkelijker en meer gemeengoed.

'Het is een luxe dat we meerdere collega's hebben. We hebben al mazzel dat er een iemand is die het beleid op cultuur doet, maar bij andere kleinere gemeentes doen anderen ook én onderwijs nog erbij én toerisme, van alles. Dus wat je dan netto in de week voor cultuur hebt, is dan heel minimaal. Dat is heel gebruikelijk. Er zijn een paar grote steden die zo'n cultuurafdeling hebben, maar soms is er niet eens een apart cultuurbudget, of een cultuurnota.'

De andere genoemde manier is het expliciet verbinden van cultuurbeleid met dat voor een ander terrein waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Bij cultuureducatie gaat het dan om de verbinding met het onderwijsbeleid, en bij het cultuurparticipatie met bijvoorbeeld het sociaal domein.

'We werken als sociaal domein breed. Er komt ook geen cultuurnota meer, maar cultuurbeleid wordt geïntegreerd in het beleidsplan sociaal domein.'

Wanneer ook in de ambtelijke organisatie cultuur onderdeel is van bredere afdelingen en/of overleggen, kan dat voor de beleidsmedewerker cultuur stimulerend werken, zeker in middelgrote en kleinere gemeenten.

'De stafoverleggen zijn ook gezamenlijk, zodat je soms een haakje kan maken met de andere onderwerpen. Zo is vorig jaar bij onze gemeente een welzijnsnota geschreven, waarbij ook de verbinding is gezocht met andere terreinen. Dat zijn goede momenten om cultuur in te brengen en ook de banden aan te halen. Dat merk je wel, dat dat dan terugkomt. Dat je nu ook ziet, dat er vanuit welzijn sessies georganiseerd worden. Dat je wordt gevraagd om culturele partners aan te leveren.'

Een mogelijk gevaar is dat dit ten koste gaat van de zichtbaarheid en eigenheid van cultuur. Je moet ervoor waken dat cultuur zich alleen richt op sociale vraagstukken. Een beleidsmedewerker benadrukt dat zij het belangrijk vindt om bij dit integraal beleid wel expliciet cultuur te benoemen:

'In het collegeprogramma [...] is eigenlijk een focus op sociale kracht gelegd. Daarbinnen is [...] cultuur een van de middelen om dat te doen. Ik ben wel blij dat het uiteindelijk wel expliciet als cultuur benoemd is. Dat is dan wel fijn. Daar heb ik ook mijn bijdrage aan geleverd, om enigszins invloed op de uitvoering van het collegeprogramma te hebben.'

Er zijn invloeden die een heldere plek van cultuur binnen de organisatie kunnen vertroebelen. Tijdens de interviews kwam één invloed meermalen naar voren, namelijk de gevolgen van reorganisaties en fusies. De uitdaging voor beleidsmedewerkers is om in zulke transities cultuureducatie en -participatie zichtbaar te houden of te krijgen binnen de ambtelijke organisatie en binnen het gemeentelijk beleid. Een respondent uit een nieuwe fusiegemeente ziet het daarnaast ook als uitdaging om gemeenschappelijkheid te creëren:

'Om die drie identiteiten aan elkaar te verbinden en daar een [gemeenschappelijk] gevoel aan te geven, dat is wel echt een uitdaging. Dat is wel een goede om te noemen. Als je niet op middelen, maar op inhoud zit, is dat een hele belangrijke uitdaging.'

Heel concreet staat deze beleidsmedewerker voor de uitdaging om de verschillende subsidieregelingen voor amateurkunstverenigingen te harmoniseren. In een andere gemeente die een aantal jaar voor eenzelfde opgave stond, is die harmonisatie uiteindelijk succesvol verlopen, mede doordat het in intensief overleg met de verenigingen zelf is gegaan. In deze gemeente heeft de fusie positief uitgedaakt voor het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid, juist omdat er vrijheid en beleidsruimte ontstond voor nieuw beleid. Deze beleidsmedewerker ziet daarom ook een andere uitdaging: de energie die is ontstaan na de fusie vasthouden.

'Vreselijk dynamisch gebeuren, maar de kaders zijn vrij breed. Je hebt natuurlijk een coalitieakkoord waarbinnen je beweegt. Maar het geeft wel meer energie. We hebben wat nieuwe collega's erbij gekregen. De kunst is voor zo'n relatief nieuwe gemeente om dat vast te houden en de kaders breed te houden. Dat je de boel niet te veel in beton zet. En de mensen veel eigen verantwoordelijkheid geeft om met die inwoners het beleid in te vullen en zo goed mogelijk uit te voeren.'

Bij een andere gemeente staat een reorganisatie op stapel, waarbij cultuur losgeknipt dreigt te worden van de afdeling waar ook zorg, jeugd, ouderen en eenzaamheid onder vallen. Weliswaar hebben de collega's van deze afdeling ook wel cultuur op het netvlies, maar de beleidsmedewerker 'weet wel dat het niet vanzelf gaat, dus we moeten elkaar wel echt op blijven zoeken'. Fusies en reorganisaties kunnen dus de heldere plek van het cultuurbeleid binnen de gemeentelijke organisatie in gevaar brengen. Het is zaak om hier tijdig op te anticiperen.

12 Samenwerking binnen de gemeente

Uit dit onderzoek blijkt dat cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid een relatief kleine positie binnen het gemeentelijk beleid bekleden, zowel qua draagvlak, menskracht als financiële middelen. Het voorafgaande hoofdstuk maakte duidelijk hoe bewerkelijk deze positie is en hoeveel werk en inzet het de (verantwoordelijke) beleidsmedewerker(s) kost om deze positie intern in stand te houden. Dit onderzoek laat verder zien dat het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid ondanks de beperkte middelen veel doelen, doelgroepen en ambities kent. De gemeente kan deze doelen alleen realiseren met hulp van andere partijen binnen en buiten de organisatie. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dan ook dat cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van een groot aantal partijen, waarbij de gemeente een intermediaire rol heeft, soms als regisseur en soms als facilitator of stimulator. Dat maakt het tot bewerkelijke beleidsterreinen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat respondenten het aansturen en verbinden van externe partijen als vraagstuk benoemen. Dan gaat het om de verbindingen met het sociaal domein en onderwijs, de verbinding binnen- en buitenschools en de samenwerking binnen het culturele veld.

'Er is best veel aanbod in de gemeente, maar men kent elkaar niet en weet niet van elkaar.'

'Hoe bereiken we een koppeling tussen het cultureel verenigingsleven, individuele kunstenaars en het primair onderwijs?'

Verbindingen leggen

Een groot aantal partijen verbinden is misschien wel de kern van het beleid voor cultuureducatie en -participatie. Want het succes van het beleid wordt mede bepaald door de mate waarin het lukt om die verbindingen te leggen en te verduurzamen. Beleidsmedewerkers zien dit als taak van de gemeente.

'Je probeert gewoon waar het kan, verbindingen te leggen, zodat kinderen met hun lokale culturele omgeving contact maken.'

Een beleidsmedewerker omschrijft het als 'mensen aan elkaar plakken':

'Dus nou ja, dat soort samenwerkingen proberen we dan te maken. We kunnen ook makkelijk en vrij bewegen als eenpitter. Soms denk je: oh, die ken ik nog, die ga ik eens even bellen. Dus dat aan elkaar plakken gaat soms eigenlijk wonderwel makkelijk. [...] Dus dan plak je zo wat mensen aan elkaar en komt er wat leuks uit.'

Een andere beleidsmedewerker heeft het over een 'aanjagende helikopterview':

'Wij maken geen cultuur, zo simpel is het. Maar je probeert wel je cultuurveld in de goede startblokken te krijgen, en we zien onszelf ook wel als de organisatie die vanuit een helikopterview verbindingen kan leggen en kan enthousiasmeren op verschillende manieren om het contact en de samenwerking met elkaar aan te gaan.'

Korte lijntjes zijn hierbij een meerwaarde. De beleidsmedewerkers van kleine(re) gemeenten benoemen de beperkte schaalgrootte in deze als een belangrijk voordeel:

'Het is uiteindelijk ook maar een kleine gemeenschap, dus je kent heel snel heel veel mensen en je kunt dan heel makkelijk die verbindingen leggen. Korte lijntjes.'

Maar ook beleidsmedewerkers bij de grotere gemeenten benadrukken het belang van korte lijntjes, zij het dat het daar wel meer inzet vraagt:

'Vanuit cultuur is het verbazingwekkend hoeveel lijntjes je moet onderhouden.'

Een aantal gemeenten werkt met een cultuurplatform of proberen om zo'n netwerk op te richten. Soms komt het initiatief daartoe uit de culturele sector zelf, maar vaak gebeurt het op initiatief van de beleidsmedewerkers. Ze vinden het heel prettig wanneer ze een gesprekspartner hebben die een groter aantal organisaties vertegenwoordigt. Dat vervangt veel 'lijntjes' in een stabiele, duidelijke en korte lijn, waarmee beleidsmedewerkers gemakkelijk en snel contact kunnen leggen.

Werken met een intermediair

Veel gemeenten leggen uitvoering van het beleid bij een intermediair, omdat het leggen van verbindingen veel expertise en tijd kost.

'Dit huren we extern in en hebben we dus tussen de gemeente en de partijen geplaatst.'

Vaak gaat het om organisaties met meer medewerkers, maar ook de cultuurcoach of de cultuurmakelaar hebben een intermediaire rol en krijgen van de gemeente de opdracht om verbindingen te leggen.

'Met een cultuurcoach, die verbindt en ervoor zorgt dat de lijntjes nog korter worden, en [waardoor] mensen elkaar meer versterken en weten te vinden.'

In veel gevallen zijn de intermediairs actief binnen cultuureducatie. Maar het lijkt erop dat ze ook steeds meer ingezet worden voor cultuurparticipatie. Beleidsmedewerkers zien de uitbesteding aan een intermediair als een belangrijke voorwaarde voor succesvol beleid. De ambities zijn namelijk te groot voor de menskracht binnen de gemeente. Een beleidsmedewerker betreurt dan ook dat het niet is gelukt om intermediairs aan te stellen:

'Ik had heel graag een cultuurcoach willen inzetten. Daar heb ik best wat energie in gestoken. Dat is toch ingewikkelder. [...] Het is gewoon politiek er niet doorheen gekomen om ook een cultuurcoach te krijgen. Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Volgend jaar moeten we dat opnieuw in gang zetten, ik hoop dat dat nog een keer gaat lukken.'

Een andere gemeente mist node een cultuurcoördinator met contacten binnen verenigingen.

Wanneer er wel een intermediair is, zijn beleidsmedewerkers over het algemeen tevreden over de kwaliteit, creativiteit en daadkracht van deze mensen.

'Ook op hoe ze het aanpakken, want de regie ligt ook bij henzelf. Nou, er zitten een aantal heel creatieve mensen in. Ze komen zelf ook met ideeën. Die voeren ze ook gezamenlijk uit. De uitvoering ligt bij hen.'

En als het goed loopt, kunnen de beleidsmedewerkers de uitvoering van het beleid ook meer loslaten.

'Wij doen er verder ook niks aan. Het loopt goed. Dan laten wij het ook gewoon los. We komen weer in actie als vanuit [de intermediair] het signaal komt dat scholen niet meer meedoen, of dat we vanuit een organisatie klachten krijgen dat [de intermediair] dingen niet goed doet. Als er paniek is, dan komen we weer in actie, maar anders hebben we de tijd heel erg hard nodig voor andere dingen. Het is geborgd in het beleid en het wordt goed gefinancierd en dat is het dan.'

Het komt ook voor dat de intermediair zijn rol anders oppakt dan de gemeente voor ogen heeft. Dat vraagt dan meer sturing.

'Ik heb op dit moment vrij pittige gesprekken met de directeur van [de intermediair]. [...] Ze zijn de afgelopen jaren een beetje met rust gelaten om ze wat meer op te werken en te zorgen dat de boel weer een beetje op orde is. Daardoor hebben ze heel weinig sturing gehad en heel weinig helderheid in de opdrachten vanuit de gemeenten. Dat is een achterstand die we nu aan het wegwerken zijn. Dat betekent dat onze sturende rol op dit moment wat sterker is. Als we elkaar weer een beetje gevonden hebben, kunnen we dat weer wat laten gaan en zeggen we: neem hierbinnen weer een beetje je ruimte. Ze zijn nu ruimte aan het nemen waarvan wij zeggen: dat is niet het belangrijkste. Dat is gewoon niet waar we nú behoefte aan hebben.'

Gezamenlijke verantwoordelijkheid en de gemeente als betrouwbare partner

Verbindingen tussen verschillende partijen zijn cruciaal, maar het verduurzamen of borgen ervan is nog veel belangrijker voor succesvol beleid. En dat kan best een uitdaging zijn. 'Bij kunst en cultuur is die stabiliteit soms best lastig', aldus een beleidsmedewerker die bijvoorbeeld wijst op het sterke verloop van interne cultuurcoördinatoren of schooldirecteuren. Juist vanwege die potentiële instabiliteit is het commitment van alle partijen nodig. Verschillende beleidsmedewerkers spreken van een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' en gelijkwaardigheid. Elke partij moet zich gelijkwaardig mede-eigenaar voelen van het beleid. Niet alleen in woorden en beloften, maar ook financieel moet er een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn.

'We zijn toen met schoolbesturen in gesprek gegaan van: "Jongens wat kunnen wij daarin betekenen? Wij hebben daar wel geld voor over, maar dan moeten we wel commitment van jullie hebben." De scholen zeiden toen: "We krijgen 11,90 euro binnen de lumpsum voor cultuur. We willen daarvan best zes euro insteken per leerling." Dan weet je op basis van de ervaring die je hebt in het onderwijs: het is hun ernst. In de positieve zin, dus dat ze er niet

alleen hun capaciteit qua leerkrachten in steken, maar ze steken er ook meer geld in. Oftewel, ons budget en hun budget samen zorgen ervoor dat dit kan.'

Om die daadwerkelijke gezamenlijke verantwoordelijkheid te realiseren is het belangrijk om als gemeente een betrouwbare partner te zijn en garant te staan voor structurele ondersteuning op de lange termijn.

'Als je het hebt over successen, en wil je het goed doen, dan moet je hier veel tijd voor uittrekken. Stapje voor stapje, geen gekke dingen doen. Scholen houden niet meer van projecten. Zo van, jongens, we gaan een jaar langs iets opbouwen, een jaar uitvoeren en weer een jaar afbouwen. Dit is in principe structureel. Zo hebben we het ook ingestoken. En dat merk je ook aan de scholen dat ze zeggen: hé de gemeente staat hier structureel achter. Dat is interessanter om in te stappen.'

'In het begin hebben we ook gekeken wat ons bindt en waar we op willen inzetten. Een van die dingen was duurzaamheid. Vanuit het verleden deed je vaak een interventie en dan hield het op. Of dat nu bij school, gemeente of bij een muziekorganisatie is. We hebben van tevoren met elkaar afgesproken. In dit geval houdt de gemeente dus ook woord. We zeggen dat alles wat erbij komt of er meer bij moet, dat we van muziekorganisaties verwachten dat zij daar ook een rol bij nemen en dat onderwijs ook bijdraagt. Daarin zie je ook dat we allemaal een stuk delen.'

13 Relatie met bovenlokale en landelijke partners

Cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid is niet alleen afhankelijk van de positie binnen de gemeentelijke organisatie en van de samenwerking met lokale partijen, maar ook van andere overheden. Het beleid van andere overheden kan een stimulans zijn voor het eigen lokale beleid. Zo kan het extra budget opleveren (via matching), samenwerking met andere gemeenten, of kennisdeling met provinciale of landelijke steunfunctie-instellingen. Maar het kan het eigen lokale beleid ook negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld door eisen die niet passen bij de eigen lokale context.

Bovenlokale uitwisseling

De vele betrokken partijen en domeinen plus de ambitie om deze duurzaam te laten samenwerken, maakt het werk van de beleidsmedewerker cultuur zeer complex. In middelgrote en kleine gemeenten komt dit werk vaak neer op slechts één medewerker, die soms ook nog eens andere taken in de portefeuille heeft. Sommige beleidsmedewerkers omschrijven zichzelf als 'eenpitters'. Ze hebben dan ook behoefte aan en profiteren van het uitwisselen van ervaringen en kennis met collega's uit andere gemeenten.

'We zijn allemaal eenpitters in [deze provincie], dus we zoeken elkaar echt op. Ik vind dat heel fijn, ook om met collega's te kunnen sparren af en toe. En we zijn vrij open, dus we sturen elkaar van alles toe. Bijvoorbeeld als iemand iets ontwikkeld heeft, zodat de ander dat ook kan gebruiken. Dat is wel fijn, dat dat makkelijk kan.'

'Binnenkort is er weer een regionaal overleg met alle ambtenaren uit de provincie. Dat is heel fijn, dan kun je een beetje sparren. Ik merk ook, doordat wij in het kader van de bieb met die collega's overleg hebben, dat wij ook met die collega's op andere vlakken veel meer uitwisselen. Dus ook op het gebied van coronasteun, hoe pak jij dat aan? Dat soort dingen. Even sparren over dit en dat.'

'We hebben dan ambtelijk gezien ook de werkgroep cultuur, daar komen we één keer in de zes weken bij elkaar. Het is prettig om naast een stukje kennis en informatie-uitwisseling ook bijvoorbeeld ideeën en ontwikkelingen te bespreken. Dat maakt de lijntjes kort.'

Vooraf de beleidsmedewerkers uit kleinere gemeenten benadrukken de behoefte aan en meerwaarde van uitwisseling.

'De grotere gemeenten binnen dat Hermesnetwerk wisselen meer uit dan bij ons. Ik mis dat af en toe wel, omdat ik heel vaak, heel praktische vragen waar ik denk: ik kan het wiel wel opnieuw uitvinden, maar het zou veel fijner zijn als er iets meer lijn in zit.'

Beleidsmedewerkers noemen ook de meerwaarde van ondersteuning door provinciale steunfuncties.

Regionale samenwerking

Naast het uitwisselen van kennis en ervaringen proberen sommige beleidsmedewerkers en wethouders ook intensiever samen te werken met omliggende gemeenten of de provincie. Dat is complexer dan sparren en vergt een lange adem.

'Daar is ambtelijk ook nog wel heel hard aan getrokken hoor. Het ging niet vanzelf. [...] Waar je een beetje tegenaan loopt, is dat je in een regio grote en kleine gemeenten hebt. Je ziet dat er bij grote gemeenten best wel veel aandacht en capaciteit voor cultuur is, flinke budgetten ook voor zijn (die hebben vaak ook wel podia en zo). Ja, wij hebben dat niet. Bij kleine gemeenten heeft dat minder aandacht. En dan is het goed om ook samen uit te spreken: dit willen we en dit kunnen we samen doen, of misschien wel niet samen doen. Bij een aantal dingen gaat dat natuurlijk ook niet. Dat maakte het uitdagend ten eerste: om ook eerst weer even prioriteit aan te geven en ten tweede: hoe ga je om met de verschillen en waar liggen dan nog de kansen en waar ook niet.'

Maar regionale samenwerking is het wel waard om je voor in te zetten, vinden vooral beleidsmedewerkers uit de kleinere gemeenten. Samen kan er meer dan alleen, en je kunt profiteren van voorzieningen of een infrastructuur die in de eigen gemeente mogelijk niet aanwezig zijn.

'We zijn als gemeente eigenlijk te klein om op dat soort dingen te sturen. Op regioniveau zit daar wat meer sturend beleid op, maar dan doen we dat ook meer als regio. En dat gaan we ook echt verder versterken het komende jaar. [De samenwerkingsovereenkomsten] zijn eigenlijk een aantal afgebakende projecten die binnen iedere gemeente plaatsvinden. Die zijn echt op het gebied van participatie, maar die worden wel vanuit de regio georganiseerd, dus

de organisatiekracht die wij eigenlijk missen wordt dan elders vanuit de hele regio ingekocht.'

Een voorbeeld van een regionale aanpak komt van een beleidsmedewerker die samen met collega's uit andere gemeenten werkt aan de professionalisering van de ondersteuning van Cultuureducatie met Kwaliteit:

'We hebben ook een regionaal verband hier met vijf andere gemeenten. En dan zie ik dat we elkaar toch steeds meer op beginnen te zoeken, omdat zij met datzelfde probleem zitten. Die intermediair CmK. Dus we proberen te zoeken naar: wat kunnen we gezamenlijk doen om meer trainingen te geven voor ondersteuners. Die hebben dat echt nodig. Goede vakdocenten die zo'n traject goed en duurzaam kunnen begeleiden, dat is nog niet zo evident. We zoeken samen naar meer trainingsmomenten. En iets aan te bieden waar ze ook echt iets aan hebben, die vakdocenten. We zoeken elkaar wat steviger op merk ik.'

Een andere beleidsmedewerker zou ook graag de professionalisering van vrijwilligersorganisaties (bijvoorbeeld lokale musea en heemkundekringen) op provinciaal niveau oppakken. Dit is een uitdaging waar vooral kleinere gemeenten mee te maken hebben. Vrijwilligersorganisaties kunnen soms niet de gemeentelijk opdracht voor cultuureducatie uitvoeren zoals de gemeente wenst, omdat ze daarvoor kennis en kunde missen.

'Maar vooral voor cultuureducatie geldt: je werkt met vrijwilligersorganisaties, en hoe krijg je en hoe houd je die op een peil dat ze gewoon ook aan de categorie 6-12 jaar op een goede manier het verhaal kunnen overbrengen? Professionele instellingen hebben daar vaak wel de mensen voor, de knowhow, de ervaring, et cetera. Dat is best een uitdaging vind ik om daar een bepaald kwaliteitsniveau in te krijgen en te houden.'

Samenwerking met andere gemeenten en de provincie kan mogelijk een oplossing bieden:

'De relatie met de provincie is hier goed. Ik zou wel eens in het overleg dat we hier hebben met alle cultuurambtenaren in de provincie [...], waar de provincie ook aan boord is, willen kijken of we gezamenlijk iets kunnen doen. [...] Volgens mij moet je dit gewoon breder oppakken. Volgens mij is dit een punt dat niet alleen in ons belang is, maar [provincie] breed.'

Een motief voor regionale samenwerking is ook dat de provincie dan soms bereid is financieel bij te dragen. Voor de kleinere gemeenten is dat meer dan welkom. Vaak is CmK een aanleiding, maar ook de introductie van de 'stedelijke cultuurregio's' in het landelijke cultuurbeleid vormt een directe stimulans.

'We zijn een cultuurregio met dertien gemeenten. [...] Wij hebben hier nadrukkelijk gekozen voor de hele regio – dus klein en groot, van platteland tot stad [...]. Die dertien gemeenten hebben dus gezamenlijk gereageerd richting de provincie. Er zijn dus ook dertien wethouders die de brief ondertekenen en het gesprek daarover aangaan met de gedeputeerde. Dat heeft ook wel een positief resultaat gehad: [...] dat er toch twee miljoen euro bijkwam voor de initiatieven voor onze regio, dus dat is positief.'

Samenwerking met de landelijke overheid

De landelijke overheid is een andere belangrijke partij voor het gemeentelijke cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. In Deel II zagen we al dat de meeste gemeenten gebruikmaken van regelingen als CmK en de BRC. Dat zoveel gemeenten hier aan meedoen, toont het grote belang dat zij hieraan hechten. Ook een aantal met het vragenlijstonderzoek opgehaalde vraagstukken gaat over CmK. Ten tijde van het verzenden van de vragenlijst stonden veel gemeenten voor de vraag of ze mee wilden doen aan de derde CmK-ronde. Een aantal respondenten noemt hierbij als vraagstuk het vinden van de benodigde matchingsgelden. Andere wijzen op een andere rol van de penvoerder of het vinden van een andere penvoerder. Een respondent stelt de vraag ‘blijven we dit langdurig ondersteunen?’

In de interviews wijzen beleidsmedewerkers onder meer op de gebrekkige aansluiting van het rijksbeleid en landelijke fondsen bij de lokale beleidspraktijk. Sommigen zijn niet gelukkig met de eisen voor CmK, bijvoorbeeld voor het penvoerderschap. ‘Het geeft wel af en toe hoofdpijn’, zegt iemand. Een andere beleidsmedewerker vindt het maar niks dat sinds de tweede periode van CmK zestig procent van het budget besteed moet worden aan deskundigheidsbevordering:

‘Dat heb ik altijd heel erg vervelend gevonden. Ik houd niet van die tweedelijns. Het onderwijspersoneel zit niet te wachten op extra cursussen en workshops. Ik had liever onze oude regeling: het gaat rechtstreeks naar de kunstenaar in de klas of naar een bezoek aan de bioscoop of de schouwburg. Mooie lesbrieven. Want dat ging heel soepel. Dat deden we met de twaalf scholen samen. En die verplichte deskundigheidsbevordering was altijd trekken aan een dood paard. Dat vind ik erg. [...] En heel vaak heb ik op het punt gestaan dat ik zei: barst maar met je geld, we doen het zelf wel voor de helft! En dan bedenken we zelf wel een menu en laat al die plichten die eraan vastzitten, maar zitten.’

Ook de eis dat je bij landelijke matchingsregelingen niet mag matchen met bestaande financiering is voor sommigen een obstakel: ‘Dat maakt het lastig om ergens ruimte te creëren.’ Een ander voorbeeld is de definiëring van eisen als ‘innovatie’ en ‘internationalisering’. Vaak krijgen die lokaal een andere invulling dan vanuit landelijk en Randstedelijk perspectief wordt gewenst of verwacht.

‘De aansluiting tussen landelijk beleid en fondsen bij een regio of gemeente zoals wij vind ik wel een uitdaging. Ik denk, we hebben ergens wel dezelfde doelen over cultuur, maar we hebben er schijnbaar wel beelden bij over waarom iets wel of niet goed is of in aanmerking komt voor ondersteuning. Het is lastig om landelijk kansen te pakken. [...] We constateren wel een aantal uitdagingen naar het westen. Maar een andere is eigenlijk ook nog de grens. Dat is voor ons ook heel belangrijk. We werken samen met [een gemeente over de grens], dat is klein. Onze buurgemeente werkt samen met een grote stad over de grens. Dus van groot tot klein. We zijn ons ook heel bewust van wat in landelijke termen internationalisering wordt genoemd, maar wat voor ons gewoon heel concreet en tastbaar is. Je ziet dat in landelijk beleid internationalisering een lastige term is. Er wordt wel iets over gezegd, maar niet hoe wij dat in de praktijk bedoelen. Ik heb het niet over een kunstbeurs in New York. Nee, ik heb het over tastbare grensoverschrijdende samenwerking met de burens. Het mag er allebei zijn, daar niet van. Maar nu is er meer van het een dan het andere.’

Ook los van de CmK-regeling zijn er zorgen dat cultuur op lokaal niveau een heel andere invulling kan krijgen dan hoe het ministerie en landelijke fondsen cultuur definiëren. Een beleidsmedewerker noemt gemeenschapszin als voorbeeld, voortkomend uit een goed georganiseerd cultureel leven. Deze gemeenschapszin hielp enorm tijdens de coronapandemie en bij de opvang van de vluchtelingen een aantal jaren geleden:

‘Die [gemeenschapszin] komt doordat we ons op cultureel gebied zo goed hebben georganiseerd. In verenigingen, stichtingen en organisaties et cetera. Maar als dat door andere zaken moeilijk wordt gemaakt, zoals te weinig geld, aandacht en regels of wat dan ook, dan ga je op een gegeven moment aan de maatschappelijke kant ook wat verliezen. Dan verliezen we als dorp, gemeente en provincie, maar ook als Nederland wat.’

Deze onvrede wil niet zeggen dat men niet blij is met de landelijke cofinanciering. Integendeel, veel beleidsmedewerkers benadrukken het belang daarvan. Zij vinden het zelfs dusdanig belangrijk dat zij met enige zorg vooruitkijken naar de periode na 2024, wanneer de derde CmK-periode afloopt.

‘Het is een beetje de vraag, wat gebeurt er na 2024? Wordt het cultuuronderwijs echt een taak van het onderwijs zelf? Zeggen we als gemeente dan: het is een taak van het onderwijs, doen we er dan niks meer mee? Het is even afwachten hoe zich dat ontwikkelt, de komende paar jaar. Ik denk dat tot en met 2024, de lijn die we hebben ingezet, dat we die gaan voortzetten, op het gebied van cultuureducatie. [...] Klopt, maar dat heeft ook met landelijke ontwikkelingen te maken. Of het onderdeel wordt van het vaste onderwijs. Of het geld terug naar de scholen gaat of niet. Dus daar hangt het ook van af.’

CmK is nadrukkelijk bedoeld als tijdelijke stimuleringsregeling. Maar de vraag is of zonder landelijke ondersteuning de ingezette koers op scholen wel voortgezet kan worden. Beleidsmedewerkers zien het als een grote uitdaging ervoor te zorgen dat cultuuronderwijs in 2024 ook duurzaam verankerd is. Maar eenvoudig wordt dat niet.

‘Het lijkt allemaal heel simpel, maar is een hele boterham, zowel voor de scholen als voor ons om dat goed te ondersteunen en begeleiden. [...] Voor de lange termijn zeg ik nogmaals: het duurzaam verankeren, zodat ze na 2024 het cultuuronderwijs zo goed mogelijk kunnen draaien. Dat vind ik best een uitdaging met al die wisselingen van de wacht en onzekerheid of we de juiste mensen kunnen vinden die dat kunnen begeleiden. Dat is best een uitdaging.’

14 Beperkingen en discussie

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Het geeft een globaal beeld van de beleidscyclus van het gemeentelijk cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid, de rollen en vormen van sturing van de gemeente bij dit beleid en de opgaven waar beleidsmedewerkers mee te maken hebben. Het geeft weinig zicht op de precieze inhoud van het beleid, bijvoorbeeld hoeveel scholen erbij betrokken zijn, welke partijen samenwerken of wie welke subsidies krijgen.

Daarnaast betreft het een momentopname, namelijk van het gemeentelijk beleid in de beleidsperiode 2019-2022. Het zegt weinig over trends over een langere periode. Daarvoor zou dit onderzoek periodiek herhaald moeten worden. Zo kiest nu bijna geen enkele gemeente voor de rol van 'loslaten', maar dat betekent niet dat een gemeente in de afgelopen beleidsperiode een of meer onderdelen van het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid heeft losgelaten.

Verder weerspiegelt het onderzoek alleen het perspectief van de beleidsmedewerker cultuur. Dat is zeker een belangrijk perspectief, want het onderzoek laat zien hoe cruciaal de beleidsmedewerker is voor het ontwikkelen en realiseren van het beleid. Maar we weten ook uit het onderzoek dat er daarnaast zeer veel andere partijen betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, binnen en buiten de ambtelijke organisatie en binnen en buiten de gemeentegrenzen. Over hoe deze andere partijen het beleid ervaren, zegt dit onderzoek niets.

Het onderzoek geeft ook geen zicht op het moeilijke vraagstuk van de kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Daarvoor is ander onderzoek nodig met andere stakeholders, zoals het perspectief van uitvoeringsorganisaties en de burger.

Het onderzoek levert een aantal discussiepunten op die relevant kunnen zijn voor nader onderzoek of voor een nader gesprek met stakeholders van gemeentelijk cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid:

- *De relatie tussen het beleid van de verschillende overheidslagen*
De invloed van de beleidsinstrumenten van de landelijke overheid op het gemeentelijk beleid is groot, zowel qua inhoud als financiën. Dat is logisch, omdat deze beleidsinstrumenten met matching juist gericht zijn op het stimuleren van gemeentelijk beleid, zoals CmK en de BRC. Het is goed om scherper te krijgen wat precies de relatie is en wat de gevolgen zijn van deze landelijke beleidsinstrumenten op het gemeentelijk beleid. Daarbij gaat het ook om hun doelmatigheid en doeltreffendheid, waarbij voor CmK ook gekeken moet worden naar de gevolgen van de tijdelijkheid van dit programma voor gemeentelijk beleid. Beleidsmedewerkers vragen zich namelijk af of ze de doelstellingen van het cultuureducatiebeleid kunnen realiseren zonder landelijke steun.
- *De vele doelstellingen*
Het gemeentelijke cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid kent veel doelstellingen, voor individuele burgers (zoals cultuurdeelname, talent-, artistieke en persoonlijke ontwikkeling, en gezondheid) én voor de gemeenschap (zoals sociale cohesie). Het onderzoek laat ook zien dat gemeenten hun beleid niet of nauwelijks monitoren en

evalueren op deze niveaus. Als er al sprake is van monitoring en evaluatie, dan vindt die vooral plaats met voortgangsgesprekken met en jaarverslagen van gesubsidieerde culturele instellingen. De vraag is of dat problematisch is. Ook wordt niet duidelijk of en hoe de ingezette beleidsinstrumenten aansluiten bij de gekozen doelstellingen.

- *Marginale positie*
In vergelijking met andere beleidsterreinen is het budget en de menskracht voor cultuureducatie en cultuurparticipatie relatief klein, terwijl gemeenten hiervoor wel veel doelstellingen hebben. Hier lijkt een spanning tussen te zijn. Als er inderdaad sprake is van een disbalans, is de vraag hoe die te herstellen is, met meer capaciteit of met minder doelstellingen.
- *De verbinding met het sociale domein*
Beleidsmedewerkers zoeken manieren om cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid te verbinden met dat op het sociale domein. Dit gebeurt vanuit de overtuiging dat cultuur een meerwaarde kan hebben voor het sociale domein, maar ook om een breder draagvlak voor cultuur te creëren. Wat zijn doeltreffende manieren om deze verbindingen te maken? En wat zijn de gevolgen voor het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid?
- *Kwetsbaar politiek draagvlak*
Nagenoeg alle gemeenten hebben een vorm van beleid voor cultuureducatie en -participatie. Toch noemen beleidsmedewerkers het politiek draagvlak voor dit beleid fragiel. Ze moeten het in ieder geval voortdurend bevechten. Bovendien vrezen ze bij de noodzaak van bezuinigingen cultuureducatie en cultuurparticipatie tot de eerste slachtoffers behoren, omdat er geen wettelijke taak voor is. Hoe kan het politiek draagvlak voor cultuureducatie en cultuurparticipatie worden versterkt bij het ontbreken van een wettelijke taak? Of is een wettelijke taak de enige methode hiervoor?
- *Beperkte capaciteit*
Beleidsmedewerkers zien zichzelf als een eenpitter, terwijl hun werk complex en veelzijdig is. Die veelzijdigheid ervaren ze over het algemeen als zeer waardevol, maar ze staan er wel alleen voor. Ze hebben behoefte aan uitwisseling met collega's van andere gemeenten over elkaars uitdagingen. De vraag is hoe de beleidsmedewerker hierin te faciliteren is.
- *Duurzame samenwerking*
Bij cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid zijn veel partijen uit de markt en samenleving betrokken. Het beleid is erop gericht om de samenwerking tussen die partijen te stimuleren. Dat vraagt veel inzet van de gemeente, omdat voor sommige partijen het aangaan van deze samenwerkingen niet tot hun kerndoelstellingen hoort. De vraag is hoe een duurzame samenwerking ontstaat. Is het voldoende om de samenwerking op te starten en te stimuleren? Of vraagt een duurzame samenwerking ook duurzamer beleid?
- *Gemeentegrootte*
Sommige van de gesignaleerde opgaven doen zich sterker voelen in kleinere gemeenten. Zo is de capaciteit en de culturele infrastructuur binnen kleinere gemeenten beperkter. Verder laat in kleinere gemeenten de professionaliteit van samenwerkingspartijen soms te

wensen over. Hoe kunnen we vanuit deze beperkingen er toch voor zorgen dat deze gemeenten hun inwoners dezelfde mogelijkheden tot cultuureducatie en cultuurparticipatie kunnen bieden als inwoners van grotere gemeenten?

Bijlage 1 Korte typering deelnemende gemeenten interviews

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal kernen	Politieke kleur college	Typering beleid
A	Meer dan 90.000	1	CDA, ChristenUnie, GroenLinks, D66, VVD	Vanuit haar ambities maakt de gemeente actief werk van cultuurhuizen (combi met bibliotheekfiliaal of een school) en culturele ondernemers met diverse functies in één gebouw in de verschillende - ook in de nieuwe - wijken, in een qua oppervlakte uitgestrekte gemeente. Op deze manier wil ze ervoor zorgen dat iedereen kan deelnemen aan cultuur.
B	Minder dan 30.000	5	CDA, twee lokale partijen	De gemeente wil cultuurdeelname voor iedereen mogelijk maken door samen met inwoners projecten en resultaten te realiseren. Hiervoor zijn er verschillende subsidieregelingen en een team van onder andere cultuurcoaches. Op alle basisscholen geven de muziekverenigingen muziekles.
C	Minder dan 30.000	4	VVD, D66, CDA, twee lokale partijen	Cultuurbeleid is onderdeel van de beleidsagenda Sociaal Domein. Zelfredzaamheid en participatie vormen het uitgangspunt. Zo wordt er een Cultuurplatform opgericht met als taak het stimuleren en mogelijk maken van culturele uitingen voor zoveel mogelijk inwoners. Het platform heeft een eigen budget en wordt geleid door de inwoners zelf. Daarnaast ontvangen verenigingen en een aantal instellingen subsidie en is er een kortingsregeling voor inwoners met een laag inkomen.
D	Tussen de 30.000 en 60.000	32	ChristenUnie, VVD, CDA, lokale partij	De gemeente is net gefuseerd. Ze financiert een netwerkorganisatie om cultuur toegankelijk te maken voor inwoners. Er zijn een aantal incidentele en structureel gefinancierde culturele aanbieders. Ook verenigingen kunnen subsidie krijgen. Er is net een groot project gestart om met cultuur bij te dragen aan het welzijn van jongeren.

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal kernen	Politieke kleur college	Typering beleid
E	Tussen 30.000 en 60.000	1	CDA, VVD, lokale partij	Drempel voor cultuurdeelname voor zoveel mogelijk inwoners wegnemen en behouden van huidige bezoekers. Hiervoor is een nieuwe organisatie in een nieuw gebouw opgezet die diverse culturele functies heeft. Daarnaast wordt een bemiddelingsfunctie gerealiseerd die scholen en culturele aanbieders in contact brengt, zodat leerlingen kunnen kennismaken met cultuur.
F	Meer dan 90.000	14	PvdA, CDA, VVD, PVV, D66, SP, ChristenUnie, Groenlinks, drie lokale partijen	Aandacht voor cultuureducatie in het primair onderwijs, vmbo en mbo. De gemeente wil de cultuurdeelname van ouderen en kinderen die opgroeien in armoede vergroten. Hierover maakt ze afspraken met diverse culturele aanbieders, zowel professionals als amateurkunstverenigingen.
G	Tussen de 60.000 en 90.000	4	VVD, SP, D66, lokale partij	De gemeente wil de toegankelijkheid van cultuur voor alle inwoners vergroten en cultuur inzetten als middel voor sociale cohesie. Ze noemt specifieke doelgroepen: jongeren, mensen met een multiculturele achtergrond, eenzame ouderen en mensen met een beperking. De gemeente zet CmK voort en legt verbindingen tussen organisaties in het sociaal domein en culturele aanbieders.
H	Minder dan 30.000	25	CDA, VVD	Cultuur is onderdeel van het beleidsplan sociaal domein. Zelfredzaamheid en een inclusieve samenleving zijn daarbij het uitgangspunt. De amateurkunstverenigingen en de bibliotheek zijn belangrijke culturele spelers. Ook werkt de gemeente voor CmK samen met omliggende gemeenten. Voor inwoners onder de 18 jaar is er lesgeldsubsidie voor muziekonderwijs.

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal kernen	Politieke kleur college	Typering beleid
I	Minder dan 30.000	7	SGP, PvdA, lokale partij	De gemeente subsidieert verschillende culturele aanbieders, professionals en amateurs en neemt deel aan CmK. Ze verkent de komende tijd welke verbindingen ze kan leggen tussen cultuur en het sociale domein. Er zijn ook verbindingen tussen cultuur en recreatie/toerisme.
J	Tussen de 30.000 en 60.000	1	GroenLinks, VVD, D66, CDA, PvdA, vijf lokale partijen	De gemeente wil een meer regisserende en faciliterende rol op zich nemen. Ze heeft daarom een aantal pijlers voor cultuurbeleid vastgesteld: cultuureducatie, bereik van jongeren en ouderen en ruimte voor cultuurbeoefening. Voor de binnenschoolse cultuureducatie wil de gemeente een convenant afsluiten met de scholen.
K	Tussen de 30.000 en 60.000	41	D66, CDA en twee lokale partijen	De gemeente zet in op behoud van het cultuuraanbod en bevorderen van cultuurdeelname. Ze wil het cultuuraanbod beter bekendmaken onder inwoners en cultuur inzetten voor de leefbaarheid. Voor beide opgaven zet ze de cultuurcoach in. Deze stimuleert deelname aan cultuur en verbindt cultuur met andere sectoren. Deze coach werkt bij een culturele instelling, in het onderwijs of in zorg en welzijn. Ook is er een programma voor de binnenschoolse cultuureducatie opgezet.
L	minder dan 30.000	8	VVD, drie lokale partijen	De gemeente wil de cultuurdeelname bevorderen. Er is een pilot gestart voor ouderen en inwoners onder de 18 jaar kunnen voor muziekonderwijs een financiële tegemoetkoming krijgen. Daarnaast is er een convenant met scholen, culturele aanbieders en de gemeente om cultuureducatie op school vorm te geven.

Colofon

“Wij maken geen cultuur”

Monitor Gemeentelijk beleid Cultuureducatie en cultuurparticipatie

Auteurs

Hidde Hageman

Vera Meewis

Arno Neele

Josefiene Poll

Met medewerking van

Gijs Jobse (Talentenlab)

Koen Kros (Talentenlab)

Met dank aan

De leden van de klankbordgroep: Evert Bisschop Boele (Hanzehogeschool Groningen / Erasmus Universiteit Rotterdam), Rogier Brom (Boekmanstichting), Wim Burggraaff (Ministerie van OCW), Joost Cremers (Interprovinciaal Overleg), Quirijn van den Hoogen (Rijksuniversiteit Groningen), Lydia Jongmans (Vereniging Nederlandse Gemeenten), Chris van Koppen (Raad van Twaalf).

De provinciale en regionale steuninstellingen voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie die de vragenlijst hebben verspreid onder de gemeenten in hun regio.

Alle beleidsmedewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld en/of zijn geïnterviewd.

Eindredactie

Zunneberg & Ros Tekstproducties

Uitgever

LKCA

Lange Viestraat 365

Postbus 452

3500 AL Utrecht

030 711 51 00

info@lkca.nl

www.lkca.nl

LKCA wil ervoor zorgen dat iedereen goede cultuureducatie krijgt (op school én in de vrije tijd) en dat iedereen kan meedoen aan culturele activiteiten.

LKCA probeert publicaties zo toegankelijk mogelijk aan te bieden. Neem contact met ons op bij ontoegankelijke informatie via info@lkca.nl.

©LKCA Utrecht, mei 2022

LKCA

LKCA wil ervoor zorgen dat iedereen goede cultuureducatie krijgt (op school én in de vrije tijd) en dat iedereen kan meedoen aan culturele activiteiten.

LKCA | Lange Viestraat 365 | Postbus 452, 3500 AL Utrecht | +31 30 711 51 00 | www.lkca.nl | info@lkca.nl