

De toekomst van het provinciale cultuureducatie en -participatiebeleid

FONDS VOOR
CULTUUR
PARTICIPATIE



landelijk kennisinstituut
cultuureducatie en
amateurkunst

Colofon

De toekomst van het provinciale cultuureducatie en -participatiebeleid is een publicatie van het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA), het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) en de Raad van twaalf.

Redactie

Josefiene Poll (projectleider), Marlies Tal, Anneloes Vermeulen en Michiel de Wit

November 2014

FCP
www.cultuurparticipatie.nl



Raad van twaalf
www.raadvantwaalf.nl



LKCA
www.lkca.nl

landelijk kennisinstituut
cultuureducatie en
amateurkunst

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Actuele vraagstukken	6
2.1	Cultuuronderwijs	6
2.2	Cultuureducatie en cultuurparticipatie	7
2.3	Verbindingen met andere beleidsterreinen	8
3	Provinciale taken cultuur	10
3.1	De overheid en cultuurbeleid	10
3.2	Visie van het Rijk op de taak van de provincies	10
3.3	Visie provincies op hun taken	11
3.4	Wettelijke taken provincies	12
3.5	Bestuurlijke afspraken	15
3.6	Autonome provinciale taken	16
4	Provinciale cultuurnota's	17
4.1	Cultuuronderwijs	17
4.2	Cultuurparticipatie	18
4.3	Verbindingen met andere beleidsterreinen	18

1 Inleiding

Actuele ontwikkelingen op het gebied van cultuuronderwijs, cultuureducatie en –participatie¹ vragen om een bezinning van provincies op hun beleid op dit gebied.

Zo werd in december 2013 het *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs* gesloten tussen minister, staatssecretaris, wethouders en gedeputeerden cultuur en onderwijs. In juni en oktober 2014 zijn er brieven van de minister uitgegaan over cultuuronderwijs en actieve cultuurparticipatie, waarin onder andere gesproken wordt over een nieuw bestuursakkoord tussen de verschillende overheidslagen betreffende actieve cultuurparticipatie. Gezien de recente ontwikkelingen en met de Provinciale Statenverkiezingen van 2015 in het vooruitzicht is het goed om stil te staan bij de toekomst van het provinciale beleid: wat moet de rol van provincies zijn als het gaat om cultuureducatie en –participatie?

In het tweede hoofdstuk schetsen we de actuele vraagstukken die nu voorliggen op het gebied van cultuuronderwijs, -educatie en actieve cultuurparticipatie en de vragen die provincies moeten beantwoorden.

Ter informatie schetsen wij in het derde hoofdstuk wat de (wettelijke) taken zijn van provincies ten aanzien van cultuur en in hoofdstuk vier wat het huidige beleid van provincies is ten aanzien van cultuuronderwijs en cultuurparticipatie aan de hand van de huidige provinciale cultuurnota's.

¹ Het begrip *cultuuronderwijs* duidt op 'Doelbewust leren over en door middel van kunst, erfgoed en media via gerichte instructie binnen schoolverband'. Het begrip *cultuureducatie* duidt op 'Doelbewust leren over en door middel van kunst, erfgoed en media via gerichte instructie buiten schoolverband'. Het begrip *cultuurparticipatie* duidt op 'Alle vormen van het actief beoefenen en artistiek ontwikkelen van, of betrokken zijn bij cultuur in de vrije tijd, dus buiten school en werk.'

2 Actuele vraagstukken

2.1 Cultuuronderwijs

Met de ondertekening van het *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs*² op 16 december 2013 hebben elf provincies afspraken vastgelegd voor de komende tien jaar. Provincies die dit kader ondertekenden hebben de volgende afspraken gemaakt:

- provincies zullen bevorderen dat in zoveel mogelijk kleinere gemeenten en/of regio's overeenkomsten Cultuur en Onderwijs tot stand komen;
- OCW, gemeenten en provincies zullen afspraken(blijven) maken met culturele instellingen die van hen subsidie ontvangen over hun inzet ten behoeve van het cultuuronderwijs;
- OCW, gemeenten en provincies zullen zich inspannen om, mede op basis van de lokale overeenkomsten, verbindingen te leggen met relevante beleidsterreinen en beleidsmaatregelen;
- OCW, PO-Raad en gemeenten en provincies zullen kennis en ervaring delen over het versterken van de kwaliteit van de culturele activiteiten binnen brede scholen en integrale kindcentra door het aanbieden van deze activiteiten in één pedagogische lijn met het reguliere onderwijsaanbod;
- OCW, gemeenten en provincies zullen - waar relevant - over majeure wijzigingen in het beleid met elkaar in overleg treden;
- OCW, PO-Raad, gemeenten en provincies zullen minimaal één keer per jaar een overleg houden gericht op kennisdeling en uitwisseling.

De afspraken in dit kader zijn zo geformuleerd dat iedere provincie dat op zijn eigen manier kan invullen. Provincies kunnen naar eigen inzicht invulling geven aan de taken die voortvloeien uit dit akkoord.

Vragen die voorliggen bij provincies:

- Hoe geven provincies invulling aan de taken in dit akkoord?
- In hoeverre sluiten de afspraken uit het *Bestuurlijk kader* aan bij het huidige beleid van provincies?
- In hoeverre betekenen die afspraken dat provincies zich ook financieel inzetten voor cultuuronderwijs?
- Wat betekent dat voor de taakstelling en het budget die de steunfuncties krijgen?

Naast dit *Bestuurlijk kader* nemen 11 van de 12 provincies deel aan de regeling *Cultuureducatie met Kwaliteit*³. De uitvoering van deze regeling loopt sinds 2013, inmiddels bijna twee jaar. De tussentijdse evaluatie van de regeling start in december 2014 en moet richting geven aan de komende twee uitvoeringsjaren, maar ook aan de jaren die volgen op deze regeling.

Vragen die hier omtrent voorliggen bij provincies:

- Hoe denken provincies in de toekomst bij te dragen aan de kwaliteit van cultuuronderwijs?

² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/12/16/bestuurlijk-kader-cultuur-en-onderwijs.html>

³ <http://www.cultuurparticipatie.nl/subsidies/cultuureducatie-met-kwaliteit/>

- Schept het bestuurlijk kader genoeg randvoorwaarden daarvoor of zijn er meer inspanningen nodig?
- Welke rol hebben de provincies in het verankeren van de opbrengsten van deze regeling?

2.2 Cultuureducatie en cultuurparticipatie

Op 6 maart 2014 verscheen het advies van de Raad voor Cultuur over de infrastructuur voor actieve cultuurparticipatie *Meedoen is de kunst*⁴. In dit advies van de Raad wordt ook de rol van de provincie benoemd:

- neemt actief verantwoordelijkheid als dit het lokaal belang overstijgt;
- initieert, stimuleert en coördineert bovengemeentelijk op regionaal niveau rondom diversiteit en spreiding, rondom promotie en vindbaarheid;
- biedt ondersteuning bij deskundigheidsbevordering.

Verschillende organisaties hebben gereageerd op dit advies, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad van twaalf. In de reactie geeft de VNG aan een convenant te willen over actieve cultuurparticipatie met aandacht voor de aansluiting tussen (binnenschools) cultuuronderwijs en buitenschoolse actieve cultuurparticipatie, talentontwikkeling bij amateurs en de versterking van amateurkunstverenigingen. Als voorwaarde stelt de VNG dat het IPO (Interprovinciaal Overleg) ook ondertekent. De Raad van twaalf gaat in zijn brief in op de meerwaarde van het provinciale niveau: *'De provincie is de verbindende schakel tussen landelijk beleid en lokale uitvoering, tussen het abstracte en het concrete verhaal en tussen plan en project. Het provinciale niveau bezit de juiste schaalgrootte om landelijk beleid een gezicht te geven en lokale projecten een fundament te bieden.'* De Raad van twaalf vraagt de minister in haar reactie dit mee te wegen en in gesprek te gaan met de provincies over de invulling en effectuering van hun rol.

Op 20 juni 2014 stuurde de minister een reactie⁵ op het advies naar de Tweede Kamer dat mede tot stand kwam op basis van een bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO. In haar reactie gaat de minister niet in op de specifieke rol die provincies (moeten) spelen ten aanzien van actieve cultuurparticipatie. Wel zegt de minister bereid te zijn deel te nemen aan een convenant zoals de VNG voorstelt en dat ze een '...inhoudelijk voorstel van de kant van de mede-overheden afwacht.' Op 24 oktober 2014 verscheen de kamerbrief *Impuls Cultuuronderwijs*⁶ waarin de minister aan Tweede Kamer laat weten dat een dergelijk bestuursakkoord op te weinig steun kan rekenen van gemeenten en provincies en er daarom niet komt.

Het advies en de reactie van de minister hierop vragen bezinning van de provincies.

⁴ <http://www.cultuur.nl/adviezen/sectoroverstijgend/meedoen-is-de-kunst/item3050>

⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/20/kamerbrief-met-beleidsreactie-op-rapport-meedoen-is-de-kunst/kamerbrief-met-beleidsreactie-op-rapport-meedoen-is-de-kunst.pdf>

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/24/kamerbrief-over-impuls-cultuuronderwijs/kamerbrief-impuls-cultuuronderwijs.pdf>

Vragen hierbij:

- Zijn de provincies het eens met de rol van provincies zoals die in het advies geschetst wordt?
- Nu er geen convenant over actieve cultuurparticipatie komt, is de vraag hoe we ervoor zorgen dat beleid van rijk, provincies en gemeenten elkaar versterken. Wat moet daarbij het gezamenlijke doel zijn en wat is daarin de verantwoordelijkheid van de diverse bestuurslagen?

In de *Voortgangsrapportage cultuuronderwijs* (ook van 20 juni 2014) kondigen de minister en staatssecretaris een brief aan over talentontwikkeling. Op 29 augustus 2014 stuurde de minister haar brief over talentontwikkeling naar de Tweede Kamer, getiteld *Ruimte voor talent in het cultuurbeleid*⁷. Over de rol van de gemeenten en provincies zegt zij het volgende: *Beginnende kunstenaars oriënteren zich vaak in eerste instantie op hun directe omgeving, zeker als zij op die plek ook hun opleiding hebben genoten. Dit is het startpunt voor het opbouwen van een netwerk, het vinden van een atelier of productieruimte en presentatieplekken. De gemeenten en provincies hebben hierin een spilfunctie, onder andere met het ondersteunen van podia. [...] Ten tweede willen culturele instellingen die ondersteuning krijgen van de overheid meer mogelijkheden om beginnend en meer gevorderd talent te begeleiden. Die ruimte wil ik samen met de andere overheden maken.[...] Talentontwikkeling is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle door centrale en lokale overheden ondersteunde culturele organisaties.*

In de brief wordt verder niet gesproken over afstemming met gemeenten en provincies. Dit terwijl veel provincies inzetten op talentontwikkeling.

Nu er geen convenant actieve cultuurparticipatie komt, waarin talentontwikkeling aan bod komt, en er in de brief over talentontwikkeling slechts zijdelings gesproken wordt over de rol van gemeenten en provincies is het de vraag of een gezamenlijke aanpak van talentontwikkeling haalbaar is:

- Hoe zou een gezamenlijke aanpak van talentontwikkeling eruit zien? En wat is daarin dan de verantwoordelijkheid van de provincies?
- Voorziet het huidige beleid van provincies voldoende in die rol?

2.3 Verbindingen met andere beleidsterreinen

In *Kompas 2020*⁸ van het IPO (2014) stellen de provincies zich een bredere en flexibelere rol-opvatting voor dan voorheen: dé regionale belangenbehartiger, signaleert en agendeert, inspireert, formuleert visie en ondersteunt eventueel. Voor cultuur beschrijft het IPO dat bij toenemende internationalisering de behoefte aan regionale culturele identiteit opleeft en ook het belang van cultuur voor de economie en het vestigingsklimaat. Het IPO ziet zelf dus een koppeling van cultuur aan andere beleidsterreinen, zoals we in de twee voorbeelden hierna laten zien.

⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/08/29/kamerbrief-ruimte-voor-talent-in-het-cultuurbeleid/kamerbrief-ruimte-voor-talent-in-het-cultuurbeleid.pdf>

⁸ http://www.ipo.nl/index.php/download_file/view/3307/5905/

Een toekomstbestendige economie

Het beslechten van de economische crisis en het inrichten van een toekomstbestendige economie zullen ook de komende jaren nog onderwerp van beleid zijn. Ook de provincies hebben een rol in het stimuleren van de economie: *'De provincie zet zich in voor een sterke regionale economie. [...] Om dit te bereiken investeert de provincie in een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers. Een sterke regionale economie kan niet zonder kennis en innovatie. De provincie zorgt daarom voor goede randvoorwaarden en samenwerking met universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstellingen.'*⁹

Leefbaarheid en huisvestingsbeleid

Demografische ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw, vergrijzing maar ook dalende geboortecijfers, het wegtrekken van bevolking uit landelijke gebieden, het groter worden van verschillen tussen arm en rijk en individualisering zorgen alle voor vraagstukken over de leefbaarheid van Nederland. Bovendien komen verschillende bevolkingsgroepen soms scherp tegenover elkaar te staan, raken ouderen in een sociaal isolement en lijkt het individuele belang voor burgers belangrijker dan het collectieve belang. Leefbaarheid speelt een belangrijke rol in het huisvestingsbeleid. Het IPO zegt hierover¹⁰: *'De provincies zetten sterk in op het waarborgen van de keuzevrijheid van woningzoekenden. [...] Enerzijds is het wenselijk gemeenten met de herziene Huisvestingwet meer vrijheid te geven om diverse en uiteenlopende opgaven te kunnen oppakken op sociaal en ruimtelijk domein. Anderzijds mag deze vrijheid niet worden misbruikt door het onterecht uitsluiten van groepen woningzoekenden. [...] In de huidige wet is hiervoor een belangrijke rol voor provincies weggelegd. Zij willen dat het toezicht ook in de herziene Huisvestingswet effectief wordt uitgeoefend.'*

Gezien vanuit de toekomstbestendige economie kun je je afvragen hoe je het voor bedrijven en werknemers gunstig maakt om zich te vestigen in een bepaalde regio. Kan provinciaal beleid voor cultuuronderwijs, -educatie en -participatie, daarin van betekenis zijn? Zoals we net zagen kan ook de thematiek 'leefbaarheid' breed worden opgevat. Hoe kan provinciaal cultuurbeleid dan bijdragen aan leefbaarheid in de provincie?

⁹ <http://www.iponl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>

¹⁰ <http://www.iponl/publicaties/huisvestingswet-leefbaarheid-als-nieuw-kernbegrip>

3 Provinciale taken cultuur

De basis van ieder provinciaal cultuurbeleid zijn de wettelijke taken en taken die voortkomen uit de bestuurlijke samenwerking met Rijk en (grote) gemeenten. Vervolgens zijn er taken die provincies zelfstandig op zich nemen¹¹. Hier worden kort alle provinciale taken en verantwoordelijkheden genoemd.

3.1 De overheid en cultuurbeleid

De Wet op het Specifiek Cultuurbeleid bevat taken - voorwaarden scheppen voor behoud, totstandkoming en spreiding van cultuuruitingen¹² - van de overheid op het gebied van cultuur. Tevens hebben gemeenten en provincies belang bij een levendig cultureel klimaat en bij betrokken burgers. Dit betekent niet dat de overheden zelf alle mogelijke culturele voorzieningen moeten financieren. In algemene zin kun je zeggen dat de overheid met het oog op het publieke belang of vanuit algemeen maatschappelijke, economische en culturele waarden wel verantwoordelijkheid draagt voor het *systeem* van culturele voorzieningen, maar niet voor alle afzonderlijke *onderdelen* van dat systeem. De feitelijke bemoeienis van de overheid - via regelgeving, geld, communicatie en facilitering - is bovendien altijd selectief: niet alleen omdat de middelen schaars zijn en niet iedere private activiteit overheidssteun 'verdient', maar ook omdat die bemoeienis wordt gestuurd door veranderlijke politieke motieven en meerderheden.¹³

3.2 Visie van het Rijk op de taak van de provincies

In het Regeerakkoord (2010) van het kabinet Rutte I worden ruimte, economie en natuur als enige provinciale kerntaken benoemd. Maar in het Bestuursakkoord 2011-2015 wordt ook cultuur tot de kerntaken van de provincies gerekend, namelijk 'daar waar dit de lokale belangen overstijgt'¹⁴. Staatssecretaris Zijlstra beaamt dit in zijn brief aan de Tweede Kamer *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid* (2011)¹⁵ en voegt er aan toe: 'Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van regionaal erfgoed, waaronder provinciale collecties en musea.' Een bredere taakopvatting dus dan het kabinet er in het Regeerakkoord op na hield maar

¹¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op het artikel van M. Tal en V. Meewis uit 2011 in het *Handboek Cultuurbeleid* over het provinciale cultuurbeleid en aangevuld met actuele ontwikkelingen.

¹² De Wet op het Specifiek Cultuurbeleid (1993) stelt dat 'onze Minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid.' Artikel 2 van de Wet van 11 maart 1993, houdende regels betreffende enkele aspecten van het specifiek cultuurbeleid (Tekst geldend op 18 juni 2013).

¹³ http://www.lkca.nl/~media/downloads/2014/bl/bl_2014_lokaal_stelsel_actieve_cultuurparticipatie_in_transitie.pdf

¹⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015/bestuursakkoord-2011-2015.pdf>

¹⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/notas/2011/06/10/meer-dan-kwaliteit-een-nieuwe-visie-op-cultuurbeleid/bijl-a-nieuwe-visie-cultuurbeleid.pdf>

wel in overeenstemming met het advies van de commissie Lodders die zich in 2008 boog over de taakstelling van de provincies.

Minister Bussemaker vult het standpunt van Zijlstra aan in haar visiebrief *Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*¹⁶ (2013) met een bredere rol voor de overheid in het stimuleren van de waarde van cultuur voor de samenleving. Zij ziet dat niet alleen als een taak voor de rijksoverheid maar ook voor de andere overheden, private partijen en het maatschappelijk middenveld. De banden met gemeenten en provincies wil zij verder aanhalen om een betere aansluiting te krijgen tussen de door het Rijk ondersteunde basisinfrastructuur en de lokale culturele infrastructuur en om zich gezamenlijk in te zetten voor het bevorderen van een goed cultureel klimaat en het scheppen van goede randvoorwaarden hiervoor. De overheden zijn ervoor verantwoordelijk dat wat belangrijk is in het licht van de toegankelijkheid, diversiteit, kwaliteit en spreiding van de actieve cultuurparticipatie, ook daadwerkelijk gebeurt, aldus Bussemaker in haar beleidsreacties op het advies van de Raad voor Cultuur *Meedoen is de kunst*¹⁷.

De commissie Lodders stelt in haar rapport *Ruimte, regie en rekenschap* (2008)¹⁸ namelijk dat de provincies dé bestuurslaag vormen die de volle verantwoordelijkheid moet krijgen en nemen voor het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid inclusief cultuur, oftewel voor het regionale omgevingsbeleid. Op het terrein van cultuur heeft de provincie een taak waar het de aanwezigheid en regionale spreiding van culturele voorzieningen betreft. Provincies investeren fors eigen middelen in de provinciale culturele infrastructuur. Cultuur, in de betekenis van cultuurhistorisch erfgoed, heeft daarbij raakvlakken met ruimtelijke ordening, landschap en ruimtelijke kwaliteit en vormt in die zin onderdeel van het integrale omgevingsbeleid.

3.3 Visie provincies op hun taken

In een gezamenlijke nota getiteld *Profiel Provincies*¹⁹ (2010) deelden de provincies zelf mee hun aandacht en middelen te willen focussen op zeven kerntaken, te weten:

- 1 duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer;
- 2 milieu, energie en klimaat;
- 3 vitaal platteland;
- 4 regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer;
- 5 regionale economie;

¹⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/11/cultuur-beweegt-de-betekenis-van-cultuur-in-een-veranderende-samenleving/cultuur-beweegt-de-betekenis-van-cultuur-in-een-veranderde-samenleving.pdf>

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/20/kamerbrief-met-beleidsreactie-op-rapport-meedoen-is-de-kunst/kamerbrief-met-beleidsreactie-op-rapport-meedoen-is-de-kunst.pdf>

¹⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/03/17/rapport-commissie-lodders-ruimte-regie-en-rekenschap/rapportruimteregieenrekenschap.pdf>

¹⁹ <http://www.ipo.nl/files/6613/5722/8395/profielprovincies14april2010.pdf>

- 6 culturele infrastructuur en monumentenzorg;
- 7 kwaliteit van het openbaar bestuur.

Onder de kerntaak culturele infrastructuur en monumentenzorg verstaat de nota *Profiel Provincies* het volgende: *'Provincies waarborgen diversiteit en spreiding van cultuur in de regio. De provincie is daarnaast verantwoordelijk voor de ondersteuning van gemeenten bij taken op het terrein van erfgoed en archeologie. Mede hiertoe zijn de steunfuncties monumentenzorg en archeologie in 2009 gedecentraliseerd naar de provincies. Daarnaast is er in het kader van de economische crisis een gezamenlijke aanpak voor de restauratie van rijksmonumenten afgesproken en is er een steviger positie voor provincies bij de uitvoering van gebiedsgerichte monumentenzorg vanaf 2011 (beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg). De Regionale Historische Centra worden gedecentraliseerd naar de provincies. Provincies zorgen voor een koppeling van deze belangen aan de ruimtelijke opgaven en economie. Op het gebied van cultuurparticipatie hebben provincies een rol in de tweedelijns-ondersteuning, in het bevorderen van de kwaliteit (consulenten) en in de regionale spreiding (toegankelijkheid). Daarnaast hebben de provincies de verplichting tot instandhouding van ten minste één regionale publieke omroep (Mediawet 2008). Rijk, provincies en gemeenten werken aan de vernieuwing van de bibliotheken door digitalisering en samenwerking met andere (culturele) instellingen. Als opdrachtnemer van het provinciale bibliotheekbeleid heeft elke provincie een Provinciale Service Organisatie (PSO) die ondersteunt bij het uitvoeren van de dienstverlening van basisbibliotheken. Tot het domein cultuur wordt ook de uitvoering van de Archiefwet gerekend en de uitvoering van de Provinciale Archiefinspectie. Voor Fryslân is Friese taal- en cultuurbeleid een kerntaak met een wettelijke basis.'*

Het IPO beschrijft de rol van de provincie als regisseur voor het behoud en toegankelijkheid van kunst en cultuur als volgt: *'Kunst, cultuur en geschiedenis vinden we overal om ons heen. Een culturele identiteit en culturele voorzieningen maken een provincie aantrekkelijk om in te wonen, werken en recreëren. De provincie zet zich in voor het behoud en de ontwikkeling van deze culturele identiteit en zorgt ervoor dat culturele voorzieningen goed toegankelijk zijn en blijven. De provincie richt zich onder andere op het behoud, ontwikkeling en herbesteding van het culturele erfgoed. De provincie is daarnaast verantwoordelijk voor monumentenzorg en cultuureducatie voor jongeren en ondersteunt gemeenten bij taken op het terrein van erfgoed en archeologie'.²⁰*

3.4 Wettelijke taken provincies

In wet- en regelgeving wordt vastgelegd welk bestuursorgaan iets wel en niet mag of moet doen, en waarom, waarvoor en hoe de overheid geld mag of moet uitgeven. De Provinciewet regelt het bestuur van de provincies en de organen die daarbij een rol spelen. In de Provinciewet staan ook bepalingen over de financiën van de provincie. Binnen het cultuurbeleid voert de provincie wettelijke taken uit in het kader van de Monumentenwet (1988), de Archiefwet (1995), de Wet ruimtelijke ordening (2006), de Wet op de archeologische monumentenzorg (2006) en de Bibliotheekwet (2015). Tot 2014 had de provincie ook wettelijke taken in de Mediawet (2008). Deze wet is echter in 2014 aangepast, waardoor de provincie geen wettelijke taken meer heeft, maar slechts een adviserende rol.

²⁰ <http://www.iponl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>

Monumentenwet en de Wet op de archeologische monumentenzorg

De Provinciewet biedt de mogelijkheid om monumenten aan te wijzen. De Monumentenwet (1988) geeft de provincie de bevoegdheid om archeologische attentiegebieden aan te wijzen. Met de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (2006) is de bevoegdheid tot het aanwijzen van gemeentelijke archeologische depots voor vondsten bij de provincies belegd. Steunpunten monumentenzorg en archeologie zijn vanaf 2009 gedecentraliseerd naar de provincies. Zij hebben als taken het kosteloos aanbieden van een loket voor gemeenten, het zijn van een platform voor de afstemming tussen betrokken overheden en andere partijen en het bevorderen van kennis en deskundigheid bij gemeenten over wet- en regelgeving op het gebied van archeologie, cultuurlandschap en monumenten en de inhoudelijke praktijk daarvan.

Archiefwet

Het hoofdbeginsel van de Archiefwet (1995) is dat overheidsorganen verplicht zijn hun archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, en waar nodig zorg te dragen voor vernietiging. Provincies moeten aldus zorg dragen voor de archiefbescheiden van de provinciale organen en houden met behulp van de provinciale archiefinspectie extern toezicht op het archiefzorgdragerschap van de gemeentelijke Colleges van B&W. De Regionale Historische Centra zijn vanaf 2012 gedecentraliseerd naar de provincies.

Wet ruimtelijke ordening

De provincie heeft ook wettelijke taken op het gebied van cultureel erfgoed. De Wet ruimtelijke ordening (2006) vormt het kader waarbinnen de drie bestuurslagen hun taken en bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening uitvoeren. Ze zijn alle verplicht structuurvisies op te stellen. Provincies worden verantwoordelijk voor het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening. Cultuurhistorische belangen moeten worden meegewogen zo staat te lezen in de *Beleidsbrief modernisering monumentenzorg (2009)*²¹. De beleidsmatige visie op cultuurhistorie zal door gemeente, provincie en Rijk ook in structuurvisies moeten worden opgenomen.

Mediawet

Tot voor kort waren provincies verantwoordelijk voor de financiering ten minste één regionale publieke omroep in de provincie. Provincies ontvingen voor de taak een bijdrage van het Rijk aan het provinciefonds. Per 1 januari 2014 is echter een wetwijziging aangenomen die deze middelen weer centraliseert. Daarmee vervalt de zorgplicht van de provincies voor ten minste één regionale omroep. Het Commissariaat voor de Media heeft wel de mogelijkheid om per provincie één regionale omroep aan te wijzen. De adviserende rol van de provincies bij het aanwijzen van deze regionale omroep blijft bestaan. En uiteraard kunnen provincies vanuit

²¹ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/notas/2009/09/28/beleidsbrief-modernisering-monumentenzorg/beleidsbrief-momo.pdf>

hun autonome middelen extra middelen toekennen aan de regionale omroep, bijvoorbeeld om de regionale identiteit van de omroep te versterken.²²

Bibliotheekwet vanaf 2015

Op 1 januari 2015 trad de nieuwe bibliotheekwet in werking. Deze wet²³ bepaalt dat provincies, al dan niet gezamenlijk, verantwoordelijk zijn voor de financiering van een provinciale ondersteuningsinstelling. Iedere provinciale ondersteuningsinstelling is verantwoordelijk voor het vervoer van werken tussen bibliotheken in de provincie of provincies waardoor zij wordt gesubsidieerd.

Gezamenlijk zijn de provinciale ondersteuningsinstellingen verantwoordelijk voor het vervoer tussen provincies. Daarnaast hebben zij gezamenlijk als taak de ontwikkeling van innovatie ten behoeve van de lokale bibliotheken. Uitvoering van de laatstgenoemde taak gebeurt in overleg met de Koninklijke Bibliotheek. Tezamen met de Koninklijke Bibliotheek en de lokale bibliotheken zijn ze tevens verantwoordelijk voor (provinciaal) collectiebeleid en het vormen van netwerken.

Erfgoedwet vanaf 2016²⁴

Naast een nieuwe Bibliotheekwet is er ook een Erfgoedwet in de maak. Het is de bedoeling dat deze in 2016 in werking treed. Deze wet vervangt zes wetten en regelingen op het gebied van cultureel erfgoed:

- Monumentenwet 1988
- Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten
- Wet tot behoud van cultuurbezit
- Wet tot teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied
- Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970
- Regeling materieel beheer museale voorwerpen

De Erfgoedwet regelt zaken voor zowel roerend als onroerend erfgoed en wordt integraal onderdeel van de Omgevingswet. In de Erfgoedwet komen de volgende acht zaken aan de orde:

- Beheer van de rijkscollectie
- Sturingsrelatie met Rijksmusea
- Regels voor afstoten van objecten en collecties
- Bescherming van rijksmonumenten
- Regels archeologische monumentenzorg
- Teruggave van cultuurgoederen
- Financiën
- Toezicht en handhaving

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33664-3.html>

²³ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/letteren-en-bibliotheken/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/17/wetsvoorstel-wet-stelsel-openbare-bibliotheekvoorzieningen.html>

²⁴ <http://www.cultureelerfgoed.nl/dossiers/wetten/erfgoedwet-vanaf-2016>

3.5 Bestuurlijke afspraken

Elke bestuurslaag voert eigen cultuurbeleid. Daarnaast wordt door onderling overleg en afspraken dat beleid op elkaar afgestemd. De relatie tussen het ministerie van OCW en de andere twee overheden wordt bepaald door de Wet op het specifiek cultuurbeleid (1993) en het Besluit op het specifiek cultuurbeleid (2010). In het Besluit wordt vermeld dat de minister specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten kan toekennen ten behoeve van het cultuurbeleid. De hoofdlijnen van landelijk cultuurbeleid, vastgesteld door OCW, worden onder andere uitgewerkt via programmasubsidies om specifieke en concrete beleidsdoelen te bereiken. Per programma wordt vastgesteld welke groepen van gemeenten of provincies hieraan kunnen deelnemen. Over de invulling vindt overleg plaats tussen OCW, IPO en VNG.

De Wet op het specifiek cultuurbeleid verschaft ook de mogelijkheid om complementair dan wel gezamenlijk verantwoordelijkheden te ontwikkelen voor het cultuurbeleid. Sinds 1997 sluit het Rijk vierjarige bestuursovereenkomsten of cultuurconvenanten af met de landsdelen Noord, Oost, Midden, West en Zuid, waarin alle provincies en de grotere steden zijn vertegenwoordigd. Met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag sluit het Rijk aparte overeenkomsten. In de cultuurconvenanten worden afspraken gemaakt over culturele aangelegenheden en de culturele infrastructuur.

Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur

In het Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur overeengekomen door OCW, IPO en VNG (2006) zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden voor het afsluiten van cultuurconvenanten vastgelegd. Hierin worden afspraken vastgelegd over het behoud, de versterking en de ontwikkeling van culturele instellingen, en over de toewijzing van financiële middelen. Provincies en gemeenten kunnen – bij voorkeur per convenantgebied – een cultureel profiel opstellen over de stand van zaken en de ambities voor de komende periode.

In 2012 werd een nieuw Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur OCW, IPO en VNG afgesloten voor de periode 2013-2016 waarin afspraken over de samenhang tussen het beleid van de verschillende overheidslagen op het gebied van cultureel erfgoed en cultuureducatie zijn vastgelegd. Ook zijn in het Algemeen Kader afspraken vastgelegd over beleidsafstemming tussen Rijk, provincies en gemeenten, de gevolgen van de landelijke basisinfrastructuur voor de lagere overheden en toewijzing van financiële middelen en gezamenlijke programma's in cultuurconvenanten.

Het kader vermeldt bij het onderdeel cultuureducatie dat de provincies een rol spelen in de tweedelijns ondersteuning, in het bevorderen van de kwaliteit door deskundigheidsbevordering en in de regionale spreiding.

Over de rol van provincies bij erfgoed meldt het kader dat de provincies zich inzetten voor het behoud en ontwikkelen van het erfgoed en erfgoedbeleid verbinden met het ruimtelijk beleid.

Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs

In het Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs (2013) leggen bestuurders van cultuur én onderwijs voor tien jaar lang afspraken vast over goed cultuuronderwijs. Het cultuuronderwijs is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen en hun scholen, culturele instellingen en overheden. Met de ondertekening van het beleidskader door OCW, de PO-Raad, de 33

grootste gemeenten en elf provincies wordt de intentie uitgesproken dat er belang wordt gehecht aan goed cultuuronderwijs dat tot uiting komt in een duurzame inhoudelijke en financiële inzet. Daarbij staat de gedeelde verantwoordelijkheid centraal waarbij ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid bevordert dat zo veel mogelijk lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs worden gesloten tussen schoolbesturen en hun scholen, culturele instellingen en gemeenten.

3.6 Autonome provinciale taken

Alle beleidsonderwerpen die niet op een wettelijke grondslag berusten, en waar geen bestuurlijke afspraken over bestaan, vallen onder de autonome beleidsruimte van de provincie. Zo heeft de provincie geen wettelijke taken op het gebied van podiumkunsten, beeldende kunst, amateurkunst en cultuureducatie maar ontplooiën provincies er toch activiteiten voor. Deze autonome onderdelen van het cultuurbeleid worden bovenlokaal opgepakt. Er wordt gelet op 'witte vlekken', plekken met weinig culturele activiteit. De provincie kiest zelf in welke rol zij opereert: subsidieverlener, opdrachtgever, partner, stimulator, regisseur, bemiddelaar, ondersteuner, expert, netwerker of fondsenwerver.

Provincies zetten uiteenlopende regelingen, middelen en instellingen in om de diverse eigen doelstellingen van hun cultuurbeleid te verwezenlijken. Samen met de andere taken en verantwoordelijkheden leggen ze hun beleid vast in een cultuurnota. Deze nota is altijd een uitvloeisel van wat het provinciaal bestuur aan plannen heeft op het terrein van cultuur. De cultuurnota's bevatten beleidslijnen en programma's voor een periode van vier jaar. Grotere steden ontwikkelen hun eigen cultuurbeleid en kunnen partner van de provincie zijn. Kleinere gemeenten zijn vaak doelgroep van het provinciale beleid. Provincies leggen dus eigen accenten in hun cultuurbeleid, kiezen eigen thema's en prioriteiten, waardoor het beleid per provincie uiteenloopt. In het volgende hoofdstuk gaan we in op wat er in de huidige provinciale cultuurnota's is vastgelegd.

4 Provinciale cultuurnota's

4.1 Cultuuronderwijs

De rol die de provincies op zich nemen als het gaat om cultuuronderwijs is voor veel provincies een ondersteunende rol. Ze financieren een steunfunctie-instelling die scholen en culturele instellingen en in sommige gevallen gemeenten ondersteunen en adviseren over cultuuronderwijs. In een aantal provincies betekende dit de afgelopen periode dat wanneer deze steunfunctie-instellingen zelf ook aanbod hadden, zij dit moesten afbouwen van de provincie. Het budget en de omvang van de steunfunctie-instellingen is zeer divers. Daarbij spelen het aantal scholen, gemeenten en culturele aanbieders wellicht een rol in het bepalen van omvang en budget, maar uiteraard ook de precieze taakstelling die deze steunfuncties meekrijgen. Alle provincies, met uitzondering van de provincie Zuid-Holland, doen mee aan de regeling *Cultuureducatie met Kwaliteit*, vaak vanuit de motivatie dat het bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. Provincies zetten, net als het Rijk, in op het ontwikkelen van doorgaande leerlijnen voor cultuuronderwijs in het basisonderwijs zodat alle leerlingen in aanraking komen met kunst en cultuur.

Naast ondersteuning om de kwaliteit van cultuuronderwijs te bevorderen is de toegankelijkheid en regionale spreiding in sommige provincies onderwerp van beleid. Toegankelijkheid kan daarin tweeledig worden opgevat. Zo subsidieert de provincie Drenthe het vervoer van leerlingen naar diverse musea in de provincie, maar ook de Oktobermaand Kindermaand waarin toegang tot vele culturele instellingen gratis is voor kinderen in de leeftijd van 4 tot en met 12 jaar en er extra activiteiten zijn voor kinderen.

Veel provincies kiezen in hun cultuurnota's voor het stimuleren van regionale samenwerking tussen gemeenten. Allereerst door netwerkvorming te stimuleren, maar in sommige gevallen ook door regionale convenanten af te sluiten. Zo spreekt de provincie Gelderland over het maken van meerjarige bestuurlijke afspraken met alle gemeenten over het gehele terrein van cultuur en erfgoed: *'Het huidige regionale Cultuurpact wordt uitgebouwd tot een beleidsmatig Cultuur- en erfgoedpact. Dit bevat zowel afspraken op inhoud (bijvoorbeeld cultuureducatie, samenwerking met het sociale domein), als op vorm (bijvoorbeeld procesafspraken met andere bestuurslagen en derden.'*²⁵ Ook de provincie Zeeland wil bestuurlijke convenanten, de zogenaamde regionale cultuurarrangementen, over prioriteiten en middelen voor de regionale infrastructuur. In het Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs (2013) wordt deze rol voor provincies expliciet genoemd bij de provinciale taken: *'provincies die dit bestuurlijk kader ondertekenen zullen bevorderen dat in zoveel mogelijk kleinere gemeentenen/of regio's overeenkomsten Cultuur en Onderwijs tot stand komen'*.²⁶ Het is dan ook de verwachting dat meer provincies deze rol op zich gaan nemen dan in de lopende cultuurnota's te vinden is.

²⁵ http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Cultuur_en_Erfgoed/Programmaplan_Cultuur-en-Erfgoed-Gelderland_2013-2016_klikbaar.pdf

²⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/12/16/bestuurlijk-kader-cultuur-en-onderwijs/bestuurlijk-kader-cultuur-en-onderwijs.pdf>

Veel provincies zien voor zichzelf een taak op het gebied van cultuuronderwijs. Toch is er nog wel discussie over de invulling van die rol. Zo is de provincie Zuid-Holland van mening dat het vormgeven van cultuuronderwijs een taak van scholen, culturele instellingen en gemeenten is en dat de provincie daar geen partij in is. De provincie Overijssel kondigt in haar cultuurnota aan dat *'Na 2016 de basis op orde is en de provinciale regierol is afgerond'*. En recent heeft de provincie Noord-Holland aangekondigd de subsidie voor de ondersteunende instelling af te bouwen.

4.2 Cultuurparticipatie

Daar waar provincies een rol benoemen in de ondersteuning van de amateurkunst is dit vaak de rol van het voeren van gesprekken met gemeenten om regionale dan wel lokale ondersteuning te organiseren. Negen van de twaalf provincies zien voor zichzelf vooral een taak als het gaat om talentontwikkeling. Dan gaat het wel vaak om het talent van kinderen en jongeren en niet die van volwassenen of ouderen. Dit doen een klein aantal provincies door gezelschappen te financieren waar jongeren hun talenten dan verder kunnen ontwikkelen. Zo zegt de provincie Flevoland in de nota: *'In onze subsidieregeling voor podiumkunsten is de verbinding van amateurkunst met professionele producties en festivals nader uitgewerkt.'*²⁷ Het stimuleren van de samenwerking tussen de professionele kunsten en amateurkunst wordt door veel provincies als middel gezien om talenten een platform te bieden zich verder te ontwikkelen. Hoewel talentontwikkeling op veel provinciale agenda's staat, verschilt wel de mate waarin de provincie daarin een rol voor zichzelf ziet. Zo zegt de provincie Friesland: *'Talenten in onze provincie willen wij stimuleren en belonen door prijzen uit te reiken. Met de provinciale prijzen drukken wij in de eerste plaats onze waardering uit voor de prijswinnaar en zijn werk. Bovendien zijn de provinciale prijzen erop gericht om de betrokkenheid van het publiek bij Friese literatuur, muziek, toneel [...] te vergroten.'*²⁸ Het bieden van een platform in de vorm van gezelschappen, gesprekken voeren met gemeenten om deze vorm te geven of zelfs het actief scouten van talenten en deze laten doorstromen via trajecten naar het kunstvakonderwijs zit allemaal in de range van de taken die de diverse provincies voor zichzelf zien.

Drie van de twaalf provincies hebben in hun cultuurnota geen paragraaf opgenomen over cultuurparticipatie. Wellicht niet toevallig zijn dit de provincies waar de G4 gemeenten in liggen: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Toch vind je onder andere kopjes in de nota's van Utrecht en Noord-Holland het een en ander terug. Vooral als het gaat om de toegankelijkheid van het erfgoed aanbod en de regionale identiteit. Ook het financieren van een jeugdtheaterschool vinden we bijvoorbeeld terug, maar dan onder de noemer 'cultuureducatie'.

4.3 Verbindingen met andere beleidsterreinen

Het verbinden van cultuurbeleid met andere beleidsterreinen wordt in alle cultuurnota's genoemd. Toch worden deze verbindingen niet altijd omgezet in beleid. Zo zijn er cultuurnota's die het economische dan wel maatschappelijke rendement vooral noemen als legitimatie van

²⁷ http://www.flevoland.nl/producten-en-diensten/omgevingsplan-geconsolideerd/gecon-omgevingsplan/b_NL.IMRO.9924.SVOP20110001-GC02_hf11.7728.pdf

²⁸ [http://www.fryslan.frl/3445/...onderwijs.../\[03\]grenzen%20over%20nl.pdf](http://www.fryslan.frl/3445/...onderwijs.../[03]grenzen%20over%20nl.pdf)

het in stand houden van een bepaalde culturele infrastructuur. Een aantal provincies gaat echter verder dan dat. Zo zegt de nota van de provincie Noord-Brabant dat er samengewerkt wordt aan de totstandkoming van beleid op het gebied van de topsectoren 'Design/creatieve industrie' en 'Vrijtijdseconomie'. In het kader van de leefbaarheid noemt diezelfde nota *'het succes van het Buurcultuurfonds.'* De site van het Prins Bernhard Cultuurfonds meldt hierover: *'De Buurcultuurfondsen richten zich op stimulering van kunst en cultuur in de regio en heel lokaal in de wijken. Samenwerkingsverbanden ontstaan tussen Cultuurfonds, provincie en woningcorporaties. Partijen stellen een speciaal CultuurFonds op Naam in bij het Cultuurfonds en bepalen in overleg met het fonds waar het geld aan besteed wordt.'*²⁹ Een aantal andere voorbeelden van de verbinding tussen cultuur en andere beleidsterreinen die we hebben gevonden in de cultuurnota's zijn:

- monumentenzorg valt onder ruimtelijke ordening;
- kunstenaars worden betrokken bij ruimtelijke planontwikkeling;
- cultuurtoerisme wordt gestimuleerd door vanuit economische fondsen bij te dragen aan culturele festivals en contacten te zoeken met city/provinciemarketing;
- inzet op spreiding van aanbod om het vestigingsklimaat voor hoogopgeleiden te verbeteren. Dit vanuit de gedachte het vestigingsklimaat voor bedrijven ook positief te beïnvloeden.

De verbindingen die gelegd worden hebben vooral een economisch motief, namelijk het aantrekkelijk maken van de provincie als vestigingsklimaat voor werknemers en bedrijven en voor toeristen. Allemaal om de regionale economie te versterken. Ook ontwikkelingen als krimp en daaraan gekoppeld het thema 'leefbaarheid' wordt overwegend vanuit dit economische perspectief benaderd.

²⁹ <http://www.cultuurfonds.nl/noord-brabant/buurcultuurfondsen>