



Onderzoek naar
**provinciaal
cultuureducatie- en
cultuurparticipatiebeleid**

SAMENVATTING

Het Nederlands cultuurbestel is de afgelopen jaren min of meer gelijk gebleven. Dat is opvallend, zeker voor een sector waar vele instellingen zichzelf elke vier jaar opnieuw moeten bewijzen. Het roept de vraag op of het huidige bestel nog in staat is goede randvoorwaarden te stellen voor een gezonde en inspirerende culturele sector. Om deze vraag te beantwoorden is het nodig de verschillende lagen van het cultuurbestel in kaart te brengen. Pas dan kunnen we grip krijgen op het geheel.

Opzet onderzoek

In aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen op woensdag 15 maart 2023 hebben we het provinciale cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid onderzocht. De provincies zijn als middenbestuur afhankelijk van andere overheidslagen, maar hebben elk ook een eigen opvatting over haar eigen rol en taakstelling. We beschrijven hier die verschillende opvattingen en het beleid als geheel.

Op basis van deskresearch en interviews met beleidsmedewerkers cultuur van alle twaalf provincies hebben we een kwalitatieve beschrijving kunnen maken van het beleid per provincie. Ook hebben we de samenwerkingsrelaties en het beleidsinstrumentarium in kaart gebracht. Vervolgens hebben we, met een vooraf opgesteld model, gekeken welke rol opvatting een provincie heeft in verschillende fasen van de beleidscyclus. In deze samenvatting presenteren we de belangrijkste resultaten.

Het gat dat provincies opvullen

Hoewel het merendeel van de beleidsmedewerkers graag zouden zien dat alle lagen binnen het cultuurbestel zouden opereren als één overheid, is dit nu onvoldoende het geval. We zien dat provincies taken oppakken die het Rijk en gemeenten laten liggen of niet aan toe komen. Ze vullen dus het gat en welk gat dat is, kan van provincie tot provincie sterk verschillen. Gemeenten verschillen bijvoorbeeld sterk in hun betrokkenheid bij en (zelf gekozen) verantwoordelijkheid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Hier anticiperen provincies vervolgens op in de ontwikkeling van hun beleid. Ook zien we verschillen in de impact die provincies hebben op grote en kleine gemeenten (inwonersaantal). Provincies hebben evident minder impact op grote gemeenten, die veelal hun eigen beleid formuleren en uitvoeren. De provincies nemen hier voornamelijk verantwoordelijkheid voor kleine gemeenten die anders buiten de boot zouden vallen. Deze rol nemen provincies ook op zich waar de stedelijke cultuurregio grenzen niet samenlopen met die van de provincie. Door de opkomst van de stedelijke cultuurregio zijn er blinde vlekken ontstaan, waar de provincie extra aandacht voor heeft of zou moeten hebben.

Naast verschillen, zijn er ook overeenkomsten in het gat dat provincies opvullen. Provincies volgen primair het Rijksbeleid en dat zorgt deels voor uniformiteit. Dat zien we vooral in het inzetten van een steunfunctie-instelling die de uitvoering van Cultuureducatie met Kwaliteit voor haar rekening neemt. Bij minder sturing of stimulansen vanuit het Rijk, zoals bij cultuurparticipatie, zien we dat het provinciale beleid ook gaat verschillen. Het ontbreken van afspraken en sturing van het Rijk binnen cultuurparticipatie zorgt voor meer verschillen en daarmee ook ongelijkheid tussen provincies.

Belang provincie

Provincies benadrukken zelf het belang van hun bemoeienis, ook wanneer het Rijk hierop niet stuurt. Ze hebben naar eigen zeggen een belangrijke positie en zonder hun inspanningen zou er in cultuureducatie en cultuurparticipatie 'een stuk minder gebeuren'.

Provincies zijn door hun financiering van de steuninstelling inderdaad belangrijk voor de instandhouding en uitvoering van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Daarnaast stimuleren ze

met talloze regelingen grote en kleine initiatieven rondom de regionale identiteit. Ten slotte zijn provincies verantwoordelijk voor de samenhang in het beleid en de spreiding over de gehele provincie.

Beleidsinstrumenten

Vrijwel overal is de provinciale steuninstelling, voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie, het primaire beleidsinstrument. Daarnaast hebben provincies nog andere regelingen en/of ondersteunen ze externe instellingen. Vaak is de uitvoering hiervan belegd bij een externe partij, maar er zijn ook enkele regelingen waarvan de uitvoering bij de provincie zelf ligt. Andere beleidsinstrumenten zijn (lokale) convenanten, kennis- en netwerkbijeenkomsten en het (laten) uitvoeren van monitoring en onderzoek (zie tabel 1, voor een uitwerking op detailniveau verwijzen we naar de bijlage van het volledige onderzoeksrapport).

Tabel 1: Overzicht van beleidsinstrumenten per provincie

	PROVINCIALE STEUNINSTELLING CE	PROVINCIALE STEUNINSTELLING CP	SUBSIDIE- REGELINGEN	CONVENANTEN	MONITORING EN ONDERZOEK
DRENTHE					
FRYSLÂN					
FLEVOLAND					
GELDERLAND					
GRONINGEN					
LIMBURG					
NOORD-BRABANT					
NOORD-HOLLAND					
OVERIJSEL					
UTRECHT					
ZEELAND					
ZUID-HOLLAND					

* Landelijke bestuursafspraken en convenanten buiten beschouwing gelaten.

Complexe relatie provincie en steuninstelling

Provincies erkennen unaniem de kennis en kunde van de steuninstellingen. Ze spelen een centrale rol in de uitvoering van het provinciale beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Dit zorgt er wel voor dat beleidsmakers verder van de beleidspraktijk afstaan. Hierdoor groeit hun afhankelijkheid van de steuninstelling. Aan de andere kant zijn steuninstellingen ook sterk afhankelijk van het provinciale beleid. Dat zorgt voor een complexe relatie tussen beide. De steuninstellingen hebben veel impact op het beleid, omdat provincies hen veelal raadplegen bij de beleidsformulering. Gevolg hiervan is een vicieuze cirkel: steuninstellingen hebben invloed op het beleid dat over henzelf gaat.

In het verleden is het stopzetten van geldstromen het participatiebeleid binnen enkele provincies sterk verminderd, met sterke gevolgen voor onder andere de steuninstellingen. Stel dat er eenzelfde bezuiniging op cultuureducatie komt, zal dan naar verwachting ook de betreffende steuninstelling onder druk te komen staan. De grote afhankelijkheid zorgt dus ook voor een meer kwetsbare beleidsuitvoering. Deze mate van afhankelijkheid is niet in elke provincie even groot. Zo zegt een andere provincie dat de instellingen 'zeker **niet**' enkel leunen op haar financiering.

Worsteling met rolopvatting

De plaats van provincies in het cultuurbestel blijft een vraagstuk, zowel binnen als buiten het provinciehuis. We zien onduidelijkheid bij steuninstellingen en gemeenten. Ook beleidsmedewerkers stellen zichzelf meermaals de vraag wat de meerwaarde van de provincie is en wat de provinciale rolopvatting zou moeten zijn. Provincies willen niet enkel gaten dichten, maar ook zelf sturen. Sommige provincies zijn hierin al verder dan andere. Provincies kunnen veel van elkaar leren door gezamenlijk op te trekken rondom de vraag welke positie goed past bij middenbestuur. Zo krijgen beleidsmedewerkers meer houvast en kunnen ze een uniformer antwoord formuleren op de vraag 'waar de provincie wel en niet van is'. Uit de interviews blijkt dat provincies daar veel behoefte aan hebben.

Betere positionering nodig

Meer duidelijkheid is volgens de provincies ook in het belang van het culturele veld en andere overheidslagen. Er is nu een grote verscheidenheid in waarvoor je bij de provincie kan aankloppen. Bovendien zeggen provincies activiteiten te doen waar ze volgens hen helemaal niet voor zijn. Maar wanneer provincies stoppen met bepaalde regelingen, vallen steeds grotere gaten in het cultuurbestel.

De vraag om betere afstemming en positionering wordt steeds relevanter en actueler. Maar door de opkomst van stedelijke cultuurregio's is die positionering ook complexer geworden. Vooral waar de cultuurregio's niet samenvallen met de provinciegrenzen zien we moeilijkheden; hier ontstaan blinde vlekken. Waar ze wel samenvallen met de provinciegrenzen is men louter positief over de cultuurregio's, omdat deze de lobby richting het Rijk bevorderen.

6

Roep om wettelijke verankering

Een ruime meerderheid van de provincies heeft dus behoefte aan meer houvast. Naast het Rijksbeleid of de betrokkenheid van gemeenten, hangt beleid nu veelal af van de persoonlijke motivatie van een enthousiaste gedeputeerde of beleidsmedewerker. Hierdoor is het elke beleidsperiode voor veel provincies telkens spannend óf er überhaupt beleid komt en zo ja, hoe dat eruit komt te zien. Overigens is dit niet overal het geval. Volgens enkele provincies staat het beleid zo 'sterk in zijn schoenen', dat het niet afhankelijk is van een persoon of college. Vooral de looptijd is hierin bepalend: wanneer een provincie al lang bepaald beleid voert, is het waarschijnlijker dat ze hiermee doorgaat. Maar het valt niet te ontkennen dat de politieke kleur veel impact heeft op de rolopvatting van de provincie en beleidsinspanningen voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Dit roept de vraag op of dit beleid minder persoons- of politiek afhankelijk kan zijn.

Steevast benoemen beleidsmedewerkers het belang van bestuurlijke afspraken of wettelijke kaders. Een meerderheid van de provincies heeft een pregnante behoefte aan wettelijke verankering. Hierdoor is er minder onzekerheid in aanloop naar nieuwe beleidsperiodes, wordt beleid minder gestuurd door tijdelijke regelingen en zal het agenderen van cultuureducatie en cultuur-

participatie minder weerstand oproepen. Met een wettelijke verankering zal de rol en taak van het middenbestuur in het cultureel bestel veel duidelijker zijn. Het zorgt voor meer legitimiteit, duidelijkheid en structuur voor alle betrokken partijen. We zien dat duidelijke afspraken hun vruchten afwerpen. Cultuureducatiebeleid staat in de meeste provincies een stuk sterker door sturing en betrokkenheid van het Rijk dan het beleid voor cultuurparticipatie. De verschillen over de provinciegrens zijn hier minder groot en minder afhankelijk van de gedrevenheid van een gedeputeerde of de beleidsmedewerker. Wel wijzen beleidsmedewerkers erop dat er een bepaalde mate van beleidsvrijheid moet blijven, zodat het beleid de aansluiting met de provinciale identiteit kan behouden.

Colofon

Onderzoek naar provinciaal cultuureducatie- en
cultuurparticipatiebeleid
Samenvatting

Auteurs

Luud Goossens en Arno Neele

Eindredactie

Zunneberg & Ros

Vormgeving

Taluut

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, maart 2023