

# **‘Er is strikt genomen geen rol’**

Provinciaal cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid: een analyse naar de provinciale rolopvatting in het cultureel bestel

## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
Opzet onderzoek	4
Het gat dat provincies opvullen	4
Belang provincie	5
Beleidsinstrumenten	5
Complexe relatie provincie en steuninstelling	5
Worsteling met rolopvatting	5
Betere positionering nodig	6
Roep om wettelijke verankering	6
<b>1 Aanleiding en onderzoeksaanpak</b>	<b>8</b>
Aanleiding	8
Probleemstelling	9
Doel- en vraagstelling	9
Doelgroep	11
Relevantie	11
Leeswijzer	11
<b>2 Theorievorming</b>	<b>12</b>
De beleidscyclus	12
Aanleiding en agendavorming	13
Beleidsformulering	13
Besluitvorming en beleidslegitimering	13
Beleidsuitvoering	13
Monitoring en evaluatie + beleid continuering, opvolging of eliminatie	13
Overheid- en beleidsrollen	14
Definities	16
<b>3 Methodologie</b>	<b>18</b>
Deskresearch	18
Interviews	18
Analyse interviews	19
Respondenten	21
Betrouwbaarheid en validiteit	21
<b>4 Bestuurlijke kaders</b>	<b>22</b>
Wet specifiek cultuurbeleid	22
Interbestuurlijke afspraken	23
Code interbestuurlijke verhoudingen	23
Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur	23
Stedelijke culturregio's	24
Interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk	25
Conclusie	26
<b>5 De provincies</b>	<b>27</b>
Drenthe	27
Flevoland	29

Fryslân	31
Gelderland	33
Groningen	36
Limburg	38
Noord-Brabant	41
Noord-Holland	43
Overijssel	45
Utrecht	46
Zeeland	49
Zuid-Holland	51
<b>6 Resultaten en conclusies</b>	<b>54</b>
Partners en samenwerkingsverbanden	54
Stedelijke cultuurregio's	58
Herijking interbestuurlijke verhoudingen	59
Overige bevindingen	62
<b>7 Beperking, discussie en vervolgonderzoek</b>	<b>67</b>
Beperkingen	67
Discussie	67
Vervolgonderzoek	68
<b>8 Literatuurlijst</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage 1 Beleidsinstrumenten per provincie</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 2 Interviewleidraad</b>	<b>79</b>

## 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 onder andere 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 bijlage 1 van dit onderzoeksrapport voor een overzicht van het beleidsinstrumentarium per provincie).

### **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 rolomvatting zou moeten zijn. Provincies willen niet enkel gaten dichtten, 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.

### **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 meerdere 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 rolomvatting 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 cultuurparticipatie 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.

## 1 Aanleiding en onderzoeksanpak

De provincie is als tussenlaag een belangrijke speler in het Nederlandse cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Ze financiert, stimuleert en zorgt voor spreiding binnen de provincie (Vegt, z. d.; Van Hout, 2020; KunstLoc Brabant, z. d.). Maar het is grotendeels aan de provincies zelf hoe ze hun rol exact invullen. In aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen op 15 maart 2023, maar ook in het algemeen, is het interessant meer grip te krijgen op deze provinciale rol in het Nederlandse cultuurbeleid, want een algeheel beeld daarvan ontbreekt vooralsnog.

### Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek naar provinciaal cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid is allereerst dat er geen concrete, eenduidige en alomvattende definiëring bestaat van de provinciale rol binnen dit domein. We zien een toenemende aandacht voor het vraagstuk over de rolopvatting van de provincie in het cultuurbestel. Een eerdere analyse van LKCA (Van Hout, 2020) suggereert dat de provincies beleidsmatig van elkaar verschillen. Zo hebben niet alle provincies hun cultuurbeleid onderbouwd met een cultuurnota en zijn er grote inhoudelijke verschillen in de beoogde doelstellingen en mate van deelname aan landelijke regelingen (Van Hout, 2020). Conclusie uit deze analyse is dat er slechts een oppervlakkig beeld is van het huidige provinciaal cultuurbeleid, van hoe dit beleid tot stand komt en van welke factoren de onderlinge verschillen verklaren. Een duidelijk beeld is wenselijk om verschillende redenen:

- Het Rijk, gemeenten en provinciale steunfunctie-instellingen kunnen hun rol beter afstemmen en hun belangen beter laten behartigen.
- Provincies kunnen van elkaar leren, hun rol aan elkaar spiegelen en hun eigen beleid evalueren.
- Provinciale steunfunctie-instellingen en het culturele veld krijgen handvatten om het beleid voor cultuurparticipatie en cultuureducatie te versterken binnen de provincie.

De tweede aanleiding voor dit onderzoek is de positie van de provincie als bestuurslaag tussen landelijke overheid en de gemeente. Beide andere bestuurslagen spelen een belangrijke en relatief duidelijke rol in het cultuurbeleid. Het Rijk doet dat onder andere met wet- en regelgeving en landelijke programma's en regelingen. Gemeenten spelen de hoofdrol in de uitvoering van deze programma's en regelingen en in de ontwikkeling van lokaal cultuurbeleid. Ook is de gemeente de grootste financier van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Maar de rol van de provincie is minder vaststaand en bovendien sterker afhankelijk van de eigen opvatting van culturele taken. Daarnaast kan een provincie ervoor kiezen om meer of minder zelf betrokken te zijn bij de inzet van beleidsinstrumenten, afhankelijk van de inzet van instellingen op afstand (en dan met name de provinciale steunfunctie-instellingen). Deze situatie roept de vraag op hoe de bijdrage van de provincie aan het lokale cultuureducatie en -participatiebeleid zich verhoudt tot die van gemeente, Rijksoverheid, en provinciale steunfunctie-instellingen.



## Probleemstelling

We signaleren vanuit gesprekken met het culturele veld een behoefte aan meer duiding van het provinciale cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. In de al genoemde LKCA-analyse (Van Hout, 2020) is met cultuurnota's in kaart gebracht hoe de provincie haar beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie vormgeeft. In deze vervolganalyse kijken we niet enkel naar de beleidsvoornemens, maar gaan we dieper in op de achterliggende definiëring van provinciaal beleid, de wijze waarop de provincie beleidskeuzes maakt en hoe ze verschillen in opvattingen over hun rol en positie. Doel is om zo meer ondersteuning en duiding te geven aan de vraag hoe het huidige beleid er per provincie uitziet en wat de provinciale rol is of rollen zijn.

Ook zien we dat bestuurlijke afspraken achterhaald en verouderd lijken te zijn. Het is namelijk niet zo dat er geen enkele poging is gedaan om de provinciale rol in cultuurbeleid te definiëren. In 2006 is het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* tussen IPO, VNG en het Ministerie van OCW geïntroduceerd, waarin de rol van elke overheidslaag staat beschreven. De meest recente herziening van dit bestuurlijk kader dateert uit 2012 (Ministerie van OCW, et al.). Het is interessant om te kijken of de destijds afgesproken voorwaarden om haar taak goed uit te voeren nog steeds aanwezig zijn bij de provincie. Daarnaast bekijken we in dit onderzoek of de provincie de afgesproken rol nog steeds vervult. Door hierop te reflecteren kunnen we handvatten bieden voor de herijking van interbestuurlijke afspraken.

Ten slotte loopt de beleidsperiode van het *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs 2013-2023*, dat is verlengd tot 2024, ten tijde van het schrijven van dit onderzoek bijna af. (Ministerie van OCW & PO-Raad, 2013). Onze analyse anticipeert op het vernieuwen van interbestuurlijke afspraken rondom cultuuronderwijs en geeft partijen houvast om te kijken hoe de provincie aansluiting kan vinden in nieuwe afspraken. We sluiten daarbij aan bij een recente analyse van Berenschot in opdracht van IPO (Wijn et al., 2022), waarin de rol van de provincie in het cultureel bestel is beschreven. Het Berenschot-rapport beschrijft een visie op de ideale provinciale rol in het toekomstige culturele bestel. Met onze analyse pogen we vanuit het *provinciaal-ambtelijk* perspectief aanvullingen te geven op deze herpositionering, focussen we specifiek op de rol voor cultuureducatie en participatie en leveren we een bijdrage aan het vormen van een visie.

Wel is belangrijk om niet te onderschatten dat de vele ontwikkelingen rondom interbestuurlijke verhoudingen het in kaart brengen van de provinciale rol bemoeilijken. De relaties tussen overheden zijn volop in beweging en ook de opmars van stedelijke cultuurregio's maken het cultureel bestel tot een complex systeem. De wijze waarop overheden een rol innemen is een zoektocht en valt niet als hapklaar en eenduidig kader te presenteren. Niet in de laatste plaats door verschillen in opvatting en identiteit tussen provincies.

## Doel- en vraagstelling

Er zijn meerdere onderzoeken over de ideale rolopvatting van overheidslagen. In dit onderzoek doen we geen poging om een ideaalbeeld te schetsen. We beschrijven enkel de huidige rol of rollen die provincies innemen in de praktijk van het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Zo kunnen we zien wat de daadwerkelijke huidige positie is van de provincie in het cultureel bestel. Het doel van dit onderzoek is dan ook het objectiveren van de provinciale rollen.

Wij geven geen waardeoordeel, maar willen het middenbestuur enkel in een landelijk perspectief kunnen plaatsen. Hiermee sluit dit onderzoek aan bij dat van Cultuur Oost (2022), dat ook een objectiverende beschrijving geeft van Gelderland. In een empirische studie is gekeken naar 'hoe de provincie [Gelderland] de rol in de praktijk (Schouwenburg & Van den Brink, 2022, p. 8) tijk en in interactie met partners heeft ingevuld'. Samengevat wil het voorliggende onderzoek zicht geven op:

- Hoe de provincie haar rol invult in verschillende fasen van de beleidscyclus in de beleidsdomeinen cultuureducatie en cultuurparticipatie.
- De visie van beleidsmedewerkers van provincies op het provinciale cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid.
- Het beeld van beleidsmedewerkers van provincies van de verdeling van rollen en taken voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid tussen Rijk, provincie, gemeente en provinciale steunfunctie-instellingen.
- De rol en taken die provinciale steunfunctie-instellingen vervullen voor provinciaal cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid en hun invloed op dit beleid.
- De verschillen in taken van beleidsmedewerkers van provincies voor cultuureducatie en participatie en verschillen in hun beeld daarvan.
- Trends en thema's die centraal staan in provinciaal cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid, zodat belangenorganisaties weten hoe ze daarbij kunnen aansluiten en daar invloed op kunnen uitoefenen.
- Provinciale verschillen en overeenkomsten in de rolopvattingen.

Deze doelstellingen laten zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

*Waaruit bestaat het provinciaal beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie, welke rol neemt de provincie in en hoe verschilt dit tussen de provincies?*

Deelvragen zijn:

- Wat is er op basis van bestaande literatuur bekend over het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid van provincies?
- Wat is er bekend over interbestuurlijke verhoudingen en wat is de rol van de provincie als tussenlaag tussen Rijk en gemeenten?
- Welke rol nemen provincies in de verschillende fasen van de beleidscyclus in cultuureducatie en cultuurparticipatiebeleid?
- Waaruit bestaat het huidige beleid met het bijbehorende instrumentarium voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie en waarom?
- Welke interne en externe relaties onderhouden provincies voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie en waarom?
- Welke uitdagingen hebben provincies voor de verdere ontwikkeling van beleid voor cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie?
- Welke verschillen in opvatting over en rol in cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid zijn er tussen de verschillende provincies?

## Doelgroep

Dit onderzoek wil handvatten bieden voor het gesprek met en tussen beleidsmedewerkers cultuur van de provincie voor de versterking van het provinciale cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Deze gesprekken zijn op verschillende niveaus te voeren. De doelgroep van dit onderzoek is dan ook breed:

- Beleidsmedewerkers cultuur bij verschillende provincies
- Beleidsadviseurs en cultuurprofessionals bij gemeenten en (provinciale) kenniscentra en steunfunctie-instellingen.

## Relevantie

De analyse is uitgevoerd in een tijd waarin provincies veelal midden in een beleidsperiode zitten, maar ook volop bezig zijn met het formuleren van nieuwe beleidsplannen in aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen. Het onderzoek biedt inzicht in wat de stand van zaken is per provincie en is voor de nieuwe beleidsperiode te gebruiken voor de aanscherping en vernieuwing van het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid.

Zoals gezegd bleek uit gesprekken met belanghebbenden uit het cultuurnetwerk van LKCA dat er onduidelijkheid is over de rol van de provincie. Dit onderzoek brengt in kaart hoe de provincie een bepaalde rol aanneemt in de beleidspraktijk en hoe provinciale cultuurambtenaren deze rol zelf zien en ervaren. Daarmee willen we deze kennisbehoefte faciliteren. Bovendien kunnen belanghebbenden de analyse gebruiken om het gesprek op gang te brengen over een sterker cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid binnen de provincies.

## Leeswijzer

In de volgende twee hoofdstukken beschrijven we de theoretische basis en de methodologie van het onderzoek en presenteren we een schematisch model voor het analyseren van de provinciale rol. In hoofdstuk 4 gaan we in op het algemeen beleid en interbestuurlijke afspraken om vervolgens in hoofdstuk 5 een kwalitatieve beschrijving te geven van het beleid per provincie. In hoofdstuk 6 komen onze bevindingen en conclusies aan bod over het netwerk van de provincie, interbestuurlijke verhoudingen en de provinciale rolopvatting. Ter afsluiting bespreken we in hoofdstuk 7 de discussie, tekortkomingen en ambities voor vervolgonderzoek.

## 2 Theorievorming

In dit tweede hoofdstuk bespreken we de theorie waarop de vragenlijst voor de interviews met beleidsmedewerkers is gebaseerd. De beleidscyclus dient als fundering voor de interviewleidraad: we kijken naar de rol van de provincie binnen elke fase van de beleidscyclus. We hebben een model opgesteld dat een breed kader schetst voor mogelijke overheidsrollen binnen een overheidslaag. De fasen van de beleidscyclus en de mogelijke rollen vormen een matrix, waarin een bepaalde provincie te plaatsen is.

### De beleidscyclus

Beleid is altijd in beweging en ontstaat incrementeel. Dit dynamische proces wordt de beleidscyclus genoemd. Er zijn diverse gangbare modellen die handen en voeten geven aan het concept van de beleidscyclus. In dit onderzoek gebruiken we de modellen van Hoogerwerf en Herweijer (2008) en van Cairney (2012). Daarmee sluiten we aan bij LKCA-onderzoek naar gemeentelijk beleid (Hageman et al., 2022). Bovendien geven beide modellen een uitgebreide beschrijving van het beleidsproces.

Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 19) beschrijven de beleidscyclus als ‘het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in bepaalde tijdskeuzes’. De beleidscyclus is als het ware een weg die beleid moet afleggen om effectief te zijn en doelstellingen te bereiken. Dit gaat gefaseerd in opeenvolgende stappen. Cairney (2012, p. 32) stelt dat de beleidscyclus ‘de beste manier is om beleid te organiseren’. Het is belangrijk op te merken, aldus Cairney, dat de beleidscyclus niet op detailniveau voorschrijft wat er in welke fase moet gebeuren. Het is slechts een model dat verschillende fasen in het complexe beleidssysteem beschrijft.

Beleid wordt dus opgedeeld in een proces met verschillende fasen. Dit begint op het moment dat beleidsmakers naar beleidsvraagstukken gaan kijken (aanleiding) en eindigt op het moment dat beleid is geïmplementeerd en beleidsmakers nadenken over de evaluatie en de vervolgstappen. Dit laat zien dat de beleidscyclus een continu proces is. Hoewel in de literatuur het aantal genoemde stappen van de beleidscyclus verschilt, houden onderzoekers wel ongeveer dezelfde fasen aan. Zo hebben veel aangehouden beleidscycli, zoals die van Lasswell (1956) en Jones (1970), verschillende faseringen (Cairney, 2012, p. 32), maar vertonen ze ook veel overlap. Hoogerwerf en Herweijer (2008) onderscheiden vijf fasen: agendavorming, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Cairney (2012) houdt een iets andere fasering aan: agendavorming, beleidsformulering, legitimering, implementatie, evaluatie en beleid onderhouden, opvolgen of elimineren.

In dit onderzoek gebruiken we bewust beide modellen. Ze vertonen overlap, maar vullen elkaar ook goed aan. Zo is het in de beleidsformulering interessant om te kijken hoe een provincie haar beleid legitimeert, een stap die ontbreekt in het model van Hoogerwerf en Herweijer (2008). Daarnaast is de stap na evaluatie, het beleid onderhouden, opvolgen of elimineren, tevens een interessante vervolgstap die in hun model ontbreekt. Hier kijken we daarom ook naar in de evaluatiefase. Om iets meer context te geven bij de diverse beleidsfasen, volgt hieronder een verdere beschrijving.

## **Aanleiding en agendavorming**

In deze eerste fase wordt een maatschappelijk probleem in kaart gebracht en het publieke debat daarover opgestart. Het gaat om het identificeren van problemen die overheidsbemoeienis behoeven (Hoogerwerf & Herweijer, 2008; Cairney, 2012). Omdat er geen wettelijke kaders zijn voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid, zijn provincies voor een groot deel autonoom in hun beleidsvoering. Daardoor is het buitengewoon interessant om te kijken wat de aanleiding en de drijfveer is voor dit beleid. Vragen hierbij zijn: 'Waarom is er aandacht voor cultuureducatie en cultuurparticipatie in de provincie?' 'Wie zijn ermee bezig binnen de provincie?' 'Wat zijn aanleidingen om beleid te ontwikkelen?'

## **Beleidsformulering**

Stap twee is de beleidsformulering. In deze fase worden doelstellingen geformuleerd en de kosten en het effect van het beleid ingeschat. Daarnaast worden mogelijke beleidsinstrumenten in kaart gebracht (Cairney, 2012, p. 33). Het roept de vraag op welke partijen betrokken zijn bij de beleidsformulering en op welke wijze afstemming tussen overheden plaatsvindt.

## **Besluitvorming en beleidslegitimering**

In de derde fase worden concrete beslissingen genomen voor het te voeren beleid en bijbehorende instrumenten. Deze keuzes moet men ook legitimeren om draagvlak te ontwikkelen. Dit kan op verschillende manieren: wettelijke goedkeuring, goedkeuring van de uitvoerende macht, toestemming vragen door overleg of een referendum (Cairney, 2012, p. 33). Binnen dit onderzoek laten we deze fase voornamelijk buiten beschouwing, omdat te verwachten is dat de besluitvorming gebeurt bij de Staten en de gedeputeerde van de betreffende provincie. Enkel opvallende afwijkingen hiervan nemen we mee.

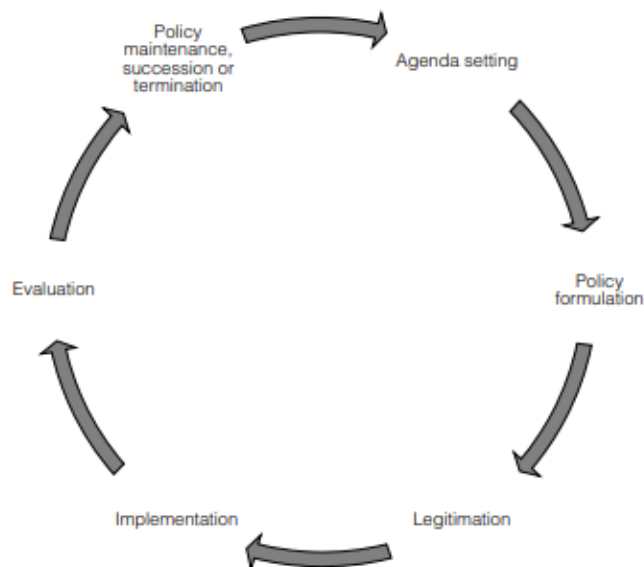
## **Beleidsuitvoering**

In de vierde fase staat de implementatie van het beleid centraal. Hier kijken we naar de beleidspraktijk en de daadwerkelijke uitvoering. Dit kan gaan van heel pragmatische zaken zoals personeel en geld vanuit de overheidslaag zelf of het uitbesteden van de uitvoeringstaken (Cairney, 2012, p. 33). We bekijken hierin naar de directe betrokkenheid van de provincie bij de beleidsuitvoering of dat de provincie verder van de praktijk afstaat.

## **Monitoring en evaluatie + beleid continuering, opvolging of eliminatie**

Na de uitvoering kijken we hoe de provincie beleid evalueert en welke lessen ze daaruit trekt. Vragen daarbij zijn of beleid doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd. Ook koppelt de provincie informatie terug naar belanghebbenden partijen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008; Cairney, 2012, p. 33). Tot slot moet de provincie besluiten of ze het beleid voortzet, wijzigt of stopzet (Cairney, 2012, p. 33).

Figuur 1: Voorbeeld van de beleidscyclus (Cairney, 2012).



Nu we de beleidscyclus hebben beschreven, is het zaak om de rol van de provincie te plaatsen binnen elke fase van die cyclus. Dit doen we door te kijken naar welke verschillende rollen voor de overheid zijn beschreven in de literatuur.

### Overheid- en beleidsrollen

Overheden vertonen zich in verschillende gedaantes. Ook eenzelfde overheidslaag kan verschillen in de opvatting over haar eigen rol en positie in de samenleving. Gevolg hiervan is dat de relatie tussen overheid en burger ook sterk kan verschillen en ook telkens kan veranderen. Daardoor is er een steeds minder evidente keuze voor een bepaalde positie, ook omdat de houding van de burgers jegens de overheid sterk afhankelijk is van de rol die de overheid kiest. Daarnaast hangt het sterk samen met de eigen rol van de burger: kiezer, onderdaan, klant of coproducent van beleid. Afhankelijk hiervan zal de burger de overheid telkens opnieuw waarderen en beoordelen (Kickert et al., 1997; Koppenjan & Klijn, 2004 in Van Damme & Pattyn, 2015, pp. 6-7).

De literatuur kent geen gangbaar model voor de rol opvatting die de overheid altijd kan aannemen. Het RIVM schetst in het rapport *Duurzaam consumentengedrag* (Zwart et al., 2014, p. 10) een kader met drie overheidsrollen: faciliteren, wegnemen en belemmeren. Naar onze mening is dit een te beknopt beeld van het palet aan mogelijke rollen. Het KiM-model beschrijft vier overheidsrollen: regulator, facilitator, realisator en communicator (Kolkman et al., 2013; zie tabel 1). Als regulator wil de overheid gewenst gedrag afdwingen. De faciliterende overheid doet dit in wezen ook, maar met stimulerende prikkels, zoals subsidiëring. Realisator is een actieve rol waarin de overheid zelf de regie in handen neemt en beleid primair zelf initieert en uitvoert. Tot slot kan de overheid ook vooral een communicerende rol hebben waarin ze voornamelijk informeert en voorlichting geeft (Visser & Kansen, 2018, p. 12).

Tabel 1 Overzicht vier perspectieven op overheidsrol vanuit KiM (Kolkman et al., 2013)

<b>Regulator</b>	<b>Facilitator/stimulator</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebieden of verbieden</li> <li>- Normeren</li> <li>- Financiële instrumenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiële instrumenten (stimulerend)</li> <li>- Vrijwillige afspraken</li> <li>- Partijen bij elkaar brengen</li> <li>- Transparantie vergroten</li> </ul>
<b>Realisator</b>	<b>Communicator</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbesteden/inkopen</li> <li>- Zelf bouwen/aanleggen</li> <li>- Zelf uitvoeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorlichting</li> <li>- Benchmarking</li> <li>- Naming and framing</li> <li>- Uitdagen van visies</li> </ul>

Ook het NSOB-model (Van der Steen et al., 2014) benoemt vier overheidsrollen: de rechtmatige, presterende, netwerkende en participerende overheid (zie tabel 3). De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gebruikt dit model voor het beschrijven van de posities van overheden. De rechtmatige overheid is te zien als de ‘klassieke’ overheid waarin legitimiteit en rechtmatig handelen voorop staat. De presterende overheid gaat over marktdenken, meetbare doelen en doelmatige en doelgerichte beleidsuitvoering. De netwerkende overheid gaat over een niet langer geïsoleerde overheid, maar eentje die horizontale verhoudingen aangaat (Rhodes, 1997, in Van der Steen et al., 2014, p. 21). Ze maakt beleidskeuzes in samenspraak en er is veel overleg en contact met stakeholders. De participerende overheid gaat uit van ‘veerkracht in de samenleving’ (Van der Steen et al., 2014, p. 21). Deze overheidsrol is tegenovergesteld aan die van de rechtmatige overheid en volgt vooral andere stakeholders (Van der Steen et al., 2014, pp. 21-22). Onderstaand geven we een schematisch overzicht van de verschillende rolopvattingen en de bijbehorende karaktereigenschappen.

Tabel 2 Overzicht vier perspectieven overheidsrol NSOB (Van der Steen et al., 2014)

	<b>Rechtmatige overheid</b>	<b>Presterende overheid</b>	<b>Netwerkende overheid</b>	<b>Participerende overheid</b>
<b>Doelbepaling</b>	Politiek primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
<b>Rol van beleid</b>	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
<b>Ambtenaar</b>	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend

<b>Organisatie van de overheid</b>	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk en gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
<b>Sturing</b>	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

In dit onderzoek maken we gebruik van zowel het KiM- en het NSOB-model. Er moet vooraf opgemerkt worden dat de overheid in de praktijk vaak niet één overheidsrol aanneemt, maar zet ze meer rollen naast elkaar in. Daarom is het belangrijk een breed perspectief te krijgen van mogelijke overheidsrollen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Om overlap binnen beide modellen te voorkomen hebben we twee overheidsrollen die relatief veel op elkaar lijken geclusterd. De rechtmatige en de regulerende overheid kennen veel overlap; beide rollen kenmerken zich door een sterke mate van sturing en hiërarchie. Wanneer we deze twee modellen combineren, krijgen we een matrix met zeven overheidsrollen (zie tabel 3).

Tabel 3: Overzicht vier perspectieven overheidsrol NSOB (Van der Steen et al., 2014) + KiM (Kolkman et al., 2013)

Rechtmatige en regulerende overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid	Faciliterende en stimulerende overheid	Realiserende overheid	Communicerende overheid
-------------------------------------	----------------------	----------------------	-------------------------	--	-----------------------	-------------------------

Op basis van de theorie over de beleidscyclus en mogelijke rollen hebben we een interviewleidend draad opgesteld (zie hoofdstuk 3 en bijlage 2). Gezamenlijk vormen de verschillende modellen een matrix voor het vaststellen van de rol die de provincie inneemt in elke beleidsfase.

## Definities

Om tot een consistente analyse te komen geven we tot slot definities van de concepten die aan bod komen in de interviews. Ook hier sluiten we aan bij LKCA-onderzoek naar gemeentelijk beleid (Van Dijk et al., 2022).

- Cultuureducatie (in het onderwijs): het bewust leren over en met kunst, erfgoed en media via gerichte instructie, in verschillende onderwijslagen (primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) met als doel het ontwikkelen van een cultureel bewustzijn (Vermeersch & Vandenbroucke, 2011; Van der Hoeven et al., 2014 pp. 11-12).
- Cultuurparticipatie (actieve participatie in de vrije tijd): alle vormen van het actief beoefenen van kunstzinnige en creatieve activiteiten in de vrije tijd, zoals lessen volgen, erfgoedparticipatie, lidmaatschap van een amateurkunstvereniging of -groep en deelname aan community-arts projecten. Cultuurparticipatie gaat over kunst- en cultuurdeelname in verschillende disciplines (Van Dijk et al., 2022).



- Steunfunctie-instelling: ondersteuningsorganisatie die, in opdracht van onder andere de provincie, taken uitvoert voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Veelal penvoerder van de regeling Cultuureducatie met Kwaliteit. Ook wel aangeduid als kennis- en uitvoeringsinstelling.

### 3 Methodologie

Voor de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen hebben we gebruikgemaakt van methode triangulatie. We bespreken de kwalitatieve dataverzamelmethode (deskresearch en interviews) en analysemethode en beschrijven respondentkeuzes en de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

#### Deskresearch

Op basis van deskresearch is een bestuurlijk kader opgesteld dat globaal het huidige beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie tussen overheden schetst. Hierbij is aandacht voor interbestuurlijke verhoudingen, convenanten en wettelijke kaders op beide beleidsdomeinen. Ten tweede is er gekeken naar wat er al bekend is in deze bestuurlijke afspraken over de rol van de provincie in cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Wat wordt er geschreven over de positie van iedere overheidslaag en welke rol ligt daarin voor de provincie vastgelegd?

Om een beeld te krijgen van hoe de provincie deze beschreven rol daadwerkelijk invult, zijn er relevante beleidsstukken (beleidsnota's, jaarverslagen van uitvoerders, evaluatierapporten) bekeken om zo een beschrijving te kunnen maken van de beleidsvoornemens en de beleidspraktijk. Omdat LKCA (Van Hout, 2020) al een eerdere analyse uitvoerde van de provinciale cultuurnota's, is hier binnen dit onderzoek niet verdiepend op ingegaan. Eventuele onjuistheden of relevante ontwikkelingen zijn wel meegenomen voor het completeren van het beleid per provincie.

#### Interviews

Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Deze onderzoeksmethode is geschikt om achter beweegredenen te komen, dus waarom de provincie een bepaalde rol aanneemt (Boeije & Bleijenbergh, 2019). In deze interviews vroegen we mensen naar het proces van de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van beleid en het 'waarom' van gemaakte keuzes. Dit levert een beschrijving op van de rol of rollen in de verschillende fasen van de beleidscyclus en de gemaakte keuzes. Vervolgens is dit gekoppeld aan een rol zoals beschreven in het theoretisch kader.

De interviews zijn semigestructureerd. Daardoor konden we dezelfde kernvragen stellen en dezelfde onderwerpen bespreken met iedere respondent, maar ook zorgen voor voldoende verdieping met ruimte voor ad hoc vervolgvragen. De interviewleidraad (zie bijlage 2) is ontwikkeld op basis van literatuur naar de rol van de overheid binnen de verschillende fasen van de beleidscyclus.

We hebben interviews afgenomen met beleidsmedewerkers uit twaalf provincies. Bij de selectie is gekeken naar de portefeuilleverdeling en is telkens gesproken met de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. De gevraagde respondenten konden desgewenst collega's die medeverantwoordelijk zijn voor deze beleidsterreinen uitnodigen deel te nemen aan het interview. De interviews zijn bij voorkeur live

afgenomen. Slecht enkele keren is, omwille van de tijd, een interview online afgenomen. De beperkingen die dit met zich meebrengt, bespreken we in de discussie (hoofdstuk 7).

## Analyse interviews

Om provincies op dezelfde manier te beoordelen, zijn begrippen die gezamenlijk de matrix vormen geoperationaliseerd (zie tabel 4 en 5). Er wordt een definiëring gegeven van ieder begrip zodat deze gemakkelijk te herkennen zijn vanuit de interviews.

Tabel 4 Operationalisering van gebruikte begrippen

	<b>Indicatoren</b> Hoogerwerf & Herweijer (2008); Cairney (2012); Van der Steen et al. (2014); Kolkman et al. (2013)
<b>Beleidscyclus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanleiding en agendavorming</li> <li>• Beleidsformulering</li> <li>• Besluitvorming en legitimering</li> <li>• Beleidsuitvoering</li> <li>• Evaluatie</li> </ul>
<b>Overheidsrollen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtmatige en regulerende overheid</li> <li>• Presterende overheid</li> <li>• Netwerkende overheid</li> <li>• Participerende overheid</li> <li>• Faciliterende- en stimulerende overheid</li> <li>• Realiserende overheid</li> <li>• Communicerende overheid</li> </ul>

Tabel 5 Concretisering

<b>Beleidscyclus:</b>	<b>Overheidsrollen:</b>
<b>Aanleiding en agendavorming:</b> de stimulan- sen en prikkels voor de provincie om beleid te maken.	<b>Rechtmatige en regulerende overheid:</b> de provincie legt taken op en is sturend in haar beleid.
<b>Beleidsformulering:</b> doelstellingen geformu- leerd en inschatting van kosten en effect van het beleid.	<b>Presterende overheid:</b> overheid kijkt voorna- melijk naar meetbare doelen en handelt hier ook naar. Dit doet ze zowel intern als extern (resultaten van betrokken partijen). Ze kijkt naar absolute aantallen, zoals het culturele be- reik en de economische impact, van het beleid.
<b>Besluitvorming en legitimering:</b> daadwerke- lijk ontwikkelen van beleid en beleidsinstru- menten, met of zonder derden.	<b>Netwerkende overheid:</b> de provincie gaat voornamelijk in gesprek met andere par- tijnen/overheden en betreft deze actief bij de verschillende fasen van beleid en zet beleid uit in afstemming met deze partijen. Dit kan ook in naam van andere overheden op een represen- terende manier. Als middenbestuur kan de provincie mediëren tussen overheidslagen en

	belangen behartigen.
<b>Beleidsuitvoering:</b> implementatie van het beleid.	<b>Participerende overheid:</b> beleid komt vanuit andere partijen en de provincie werkt hieraan mee en/of geeft hier gehoor aan. Provincie staat primair op afstand en ondersteunt de uitvoering.
<b>Evaluatie:</b> analyseren van effectiviteit en doelmatigheid van het gekozen beleid.	<b>Faciliterende- en stimulerende overheid:</b> een stimulerende provincie die handvatten en middelen geeft aan andere partijen om het gewenste resultaat te behalen. Door beleidsuitvoering te faciliteren wil de provincie cultuur in de provincie stimuleren en aanjagen.
	<b>Realiserende overheid:</b> de provincie neemt het heft in eigen handen en staat dichtbij de beleidspraktijk.
	<b>Communicerende overheid:</b> de provincie brengt het beleid over naar andere partijen en staat verder op afstand van de praktijk. Ook fungeert de provincie als regionaal kenniscentrum, is ze zich bewust van de culturele vragen in de provincie en is het een documenterende overheid rondom regionale en nationale trends.

Alle interviews zijn, na goedkeuring van de respondent, opgenomen en woordelijk getranscribeerd (minus versprekingen en aarzelingen). Transcripten worden niet gepubliceerd. Het coderen is gedaan in Microsoft Excel en is telkens zo snel mogelijk na het interview gedaan. Dit laatste vergroot de betrouwbaarheid, aangezien het interview nog vers in het geheugen ligt en vragen voor volgende interviews waar nodig bij te stellen zijn.

Vervolgens zijn de interviews met de matrix geanalyseerd (zie tabel 6). Per respondent (provincie) is gekeken welke rol deze neemt in een fase van de beleidscyclus.

Tabel 6 Matrix perspectieven overheidsrol NSOB (Van der Steen et al, 2014) + KiM (Kolkman et al., 2013) & verschillende fasen van de beleidscyclus (Cairney, 2012)

	Aanleiding en agendavorming	Beleidsformulering	Besluitvorming en legitimiteit	Beleidsuitvoering	Beleids-evaluatie
<b>Rechtmatige - en regulerende overheid</b>					
<b>Presterende overheid</b>					
<b>Netwerkende overheid</b>					
<b>Participerende overheid</b>					

<b>Faciliterende overheid</b>					
<b>Realiserende overheid</b>					
<b>Communicerende overheid</b>					

## Respondenten

De respondenten van dit onderzoek zijn beleidsambtenaren met de portefeuille kunst en cultuur, in het bijzonder cultuureducatie en cultuurparticipatie. De interviews zijn afgenomen met één of meer cultuurambtenaren per provincie.

## Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid te waarborgen zijn interviews op dezelfde manier afgenomen (met de interviewleidraad) en gestructureerd. De (mogelijke) rollen van de provincie in iedere fase van de beleidscyclus leveren een lijst aan indicatoren op, die bewust niet zijn voorgelegd aan de respondenten. Hiervoor is gekozen om respondenten niet in een specifieke rolopvatting te laten denken en puur te antwoorden vanuit hun eigen perceptie. Op deze manier konden we een goed totaalbeeld schetsen van de verschillende beleidsfasen én de daadwerkelijke rolopvattingen. De interviewvragen zijn na ieder interview geëvalueerd en zijn opgesteld in samenspraak met externe betrokkenen om ervoor te zorgen dat deze de doelstellingen van het onderzoek dienen.

## 4 Bestuurlijke kaders

We schetsen eerst een algemeen beeld van de huidige stand van zaken rondom het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid in het Nederlands cultureel bestel. Decentrale overheden spelen een prominente rol in de financiering van cultuur, waarbij gemeenten het grootste deel van deze financiering op zich nemen. Voor gemeenten en provincies gelden geen wettelijke verplichtingen om bij te dragen aan cultuureducatie en cultuurparticipatie. Toch is de decentrale bijdrage aan cultuurbeleid groot en belangrijk. Gemeenten en provincies spelen een rol bij het tot stand komen van lokaal en regionaal cultuurbeleid en bij het aanpakken van uitdagingen binnen cultuureducatie en cultuurparticipatie. Decentrale overheden kennen de lokale behoeften beter en kunnen zo beter maatwerk leveren. Ook kunnen ze met meer gevoel inspelen op de lokale identiteit (Raad voor Cultuur, 2017, p. 4). Aandacht en verandering voor provinciaal, en algemeen decentraal, cultuurbeleid is dan ook niet nieuw, evenmin als de vraag welke rol iedere overheidslaag heeft.

Er geldt een complementaire rolverdeling, met bijbehorende Rijksmiddelen, tussen overheidslagen. Daarbij hebben de drie overheden elk taken voor cultuur gekregen. De rol van de provincie zou zijn om de coördinatie van aanbod en van activiteiten van instellingen voor amateurkunst en cultuureducatie plus de spreiding op provinciale schaal voor haar rekening te nemen (Brom, 2018, p. 41). Een *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen* is destijds opgesteld om het overleg tussen verschillende overheden te stroomlijnen en rolverdelingen te verduidelijken.

Maar er zijn meer ontwikkelingen en interbestuurlijke afspraken door de jaren heen geweest. Daar gaan we nu eerst kort op in. Daarmee sluiten we aan bij onder meer eerder onderzoek *Verankering van cultuureducatie in gemeentelijk beleid in Oost-Nederland* (Lefers & Tijs, 2012) en het adviesrapport *Cultuur voor stad, land en regio* (Raad voor Cultuur, 2017), die eveneens een uiteenzetting bevatten van bestuurlijke taken van verschillende overheidslagen rondom cultuurbeleid.

### Wet specifiek cultuurbeleid

In dit onderzoek wordt geen historische uiteenzetting gegeven van de geschiedenis hoe overheden zich bemoeien met kunst en cultuur. Om het beknopt te houden, wordt puur gekeken naar wet- en regelgeving die op dit moment nog van toepassing is op het Nederlandse culturele veld. De Wet op het Specifiek Cultuurbeleid gaat voornamelijk over de structuur van het cultuurbeleid op Rijksniveau. De wet biedt enkel kaders voor het verstrekken van subsidies aan provincies en gemeenten: 'Onze Minister kan op aanvraag ten behoeve van cultuuruitingen specifieke uitkeringen verstrekken van tenminste € 4 500 aan derden indien die subsidies gebaseerd zijn op een tussen Onze Minister en een provincie, een gemeente of het openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba gemaakte bestuursovereenkomst' (Rijksoverheid, z. d.). Verder staat op geen enkele wijze beschreven wat taken zijn van andere overheidslagen en wordt überhaupt niet gesproken over de invulling van cultuureducatie en cultuurparticipatie (Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1993, artikel 2).

Een kanttekening is dat provincies binnen het cultuurbestel wel degelijk wettelijke taken hebben, maar die betreffen enkel bibliotheken en erfgoed. Voor erfgoedparticipatie is er het Verdrag van Faro, waarmee het ook geen formeel wettelijke taak is. Omdat dit onderzoek zich beperkt tot cultuureducatie en cultuurparticipatiebeleid, laten we deze wettelijke taken verder buiten beschouwing.

### Interbestuurlijke afspraken

Overheden zijn over het algemeen afhankelijk van elkaar. Doelstellingen zijn beter te realiseren wanneer overheidslagen samenwerken en er afstemming is tussen overheden onderling en met maatschappelijke organisaties (De Bruijn, 2008). Overheidslagen kunnen elkaar dus versterken, maar dan moeten wel de juiste condities aanwezig zijn. Dit is niet altijd het geval: omdat overheidslagen een autonome status hebben, kunnen spanningen ontstaan. Decentrale overheden zijn in Nederland tenslotte niet louter uitvoeringsorganisaties, maar gelijkwaardige medeoverheden.

Er is al veel onderzoek verricht naar interbestuurlijke relaties (De Kool, 2007, p. 6), waarin ook steeds de vraag aan bod komt wat de condities zijn voor goede interbestuurlijke verhoudingen. Om meer sturing en houvast te bieden voor een goede interbestuurlijke samenwerking heeft de Raad van State (2006) spelregels opgesteld. Dit zijn echter wederom geen wettelijke verplichtingen, de spelregels schetsen slechts een ideaalsituatie voor goede interbestuurlijke samenwerking. Zo'n ideale situatie is ook vastgelegd in de Code interbestuurlijke verhoudingen.

### Code interbestuurlijke verhoudingen

Een eerdere bouwsteen voor het vormgeven van de provinciale rol is gelegd bij de Code Interbestuurlijke verhoudingen (2005) tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk. Hierin staat beschreven hoe overheden voortaan met elkaar zouden moeten samenwerken. Aanleiding voor deze code was dat het 'vaak nog te onduidelijk is welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Daardoor ontstaat verschil van inzicht over de taken die elke laag op zich moet nemen' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al., 2005, p. 5). Interessant is dat een van de uitgangspunten 'beleidsvrijheid' is (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005, p. 6). De vraag is of provincies ook daadwerkelijk handelen naar de geschetste rol en taakverdeling.

### Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur

Waar de code interbestuurlijke verhoudingen een algemeen afsprakenkader vormt, is het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* specifiek gericht op de rol en taakverdelingen in cultuurbeleid. Dit bestuurlijk kader werd in 2006 vastgelegd en in 2012 herzien. Ook hier waren wederom IPO, VNG en het Rijk (OCW) verantwoordelijk voor het kader. Hierin is de taak van de provincie als volgt geformuleerd: 'Cultuur is een kerntaak van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau en zetten zich in voor diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties' (OCW, IPO & VNG, 2012, pp. 1 – 2).

Over cultuureducatie staat in het *Bestuurlijk kader Cultuur en onderwijs 2013–2023* dat de drie overheidslagen samen verantwoordelijkheid nemen voor de kennismaking van kinderen en jongeren met cultuur. Het karakter van dit kader is wederom vrijblijvend en van sancties of beloningen is geen sprake (Raad voor Cultuur, 2017, p. 53). In het monitoringsonderzoek van LKCA (Van Dijk al., 2022) is de taakverdeling tussen overheidslagen zoals beschreven in *Bestuurlijk kader cultuur en onderwijs* en het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* geclusterd in een tabel. Deze is in dit onderzoek als uitgangspunt genomen en aangevuld met de rol van culturele regio's en met de gesignaleerde provinciale taken (zie tabel 7).

Tabel 7 Overzicht overheidsrollen cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid

<b>Rijk: voorwaardenscheppend en agenderend</b>	<b>Provincie: tweedelijns ondersteuning, faciliterend</b>	<b>Gemeente: feitelijke kennismaking met cultuur</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bekostiging en het wettelijk kader van het onderwijs</li> <li>• Bekostiging van landelijk cultureel aanbod via de Basisinfrastructuur (BIS)</li> <li>• Landelijke ondersteuning (innovatie, kennis en netwerken) en cultuurfondsen</li> <li>• Algemene (kennis)ondersteuning, landelijke experimenten en stimuleringsprogramma's</li> <li>• Educatieve opdracht aan culturele instellingen met Rijksfinanciering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevorderen kwaliteit door deskundigheidsbevorderingculturele aanbieders en leerkrachten</li> <li>• Zorgen voor regionalesspreiding, distributie, bemiddeling</li> <li>• Stimuleren (provinciale en regionale) innovatieve projecten</li> <li>• Faciliterende rol samenwerking, onderzoek en kennisdeling (Maij, 2019, p. 3).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een breed en samenhangend cultureel aanbod voor scholen;</li> <li>• Bemiddeling van het aanbod naar scholen;</li> <li>• Aansluiting van binnenschoolse op buitenschoolse cultuureducatie</li> </ul> <p>Daarnaast kunnen gemeenten activiteiten voor cultuureducatie in de vrije tijd en actieve cultuurparticipatie bekostigen.</p>

Een dergelijke rolverdeling op papier betekent niet dat beleid volledig is gestroomlijnd en op elkaar is afgestemd. De synergie tussen overheden is weliswaar van belang voor een goed cultuurbestel, maar de afgelopen jaren is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling niet altijd duidelijk geweest. Hierin heeft de Raad voor Cultuur een aantal knelpunten geïdentificeerd: onduidelijke doelstellingen, gebrek aan afstemming, geld groeit niet vanzelf, tekort voor de regio, te veel bureaucratie, cultuur staat niet op zichzelf en het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden (Raad voor Cultuur, 2017, pp. 10-11).

### Stedelijke cultuurregio's

In een analyse naar de (verhoudingen tussen) verschillende overheidslagen kan de ontwikkeling rondom regiovorming niet onbesproken blijven. De afgelopen jaren vormden zich steeds meer culturele regio's in het land. Provincies zijn hierbij in meer of mindere mate betrokken (Maij, 2019, p. 2). Vraag is wat deze regio's betekenen voor de provinciale rol.



Volgens de Raad voor Cultuur (2017) kunnen stedelijke regio's een sleutelrol spelen in het Nederlands cultuurbestel. De regio vormt een cultureel ecosysteem waarin makers, instellingen en overheden in nauwe samenwerking kunnen inspelen op de behoeften van de bevolking en op identiteit en verhalen uit de regio (zie ook tabel 9). Er is veel ruimte voor samenwerking en afstemming tussen alle verschillende actoren. Ten tweede bieden ze kansen om knelpunten uit het huidige beleid aan te pakken. Beleid en geldstromen versterken elkaar op dit moment nog onvoldoende en huidige convenanten hebben dit nog niet kunnen oplossen. Door regionale keuzes mee te nemen in het beleid kan er lokaal een betekenisvolle discussie op gang komen over de invulling van het culturele aanbod (Raad voor Cultuur, 2017, pp. 7-12).

De Raad voor Cultuur gaf in 2017 het Ministerie van OCW nadrukkelijk mee meer te focussen op de regio en de kansen die een stedelijke cultuurregio met zich mee kan brengen. Hij stelt dat 'als het landelijke beleid meer rekening houdt met de keuzes die lokaal gemaakt worden, dan creëren we betere randvoorwaarden voor een rijk, divers en bloeiend cultureel leven' (Raad voor Cultuur, 2017, p. 37). Enkele voorbeelden van stedelijke cultuurregio's zijn Brabantstad, Stedelijke Cultuurregio Zuid (Right Now!) en We The North. Voor meer informatie over de verschillende stedelijke regio's en het functioneren ervan, verwijzen we naar het DSP-rapport *Waar doen we het Voor? Rapportage over de ontwikkeling van stedelijke regio's* (Nijboer & Van der Horst, 2022).

Tabel 8 Rol stedelijke regio cultuureducatie en cultuurparticipatiebeleid

Culturele (stedelijke) regio's
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking cultuursector en overheidslagen</li> <li>• Bewaken en faciliteren regionale identiteit en verhalen</li> <li>• Op gang brengen regionale discussie belang en invulling regionaal cultuurbestel</li> </ul>

### Interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk

Eerder onderzoek van LKCA naar *Cultuur, zorg en welzijn in gemeentelijk beleid* laat zien dat provincies voor sommige gemeenten te onzichtbaar zijn. Enkele van de onderzochte gemeenten voeren standaard gesprekken met de provinciale beleidsmedewerker voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Andere zouden graag zien dat provincies een actievere rol vervullen, waarin ze zeggen dat het niet makkelijk is om de verbinding te leggen met de provincie (Van Dijk et al., 2022, p. 45). Er is dus niet altijd sprake is van een constructief overleg tussen decentrale overheden. Het roept de vraag op of dit voor cultuureducatie en cultuurparticipatie ook zo is. Tevens kunnen hierdoor vraagtekens gesteld worden bij het functioneren van interbestuurlijke afspraken. Daarnaast lijkt ook de relatie tussen provincie en Rijk niet heel intensief te zijn, gezien deze primair loopt via IPO.

De afgelopen decennia is op verschillende wijzen geprobeerd beleid af te stemmen. We zien dat er een zoektocht gaande is geweest naar een heldere rol- en taakverdeling en afstemming tussen gemeenten, provincies en het Rijk (Raad voor Cultuur, 2017, pp. 9-28). Toch zijn terugkerende taken weggelegd voor de provincie, al kunnen die wederom per provincie verschillen, mede door de (onder meer in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen) al genoemde beleidsvrijheid. De door de provincie ondersteunde culturele infrastructuur verschilt daardoor per provincie.

Overeenkomsten zijn er echter ook. In het algemeen zien we dat provincies een rol hebben bij de spreiding en coördinatie van voorzieningen en verantwoordelijk nemen voor provinciaal aanbod in de podiumkunsten en musea (Brom, 20182, p. 41). Binnen cultuureducatie speelt de provincie een tweedelijns ondersteuningsrol in het bevorderen van de kwaliteit en in de regionale spreiding. Dit sluit aan bij hoe het IPO de provinciale rol en de onderlinge verhoudingen in het cultuurbestel beschrijft: 'Het Rijk is verantwoordelijk voor het aanbod, de provincies voor spreiding en de gemeenten voor afname.' Ook wordt gesignaleerd dat de rollen in de praktijk minder strikt gescheiden zijn en dat elke provincie autonoom beleid voert.

## Conclusie

Kenmerken deze kaders en definities de rol van alle provincies en laten ze zien wat de primaire taak is van een provincie? In ieder geval nog niet volledig, want provincies blijven allemaal autonome bestuurseenheden met een grote mate van beleidsvrijheid. En hoewel er bepaalde taken op papier staan, is het nog maar de vraag of provincies deze in de praktijk ook naleven. Door het ontbreken van wettelijke afspraken voert iedere provincie beleid op zijn eigen wijze uit, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen beschrijven.

Daarnaast lopen interbestuurlijke afspraken af. Het is interessant om te kijken wat er nodig is om deze te herijken en te horen wat de wens hierin is vanuit het provinciaal ambtelijk perspectief.

## 5 De provincies

In dit hoofdstuk beschrijven we per provincie het beleid en hoe dit in de praktijk vorm krijgt. Daarna gaan we in op provinciale rolopvatting, die we samenvatten in een schema.

We focussen in dit onderzoek dus enkel op de contouren van het beleid en geven geen beschrijving van hoe het culturele veld er per provincie uitziet. Voor dit laatste kan men terecht bij de Regionale Cultuurmonitor 2022 van de Boekmanstichting (Van den Berg et al., 2022). Voor wie meer wil weten over amateurkunst in de provincies, kan terecht bij het rapport *Inventarisatie ondersteuning amateurkunstgroepen* (LKCA, 2021).

Tot slot geven we geen algeheel overzicht van de financiële middelen die provincies besteden aan cultuureducatie en cultuurparticipatie. Reden is dat cultuureducatie en cultuurparticipatie versplinterd in de provinciale budgettering te vinden is, waardoor we nu nog geen compleet beeld kunnen geven. Een groot beleidsinstrumentarium met veel verschillende regelingen kan de suggestie wekken dat een provincie ook veel investeert. We willen vooraf onderstrepen dat deze suggestie niet hoeft te kloppen.

### Drenthe

Als meest dunbevolkte provincie van Nederland kent Drenthe ook een relatief beperkt aanbod voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Dat betekent niet dat ze ook een summier beleidsvorming kent op deze terreinen. Zo geeft Drenthe, na Fryslân, per inwoner het meeste geld uit aan cultuur en maatschappij (CBS, 2023).

Logischerwijs stonden 2020 en 2021 door corona grotendeels in het teken van het ondersteunen van de cultuursector. In de begroting 2022 wil de provincie Drenthe weer vooruit kijken om doelen die tijdelijk naar de achtergrond waren verdwenen, alsnog te verwezenlijken. Hoewel er volgens de provincie 'niet stil is gezeten' in de coronaperiode (Provincie Drenthe, 2021, p. 72), is 2022 het eerste jaar om de cultuurnota in de volle breedte uit te rollen. Dit gebeurt met inzet op cultuureducatie, participatie, talentontwikkeling en samenwerkingen tussen overheden.

We signaleren een breed spectrum aan beleidsinstrumenten waarmee de provincie zich ambitieus toont. Het valt op dat ze stevig inzet op cultuureducatie, waarin Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) de boventoon voert. De regeling is belegd bij de provinciale steunfunctie-instelling Kunst en Cultuur Drenthe (K&C Drenthe) en is gericht op alle onderwijslagen, met uitzondering van het speciaal onderwijs (Van Hout, [LKCA], 2020, p. 10). We zien verder dat de provincie buiten de Rijks gelden extra investeringen doet met onder andere de regeling Culturele Mobiliteit (Provincie Drenthe, 2020, pp. 24-25; Stichting Kunst & Cultuur, 2021, p. 37). Ook is er de komende jaren groei te zien in het algemene beleidsinstrumentarium voor cultuureducatie, cultuurparticipatie en talentontwikkeling. De uitvoering hiervan is ondergebracht bij K&C Drenthe en CmK-penvoerder Stichting Compenta (Provincie Drenthe, 2020, pp. 65-67; Provincie Drenthe, 2021, p. 28), waar ook de organisaties, CultuurKlik, ICO en Facet onder vallen. De provincie stelt zelf dat 'zo veel mogelijk mensen zijn met projecten en evenementen gestimuleerd om deel te nemen aan – of kennis te maken met – kunst, cultuur en

erfgoed' (Provincie Drenthe 2021, p. 77). Ze noemt echter geen concrete aantallen. Wel doet 90% van de basisscholen mee aan CmK en doen veel vo-scholen (voornamelijk vmbo) mee aan het project Culturele Mobiliteit.

Ook binnen cultuurparticipatie, met extra oog voor talentontwikkeling, is de provincie actief in de deelname aan en opzetten van regelingen. Drenthe heeft een sociale agenda, waarin inclusiviteit, het bereiken van kwetsbaren met cultuur en cultuurdeelname voor iedereen centraal staan (Stichting Kunst & Cultuur, 2021, pp. 26-27). Om daarop in te zetten geeft de provincie nieuwe impulsen aan projecten als Gekleurd Grijs [een maand met culturele activiteiten, speciaal voor senioren] en Oktobermaand Kindermaand [regeling zodat kinderen tot 13 jaar in de weekenden gratis culturele activiteiten kunnen bezoeken]. Ook zijn veel provinciale subsidiebudgetten gelijk gebleven, omdat deze succesvol bleken. Algemeen wil de provincie het beschikbare budget voor cultuureducatie, cultuurparticipatie en talentontwikkeling per jaar laten groeien (Stichting Kunst & Cultuur, 2021, pp. 27-28).

In het beleidsplan 2021-2024 zet de provincie Drenthe in op meer pijlers. Met de focus op goed cultuuronderwijs voor ieder kind wil ze cultureel uitdagende ontmoetingen faciliteren voor leerlingen. De provincie zet in op curriculumontwikkeling, meer focus op regio's met weinig aanbod, maakonderwijs, vakintegratie en verbinding, en het mbo. Ook moet cultuur bereikbaar zijn voor iedereen. Daartoe wil de provincie drempels voor inclusiviteit wegnemen, samenwerking stimuleren en meer nadruk leggen op kwaliteit boven kwantiteit. Andere pijlers zijn: kunst en cultuur beter verbinden met maatschappelijke opgaven, talentontwikkeling, verbeteren van de positie van de kunstprofessional, het ondersteunen van professionele kunstenaars en de doorontwikkeling van de eigen organisatie (Stichting Kunst en Cultuur, 2021, pp. 22-32).

Om beschreven ambities waar te maken heeft de provincie in samenwerking met het Noordelijk Overleg Cultuur (bestaande uit onder andere de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen) het regioprofiel 'sterke samenwerking met een experimenteel hart' samengesteld en de samenwerking 'We The North' ontwikkeld. Een stap die voortkomt uit de trend van culturele regio's. In 2021 ondertekende de provincie het Convenant Cultuur 2021-2024 en de samenwerkingsovereenkomst We The North. Hierin staan afspraken als financiering van instellingen en cultuureducatie en spreken partners de wens uit een gezamenlijke ontwikkelagenda te presenteren. Daarnaast is het onder meer gericht op het stimuleren van talentontwikkeling in Noord-Nederland. Ze reserveert jaarlijks, net als de andere deelnemende provincies en gemeenten, een bedrag van € 100.000,- voor een sterke samenhangende cultuursector in Noord-Nederland (Provincie Drenthe, 2020, p. 60).

### *Provinciale rolopvatting*

Uit de documentanalyse kwam geen duidelijke rolopvatting van de provincie naar voren, behalve het faciliteren met subsidieregelingen, maar in gesprek met de beleidsmedewerker is hier wel meer zicht op gekomen. De rolopvatting blijkt in de eerste fase van de beleidscyclus wisselend. Enerzijds heeft de provincie een sterke intrinsieke wens om beleid te maken voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Anderzijds is Rijksbeleid sterk agenderend, zoals blijkt uit de wijze waarop de provincie aanhaakt bij landelijk beleid. Daarmee vertoont haar rolopvatting karaktertrekken van zowel een rechtmatige als participerende overheid.

In de beleidsformulering laat de provincie een eenduidigere rolopvatting zien. Drenthe laat duidelijk zien dat beleid in samenspraak met andere stakeholders en partners tot stand komt. Zo zijn er Culturele Allianties tussen de provincie en gemeenten. Ook voert de provincie gesprekken met instellingen en gemeenten voor het ontwikkelen van de cultuurnota en het cultuurbeleid. Dat gesprek tussen de provincie, gemeenten en instellingen is in Drenthe heel belangrijk, aldus de beleidsmedewerker. We stellen dan dus ook in de besluitvormingsfase dat de netwerkende rol primair is.

*'Je kan wel beleid maken vanuit je ivoren toren vanuit de politiek, 'dit vinden wij belangrijk, dus doen we het op die manier', maar uiteindelijk gaat het erom dat je iets van toegevoegde waarde voor je inwoners wil doen. Dus je hele beleid moet aansluiten op de behoefte die er leeft in het veld en bij de inwoners.'*

In de beleidsuitvoering komen zowel elementen van een netwerkende als een faciliterende rol opvatting terug. De beleidsmedewerker vertelt dat de provincie in ieder geval op afstand staat en dat alle regelingen belegd zijn bij een externe partij, al blijft ze wel betrokken. Als we inzoomen op de netwerkrol, volgens de provincie de primaire rolopvatting, zien we dat ook de uitvoering in samenspraak met gemeenten wordt gedaan.

*'Dat is wel de drijvende kracht geweest achter de hele opzet van de allianties. En vanuit gemeenten wordt er dan ook wel gekeken, naar wat wij als provincie doen en hoe we dingen kunnen faciliteren.'*

Daarnaast ziet de provincie zichzelf als initiator die partijen bij elkaar brengt. Tot slot benoemt de provincie haar faciliterende rol met verschillende regelingen, waaronder CmK, en het delen van kennis. Dit laatste hoort bij een communicerende overheid, maar dit lijkt ondergeschikt aan de andere rollen.

We zien in de evaluatiefase dat de provincie zowel presterend als netwerkend kan optreden, maar dit komt niet dermate sterk naar voren dat beide als specifieke rol aan de provincie zijn toe te wijzen. K&C voert jaarlijks het jaarplan van de provincie uit en als subsidieverstrekker blijft ze in nauw contact over de uitvoering en belangrijke ontwikkelingen. We stellen hiermee dat de provincie in deze fase een netwerkende overheid is, maar in de toekomst is het interessant om hier verder op in te gaan om een completer beeld te krijgen.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Rechtmatig	Netwerkend	Netwerkend	Netwerkend
Participierend		Faciliterend	

## Flevoland

De jaarlijkse monitor van Boekmanstichting (Van den Berg et al., 2022) laat zien dat Flevoland relatief en in absolute aantallen een klein cultureel veld kent. De beleidsmedewerkers erkennen ook dat er een spreidingsopgave ligt. De provincie 'nodigt echter iedereen uit om de culturele toekomst van deze mooie provincie samen te maken en te beleven'. Verdere groei en spreiding van het culturele aanbod is daarvoor dus nodig, aldus de ambities in de cultuurnota

*Flevoland: ruimte voor cultuur 2021-2024* (Provincie Flevoland, 2020) Deze cultuurnota wekt de indruk dat de provincie primair inzet op CmK. De regeling is geïmplementeerd in verschillende onderwijslagen, met een focus op het primair en voortgezet onderwijs, maar ook met speciale aandacht voor het vmbo met een co-creatieprogramma (Provincie Flevoland, 2020, pp. 8-10). De provincie heeft een steunfunctie-instelling voor cultuureducatie, FleCk, en een voor cultuurparticipatie, Kunstlink (Van Hout, 2020, p. 5).

In de cultuurnota beschrijft de provincie haar taken voor cultuureducatie als 'bestuurlijke afspraken' en erkent ze autonoom te zijn in het cultuurbeleid voor cultuurparticipatie. Haar rol ziet de provincie als voornamelijk faciliterend: ze zorgt met regelingen en subsidiegelden ervoor dat cultuur bereikbaar is voor iedereen in alle gemeenten, zodat burgers actief aan cultuur kunnen deelnemen. Cultuureducatie moet verankerd zijn in het onderwijs en op de meeste scholen een structureel onderdeel zijn. De taken die daarvoor moeten zorgen zijn belegd bij FleCk, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het CmK-programma. Om haar taken goed uit te voeren, is het jaarlijks subsidiebedrag gecontinueerd en verhoogd (Provincie Flevoland, 2020, pp. 11-22). Voorbeelden van regelingen vanuit FleCk zijn CultuurPlus (hiervoor De Culturele Haven) [regeling voor betekenisvol cultuuronderwijs] en co-creatie in het vmbo (Studio VMBO). De budgetten voor cultuureducatie zijn opgesplitst naar primair onderwijs (€ 500.000), voortgezet onderwijs (€ 210.000) en CmK (€ 165.000).

Als we verder kijken naar de programmabegroting 2022, zien we dat enkele doelen worden aangepast en aangescherpt. Een reden is het programma Cultuur+, dat scholen meer ruimte en vrijheid biedt voor de invulling van hun cultuuronderwijs (Provincie Flevoland, 2022, p. 57). De visie blijft in de nieuwe beleidsperiode staan: 'zoveel mogelijk Flevolandse zouden zich bezig moeten houden met kunst of cultuur'. De provincie wil dit ondersteunen in samenwerking met Rijk en gemeenten. Dit doet ze door aan te haken bij het Rijksprogramma Cultuurparticipatie 2021-2024 en door Kunstlink te ondersteunen bij de verdere ontwikkeling van actieve cultuurparticipatie. In totaal is er € 263.000 beschikbaar voor cultuurparticipatie (Provincie Flevoland, 2020, pp. 14-19). Hoe deze ondersteuning er in de praktijk uit ziet, blijft vrij abstract. De begroting vermeldt niet welke positie en rol de provincie daarin inneemt (Provincie Flevoland, 2022, p. 57).

### *Provinciale rolopvatting*

De provincie Flevoland neemt een voornamelijk participerende positie in bij het initiëren van beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. Waar beleidsmedewerkers nu nog voornamelijk Rijksbeleid benoemen dat zorgt voor agendering, zouden ze zelf graag meer initiatief willen nemen in de visievorming en minder acteren op de input van steunfunctie-instellingen of het Rijk. De beleidsmedewerkers geven aan hier wel een visie op te hebben, maar door het beschikbare aantal uren en de afstand van de beleidspraktijk is nog winst te behalen.

Als we kijken naar de beleidsformulering, is de provincie ook hier in hoge mate afhankelijk van externe input. De beleidsmedewerkers zeggen meermaals aan 'te willen aanjagen' en met 'een eigen visie te willen komen', maar in de praktijk kijken ze voor de beleidsformulering voornamelijk naar andere partijen. Hierin toont zich een netwerkende en participerende rolopvatting.

Dit is niet per se erg, erkennen ook de beleidsmedewerkers. Het is goed om te luisteren naar de expertisecentra [Kunstlink, FleCk] en ze zien het als hun taak om alle input bij elkaar te brengen.

In de uitvoering wil de provincie met verschillende subsidiestromen het culturele veld en de steunfunctie-instellingen stimuleren en ondersteunen om de provinciale doelstellingen te realiseren. We zien dat Flevoland behoorlijk ver gaat in het dichten van gaten, waarvoor de medewerkers een tekenend voorbeeld aanhalen:

*‘Bijvoorbeeld bij gemeente [X]: toen is de wethouder naar ons gekomen, omdat het budget op was. Ze hebben toen aan ons de vraag gesteld of wij nog extra financiering konden bieden. We vonden het belangrijk dat ook deze gemeente cultuurparticipatie kon aanbieden, en hebben het daarom geregeld.’*

Hiermee laat de provincie zien de spreidingstaak naar zich toe te trekken. In de uitvoeringsfase benoemt ze verder voornamelijk de subsidie instrumenten en is er een cultuurmonitor waarin ook cultuureducatie en -participatie worden onderzocht. Maar het zwaartepunt ligt bij de financiële stromen vanuit de provincie, waarvan uit onderzoek door Flevoland zelf is gebleken dat dit het primaire instrument is. Dit betekent niet dat de provincie enkel faciliterend is. Ook in de uitvoering en als netwerker toont de provincie zich actief. Dit is echter ondergeschikt aan de faciliterende rol.

In de laatste fase van de beleidscyclus positioneert Flevoland zich louter als presterende overheid. De beleidsmedewerkers geven het beeld voornamelijk naar effecten en impact van het gevoerde beleid te kijken. In de evaluatie van cultuureducatie kijken ze naar de inhoudelijke kwaliteit, maar ook naar de kwantiteit. Zo zijn er streefcijfers voor het bereik, willen ze dat zo veel mogelijk intern cultuurcoördinatoren (ICC'ers) en kunstvakdocenten scholing volgen en moet het bereik goed verdeeld zijn onder gemeenten. En hoewel ze instellingen en gemeenten niet afrekenen op deze cijfers, geeft het de beleidsmedewerkers wel een indicatie hoe cultuureducatie in Flevoland ervoor staat en of er bijsturing nodig is.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Participerend	Participerend	Faciliterend	Presterend

## Fryslân

In Friesland (Fryslân) is het cultuureducatieaanbod relatief kleiner dan in veel andere provincies (Van den Berg et al., 2022, p. 18). Dit is gebaseerd op het aantal KVK-inschrijvingen van organisaties die zich bezighouden met kunsteducatie. Daarmee willen we voor deze provincie niet de suggestie wekken dat dit iets zegt over het gehele beleid. Zo geeft de provincie per hoofd van de bevolking het meeste geld uit aan cultuur en maatschappij (CBS, 2023) en weet Fryslân zich te onderscheiden op cultureel gebied. Bijzonder element daarin was dat in 2018 Leeuwarden de culturele hoofdstad van Europa was.

De provincie stelt dat ‘een bloeiend cultureel leven zorgt voor beweging in de Friese samenleving’. Daar richt ze zich in de cultuurperiode 2021-2024 dan ook op (Provincie Fryslân, z. d.). In de analyse cultuurbeleid 2021 – 2024 per provincie van het LKCA (Van Hout, 2020) valt op dat de provincie Fryslân in haar cultuurnota *Nij Poadium 2021-2024* relatief veel indicatoren voor cultuureducatie zoals aangehouden in de analyse, voor cultuureducatie [bijvoorbeeld onderwijslagen waar cultuureducatiebeleid op wordt gemaakt] niet opneemt. Er lijkt meer aandacht te zijn voor cultuurparticipatie.

Wel benoemt de provincie zowel cultuureducatie als cultuurparticipatie als instrument om kunst en cultuur bereikbaar en toegankelijk te maken voor iedere Fries. Ze schrijft zichzelf daarbij een coördinerende rol toe, waarin samenwerking centraal staat. Daarnaast zorgen ze voor de uitbesteding van KultuerEdukaasje mei Kwaliteit (KEK, de Friese variant van CmK), het matchen van de landelijke regeling Cultuurparticipatie en zet ze in op Méér muziek in de Klas. In Fryslân doen maar liefst 350 van de 362 basisscholen mee aan het KEK2-programma (Provincie Friesland, 2022, p. 4).

Provinciale steunfunctie-instelling Keunstwurk neemt de uitvoering [van onder meer KEK] voor haar rekening. Naast educatie zet deze organisatie zich ook in voor cultuurparticipatie en amateurkunst. Hierin stellen ze dat kunst en cultuur voor iedereen toegankelijk moet zijn (Keunstwurk, z. d.). Deze waarden komen overeen met pijlers van de provincie die stelt dat ‘alle kinderen in aanraking moeten (kunnen) komen met kunst en cultuur’ en dat de ‘cultuurdeelname bij zoveel mogelijk groepen moet worden vergroot’ (Provincie Friesland, 2019, p. 20).

Volgens de beleidsafdeling gaat het bij de cultuurnota *Nij Poadium* om integraal beleid. De provincie verbindt beleidsdoelen voor kunst, cultuur, taal, onderwijs en erfgoed en kiest voor een deels gezamenlijke aanpak via integrale programmalijnen. Hiermee kan ze beter inspelen op kansen en vernieuwingen die zich voordoen en deze verbinden aan de genoemde thema's. De cultuurnota is onderverdeeld in ambities, waarbij Ambitie 3 gaat over cultuureducatie en cultuurparticipatie. Hier is een bedrag van € 4.996.200 aan gekoppeld. Hieruit gaat jaarlijks € 715.000 naar KEK (po en vo). In Ambitie 3 is ook de Ondersteuning Mienskiipsinitiatieven (Stipe), amateurkunst, de Iepenloftspullen (culturele evenementen) en de bibliotheken ondergebracht.

Ter voorbereiding op *Nij Poadium* heeft de provincie samen met het veld gewerkt aan een heroriëntatie waarbij lopende structurele subsidies zijn losgelaten, om het Friese culturele veld en nieuwe spelers een kans te geven om voor een vierjarige subsidie in aanmerking te komen. Dat men naar aanleiding van deze heroriëntatie nieuwe organisaties en initiatieven kansen wil geven in het subsidiebestel, verklaart ook enkele keuzes in subsidiehonorerings *Adviesrapport musea en kunst infrastructuur 2021-2024*.

De regeling Musea en Kunst Infrastructuur is voor organisaties die zich bezighouden met talentontwikkeling en professionele kunsten. De provincie verstrekt subsidiegelden hier niet enkel aan één partij, maar ze reserveert diverse budgetten voor partijen in cultuureducatie en cultuurparticipatie. Zo krijgen onder andere Het Achterland [cultuurlab voor jong Fries talent], Jeugd Dansopleiding Fryslân en het Frysk Jeugdorkest subsidie. Zo krijgen ook nieuwe spelers



kansen (Provincie Friesland, 2020, pp. 95-141). Tot slot zijn er organisaties met (deels) een focus op cultuureducatie en -participatie die buiten de regeling Musea en Kunst Infrastructuur geld ontvangen, zoals Friesland Pop, Filmhub Noord, Dans op Recept en KultuerKollektief.

#### *Provinciale rolopvatting*

De provincie Fryslân toont in diverse fasen van de beleidscyclus een eenduidige rolopvatting van netwerkende overheid. Dit start al in de aanleiding, waarbij ze in samenhang met het veld kijkt wat er nodig is. De beleidsafdeling stelt dat daar ook echt de rol van de provincie te zien is. Om te komen tot meer samenhang in het veld vindt overleg plaats met gemeenten namens de Vereniging Friese Gemeenten (VFG), de stuurgroep KEK en de muziektafel van Méér Muziek in de Klas (met daarin onder meer onderwijs, steunfunctie-instelling, overheden en cultuurinstellingen). Maar de input vanuit het veld zorgt niet als enige voor de agendering van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Ook landelijke regelingen en ontwikkelingen tellen mee in de afweging voor beleidsvoering, met de CmK-regeling als voorbeeld.

Ook in de fase van beleidsformulering is de netwerkende rol van de provincie het sterkst. Gesprekken met gemeenten, kunstencentra en culturele instellingen gebruikt ze als voeding voor beleid en deze vormen het uitgangspunt in de formulering. De beleidsafdeling stelt dat je goed moet kijken waar de behoefte ligt van het veld en de inwoners. Hiertoe doet de provincie iedere vier jaar een onderzoek naar cultuurparticipatie onder de inwoners van Fryslân.

In de uitvoeringsfase komt de spreidingstaak ook in de provincie Fryslân terug. Hierin is volgens de beleidsafdeling ook echt de taak van de provincie te zien: het samenbrengen van mensen, overheden en instellingen om gezamenlijk te kijken hoe je het beleid handen en voeten geeft. Daarbij moet, aldus de beleidsafdeling ruimte blijven voor maatwerk en lokale identiteit. Verder is de rol van de provincie met de eerder besproken subsidie-instrumenten faciliterend: de gemeente is verantwoordelijk voor het aanbod en de provincie zorgt vervolgens voor de samenhang.

Tot slot de evaluatie van het beleid. Naast het vierjaarlijkse onderzoek naar cultuurparticipatie, waarin de provincie kijkt waar de behoefte van de inwoners en instellingen ligt, evalueert het externe bureau Berenschot het provinciale beleid. Daardoor kunnen we in dit onderzoek geen rolopvatting aan de provincie zelf toewijzen.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Netwerkend	Netwerkend	Netwerkend	
Participerend		Faciliterend	

## Gelderland

De provincie Gelderland toont zich actief op zowel het gebied van cultuureducatie en cultuurparticipatie, maar we zien ook dat ze zoekende is geweest naar de eigen rol. Dat educatie en participatie een fundamenteel onderdeel van het cultuurbeleid is, leek in eerste instantie niet vanzelfsprekend. Beide bleven namelijk vrijwel onbesproken in het coalitieakkoord *Samen voor Gelderland 2019-2023* (Provincie Gelderland, 2019).

Maar de provincie stelt zich proactief op door een beleidsinstrumentarium in te zetten dat verder gaat dan enkel subsidiëring. Via onder meer de provinciale ondersteuningsinstellingen zet ze ook in op kennisdeling, samenwerkingen en netwerken. De provincie wil een breed toegankelijke culturele sector bewerkstelligen die bijdraagt aan de regionale identiteit en met goed verspreid aanbod. Hierin neemt ze naar eigen zeggen een voornamelijk coördinerende rol in, waarin beleidsmedewerkers 'niet zelf invullingen gaan bedenken, maar in gesprek gaan met regio's en gemeenten' (Provincie Gelderland, 2020b, p. 4). Het is opvallend dat de provincie in beleidsstukken al veel reflecteert op haar eigen rol en werkwijze. Ze erkent haar eigen autonomie en gaat zorgvuldig om met de vraag waar zij provinciaal belang zien en op willen handelen. De provincie ziet een overlap tussen verschillende overheidslagen en streeft daarom naar een duidelijke eigen rol. Dit vraagt echter geen uniforme aanpak: 'de rol en mate van sturing verschilt per onderwerp: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.' Dit is per onderwerp vastgelegd, zodat partners weten wat ze kunnen verwachten (Provincie Gelderland, 2020b, p. 6). Ook vanuit het veld is er behoefte aan duidelijkheid over de rol van de provincie in het cultureel bestel. Daarom heeft steunfunctie-instelling Cultuur Oost een onderzoek uitgevoerd naar de rolopvatting van de provincie Gelderland (2022).

Voordat we verder inzoomen op deze rolopvatting, kijken we eerst naar de contouren van het cultuurbeleid. In bijlage 2 van de *Uitgangspuntennotitie cultuur en erfgoed* heeft de provincie per doelstelling haar eigen aanpak beschreven. De provincie vindt het belangrijk dat kinderen basisvaardigheden voor cultuur en erfgoed aanleren, zodat ze mee kunnen draaien in de samenleving en zichzelf kunnen ontwikkelen. Met het programma CmK maakt de provincie dit mede mogelijk. Cultuur Oost is penvoerder van dit programma en voert dit in opdracht van de provincie uit. Het cultuuronderwijs wordt samen met scholen, culturele aanbieders en gemeenten vormgegeven. De deelname aan het CmK-programma wordt ook in de nieuwe beleidsperiode voortgezet, met meer aandacht voor het buitenschoolse aanbod en het vmbo. CmK is het primaire beleidsinstrument voor cultuureducatie; hieraan doen 373 po- en vo-scholen aan mee (Cultuur Oost, z. d.).

Doel binnen cultuurparticipatie is zo veel mogelijk inwoners van Gelderland de kans geven in de vrije tijd actief deel te nemen aan cultuur- of erfgoedactiviteiten. De provincie heeft hierin een faciliterende en stimulerende rol en zet voornamelijk in op bovenlokale activiteiten. Voorbeelden van beleidsinstrumenten zijn de subsidie Cultuur- en erfgoedpacten, ondersteuning van het Jeugdfonds Sport en Cultuur Gelderland en de inzet van de steunfunctie-instellingen. De cultuur- en erfgoedpacten ziet de provincie als belangrijk instrument om de culturele infrastructuur en participatie te verbeteren (Provincie Gelderland, 2021a-b). Het gaat hier om bovenlokale stimulering; het beleid binnen de gemeenten ligt bij hen zelf.

Goed cultuuronderwijs en actieve cultuurparticipatie moeten bijdragen aan zelfontplooiing, verbinding, ontmoeting en meer leefbaarheid in de provincie. Daarom wil de provincie blijven inzetten op goed beleid voor deze domeinen. De doelen van de uitvoeringsprogramma's blijven in 2021, 2022 en 2023 gelijk aan die van de uitgangspuntenbrief (Provincie Gelderland, 2021a-b, 2022). Vanaf 2021 maakt ook de pilot 'Retourtje Cultuur Gelderland' deel uit van het cultuureducatiebeleid. Hierbij kunnen leerlingen uit de provincie professionele jeugdpodiumkunstinstituten bezoeken. In totaal is er in 2023 € 1.151.679 beschikbaar voor CmK. Hetzelfde bedrag als in 2021 en 2022. Ook ondersteunt de provincie het project Filmeducatiehub

Oost (Provincie Gelderland, 2021b, pp. 11-21). Beleidsinstrumenten worden in 2022 voornamelijk voortgezet en we signaleren geen noemenswaardige verschuivingen in het beleid (Provincie Gelderland, 2022, p. 11). In het uitvoeringsprogramma 2022 schetst de provincie een begroting van in totaal € 4.311.811, – meerjarig en flexibel – voor cultuureducatie en -participatie (Provincie Gelderland, 2022, p. 22), een stijging ten opzichte van 2021. In 2023 komt het bedrag neer op € 4.281.546 voor educatie en participatie (Provincie Gelderland, 2023, p. 23).

In 2021 liet de provincie al zien dat ambities voor cultuurparticipatie uit het uitgangspuntenprogramma in de praktijk tot wasdom komen. In dat jaar is het fonds ‘Gelderse Cultuur, samen doen’ opgericht bij het Prins Bernhard Cultuurfonds om innovatieve participatieprojecten te ondersteunen (Provincie Gelderland, 2022). Het gaat hierbij om een tweejarige pilot en na afloop wordt geëvalueerd of deze samenwerking met het Prins Bernhard Cultuurfonds een vervolg krijgt. Inmiddels is bekend dat dit vervolg er niet komt aangezien de provincie niet langer in wil zetten op lokale, incidentele en ad hoc participatieprojecten, maar vooral bovenlokale langlopende initiatieven wil ondersteunen.

De provincie reflecteert veel op haar eigen rol, omdat ze meer duidelijkheid wil over de eigen positie. Wel stelt men de kanttekening dat er niet één gangbare rol is: het kan verschillen van stimuleren, faciliteren, regisseren, loslaten en reguleren afhankelijk van de situatie. Deze reflectie geldt voor de volledige breedte en specifiek het cultuurbeleid. Gelderland ziet het belang van het leggen van verbinding tussen overheidslagen en het mogelijk maken van bovenlokale ontwikkelingen. Specifiek voor cultuureducatie en cultuurparticipatie ziet de provincie voor zichzelf een voornamelijk faciliterende rol weggelegd, ‘waar de provincie mede mogelijk maakt dat op scholen cultuur- en erfgoededucatie kan worden aangeboden’ (Provincie Gelderland, 2020b, p. 16).

#### *Provinciale rolopvatting*

Onze bevindingen sluiten grotendeels aan de zelf benoemde rol van de provincie Gelderland. De aanleiding voor het beleid komt primair door het volgen van landelijk beleid en de intrinsieke motivatie van de politiek. Bestuurlijke afspraken zijn een belangrijke aanleiding, waarbij het bestuurlijk kader een grote agenderende rol heeft gespeeld. Daarnaast zorgt dit kader ervoor dat cultuureducatie en cultuurparticipatie sterker op de agenda komen te staan, maar ook zonder Rijksbeleid zou dat het geval zijn. De provincie heeft een sterke eigen behoefte om beleid te maken, waarbij de beleidsmedewerker ook wijst op de behoefte van het veld.

De rolopvatting in de beleidsformulering is eenduidig. De beleidsmedewerker vertelt dat de provincie zelf beleid formuleert, maar vanuit inhoudelijke input van steunfunctie-instellingen en regio’s uit de provincie. Dus hoewel externe partijen formeel niet meeschrijven, is hun input hierop wel van invloed. Door de intensieve samenwerking met het Gelderse culturele veld weet de provincie zelf echter ook wat er speelt, waardoor het niet altijd noodzakelijk is informatie op te halen.

In de beleidsuitvoering toont de provincie zich, zoals ook terug te zien is in de uitvoeringsagenda, primair als faciliterende overheid. Dit doet ze met subsidieregelingen, maar ook door het stimuleren van samenwerkingsverbanden en netwerken en kennisdeling via onder meer haar steunfunctie-instellingen. De beleidsmedewerker noemt dit zelf ‘het ondersteunen van de

culturele infrastructuur'. Hieronder valt het faciliteren in de vorm van regelingen en kennisdeling, maar ook door het faciliteren van samenwerkingen en netwerken. Deze faciliterende, en dus ook communicerende, rol geldt voor zowel cultuureducatie als cultuurparticipatie. Binnen dit laatste beleidsdomein hebben zich de afgelopen jaren wel verschuivingen voorgedaan:

*'Voorheen subsidieerden en ondersteunden wij ook individuele projecten. Wij vinden dit niet langer bij onze provinciale rol passen en zetten daarom nu niet langer in op lokale individuele projecten, maar faciliteren meer bovenlokale netwerkvorming en kennisdeling binnen de regio's.'*

Hoewel in de beleidsuitvoering ook kenmerken van een netwerkende overheid naar voren komen, zoals het optreden als gebiedsregisseur, zien wij faciliteren als dominante rolopvatting. Dat wil niet zeggen dat men louter deze rolopvatting aanneemt: zoals de provincie zelf in de uitvoeringsagenda beschreef, kan ze per situatie een andere rol aannemen wanneer ze dat passend acht.

In de laatste fase van de beleidscyclus komt geen duidelijke rol naar voren. Vanzelfsprekend zijn er evaluatiegesprekken met onder meer steunfunctie-instellingen over de voortgang van bijvoorbeeld het CmK-programma, waarin prestatie-indicatoren worden meegenomen. Maar het gaat te ver om te stellen dat hier een puur presterende rolopvatting naar voren komt. De beleidsmedewerker vertelt dat het ook gaat om impact:

*'Aantallen zegt natuurlijk wel iets, maar uiteindelijk gaat het ook om de impact die je genereert.'*

Extern onderzoek door Cultuur Oost laat ook zien dat de provincie niet één specifieke rol aanneemt. Haar repertoire van rollen volgens dat onderzoek zijn: kennismakelaar, aanjager van innovatie en talentontwikkeling, intermediair, ondersteuner culturele infrastructuur en gebiedsregisseur. Opgemerkt dient te worden dat dit cultuurbreed is en niet specifiek gaat over educatie en participatie (Cultuur Oost, 2022, p. 29). Daarnaast is dit een andere definiëring van rollen dan wij in dit onderzoek hanteren.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Participerend	Rechtmatig	Faciliterend	
Rechtmatig		Communicerend	

## Groningen

De provincie Groningen toont zich op het eerste gezicht voornamelijk een overheidsorgaan op afstand. De eigen rol beschrijft ze als tweedelijns ondersteuning, wat wil zeggen dat de provincie steunfunctie-instellingen financiert en taken toebedeelt. Er is een instelling voor cultuureducatie (Kunst & Cultuur Groningen, K&C) en voor amateurkunst en cultuurparticipatie (VRIJDAG en CultuurLoket). Afstemming over hun opdracht gaat via de gemeenten (Provincie Groningen, 2020a, pp. 18-20). In de cultuurnota zijn enkele ambities vastgelegd met daarin centraal: goed cultuuronderwijs (CmK) dat alle leerlingen bereikt, het verbinden van cultuur met het sociaal domein en Groningers stimuleren actief deel te nemen aan cultuur. Deze voornemens uit het uitvoeringsprogramma moeten de eerste bouwstenen zijn voor de ambities uit de cultuurnota.

De steunfunctie-instellingen voor amateurkunst en cultuurparticipatie moeten de visie op identiteitsvorming en persoonlijke ontwikkeling (Provincie Groningen, 2020, pp. 8-12) vertalen naar de praktijk. Ze zorgen voor advisering, netwerkvorming, verbinding, deskundigheidsbevordering en kennisdeling binnen de provincie. Ook zijn ze verantwoordelijk voor het ontwikkelen van cultuurplatforms en de aanstelling van cultuurcoaches (Provincie Groningen, 2020, pp. 12-21). Daarnaast is er het Centrum Groninger Taal & Cultuur (CTGC). Deze provinciale steunfunctie-instelling, het loket voor immaterieel erfgoed in de provincie Groningen, organiseert in samenwerking met organisaties in het veld publieksactiviteiten rondom de Groninger taal, cultuur en erfgoed. Tot slot is er POPGroningen: de koepel voor Groninger popmuziek.

K&C Groningen neemt de uitvoering van het CmK programma voor haar rekening. De provincie zet haar ambities om de kwaliteit van cultuureducatie te versterken kracht bij door de komende vier jaar 3,6 miljoen euro beschikbaar te stellen (Provincie Groningen, 2021). K&C krijgt voor CmK jaarlijks € 409.200. Dit bedrag is in 2022 uiteindelijk op € 427.400 uitgekomen en de raming van 2023 is € 442.00. Voor de uitvoering heeft K&C ook de opdracht om voor spreiding te zorgen en kinderen met afstand tot cultuur de kans te geven goed cultuuronderwijs te volgen. Het project Culturele Mobiliteit (zie ook provincie Drenthe) moet mede hiervoor zorgen. Jaarlijks investeert de provincie Groningen € 276.626 in de CmK-regeling; in 2022 was de daadwerkelijke bijdrage uiteindelijk € 278.626 (Provincie Groningen, 2022a, pp. 250-251).

In de voorgaande CmK-periodes maakten al 226 scholen gebruik van de regeling. In 2021 is het aantal deelnemende scholen gedaald, maar dit schrijft de provincie toe aan de impact van corona (Provincie Groningen, 2021-2, p. 6). Om ook in het voortgezet onderwijs het cultuuronderwijs te versterken, maken ook deze scholen nu aanspraak op het beschikbare geld. Daarmee laat de provincie zien dat ze haar ambities om cultuur voor iedereen beschikbaar te maken ook daadwerkelijk kracht bijzet. Meer subsidie voor de steunfunctie-instellingen onderstrepen dit. Naast CmK gaat de provincie ook door met Méér muziek in de Klas in de komende beleidsperiode (Provincie Groningen, 2022b).

Jaarlijks is er € 359.400 beschikbaar voor amateurkunst en cultuurparticipatie (Provincie Groningen, 2020, p. 20). In 2022 is dit bedrag uitgekomen op € 375.000 en in 2023 is de raming € 388.000 (Provincie Groningen, 2022a, p. 250). Daarnaast zijn er enkele kleinschalige regelingen en organisaties met een uitvoerende rol die subsidie ontvangen, zoals Urban House. Tot slot is er de regeling Amateurkunst, cultuurparticipatie en erfgoed, uitgevoerd door de provincie zelf, waarvoor € 455.000 in 2022 € 2.002.00 over vier jaar beschikbaar (Provincie Groningen, z.d.) beschikbaar is voor actieve deelname aan cultuur (Provincie Groningen, z. d.).

### *Provinciale rolopvatting*

Naast de duidelijke faciliterende rol die de provincie heeft met de verschillende subsidieregelingen, is het lastig om grip te krijgen op de exacte rol van de provincie Groningen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Als we kijken naar stimulansen voor beleid, zien we dat die sterk afhankelijk zijn van de opvatting en keuzes van de gedeputeerde en het college, wat wijst op een rechtmatige overheid. Maar de provincie maakt ook beleid op basis van input uit het

veld en gemeenten, waarmee ze zich meer als netwerkende overheid presenteert. De agendering is dus een samenspel van de gedeputeerde die zich hard maakt voor het beleid en het culturele veld waarmee men in constant overleg is.

*‘We hebben een gedeputeerde die zich daar hard voor maakt, maar we willen ook vraaggericht werken, dat vinden we belangrijk.’*

De netwerkende rolopvatting komt ook naar voren in de beleidsformulering. Beleid moet in ontwikkeling blijven en dat doe je het beste door dit samen met gemeenten en het culturele veld dit te ontwikkelen. De beleidsmedewerker signaleert maatschappelijke vraagstukken en haalt regelmatig op wat er speelt binnen de provincie. Vervolgens formuleert ze in samenspraak met het veld beleid. Een voorbeeld is het cultuurnotatraject, waarin ze input van buiten ophaalt en samenbrengt.

In de beleidsuitvoering zien we een verschil in de provinciale rolopvatting tussen cultuureducatie en cultuurparticipatie. Bij cultuureducatie heeft ze een voornamelijk faciliterende rol. De beleidsuitvoering is extern belegd bij de steunfunctie-instelling. Voor cultuurparticipatie heeft de provincie enkele regelingen binnenshuis ondergebracht, zoals de ACE-regeling voor amateurkunst, cultuurparticipatie en erfgoed. Een extern belegde regeling is Gronings Vuur [regeling ter bevordering van participatie in de regio], waar de provincie voor de uitvoering samenwerkt met VRIJDAG.

In de evaluatie zien we dat de provincie netwerken als primaire rolopvatting heeft. Het gesprek staat in die evaluatie centraal.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Rechtmatig	Netwerkend	Faciliterend	Netwerkend
Netwerkend		Realiserend	

## Limburg

‘We subsidiëren de kunst- en cultuursector in Limburg, omdat we vinden dat kunst en cultuur behoort tot de fundering van de Limburgse samenleving’, is de veelzeggende introductie van het Limburgse cultuurbeleid (Provincie Limburg, z. d.). De provincie kent een rijk gevuld cultureel veld, met veel mogelijkheden voor de inwoners (Van den Berg et al., 2022, p. 26). Maar de provincie ziet ook dat veel inwoners kwetsbaar zijn. Daarom noemt ze het extra belangrijk in te zetten op cultuureducatie en cultuurparticipatie.

In de beleidsperiode 2020-2021 heeft Limburg haar cultuurbeleid vastgelegd in het beleidsprogramma *Ruimte voor cultuur*. Net als andere provincies neemt Limburg deel aan het CmK-programma. Ook heeft de provincie het Masterplan Muziekonderwijs Limburg (DOOR!). Hier zijn 270 scholen bij aangesloten (Huis van de Kunsten Limburg, z. d.). Uitvoeringsinstelling voor deze regelingen is het Huis voor de Kunsten.

Begin januari 2022 presenteerde de provincie het nieuwe beleidsprogramma *Veerkracht van cultuur* (2022 – 2023). Ze wil het beleid hierin continueren en actualiseren. Zo wil ze ‘doorzetten op bevordering van cultuurparticipatie, cultuureducatie en ondersteuning van amateurkunstverenigingen’ (Provincie Limburg, 2022, p. 51). Ze draagt bij aan ontmoeting en helpt om cultuur voor iedereen mogelijk te maken. Voor de uitvoering koos Limburg, anders dan veel andere provincies, voor een regionale aanpak: CmK is belegd bij zes centrale gemeenten en zes lokale penvoerders. Op centraal niveau heeft het Huis voor de Kunsten een ondersteunende, adviserende en/of verbindende rol naar behoefte van de lokale penvoerders. Regio’s vullen CmK op eigen manier in. Zo heeft Midden-Limburg het programma DOEN!. De provincie zorgt vervolgens voor matching van een deel van de Rijksgelden. In totaal reserveert de provincie voor CmK een bedrag van € 631.109 (jaar 2024). Een stijging tegenover 2023. Onderliggend streven is dat cultuureducatie een vast onderdeel in het curriculum wordt. Naast de CmK regeling zijn er meer beleidsinstrumenten betreft cultuureducatie. Zo bekijkt de provincie met Arriva [vervoersbedrijf] de mogelijkheid om vervoer van basisschoolleerlingen naar de drie provinciale musea uit te breiden met activiteiten van alle instellingen binnen de provinciale culturele basisinfrastructuur (Provincie Limburg, 2022). Daarnaast hebben ook Stichting Popmuziek Limburg (onder meer bevorderen van samenwerking tussen scholen en de popsector) en Stichting Klankkleur (uitvoeren van een laagdrempelige regeling om de samenwerking tussen muziekverenigingen en scholen te bevorderen) een taakstelling voor cultuureducatie (Provincie Limburg, 2022, p. 54).

Daarnaast is er ruim aandacht voor cultuurparticipatie. De provincie ziet voor zichzelf een grote opgave voor gezondheid en maatschappelijke participatie en wil cultuur als middel hiervoor inzetten. Om cultuurparticipatie te bevorderen heeft de provincie de Nadere subsidieregeling Cultuurplan en Subinfrastructuur 2021-2024. Daarbij beoordeelt ze instellingen op de wijze waarop ze publiek benaderen. Ook is er de Participatieregeling in het kader van de Sociale Agenda. Daarmee krijgt cultuurparticipatie een brede aandacht voor groepen die niet direct in contact komen met cultuur. Voor deze laagdrempelige brede participatieregeling is ieder jaar € 100.000,- beschikbaar (Provincie Limburg, 2022, p. 61).

*‘Door de participatieregeling wordt het genieten van en deelnemen aan cultuur van kwetsbare groepen aangemoedigd.’*

Ook biedt Limburg amateurkunstverenigingen ondersteuning via de eerder benoemde steunfunctie-instellingen het Huis voor de Kunsten Limburg en Stichting Klankkleur Limburg (Provincie Limburg, 2021, pp. 37-40). De provincie vindt deze ondersteuning een prioriteit voor deze organisaties. Zelf ondersteunt ze ook projecten, waaronder festivals en initiatieven voor de participatie van kwetsbare groepen. Voorbeelden zijn een regelingen voor culturele festivals en evenementen (bijvoorbeeld de Stimuleringsregeling Bovenlokale Evenementen) (Provincie Limburg, 2021) en de Nadere Subsidieregels Cultuur 2022-2023; vanuit deze laatste financiert ze twee grote festivals (WinterZon en Funpop) voor mensen met een beperking, bovenregionale festivals en evenementen rondom carnaval en provinciale (jeugd)talentorkesten (Provincie Limburg 2022, p. 50). Ook ondersteunt de provincie burgerinitiatieven via het Cultuurparticipatiefonds Limburg, dat wordt uitgevoerd door het Prins Bernhard Cultuurfonds Limburg. Tot slot stimuleert de provincie Limburg blijkens het beleidsprogramma voor cultuur 2022-2023 initiatieven om gebruik te maken van het Rijksprogramma Cultuurparticipatie,



ondersteunt ze zelf vanuit de Sociale Agenda initiatieven rondom zorg, eenzaamheid gemeenschapszin en sport, ondersteunt ze via het Jeugdfonds Cultuur kinderen in armoedesituaties en stimuleert ze projecten voor de participatie van kwetsbare doelgroepen. Het leeuwendeel van deze projecten vindt aansluiting bij de doelen uit de Sociale Agenda (Provincie Limburg, 2022, p. 50).

In het vierjarige Cultuurplan en de tweejarige Subinfrastructuur is de provinciale basisinfrastructuur opgenomen. Alle instellingen die hier onderdeel van zijn, hebben ook een aandeel in cultuureducatie, talentontwikkeling en/of cultuurparticipatie. Deze benadering van onderop is ook te zien in de programmabegroting 2022. Zo krijgt dat jaar het Huis van de Kunsten 1,95 miljoen, Cultuurplaninstellingen 2,90 miljoen en Stichting Klankkleur Limburg 0,47 miljoen (Provincie Limburg, 2022, pp. 89-91). Een interessante ontwikkeling is dat de cultuurbegroting per 2022 is verminderd, maar dat er juist extra investeringen zijn in cultuureducatie en cultuurparticipatie.

#### *Provinciale rolopvatting*

Limburg voert een autonoom beleid met volop aandacht voor het subsidiëren van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Landelijke regelingen kunnen zeker bijdragen aan nog meer aandacht voor deze thema's en biedt kansen voor het samen optrekken door overheden. De beleidsmedewerkers noemen als voorbeeld de regeling Samen Cultuurmaken, waarbinnen het sociaal en cultureel domein samenwerken aan cultuur voor iedereen:

*'We hebben bijvoorbeeld landelijk beweging gezien binnen cultuurparticipatie in de vorm van het meerjarig programma Samen cultuurmaken. Jammer genoeg is er vanuit het Rijk inzake dit programma onvoldoende aangehaakt op regionale ontwikkelingen. Zoals op de regeling inzake participatie die de Provincie Limburg zelfstandig heeft ontwikkeld en vanaf 2020 uitgevoerd.'*

Waar we eerder signaleerden dat Limburg kiest voor een benadering van onderop, is dit ook in de formuleringsfase terug te zien. De beleidsmedewerker ontwikkelt in samenspraak met andere overheden en partijen het beleid. Daarbij zijn de provinciale steunfunctie-instellingen Stichting Klankkleur Limburg en het Huis voor de Kunsten belangrijke partners. Deze instellingen geven signalen vanuit het veld door, waar de provincie vervolgens bij kan aanhaken.

Ook in de fase van de beleidsuitvoering is er niet één specifieke rolopvatting, maar is de faciliterende rolopvatting het meest dominant. Beleidsmedewerkers dragen faciliterend bij aan de bevordering van cultuureducatie en cultuurparticipatie. Dit doen ze met subsidiestromen, maar ook door kennisdeling te bevorderen. Een voorbeeld daarvan is het Platform Muziekonderwijs, waarvan de uitvoering is belegd bij het Huis voor de Kunsten. Daarnaast zijn er verschillende meer kleinschalige regelingen, zoals de bijdrageregeling voor samenwerking tussen scholen en muziekverenigingen, uitgevoerd door Stichting Klankkleur Limburg.

In de evaluatiefase richt de provincie zich op haar rol als subsidient en inhoudelijk op de impact van het CmK-beleid. Hierover zegt de beleidsmedewerker:



*'We hebben bepaalde zaken die we belangrijk vinden en dat zit niet zo zeer op outcome. We dwingen instellingen niet om een x aantal scholen te bereiken. Natuurlijk vinden we het fijn als er groei in zit, maar daar sturen we niet op. Daar moet je als overheid ook een gezonde afstand van houden. Het is meer op basis van gesprek hoe het ervoor staat.'*

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Participierend	Netwerkend	Faciliterend	Netwerkend

## Noord-Brabant

Brabanders zijn cultureel zeer actief: de Regionale Cultuurmonitor van de Boekmanstichting laat zien dat het bezoeken (51%) en beoefenen van cultuur (33%) een belangrijk deel van hun leven is. Noord-Brabant behoort tot de vier provincies waar de meeste mensen een instrument bespelen, tekenen of schilderen, toneelspelen of aan ballet doen (Van den Berg et al., 2022, p. 32). Steunfunctie-instelling KunstLoc Brabant laat een kritischer geluid horen: 'de Brabantse culturele infrastructuur en het culturaanbod [zijn] nog steeds bescheiden in vergelijking met andere provincies' (Broers et al., 2022). Dit zegt echter enkel nog iets over de praktijk van cultuurparticipatie. We kijken voor het cultuureducatie en cultuurparticipatiebeleid onder andere naar het Beleidskader Cultuur, Sport, Vrijetijd 2021 – 2022 en het tijdens het schrijven van dit onderzoek gepubliceerde beleidskader *Levendig Brabant 2030*.

In het *Beleidskader Cultuur, Sport, Vrijetijd 2021-2022* neemt de provincie haar eigen rol onder de loep. Ze wil onderzoeken wat haar rol en relatie is tot het Rijk en gemeenten binnen de beleidsdomeinen cultuureducatie en cultuurparticipatie. Een van de doelen voor cultuur is 'het versterken van innovatief vermogen en ondernemerschap' (Provincie Noord-Brabant, 2021b, p. 2), waarin cultuureducatie een belangrijke rol speelt. Zo wil de provincie een structurele verankering van cultuureducatie in het onderwijs en om dat te bereiken doet ze mee aan de CmK-regeling: de belangrijkste pijler in het cultuureducatiebeleid (Provincie Noord-Brabant, 2021b, p. 26).

Een deel van het cultuureducatiebeleid ligt bij BrabantStad, een samenwerkingsverband waarin Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg en de provincie gezamenlijk optrekken voor het verder uitwerken van programma's voor onder meer talentontwikkeling, cultuureducatie en cultuurparticipatie. Zo hebben vier van de vijf gemeenten samen met de provincie een gezamenlijke CmK-aanvraag gedaan. Eindhoven heeft hierin een eigen aanvraag gedaan. Daarnaast heeft de provincie de impuls geldenregeling voor initiatieven binnen de professionele kunsten, maar ook cultuureducatie en amateurkunst worden mogelijk gemaakt. Het leeuwendeel van de beleidsinzet voor cultuureducatie is belegd bij de provinciale steunfunctie-instelling KunstLoc Brabant. De provincie subsidieert daarnaast onder meer het CLICK talentontwikkelingstraject van Fontys Hogescholen (voor docenten en leerkrachten cultuureducatie).

Half november 2022 is het meerjarenbeleidskader *Levendig Brabant 2030* gepubliceerd, met ambities voor een levendig, aantrekkelijk en innovatief Brabant. In dit kader wil de provincie samen met verschillende sectoren zorgen voor een goed leefklimaat voor iedereen. Dit omdat er nu 'slechts een klein deel van de Brabantse bevolking is die gebruik maakt van het door de

provincie gesteunde aanbod' (Provincie Noord-Brabant, 2022, p. 20). Om dat te veranderen krijgen onder meer cultuureducatie en talentontwikkeling nadrukkelijke aandacht. De provincie zou graag zien dat de financiering van cultuureducatie in de toekomst structureel via de financiering van het onderwijs wordt georganiseerd, waarbij de provincie faciliteert in een richtinggevende taak door kennisdeling op zich te nemen. De provincie wil hierover graag afspraken maken met het Rijk, gemeenten, scholen en haar steunfunctie-instelling.

De provincie signaleert veranderingen in de deelname aan cultuur, maar de uitwerking blijft in de beleidsdocumenten abstract. Dit komt mogelijk mede door het zoekproces in de rolopvatting en het beknopt benoemen van beleidsinstrumenten. Wel is er aandacht voor het landelijke programma Cultuurparticipatie, waarin BrabantStad en KunstLoc Brabant mede een rol vervullen. Ook in het meerjarenbeleidskader blijven voornemens voor cultuurparticipatie en amateurkunst relatief weinig uitgewerkt. De beleidsinstrumenten moeten grotendeels aan bod komen in de nog uit te werken Uitvoeringsagenda. De provincie spreekt nu voornamelijk doelstellingen uit, zoals het ondersteunen van een 'cultureel regionaal kwalitatief hoogwaardig aanbod'. Ze wil onderzoeken hoe ze de ondersteuning van de sector richting 2030 vorm kan geven. De provincie stelt daarin een andere rol te willen aannemen: van 'mede mogelijk maken' naar 'richting geven' en 'beweging creëren' (Provincie Noord-Brabant, 2022, p. 57).

Dat er binnen de beleidsvoornemens relatief weinig wordt gesproken over de uitwerking van het beleid rondom cultuurparticipatie, wil niets zeggen over het huidige beleidsinstrumentarium. Dat omvat onder meer diverse regelingen, waaronder Buurtcultuur (buurtfonds Noord-Brabant), waar cultuurparticipatie een onderdeel van is. En om het aantal Brabanders dat met cultuur in aanraking komt te verhogen, heeft de provincie de meerjarige ondersteuning van professionele en amateurkunst in de periode 2021-2024. Hierin worden zo'n achttien amateurkunstinstellingen versterkt (Provincie Noord-Brabant, 2022, p. 3).

### *Provinciale rolopvatting*

Net als bij andere provincies zien we bij Noord-Brabant geen eenduidige rolopvatting terug in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Het Rijksbeleid heeft een grote invloed op de agendering van beleid. Wanneer er een regeling vanuit het Rijk loopt, kijkt de beleidsmedewerker op welke wijze de provincie hier zelf mee aan de slag kan. Dit wil niet zeggen dat de provincie louter Rijksbeleid volgt, ze bepaalt altijd zelf de beleidsvorming.

Bij de beleidsformulering zien we dat de provincie beleid in samenspraak maakt met andere overheden en het culturele veld. Hoewel ze informatie ophaalt uit het veld, ligt de besluitvorming en de beleidsvorming in Brabant altijd bij het provinciebestuur.

KunstLoc neemt het overgrote deel van de beleidsuitvoering voor haar rekening. Dit zorgt ervoor dat de provincie voornamelijk op afstand staat en vooral acteert als financier en opdrachtgever. Naast KunstLoc is er ook een financiering voor Erfgoed Brabant en Cubiss Brabant. Een ander voorbeeld dan CmK daarvan is de impuls gelden regeling: een provinciale regeling waar de uitvoering van is belegd bij KunstLoc. Ook het Brabant C fonds voert regelingen uit in opdracht van de provincie. Aan het talentontwikkelingsproject CLICK van Fontys Hogescholen verstrekt de provincie zelf direct subsidie.

Tot slot de evaluatiefase. De beleidsmedewerker benoemt evaluaties van regelingen en programma's, maar zoekt naar een nieuwe vorm, omdat ze kritisch is over het evaluatiebeleid. Omdat dit in ontwikkeling is, wijzen we hier nu niet één duidelijke rol opvatting aan.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Rechtmatig	Rechtmatig	Faciliterend	
Participierend	Netwerkend	Realiserend	

## Noord-Holland

Noord-Holland kent het op één na hoogste aantal aanbieders voor cultuurparticipatie en cultuureducatie. Voor een provincie van deze (culturele) grootte, is het opvallend dat ze in het coalitieakkoord weinig zegt over de inzet op cultuureducatie en cultuurparticipatie. De provincie erkent de 'rijkdom van cultuur, maar er zijn relatief weinig inhoudelijke uitwerkingen (Provincie Noord-Holland, 2019, pp. 8-16). In 2015 heeft Provinciale Staten van Noord-Holland gekozen voor een beperkter cultuurbeleid. Er is nadrukkelijk gekozen voor het accent op de wettelijke taken: cultureel erfgoed en bibliotheken. De huidige coalitie heeft zich daaraan geconformeerd. Zo noemt ze de instandhouding van culturele instellingen een gemeentelijke verantwoordelijkheid, evenals een groot deel van het beleid voor cultuurparticipatie en cultuureducatie. Dit neemt niet weg dat in het coalitieakkoord 2019-2023, *Duurzaam Doorpakken* expliciet is opgenomen dat voor de voorzetting van CmK 2021-2024 jaarlijks € 750.000 beschikbaar is.

In december 2021 presenteerde de provincie haar beleidskader *Erfgoed en Cultuur 2022*. Dit bouwt voort op de eerdere ontwikkelingen. De provincie investeert in cultuureducatie en bouwt samenwerkingen, met onder meer gemeenten, uit. Ze blijft inzetten op het CmK-programma, waarbij de provincie een verbindende rol inneemt en zichzelf als partner ziet (Provincie Noord-Holland, 2021, p. 7). Ze vult deze rol in door de cofinanciering op zich te nemen en opdracht voor de uitvoering te geven aan steunfunctie-instelling Plein C. Daarnaast heeft ze een subsidierelatie met bibliotheekorganisatie Probiblio, Mooi-Noord-Holland en Museaal Historisch Perspectief. Er is een bijdrage van in totaal drie miljoen (Provincie Noord-Holland, 2021, p. 31) voor provinciale projecten voor cultuureducatie. Doel is onder meer: meer kwaliteit en kansengelijkheid, en professionalisering van leerkrachten, partners en penvoerders. Het totale financieel kader voor cultuureducatie, waaronder de bijdrage aan het provinciaal bibliotheeknetwerk, bedraagt voor 2022-2024 € 4.420.000 en € 3.670.000 in 2025 (verlaging door aflopen CmK-programma) (Provincie Noord-Holland, 2021, p. 33). In lijn met de in 2015 gemaakte keuze voor concentratie op de kerntaken cultureel erfgoed en bibliotheken rept het kader op geen enkele manier over cultuurparticipatie. Kantekening die we daarbij plaatsen is dat het gaat om cultuurparticipatie zoals beschreven in dit voorliggend onderzoek.

Voor de uitvoering van beleidsdoelen is Plein C aangewezen als steunfunctie-instelling. De provincie stelt dat Plein C 'er moet zijn voor alle scholen en alle leerlingen in Noord-Holland'. Om dat te realiseren is er ruimte voor maatwerk en aandacht voor speciaal onderwijs, het vmbo en de relatie tussen binnen- en buitenschools. Daarnaast is Plein C verantwoordelijk voor de uit

voering van het CmK-programma 'Goed cultuuronderwijs voor alle kinderen'. De financiële bijdrage aan Plein C en de CmK-regeling blijft in de beleidsperiode 2022-2025 gelijk (Provincie Noord-Holland, 2021, pp. 32-34).

Op het eerste oog leek het opvallend dat de provincie geen duiding geeft aan het cultuurparticipatiebeleid. De Provinciale Staten heeft met de cultuurnota 2013-2016 ervoor gekozen om het beleid t.a.v. amateurkunst/cultuurparticipatie af te bouwen en geen nieuw beleid te formuleren. In de het beleidskader *Erfgoed en Cultuur 2022* staat slechts dat de provincie samenwerkingen faciliteert rondom bestaande culturele netwerken via gemeentelijke samenwerking met de cultuurregio's Metropoolregio Amsterdam (MRA) en Noord-Holland Noord (NHN). De provincie benadrukt het belang hiervan, omdat deze samenwerkingen bijdragen aan de toegankelijkheid van cultuur en meer cultuurparticipatie (Provincie Noord-Holland, 2021).

Opvallend is de duidelijke reflectie op de eigen positie en rol in de geanalyseerde beleidsdocumenten. De provincie ziet zichzelf als partner en verbinder, maar dit zijn niet de enige rollen die ze op zich neemt. Ze ziet zichzelf ook als inspirator, opdrachtgever of onderzoeker; de provincie reflecteert telkens welke rol het beste past (Provincie Noord-Holland, 2021, p. 6).

#### *Provinciale rolopvatting*

Het maken van scherpe keuzes, zoals het schrappen van beleid voor cultuurparticipatie, is een gevolg van een zekere afhankelijkheid van politieke keuzes. Het college kijkt primair naar wettelijke taken en bestuurlijke afspraken. Dit is sinds de bezuinigingen in 2015 in gang gezet, toen er een kerntakediscussie is geweest binnen de provincie. Het volgen van Rijksbeleid, zoals bij CmK, is nog wel een reden geweest om een aandeel te nemen in cultuureducatie. Beleidsmedewerkers vragen zich dan ook af hoe het cultuureducatiebeleid eruit zou zien zonder landelijke regeling. Om deze reden zien wij de provincie Noord-Holland primair als een rechtmatige overheid, maar er zijn dus ook participerende kenmerken.

In de beleidsformulering geeft de provincie blijk van een andere rolopvatting: beleidsmedewerkers lijken vooral naar externe partijen te kijken:

*'Wij hebben in Noord-Holland gemeenten die geen zelfstandige CmK-relatie hebben met het Rijk, echt partner gemaakt. De deelnemende gemeenten financieren mee en conformeren zich aan de doelstellingen van het Rijksprogramma. Hierdoor moeten de gemeenten een bewust cultuureducatiebeleid voeren.'*

In de beleidsuitvoering neemt de provincie verschillende posities in: van rechtmatig tot faciliterend. Dit is ook terug te zien in de werkwijze met Plein C, waar de uitvoering voor cultuureducatie volledig is belegd. De provincie houdt hier 'de vinger aan de pols', maar geeft de instelling ook veel beleidsvrijheid, omdat deze het culturele veld goed kent.

Noord-Holland evalueert, in overleg met Plein C, volgens vooraf opgestelde doelen en criteria. Dit duidt mogelijk op een netwerkende en/of presterende rolopvatting, maar omdat we dit in het interview onvoldoende bevestigd hebben, kennen we geen rolopvatting toe aan deze fase.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Rechtmatig Participerend	Netwerkend	Rechtmatig Faciliterend	

## Overijssel

De provincie Overijssel wil een voortrekkersrol nemen in het Nederlandse culturele veld. Ze heeft de missie 'dat iedereen kan meeprofiteren van de rijkdom van cultuur', en draagt dat uit met haar cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. De Overijsselse gemeenten zien de provincie als 'vliegwiel' om cultuuronderwijs op de kaart te zetten en financiering te borgen (Provincie Overijssel, 2019b, pp. 8-10).

Cultuureducatie is niet verspreid over iedere onderwijslaag. De provincie kijkt voornamelijk of het beleid in iedere regio aanwezig is, zodat zo veel mogelijk leerlingen in aanraking kunnen komen met cultuur. Rijnbrink is als steunfunctie-instelling verantwoordelijk voor cultuureducatie (Van Hout, 2020, p. 12), waaronder ook de uitvoering van het CmK-programma valt. Daarnaast biedt Overijssel ondersteuning aan nog enkele andere instellingen die een bijdrage leveren aan cultuureducatie en talentontwikkeling.

De ambities in de cultuurnota *Raak!* laten zien dat de provincie de lijn van voorgaande jaren door wil trekken. In het *Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs 2019-2026* worden 'betere samenwerking bewerkstelligen', 'politieke afhankelijkheid voorkomen' en 'meer afspraken over de inbedding van cultuuronderwijs' genoemd. In dit bestuurlijk kader is samen met gemeenten en schoolbesturen samengewerkt om tot een goede borging van cultuureducatie te komen (Provincie Overijssel, 2019a). De rol van de provincie hierin is voornamelijk faciliterend, stimulerend en evaluerend (Provincie Overijssel, 2019b). Een ander relevant programma is het Overijsselse cultuuronderwijsprogramma 'Cultuur aan de Basis', waarbij eveneens onderwijs en gemeenten zijn betrokken. Dit programma is gericht op het realiseren van lokale doelstellingen voor cultuureducatie (Bureau AdGies, 2020).

Cultuurparticipatie lijkt in de uitvoering minder duidelijk belegd. Zo is hiervoor geen steunfunctie-instelling, al zet de provincie wel in op amateurkunst door samenwerking met fondsen en de regeling Overijssel toont talent. Daarnaast heeft de provincie de regeling Cultuurparticipatie voor het ondersteunen van projecten waarin mensen actief deelnemen aan cultuur (Provincie Overijssel, z. d.) en de regeling Cultuurmakelaars, waarbij de provincie gemeenten matcht bij de inzet van een cultuurmakelaar. Zo worden dertien van de twintig cultuurmakelaars in Overijssel ondersteund. Tot slot noemt de provincie de regeling Kleine culturele initiatieven in Overijssel (Cultuurfonds) en de corona-investeringsregeling voor kleine culturele initiatieven in Overijssel. In totaal is er € 9.04 miljoen beschikbaar voor cultuureducatie en cultuurparticipatie in de beleidsperiode 2021-2024, met nog eens € 0.68 miljoen voor talentontwikkeling (Provincie Overijssel, 2020, p. 4). Tot slot heeft de provincie in de periode 2021-2024 extra aandacht voor het speciaal onderwijs door speciale trajecten voor kunstambassadors en docenten om tot nieuw aanbod voor deze doelgroep te komen.

### *Provinciale rolopvatting*

De beleidsmedewerker van de provincie Overijssel geeft aan dat de agendering van het beleid primair komt vanuit grote meerjarige lijnen vanuit het Rijk. Voorbeelden daarvan zijn CmK en de regeling Cultuur aan de Basis. De provincie volgt dergelijke landelijke lijnen, maar daarnaast initieert ze ook eigen beleid. Deze wisselwerking in rolopvatting blijft in de gehele beleidscyclus terugkomen.

Een voorbeeld van dit zelf initiëren is het regionaal bestuurlijk kader [lokale convenanten]. Dit komt aldus de beleidsmedewerker echt vanuit de provincie zelf. Maar de netwerkende overheid komt in de beleidsformulering sterker naar voren. De algemene tendens is dat beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie in een netwerk tot stand komt. De beleidsmedewerker noemt vooral het betrekken van gemeenten belangrijk:

*'Ik vind belangrijk dat de gemeenten betrokken zijn: dat het commitment er is.'*

Naast gemeenten zijn ook andere partijen betrokken in de formulering van beleid. Ten eerste Rijnbrink die input geeft over wat er speelt in het culturele veld, maar ook de betrokkenheid van scholen is onmisbaar.

De rolopvatting in de beleidsuitvoering is sterk afhankelijk van de perceptie van de provinciale beleidsambtenaar. Deze krijgt veel vrijheid voor de invulling en mate van betrokkenheid in de uitvoering, met de kanttekening dat men primair faciliterend is via het verstrekken van subsidies. Mede hierom is het zo belangrijk dat er netwerkvorming plaatsvindt in het culturele veld. Op die manier levert iedereen een bijdrage aan het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. De beleidsmedewerker benoemt het belang van een wisselwerking tussen partijen bij de uitvoering van beleid, en daarmee toont de provincie zich ook in deze fase een netwerkende overheid. Daarnaast zijn er met subsidieverstrekkingen ook faciliterende kenmerken.

In de evaluatiefase zagen we geen duidelijke rolopvattingen. De provincie neemt de rol van rechtmatige en presterende overheid aan, maar omdat we geen bijzonderheden zien in deze fase wijzen we geen rolopvatting toe.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Participerend	Netwerkend	Netwerkend Faciliterend	

### **Utrecht**

De provincie Utrecht heeft een groot aantal culturele voorzieningen voor cultuureducatie en cultuurparticipatie (Van den Berg et al., 2022, p. 42). Het biedt inwoners uitgebreid de kans om met cultuur in aanraking te komen: een van de provinciale speerpunten. Belangrijke pijlers in het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid zijn kansengelijkheid en diversiteit. De provincie wil dat 'iedereen actief deel kan nemen aan culturele activiteiten' (Provincie Utrecht, 2020, p. 30).

In een eerdere analyse van LKCA van het Utrechtse beleidsprogramma *Voor jong & altijd* zagen we al de inzet op de regeling CmK binnen verschillende onderwijslagen (met uitzondering van het speciaal onderwijs) en het aanwijzen van Kunst Centraal als steunfunctie-instelling voor cultuureducatie (Van Hout, 2020, p. 3). Daarnaast is Landschap Erfgoed Utrecht medeverantwoordelijk voor de uitvoering van het cultuureducatiebeleid. In de provincie Utrecht zijn nog meerdere kleinere gemeentelijke instellingen als Cultuur & School Utrecht en Scholen in de Kunst. De provincie heeft hier zelf echter geen financiële of inhoudelijke relatie mee.. Andere programma's naast CmK zijn het Kunstmenu, Cultuurprogramma (primair onderwijs) en Matchmaker VMBO (uitvoering Fonds voor Cultuurparticipatie) en Cultuureducatie Voortgezet onderwijs (Provincie Utrecht, 2020, p. 16).

De provincie geeft cultuureducatie vorm 'in een keten', waarin gemeenten scholen in staat moeten stellen cultuureducatie te kunnen inzetten. De provincie schept de juiste condities, zodat scholen en gemeenten hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. We zien dat de provincie hierin een financierende rol inneemt (Provincie Utrecht, 2020, p. 14). Met het provinciaal beleid wordt een groot deel van de leerlingen bereikt, maar op een andere manier dan in veel andere provincies. Er is een bereik van 90% -provinciebreed, met uitzondering van de steden Utrecht en Amersfoort – door alle regelingen samen. Met het programma CmK was het bereik in de periode 2018-2019 'slechts' 59%. Waar andere provincies leerlingen voor het overgrote deel bereiken met de CmK-regeling, is dit in Utrecht dus anders. Binnen de beleidsperiode 2021-2023 is het budget voor de provinciale steunfunctie-instellingen gelijk gebleven, met , en cultuureducatie breed zien we een kleine investering in het voortgezet onderwijs. In totaal is er € 2.239.000 per jaar beschikbaar (Provincie Utrecht, 2020, pp. 16-64).

In het Utrechtse cultuurprofiel *Eeuwig Jong* (2018) bevestigt de provincie haar standpunten rondom cultuureducatie en laat ze zien een breder en toegankelijk aanbod te willen hebben: 'de inspanningen blijven te veel beperkt tot één doelgroep: vooral kinderen op het basisonderwijs. Voor oudere kinderen en jongeren is er nog te weinig structureel aanbod' (Provincie Utrecht, 2018, p. 14). De provincie gaat daarom meer doen voor deze achtergestelde groepen, waarbij Kunst Centraal de uitvoeringsrol voor verschillende regelingen op zich neemt (Provincie Utrecht, 2018). Een voorbeeld hiervan is de extra inzet op het voortgezet onderwijs. De provincie gaat zich meer richten op docenten in het voortgezet onderwijs, zodat cultuureducatie hier meer wordt geborgd.

Cultuureducatie is binnen Kunst Centraal op verschillende manieren vormgegeven, waaronder het Kunstmenu en Cultuurprogramma. Verder stimuleert Kunst Centraal in opdracht van de provincie de verbinding tussen binnenschoolse en buitenschoolse cultuureducatie:

*'Het is altijd is goed om vanuit binnenschools ook die link naar buitenschools te maken. En daar wordt ook wel in die programmering van Kunst Centraal naar gekeken. Waar die verbinding gelegd kan worden, wordt daar ook echt wel naar gekeken.'*

De afgelopen jaren is de provincie Utrecht bezig geweest met beleidsvorming voor cultuurparticipatie. We zien de ambities terug in het beleidsprogramma. De provincie maakt nieuw bud-

get vrij in de periode 2020-2023 (Provincie Utrecht, 2020, p. 63) voor de ontwikkeling- en uitvoering van het cultuurparticipatiebeleid. Ook hier is het streven wederom om zo veel mogelijk mensen de kans geven actief deel te nemen aan cultuur.

In de beleidsperiode 2020-2023 onderzoekt de provincie hoe het beleid rondom participatie het beste uitgevoerd kan worden. In de beleidsperiode 2020-2023 heeft de provincie onderzocht hoe het beleid rondom participatie het beste uitgevoerd kan worden. Ze verstrekt meerjarige subsidie aan het Jeugdfonds Sport & Cultuur. Daarnaast zijn er middelen voor cultuurparticipatie beschikbaar gekomen. In 2021 is *Van Vonk naar Vuur* gepresenteerd. Een onderzoek naar de mogelijke rol en inzet van de provincie op het gebied van cultuurparticipatie (Provincie Utrecht, 2020, p. 30). Daar hoort ook de vraag naar de provinciale rolopvatting bij. In 2021 is *Van vonk naar vuur* gepresenteerd: een onderzoek naar de keten van talentontwikkeling en cultuurparticipatie. Er is gekeken naar wat er lokaal en regionaal gebeurt in de provincie aan cultuur in relatie tot het sociaal domein en welke toegevoegde waarde de provincie daarin kan hebben (Provincie Utrecht, 2022). De provincie heeft hiermee onderzocht 'welke rol en inzet voor de provincie passend is en welke bijdrage ze kunnen leveren' (Provincie Utrecht, 2022, p. 7).

Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie een inhoudelijk kader zou moeten ontwikkelen om visie en sturing te geven en ook middelen moet hebben om initiatieven te ondersteunen. In een discussiestuk uit 2022 wordt het proces om te komen tot een inhoudelijk kader besproken. Er wordt op dit kader ingezet om 'te kunnen bepalen hoe de rol van de provincie verder wordt ontwikkeld in de samenwerking met gemeenten, Rijk en de fondsen' (Provincie Utrecht, 2022). Het onderzoek naar de positie in het cultureel participatiebestel heeft geleid tot veranderingen in het beleidsinstrumentarium. Zo heeft ZIMIHC, het huis van de amateurkunst voor de stad Utrecht, een rol binnen de hele provincie gekregen als steunfunctie-instelling voor cultuurparticipatie. De provincie continueert de subsidie aan het Jeugd-fonds Sport en Cultuur en ze heeft, vanwege de coronacrisis, extra eenmalige herstelgelden voor cultuurparticipatie en -educatie beschikbaar gesteld via het steunpakket Cultuur en Erfgoed.

Opvallend is ook hier de reflectie op de eigen rolopvatting in verschillende beleidsdocumenten voor cultuureducatie en cultuurparticipatie. In het beleidsprogramma 2020-2023 reflecteert de provincie al op haar eigen rol die ze binnen cultuureducatie als faciliterend ziet door de juiste condities te scheppen en te zorgen voor financiering (Provincie Utrecht, 2020, p. 14). In *Van vonk naar vuur* staat dat de provincie nog geen rol ziet voor cultuurparticipatie, maar hier wel naar toe wil werken (Provincie Utrecht, 2021, p. 2). In het discussiestuk is de provinciale rolopvatting verder gespecificeerd. De provincie faciliteert bovenlokaal en is ze een schakel tussen het landelijke en lokale beleid. Ze ziet zichzelf als aanjager, verbinder en verduurzamer. Als aanjager gaat de provincie in gesprek met gemeenten om duiding te geven aan het begrip inclusieve cultuurparticipatie. De verbindende rol vertaalt zich in het faciliteren van samenwerking, kennisdeling en gezamenlijk leren. De derde rol neemt de provincie door het stimuleren van duurzame integrale budgetten (Provincie Utrecht, 2022).

### *Provinciale rolopvatting*

Als we verder kijken naar de rolopvatting in de verschillende fasen van de beleidscyclus zien we overeenkomsten, maar ook verschillen met in de beleidsdocumenten genoemde rollen. De



aanleiding voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid komt deels vanuit een interne stimulans. Beleidsmedewerkers krijgen opdracht vanuit een politieke wens om meer met cultuureducatie en cultuurparticipatie te doen, maar zijn ook zelf intrinsiek gemotiveerd. Ook is het Rijk agenderend. Hoewel die landelijke regelingen op dit moment nog leidend zijn, zijn hier wel verschuivingen en uitzonderingen in te vinden:

*‘Voor cultuurparticipatie voelt dat wel anders. Hier het voortouw in nemen is voor de provincie best wel een ongewone stap. Het programma gaf in eerste instantie weinig handvatten en richting, hierom hebben wij zelf het voortouw genomen in het ontwikkelen van een inhoudelijke richting.’*

De roloppvatting in de beleidsformuleringsfase komt eenduidiger naar voren: Utrecht neemt primair een netwerkende rol aan. Beleid komt volgens de beleidsmedewerkers vooral door de samenwerking met andere partijen tot stand. Dit illustreren ze aan de hand van de nieuwe beleidsperiode:

*‘Wij gaan nu inderdaad starten met het ontwikkelen van nieuw beleid. Dan is het voor ons niet meer dan logisch dat we dit gezamenlijk doen. We hebben een evaluatie gehad van het huidige beleid en daarvoor vragen we ook nadrukkelijk de input van het culturele veld en gemeenten. Zo betrekken we ze bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Daarin bespreken we ook onze eigen rol door te kijken waar precies de behoefte ligt.’*

In de beleidsuitvoering zien wij dat de provincie Utrecht voornamelijk faciliterend is, met ook enkele netwerkende en communicerende kenmerken. Dit doet ze voornamelijk in de vorm van kennisdeling en subsidieregelingen. De beleidsmedewerkers zien daar ook echt hun eigen rol: het samenbrengen van mensen en het faciliteren van deze kennisdelingsmomenten. Ook neemt de provincie deze rol met haar beleidsinstrumentarium.

Tot slot zien we ook in de evaluatiefase een netwerkende overheid. De beleidsmedewerkers hebben een vaste overlegstructuur met steunfunctie-instellingen, waardoor ze goed op de hoogte zijn van het functioneren en de uitwerking van het beleid. Dit geeft ook de mogelijkheid bij te sturen indien nodig. Dit gebeurt niet met prestatie-indicatoren, maar ze kijken in samenspraak met instellingen en gemeenten hoe het beleid functioneert.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Rechtmatig Participierend	Netwerkend	Faciliterend Netwerkend	Netwerkend

## Zeeland

Cultuureducatie staat in de provincie Zeeland hoog op de agenda volgens de beleidsmedewerkers. Wel zien ze dat dit vaak in vergelijking met andere domeinen het onderspit moet delven, omdat de prioriteiten elders liggen. Desondanks zien we dat er veel vorm en inhoud wordt gegeven aan cultuureducatie in Zeeland (Provincie Zeeland, 2020, pp. 4-7). Het provinciaal cultuurbeleid is in Zeeland voor de periode 2017-2020 vastgelegd in de cultuurnota, die in 2021 met een jaar is verlengd vanwege de coronacrisis. In dit verlengingsjaar heeft de provincie wel

een uitvoeringprogramma gepubliceerd. In totaal is er in 2021 € 623.500 beschikbaar voor cultuureducatie (Provincie Zeeland, 2021, p. 24). Om de cultuursector verder te ontwikkelen is de Ontwikkelagenda cultuurveld 2022-2024 opgesteld met beleidsvoornemens voor die periode.

De provincie ziet een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd in het stimuleren van kinderen en jongeren via cultuuronderwijs (Provincie Zeeland, 2021, pp. 18 -19). Ze matcht landelijke subsidies via de CmK-regeling, geeft subsidie aan scholierenvervoer naar culturele instellingen en ondersteunt een aantal buitenschoolse ontwikkeltrajecten. Hierin zijn alle onderwijslagen meer of minder bij betrokken, evenals het merendeel van de kunstdisciplines. Maar de provincie wil nog extra stappen zetten naar een centrale organisatie voor cultuureducatie in Zeeland (Provincie Zeeland, 2021, pp. 18-19), mede naar aanleiding van het evaluatierapport *Over het slootje*. De uitwerking van cultuureducatie is in vergelijking met andere provincies complex. Cultuurkwadraat, een samenwerkingsverband van twee kunsteducatiecentra (KEW en KCE), is penvoerder van CmK. Sinds de derde CmK-periode is Cultuurkwadraat ook namens het derde kunsteducatiecentrum penvoerder. Daarnaast heeft Zeeland nog tal van andere losstaande regelingen en subsidiestromen naar organisaties zoals Pop aan Zee, de Jeugd Theater-school, DansZ en Erfgoed Zeeland. Daarmee zet de provincie zich in voor talentontwikkeling. Cultuureducatie moet in de toekomst echter vanuit een centraal punt worden georganiseerd:

*'Je ziet daar op dit moment geen goede provinciale kunst- en cultuurinstelling achter. Dat is eigenlijk iets wat we nu wel gaan regelen de komende tijd, want eigenlijk is Cultuurkwadraat ontstaan door CmK2.'*

Ook is er een Gemeenschappelijke Regeling waaruit de Zeeuwse Muziekschool wordt gesubsidieerd, en een samenwerking Zeeuwse culturele infrastructuur 2022-2024 voor cultuureducatie (Provincie Zeeland, 2021, pp. 8-9). De provincie werkt met een open aanbod van cultuureducatieve activiteiten, met als doel verduurzaming en eigenaarschap van scholen. Daarnaast zijn er cultuurmenu's, waarbij scholen kunnen kiezen uit verschillend aanbod.

In de cultuurnota 2022-2024 staat weinig over cultuurparticipatie geschreven. In een brief over de ontwikkelagenda staat alleen iets over het 'blijven ondersteunen van buitenschoolse ontwikkeltrajecten van jongeren', wat zich bevindt op het snijvlak van cultuureducatie en cultuurparticipatie (Provincie Zeeland, 2021, p. 21). Het buitenschoolse ondersteunt de provincie door het mede financieren van projecten, zoals HZ-Cult (waarbij vo-leerlingen en studenten gebruik kunnen maken van een voor hen geselecteerd aantal culturele activiteiten). Daarnaast stelt de provincie dat de verantwoordelijkheid voor amateurkunsten voornamelijk bij de gemeenten ligt. Ze ondersteunt dit enkel via regioarrangementen, waarmee gemeente overstijgende activiteiten financieren. Er is wel de ambitie om te verkennen welke kansen de gewijzigde landelijke inzet op cultuurparticipatie de provincie te bieden hebben (Provincie Zeeland, 2021, p. 24). Cultuurparticipatie is op dit moment dus nog niet duidelijk belegd:

*'Voor participatie zijn wij nog in ontwikkeling, dus daar hebben we nog niet echt iemand voor aangewezen. (...) het blijft allemaal wel met kleine losstaande initiatieven. We hebben daar nog geen samenhangend verhaal.'*

### Provinciale rolopvatting

De primaire aanleiding om beleid te maken is het volgen van landelijke beleidsontwikkelingen. Dit is ook de reden dat de provincie zich relatief recent is gaan focussen op cultuurparticipatie. Het agenderen door externe factoren zorgt ook voor het creëren van draagvlak. Hierin speelt ook het culturele veld een rol:

*‘Het geeft ook de urgentie aan. Bijvoorbeeld hier door kunstenaars: die zijn zich heel erg gaan roeren naar aanleiding van de impact van corona. Dat maakt het voor ons als overheid, maar ook in politiek bestuurlijke zin, belangrijk om beleid om te maken en ermee aan de slag te gaan. Dit helpt in het agenderen ervan.’*

De provincie Zeeland benoemt in haar evaluatieonderzoek *Over het slootje* zelf ook de afhankelijkheid van regelingen zoals CmK. Ze spreekt van een domein dat te veel afhankelijk is van persoonlijke voorkeuren en landelijke regelingen. Borging in het curriculum wordt aangedragen als oplossing.

Ook in de beleidsformulering is externe input leidend. De provincie vindt het belangrijk ook andere partijen, voornamelijk voor toekomstig beleid, aan boord te krijgen. Gemeenten zijn hierbij een belangrijke schakel, zij moeten bijvoorbeeld voor matchingsgelden zorgen. Om dit voor elkaar te krijgen betrekken de beleidsmedewerkers hen bij het beleidsproces.

Ook in de beleidsuitvoering zien we dat beleidsmedewerkers netwerkend handelen. Ze gaan veel in gesprek met het culturele veld en zien daarin een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd. Dit ook omdat de provincie geen grote gemeente kent, waardoor ze zelf de rol van centrumgemeente op zich neemt. De steunfunctie-instellingen spelen vervolgens een belangrijke rol in de uitvoering. Dit maakt dat de provincie op afstand staat, maar door het faciliteren toch betrokken blijft. Die faciliterende, afstandelijke rol benoemt de provincie zelf ook in het evaluatierapport.

De rolopvatting in de evaluatiefase is onvoldoende naar voren gekomen, waardoor we hier geen uitspraak over kunnen doen. In de ontwikkelagenda 2022 laat de provincie wel zien stappen te zetten in de wijze van evaluatie, maar voor cultuureducatie en cultuurparticipatie voert men hierover pas in 2023 gesprekken met het culturele veld.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Participerend	Netwerkend	Faciliterend netwerkend	

### Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland kent een rijk cultureel veld en biedt onderdak aan het grootste aantal culturele instellingen in Nederland. Toch is het cultuurbeleid van de provincie het minst uitgebreid beschreven. Haar Omgevingsvisie bevat de ambities voor cultuur. In het coalitieakkoord 2019-2023 wordt daarnaast gesproken over het ‘ondersteunen van cultuureducatie en bibliotheken, onder andere om kinderen met kunst en cultuur in aanraking te laten komen’, maar met een summiere uitwerking (Provincie Zuid-Holland, 2019, p. 27). Opvallend is dat de

provincie de afgelopen jaren wel stevige extra investeringen doet in cultuureducatie en cultuurparticipatie (Provincie Zuid-Holland, 2021; 2022).

De provincie doet zelf geen matching voor het CmK-programma. De uitvoering is hiervoor is volledig belegd bij het Kunstgebouw en gemeenten. De provincie wordt wel inhoudelijk betrokken bij de voortgang van deze uitvoering. Kunstgebouw biedt daarnaast enkele losse programma's aan, zoals Kijk-kunst en Doe-kunst voor het primair onderwijs. Hiervoor is provinciale boekjaarsubsidie beschikbaar en Kunstgebouw werkt hierbij samen met gemeenten. Deze instelling kreeg in 2021 extra financiering om meer in te zetten op cultuureducatie in het voortgezet onderwijs en op cultuurparticipatie (Provincie Zuid-Holland, 2021, 2022).

De provincie richt zich op ondersteuning vanuit provinciale steunpunten op het gebied van beide beleidsdomeinen. Deze ondersteuning biedt ze in de vorm van financiering aan de Basisinfrastructuur Cultuurparticipatie, bestaande uit Kunstgebouw, Jeugdtheaterhuis Zuid-Holland, Popunie en Stichting Educatieve Orkest Projecten (SEOP). Al deze organisaties hebben een taak voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie (Provincie Zuid-Holland, 2021).

Voor cultuurparticipatie kent de provincie de regeling basisvoorziening cultuurparticipatie. Ook hier is het Kunstgebouw de steunfunctie-instelling die gemeenten en het onderwijs ondersteunt. Het doel van de provincie is om meer kinderen en jongeren in aanraking te laten komen met kwalitatief goede cultuur die verspreid is over de hele provincie (Provincie Zuid-Holland, 2021, pp. 83-89).

#### *Provinciale rolopvatting*

In de aanleiding voor beleid zien we een voornamelijk participerende rolopvatting. Dat zien de beleidsmedewerkers zeker niet als iets negatiefs: het volgen van bijvoorbeeld Rijksregelingen zorgt er namelijk voor dat cultuur op de provinciale politieke agenda komt te staan. Naast Rijksbeleid zorgen ook regionale ontwikkelingen voor deze agendering:

*'Instellingen zijn een aantal jaar geleden meer samen gaan werken en vormen nu meer een stem richting de politiek. Dat heeft ervoor gezorgd dat cultuureducatie en cultuurparticipatie goed op de kaart zijn komen te staan.'*

De beleidsformulering gaat voornamelijk in samenspraak met de instellingen van de Basisinfrastructuur Cultuurparticipatie. Samenwerkingen en afspraken met het culturele veld vormen de fundering. De beleidsmedewerkers stellen dat dit sterk bepalend is voor hoe het beleid eruit ziet en wat ze gaan uitvoeren. Redenen hiervoor zijn dat deze instellingen de behoeften van het veld goed kennen en zien wat er nodig is.

Deze rolopvatting schept het beeld dat de provincie voornamelijk tweedelijns aanwezig is. Dit zien we ook terug in de beleidsuitvoering, waar ze hoofdzakelijk op afstand lijkt te staan. Het leeuwendeel van de uitvoering is belegd bij de instellingen van de Basisinfrastructuur Cultuurparticipatie:

*'Op het gebied van cultuureducatie en -participatie zijn alle vier de provinciale instellingen, Kunstgebouw, Popunie, Jeugdtheaterhuis, SEOP belangrijke spelers: die instellingen geven samen handen en voeten aan het beleid dat wij voor ogen hebben.'*

Door regelingen, subsidies en beleidsinstrumenten faciliteert de provincie dus cultuureducatie en cultuurparticipatie.

Ook in de evaluatiefase zien we, evenals in de beleidsformulering, de netwerkende overheidsrol. De provincie kijkt in samenspraak met het veld hoe beleid functioneert en hoe men de toekomst in wil. Met vaste overlegstructuren en verantwoordingsmethoden evalueren beleidsmedewerkers het functioneren van het beleid. Ze zeggen dit echt samen met de instellingen te doen.

Aanleiding	Beleidsformulering	Beleidsuitvoering	Evaluatie
Participierend	Netwerkend	Faciliterend	Netwerkend

## 6 Resultaten en conclusies

Nu we het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid per provincie hebben beschreven, beschrijven we in dit hoofdstuk de algemene bevindingen en conclusies rondom twee thema's: samenwerkingspartners van de provincies en interbestuurlijke verhoudingen en de behoeftes van de beleidsmedewerker daarin. Tot slot kijken we naar overige bevindingen die gezamenlijk antwoord geven op de deelvragen en de hoofdvraag uit dit onderzoek.

### Partners en samenwerkingsverbanden

Als openbaar lichaam is de provincie sterk afhankelijk van andere partijen. De interviews in dit onderzoek onderstrepen deze afhankelijkheid: als middenbestuur leunt de provincie op zowel het Rijk als gemeenten. Gemeenten verschillen sterk in grootte en daarmee in de verantwoordelijkheid die ze (kunnen) nemen voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. Grote gemeenten hebben veelal een eigen steunfunctie-instelling en varen een eigen koers. Dit wil niet zeggen dat grote gemeenten helemaal geen partner van de provincie zijn, maar de impact van die provincie is een stuk geringer dan bij kleinere gemeenten.

Ook zien we verschillen in dicht stedelijke en andere provincies. Een aantal provincies met veel (grote) steden richten zich, aldus henzelf, voornamelijk op witte vlekken buiten de stedelijke gebieden. We zien ook dat het aantal gemeenten in een provincie mede de impact van provinciaal beleid bepaalt. Waar provincies met relatief weinig gemeenten, zoals Flevoland, Zeeland en Drenthe, contact hebben met alle gemeenten, is dit in provincies met veel gemeenten niet altijd het geval. Het is voor deze provincies een stuk lastiger aan de spreidingstaak te voldoen. Niet omdat het niet lukt om contact te vinden met deze gemeenten, maar omdat provincie meer op afstand staat en het contact via de steuninstelling laat lopen.

Op hun beurt zijn ook gemeenten en Rijk afhankelijk van provinciaal beleid. Waar gemeenten beleid niet kunnen financieren of het Rijk niet in de bres springt, kijkt men al snel naar de provincie. Dit is het 'gat waar de provincie inspringt'. We kunnen dus concluderen dat overheden niet zonder elkaar kunnen, maar dat vooral het culturele veld als geheel niet zonder één specifieke overheidslaag kan zonder dat er gaten vallen.

Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt in het algemeen niet voor frictie in de relatie. Beleidsmedewerkers zijn doorgaans tevreden over de kwaliteit van de relatie en samenwerkingsverbanden met andere overheden. Vooral de laatste jaren heeft volgens hen de 'samenwerking ook echt een vlucht genomen'. Meer provincies benoemen de toenemende wil van voornamelijk gemeenten en erkennen het goede contact. Waar de wil er vaak is, zijn de middelen en de capaciteit er echter niet altijd. Maar dit noemt men niet als factor voor een slechte verstandhouding. Dat geldt wel voor gebrek aan bereidwilligheid. Zo benoemen beleidsmedewerkers dat het Rijk een 'grotere verantwoordelijkheid zou moeten nemen'. Omdat de provincie vervolgens alsnog in het gat springt, ontstaat er scheefgroei in de rolverdeling: 'in de verantwoordelijkheidsverdeling vind ik dat daar best Rijksgeld bij zou mogen', aldus een provincie.

Als we kijken naar andere dan overheidspartners, zien we tussen provincies over het algemeen voornamelijk overeenkomsten. Niettemin zijn er ook verschillen. Deze komen voort uit de

mate van betrokkenheid bij de beleidsuitvoering. Waar de ene provincie nog in contact staat met scholen, heeft de andere provincie dit volledig uitbesteed aan de steunfunctie-instelling. Tabel 9 geeft een overzicht van de belangrijkste samenwerkingspartners per provincie.

Tabel 9 Samenwerkingspartners per provincie

Provincie	Samenwerkingspartners
Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (We The North)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie en -participatie (Compenta, K&amp;C Drenthe)</li> <li>- Culturele Allianties (gemeenten)</li> <li>- Overige partijen (CultuurKlik, ICO, Facet)</li> </ul>
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (Flevoland)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li> <li>- Landelijke fondsen, kenniscentra en instellingen</li> <li>- Raad van Twaalf*</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie (FleCk)</li> <li>- Steunfunctie-instelling cultuurparticipatie (Kunstlink)</li> </ul>
Fryslân	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (We The North)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li> <li>- Landelijke fondsen, kenniscentra en instellingen</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie en -participatie</li> <li>- Overige partijen/subsidierelaties</li> </ul>
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio's (Arnhem/Nijmegen, Stedendriehoek, Ede/Wageningen)</li> <li>- Overige Gelderse regio's</li> <li>- Gemeenten</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Ministerie van OCW</li> <li>- Landelijke fondsen (Filmfonds, Fonds voor Cultuurparticipatie, Jeugdfonds Sport en Cultuur), kenniscentra en instellingen</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steunfunctie-instellingen Cultuur Oost (cultuureducatie), Rijnbrink en Erfgoed Gelderland</li> <li>- Cultuurpunten (cultuurcoaches)</li> <li>- Overige partijen</li> </ul>
Groningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (We The North)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten</li> <li>- Ministerie van OCW</li> <li>- Raad van Twaalf</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie (K&amp;C Groningen)</li> <li>- Steunfunctie-instelling cultuurparticipatie (KultuurLoket, VRIJDAG)</li> <li>- Onderwijs</li> <li>- Overige partijen (CGTC, POPGroningen)</li> </ul>
Limburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke Cultuurregio Zuid</li> <li>- Cultuurregio Noord- Limburg</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Regionale penvoerders:</li> <li>- Kaleidoscoop (Kumulus)</li> <li>- SCHUNCK</li> <li>- De Domijnen</li> <li>- ECI en Rick</li> <li>- Kunstencentrum Venlo</li> <li>- Huis voor de Kunsten Limburg, Stichting Klankkleur Limburg, Stichting Popmuziek Limburg)</li> </ul>
Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (BrabantStad)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie en/of -participatie (KunstLoc), de kennis- en uitvoeringsorganisaties Erfgoed Brabant, Cubiss Brabant en het Brabant C Fonds.</li> <li>- Overige partners (BrabantStad Partners: B5 gemeenten en kleinere gemeenten, Fontys Hogeschool)</li> </ul>



Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio MRA (Metropoolregio Amsterdam)</li> <li>- Stedelijke cultuurregio NHN (Noord-Holland Noord)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (klein): matchen gelden rondom cultuureducatie</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie (Plein C)</li> </ul>
Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (Zwolle, Twente)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein): partner in de vorm van lokale convenanten en Bestuurlijk kader cultuur en onderwijs</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie (Rijnbrink)</li> <li>- Onderwijs</li> <li>- Cultuurmakelaars</li> <li>- Overijsselse Basis Infrastructuur (OBI): subsidiëring provincie BIS en fonds ondersteunde instellingen</li> </ul>
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke cultuurregio (Utrecht)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Alle gemeenten in de provincie Utrecht (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li> <li>- Raad van Twaalf*</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie (Kunst Centraal)</li> <li>- Steunfunctie-instelling cultuurparticipatie (ZIMIHC)</li> <li>- Steunfunctie-instelling bibliotheken (BiSC)</li> <li>- Overige partners (bibliotheken, cultuurcoaches, kunstencentra, Netwerk Culturele Verbinders)</li> </ul>

Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke culturregio (Zeeland)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (groot + klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie CultuurKwadraat (+ regionale centra KCE, KEW en Toonbeeld)</li> <li>- Overige partners (Theaterloods, Jeugd Theater School, Kunstbende, Pop aan Zee)</li> </ul>
Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke culturregio (Haaglanden, Leiden, Rotterdam)</li> <li>- IPO + andere provincies</li> <li>- Gemeenten (klein)</li> <li>- Ministerie van OCW</li>   <li>- Steunfunctie-instelling cultuureducatie (Kunstgebouw)</li> <li>- Overige partners (Jeugdtheaterhuis, SEOP, Stichting Educatieve orkest Projecten, Popunie)</li> </ul>

\* Partner van alle provincies, maar door deze provincies genoemd in interview.

### Stedelijke culturregio's

Zoals de tabel laat zien, benoemen alle beleidsmedewerkers de stedelijke culturregio's als partner (zie ook hoofdstuk vier). Dit, onderstreept de toenemende aandacht voor deze culturregio's. De Raad voor Cultuur concludeerde in zijn rapport in 2017 al dat bepaalde regio's meer ondersteuning kunnen gebruiken. Provincies benoemen ook het belang van deze ondersteuning en zien een waardevolle bijdrage van de stedelijke culturregio's in de lobby richting het Rijk, maar het maakt het cultureel bestel ook 'heel ingewikkeld'.

Waar de grenzen van de stedelijke regio samenvallen met die van de provincie, is men het meest tevreden over de werking ervan. Dit geldt onder andere voor Zeeland, Utrecht, Flevoland en Drenthe. Hier noemen beleidsmedewerkers het louter een 'goed initiatief' dat ervoor zorgt dat deze gebieden beter gehoord worden door het Rijk. 'Voor ons heeft het de kans geboden om bij OCW aan tafel te komen', aldus een beleidsmedewerker. Daarnaast zorgt de culturregio voor een versteviging van cultuurbeleid binnen de provincie door het delen van kennis en ervaringen. Zo vertelt een beleidsmedewerker dat een sterke culturregio ook het beleid van de provincie versterkt en deze helpt om de spreidingstaak op zich te nemen. De provincie kan zo namelijk beter de kleine gemeenten vertegenwoordigen.

Maar er zijn ook zeer kritische geluiden over de opkomst van stedelijke culturregio's. Dit hangt vooral samen met de samenstelling, omvang en dekking van de regio's. Door deze verschillen is een uniforme benadering bemoeilijkt. De begrenzing van de stedelijke culturregio's zorgt ervoor dat er witte vlekken ontstaan en dat er geen evenwichtige spreiding is in het land.

Wij sluiten ons hiermee aan bij het onlangs verschenen van de DSP-groep (Nijboer & Van der Horst, 2022). De verhouding tussen regionaal en lokaal moet beter en minder gemeenten zouden buiten de boot moeten vallen. Kleine(re) gemeenten in gebieden met veel grote steden voelen zich nu namelijk vaak niet gezien. Waar de grenzen van de regio niet samenvallen met die van de provincie, is het een ‘continue zoektocht’.

Veel stedelijke cultuurregio's zijn namelijk allerm minst dekkend. Dit resulteert in ongelijkheid. Gebieden en regio's die buiten een stedelijke cultuurregio vallen, hebben hierdoor minder makkelijke lijntjes met het Rijk en worden niet betrokken door OCW en Rijkscultuurfondsen. Voor deze witte vlekken zien provincies als Limburg en Gelderland een taak voor zichzelf weggelegd. Ze hebben de verantwoordelijkheid genomen bij de regiovorming, zodat het gebied meer dekkend is. Op deze manier is er meer afstemming, zodat potentieel achtergestelde gebieden toch kunnen aanhaken. Er zijn meer provincies die hier een belangrijke rol voor zichzelf zien:

*‘Gemeenten die buiten de boot vallen, moet de provincie tegemoet komen.’*

Omdat dit er in enkele gevallen veel zijn, roepen provincies op tot meer afstemming en zorgvuldigheid in het beleid rondom de stedelijke cultuurregio's. Anders ontstaan er ‘enorme witte vlekken’. Deze conclusie sluit aan bij de beleidsdoorlichting *Cultuur van en voor Iedereen* (Gielen et al., 2022), die dezelfde problemen signaleert. Er zijn tenslotte veel gemeenten die op dit moment buiten een stedelijke cultuurregio vallen.

De cultuurregio's bemoeilijken in enkele gevallen ook de relatie met de provincie. Ze hebben hun ‘schaapjes op het droge’ en zijn blij met hun lijntjes met het Rijk. Ze zitten niet altijd te wachten op een extra schakel als de provincie. Doordat deze gebieden op deze manier geïsoleerd raken van de rest van de omgeving en het bestel, kunnen ze elkaar niet versterken, maar gaan ze juist concurreren. Ondanks deze obstakels blijven provincies wel primair de voordelen van de ontwikkelingen zien. Maar er moet nog ‘wat aan de knoppen gedraaid worden om het echt heel werkbaar te maken’.

## Herijking interbestuurlijke verhoudingen

In de bestuurlijke kaders en de uiteenzetting van het provinciaal beleid zijn de convenanten voor cultuureducatie niet onbesproken gebleven. Vrijwel iedere provincie beschrijft deze als noodzakelijk. In het culturele bestel zijn overheden immers sterk afhankelijk van elkaar, waardoor het belangrijk is ook gezamenlijk afspraken te maken. Mede daarom roept adviesbureau Berenschot (Wijn et al., 2022) overheden op om gezamenlijk op te treden als één overheid. Dat onderstrepen we graag en ook sluiten wij ons aan bij de aanbeveling aan het IPO om in te zetten op hernieuwing van interbestuurlijke verhoudingen, zoals het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* tussen OCW, IPO en VNG uit 2012. Wij signaleren namelijk een duidelijke ambtelijke wens om deze herijking verder in gang te zetten.

De roep om de herijking van interbestuurlijke afspraken, en in veel gevallen zelfs om wettelijke verankering, moet ervoor zorgen dat cultuureducatie en cultuurparticipatie verankerd worden in het cultuurbeleid. We hebben in de agendering van het cultuurbeleid gezien dat dit beleid

veelal afhankelijk is van twee factoren: allereerst het volgen van Rijksbeleid en als tweede de intrinsieke motivatie van een gedeputeerde en/of een enthousiaste beleidsambtenaar en de politieke kleur van een bepaalde beleidsperiode. Beide factoren maken het beleid veranderlijk en fragiel. Een sterke interbestuurlijke afspraak met een duidelijke rolopvatting van/voor de provincie, of zelfs een wettelijke verankering, kan ervoor zorgen dat cultuureducatie en cultuurparticipatie structureel verankerd en een vast onderdeel zijn van het cultuurbeleid.

#### *Voorstanders wettelijke verankering*

Een overgrote meerderheid van de provincies heeft een voorkeur, of zelfs wens, voor het invoeren van wettelijke kaders voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie. We zeggen hier en/of, omdat de wens voor cultuureducatie op het eerste gezicht sterker lijkt. De voornaamste reden die beleidsmedewerkers noemen, is de fragiliteit van het beleid en de strijd die ze moeten voeren voor de agendering van beide domeinen. Zo noemen diverse provincies de afhankelijkheid van personen, zowel ambtelijk als politiek. Het is natuurlijk mooi als er gedreven personen zijn, maar als beleid daar enkel afhankelijk van is, wordt het kwetsbaar.

*'Het is dan heel erg kwetsbaar, omdat je helemaal afhankelijk bent van één of twee personen die daar dan heel erg aan trekken. En stel je voor dat er dan iemand wegvalt, dan wordt het weer een heel lastig verhaal.'*

Wettelijke kaders zijn niet het enige wat men noemt voor het versterken en verankeren van cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. De huidige interbestuurlijke afspraken helpen ook. Al stellen verschillende provincies dat dit mogelijk niet voldoende zal zijn om het beleid echt te borgen.

*'Wij hebben hier binnen de provincie al vaker gezegd dat we zaken rondom cultuureducatie en cultuurparticipatie eigenlijk wettelijk willen vastleggen. Je merkt dat wanneer je geen wettelijke taak hebt, je werk gemakkelijker te grabbel ligt in tijden van bezuinigingen. Ambtelijk vinden wij het namelijk heel erg van belang, maar wanneer er harde keuzes gemaakt moeten worden, kunnen bestuurlijke afspraken mogelijk niet genoeg zijn. Als wij vervolgens kijken naar het belang van bijvoorbeeld cultuuronderwijs, dan zou het handig zijn om dat wettelijk te regelen. De bestuurlijke afspraken helpen overigens wel wat, maar het zou dus sterker zijn als het wettelijk vastgelegd is.'*

Daarnaast is men ervan bewust dat deze kaders niet sluitend zijn en optimalisering behoeven. Ten eerste is het belangrijk dat alle overheden aangehaakt blijven bij deze herijking. Je bent, aldus enkele provincies één overheid en zonder gezamenlijk op te trekken zou er een gat vallen. Een ander punt die in deze herijking terug zou moeten komen, zijn de rollen van verschillende overheden:

*'De rol van het Rijk is vrij duidelijk gespecificeerd met wat zij als taakopvatting hebben en welke speerpunten innemen. Maar als we cultuur breed kijken, dan is het nog niet duidelijk welke rol iedere overheidslaag heeft. Vooral in de zin van 'wie is verantwoordelijk voor het aanbod, de samenhang en voor de kwaliteitsbewaking?' Dat kan duidelijker worden gemaakt.'*

Het aanpakken van die bestuurlijke kaders kan vervolgens helpen in de takendiscussie die binnen enkele provincies gaande is. Maar beleidsmedewerkers zien ook obstakels voor deze herijking. De huidige bestuurlijke kaders zijn relatief gemakkelijk om aan te voldoen, omdat ze veel vrijheid bieden en weinig taken opleggen. Een meer strikte en uniforme aanpak, is volgens een beleidsmedewerker niet haalbaar:

*'Je hebt natuurlijk provincies met heel grote steden en gemeenten, die dan ook een sterke rol en verantwoordelijkheid op zich nemen. Daar is de provinciale rol een stuk smaller. Wanneer je voor iedere provincie en vaste rol gaat definiëren, gaat dat schuren. Dat lijkt me daardoor dan ook niet haalbaar.'*

Maar dit betekent niet dat er helemaal geen behoefte aan verplichting of uniformiteit is. De wens voor herijking, en vrijwel altijd ook een wettelijke verankering, blijft terugkeren bij het leeuwendeel van de provincies.

*'Want daar kampen veel provincies vandaag de dag mee: dat bepaalde zaken niet wettelijk vastliggen, dat er geen taak is opgelegd. Dus als je cultuureducatie en cultuurparticipatie wettelijk kan vastleggen, dan is dat een heel goede zaak. Ook om voor een bepaalde legitimiteit binnen de provincie te bewerkstelligen. Zo kunnen provincies beter inzetten op cultuur.'*

Ook een andere beleidsmedewerker ziet graag een bestuurlijk kader specifiek voor cultuurparticipatie, met als voorbeeld het Nationaal Akkoord Amateurkunst:

*'Daar zou ik erg blij mee zijn, daar zit ik wel op te wachten. Ik snap dat mensen daar verschillend over kunnen denken, maar ik denk dat het dan een stuk makkelijker wordt. Wel moeten we onszelf afvragen hoe strikt deze wettelijke kaders worden. Maar persoonlijk zou ik wettelijk vastgelegd willen hebben dat je aan cultuureducatie en cultuurparticipatie doet. Dan moet je het ook serieus nemen.'*

We concluderen dat een herijking van bestuurlijke afspraken of het invoeren van wettelijke kaders om meer redenen wenselijk is. De ambtelijke wens voor wettelijke afspraken is bij een overgrote meerderheid van de provincies aanwezig. Ook wanneer beleidsmedewerkers obstakels zien, benoemen ze toch de wens om wel te kijken hoe een wettelijke verankering mogelijk is.

#### *Neutrale positie tegenover wettelijke verankering*

Hoewel de meerderheid van de provincies graag wettelijke verankering ziet, willen we niet de suggestie wekken dat dit voor iedere provincie en/of beleidsmedewerker geldt. Sommige zien daar wel de voordelen van, zoals helderheid, maar stellen dat er nog wel zaken moeten veranderen voor een wettelijke verankering.

Een andere reden om neutraal te staan tegenover wettelijke verankering, is de agendering. Niet elke provincie ervaart dit als een probleem. Zonder takendiscussie is er ook minder een gesprek over of iets belangrijk is en of je er beleid op moet maken. Daarom vinden sommigen op dit punt bestuurlijke afspraken voldoende: de huidige bestuurlijke kaders hebben geholpen met het bekrachtigen van de urgentie, maar ze zijn geen voorwaarde.

### *Geen wettelijke verankering*

Er zijn ook enkele provincies die een wettelijke verankering niet noodzakelijk vinden. De beleidsmedewerkers sluiten zich in dezen aan bij de argumentatie dat bestuurlijke kaders voldoende zijn, en benoemen expliciet dat ze geen wens koesteren voor wettelijke vastlegging. Volgens een beleidsmedewerker maakt het weinig verschil of er een wettelijk kader of een interbestuurlijke afspraak is.

Ook zien we verschillende behoeftes per beleidsdomein (cultuureducatie en cultuurparticipatie). Waar een beleidsmedewerker cultuureducatie graag wettelijk zou vastleggen, vindt deze het niet noodzakelijk ook hetzelfde te doen voor cultuurparticipatie.

Tot slot maken beleidsmedewerkers onderscheid tussen een politieke en ambtelijke wens. De politieke wens zal in het algemeen gericht zijn op vrijheid: hoe minder kaders er zijn, hoe vrijer de provincie zelf kan bepalen welke middelen naar welk beleidsdomein gaan. De beleidsmedewerker begrijpt deze wens, maar vindt vanuit het ambtelijke perspectief een kader toch wenselijker:

*'Als je het vanuit de ogen van een cultuurambtenaar bekijkt, dan merk je toch wel dat we juist heel veel hebben gehad aan een landelijk convenant.'*

### **Overige bevindingen**

We hebben nu een beeld van het provinciaal beleid, de interbestuurlijke verhoudingen en de al dan niet aanwezige wens voor wettelijke verankering. Tot slot zoomen we verder in op de rol-opvatting, overeenkomsten en bespreken we de belangrijkste conclusies.

#### *Provinciale rol*

Zoals blijkt uit de beschrijving per provincie, kunnen we geen eenduidig antwoord formuleren op de vraag welke rol provincies aannemen in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Er zijn simpelweg te veel verschillen in rol en beleidsinstrumentarium tussen de provincies. Maar ondanks de verschillen zien we ook gelijkenissen. Zo valt het op dat bijna alle provincies een participerende rol innemen in de fase van agendasetting en een faciliterende rol in de beleidsuitvoering. Daarnaast zien we ook dat alle provincies in de verschillende fasen van de beleidscyclus van rol wisselen. Waar een provincie zich rechtmatig opstelt bij de agendasetting, kan ze vervolgens als netwerkende overheid optreden in de beleidsformuleringsfase.

Iets anders dat opvalt is dat provincies, ook als ze zich hiervan bewust zijn, meer dan één rol kiezen. Maar het is lastig om hier echt grip op te krijgen. Beleidsmedewerkers zijn in sommige gevallen geneigd zichzelf een rol toe te dichten vanuit een wens en niet vanuit de daadwerkelijke beleidspraktijk. Mede hierom hebben we in dit onderzoek gekozen om de rol-opvattingen in het model niet vooraf aan de respondenten voor te leggen.

#### *Verschillen en overeenkomsten in rol-opvatting en beleidsinstrumentarium*

De algemene tendens is dat provincies moeten zorgen voor spreiding van aanbod, faciliteren met subsidieregelingen en sturing geven aan steunfunctie-instellingen. Vaak nemen provincies dezelfde rol in om aan deze taken te voldoen. We zien dan ook dat provincies de rol zoals

beschreven in al bestaande bestuurlijke afspraken op zich nemen. Maar provincies gaan dus verder dan dat, en daar ontstaan de verschillen en ongelijkheid in beleid. Grotere verschillen zien we in de algemene perceptie over de eigen rol. Daarin staat vooral de vraag centraal: waar is de provincie wél en niet van? We signaleren ook verschillen tussen cultuureducatie en cultuurparticipatie.

De vraag waar een provincie wel en niet van is, gaat hand in hand met die over de rolopvatting. Die vraag kan voortkomen uit een signaal uit de omgeving, maar ook vanuit de wens meer eigen visie te hebben op de beleidskoers. Op dit moment vullen veel provincies het gat dat andere overheden laten liggen. Enkele beleidsmedewerkers zeggen niet enkel in gaten te willen springen, maar duurzaam beleid te willen voeren vanuit een eigen visie. Dit probleem benoemt of erkent niet iedere provincie. Waar bijvoorbeeld Gelderland bewust bezig is met keuzes maken en haar eigen rol kritisch tegen het licht te houden, zijn enkele andere provincies tevreden met de huidige invulling.

Enkele beleidsmedewerkers zeggen *geen* rol (meer) voor te zien voor cultuurparticipatiebeleid. Dit heeft te maken met het taakstellingsvraagstuk dat enkele jaren geleden bij diverse provincies plaatsvond. Ook gaat het, aldus enkele beleidsmedewerkers, bij dit beleidsdomein om voornamelijk lokale vraagstukken. Ze vinden het niet noodzakelijk dat je daar als provincie een taakstelling voor krijgt en wil primair betrokken zijn op hoofdlijnen. Het is mede hierom dat sommige beleidsmedewerkers voor cultuureducatie een wettelijke verankering wensen en niet voor cultuurparticipatie. In een uitzonderlijk geval ziet de provincie juist voor cultuurparticipatie de primaire taak. Daarnaast zijn er meer provincies die, omdat cultuureducatie al een sterke poot in het beleid is, extra inzetten op participatie. Dat wil echter niet zeggen dat ze dit dan ook als primair beleidsdomein zien.

Een ander punt waarop provincies zichtbaar verschillen, is de samenhang tussen beide beleidsdomeinen. Provincies verschillen sterk in opvatting op welke wijze cultuureducatie en cultuurparticipatie samen optrekken. Waar voor sommige provincies cultuureducatie en cultuurparticipatie in elkaars verlengde liggen, kiezen de meeste voor een gescheiden beleid. Dit komt in enkele gevallen door de eerder benoemde bezuinigingen waarbij provincies keuzes moesten maken; daarbij is cultuureducatie er in het algemeen beter vanaf gekomen dan cultuurparticipatie. Ook in de beleidspraktijk zie je bij enkele provincies een tweedeling met aparte steunfunctie-instellingen voor de beide beleidsdomeinen. Dat wil niet zeggen dat dit ook zo blijft. Zo zeggen provincies de verbinding tussen binnen- en buitenschoolse cultuureducatie op te blijven zoeken en kijken ze hoe ze cultuureducatie en -participatie meer met 'elkaar kunnen vermengen'.

De grootste verschillen in het beleidsinstrumentarium zien we ook op het gebied van cultuurparticipatie. Waar de ene provincie een provinciale steunfunctie-instelling of een flink arsenaal aan regelingen heeft, heeft de andere provincie niet of nauwelijks participatiebeleid. Noord-Holland is hier het uiterste voorbeeld van met geen cultuurparticipatiebeleid en geen ondersteuning van de amateurkunst. Indien de gemeenten dit niet oppakken, kan het gevolg hiervan zijn dat er grote ongelijkheid ontstaat tussen inwoners van diverse provincies. Ook hier zien we de grote afhankelijkheid van personen terugkomen. Het is tenslotte een politieke keuze om, vanwege het ontbreken van een wettelijke taakstelling, geen cultuurparticipatiebeleid te



hebben. Omdat we met dit onderzoek geen uitspraak kunnen doen over de impact van beleid, kunnen we deze ongelijkheid niet blootleggen. Het roept wel de vraag op of beleidsverschillen ook rechtstreeks resulteren in ongelijkheid in de toegankelijkheid in cultuureducatie en cultuurparticipatie.

#### *Diversiteit en inclusie*

Een mooie gemeenschappelijke deler is de provinciale inzet op diversiteit en inclusie. Alle twaalf provincies gebruiken cultuureducatie en/of -participatie als instrument voor het werkstelligen van meer gelijkheid in de cultuurdeelname van de inwoners. We lezen in vrijwel alle beleidsdocumenten en horen in veel interviews terug dat cultuureducatie hét belangrijkste instrument is om cultuur zo toegankelijk mogelijk te maken, juist ook voor groepen waar het minder vanzelfsprekend voor is.

Maar met dit onderzoek kunnen we niet vaststellen wat de daadwerkelijke impact is. We weten niet of deze groepen ook goed worden bereikt door de inzet van provincies en kunnen hier dan ook geen duidelijke uitspraken aan verbinden. Wij willen echter onderstrepen dat deze thema's in alle provincies spelen, ook op plekken waar het voor een enkele beleidsmedewerker wellicht minder vanzelfsprekend lijkt. We vinden het mooi en vermeldenswaardig dat alle provincies zichzelf een rol toeschrijven op dit thema.

#### *Cultuurparticipatie / amateurkunst*

We concluderen dat de grootste verschillen zitten in het cultuurparticipatiebeleid. Er zijn diverse provincies waar geen steunfunctie-instelling (meer) is voor amateurkunst of waar ze een andere taakstelling hebben gekregen richting cultuureducatie. Daarnaast hebben veel provincies geen rolopvatting over amateurkunst. We zien wel een langzame kentering in de afgelopen jaren: steeds meer provincies zien een rol voor zichzelf in het amateurkunstveld en maken hier beleid op.

### **Eerste conclusie: zorg nodig voor een integrale benadering van beleid, zowel tussen beleidsterreinen als tussen de verschillende overheidslagen**

Welke uitdagingen en kansen zien beleidsmedewerkers binnen het provinciale cultuureducatie en cultuurparticipatiebeleid? We bespraken hiervoor (hoofdstuk 6) al de agendering en de kwetsbaarheid van het beleid door een grote afhankelijkheid van personen en politieke kleur (door ontbrekende wettelijke kaders). Maar de provincies benoemen meer uitdagingen.

Eén genoemde oplossing voor de strijd om cultuureducatie en cultuurparticipatie op de agenda te houden, is de borging binnen verschillende domeinen. Diverse beleidsmedewerkers benoemen het belang van de betrokkenheid van de 'O' van OCW bij cultuureducatie. Ze benadrukken het belang van integraal beleid, zowel landelijk als provinciaal, waar onderwijs en cultuur gelijkwaardig in investeren. Men erkent dat het Rijk hier steeds meer op aanstuurt, maar ziet ook dat dit nog steeds onvoldoende is belegd binnen het onderwijs. En dat is een groot probleem, aldus diverse beleidsmedewerkers. 'Dat is ook echt een groot zorgpunt: het eigenaarschap bij het onderwijs, dat is nog zeer gering.' Ze willen graag 'een integrale benadering van cultuur'.



Een tweede uitdaging is een integrale benadering van cultuur tussen overheden. Provincies denken vaak na over hun taak- en rolopvatting. Maar het is een vraag die ze voornamelijk aan zichzelf stellen: de afstemming met gemeenten en Rijk ontbreekt. En dat is opvallend: want veel provincies roepen op cultuureducatie en cultuurparticipatie te benaderen als één overheid. Een roep die ook klonk in het Berenschot- rapport *Op weg naar herpositionering* (Wijn et al., 2022).

Ook de afstemming tussen provincies onderling zou sterker kunnen. Provincies kunnen namelijk veel van elkaar leren door het delen van best practices en kennis. Daarnaast kunnen ze door samen op te trekken een sterkere en zichtbaardere overheidslaag worden.

Tot slot gaan we, ondanks het beschrijvende karakter van dit onderzoek, in op de impact van beleid. We wierpen zelf al de vraag op of de ongelijkheid in het beleid ook resulteert in ongelijkheid tussen inwoners in de toegankelijkheid in cultuureducatie en cultuurparticipatie. Deze ongelijkheid ontstaat ook door de effectiviteit van het beleid. Provincies vragen zich terecht af wat de kwaliteit en het effect van hun beleid is. Ook in relatie met landelijke regelingen en beleid. Hoewel alle beleidsmedewerkers positief staan tegenover regelingen zoals het CmK-programma (sommigen spreken zelfs van een kaalslag wanneer CmK niet zou bestaan), horen we ook kritische geluiden. Een beleidsmedewerker noemt CmK een complex systeem waar veel organisaties bij betrokken zijn, en waarin via de lijn van cultuur steeds vierjarig geld wordt weggezet. Men vraagt zich af of we verankering van cultuuronderwijs niet eenvoudiger en duurzamer zouden kunnen inrichten. Volgens een andere beleidsmedewerker moet niet enkel een passende rol worden bedacht voor cultuur, maar moet men ook naar het onderwijs kijken. Het geeft wederom het belang aan van een heldere definitie van de provinciale rol en van concrete afspraken voor een integrale benadering.

Men is overigens niet alleen kritisch over het CmK-programma. De totale 'wirwar' aan regelingen en subsidiestromen zorgt voor onduidelijkheid en ongewenste concurrentie. Zo zijn diverse beleidsmedewerkers kritisch over het programma Méér Muziek in de Klas. Doordat gemeenten door beperkte middelen kunnen inzetten op slechte enkele regelingen, concurreren deze onderling ook. Sommige gemeenten doen niet mee aan CmK, omdat ze al bij Méér Muziek in de Klas zijn aangehaakt. En hoewel louter het goede werk van de regeling wordt benoemd, maakt dit het ook lastiger voor provincies.

### **Tweede conclusie: de steunfunctie-instellingen als sleutel voor meer samenhang**

In elke provincie is een vorm van een steunfunctie-instelling voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie. Daarnaast telt iedere provincie een instelling die is vertegenwoordigd in de Raad van 12 [landelijke samenwerkingsverband van provinciale steuninstellingen voor cultuureducatie en/of cultuurparticipatie]. De opdracht vanuit de provincie aan deze instellingen verschilt weliswaar, maar we zien ook overeenkomsten. Een deel van de provincies richt zich vrijwel volledig op cultuureducatie, maar er zijn ook provincies – waaronder Limburg, Drenthe, Flevoland, Friesland, Utrecht, Groningen, Gelderland en Noord-Brabant – met een taakstelling voor de ondersteuning van amateurkunsten. Ondanks de verschillen staat buiten kijf dat de rol van de steunfunctie-instelling groot, belangrijk en niet meer weg te denken is. Gevolg hiervan is dat ook hier wederom een afhankelijkheidsrelatie ontstaat. Omdat provincies door

de steuninstellingen in enkele gevallen op afstand staan van de beleidspraktijk, zijn ze afhankelijk van de input van de instellingen. Aan de andere kant zijn steuninstellingen ook sterk afhankelijk van het provinciale beleid. Dat zorgt voor een complexe relatie tussen beide. De steunfunctie-instellingen 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.

Tot slot zoomen we in op de hoofdvraag:

*‘Waaruit bestaat het provinciaal beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie, welke rol neemt de provincie in en hoe verschilt dit tussen de provincies?’*

Het zal u niet verrassen dat er geen eenduidig antwoord is te formuleren. Provincies verschillen beleidsmatig sterk van elkaar. We zien dat provincies zich in verschillende gedaantes presenteren, eigen regelingen hebben en verschillend denken over de provinciale rol.

Als we het beleid helemaal afpellen en naar de kern kijken, verschillen provincies eigenlijk helemaal niet zo veel van elkaar. Het beleidsinstrumentarium verschilt weliswaar, maar kent met de steunfunctie-instelling een gedeeld middelpunt. Het roept de vraag op of de steunfunctie-instelling de sleutel is voor meer uniformiteit in het beleid en een centrale positie moet krijgen in de herijking van interbestuurlijke afspraken.

Daarnaast verschillen provincies voornamelijk op detailniveau van elkaar. Beleidsmedewerkers noemen als primaire reden daarvoor de regionale identiteit. Wel moeten we erkennen dat dit voornamelijk voor cultuureducatie geldt, cultuurparticipatie kent een grotere variëteit. We zien dat bestuurlijke afspraken en sterke regelingen hun vruchten afwerpen. En hoewel we geen eenduidige rol kunnen aanwijzen per fase van de beleidscyclus, kunnen we algemeen stellen dat het provinciaal beleid voornamelijk gaat om zorgen voor spreiding, het verbinden van partijen en het faciliteren van de culturele sector met subsidieregelingen. Hiermee bevestigen we de taakstellingen zoals weergegeven in tabel 7. Maar we onderstrepen echter ook dat deze tabel een simplificatie is: provinciaal beleid is complexer dan hierin werd verondersteld.

Provincies gaan namelijk verder dan dat. Dat is mooi, maar we zien dat een bepaalde basis voor cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid in de provincie wenselijk is. In een tijd dat kansengelijkheid hoog op de (politieke) agenda staat, is deze wens een logisch gevolg. De beleidsmatige verschillen roepen niet voor niets de vraag op of dit ook resulteert in ongelijkheid tussen inwoners. Een herijking van interbestuurlijke afspraken of een wettelijke verankering kan ongelijkheid in beleid doen afnemen en de rolverdeling tussen overheden aanscherpen. Op deze manier ligt er altijd een bepaalde beleidsmatige fundering, maar blijft er beleidsvrijheid om aan te blijven sluiten bij de regionale identiteit.

## 7 Beperking, discussie en vervolgonderzoek

### Beperkingen

In dit onderzoek geven we een algemeen beeld van de rolopvatting van de provincie in verschillende fasen van de beleidscyclus. Dit beeld is enkel vanuit ambtelijk perspectief besproken. Het geeft hierdoor een eenzijdig beeld. We weten tenslotte niet hoe andere partijen naar de provinciale rol voor cultuureducatie en cultuurparticipatie kijken en die ervaren. Het onderzoek weerspiegelt enkel het perspectief van de beleidsmedewerkers. Dit is overigens wel een relevant perspectief, gezien de cruciale positie over de hele lijn.

Ook geeft dit onderzoek weinig inzichten in de impact van het provinciaal beleid. We geven alleen een objectieve en algemene beschrijving van het cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid per provincie. Zo kennen we de exacte betrokkenheid van scholen niet en kennen we niet alle partijen die subsidies ontvangen. We geven dus geen zicht op de doelmatigheid, doeltreffendheid en de kwaliteit van het beleid. Daarvoor is nader onderzoek nodig. Met deze analyse geven we op meer globaal niveau inzicht in regelingen, samenwerkingspartners en andere beleidsinstrumenten.

Verder zien we dat het lastig is om de provinciale rolopvatting te vangen in één alomvattend model. Het beleidsjargon verschilt per provincie en er is daardoor discussie mogelijk onder welke in dit onderzoek gebruikte rol een provincie valt. Doordat er niet een gangbaar model is over de rolopvatting van overheden, is het bovendien lastig directe aansluiting bij andere onderzoeken te vinden.

Omwille van de tijd is in enkele gevallen het interview online afgenomen. Nadeel hiervan is dat er minder zicht is op lichaamshouding. Daarnaast is het mogelijk dat respondenten gemakkelijker afgeleid zijn in de thuissituatie of door afleidingen van bijvoorbeeld een mail die binnenkomt. Deze afleidingen zijn tijdens dit onderzoek echter niet direct opgevallen.

Tot slot willen we benoemen dat het ambtelijk perspectief sterk afhankelijk van personen is. Zo huisvesten slechts enkele provincies een beleidsmedewerker die voor zeer lange termijn op hetzelfde dossier zit, die hierdoor veelal gedetailleerder over het provinciaal beleid kon praten. Die afhankelijkheid kan verschillen tussen provincies in de beschrijving vergroten. Ook was in enkele gevallen een beleidsmedewerker afwezig, waardoor we het interview niet altijd met alle personen verantwoordelijk voor cultuureducatie en cultuurparticipatie konden houden. In een enkel geval was er een interim medewerker, waardoor niet alle informatie over het beleid bekend of voorhanden was.

### Discussie

Ons onderzoek levert ook een aantal discussiepunten op voor beleidsmedewerkers, stakeholders of andere geïnteresseerden.

- *Grote tegenover kleine gemeenten*

We zien verschillen tussen grote en kleine gemeenten in hun relatie met de provincie. Grote

gemeenten organiseren veelal hun eigen cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid. De impact van provincies op hun beleid is dan ook gering. Bij kleine gemeenten is die juist groot. Hun capaciteit is simpelweg beperkter. Om burgers niet achtergesteld te laten raken, is de rol van de provincie extra belangrijk. Het roept de vraag op of en hoe alle gemeenten bereikt kunnen worden, zodat inwoners dezelfde mogelijkheden krijgen.

- *De vele beleidsinstrumenten*  
In de beschrijving per provincie zien we een groot arsenaal aan beleidsinstrumenten. Geen wonder dat het culturele veld het lastig vindt om grip te krijgen op het provinciaal beleid. De vraag is of het problematisch is dat er zo veel verschillende regelingen per provincie bestaan. Ook is het onduidelijk wat de kwaliteit van de beleidsinstrumenten is en of ze aansluiten bij de eigen doelstellingen.
- *Benoeming rolopvatting*  
We signaleren dat provincies vaak in andere termen spreken over de eigen rolopvatting. Vaak is het lastig grip te krijgen op de daadwerkelijke inhoud en dreigen we te verzanden in beleidsjargon. Dit terwijl er behoefte is aan duiding en houvast over deze rolopvatting. We erkennen daarin ook de beperkingen van het in dit onderzoek gebruikte model: dit blijkt breed interpreteerbaar.
- *Ideale provinciale rol*  
Zonder de regionale identiteit uit het oog te verliezen en eindeloos te streven naar uniformiteit, willen provincies meer duiding en sturing over hun positie als middenbestuur. Het roept de vraag op naar de ideale rol en taakopvatting van de provincie? En is er überhaupt één ideale rol of moet die differentiëren per provincie?
- *Kwetsbaarheid agendering*  
Nagenoeg alle provincies zeggen dat de aanleiding van hun cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid samenhangt met onder andere de politiek. Dit maakt beide beleidsdomeinen kwetsbaar, omdat je iedere beleidsperiode afhankelijk bent van de politieke wind die in het provinciehuis waait. Hierdoor moeten beleidsmedewerkers iedere periode cultuureducatie en cultuurparticipatie bevechten. Ook hangt provinciaal beleid samen met en af van het Rijksbeleid. Hoe kunnen beide domeinen structureel deel uitmaken van het beleid en verankerd worden in de politieke agenda? Is een wettelijke taakstelling hier de enige methode voor?

## Vervolgonderzoek

Zoals uit bovenstaande discussie naar voren komt, is een van de vervolgvragen van dit onderzoek óf er een ideale rol is van de provincie voor cultuureducatie en cultuurparticipatie en zo ja hoe die rol er dan uit ziet. Maar het is niet aan de provincies alleen om dit te bepalen: de provincie staat tenslotte niet op zichzelf. Om een ideaalsituatie te beschrijven, moeten we dus ook perspectieven van andere actoren in kaart brengen. Belangrijke actoren zijn de provinciale steunfunctie-instellingen, gemeenten en makers. Omwille van de tijd konden we dat in dit onderzoek niet in kaart brengen. Maar we zijn wel nieuwsgierig naar de perceptie van deze andere partijen over de provinciale rol en hoe deze idealiter in te vullen. Er zijn al enkele

onderzoeken, zoals door de provincie Utrecht, uitgevoerd naar de ideale rolopvatting. Daarin is in kaart gebracht welke rol externe partijen graag van de provincie zien. Het roept de vraag op of dit toepasbaar is op andere provincies.

Om dit in kaart te brengen kun je schriftelijke vragen voorleggen aan door de provincie geïdentificeerde actoren. Hiermee pogen we in kaart te brengen hoe deze de relatie met de provincie zien, hoe ze tegen de provinciale rol aankijken en wat de ideale rol zou kunnen zijn. Mogelijke vragen zijn:

- Wat is voor jouw organisatie een fijne/nuttige manier van samenwerken met jouw provincie?
- Wat zou je het liefste zien dat jouw provincie op zou pakken binnen cultuureducatie en cultuurparticipatie? Wat is voor jou de toegevoegde waarde van de provincie en provinciebeleid op deze terreinen?
- Op welk vlak denk je dat jouw provincie zich nog verder kan ontwikkelen in de eigen rol en hoe denk je dat ze dat zouden kunnen doen?

Op basis van deze vragen krijgen we een eerste beeld in de verkenning van de ideale rolopvatting van de provincie. Vervolgens kunnen we hier in interactieve sessies een selectie maken van de algemene voorkeursvariant. Dit kan een startpunt zijn voor een herijking van interbestuurlijke afspraken én verdere verankering van cultuureducatie en cultuurparticipatie in de provincie.

## 8 Literatuurlijst

- Berg, N. van den, Blaker, N., Knol, J. J., Schrijen, B., Veldkamp, J. & Zwart, S. (2022). *Regionale cultuurmonitor. Editie 2022*. Atlas Research/Boekmanstichting.
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boom.
- Broers, B., Vinken, H., & Heeswijk, G. van. (2022). *Waarde van cultuur 2022. De staat van de culturele sector in Noord-Brabant*. Kunstloc/Het PON&Telos/Pyrrhula Research Consultants/Boekmanstichting.
- Brom, R. (2018). Overheden en de taakverdeling bij cultuurbeleid. Een terugblik. *Boekman*, 30(114), 40-43.
- Bruijn, T. de. (2008). *Samenwerken in beleidsnetwerken*. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 299-319). Kluwer.
- Bureau AdGies. (2020). *Raak! De uitvoering van cultuureducatiebeleid in Overijssel door Rijnbrink 2021-2024*. Rijnbrink Cultuureducatie.
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy: Theories and issues*. Palgrave Macmillan.
- CBS. (2023). Provinciale uitgaven per inwoner hoog in het Noorden.
- Cultuur Oost. (z. d.). Cultuureducatie met Kwaliteit: Gelderland gaat ervoor! <https://cmk.cultuuroost.nl/>
- Dijk, A. van, Hageman, H., Hout, F. van, & Poll, J. (2022). *Cultuur, zorg en welzijn in gemeentelijk beleid. Over het hoe en waarom van verbindingen*. LKCA.
- Gielen, M., Bilo, N., Bongers, F., Verhagen, P., & Wijk, F. van. (2022). *Cultuur van en voor iedereen. Beleidsdoorlichting OCW: onderdeel cultuurdeelname 2001 tot en met 2020*. Significant APE/Dialogic.
- Hageman, H., Meewis, V., Neele, A., & Poll, J. (2022). *'Wij maken geen cultuur!' Monitor gemeentelijk beleid cultuureducatie en cultuurparticipatie*. LKCA.
- Hoeven, M. van der, Jacobse, A., Lanschot Hubrecht, V. van, Rass, A., Roozen, I., Sluijsmans, L., & Vorle, R. van (2014). *Cultuur in de Spiegel in de praktijk. Een leerplankader voor cultuuronderwijs*. SLO.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer.
- Hout, F. van. (2020). *Cultuurbeleid in 2021-2024 per provincie*. LKCA.

Huis van de Kunsten Limburg. (z. d.). *Cultuureducatie met Kwaliteit*.

Jones, R. E. (1970). Decision-making. *Political studies*, 18(1), 121-125.

Keunstwurk. (z. d.). *Amateurkunst*.

Kolkman, J., Moorman, S., & Kansen, M. (2013). *Quick scan duurzame luchtvaart 2050. Reductie-opties en beleidsopties voor vermindering van de CO2-uitstoot*. KiM, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Kool, D. de. (2007). *Monitoring in beeld. Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

KunstLoc. (z. d.). *Opinie. Drie speerpunten voor provinciaal cultuurbeleid*. [www.kunstlocbrabant.nl/nieuws/opinie-drie-speerpunten-voor-provinciaal-cultuurbeleid-573](http://www.kunstlocbrabant.nl/nieuws/opinie-drie-speerpunten-voor-provinciaal-cultuurbeleid-573)

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland.

Lefers, T., & Tijs, A. (2012). *Verankering van cultuureducatie in gemeentelijk beleid in Oost-Nederland Onderzoeksrapport 2012*. EDU-ART/KCO.

LKCA. (2021). *Inventarisatie en ondersteuning amateurkunstgroepen. Rapportage en analyse van de landelijke provinciale en lokale infrastructuur*. LKCA.

Maij, W. H. (2019). *Cultuurbeleid voor de periode 2021-2024*. IPO.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, IPO, & VNG. (2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/IPO/VNG.

Ministerie van OCW, IPO, & VNG. (2006). *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur zoals overeengekomen door OCW, IPO en VNG*.

Ministerie van OCW, IPO, & VNG. (2012, 3 mei). Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG. *Staatscourant*, 8545.

Ministerie van OCW, & PO-Raad. (2013). *Bestuurlijk kader cultuur en onderwijs*.

Nijboer, R., & Horst, A. van der. (2022). *Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke culturregio's*. DSP-groep.

Provincie Drenthe. (2020). *Cultuurnota 2021-2024 Cultuur om te delen*. Provincie Drenthe.

Provincie Drenthe. (2021). *Begroting 2022, 13e wijziging van de Begroting 2021; Statenstuk 2921-29*. Provincie Drenthe.

Provincie Flevoland. (2020). *Flevoland: ruimte voor Cultuur. Nota Cultuurbeleid 2021-2024*. Provincie Flevoland.

Provincie Flevoland. (2022). *Programmabegroting 2022*. Provincie Flevoland.

Provincie Friesland. (2019). *Nij Poadium 2021-2024. Kunst & cultuur, taal & onderwijs en erfgoed in Fryslân*. Provincie Friesland.

Provincie Friesland. (2020). *Adviezen Musea en Kunstinfrastuctuur 2021-2024. Nij Poadium, Nije Spilers*. Provincie Friesland.

Provincie Friesland. (2022). *Nijsbrief Kultuer Fjirde útjefte july 2022*.

Provincie Friesland. (z. d.). *Beleid voor cultuur, taal, erfgoed en onderwijs*. <https://www.fryslan.frl/nijpodium>

Provincie Gelderland. (2019). *Samen voor Gelderland. Coalitieakkoord 2019-2023*. Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland. (2020a). *Statenbrief. Vervolgvoorstel Uitgangspuntennotitie aanpak Cultuur en Erfgoed*. Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland. (2020b). *Bijlage bij Uitgangspuntenbrief Aanpak cultuur en erfgoed*. Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland. (2021a). *Uitvoeringsprogramma Cultuur en Erfgoed 2021*. Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland. (2021b). *Uitvoeringsprogramma Cultuur en Erfgoed 2022*. Provincie Gelderland.

Provincie Gelderland. (2022). *Uitvoeringsprogramma Cultuur en Erfgoed 2023*. Provincie Gelderland.

Provincie Groningen. (2020). *Uitvoeringsprogramma 2021-2024: Wij zijn cultuur!* Provincie Groningen.

Provincie Groningen. (2021). *Subsidieregeling amateurkunst, cultuurparticipatie en erfgoed (voorheen ICB - Incidenteel Cultuurbudget)*. Provincie Groningen.

Provincie Groningen. (2022a). *Begroting 2023*. Provincie Groningen.

Provincie Groningen. (2022b). *Jaarstukken 2021*. Provincie Groningen.

Provincie Groningen. (z. d.). *Amateurkunst, cultuurparticipatie en erfgoed*.



Provincie Limburg. (2020). *Programmabegroting 2021*. Provincie Limburg.

Provincie Limburg. (2021). *Programmabegroting 2022*. Provincie Limburg.

Provincie Limburg (2022). *Beleidsprogramma Cultuur 2022-2023: Veerkracht van cultuur*. Provincie Limburg.

Provincie Limburg. (z. d.). *Kunsten*.

Provincie Noord-Brabant. (2021). *Beleidskader Vrije Tijd, Cultuur en Sport 2021-2022*. Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant. (2022). *Beleidskader levendig Brabant 2023*. Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Holland. (2019). *Coalitieakkoord 2019-2023: Duurzaam Doorpakken*. Provincie Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland. (2021). *Beleidskader erfgoed en cultuur 2022*. Provincie Noord-Holland.

Provincie Overijssel. (2019a). *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs Overijssel 2019-2026: Goed cultuuronderwijs is onze gezamenlijke verantwoordelijkheid*.

Provincie Overijssel. (2019b). *RAAK! Cultuurbeleid*. Provincie Overijssel.

Provincie Overijssel. (2020). *Statenvoorstel nr.2020/1101210*. Provincie Overijssel.

Provincie Overijssel. (z. d.). *Cultuuraanbod*.

Provincie Utrecht. (2018). *Eeuwig jong: naar een cultureel regioprofiel voor de stedelijke regio Utrecht*. Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht. (2020). *Voor jong & altijd: cultuur- en erfgoedprogramma provincie Utrecht 2020-2023*. Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht. (2021). *Van vonk naar vuur: Naar een duurzame samenwerking tussencultuurparticipatie en het sociaal domein*. Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht. (2022). *Discussiestuk cultuurparticipatie voor iedereen*. Provincie Utrecht.

Provincie Zeeland. (2016). *Provinciaal Cultuurbeleid: 2017 – 2020*.

Provincie Zeeland (2020). *Over het slootje!* Intern document.

Provincie Zeeland (2021). *Beslisnota GS: Convenant samenwerking Zeeuwse culturele infrastructuur Zeeuwse overheden 2022-2024 & Regionale cultuurarrangementen (basis) 2022-2024*.

Provincie Zuid-Holland. (2019). *Elke dag beter. Zuid-Holland. Coalitieakkoord 2019-2023*. Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland. (2020). *GS brief aan Provinciale Staten. Meerjarig afsprakenkader tussen enerzijds provincie en anderzijds instellingen basisvoorziening cultuurparticipatie Zuid-Holland en Erfgoed Zuid-Holland*. Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland. (2021). *Begroting 2022*. Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland. (2022). *Structureel €7 miljoen extra beschikbaar voor cultuur, erfgoed en toerisme in Zuid-Holland*.

Raad van State. (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Raad van State.

Raad voor Cultuur. (2017). *Cultuur voor stad, land en regio. De rol van stedelijke regio's in het cultuurbestel*. Raad voor Cultuur.

Rijksoverheid. (z. d.). *Wet op het specifiek cultuurbeleid*.

Schouwenburg, H., & Brink, S. van den. (2022). *Flexibel inspelen op maatschappelijke uitdagingen. Over de rol van de provincie Gelderland in regionaal en opgavegericht cultuurbeleid*. Cultuur Oost.

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, O-V. van, & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Planbureau voor de Leefomgeving/NSOB, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Stichting Kunst & Cultuur. (2021). *Cultuur raakt iedereen! Strategisch beleidsplan 2021-2025*. Stichting Kunst & Cultuur.

Van Damme, J., & Pattyn, V. (2015). Overheid in transitie(s)? Beleidsrollen en -instrumenten in een transitiecontext. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 8(1), 5–10.

Vegt, M. (z. d.). *Provinciaal cultuurbeleid: de onmisbare schakel*. Kunst & Cultuur.

Vermeersch, L., & Vandenbroucke, A. (2011). *Veldtekening cultuureducatie: beschrijvende studie met evaluatieve SWOT-analyse*. HIVA.

Visser, J., & Kansen, M. (2018). *Nieuwe tijden, nieuwe overheidsinstrumenten?* KiM, Kennisinstituut voor Mobiliteit.

Wijn, C., Vinkenburg, B., Wierenga, W., Heerwaarden, A. van, & Terwisscha, M. (2022). *Op weg naar herpositionering. Visie van Berenschot op de rol van de provincies in het culturele bestel*. Berenschot.

Zwart, M., Schriel, A. M., Smit, K., & Zijverden, M. van. (2014). *Duurzaam consumentengedrag. Verkenning van de rol van de overheid, interventies en de Interventiedatabase*. RIVM.

## Bijlage 1 Beleidsinstrumenten per provincie

	Provinciale steunfunctie-instelling CE	Provinciale steunfunctie-instelling CP	Subsidieregelingen (CE+CP)	Convenanten en samenwerkingen	Netwerken	Monitoring en onderzoek
<b>Drenthe</b>	Compenta, K&C Drenthe	K&C Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Culturele Mobiliteit</li> <li>- Gekleurd Grijs</li> <li>- Oktobermaand Kindermaand</li> <li>- Podium Platteland</li> <li>- Culturele Impuls</li> <li>- Diverse regelingen cultuurparticipatie</li> </ul>	Culturele Allianties		Cultuurmonitor
<b>Fryslân</b>	Keunstwurk	Keunstwurk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit (KEK)</li> <li>- Boekjaarsubsidies</li> <li>- Regeling Musea en Infrastructuur</li> <li>- Stimuleringsregeling</li> </ul>	Méér Muziek in de Klas	Organiseren kennisbijeenkomsten (cultuur breed)	Cultuurmonitor (vierjaarlijks cultuurparticipatie)
<b>Flevoland</b>	Fleck	Kunstlink	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Rijksprogramma Cultuurparticipatie</li> <li>- Cultuur+</li> <li>- De Culturele Haven</li> <li>- Cocreatieprogramma vmbo</li> </ul>		Netwerkfunctie	Cultuurmonitor
<b>Gelderland</b>	Cultuur Oost	Cultuur Oost Rijnbrink Erfgoed Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Retourtje Cultuur Gelderland</li> <li>- Filmhub Oost</li> <li>- Jeugdfonds Sport en Cultuur Gelderland</li> <li>- Cultuur- en erfgoedpacten en regioplannen</li> </ul>	Regionaal werken	Netwerkfunctie	Cultuurmonitor Gelderland
<b>Groningen</b>	K&C Groningen	VRIJDAG, Cultuurloket	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- ACE-regeling (cultuurparticipatie)</li> <li>- Gronings Vuur</li> <li>- CGTC-regeling</li> <li>- Basissubsidie Amateurkunst (BAK)</li> <li>- Plusregeling Amateurkunst</li> <li>- Diverse kleine subsidies (o.a. Urban House)</li> </ul>			

<b>Limburg</b>	Huis voor de Kunsten	Huis voor de Kunsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Regeling gericht op samenwerking tussen muziekverenigingen en scholen (uitgevoerd door Stichting Klankkleur Limburg).</li> <li>- Programma Sociale Agenda</li> <li>- Burgerinitiatieven via het Cultuurparticipatiefonds Limburg, uitgevoerd door het Prins Bernhard Cultuurfonds Limburg;</li> <li>- Het Jeugdfonds Cultuur in aansluiting op de Sociale Agenda;</li> <li>- Regeling gericht op samenwerking tussen scholen en de popsector (uitgevoerd door Stichting Popmuziek Limburg).</li> <li>- Regeling Cultuurplan en Subinfrastructuur 2021-2024</li> <li>- Laagdrempelige brede participatieregeling</li> <li>- Stimuleringsregeling Bovenlokale Evenementen, zijnde kleinere (volks)culturele evenementen;</li> <li>- Regeling (boven)regionale culturele festivals en evenementen.</li> </ul>		Netwerkfunctie (overleggen gemeenten en lokale penvoerders)	Monitoring en onderzoek
<b>Noord-Brabant</b>	KunstLoc	KunstLoc	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Brabant C Fonds</li> <li>- Meerjarige amateurkunst regeling</li> <li>- Meerjarige professionele kunsten regeling</li> <li>- BuurtCultuur (i.s.m. Prins Bernhard Cultuurfonds, buurtfonds Noord-Brabant)</li> <li>- Impulsgeldenregeling</li> </ul>	Gemeentelijke samenwerkingen		Cultuurmonitor  De waarde van Cultuur (i.s.m. gemeenten en KunstLoc)
<b>Noord-Holland</b>	Plein C		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Subsidieverstrekingen vanuit opdrachtenbudget en budget regionale samenwerking</li> </ul>	Samenwerking gemeenten cultuureducatie		

<b>Overijssel</b>	Rijnbrink		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Cultuur aan de Basis</li> <li>- Subsidieregeling Overijssel</li> <li>- Toont Talent (voorheen WAK-weken)</li> <li>- Cultuurparticipatie: ondersteuning amateurverenigingen, samenwerking, deskundigheid</li> <li>- -KCIPO [via Prins Bernhard Cultuurfonds) en Corona-investeringsregeling</li> </ul>	Lokale convenanten – Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs Overijssel 2019 - 2016	Netwerk functie	
<b>Utrecht</b>	Kunst Centraal	ZIMHIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- BRC-regeling</li> <li>- Landschap Erfgoed Utrecht</li> <li>- Jeugdfonds Sport &amp; Cultuur</li> <li>- Herstelsubsidie corona</li> </ul>			Van Vonk naar Vuur (rol cultuurparticipatie)
<b>Zeeland</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultuureducatie met Kwaliteit</li> <li>- Uitvoeringsorganisatie cultuureducatie Cultuurkwadraat + regionale centra KCE, KEW en Toonbeeld</li> <li>- HZ Cult Zeeland, Pop aan Zee, Kunstbende, Jeugdtheaterschool, Stichting Dans, Dansz</li> <li>- Erfgoed Zeeland, diverse musea</li> <li>- Cultuurbus</li> <li>- Proeftuin Muziekeducatie</li> </ul>	Regioconvenant met de regio's Oosterschelde, Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen		- Cultuurmonitor - Over het Sloopje
<b>Zuid-Holland</b>	Kunstgebouw	Kunstgebouw	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeugdtheaterhuis, SEOP, Stichting Educatieve Orkest Projecten, Popunie</li> <li>- Kijk-kunst en Doe-kunst</li> </ul>			

## Bijlage 2 Interviewleidraad

### Start interview:

Wat is jouw rol en wat zijn jouw taken binnen cultuureducatiebeleid? Wat zijn de werkzaamheden waar jij je momenteel mee bezighoudt?

- 1 **Op welke manier is de provincie betrokken bij de thema's cultuureducatie en cultuurparticipatie en op welke wijze maken jullie hier beleid op en waarom?**
  - Wat er aan beleid op papier staat, hebben we al in kaart gebracht!
  - Hoe zou je jullie provinciaal cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid omschrijven?
  
- 2 **Over de rol en taakopvatting van de provincie rondom cultuureducatie en cultuurparticipatie in verschillende fasen van de beleidscyclus**  
*(Het gaat hierbij primair om de rol van de provincie, niet die van de beleidsambtenaar).*
  - Hoe zou je de rol van de provincie beschrijven binnen cultuureducatie en cultuurparticipatiebeleid?
    - > Kan je hier een voorbeeld van geven?
  - Wat is voor jullie over het algemeen de aanleiding voor het vormen van cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid en welke factoren zijn daarin leidend?
  - Welke partijen zijn betrokken in het besluitvormingsproces en welke rol nemen jullie hierin?
  - Op basis van welke informatie baseren jullie beleidskeuzes (onderzoeken, evaluatie, behoefte inventarisatie, rijksbeleid)?
  - Welke partijen zijn betrokken bij het uitvoeren van beleid voor cultuureducatie en cultuurparticipatie?
    - > Hoe beschrijven jullie je eigen rol in de beleidsuitvoering?
  - Hoe evalueren jullie beleidskeuzes en beleidsuitvoering en welke partijen zijn daarbij betrokken?
  
- 3 **Over de rol van de provincie als overheidslaag tussen de gemeenten en het Rijk**
  - Hoe werken jullie samen met andere overheidslagen? En wat is de kwaliteit van deze samenwerking in jouw ogen? Wat gaat goed, wat kan beter?
    - > Welk gat tussen het beleid van de gemeente en het Rijk vult jullie provincie op binnen cultuureducatie en cultuurparticipatie? Of anders gezegd: Wat is de toegevoegde waarde van jullie provinciaal beleid vergeleken met het beleid van de gemeente en het Rijk?
  - Met welke andere partijen onderhouden jullie (externe) relaties voor de totstandkoming van cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid?
  
- 4 **Over beleidsvoornemens, toekomstbeeld en ideaalsituaties**
  - Wat zie je als de ideale rol die de provincie kan pakken voor cultuureducatie en cultuurparticipatie?
  - Welke kansen zie jij voor de provincie op dit moment?
    - > Pakt de provincie deze kansen ook?
    - > Zie je nog andere kansen waar de provincie meer mee zou kunnen doen?

- Waar ben je als provincie trots op als het gaat om cultuureducatie en cultuurparticipatie en waarom?
- Wat zouden jullie als provincie meer willen doen voor deze thema's?



## Colofon

### 'Er is strikt genomen geen rol'

Provinciaal cultuureducatie- en cultuurparticipatiebeleid: een analyse naar de provinciale rol-opvatting in het cultureel bestel

### Auteurs

Luud Goossens

Arno Neele

### Met medewerking van

Sanne Gras-Kuipers (Provincie Drenthe), Willem van Bruggen (Provincie Overijssel), Marit Oosterom (Provincie Noord-Brabant), Inge Verdonschot (Provincie Noord-Brabant), Didi Mouwen- van Hoof (Provincie Zeeland), Mirjam Cloo (Provincie Utrecht), Joanna Thijs (Provincie Utrecht), Henriëtte Muller (Provincie Flevoland), Halde van Rijn (Provincie Flevoland), Silvia Settels – Groenewegen (Provincie Zuid-Holland), Lotte Ravenhorst (Provincie Zuid-Holland), Ellen Koning-Vereecken (Provincie Noord-Holland), Els Joosten (Provincie Noord-Holland), Els van den Berg (Provincie Groningen), Stef Moonen (Provincie Limburg), Karsten Reyntjens (Provincie Limburg)

### Eindredactie

Zunneberg & Ros Tekstproducties

### Uitgever

LKCA

Lange Viestraat 365

Postbus 452

3500 AL Utrecht

030 711 51 00

[info@lkca.nl](mailto:info@lkca.nl)

[www.lkca.nl](http://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](mailto:info@lkca.nl).

©LKCA Utrecht, maart 2022

Na het verschijnen van deze publicatie is de naam van het Prins Bernhard Cultuurfonds gewijzigd in het Cultuurfonds (november 2023).