

**Onderwerp****Rapport Berenschot 'Op weg naar herpositionering'****Kern mededeling:**

Met het oog op de toekomstige herziening van het culturele bestel, heeft IPO eerder dit jaar opdracht verleend aan bureau Berenschot om advies uit te brengen over de gewenste rol van de provincies daarin. Het rapport van Berenschot 'Op weg naar herpositionering' is besproken in de Bestuurlijke Advies Commissie (BAC) Cultuur van IPO en gaat hierbij.

Mededeling:

IPO reageert met bijgaande brief op het rapport van Berenschot aan de staatssecretaris, met een afschrift aan de VNG en de Raad voor Cultuur. IPO gaat met een bestuurlijke afvaardiging in gesprek met VNG en OCW over het vervolg. De staatssecretaris vraagt dit najaar de Raad voor Cultuur om advies over de vernieuwingsagenda en de toekomstige inrichting van het cultuurbestel; dit advies volgt in het najaar van 2023. Door het sturen van een brief en het advies van Berenschot, levert IPO proactief een bouwsteen voor dat proces waardoor de provincies daarin een stevige positie kunnen innemen.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo
Rapport Berenschot 'Op weg naar herpositionering'	3053780	Ja
Brief IPO aan staatssecretaris mw. Uslu over rapport Berenschot	3053779	Ja

Registratienummer

3040423

Datum

15 december 2022

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Rijsberman, M.A.****Ter kennisname aan PS en
burgerleden**



RAPPORT

Op weg naar herpositionering

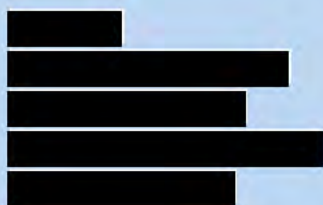
Visie van Berenschot op de rol van de
provincies in het culturele bestel

November 2022

RAPPORT

Op weg naar herpositionering

Visie van Berenschot op de rol van de
provincies in het culturele bestel



November 2022

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1

Bestuurlijke samenvatting	4
--	----------

HOOFDSTUK 2

Probleemanalyse: het culturele stelsel als radarwerk	5
2.1 Aanleiding	5
2.2 Probleemanalyse: radarwerk of prefab woning?	6

HOOFDSTUK 3

Stelselmodel en keuzemenu's	11
3.1 Uitgangspunten	12
3.2 Visie op de vier stelselementen	12
3.3 Stedelijke cultuurregio's	19

HOOFDSTUK 3

Visie Berenschot: kies individueel en besluit collectief	20
---	-----------

BIJLAGEN

1. Achtergrond, vraagstelling en aanpak van het onderzoek	24
2. Cultuurbeleid van Rijk provincies en regio: geschiedenis in vogelvlucht	25
3. Literatuurverkenning	32
4. Begrippenlijst	34
5. Vragen enquête	39
6. Uitkomsten van de enquête	40
7. Gespreksleidraad 'toekomst cultuurbestel en de rol van de provincies'	42
8. Geïnterviewden	43
9. Samenvatting IFV-rapport 'Als één overheid'	44
10. Toelichting op de waaier van rollen voor erfgoed	46

HOOFDSTUK 1

Bestuurlijke samenvatting

Het IPO vroeg ons om een visie op de rol die de provincies zouden moeten spelen in het (toekomstige) culturele bestel, in het bijzonder wat betreft het deelterrein van de kunsten.

Over de rol van de provincies op cultureel gebied is door het IPO voor de laatste keer in 2010 – na de Bankencrisis – ten principale een positie bepaald. Destijds was de uitkomst van een kerntakendiscussie dat het accent wat betreft de provinciale verantwoordelijkheden werd gelegd bij erfgoed.

Tijdens de coronacrisis hebben provincies – samen met rijk en gemeenten – verantwoordelijkheid genomen voor in stand houden van de culturele infrastructuur in de brede. In het *Position Paper IPO Cultuur* (2021) is daarbij geconstateerd dat het culturele bestel als geheel beter functioneert als de provincies een proactieve(re) rol vervullen. Dit is recent nog eens bevestigd in onderzoek naar het functioneren van de stedelijke cultuurregio's.

Wij als Berebschot adviseren de provincies om het culturele bestel op te vatten als een samenstel van in elkaar grijpende tandwielen. Zo'n benadering vergt dat de provincies zich manifesteren als een bestendige partij in het bestel. Het radarwerk hapert als de taakopvatting van provincies per beleidsperiode wijzigt.

Het culturele bestel – met zijn vele onderlinge afhankelijkheden – is erbij gebaat als rijk, provincies en gemeenten samen dat bestel tegemoet treden 'als één overheid'. Dit geldt voor het landelijke bestel, maar geldt ook voor provinciale en regionale constellaties – denk bij dat laatste aan de stedelijke cultuurregio's.

Voor rijk en gemeenten wordt de samenwerking met de provincies makkelijker als duidelijk is waar de provincies van zijn. Als duidelijk is waarvoor zij meerjarig verantwoordelijkheid nemen en waarop zij aanspreekbaar zijn. Ook dat geldt zowel voor het landelijke bestel als in de regionale context.

De provincies bevelen wij aan om een gezamenlijke afspraak te maken over de minimale rol die de provincies in het kunstenbestel vervullen. Daarvoor hebben wij een waaier van

rollen opgesteld, zie paragraaf 3.2.2. Wij bevelen aan dat de provincies onderling afspreken om ieder tenminste een vorm van provinciale basisinfrastructuur in stand te houden en op te treden als aanjager van innovatie en talentontwikkeling. Het vervullen van deze rollen is niet alleen goed voor het culturele bestel; het betekent ook dat er door de provincies meer kan worden verlangd van de andere overheden.

Daarnaast adviseren wij het IPO om in te zetten op hernieuwing van het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG* uit 2012. Daarbij zou ons stelselmodel (dat uit vier elementen bestaat: doelen, stelselpartijen, beleidsinstrumenten en coördinatie-mechanismen) centraal kunnen staan.

Als helder is welke rollen de provincies structureel in het bestel vervullen, dan kunnen de provincies ook gemakkelijker een positie innemen aan de 'stelseltafel'. Als dit wordt gerealiseerd adviseren wij om samen met het ministerie van OCW en de VNG te streven naar:

- Het verankeren van gemeenschappelijke doelen van beleid niet alleen in bestuurlijke afspraken maar ook in de wet (conform een eerder advies van de Raad voor Cultuur).
- Het verankeren van de taak van de provincies in de wet door middel van aan algemene of meer specifieke taakomschrijving; zie paragraaf 2.2.2.
- Het werk maken van een actieve landelijke overlegstructuur.
- Het vinden van manieren om witte vlekken in (delen van) het culturele aanbod en in de financiële kracht en de know how van gemeenten op te sporen en waar mogelijk samen met het Rijk en de gemeenten te verhelpen.
- Het opvatten van de stedelijke cultuurregio's als mini-stelsels waaraan sturing wordt gegeven volgens ons stelselmodel, waarbij de overheden samen (dat wil zeggen op een gecoördineerde manier en waar dat zinvol is met inbegrip van de provincie) afspraken maken over doelen, beleidsinstrumenten en regie.

In hoofdstuk 4 suggereren wij een aantal vervolgstappen, gericht op het verkrijgen van commitment van de andere stelselpartijen op het concept van samenwerking als één overheid conform het door ons gehanteerde stelselmodel.

HOOFDSTUK 2

Probleemanalyse: het culturele stelsel als radarwerk

2.1 Aanleiding

In februari 2021 stelde het IPO-bestuur het Position Paper IPO Cultuurbeleid vast. Het paper bevat onder meer een visie op het belang van kunst en cultuur voor onze samenleving en stelt vast dat cultuurbeleid alleen werkt als de overheden mét elkaar werken in plaats van langs elkaar. Daarnaast wordt vastgesteld dat de beweging die is ingezet met de stedelijke cultuurregio's waardevol is, maar dat de werking ervan verbeterd kan worden. Voor de toekomst vindt het IPO het belangrijk dat de stedelijke cultuurregio's worden gezien als een nieuwe factor in het culturele bestel. Daarbij is een kritische succesfactor dat gemeenten, stedelijke regio's, provincies en rijk vooral samen blijven optrekken.

2.1.1 De vraag van het IPO aan Berenschot

In vervolg op het Position Paper heeft het IPO-bestuur aan Berenschot gevraagd te onderzoeken welke (wettelijke of niet-wettelijke) rol de provincies zouden moeten spelen in het (toekomstige) culturele bestel, in het bijzonder wat betreft het deelterrein van de kunsten. In bijlage 1 hebben wij de vraagstelling en de aanpak van ons onderzoek weergegeven. De aanleiding voor het onderzoek is drieledig:

- Het ontbreken van een duidelijke positionering van de provincies binnen het culturele bestel,
- De kwetsbaarheid van het culturele bestel in de coronacrisis, en
- De ontwikkeling van stedelijke cultuurregio's

Het IPO-bestuur heeft ons gevraagd een visie te formuleren met daarin meerdere (handelings)perspectieven. De vraag spitst zich als gezegd toe op het terrein van de kunsten. De domeinen van cultuureducatie en cultuurparticipatie (cultuurbeoefening) alsmede de terreinen van erfgoed en bibliotheekwerk zijn annex daaraan. Wij betrekken die terreinen wel bij dit advies, maar zijdelings. Als bijlage 2 hebben we een historisch overzicht opgenomen (van 1945 tot heden) van het cultuurbeleid van rijk, provincies en gemeenten.

2.1.2 Timing

Een betere timing voor een hernieuwde positiebepaling door de provincies is haast niet denkbaar: (1) het rijk start een periode van nadenken over de toekomst van het culturele bestel (zie ook het advies *Beweging van bestel* dat de Raad voor Cultuur in maart 2022 uitbracht), (2) de sector zelf zit volop in een proces van herstel en transitie ten gevolge van de coronacrisis en (3) in de provincies vinden in maart 2023 verkiezingen plaats. Op dit moment de positie van de provincies opnieuw bepalen, betekent op alle fronten een kans om veranderingen te bewerkstelligen die het culturele bestel – en daarmee het culturele leven – in Nederland ten goede komen.

2.1.3 Uitkomsten enquête, gesprekken en recente analyses

Ter beantwoording van de vraag van het IPO-bestuur hebben wij nader onderzoek gedaan:

- we hebben een documenten-analyse uitgevoerd uitmondend in een literatuurverkenning (bijlage 3) en een begrippenlijst (bijlage 4),
- we hebben een enquête gehouden onder provinciale beleidsadviseurs (bijlage 5 en 6),
- er zijn stakeholdergesprekken gevoerd (bijlage 7 en 8) en
- er hebben brainstormsessies plaatsgevonden met de IPO-werkgroep cultuur, met de AAC Cultuur en de BAC Cultuur.

2.2 Probleemanalyse: raderwerk of prefab woning?

Zoals aangegeven werd het *Position Paper IPO Cultuurbeleid* door het IPO-bestuur vastgesteld naar aanleiding van de coronacrisis. In het paper wordt gesteld dat de crisis inzichtelijk heeft gemaakt dat “de cultuursector een in elkaar vervlochten geheel is en dat het pertinent scheiden van verantwoordelijkheden niet passend is bij de werkelijkheid.” In navolgende analyse gaan we nader in op dit inzicht, waarbij we ons specifiek richten op het terrein van de kunsten.

2.2.1 De wisselwerking tussen de overheden schiet tekort

In het bestuurlijk denken over de verantwoordelijkheden van de overheden voor de kunsten staat al sinds jaar en dag de notie centraal over de taakverdeling tussen de overheden. Deze notie is nooit erg precies uitgewerkt, laat staan dat zij wettelijk is verankerd.

De provincies stelden zelf in de periode na de Bankencrisis het *IPO Profiel Provincies* (2010) vast als uitkomst van een interne kerntakendiscussie. Het woord kunst komt in dat profiel niet voor; het accent ligt op de taakvervulling op het gebied van erfgoed. Wat betreft de cultuurparticipatie (waaronder ook begrepen cultuureducatie) wordt gesteld dat de provincies een rol hebben in de tweedelijns-ondersteuning, te weten in het bevorderen van kwaliteit en de regionale spreiding en de toegankelijkheid). Het *IPO Profiel Provincies* is sinds 2010 leidend geweest voor het gezamenlijke handelen van de provincies op het gebied van cultuur.

In 2012 werd tot een gezamenlijk document gekomen van rijk, provincies en gemeenten: het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur* OCW, IPO en VNG. Hierin werd de volgende passage opgenomen wat betreft de verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen:

Het Rijk is verantwoordelijk voor de landelijke culturele basisinfrastructuur, inclusief de aansturing van de cultuurfondsen, en voor de financiering van het beheer van de rijkscollectie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten, en voor de financiering van het beheer van gemeentelijke collecties. Daarnaast geldt het ringenmodel voor gemeentelijk cultuurbeleid. Cultuur is een kerntaak van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau. Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties. De beslissingen over het cultuuraanbod dat wordt ondersteund door het Rijk worden na overleg met medebestuurders genomen. Dit vormt de basis van het convenantoverleg tussen de overheden.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het Algemeen Kader na 2012 niet is geëvalueerd, laat staan geactualiseerd. Door diverse geïnterviewden wordt dit betreurd. In aansluiting op het *Position Paper IPO Cultuurbeleid* stellen zij vast dat het culturele bestel alleen goed werkt als de overheden hun acties op elkaar afstemmen. Het culturele bestel blijkt een samenstel van in elkaar grijpende tandwielen en geen prefab woning waarvan de standaarddelen naar believen gemonteerd en gedemonteerd kunnen worden. De coronacrisis heeft gewerkt als een contrast-vloeistof: we zien nu veel scherper hoe het geheel in elkaar steekt en wat er gebeurt als één of meer elementen haperen.

Tijdens de coronacrisis bleek dat de steun van alle overheden nodig is om de culturele sector te laten functioneren. Maar ook eerder is dit al aan het licht gekomen. Het *Position Paper* geeft diverse voorbeelden van situaties waarin de wisselwerking tussen de overheden tekort schiet.

- De witte vlekken in (delen van) het culturele aanbod die her en der zichtbaar zijn, provinciaal zowel als lokaal.
- De witte vlekken die zich manifesteren in de financiële kracht en de *knowhow* van gemeenten.¹

¹ Door het kabinet Rutte II werd voor € 16 miljard aan taken gedecentraliseerd naar de gemeenten, taken op het brede terrein van werk, jeugdzorg en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Die € 16 miljard aan taken hielden een verdubbeling in van het Gemeentefonds, maar blijken niet toereikend om op lokaal niveau alle nieuwe taken goed uit te voeren.

- De blinde vlek die er soms bij de rijkscultuurfondsen is als het gaat om het belang van de regio: de besluiten van de fondsen bleken deels losgezongen van de regio's en bijbehorende profielen. Gezien de grote rol van de fondsen in het landelijke cultuurbeleid is dit een vervelend probleem.
- De wisselende arrangementen die worden getroffen om tekortkomingen te compenseren. De stedelijke cultuurregio's zijn daarvan een uiting. Sommige provincies tellen meerdere stedelijke cultuurregio's waardoor deze regio's nog dichter dan de provincie op de regionale infrastructuur zitten (bijv. Twente), terwijl andere regio's de provinciale infrastructuur juist verbinden (bijv. We The North). In een aantal gevallen is de stedelijke cultuurregio een provincie (Flevoland, Utrecht).
- De wijze van totstandkoming van de stedelijke cultuurregio's. Zo moesten de regioprofielen onder grote tijdsdruk worden opgesteld, waardoor er onvoldoende tijd was voor afstemming en/of verdieping. Bovendien was er sprake van een grillige afwisseling tussen een top-down en een bottom-up benadering: enerzijds waren regio's vrij om zich te vormen, anderzijds moesten de Raad voor Cultuur en het ministerie van OCW met deze regio's een bestel bedenken. Dit bleek niet mogelijk, waardoor OCW uiteindelijk vanuit zijn rol toch tot een traditionele regeling kwam voor de Basisinfrastructuur (BIS) inclusief de fondsen.

2.2.2 Ook op het provinciale niveau doet het gebrek aan samenhang zich voelen

Uit de enquête die wij hielden onder de provinciale beleidsadviseurs cultuur kwam naar voren dat – deels als gevolg van de slechte samenwerking tussen de overheden – ook andere knelpunten worden ervaren:

- De kunsten hebben geen prominente plek op de provinciale agenda.
- Financiële middelen schieten tekort.
- Er wordt erg sectoraal gedacht, het bredere perspectief ontbreekt.
- Andere beleidsdomeinen (h)erkennen de waarde van kunst en cultuur onvoldoende.

En dat terwijl er ook veel kansen worden gezien om het culturele domein breed in te zetten, mits er effectief wordt samengewerkt met rijk en gemeenten:

- Voor het bevorderen van gebiedsontwikkeling (bijdrage leveren aan de grote opgaven: landbouw, energie, duurzaamheid, wonen),
- Voor een vruchtbare uitwisseling met economie en recreatie & toerisme,
- Voor koppelingen met zorg en het sociaal domein: urgente maatschappelijke opgaven,
- En in algemene zin: voor het benutten van het aanwezige creatieve potentieel om maatschappelijke vraagstukken te *tackelen*.

2.2.3 Een reflectie door de stakeholders op het vraagstuk van samenhang

In de interviews met de stakeholders (zie bijlage 8) hebben wij het culturele bestel als samenhangend stelsel centraal gesteld (zie ons stelselmodel verderop). Uit de gesprekken komen de volgende hoofdpunten naar voren, geordend naar de elementen van ons stelselmodel.

Doelen van beleid

- De rol van de provincies is diffuus: iedere provincie werkt aan andere opgaven en doelen. Het wordt getypeerd als een lappendeken.
- Vastgesteld wordt dat de provincies veel werk maken van bevorderen en accentueren van *identiteit*, maar in een aantal gevallen veel minder van *creativiteit* (disbalans).
- De provincies lijken de laatste jaren wel actiever te worden wat betreft hun inzet voor maatschappelijke en culturele opgaven.
- De Raad voor Cultuur is consistent wat betreft de doelen die volgens de raad centraal zouden moeten staan en wettelijk zouden moeten worden geborgd: zie de lijn zoals uitgezet in 2017.

Stelselpartijen en rolopvatting

- Er bestaat brede overeenstemming over het feit dat de provincies zorgen voor bereikbaarheid en toegankelijkheid van het culturele aanbod voor iedereen. Met name in de gebieden waar het gemeentelijke beleid wat zwakker is (vaak de wat dunner bevolkte gebieden).
- Diverse geïnterviewden vinden het positief dat diverse provincies actief optrekken met grote(re) gemeenten. Er zijn interessante voorbeelden van samenwerking (denk aan de proeftuinen).
- Er wordt gezegd dat de provincies in het culturele bestel niet kunnen worden gemist. Sinds 2010 is echter de situatie wat betreft de provinciale rolvulling verslechterd. Tijdens de coronacrisis lijkt hierin wel een kentering gekomen.
- De witte vlekken die bestaan in het cultuuraanbod (zie de begrippenlijst, bijlage 4) kunnen op verschillende manieren worden bestreden: door het rijk in samenwerking met de stedelijke regio's en/of door het rijk in samenwerking met de provincies. In aanvulling hierop kunnen de provincies ook een zelfstandige rol vervullen. Overigens gaat het niet alleen over witte vlekken in het aanbod, maar ook om witte vlekken in kennis en kunde. Daar waar dit optreedt (bijvoorbeeld bij gemeenten in de periferie) kunnen provincies een belangrijke taak vervullen. Ze treden op als verbinder en facilitator van netwerken ter bevordering van kennisdeling en samenwerking.
- Gesprekspartners zouden willen dat de rolopvatting van de provincies minder afhankelijk is van bestuurlijke wisselingen is, zodat er langetermijnbeleid in het stelsel mogelijk is.
- Sommigen respondenten vinden dat de provincies steviger moeten inzetten op cultuurparticipatie, in lijn met het BMC/LKCA-advies *Revitalisering van de amateurkunst* en aansluitend op het cultuureducatiebeleid (waarvoor alle provincies doelen hebben geformuleerd in afstemming met rijk en gemeenten) en de maatschappelijke doelstellingen die steeds meer provincies nastreven.
- Een grotere provinciale rol m.b.t. cultuurparticipatie kan volgens sommige van onze gesprekspartners een andere rol voor het Fonds Cultuurparticipatie betekenen.

Beleidsinstrumenten

- Actualisatie van het Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur (overeengekomen in 2012 door IPO, VNG en ministerie van OCW) wordt door iedereen wenselijk gevonden. Evaluatie van dit Kader door sommigen ook.
- Diverse geïnterviewden vinden het wettelijk vastleggen van de beleidsdoelen (conform het voorstel van de Raad voor Cultuur uit 2017) een goed idee.
- Het vastleggen van de taken van provincies en/of gemeenten wordt door sommigen als nuttig gezien (te midden van de andere wettelijke taken van provincies en gemeenten krijgt cultuur dan een veel stevigere positie), maar wordt door anderen gezien als bezwaarlijk (doet afbreuk aan de autonomie van de lagere overheden en kan leiden tot meer bureaucratie).
- Het klassieke 'maak- en distributiemodel' in de podiumkunsten is aan slijtage onderhevig. Een strikte taakverdeling tussen overheden wordt hierdoor steeds moeilijker vol te houden. Rijk, provincies en gemeenten moeten meer en meer complementair aan elkaar werken. Binnen dit hybride geheel zou het goed zijn als de provincies duidelijk aangaven waarvoor zij verantwoordelijk willen zijn, bijvoorbeeld door een eigen culturele basisinfrastructuur te benoemen (een vorm van 'zachte wetgeving' noemde iemand dit).
- Matchingsafspraken tussen verschillende overheden worden door iedereen gezien als een effectief beleidsinstrument.
- Een ander instrument dat in het culturele bestel misschien goede diensten kan bewijzen is de formule van het 'Op Overeenstemming Gericht Overleg' (OOGO) zoals we dat in het onderwijs kennen.

Coördinatie in het bestel

- Het ideaal van handelen “als één overheid” wordt door iedereen onderschreven. Het wordt noodzakelijk geacht (het stelsel vertoont tekortkomingen en geen enkele overheid is eigenstandig bij machte die te verhelpen), maar door deze en gene wordt betwijfeld of het kan lukken (de overheden hebben soms een sterke fixatie op het eigenbelang).
- Interbestuurlijke afspraken kunnen een voorbeeld nemen aan het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs. Dat komt doordat er: (a) een einddatum aan is verbonden, (b) duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd en (c) een actieve overlegstructuur aan is gekoppeld.
- Iedereen is er voorstander van om coördinatie ‘aan de voorkant’ te realiseren, inclusief afspraken over de (meer gezamenlijke) kwaliteitsbeoordeling. Dat voorkomt veel discussie achteraf over subsidie-aanvragen die niet zijn gehonoreerd.
- Een betere wisselwerking tussen de provincies en gemeenten enerzijds en de rijkscultuurfondsen anderzijds wordt door iedereen bepleit.
- De stedelijke cultuurregio’s worden door de meesten als waardevol gezien. Het zijn samenwerkingsverbanden die prima kunnen leiden tot een gezamenlijke aanpak (één overheid). Het dichterbij elkaar brengen van ‘bottom up’ (de visie van de cultuurregio’s) en ‘top down’ (het rijksbeleid) is echter wel noodzakelijk.
- Als het rijk duidelijk aangeeft waar de meerwaarde van de stedelijke cultuurregio’s voor het bestel als geheel in zit, dan maakt dat de rol van de cultuurregio’s overzichtelijker en duidelijker.
- Door diverse gesprekspartners wordt geopperd om het rijksbeleid ten aanzien van de cultuurregio’s toe te spitsen op (de keten van) talentontwikkeling. Veel van de proeftuinen hebben al betrekking op talentontwikkeling. Er zijn ook regio’s die juist voor andere regionale thema’s gaan, zoals de MRA.

2.2.4 Al in 2016 was het tijd voor een nieuw cultuurbestel

Dat het culturele bestel moet worden opgevat als een raderwerk is een beeld dat niet alleen nu op de voorgrond treedt. Al eerder werd gezaghebbend geconstateerd dat het culturele bestel te gefragmenteerd is geworden. In december 2016 schreef de toenmalige directeur van de Raad voor Cultuur Jeroen Bartelse samen met zijn collega Pieter Bots een artikel in het tijdschrift Boekman met als titel: *Tijd voor een nieuw cultuurbestel*. Bartelse en Bots stelden daarin dat wijziging van het culturele bestel noodzakelijk was om de volgende redenen:

- Overheden werken elk met een eigen agenda waardoor geldstromen (afnemende geldstromen!) elkaar niet kunnen versterken.
- De spreiding van het aanbod (en het rijksgeld) laat te wensen over en het aanbod laat zich steeds lastiger in subsidiehokjes stoppen.
- Het gesubsidieerde podiumkunstenaanbod trekt steeds minder publiek.

Op de analyse van Bartelse en Bots volgde een nadere *verkenning* van de problematiek, die leidde tot een document dat ook *Verkenning* werd genoemd: de publicatie *Cultuur voor stad, land en regio* van de Raad voor Cultuur uit november 2017. In deze verkenning werd een diagnose van de patiënt gesteld die aansloot bij het artikel van Bartelse en Bots in de Boekman. Een van de verbetervoorstellen was om gemeenten en provincie in regionaal verband met inspirerende plannen te laten komen om de culturele sector te versterken. Dit leidde daarna tot de uitnodiging van de minister aan de regio’s om met regionale cultuurprofielen te komen, iets waaraan op grote schaal gevolg werd gegeven.

2.2.5 Nog altijd ziet de Raad voor Cultuur structurele knelpunten

In zijn recente advies *Beweging in het bestel* (2022) signaleert de Raad voor Cultuur opnieuw dat het stelsel niet optimaal functioneert. Ook nu is een rode draad de afstemming (en het gebrek soms daaraan) tussen de overheden. De raad benoemt de volgende structurele knelpunten:

- Cultuureducatie en -participatie zijn niet voor iedereen in Nederland toegankelijk en vanzelfsprekend.
- De regionale spreiding en de diversiteit van zowel het aanbod als het publiek schieten tekort.
- De arbeidsmarkt is voor makers en andere werkenden in de culturele sector oneerlijk en instabiel.

2.2.6 Het werken met stedelijke cultuurregio's heeft verbetering

Een diepergaande analyse van het functioneren van de stedelijke cultuurregio's treffen we aan een recent door DSP-groep (in opdracht van het ministerie van OCW) uitgevoerd onderzoek. DSP stelt wat betreft de rol van de provincies onder meer vast dat lang niet alle gemeenten meedoen aan de systematiek van de stedelijke regio's (pag. 8). De beperking tot 15 regio's heeft ertoe geleid dat een groot aantal gemeenten in de provincies Limburg, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Holland geen onderdeel uitmaakt van de stedelijke regio's en zich niet gezien voelt. Een ander gevolg is dat deze gemeenten hierdoor buiten de informatie-uitwisseling staan en niet kunnen participeren in proeftuinen of programma's. DSP stelt dat hier een taak ligt voor de provincie als verbindende partij.

Daarnaast stelt DSP vast dat daar waar een cultuurregio samenvalt met één of meer provincies die een actieve rol vervullen, de samenwerking over het algemeen goed verloopt. DSP meldt dat meerdere respondenten daarom een grotere verbindende rol voor de provincies bepleiten, namelijk als verbinder tussen de gemeenten in een regio, tussen regio's binnen een provincie, door het betrekken van het culturele veld en door het betrekken van gebieden die niet tot een stedelijke regio behoren.

De uitkomsten van het DSP-onderzoek leveren geen eenduidig toekomstperspectief op, behalve dat de huidige situatie voor alle partijen niet goed genoeg is en de meerwaarde van de samenwerking in de regio en tussen de regio's en het rijk onvoldoende benut wordt. Deze bevinding sluit aan bij het eerdere onderzoek van Booi (2021) die concludeerde dat de stedelijke cultuurregio's weliswaar in een aantal gevallen hebben geleid tot een betere samenwerking tussen de overheden, maar dat er nu een punt lijkt te zijn bereikt waarbij over de gehele linie behoefte is aan meer kaders, duidelijkere doelen en structuur. Een belangrijke aanbeveling van DSP ligt in het verlengde hiervan. DSP stelt dat het ministerie van OCW in het vervolg van de stedelijke regio's meer regie en verantwoordelijkheid moet pakken bij het formuleren van de doelen en aangeven wat voor de rijksoverheid wel en niet mogelijk is.

2.2.7 Tot slot: passieve rol van provincies zorgt dat stelsel stroever functioneert

Het centrale punt dat uit onze analyse naar voren komt luidt: het culturele bestel moet worden beschouwd als een samenstel van in elkaar grijpende tandwielen. Het culturele bestel vergt bestuurlijke bestendigheid, zorgvuldige afstemming en geregeld onderhoud. Het is zeker niet zo dat 'als de boel eenmaal staat' we er geen omkijken meer naar hebben. Dat laatste is echter wel de situatie waarin we zitten. De overheden benaderen het culturele bestel in onvoldoende mate als een stelsel (raderwerk). Uit het Position Paper IPO Cultuurbeleid en de opdrachtverlening aan ons bureau valt af te leiden dat in ieder geval de provincies de bestaande situatie beschouwen als een toestand van "won't have". Relevant is de analyse die een geïnterviewde hierover gaf: *"In de periode 2008/2010 werd de rol van de provincies algemeen als complicerend en onduidelijk gezien. Dat was de tijdgeest. Er werd kritisch gekeken naar wat toen werd genoemd 'bestuurlijke drukte', zeker als er relatief weinig geld bij betrokken was. Het was de periode van 'je bent ervan of je bent er niet van'. Voor veel dossiers werd afgesproken dat de bemoeienis van twee overheden wel het maximum was. Tegen deze achtergrond werden de opgaven van de provincies beperkt. Op het gebied van cultuur was dat tot het domein van het erfgoed. Echter, in de afgelopen jaren en zeker in de coronatijd hebben de provincies laten zien een grote meerwaarde te hebben voor de culturele sector. Vaak hebben ze een regisserende rol en slagen ze erin cultuur te betrekken bij andere maatschappelijke opgaven. Ze zijn een belangrijk bindmiddel. (...) Je zou kunnen zeggen dat de terugtrekkende beweging die de provincies in de periode 2010-2020 hebben gemaakt het stelsel niet eenvoudiger hebben gemaakt, maar juist complexer".*



HOOFDSTUK 3

Stelselmodel en keuzemenu's

Een versterking van de rol van de provincies in het culturele bestel zou naar onze mening ook een verbetering van het functioneren van het bestel zelf moeten betekenen. Vanuit deze gedachte is de navolgende visie opgesteld.



Figuur 1 Gedachtegoed studiegroep IFV gecombineerd met het Berenschot-stelselmodel

Hierboven geven wij ons stelselmodel visueel weer.

3.1 Uitgangspunten

Op basis van het Position Paper van het IPO, de interviews, de door ons opgehaalde knelpunten en kansen alsmede de daaropvolgende analyse is ons voorstel om wat betreft de rol van de provincies in het culturele bestel twee uitgangspunten centraal te stellen.

- A. De wens dat de provincie zich manifesteert als **betrouwbare partner**. Uit het Position Paper blijkt dat de provincies kunst en cultuur van wezenlijk belang vinden voor de maatschappij. De ambitie is om via het samenspel met andere overheden ervoor te zorgen *“dat het gehele land toegang heeft tot kwalitatief hoogwaardige kunst en cultuur die aansluit bij de wensen en behoefte van de regio”*. Als de provincies een betrouwbare partner zijn met een bestendige lijn als het gaat om de rolvulling, dan komt dat het gehele culturele bestel ten goede (zie ook de beschrijving van de huidige situatie op pagina 7).
- B. **Werken als één overheid**. Het gedachtegoed van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen – onder leiding van Bernard ter Haar is waardevol. De groep kreeg van de gezamenlijke overheden, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv), de opdracht om advies te geven om de randvoorwaarden voor een goede samenwerking tussen overheden te actualiseren of te verbeteren. De denklijn en de voornaamste aanbevelingen (zie bijlage 9) hebben wij gerelateerd aan de onderzoeksvraag en doorvertaald in het (reeds eerder door ons ontwikkelde) Berenschot-stelselmodel.

Een stelsel definiëren wij in ons model als: een samenstel van partijen (met ieder een eigen rolopvatting) wier gezamenlijke inspanningen in een bepaalde mate worden gecoördineerd teneinde impact uit te oefenen op het realiseren van bepaalde doelen (of groter: opgaven). Door een mix van sturingsinstrumenten wordt gepoogd de impact van de inspanningen te vergroten.

3.2 Visie op de vier stelselementen

In deze paragraaf bespreken wij, onder verwijzing naar het achtergrondmateriaal dat in de bijlage is opgenomen, per element in het stelselmodel wat de keuzes zijn die de provincies collectief kunnen maken (in IPO-verband) en welke zij individueel kunnen maken.

3.2.1 Doelen

In de bestuurskunde worden veel verschillende termen gehanteerd voor dat wat overheden willen bewerkstelligen: doelen, doelstellingen, opgaven, effecten, functies. Voor het culturele bestel heeft de Raad voor Cultuur in 2017 (in zijn richtinggevende verkenning Cultuur voor stad, land en regio) vier doelen geformuleerd:

- A. Dat creatieve en kunstzinnige talenten kansen en mogelijkheden krijgen om zich artistiek te ontplooiën.
- B. Dat iedereen, ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, inkomen en woonplaats, toegang heeft tot cultuur.
- C. Dat er een pluriform aanbod van cultuur is gegarandeerd, waarin het bestaande wordt gekoesterd en het nieuwe wordt omarmd.
- D. Dat er een veilige haven is voor cultuur om te kunnen reflecteren op de samenleving en haar burgers, waarop ook kritiek geleverd kan worden.

Het voorstel van de Raad was om deze doelen op te nemen in de Wet op het specifiek cultuurbeleid, maar dit advies is door minister Van Engelshoven niet opgevolgd.

In de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) worden vijf functies benoemd waaraan bibliotheken en daarmee de subsidiërende overheden moeten voldoen. En op provinciaal niveau zien we vaak dat er wordt gewerkt met maatschappelijke opgaven die breder zijn van aard (economische groei, ruimtelijke kwaliteit, aantrekkelijk leefklimaat et cetera).

Doelen kunnen dienen als gezamenlijk kompas: een richtinggevend kader voor het gezamenlijke of onderling afgestemde handelen van de diverse overheden en de vele culturele organisaties. Voor een goed functionerend stelsel zijn gezamenlijke doelen onontbeerlijk.

Als het gaat om het verbeteren van de samenwerking binnen het stelsel en het beter positioneren van de provincies komt uit ons onderzoek het volgende keuzemenu wat betreft de doelen van beleid. Het gaat hierbij om collectieve keuzes: provincies moeten deze samen maken.

Keuzemenu wat betreft doelen		
	Collectief	Individueel
Bestaande situatie	Op het terrein van de kunsten zijn geen gemeenschappelijke doelen geformuleerd. In het <i>Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur</i> staan geen doelen, het zijn onderlinge spelregels. Op het terrein van cultuureducatie en bibliotheekwerk functioneren wel interbestuurlijke afspraken over doelen.	
Must have	Tezamen met andere overheden en actoren in het stelsel doelen van beleid afspreken en vastleggen in een <i>interbestuurlijk kader</i>. Het evalueren van eerdere afspraken en het verbinden van geld aan afspraken hoort daarbij. Gekozen kan worden voor de doelen van beleid die eerder door de Raad voor Cultuur zijn geformuleerd (zie hiervoor) of voor een nadere (wellicht nog aangescherpte) set van doelen.	Samen doelen afspreken kan ook op provinciale en regionale schaal. De stedelijke cultuurregio's zijn er mogelijk bij gebaat, zeker als er een duidelijke focus is.
Good to have	Tezamen met andere actoren in het stelsel doelen van beleid afspreken en bevorderen dat deze in de <i>Wet op het specifiek cultuurbeleid</i> worden verankerd conform het advies van de Raad voor Cultuur.	

3.2.2 De provincie als stelselpartij

De provincies vormen, samen met andere overheden maar vooral ook met andere partijen in het culturele veld, het culturele bestel. Daarbinnen speelt iedere partij een eigen actieve rol. Belangrijk voor de onderzoeksvraag is de rolopvatting van de provincies: waarvoor achten zij zich verantwoordelijk? In het Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur staat over die rol: *“cultuur is een kerntaak van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau. Provincies zetten zich in voor diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties.”*

En: *“Provincies zetten zich in voor het behoud en de ontwikkeling van het erfgoed en verbinden erfgoedbeleid met het ruimtelijk beleid. In hun structuurvisie kunnen provincies erfgoed borgen als provinciaal belang. Provincies hebben een regierol en zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte monumentenzorg op provinciaal niveau, voor de provinciale monumenten en voor de provinciale steunfunctie monumentenzorg, archeologie en musea.”* Deze tekst uit het Algemeen Kader moet nu, tien jaar later, worden aangescherpt en wel zodanig dat het een ‘levend document’ wordt waaraan stelselpartners zich gebonden voelen (zie het voorbeeld van het Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs).

Op het terrein van de kunsten is er voor de provincies geen wettelijke verantwoordelijkheid vastgelegd. Wij bepleiten dat in de Wet op het specifiek cultuurbeleid de taak van de provincies in het culturele bestel wordt verankerd. Dat kan een algemene taakomschrijving zijn (een zorgplicht voor culturele voorzieningen die van bovenlokaal cq regionaal belang zijn) of een meer specifieke omschrijving die aansluit bij de rollen die provincies vervullen.

Op het brede terrein van cultuur zien we een grote differentiatie in rolopvattingen. Deze is tijdens de coronacrisis ook aan veranderingen onderhevig geweest (zie ook het Position Paper). De verschillende rolopvattingen voor de cultuursector als geheel geven we hieronder weer in een 'waaier van rollen' (er kan ook worden gesproken van taken). De waaier is een ordening: sommige rollen worden door alle provincies vervuld en vormen dus een brede basis, sommige slechts door enkele of maar door één provincie. Daarbij zijn sommige rollen relevant voor meerdere culturele disciplines en andere maar voor enkele of slechts één discipline. En daar komt bij dat provincies na ommekomst van een bestuursperiode nog wel eens van rolvervulling veranderen, wat leidt tot een beeld van grilligheid.

De waaier is door ons opgesteld als uitkomst van het onderzoek (enquête en gesprekken). Hij heeft betrekking op de rolvervulling van de provincies op het terrein van de kunsten en laat de differentiatie zien: de rollen 1 tot en met 5 worden door alle provincies vervuld, de daarop volgende (6, 7 en 8) worden in steeds mindere mate uitgeoefend. De negende rol wordt op het terrein van de kunsten maar door één of twee provincies vervuld. Hieronder lichten we de rollen voor het terrein van de kunsten nader toe. In bijlage 10 hebben we een vergelijkbare waaier met toelichting opgenomen voor het terrein van erfgoed. En in die bijlage hebben we voor de volledigheid de waaier ook uitgewerkt voor het bibliotheekwerk.



Figuur 2. Waaier van provinciale rollen op het terrein van de kunsten

In onderstaand overzicht lichten we de provinciale rollen in het domein van de kunsten nader toe. Daarbij benadrukken wij dat het uitoefenen van deze rollen (gesproken kan ook worden van het uitvoeren van taken) leidt tot het creëren van publieke waarde, dat wil zeggen het realiseren van toegevoegde waarde voor de samenleving.

NB: door wie de rol wordt uitgeoefend is hier minder van belang: sommige taken worden uitgevoerd door het provinciale apparaat zelf en sommige taken worden uitbesteed aan en uitgevoerd door onder meer provinciale ondersteuningsinstellingen, tijdelijk of permanent.

Provinciale rollen op het terrein van de kunsten	
Rol	Toelichting
1. Uitvoerder van wettelijke taken	Op het terrein van de kunsten hebben de provincies geen wettelijke taken, in tegenstelling tot de domeinen Erfgoed (o.a. Erfgoedwet en Omgevingswet), Bibliotheken (Wsob) en Media (o.a. Mediawet). We bepleiten dat er ook het terrein van de kunsten een wettelijke taakomschrijving komt.
2. Beleidsontwikkelaar	Hiertoe rekenen wij het ontwikkelen van visie (op welke doelen moet het beleid zich richten) en het daaraan koppelen van manieren om die visie te realiseren: welke actoren moeten een rol spelen, welke instrumenten worden ingezet et cetera. Van beleidsontwikkeling gaat een belangrijke agenderende functie uit. Ook het monitoren van trends en ontwikkelingen – hetgeen doorgaans gebeurt ten gunste van toekomstige beleidsontwikkeling – hoort bij deze rol.
3. Deler van kennis	Op een actieve manier worden gemeenten en culturele instellingen door provincies geïnformeerd en geadviseerd over (nieuwe) ontwikkelingen en relevante feiten. Bij deze rol hoort ook het verbinden van partijen (gemeenten, culturele instellingen, steunfuncties en zo meer) opdat zij kunnen samenwerken, van elkaar kunnen leren et cetera. Het faciliteren van bijeenkomsten en andere vormen van advisering en kennisoverdracht kan hier ook toe worden gerekend. Deze rol van geïnformeerde gesprekspartner wordt ook wel aangeduid met de 'scharnierfunctie'.
4. Hoeder van roerende cultuurobjecten ²	Veel provincies financieren het beheer van provinciale collecties van roerend cultureel erfgoed (i.h.b. schilderijen, beelden, glaskunst, sieraden, keramiek, foto's, meubels etc). In de Erfgoedwet is vastgelegd hoe we met cultuurobjecten omgaan. De Erfgoedwet gaat o.a. over de wijze van beheer, over een zorgvuldige vervreemding van cultuurobjecten in bezit van overheden en publiekrechtelijke organisaties en over de aanwijzing, uitvoer en teruggave van (beschermde) cultuurobjecten.
5. Spreider van aanbod	Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio. Zij doen dat door uiteenlopende vormen van bovengemeentelijke coördinatie. Ook procesbegeleiding hoort bij deze rol, evenals het trachten te beïnvloeden van gemeenten of van het rijk. Een bekende vorm van (geslaagde) coördinatie is de spreiding van het cultuureducatie-aanbod op grond van het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO).
6. Financier van tweedelijns ondersteunende voorzieningen	Veel provincies financieren ondersteuningsinstellingen of steunfunctie-instellingen. Deze instellingen hebben een tweedelijns functie; zij produceren geen cultuuruitingen maar ondersteunen culturele organisaties en/of gemeenten. Als wordt gesproken van een <i>provinciale culturele basisinfrastructuur</i> gaat het over deze instellingen, eventueel aangevuld met eerstelijns instellingen (kunstproducerende of -vertonende instellingen).
7. Aanjager van innovatie (en talentontwikkeling)	Diverse provincies geven subsidie voor innovatieve - of samenwerkingsprojecten. De subsidie kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor het produceren van voorstellingen door nieuwe makers of voor inspanningen voor het bereiken van nieuwe (doel)groepen. Er worden ook wel subsidies gegeven voor projecten (bv voor het versterken van de inzet van vrijwilligers en/of samenwerking met bijvoorbeeld zorginstellingen of sportverenigingen). Het betreft vaak incidentele subsidies of impuls gelden. Op het terrein van de kunsten is talentontwikkeling soms een speerpunt als het gaat om provinciale bijdragen.
8. (Co)financier van eerstelijns aanbod (kunstinstanties)	Sommige provincies betalen structureel mee aan kunstproducerende instellingen (muziek, theater, dans, beeldend) die onderdeel uitmaken van de landelijke culturele basisinfrastructuur. Enkele andere provincies onderhouden een vaste meerjarige subsidierelatie met kunstinstanties, soms samen met een grote gemeente. Er zijn ook diverse provinciale (kunst)musea.
9. Investeerder in nieuwe kunst-initiatieven.	Een enkele provincie treedt op als durfinvesteerder om de komst van een nieuwe kunstinstantie (denk aan kunstpaviljoen M in Almere) of een nieuw grootschalig kunstinitiatief (denk aan Leeuwarden Europese Culturele Hoofdstad) te faciliteren. Een ander voorbeeld is het provinciale investeringsfonds Cultuurfonds Brabant C.

² Wij rekenen schilderijen, beelden, glaskunst, sieraden, keramiek en foto's hier, tezamen met de musea waarin ze zijn te zien, tot het domein van de kunst. Al het onroerende erfgoed (monumenten, landgoederen, historische ruimtelijke structuren) rekenen we tot erfgoed (zie bijlage 10). We doen dit in het besef dat de scheidslijn tussen kunst en erfgoed voor discussie vatbaar is.

De waaier laat zien welke differentiatie er mogelijk is in rollen: iedere provincie kan zelf zijn rol definiëren binnen de verschillende deelterreinen van het culturele bestel:

- Op ieder (deel) terrein (dat van de kunsten, maar ook dat van erfgoed, bibliotheekwerk) kan worden gekozen hoe breed de waaier wordt opengeklapt, d.w.z. hoe breed de rolomvatting is.
- Een provincie kan ervoor kiezen om op het ene deelterrein actiever te zijn (de waaier breder open te klappen) dan op een ander en
- Per deelterrein en rol kan worden gedifferentieerd in de intensiteit waarmee de rol wordt vervuld.

Daarbij kan worden gesteld:

- Hoe breder de waaier wordt opengeklapt hoe meer een provincie complementair zal werken aan het rijk en de gemeenten, bijvoorbeeld om witte vlekken (in het culturele aanbod of in de expertise van gemeenten of culturele organisaties) op te sporen en waar mogelijk samen met het Rijk en de gemeenten te verhelpen.

- Hoe smaller de waaier door een provincie wordt opengeklapt hoe meer behoefte er bij het culturele veld zal zijn aan een substantiële vervulling door de provincie van de paar rollen die resteren. En hoe breder de waaier wordt opengeklapt, hoe meer vrijheid er voor een provincie is om aan de rollen die worden vervuld veel of weinig te doen.
- Hoe smaller de waaier des te kritischer er door gemeenten en waarschijnlijk ook door het rijk naar een provincie zal worden gekeken: welke rollen worden vervuld en hoe gebeurt dit eigenlijk?

Als een provincie er op enig moment voor kiest om de waaier wat verder dicht te klappen en bepaalde rollen op een (deel) terrein niet meer te vervullen, dan blijkt het in de periode daarna heel lastig om die rol weer opnieuw en goed op te pakken. Het kost dan veel tijd om expertise, kennis en netwerken weer op te bouwen.

Als het gaat om het verbeteren van de samenwerking binnen het stelsel en het beter positioneren van de provincies komt uit ons onderzoek het volgende keuzemenu wat betreft de rollen die de provincies vervullen. Aan de rolvervulling zit zowel een collectief aspect (wat spreken we samen af) als een individueel aspect (wat voor provincie willen wij zijn?).

Keuzemenu wat betreft rolomvatting		
	Collectief	Individueel
Bestaande situatie	Het IPO Profiel Provincies (uit 2010) is leidend.	Kijken we naar de waaier van rollen, dan kiezen sommige provincies op het terrein van de kunsten voor een smalle taakvervulling (tot en met rol 4) en kiezen andere voor een bredere rolvervulling. Er is dus sprake van aanzienlijke taakdifferentiatie: de waaier van rollen ziet er voor iedere provincie anders uit.
Must have	In IPO-verband kan een afspraak worden gemaakt over de provinciale rol op het gebied van de kunsten. Provincies kunnen elkaar aanspreken op het uitgangspunt. Kijkend naar de waaier kan worden gesteld: tenminste tot en met rol 6. Vervolgens kan de collectieve rolomvatting desgewenst worden vastgelegd in interbestuurlijke afspraken met rijk en VNG, bv in een landelijk Algemeen Kader (zie bij element 4: coördinatie).	Ook in deze situatie blijft er voor de individuele provincie ruimte voor taakdifferentiatie. Provincies kunnen meer doen dan wat in IPO-verband als ondergrens is afgesproken. De aard van de rol die wordt vervuld zegt bovendien niet altijd iets over de omvang van de inzet.³ Desgewenst kunnen in het verband van de stedelijke regio nadere interbestuurlijke afspraken worden gemaakt over de rol van de provincie.
Good to have	Dezelfde collectieve afspraak als hierboven, maar dan tenminste tot en met rol 7. Voor deze keuze geldt eveneens dat hierover ook interbestuurlijke afspraken kunnen worden gemaakt (nieuwe regel) Voorts kan aan het rijk worden gevraagd om de provinciale rol in het bestel wettelijk vast te leggen.	Idem als hierboven.

3 Dit neemt niet weg dat aard en omvang nooit helemaal los van elkaar kunnen worden gezien. Neem een voorbeeld uit de bibliotheekondersteuning: de provincie voldoet feitelijk al aan zijn wettelijke plicht voor IBL als er één boek per jaar van de ene gemeente naar de ander wordt verzonden. Er is immers geen eis of norm verbonden aan deze taak. Het moge echter duidelijk zijn dat de geest van de wet een andere is. Het vervullen van een bepaalde taak of rol impliceert derhalve meestal ook een bepaalde mate van inzet voor deze taak cq omvang van deze rol.

3.2.3 Sturingsinstrumenten

Het belangrijkste sturingsinstrument in het culturele bestel is ongetwijfeld geld (subsidies). Over de geldstromen en de organisaties en locaties waar de subsidies neerslaan is altijd veel discussie. In het Position Paper is opgemerkt dat een betere spreiding van rijksmiddelen wenselijk is.

Uit ons onderzoek blijkt voorts dat tien van de twaalf provincies thans beschikken over wat zou kunnen worden genoemd een *provinciale culturele basisinfrastructuur*. Het begrip houdt in dat er de gekende culturele initiatieven en organisaties zijn (podia, festivals, gezelschappen et cetera), maar dat er daarnaast een culturele backbone is bestaande uit:

- Tweedelijnsfuncties die vervuld moeten worden om het geheel (het culturele ecosysteem) adequaat te laten werken. Het gaat dan om ondersteunende taken (vroeger ook wel steunfunctietaken genoemd⁴) die randvoorwaardelijk zijn voor de bloei van het culturele leven en die, onder meer omwille van schaalvoordelen, het beste op bovenlokaal niveau vervuld kunnen worden.
- Eerstelijnsvoorzieningen die van bovenlokale uitstraling en betekenis zijn (een regionale of zelfs landelijke functie vervullen) en niet door één gemeente gedragen kunnen worden. (deze punten verwijzen naar de rollen 6, 7 en 8 in bovenstaande waaier).

In het eerdergenoemde advies van de Raad voor Cultuur uit 2017 werd gepleit voor het beleidsinstrument van de regionale culturele infrastructuur (RIS). Deze zou moeten bestaan uit “het geheel aan voorzieningen dat nodig is voor een bloeiend cultureel ecosysteem.” De vele vormen van meerjarige structurele subsidierelaties die we in veel provincies zien zijn hier in feite een uitingvorm van. Eén van onze gesprekspartners noemde het maken van afspraken over een provinciale culturele infrastructuur een vorm van ‘zachte wetgeving’.

De voordelen van collectieve afspraken over een provinciale basisinfrastructuur zijn de volgende:

- A. Het bestaan van bepaalde culturele (ondersteunings) functies als zodanig staat niet langer ter discussie; wel blijft een periodieke herbeoordeling van de wijze waarop die functies worden uitgeoefend natuurlijk op zijn plaats.
- B. De organisaties die de stelselfuncties uitoefenen hebben perspectief op langjarige ondersteuning: dit biedt een waarborg voor continuïteit en stabiliteit in een sector die aan veel veranderingen onderhevig is;
- C. Voor iedereen is duidelijk te maken ‘waar de provincie van is’. Primair is zij verantwoordelijk voor de provinciale culturele basisinfrastructuur, zijnde de *backbone* van het culturele veld in de volle breedte (niet alleen op het terrein van de kunsten, maar ook op het terrein van erfgoed en bibliotheekwerk);
- D. Een provincie kan met betrekking tot de organisaties die onderdeel uitmaken van haar basisinfrastructuur een eenduidige beoordelingssystematiek ontwikkelen en toepassen.

Als het gaat om het verbeteren van de samenwerking binnen het stelsel en het beter positioneren van de provincies komt uit ons onderzoek het volgende keuzemenu wat betreft de sturingsinstrumenten die provincies kunnen inzetten. Ook hieraan zit zowel een collectief aspect (wat spreken we samen af) als een individueel aspect (welke instrumenten zet de individuele provincie in?).

⁴ Het begrip steunfunctie gaat terug tot de Welzijnswet uit de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarin was geregeld dat de provincies een aantal bovenlokale taken moesten financieren m.b.t. welzijn en cultuur. Dat ging toen om zaken als de begeleiding van instellingen, kaderleden en beroepskrachten (deskundigheidsbevordering), het bevorderen van samenwerking, het stimuleren van de kwaliteit en het verzamelen en verspreiden van kennis (o.a. via onderzoek).

Keuzemenu wat betreft sturingsinstrumenten		
	Collectief	Individueel
Bestaande situatie	Geen afspraken	Tien van de twaalf provincies hebben op het terrein van de kunsten thans een structurele subsidierelatie met tweedelijns- en soms ook eerstelijns culturele organisaties.
Must have	Expliciet maken dat de provincies de zorg op zich nemen voor een provinciale basisinfrastructuur (provinciale culturele backbone)	De collectieve afspraak vertalen naar provinciaal beleid. Er blijft daarbij ruimte voor provincies om zelf de omvang van hun basisinfrastructuur te bepalen, zowel qua aantal organisaties als budgettair.
Good to have	Als provincies gezamenlijk afspraken maken over hoe provincies omgaan met (rijksge subsidieerde) BIS-instellingen wat betreft cofinanciering en kwaliteitsbeoordeling.	Waar nodig samenwerken met de gemeenten binnen de provincie en met het rijk waar het gaat om de beoordeling van culturele instellingen.
	En interbestuurlijke afspraken over de werkwijze van de rijkscultuurfondsen opdat meer geld in de regio neerslaat (een goed voorbeeld is de festivalregeling van het Fonds Podiumkunsten).	
	Geënt op een interbestuurlijk kader zou er meegedaan kunnen worden aan landelijke programma's. Bijvoorbeeld een actieprogramma cultuurbeoefening dat flankerend is aan het kunst- en het cultuureducatiebeleid.	Met provinciaal beleid aanhaken op landelijke programma's.

Toelichting

- Bij een aantal provincies bestaat al decennialang de wens om het kunstbudget van het rijk beter over het land te verdelen en daarmee het culturele aanbod beter over Nederland te spreiden. Ook bestaat er bij provincies en gemeenten in de regio soms de wens om meer invloed te hebben op de keuzes die in het kunstbeleid worden gemaakt. Het gaat dan niet om de vraag welk aanbod van grote kwaliteit is en welk van mindere kwaliteit, maar wel om de vraag of en hoe voorzieningen zijn ingebed in het lokale en regionale culturele en maatschappelijke leven.

3.2.4 Coördinatie

Het hiervoor al genoemde Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen was in 2012 een poging tot interbestuurlijke coördinatie. Opvallend is dat dit kader is geëvalueerd noch geactualiseerd. De stedelijke cultuurregio's zijn onder meer ook een poging om interbestuurlijke samenwerking te realiseren. De evaluatie hiervan vindt separaat plaats (onderzoek van DSP in opdracht van het ministerie van OCW – zie paragraaf 2.2.6). Vastgesteld kan worden (zie hiervoor) dat provincies op het gebied van kunst en cultuur diverse coördinerende rollen vervullen.

Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO) dat in 2013 werd gesloten tussen minister en staatssecretaris van OCW, de PO-Raad, wethouders en gedeputeerden voor cultuur én onderwijs functioneert goed volgens de stakeholders. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat het Kader duidelijke doelstellingen kent, periodiek wordt geëvalueerd en vergezeld is van een aanmerkelijk budget. In dit opzicht wijkt het BKCO in gunstige zin af van het Algemeen Kader uit 2012.

Als het gaat om het verbeteren van de samenwerking binnen het stelsel en het beter positioneren van de provincies komt uit ons onderzoek het volgende keuzemenu wat betreft de coördinatie tussen de overheden.

Keuzemenu wat betreft coördinatie		
	Collectief	Individueel
Bestaande situatie	Er is amper landelijke coördinatie. Op ad hoc-basis overlegt het rijk met IPO en VNG en/of de G4 en/of de G9 en/of de G40 en/of de cultuurregio's.	Een aantal provincies werkt met samenwerkingsafspraken met gemeenten, al dan niet in een regio verenigd (bv de cultuurpacten in Gelderland).
Must have	Samen met de VNG het initiatief nemen teneinde een werkzaam landelijk interbestuurlijk kader te realiseren waarin ook het rijk participeert. Het evalueren van eerdere afspraken en het verbinden van geld aan afspraken hoort daarbij.	Zoveel mogelijk provincies zetten zich in om samenwerkingsafspraken te maken met gemeenten over thema's en/of opgaven
Good to have	Een landelijk projectteam dat het stelsel coördineert, met het IPO daarin als stelselpartner. Verankering in de Wet op het specifiek cultuurbeleid van een zorgplicht van de bewindspersoon van Cultuur voor het functioneren van het stelsel van de kunsten (stelselverantwoordelijkheid). In de Wet zouden ook de verantwoordelijkheden van provincies en gemeenten op het vlak van kunst en cultuur kunnen worden vastgelegd.	Provincies doen in de stedelijke cultuurregio's mee als stelselpartij.

Toelichting

- Het expliciet nemen van verantwoordelijkheid door de rijksoverheid voor een bepaald voorzieningenniveau wordt soms niet gemist. Anders dan op andere beleidsterreinen is de zorg van de rijksoverheid op het gebied van de kunsten niet geëxpliciteerd, waardoor het rijk hierop ook niet aanspreekbaar is. Voor de andere overheden is dit nadelig.
- Een pleidooi voor een zorgplicht van de minister vereist het betrekken van alle stelselpartijen.⁵
- Aanvullend hierop zouden ook de taken van provincies en gemeenten binnen het culturele bestel wettelijk kunnen worden beschreven. Het wettelijk vastleggen van de taken van de provincies wordt door ons als nuttig gezien (te midden van de andere wettelijke taken van provincies en gemeenten krijgt cultuur dan een veel steviger positie), maar wordt door sommigen gezien als bezwaarlijk: het doet afbreuk aan de autonomie van de lagere overheden en kan leiden tot meer bureaucratie.
- In de Nederlandse Grondwet is in artikel 22 (over Volksgezondheid; woongelegenheden; ontplooiing) opgenomen dat de overheid voorwaarden schept "voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding."

3.3 Stedelijke cultuurregio's

Uit het onderzoek van DSP-groep komt naar voren dat een stimulerende rol en ondersteunende rol van de provincie(s) de samenwerking in de regio bevordert. Daarom is er een pleidooi voor de provincies een grotere verbindende rol te laten spelen: tussen de gemeenten in een regio, tussen regio's binnen een provincie en tussen gebieden die wel en die niet tot een stedelijke cultuurregio behoren. Wij onderschrijven de bevinding van anderen (Booij; DSP) dat de stedelijke cultuurregio's weliswaar in een aantal gevallen hebben geleid tot een betere samenwerking, maar dat er nu een punt is bereikt waarbij er behoefte is aan duidelijkere doelen en meer structuur.

Wij bevelen aan om, althans buiten de grote steden, ook op decentraal niveau te zoeken naar een betere samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten (vanuit de gedachte van 'één overheid').

Wij pleiten hiervoor omdat het culturele bestel in feite bestaat uit vele deelstelsels: iedere cultuurregio vormt zijn eigen biotoop en kan worden opgevat als een samenhangend, op afhankelijkheden gebaseerd geheel. Het is daarom wenselijk om de cultuurregio's op te vatten als mini-stelsels. Het sturing geven aan zo'n regionaal stelsel kan het beste plaatsvinden volgens de uitgangspunten van het stelselmodel, waarbij de betrokken overheden samen (dat wil zeggen op een gecoördineerde manier en met een gelijkwaardige rol voor de partners) afspraken maken over doelen, beleidsinstrumenten en regie.

Binnen de context van het gehele culturele bestel adviseren wij daarbij om de cultuurregio's werkbaar te houden door ze meer toe te spitsen, bijvoorbeeld op talentontwikkeling of op een ander regionaal relevant thema zoals publieksmobiliteit. Op het niveau van de stedelijke regio kan daarvoor een plan worden gemaakt dat duidelijke doelen bevat, gebudgetteerd kan worden (met matchingsafspraken tussen rijk, provincie en grote gemeente), een einddatum heeft en geëvalueerd kan worden.

⁵ Nu staat in artikel 2 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) het volgende: "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". Dat is beperkter dan een zorgplicht voor het stelsel.



HOOFDSTUK 4

Visie Berenschot: kies individueel en besluit collectief

Tijdens de coronacrisis hebben provincies - samen met rijk en gemeenten - verantwoordelijkheid genomen voor het overeind houden van de culturele infrastructuur. In vervolg op het *Position Paper IPO Cultuur* heeft het IPO-bestuur ons gevraagd te onderzoeken welke rol de provincie zouden moeten spelen in het (toekomstige) culturele bestel, in het bijzonder wat betreft het deelterrein van de kunsten.

Het centrale punt dat uit onze analyse naar voren komt luidt: het culturele bestel moet worden beschouwd als een samenstel van in elkaar grijpende tandwielen en niet als een prefab woning van bouwdelen die makkelijk in elkaar gepast kunnen worden. Het culturele bestel vergt zorgvuldige afstemming en geregeld onderhoud. Uit het *Position Paper IPO Cultuurbeleid* en de opdrachtverlening aan ons bureau valt af te leiden dat de provincies de bestaande situatie beschouwen als een toestand van “won't have”.

Om de positie van de provincies en de werking van het stelsel als geheel te verbeteren adviseren wij het IPO-bestuur om als gezamenlijke provincies twee *uitgangspunten* centraal te stellen.

1. De provincies willen een betrouwbare partner zijn in het bestel, dat wil zeggen dat de rol die provincies in het bestel spelen stabiel is door de jaren heen.
2. De provincies streven er naar om binnen het bestel te bevorderen dat rijk, provincies en gemeenten meer werken ‘als één overheid’, dit conform het gedachtegoed van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (studiegroep Ter Haar). Bij het werken als één overheid kan ons stelselmodel als uitgangspunt worden genomen. Een stelsel definiëren wij in ons model als: een samenstel van partijen (met ieder een eigen rolopvatting) wier gezamenlijke inspanningen in een bepaalde mate worden gecoördineerd teneinde impact uit te oefenen (positief danwel negatief) op het realiseren van bepaalde doelen. Door een mix van sturingsinstrumenten wordt gepoogd de impact van de inspanningen te vergroten.

Ons stelselmodel kent vier elementen: doelen, stelselpartijen (met rolopvattingen), beleidsinstrumenten en coördinatie-mechanismen. Per element geven we in keuzemenu's weer wat provincies collectief kunnen beslissen en welke keuzes er door de individuele provincie gemaakt kunnen worden (hoofdstuk 2). Als de provincies bij willen dragen aan de vitaliteit van de culturele sector en hun betrouwbaarheid willen vergroten teneinde aantrekkelijker te worden als (bestuurlijke) samenwerkingspartner, dan moeten zij in collectief (IPO-) verband de uitgangspunten van het werken als ‘één overheid’ omarmen en deze vertalen in gezamenlijke afspraken over de minimale rol van de provincies op het terrein van de kunsten. Als duidelijk is ‘waar de provincies van zijn’, dat wil zeggen welke verantwoordelijkheid zij als collectief in het bestel op zich nemen, dan kunnen de provincies ook gemakkelijker een positie innemen aan de ‘stelseltafel’.

Daarnaast blijft er voor iedere individuele provincie altijd ruimte voor taakdifferentiatie: iedere provincie kan zelf zijn rol definiëren binnen de verschillende deelterreinen van de cultuur- en erfgoedsector.

De *collectieve afspraken* die nodig zijn om de positie van de provincies binnen het culturele bestel te versterken zijn de volgende.

1. Er wordt - samen met andere stelselpartners - naar gestreefd om de gemeenschappelijke doelen van beleid te verankeren in bestuurlijke afspraken en als het kan ook in de wet (conform het advies van de Raad voor Cultuur).
2. Er wordt naar gestreefd de taak van de provincies te verankeren in de wet door middel van aan algemene of meer specifieke taakomschrijving: zie paragraaf 2.2.2.
3. Er wordt wat betreft de rol die de provincies in het bestel vervullen een minimale ondergrens bepaald, i.e. de minimale taakinhoud van de provincies op het terrein van de kunsten (zie de ‘waaier van rollen’ in paragraaf 2.2.2.). Wij bevelen aan dat de provincies afspreken om ieder tenminste een vorm van provinciale basisinfrastructuur in stand te houden (zonder meteen nader te bepalen wat hiervan de omvang zou moeten zijn) en op te treden als aanjager van innovatie en talentontwikkeling. Deze rollen zijn niet alleen goed voor het culturele bestel; deze rolopvatting betekent ook dat er door de provincies meer kan worden verlangd van de andere overheden. In feite gaat het hier om een herijking van het IPO Profiel Provincies uit 2010 dat een decennium lang het paradigma is geweest wat betreft de rol van de provincies op het terrein van kunst en cultuur.
4. Bij het maken van interbestuurlijke afspraken met rijk en VNG wordt gestreefd naar gelijkwaardig partnerschap (i.e. gelijke invloed op de besluitvorming), duidelijke doelen, een actieve overlegstructuur en tijdig evalueren. Het is de ambitie van de provincies om waar mogelijk de witte vlekken in (delen van) het culturele aanbod en in de financiële kracht en de know how van gemeenten op te sporen en waar mogelijk samen met het Rijk en de gemeenten te verhelpen. Daarbij streven de provincies naar een meer verbindende rol, ook in de stedelijke cultuurregio's (zie hieronder).
5. De inzet is voorts om interbestuurlijke afspraken te maken over de werkwijze van de rijks cultuurfondsen zodat er een meer gelijkwaardige verdeling van gelden over het land plaatsvindt.

Naast collectieve afspraken blijft er voor provincies nog veel ruimte over voor *taakdifferentiatie*: iedere provincie kan zelf zijn rol definiëren binnen de verschillende deelterreinen van de cultuur- en erfgoedsector:

- op ieder (deel) terrein (dat van de kunsten, maar ook dat van erfgoed en bibliotheekwerk) kan - bovenop de collectieve afspraken - worden gekozen hoe ver de 'waaier van rollen' wordt uitklapt.
- een provincie kan ervoor kiezen om op het ene deelterrein actiever te zijn (i.e. de waaier breder uit te klappen) dan op een andere en
- per deelterrein en per rol kan worden gedifferentieerd in de intensiteit waarmee een rol wordt vervuld.

Het is aan ieder provinciebestuur afzonderlijk om hierin keuzes te maken, gerelateerd aan het eigen coalitieakkoord en het eigen cultuurbeleid (vaak neergelegd in een beleidsnota die meerjarig is).

Wij onderschrijven de bevinding van anderen dat de *stedelijke cultuurregio's* weliswaar in een aantal gevallen hebben geleid tot een betere samenwerking, maar dat er nu een punt is bereikt waarbij er behoefte is aan duidelijkere doelen en meer structuur. Wij bevelen aan om ook op decentraal niveau te zoeken naar een samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten als waren zij één overheid. Wij pleiten hiervoor omdat het culturele bestel in feite bestaat uit vele deelstelsels: iedere cultuurregio vormt zijn eigen biotoop en kan worden opgevat als een samenhangend, op afhankelijkheden gebaseerd geheel. Het is daarom wenselijk om de cultuurregio's op te vatten als mini-stelsels. Het sturing geven aan zo'n regionaal stelsel kan het beste plaatsvinden volgens de uitgangspunten van het stelselmodel, waarbij de betrokken overheden samen (dat wil zeggen op een gecoördineerde manier en altijd met inbegrip van de provincie) afspraken maken over doelen, beleidsinstrumenten en regie.

Binnen de context van het gehele culturele bestel adviseren wij daarbij om de cultuurregio's werkbaar te houden door ze meer toe te spitsen, bijvoorbeeld op talentontwikkeling. Op het niveau van de stedelijke regio kan daarvoor een plan worden gemaakt dat duidelijke doelen bevat, gebudgetteerd kan worden (met matchingsafspraken tussen rijk, provincie en grote gemeente), een einddatum heeft en geëvalueerd kan worden.

Om de samenwerking in het culturele bestel te verbeteren en de positie van de provincies daarin te versterken adviseren wij om een aantal *vervolgstappen* te zetten, gericht op het verkrijgen van commitment van de andere stelselpartijen op het concept van samenwerking als één overheid conform het door ons gehanteerde stelselmodel.

Stap 1: besluitvorming in eigen kring

- Aan de hand van onze keuzemenu's in IPO-verband afspraken maken over wat de collectieve ambitie van de provincies is op het terrein van de kunsten. Dit is wat de provincies bindt en maakt tot een volwaardige gesprekspartner van rijk en VNG.

Stap 2: overleg met andere stelselpartijen

- In ieder geval ambtelijk en wellicht ook bestuurlijk peilen hoe de VNG aankijkt tegen pogingen om met behulp van het stelselmodel het culturele bestel beter te laten functioneren.
- Idem wat betreft de Raad voor Cultuur.
- Ook bij het ministerie sonderen (eerst ambtelijk, daarna bestuurlijk) hoe men aankijkt tegen pogingen om met behulp van het stelselmodel het culturele systeem te optimaliseren.

Stap 3: uitgangspunt voor de stedelijke cultuurregio's

- Iedere provincie kan het gedachtegoed van onze visie (i.e. de cultuurregio opvatten als mini-stelsel waarbinnen gecoördineerd wordt samengewerkt met - waar dit zinvol is - een goede betrokkenheid van de provincie en waar behapbare doelen worden afgesproken) meenemen voor overleg met de stedelijke partners.

Stap 4: nader overleg met stakeholders

- Een landelijke werkconferentie organiseren met betrokkenen om het stelselmodel breed ingang te laten vinden én een verdiepingsslag te maken wat betreft de vier elementen (doelen, stelselpartijen, sturingsinstrumenten en coördinatie). Bij deze conferentie zouden ook alle stakeholders en stelselpartijen betrokken kunnen worden. Een gezamenlijke conferentie met de andere stelselpartijen of onder leiding van de Raad voor Cultuur zou de voorkeur verdienen.

De stappen 1 en 2 moeten worden gezien als randvoorwaardelijk voor het welslagen van de herpositionering van de provincies.

Bijlagen



BIJLAGE 1

Achtergrond, vraagstelling en aanpak van het onderzoek

Het culturele bestel in Nederland is de afgelopen jaren stevig in beweging door onder andere de opkomst van de stedelijke regio's en de gevolgen van de coronacrisis voor het culturele bestel. De provinciale rol binnen het culturele bestel is onduidelijk in de wet en tevens in praktijk. Provincies verschillen onderling in de beleidsontwikkeling en uitvoering binnen het cultuurdomein. In de afgelopen jaren hebben provincies daarin in toenemende mate verantwoordelijkheid genomen.

Om het denken over sturen in stelsels te structureren, heeft Berenschot een visie op stelsels ontwikkeld. In deze visie staat de maatschappelijke opgave centraal. In de cultuursector kan deze opgave worden samengevat in "bereikbare cultuur voor inwoners van alle regio's in Nederland". Om cultuur voor iedereen te realiseren, ondernemen allerlei partijen binnen het stelsel activiteiten. Het gaat daarbij om kunstenaars, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden. De dynamiek tussen deze partijen moet ertoe leiden dat in Nederland cultuur voor iedereen bereikbaar en toegankelijk is.

Een provincie is één van deze stelselpartijen. Als overheid kan zij instrumenten inzetten om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgave. De vraag is natuurlijk welke instrumenten, gegeven de dynamiek in de cultuursector en de positie van de provincies daarbinnen, het best bijdragen aan de maatschappelijke opgave. Dit onderzoek richt zich op de rol van de provincies in het bredere (veranderende) bestel voor cultuur.

Onderzoeksvraag

Gezien de opkomst van stedelijke regio's, de tijdens de coronacrisis gebleken kwetsbaarheid van de culturele sector en de breed gedragen wens voor verbeteringen in het stelsel had het IPO behoefte aan een visie op de toekomst van het cultuurstelsel en de gewenste (wettelijke en niet-wettelijke) rol van provincies hierin. In de afgelopen jaren hebben provincies in toenemende mate verantwoordelijkheid genomen voor een sterkere culturele infrastructuur.

Aanpak en verantwoording onderzoek

Dit onderzoek bestond uit meerdere fasen en met de opdrachtgever heeft gedurende alle fasen van het onderzoek regelmatig overleg en afstemming geweest.



Tijdens de eerste fase is er door middel van een documentenstudie op hoofdlijnen in kaart gebracht wat de context van het vraagstuk is en welke rol(len) de provincies nu vervullen en innemen in het culturele bestel (zie ook de literatuurverkenning, bijlage 2). Aansluitend heeft Berenschot aan de hand van een vragenlijst (zie bijlage 5) input gevraagd bij provinciale beleidsadviseurs op het terrein van kunst en cultuur over de opgaven, kansen en knelpunten die provincies ervaren in het culturele bestel. Deze bevindingen zijn middels een presentatie aan de werkgroep Cultuur van het IPO gevalideerd. Naast de bevindingen uit de vragenlijst is er gesproken met sleutelpersonen in het culturele bestel (zie bijlage 1) om op te halen hoe zij aankijken tegen de huidige en toekomstig gewenste rol van de provincies in het bestel. De gespreksverslagen zijn gevalideerd bij de gesprekspartners. Daarnaast heeft Berenschot gedurende het onderzoek geregeld contact gehad met de werkgroep Cultuur en tussentijdse gedachten en varianten besproken met de Ambtelijke en Bestuurlijke Adviescommissie Cultuur van het IPO.

BIJLAGE 2

Cultuurbeleid van Rijk provincies en regio: geschiedenis in vogelvlucht

Deze bijlage is grotendeels afkomstig uit de verkenning van de Raad voor Cultuur uit 2017: *Cultuur voor stad, land en regio*. Zij geeft een goed beeld van de rol van de provincies en de regio's in de afgelopen decennia.

De wettelijke basis voor de verantwoordelijkheid van de minister is de Wet op het specifiek cultuurbeleid: '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'.

Aandacht voor de rol van de regio in het cultuurbeleid is niet nieuw. In de afgelopen decennia is er op verschillende manieren geprobeerd om het beleid van het Rijk, provincies en gemeenten op elkaar af te stemmen. In deze bijlage gaan we in vogelvlucht door de geschiedenis heen, vanaf de Tweede Wereldoorlog tot nu.

1945 – jaren '70

De opbouw van het nationale cultuurbestel past in de groei van de verzorgingsstaat. Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat de wens tot het voeren van een actieve, centrale cultuurpolitiek: de zorg voor het Nederlandse culturele erfgoed wil men niet alleen aan particulieren overlaten. Cultuurbeleid staat in de wederopbouwperiode in het teken van het geestelijk welzijn van de hele bevolking. De eerste 'kunstnota' uit 1950 benadrukt dat onder meer het bewaren, verzorgen en uitbreiden van het Nederlandse kunstbezit en sociale en geografische cultuurspreiding overheidstaken zijn. Hierbij wordt voortgebouwd op de twee (geherinterpreteerde) uitgangspunten van Johan Rudolph Thorbecke: de overheid moet inhoudelijk op afstand blijven en tegelijkertijd een stimulerend en voorwaardenscheppend beleid voeren. Waar particulieren tekortschieten of het culturele aanbod te gering is, dient de overheid (financieel) bij te springen. Met een groeiende aandacht voor cultuur stijgen ook de financiële middelen; het cultuurbudget neemt twee keer zo snel toe als de totale Rijksuitgaven.

De landelijke politiek ziet voor de gemeenten een belangrijke rol weggelegd in het opvoeden van inwoners tot staatsburgers. Gemeenten dienen culturele activiteiten te stimuleren en te coördineren. Hiermee groeit het idee dat een decentraal gevoerd beleid kan bijdragen aan een evenwichtige spreiding van cultuur over het hele land. Na de oorlog komt het gemeentelijke cultuurbeleid dan ook in een stroomversnelling terecht. Al in 1946 besteden de gemeenten gezamenlijk bijna even veel aan cultuurbeleid als de Rijksoverheid. Een jaar later zijn de gemeente-uitgaven al hoger dan die van het Rijk en deze ontwikkeling zet zich daarna voort.

Hoewel het Rijk, provincies en gemeenten elk hun eigen afwegingen en beslissingen nemen over de verdeling van cultuurgelden, voeren zij vanuit een gedeelde betrokkenheid een gezamenlijk beleid rond de financiering van symfonieorkesten, theatergezelschappen, grotere musea, bibliotheken, monumentenzorg en de bouw van culturele accommodaties. Op deze terreinen wordt het beleid van de overheden door zogenaamde koppelsubsidies aan elkaar verbonden. Met een koppelsubsidie wordt een bepaalde culturele voorziening, zoals een regionaal orkest of een toneelgroep, in stand gehouden door verschillende subsidiënten, soms afkomstig uit alle drie overheidslagen. De bekostiging is in zo'n geval afhankelijk van een groot aantal overheidsbesluiten; een voorstel van de Rijksoverheid kan pas worden uitgevoerd als alle partijen het onderling eens zijn. Als één van de subsidiënten zich terugtrekt, betekent dat in de praktijk dat de gehele subsidieopbouw in gevaar wordt gebracht.

Jaren '80

Begin jaren '80 geeft het systeem van koppelsubsidies aanleiding tot problemen. De subsidies zouden artistieke vernieuwing in de weg staan en er ontstaan onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen. Er ontspringt zich een discussie over de taakverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeenten, waarbij commissies worden ingesteld voor de domeinen toneel (De Boer), orkesten (Sutherland), jeugdtheater (Zeevalking) en dans (Reehorst) om te onderzoeken hoe het systeem het beste kan worden vervangen. Elco Brinkman, op dat moment minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, richt op basis van de commissieadviezen een complementaire taakverdeling in. Hierbij houdt Brinkman rekening met twee smaken: de wens om een terugtrekkende overheid en de angst voor rigoureuze decentralisatie. Volgens Brinkman ligt de verantwoordelijkheid voor de samenhang in het beleid bij het Rijk. De taakverdeling regelt hij, gezien de onderlinge verschillen, per sector.

In de nieuwe situatie is het Rijk verantwoordelijk voor het aanbod van kunst en cultuur, waaronder de symfonieorkesten, landelijk opererende toneel- en dansgezelschappen en musea van internationaal belang. Een belangrijk argument hiervoor is dat de centrale overheid beter zou kunnen sturen op kwaliteit en pluriformiteit. Op advies van de commissies De Boer en Zeevalking blijft de Rijksoverheid ook nog verantwoordelijk voor de bevordering van innovatie en een goede infrastructuur. Provincies worden verantwoordelijk voor de spreiding en coördinatie, waaronder de subsidie voor verplaatsingen buiten de standplaats en activiteiten van instellingen op het gebied van amateurkunst en cultuureducatie. Daarbij is de provincie verantwoordelijk voor de instandhouding van het aanbod in de podiumkunsten en musea op provinciaal niveau. Het gaat om voorzieningen van bovenlokaal niveau, waarbij regionale maatvoering wenselijk is. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de afname van cultuur. Het bibliotheekwerk wordt gedecentraliseerd, omdat gemeenten goed kunnen inschatten welk niveau van de voorzieningen gepast is.

Ten aanzien van de grote steden kiest het Rijk voor een andere benadering, omdat de rijksverantwoordelijkheid geen recht zou doen aan de historische rol die deze gemeenten hebben gespeeld in het landelijke, artistieke en culturele leven. Met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag sluit het Rijk aparte overeenkomsten. Die bevatten afspraken over de financiering – door Rijk en gemeente – van grootstedelijke kunstinstanties als het Koninklijk Concertgebouworkest, Het Nationale Ballet, De Nederlandse Opera, het Rotterdams Philharmonisch Orkest, het Residentie Orkest, Het Nationale Toneel, het Ro Theater en Scapino Rotterdam. Deze bestuursovereenkomsten vormen de basis voor het convenant dat in de jaren '90 door het ministerie van OCW zal worden toegepast.

Met de nieuwe taakverdeling vindt ook een herverdeling van de cultuurgelden plaats. Als aan de koppelsubsidiëring van de provinciale orkesten een einde komt, wordt vanaf 1985 uit het Provincie- en Gemeentefonds omgerekend ruim 25 miljoen euro naar het podiumkunstenbudget van het Rijk overgeheveld. De beleidsregie over het orkestenbestel komt hiermee volledig bij het Rijk te liggen. Ook voor het toneelbestel wordt het Rijk de basissubsidiënt, nadat de commissie-De Boer in 1984 adviseert dat de regie hierover bij het Rijk dient te liggen. Hiermee wordt 6,6 miljoen euro aan het Provincie- en Gemeentefonds onttrokken. Voor het bibliotheekwerk, beeldende kunsten en monumentenzorg krijgen de decentrale overheden er juist geld bij. In 1987 wordt de medesubsidiëring door het Rijk van 44 musea beëindigd en wordt de zorg hiervoor met de bijbehorende 1,6 miljoen euro naar de lagere

overheden overgeheveld. Uiteindelijk worden de rijksmusea halverwege de jaren '90, door de verzelfstandiging van deze instellingen, op grotere afstand gezet van de overheid. Voor het beeldende kunstbeleid wordt vanaf 1988 16 miljoen euro aan de twaalf provincies en vier grootste steden beschikbaar gesteld.

Om nog meer aan de wens van een overheid op afstand te voldoen, verschijnen er vanaf de jaren '80 door het Rijk opgerichte en gefinancierde fondsen. Taken die het Rijk voorheen uitvoerde, zoals het verlenen van (incidentele) subsidies aan films, podiumkunsten en beeldende kunst, worden ondergebracht bij het Nederlands Fonds voor de Film, het Fonds voor de Podiumkunsten en het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst.

Jaren '90

In 1988 wordt de kunstenplansystematiek ingevoerd, waarbij de Raad voor Cultuur alle door het Rijk gefinancierde kunstinstanties eens in de vier jaar op kwaliteit beoordeelt. Het systeem komt in de plaats van een stelsel waarin per discipline nota's worden geschreven en een groot aantal adviescommissies wordt geraadpleegd. De vierjarige systematiek moet rust brengen in de sector en de Tweede Kamer in de gelegenheid stellen om invloed uit te oefenen op de hoofdlijnen van het cultuurbeleid.

In 1988 wordt ook de Monumentenwet ingevoerd. Kern van deze wet is 'decentralisatie' van de verantwoordelijkheid voor erfgoed van het Rijk naar gemeenten: dichterbij 'de burger'. De grote operaties uit de jaren daarna geven hieraan invulling. Met het Monumenten Inventarisatie Project en Monumenten Selectie Project wordt de nieuwe verantwoordelijkheid geagendeerd. Monumentenzorg komt op de agenda's van de gemeenteraden. Met de introductie van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Rijksmonumenten (BRRM) in 1998 komt ook het kostenaspect op de gemeentelijke agenda.

De wens voor een vierjaarlijkse cultuurnota komt voort uit de behoefte van de Rijksoverheid om het eigen subsidiestelsel hechter en vooral planmatiger te structureren. Tegelijk komt de nieuwe systematiek tegemoet aan de verlangens van kunst- en cultuurinstellingen om over meerdere jaren te kunnen programmeren en daarvoor financiële zekerheid te krijgen. Ook is het nodig geworden om het Rijkscultuurbeleid een wettelijke basis te geven, zodat het Rijk in de toekomst specifieke uitkeringen voor cultuur aan lagere overheden kan verstrekken. Deze wettelijke basis komt er als in 1993 de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) in werking treedt. De nieuwe wet schept de mogelijkheid om fondsen op te richten en geeft

de minister van Cultuur een basis om specifieke uitkeringen te verstrekken. De Wsc bevat de randvoorwaarden voor een vierjaarlijkse cyclus rondom de zogenaamde cultuurnota.

Al in het begin van de jaren '90 wordt onderkend dat de taakverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeenten in de praktijk niet zo werkt als op papier. Zo kunnen landelijk gesubsidieerde instellingen cruciaal zijn voor de infrastructuur in de regio en andersom. Om onderlinge afstemming tussen de overheden te stimuleren, en zo een effectieve samenwerking te realiseren, wordt er een Algemeen Kader Cultuurconvenanten opgesteld. Dit kader stroomlijnt het overleg tussen de verschillende overheden en biedt duidelijkheid en houvast bij het afsluiten van bestuursovereenkomsten tussen het Rijk en de lagere overheden. Voor de periode 1997 – 2000 worden, in aanvulling op de cultuurconvenanten met de drie grote steden, convenanten gesloten met vijf landsdelen: Midden-, Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland.

Met de cultuurconvenanten komt er een versterkt besef dat cultuurbeleid niet een zaak is van één overheidslaag. Het karakter van de convenanten is vrijblijvend en het betreft vooral inspannings-verplichtingen en procesafspraken, zoals de afspraak om elkaar te informeren bij voorgenomen bezuinigingen of beleidswijzigingen. Van noemenswaardige sancties of beloningsmechanismen is in de convenanten geen sprake.

Niet alleen tussen de verschillende overheidslagen ontstaan instrumenten voor afstemming, ook binnen het ministerie en interdepartementaal ontstaan gezamenlijke inspanningen. Zo maken de ministers Hedy d'Ancona en Aad Nuis plannen op het gebied van cultuureducatie met de notitie 'Cultuur en School' (1996) en neemt het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het voortouw om interdepartementaal beleid te ontwikkelen voor architectuur en erfgoed. Een aantal instellingen, zoals bijvoorbeeld Architectuur Lokaal, krijgt structureel subsidie via het kunstenplan om beleid te ondersteunen dat is vastgelegd in architectuurnota's. Dit onderdeel van het cultuurbeleid is bedoeld om een decentralisatieproces op het terrein van de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. Tijdens dat proces wil de landelijke overheid de totstandkoming van hoge kwaliteit stimuleren. De eerste architectuurnota 'Ruimte voor architectuur' (1991) getuigt hiervan.

Jaren '00

Na de eeuwwisseling start staatssecretaris van Cultuur en Media Rick van der Ploeg met een nog intensievere vorm van samenwerking tussen de drie overheden. In het kader van het 'Actieplan Cultuurbereik 2001 – 2004' stellen de dertig grootste steden en de twaalf provincies een vierjarig programma op voor hun eigen stad of provincie. Het doel hiervan is om meer mensen te betrekken bij cultuur, vooral jongeren en culturele minderheden, door onder meer een nieuwe programmering en investeringen in cultuureducatie. Het Rijk betaalt een vast bedrag per inwoner; van de aanvragende gemeente of provincie wordt verwacht dit te matchen. Het doel van het Actieplan is zowel een kwaliteitsimpuls voor het culturele aanbod als een impuls voor de breedte en de omvang van het cultuurbereik. Met de provincies wordt bovendien een gezamenlijk project gestart onder de naam 'ErfGoed Bereikbaar', waarmee Van der Ploeg de toegankelijkheid van cultureel erfgoed hoopt te vergroten. 'ErfGoed Bereikbaar' is aanvullend op de activiteiten die in het kader van de 'Stedelijke en Provinciale Programma's Cultuurbereik' worden ondernomen.

Door het Actieplan komt er weliswaar extra geld vrij voor cultuur, maar het verwezenlijken van de doelen vergt meer tijd. Een langere looptijd dan vier jaar blijkt noodzakelijk en voor de periode 2005 – 2008 wordt het programma verlengd. Na deze periode wordt het programma echter niet voortgezet. In 2009 wordt het Fonds Cultuurparticipatie opgericht, met de toelichting dat dit fonds het 'actieplangedachtegoed' overneemt. Een fonds kan zich met meer focus en betrokkenheid richten op het stimuleren van actieve cultuurdeelname in Nederland. 'Cultuurbereik' wordt 'cultuurparticipatie'.

In datzelfde jaar wordt de culturele basisinfrastructuur ingevoerd, met een belangrijke rol voor de fondsen. De aanpassing van de cultuurplansystematiek is noodzakelijk omdat het cultuurbeleid is verworden tot enkel subsidiebeleid. De cultuurnota dient in de nieuwe systematiek alleen gebruikt te worden voor de hoofdlijnen van het cultuurbeleid van het kabinet en de inzet van middelen daarvoor. In de nieuwe systematiek krijgt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) vier verantwoordelijkheden:

- Het verlenen van programmasubsidies.
- Het verlenen van subsidie aan fondsen.
- Het beheren van de rijkscollecties en van collecties waarvoor de staat verantwoordelijkheid neemt.
- Het inrichten van de culturele basisinfrastructuur (BIS).

De rechtstreeks door het ministerie van OCW gesubsidieerde culturele basisinfrastructuur (BIS) bestaat uit fondsen, instellingen die een langdurig subsidieperspectief krijgen en instellingen die vierjarige subsidie ontvangen. Instellingen met een langdurig subsidieperspectief worden beoordeeld door visitatiecommissies. Instellingen met een vierjarige subsidie moeten aan een aantal nauw omschreven functies voldoen en worden beoordeeld door de Raad voor Cultuur. In 2008 verdeelt het Rijk 530 miljoen euro binnen de nieuwe basisinfrastructuur. In de aangepaste cultuurplansystematiek neemt de politiek meer afstand en laat het de besluiten over aan professionals. De uitbreiding van de rol van de fondsen moet zorgen voor maatwerk en flexibiliteit in het stelsel, met de mogelijkheid om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en artistieke vernieuwing.

In de schets van de BIS is rekening gehouden met een evenwichtige spreiding van voorzieningen over Nederland. Dit geldt onder meer voor orkesten, theater en jeugdtheater. Voor musea is dit niet het geval: de samenstelling van deze groep rijksgesubsidieerde musea hangt af van het eigendom van collecties en is deels historisch tot stand gekomen.

Voor monumenten en archeologie vindt er na de eeuwwisseling een verschuiving plaats van objectgerichte monumentenzorg naar gebiedsgerichte zorg. Van 1999 tot 2009 wordt met het Onderwijsnetwerk Belvédère het behoud en beheer van erfgoed gestimuleerd door het in te zetten in de ruimtelijke ordening. In 2009 bekrachtigt het ministerie van OCW deze ontwikkeling met de 'Modernisering Monumentenzorg'. Een van de resultaten hiervan is een toevoeging aan het 'Besluit ruimtelijke ordening', waarin staat dat gemeenten bij hun bestemmingsplannen rekening moeten houden met cultuurhistorische waarden.

Voor beeldende kunst en vormgeving (BKV) is er tot 2008 een specifieke geldstroom. Alle provincies en veertien gemeenten ontvangen deze BKV-uitkering, die is bedoeld om de infrastructuur en de relatie tussen vraag en aanbod in de domeinen te versterken. Elke vier jaar stelt OCW bestuurlijke prioriteiten vast op basis waarvan gemeenten en provincies een vierjarenplan indienen. In 2009 wordt de BKV-uitkering vervangen door de decentralisatie-uitkering Beeldende Kunst en Vormgeving (DU BKV) aan de 36 grootste gemeenten van Nederland. Door het invoeren van de DU BKV wordt de bestuurlijke drukte beperkt tot twee in plaats van drie overheidslagen. Gemeenten hoeven over de besteding van de middelen geen inhoudelijke verantwoording meer af te leggen aan het Rijk.

Jaren '10

Tussen 2011 en 2015 leidt een economische crisis tot enorme overheidsbezuinigingen op cultuur bij het Rijk (200 miljoen euro), provincies (gezamenlijk 47 miljoen euro) en gemeenten (gezamenlijk 250 miljoen euro). Terwijl decennialang overheidsinvesteringen in cultuur niet fundamenteel ter discussie hebben gestaan, wordt in deze periode circa 20 procent van het totale overheidsbudget weggeslagen. Alle drie overheidslagen maken scherpe keuzes in de culturele instellingen en activiteiten die zij steunen en de taken die zij vervullen. Het tempo waarin de bezuinigingen worden doorgevoerd, is hoog en de mate van afstemming tussen overheidslagen is beperkt.

De relatie tussen Rijks- en gemeentebestuur is sterk nationaal georiënteerd. Dat vloeit vooral voort uit de volgorde van subsidiebesluiten. De beleidsplanperiode begint met een advies van de Raad voor Cultuur over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid. Vervolgens stelt de minister van OCW deze hoofdlijnen vast, evenals de kaders voor de BIS en de cultuurfondsen. Hierover voert de minister overleg met de G9-gemeenten 15 en de landsdelen. Daarna beoordeelt de Raad van Cultuur de aanvragen voor de BIS, gevolgd door de subsidiebesluiten van de minister van OCW. Daarna komen de meeste gemeenten met hun besluiten over de toekenning van subsidie aan gemeentelijke instellingen.

De afstemming tussen het Rijk en gemeenten wordt ingevuld in de vorm van convenanten, waarin de taakverdeling uit de jaren '80 en '90 nog steeds te herkennen is. De verdeling van taken en bevoegdheden verschilt wel per discipline. Met betrekking tot de podiumkunsten en de musea is het Rijk verantwoordelijk voor de landelijke culturele basisinfrastructuur, inclusief de aansturing van de cultuurfondsen, en voor de financiering van het beheer van de Rijkscollectie. Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten, beeldende kunst en voor de financiering van het beheer van gemeentelijke collecties. In de praktijk houden veel gemeenten en provincies zich ook bezig met onder andere de productie van cultuur. Hierin verschillen regio's onderling wel sterk.

Op het gebied van erfgoed zijn de verschillende taken wettelijk verankerd in de Erfgoedwet. Het Rijk is verantwoordelijk voor het bestel. Het zorgt voor voldoende bevoegdheden, financiële middelen en kennis, en voor de doorwerking van internationale verplichtingen. Voor de rijksgesubsidieerde musea betekent

de Erfgoedwet een onderscheid tussen een langjarige subsidie voor beheer en behoud van de collectie, en een vierjaarlijkse subsidie in het kader van de BIS. De Erfgoedwet stelt het Rijk, provincies en gemeenten in staat monumenten aan te wijzen van respectievelijk nationaal, provinciaal of gemeentelijk belang. Voor elk type monument is de gemeente het bevoegd gezag; zij is verantwoordelijk voor het in stand houden van onroerend cultureel erfgoed. De gemeenten zien toe op de instandhoudingsplicht van de eigenaren en mogen handhavend optreden. Bovendien sturen zij op de verbinding tussen erfgoed met ruimtelijk beleid en de structuurvisie. Gemeenten borgen erfgoed in bestemmingsplannen en kunnen ook een eigen gemeentelijk monumentenbeleid opstellen.

Provincies zorgen voor steunfuncties op het gebied van monumentenzorg, archeologie en musea. Daarnaast zijn zij sinds 2012 verantwoordelijk voor het verdelen van de rijkssubsidie voor de restauratie van rijksmonumenten. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 zal de bescherming van het onroerend cultureel erfgoed verder verankerd worden in de ruimtelijke ordening. Alleen de aanwijzing van monumenten zal via de Erfgoedwet verlopen; de omgang met het erfgoed gaat via de Omgevingswet. Een onderdeel van deze wet is het opstellen van een omgevingsvisie door gemeenten, provincies en het Rijk. Gemeenten maken daarnaast, als vervanging van het bestemmingsplan, ook een omgevingsplan.

Ook het bibliotheekwerk is wettelijk verankerd. Het Rijk is verantwoordelijk voor het totale netwerk van voorzieningen en enkele kerninstituten; gemeenten zijn verantwoordelijk voor lokale openbare bibliotheken. Voor het archiefwerk geldt eveneens een wettelijke stelselverantwoordelijkheid voor het Rijk. Elke decentrale overheid zorgt voor haar eigen documenten.

Voor cultuureducatie geldt een gedeelde verantwoordelijkheid voor de keten. Het Rijk regelt de bekostiging en het wettelijk kader van het onderwijs, de opdracht aan culturele instellingen met rijkssubsidie en de landelijke ondersteuning (innovatie, kennis en netwerken). Provincies spelen een rol in de tweedelijns ondersteuning, in het bevorderen van de kwaliteit en in de regionale spreiding. Gemeenten zorgen voor een breed en samenhangend cultureel aanbod voor scholen, bemiddeling van het aanbod, aansluiting tussen binnen- en buitenschoolse activiteiten en afspraken met scholen.

Balans

Als we de balans opmaken van de afgelopen decennia dan zien we beweging in de richting van zowel centralisatie als decentralisatie. Zo neemt de politiek bijvoorbeeld bewust afstand, onder meer door het creëren van fondsen, de verzelfstandiging van de rijksmusea en de invoering van de culturele basisinfrastructuur. Maar tegelijkertijd is de overheid op zoek naar een heldere taakverdeling en een grotere samenwerking en afstemming tussen Rijk, provincies en gemeenten. De bewegingen die het Rijk maakt, vinden in sommige gevallen navolging op decentraal niveau. Zo heeft de gemeente Amsterdam vanaf 2017 eenzelfde subsidiestructuur, waarin er onderscheid wordt gemaakt tussen een basisinfrastructuur (A-bis) en langdurige subsidiëring via een fonds.

De geschiedenis leert dat het meeste publieke geld voor cultuur van gemeenten komt; vaak meer dan 60 procent van het totale (gezamenlijke) cultuurbudget van het Rijk, provincies en gemeenten. Van oudsher is lokaal cultuurbudget dus van cruciaal belang voor de instandhouding van de Nederlandse culturele voorzieningen. Dit laatste onderschrijft de raad in zijn advies *Meedoen is de kunst*, waarin gemeenten en regio's verantwoordelijk zijn voor actieve cultuurparticipatie.

Jaren '20

De Raad voor Cultuur begon met de introductie van de stedelijke regio in de verkenning "Cultuur voor stad, land en regio" in 2017:

"De stedelijke cultuurregio is als cultureel ecosysteem een interessant aangrijpingspunt voor beleid. Er is in zo'n regio voldoende kritische massa aanwezig om een rijk en veelzijdig cultureel klimaat te ondersteunen. De verwevenheid van voorzieningen maakt het mogelijk om te sturen op samenhang, om tot een taakverdeling over te gaan en om het aanbod af te stemmen. Als gevolg hiervan zijn in zo'n stedelijke regio vrijwel altijd verschillende overheden betrokken. De benadering gaat dus uit van samenwerking tussen gemeenten en provincies en het Rijk, en breekt met het idee dat iedere gemeente of provincie het alleen kan opknappen."

We hebben naar alternatieve arrangementen gezocht om recht te doen aan zowel het belang van cultuurbeleid in stedelijke cultuurregio's als het belang van het land als geheel. De bestuurlijke uitgangspunten die we daarbij gebruiken zijn de volgende:

- Het Rijk, gemeenten en provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen van cultuurbeleid. De wijze waarop zij daaraan bijdragen, kan verschillen. In Doelstellingen cultuurbeleid hebben wij een voorzet gedaan voor de doelstellingen van cultuurbeleid.
- Betalen, bepalen en genieten moeten zoveel mogelijk samenvallen. Culturele voorzieningen die vooral van betekenis zijn voor het lokale ecosysteem worden gefinancierd door gemeenten en/of provincies. De invloed en financiering door het Rijk nemen toe naarmate zulke functies of voorzieningen een grotere (inter)nationale betekenis hebben.
- Wanneer er sprake is van zowel nationale als lokale betekenis van culturele voorzieningen, werken overheden met medefinanciering of matching.
- Democratische legitimatie (over de beleidsdoelen en de daarvoor benodigde aanwending van publiek geld) ligt zo dicht mogelijk bij het niveau waarvoor de betekenis het grootste is, het subsidiariteitsbeginsel dus. Voor basisvoorzieningen zoals cultuureducatie, participatie en bibliotheken zullen dat gemeenteraden en provinciale staten zijn. Voor de kaders van de landelijke culturele basisinfrastructuur loopt dat via de Tweede Kamer."

De raad adviseerde in bovenstaand advies een nieuw stelsel, waarin naast de BIS en de fondsen de RIS wordt geïntroduceerd. De RIS gaat over de regionale infrastructuur en de samenwerking daaromtrent tussen Rijk, provincie en gemeente. De minister van OCW, Ingrid van Engelshoven, nam dit advies niet over maar riep in haar brief "Cultuur in een open samenleving" uit 2018 regio's wel op te komen met een regioprofiel.

Na de brief van de minister zijn regio's voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van regioprofielen. In meer en mindere mate zijn provincies daarbij betrokken geweest. In het ene geval als trekker of initiator, in het andere geval meer op de achtergrond. Tegelijkertijd was er een enigszins perverse prikkel: het beeld ontstond, niet onterecht, dat door het vormen van een stedelijke regio je positie kon krijgen en invloed kon uitoefenen op het landelijke bestel. Daarnaast werd het concept van Proeftuin geïntroduceerd, waardoor elke regio aanspraak kon maken op een budget voor een pilot in de regio. Naast inhoudelijke overwegingen speelden er dus ook politieke en financiële overwegingen om een regio te vormen.

Daarnaast bleken sommige regio's al een langere achtergrond te hebben, terwijl andere regio's volstrekt nieuw waren.

Dit alles heeft er toe geleid dat de uiteindelijke profielen onderling lastig te vergelijken zijn. Sommige profielen blijven op een hoog abstractieniveau, andere zijn veel concreter. Daarnaast zijn de regio's zelf ook moeilijk vergelijkbaar. De omvang, schaalgrootte en culturele infrastructuur verschillen dermate van elkaar dat ook daar onderlinge vergelijkingen lastig te maken zijn.

Naar aanleiding van de regioprofielen heeft de Raad voor Cultuur het advies uitgebracht de regio's terug te brengen tot 11.

"Als we vanuit dit perspectief naar de cultuurprofielen kijken, zien we dat enkele kandidaat-stedelijke cultuurregio's niet voldoen aan deze criteria. Sommige regio's zijn voor hun ketenvoorzieningen veelal aangewezen op cultuurregio's in de directe omgeving. Hoewel de raad de initiatieven vanuit deze kleinere regio's waardeert, zien we deze regio's meer als pijlers van een groter geheel. Naar de mening van de raad is in een aantal gevallen een samenvoeging van initiatieven mogelijk, en zorgvuldig maatwerk, om per regio de juiste schaalgrootte te bereiken voor een samenwerking met het Rijk. De ontwikkelde ambities en plannen van de betreffende kleinere regio's kunnen in de ogen van de raad flinke steunberen vormen via samenwerking met aanpalende stedelijke cultuurregio's. Bij voorkeur spant de desbetreffende provincie in deze gevallen het overkoepelende tentdoek."

En:

"De raad benadrukt dat de cultuurprofielen van alle vijftien kandidaat-stedelijke cultuurregio's kunnen blijven bestaan, mits de niet-volwaardige regio's toenadering zoeken tot elkaar en de coördinatie door een overkoepelende provincie op zich wordt genomen."

Dit advies viel niet goed bij het IPO:

"Het voorgestelde instrumentarium geeft een top-down benadering weer die in onze ogen een stap terug is. De afgelopen periode heeft zich gekenmerkt door een beweging die van onderop op gang is gekomen. Regio's zijn gevormd zonder dat daarop vanuit het Rijk is gestuurd, juist om recht te doen aan de ontwikkelingen zoals die zich daar voordoen. De raad pleit nu in het advies voor een vermindering van regio's door regio's te clusteren. Niet vanuit inhoudelijke gronden, maar vanuit de argumentatie van massa en omvang. Dit is niet logisch, de regio's zijn immers elk met een eigen verhaal en onderscheidend profiel gekomen. Het werkt demotiverend en tegen de positieve beweging die is ingezet in."

Teleurstellend voor de regio's was de uiteindelijke subsidieregeling die de minister in het najaar van 2019 publiceerde. Hierin werden de stedelijke regio's niet genoemd, alleen in de toelichting. Er werd wederom uitgegaan van landsdelen en de regeling leek voor een groot deel een herhaling van de subsidieregeling van de periode ervoor. Hoewel de minister in haar begeleidende brief hoog opgaf van samenwerking tussen de verschillende overheden, viel daar in de regeling, die de uiteindelijke basis vormt voor het beleid, weinig van terug te zien. Wel nieuw was dat alle provincies een museum mochten voordragen voor de BIS. Met de overgang van de rijksmusea naar de Erfgoedwet bestaat de BIS vanaf 2021 uit 12 regionale musea.

Verder was nieuw dat regio's een reflectie konden geven aan de Raad voor Cultuur over de aanvragen uit de eigen regio. Dit bleek in de praktijk echter lastig, omdat in veel regio's ook de eigen adviescommissies bezig waren met kwalitatieve beoordelingen van diezelfde instellingen. Hierdoor was het voor diverse overheden moeilijk uitspraken te doen, omdat dan op de zaken vooruit werd gelopen. Door beperkt budget leken enkele belangrijke instellingen buiten de boot te vallen, zoals Scapino en Eurosonic, maar door een lobby van diverse groepen besloot de TK dat deze instellingen alsnog subsidie moeten krijgen.

Wat betreft de fondsen bleek dat, ondanks eerdere gedane toezeggingen, geen afstemming met andere overheden werd gevoerd over de fondsenregelingen. In de zomer van 2020 werd ook nog duidelijk dat het Fonds Podiumkunsten het criterium regionale spreiding had geschrapt uit haar regeling. Dit resulteerde in een besluit in augustus waaruit bleek dat de instellingen die subsidie konden tegemoet zien weinig gespreid waren over de regio's. Er was wel een B-lijst, maar hiervoor was wederom onvoldoende budget. Door een actieve lobby van provincies, regio's, instellingen en belangenverenigingen zijn deze instellingen uiteindelijk ook gehonoreerd. Uit de gang van zaken bleek echter wel dat, naast inhoudelijke overwegingen, budget en politiek een grote rol spelen in het stelsel.

BIJLAGE 3

Literatuurverkenning

Onze inventarisatie geeft op een tijdlijn de volgende relevante documenten en bronnen. Als vertrekpunt hebben we hiervoor het werk van de commissie Lodders in 2008 genomen, dat uitmondde in het richtinggevend document Profiel Provincies van het IPO in 2010. Het overzicht spitst zich toe op het terrein van de kunsten.

2009

- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (commissie Lodders). Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport.
- Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg. Brief minister R. Plasterk van 28 september 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2010

- IPO. Profiel Provincies: provincies: een eigentijds profiel
- Cultuurnetwerk Nederland (Hagenaars, P en Meeuwis, V.) Raad van twaalf: functies, rollen, taken en werkvelden, in M-J.
- Cultuurnetwerk Nederland (Kommers red.) Zicht op... provinciale instellingen cultuureducatie, Utrecht, p. 6-22.

2011

- VNG, IPO, Unie van Waterschappen & Rijk. Bestuursakkoord 2011-2015.
- Cultuurnetwerk Nederland (Tal, M. en Meeuwis, V.). Provinciaal cultuurbeleid. In: Handboek Cultuurbeleid nov. 2011, p. 312-334.

2012

- Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG.

2013

- Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs (BKCO). Ondertekend door de minister en staatssecretaris van OCW, de PO-Raad, wethouders en gedeputeerden voor cultuur én onderwijs op 16 december 2013.

2014

- LKCA (Poll, J; Tal, M; Vermeulen, A; De Wit, M) De toekomst van het provinciale cultuureducatie en -participatiebeleid
- Raad voor Cultuur. Meedoen is de kunst. Advies aan minister én VNG over actieve cultuurparticipatie.

2015

- Kunsten92 (Van Heuven, R.). De provinciale staat van het cultuurbeleid.
- LKCA (B. Ros). Provinciaal cultuurbeleid: werken aan een leefbare provincie.
- Wijn, C. Provincies gebaat bij eigen culturele basisinfrastructuur. Blog op de site Eerste Hulp Bij Culturele Ontwikkeling.

2017

- Ministerie van OCW. Cultuur in beeld.
- Raad voor Cultuur. Verkenning 'Cultuur voor stad, land en regio'

2019

- Boekmanstichting. Feiten en cijfers over kunst cultuur en beleid in Nederland.
- IPO. Cultuurbeleid voor de periode 2021-2024. Brief aan de Raad voor Cultuur, 13 februari 2019.
- IPO. Reactie op uitgangspunten voor het nieuwe cultuurbeleid. Brief aan de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 juni 2019.

2020

- CBS (Rob van der Holst en Harry Wilmink). Rapportage onderzoek detaillering cultuurlasten gemeenten en provincies, jaarrekening 2019.
- Cultuurbeleid in 2021-2024 per provincie, een inventarisatie door het LKCA.
- Bibliotheekconvenant 2020-2023 Convenant houdende afspraken over de bijdrage van de bibliotheekvoorziening in Nederland aan maatschappelijke opgaven. Ondertekend door Rijk, IPO, VNG, e.a.

2021

- Kwink Groep. Provinciale taken in het bibliotheekstelsel. Onderzoek naar de invulling van de provinciale taken op grond van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob).
- Van der Leden, J. Ontstaan en ontwikkeling culturele basisinfrastructuur, Boekman Extra 25.
- BMC. Revitalisering van de amateurkunst. Rapport in opdracht van het LKCA.
- Kunsten92 en de Federatie Creatieve Industrie. New Creative Deal.
- IPO. Position paper IPO Cultuurbeleid, versie voor het IPO-bestuur d.d. 11 februari 2021.
- IPO. Position paper erfgoed 2021-2024. Erfgoed heeft de toekomst. Versie voor het IPO-bestuur d.d. 11 februari 2021.
- Booijs, F. Samenwerking in de culturele Stedelijke Regio's leidt tot betere afstemmingen tussen Rijk, provincies en gemeenten, maar vraagt ook om meer structuur.

2022

- De Koster, Y. Decentraal bestuur moet op de schop. Artikel in Binnenlands Bestuur, 18 februari 2022.
- Raad voor Cultuur. De culturele basis op orde. Den Haag, februari 2022.
- Cultuur Oost. Onderzoek naar doelen, taken en beleidsterreinen van het middenbestuur in de periode 2019-heden.
- DSP-groep. Waar doen we het voor? Rapportage over de ontwikkeling van de stedelijke regio's. Amsterdam, juni 2022.
- Raad voor Cultuur. Beweging in het bestel - Verkenning op weg naar een nieuw advies. Den Haag, juni 2022

BIJLAGE 4

Begrippenlijst

Spreiding. In de Wet op het specifiek cultuurbeleid wordt in artikel 2 onder meer gesproken van het sociaal en geografisch spreiden van cultuuruitingen. Met sociale (verticale) spreiding wordt bedoeld op het toegankelijk maken van cultuuruitingen voor mensen uit verschillende lagen van de bevolking, onafhankelijk van opleiding en welstand, aldus de toelichting op de tweede nota van wijziging. Onder geografische (horizontale) spreiding wordt verstaan de fysieke spreiding van cultuuruitingen over Nederland (en daarbuiten).

Het streven naar spreiding is één van de pijlers van het Nederlandse cultuurbeleid en stamt uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Volgens de opvattingen van minister Gerard van der Leeuw (die direct na de oorlog de eerste minister van OK&W werd) moest een elite de massa de juiste normen en waarden bijbrengen. Daartoe werd spreiding van cultuuruitingen belangrijk gevonden. In de decennia na 1945 bleef het streven naar geografische- en sociale spreiding het belangrijkste onderdeel van het cultuurbeleid. Met de opkomst van de jongerencultuur en de komst van de multi-etnische samenleving kwam de sociale spreiding van het cultuurbereik tevens in het teken te staan van het tegengaan van ongelijkheden naar leeftijd en etniciteit. Het laatste had de warme aandacht van staatssecretaris Van der Ploeg en diens cultuurnota Cultuur als confrontatie (OCenW 1999), maar is daarna in de beleidsaandacht blijven staan. Met het beleidsaccent van Van der Ploeg heeft de term 'spreiding' ook betrekking gekregen op het bereiken van nieuwe doelgroepen en het inzetten van eigentijdse marketing- en andere instrumenten teneinde dat doel te bereiken.

Impliciet werd er tot 2010 door de overheden vanuit gegaan dat de provincies in het culturele bestel de zorg hadden voor de geografische (ook wel genoemd ruimtelijke of fysieke) cultuurspreiding. Met de gezamenlijke nota Profiel Provincies (2010) deelden de provincies mee hun aandacht en middelen te willen focussen op een aantal kerntaken, waaronder culturele infrastructuur en monumentenzorg. Over de kerntaak culturele infrastructuur en monumentenzorg zegt de nota Profiel Provincies het volgende: 'Provincies waarborgen diversiteit en spreiding van cultuur in de regio.' Daarmee kwam ook de sociale spreiding bij de provincies nadrukkelijker in beeld, wat zich onder meer manifesteerde in de provinciale betrokkenheid bij het Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs (2013), gericht op het realiseren van goed cultuuronderwijs voor alle kinderen in Nederland.

Basisinfrastructuur. De rijksoverheid ondersteunt op cultureel gebied een hoogwaardig aanbod van instellingen van (inter)nationale betekenis. De groep instellingen die het rijk rechtstreeks subsidieert, wordt de basisinfrastructuur (BIS) genoemd. Binnen de BIS worden vierjarige subsidies verstrekt aan culturele instellingen en aan de landelijke cultuurfondsen. In de BIS zitten culturele instellingen met een specifieke functie in het landelijke bestel, of instellingen die een kernfunctie vervullen in de regionale en stedelijke infrastructuur. Ook de cultuurfondsen vallen onder de BIS. In de periode 2021-2024 is binnen de BIS ruimte voor 116 subsidieplekken voor culturele instellingen. Daarnaast financiert het ministerie zes Rijkscultuurfondsen.

De term basisinfrastructuur kwam tot stand in 2005, toen staatssecretaris Van der Laan deze introduceerde in haar beleidsnota Verschil maken. De term werd geïntroduceerd voor het geheel aan instellingen dat functies in het veld vervult, en daarom niet alleen op artistieke gronden moet worden beoordeeld, maar ook vanuit beleidsmatige overwegingen. De gedachte was dat deze instellingen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie moesten blijven vallen en dat hun voortbestaan niet onderworpen moest worden aan vierjaarlijkse heroverweging.

De ideeën uit de nota van Van der Laan werden onder minister van Cultuur Plasterk omgezet in regelgeving die leidde tot de instelling van de BIS. Met ingang van de beleidsnotaperiode 2009-2012 werd de Basisinfrastructuur (BIS) van kracht. Het uitgangspunt was dat de Rijksoverheid voortaan alleen direct subsidies verleent aan een beperkt aantal instellingen die samen een culturele basisinfrastructuur vormen. Met de BIS neemt het Rijk de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de invulling van een aantal functies waarop instellingen kunnen intekenen. De BIS beoogt een evenwichtige spreiding van kwalitatief hoogwaardige voorzieningen over Nederland:

- de instandhoudingsfunctie (binnen de podiumkunsten; ook musea met rijkscollectie);
- de ontwikkelingsfuncties (postacademische instellingen, productiehuzen in de podiumkunsten, presentatie-instellingen in de beeldende kunst, instellingen op het gebied van architectuur, vormgeving, nieuwe media, letteren en erfgoed die zich richten op ontwikkeling);
- internationale platformfunctie (voor exclusief internationaal aanbod, internationale uitwisselingen coproductie, internationale ontmoeting van vakgenoten);

- ondersteuningsfunctie ((inter)nationale vertegenwoordiging en promotie, educatie, informatie, reflectie, inventarisering, waardering en ontsluiting van erfgoed, documentatie en archivering, afstemming en coördinatie) (Plasterk 2007a, 29-37; Plasterk 2007b;

Instellingen die met hun activiteiten deze functies vervullen, kunnen rechtstreeks van het ministerie van OCW een vierjaarlijkse of nog langjariger subsidie krijgen.

Provinciale basisinfrastructuur. Term die voor het eerst is gebruikt door de provincie Noord-Brabant (Uitvoeringsprogramma cultuur 2016-2020). In 2015 evalueerde PON de subsidieregeling 'infrastructuur professionele kunsten Noord-Brabant 2013-2016'. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek dienden als input voor het Uitvoeringsprogramma Cultuur en de hernieuwde subsidieregeling professionele kunsten. PON pleitte in het evaluatieonderzoek voor een nieuwe subsidieregeling met een duidelijk verhaal, waarbinnen provincie laat zien dat zij heeft durven kiezen en streeft naar samenhang tussen de diverse instrumenten (regeling, impulsgelden, Brabant C Fonds). Ook het afstemmen met andere overheden (rijk en gemeenten) kwam als hoofdaanbevelingen uit de rapportage naar voren.

Ook in Noord-Brabant werd het begrip 'functie' gebruikt als middel om de werking van de infrastructuur te duiden. Het begrip houdt in dat er culturele initiatieven en organisaties zijn, maar dat er ook functies zijn die vervuld moeten worden om het geheel adequaat te laten werken. In het verlengde van de steunfunctietaken van weleer zijn er op provinciale schaal functies die randvoorwaardelijk zijn voor de bloei van het culturele leven. Daarnaast zijn er voorzieningen die van bovenlokale uitstraling en betekenis zijn (een regionale of zelfs landelijke functie vervullen) en als gezegd niet door één gemeente gedragen kunnen worden. Genoemde functies worden uitgeoefend door een beperkt aantal organisatie die door de provincie(mede) worden gesubsidieerd.

Behalve in Noord-Brabant hebben ook andere provincies zoiets als een basisinfrastructuur of provinciaal kernstelsel gedefinieerd.

Regionale culturele infrastructuur (RIS). Om regionale en lokale overwegingen mee te laten spelen in het nationale beleid adviseerde de Raad voor Cultuur in zijn verkenning 'Cultuur voor stad, land en regio' (2017) om, naast de BIS en de fondsen, een derde component te onderscheiden in het cultuurbeleid: de regionale culturele infrastructuur (RIS). Deze zou moeten bestaan uit "het geheel aan voorzieningen dat nodig is voor een bloeiend cultureel ecosysteem in een stedelijke regio." De raad adviseerde de minister om de regio's uit te nodigen met een overtuigend en inspirerend plan hiervoor te komen. Daarmee zou een regio op zijn eigen manier invulling kunnen geven aan de doelstellingen van het cultuurbeleid. De raad stelde daarbij voor dat het Rijk stimuleringsgelden (of 'matching') zou verlenen aan stedelijke regio's, als zij zouden bijdragen aan de landelijk overeengekomen doelstellingen van cultuurbeleid.

Minister Van Engelshoven nam het advies van de Raad slechts ten dele over. De RIS als derde component in het bestel kreeg geen bijval.

Steunfunctie-taken. Het begrip steunfunctie gaat terug tot de Welzijnswet uit de jaren zeventig van de vorige eeuw, waarin was geregeld dat de provincies een aantal bovenlokale taken moesten financieren m.b.t. welzijn en cultuur. Dat ging toen om zaken als de begeleiding van instellingen, kaderleden en beroepskrachten (deskundigheidsbevordering), het bevorderen van samenwerking, het stimuleren van de kwaliteit en het verzamelen en verspreiden van kennis (o.a. via onderzoek).

Producerende BIS-instelling. Instelling waaraan subsidie wordt verstrekt op grond van artikel 4a van de Wet op het specifiek cultuurbeleid voor het uitvoeren van een of meer kernactiviteiten als bedoeld in afdeling 3.2 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid.

BIS-musea. In het rapport 'Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur' adviseerde de Raad voor Cultuur ruimte te maken in de BIS voor regionale musea. Het ministerie heeft dat advies overgenomen en investeert in totaal € 3.000.000 in deze categorie, beschikbaar voor 12 regionale musea; één per provincie. Elk museum ontvangt niet meer dan € 250.000 subsidie per jaar.

NB: de rijksmusea vallen tegenwoordig niet meer onder de BIS, maar onder de Rijksdienst Cultureel Erfgoed. Wat betreft behoud en beheer (gebouwen, collecties) was dat al eerder het geval, nu vallen ook de activiteiten daaronder. Aan de musea biedt dat een langjarig perspectief, met een keer per vier jaar visitatie.

Ondersteunende BIS-instelling. De BIS kent naast cultuurproducerende en erfgoedinstellingen ook een netwerk met ondersteunende instellingen. Een aantal daarvan vervult specifieke taken voor één sector. Een aantal heeft een bovensectorale functie en ondersteunt de gehele landelijke culturele sector in de domeinen digitalisering, internationalisering, de kennisinfrastructuur en cultuureducatie. Binnen deze domeinen verzorgen de ondersteunende instellingen diverse activiteiten en diensten. Zij adviseren, informeren, agenderen, entameren en verzamelen kennis en informatie ten behoeve van de ontwikkeling en versterking van de sector.

BIS-ontwikkelinstellingen. In de BIS zijn vijftien ontwikkelinstellingen opgenomen verspreid over het land. Dit zijn instellingen voor de ontwikkeling van talent en het verdiepen of verder ontwikkelen van een discipline of genre. Het gaat hierbij om instellingen werkzaam in de podiumkunsten, beeldende kunst, film, letteren of ontwerp of instellingen die cross-sectoraal werken.

Beoordelingscriteria. In artikel 3.7 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid is verwoord dat de minister bij de beoordeling van aanvragen voor subsidie houdt de minister in ieder geval rekening met:

- E. artistieke kwaliteit
- F. vernieuwing;
- G. eerlijke beloning en gezonde bedrijfsvoering;
- H. bevordering van educatie en participatie; en
- I. geografische spreiding.

Fonds. De Minister van OCW is gemachtigd om namens de Staat tot oprichting of mede-oprichting over te gaan van privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die tot doel hebben het instandhouden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van één of meer cultuuruitingen te bevorderen door daartoe subsidies te verstrekken. Op een fonds is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing, met uitzondering van artikel 22 van die wet.

Basisvoorzieningen. Volgens de Raad voor Cultuur: voorzieningen voor cultuuronderwijs, cultuureducatie en -participatie, amateurkunst en laagdrempelig aanbod, die de humuslaag van het culturele leven vormen en waarin leren en kennismaken centraal staan. Denk aan muziekscholen, bibliotheken, cultuurcentra en podia in buurthuizen.

De Raad voor Cultuur gaf in haar advies over actieve cultuurparticipatie Meedoen is de kunst (2014) aan vijf basiszaken onontbeerlijk te vinden. Deze moeten van de raad in iedere gemeente en provincie onderdeel zijn van het cultuurbeleid zodat toegankelijkheid, spreiding, kwaliteit en diversiteit van het aanbod gewaarborgd zijn. De raad spreekt in dit verband expliciet over basisvoorzieningen:

Locatie: voorzien in een fysieke infrastructuur met mogelijkheden voor het uitoefenen, leren en presenteren van activiteiten voor alle vormen van actieve cultuurparticipatie;

Programma: een divers aanbod in het geheel van gesubsidieerde en niet-subsidieerde aanbieders. De programmering ervan moet de identiteit van de regio of de bevolkingssamenstelling weerspiegelen en zorg dragen voor de aansluiting van binnenschools naar buitenschools;

Promotie: zorgen voor verleidingsprogramma's en bijzondere projecten waardoor mensen kennismaken met de kracht en het plezier van actieve cultuurparticipatie.

Vindbaarheid (via het faciliteren van netwerken);

Toegankelijkheid: deze moet zijn gewaarborgd via betaalbare vormen van actieve cultuurparticipatie.

Stedelijke cultuurregio. Begrip dat door de Raad voor Cultuur centraal is gesteld in de verkenning *Cultuur voor stad, land en regio* uit 2017. De Raad stelt dat stedelijke cultuurregio's veel overeenkomsten vertonen met culturele ecosystemen (zie hierna).

De stedelijke regio's kenmerken zich volgens de Raad door een centrumgemeente (soms meer dan één) die fungeert als cultureel brandpunt. Meestal is dit een grote gemeente, waar een hoog voorzieningenniveau aanwezig is. Omliggende gemeenten vullen dit aan met hun cultuuraanbod. Makers, gezelschappen, galleries, podia en cultuureducatie-instellingen wortelen zich in zo'n stedelijke omgeving. Zij vinden er hun inspiratie, nemen deel aan het sociale en maatschappelijk leven, verbinden zich met andere creatieven en instellingen. Ondernemers nestelen zich in de nabijheid van de culturele bedrijvigheid. Het publiek uit de wijken, dorpen en streken vindt er vrijwel alle voorzieningen waaraan het behoefte heeft.

Regionale samenwerking. Een stedelijke cultuurregio kan een vertrekpunt vormen voor bestuurlijke samenwerking. Binnen Nederland bestaan momenteel vijftien van zulke samenwerkingsverbanden: 025 Arnhem-Nijmegen, BrabantStad, Den Haag (Haaglanden), Ede-Wageningen, Flevoland, Leiden en regio, Metropoolregio Amsterdam, Rotterdam-Dordrecht, Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen), Twente, Utrecht, We the North (Noord-Nederland), Zeeland, Stedelijke Cultuurregio Zuid (Limburg) en Zwolle en regio. Aan de samenwerking ligt in de regel een regionaal cultuurprofiel ten grondslag alsmede een interbestuurlijke samenwerkingsafpraak in de vorm van een convenant. Het Landsdeel Oost als samenwerkingsconstruct bestaat ook nog: ook hieraan ligt een convenant ten grondslag.

Cultureel ecosysteem. Het woord ecosysteem wordt meestal gebruikt voor een natuurlijk geheel dat in een zeker evenwicht verkeert. Het is dan een synoniem voor een deel van ons natuurlijk milieu. Levende onderdelen (dieren en planten) en niet-levende onderdelen (lucht, water en bodem) zorgen ervoor dat stromen en kringlopen in gang worden gehouden. Het is een permanente uitwisseling van materie en energie tussen organismen onderling en tussen het leven en de niet-levende omgeving en wel zo dat het systeem toe kan met zijn eigen materiaal.

De Raad voor Cultuur omschrijft een cultureel ecosysteem als een organisch gevormd geheel van onderling verbonden netwerken in het cultuur- en kunstenveld waarbinnen culturele voorzieningen sterk met elkaar verweven zijn. Binnen deze netwerken is een druk verkeer van mensen, ideeën, producten en geld. Een ecosysteem heeft open grenzen, maar vormt op zich een volledig toegeruste habitat waarin alle spelers goed kunnen functioneren. Net als in de natuur is het organisch ingericht en is het ingespeeld op de lokale habitat.

Ketenvoorzieningen. Voorzieningen die schakels vormen binnen een cultureel ecosysteem doordat ze elkaar, andere culturele instellingen of individuele makers ondersteunen en versterken en hen mogelijkheden bieden om cultuuruitingen voort te brengen of te presenteren, om zich te professionaliseren, talent te ontwikkelen of samen te werken dan wel een podium bieden voor debat en uitwisseling. Denk aan kunstvakopleidingen, galleries, (film)theaters, musea, oefenruimten, broedplaatsen en muziekpodia.

Regio Deal. In Regio Deals werken Rijk en regio samen aan een betere woon- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in een regio. Het gaat om thema's als zorg, onderwijs, veiligheid en ondernemerschap. Het kabinet-Rutte IV zet de Regio Deals door, met nu ook aandacht voor het aspect van brede welvaart. Het Rijk investeert en de regio's verdubbelen het bedrag. In sommige regio's dragen ook andere partijen bij aan de investeringen. Bijvoorbeeld het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Cultuureducatie. Doelbewust leren over en met kunst, erfgoed en media via gerichte instructie, zowel binnen- als buitenschools. Cultuureducatie is in deze definitie een overkoepelende term voor zowel binnen- als buitenschoolse educatie. Via cultuureducatie ontwikkelen leerlingen en deelnemers culturele competenties en talenten. Mensen doen kennis op over cultuur als fenomeen en als expressiemiddel. Ze ontwikkelen culturele vaardigheden en een open houding ten aanzien van cultuur.

Cultuurparticipatie. Alle kunstzinnige of erfgoedactiviteiten die door een amateur of vrijwilliger in de vrije tijd worden uitgevoerd: van creatief schrijven tot amateurarcheologie en van muzikles tot community arts. Actieve cultuurparticipatie wordt onderscheiden van receptieve (of 'passieve') cultuurparticipatie. Dan gaat het om het bezoeken van podiumkunstvoorstellingen en uitvoeringen, van tentoonstellingen in musea en galleries en van monumenten; het lezen van literatuur; naar de film gaan of televisie kijken et cetera. (Bron: J. Bussemaker (2013). Adviesaanvraag voorzieningen actieve cultuurparticipatie).

Convenant. In aanloop naar de cultuurperiode 2021-2024 zijn op initiatief van steden en provincies 15 stedelijke regio's gevormd alsmede het Landsdeel Oost. Zij hebben profielen opgesteld over hun ambities voor het cultuurbeleid in de eigen regio. De minister heeft deze profielen gebruikt bij het vormgeven van het cultuurbeleid voor de periode 2021-2024. De samenwerking voor de periode 2021-2024 is vastgelegd in convenanten met de stedelijke cultuurregio's. In de convenanten staan afspraken over de culturele basisinfrastructuur (BIS), cultuureducatie en -participatie, publieke collecties, het naleven van de culturele codes en toezicht op erfgoed. Ook zijn er regio-specifieke afspraken gemaakt. De convenanten zijn gepubliceerd in de Staatscourant.

Proeftuin. Uit de culturele regioprofielen zijn proeftuinen voortgekomen om culturele vernieuwing in de regio te stimuleren. In diverse provincies worden vernieuwende projecten ondersteund met een matchingsregeling (financiering vanuit zowel de provincie als het Rijk). Zo worden ook initiatieven mogelijk die nog niet rijp genoeg zijn voor financiering via de basisinfrastructuur of via de zes cultuurfondsen.

Matchingsregeling. Met ingang van 2021 wordt door het ministerie van OCW een budget van 2 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor de 'witte vlekken' in Drenthe, Friesland, Overijssel, Zeeland, Flevoland en Limburg (i.e. provincies zonder een BIS-podiumkunstinstelling).

NB: Door DSP zijn bij de evaluatie van de stedelijke regio's ook witte vlekken gesignaleerd, te weten Noord-Limburg, Noord Holland-Noord, (delen van) Zuid -Holland, Achterhoek, Veluwe en Rivierenland (Gelderland).

BIJLAGE 5

Vragen enquête

De enquête werd digitaal afgenomen en had de volgende inhoud.

Begripsomschrijving

We gaan ervan uit dat een stelsel (zoals een cultureel bestel) bestaat uit actoren wier activiteiten en *gezamenlijke dynamiek* impact heeft (zowel positief als negatief) op een bepaalde *maatschappelijke opgave*. Door een mix van sturingsinstrumenten wordt gepoogd deze dynamiek te beïnvloeden. Provincies hebben *taken en rollen* op zich genomen in het culturele bestel.

Vragen

We hebben de vragen onderverdeeld in rubrieken: beleid, taken, samenwerking en impact.

De maatschappelijke opgave

1. Aan welke maatschappelijke opgave(n) op het vlak van cultuur wilt u als provincie een bijdrage leveren? Graag kort aanduiden (bv. bereikbare cultuur voor alle inwoners)
2. In welke mate bent u als provincie in voldoende mate geëquipeerd om hier een bijdrage aan te leveren? Welke knelpunten of kansen ziet u?
3. De provinciale taak en rol
4. Wat ziet uw provincie als haar taak en rol binnen het stelsel voor cultuur?
5. Zijn er op het gebied van de kunsten taken die uw provincie zou willen uitoefenen die nu zijn voorbehouden aan het rijk (incl. de rijksfondsen) of de gemeenten?
6. Zijn er op het gebied van de kunsten taken die uw provincie uitoefent, maar die uw provincie liever zou overlaten aan het rijk (incl. de fondsen) of de gemeenten?
7. Als de provincies op het terrein van de kunsten een wettelijke taak zouden moeten hebben, hoe zou u die dan omschrijven?

Sturingsinstrumenten

8. In de huidige rijks cultuurnotaperiode (2021-2024) maakt een aantal instellingen in uw provincie onderdeel uit van de zogeheten BIS (landelijke basisinfrastructuur). Ervaart uw provincie voldoende invloed op de samenstelling van de BIS? Kunt u dit toelichten?
9. Werkt uw provincie met een cultuurnota? Loopt deze qua tijdsperiode gelijk aan de cultuurnota-periode van het Rijk (thans 2021-2024)?
10. Wordt door uw provincie gewerkt met (of gedacht in termen van) een provinciale culturele basisinfrastructuur? Hoe wordt die structuur in uw provincie aangeduid?
11. Als het antwoord op vraag 3 positief is: wat zijn de voorwaarden om onderdeel te zijn van die provinciale structuur?
12. Als overheid kan de provincie instrumenten inzetten om bij te dragen aan een maatschappelijke opgave (bv bereikbare cultuur voor inwoners van alle regio's in Nederland). Zijn er instrumenten die de provincie op dit moment mist?

Dynamiek tussen stelselactoren

13. In aanloop naar de cultuurperiode 2021-2024 zijn er 15 stedelijke regio's gevormd. Hoe kijkt u tegen deze samenwerking aan? Indien van toepassing: wat is er nodig om de samenwerking in de regio's een grotere maatschappelijke impact te laten hebben dan thans?
14. Is er in uw provincie buiten de stedelijke regio's om sprake van een structurele samenwerking met de gemeenten? Hoe wordt die samenwerking structureel vormgegeven?
15. Welk groot knelpunt ervaart uw provincie in de samenwerking met het rijk (incl. de rijksfondsen) en/of de gemeenten?
16. Als het gaat om afstemming met het rijk (incl. de fondsen) en/of met de gemeenten, wat geldt dan in uw provincie als een goed voorbeeld?

Tot slot

17. Welke kans(en) blijft/blijven als gevolg van het culturele bestel in of voor uw provincie onbenut?
18. Heeft u nog aandachtspunten of opmerkingen die u mee wilt geven?

BIJLAGE 6

Uitkomsten van de enquête

Wij hielden een enquête over de rol en positie van de provincies in het culturele bestel onder de beleidsadviseurs cultuur van de provincies (zie bijlage 5). De uitkomsten schetsen wij hieronder op hoofdlijnen.

Algemeen beeld

- Er wordt geen grote problematiekesignaleerd, wel zijn er verbeterpunten (er wordt complexiteit ervaren)
- Provincies hebben behoefte aan verankering van de opgaven waaraan dient te worden gewerkt (verheldering van de doelen)
- Er is hier en daar onbehagen over de samenwerking met het rijk en de rijks cultuurfondsen
- Wat betreft de regionale bestuurlijke samenwerking is er behoefte aan duidelijkheid (over de basis en ieders taken), commitment (van actoren) en discipline-overstijgende benaderingen

Knelpunten en kansen

De belangrijkste knelpunten en kansen zijn volgens de enquête de volgende..

Knelpunten

- Cultuur heeft geen prominente plek op de provinciale agenda
- Financiële middelen schieten tekort
- Er wordt erg sectoraal gedacht, het bredere perspectief ontbreekt
- Andere beleidsdomeinen (h)erkennen de waarde van cultuur onvoldoende.

Kansen

- Wisselwerking met gebiedsontwikkeling (bijdrage leveren aan de grote opgaven: landbouw, energie, duurzaamheid, wonen)
- Samenhang met economie en recreatie & toerisme
- Koppelingen met zorg en sociaal domein
- In algemene zin: het benutten van het aanwezige creatief potentieel.

Rol in het culturele bestel

Wat betreft de mate waarin de huidige rol van de provincies in het cultuurbestel als problematisch wordt gezien, blijken er aanzienlijke verschillen. Twee provincies zijn ontevreden over de huidige rol en taal op het vlak van de kunsten, vijf provincies zijn hierover neutraal en twee provincies zijn tevreden. Twee provincies geven aan dat er binnen hun grenzen culturele instellingen zijn die van twee of drie overheden een exploitatiesubsidie ontvangen. De 'subsiestapel' kan verwarrend zijn en leiden tot bureaucratische rompslomp. Acht provincies zouden graag zien dat de taken van de provincie op het terrein van de kunsten juridisch ingebed worden.

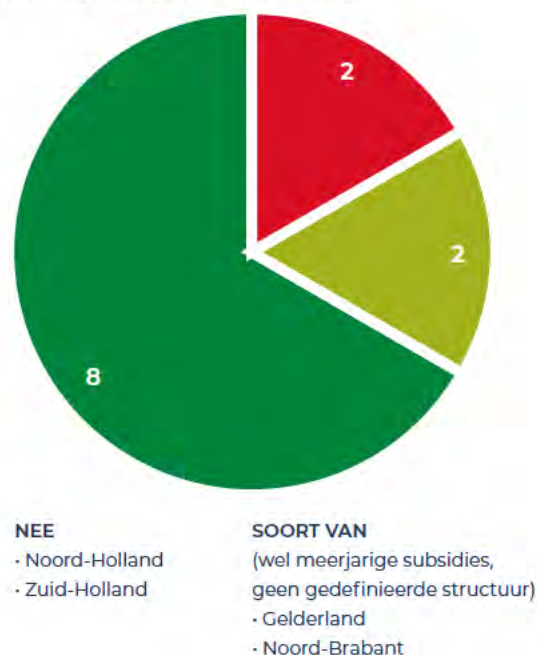
Beleidsinstrumenten

Opvallend is dat tien van de twaalf provincies werken met wat genoemd kan worden een provinciale culturele basisinfrastructuur. Acht provincies doen dat expliciet en twee meer impliciet (Noord-Brabant bijvoorbeeld gebruikte deze aanduiding ooit als eerste, maar geeft nu aan dat de term een beetje wordt vermeden omdat hij niet meer eenduidig is).

Twee provincies geven aan niet met een vaste structuur of met structurele (d.w.z. meerjarige) subsidierelaties te werken.

Regionale culturele infrastructuur?

Uitkomst enquêtevraag over provinciale infrastructuur
Provinciale culturele basisinfrastructuur



Als het gaat om ander beleidsinstrumentarium dat ter beschikking staat zijn twee provincies ontevreden. De meeste gemeenten (vijf) antwoorden neutraal op deze vraag terwijl vier provincies tevreden zijn. Een suggestie die wordt gedaan is om te gaan werken met een regionaal fonds voor culturele ontwikkeling (waarin regelingen, een cultureel programma, en partnerschappen ondergebracht zouden kunnen worden, inclusief het borgen van bestuurlijke afstemming, toepassing van culturele codes, het monitoren van ontwikkelingen en - in voorkomende gevallen - het uitvoeren van noodsteun-regelingen). Andere verbetervoorstellen zijn er wat betreft het terrein van cultuurparticipatie, cultuureducatie en (de keten van) talentontwikkeling. Daar wordt door enkelen een grotere rol voor de provincies bepleit. Volgens sommigen is er nu te veel afstand tussen de regio en het Fonds Cultuurparticipatie; daarnaast zijn kleinere gemeenten vaak niet voldoende geëquipeerd). Op het terrein van erfgoed wordt door één provincie gesuggereerd om de provincies de SIM-regeling te laten uitvoeren (regulier onderhoud aan rijksmonumenten, nu belegd bij de RCE).

Samenwerking tussen de overheden

Op de vraag of de provincies voldoende invloed ervaren op de keuze welke instellingen in de BIS komen antwoorden vier provincies dat ze onvoldoende invloed hebben en vijf dat er amper invloed is. Slechts één provincie ervaart een redelijke invloed. Als het gaat om het culturele ecosysteem in de regio ervaren de provincies meer invloed. Vijf provincies geven aan een redelijke invloed hierop te hebben en drie ervaren veel invloed. Van de suggesties die zijn gedaan om het regionaal ecosysteem beter te laten functioneren springen er een paar in het oog:

- De behoefte aan meer commitment van actoren aan het ecosysteem als geheel.
- De behoefte aan duidelijkheid over wat de basis is (qua culturele infrastructuur) en welke rol elke overheid heeft ten aanzien van die basis (zie ook hiervoor).
- De behoefte hier en daar aan een duidelijke rolverdeling tussen provincie en gemeenten.
- De wens om de grenzen tussen disciplines – naar zeggen in stand gehouden door onder andere de rijksfondsen – te laten vervagen.

Een notie die in relatie tot de voorgaande punten wordt genoemd is die welke voortvloeit uit de werkzaamheden van de studiegroep IFV (Bernard ter Haar). Eén provincie pleit er expliciet voor om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden beter (eenduidiger) te regelen, andere provincies signaleren knelpunten of onduidelijkheden wat betreft het te werk gaan als 'één overheid'.

Stedelijke cultuurregio's

Uit een aantal antwoorden blijkt dat de oriëntatie van het rijk en de grotere gemeenten op de stedelijke cultuurregio's ertoe leidt dat de provincie onvoldoende aan bod komt in de overleggen die worden gevoerd. Daarnaast worden de regio's getypeerd als arbeidsintensief: ze leiden tot de nodige bestuurlijke drukte. Er worden ook inhoudelijke knelpunten gesignaleerd ten aanzien van het werken met stedelijke cultuurregio's:

- Ze zijn niet landsdekkend, er blijven veel witte vlekken. Sommige provincies voelen daardoor de noodzaak om te bezien hoe de gemeenten en regio's die erbuiten vallen alsnog kunnen worden bediend.
- De regio-indeling komt niet overeen met andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden.
- De democratische invloed is beperkt.
- De bedoelingen en verwachtingen van het ministerie van OCW met betrekking tot de regio's zijn onduidelijk.
- Het ministerie past geen maatwerk toe, maar heeft een uniforme aanpak (alle regio's één proeftuin en bijbehorend budget).

Tegenover deze kanttekeningen staan ook pluspunten die door de provincies worden benoemd:

- Ze maken het mogelijk lokaal, provinciaal en landelijk beleid op elkaar te laten aansluiten.
- Er kan over provinciegrenzen heen worden gewerkt (zie voorbeeld Stedendriehoek).
- Per regio is maatwerk mogelijk.
- Er kan samenwerking worden georganiseerd tussen overheden enerzijds en culturele instellingen anderzijds.
- Het faciliteert een gezamenlijke lobby vanuit de regio (provincies en gemeenten samen).

Samenwerking met de rijks cultuurfondsen

Over de samenwerking met de rijks cultuurfondsen geeft maar één provincie aan dat die goed is. Acht provincies zijn neutraal in hun oordeel en twee geven een negatief oordeel. Wat betreft de samenwerking met het ministerie van OCW is het totaalbeeld hetzelfde, maar met andere oordelen van de afzonderlijke provincies: acht zijn over die samenwerking neutraal, één vindt die positief en twee oordelen er negatief. De samenwerking met de gemeenten wordt positiever beoordeeld: vijf provincies typeren die als goed en één zelfs als zeer goed. Neutraal hierover zijn vijf provincies.

BIJLAGE 7

Gespreksleidraad 'toekomst cultuurbestel en de rol van de provincies'

In opdracht van de werkgroep Cultuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) doet Berenschot onderzoek naar de rol van provincies in het huidige en toekomstige cultuurbestel. Onderdeel van het onderzoek is een gespreksronde langs de belangrijkste partners van de provincies binnen het cultuurbestel. Doel van de gesprekken is om op te halen hoe partners aankijken tegen de rol van provincies binnen het cultuurbestel. U bent een van de partners waarmee het IPO graag het gesprek wil voeren.

Met deze gespreksleidraad informeren wij u over de onderwerpen die wij aan bod willen laten komen. Naast deze thema's is er in het gesprek alle ruimte om andere aspecten naar voren te brengen die relevant zijn.

Het gesprek wordt gevoerd door onderzoek(ers) van Berenschot samen met een lid van de werkgroep Cultuur van het IPO.

Gespreksthema's

Om een scherp beeld te krijgen van de rol van provincies binnen het cultuurbestel gaan we in het gesprek in op 1) de maatschappelijke opgave(n) waaraan provincies een bijdrage (dienen te) leveren, 2) de taak en rol die de provincies vervullen (en/of zouden moeten vervullen), 3) de samenwerking tussen partijen binnen het cultuurbestel en 4) uw gewenste toekomstbeeld voor het cultuurbestel en de rol van de provincies.

1. De maatschappelijke opgave(n)

- Aan welke maatschappelijke opgave(n) dragen provincies bij op het vlak van cultuur?
- Aan welke maatschappelijke opgave(n) zouden provincies op het vlak van cultuur kunnen of moeten bijdragen?
- In welke mate zijn provincies voldoende geëquipeerd om de huidige en gewenste bijdrage te leveren? Welke knelpunten en kansen ziet u?

2. Taak en rol provincieën in relatie tot maatschappelijke opgaven

- Bent u bekend met het 'Algemeen Kader Interbestuurlijke Verhoudingen Cultuur' opgesteld door OCW, IPO en de VNG? In welke mate ziet u de uitwerking van het Algemeen Kader in de rol- en taakverdeling van het hedendaagse cultuurbestel terug? In hoeverre is het Algemeen Kader momenteel toereikend genoeg?
- In welke mate bent u tevreden over de huidige rol en taak van de provincie op het vlak van de kunsten?
- Welke taken en bevoegdheden zouden de provincieën volgens u moeten vervullen in het cultuurbestel? (bijv. in relatie tot de verdeling van Rijksfondsen)
- Kan er wat betreft de taken en bevoegdheden van provincies iets worden geleerd van hoe dit is geregeld voor bijvoorbeeld het bibliotheekwerk? Of voor de erfgoedsector?
- In hoeverre acht u het wenselijk dat de rol en taak van de provincies in het cultuurbestel juridisch ingebed is? Wat voor soort inbedding ziet u dan voor zich (taak, bevoegdheid, mandaat)?
- In welke mate bent u tevreden over het (beleids) instrumentarium dat provincies ter beschikking hebben om de taak en rol op het vlak van de kunsten uit te oefenen? Welke knelpunten ervaart u en welke kansen ziet u?

3. Samenwerking binnen het cultuurbestel

- Hoe ervaart u de samenwerking met provincies? Welke knelpunten ervaart u en welke kansen ziet u om de samenwerking te verbeteren?
- Hoe ervaart u de samenwerking met het Rijk, de provincieën, de gemeenten en maatschappelijke organisaties? Welke knelpunten ervaart u en welke kansen ziet u om de samenwerking te verbeteren?
- Hoe kijkt u naar de rol van de stedelijke cultuurregio's in relatie tot de rol van en samenwerking met provincies?

4. Toekomstbeeld

- Welke suggesties heeft u om de provincie beter te positioneren wat betreft de rol en taken met betrekking tot cultuur en culturele voorzieningen?
- Wat ziet u in het culturele bestel als de gedroomde rol voor provincies?
- Heeft u ten slotte nog vragen / opmerkingen of zijn er zaken niet aan bod gekomen?

BIJLAGE 8

Geïnterviewden

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van organisaties die een sleutelrol vervullen in het culturele bestel. Een interview vond plaats met de volgende personen:

Ministerie van OCW	[REDACTED] [REDACTED]
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	[REDACTED]
Raad voor Cultuur	[REDACTED] [REDACTED]
Raad van Twaalf	[REDACTED]
Rijkscultuurfondsen	[REDACTED] (directeur Mondriaan Fonds voorzitter van het overleg van de rijkscultuurfondsen)
Boekmanstichting	[REDACTED]
Federatie Cultuur	[REDACTED] (directeur a.i. VSCD) [REDACTED] (directeur VNPF)
Kunsten '92	[REDACTED]

BIJLAGE 9

Samenvatting IFV-rapport 'Als één overheid'

De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen – onder leiding van Bernard ter Haar – kreeg van de gezamenlijke overheden, verenigd in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv), de opdracht advies te geven om de randvoorwaarden voor een goede samenwerking tussen overheden te actualiseren of te verbeteren. De studiegroep geeft een tweetal hoofdconclusies en doet vervolgens aanbevelingen die bijdragen aan het vermogen van overheden om gezamenlijke opgaven op te pakken. Aanleiding voor dit onderzoek zijn de grote maatschappelijke opgaven (o.a. woningcrisis, toegankelijke ggz-hulp, duurzame energie) waar overheden komende jaren voor komen te staan. Hierbij is het van belang dat de verschillende overheden als één overheid opereren.

Aan de hand van een discussiedocument is de studiegroep met een breed scala aan partijen in gesprek gegaan. De eerste hoofdconclusie die getrokken werd uit het discussiedocument en de gesprekken is dat interbestuurlijk samenwerken een kwestie van maatwerk is. Per opgave dient er een op maat gemaakt aanpak gemaakt te worden die rekening houdt met regionale verschillen. De studiegroep hanteert hierbij een model voor interbestuurlijke samenwerking. Dit model bestaat uit vier onderdelen die elkaar beïnvloeden.

- **Wat?** Doelen, visie, ambitie, agenda
- **Wie?** Actoren, coalities, stakeholders
- **Wie doet wat?** Rol verdeling, regie, sturingsprincipes
- **Waarmee?** Instrumenten, middelen

Fig. 1 – Het 4W-model voor interbestuurlijk werken



De tweede hoofdconclusie die de studiegroep heeft getrokken is dat overheden opgaven niet vaak effectief samen op kunnen pakken in de praktijk. Bestaande structuren, werkwijzen en instrumenten voor samenwerking zijn volgens de studiegroep niet altijd toereikend om effectief als één overheid grote opgaven op te pakken. Volgens de studiegroep zou het motto van overheden moeten veranderen. Van "je gaat erover of niet" naar "je draagt bij waar je nodig bent". Doordat overheden teveel werken op basis van oude instrumenten en structuren uit het verleden, vallen ze onbedoeld geregeld in oude reflexen en patronen die de samenwerking niet ten goede komen.

De studiegroep schetst vervolgens vier oplossingsrichtingen en biedt daarbij concrete aanbevelingen aan.

Oplossingsrichting 1.

Werk meer opgabegericht samen.

Een opgabegerichte overheid werkt ontkokerd en heeft aandacht voor de raakvlakken tussen de opgaven stelt de studiegroep. Concreet bevelen ze aan om interbestuurlijke programmateams in te richten tussen departementen, provincies, gemeenten en waterschappen rondom verschillende opgaven. Deze programmateams moeten een taakopdracht, budget en mandaat krijgen om te werk te gaan. Daarnaast beveelt de studiegroep aan om meer aandacht te schenken aan de uitvoering van de opgaven. Ten slotte zou er interbestuurlijke samenwerking moeten zijn op het vergroten van ambtelijk vakmanschap.

Oplossingsrichting 2:

Versterk de regio op maatschappelijke opgaven

Deze hoofdlijn schetst dat overheden een deel van hun autonomie ten bate van het gezamenlijke doel of maatschappelijk belang in moeten leveren. De eerste concrete aanbeveling is het vergroten van de binding van interbestuurlijke afspraken door systematische afspraken te maken omtrent de maatschappelijke opgaven. Daarnaast wordt aanbevolen om tot een kleiner aantal regionale samenwerkingsverbanden te komen die meer onderlinge congruentie (overlap) kennen.

Oplossingsrichting 3:*Vergroot gelijkwaardigheid van overheden*

De studiegroep pleit voor meer balans tussen het Rijk en de centrale overheden. Dit wordt gedaan door de aanbevelingen om gezamenlijk in te zetten op toekomstige kabinetsformaties door decentrale overheden, door een gezaghebbend orgaan op te richten voor geschillen tussen overheden, door het vergroten van het eigen belastinggebied van decentrale overheden en door voldoende middelen en beleidsvrijheid te bieden aan de decentrale overheden vanuit het Rijk.

Oplossingsrichting 4:*Maak gebruik van wat er al kan en update de instrumentenkoffier*

Het streven is dat overheden hun instrumenten op een manier gebruiken die past bij de opgave. Dit kunnen zowel oude als nieuw te ontwikkelen instrumenten zijn. De studiegroep pleit voor meer ruimte voor provincies, gemeenten en waterschappen om taken flexibeler toe te delen. Bovendien beveelt de studiegroep aan om een alternatief voor de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) te onderzoeken. Daarnaast zouden overheden financiële prikkels moeten krijgen wanneer ze participeren in een traject waarbij getracht wordt om een opgave op te lossen. Aansluitend op de financiële middelen stelt de studiegroep voor om het uitkeringstype voor gezamenlijke opgaven te herzien. Ten slotte pleit de stuurgroep voor gebundelde en regionale kennisdeling en een centrum voor decentrale kennis waarin overheden kennis met elkaar kunnen uitwisselen. De waaier van rollen

BIJLAGE 10

Toelichting op de waaier van rollen voor erfgoed



Waaier van rollen voor het terrein van erfgoed

1.	Uitvoerder van wettelijke taken	Op grond van de Erfgoedwet adviseren provincies formeel over de aanwijzing van rijksmonumenten buiten de bebouwde kom en in bepaalde gevallen ook over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de restauratie van een rijksmonument.
2.	Beleidsontwikkelaar	Hiertoe rekenen wij het ontwikkelen van visie (op welke doelen moet het beleid zich richten) en het daaraan koppelen van manieren om die visie te realiseren: welke actoren moeten een rol spelen, welke instrumenten worden ingezet et cetera. Van beleidsontwikkeling gaat een belangrijke agenderende functie uit. Ook het monitoren van trends en ontwikkelingen – hetgeen doorgaans gebeurt ten gunste van toekomstige beleidsontwikkeling – hoort bij deze rol.
3.	Deler van kennis	Op een actieve manier worden gemeenten en culturele instellingen door provincies geïnformeerd en geadviseerd over (nieuwe) ontwikkelingen en relevante feiten. Bij deze rol hoort ook het verbinden van partijen (gemeenten, culturele instellingen, steunfuncties en zo meer) opdat zij kunnen samenwerken, van elkaar kunnen leren et cetera. Het faciliteren van bijeenkomsten en andere vormen van advisering en kennisoverdracht kan hier ook toe worden gerekend. Deze rol van geïnformeerde gesprekspartner wordt ook wel aangeduid met de 'scharnierfunctie'.
4.	Hoeder van onroerend erfgoed	Sinds 2012 verdelen de provincies het Rijksbudget voor restauratie van rijksmonumenten. Daarnaast wijzen sommige provincies provinciale monumenten aan en hebben sommige provincies een monumentenfonds. De koppeling met de provinciale beleidsagenda maakt dat er extra aandacht uitgaat naar kwetsbare categorieën erfgoed: monumenten in het buitengebied, zoals boerderijen die hun functie kwijtraken, waardevolle groenstructuren in het landschap en leegstaande monumenten in kleine kernen en krimpgebieden en archeologische waarden in gebieden met ruimtelijke dynamiek.
5.	Regisseur van de ruimte	Het is de taak van de provincies om het landschapsbeleid uit te voeren (Wet Natuurbescherming; Omgevingswet). Zij streven daarbij naar een zorgvuldige afweging tussen economisch belangen en ruimtelijke kwaliteit. Met ruimtelijke kwaliteit wordt een omgeving of een bouwwerk bedoeld met de juiste mix van een hoge gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Erfgoed draagt sterk bij aan een hoge belevingswaarde. De toegevoegde waarde van de provincies zit hem vooral in aandacht voor erfgoed dat de grenzen van gemeenten overschrijdt: historische verkavelingsstructuren, boerderijlinten, reeksen van landgoederen en buitenplaatsen, verdedigingslinies, archeologische vindplaatsen et cetera. Ook procesbegeleiding hoort bij deze rol, evenals het trachten te beïnvloeden van gemeenten of van het rijk.
6.	Financier van tweede lijns-ondersteunende voorzieningen	Veel provincies financieren steunfunctie-instellingen vanwege de schaalvoordelen die zo kunnen worden gerealiseerd. In alle provincies zijn ondersteunings-instellingen actief op het gebied van het culturele erfgoed. Zo zijn er de provinciale Monumentenwachten die de bouwtechnische staat van monumenten inspecteert. Andere organisaties zijn specifiek gericht op molens, kerken, kastelen of andere categorieën monumenten, of op de regionale cultuur en geschiedenis. Verder zijn er instellingen die opleidingen, restauratiewerkplaatsen en leerlingbouwplaatsen faciliteren.
7.	Aanjager van innovatie	Diverse provincies geven subsidie voor innovatieve - of samenwerkingsprojecten. Deze kunnen zich bijvoorbeeld bevinden op het snijvlak van erfgoed en duurzaamheid, of kunnen betrekking hebben op het zichtbaar en beleefbaar maken en houden van erfgoed.
8.	Cofinancier van eerste lijns aanbod (erfgoed presenterende organisatie)	Sommige provincies betalen structureel mee aan de presentatiefunctie van erfgoedinstellingen (musea) die onderdeel uitmaken van de landelijke culturele basisinfrastructuur. Enkele provincies onderhouden een vaste meerjarige subsidierelatie met 1e lijns erfgoedinstellingen zoals kastelen, forten, landgoederen, etc.
9.	Investeerder in nieuwe erfgoed-instellingen.	Een enkele provincie treedt op als durfinvesteerder om de komst van nieuwe erfgoed-instellingen te faciliteren, denk bv aan een centrum voor (kennisoverdracht over) een streektaal.

Toelichting op de waaier van rollen voor bibliotheekwerk



Bibliotheekwerk		
Rol	Toelichting	
1. Uitvoerder van wettelijke taken	In de bibliotheekwet (Wsob) staan de wettelijke taken van de provincie beschreven. Het gaat om het financieren van (a) de distributie van boeken door middel van het interbibliothecaire leenverkeer (IBL) en (b) de ontwikkeling van innovaties voor de lokale bibliotheken.	
2. Beleidsontwikkelaar	Hiertoe rekenen wij het ontwikkelen van visie (op welke doelen moet het beleid zich richten) en het daaraan koppelen van manieren om die visie te realiseren: welke actoren moeten een rol spelen, welke instrumenten worden ingezet et cetera. Van beleidsontwikkeling gaat een belangrijke agenderende functie uit. Ook het monitoren van trends en ontwikkelingen – hetgeen doorgaans gebeurt ten gunste van toekomstige beleidsontwikkeling – hoort bij deze rol.	
3. Deler van kennis	Op een actieve manier worden gemeenten en culturele instellingen door provincies geïnformeerd en geadviseerd over (nieuwe) ontwikkelingen en relevante feiten. Bij deze rol hoort ook het verbinden van partijen (gemeenten, culturele instellingen, steunfuncties en zo meer) opdat zij kunnen samenwerken, van elkaar kunnen leren et cetera. Het faciliteren van bijeenkomsten en andere vormen van advisering en kennisoverdracht kan hier ook toe worden gerekend. Deze rol van geïnformeerde gesprekspartner wordt ook wel aangeduid met de 'scharnierfunctie'.	
4. Hoeder van wetenschappelijke en bijzondere collecties	Er bestaat een netwerk van 14 openbare bibliotheken die over een uitgebreide collectie beschikken voor het vervullen van een wetenschappelijke steunfunctie. Deze zogeheten Plusbibliotheken (voorheen WSF-bibliotheken) zorgen voor collecties en informatievoorziening op HBO en hoger niveau voor alle gebruikers van openbare bibliotheken.	
5. Signaleerder van witte vlekken	Het in stand houden van een bibliotheekvoorziening is voor gemeenten niet verplicht. Veel provincies monitoren het bibliotheekaanbod en hebben hierover contact met gemeenten, teneinde de voorziening voor alle inwoners in de provincie in vergelijkbare mate bereikbaar te houden. Ook procesbegeleiding hoort bij deze rol, evenals het trachten te beïnvloeden van gemeenten of van het rijk.	
6. Financier van tweedelijns ondersteunende voorzieningen	Alle provincies financieren Provinciale Ondersteunings Instellingen (POI's) vanwege de schaalvoordelen die zo kunnen worden gerealiseerd.	
8. Cofinancier van eerstelijns aanbod	Sommige provincies houden samen met gemeenten een combinatie in stand van een POI en een netwerk van bibliotheken (i.e. eerste lijn). Dit gebeurt o.a. Groningen, Drenthe en Zeeland.	
7. Aanjager van innovatie	Diverse provincies geven subsidie voor innovatieve - of samenwerkingsprojecten. Deze kunnen zich bijvoorbeeld bevinden op het snijvlak van bibliotheekwerk en sociaal domein, of kunnen betrekking hebben op het aanjagen van nieuwe soorten dienstverlening.	
9. Investeerder in nieuwe bibliotheekvoorzieningen.	Een enkele provincie treedt op als investeerder om de realisatie van nieuwe bibliotheekvoorzieningen te helpen mogelijk te maken, bijvoorbeeld als onderdeel van een multifunctionele voorziening (bv. cultuurhuizen in kleine kernen).	



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. mevrouw G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg



uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk

datum

CU 11361/2022

13 december 2022

onderwerp

Positionering provincies in het culturele bestel

Geachte mevrouw Uslu,

Hierbij sturen we u het rapport 'Op weg naar herpositionering, visie van Berenschot op de rol van de provincies in het culturele bestel' toe. Het vormt het sluitstuk van een opdracht van de provincies aan Adviesbureau Berenschot om een onafhankelijk advies te formuleren over de positie van de provincies in het culturele bestel. Het rapport bevat een analyse van de huidige situatie en een visie op de toekomst. Als provincies vormen we een schakel in een groter geheel. We zijn erkentelijk voor de input die OCW, VNG en de Raad voor Cultuur voor het onderzoek van Berenschot hebben geleverd.

In deze brief vatten we het rapport kort samen, leggen we uit wat ons standpunt is over dit advies en hoe we als er als provincies in IPO-verband mee willen omgaan. Ook schetsen we mogelijke vervolgstappen. We sturen u deze brief en het rapport samen toe als startpunt en bouwsteen voor gesprekken over de door u voorgenomen stelselherziening.

Het cultuurstelsel als raderwerk

In navolging van onder andere de Raad voor Cultuur ziet Berenschot het cultuurstelsel als een raderwerk dat het beste werkt als er goede afstemming plaatsvindt tussen de verschillende overheidslagen ('één overheid') en de culturele sector. Hoewel alle provincies kansen zien om het culturele domein breed in te zetten (bijvoorbeeld bij belangrijke transitieopgaven) en hoewel veel provincies hun taakopvatting in de praktijk ruim opvatten, ervaren de provincies in de samenwerking met andere overheden, stakeholders en andere beleidsopgaven in de praktijk geregeld knelpunten.

Berenschot pleit voor een versterking van de gezamenlijke rol van de provincies. Dit zou ook een verbetering van het functioneren van het gehele bestel betekenen. Vanuit die gedachte geeft Berenschot zijn visie in de vorm van een door hen ontwikkeld stelselmodel met verschillende keuzemogelijkheden ('keuzemenu's'). In de keuzemenu's laat Berenschot zien wat de huidige situatie is op het gebied van gezamenlijke doelen, rolopvatting, sturingsinstrumenten en coördinatie, en wat er volgens het bureau nodig is om die te verbeteren.

Wat de provinciale doelen op het gebied van cultuur betreft, onderscheidt Berenschot negen verschillende taken die provincies nu in meer of mindere mate vervullen, van uitvoerder van wettelijke taken tot investeerder in nieuwe kunst-initiatieven. Deze taken zijn weergegeven in een waaier (zie pp. 14-15 van het rapport). Provincies blijken op dit moment in de praktijk, als gezegd, hun takenpakket vaak vrij breed in te vullen. Het ligt daarom volgens Berenschot voor de hand deze taken ook in interbestuurlijke afspraken opnieuw vast te leggen.

Inlichtingen bij

Email

Bijlagen

:

:

:

[REDACTED]

[REDACTED]@ipo.nl

1

Gezamenlijk standpunt provincies over rol in het culturele bestel

Het rapport van Berenschot heeft als titel 'Op weg naar een herpositionering'. Het sluit aan en borduurt voort op het in 2021 vastgestelde Position Paper IPO Cultuur. Als provincies onderschrijven we het advies om het bestel tegemoet te treden als één overheid. We vinden het stelselmodel een bruikbaar instrument om tot betere afstemming te komen op het gebied van cultuurbeleid. Ook staan we positief tegenover het advies van Berenschot om, samen met OCW en VNG, te streven naar het opnemen van gemeenschappelijke beleidsdoelen in de wet. Concreet pleiten we ervoor om een algemene, collectieve rol voor provincies op te nemen in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid. De uitwerking van deze rol, inclusief de wijze van financiering, zouden we vervolgens vast kunnen leggen in provinciale cultuurconvenanten. Op die manier blijft er ruimte voor iedere provincie om de eigen rol de breedte te geven die het meest wenselijk is. Daarmee sluiten we optimaal aan bij wat er nodig is om alle inwoners van onze provincies, ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, inkomen en woonplaats, toegang te geven tot cultuur. Tot slot pleiten we voor het actualiseren van het *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG* uit 2012, zodat dit beter recht doet aan het cultuurbeleid dat provincies, gemeenten en cultuurregio's in de praktijk voeren.

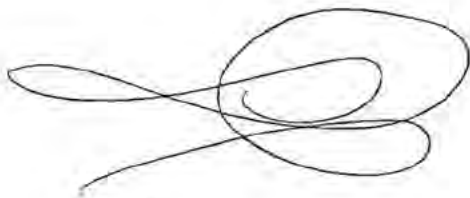
Vervolgtraject

In uw Kamerbrief van 20 oktober 2022 over de Toekomst van de culturele basisinfrastructuur geeft u aan dat u de komende maanden graag in gesprek gaat met betrokkenen om een breed gedragen vernieuwingsagenda op te stellen. U overweegt veranderingen in het subsidiestelsel om knelpunten in het systeem te verhelpen. Hiervoor wilt u onder andere met medeoverheden in gesprek over de definitie van culturele basisvoorzieningen, de spreiding van voorzieningen, en de rol van de cultuurregio (waarover we met u op 15 december 2022 in gesprek gaan). Zulke vraagstukken vragen volgens u 'langere doordenking, misschien zelfs veranderingen in de huidige taakverdeling tussen de overheden'.

Wij zien dat de culturele sector opnieuw met grote uitdagingen geconfronteerd wordt: hoge energieprijzen, inflatie, personeelstekorten en verminderde publieksinkomsten. Bovendien baart het ons zorgen dat door de grote transitieopgaven en de bijkomende financiële gevolgen daarvan, de ruimte die overblijft voor de andere autonome provinciale taken, waaronder cultuur, verder onder druk komen te staan. Deze uitdagingen en de vraagstukken die u schetst maken gezamenlijk optreden van de verschillende overheden des te urgenter. Met bovengenoemde standpunten en het rapport verwachten wij een belangrijke, constructieve bijdrage te kunnen leveren aan de vernieuwingsagenda. Wij zijn graag bereid onze standpunten nader toe te lichten.

Een afschrift van deze brief hebben wij gestuurd naar de VNG en Raad voor Cultuur.

Met vriendelijke groet,



Namens het INTERPROVINCIAAL OVERLEG

Sietske Poepjes
Voorzitter BAC Cultuur