

**Landelijke evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004**  
Eindrapport



**Landelijke evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004**  
Eindrapport

Teunis IJdens, IVA Beleidsonderzoek en Advies  
Erik Hitters, Erasmus Universiteit Rotterdam

Tilburg, december 2005

© IVA Beleidsonderzoek en Advies

Uitgever: IVA  
Warandelaan 2, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg  
Telefoonnummer: 013 – 4668466, telefax: 013 – 4668477  
Website: [www.iva.nl](http://www.iva.nl)

Drukwerk: Verdivas Communicatieproducties, Tilburg

© 2005 IVA

ISBN 90-6835-414-0

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord vii

## Hoofdstuk 1

### Inleiding

- 1.1. Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 1
- 1.2. Sturing, verantwoording, monitoring en evaluatie 2
- 1.3. Opzet van het landelijk onderzoek 4
- 1.4. Indeling van het rapport en leeswijzer 9

## Hoofdstuk 2

### Het Actieplan Cultuurbereik als landelijk beleidsproject

- 2.1. Inleiding 11
- 2.2. Cultuur als confrontatie 12
- 2.3. Van cultuurpolitieke uitgangspunten naar bestuurlijke afspraken 21
- 2.4. Landelijke beleidspraktijk en discussie 32
- 2.5. Terugblik op de landelijke aanpak van het Actieplan 39
- 2.6. Conclusies en verder strekkend commentaar 40

## Hoofdstuk 3

### De decentrale beleidspraktijk van het Actieplan

- 3.1. Inleiding 45
- 3.2. De stedelijke en provinciale context van de actieprogramma's 47
- 3.3. Inhoud, organisatie en financiering van de actieprogramma's 62
- 3.4. Feitelijke resultaten van de actieprogramma's 70
- 3.5. Oordeel over aanpak en uitvoering van de actieprogramma's 75
- 3.6. De actieprogramma's voor 2005-2008 80
- 3.7. Conclusies 82

## **Hoofdstuk 4**

### **De culturele praktijk van het Actieplan**

- 4.1. Inleiding 89
- 4.2. Deelname van het culturele veld aan de actieprogramma's 91
- 4.3. Activiteiten in het kader van de actieprogramma's 95
- 4.4. Invloed van actieprogramma's op de culturele infrastructuur 103
- 4.5. Invloed van actieprogramma's op de culturele programmering 109
- 4.6. Invloed van actieprogramma's op het bereik van cultuur 115
- 4.7. Conclusies 118

## **Hoofdstuk 5**

### **Meer en ander publiek voor cultuur**

- 5.1. Inleiding 123
- 5.2. Overheidsinvloed op cultuurdeelname 124
- 5.3. Stedelijke en provinciale verschillen in cultuurbereik 130
- 5.4. Landelijke trends in cultuurbereik 137
- 5.5. Op zoek naar effecten van het Actieplan Cultuurbereik 144
- 5.6. Conclusies en verder strekkend commentaar 154

## **Hoofdstuk 6**

### **Samenvatting, conclusies en overwegingen**

- 6.1. Landelijke evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 159
- 6.2. Tussen beleidsinspanning en beleidseffect 160
- 6.3. Mobilisatie van krachten voor culturele verandering 160
- 6.4. Leerproces in bestuurlijke samenwerking 161
- 6.5. Aanpak en financiering van decentrale actieprogramma's 163
- 6.6. Feitelijke resultaten van de decentrale actieprogramma's 165
- 6.7. Invloed van actieprogramma's op de culturele infrastructuur 167
- 6.8. Invloed van actieprogramma's op de culturele programmering 171
- 6.9. Meer en ander publiek voor cultuur 174
- 6.10. Overwegingen voor de tweede ronde 176

### **Literatuur en documentatie 181**

### **Bijlagen 187**

- Bijlage A. Bestuurlijke afspraken tussen OCW, IPO en VNG, maart 2000 189
- Bijlage B. Financiering van de decentrale actieprogramma's 203
- Bijlage C. Overige tabellen 209

## Voorwoord

In mei 2001 ging het onderzoek ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 van start, tegelijk met de uitvoering van de provinciale en stedelijke programma's cultuurbereik.

Wij danken de leden van de begeleidingscommissie hartelijk voor hun niet aflatende betrokkenheid bij de aanpak en uitvoering van het onderzoek, voor hun nieuwsgierigheid naar de resultaten, voor hun kritische commentaar op conceptrapportages én voor hun geduld. Deze kleine confrontatie tussen de werelden van onderzoek en beleid is goed afgelopen. Het is aan de lezer om te beoordelen of het eindresultaat onder de goede sfeer in de commissie heeft geleden. De begeleidingscommissie bestond uit Lydia Jongmans (VNG), Marion Wester (OCW), Vladimír Bína (OCW) en Jan van Maasakkers (IPO). Dieke Wesselingh (OCW) nam na de zomer van 2004 de plaats in van Marion Wester, om in de laatste fase van het onderzoek te worden opgevolgd door Suzanne Noteborn (OCW). Jan Jaap Knol (OCW) nam begin 2005 ook een paar maal deel aan besprekingen van de begeleidingscommissie. Jan van Maasakkers, hoofd van de afdeling cultuur van de provincie Gelderland en voorzitter van de landelijke Regiegroep voor het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004, fungeerde van het begin van het onderzoek tot en met de laatste bespreking van het conceptrapport als voorzitter van de commissie.

Wij zijn de contactpersonen van provincies en Actieplangemeenten erkentelijk voor de informatie die ze ten behoeve van het onderzoek verstrekt hebben. Het was niet onze intentie om hun administratieve taken in verband met het Actieplan te verzwaren.

Marjolein Mol en Olivier van der Vet hebben van mei 2001 tot respectievelijk januari en juni 2005 een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van onderdelen van het onderzoek. Wendy van Silfhout deed aan het begin en aan het eind mee. Zij verdienen het om hier eveneens met dank genoemd te worden. Tot slot danken we Frank Huysmans en Andries van den Broek (Sociaal Cultureel Planbureau) en Koen van Eijck (Universiteit van Tilburg) voor hun substantiële bijdrage aan de analyse van effecten van het Actieplan op het bereik van cultuur.

Teunis IJdens, IVA Beleidsonderzoek en Advies  
Erik Hitters, Erasmus Universiteit Rotterdam





## Hoofdstuk 1

### Inleiding

#### 1.1. Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004

Het Actieplan Cultuurbereik werd in juni 1999 gelanceerd door staatssecretaris Van der Ploeg van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als belangrijk onderdeel van de uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid van de rijksoverheid in de periode 2001-2004, *Cultuur als confrontatie*. Hij deed nadrukkelijk een beroep op provincies en gemeenten om een bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen en prioriteiten van het Actieplan, samengevat in het motto 'meer en ander publiek voor cultuur'.<sup>1</sup> Uitgangspunt van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 was, dat de beoogde vernieuwing van het culturele leven in belangrijke mate gestalte zou moeten krijgen op gemeentelijk en provinciaal niveau.

In maart 2000 werd OCW het eens met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de doelen, inrichting en gezamenlijke financiering van decentrale programma's cultuurbereik van de provincies en van 30 grote gemeenten met tenminste 90.000 inwoners. Het rijk maakte voor dat doel extra geld vrij dat werd aangevuld met een eigen bijdrage van de provincies en de gemeenten die rechtstreeks aan het Actieplan deelnemen. Het rijk verstrekke de Actieplanbijdrage op basis van programma's cultuurbereik die eind 2000 door provincies en gemeenten werden ingediend bij het ministerie van OCW, op basis van het beleidskader dat in maart 2000 werd overeengekomen door de drie partners.

Het gezamenlijke beleidskader bevatte tevens afspraken over de monitoring en evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik in de periode 2001-2004. De daartoe noodzakelijke onderzoeksactiviteiten zijn ten dele decentraal ondernomen door gemeenten en provincies zelf, en ten dele landelijk en onder gezamenlijke regie van OCW, IPO en VNG. Dit rapport is het eindresultaat van het onderzoek ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik door OCW, IPO en VNG, die ook gezamenlijk opdrachtgever waren. Hiervóór werden drie monitorrapporten gepubliceerd en een aantal tussentijdse werkrapporten.

---

1. Zie het persbericht van OCW bij het verschijnen van de uitgangspuntennota *Cultuur als confrontatie*: 'Stimulans van ruim 130 miljoen voor meer en ander publiek.'

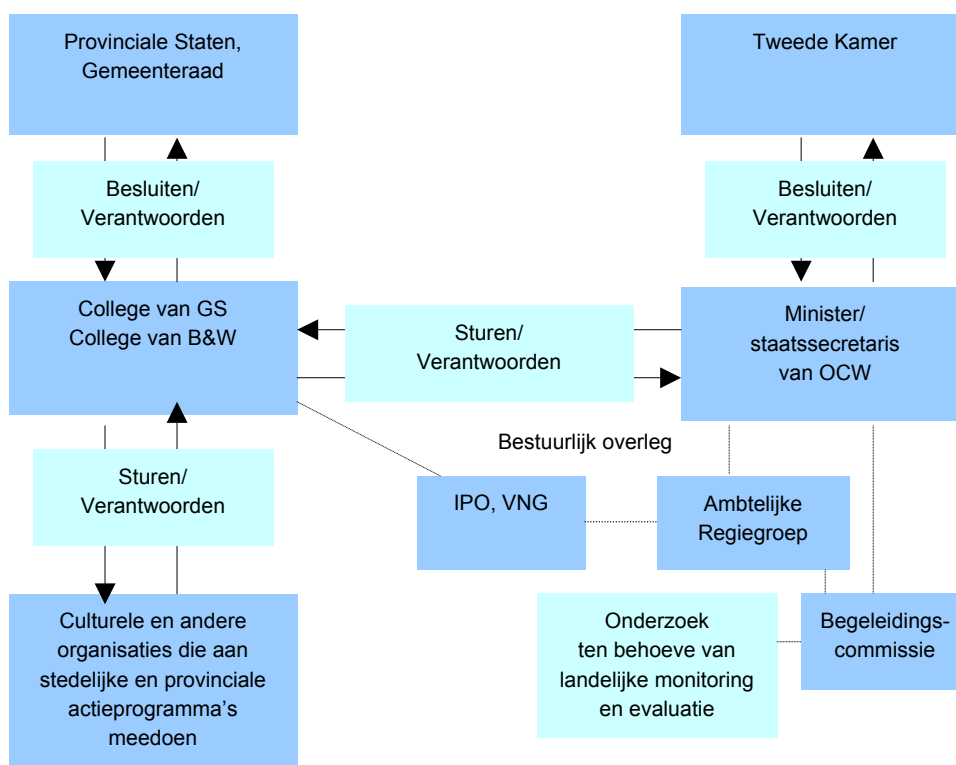
## 1.2. Sturing, verantwoording, monitoring en evaluatie

Het onderzoek ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 maakte deel uit van een proces van sturing en verantwoording op verschillende niveaus waar telkens verschillende partijen aan deelnemen met wisselende rollen:

- de colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeesters en Wethouders in relatie tot Provinciale Staten en gemeenteraad, en de bewindslieden van OCW (minister en staatssecretaris) in relatie tot de Tweede Kamer;
- het ministerie van OCW in relatie tot de provincies en gemeenten;
- en de provincies en gemeenten in relatie tot het regionale en stedelijke culturele veld.

In figuur 1-I worden de partijen en hun onderlinge relaties van sturing en verantwoording schematisch weergegeven.

Figuur 1-I. *Sturing, verantwoording, monitoring en evaluatie van het Actieplan*



### *Sturing en verantwoording*

De *politieke* sturingsmacht van gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer in relatie tot de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten en tot de regering krijgt vooral gestalte via het budgetrecht. De gekozen organen stellen de begroting voor de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik vast en de doelen waar het actie-

programmabudget voor aangewend kan worden. College van GS en B&W leggen jaarlijks, of vaker als daar reden toe is, verantwoording af aan PS en gemeenteraad. Evenzo legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer, tenminste een maal per jaar via het jaarverslag.

De *bestuurlijke* sturingsmacht van de minister in relatie met de gemeenten en provincies krijgt formeel vorm via de ministeriële regeling die is ontworpen voor de indiening van aanvragen voor de rijksbijdrage aan de decentrale programma's. De *Bestuurlijke afspraken* tussen OCW, IPO en VNG vormen echter het materiële kader voor de sturingsrelatie tussen OCW en de afzonderlijke gemeenten en provincies, waardoor IPO en VNG er in feite medeverantwoordelijk voor zijn. Deze medeverantwoordelijkheid kreeg ambtelijk gestalte via de permanente landelijke Regiegroep en bestuurlijk via incidenteel overleg tussen gemeenten, provincies en de staatssecretaris.

Tot slot hebben gemeenten en provincies in het kader van hun actieprogramma sturingsmacht in relatie tot de culturele en andere organisaties die aan hun actieprogramma deelnemen. Meestal ontvangen deze organisaties subsidie ten laste van het stedelijke of provinciale actieprogrammabudget om bepaalde activiteiten te ontwikkelen en moeten zij na afloop daarvan verantwoording afleggen over de besteding van de subsidie en de resultaten van hun werk.

Sturings- en verantwoordingsrelaties tussen rijksoverheid en decentrale overheden en tussen decentrale overheden en het lokale en regionale culturele veld vormen een belangrijk aspect van het Actieplan Cultuurbereik. Ze vormen ook de rode draad die door dit rapport is geweven.

#### *Decentraal en landelijk onderzoek ten behoeve van monitoring en evaluatie*

In verband met de (jaarlijkse) formele verantwoording jegens OCW of ook geheel los daarvan en alleen voor hun eigen doeleinden hebben een aantal gemeenten en provincies onderzoek laten doen om zicht te houden op het verloop en de resultaten van hun actieprogramma. Dergelijk onderzoek werd uitgevoerd door gemeentelijke en provinciale onderzoeksbureaus en door externe bureaus.

Het onderzoek ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004, uitgevoerd in opdracht van de drie bestuurlijke partners, was gericht op de aanpak, resultaten en effecten van de decentrale programma's van gemeenten en provincies. De relatie tussen rijksoverheid en deze gemeenten en provincies én de landelijke coördinatie en facilitering van de decentrale uitvoering van het Actieplan in de tripartiete ambtelijke Regiegroep waren eveneens voorwerp van het landelijk onderzoek.

Het landelijk onderzoek werd tot eind 2004 uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Vanaf 2003 gebeurde dat in samenwerking met IVA Beleidsonderzoek en Advies, een instituut van de Universiteit van Tilburg. De laatste fase van het onderzoek, sinds eind 2004, werd inclusief de eindrapportage geheel uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het IVA, met een bijdrage van de

EUR.<sup>2</sup> De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit vertegenwoordigers van IPO, VNG en OCW die tevens in de regiegroep zaten alsmede de onderzoekscoördinator van de directie Algemeen Cultuurbeleid van het ministerie van OCW.<sup>3</sup>

In 2001 heeft het ministerie van OCW het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) van de gemeente Rotterdam in overleg met de VNG opdracht gegeven om een Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek (RCO) te ontwikkelen ten behoeve van gemeentelijk cultuurdeelnamsonderzoek. Bedoeling daarvan was om resultaten van gemeentelijk onderzoek op dit vlak onderling beter vergelijkbaar te maken en langs die weg ook bruikbaar te maken voor de decentrale en landelijke evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik. De RCO was in 2001 gereed<sup>4</sup> en het model van de vragenlijst is sindsdien tenminste één keer gebruikt door ruim de helft van de Actieplangemeenten en door twee provincies. Het Amsterdamse onderzoeksbureau Motivaction kreeg de opdracht om een helpdesk op Internet voor de toepassing van de RCO in te richten voor gemeenten (en provincies) en resultaten van onderzoek langs die weg ook toegankelijk te maken voor gemeentelijke en provinciale onderzoekers, beleidsambtenaren en bestuurders. In hoofdstuk 5 van dit integrale evaluatierapport worden verschillen in het bereik van cultuuruitingen tussen gemeenten beschreven op basis van cultuurparticipatieonderzoek waarbij de RCO werd toegepast.

### 1.3. Opzet van het landelijk onderzoek

#### 1.3.1. Probleemstelling

Het Actieplan Cultuurbereik is in het landelijk onderzoek benaderd als doelgerichte inspanning van de gezamenlijke overheden om een verandering in het stedelijke en regionale culturele leven te bewerkstelligen, samengevat in het motto: meer en ander publiek voor cultuur. Het Actieplan is verder getypeerd als complex beleidsproject, bestaande uit de volgende componenten:

- een aantal inhoudelijke beleidsprioriteiten op middellange termijn;
- een hoeveelheid financiële middelen;
- een voornamelijk decentrale uitvoering.

In het onderzoek stonden drie vragen centraal. Ten eerste de vraag welke feitelijke veranderingen zich in de periode 2001-2004 voordoen in het stedelijke en provinciale culturele leven. Tweede vraag was, of en hoe het Actieplan bijdraagt aan feitelijke veranderingen (in de beoogde richting) in het culturele leven. Derde en laatste vraag was, op welke wijze gemeenten en provincies vorm geven aan het Actieplan en hoe ze het uitvoeren.

---

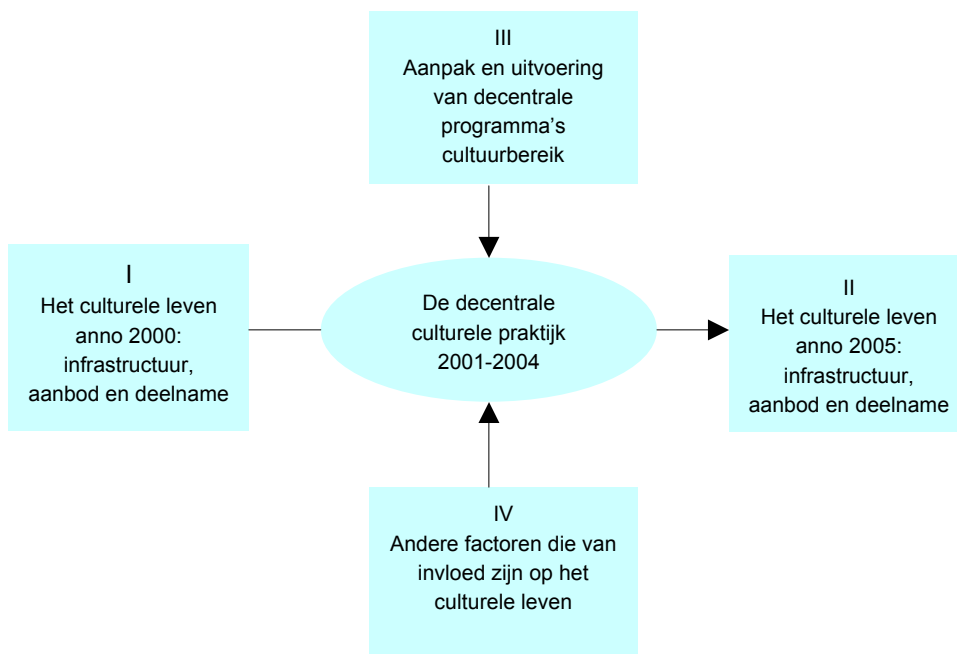
2. Het onderzoek werd in 2001 en 2002 aan de EUR uitgevoerd onder leiding van Teunis IJdens. Toen hij in januari 2003 in dienst trad van het IVA werd het onderzoek tot november 2004 aan de EUR voortgezet onder leiding van Erik Hitters. De laatste cyclus van het onderzoek, van eind 2004 tot en met de publicatie van dit rapport, werd weer uitgevoerd onder leiding van IJdens, nu dus aan het IVA.

3. De coördinatie van het beleidsonderzoek op het gebied van cultuur en media werd na de opheffing van de directie Algemeen Cultuurbeleid in 2005 ondergebracht bij de directie Media, Letteren en Bibliotheken.

4. Rijpma & Roques (2001), *Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek*.

De probleemstelling van het onderzoek is schematisch weergegeven in figuur 1-II.

Figuur 1-II. *De probleemstelling van het landelijk onderzoek in hoofdlijnen*



Deze probleemstelling was gebaseerd op vier redeneringen die de hoofdlijnen van het Actieplan Cultuurbereik 2002-2004 vormen.

De eerste redenering die als een rode draad door het Actieplan Cultuurbereik loopt – en misschien zelfs als de kern ervan mag worden beschouwd – is, dat een bepaalde *culturele infrastructuur* gepaard gaat met een bepaald *cultuuraanbod* (hoeveel en wat er wordt gemaakt en gepresenteerd) en een bepaalde *cultuurdeelname* (hoeveel en welke mensen als koper, lener, bezoeker en dergelijke kennis nemen van het aanbod). Dit is de redenering die zorgt voor de samenhang tussen de verschillende elementen van het lokale of regionale *culturele leven*. Deze begrippen worden verderop nader toegelicht.

De tweede redenering is, dat de ontwikkeling van het lokale en provinciale culturele leven een eigen dynamiek kent. Deze dynamiek – samengevat in de term *culturele praktijk* – leidt tot veranderingen in de culturele infrastructuur, het culturele aanbod en de cultuurdeelname in gemeenten en provincies. Uitgangspunt is, dat de culturele praktijk maar ten dele te sturen is door het beleid van gemeenten en provincies. Veranderingen in het culturele leven (van I naar II in het schema) komen tot stand via de culturele praktijk en kunnen niet zomaar aan het Actieplan worden toegeschreven.

Een derde redenering is, dat het Actieplan erop gericht is een verandering in het lokale en regionale culturele leven te bewerkstelligen via de decentrale actieprogramma's. Elke Actieplangemeente en provincie bepaalt vanuit een analyse van het bestaande

gemeentelijke en provinciale culturele leven en dus onder de gegeven omstandigheden hoe het Actieplan wordt vormgegeven en uitgevoerd. Er worden bijvoorbeeld specifieke doelstellingen geformuleerd, organisatorische voorzieningen getroffen, taken verdeeld, subsidieregelingen opgesteld, gelden verstrekt aan bestaande en nieuwe culturele instellingen, speciale projecten op touw gezet en gesubsidieerd, et cetera. De invloed van het Actieplan op de culturele praktijk kan variëren met de aanpak en uitvoering van de decentrale programma's: element III in het schema.

De vierde redenering is, dat andere factoren buiten de actieprogramma's en buiten de culturele praktijk ook van invloed kunnen zijn op het lokale of provinciale culturele leven bijdragen (element IV). Het is mogelijk dat zich trends of gebeurtenissen voordoen die geheel los van het Actieplan van invloed zijn op de culturele infrastructuur, de culturele programmering of de cultuurdeelname. Dat kunnen beleidswijzigingen op landelijk niveau of op decentraal niveau zijn, maar ook maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen die buiten de werkingssfeer van het beleid liggen. De aanslag op het World Trade Center en de uitwerkingen daarvan, óók op het politieke en culturele klimaat in Nederland, vormen een dramatische en onvoorziene illustratie van deze redenering.

### 1.3.2. Centrale begrippen

De term *het culturele leven* wordt gebruikt om de in iedere gemeente en provincie bijzondere samenhang tussen culturele infrastructuur, cultureel aanbod en cultuurdeelname aan te duiden.

Onder *culturele infrastructuur* wordt in dit onderzoek het geheel van accommodaties, organisaties, personen en relaties (netwerken) verstaan dat de voortbrenging, verspreiding, afname en kennisneming van kunst en cultuur op korte en langere termijn faciliteert en bepaalt. Ook gedragspatronen, culturele tradities en conventies behoren tot de culturele infrastructuur. Anders gezegd: accommodaties, organisaties en personen vormen gezamenlijk een netwerk van relaties die gekenmerkt worden door bepaalde gedragspatronen, tradities en conventies.

Onder *cultureel aanbod* worden uitingen in allerlei vormen verstaan die worden voortgebracht en gepresenteerd door kunstenaars en door culturele bedrijven. Het culturele aanbod is te beschrijven naar omvang en samenstelling: bijvoorbeeld het aantal voorstellingen, uitvoeringen, tentoonstellingen, festivals en andere evenementen, onderverdeeld naar bijvoorbeeld muziek, theater, dans, beeldende kunst, natuurhistorie, oudheidkunde, wereldmuziek, klassieke muziek, jazz, jeugdtheater et cetera. Maar ook het literaire aanbod – hoewel minder van toepassing in het kader van het Actieplan – kan tot het culturele aanbod gerekend worden.

Onder *cultuurdeelname* wordt verstaan: de mate waarin en de wijze waarop mensen passief en actief kennisnemen van het culturele aanbod en gebruik maken van culturele accommodaties en voorzieningen. Ze doen dat bijvoorbeeld als bezoeker van voorstellingen, uitvoeringen, tentoonstellingen en andere culturele evenementen, als lener of koper van boeken, kunstwerken en geluidsdragers, en als deelnemer aan activiteiten van instellingen voor kunstzinnige vorming. Hiermee wordt aangesloten bij

bestaande definities van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Een gegeven culturele infrastructuur gaat gepaard met een bepaald cultureel aanbod. Het is in theorie ook mogelijk dat bijvoorbeeld twee steden met nagenoeg dezelfde culturele infrastructuur een ander cultureel aanbod kennen. Een verandering in het aanbod kan dus het gevolg zijn van: [a] andere keuzes die worden gemaakt binnen een onveranderde infrastructuur; of [b] een andere infrastructuur die nieuw en ander aanbod oplevert. Het Actieplan Cultuurbereik kan langs beide wegen invloed hebben op de omvang en samenstelling van het culturele aanbod: door personen en instellingen die de 'gevestigde' culturele infrastructuur vormen tot andere keuzes aan te zetten; of door nieuwe organisaties en personen in staat te stellen hun aanbod – dat afwijkt van het bestaande – te realiseren en te tonen. Dat betekent dat het Actieplan *in theorie* wél effect kan hebben op het cultuuraanbod (meer, beter, diverser) maar niet op de cultuurdeelname, of – omgekeerd – dat het Actieplan leidt tot een groter en diverser publiek voor nagenoeg hetzelfde aanbod.

### 1.3.3. Onderdelen van het landelijk onderzoek

Om de hierboven gestelde vragen te kunnen beantwoorden is informatie verzameld over:

- de landelijke aanpak en coördinatie van het Actieplan;
- de context, aanpak en uitvoering van alle 42 decentrale programma's cultuurbereik;
- en de aanpak en uitvoering van de actieprogramma's in zes casussen: vier gemeenten (Emmen, Nijmegen, Rotterdam en Zaanstad) en twee provincies (Limburg en Overijssel).

Tevens zijn statistische analyses uitgevoerd op beschikbare gegevens over cultuurdeelname in Nederland.

#### *Het Actieplan als landelijk beleidsproject*

De landelijke voorbereiding, aanpak en coördinatie van het Actieplan is zoveel mogelijk beschreven op basis van officiële overheidspublicaties, correspondentie tussen VNG, IPO en OCW, publicaties van landelijke organisaties, de nieuwsbrieven en andere publicaties op de website [www.cultuurbereik.nl](http://www.cultuurbereik.nl), andere relevante landelijke websites, verslagen van vergaderingen van de landelijke Regiegroep, verslagen van landelijke bijeenkomsten, krantenartikelen, et cetera.<sup>5</sup> Er zijn telefonische en schriftelijke enquêtes gehouden onder ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's waarin onder meer gevraagd werd naar hun oordeel over de aanpak, uitvoering en resultaten van het Actieplan als landelijk beleidsproject: de laatste keer gebeurde dat schriftelijk in april 2005. Aanvullend is gebruik gemaakt van mondelinge informatie van leden van de begeleidingscommissie die tevens in de Regiegroep zaten en zijn aan het eind van het onderzoek afzonderlijke vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de drie betrokken overheden en met de directeur van de VSCD.

---

5. De *Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001* en de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2003* bevatten een hoofdstuk over respectievelijk de totstandkoming van het Actieplan als landelijk beleidsproject en het landelijke beleidsgesprek over het Actieplan van 2001 tot eind 2003.

### *Informatie over alle decentrale actieprogramma's*

In de eerste fase van het onderzoek, in 2001, is veel aandacht besteed aan de aanpak van de decentrale programma's door alle provincies en alle deelnemende gemeenten. Alle programma's en de context waarin ze tot stand kwamen – het lokale en provinciale culturele leven én cultuurbeleid – zijn beschreven en geanalyseerd. Daartoe werd naast de eind 2000 ingediende actieprogramma's ook gebruik gemaakt van beleidsnota's en andere beleidsdocumenten van gemeenten en provincies én zijn gegevens verzameld over de stedelijke en provinciale culturele infrastructuur anno 2000.<sup>6</sup> In 2002 is een schriftelijke enquête gehouden onder alle culturele instellingen die volgens opgave van OCW, de provincies en de Actieplangemeenten structureel subsidie ontvingen<sup>7</sup> om gegevens te verzamelen over hun publiek, activiteiten, eventueel deelname aan decentrale actieprogramma's en over hun ervaringen en opvattingen in verband met het Actieplan. De schriftelijke enquête onder alle ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale programma's, die zoals gezegd in april 2005 werd gehouden, had tevens betrekking op de uitvoering en resultaten van de programma's.<sup>8</sup>

### *Zes casussen nader bekeken*

De casestudies stonden centraal in de tweede en derde fase van het onderzoek, van medio 2002 tot eind 2004.<sup>9</sup> Als het onderzoek alleen gebaseerd zou zijn op schriftelijke beleidsdocumenten en andere informatie over de landelijke aanpak van het Actieplan en op noodzakelijkerwijs beperkte informatie over de aanpak, uitvoering en resultaten van alle decentrale programma's, zouden eventuele onvoorziene neveneffecten en praktische problemen maar ook succesvolle activiteiten in afzonderlijke gemeenten en provincies gemakkelijk buiten beeld kunnen blijven. Daarom zijn de praktijk van de decentrale programma's van dichterbij bekeken door middel van casestudies van vier gemeenten en twee provincies: Emmen, Nijmegen, Rotterdam en Zaanstad, en Limburg en Overijssel. De geselecteerde gemeenten en provincies zijn gedurende deze hele periode 'gevolgd'. De blik was vooral gericht op de lokale uitvoering van het Actieplan en de relatiepatronen die daarbij tot stand komen tussen gemeente of provincie en culturele instellingen, binnen de gemeentelijke of provinciale organisatie, tussen culturele instellingen onderling, en tussen culturele instellingen en de secundaire infrastructuur. Er is gebruik gemaakt van diverse documentatie van de betrokken gemeenten en provincies, er zijn vraagesprekken gevoerd met ambtelijke contactpersonen en met vertegenwoordigers van het culturele veld en er zijn enquêtes gehouden onder contactpersonen en culturele organisaties. Er is ook informatie verzameld over culturele projecten die in het kader van het actieprogramma door de betrokken gemeenten en provincies zijn ondersteund, maar die projecten zelf zijn niet allemaal nader onderzocht. Bij iedere casus is wel speciale aandacht besteed aan een paar

---

6. Hierover is gerapporteerd in de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001*.

7. Zie het afzonderlijke werkrapport *Enquête Actieplan Cultuurbereik 2001 onder gesubsidieerde culturele instellingen* (Ijdens 2003) dat hierover is verschenen. Bevindingen zijn tevens verwerkt in de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002*.

8. Resultaten van de laatste enquête onder ambtelijke contactpersonen zijn voor wat betreft de decentrale programma's verwerkt in hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport. Er is ook een afzonderlijk werkrapport voor de begeleidingscommissie gemaakt maar dat is niet gepubliceerd.

9. Er zijn twee werkrapporten over de casestudies verschenen – *Zes casestudies Actieplan Cultuurbereik* (Hitters e.a. 2003) en *Casestudies Actieplan Cultuurbereik: tussenrapportage* (Hitters e.a. 2004). Resultaten van de casestudies zijn tevens verwerkt in de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002* en de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2003*. In dit eindrapport is vooral voor hoofdstuk 3 en 4 uit de casestudies geput.



voorbeeldprojecten. De laatste keer gebeurde dat op een werkconferentie over de invloed van het Actieplan op de culturele programmering, die op 2 juni 2005 door het IVA werd georganiseerd.<sup>10</sup>

#### *Statistische analyse van beschikbare cultuurdeelnamegegevens*

Tot slot zijn statistische analyses uitgevoerd op beschikbare gegevens over cultuurdeelname in Nederland. Het betrof ten eerste cultuurdeelnamegegevens die sinds 2001 door een aantal gemeenten zijn verzameld als onderdeel van omnibusenquêtes of ook afzonderlijk, en waarbij gebruik werd gemaakt van de Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek. Ten tweede is een secundaire analyse uitgevoerd op cultuurdeelnamegegevens die werden verzameld in het kader van de edities 1999 en 2003 van het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO). Dat laatste gebeurde in samenwerking met het SCP, dat op basis van het AVO geregeld aandacht besteedt aan trends in cultuurbereik. Voorlopige resultaten van beide analyses zijn gepresenteerd en besproken tijdens een expertmeeting die op 22 april 2005 door het IVA werd georganiseerd.<sup>11</sup>

### **1.4. Indeling van het rapport en leeswijzer**

Dit evaluatierapport over het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 bestaat verder uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 staan de landelijke aanpak van het Actieplan en de aansturing en van de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik centraal. In hoofdstuk 3 worden de aanpak, uitvoering en feitelijke resultaten van de decentrale programma's cultuurbereik beschreven: de decentrale beleidspraktijk van het Actieplan. Hoofdstuk 4 gaat over de wijze waarop de decentrale programma's in praktijk zijn gebracht door culturele en andere organisaties en welke invloed het Actieplan daardoor heeft gehad op het lokale en provinciale culturele leven: de culturele praktijk van het Actieplan. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de invloed van het Actieplan op het bereik van cultuuruitingen: meer en ander publiek – het uiteindelijke hoofddoel van het Actieplan. In hoofdstuk 6 worden de voornaamste bevindingen in onderlinge samenhang gepresenteerd en van verder strekkend commentaar voorzien.

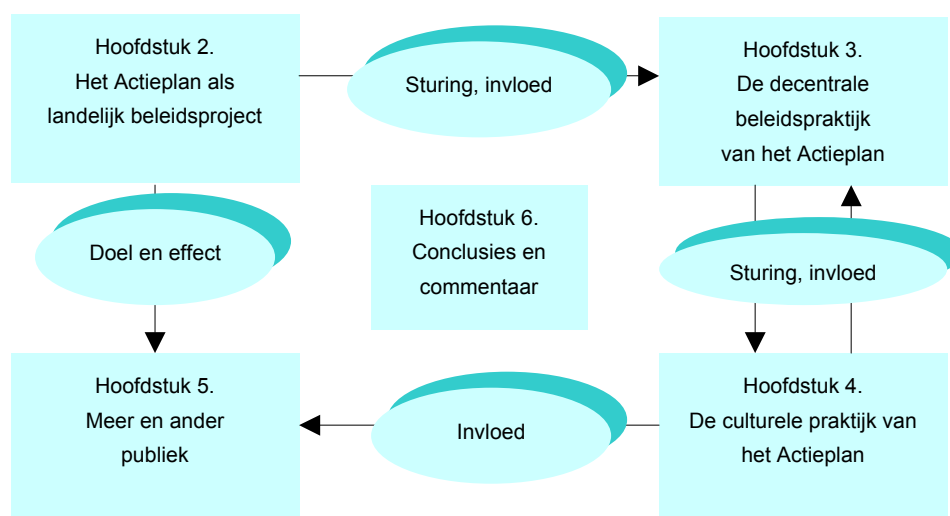
De samenhang tussen de hoofdstukken van dit rapport wordt bepaald door de sturings- en verantwoordingsrelaties die hierboven in paragraaf 1.2 zijn besproken en die in figuur 1-III in terugkeren waar het invloed van het Actieplan als landelijk beleidsproject (hoofdstuk 2) op het beleid van de decentrale overheden (hoofdstuk 3) betreft en van de decentrale overheden op de stedelijke en provinciale culturele praktijk (hoofdstuk 4). Het Actieplan heeft als landelijk beleidsproject uiteindelijk ten doel om meer en ander publiek met cultuur in aanraking te brengen (hoofdstuk 5) via de decentrale actieprogramma's en de activiteiten die langs die weg worden ondersteund.

---

10. De discussie naar aanleiding van gepresenteerde projecten wordt samengevat in hoofdstuk 4, waar het over de impact van het Actieplan op de culturele programmering gaat. Het verslag van de werkconferentie wordt ongeveer gelijktijdig met dit rapport gepubliceerd. Het complete verslag van de werkconferentie wordt tegelijk met dit rapport gepubliceerd.

11. Het SCP publiceerde een afzonderlijk werkdocument over de analyse van de AVO-gegevens: Huysmans e.a. (2005), *Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003*. Het verslag van de expertmeeting dat eerder ter beschikking werd gesteld van de deelnemers wordt ongeveer tegelijk met dit rapport gepubliceerd.

Figuur 1-III. *Indeling en samenhang van het eindrapport*



Het rapport bevat drie bijlagen. Bijlage A is de volledige tekst van de *Bestuurlijke Afspraken* van maart 2000 over de prioriteiten, aanpak en financiering van de decentrale actieprogramma's. Bijlage B bevat financiële gegevens over de rijksbijdrage ten behoeve van de decentrale programma's en over het actieprogrammabudget van alle provincies en betrokken gemeenten in 2001. Bijlage C bevat een aantal informatieve tabellen die omwille van de leesbaarheid van het rapport niet in de afzonderlijke hoofdstukken zijn opgenomen.

#### *Leeswijzer*

Het Actieplan Cultuurbereik met hoofdletters is het landelijke Actieplan, zoals het gelanceerd werd in *Cultuur als confrontatie* en inhoudelijk, bestuurlijk en financieel gestalte kreeg in de *Bestuurlijke afspraken* tussen OCW, IPO en VNG van maart 2000. De decentrale (stedelijke en provinciale) programma's cultuurbereik, of ook wel actieprogramma's, worden telkens zonder hoofdletters geschreven. De drie onderdelen van het Actieplan én van de stedelijke en provinciale programma's worden telkens weer met een hoofdletter geschreven: Cultuurbereik, Cultuur en School en Geldstroom BKV. Het laatste onderdeel wordt ook wel afgekort tot Geldstroom BKV.

De afkorting OCW voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zoals het ministerie sinds 2005 heet, wordt in het hele rapport gebruikt, ook als het gaat over het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW).

Alle bedragen zijn in euro's, tenzij anders vermeld. Bedragen in guldens die tot 2001 in diverse stukken werden vermeld, zijn omgerekend naar euro's (bedrag in guldens gedeeld door 2,2).

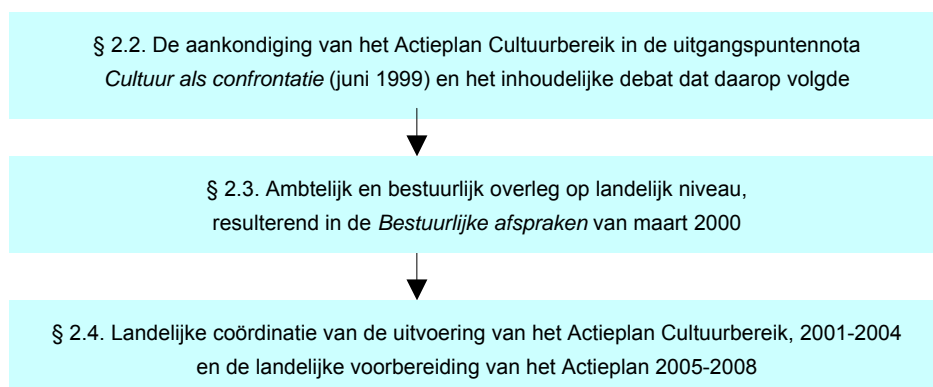
## Hoofdstuk 2

# Het Actieplan Cultuurbereik als landelijk beleidsproject

### 2.1. Inleiding

Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 is als landelijk beleidsproject op touw gezet door OCW, IPO en VNG. De inhoudelijke doelstellingen werden in juni 1999 door de regering geformuleerd in de uitgangspuntennota voor het cultuurbeleid in de periode 2001-2004: *Cultuur als confrontatie*. Daarin werden gemeenten en provincies uitgenodigd om als bestuurlijke bondgenoten van OCW mee te werken aan het realiseren van die doelstellingen. Het bestuurlijke bondgenootschap werd gesmeed in de tweede helft van 1999 en kreeg gestalte in de *Bestuurlijke afspraken* van maart 2000, het landelijk beleidskader voor de decentrale actieprogramma's die in 2000 werden opgesteld en waarvoor OCW in 2001 en de daaropvolgende jaren een rijksbijdrage verstrekte. De rol van gemeenten en provincies op landelijk niveau was daarmee niet uitgespeeld: IPO en VNG namen van begin 2001 tot eind 2004 met OCW deel aan de Regiegroep Actieplan Cultuurbereik die fungeerde als landelijk platform voor informatievoorziening, deskundigheidsbevordering, afstemming en coördinatie.

Figuur 2-1. Opzet van hoofdstuk 2



Aan de vaststelling van de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik ging ruim anderhalf jaar vooraf waarin de uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004 werden opgesteld en besproken, eerste contouren van de inrichting van het Actieplan Cultuurbereik zichtbaar werden en IPO, VNG en OCW tot slot bestuurlijke afspraken maakten over de doelstellingen, onderdelen, inrichting en financiering van de stedelijke en provinciale programma's.

In dit hoofdstuk wordt de landelijke opzet en regie van het Actieplan Cultuurbereik nader beschreven, vanaf de presentatie van *Cultuur als confrontatie* in juni 1999 tot en met de voorbereiding van het nieuwe Actieplan voor de periode 2005-2008.

Eerst wordt in paragraaf 2.2 weergegeven wat de cultuurpolitieke inzet van het Actieplan in 1999 was. De uitgangspuntennota *Cultuur als confrontatie* en de reacties die deze in het culturele veld en in de Tweede Kamer oproep, staan hier centraal. Paragraaf 2.3 beschrijft hoe het bestuurlijke bondgenootschap tussen OCW, IPO en VNG tot stand kwam en hoe het werd uitgewerkt in de *Bestuurlijke afspraken*. In paragraaf 2.4 wordt de aandacht gericht op de landelijke coördinatie van de uitvoering van het Actieplan door de Regiegroep Actieplan Cultuurbereik. Tot slot wordt in paragraaf 2.5. een aantal conclusies getrokken over de landelijke aanpak en sturing van het Actieplan.

## 2.2. Cultuur als confrontatie

### 2.2.1. Kritische diagnose van de culturele status quo

Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 is inhoudelijk – qua doelstellingen en prioriteiten – te beschouwen als antwoord van de overheid op maatschappelijke ontwikkelingen die het culturele leven in Nederland in de laatste decennia een ander aanzien gaven en die het draagvlak van het traditionele kunst- en cultuurbeleid onder druk zetten. De uitgangspuntennota van staatssecretaris Van der Ploeg voor het cultuurbeleid 2001-2004, uitgebracht in juni 1999, is daar heel duidelijk over. Dat begint al met de programmatische titel *Cultuur als confrontatie*. Minstens zo belangrijk in dit verband is de nota die er in mei aan voorafging: *Ruim baan voor culturele diversiteit*.

De uitgangspuntennota *Cultuur als confrontatie* opent met een kritiek op de culturele status quo. Nederland kent, zo stelt de nota, een enorme verscheidenheid in kunst-aanbod en erfgoed. Het aanbod is kwalitatief doorgaans hoogwaardig en bevindt zich soms ook internationaal op het hoogste niveau. Professionals hebben veel invloed en krijgen volop ruimte van de politiek, die zich afstandelijk opstelt. Keerzijde van deze culturele rijkdom en verscheidenheid is, dat de ‘dominantie van specialisten en de veilige haven van een stelsel van aanbods subsidies de dynamiek in de gesubsidieerde cultuur hebben belemmerd.’ Het publiek van gesubsidieerde cultuuruitingen kent een eenzijdige samenstelling: het zijn voor het overgrote deel goed opgeleiden en beter gesitueerden van middelbare leeftijd.

De aldus getypeerde *status quo* wordt geschraagd door drie opvattingen die volgens de nota inmiddels ‘zodanig door de tijd zijn achterhaald dat het misverstanden zijn geworden’:

1. dat het cultuurbeleid vooral gericht moet zijn op de bevordering van het aanbod omdat dat immers aan de vraag vooraf gaat; door dit misverstand heeft de gesubsidieerde cultuur de aansluiting met een breder publiek – waaronder jongeren en culturele minderheden – gemist;
2. dat subsidies worden verstrekt om cultuurmakers te beschermen tegen de commercie, en geheel naar eigen inzicht van deze cultuurmakers te besteden zijn; hierdoor trokken sommige cultuurmakers zich nog verder terug binnen het eigen artis-

tieke domein, zonder zich iets gelegen te laten liggen aan maatschappelijke en culturele ontwikkelingen daarbuiten;<sup>1</sup>

3. en dat het cultuurbeleid 'af' is en zich kan beperken tot de instandhouding van het kwalitatief hoogwaardige en dus gesubsidieerde culturele aanbod en van de instellingen die dit aanbod verzorgen, openbaar maken en verspreiden; dit betekent dat het voor nieuwkomers alleen mogelijk is een plaats in het gesubsidieerde stelsel te verwerven als er van rijkswege (steeds) meer geld beschikbaar komt.

Er is, kortom, een te klein en bovendien eenzijdig samengesteld publiek voor het culturele aanbod dat op advies en in het belang van kunstprofessionals met rijkssteun in stand wordt gehouden. Het structureel gesubsidieerde culturele instellingen houden zich te zeer afzijdig van belangrijke nieuwe culturele en maatschappelijke ontwikkelingen en lopen daardoor de aansluiting bij een breder en meer divers samengesteld publiek mis.

#### *Een nieuw scenario*

In de status quo ligt het primaat bij de artistieke autonomie van cultuurmakers en culturele instellingen. De overheid beschermt deze autonomie en beroept zich daarbij op het advies van artistieke deskundigen. Een ander beleid, dat er lijnrecht tegenover staat, zou helemaal uitgaan van het primaat van de vraag. 'Publieke voorkeuren geven de doorslag en de markt is het regelmechanisme.' De nota wijst een dergelijk cultuurbeleid op neo-liberale grondslag af, omdat het de vervlakking en verschraling van het culturele aanbod in de hand zou werken en het resterende aanbod onbetaalbaar zou maken voor grote groepen van de bevolking.

Alternatief voor deze twee tegengestelde scenario's waarin het primaat respectievelijk bij het *aanbod* en bij de *vraag* ligt, is een derde scenario dat gericht is op de *wisselwerking* tussen aanbod en publiek. 'Wat goed is en van grote culturele waarde [...] blijkt pas uit een confrontatie van opvattingen en ideeën, niet alleen tussen professionals onderling, maar juist en vooral met het publiek. Over smaak moet dus wel degelijk worden getwist. In dat opzicht zijn kunsten en erfgoed niet het bindmiddel van de samenleving, maar de katalysator van ongewapende confrontaties tussen veel verschillende culturele opvattingen en waarden [...]. Volgens de nota zijn zulke confrontaties 'essentieel voor de dynamiek in de cultuur, voor betrokkenheid van het publiek, voor ontwikkeling van kwaliteit en kwaliteitsbesef en voor grotere maatschappelijke doorwerking van het beste dat kunsten en erfgoed te bieden hebben.' Het gaat er dus om 'het beste populair [te] maken en het populaire beter'.

In plaats van de drie misverstanden die de status quo schragen, komen drie nieuwe uitgangspunten:

---

1. In de OCW-publicatie *Cultuurbeleid in Nederland* (2002) staat het zo: 'De sleutelpositie die *professionals* innemen in het beleidsproces heeft ertoe geleid dat de band tussen cultuurmakers en overheid steeds steviger werd ten koste van de band tussen cultuurmakers en hun publiek. Aldus werd de wereld van de gesubsidieerde professionele kunstbeoefening vooral het domein van ingewijden. Voor wie daar niet bij hoorde, was lange tijd hooguit een rol weggelegd als passieve kunstconsument.'

1. instellingen die in aanmerking willen komen voor subsidie dienen zich in te spannen om een zo groot en zo gevarieerd mogelijk publiek te bereiken zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van hun aanbod;
2. het subsidiesysteem moet uitingen van cultureel ondernemerschap en culturele inventiviteit binnen en buiten de geijkte kaders en culturele conventies uitlokken;
3. binnen het gesubsidieerde cultuurbestel moet meer ruimte komen voor culturele diversiteit, en het stelsel moet toegankelijker worden voor cultuurmakers die er nu niet van profiteren.

De plekken waar het publiek samenkomt hebben een belangrijke functie in het nieuwe beleid omdat de wisselwerking tussen aanbod en publiek bij uitstek dáár plaatsvindt. 'Confrontatie als vertrekpunt vraagt vanzelfsprekend om een grotere diversiteit in het aanbod, waarin jongeren en culturele minderheden een grotere rol spelen. Kunstenaars en gezelschappen zullen in toenemende mate nieuw publiek moeten opzoeken op de scholen, in de oude wijken, op het platteland, in het jongerencircuit, enzovoort. Het betekent ook dat schouwburgen, jongerenpodia, galleries, musea, concertzalen, kunst-uitleeninstellingen en bibliotheken in het brandpunt van het cultuurbeleid horen.'

#### *Specifieke doelen en prioriteiten*

Deze analyse van de culturele status quo leidt tot de keuze voor een aantal specifieke doelen en prioriteiten van het cultuurbeleid in de periode 2001-2004. Deze zijn in de uitgangspuntennota samengebracht onder de noemer Actieplan Cultuurbereik.<sup>2</sup>

Het Actieplan is op vijf doelen of prioriteiten gericht:

- versterking van de programmering;
- ruim baan geven aan culturele diversiteit;
- investeren in jeugd;
- cultureel vermogen beter zichtbaar maken;
- culturele planologie op de agenda zetten.

*De programmering versterken.* Nederland telt vele en diverse culturele accommodaties of althans culturele trefpunten die beter dan tot nu toe gebruikt kunnen worden om het cultuurbereik te vergroten en om culturele diversiteit te laten zien en te bevorderen. Schouwburgen, concertzalen, musea, bibliotheken, galleries, kunsthallen, kunstuitleen-centra en andere trefpunten zijn 'de locaties waar de meest vitale confrontaties tussen-cultuur en publiek kunnen plaatsvinden, zeker als dat gebeurt in oude wijken, volksbuurten en andere plekken waar culturele voorzieningen momenteel schaars zijn.' De betekenis van deze infrastructuur van accommodaties en locaties voor de ontwikkeling van het cultuurbereik, de culturele diversiteit en de culturele vernieuwing komt om verschillende redenen onvoldoende tot uiting. De regering wil een fors bedrag reserveren voor de versterking van de programmering. In dat kader zullen bestaande landelijke geldstromen ten behoeve van programmering van muziek en theater in een nieuw, uitgebreid budget moeten worden samengevoegd. De rijksbijdrageregeling ten behoeve van het beeldende kunst- en vormgevingsbeleid van de andere overheden wordt in het

2. In *Cultuur als confrontatie* wordt het nog *Actieprogramma* Cultuurbereik genoemd. Later wordt de term Actieplan Cultuurbereik gebruikt, ook in dit rapport, om het Actieplan als landelijk beleidsproject aan te duiden.

Actieplan opgenomen en zal sterker gericht worden op het stimuleren van de vraag door middel van aankopen en opdrachten.<sup>3</sup>

*Ruim baan voor culturele diversiteit.* Nederland is een multiculturele samenleving. De aanwezigheid van diverse etnische groepen en culturele minderheden komt onvoldoende tot uitdrukking in het gesubsidieerde cultuuraanbod en in de organisatie van het gesubsidieerde culturele leven. Vormen van culturele vernieuwing die mogelijk zijn door de ontwikkeling van een multiculturele samenleving dringen te weinig door tot het stelsel van gevestigde culturele instellingen. Gevestigde culturele instellingen zullen daarom worden uitgedaagd en fondsen gestimuleerd om meer ruimte te maken voor culturele diversiteit, zowel in hun programmering en activiteiten als in hun organisatie. Kansrijke initiatieven en nieuwe cultuurmakers van allochtone afkomst moeten hun weg kunnen vinden naar faciliteiten en voorzieningen die al lang ter beschikking staan van inheemse cultuurmakers. Voor zover het rijk zelf medeverantwoordelijk is voor de benoeming van leden van besturen en directies van gesubsidieerde instellingen, fondsen en landelijke adviescommissies, wordt een betere representatie van culturele minderheden in zulke gremia nagestreefd.

*Investeren in jeugd.* Het publiek van gevestigde culturele instellingen vergrijsd steeds meer. De jongere generaties vinden steeds minder de weg naar het gesubsidieerde cultuuraanbod. Deze kloof moet worden verkleind, in het belang van de gevestigde cultuur zelf, de jongeren die er te weinig aan deelnemen en de samenleving als geheel. Vergroting van het cultuurbereik onder kinderen en jongeren is een van de belangrijkste doelstellingen van het Actieplan. Dit is ook een opdracht aan de culturele instellingen, die in hun programmering en in de promotie en marketing van hun aanbod meer aansluiting moeten zien te vinden bij de vraag van jongeren. Daarnaast is een intensivering van de inspanningen van culturele instellingen, scholen, ondersteunende instellingen en overheden op het vlak van de cultuureducatie nodig. De cultuureducatie heeft sinds 1994 een stevige impuls gekregen via het beleidsproject Cultuur en School. Na de ervaringen die opgedaan zijn met het subsidiëren van projecten op het gebied van de cultuureducatie voor jongeren en scholieren, zal de inbreng van scholen en scholieren zelf nu meer ruimte krijgen. In dat verband zullen cultuurbonnen worden verstrekt aan scholen voor voortgezet onderwijs, waarmee leerlingen zelf tegen gereduceerde prijzen gebruik kunnen maken van culturele voorzieningen.

*Cultureel vermogen beter zichtbaar maken.* Musea en archieven in Nederland beschikken over rijke collecties waarvan een groot deel echter om diverse redenen niet voor het publiek zichtbaar is. Tegelijkertijd is er veel geld nodig voor het instandhouden, het beheer en het restaureren van deze collecties. De schatten die nu te vaak verborgen liggen in het depot en in het archief, moeten meer getoond worden, toegankelijk gemaakt voor een breder publiek, vaker uitgewisseld en aldus beter geëxploiteerd.

---

3. In de jaren 1984-1987 werd de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR) beëindigd. Deze regeling werd door de gemeenten uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De vrijvallende middelen werden overgeheveld naar de begroting voor WVC/OCW. Een deel van die middelen werd bestemd voor nieuwe landelijke beleidsinstrumenten, waaronder het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst; een ander deel werd jaarlijks door OCW als doeluitkering verstrekt aan de vier grote gemeenten en aan de twaalf provincies, ter versterking van het beleid van deze overheden op het gebied van de beeldende kunst en vormgeving. Deze rijksbijdrage werd ook wel als Geldstroom Lagere Overheden aangeduid.

Digitale technieken kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van deze doelstelling.

*Cultureel planologie op de agenda.* Dit is tegelijk een bescheiden en veelomvattende doelstelling. 'Op de agenda zetten' is genoeg, maar het gaat wel om een vergaande culturele doelstelling met betrekking tot de ruimtelijke en fysieke inrichting van Nederland. De stedenbouwkundige ontwikkeling en de inrichting van openbare ruimte gaan iedereen aan. Iedereen heeft ermee te maken zonder een podium, een museum, een archief of een galerie te hoeven opzoeken. De kwaliteit van de gebouwde omgeving, de openbare ruimte en het landschap mag dus niet buiten beschouwing blijven in een beleid dat kunst en cultuur bij zoveel mogelijk mensen wil brengen. Er moet een ontwerp-praktijk ontstaan die zicht richt op de 'esthetisering van de leefomgeving door integratie van cultuurhistorie, architectuur, natuur en beeldende kunst'. Deze doelstelling van het Actieplan heeft betrekking op architectuur en stedenbouw, beeldende kunst opdrachten, monumentenzorg, landschapsbeheer en archeologie – dit alles in onderlinge samenhang en verwevenheid. Bovendien raakt het Actieplan hier aan andere beleidsterreinen, waaronder dat van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Ook dat maakt deze doelstelling, die een bescheiden verandering beoogt, ambitieus in zijn reikwijdte.

#### *Verschuiving en vernieuwing van beleidsmiddelen*

In de uitgangspuntennota wordt een aantal maatregelen en initiatieven aangekondigd ter realisering van het nieuwe scenario en van de genoemde prioriteiten. Er worden accenten gezet en varianten aangebracht op bestaande maatregelen en procedures. Een voorbeeld zijn de criteria waaraan de Raad voor Cultuur subsidieverzoeken van instellingen zal moeten toetsen. Ook wordt meer geld of juist minder geld in het vooruitzicht gesteld voor bepaalde onderdelen van het beleid.

Het nieuwe scenario krijgt zijn meest herkenbare, eigen vorm echter in het Actieplan Cultuurbereik. Hierin worden elementen van bestaand beleid die bij uitstek in het nieuwe scenario passen opgenomen en geïntensiveerd, in combinatie met middelen en maatregelen die speciaal voor het nieuwe scenario zijn ontworpen:

- een *programmeringsbudget* voor de versterking van de programmering en voor doelgroepenactiviteiten van (gemeentelijke) accommodaties, nader uit te werken in overleg met gemeenten en provincies en met de betrokken sectoren; bestaande rijkssubsidies voor afnamestimulering in de podiumkunsten moeten opgaan in het nieuwe budget;
- vergroting van *marktwerking* in de podiumkunsten door uitkoopsommen van gesubsidieerde producties op hetzelfde niveau te brengen als die van niet gesubsidieerde producties, bij gelijktijdige verhoging van het programmeringsbudget van afnemers;
- stimulering van activiteiten van rijksgesubsidieerde culturele instellingen voor *nieuwe doelgroepen*: drie procent van het subsidie moet worden besteed aan activiteiten ter bevordering van culturele diversiteit;
- een landelijk *ontwikkelingsbudget culturele diversiteit* om nieuw aanbod te ondersteunen of uit te lokken, samen met culturele instellingen, fondsen en andere overheden;



- versterking van de *vertegenwoordiging van culturele minderheden* in besturen, adviescommissies en raden;
  - scholen voor voortgezet onderwijs krijgen *cultuurbonnen* ten behoeve van leerlingen die het nieuwe vak Culturele en Kunstzinnige Vorming gaan volgen;
  - voortzetting van samenwerking met provincies en gemeenten in het kader van *Cultuur en School*, nu gericht op verankering van cultuureducatie in het onderwijs;
- Verder worden specifieke maatregelen aangekondigd om *musea en erfgoed* toegankelijker en cultureel vermogen beter zichtbaar te maken en om de culturele factor meer betekenis te geven bij de *ruimtelijke herinrichting* van Nederland (culturele planologie).

#### *Financieel kader*

Voor de prioriteiten van het Actieplan Cultuurbereik werd in *Cultuur als confrontatie* een bedrag van jaarlijks bijna 60 miljoen euro ten laste van de rijksbegroting nodig geacht vanaf 2001. Dit bedrag is voorlopig als volgt verdeeld:

- 23 miljoen voor versterking van de programmering en culturele diversiteit;
- 11 miljoen voor jeugd en cultuur;
- 12 miljoen om cultureel vermogen beter zichtbaar te maken;
- 14 miljoen voor culturele planologie.

De benodigde middelen werden – onder voorbehoud van eventuele bezuinigingen door de regering na vaststelling van de cultuurnota – uit verschillende begrotingsartikelen en nieuwe financiële bronnen gehaald. De besteding van rijksmiddelen ten behoeve van de programmering van lokale culturele accommodaties werd nauwelijks verbloemd afhankelijk gesteld van de bereidheid van gemeenten en provincies om zich actief voor hetzelfde doel in te zetten.

#### 2.2.2 *Reacties uit het culturele veld*

De kritiek van de staatssecretaris op de gevestigde culturele orde kwam hard aan bij de (rijks)gesubsidieerde culturele instellingen. De discussie legde grote verschillen in zienswijze, beleving en benadering tussen rijksoverheid en cultuursector bloot onder de oppervlakte van algemene principes van kwaliteit, verscheidenheid, vernieuwing, toegankelijkheid en publieksbereik die nagenoeg door alle partijen worden beleden.

De inhoudelijke tegenstellingen zijn in vier thema's samen te vatten.<sup>4</sup>

Ten eerste wordt het primaat van het aanbod bij diverse onderwerpen tegenover het primaat van de vraag gezet. De wisselwerking tussen vraag en aanbod, die in *Cultuur als confrontatie* als alternatief voor een strikt aanbodgerichte of juist vraaggerichte benadering werd bepleit, werd door velen toch opgevat als ongewenste verschuiving in de richting van een vraaggericht beleid.

---

4. Zie voor de kritiek van het culturele veld onder meer de brief d.d. 26-6-1999 van Kunsten '92, de vereniging van landelijk gesubsidieerde culturele instellingen, aan de Tweede Kamer: in het archief op de website [www.kunsten92.nl](http://www.kunsten92.nl). De Federatie van Kunstenaarsverenigingen en de FNV Kunsten, Informatie en Media waardeerden de intenties van de staatssecretaris ten aanzien van het versterken van de programmering en de verbreding van het publieksbereik, maar wezen afnamebevordering ten koste van de ondersteuning van het aanbod af.

Ten tweede werden belangen van bestaande instellingen en gevestigde reputaties afgewogen tegen die van nieuwkomers, in het bijzonder jonge en allochtone nieuwkomers. Men maakt stevig bezwaar tegen toekenning van rijkssubsidie aan nieuwkomers die geen continuïteit kunnen garanderen en aan instellingen die eerder vanwege hun maatschappelijke doelstellingen dan om hun artistieke kwaliteit zullen worden beloond.

Derde punt van discussie was de gewenste samenstelling van het publiek: het aandeel van jongeren, allochtonen en van andere nieuwe of moeilijke doelgroepen. Enerzijds wordt bestreden dat het zo slecht gesteld zou zijn met het bereik van cultuur onder deze bevolkingsgroepen en met de bereidheid om zich voor vergroting van het bereik in te spannen als in *Cultuur als confrontatie* wordt beweerd; anderzijds wordt deze doelstelling ook als teken van afnemende politiek-maatschappelijke steun voor kwalitatief hoogwaardig en kwetsbaar aanbod gezien, waarvoor nu eenmaal weinig publiek te vinden is – zeker onder jongeren en allochtonen.

Het vierde controversiële thema was de voorgenomen decentrale uitvoering van bepaalde onderdelen van het beleid door of in samenwerking met gemeenten en provincies. Instellingen en podia die financieel (mede) zijn aangewezen op subsidie van het rijk betwijfelen of gemeenten en provincies voldoende besef hebben van de culturele betekenis van hun activiteiten en of ze bereid zijn in dezelfde omvang te ondersteunen, tegen de druk van andere lokale en provinciale prioriteiten in.

De scherpte van het debat tussen de staatssecretaris en het culturele veld werd echter maar ten dele bepaald door inhoudelijke verschillen van opvatting. De gevestigde culturele orde reageerde vooral ook buitengewoon gevoelig op de toonzetting van de kritiek van de staatssecretaris en op diens aankondiging van een aantal 'administratieve' middelen om beoogde veranderingen te bewerkstelligen. De wijze waarop de overheid met de sector omgaat is in het geding: men verlangt met *respect* behandeld te worden. Inhoudelijke en procedurele bezwaren van het culturele veld komen samen in het pleidooi om de autonomie en kwaliteit van de cultuur te vrijwaren van een bedilzuchtige overheid die het kunstbeleid en de kunstwereld ondergeschikt dreigt te maken aan maatschappelijke doelstellingen.

Uit het voorgaande mag niet de conclusie getrokken worden dat het hele culturele veld zich tegen het Actieplan Cultuurbereik keerde. Veel organisaties en initiatieven die zich al voor 1999 inzetten voor cultuurbereik, culturele diversiteit en cultuureducatie voelden zich door *Cultuur als confrontatie* gesterkt in hun streven. De aankondiging van de staatssecretaris dat er in de cultuurnota meer ruimte moest komen voor nieuwe, jonge initiatieven – eventueel ten koste van gevestigde instellingen die al (te lang) door het rijk werden gesubsidieerd – leverde eveneens medestanders op. Veel organisaties – nieuwe en reeds bestaande – dienden eind 1999 voor het eerst een subsidieaanvraag voor de cultuurnota in.

### 2.2.3. Het debat in de Tweede Kamer<sup>5</sup>

De Tweede Kamer toonde zich in de eerste bespreking van de voornemens van de staatssecretaris, eind juni 1999, over het geheel genomen positief tegenover de *intenties* van de staatssecretaris op het vlak van de culturele diversiteit. De meeste fracties maakten echter ook bezwaar tegen het naar hun idee te negatieve beeld dat de staatssecretaris van het culturele leven schetste. Coalitiegenoot VVD en oppositiepartij CDA stelden zich uitgesproken kritisch op. De VVD-woordvoerder vond dat de nota *Ruim baan voor culturele diversiteit* getuigde van bemoeizucht en paternalisme, een ongefundeerd beeld van de situatie in het culturele leven gaf, uitging van een verkeerde opvatting over cultuurbeleid, een onjuiste interpretatie van integratiebeleid gaf en ten onrechte uitging van het idee dat de overheid de samenleving kan dwingen zich te gedragen zoals zij wil. De woordvoester van het CDA was van oordeel dat de intrinsieke waarde van cultuur voorop moest staan in het beleid en niet ondergeschikt gemaakt mocht worden aan andere politieke doeleinden zoals integratie van minderheden.

Steen des aanstoots was vooral de maatregel die de staatssecretaris voorstelde ter stimulering van activiteiten van culturele instellingen voor nieuwe doelgroepen. Rijksgesubsidieerde instellingen zouden volgens dit voorstel tenminste drie procent van hun subsidie moeten besteden aan activiteiten voor nieuwe doelgroepen: jongeren, allochtonen of andere groepen die niet tot hun reguliere publiek behoren. Op de subsidie van instellingen die dat niet doen zou twee procent gekort worden. Uitgezonderd de PvdA, die de drieprocentnorm verdedigde als steun in de rug voor instellingen die al activiteiten voor nieuwe doelgroepen organiseren en als aansporing voor instellingen die dat nog niet deden, werd kamerbreed bezwaar gemaakt tegen deze 'strafkorting' omdat deze het beoogde doel niet zou dienen. Zo was de woordvoester van Groen Links van mening dat de culturele wereld niet moest worden gedwongen nieuwe doelgroepen te bereiken maar daartoe verleid. 'De culturele infrastructuur zal niet beter worden met een bureaucratisch woud van verplichtingen en controles. Het hoort hier te gaan om gedelegeerd vertrouwen en bestuurlijke samenwerking.'

De staatssecretaris zegde toe dat hij zijn voorstel voor de drieprocentnorm in een aparte brief aan de Tweede Kamer zou uitwerken en toelichten. De volgende dag diende de VVD in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer echter al een motie in waarin de maatregel een ongewenste negatieve impuls werd genoemd en die werd aangenomen met alleen de stemmen van de PvdA en Groen Links tegen. In het uitgewerkte voorstel van de staatssecretaris van 22 september werd de korting vervangen door een premie: twee procent extra budget voor instellingen die drie procent van hun rijkssubsidie aan activiteiten voor nieuwe doelgroepen besteden. De meeste woord-

---

5. De Tweede Kamer besprak op 30 juni 1999 de nota *Ruim baan voor culturele diversiteit*. De inmiddels verschenen uitgangspuntennota *Cultuur als confrontatie* kwam daarbij ook ter sprake. De bespreking werd voortgezet op 30 september. Op 4 november 1999 besprak de Kamer de uitgangspuntennota en al wat daarmee verbonden was. Vragen over de financiering van het Actieplan werden op 12 november per brief door de staatssecretaris beantwoord. En op 23 november wijdde de Tweede Kamer een afsluitend plenair debat aan de uitgangspuntennota. Zie: KST 40412, Verslag Algemeen Overleg 30-6-1999; KST 40835, Brief d.d. 22-9-2000 van de staatssecretaris over de 3%-norm voor doelgroepactiviteiten; KST 41238, Verslag AO 30-9-1999; KST 42359, Verslag Algemeen Overleg op 4-11-1999; HAN 7041A14, Debat 23-11-1999 naar aanleiding van Algemeen Overleg 4-11-1999.

voerders vonden dit een minimale aanpassing die het bezwaar van bureaucratische rompslomp niet wegnam. De staatssecretaris verdedigde de herziene maatregel onder meer met het argument dat nieuwe publieksgroepen niet alleen allochtonen en jongeren hoeven te zijn; het kunnen voor sommige instellingen en regio's bijvoorbeeld ook ouderen zijn. Hoeveel geld een instelling aan bedoelde activiteiten besteedt, kan volgens hem in redelijkheid worden vastgesteld aan de hand van de jaarrekening. Als alle instellingen meedoen gaat het wel om een extra uitgavenpost van 7 miljoen euro. Dit bedrag zal moeten komen uit de middelen die in het kader van het Actieplan Cultuurbereik zijn bestemd voor de prioriteiten op het gebied van culturele diversiteit, investeren in jeugd en versterking van de programmering.

Op 25 oktober 1999 stuurde de staatssecretaris de nota *Cultureel ondernemerschap* naar de Tweede Kamer. De nota was hoofdzakelijk gewijd aan voornemens van de staatssecretaris ter stimulering van het ondernemerschap van kunstenaars, producerende instellingen en bemiddelaars, maar bood ook de gelegenheid om nader in te gaan op de uitwerking van het Actieplan Cultuurbereik. Het overleg over de bondgenootschappelijke versterking van de programmering en verbreding van het publieksbereik heeft inmiddels geleid tot het besluit om het Actieplan te laten bestaan uit een *centraal deel* onder rechtstreekse en ongedeelde verantwoordelijkheid van het rijk, en een *decentraal deel* in samenwerking met gemeenten en provincies. Tot het centrale deel behoren cultuurvouchers voor scholieren, activiteiten van de fondsen op het gebied van cultuurbereik en de stimulering van doelgroepactiviteiten van rijksgesubsidieerde culturele instellingen.

Begin november 1999 werden de uitgangspunten en beleidsvoornemens voor het cultuurbeleid 2001-2004 integraal in de Tweede Kamer besproken. Het ging in de eerste plaats om de verhouding tussen centraal aan de prioriteiten van *Cultuur als confrontatie* te besteden middelen enerzijds – deels via de advisering van de Raad voor Cultuur over ingediende aanvragen van instellingen en deels zonder tussenkomst van de Raad – en de voorziene bijdrage van het rijk aan decentrale onderdelen van het Actieplan. De Kamer vroeg onder meer hoe de kwaliteit te waarborgen is van activiteiten die buiten de advisering van de Raad en op decentraal niveau met rijksmiddelen worden ondersteund. De staatssecretaris deelde mee dat hij nog steeds met de lagere overheden in overleg is over het decentrale deel van het Actieplan. Ze reageren over het algemeen enthousiast en zijn bereid tot *matching* van de rijksbijdrage. Het is niet de bedoeling klakkeloos gelden over te maken naar lagere overheden of culturele accommodaties, zoals sommige Kamerleden vrezen, want er is een kwaliteitstoets van rijkswege nodig. Op landelijk niveau zijn er nog knelpunten, bijvoorbeeld als het gaat om de programmeringsgeldten voor kleinschalige podiumkunsten. Er is overleg gaande met IPO en VNG en met de betrokken sectoren over verschuiving van aanbodgerichte naar afnamegerichte financiering en over plannen voor een nieuw afname-instrument.

De staatssecretaris informeerde de Kamer per brief van 12 november 1999 nader over het financiële kader voor de Cultuurnota 2001-2004 en het daarin vervatte Actieplan. Hij herhaalde daarin zijn toezegging dat het subsidievolume dat via de Cultuurnota ten behoeve van het cultuuraanbod beschikbaar is niet zal worden verlaagd voor de dekking van het Actieplan. De Kamer was er niet gerust op. In het afsluitende plenaire debat op 23 november 1999 bleek een grote meerderheid, van VVD tot Groen Links en

SP, het eens met de motie-Dittrich waarin de overweging werd uitgesproken dat autonome ontwikkelingen binnen de sector kunst en cultuur een waardevolle bijdrage leveren aan een bloeiend cultureel klimaat, dat deze onvoldoende aandacht krijgen in de plannen van de staatssecretaris en dat daarom in het komende proces van aanvragen beoordelen, adviseren en besluiten 'een markante, eigenstandige plaats ook binnen de prioriteitenstelling van gelden voor nieuw beleid' moet worden ingeruimd voor plannen van kunstenaars en instellingen 'die op onafhankelijke wijze en vanuit een artistieke noodzaak tot stand komen.' De staatssecretaris vond deze motie eigenlijk overbodig – hij was het er helemaal mee eens – en zei dat hij hem als steun in de rug zou beschouwen.

### **2.3. Van cultuurpolitieke uitgangspunten naar bestuurlijke afspraken**

Van juni 1999 tot november 2000 voerde de staatssecretaris van OCW langs twee sporen overleg – of op twee fronten strijd, zo men wil – om het Actieplan Cultuurbereik, zoals in *Cultuur als confrontatie* gepresenteerd, in bestuurlijke praktijk te kunnen brengen. Met de Tweede Kamer moest overeenstemming worden bereikt over de Cultuurnota 2001-2004 – de toekenning van structurele (vierjarige) rijkssubsidie aan culturele instellingen in diverse sectoren – en over de omvang en voorwaarden van de rijksbijdrage aan decentrale plannen. Met IPO en VNG werd intensief overleg gevoerd over de opzet en financiering van decentrale programma's cultuurbereik.

Het eerste spoor leidde via de subsidieverzoeken en beleidsplannen die instellingen medio december 1999 moesten indienen om opgenomen te worden in de cultuurnota en de adviezen van de Raad voor Cultuur daarover in het voorjaar van 2000 naar de uiteindelijke vaststelling van de rijksbegroting voor 2001 en de cultuurnota 2001-2004 door de Tweede Kamer in het najaar van 2000. Het tweede spoor leidde naar de afspraken die OCW, IPO en VNG in maart 2000 vaststelden over de aanpak van het decentrale deel van het Actieplan Cultuurbereik. Beide sporen raakten elkaar waar het de verhouding betrof tussen rechtstreeks door OCW te financieren maatregelen (het centrale deel van het Actieplan) en de met een financiële bijdrage van het rijk door gemeenten en provincies te realiseren actieprogramma's (het decentrale deel van het Actieplan). Hier wordt het tweede spoor gevolgd en af en toe gekeken wat er gebeurde met het centrale deel van het Actieplan.

#### *2.3.1. Samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten*

In de uitgangspuntennota *Cultuur als confrontatie* werd een dringend beroep gedaan op het culturele veld, de Raad voor Cultuur – die de minister van OCW adviseert over de verdeling van structurele (vierjarige) subsidies in het kader van de cultuurnota – en de gemeenten en provincies om mee te werken aan de realisering van de vijf doelstellingen. Culturele instellingen die in aanmerking willen komen worden verleid, uitgedaagd of verplicht om in hun beleidsplannen rekening te houden met de doelstellingen van het Actieplan. De Raad voor Cultuur wordt gevraagd om deze plannen te beoordelen op de criteria die de staatssecretaris formuleert: inhoudelijke kwaliteit; maatschappelijk bereik; subsidie-per-bezoek; en de positie van de instelling in het bestel. Bovendien wordt de Raad op het hart gebonden om aan de toetreding van nieuwkomers tenminste evenveel gewicht toe te kennen als aan de instandhouding van

gevestigde instellingen, niet in de laatste plaats om zo meer ruimte te scheppen voor culturele diversiteit.<sup>6</sup>

In het kader van dit onderzoek gaat de aandacht echter vooral uit naar de wijze waarop de staatssecretaris de provincies en gemeenten wilde betrekken bij de uitvoering van het Actieplan. Vooral de doelstellingen, prioriteiten en onderdelen van het Actieplan die rechtstreeks betrekking hebben op de positie en de functie van lokale en regionale culturele accommodaties vroegen om bestuurlijke samenwerking. Zo heeft versterking van de programmering, de eerste doelstelling van het Actieplan, alleen kans van slagen 'als de betrokken gemeenten en provincies die ambitie delen en zich er actief voor willen inzetten.' In diverse passages van de uitgangspuntennota wordt gemeenten en provincies gevraagd om hun medewerking te verlenen, zowel bij de uitwerking en de praktische uitvoering van oude en nieuwe beleidsmaatregelen als bij de financiering daarvan. Het project Cultuur en School stond hierbij in menig opzicht model, maar ook de Geldstroom Lagere Overheden voor beeldende kunst en vormgeving (of: Geldstroom BKV). De cultuurconvenanten tussen het rijk en de drie grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) en de vijf landsdelen (West, Midden, Noord, Oost en Zuid) droegen eveneens bij aan de gedachtevorming over de organisatie en financiering van het Actieplan.

Het Actieplan bevat elementen van twee soorten relaties tussen rijksoverheid en andere overheden:

- Cultuur en School en de Geldstroom BKV hadden met elkaar gemeen dat het rijk een andere overheid – een provincie of een gemeente – vraagt om bepaalde taken op zich te nemen in ruil voor financiële middelen, of om bepaalde activiteiten gezamenlijk te financieren. Die middelen worden voorwaardelijk en geormerkt voor specifieke doelen beschikbaar gesteld, anders dan middelen die van het rijk naar het Gemeentefonds en het Provinciefonds vloeien. Het rijk oefent dus ook toezicht uit op en vraagt verantwoording over de besteding van de rijksbijdrage;
- het afsluiten van cultuurconvenanten vloeit voort uit afspraken in 1994 tussen Rijk, IPO en VNG over een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de culturele infrastructuur.<sup>7</sup> Het convenant behelst een aantal afspraken over de afstemming van wederzijds cultuurbeleid, coördinatie van subsidiëring van instellingen en activiteiten die de partijen tot hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheid rekenen. Ook spreken de convenantpartners af elkaar te blijven informeren over het te voeren cultuurbeleid. De convenantpartners zijn gelijkwaardig. Ze maken afspraken met elkaar zonder dat de ene partner zich tegenover de andere hoeft te verantwoorden.

In *Cultuur als confrontatie* werd expliciet en impliciet gerefereerd aan beide varianten van de relatie tussen OCW, gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies worden als *bestuurlijke bondgenoten* bij de realisatie van het Actieplan beschouwd, in het besef dat een en ander niet vanzelf gaat. 'We zullen ons anders moeten opstellen: opener, meer bereid tot samenwerking, minder gefocust op financiële afspraken en meer op onze cultuurpolitieke ambities.' Rijk, provincie en gemeente moeten over

---

6. Adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur d.d. 17-01-2000 voor de cultuurnota 2001-2004.

7. Het Algemeen Kader Cultuurconvenanten dat in 1994 werd opgesteld, is sindsdien twee keer verlengd, voor het laatst in 2002.

elkanders culturele instellingen kunnen spreken, en dat inhoudelijke gesprek moet de basis leggen voor financiële afspraken, aldus de uitgangspuntennota.

### 2.3.2. Eerste reacties van VNG en IPO

#### *Eerste reactie van de VNG*

De VNG sprak in haar reactie op *Ruim baan voor culturele diversiteit* en op de uitgangspuntennota<sup>8</sup> van eenrichtingsverkeer van rijk naar provincies en gemeenten. De uitnodiging en de uitdaging aan de andere overheden om als bestuurlijke bondgenoten mee te werken aan de realisatie van het Actieplan zou neerkomen op een verzoek om 'in te tekenen op rijksdoelstellingen.' De VNG pleit in plaats daarvan voor overleg tussen rijk en andere overheden op basis van gelijkwaardigheid. Prioriteiten moeten zowel door gemeenten en provincies als door het rijk kunnen worden ingebracht. Het Actieplan Cultuurbereik zou vorm moeten krijgen in een 'brede, gebiedsgerichte geldstroom van het rijk naar grotere gemeenten als uitvloeisel van een convenant dat meerdere onderdelen van het kunstbeleid omvat.' De VNG meent dat in dat kader 'resultaatgerichte afspraken' te maken zijn die aansluiten bij prioriteiten van het rijk en bij prioriteiten die zijn geformuleerd in de culturele profielschetsen die gemeenten en provincies inmiddels hebben opgesteld volgens afspraak met het rijk. Dat hoeft volgens de VNG ook niet zo moeilijk te zijn, omdat er een aanzienlijke overlap is tussen de uitgangspunten van de staatssecretaris en de doelstellingen in de gemeentelijke en provinciale profielschetsen.

De VNG waarschuwt tegen te vergaande bemoeienis van het rijk met typisch gemeentelijke taken op cultuurgebied. Dit betreft niet de minst belangrijke prioriteiten van het Actieplan Cultuurbereik zoals het in de uitgangspuntennota werd gelanceerd: versterking van de programmering, en het bevorderen van culturele diversiteit. Extra financiële impulsen van het rijk zijn welkom, maar de grotere gemeenten (en provincies) moeten bij uitstek in staat worden geacht om ieder op hun eigen wijze en in de specifieke lokale en regionale context vorm te geven aan hun beleid op dit vlak. De gemeente kan een regierol te vervullen 'vanuit de kennis die men heeft van de lokale situatie en de subsidiërelaties die men heeft met instellingen die zich voor culturele diversiteit kunnen inzetten', zoals culturele instellingen, migrantenorganisaties, buurthuizen, welzijnsorganisaties en scholen.

De Geldstroom BKV wordt herhaaldelijk door de VNG genoemd als model voor een stimuleringsregeling van rijkswege die door de grotere gemeenten en provincies naar eigen inzicht toe te passen is. 'Onze voorkeur gaat uit naar een geldstroom direct naar grotere gemeenten en provincies, in de vorm van een specifieke uitkering ter stimulering van de afname op het gebied van de beeldende kunst, podiumkunsten en musea.' Kleinere gemeenten zouden via de provincie gebruik kunnen maken van deze geldstroom.

---

8. Brieven van de VNG d.d. 22 september en 22 oktober 1999 aan de Vaste Commissie voor OCW van de Tweede Kamer.

### *Eerste reactie van het IPO*

Het IPO reageerde net als de VNG in september 1999 op de uitgangspuntennota.<sup>9</sup> Veel van de daarin vervatte doelstellingen spreken het IPO aan. Ook provincies willen meer evenwicht in vraag en aanbod, meer ruimte voor culturele diversiteit, meer aandacht voor jongeren, impulsen voor vernieuwing, en een betere benutting van het cultureel vermogen. De provincies zijn krachtige bondgenoten, getuige de ambities die uit de IPO-nota *De provincies. Cultuurbeleid versterkt* spreken en de groei van provinciale uitgaven aan cultuur, die inmiddels ruim 460 miljoen gulden bedragen.

Evenals de VNG verzette ook het IPO zich ertegen dat gemeenten en provincies in het bestuurlijk bondgenootschap met het rijk een uitvoerende rol krijgen toebedeeld, terwijl het primaat van de beleidsbepaling geheel bij het rijk blijft. Het IPO pleit voor een werkelijk bondgenootschap op basis van landsdelige cultuurprofielen en actieprogramma's. Effectief cultuurbeleid is volgens het IPO gebaat bij op de regio of stad toegesneden programma's en projecten. Het samenwerkingsmodel van landsdelige en grootstedelijke cultuurconvenanten biedt uitstekende mogelijkheden voor de gezamenlijke ontwikkeling van cultuurbeleid door de drie overheden. Provincies zijn vanwege hun positie en bevoegdheden bijvoorbeeld goed in staat om een verbinding te leggen tussen cultuur en ruimtelijke ordening (culturele planologie); gemeenten kunnen zorgen voor samenhang tussen cultuurbeleid en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken in het kader van het grote stedenbeleid; gemeenten en provincies hebben beide laten zien dat ze op het vlak van cultuureducatie (Cultuur en School) en de bevordering van de beeldende kunsten uitstekend in staat zijn om in samenspel tot goede initiatieven te komen. Het IPO pleit er dus voor om landsdelige actieprogramma's op te stellen op basis van landsdelige culturele profielschetsen. De lokale en regionale verscheidenheid die dat op zal leveren vergroot het draagvlak en zorgt voor regionale verankering.

Provincies en gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor de kwaliteit en verscheidenheid van de culturele infrastructuur en ze stellen daar reeds grote bedragen uit eigen middelen voor beschikbaar. De beoogde bondgenootschappelijke vernieuwing van het cultuurbeleid is te financieren door naast de rijksmiddelen voor het Actieplan Cultuurbereik gebruik te maken van provinciale en gemeentelijke middelen en instrumenten op verschillende beleidsterreinen. Financiële afspraken dienaangaande moeten in de actieprogramma's worden vastgelegd. De provincies, vertegenwoordigd door het IPO, 'zijn er dus geen voorstander van dat de nieuw gecreëerde budgetten op basis van het Actieprogramma Cultuurbereik centraal aangestuurd worden, hetzij onder directe verantwoordelijkheid van OCW hetzij door een of meer nieuwe fondsen. Dit zou leiden tot een onwenselijke centrale aansturing van niet alleen rijksinstellingen, maar ook van een groot aantal lokale en regionale instellingen'. Rijksmiddelen ten behoeve van bepaalde sectoren (bijvoorbeeld podiumkunsten en beeldende kunsten) dienen qua volume wel onverkort beschikbaar te blijven.

Het IPO onderschreef de doelstellingen van de staatssecretaris op het vlak van culturele diversiteit maar tekende daarbij aan dat de samenstelling van de bevolking varieert per regio. Culturele diversiteit heeft niet alleen een etnische dimensie maar kan ook als

---

9. Brief IPO d.d. 27 september 1999 aan staatssecretaris Van der Ploeg.



diversiteit van regionale identiteiten worden opgevat. De amateurkunst krijgt veel te weinig aandacht in de uitgangspuntennota, terwijl dit bestanddeel van het culturele leven juist met het oog op de doelstellingen van Actieplan van bijzondere betekenis is. 'Amateurs zijn liefhebbers pur sang en vormen daardoor het breedste draagvlak voor cultuurbeleid.' Het IPO wil samen met de staatssecretaris vorm geven aan een adequate ondersteuningsstructuur en een subsidiestelsel op dit gebied. Het IPO stemt geheel in met de doelstellingen van de staatssecretaris op het vlak van de cultuur-educatie en met diens voornemen om Cultuur en School een meer structureel karakter te geven. Dat moet echter niet ten koste gaan van goedlopende bestaande projecten. Het beleid ten aanzien van de beeldende kunsten krijgt maar weinig aandacht in de uitgangspuntennota. De rijksbijdrageregeling voor beeldende kunst vormt met de eigen middelen van gemeenten en provincies de basis voor een succesvolle lokale en provinciale ondersteuning van de beeldende kunst en vormgeving en mag daarom niet worden aangetast of ondergebracht in een landelijk afnamefonds, zoals de staatssecretaris kennelijk overweegt. De regeling dient juist verder te worden uitgebouwd en verbreed.

Tot slot onderstreepte het IPO dat verbreding, vernieuwing en verjonging van de cultuursector niet ten koste mogen gaan van bestaande gezelschappen en instellingen – en de mensen die daarachter zitten – die jarenlang en met succes gezorgd hebben voor een kwalitatief hoogwaardig aanbod en die zich hebben ingespannen om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en om culturele diversiteit te bevorderen.

### 2.3.3. Constructief overleg

Na de eerste reacties van IPO en VNG werd intensief ambtelijk overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van OCW en de decentrale overheden over de financiële en organisatorisch inrichting van het Actieplan Cultuurbereik en de decentrale actieprogramma's.<sup>10</sup> Het overleg had vooral betrekking op de vraag hoeveel en welke gemeenten uitgenodigd zouden worden om direct aan het Actieplan deel te nemen, op de grondslag voor de berekening van de rijksbijdrage en op de vraag welke onderdelen van het Actieplan in welke mate via *matching* gefinancierd moesten worden.

In de eerder aangehaalde nota *Cultureel ondernemerschap* (oktober 1999) werden hoofdlijnen voor het bestuurlijke proces uitgezet met het onderscheid tussen een centraal en een decentraal (stedelijk en provinciaal) deel van het Actieplan en met het streven naar één bestuurlijk kader voor de decentrale aanpak van drie inhoudelijke en financiële onderdelen van het Actieplan: cultuurbereik; Cultuur en School; en de Geldstroom BKV. De staatssecretaris wilde in overleg met IPO en VNG zoeken naar een effectievere inzet van de Geldstroom BKV voor de prioriteiten van het beleid: meer en ander publiek en versterking van het cultureel ondernemerschap. Zo kan deze geldstroom inhoudelijk beter aansluiten op het Actieplan. Tevens wilde hij binnen het Actieplan ruimte maken voor een marketingimpuls ter stimulering van de gezamenlijke promotie van culturele activiteiten door stedelijke en regionale samenwerkingsverbanden van makers en instellingen. Bij de uitwerking van het decentrale deel van het

---

10. Namens de provincies en gemeenten namen onder anderen Jan van Maasackers, Lia Voermans, Annelies van der Horst en Lydia Jongmans aan het overleg deel; namens OCW onder anderen George Lawson, Co Engbers, Martin Berendse en Marion Wester.

Actieplan wilde de staatssecretaris aansluiten bij de cultuurconvenanten met de drie grote steden. De landsdelen zijn volgens hem te groot om werkbare programma's te ontwikkelen. Hij onderzoekt of het mogelijk is om direct zaken te doen met grotere steden in de landsdelen en om voor regionale gebieden afspraken te maken met de provincies. Dit heeft ook betrekking op de Geldstroom BKV. De staatssecretaris vertrouwt erop dat hij het met de lagere overheden eens wordt over cofinanciering van stedelijke en provinciale projecten in het kader van het Actieplan op basis van een 50:50 verdeling. Het financieel draagvlak voor de cultuursector is zo aanzienlijk te vergroten. Hij streeft naar één bestuurlijk kader voor de onderdelen die in het decentrale deel van het Actieplan worden ondergebracht: cultuurbereik; Cultuur en School; en de Geldstroom BKV. Om een rijksbijdrage te kunnen verstrekken aan stedelijke en provinciale projecten zal wel een toets nodig zijn: plannen van gemeenten en provincies zullen moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. In een aanvulling op de nota gaf de staatssecretaris te kennen dat de door landsdelen en grote steden opgestelde cultuurprofielen te weinig houvast boden voor de vormgeving van het decentrale deel van het Actieplan.

Voor wat betreft de gemeenten die worden uitgenodigd om aan het Actieplan deel te nemen, werd aanvankelijk gezocht naar *inhoudelijke* criteria, in aansluiting op de pilot Culturele diversiteit. Overwogen werd om het Actieplan vooral te richten op gemeenten met bijzondere problemen en plannen op het gebied van culturele diversiteit, cultuurbereik en culturele infrastructuur. Het bleek echter niet mogelijk om sluitende inhoudelijke criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan bepaalde gemeenten wel en andere niet aan het Actieplan zouden deelnemen. In plaats daarvan werd gekozen voor de grote steden die geacht worden te beschikken over een redelijk tot goed ontwikkelde culturele infrastructuur. Dat zijn steden met tenminste 90.000 inwoners.

Decentrale projecten Cultuur en School werden al via *matching* gefinancierd en dit was dus geen issue.<sup>11</sup> De discussie draaide om de gezamenlijke financiering van het nieuwe onderdeel Cultuurbereik én om de vraag of de rijksbijdrage via de Geldstroom BKV nu ook gematcht zou moeten worden door de decentrale overheden. Het overleg over de financiering van de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School leidde tot de afspraak om de rijksbijdrage vast te stellen op basis van het inwonertal van gemeenten en provincies. De provincies en gemeenten met tenminste 90.000 inwoners komen in aanmerking voor de rijksbijdrage voor deze onderdelen als ze die uit eigen middelen hetzelfde bedrag vrijmaken. Matching van de Geldstroom BKV, de omvangrijke rijksbijdrage ter bevordering van het beleid van de decentrale overheden op het gebied van de beeldende kunst en vormgeving die dezen tot nu toe niet uit eigen middelen hoefden aan te vullen, was een van de lastigste issues. OCW zag uiteindelijk af van de eis om de rijksbijdrage ook op dit onderdeel te matchen omdat dat die eis ertoe zou leiden dat de meeste betrokken gemeenten en provincies gezien de omvang van de Geldstroom zouden moeten afzien van deelname aan het Actieplan. De financiële invloed van de rijksbijdrage op de begroting van de decentrale overheden bleef dus beperkt tot het onderdeel Cultuurbereik en tot het onderdeel Cultuur en School.

---

11. In de *Vervolgnottie Cultuur en School* van OCW werd gekozen voor voortzetting van de decentrale aanpak van Cultuur en School. Het beleid zal echter sterker worden gericht op het tot stand brengen van structurele samenwerkingsrelaties tussen scholen en het culturele veld, in plaats van ondersteuning van projecten ad hoc. Scholen krijgen een sterkere, initiërende rol in het proces.

Cultuurbereik was nieuw voor alle deelnemende gemeenten en provincies; Cultuur en School alleen voor gemeenten die vóór 2001 nog geen gebruik maakten van de mogelijkheid om projecten op dit gebied te ondersteunen met extra subsidie van het rijk.

De nota *Cultureel ondernemerschap* gaf nog geen definitief uitsluitend over de plaats van bestaande landelijke programmeringsgelden voor een deel van de podiumkunsten in het Actieplan. Er is overleg met brancheverenigingen en distributie-instellingen over een landelijke aanpak maar de staatssecretaris gaf net als IPO en VNG op dat moment (oktober 1999) sterk de voorkeur aan een decentrale vormgeving van het programmeringsbudget voor accommodaties – niet alleen in de podiumkunsten – om nieuw aanbod voor nieuw publiek te stimuleren en onderlinge samenwerking te bevorderen. Individuele accommodaties zullen geen beroep kunnen doen op dit budget. Het nieuwe instrument is bedoeld voor stedelijke of regionale samenwerkingsverbanden en de lagere overheden worden intensief betrokken bij het overleg over de inrichting van het programmeringsbudget. Binnen het centrale deel van het Actieplan kan worden gezien of en hoe plannen van distributie-instellingen en brancheverenigingen kunnen worden gehonoreerd die zich richten op speelmogelijkheden en publiekbereik voor bijzonder aanbod, maar ook dan zal het gaan om samenwerking en toerusting van podia en niet om een bijdrage in de exploitatie en de programmering van afzonderlijke podia. De inpassing van bestaande landelijke middelen voor de programmering van kleinschalige podiumkunsten in het Actieplan bleef echter controversieel totdat er in het najaar van 2000 zicht kwam op de instelling van een nieuw landelijk fonds voor de programmering en marketing van podia, met instemming van de Tweede Kamer, de Raad voor Cultuur, IPO en VNG en *last but not least* het veld zelf.

Laatste punt van overleg waren de procedures via welke decentrale plannen van gemeenten en provincies bij OCW in te dienen zijn en de inrichtingseisen waar deze plannen aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de rijksbijdrage. Hierbij ging het enerzijds om formele eisen die gelden voor alle specifieke rijksbijdrageregelingen – en die weinig keuze laten voor variatie – maar anderzijds om de mate waarin en de manier waarop OCW én IPO en VNG op landelijk niveau sturing wilden geven aan de decentrale programma's. Er is geen documentatie over de argumenten en varianten die hierbij ter sprake kwamen. Uit de resultaten – de *Bestuurlijke afspraken* en het *format* voor de aanvragen – valt op te maken dat de aandacht vooral is uitgegaan naar praktische aspecten in verband met de toetsing van aanvragen en de verantwoording van de rijksbijdrage en niet naar de verder reikende hoe samenwerking, sturing en verantwoording zich tot elkaar verhouden.

#### 2.3.4. De Bestuurlijke afspraken van maart 2000

Op 16 februari 2000 bereikten OCW, IPO en VNG tijdens bestuurlijk overleg in Enschede overeenstemming over de gezamenlijke aanpak van het decentrale deel van het Actieplan Cultuurbereik. De *Bestuurlijke afspraken* werden op een maand later definitief vastgesteld te Utrecht.<sup>12</sup> De afspraken hebben betrekking op doelstellingen, prioriteiten, fasering en financiering van decentrale uitwerking van het Actieplan.

---

12. *Bestuurlijke afspraken tussen IPO, VNG en OCW over Stedelijke en Provinciale Programma's Cultuurbereik 2001-2004*. Vergelijking met de notitie van februari laat slechts geringe redactionele wijzigingen zien. Zie bijlage A voor de volledige tekst.

### *Uitgangspunten en opzet*

Uitgangspunt van het Actieplan is, aldus de *Bestuurlijke afspraken*, dat verbreding en vernieuwing van het culturele leven vooral gestalte moeten krijgen op gemeentelijk en provinciaal niveau. De doelstellingen van de rijksoverheid sluiten bijna naadloos aan op ideeën die bij provincies en gemeenten leven, en die bijvoorbeeld zijn verwoord in de VNG-brief met aandachtspunten voor de cultuurnota 2001-2004 van maart 1999. Aldus hebben OCW, IPO en VNG besloten tot een gezamenlijke aanpak gedurende de periode 2001-2004. Zij zijn een bondgenootschap aangegaan dat onder meer zijn beslag krijgt in een bijzondere vorm van gemeenschappelijke financiering. Het Actieplan bestaat uit twee delen: een centraal deel onder de hoede van het rijk, en een decentraal deel onder de gezamenlijke regie van gemeenten, provincies en rijk. De gemeenschappelijke aanpak van het decentrale gedeelte krijgt vorm in de wijze van financiering van stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik, waarbij een 1:1 verhouding in acht wordt genomen tussen de bijdragen van het rijk en die van de provincies respectievelijk gemeenten. Alle provincies en gemeenten met tenminste 90.000 inwoners kunnen aan het decentrale deel van het Actieplan meedoen.

### *Prioriteiten*

Tegen deze achtergrond worden algemene aandachtspunten geformuleerd als leidraad bij het opstellen van stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik. De vijf prioriteiten van het Actieplan zoals die in *Cultuur als confrontatie* zijn omschreven, worden overgenomen. Een en ander wordt nader uitgewerkt voor drie onderdelen van het Actieplan: Cultuurbereik; Cultuur en School; de Geldstroom BKV.

### *Procedure en tijdpad*

Ook ten aanzien van de procedure en het tijdpad worden afspraken gemaakt. De provincies en gemeenten stellen ieder eerst een plan van aanpak op en op basis daarvan hun eigen programma. Dit geschiedt in nauwe samenspraak met de culturele instellingen ter plaatse en eventuele andere lokale of regionale instituties die voor culturele samenwerking in aanmerking komen. Ze dienen het plan van aanpak medio juni 2000 in bij OCW. Als het ministerie in grote lijnen akkoord gaat met het plan van aanpak stellen gemeenten en provincies hun programma cultuurbereik op, dat medio 2000 moet worden ingediend. Deelnemende provincies en gemeenten ontvangen rechtstreeks een specifieke uitkering van OCW met de daaraan verbonden verplichtingen, waaronder matching met eenzelfde bedrag. Gemeenten die niet rechtstreeks deelnemen, kunnen bij het Actieplan worden betrokken via een provinciaal programma, waarbij als voorwaarde kan worden gesteld dat ook zij matchen. Als onderdeel van hun eigen programma kunnen provincies tevens bijdragen aan de programma's van de rechtstreeks deelnemende gemeenten. De programma's hebben een op de cultuursector afgestemde looptijd van vier jaar, waarbij 2001 als opbouwjaar kan gelden. OCW, IPO en VNG zijn samen verantwoordelijk voor de organisatie van de landelijke evaluatie en monitoring van de decentrale uitvoering van het Actieplan.

### *Rijksbijdrage en decentrale bijdrage*

De rijksbijdrage wordt (voor 2001) vastgesteld op: 1,18 eurocent per inwoner voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht voor de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School plus het bedrag dat deze gemeenten voorheen al ontvingen in het kader van de Geldstroom BKV. De andere Actieplangemeenten en de provincies krijgen in 2001 1,29 eurocent per inwoner voor alledrie de onderdelen samen en vanaf 2002 1,52 eurocent. De rijksbijdrage belooft daarmee in totaal bijna 28 miljoen euro in 2001: ruim 8,2 miljoen euro voor het onderdeel Cultuurbereik; 2,4 miljoen euro voor Cultuur en School; en 17,2 miljoen euro voor de Geldstroom BKV. De rijksbijdrage voor de eerste twee onderdelen dient door de deelnemende gemeenten en provincies aangevuld te worden met een even hoge bijdrage (in totaal dus ongeveer 10,6 miljoen euro) uit eigen middelen: nieuwe middelen of geld dat nog niet tot uitgave is gekomen. In de jaren 2002-2004 loopt de rijksbijdrage op tot bijna 31 miljoen euro en de bijdrage van de andere overheden tot bijna 14 miljoen.

### *Kleinschalige podiumkunsten*

Er wordt een aparte paragraaf gewijd aan de programmering van kleinschalige podiumkunsten. De doelstellingen van het Actieplan zijn bij uitstek van toepassing op de kleinschalige podiumkunsten. De bestaande landelijke geldstromen ten behoeve van de programmering van kleinschalige podiumkunsten moeten daarom onder het regime van het Actieplan worden gebracht. Net als bij Cultuur en School zal een geormerkt budget worden verstrekt dat binnen de *matching* formule valt. De som van landelijke en decentrale bijdragen op dit vlak zal daardoor groter zijn dan nu het geval is. Welk bedrag de drie overheden hiervoor zullen inzetten, zal worden bepaald aan de hand van de uitkomsten van onderzoek naar de omvang van de bestaande geldstromen.

### *Nadere uitwerking Cultuur en School en Geldstroom BKV*

In de *Bestuurlijke afspraken* werd ten aanzien van de onderdelen Cultuur en School en de Geldstroom BKV bepaald dat na overleg tussen alle betrokken partners in een later stadium een uitgewerkt beleidskader voor deze onderdelen zal worden toegevoegd. Dat gebeurde in het najaar van 2000. De toegevoegde doelstellingen en prioriteiten van dit decentrale deel van het Actieplan zijn volledig ontleend aan de *Vervolgnote Cultuur en School* van OCW van juni 1999. Er werd een procedure opgesteld voor de bepaling van kwantitatieve doelen en resultaten en voor de monitoring van de voortgang. Tevens werd een *format* opgesteld voor Cultuur en School in de programma's van provincies en gemeenten. De uitwerking van het beleidskader voor de Geldstroom BKV liet langer op zich wachten: daar werden OCW, IPO en VNG het pas over eens in juni 2002. Verderop, in paragraaf 2.4, wordt toegelicht waarom het zo lang duurde

#### *2.3.5. Het centrale deel van het Actieplan Cultuurbereik*

In de *Bestuurlijke afspraken* staat dat OCW, IPO en VNG ook de plannen van OCW voor de invulling van het centrale deel van het Actieplan zullen bespreken. Dat centrale deel bestond uit de maatregelen en budgetten die overbleven nadat het bedrag voor de rechtstreekse instellingssubsidies in de cultuurnota 2001-2004 en voor de rijkscultuur-

fondsen was vastgesteld én het bedrag dat als rijksbijdrage naar de provincies en dertig Actieplangemeenten ging. De resterende geldmiddelen werden op centraal niveau (door OCW) bestemd voor de vijf prioriteiten van *Cultuur als confrontatie*. Hoewel de bestedingen voor de desbetreffende landelijke maatregelen, instellingen en activiteiten in de begrotingen en jaarverslagen van OCW voor 2001-2004 telkens werden verantwoord onder de noemer van het Actieplan Cultuurbereik, naast de rijksbijdrage aan de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik, werd het Actieplan in de praktijk steeds meer vereenzelvigd met de decentrale programma's cultuurbereik. Het programmeringsbudget werd een landelijke aangelegenheid en dat gold ook voor andere aspecten van het aanvankelijk als één programma gepresenteerde Actieplan: de CKV-vouchers voor het voortgezet onderwijs en rijksmaatregelen ter bevordering van culturele diversiteit.

Voor de ondersteuning van de programmering van (kleinschalige) podiumkunsten werd een aanzienlijk bedrag apart gehouden, dat aanvankelijk deel uitmaakte van de middelen die werden uitgetrokken voor het Actieplan Cultuurbereik. In november 2000 sprak de staatssecretaris het voornemen uit om één landelijke fonds in te richten voor de landelijke stimulering en ondersteuning van de lokale podiumkunstprogrammering. De gemeenten blijven echter primair verantwoordelijk voor ondersteuning van de reguliere programmering van lokale podia.<sup>13</sup> Het gereserveerde bedrag werd in 2001 nog via een aantal landelijke instellingen verdeeld en besteed aan subsidies voor de programmering van vooral kleine podia voor muziek, theater en dans.<sup>14</sup> In 2001 werd de oprichting van het fonds verder voorbereid, in overleg met de diverse organisaties in de podiumkunsten en met IPO en VNG maar buiten de Regiegroep. In oktober 2001 betuigde de Tweede Kamer instemming met de oprichting van het fonds voor podiumprogrammering. De Kamer toonde zich wel bezorgd om de kwetsbare positie van de kleinschalige podia en pleitte ook voor goede samenwerking tussen het nieuwe fonds en de provincies en gemeenten. In 2002 ging het Fonds voor Podium Programmering en Marketing (FPPM) officieel van start. Daarmee bleef een belangrijk deel van de rijksmiddelen die aanvankelijk voor het Actieplan Cultuurbereik werden uitgetrokken ter versterking van de programmering buiten de rijksbijdrage aan de decentrale programma's cultuurbereik. Functionele decentralisatie – een landelijk fonds – kreeg op dit punt uiteindelijk de voorkeur over territoriale decentralisatie. Dit tot tevredenheid van de podia.

Het oorspronkelijk voor het centrale deel van het Actieplan Cultuurbereik gereserveerde budget werd voor het overige besteed aan een aantal 'vaste' maatregelen en aan bepaalde activiteiten *ad hoc*. De belangrijkste vaste maatregelen waren van 2001 tot 2004 de vouchers waarmee leerlingen in het voortgezet onderwijs zelf hun actieve aandeel in het vak CKV kunnen betalen en het budget voor het stimuleren van culturele diversiteit: twee procent extra subsidie voor rijksgesubsidieerde instellingen die tenminste drie procent van hun vaste subsidie besteden aan het ontwikkelen van activiteiten voor nieuwe doelgroepen. Ook de bekostiging van de Phenix Foundation, een stimule-

---

13. Brief d.d. 8-11-2000 van de staatssecretaris aan Tweede Kamer (KST 49153). Zie ook de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001*, pp. 46-47.

14. IJdens & Oosterhuis (2000), *Speelruimte voor kleinschalige podiumkunsten*, onderzochten in opdracht van OCW en in verband met de discussie over het programmeringsfonds wat het aandeel van de landelijke instellingen was in de financiering van de programmering van kleinschalige podia.

ringsfonds voor allochtoon talent, en van de stichting Atana, voor de rekrutering en begeleiding van allochtone bestuurders en managers in de culturele sector, vallen onder de noemer culturele diversiteit. Een ander deel van het (oorspronkelijke) centrale Actieplanbudget werd besteed aan activiteiten op het gebied van erfgoed, archeologie en culturele planologie.

### 2.3.6. Resumé

In deze paragraaf is het proces beschreven dat van start ging met de nota *Cultuur als Confrontatie* en het daarin vervatte Actieplan Cultuurbereik van de staatssecretaris van OCW (juni 1999) en dat voorlopig werd afgesloten met de *Bestuurlijke Afspraken* over de decentrale uitvoering van het Actieplan door de provincies en 30 grootste gemeenten (maart 2000). De titels van beide aangehaalde beleidsdocumenten geven meteen aardig weer hoe dergelijke processen verlopen. Eerst worden fundamentele opvattingen, verreikende doelstellingen en ambitieuze plannen geformuleerd met betrekking tot culturele en maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens worden doelstellingen nader uitgewerkt, instrumenten voorgesteld en een uitvoeringsmodus ontworpen. En dan moeten betrokken partijen het met elkaar eens worden over de precieze verdeling van verantwoordelijkheden en financiële middelen. De lyriek van cultuurpolitieke doelstellingen en ambities maakte uiteindelijk plaats voor het proza van bestuurlijke en financiële afspraken.

Terwijl het landelijk georganiseerde culturele veld overwegend kritisch tot ronduit afwijzend reageerde op de inhoud en toonzetting van *Cultuur als confrontatie*, stemden provincies en gemeenten inhoudelijk in met de meeste beleidsvoornemens van de staatssecretaris. Ze zagen deze in veel opzichten als een bevestiging van eigen beleidsinitiatieven en -intenties. Opvattingen van provincies en gemeenten liggen inhoudelijk dus dichter bij die van de staatssecretaris dan bij de kritiek vanuit het veld. Het bezwaar van gemeenten en provincies tegen eventuele centralisatie van bepaalde budgetten in nieuwe landelijke regelingen en fondsen contrasteerde sterk met de vrees van een deel van het culturele veld voor eventuele decentralisatie van het (rijks)cultuurbeleid.

Dit laatste punt raakt de verhouding tussen rijksoverheid en de andere overheden. Voor zover er gesproken kan worden van een scherp debat tussen de staatssecretaris en de andere overheden, had dit betrekking op deze verhouding. Gemeenten en provincies wensen als gelijkwaardige partner door het rijk behandeld te worden. Ze gaven de voorkeur aan het model van de cultuurconvenanten voor een bondgenootschappelijke samenwerking, en wezen een rol als uitvoeringsorganisatie van het rijksbeleid af. Respect is een sleutelwoord in de opstelling die ze van de rijksoverheid verwachtten. Het ambtelijke en bestuurlijke overleg dat van september 1999 tot begin 2000 op landelijk niveau tussen OCW, gemeenten (IPO) en provincies (VNG) werd gevoerd, bleek voldoende vertrouwen en wederzijds voordeel op te leveren om in februari 2000 tot een gezamenlijk beleidskader voor de decentrale aanpak van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 te komen.

## 2.4. Landelijke beleidspraktijk en discussie

In juni 2000 dienden alle provincies en 30 gemeenten een plan van aanpak in bij OCW. Gemeenten die aanvankelijk niet stonden te trappelen om aan het Actieplan deel te nemen besloten er uiteindelijk toch aan mee te doen. Begin 2001 werden alle ingediende stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik door het ministerie gehonoreerd met de overeengekomen rijksbijdrage.<sup>15</sup>

Met de start van de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik in 2001 kwam geen einde aan het beleidsgesprek op landelijk niveau over de aanpak en uitvoering van het Actieplan Cultuurbereik. OCW, IPO en VNG stelden een ambtelijke landelijke Regiegroep in die tot taak kreeg om deelnemende gemeenten en provincies geregeld van informatie te voorzien, om de uitwisseling van informatie tussen gemeenten en provincies onderling te faciliteren en om activiteiten te initiëren op het vlak van deskundigheidsbevordering.

De agenda's, verslagen en besluitenlijsten van de Regiegroep vormen de leidraad van dit hoofdstuk, waarin de lijn van het verhaal na de vaststelling van de *Bestuurlijke afspraken* wordt doorgetrokken. Andere bronnen zijn de Nieuwsbrief die vanaf november 2001 geregeld op de website *cultuurbereik.nl* werd gezet, verslagen van landelijke bijeenkomsten in verband met het Actieplan<sup>16</sup> en officiële overheidspublicaties.<sup>17</sup> De nadruk ligt op de landelijke beleidsontwikkelingen rond het Actieplan Cultuurbereik van januari 2001 tot december 2003, toen OCW, VNG en IPO het eens werden over het beleidskader voor het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008. De periode is in drie fasen te verdelen:

- eerste ervaringen met de aanpak en uitvoering van de stedelijke en regionale programma's cultuurbereik in 2001 en 2002;
- de visitatie van de stedelijke en provinciale programma's en het rapport van de visitatiecommissie (najaar 2002 tot voorjaar 2003);
- de voorbereidingen op het tweede Actieplan Cultuurbereik, van de presentatie van het visitatierapport in april 2003 tot de vaststelling van het beleidskader voor het Actieplan 2005-2008, eind 2003.

In 2004 beheerste de procedurele en praktische voorbereiding van het nieuwe Actieplan de agenda. Centrale vraag is, welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het landelijke gesprek over de doelstellingen, aanpak en uitvoering van het Actieplan, en welke majeure wijzigingen op landelijk niveau in de opzet en aanpak van het Actieplan Cultuurbereik zijn aangebracht.

Vanaf nu wordt onder het Actieplan Cultuurbereik, tenzij anders vermeld, uitsluitend het decentrale deel ervan verstaan: de *Bestuurlijke afspraken* en de provinciale en stedelijke actieprogramma's die ten dele door het rijk en ten dele door de provincies en betrokken gemeenten zelf werden bekostigd.

---

15. In hoofdstuk 3 van dit rapport worden de aanpak, uitvoering en resultaten van de decentrale programma's beschreven.

16. Een kort verslag van de bijeenkomsten werd meestal in de Nieuwsbrief op *www.cultuurbereik.nl* opgenomen en het volledige verslag was meestal elders op de website te vinden.

17. Handelingen en Tweede Kamerstukken op *www.overheid.nl* > officiële publicaties, met de zoekterm 'Actieplan Cultuurbereik', toegevoegd tussen 1 januari 2001 en 1 juni 2004.



#### 2.4.1. Eerste ervaringen: 2001-2002

Het landelijke gesprek over het Actieplan Cultuurbereik werd in 2001 en 2002 vooral in en rond de Regiegroep gevoerd en ook door de Regiegroep georganiseerd in de vorm van een aantal landelijke bijeenkomsten over de prioriteiten en onderdelen van het Actieplan.

De Regiegroep zorgde via de Nieuwsbrief en andere informatie via de website *cultuurbereik.nl* voor de informatievoorziening aan deelnemende gemeenten, provincies en het culturele veld en faciliteerde de informatie-uitwisseling tussen betrokkenen. De aanlevering van informatie door gemeenten, provincies en anderen verliep aanvankelijk moeizaam maar verbeterde gaandeweg, mede door de inschakeling van een freelance communicatiemedewerker. In de Regiegroep werd herhaaldelijk gesproken over de selectie en redactie van berichten voor de Nieuwsbrief en teksten op de website, waarbij telkens de vraag rees wie de teksten moet lezen en controleren voordat ze worden gepubliceerd. Er waren kennelijk twee strijdige principes van communicatie in het geding: enerzijds de noodzaak tot eenduidige ambtelijke berichtgeving, anderzijds de wenselijkheid van vrije nieuwsgaring en publieke discussie.

Op het vlak van deskundigheidsbevordering kreeg de taak van de Regiegroep vooral gestalte door in de loop van 2001 en 2002 zes landelijke bijeenkomsten voor gemeenten, provincies en betrokken culturele instellingen en koepelorganisaties te organiseren over prioriteiten en onderdelen van het Actieplan. Op de bijeenkomsten werd kennis uitgewisseld en werden nieuwe initiatieven en voorbeeldprojecten besproken. De bijeenkomsten vormden een geregelde ontmoetingsplaats voor beleidsmedewerkers van gemeenten en provincies en voor mensen uit het culturele leven die bij het Actieplan betrokken waren. Sommige bijeenkomsten werden tevens bijgewoond door onderwijsmensen en vertegenwoordigers van andere maatschappelijke organisaties. De bijeenkomsten hebben er zeker toe bijgedragen om het draagvlak van het Actieplan in gemeenten en provincies te versterken. Uit de verslagen die van de bijeenkomsten beschikbaar zijn, blijkt niet dat er diepgaand van gedachten werd gewisseld over de kwaliteit van de stedelijke en provinciale programma's en van projecten en activiteiten in het kader van die programma's. De Regiegroep sprak begin 2001 één keer in algemene termen over de kwaliteit van de programma's. Zij ondersteunde ook een extern initiatief om met belangstellende gemeenten en provincies tot een zogenaamd intervisietraject van wederzijdse coaching en evaluatie te komen, maar dit plan werd niet verwezenlijkt omdat minder animo voor bleek te bestaan dan aanvankelijk gedacht.

In het begin stonden landelijke koepel- en ondersteuningsorganisaties – bijvoorbeeld de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) en de Nederlandse Museumvereniging (NMV) – nogal kritisch tegenover de decentrale aanpak van het Actieplan door gemeenten en provincies. De Regiegroep nam zich voor om structureel met deze organisaties in gesprek te gaan. In de praktijk bleef het bij incidentele deelname van een paar belangrijke organisaties aan landelijke bijeenkomsten voor ambtelijke contactpersonen. De bezwaren van landelijke organisaties werden al snel

gerelativeerd door positieve reacties op de decentrale programma's van de lokale en provinciale culturele organisaties die eraan deelnamen.<sup>18</sup>

De aanscherping of uitwerking van het beleidskader voor de Geldstroom BKV was een van de belangrijkste inhoudelijke beleidsonderwerpen die 2001 en 2002 in de Regiegroep werden besproken. OCW wilde nadere voorwaarden aan de besteding van deze rijksbijdrage verbinden, die tot dan door de provincies en betrokken gemeenten naar eigen inzicht werd aangewend en min of meer vast onderdeel was geworden van het van hun eigen beleid op het gebied van de beeldende kunst. IPO en VNG verzetten zich tegen een vérgaande beperking van de zeggenschap van provincies en gemeenten over de besteding van de Geldstroom. Het Uitgewerkt Beleidskader Geldstroom BKV dat in juni 2002 door de drie bestuurlijke partners werd overeengekomen, was het resultaat van langdurige onderhandelingen tussen IPO, VNG en OCW. In deze onderhandelingen werd ook al vooruitgelopen op de voortzetting van het Actieplan na 2004.

De Regiegroep besteedde in 2001 en 2002, anders dan de bedoeling was, amper aandacht aan het centrale deel van het Actieplan. Bij de meeste maatregelen die uit dat budget betaald werden, speelden gemeenten en provincies ook geen rol. In de begrotingen en jaarverslagen van OCW werd een aantal maatregelen weliswaar formeel samengevat onder de noemer van het Actieplan Cultuurbereik, en deze maatregelen kwamen af en toe ook wel aan de orde in de Tweede Kamer, maar in de praktijk werd eigenlijk alleen nog van het Actieplan Cultuurbereik gesproken als men de stedelijke en provinciale programma's bedoelde. Dat betekent dat de doelstellingen en het beleidsplan van het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM) in feite ook niet meer in de context van het Actieplan Cultuurbereik werden beoordeeld.

Het tamelijk heftige debat over de inhoud en aanpak van het cultuurbeleid van staatssecretaris Van der Ploeg verflauwde in 2001. De uitvoering van het beleid kreeg het primaat boven de doelstellingen ervan. In de Tweede Kamer werden in 2001 en 2002 alleen incidentele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over details van de beleidsuitvoering. De VVD-woordvoerder voor cultuur die in 1999 en 2000 in de Tweede Kamer stem gaf aan het verzet van de gevestigde culturele orde tegen de 'dirigistische en bureaucratische' cultuurpolitiek van Van der Ploeg, complimenteerde deze in december 2001 met diens weinig bevlogen maar 'opvallend evenwichtige' brief over het meerjarenperspectief voor het cultuurbeleid, waarin het primaat van kwaliteit als maatstaf voor het cultuurbeleid van de rijksoverheid bevestigd werd. In hetzelfde gesprek met de Tweede Kamer haalde de staatssecretaris het zojuist door Kunsten '92 – in 1999 aanvoerder van de buitenparlementaire oppositie tegen zijn beleidsvoornemens – gepubliceerd tienpuntenprogramma niet geheel ten onterechte als steun voor zijn doelstellingen en prioriteiten aan.<sup>19</sup>

De weinige keren dat het Actieplan Cultuurbereik in de Tweede Kamer aan de orde kwam, waren aspecten van het centrale deel onderwerp van gesprek en niet de decentrale programma's. Dat betrof onder meer de landelijke ondersteuning van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) via de cultuurvouchers voor scholieren in het

18. Zie de verantwoording van de Regiegroep bij de brief aan de staatssecretaris d.d. 17-8-2005.

19. KST 57868, Verslag van een Wetgevingsoverleg over het onderdeel Cultuur in OCW-begroting voor 2002 op 3 december 2001, p. 22.

voortgezet onderwijs, en de regeling ter stimulering van het bereik van rijksgesubsidieerde culturele instellingen onder nieuwe doelgroepen. Ook de oprichting van de Phenix Foundation ter ondersteuning van allochtoon cultureel talent en van het Fonds voor Podium Programmering en Marketing (FPPM) maakten deel uit van het centrale deel van het Actieplan. Over deze elementen van het centrale deel van het Actieplan werd in de Regiegroep niet of nauwelijks meer gesproken.

#### 2.4.2. De *visitatie* of mid-term review

Conform de *Bestuurlijke afspraken* werd in het najaar van 2002 een *visitatiecommissie* ingesteld om de aanpak en resultaten van de stedelijke en provinciale programma's na twee jaar te beoordelen. De voorbereiding van de *visitatie* kwam vanaf eind 2001 geregeld ter sprake in de Regiegroep. Onderwerpen van gesprek waren onder meer:

- de relatie tussen de *visitatie* en het landelijk onderzoek, zowel inhoudelijk als in het bijzonder ook voor wat betreft de belasting die beide voor gemeenten en provincies met zich mee brengen;
- de samenstelling van de *visitatiecommissie* waar de Regiegroep over werd geconsulteerd;<sup>20</sup>
- of de *visitatie* betrekking moet hebben op alle deelnemende gemeenten en provincies of op een selectie: de commissie bezocht alle gemeenten en provincies;
- of de *visitatie* vooral een zaak van OCW is of van de drie partners gezamenlijk: de *visitatiecommissie* ging aan de slag in opdracht van de gezamenlijke overheden.

De *visitatiecommissie* bezocht alle Actieplangemeenten en provincies. Ter plekke werden gesprekken gevoerd met bestuurders en ambtenaren en met initiatiefnemers en organisatoren van activiteiten in het kader van stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik. De minister van OCW liet inmiddels in een brief aan de Tweede Kamer op 1 november 2002 weten dat het kabinet mogelijke nieuwe accenten in het Actieplan met provincies en gemeenten wilde bespreken zodra resultaten van de *visitatie* bekend zijn.

In januari 2003 gaf de voorzitter van de *visitatiecommissie* op persoonlijke titel een toelichting op het werk van de commissie in een vergadering van de Regiegroep. Na 25 bezoeken is hij van oordeel dat het Actieplan voortgezet moet worden. De nadruk moet nog sterker op jongeren komen te liggen, de relatie tussen het Actieplan en het (nieuwe) Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing moet verhelderd worden, goede praktijkvoorbeelden Cultuur en School moeten beter verspreid worden, en de rol van kleine gemeenten moet versterkt worden. De Regiegroep stelde vragen over de financiële matching door kleine gemeenten, over de kwaliteit van activiteiten, over de Geldstroom BKV, over de aanvankelijke weerstand tegen het beleid van staatssecretaris Van der Ploeg, en over moeilijke prioriteiten zoals cultureel vermogen en culturele planologie. Kwaliteit is overal een doelstelling, aldus de voorzitter van de *visitatie*-

---

20. De heer R. Haks, die net de voorbereiding van het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM) tot een goed einde had gebracht, werd tot voorzitter van de *visitatiecommissie* benoemd. Andere leden waren mevrouw M.B.J. Alofs, mevrouw A.S. de Sitter, mevrouw H.M.A. Magis-Habets, de heer A. van Harten, de heer H. Reedijk en de heer J.F. Bakker. Mevrouw J.G. Hadders werd door OCW als ambtelijk secretaris aan de commissie toegevoegd. Mevrouw M. Wester (OCW) voerde de redactie van het *visitatie*rapport.

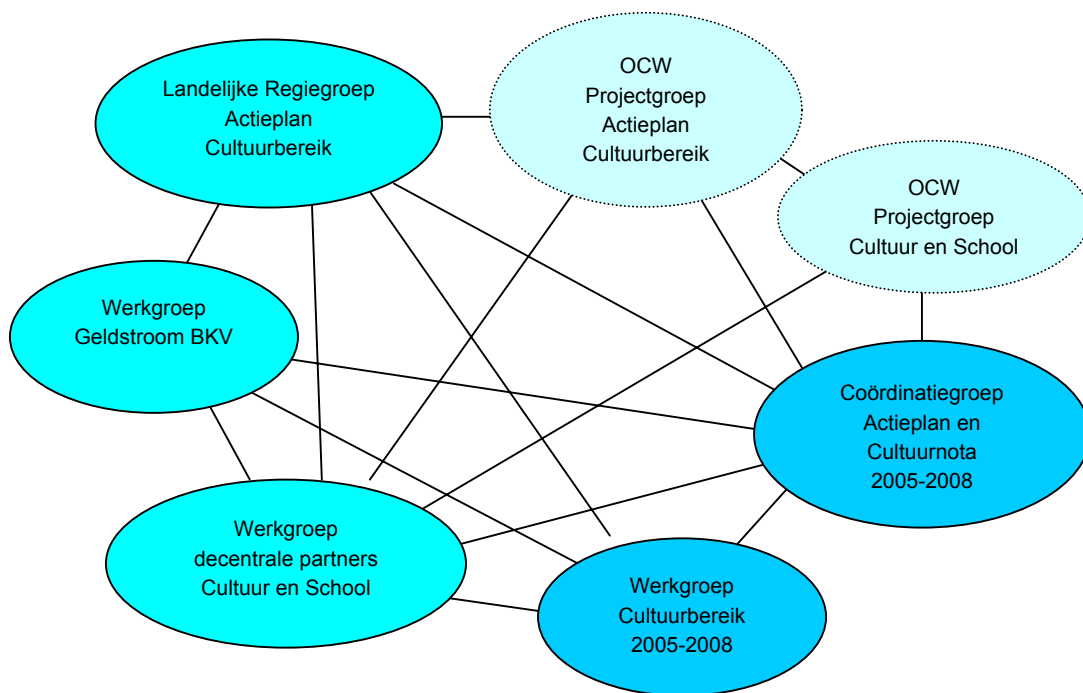
commissie, maar deze moet afgewogen worden tegen de doelstelling met betrekking tot het bereik. 'Bovendien zijn de huidige kwaliteitsnormen in de cultuur "witte" normen, waar je niet zo veel aan hebt bij activiteiten van en voor minderheidsgroepen.' Actieplandoelstellingen ten aanzien van de Geldstroom BKV liggen bij veel beeldende kunstinstellingen en bij kunstenaars moeilijk. Culturele instellingen zijn thans over het algemeen positief over het Actieplan, terwijl ze aanvankelijk sterk gekant waren tegen de plannen van Van der Ploeg. 'Wel is men van mening dat OCW niet moet "doordrammen": het extra geld is niet veel en daarom moet het ministerie zich niet tot in detail overal mee willen bemoeien.' Cultureel vermogen komt als 'moeilijk onderwerp' inmiddels wel redelijk uit de verf; culturele planologie krijgt weinig aandacht.

De visitatiecommissie concludeerde in haar rapport *Van jonge mensen en de dingen die gaan komen* (april 2003) inderdaad dat het Actieplan Cultuurbereik na 2004 diende te worden voortgezet op grond van de positieve ervaringen en investeringen in de voorgaande twee jaren. De commissie pleitte voor toespitsing van het Actieplan op het cultuurbereik onder jongeren. De conclusies en aanbevelingen in het visitatierapport hebben zowel betrekking op de rol van OCW als op het beleid van gemeenten en provincies. De belangrijkste conclusie van de commissie – het Actieplan voortzetten – lijkt echter vooral gericht te zijn tot OCW en te zijn ingegeven door de positieve reacties van deelnemende gemeenten en provincies. Opmerkelijk is, dat de visitatiecommissie in haar conclusies niet repte van de culturele kwaliteit van programma's – wel een element van de opdracht – en ook niet van culturele diversiteit en van actieprogramma-activiteiten voor allochtonen. Elders in het rapport wordt hier wel aandacht aan besteed, maar in de conclusies ligt de nadruk sterk op jongeren en cultuureducatie. De visitatiecommissie hield zich voor wat betreft de Geldstroom BKV op de vlakte.

#### 2.4.3. *Van het eerste naar het tweede Actieplan*

Na de presentatie van het visitatierapport, in april 2003, in aanwezigheid van een de-missionaire staatssecretaris voor Cultuur en Media en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, werd de agenda van de Regiegroep sterk bepaald door de voorbereiding van het volgende Actieplan, zonder dat de communicatie met en tussen gemeenten en provincies overigens naar de achtergrond verdween. De Regiegroep werd een knooppunt in het landelijke beleidsnetwerk van ambtelijke werkgroepen en subcommissies voor de diverse onderdelen en doelstellingen van het Actieplan, en ambtelijk platform voor de voorbereiding van het tweede Actieplan Cultuurbereik én de cultuurnota 2005-2008.

Figuur 2-II. Landelijk beleidsnetwerk Actieplan Cultuurbereik, 2001-2003



De tripartiete groepen zijn omcirkeld met een doorgetrokken lijn, de OCW-groepen met een stippellijn. De lichtgetinte OCW-projectgroepen bestonden het eerst. De Regiegroep en de iets donkerder getinte werkgroepen werden in 2001-2002 ingesteld. De donker getinte groepen werden in 2003 gevormd. De lijnen tussen de verschillende groepen in het schema, dat de situatie in de tweede helft van 2003 weergeeft, betekenen dat ze met elkaar verbonden zijn door een of meer leden die in twee of meer groepen zitten.

In de zomer en het najaar van 2003 werd intensief overleg gevoerd tussen de drie overheden over de vraag of en hoe het Actieplan na 2004 voortgezet zou worden. Net als bij de voorbereiding van het Actieplan 2001-2004 voerde OCW ook nu op twee fronten landelijk overleg: met de gemeenten (VNG) en provincies (IPO) in en om de Regiegroep en met de Tweede Kamer. Het politieke proces raakte na de crisis van het eerste kabinet-Balkenende weer op orde met het aantreden van het tweede kabinet-Balkenende, met D66 in de plaats van de LPF als coalitiepartner van CDA en VVD en met mr. M. van der Laan (D66) als staatssecretaris van Cultuur en Media. Vanaf dat moment konden er weer zaken gedaan worden.

De discussie tussen de drie partners in het landelijke beleidsnetwerk spitste zich toe op de Geldstroom BKV en in mindere mate op Cultuur en School. Vooral de Geldstroom BKV zorgde voor meningsverschillen tussen OCW enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds. OCW wilde meer invloed op de aanwending ervan door gemeenten en provincies, die de Geldstroom waren gaan zien als onmisbare aanvulling op hun eigen, 'autonome' beleid ten aanzien van de beeldende kunst. Het gesprek over het onderdeel Cultuurbereik in het nieuwe Actieplan ging vooral over een meer output-gerichte aanpak, en hier werd men het snel over eens.

In de Tweede Kamer kwam het cultuurpolitieke debat pas enigszins en in milde toon op gang naar aanleiding van het vooradvies van de Raad voor Cultuur en de uitgangspuntenbrief van staatssecretaris Van der Laan voor de cultuurnota 2005-2008 (juli 2003).<sup>21</sup> Zij nam afstand van het programma van Van der Ploeg en schoof de stimuleringsregeling voor culturele diversiteit en nieuwe doelgroepen – een maatregel die dat programma in veel opzichten typeerde – terzijde, overigens zonder de doelstelling ervan te schrappen. Culturele diversiteit wordt namelijk een belangrijk criterium bij de integrale afweging van besluiten over de nieuwe Cultuurnota. Verder zette de staatssecretaris nieuwe accenten op de relatie tussen rijk en andere overheden door het bevorderen van stedelijke en regionale dynamiek in de plaats te stellen van het statische beginsel van regionale spreiding.

Begin september 2003 werd de Regiegroep op de hoogte gesteld van de voornemens van het rijk met betrekking tot het Actieplan. Het is de bedoeling het Actieplan voort te zetten, maar op cultuur moet een flink bedrag bezuinigd worden en het staat nog niet vast of het Actieplan buiten schot blijft. De inhoudelijk kern van het Actieplan moet worden aangescherpt. Zo zal duidelijk gemaakt moeten worden dat het Actieplanbudget ander geld is dan het reguliere budget voor de Cultuurnota. Het ooit als centraal deel van het Actieplan betitelde budget is al versleuteld in instellingssubsidies, dus dat komt er ook niet weer bij. Eén van de aandachtspunten voor de komende periode is, dat naast het financieren en stimuleren van incidentele projecten ook de infrastructuur verstevigd wordt. Misschien zal het Actieplan nog maar voor één periode van vier jaar doorgaan. De vraag of alle drie de onderdelen weer in het Actieplan terugkomen, is nog helemaal open.

Op 11 september 2003 voerde staatssecretaris Van der Laan voor het eerst algemeen overleg met de Tweede Kamer over de cultuurnota 2005-2008.<sup>22</sup> In antwoord op kritische opmerkingen van onder meer de PvdA en Groen Links over de wijze waarop de nieuwe staatssecretaris afstand nam van de erfenis van Van der Ploeg, gaf zij aan dat haar voornemen om het veld ruimte te geven een breuk is met het verleden. Er zal meer worden gestuurd op doelstellingen en minder worden gelet op de weg waarlangs men die doelen bereikt. In de relatie met de decentrale overheden wil zij de term 'spreiding' graag vervangen door 'dynamiek'. Steden die willen investeren in hun sterke punten kunnen op extra aandacht van het ministerie rekenen. Hierover wordt inmiddels overleg met de landsdelen en andere bestuurslagen. Het geld voor de stimuleringsregeling culturele diversiteit (nieuwe doelgroepen) blijft beschikbaar maar zal niet meer via deze regeling worden toegewezen. Ze doet dan nog geen uitspraak over de wijze waarop het Actieplan Cultuurbereik zal worden voortgezet.

De staatssecretaris werkte haar benadering uit in *Meer dan de som*, de Beleidsbrief cultuur 2004-2007 (november 2003). Niet het maatschappelijk bewustzijn in de cultuur, maar het culturele bewustzijn in de maatschappij moet worden vergroot. Cultuur moet niet worden aangestuurd vanuit politieke en maatschappelijke doelen, maar de culturele factor in de samenleving moet juist worden versterkt. Het Actieplan zal nog eens vier jaar worden voortgezet, rekening houdend met de aanbevelingen van de visitatie-

21. Het vooradvies *Cultuur, meer dan ooit* van de Raad voor Cultuur, van april 2003; KST 69223, Uitgangspuntenbrief voor de cultuurnota 2005-2008, 1 juli 2003.

22. KST 70502, Verslag van een Algemeen Overleg op 11-9-2003

commissie. Overleg met IPO en VNG moet nog voor het eind van het jaar tot afspraken leiden over het vervolg. De beleidsbrief bevatte geen indicatie van de financiële bijdrage van het rijk aan het volgende Actieplan en ook geen uitspraak over voortzetting van de drie onderdelen. Cultuur en School en de Geldstroom BKV komen elders in de beleidsbrief onder andere titels aan de orde. Het Actieplan komt inhoudelijk alleen aan de orde onder de titel stedelijke en regionale dynamiek. De staatssecretaris wil meer samenwerken met provincies en gemeenten om regionale en stedelijke dynamiek te bevorderen, via instellingssubsidies en het Actieplan Cultuurbereik.

De staatssecretaris herhaalde in overleg met de Kamer, op 24 november 2003, dat ze het Actieplan vanwege het succes ervan wil voortzetten maar ging niet verder in op de manier waarop dat zal gebeuren. Het overleg met IPO en VNG was toen nog volop gaande. Op 17 december kwamen de drie bestuurlijke partners tot overeenstemming over de hoofdlijnen van het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008.<sup>23</sup> Cultuurbereik en Cultuur en School, geormerkte onderdelen van het Actieplan 2001-2004, worden in het nieuwe Actieplan samengevoegd tot één brede doeluitkering. Cultuur en School krijgt los van het Actieplan en met ingang van 2004 al een extra impuls, in het bijzonder gericht op versterking van cultuureducatie in het primair onderwijs. De Geldstroom BKV zal géén deel meer uitmaken van het Actieplan Cultuurbereik. Tot slot wordt het administratieve regime van het Actieplan Cultuurbereik vereenvoudigd door specifieke prioriteiten en doelstellingen te schrappen en de jaarlijkse indiening – toch al een formaliteit – te vervangen door de indiening van één vierjarig programma.

De Geldstroom BKV, die enerzijds in belangrijke opzichten model stond voor het hele Actieplan – als rijksbijdrageregeling voor gemeenten en provincies op basis van inwonertallen – maar die anderzijds een vreemd element bleef vanwege afwijkende doelstellingen en het ontbreken van een eigen bijdrage van gemeenten en provincies, werd dus uit het Actieplan gehaald. Na de aanvankelijke poging om de Geldstroom BKV béter in het Actieplan te integreren, mag de losmaking van dezelfde Geldstroom uit het Actieplan een majeure koerswijziging genoemd worden. In maart 2004 sloten OCW, VNG en IPO een aparte overeenkomst over een andere opzet van de Geldstroom BKV buiten het Actieplan. Per saldo vergrootte OCW zijn greep op de Geldstroom BKV, die in de jaren negentig min of meer automatisch naar de gemeenten en provincies toevloede en door deze naar eigen inzicht werd ingezet ter versterking van hun beleid op het gebied van de beeldende kunst en vormgeving.

## 2.5. Terugblik op de landelijke aanpak van het Actieplan

De Regiegroep blikte in augustus 2005 terug op haar rol in de landelijke coördinatie van het Actieplan in een brief aan staatssecretaris Van der Laan. De Regiegroep stelt het zeer op prijs dat zij in de gelegenheid is gesteld om gestalte te geven aan een unieke vorm van programmatische samenwerking tussen de overheden. De overheden kunnen via dergelijke vormen van samenwerking voor de burgers veel verder komen dan door zich terug te trekken in de eigen stellingen. In de bijlage bij de brief verant-

---

23. Het Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 werd gemeenten en provincies toegezonden voor de informatiebijeenkomst die de Regiegroep op 29 januari 2004 in Utrecht organiseerde. De tekst werd daarna nog op een paar punten bijgesteld. De laatste, definitieve versie dateert van 1 maart 2004 en is te vinden op [www.cultuurbereik.nl](http://www.cultuurbereik.nl).

woordt de Regiegroep haar activiteiten sinds 2001 en maakt zij slechts een paar evaluatieve opmerkingen. De Regiegroep heeft veel aandacht besteedt aan informatievoorziening aan gemeenten en provincies via de website cultuurbereik.nl en via de digitale nieuwsbrief. De mate waarin gemeenten en provincies informatie verstrekten, bijvoorbeeld over succesvolle projecten, viel tegen. Ten aanzien van het landelijk onderzoek naar het Actieplan Cultuurbereik merkt de Regiegroep op dat het rapport van de Visitatiecommissie politiek-bestuurlijk weliswaar meer aandacht heeft gekregen dan de tussentijdse onderzoeksrapportages, maar dat in de loop van de tijd steeds meer zal blijken dat diepgaand onderzoek gelet op het nieuwe karakter van het Actieplan heel nuttig is. De Regiegroep is verder positief over het feit dat meer dan de helft van de Actieplangemeenten inmiddels een of meerdere keren cultuurparticipatieonderzoek heeft gedaan met gebruikmaking van de Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek (RCO). De website via welke resultaten van dergelijke onderzoeken vergeleken konden worden, heeft echter nog niet op de beoogde wijze gefunctioneerd. De Regiegroep zoekt naar een andere oplossing.

De ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik, die in april 2005 werden ondervraagd,<sup>24</sup> gaven onder meer hun mening over een paar aspecten van de bestuurlijke samenwerking en de coördinatie van het Actieplan op landelijk niveau. Gemeenten zijn het er eerder dan de provincies mee eens dat het ministerie van OCW te sterk zijn stempel gedrukt heeft op het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004, ze zijn het minder oneens met de stelling dat de decentrale overheden zich via het Actieplan te gemakkelijk en ze zijn het minder eens met de uitspraak dat rijk, provincies en gemeenten goed hebben samengewerkt in het Actieplan 2001-2004. Gemeenten lijken dus iets kritischer over de bestuurlijke samenwerking dan provincies. Het voorgaande is gebaseerd op de gemiddelde scores per uitspraak en gaat dus voorbij aan het feit dat sommige uitspraken nogal controversieel zijn: de meningen over die uitspraken lopen tamelijk sterk uiteen. De provincies reageren bijvoorbeeld tamelijk verdeeld op stelling dat het rijk door het Actieplan meer invloed gekregen heeft op het cultuurbeleid van provincies en gemeenten.

De gemeentelijke en ambtelijke contactpersonen laten zich er niet zo duidelijk over uit of de activiteiten van de Regiegroep voldoende zichtbaar waren, maar zijn wel overwegend van mening dat de Regiegroep goed werk heeft gedaan.

## 2.6. Conclusies en verder strekkend commentaar

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het Actieplan Cultuurbereik als landelijk beleidsproject is aangepakt en uitgevoerd door OCW, IPO en VNG. Aan dit proces zijn drie fasen te onderscheiden: eerst de kritische diagnose van de culturele status quo en de formulering van de inhoudelijke prioriteiten van het Actieplan in de uitgangspuntennota van staatssecretaris Van der Ploeg voor het cultuurbeleid in de periode 2001-2004, *Cultuur als confrontatie*; daarna het bestuurlijke en ambtelijk overleg dat leidde tot de

---

24. Ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's kregen een aantal uitspraken over de landelijke aanpak en uitvoering van het Actieplan voorgelegd met de vraag om aan te geven in welke mate ze het daar mee eens of oneens waren. Het betrof drie positieve uitspraken en zeventien min of meer sceptische of kritische uitspraken. Zie bijlage C voor een tabel met de resultaten.



*Bestuurlijke afspraken*; en tot slot de landelijke coördinatie en afstemming van de decentrale programma's cultuurbereik, van de visitatie én van de voorbereiding van het nieuwe Actieplan door de Regiegroep en de daarmee verbonden landelijke werkgroepen. Bij elk van de fasen is de vraag te stellen, of deze het beoogde resultaat en effect heeft gehad.

#### *De impact van Cultuur als confrontatie*

Voor wat betreft de *eerste fase* moet die vraag aan OCW – de staatssecretaris en zijn ministerie – gericht worden: wat wilde OCW met *Cultuur als confrontatie* bereiken en wat is daarvan terechtgekomen? De werking van de uitgangspuntennota moet beoordeeld worden in het licht van drie doelen: ten eerste het verkrijgen van politieke steun (van de Tweede Kamer) voor nieuwe doelen en accenten van het cultuurbeleid van de rijksoverheid en voor de daartoe aan te wenden rijksmiddelen (geld en maatregelen); ten tweede de voorbereiding van het culturele veld en de Raad voor Cultuur op de nieuwe prioriteiten van het beleid en dus op criteria die daaruit zullen voortvloeien voor de beoordeling van subsidie-aanvragen voor de Cultuurnota; ten derde het streven om met gemeenten en provincies tot een bestuurlijk bondgenootschap te komen bij het realiseren van de nieuwe beleidsprioriteiten.

De kritische toon van *Cultuur als confrontatie* wekte veel weerstand in het culturele veld en de Tweede Kamer, maar heeft waarschijnlijk toch bijgedragen aan het besef van urgentie dat nodig is om een beweging in de beoogde richting op gang te krijgen. Vergroting en verbreding van het bereik van cultuur werd weer een acuut en dwingend vraagstuk. De Tweede Kamer stelde in debat en via moties en amendementen wel grenzen aan de omvang en reikwijdte van het Actieplan. Inzet was vooral de omvang van de rijksbijdrage aan de decentrale overheden in verhouding tot de middelen die landelijk via de Cultuurnota beschikbaar moesten blijven. De Raad voor Cultuur sloot in zijn advisering aan bij de prioriteiten en volgde de staatssecretaris in zijn wens om meer ruimte te bieden voor nieuwkomers in het landelijke subsidiestelsel. En de provincies en gemeenten bleken bereid om met het rijk in overleg te gaan over de aanpak van het Actieplan. Na de soms heftige lyriek van het cultuurpolitieke debat in 1999 gingen de overheden en de Raad voor Cultuur in 2000 verder in het proza van een min of meer geregeld beleids- en besluitvormingsproces.

#### *Inzet en resultaten van het bestuurlijk bondgenootschap*

Ten aanzien van de *tweede fase*, waarin OCW met IPO en VNG in overleg ging over de aanpak van het Actieplan, is de vraag naar de resultaten en het effect ervan relevant voor alle drie de overheden. De *Bestuurlijke afspraken* van maart 2000 zijn het resultaat van deze fase. Ze vormen een compromis waarin iedere partij zijn belangen in voldoende mate gewaarborgd zag maar op onderdelen niet kreeg wat hij wilde.

Een precies overzicht van de plussen en minnen die de *Bestuurlijke afspraken* voor de drie partners hadden, is niet beschikbaar. Belangrijkste pluspunten voor OCW waren ongetwijfeld dat de vijf inhoudelijke prioriteiten van *Cultuur als confrontatie* nagenoeg onverkort en ongewijzigd maatgevend werden voor de decentrale programma's, dat de drie geldstromen bij elkaar kwamen in één bestuurlijk-financieel kader en dat het Actie-

plan een grote bestuurlijke en financiële reikwijdte kreeg door de voorziene deelname van 30 steden en alle provincies. Met de uitvoering van de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik 2001-2004 was over de hele periode ongeveer 175 miljoen euro gemoeid, waarvan tweederde voor rekening van het rijk en een derde voor rekening van de decentrale overheden. Dat de Geldstroom BKV buiten de matching bleef, was zeker een minpunt vanuit het oogpunt van OCW. Voor gemeenten (VNG) en provincies (IPO) leverde het Actieplan in de nu vastgestelde vorm extra middelen voor cultuur op, weliswaar in ruil voor de toezegging om er eigen geld bij te leggen. Voor alle drie de overheden bood het Actieplan de eerste gelegenheid tot geregelde bestuurlijke en financiële samenwerking op landelijke schaal voor een langere periode.

#### *Meerwaarde van landelijke regie en afstemming van de decentrale aanpak*

Het ambtelijk overleg dat in september 1999 op landelijk niveau startte en in februari 2000 tot de *Bestuurlijke afspraken* over het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 leidde, was een belangrijke fase in het samenwerkingproces tussen rijk, provincies en gemeenten. Formele correspondentie en hiërarchieke reflexen maakten plaats voor informeel gesprek en collegiale omgang. Deze stijl werd voortgezet in de landelijke Regiegroep die vanaf 2001 voor informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering zorgde en als ambtelijk orgaan voor landelijke beleidscoördinatie rond het Actieplan fungeerde. Hoewel de verslagen van de Regiegroep laten zien dat hiërarchieke kwesties en demarcatieproblemen op bepaalde momenten en bij bepaalde onderwerpen bleven opduiken, werd de werkwijze van de Regiegroep toch meer bepaald door de gezamenlijke doelen en open onderlinge communicatie. Ambtelijke contactpersonen van de provincies en de gemeenten die aan het Actieplan deelnamen werden 'meegenomen' in dit proces door middel van landelijke bijeenkomsten waarop ze met elkaar en met vertegenwoordigers van OCW kennis konden maken, de aanpak van hun actieprogramma bespraken en van gedachten wisselden over diverse inhoudelijke thema's in verband met het Actieplan. Een kleine verandering in taalgebruik getuigt van de veranderende verhouding tussen rijksoverheid enerzijds en provincies en gemeenten anderzijds: in oktober 1999 sprak het ministerie nog van 'lagere overheden'; in de *Bestuurlijke afspraken* en in de Regiegroep werd het rijk als centrale overheid en de provincies en gemeenten als decentrale of andere overheden aangeduid.

De Regiegroep was vooral schakelcentrale voor gemeenten en provincies, redacteur van de Nieuwsbrief en van de website *cultuurbereik.nl* en initiator van landelijke bijeenkomsten over de prioriteiten en onderdelen van het Actieplan. Dat was ook de primaire taak van de Regiegroep, en zij heeft in die rol veel aangedreven en bewerkstelligd. De bijeenkomsten die onder auspiciën van de Regiegroep plaatsvonden brachten in 2001 en 2002 veel mensen uit het culturele beleidsveld van gemeenten en provincies en uit het culturele veld geregeld bij elkaar. Later fungeerde de Regiegroep als landelijk overlegplatform voor de voorbereiding van het tweede Actieplan, voor de periode 2005-2008. Het landelijke beleidsnetwerk dat tot ontwikkeling kwam met het overleg in 1999 ter voorbereiding van het eerste Actieplan, werd in deze fase uitgebreid en hechter. Keerzijde van de vorming van zo'n landelijk beleidsnetwerk is *niet* dat het consensus bevordert en tot minder strijd om doelstellingen, prioriteiten en de keuze van middelen leidt – dat is alleen maar een voordeel vanuit het oogpunt van efficiënt beleid. Het bezwaar kan wel zijn, dat de buitenwereld minder te horen krijgt van strijdgerucht en

dat het publieke debat over doelen en middelen van beleid erdoor wordt beperkt. Maar dat is een algemeen bezwaar dat niet in het bijzonder voor deze beleidsstatus geldt.

#### *De multiculturele samenleving onder druk*

In de schriftelijke documentatie van het landelijke beleidsvertoog rond het Actieplan Cultuurbereik is geen spoor te vinden van de gebeurtenissen die in 2001 en 2002 zo'n grote impact hadden op de multiculturele samenleving: de aanslag op het World Trade Center in New York, op 11 september 2001, en de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen, met de moord op Pim Fortuyn in mei 2002 als dramatisch dieptepunt. Sinds september 2001 beheersen gewelddadig moslimfundamentalisme en *the war on terrorism* de internationale krantenkoppen en is de multiculturele conflictstof in Nederland voelbaar verhit. De overwegend positieve aandacht voor de multiculturele samenleving maakte in de publieke opinie plaats voor een mix van oprechte zorg om christelijk-humanistische en democratische waarden enerzijds en xenofobe sentimenten anderzijds die volstrekt tegenstrijdig zijn aan dezelfde waarden. De moord op Theo van Gogh, op 2 november 2004, bevestigde de vrees van velen voor een verdere escalatie van spanningen in de multiculturele samenleving. De periode 2001-2004 eindigde in een heel ander maatschappelijk en politiek klimaat dan waarin hij begon.

Het Actieplan Cultuurbereik, zoals dat in 1999 door staatssecretaris Van der Ploeg gelanceerd werd, stond voor een groot deel in het teken van de implicaties en uitdagingen van de multiculturele samenleving. De Regiegroep was geen platform voor cultuurpolitiek debat, en dat was haar taak ook niet. Het is waarschijnlijk onvermijdelijk dat een ambitieus en breed cultuurpolitiek programma als het Actieplan Cultuurbereik gaandeweg versmalt tot de nuchtere praktijk van de beleidsuitvoering en het overleg in beleidsnetwerken. Toch mag het feit dat in het schriftelijke gedocumenteerde landelijke gesprek over het Actieplan Cultuurbereik in en rond de Regiegroep, de visitatiecommissie én in de Tweede Kamer niet expliciet naar het gewijzigde klimaat wordt verwezen wel opmerkelijk genoemd worden. Het cultuurpolitieke debat in de Tweede Kamer verstomde zoals gebruikelijk na de vaststelling van de Cultuurnota 2001-2004 en het werd amper hervat in de aanloop naar de Cultuurnota 2005-2008. De maatschappelijke ontwikkelingen geven sinds 2001 volop aanleiding tot hernieuwde reflectie op doelstellingen en uitgangspunten van het Actieplan Cultuurbereik met betrekking tot de multiculturele samenleving. De VNG onderstreepte dat in 2004 overigens ook met de uitgave van een handreiking voor gemeentelijk cultuurbeleid in een multiculturele samenleving.<sup>25</sup> De spanning tussen 'meerderheidsculturen' en 'minderheidsculturen', onvermijdelijk aspect van culturele diversiteit, is er beslist niet minder op geworden.

---

25. Van Baarle (2004), *Divers. Cultuurbeleid in een multiculturele samenleving*.



## Hoofdstuk 3

# De decentrale beleidspraktijk van het Actieplan

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de totstandkoming, aanpak, uitvoering en resultaten van decentrale actieprogramma's belicht. Leidraad is de vraag wat gemeenten en provincies via hun actieprogramma wilden bereiken, wat ze daarvoor deden en welke feitelijke resultaten het actieprogramma opleverde. Tevens wordt besproken hoe gemeenten en provincies – maar ook culturele organisaties die aan een actieprogramma meewerkten – de aanpak en uitvoering van het programma achteraf beoordelen. De aanpak en uitvoering van het actieprogramma *door de gemeente of provincie* staan in dit hoofdstuk dus centraal: vandaar de titel. In hoofdstuk 4 wordt ruim aandacht besteed aan de activiteiten van culturele organisaties die sinds 2001 in het kader van het actieprogramma ondersteund zijn en aan de invloed van het actieprogramma op het culturele leven.

#### *De landelijke context van de decentrale actieprogramma's*

Voor alle Actieplangemeenten en provincies gold in 2000 hetzelfde beleidskader voor het decentrale programma, zoals vastgesteld in de *Bestuurlijke afspraken* tussen OCW, IPO en VNG (maart 2000) en de ministeriële regeling voor de aanvraag, toekenning en verantwoording van de rijksbijdrage. In hoofdstuk 2 is de landelijke context van het Actieplan, inclusief dat beleidskader, besproken. Om die reden wordt hier alleen kort aandacht besteed aan de manier waarop gemeenten, provincies en OCW met het beleidskader en de ministeriële regeling zijn omgegaan bij het opstellen en beoordelen van de actieprogramma's die eind 2000 moesten worden ingediend.<sup>1</sup>

Deelname aan het Actieplan is zowel in gemeenten als provincies zelden ter discussie gesteld. Een achttal gemeenten was al in 1999/2000 begonnen met de pilot Culturele diversiteit, waardoor de Actieplanthema's voor een deel van het culturele veld daar reeds bekend waren.<sup>2</sup> In sommige gemeenten bestond wel weerstand tegen de eisen die OCW stelde in ruil voor de betrekkelijk geringe rijksbijdrage – in relatie tot de eigen uitgaven voor cultuur – en voor de meeste gemeenten én provincies was de voorbereiding van het actieprogramma in 2000 een intensief proces dat veel inspanning vergde.

---

1. In het rapport van de Algemene Rekenkamer over specifieke uitkeringen van het rijk aan gemeenten en provincies, dat begin 2006 verschijnt, wordt ampel aandacht besteed aan de bestuurlijke status en aan algemene verantwoordingsaspecten van het Actieplan Cultuurbereik.

2. Zie Driessen (2001), *Pilots Culturele diversiteit*.

In de ambtelijke voorbereiding werden de grote lijnen van het plan van aanpak vastgelegd. Daarna werd het culturele veld betrokken bij de verdere uitwerking van ideeën. Dat gebeurde vaak via bestaande overlegstructuren die soms werden aangevuld met vertegenwoordigers uit doelgroepen of met deskundigen. Her en der werden ook speciale werk- en projectgroepen gevormd. In de provincies verliep de voorbereiding over het algemeen vrij ambtelijk en werden het culturele veld en specifieke doelgroepen er minder bij betrokken dan in de gemeenten.

Alle ingediende actieprogramma's werden eind 2000 of begin 2001 door OCW goedgekeurd. Dat ging in veel gevallen gepaard met een min of meer intensieve correspondentie van het ministerie met afzonderlijke gemeenten en provincies over de ingediende aanvraag. Het ministerie maakte vaak dezelfde opmerkingen over de programma's van gemeenten en provincies. Het ging meestal om onduidelijkheden in de financiering (matching), over de kwaliteitsborging en over de motivering van keuzes voor specifieke prioriteiten van het Actieplan. De vraag naar een motivering van eigen prioriteiten die niet in de *Bestuurlijke afspraken* stonden of van het ontbreken van prioriteiten die daar wel in stonden, had over het algemeen tot gevolg dat eigen prioriteiten werden geschrapt of dat alsnog alle vijf de prioriteiten in het definitieve programma werden opgenomen. Het lijkt erop dat het ambtelijke verkeer tussen OCW en de decentrale overheden de eenvormigheid van de actieprogramma's onbedoeld in de hand heeft gewerkt door deze procedurele routine.

#### *De stedelijke en provinciale context van de actieprogramma's*

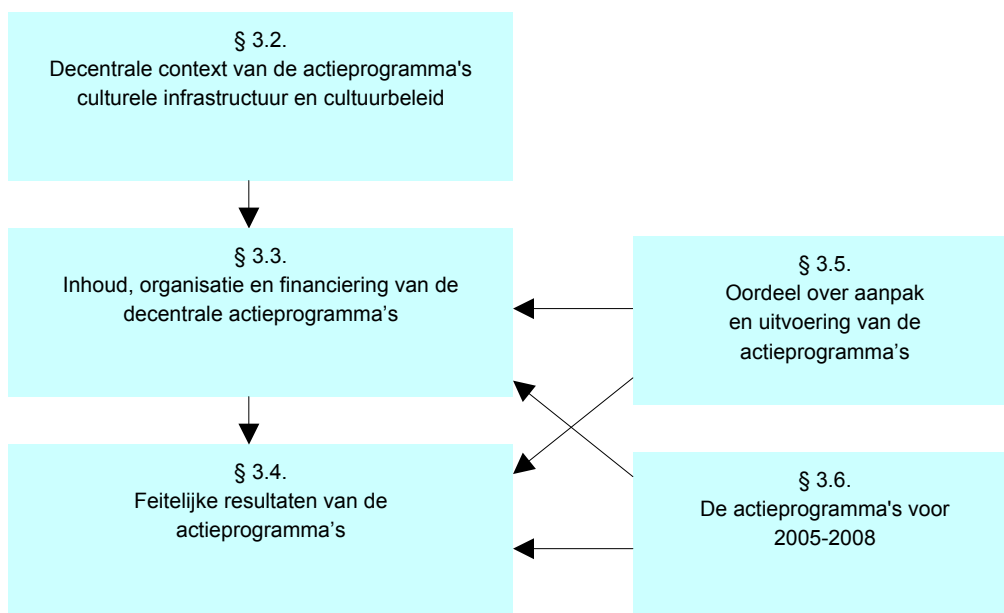
Naast en in samenhang met het Actieplan Cultuurbereik als landelijk beleidsproject werd de context van de decentrale programma's tevens bepaald door het stedelijke en provinciale culturele leven anno 2000 én door het 'eigen' cultuurbeleid van steden en provincies anno 2000. Het plan van aanpak waarmee zij in juni 2000 hun deelname aan het Actieplan aankondigden, diende volgens de *Bestuurlijke afspraken* ook een analyse van de lokale en regionale infrastructuur te bevatten. Deze diende onder meer betrekking te hebben op sterke en zwakke onderdelen van de infrastructuur, op de bijdrage die culturele instellingen zelf aan het actieprogramma kunnen leveren, op interessante dwarsverbindingen die mogelijk zijn en op de belangstelling van publieksgroepen waar het Actieplan zich speciaal op richt. Dezelfde aspecten van het culturele leven kwamen natuurlijk ook aan de orde in het beleid dat gemeenten en provincies vóór het Actieplan op cultureel gebied voerden.

#### *Indeling van dit hoofdstuk*

In paragraaf 3.2 wordt de stedelijke en provinciale context van de decentrale actieprogramma's – de culturele infrastructuur en het cultuurbeleid – van de betrokken gemeenten en provincies anno 2000 vergelijkenderwijs getypeerd. Dit biedt de achtergrond voor paragraaf 3.3 waarin de inhoud, organisatie en begroting van de decentrale actieprogramma's voor 2001 zelf in het kort worden beschreven. De programma's zijn sindsdien niet ingrijpend gewijzigd. Paragraaf 3.4 gaat over de vraag wat de decentrale actieprogramma's feitelijk hebben opgeleverd. Dit betreft de onmiddellijke resultaten van de actieprogramma's: de *output* en directe gevolgen ervan: de culturele activiteiten

die (mede) door het actieprogramma werden georganiseerd, de instellingen die eraan meewerkten en de processen die door het programma in gang gezet werden.

Figuur 3-1. *Indeling van hoofdstuk 3*



Na de overwegend beschrijvende paragrafen 3.2 tot en met 3.4 volgen twee evaluatieve paragrafen. In paragraaf 3.5 wordt weergegeven hoe ambtelijke contactpersonen en culturele organisaties in casusgemeenten de aanpak en uitvoering van het actieprogramma achteraf beoordelen. De nieuwe actieprogramma's voor 2005-2008 worden in paragraaf 3.6 bekeken als impliciete of ook expliciete evaluatie van het eerste actieprogramma, in aanvulling op het oordeel van ambtelijke contactpersonen: de vraag is dan, welke consequenties gemeenten en provincies uit de eerste Actieplanperiode getrokken hebben voor de tweede ronde.

Paragraaf 3.7 (niet in figuur 3-1) is een resumé van de bevindingen met betrekking tot de totstandkoming, aanpak, uitvoering en feitelijke resultaten van de decentrale programma's cultuurbereik.

### 3.2. De stedelijke en provinciale context van de actieprogramma's

In deze paragraaf worden de culturele infrastructuur van provincies en Actieplansteden en hun cultuurbeleid anno 2000 in hoofdlijnen getypeerd als achtergrond voor de actieprogramma's die ze eind 2000 bij het ministerie van OCW indienden. Het betreft een samenvatting van de informatie die eerder uitvoerig is gepresenteerd in de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001* – onder meer een uitgebreide vergelijking van het cultuurbeleid van provincies en Actieplangemeenten voorafgaand aan het Actieplan Cultuurbereik –, aangevuld met informatie over de culturele infrastructuur van gemeenten en provincies die hier voor het eerst wordt gepresenteerd. Voor de provincies is een

bestand aangelegd met provinciale culturele instellingen: instellingen die rechtstreeks door de provincie worden gesubsidieerd in het kader van hun kunst- en cultuurbeleid.<sup>3</sup>

### 3.2.1. Stedelijke culturele infrastructuur

De culturele infrastructuur van gemeenten wordt dikwijls beschreven aan de hand van het zogenaamde ringenmodel, van kleine gemeenten met een beperkte infrastructuur tot grote steden met meer dan 90.000 à 100.000 inwoners die een hoog cultureel voorzieningenniveau en een *alomvattend* cultuurbeleid hebben.<sup>4</sup> Alle 30 gemeenten die direct deelnemen aan het Actieplan Cultuurbereik vallen (een enkele uitzondering daargelaten) binnen deze categorie. Het zijn gemeenten van voldoende omvang en met voldoende middelen om een omvattend cultuurbeleid te voeren en een vrijwel volledig voorzieningenniveau in stand te houden.

In het volgende wordt de culturele infrastructuur van de Actieplangemeenten naar omvang en aard vergelijkenderwijs beschreven. Iedere stad is uniek en heeft bijzondere eigenschappen waarin hij zich van andere steden onderscheidt. Maar steden zijn ook te groeperen naar verschillende kenmerken die ze met elkaar gemeen hebben. De keuze van zulke kenmerken is afhankelijk van het doel van de beschrijving en analyse. In verband met de typering van de culturele infrastructuur van de 30 steden wordt hier onderscheid gemaakt op basis van drie criteria: het inwonertal, de geschiedenis en de geografische ligging van de gemeente. Dit drievoudige onderscheid levert vijf categorieën gemeenten op:

- de vier grootste steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht die qua inwonertal en om hun landelijke culturele betekenis onderscheiden van de overige 26 Actieplangemeenten;
- centraal gelegen jonge of groeigemeenten; gemeenten in de Randstad en in Noord-Brabant die sinds de jaren '50 snel gegroeid zijn door uitbreiding of gemeentelijke herindeling;
- centraal gelegen historische steden: steden in de Randstad en Noord-Brabant die qua inwonertal overeenkomen met jonge groeigemeenten maar van oudsher over andere culturele *assets* beschikken;
- perifere jonge groeigemeenten in de Randstad en Noord-Brabant;
- perifere historische gemeenten buiten de Randstad en Noord-Brabant.

Voor de typering van de culturele infrastructuur is gebruik gemaakt van gegevens van de Kamer van Koophandel over het aantal vestigingen van culturele bedrijven en instellingen. Deze worden gecombineerd met gegevens uit de *Atlas voor gemeenten* die

---

3. Deze informatie is rechtstreeks verkregen van de provincies Limburg, Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Van de provincies Groningen, Zeeland en Noord-Holland en Fryslân zijn de gegevens uit hun cultuurnota 2001-2004 gehaald. Voor Utrecht, Drenthe en Flevoland zijn de gegevens via diverse bronnen verzameld. Alleen de provincies Friesland, Limburg, Gelderland en Zuid-Holland hebben de gegevens gecontroleerd en gecorrigeerd. Om deze reden is is deze informatie niet in dit eindrapport opgenomen. Zie verder Hitters (2005), *Werkrapport Culturele Infrastructuur 2001-2004*.

4. Wijn (2004), *Gemeentelijk cultuurbeleid, een handleiding*, p. 59. Het ringenmodel heeft drie schaalniveaus naar inwonertal en onderscheidt zes culturele sectoren die meer of minder volledig ontwikkeld zijn. De auteur heeft de omschrijving van culturele infrastructuur overgenomen van het Actieplanonderzoek.



hoofdzakelijk betrekking hebben op het jaar 2001.<sup>5</sup> Door gemeenten naar inwonertal te rangschikken zijn uitspraken te doen over de relatieve omvang van de culturele infrastructuur per gemeente. De resultaten van de vergelijkende beschrijving worden aangevuld met opmerkingen over de analyse die gemeenten medio 2000 in hun plan van aanpak voor het stedelijke actieprogramma 2000 maakten en die in de meeste gevallen alleen betrekking had op de gesubsidieerde voorzieningen.<sup>6</sup>

#### *Gegevens over culturele bedrijven in gemeenten*

In de 30 Actieplangemeenten waren in 2000/2001 volgens gegevens van de Kamer van Koophandel circa 28.000 bedrijven gevestigd die tot de culturele infrastructuur volgens de hier gehanteerde ruime definitie te rekenen zijn. Het gaat zowel om gesubsidieerde voorzieningen als om niet gesubsidieerde organisaties en bedrijven. Bij deze gegevens past een kanttekening: lang niet alle culturele initiatieven en organisaties schrijven zich in bij de Kamer van Koophandel. In het bestand van de Kamer van Koophandel zijn *for profit* bedrijven oververtegenwoordigd en *non-profit* bedrijven ondervertegenwoordigd. Een ander punt is, dat het dikwijls een tijd duurt voordat wel ingeschreven organisaties weer worden uitgeschreven als ze niet meer actief zijn. Deze bezwaren gelden echter voor alle gemeenten, en daarom zijn gemeenten op basis van de KvK-gegevens wel zinvol met elkaar te vergelijken.

De 28.000 bedrijven zijn uiteraard zeer ongelijk verdeeld over de 30 Actieplangemeenten. Amsterdam heeft met 27 procent van alle culturele bedrijven in de G30 de omvangrijkste culturele infrastructuur. De culturele infrastructuur is hier ook relatief het dichtst: er zijn veel culturele bedrijven in relatie tot het aantal inwoners. Emmen heeft daarentegen de kleinste infrastructuur die bovendien door relatief veel inwoners moet worden gedeeld.

De ruim 28.000 bedrijven zijn als volgt in te delen naar sector:

- de sector *Algemeen* omvat ruim tien procent van het totale aantal vestigingen. Het gaat om organisaties en instellingen die zich bezig houden met dienstverlening voor kunstbeoefening en kunstbevordering, om overkoepelende organen, vriendenkringen en steunfondsen;
- de sector *Beeldende kunst en vormgeving* omvat zeventien procent van het totaal. Het gaat onder andere om de beoefenaars van scheppende kunst, architectenbureaus, binnenhuisarchitecten en interieurontwerpers, modeontwerpers, kunstgalerieën en expositieruimten en kunstuitleencentra;
- de sector *Cultureel erfgoed* omvat bijna zes procent van het totale aantal vestigingen. Het gaat onder andere om instellingen en organisaties voor monumentenzorg, musea en winkels in kunstvoorwerpen en antiek;
- de sector *Kunstzinnige vorming* omvat nog geen twee procent van het totaal en bestaat alleen uit organisaties voor kunstzinnige vorming van amateurs;<sup>7</sup>

---

5. Marlet & Van Woerkom (2003), *Atlas voor gemeenten*.

6. Zie de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001*, pp. 52-61.

7. Juist de sector kunstzinnige vorming en amateurkunst telt in werkelijkheid veel verenigingen (vrijwilligersorganisaties) die niet zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en die hier dus ook niet kunnen worden meegeteld.

- de sector *Film en media* omvat ruim 21 procent van het totale aantal vestigingen. Het gaat onder andere om de productie van films, radio en tv, fotografie, videotheken, uitgeverijen geluidsopnamen, vertoning van films, omroeporganisaties, radio- en televisiedistributiebedrijven, reproductie- en ondersteunende bedrijven;
- de sector *Letteren en bibliotheken* omvat ruim twaalf procent van het totaal. Deze sector bestaat onder meer uit uitgeverijen, boekwinkels en openbare bibliotheken maar ook uit drukkerijen en grafische afwerking- en reproductiebedrijven;
- de sector *Podiumkunsten* bestrijkt ruim zes procent van het totaal. Het gaat om theaters, schouwburgen en concertgebouwen, producenten en beoefening van podiumkunsten, winkels in muziekinstrumenten en dansscholen;
- de sector *Uitgaan*, ten slotte, is de grootste met bijna een kwart van het totale aantal vestigingen. Het gaat om diverse uitgaansgelegenheden zoals cafés, koffiehuisen, bar-dancings, discotheken en nachtclubs, feestzalen, evenementenhallen, sociëteiten en kermisattracties.

De film- en mediasector en de uitgaanssector zijn in omvang dus de belangrijkste sectoren van de culturele infrastructuur. Deze zijn grotendeels niet gesubsidieerd. De sector beeldende kunst en vormgeving is ook tamelijk groot, waarschijnlijk door het grote aantal zelfstandigen en éénmansbedrijven in deze sector.

Per categorie gemeenten wordt een tabel opgenomen met de volgende gegevens:

- de rangorde van de gemeente naar inwonertal, met Amsterdam als eerste (1) en Hengelo als laatste (30);<sup>8</sup>
- de sociaal-economische index die een indicatie geeft van de sterkte van de lokale economie in termen van arbeidsmarkt en werkgelegenheid: hoe hoger het cijfer, des te sterker de lokale economie; Amersfoort staat hier bovenaan (6,2) en Emmen onderaan (1,7);<sup>9</sup>
- de rangorde van de gemeenten op de 'aantrekkelijkheidsindex', met Amsterdam als eerste (1) en Heerlen als laatste (30);<sup>10</sup>
- het aantal inwoners per culturele vestiging: hoe lager dit getal, des te meer vestigingen en dus hoe 'dichter' de culturele infrastructuur; de dichtheid van culturele bedrijven is het hoogst in Amsterdam (96 inwoners per bedrijf) en het laagst in Emmen (545 per bedrijf);
- het procentuele aandeel van de gemeentelijke culturele infrastructuur in het totale aantal van circa 28.000 vestigingen dat tot de culturele infrastructuur van alle Actieplangemeenten samen behoort: Amsterdam heeft het grootste aandeel (27 procent), Emmen het kleinste (0,7 procent);
- vervolgens wordt per culturele sector het aandeel van de gemeente in deze sector vermeld als het relatief hoog of juist laag is: een + betekent dat het aandeel van de gemeente in deze sector relatief hoog, een - (--) betekent dat dit aandeel relatief (heel) laag is.

8. In de G30 woonden in 2001 in totaal 5,3 miljoen mensen. Inwonertallen van gemeenten zijn gebaseerd op CBS-gegevens.

9. Marlet & Van Woerkom (2003), a.w.

10. Marlet & Van Woerkom (2003), a.w. Hier is gebruik gemaakt van de aantrekkelijkheidsindex waarbij de bereikbaarheid niet is meegewogen.

### De grootste vier steden

Ruim de helft van de totale culturele infrastructuur van de G30 is in de vier grootste steden te vinden, waar circa 38 procent van de totale bevolking van de G30 woont. Deze steden hebben een tamelijk tot heel sterke economie, uitgezonderd Rotterdam dat op dit punt niet zo sterk scoort.

*Amsterdam* is bij uitstek de creatieve en culturele hoofdstad van Nederland. Ruim een kwart van alle onderdelen van de culturele infrastructuur is er gevestigd. De sector film en media is nog sterker in Amsterdam geconcentreerd dan de andere sectoren, met ruim een derde van alle instellingen en bedrijven in deze sector.<sup>11</sup> Daarentegen is de sector kunstzinnige vorming er juist relatief klein. Amsterdam noemt zijn culturele infrastructuur in het plan van aanpak voor het actieprogramma zelf over het geheel genomen ook sterk. Het verwijst daarbij ook naar het cultureel erfgoed hoewel deze sector er niet uitspringt in de telling van het aantal bedrijven en instellingen. Dat kan echter berusten op het feit dat veel monumentaal erfgoed niet als zodanig geregistreerd wordt of kan worden: stedelijk erfgoed is veel meer dan de som van rechtspersonen die onderdelen van het erfgoed beheren.

Tabel 3a. *Culturele infrastructuur in de G4*

Gemeente	Grootte	Soc. econ. index	Aantrekkelijkheid	Inwoners per vest.	% aandeel in infra	Algemeen	BKV	Erfgoed	Kunstz. vorming	Film en media	Letteren en bibli.	Podiumkunsten	Uitgaan
Amsterdam	1	3,9	1	96	27,0				-	+			-
Rotterdam	2	2,9	20	210	10,0	+		-	-		-	-	+
Den Haag	3	4,1	16	192	8,1	+		+		-			+
Utrecht	4	5,7	2	150	6,0	+	+	-	+			+	-
Gem./*totaal.		4,2	10	162	*51,1								

Bronnen: CBS, KvK, *Atlas voor Gemeenten 2003*, alle bewerkt.

In *Rotterdam* blijven meerdere sectoren achter bij het gemiddelde aandeel van de stad in de totale culturele infrastructuur van de 30 Actieplangemeenten. Voor wat betreft het culturele erfgoed is dat niet verrassend. Verder gaat het om de kunstzinnige vorming, de letteren en bibliotheken en de podiumkunsten die zwakker scoren. De onderdelen algemeen en uitgaan zijn daarentegen juist sterk. Rotterdam stelde in het plan van aanpak zelf over een omvangrijke infrastructuur te beschikken die echter niet altijd optimaal benut wordt.

*Den Haag* en *Utrecht* laten een wisselend beeld zien. Den Haag telt relatief veel erfgoedorganisaties. Utrecht heeft een betrekkelijk sterke sector beeldende kunst en

11. Zie ook Rutten e.a. (2004), *De creatieve industrie in Amsterdam en de regio*.

vormgeving en ook podiumkunsten. Dat laatste zou verband kunnen houden met de opkomst eind jaren negentig van een aantal nieuwe theatermakers in de stad. Verder valt op dat in de vier grote steden relatief veel algemene culturele instellingen zijn gevestigd, het gaat om bijna 60 procent van het totaal. Een verklaring hiervoor zal zijn dat het vaak gaat om landelijk werkende instanties – culturele fondsen, raden, koepelorganisaties en dergelijke – die bij voorkeur hun zetel in één van de grote steden hebben.

### *Jonge gemeenten*

In betrekkelijk jonge groeigemeenten blijft de culturele infrastructuur veelal achter bij het inwonertal: ze hebben bijvoorbeeld wel een centrum voor de kunsten (kunstzinnige vorming), een bibliotheek en een schouwburg, maar weinig of geen andere professionele podia en nog minder professionele culturele gezelschappen en ensembles, filmbedrijven, et cetera. De grotere en wat oudere groeigemeenten beschikken wel over alle belangrijke culturele accommodaties maar ervaren daardoor toch een tekort aan grootstedelijke culturele dynamiek. Alle jonge groeigemeenten missen per definitie de attractiewaarde van historisch en monumentaal cultureel erfgoed.

### *Centraal gelegen jonge gemeenten*

Terwijl de betrekkelijk jonge, centraal gelegen steden in de Randstad en in Noord-Brabant er economisch gezien redelijk tot goed voorstaan, is de culturele infrastructuur er over het algemeen niet groot in verhouding tot het inwonertal. *Haarlemmermeer* en *Zoetermeer* scoren wat dit betreft het laagst. Opvallend in bijna al deze gemeenten is de relatieve sterkte van de sectoren kunstzinnige vorming en de letteren en bibliotheken. Blijkbaar zijn in deze steden meer dan gemiddeld organisaties actief op het gebied van de amateurkunst.

Tabel 3b. *Culturele infrastructuur in centraal gelegen jonge gemeenten*

Gemeente	Grootte	Soc. econ. index	Aantrekkelijkheid	Inwoners per vest.	% aandeel in infra	Algemeen	BKV	Erfgoed	Kunstz. vorming	Film en media	Letteren en bibl.	Podiumkunsten	Uitgaan
Eindhoven	5	4,7	13	222	3,2	-	+	-	-	-	-	-	+
Tilburg	6	3,6	14	255	2,7	+	-	-	+	-	-	+	+
Almere	11	3,8	25	313	1,7	+	-	-	+	+	+	-	-
Zaanstad	15	3,7	15	292	1,6	-	-	+	+	-	+	-	+
Haarlemmerm.	21	5,8	5	372	1,1	-	-	-	+	+	+	-	-
Zoetermeer	22	5,9	29	440	0,9	+	-	-	+	-	+	-	-
Gem./*totaal	13	4,6	17	279	*11,2								

Bronnen: CBS, KvK, *Atlas voor Gemeenten 2003*, alle bewerkt

De gemeente *Eindhoven* stelde in het plan van aanpak van medio 2000 dat haar infrastructuur een grootstedelijk karakter heeft en noemde haar amateurkunstsector sterk.

Dat wordt niet weerspiegeld in de cijfers. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat Eindhoven de laatste tien jaar veel heeft geïnvesteerd in de gesubsidieerde culturele infrastructuur. De sector beeldende kunst en vormgeving is in Eindhoven wel sterk, wat vermoedelijk te maken heeft met het relatief grote aantal ontwerpbedrijven in de stad. *Zaanstad* noemde haar culturele voorzieningenniveau in het plan van aanpak zelf omvangrijk, hetgeen enigszins tot uiting komt in de sterke score op vier van de zeven sectoren. Het is van de centraal gelegen jonge gemeenten de enige met een tamelijk sterke erfgoedsector. Van de andere gemeenten die daar niet over beschikken, noemt alleen *Tilburg* dit in het plan van aanpak ook zelf als zwak punt.

#### *Perifere jonge gemeenten*

Bij de perifere gemeenten valt allereerst op dat ze nogal van elkaar verschillen qua economische positie en dat de culturele infrastructuur er niet zo sterk ontwikkeld is. *Emmen* is hekkensluiter met de zwakste economische positie en de kleinste infrastructuur die bovendien het dunst is in relatie tot het aantal inwoners. *Enschede* en *Heerlen* verkeren min of meer in dezelfde situatie. *Apeldoorn*, *Ede* en *Hengelo* staan er economisch beter voor maar onderscheiden zich niet door een omvangrijke en dichte culturele infrastructuur. *Ede* en *Heerlen* maakten in hun eigen analyse in het plan van aanpak juist gewag van een compleet en omvangrijk voorzieningenniveau. Ze zullen daarmee primair de gesubsidieerde voorzieningen bedoeld hebben. Duidelijk is dat in al deze groeigemeenten het erfgoed niet erg sterk ontwikkeld is. Daarentegen hebben ze wel een actieve amateurkunstsector. Zonder uitzondering is de relatieve omvang van de sector kunstzinnige vorming in deze gemeenten groter dan gemiddeld. *Emmen* en *Heerlen* noemden het verenigingsleven zelf ook een sterk punt in hun plan van aanpak.

Tabel 3c. *Culturele infrastructuur in perifere jonge gemeenten*

Gemeente	Grootte	Soc. econ. index	Aantrekkelijkheid	Inwoners per vest.	% aandeel in infra	Algemeen	BKV	Erfgoed	Kunsts. vorming	Film en media	Letteren en bibl.	Podiumkunsten	Uitgaan
Apeldoorn	9	4,8	9	271	2,0	-	-	-	+	-	-	-	+
Enschede	12	1,8	22	270	2,0	-	-	-	+	-	+	-	-
Emmen	23	1,7	26	545	0,7	-	-	-	+	-	-	-	+
Ede	25	4,4	10	366	1,0	-	-	-	+	-	+	-	-
Heerlen	27	2,1	30	306	1,1	-	-	-	+	-	-	-	+
Hengelo	30	4,5	28	263	1,0	-	-	-	+	-	-	-	-
Gem./*totaal	21	3,2	21	337	*7,8								

Bronnen: CBS, KvK, *Atlas voor Gemeenten 2003*, alle bewerkt

### Historische gemeenten

Historische, oude steden hebben over het algemeen een meer uitgebreide en gevarieerde infrastructuur – en zeker meer cultureel erfgoed – dan tamelijk jonge groeigemeenten. Toch lijken zij desondanks dikwijls te kampen met een tekort aan kritische culturele massa, getuige de analyse die ze zelf maakten in hun plan van aanpak voor het actieprogramma. Dat kan kennelijk allerlei oorzaken hebben, want de beschikbare gegevens wijzen niet in een bepaalde richting. De centraal gelegen historische gemeenten staan er economisch over het algemeen wat beter voor dan de perifere historische gemeenten, maar qua inwonertal en aantrekkelijkheid zijn beide categorieën nogal heterogeen.

### Centraal gelegen historische gemeenten

In vergelijking met de jongere gemeenten beschikken de centraal gelegen historische gemeenten over een omvangrijker culturele infrastructuur. Toch waarden deze gemeenten hun infrastructuur niet op dezelfde manier. Breda sprak in het plan van aanpak zelf van een fraaie infrastructuur en Dordrecht over de complete culturele infrastructuur. Leiden en 's-Hertogenbosch achtten hun eigen fysieke infrastructuur juist een zwak punt. De gegevens laten niet altijd een overeenkomstig beeld zien. Opvallend is wel dat de sector erfgoed over het algemeen goed ontwikkeld is. Dat wordt door Alkmaar, Breda, Delft, Dordrecht, 's-Hertogenbosch en Leiden ook zelf genoemd in hun eigen analyses. 's-Hertogenbosch acht de sector podiumkunsten zelf ook goed ontwikkeld. Kunstzinnige vorming is eveneens vaak sterker bij deze gemeenten. Delft en Haarlem maken zelf tevens gewag van hun sterke amateurkunstsector, hoewel dat in het geval van Delft juist door de cijfers wordt tegengesproken.

Tabel 3d. Culturele infrastructuur in centraal gelegen historische gemeenten

Gemeente	Grootte	Soc. econ. index	Aantrekkelijkheid	Inwoners per vest.	% aandeel in infra	Cultuur							
						Algemeen	BKV	Erfgoed	Kunstz. vorming	Film en media	Letteren en bibl.	Podiumkunsten	Uitgaan
Alkmaar	28	3,8	19	224	1,4		-	+	+		+	-	
Amersfoort	17	6,2	7	235	1,9		+		+			+	-
Breda	8	4,8	21	201	2,8	-	+	+	+				+
Delft	26	5,3	18	244	1,4	-	+	+	-		-	-	
Dordrecht	19	2,8	27	328	1,3	-		+	-	-	+		
Haarlem	13	4,1	3	186	2,8	-		+	+		+		-
's-Hertogenb.	16	4,6	12	193	2,4		+	-			-	+	
Leiden	20	5,2	6	240	1,7	+		+	+	-	+	-	
Gem./*totaal	18	4,6	14	231	*15,7								

Bronnen: CBS, KvK, *Atlas voor Gemeenten 2003*, alle bewerkt

### Perifere historische gemeenten

De perifere historische gemeenten zoals Nijmegen, Arnhem en Maastricht beschikken over een betrekkelijk omvangrijke culturele infrastructuur, zeker in vergelijking met de perifere jonge gemeenten. Maastricht heeft na Amsterdam (96 inwoners per vestiging) en Utrecht (150 inwoners per vestiging) zelfs de omvangrijkste infrastructuur in relatie tot het inwonertal.

Tabel 3e. Culturele infrastructuur in perifere historische gemeenten

Gemeente	Grootte	Soc. econ. index	Aantrekkelijkheid	Inwoners per vest.	% aandeel in infra	Algemeen	BKV	Erfgoed	Kunsts. vorming	Film en media	Letteren en bibli.	Podiumkunsten	Uitgaan
Arnhem	14	3,6	17	182	2,7		+		+		-		
Groningen	7	3,7	11	178	3,4	+		+	-	-	+		+
Leeuwarden	29	3,3	24	268	1,2	-	-	+	-	-	+		+
Maastricht	18	3,1	8	160	2,7	-	+	+	-	-	-	-	+
Nijmegen	10	3,3	23	202	2,7			-	-	-		+	+
Zwolle	24	5,7	4	262	1,4	-	-			+	+	+	+
Gem./**totaal	17	3,8	15	209	*14,1								

Bronnen: CBS, KvK, *Atlas voor Gemeenten 2003*, alle bewerkt

Nijmegen toonde zich in haar plan van aanpak zelf ook tevreden over de infrastructuur en noemde daarbij in het bijzonder de filmsector, de kunstzinnige vorming en het cultureel erfgoed, terwijl de cijfers juist laten zien dat de gemeente in deze sectoren lager dan gemiddeld scoort. Ook hier zal de gemeente vooral op sterke punten van de gesubsidieerde culturele infrastructuur doelen. Verder valt op dat de uitgaanssector in deze gemeenten erg hoog scoort. Dat kan verklaard worden door de vele mogelijkheden voor ontspanning en vermaak in deze historische steden die bovendien als centrumgemeente fungeren en dus een tamelijk groot 'verzorgingsgebied' in de regio bedienen.

### 3.2.2. Gemeentelijk cultuurbeleid anno 2000

De plannen van aanpak voor de stedelijke programma's cultuurbereik dragen duidelijk de sporen van het eigen cultuurbeleid dat gemeenten al voerden aan de vooravond van het Actieplan. In dat beleid is een belangrijke plaats weggelegd voor de kwaliteit van de stedelijke culturele infrastructuur.

De 30 Actieplangemeenten vertonen anno 2000 grote overeenkomsten voor wat betreft hun cultuurbeleid. Enerzijds is het sterk gericht op het ontwikkelen en in stand houden van een volledig cultureel voorzieningenpakket: theater, musea, concertpodia, et cetera. Anderzijds is er ook grote aandacht voor cultuurdeelname. De sociale legitimatie van het gemeentelijke cultuurbeleid – waarbij het om de betekenis van cultuur voor de samenleving gaat – sluit dikwijls aan bij actuele doelstellingen van het rijksbeleid: soci-

ale spreiding, culturele educatie, culturele diversiteit, sociale cohesie. Wanneer cultuurbereik expliciet wordt benadrukt, ligt het accent meestal op het bereik onder jongeren. Specifiek allochtonenbeleid wordt vaker gevoerd in de grote steden waar een aanzienlijk deel van de bevolking allochtoon is. De stedelijke legitimatie van het cultuurbeleid – waarbij het gaat om de bijdrage van cultuur aan de ontwikkeling van de stad – laat meer variatie en eigen keuzes zien: het specifieke karakter en de gewenste dynamiek van het lokale culturele leven zijn hier maatgevend. De middelgrote steden richten zich over het algemeen sterker gericht op aspecten van hun eigen culturele infrastructuur en zijn minder bezig met aspecten van cultuurbereik.

Gemeenten toonden zich in hun plan van aanpak voor het stedelijke actieprogramma (juni 2000) over het algemeen redelijk tevreden over hun culturele leven. Ze beoordeelden de kwaliteit van de fysieke infrastructuur, specifieke disciplines of accommodaties of het stedelijk culturele erfgoed positief. Als zwakke punten werden het achterblijvende cultuurbereik genoemd, de matige samenwerking tussen culturele organisaties en de slechte afstemming van het culturele aanbod op de vraag – alledrie waarschijnlijk al mede ingegeven door de thema's van het Actieplan. Sommige gemeenten gaven te kennen dat ze zich in het actieprogramma vooral op het versterken van zwakke punten wilden richten, andere gemeenten kozen juist voor het (beter) benutten van sterke punten en bij veel gemeenten liet het plan van aanpak een mix van beide benaderingen zien.

Historische steden buiten de grote vier lijken ondanks hun betrekkelijk sterke culturele infrastructuur dikwijls te kampen met een tekort aan kritische culturele massa, getuige de analyse die ze zelf maakten in hun plan van aanpak voor het actieprogramma. Dat kan kennelijk allerlei oorzaken hebben, want de beschikbare gegevens wijzen niet in een bepaalde richting. De centraal gelegen historische gemeenten staan er, zoals gezegd, economisch over het algemeen wat beter voor dan de perifere historische gemeenten, maar qua inwonertal en aantrekkelijkheid zijn beide categorieën nogal heterogeen. Mogelijk zijn er andere, meer kwalitatieve kenmerken van de culturele infrastructuur in het spel, bijvoorbeeld een gebrek aan synergie tussen de gesubsidieerde en niet gesubsidieerde culturele infrastructuur of een zekere inertie door te weinig personele vernieuwing. De jonge groeigemeenten hadden in 2000, toen ze hun actieprogramma voorbereidden, andere problemen. Zij moesten (en moeten?) hun ambitieniveau op cultureel gebied bepalen en besluiten nemen over de omvang en richting van culturele investeringen. Zowel voor historische steden met een niet optimaal functionerende culturele infrastructuur als voor jonge groeisteden met een culturele achterstand bood het Actieplan de gelegenheid deze vraagstukken opnieuw of met nieuwe urgentie op de politieke agenda te zetten. Het Actieplan fungeerde in een enkel geval als impuls voor een heroverweging van het hele cultuurbeleid.

De culturele infrastructuur van de grootste steden had anno 2000 een dusdanige omvang en ook zo'n eigen dynamiek dat het Actieplan Cultuurbereik hier weinig teweeg kon brengen. Het Actieplan had in vergelijking met de totale cultuurbegroting van deze gemeenten ook in financieel opzicht weinig betekenis – zeker als de Geldstroom BKV, die allang vaste vorm had in het gemeentelijk beleid op het gebied van de beeldende kunst en vormgeving niet wordt meegerekend. Het Actieplan gaf de vier grootste gemeenten wel nieuwe mogelijkheden om aanvullend beleid te ontwikkelen ten aanzien



van specifieke aspecten van het stedelijke culturele leven en om bepaalde lacunes aan te pakken.

### 3.2.3. De culturele infrastructuur van de provincie

#### *Bestuurlijk territorium en cultureel leven*

De gemeente kan direct invloed uitoefenen op het stedelijke culturele leven omdat zij een belangrijk deel van de culturele voorzieningen ontwikkelt, ondersteunt en instandhoudt. De gemeente is *actor* (neemt beslissingen) en de stad is *object* (voorwerp van beslissingen). Bij de provincies ontbreekt die directe relatie met het culturele leven. De provincie is wel een *bestuurlijk-territoriale* eenheid (*actor*) maar geen sociaal-culturele eenheid. Voor zover toch van een provinciaal cultureel leven gesproken kan worden, speelt dat zich af in regio's van de provincie of ook in regio's die niet door provinciegrenzen worden gemarkeerd. Een regionale culturele identiteit kan bijvoorbeeld wortels hebben in taal (dialect) en of religie of berusten op de economische centrumfunctie van een grotere stad.<sup>12</sup>

De culturele infrastructuur van de provincies – op dezelfde manier beschreven als hierboven die van de Actieplangemeenten – zou niet meer dan een optelsom zijn van de infrastructuur van die Actieplangemeenten en van de kleinere gemeenten in de provincie. Aangezien de provincie nagenoeg geen directe bemoeienis heeft met de culturele infrastructuur van gemeenten, zou dat weinig zeggen over de rol die de provincie op cultureel gebied speelt en over de wijze waarop de provincie haar de culturele infrastructuur benaderd wordt in het actieprogramma cultuurbereik van de provincie.

Om die reden wordt de provinciale culturele infrastructuur hier anders benaderd dan de stedelijke, namelijk als verzameling van culturele instellingen en bedrijven die een belangrijke betekenis hebben voor het culturele leven in de provincie en om die reden structureel worden gesubsidieerd of gefinancierd door de provincie. Het betreft enerzijds zogenaamde koepel- of steunfunctie-instellingen, die faciliteren, subsidiëren, adviseren, begeleiden et cetera, en anderzijds productie-instellingen die culturele activiteiten en evenementen organiseren, presenteren en dergelijke. Tot de eerste categorie behoren bijvoorbeeld provinciale koepels voor het amateurtoneel of voor de kunstuitleen, provinciale stichtingen die concerten en muziekproducties subsidiëren, provinciale fondsen ter bevordering van de beeldende kunst, provinciale museumconsulenten, provinciale instellingen ter bescherming van het culturele erfgoed, en dergelijke. Tot de tweede categorie behoren bijvoorbeeld provinciale symfonieorkesten, theatergezelschappen, productiehuisen, theaterwerkplaatsen, musea, archieven, opera-instellingen en dergelijke.

#### *Gegevens over de culturele infrastructuur van provincies*

De term 'culturele infrastructuur' komt anno 2000 (nog) niet voor in de meeste provinciale actieprogramma's. Provincies noemen wel onderdelen die tot de culturele infra-

---

12. In de IPO-publicatie *Kiezen in cultuurbeleid* (2005) wordt een belangrijke rol toegekend aan de provincie als vormgever van de identiteit van regio's. De publicatie bevat veel informatie over de doelen, onderdelen en begroting van het cultuurbeleid van de twaalf provincies anno 2005.

structuur gerekend kunnen worden. Het betreft dan vrijwel altijd de fysieke (gebouwde) infrastructuur. In het plan van aanpak van de provincie Utrecht wordt dit expliciet als zodanig beschreven: 'de culturele infrastructuur is: het geheel van dragende culturele voorzieningen en instellingen in de provincie, ongeacht door welke overheid in stand gehouden. Het gaat om theaters, monumenten, bibliotheken, musea, ondersteunende instellingen, de cultuurhistorische hoofdstructuur.' Dit is dus de verzameling van alle culturele voorzieningen in de provincie die (mede) door de provincie, gemeente en/of rijk in stand worden gehouden – een veel ruimere definitie dan de hier gehanteerde definitie die alleen betrekking heeft op voorzieningen die (mede) door de provincie in stand worden gehouden.

De culturele infrastructuur in de provincies is zeer divers en ongelijksoortig als men in details treedt.<sup>13</sup> Waar in de ene provincie slechts één brede steunfunctie-instelling is, zijn in andere provincies acht of negen die elk een specifieke sector bestrijken. Datzelfde geldt bij de uitvoerende instellingen, waarbij het problematisch is om een vergelijking te maken tussen de diverse, zeer ongelijksoortige instellingen als amateurkoren en regionale omroepen. Op een wat algemener niveau ligt het voor de hand dat grotere provincies ook een omvangrijker culturele infrastructuur hebben en zijn er weinig verschillen. Zo heeft elke provincies zijn regionale omroep, de grotere provincies zelfs twee. Elke provincie heeft amateurkoren en -theatergroepen, historische verenigingen en erfgoedinstellingen. Het betrekkelijk kleine aantal structureel door afzonderlijke provincies gesubsidieerde culturele instellingen maakt het lastig om de provincies op dit punt met elkaar te vergelijken zonder aan de ene kant te constateren dat iedere provincie uniek is (in de details) en aan de andere kant vast te stellen dat ze allemaal op elkaar lijken (in hoofdzaken).

#### *Sterke en zwakke punten van de culturele infrastructuur in provincies*

De culturele infrastructuur van de provincies is beter te vergelijken en te typeren door deze gegevens te combineren met de sterke en zwakke punten die ze in hun plan van aanpak voor het actieprogramma hebben vastgesteld. Het gaat daarin om een beoordeling van de culturele infrastructuur anno 2000 met het oog op het actieprogramma., niet om objectieve gegevens over de culturele infrastructuur. De beoordeling heeft betrekking op de omvang en kwaliteit van de culturele infrastructuur, op het functioneren van culturele instellingen, op de samenwerking tussen en met culturele instellingen en gemeenten in de provincie en op typisch provinciale aspecten zoals ruimtelijke ordening en geografische structuur.

Bijna alle provincies noemen een aantal sterke punten van de culturele infrastructuur. Vaak wordt een bloeiende amateurkunstsector genoemd, bijvoorbeeld door de provincies Limburg en Noord-Brabant, Fryslân, Zeeland, Zuid-Holland en Utrecht. Daarnaast is de aanwezigheid van cultureel erfgoed een belangrijk punt voor provincies (Groningen, Gelderland en Zuid-Holland). Sommige provincies vermelden de aanwezigheid van bepaalde instellingen waar ze zelf geen directe relatie mee hebben als sterk punt:

---

13. Een objectieve beschrijving van de culturele infrastructuur van de provincies is te vinden in het *Werkrapport Culturele infrastructuur* (Hitters, 2005). Daarin worden het aantal en soort instellingen dat door de provincies wordt ondersteund in beeld gebracht. Deze gegevens zijn echter niet volledig en onvoldoende eenduidig voor een goede vergelijkende analyse.

bijvoorbeeld kunstvakopleidingen, die doorgaans niet door provincies financieel worden ondersteund maar die wel belangrijk zijn voor het culturele productieklimaat in de provincie.

Ook bij de zwakke punten wordt verwezen naar de culturele infrastructuur. Het gaat dan meestal om de afwezigheid van bepaalde instellingen en faciliteiten. Flevoland, Drenthe en Fryslân noemen bijvoorbeeld de afwezigheid van een kunstvakopleiding als zwak punt. Groningen mist een theateropleiding. In Flevoland en Drenthe ontbreekt het verder aan instellingen met nationale allure, of aan rijksgesubsidieerde instellingen. Gelderland wil podiumcircuits uitbreiden en festivals en manifestaties stimuleren. De provincie Noord-Brabant vindt dat de goede culturele infrastructuur te slecht wordt benut. De provincie Limburg noemt het ontbreken van een goed ontwikkelde infrastructuur voor cultuureducatie een zwak punt.

In de provinciale plannen van aanpak klinkt vaak een kritische toon als het gaat om het functioneren van culturele instellingen. Instellingen zijn voor een derde van de provincies te kleinschalig en te weinig naar buiten gericht. Instellingen zijn door hun kleinschaligheid kwetsbaar en minder flexibel. Een kwart van de provincies spreekt daarnaast over een gebrek aan professionaliteit. In Limburg ontbreekt het door een tekort aan professioneel personeel bijvoorbeeld aan een goede programmering voor theater. Noord-Brabant geeft aan dat instellingen te weinig gebruik maken van marketing en promotie en te weinig samenwerken op dit vlak. Zeeland en Groningen bespreken de rol van kleinschalige culturele instellingen echter zowel in positieve als in negatieve zin. In Zeeland zijn bijvoorbeeld veel verschillende kleine instellingen actief – in het bijzonder op het gebied van de amateurkunst – die door een groot aantal vrijwilligers in stand worden gehouden.

Samenwerking is een onderwerp dat ook dikwijls voorkomt in de plannen van aanpak voor de provinciale actieprogramma's. Het gaat dan om samenwerking tussen of met culturele instellingen, gemeenten, bedrijfsleven of particulier initiatief. In slechts twee provincies (Fryslân en Overijssel) wordt melding gemaakt van een goede samenwerking van culturele instellingen met elkaar en met organisaties buiten de culturele sector. De provincie Drenthe noemt de samenwerking met gemeenten een sterk punt. Door de andere provincies wordt dit over het algemeen niet genoemd of als zwak punt aangeduid: samenwerking komt vaker in negatieve dan in positieve zin aan de orde. Een derde van de provincies noemt bijvoorbeeld zowel samenwerking binnen de culturele sector als de relatie tussen de culturele sector en andere sectoren als zwak punt. Limburg vindt bijvoorbeeld dat de samenwerking tussen verschillende instellingen (amateurkunst, bibliotheken, erfgoedinstellingen) en de afstemming van de erfgoededucatie op de vraag van scholen niet optimaal is. Gelderland noemt specifiek de zwakke relatie tussen de provincie en de Gelderse gemeenten.

#### *De ruimtelijke factor*

Tot slot is de ruimtelijke factor van speciale betekenis voor de kwaliteit van de provinciale culturele infrastructuur. Omdat de provincie een groter gebied beslaat dan de gemeenten, spelen geografische kenmerken en ruimtelijke ordening een belangrijke rol. De ligging van de provincie en de aanwezigheid van een aantal grote steden binnen de provincie worden in dit verband bijvoorbeeld een sterk punt van de provincie genoemd.

Zeeland en Drenthe noemen in dit kader juist het gemis aan een grote stad die als culturele motor kan dienen. Het verwerven van eigen inkomsten door culturele instellingen in een dun bevolkte provincie als Drenthe moeilijker dan in dicht bevolkte, verstedelijkte provincies. Ook de kwaliteit van het openbaar vervoer komt in dit verband in een aantal provinciale plannen aan de orde: Drenthe en Limburg willen bijvoorbeeld vervoersregelingen gaan aanbieden om het bezoek van inwoners van kleine gemeenten aan voorstellingen en uitvoeringen in verder weg gelegen steden te bevorderen.

Qua geografische structuur en in verband met de omvang en spreiding van culturele voorzieningen in de provincie én met het oog op de ambities en beperkingen van provinciaal cultuurbeleid zijn provincies in vier typen te verdelen:

- de Randstadprovincies (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) die niet alleen een of meer grote Actieplangemeenten tellen maar voor het overige ook sterk verstedelijkt zijn;
- provincies die meerdere Actieplangemeenten binnen hun grenzen hebben en een aantal kleinere kernen maar ook agrarische gebieden (Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel);
- provincies die één Actieplangemeente en een aantal kleinere kernen tellen maar toch een overwegend dorps en plattelandskarakter hebben (Groningen, Friesland en Drenthe);
- provincies zonder Actieplangemeente en (dus) met een overwegend plattelandskarakter (Zeeland).

#### 3.2.4. *Provinciaal cultuurbeleid anno 2000*

Net als bij de gemeenten werd in de provinciale plannen van aanpak voor het actieprogramma 2001 een min of meer beredeneerde verbinding gelegd het bestaande cultuurbeleid en de prioriteiten van het Actieplan Cultuurbereik. De analyse van zwakke en sterke punten van de culturele infrastructuur is een van de schakels.

Het provinciale cultuurbeleid is – anno 2000 en nu – sterk gericht op het ondersteunen en instandhouden van een aantal culturele instellingen en dus op de culturele infrastructuur. In het provinciale cultuurbeleid nemen steunfunctie-instellingen en overkoepelende of platformorganisaties echter een grotere plaats in dan in de gemeenten. Zulke organisaties verlenen bijvoorbeeld diensten aan gemeentelijke culturele instellingen, vormen een provinciaal platform van lokale organisaties of ze hebben (ook) subsidietaken, als uitvoerder van provinciaal cultuurbeleid. De provincie geeft vorm aan haar voorwaardenscheppende rol door zulke instellingen in stand te houden. Daarnaast dragen provincies ook structureel bij aan de financiering van een klein aantal grootschalige culturele voorzieningen en evenementen, dikwijls samen met het rijk of met gemeenten. Hierbij stelt de provincie zich rechtstreeks (mede) verantwoordelijk voor de kwaliteit en diversiteit van cultureel aanbod of voor het behoud van cultureel erfgoed. De regionale omroep, een grote post op de cultuurbegroting maar een buitenbeentje in het cultuurbeleid, is ook tot deze categorie te rekenen. Verder kennen de meeste provincies regelingen voor incidentele subsidies, voor projecten en activiteiten in diverse sectoren. En ten slotte nemen provincies dikwijls ook de rol op zich van regisseur of aanjager van overleg- en beleidsprocessen die tot versterking van de culturele infrastructuur of tot nieuwe culturele activiteiten moeten leiden.

Provincies legitimeren hun cultuurbeleid vooral op maatschappelijke gronden: kunst en cultuur zijn belangrijk voor de samenleving en burgers moeten daarom de gelegenheid krijgen zo veel mogelijk aan kunst en cultuur deel te nemen. De provincie moet zorgen dat het aanbod toegankelijk is qua kosten en geografische spreiding, dat er variëteit en vernieuwing is en dat waardevol aanbod behouden blijft. Cultuur werd (in 2000) nog niet zo vaak als *asset* beschouwd die bijvoorbeeld van belang is voor de economische ontwikkeling van de provincie en om die reden financiële investeringen rechtvaardigt.

### 3.2.5. Resumé

De culturele infrastructuur van de Actieplangemeenten is in het voorgaande getypeerd in relatie tot een aantal andere kenmerken van deze gemeenten: hun inwonertal, hun geschiedenis en hun economische positie. Naast de G4, die *hors categorie* zijn, zijn de andere 26 Actieplangemeenten in vier typen verdeeld: tamelijk jonge gemeenten die sinds de jaren '50 van de vorige eeuw sterk gegroeid zijn en die centraal gelegen zijn (in de Randstad en Noord-Brabant); eveneens jonge groeigemeenten elders in het land (perifeer); centraal gelegen historische gemeenten; en perifere historische gemeenten. De grootste vier steden en de perifere historische gemeenten hebben over het algemeen de omvangrijkste culturele infrastructuur in relatie tot het aantal inwoners. De perifere jonge (groei)gemeenten vormen het tegenbeeld daarvan met een betrekkelijk dunne infrastructuur, en de centraal gelegen jonge gemeenten zijn er wat dat betreft niet veel beter aan toe. De centraal gelegen historische steden zijn rond het midden van de ranglijst te vinden.

De economische positie van de centraal gelegen jonge gemeenten is over het algemeen redelijk tot heel goed evenals die van de centraal gelegen historische gemeenten, uitgezonderd Dordrecht.<sup>14</sup> Perifere historische gemeenten komen qua economische positie op de derde plaats en perifere jonge gemeenten scoren over het geheel genomen het laagst doordat de helft van deze gemeenten het in dit opzicht niet zo goed doet. De relatieve omvang van de culturele infrastructuur van gemeenten hangt niet systematisch samen met hun economische positie maar lijkt vooral historisch bepaald te zijn: centraal gelegen en perifere historische steden beschikken naast Amsterdam en Utrecht over de relatief omvangrijkste infrastructuur, terwijl de jongste groeigemeenten hierin de grootste een achterstand hebben. De economische positie van de gemeente is uiteraard wel een belangrijke factor als het erom gaat deze achterstand door middel van culturele investeringen in te lopen. Wat dat betreft hebben gemeenten als Haarlemmermeer en Zoetermeer bijvoorbeeld aanzienlijk betere kansen dan Emmen. Een goede economische positie is ook belangrijk voor steden die hun culturele voorsprong willen behouden of vergroten. Wat dit betreft hoeven centraal gelegen historische steden met een sterke economische positie zoals Amersfoort, Delft, Leiden, Breda en 's-Hertogenbosch zich waarschijnlijk wat minder zorgen te maken dan perifere historische steden die er economisch minder sterk voorstaan, zoals Nijmegen, Arnhem, Groningen en Maastricht.

Zowel voor historische steden met een niet optimaal functionerende culturele infrastructuur als voor jonge groeisteden met een culturele achterstand bood het Actieplan

---

14. Dordrecht scoort een stuk lager (2,8) dan de andere zeven gemeenten in deze categorie.

de gelegenheid deze vraagstukken opnieuw of met nieuwe urgentie op de politieke agenda te zetten. Het Actieplan fungeerde in een enkel geval als impuls voor een heroverweging van het hele cultuurbeleid. De culturele infrastructuur van de grootste steden had anno 2000 een dusdanige omvang en ook zo'n eigen dynamiek dat het Actieplan Cultuurbereik hier weinig teweeg kon brengen. Het Actieplan gaf de vier grootste gemeenten wel nieuwe mogelijkheden om aanvullend beleid te ontwikkelen ten aanzien van specifieke aspecten van het stedelijke culturele leven en om bepaalde lacunes aan te pakken. De gemeenten schoven het Actieplan en hun eigen cultuurbeleid dus in elkaar, en beschouwden het Actieplan zeker niet als *something completely different*.

Aard en omvang van de culturele infrastructuur en het bestaande cultuurbeleid waren in belangrijke mate bepalend voor de aanpak van het provinciale programma cultuurbereik. Ambities en mogelijkheden van provincies op het vlak van cultuurbeleid, inclusief het actieprogramma, zijn echter ook sterk afhankelijk van de geografische structuur van de provincie en van de aanwezigheid van culturele voorzieningen waar de provincie niet rechtstreeks bij betrokken is. Een grote stad die als culturele motor kan dienen is niet zomaar te creëren. Het aantrekken van een kunstvakopleiding is niet altijd mogelijk. Opvallend is dat juist provincies waar grote steden ontbreken zo'n belangrijke rol toekennen aan de steden. Een grote stad met een omvangrijk voorzieningenpakket wordt gezien als onmisbare motor die ook voor de rest van de provincie van belang is. Dit geldt ook kunstvakopleidingen die vooral daar van groot belang geacht worden waar ze ontbreken. Meer in het algemeen hangen ambities en mogelijkheden van de provincies op cultureel gebied sterk samen met de geografische structuur. Sterk verstedelijkte provincies met meerdere Actieplangemeenten binnen hun grenzen hebben te maken met heel andere sociale en culturele condities dan relatief dun bevolkte provincies met een overwegend plattelandskarakter en met één of helemaal geen Actieplangemeente.

### **3.3. Inhoud, organisatie en financiering van de actieprogramma's**

De stedelijke en provinciale actieprogramma's waarvoor het ministerie van OCW in 2001 een rijksbijdrage verstreekte en die sindsdien niet ingrijpende veranderingen, zijn uitvoerig beschreven in de Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001. Ze worden hier in hoofdlijnen getypeerd. Leidraad voor deze korte beschrijving is de vraag wat de actieprogramma's beoogden, hoe ze organisatorisch werden opgezet en hoe ze werden gefinancierd. De beschrijving heeft zowel bij de stedelijke als de provinciale programma's betrekking op de volgende kenmerken van de actieprogramma's:

- doelstellingen van het actieprogramma in relatie tot het eigen cultuurbeleid;
- keuzes met betrekking tot prioriteiten van het Actieplan;
- organisatie van de uitvoering en sturing van het programma;
- monitoring en evaluatie van het actieprogramma;
- en de begroting van het actieprogramma.

### 3.3.1. Kenmerken van de stedelijke actieprogramma's

#### *Doelstellingen in relatie tot het eigen cultuurbeleid*

De doelstellingen van het Actieplan Cultuurbereik zijn in grote lijnen terug te vinden in het reeds gevoerde beleid van de gemeenten. Dat geldt in het bijzonder voor het versterken van de programmering en voor de nadruk op samenwerking en op participatie en culturele diversiteit. Het stedelijke actieprogramma wordt over het algemeen ingebed in het bestaande kunst- en cultuurbeleid. Grote steden waren vaak al bezig met de thema's van het Actieplan, terwijl kleinere steden het aangrepen om extra inhoud aan hun cultuurbeleid te geven. Actieplan en lokaal cultuurbeleid worden dus veelal in elkaar geschoven. Als er door het Actieplan iets verandert in het beleid, dan gaat het meestal om inhoudelijke accenten en geringe verschuivingen. Soms bood het Actieplan ook de gelegenheid om bepaalde voornemens die men al had ook ten uitvoer te brengen.

Nijmegen bijvoorbeeld beschouwde de kloof tussen cultureel veld en omgeving en de samenwerking tussen culturele instellingen als zwak punt en wilde dit aanpakken. Haarlemmermeer wil de bestaande voorzieningen uitbreiden met een kunstuitleen, expositieruimte, accommodatie voor jongerencultuur en een commerciële bioscoop en daarnaast de samenwerking tussen de culturele, sociaal-culturele en onderwijsinstellingen nog beter laten verlopen door een structureel overleg in het leven te roepen tussen primair onderwijs en culturele instellingen. Breda, Dordrecht, Eindhoven, Enschede en Tilburg streven er naar om sterke punten van hun culturele infrastructuur voor het actieprogramma te benutten en die infrastructuur daarmee nog beter benutten.

#### *Prioriteiten*

Gemeenten namen over het algemeen alle vijf de prioriteiten van het Actieplan over in hun eigen programma's. In paragraaf 3.1 is al opgemerkt dat dit mede is toe te schrijven aan de procedurele routine bij de behandeling van de ingediende aanvragen, die een zekere eenvormigheid in de hand werkte. Toch blijken er in de uitwerking wel verschillen te zijn. De meeste gemeenten richten zich met hun actieprogramma op programmering, participatie en samenwerking. De prioriteiten met betrekking tot programmering, jeugd en culturele diversiteit komen goed aan bod. De prioriteiten liggen vooral bij het bevorderen van het cultuurbereik onder jongeren en allochtonen. De uitwerking van de thema's cultureel vermogen en culturele planologie blijft dikwijls vaag of ontbreekt geheel. Dit blijkt voor gemeenten moeilijk te hanteren begrippen te zijn. Cultureel vermogen krijgt wel meer aandacht bij Cultuur en School en de Geldstroom BKV, en culturele planologie eigenlijk alleen bij Geldstroom BKV, waar het als doelstelling wordt toegevoegd aan het opdrachtenbeleid voor kunst in de openbare ruimte.

#### *Organisatie en sturing*

De organisatorische opzet van het actieprogramma is te typeren naar de mate waarin en de manier waarop de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma geregeld is. Vanzelfsprekend is er altijd een gemeentelijke afdeling of functionaris eindverantwoordelijk voor het actieprogramma, maar de feitelijke leiding of coördinatie van

de uitvoering hoeft niet in handen van die ambtenaar of ambtelijke afdeling te liggen. Er zijn vier modellen waarneembaar:

- in het *werkgroepmodel* is er een werkgroep of projectgroep samengesteld uit ambtenaren en vertegenwoordigers uit het veld, die de coördinatie op zich nemen. Dit model wordt bijvoorbeeld in Rotterdam gevolgd waar een aantal directeuren van culturele instellingen in de begeleidingcommissie van het Actieprogramma zitting hebben;
- in het *intermediair model* is een intermediaire organisatie of intendant belast met de leiding en uitvoering van het actieprogramma. Dit is onder meer in 's-Hertogenbosch en Zwolle te zien;
- in het *commissiemodel* neemt een externe commissie de coördinatie en advisering op zich. Dit model is bijvoorbeeld in Haarlem aan te treffen;
- het vierde model is de *ambtelijke aanpak*. Hier ligt het zwaartepunt bij de gemeentelijke beleidsafdeling cultuur, en is een gemeentelijke ambtenaar als projectleider aangewezen. In zowel Zaanstad, Emmen als Nijmegen wordt dit model toegepast. De coördinerende taken zijn allemaal in handen van deze ambtenaar.

De uitvoeringsorganisatie van de meeste programma's is echter complex. Het is moeilijk te spreken over één model voor een actieprogramma, omdat de meeste gemeenten en provincies de verschillende onderdelen van programma op een andere manier hebben georganiseerd. Terwijl voor het nieuwe onderdeel Cultuurbereik dikwijls ook een nieuwe organisatievorm werd opgezet, maakten gemeenten voor de uitvoering van de onderdelen Cultuur en School en Geldstroom BKV meestal gebruik van reeds bestaande organisatiestructuren. Het werkgroepmodel is duidelijk favoriet bij het nieuwe onderdeel Cultuurbereik, terwijl Cultuur en School meestal door een intermediaire organisatie wordt gecoördineerd en de verantwoordelijkheid voor de Geldstroom BKV meestal bij de gemeentelijke afdeling cultuur of een gemeentelijke dienst beeldende kunst en vormgeving ligt. Voor de coördinatie van het onderdeel Cultuurbereik is door zeventien gemeenten, ruim de helft dus, een nieuwe structuur opgezet. Het onderdeel Geldstroom BKV wordt daarentegen door tweederde van de gemeenten uitgevoerd via bestaande structuren, meestal conform het ambtelijke model.

In de programma's wordt meestal niet beargumenteerd waarom voor deze of gene organisatievorm is gekozen. De keuzes zijn waarschijnlijk mede ingegeven door de capaciteit en kwaliteit van de aanwezige culturele infrastructuur en door het gewenste bereik van actieprogramma-activiteiten onder bepaalde doelgroepen, zoals jongeren, allochtonen en wijkbewoners. In de meeste gemeenten wordt het lokale actieprogramma in hoofdzaak gedragen door instellingen en organisaties of (groepen) personen die reeds door de gemeente werden gesubsidieerd of gefinancierd. Dikwijls wil men echter ook groepen in de marge van het culturele veld stimuleren door deze te laten samenwerken met professionele gesubsidieerde instellingen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Zaanstad, waar een 'cultuurverkener' een belangrijke kreeg toegekend in het tot stand brengen van zulke vormen van samenwerking. Ook elders zijn cultuurscouts of culturaanjagers ingezet om groepen en initiatieven te bereiken die nog niet in beeld waren bij het gemeentelijk cultuurbeleid.

De keuze voor een bepaalde organisatievorm zegt op zich nog niets over de mate waarin en de manier waarop de gemeente sturing wilde geven aan de uitvoering van



het actieprogramma. Wat dit betreft is onderscheid te maken tussen een actieve, initiërende en sturende rol vanuit de gemeente en een reactieve, vraaggestuurde benadering. De meeste gemeenten kozen voor de laatstgenoemde aanpak, waarbij de gemeenten de middelen toewijst na beoordeling van projectvoorstellen van instellingen, organisaties of initiatieven. Een klein aantal gemeenten – waaronder Rotterdam – heeft er daarentegen juist voor gekozen om zelf actief inhoudelijk te sturen. Weer andere gemeenten – bijvoorbeeld Nijmegen – volgden een gemengde aanpak: zij voerden een deel van het actieprogramma uit in samenwerking met een paar organisaties of initiatieven ('trekkers') en ondersteunden voor het overige diverse, wisselende initiatieven die zich uit eigen beweging aandienen.

Eén van de manieren waarop ook bij een reactieve aanpak minimale sturing plaatsvindt is de manier waarop de kwaliteit van plannen en projecten in het kader van het actieprogramma wordt beoordeeld. Meestal werd daarvoor een adviescommissie van deskundigen ingeschakeld. Voor Cultuur en School en de Geldstroom BKV zijn dat doorgaans reeds bestaande commissie, voor Cultuurbereik werd dikwijls een nieuwe commissie gevormd. In de praktijk voegden verschillende gemeenten, vooral de kleinere, de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School samen en legden zij educatieve en andere projecten voor jongeren voor aan dezelfde adviescommissie. De keuze van 's-Hertogenbosch voor een deskundige cultureel intendant die de bevoegdheid kreeg om het actieprogrammabudget naar eigen inzicht en met verantwoording achteraf te verdelen, is een opmerkelijke afwijking van het gebruikelijke patroon, waar het ministerie van OCW niet zonder slag of stoot mee instemde.

#### *Monitoring en evaluatie*

Alle gemeenten waren verplicht om jaarlijks verantwoording af te leggen over de besteding van de rijksbijdrage voor hun actieprogramma. Deze verantwoording betreft in hoofdzaak een overzicht van de besteding van de bijdrage in relatie tot het doel waarvoor deze verstrekt is. In de *Bestuurlijke afspraken* is evenwel opgenomen dat de decentrale verheden zich naast de formele verantwoording ook dienden in te spannen om het verloop en de resultaten van hun actieprogramma te monitoren en te evalueren.

Vrijwel alle gemeenten geven in hun actieprogramma aan dat zij het verloop en de resultaten van het actieprogramma willen bekijken en beoordelen. Dat wil echter lang niet altijd zeggen dat alle in het actieprogramma geformuleerde doelstellingen in meetbare termen zijn gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van streefgetallen of gewenste organisatieveranderingen. Waar een gemeente in het actieprogramma wel vermeldt hoe het verloop en de resultaten worden gemonitord en beoordeeld, gaat het meestal om het verzamelen van cultuurdeelnamegegevens, al dan niet via periodieke bevolkingsenquêtes. Nijmegen en Rotterdam willen het verloop en de resultaten van het programma (tevens) kwalitatief evalueren. Nijmegen deed aan kwalitatieve monitoring van het programma via een reeks debatten. In Rotterdam gebeurde dat via een aantal werkconferenties en begeleidend onderzoek door de Erasmus Universiteit. Slechts een klein aantal gemeenten is van plan om projecten achteraf op kwaliteit te laten beoordelen, bijvoorbeeld door een adviescommissie van deskundigen, in overleg met betrokken instellingen of via een enquête.

## *Begroting*

De stedelijke en provinciale actieprogramma's werden voor wat betreft de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School bekostigd op basis van matching tussen rijk en gemeente. Dit matchen diende te gebeuren met 'nieuw geld' dan wel met bestaand geld dat nog niet tot uitgave is gekomen. De rijksbijdrage mocht niet worden gebruikt om bestaande activiteiten te bekostigen. Evenmin mochten bestaande activiteiten worden stopgezet om vervolgens weer in het programma te worden opgenomen. Het bedrag voor de Geldstroom BKV hoefde niet door de gemeente te worden gematcht.

De omvang van het actieprogrammabudget van gemeenten bedroeg in 2001 over het geheel genomen ongeveer 20,5 miljoen euro. Het aandeel van de rijksbijdrage voor de drie onderdelen Cultuurbereik, Cultuur en School en de Geldstroom BKV was ongeveer 70 procent, het aandeel van de eigen bijdrage van gemeenten voor de eerste twee onderdelen ongeveer 30 procent.<sup>15</sup> De actieprogramma's vormen in financiële zin maar een klein deel van de gemeentelijke cultuurbegroting. Het aandeel van het actieprogrammabudget (rijksbijdrage plus eigen bijdrage) in de cultuurbegroting van de Actieplangemeenten bedroeg in 2001 over het geheel genomen ruim drie procent. Het varieerde per gemeente echter van één à twee procent in 's-Hertogenbosch, Delft, Nijmegen en Heerlen tot vier à vijf procent in Zwolle, Alkmaar, Almere, Tilburg en Emmen. Een derde van de gemeenten heeft wel substantieel meer geld in het actieprogramma gestoken dan voor de matching vereist was. Een aantal gemeenten leverden zelf ook een (extra) bijdrage aan het onderdeel Geldstroom BKV, waarbij het in Arnhem, Amsterdam en Den Haag om substantiële onderdelen van het beleid op het gebied van de beeldende kunst en vormgeving ging. Bij deze vergelijkingen moet overigens een flink voorbehoud gemaakt worden omdat de cultuurbegrotingen van gemeenten qua opbouw nogal van elkaar verschillen en ook de begrotingen van het actieprogramma niet volgens één standaard zijn opgezet en ingedeeld.

De herkomst van de eigen financiële bijdrage van gemeenten aan actieprogramma – nieuw geld of geld dat nog niet tot uitgave was gekomen – is niet vast te stellen aan de hand van verantwoordingen en beschikkingen. Er werd ook niet naar specifieke gegevens over de eigen bijdrage gevraagd in de ministeriële regeling en de beschikkingen van OCW. Een verklaring van de gemeente over de aard van de eigen bijdrage volstond. Het nieuwe geld kwam waarschijnlijk voor het grootste deel beschikbaar via verhoging van de cultuurbegroting, hetzij door een groter deel van de inkomsten voor cultuur te bestemmen, hetzij door elders vrijvallende middelen aan de cultuurbegroting toe te voegen. Voor een deel zijn incidentele middelen die voorheen reeds op projectbasis aan culturele activiteiten werden besteed voor de financiering van het actieprogramma gebruikt.

---

15. Bijlage B bevat onder meer een tabel met financiële gegevens over de actieprogramma's en de cultuurbegrotingen van de Actieplangemeenten.

### 3.3.2. Kenmerken van de provinciale actieprogramma's

#### *Doelstellingen in relatie tot het eigen cultuurbeleid*

Het Actieplan sloot goed aan bij de doelstellingen en middelen van het provinciale cultuurbeleid anno 2000. De beoordeling van de sterke en zwakke punten van de culturele infrastructuur vormde zoals gezegd dikwijls de verbinding tussen beide. Door de relatief grote rijksbijdrage, voor wat betreft de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School te matchen met 'nieuw eigen geld', konden provincies hun reguliere beleid flink uitbreiden. Zo kon Gelderland het budget van de steunfunctie-instellingen mede dankzij het Actieplan verhogen en kwam er in Flevoland meer geld beschikbaar voor grootschalige kunst- en cultuurmanifestaties. Er zijn ook provincies die het actieprogramma hebben gebruikt om plannen te realiseren waar tevoren geen middelen voor waren. In Limburg stond de verbetering van de infrastructuur voor cultuureducatie bijvoorbeeld al geruime tijd op de agenda – een plan dat nu mede dankzij het Actieplan kon worden aangepakt. Over het algemeen is het actieprogramma binnen het provinciaal cultuurbeleid dus niet als alternatieve stroom ingezet maar ter versterking van bestaand beleid, gebaseerd op de aanwezige culturele infrastructuur. Het Actieplan bood handvaten om gericht meer aandacht te besteden aan bepaalde aspecten van de culturele infrastructuur.

#### *Prioriteiten*

Net als de gemeenten namen de provincies vrijwel zonder uitzondering alle vijf de prioriteiten van het Actieplan op in hun eigen actieprogramma. In de uitwerking staat het cultuurbereik onder jongeren en allochtonen centraal bij de prioriteiten ten aanzien van de culturele programmering, cultuurdeelname van jongeren en culturele diversiteit. Zichtbaar maken van cultureel vermogen krijgt vooral aandacht bij Cultuur en School en de Geldstroom BKV, en culturele planologie ook bij de Geldstroom BKV. Tussen de drie onderdelen van het Actieplan (Cultuurbereik, Cultuur en School, Geldstroom BKV) bestaat inhoudelijk weinig afstemming. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat alle provincies voor 2001 al met deze beide onderdelen te maken hadden en de bestaande praktijk nagenoeg ongewijzigd in hun actieprogramma overnamen. Cultuurbereik is het enige nieuwe onderdeel en voor dit onderdeel zijn de prioriteiten van het Actieplan nader uitgewerkt.

#### *Organisatie en sturing*

Bestaande subsidierelaties met culturele instellingen en bestuurlijke kaders voor regionale samenwerking zijn bij de provincies van groot belang geweest als context voor de organisatie van het actieprogramma. Het grootste verschil in de organisatie van het actieprogramma betreft de keuze om het structureel in overleg en samenwerking met (kleinere) gemeenten in de provincie uit te voeren of zonder tussenkomst van gemeenten in directe relatie met het culturele veld. Sommige provincies hebben kleine en middelgrote gemeenten een plek gegeven in de uitvoering van hun actieprogramma. In Limburg gebeurde dat bijvoorbeeld via regionale actieprogramma's, waarbij de provincie naar analogie van de landelijke opzet van het Actieplan bijdroeg aan activiteiten van deze gemeenten mits deze een plan opstelden en ook zelf een financiële bijdrage leverden. Ook de provincie Zuid-Holland gaf de kleinere gemeenten een belangrijke plek

in het actieprogramma. Andere provincies, zoals bijvoorbeeld Overijssel en Groningen, richtten zich direct tot het culturele veld. Gemeenten die rechtstreeks deelnemen aan het Actieplan Cultuurbereik worden over het algemeen nauwelijks betrokken bij provinciale programma's cultuurbereik.

Provincies verschillen overigens nauwelijks van elkaar als het gaat om de vormgeving en aanpak van de onderdelen Cultuur en School en Beeldende Kunst en Vormgeving. Over het algemeen worden deze onderdelen voortgezet met bestaande middelen en instrumenten. Voor Cultuur en School is dit de inzet van provinciale ondersteuningsinstellingen<sup>16</sup> en voor de Geldstroom BKV betekent het dat de middelen net als voorheen ten dele worden gebruikt voor bestaande provinciale subsidieregelingen of fondsen en ten dele worden doorgeschoven naar kleinere gemeenten en naar de kunstuitleen. Het onderdeel Cultuurbereik is duidelijk nieuw en provincies weten in 2000 nog niet zo goed wat ze met dit aandachtsgebied aan moeten. Hier is de variatie in organisatievormen ook groter. Sommige provincies kozen voor een open benadering om zoveel mogelijk ideeën te genereren uit het veld, waaraan alle partijen mogen deelnemen; andere kozen zoals gezegd voor een regionale benadering waarin gemeenten het voortouw moeten nemen. Deze keuzes werden mede bepaald door het organiserend vermogen van culturele initiatieven in de provincies, dat in kleine provincies met weinig grote professionele culturele instellingen zoals Zeeland en Drenthe geringer is dan in grote provincies die wel zulke instellingen binnen hun grenzen hebben.

De provincies sturen meer actief dan de gemeenten dat over het algemeen doen. In vergelijking met de gemeenten werken zij vaker met een cultuuraanjager of cultuurverkenner, of zelfs met een apart projectbureau voor het actieprogramma. Een dergelijke opzet sluit deels aan bij de werkwijze van provincies voorafgaand aan het Actieplan. Bovendien is deze uitgebreidere opzet (vergeleken met de gemeenten) ook mogelijk door het verschil in het Actieprogrammabudget. De provincies hebben daardoor meer armslag om de uitvoering van het actieprogramma zelfstandig te laten functioneren. Bij gemeenten wordt de organisatie er vaak noodzakelijkerwijs 'bij gedaan' door een beleidsambtenaar die ook of vooral andere taken heeft. Als er in het kader van het provinciale actieprogramma subsidies voor projecten worden verstrekt, wordt de beoordeling van de kwaliteit van aanvragen over het algemeen door een adviescommissie van deskundigen beoordeeld. Voor het onderdeel Cultuurbereik is dat veelal een nieuwe commissie, terwijl voor Cultuur en School en de Geldstroom BKV doorgaans gebruik gemaakt wordt van reeds bestaande adviescommissies.

#### *Monitoring en evaluatie*

In de meeste provinciale actieprogramma's wordt weinig gezegd over de manier waarop de provincie het verloop en de resultaten van het programma gaan beoordelen. Er zijn maar een paar provincies die op onderdelen heel nauwkeurig aangeven hoe ze dat gaan doen. De meeste provincies willen zich jaarlijks door bestaande adviescommissies, werkgroepen of intermediairs op de hoogte laten brengen over de voortgang van het actieprogramma. Naast of gelijktijdig aan de jaarlijkse voortgangsrapportage zijn de

---

16. Dit geldt bijvoorbeeld voor Fryslân (Keunstwurk), voor Overijssel (Kos), Gelderland (Edu-Art), Noord-Holland, Zuid-Holland (Kunsthuis) en Noord-Brabant (BISK).

meeste provincie voornemens het eigen actieprogramma te evalueren maar op dat moment is nog niet bekend hoe en door wie dat zal gebeuren. In de loop van de programma's werd die taak doorgaans bij een eigen provinciale onderzoeksafdeling of door de provincie gefinancierd bureau ondergebracht. De provincie Groningen liet ten behoeve van de monitoring van het actieprogramma onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen.

Kenmerken of criteria aan de hand waarvan de uitvoering van provinciale actieprogramma's en projecten worden beoordeeld, zijn lang niet allemaal in meetbare doelstellingen geformuleerd. Op het gebied van Cultuur en School worden vrijwel geen doelstellingen in meetbare termen gedefinieerd. Voor Cultuurbereik en in mindere mate voor de Geldstroom BKV gebeurde dat vaker. Noord-Holland ging hier het verst in en gaf ieder project een aantal meetbare doelstellingen mee, zoals bijvoorbeeld het aantal bezoekers uit een specifieke doelgroep, het aantal nieuwe bezoekers of het aantal scholen dat aan het project deelneemt; bij projecten op het gebied van culturele planologie wordt bijvoorbeeld de totstandkoming van een aantal producten gemeten, zoals boeken en cd-rom's. Over het algemeen is de beoordeling van het verloop en de resultaten van het provinciaal actieprogramma echter summier uitgewerkt.

### *Begroting*

De provinciale actieprogramma's werden op dezelfde manier gefinancierd als die van de 26 Actieplangemeenten buiten de G4. De rijksbijdrage voor de onderdelen Cultuurbereik (in 2001 45 eurocent per inwoner in 2001, daarna 68 eurocent) en Cultuur en School (14 eurocent per inwoner) moest door de provincie worden aangevuld met een even hoge bijdrage uit eigen middelen: nieuw geld dan wel bestaand geld dat nog niet tot uitgave is gekomen. De Geldstroom BKV (70 eurocent per inwoner) hoefde niet aangevuld te worden.

Bij de berekening van de rijksbijdrage werden inwoners van Actieplangemeenten in de provincie uiteraard niet meegeteld. De omvang van de rijksbijdrage en van de vereiste eigen bijdrage hing dus af van het aantal inwoners buiten de Actieplansteden, en dus van het aantal grote steden in de provincie. Fryslân en de provincie Groningen kregen daardoor een relatief grote rijksbijdrage, vergeleken met andere provincies met meer inwoners. In beide provincies is er slechts één Actieplangemeente maar wonen ook tamelijk veel mensen buiten die gemeenten. Kleine provincies met een betrekkelijk grote Actieplangemeente maar voor het overige tamelijk weinig inwoners, zoals Drenthe (Emmen) en Flevoland (Almere) kregen de kleinste bijdrage.<sup>17</sup>

Het actieprogrammabudget van de provincies bedroeg in 2001 over het geheel genomen ongeveer 20 miljoen euro (rijksbijdrage plus eigen bijdrage). Het aandeel van de rijksbijdrage was ongeveer 68 procent, dat van de provincie 32 procent. Het actieprogrammabudget bedroeg over het geheel genomen bijna negen procent van het bedrag dat de twaalf provincies in 2001 aan cultuur uitgaven. Tussen provincies bestaan wat dit betreft echter grote verschillen. Het aandeel van het actieprogrammabudget vari-

---

17. Bijlage B bevat onder meer een tabel met financiële gegevens over de actieprogramma's en de cultuurbegrotingen van de provincies.

eerde (in 2001) van vier à vijf procent in Zeeland, Flevoland en Fryslân tot dertien à vijftien procent in Zuid-Holland en de provincie Utrecht. Net als bij de gemeenten moet echter bij deze vergelijking worden aangetekend dat het niet gemakkelijk is om begrotingen van provincies en het aandeel van het actieprogrammabudget daarin met elkaar te vergelijken: beide zijn niet opgezet volgens één en dezelfde standaard. De provinciale bijdrage aan de regionale omroep – in veel provinciale cultuurbegrotingen de grootste kostenpost maar door sommige provincies niet in de cultuurbegroting opgenomen – is wel overal meegeteld.

### 3.4. Feitelijke resultaten van de actieprogramma's

De vraag wat de stedelijke en provinciale programma's feitelijk hebben opgeleverd heeft betrekking op *onmiddellijke resultaten*: de *output* en directe gevolgen van het actieprogramma. Het gaat dan bijvoorbeeld om bestede financiële middelen, het aantal activiteiten dat in het kader van het programma werd gerealiseerd, het aantal organisaties dat daar rechtstreeks bij betrokken was én de procedures, commissies, overlegorganen en samenwerkingsverbanden die werden gevormd om uitvoering te kunnen geven aan het actieprogramma. Welke *invloed of impact* de actieprogramma's via de deelnemende organisaties en hun activiteiten op het culturele leven in de gemeente en provincie gehad hebben, is een andere vraag: die komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

In het volgende worden de volgende feitelijke resultaten beschreven:

- de reikwijdte van de actieprogramma's in termen van het aantal organisaties en instellingen dat eraan deelnam;
- het aantal activiteiten dat werd georganiseerd en ondersteund in het kader van de actieprogramma's;
- en processen die in gang gezet zijn als direct gevolg van de actieprogramma's.

In paragraaf 3.5 wordt weergegeven hoe ambtelijke contactpersonen van provincies en gemeenten de feitelijke resultaten van hun actieprogramma achteraf beoordelen.

Het ruwe bestand van actieprogramma's die door de casusgemeenten en de casusprovincies werden ondersteund is één informatiebron voor deze paragraaf. Andere bronnen zijn: de enquêtes die in 2002 werden gehouden onder bijna structureel gesubsidieerde culturele instellingen in alle 30 Actieplangemeenten en de provincies en in 2004 onder rijksgesubsidieerde culturele instellingen; en de casestudies van vier gemeenten en twee provincies. In het voorjaar van 2005 werd ook een enquête gehouden onder ruim 50 organisaties die in de jaren 2001-2003 bij elkaar meer dan 10.000 euro subsidie van een casusgemeente kregen voor actieprogramma-activiteiten.<sup>18</sup>

---

18. Aan de genoemde enquêtes werkten respectievelijk 566 structureel gesubsidieerde organisaties (64 procent), 284 rijksgesubsidieerde instellingen (67 procent) en 26 organisaties in de casusgemeenten (52 procent) mee. Over de eerste twee enquêtes is gerapporteerd in: IJdens (2003), *Enquête Actieplan Cultuurbereik 2001 onder gesubsidieerde culturele instellingen*; IJdens & van Silfhout (2002), *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2001 onder rijksgesubsidieerde instellingen*. en IJdens e.a. (2004), *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003 onder rijksgesubsidieerde culturele instellingen*.

### 3.4.1. Deelname van het culturele veld

In de periode 2001-2004 hebben heel veel culturele en andere maatschappelijke organisaties aan een stedelijk of provinciaal programma cultuurbereik deelgenomen. Hoeveel het er precies waren, is niet vast te stellen. Op basis van gegevens van de casusgemeenten en de casusprovincies is het aantal ruwweg op tenminste 3.000 tot 4.000 te schatten: organisaties, instellingen en individuele personen (bijvoorbeeld bij projecten van beeldend kunstenaars) die tenminste één keer subsidie kregen in het kader van een stedelijk of provinciaal actieprogramma. Bij de gemeenten gaat het om tenminste 2.000 deelnemers, bij de provincies om tenminste 1.500. Hoeveel mensen professioneel, als vrijwilliger of als amateur betrokken waren bij de ontwikkeling, uitvoering en ondersteuning van activiteiten in het kader van decentrale actieprogramma's is niet te schatten: dat varieert per activiteit en organisatie.

Als de culturele infrastructuur in de 30 Actieplangemeenten uit 28.000 instellingen en organisaties bestaat, zoals in paragraaf 3.2 becijferd, dan zou tenminste zeven procent van het hele culturele veld in de Actieplangemeenten – gesubsidieerde en ongesubsidieerd – aan een decentraal programma hebben deelgenomen. Het percentage deelnemers uit de kring van organisaties waar die actieprogramma's vooral op gericht waren, zou dan nog (veel) hoger zijn. Daar staat echter tegenover dat veel culturele initiatieven die juist tot de doelgroep van de actieprogramma's behoren waarschijnlijk niet geregistreerd staan bij de Kamer van Koophandel.

De enquête die in 2002 gehouden werd onder bijna 900 structureel gesubsidieerde culturele instellingen door rijk, provincie en/of gemeente gesubsidieerde culturele instellingen biedt andere aanknopingspunten. Bijna 40 procent van de 570 instellingen die aan de enquête meewerkten gaf te kennen in 2001 te hebben meegedaan aan een decentraal actieprogramma cultuurbereik.<sup>19</sup> Dat zouden er op een totaal van ongeveer 900 structureel door een of meer overheden ondersteunde instellingen dus ruim 350 zijn. Daarnaast ondersteunden Actieplangemeenten en provincies in 2001 volgens eigen opgave activiteiten van bijna 630 organisaties die niet structureel gesubsidieerd werden. Dat brengt het totale aantal organisatie dat aan een decentraal actieprogramma deelnam alleen al in 2001 op bijna 1.000. Individuele kunstenaars die een projectsubsidie of een opdracht kregen via de Geldstroom BKV zitten daar niet bij. Hoewel een flink aantal organisatie meerdere jaren achtereenvolgend aan een decentraal programma meewerkte, leidt een schatting van het totale bereik van de decentrale actieprogramma's op basis van deze gegevens tot ongeveer dezelfde uitkomsten als hierboven: tenminste 3.000 deelnemers.

Tot slot twee enquêtes onder rijksgesubsidieerde culturele instellingen. In 2001 nam 20 procent van de instellingen die aan de enquête meewerkten aan een decentraal

---

19. Resultaten van de enquête zijn niet zonder meer te generaliseren naar de totale populatie van culturele instellingen die structureel door een of meer overheden gesubsidieerd worden. De respons was onder rijksgesubsidieerde instellingen, van wie op grond van subsidievoorwaarden verwacht wordt dat ze aan de periodieke Enquête Cultuureducatie (en Cultuurbereik) meewerken en die bovendien een extra telefonische herinnering kregen, twee keer zo hoog als onder de instellingen die alleen door gemeenten en/of provincies werden gesubsidieerd. Los daarvan zijn instellingen die het Actieplan *niet kennen* en in 2001 *niet meededen* aan een stedelijk of provinciaal programma cultuurbereik vermoedelijk ondervertegenwoordigd.

actieprogramma deel. In 2003 nam bijna 30 procent van de instellingen die ook aan de enquête over 2001 meewerkten deel aan een stedelijk of provinciaal programma cultuurbereik: een toename met bijna 50 procent dus.

De conclusie moet zijn dat het kwantitatieve 'bereik' van het Actieplan Cultuurbereik onder culturele organisaties op basis van de beschikbare informatie niet precies vast te stellen is maar wel ruw te schatten. Of er voldoende instellingen aan de actieprogramma's meededen, is een vraag die alleen door de provincies en gemeenten zelf te beantwoorden is. Het antwoord op die vraag hangt mede af van het soort organisaties dat ze wilden bereiken en van de motieven van culturele organisaties om al dan niet aan het actieprogramma mee te doen. In hoofdstuk 4 wordt de deelname van het culturele veld aan de actieprogramma's vanuit dat perspectief opnieuw bekeken.

### 3.4.2. Aantal activiteiten

Op basis van gegevens van de casusgemeenten en de casusprovincies is eveneens een ruwe schatting te maken het aantal activiteiten dat in het kader van de actieprogramma's door alle provincies en 30 gemeenten is ondersteund: dat moeten er tussen 7.000 en 8.000 geweest zijn.

In 2001, 2002 en 2003 zijn door de vier casusgemeenten en de twee casusprovincies ongeveer 900 afzonderlijke activiteiten ondersteund in het kader van hun actieprogramma. Voor zover gegevens beschikbaar zijn over de bedragen die daarmee gemoeid waren, gaat het om veel kleine bedragen beneden de 5.000 euro. Vaak betreft het organisaties die eenmalig subsidie ontvangen voor een Actieplanactiviteit, maar het kan ook om een reeks kleine activiteiten over meerdere jaren gaan. In alle vier de casusgemeenten zijn er ook organisaties die gespreid over meerdere jaren een substantiële bijdrage ontvingen voor activiteiten in het kader van het actieprogramma. In een aantal gevallen berust dat op de doelbewuste keuze om bepaalde instellingen een centrale rol toe te kennen bij de uitvoering van het actieprogramma. In andere gevallen zijn het de instellingen zelf die frequent met succes een beroep deden op het actieprogrammabudget.

Tabel 3f. *Nieuwe en bestaande activiteiten actieprogramma's*

Categorie projecten	Hoe veel ondersteund?				
	Het meest	Tame-lijk vaak	Soms	Niet	*To-taal
Nieuw, speciaal ontwikkeld door gevestigde instellingen	13	10	4	-	27
Nieuw, speciaal ontwikkeld door nieuwe initiatieven	8	7	11	1	27
Bestaand, nog niet eerder ondersteund	2	1	15	8	26
Bestaand, eerst uit andere pot ondersteund	-	1	15	9	25

Het aantal respondenten: ambtelijke contactpersonen van provincies en gemeenten die aan de enquête meewerkten.



Bij de activiteiten die door Actieplangemeenten en provincies werden ondersteund ging volgens de ambtelijke contactpersonen die in het voorjaar van 2005 werden onder-  
vraagd meestal om nieuwe projecten die speciaal voor het actieprogramma werden  
ontwikkeld door gevestigde instellingen of door nieuwe initiatieven. Soms betrof het ook  
projecten en initiatieven die al vóór het actieprogramma bestonden maar die toen nog  
niet of uit een andere bron werden ondersteund.

Ambtelijke contactpersonen is in april 2005 gevraagd om hun mening te geven over de  
resultaten van het actieprogramma van hun gemeente of provincie. Hier wordt alleen  
hun oordeel weergegeven over het aantal activiteiten. Hoe zij achteraf denken over de  
deelname van het culturele veld (argumenten en motieven om wel en niet deel te ne-  
men) en van de activiteiten (kwaliteit, doelgroepen en bereik) wordt in hoofdstuk 4 be-  
sproken, waar de invloed van het actieprogramma op het culturele leven centraal staat.

Het *aantal activiteiten* dat tot stand kwam wordt over het geheel genomen voldoende  
tot ruim voldoende geacht: provincies zijn hier nog iets beter tevreden over dan ge-  
meenten.

Tabel 3g. *Oordeel van gemeenten over het aantal activiteiten per onderdeel*

Onderdelen en prioriteiten	Aantal activiteiten				* Totaal
	Ruim vol- doende	Vol- doende	On- vol- doende	Veel te weinig	
Cultuurbereik	9	7	1	-	17
Cultuur en School	9	7	2	-	18
Geldstroom BKV	6	9	2	-	17
Versterking van de programmering	6	8	2	1	17
Ruim baan voor culturele diversiteit	3	9	5	-	17
Investeren in jongeren	11	5	2	-	18
Cultureel vermogen zichtbaar maken	3	9	5	-	17
Culturele planologie op de agenda	-	-	10	3	14
<b>Totaal aantal oordelen</b>	<b>47</b>	<b>54</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>132</b>

\* Per aspect is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

Gemeenten zijn voor wat betreft de hoeveelheid activiteiten het meest tevreden over de  
onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School, iets minder over de Geldstroom BKV.  
Voor wat betreft de prioriteiten zijn ze het meest tevreden over versterking van de pro-  
grammering en investeren in jongeren, en wat minder over ruim baan voor culturele  
diversiteit en cultureel vermogen. Het aantal activiteiten om culturele planologie op de  
agenda te zetten wordt ronduit als onvoldoende beoordeeld.

Bij de provincies scoren alledrie de onderdelen voldoende tot ruim voldoende qua  
aantal activiteiten, waarbij Cultuurbereik eruit springt. Investeren in jongeren staat bij de  
provincies bovenaan als het om het aantal activiteiten per prioriteit gaat, gevolgd door  
versterking van de programmering, cultureel vermogen en – nog iets zuiniger – cultu-

rele diversiteit. Ook de provincies beoordelen het aantal activiteiten met betrekking tot culturele planologie overwegend onvoldoende.

Tabel 3h. *Oordeel van provincies over het aantal activiteiten per onderdeel*

Onderdelen en prioriteiten	Aantal activiteiten				Totaal
	Ruim vol- doende	Vol- doende	On- vol- doende	Veel te weinig	
Cultuurbereik	6	3	-	-	9
Cultuur en School	3	6	-	-	9
Geldstroom BKV	3	6	-	-	9
Versterking van de programmering	4	3	2	-	9
Ruim baan voor culturele diversiteit	1	6	2	-	9
Investeren in jongeren	4	5	-	-	9
Cultureel vermogen zichtbaar maken	4	3	2	-	9
Culturele planologie op de agenda	1	2	6	-	9
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>72</b>
<b>Totaal in %</b>	<b>36%</b>	<b>47%</b>	<b>17%</b>	<b>0%</b>	<b>100</b>

\* Per aspect is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

### 3.4.3. *Processen*

In vrijwel alle deelnemende gemeenten en provincies hebben de decentrale actieprogramma's een aantal processen in gang gezet. Er zijn overlegorganen, platforms en samenwerkingsverbanden opgericht en agenda's van bestaande overleggroepen veranderden doordat ze nu ook om advies, suggesties en dergelijke gevraagd werden over het actieprogramma.

Culturele instellingen werden door veel gemeenten al betrokken bij de totstandkoming van het actieprogramma. Dat gebeurde vaak in project- of werkgroepen, zoals in Rotterdam waar een klein aantal culturele instellingen als inhoudelijke trekkers van het programma cultuurbereik optraden. In andere gevallen werd structureel overleg gevoerd in platforms of werden informatiebijeenkomsten georganiseerd. In enkele gevallen werden doelgroepen bij het proces betrokken, zoals bijvoorbeeld in Zaanstad, maar dit was zeker niet vanzelfsprekend. Bij de provincies was er over het algemeen weinig overleg met het culturele veld tijdens de voorbereiding van het actieprogramma.

De overlegstructuren die tijdens de uitvoering van de actieprogramma's in gemeenten én provincies ontstonden, kunnen omschreven worden als meer of minder formele verbanden van vertegenwoordigers uit het lokale en regionale culturele veld, veelal met deelname of op initiatief van de gemeente of provincie. Doel van deze overlegorganen en platforms was informatie en ervaringen uit te wisselen, kennis te delen, te debatteren, te netwerken en dergelijke. Aan het begin van het Actieplan zijn er redelijk veel van dergelijke platforms van vrij grote omvang geweest in de diverse steden en provincies.

Zo waren in alle casusgemeenten en -provincies (en ongetwijfeld in veel andere gemeenten en provincies) grote bijeenkomsten met het culturele veld, die primair tot doel hadden om instellingen en mogelijke initiatiefnemers te informeren over het Actieplan. In Rotterdam zijn die platforms daarna in kleinere omvang en geconcentreerd op specifieke thema's verder gegaan. Zo ging een groep instellingen aan de slag met jongerenmarketing, kwam er een 'actiekraant' gevuld door instellingen en deelnemers aan activiteiten zelf, en ontstonden diverse thematische groepen van instellingen rondom clusters van soortgelijke projecten.

De totstandkoming en de werking van deze samenwerkingsverbanden, overlegorganen, projectgroepen, platforms en dergelijke is een belangrijk aspect van de actieprogramma's. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de invloed die de actieprogramma's langs deze weg op de lokale en regionale culturele infrastructuur gehad hebben.

### **3.5. Oordeel over aanpak en uitvoering van de actieprogramma's**

Aan de ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's is in april 2005 gevraagd hoe zij de aanpak, uitvoering en resultaten van hun actieprogramma 2001-2004 achteraf beoordelen. Vragen over de aanpak en uitvoering van het actieprogramma door de gemeente zijn ook voorgelegd aan culturele organisaties die in de casusgemeenten aan het actieprogramma deelnamen. In het volgende wordt eerst het oordeel van gemeenten en provincies en van de ondervraagde culturele organisatie over de aanpak en uitvoering van het programma weergegeven. Daarna komen de ambtelijke contactpersonen aan het woord over het aantal activiteiten dat het programma heeft opgeleverd. De vraag of er voldoende culturele organisaties aan het programma hebben deelgenomen en of de activiteiten voldoende kwaliteit hadden, komt in hoofdstuk 4 – over de culturele praktijk van het Actieplan – aan de orde.

#### *3.5.1 Het oordeel van gemeenten en provincies zelf*

##### *Aspecten van de aanpak en uitvoering van het actieprogramma*

Gemeenten en provincies zijn over het geheel genomen redelijk tot goed tevreden over over de aanpak, organisatie en uitvoering van hun programma cultuurbereik. Het oordeel van gemeentelijke contactpersonen over verschillende aspecten van hun programma valt voor 68 procent redelijk tot goed uit en van provinciale contactpersonen voor 78 procent. Bij de gemeenten valt een tiende van de oordelen slecht uit, tegen geen van de oordelen van de provinciale contactpersonen.

Het algemene oordeel van ambtelijke contactpersonen is de som van hun beoordeling van een aantal aspecten van de aanpak en uitvoering van het actieprogramma. Sommige van die aspecten daarvan worden heel positief beoordeeld, over andere aspecten is men matig tevreden. In tabel 3j zijn de oordelen van gemeenten en provincies per aspect vermeld en in een rangorde gezet, van aspecten waar men het meest tevreden over is tot die waarover men het minst tevreden is.

Tabel 3i. *Het oordeel van gemeentelijke en provinciale contactpersonen over diverse aspecten van het stedelijke en provinciale programma cultuurbereik 2001-2004*

Oordeel	Gemeenten	Provincies
	%	%
Goed	30	48
Redelijk	38	30
Matig	23	22
Slecht	8	-
Totaal (=100%)	* (261)	* (124)

\* Dit is het totale aantal oordelen van ambtelijke contactpersonen over alle afzonderlijke vragen naar aspecten van de aanpak en uitvoering van het actieprogramma. De percentages hebben betrekking op aandeel van goede, redelijke, matige en slechte scores in het totale aantal oordelen.

Boven aan de rangorde staan de manier waarop men (culturele) instellingen benaderd heeft om aan het programma mee te werken, het beschikbare budget, de eigen deskundigheid om het programma uit te voeren, de gekozen doelen en prioriteiten en de aansluiting tussen het actieprogramma en het vigerende cultuurbeleid. De betrokkenheid van andere gemeentelijke of provinciale organisatieonderdelen, de meetbaarheid van beoogde effecten en de toetsbaarheid van beoogde resultaten staan helemaal onderaan: een (ruime) meerderheid van de contactpersonen beoordeelt die laatste aspecten matig tot slecht. De aansluiting tussen het actieprogramma en andere beleidsterreinen en de capaciteit (tijd) die beschikbaar was voor de uitvoering van het programma worden ook tamelijk kritisch beoordeeld.

Tabel 3j. *Oordeel van gemeenten en provincies over aspecten van de aanpak en uitvoering van hun actieprogramma*

Hoe beoordeelt u achteraf	Goed	Re- delijk	Matig	Slecht	*To- taal
Wijze waarop instellingen zijn benaderd om mee te werken	14	14	-	-	28
Het gem./prov. budget dat voor de uitvoering beschikbaar was	19	7	1	1	28
Deskundigheid van de gem/prov om actieprogramma uit te voeren	14	12	2	-	28
De gekozen inhoudelijke doelen en prioriteiten	14	11	3	-	28
Aansluiting tussen actieprogramma en vigerend cultuurbeleid	16	9	2	1	28
De deskundigheid van de adviescommissie	14	6	3	-	23
De betrokkenheid van weth/gedep bij uitvoering actieprogramma	12	11	4	-	27
Aansluiting tussen actieprogramma en andere beleidsterreinen	7	12	6	3	28
Capaciteit (tijd) die beschikbaar was voor uitvoering van het programma	8	9	8	3	28
Het functioneren van een cultuurverkenner, scout of aanjager	2	3	3	2	10
Toetsbaarheid van beoogde resultaten van het actieprogramma	2	10	14	2	28
De meetbaarheid van beoogde effecten van het actieprogramma	2	10	13	3	28
De betrokkenheid van andere gem/prov organisatieonderdelen	2	7	12	3	24
Totaal aantal oordelen	126	121	71	18	336

\* Per aspect is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

Ambtelijke contactpersonen noemen desgevraagd ook andere punten waarop ze de aanpak en uitvoering van het actieprogramma 2001-2004 achteraf heel goed vinden.

Zo noemen meerdere contactpersonen van gemeenten de volgende pluspunten:

- het flexibele budget waardoor veel losse projecten te ondersteunen zijn en de gemeente meer invloed heeft op de culturele praktijk dan via structurele subsidierelaties;
- veel ruimte voor nieuwe initiatieven en experimenten, aandacht voor onbekende terreinen, ruimte voor vernieuwing, experiment en nieuwe initiatieven, veel spin-off door een grote toename van het aantal culturele activiteiten, met name festivals; er zijn nieuwe spelers bijgekomen waardoor leuke projecten uitgevoerd konden worden die normaal geen kans zouden krijgen;
- keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de organisatie van het actieprogramma, zoals bijvoorbeeld de centrale rol voor een cultureel intendant in plaats van een adviescommissie, die zeer flexibel kon opereren, direct inspelend op het veld; of regionale afstemming met kleine gemeenten;
- samenwerking tussen de gemeente en het culturele veld, tussen scholen en culturele instellingen en tussen culturele instellingen onderling, waardoor het publiek de kans kreeg om op een ongedwongen wijze kennis te maken met diverse cultuurdisciplines.

Meerdere provincies geven te kennen dat ze achteraf naast de in tabel 3c genoemde aspecten heel tevreden zijn over de samenwerking met gemeenten. Via het provinciale actieprogramma is cultuurbeleid bijvoorbeeld steeds meer ingebed in het beleid van (kleinere) gemeenten. Andere provincies noemen de nadruk op cultuureducatie een belangrijke en geslaagde keuze. Weer andere provincies noemen de aanjaagfunctie van het actieprogramma op bepaalde terreinen, bijvoorbeeld de culturele marketing of ook cultuureducatie.

Tegenover aspecten van de aanpak en uitvoering waar ambtelijke contactpersonen zich uit eigen beweging zeer tevreden over tonen, staan andere punten die ze niet goed vonden. De minpunten die meerdere gemeenten uit eigen beweging noemden, zijn in drie rubrieken te verdelen:

- teveel aandacht voor incidentele projecten, zelfs als ze meerjarig waren. De grote diversiteit van incidentele projecten leidde tot ad hoc beleid. Inbedding en duurzame effecten zijn twijfelachtig. Veel projecten stoppen weer zodra de subsidieperiode is afgelopen. Duurzame effecten op de programmering en het publieksbereik vragen om een structurele aanpak;
- overhead, administratie en bureaucratie in verband met aanvraag- en verantwoordingsprocedures zijn belastend. Het actieprogramma bracht veel bureaucratie voor de instellingen met zich mee, bijvoorbeeld omdat meerjarige projecten toch jaarlijks verantwoord moesten worden. De gemeente had zelf ook last van de verantwoordingsplicht jegens het ministerie: OCW stelde veel voorwaarden voor een relatief klein bedrag;
- problemen in verband met evaluatie en verantwoording van projecten. Controle op evaluatie en verantwoording liep niet goed, vrij veel projecten gingen uiteindelijk niet door. Evaluaties kwamen niet altijd op tijd of voldoende onderbouwd binnen, waardoor de accountantscontrole moeizaam verliep.

Provincies noemen uit eigen beweging desgevraagd dezelfde keerzijden van incidentele, losse projecten als de gemeenten: versnippering, weinig samenhang en een twijfelachtige relatie met de doelen van het actieprogramma. Tegenover de positieve ervaringen met de (kleinere) gemeenten staan ook negatieve: kleine gemeenten hebben te weinig financiële middelen en menskracht om substantieel mee te doen aan het provinciale programma. Dat kan alleen worden opgelost door als provincie meer bij te dragen, in geld en know-how, dan eigenlijk de bedoeling was. Van de kant van de provincies komen minder bezwaren tegen de procedurele en administratieve lasten van het Actieplan dan van de gemeenten.

#### *Samenwerking tussen overheden*

In het recent verschenen IPO-rapport *Kiezen in cultuurbeleid* wordt opgemerkt dat de samenwerking tussen provincies en gemeenten tussen 1999 en 2005 opvallend is geïntensiveerd.<sup>20</sup> Dat ligt waarschijnlijk voor een deel aan het Actieplan. Alle provincies, behalve Zeeland, hebben een of meer Actieplangemeenten binnen hun grenzen. Provincies hebben bij de aanpak en uitvoering van hun actieprogramma dus te maken met hun Actieplangemeenten, en omgekeerd. Provincies én Actieplangemeenten hebben bovendien te maken met kleinere gemeenten. In de eerste plaats heeft een aantal provincies zijn actieprogramma gerealiseerd in samenwerking met de kleinere gemeenten. In de tweede plaats heeft het Actieplan gemeenten en provincies gestimuleerd om (opnieuw) na te denken over het versterken en beter benutten van de beschikbare culturele infrastructuur in de regio. Dat geldt overigens sterker voor middelgrote Actieplangemeenten die dicht bij elkaar liggen – zoals in Noord-Brabant – dan voor de grootste vier, die natuurlijk een belangrijke regionale (zelfs landelijke) functie hebben maar weinig reden hebben om hun cultuurbeleid af te stemmen met bijvoorbeeld Zaanstad en Almeer, Leiden, Delft en Dordrecht, of Amersfoort.

Tabel 3k. *Samenwerking van provincies, Actieplangemeenten en kleinere gemeenten*

Gemeenten en provincies over samenwerking	Goed	Re- delijk	Matig	Slecht	Totaal
<i>Gemeenten</i>					
Met de provincie	5	4	6	2	17
Met andere Actieplangemeenten in de regio	1	4	5	1	11
Met kleinere gemeenten in de regio	-	3	2	1	6
<b>Totaal gemeenten</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>34</b>
<i>Provincies</i>					
Met Actieplangemeenten in de provincie	3	2	3	-	8
Met kleinere gemeenten in de regio	3	3	3	-	9
<b>Totaal provincies</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>17</b>

Per soort samenwerkingspartner is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. De totalen zijn telkens de som van het aantal oordelen.

20. IPO (2005), *Kiezen in cultuurbeleid*, p. 29.

Een aantal ambtelijke contactpersonen maakte uit eigen beweging al een opmerking over de samenwerking met andere overheden, zoals hierboven aangehaald. Deze samenwerking kwam ook aan de orde in een paar specifieke vragen. Het oordeel van de provinciale contactpersonen valt achteraf overwegend positief uit: tweederde van hen vindt dat er redelijk tot goed is samengewerkt, zowel met Actieplangemeenten in de provincie als met de kleinere gemeenten. De gemeentelijke contactpersonen zijn minder positief gestemd. Zij noemen de samenwerking met andere gemeenten en de provincie voor de helft redelijk tot goed, en voor de andere helft matig tot slecht. Dit gemengde oordeel heeft zowel betrekking op samenwerking met de provincie als op samenwerking met andere Actieplangemeenten en met de kleinere gemeenten in de regio (voor zover van toepassing).

### 3.5.2. Het oordeel van culturele organisaties in casusgemeenten

Aan het oordeel van een klein aantal culturele organisaties die in de casusgemeenten meewerkten aan de enquête in april 2005 kan niet al te veel gewicht worden toegekend vanwege dat kleine aantal. De resultaten geven wel een duidelijk beeld van de aspecten waarop deze organisaties de aanpak en uitvoering van het actieprogramma dor hun gemeenten positief of minder positief beoordelen.

Tabel 31. Oordeel van culturele organisaties in casusgemeenten over de aanpak en uitvoering van het stedelijke actieprogramma

Aspecten van de aanpak, organisatie en uitvoering van het actieprogramma door de gemeente	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Inhoudelijke doelen en prioriteiten	5	9	4	5	23
Duidelijkheid van procedures voor subsidieaanvragen	6	9	1	8	24
Kennis van zaken bij de gemeente	4	8	5	5	22
Financiële bijdrage van de gemeente	6	5	6	5	22
Rol van cultuurverkenner, scout of aanjager *	1	3	2	3	9
Flexibiliteit van de gemeente	5	5	4	9	23
Inhoudelijke betrokkenheid van de gemeente	6	4	7	5	22
Deskundigheid van adviescommissie*	-	3	2	2	7
Stimulerende rol van de gemeente	2	8	5	9	24
Sturende rol van de gemeente	1	8	4	8	21
Actieve rol van de gemeente	3	6	6	8	23
Actieve rol bij opzetten samenwerkingsverbanden	3	3	3	13	22
Praktische ondersteuning bij ontwikkeling van projecten	2	3	5	10	20
Praktische ondersteuning bij evaluatie van projecten	1	3	4	11	19
Praktische ondersteuning bij uitvoering van projecten	1	2	5	10	18
<b>Totaal</b>	<b>46</b>	<b>79</b>	<b>63</b>	<b>111</b>	<b>299</b>

Per item is het aantal respondenten vermeld: de culturele organisaties die aan de enquête meewerkten. De totalen zijn telkens de som van het aantal oordelen.

\* Indien van toepassing

De ondervraagde organisaties zijn achteraf het best te spreken over de inhoudelijke doelen en prioriteiten en de kennis van zaken bij de gemeente. Terwijl de meeste organisaties de duidelijkheid van gemeentelijke subsidieprocedures waarderen, is een minderheid daar juist heel ontevreden over. Culturele organisaties zijn matig tot slecht te spreken over de praktische ondersteuning die ze van de gemeente ondervonden bij de ontwikkeling, evaluatie en uitvoering van actieprogramma's en over de (weinig actieve) rol van de gemeente bij de opzet van samenwerkingsverbanden. Een ander aspect waar culturele organisaties uit eigen beweging positieve opmerkingen over maken, is het flexibele budget dat ruimte bood voor nieuwe initiatieven en doelgroepen. Als culturele organisaties naast de in tabel 3I vermelde minpunten andere bezwaren hebben, dan gaat het vooral over trage of onduidelijk besluitvorming, gebrek aan sturing, onduidelijke communicatie en over gebrek aan continuïteit in de ondersteuning en organisatie van actieprogramma-activiteiten.

### 3.6. De actieprogramma's voor 2005-2008

OCW, IPO en VNG hebben voor de tweede Actieplanperiode 2005-2008 een nieuw beleidskader vastgesteld en daar een *format* voor de aanvragen bij gevoegd. Gemeenten en provincies moesten in hun aanvraag voor 2005-2008 onder meer de uitgangssituatie voor het nieuwe actieprogramma beschrijven en een analyse van sterke en zwakke punten maken. Andere onderdelen van het *format* hebben betrekking op de keuzes die ze maken, op de outputdoelen die daar bij horen en op de indicatoren aan de hand waarvan de resultaten te meten zijn. Sommige gemeenten en provincies evalueren de afgelopen Actieplanperiode in hun nieuwe actieprogramma expliciet en trekken daar conclusies uit, terwijl andere gemeenten en provincies amper refereren aan hun eerste actieprogramma. Er is een inventariserende analyse van de nieuwe programma's uitgevoerd om na te gaan of het vorige actieprogramma in het nieuwe actieprogramma wordt besproken en op welke wijze dit gebeurt. Welke lessen heeft men uit het vorige actieprogramma getrokken en op welke gebieden? Wat wordt op grond van die lessen in het nieuwe actieprogramma gecontinueerd en wat niet? <sup>21</sup>

#### *Algemene aanpak*

Gemeenten en provincies volgen over het algemeen de landelijke richtlijnen voor wat betreft de opzet van het nieuwe actieprogramma. Ook de nieuwe landelijke *outcome*-doelstelling – het culturele bewustzijn van burgers versterken – wordt in alle programma's aangehaald. De nieuwe programma's bevatten zelden ingrijpende veranderingen ten opzicht van het actieprogramma 2001-2004. Het gaat vooral om *finetuning* van onderdelen die goed functioneren en waarvan de gemeente of provincie vindt dat deze gecontinueerd dienen te worden.

De eerste en belangrijkste les die veel gemeenten en provincies uit de vorige Actieplanperiode hebben getrokken, is dat incidentele, kortstondige projecten weliswaar im-

---

21. De meeste nieuwe programma's bevatten wel een beoordeling van de uitgangssituatie maar die had in sommige gevallen betrekking op de situatie in 2004 (dan is het een impliciete of expliciete evaluatie van de voorgaande jaren) en in andere gevallen op de situatie in 2000, zoals die reeds in het plan van aanpak voor het eerste actieprogramma is beschreven. Zie voor een volledig verslag van de inventarisatie: IJdens & Van der Vet (2005), *Terugblikken, lering trekken*.



pulsen kunnen geven aan het culturele leven maar dat een meer blijvend effect verandering van gedrag en resultaten vereist. Succesvolle projecten moeten bij voorkeur een vaste plaats krijgen in het bestaande aanbod, en succesvolle incidentele samenwerking moet omgezet worden in structurele samenwerking. Gemeenten en provincies willen versnippering zoveel mogelijk tegengaan. Het eerste actieprogramma wordt dikwijls als experimenteerperiode (*research and development*) beschouwd. De resultaten daarvan moeten nu geconsolideerd, verdiept en verankerd worden. Voor vluchtige kortstondige projecten is daarom bij de meeste gemeenten en provincies minder plaats. Incidenten moeten plaats maken voor structuur, ad hoc activiteiten voor duurzaamheid en losse contacten voor vaste samenwerkingsrelaties. Deze aanpak wordt soms in één adem ook gepresenteerd als meer sturend en actief.

#### *Organisatie van de actieprogramma's*

De gekozen uitvoeringsorganisatie blijft in de meeste gemeenten en provincies hetzelfde. Slechts in een enkel geval wordt gekozen voor een andere organisatorische aanpak. De provincies en gemeenten tonen zich zo ook in hun nieuw programma over het algemeen tevreden over de manier waarop ze het actieprogramma in de eerste Actieplanperiode hebben vormgegeven en uitgevoerd, of hebben laten uitvoeren door sleutelinstellingen en/of intermediairs. De uitvoeringsorganisatie wordt echter niet in alle nieuwe actieprogramma's expliciet besproken in relatie tot het eerste programma. Meestal blijft in het midden of men alternatieve uitvoeringsmodellen heeft overwogen en waarom men (opnieuw) voor dit model heeft gekozen. Opvallend is wel, dat er meer provincies zijn die in het nieuwe programma willen gaan samenwerken met kleine gemeenten, of die regionale samenwerkingsverbanden met gemeenten en culturele instellingen willen bevorderen

#### *Inhoudelijke doelen en prioriteiten*

Provincies en gemeenten volgen in hun nieuwe programma de landelijke richtlijnen en doelstellingen. Beleid op het gebied van beeldende kunst en vormgeving komt heel sporadisch terug in de actieprogramma's. Nu de Geldstroom BKV geen deel meer uitmaakt van het Actieplan Cultuurbereik lijkt er voor de meeste gemeenten en provincies ook geen reden meer te zijn om het actieprogramma ook op deze sector te betrekken. Cultuureducatie houdt of krijgt in alle programma's een belangrijke plaats. Men verwijst daarbij ook dikwijls naar resultaten die op dit terrein zijn geboekt. Cultuurbereik wordt door alle gemeenten en provincies wel als thema of aandachtsgebied gecontinueerd. Doelgroepen zijn en blijven over het algemeen jongeren en soms ook allochtonen en wijkbewoners. Gemeenten geven dikwijls aan wat de effecten zijn geweest voor wat betreft het bereiken van deze doelgroepen. Indien resultaten niet overeenstemmen met de verwachtingen, dan is dat voor sommige gemeenten echter aanleiding om het beleid op dit onderdeel niet voort te zetten, terwijl andere gemeenten er juist meer aandacht aan gaan besteden.

Over het algemeen lijkt de generieke benadering van culturele diversiteit het te hebben gewonnen van de specifieke doelgroepenbenadering. Allochtonen worden door sommige gemeenten en provincies niet meer als aparte doelgroep benaderd, maar bijvoorbeeld generiek via cultuureducatie of onder de algemene noemer van cultuurparticipa-

tie of van cultuurparticipatie door jongeren. Culturele diversiteit blijft in sommige gemeenten en provincies wel een belangrijk thema, terwijl andere gemeenten het juist als apart thema hebben laten vallen. In een enkel geval verdwijnt de term zelfs geheel uit het beleid. Als reden wordt bijvoorbeeld vermeld dat het moeizaam is om met zelforganisaties samen te werken of om tot concrete en goede projecten te komen. Soms zijn deze organisaties niet in staat de juiste doelgroep aan te spreken of ontbreekt het aan ideeën en aan capaciteit. In het verlengde hiervan wordt door sommige gemeenten geopperd de criteria van kwaliteit en vernieuwing enigszins aan te passen: laagdrempelige projecten op wijkniveau leiden tot meer resultaten dan artistiek verantwoorde projecten op stedelijk niveau.

Kwaliteit krijgt zelden aandacht in de nieuwe programma's, laat staan dat activiteiten in het kader van het afgelopen actieprogramma in het nieuwe programma op hun kwaliteit worden beoordeeld.

### **3.7. Conclusies**

#### *Cultuurbeleid en culturele infrastructuur*

Actieplangemeenten (meer dan 90.000 inwoners) zijn naar hun omvang en geschiedenis in vijf groepen te verdelen: de G4, de centraal gelegen historische gemeenten, de perifere historische gemeenten, de centraal gelegen jonge gemeenten en de perifere jonge gemeenten. Ruim de helft van het totale aantal culturele bedrijven en instellingen van de G30 is in de vier grootste steden gevestigd, waar bijna 40 procent van het totale aantal inwoners woont. De G4 spelen daarmee een relatief grote en invloedrijke rol op cultureel gebied. Jonge en perifere gemeenten hebben over het algemeen een minder omvangrijke infrastructuur met een opvallend hoog aandeel van organisaties voor kunstzinnige vorming en amateurkunst.

Zowel voor historische steden met een niet optimaal functionerende culturele infrastructuur als voor betrekkelijk jonge groeigemeenten met een culturele achterstand bood het Actieplan de gelegenheid om culturele ambities en mogelijkheden opnieuw tegen het licht te houden. Meestal betrof het beleidsonderdelen die direct te maken hadden met de prioriteiten van het Actieplan. Het Actieplan fungeerde in een enkel geval als impuls voor een heroverweging van het hele cultuurbeleid. De culturele infrastructuur van de grootste vier steden had anno 2000 een dusdanige omvang en ook zo'n eigen dynamiek dat het Actieplan Cultuurbereik hier aan kón toevoegen. Het Actieplan gaf de vier grootste gemeenten wel nieuwe mogelijkheden om aanvullend beleid te ontwikkelen ten aanzien van specifieke aspecten van het stedelijke culturele leven en om her en der iets aan zwakke plekken te doen.

Verschillen in de culturele infrastructuur van provincies hebben niet zozeer betrekking op hun gesubsidieerde voorzieningen en instellingen – daarin lijken ze erg op elkaar zolang men niet te zeer in details treedt – maar wel op de geografische spreiding van de al dan niet door de provincie gesubsidieerde infrastructuur en op de aanwezigheid van specifieke regionale culturele identiteiten. De ruimtelijke dimensie en regionale culturele identiteiten zijn van speciale betekenis voor de kwaliteit van de provinciale culturele infrastructuur. Grote steden die als culturele motor fungeren zijn een culturele

asset van formaat voor provincies die zich overigens moeilijk door de provincie laat sturen.

De context van de stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik die in 2000 werden opgesteld werd in belangrijke mate bepaald door de aanwezige culturele infrastructuur en het cultuurbeleid van gemeenten en provincies op dat moment, in samenhang met de doelstellingen en prioriteiten van het Actieplan Cultuurbereik. De gemeenten en provincies beschouwden het Actieplan zeker niet als *something completely different* en schoven het Actieplan en hun eigen cultuurbeleid zonder veel moeite in elkaar. De analyse van de sterke en zwakke punten van de culturele infrastructuur die ze volgens de *Bestuurlijke afspraken* voor hun plan van aanpak (medio 2000) dienden te maken, vormt in veel gevallen de verbindende schakel tussen culturele infrastructuur, cultuurbeleid en het Actieplan.

Aard en omvang van de culturele infrastructuur en het bestaande cultuurbeleid waren ook voor de provincies in belangrijke mate bepalend voor de aanpak van het actieprogramma. Bestaande provinciale instellingen kregen over het algemene een belangrijke rol in de uitvoering van het actieprogramma. Ambities en mogelijkheden van de provincies op cultureel gebied hangen sterk samen met de geografische structuur. Sterk verstedelijkte provincies met meerdere Actieplangemeenten binnen hun grenzen hebben te maken met heel andere sociale en culturele condities dan relatief dun bevolkte provincies met een overwegend plattelandskarakter en met één of helemaal geen Actieplangemeente.

Het Actieplan bracht nieuwe accenten en onderstreepte het belang van versterking van de programmering, culturele diversiteit en cultuurbereik – speciaal onder jongeren en allochtonen. Provincies en gemeenten hadden weinig moeite met deze prioriteiten van het Actieplan. Doelstellingen met betrekking tot het cultureel vermogen en de culturele planologie bleken vooral voor gemeenten lastig in te passen, terwijl de provincies er over het algemeen wel raad mee wisten. De vormgeving van het onderdeel Cultuurbereik – dat voor alle gemeenten en provincies helemaal nieuw was, anders dan Cultuur en School en de Geldstroom BKV – vergde de meeste energie bij het opstellen van het actieprogramma.

#### *Organisatie en sturing*

Voor wat betreft de organisatie van het stedelijke actieprogramma's is een aantal modellen te onderscheiden, variërend van het *ambtelijke model* waarbij de beleidsuitvoering in handen van beleidsafdeling cultuur ligt en de *coördinerende werkgroep* waarin de gemeente of provincie ambtenaren het programma coördineren samen met vertegenwoordigers van het culturele veld, tot vormen van verdergaande delegatie van verantwoordelijkheid aan *intermediairs* die worden belast met de uitwerking en/of uitvoering van het programma of een *commissie* van externe deskundigen die de coördinatie en advisering op zich neemt. In de praktijk is de organisatie van het actieprogramma dikwijls complex omdat de verschillende onderdelen op een andere manier zijn georganiseerd. Nieuwe organisatievormen ontstonden dus vooral rond het onderdeel Cultuurbereik, waar het werkgroepmodel duidelijk favoriet was. Cultuur en School werd meestal gecoördineerd door een reeds bestaande intermediaire organisatie op het ge-

bied van cultuureducatie en de Geldstroom BKV ressorteerde meestal onder de ambtelijke afdeling of de uitvoeringsorganisatie die al verantwoordelijk was voor het hele beleid op dit gebied.

Bij de provincies zijn dezelfde varianten in de organisatie aan te treffen maar speelde provinciale steunfunctie-instellingen over het algemeen een prominente rol als intermediair en bij de uitvoering van het programma. Het grootste verschil in organisatie van de provinciale programma's betreft echter de uitvoering in samenwerking met kleinere gemeenten versus uitvoering in directe relatie met het culturele veld.

Gemeenten én provincies en gemeenten gaven mede via de gekozen organisatievorm meer of minder actief sturing aan de uitvoering van het actieprogramma. Een gemeentelijke of provinciale subsidieregeling voor Actieplanprojecten op initiatief van culturele organisaties en (kleine) gemeenten staat model voor een tamelijk reactieve, vraaggestuurde benadering; afspraken van gemeente of provincie met een klein aantal culturele instellingen die als trekker gaan fungeren voor bepaalde onderdelen van het actieprogramma kenmerken de actieve benadering. In het eerste geval bood het actieprogramma veel ruimte voor diverse, ook kleinere initiatieven als die de weg wisten te vinden of werd gewezen. In het tweede geval werd de koek verdeeld tussen een klein aantal organisaties die zich in ruil daarvoor wel verplichtten om aantoonbare prestaties te leveren.

#### *Financiering van de actieprogramma's*

De *budgetten* van de programma's cultuurbereik (rijksbijdrage plus eigen bijdrage) vormen maar een klein deel van de gemeentelijke en provinciale cultuurbegroting. Voor de gemeenten ging het (in 2001) *gemiddeld* om ruim drie procent, voor provincies om bijna negen procent. De omvang van het actieprogrammabudget moet echter vooral gezien worden in relatie tot de flexibele middelen die gemeenten en provincies inzetten voor de ondersteuning van incidentele of aanvullende activiteiten. Dat is over het algemeen slechts een beperkt deel van het totale cultuurbudget en het Actieplan betekende een substantiële uitbreiding van dit flexibele budget.

De eigen financiële bijdrage van gemeenten en provincies aan de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School – nieuw geld of geld dat nog niet tot uitgave was gekomen – kwam waarschijnlijk voor het grootste deel beschikbaar via verhoging van de cultuurbegroting, hetzij door een groter deel van de inkomsten voor cultuur te bestemmen, hetzij door elders vrijvallende middelen aan de cultuurbegroting toe te voegen. Voor een deel zijn incidentele middelen die voorheen reeds op projectbasis aan culturele activiteiten werden besteed voor de financiering van het actieprogramma gebruikt. Het ministerie van OCW vroeg niet naar een specifieke verantwoording van de herkomst van de eigen bijdrage: een bestuurlijke verklaring, dat aan de voorwaarden voor verstrekking van de rijksbijdrage werd voldaan, volstond. Het is wel opmerkelijk dat de herkomst van de te matchen bijdrage amper onderwerp van publieke discussie of van overleg in de landelijke Regiegroep is geweest. Het was namelijk een belangrijk element van de *Bestuurlijke afspraken* en één van de effecten van het Actieplan Cultuurbereik werd gezocht in zijn financiële *spin-off*. Hoeveel extra geld er dankzij het Actieplan precies voor cultuur beschikbaar is gekomen, is niet precies vast te stellen.

### *Monitoring en evaluatie*

In ieder programma wordt wel melding gemaakt van het belang van monitoring en evaluatie. De monitoring van het verloop en de resultaten van de programma's is door de meeste gemeenten en provincies summier uitgewerkt. Er zijn maar weinig doelstellingen in meetbare termen gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van streefgetallen of gewenste organisatieveranderingen. Een aantal gemeenten en provincies heeft wel onderzoek laten doen ten behoeve van de monitoring en evaluatie van het actieprogramma: cultuurdeelname-onderzoek, publieksonderzoek of onderzoek naar de aanpak en resultaten van afzonderlijke projecten. Aan de dringende wens om doelstellingen meetbaar te maken bleek in de praktijk moeilijk te voldoen. Overigens maakten sommige gemeenten en provincies ook bezwaar tegen deze eis, die ertoe kan leiden dat men zich in allerlei bochten moet wringen om effecten die zich moeilijk in kwantitatieve termen laten vangen in een cijfermatig korset te dwingen. Geregelde bespreking van resultaten met betrokkenen, publiek debat en het inwinnen van adviezen van deskundigen zijn andere geldige manieren om te monitoren en te evalueren. Dat laat de wenselijkheid van kwantitatieve gegevens over zaken die met enige inspanning en creativiteit te kwantificeren zijn natuurlijk onverlet.

### *Feitelijke resultaten van de actieprogramma's*

Het totale aantal afzonderlijke activiteiten dat in de periode 2001-2004 in het kader van de actieprogramma's van alle provincies en gemeenten werd ondersteund is ruwweg op tenminste 7.000 à 8.000 te schatten en het aantal organisaties dat daarvoor tekende op tenminste 3.000 à 4.000. Het aantal mensen dat professioneel, als vrijwilliger of als amateur betrokken was bij de ontwikkeling, uitvoering en ondersteuning van activiteiten in het kader van decentrale actieprogramma's is niet te schatten. De financiële bijdrage van rijk, gemeenten en provincies aan deze activiteiten beliep over de hele periode genomen naar schatting ruim 160 miljoen euro: de rijksbijdrage plus de eigen bijdrage minus (gemiddeld) zeven procent overhead.

Gemeenten en provincies vinden dat er over het geheel genomen voldoende tot ruim voldoende relevante instellingen en organisaties aan het actieprogramma hebben deelgenomen. De meeste gemeenten en bijna alle provincies vinden het aantal activiteiten dat tot stand kwam over het geheel genomen ook voldoende tot ruim voldoende. Gemeenten zijn voor wat betreft de hoeveelheid activiteiten het meest tevreden over de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School, iets minder over de Geldstroom BKV. Bij de provincies scoren alledrie de onderdelen voldoende tot ruim voldoende in hoeveelheid activiteiten, waarbij Cultuurbereik er uit springt. Voor wat betreft de prioriteiten zijn gemeenten het meest tevreden over het aantal activiteiten ter versterking van de programmering en onder de titel investeren in jongeren, en wat minder over ruim baan voor culturele diversiteit en cultureel vermogen. Het aantal activiteiten om culturele planologie op de agenda te zetten wordt ronduit als onvoldoende beoordeeld. Investeren in jongeren staat bij de provincies bovenaan als het om het aantal activiteiten per prioriteit gaat, gevolgd door versterking van de programmering, cultureel vermogen en – nog iets zuiniger – culturele diversiteit. Ook de provincies vinden het aantal activiteiten met betrekking tot culturele planologie overwegend onvoldoende.

De feitelijke resultaten van de actieprogramma's liggen voor een deel in het verlengde van het kunst- en cultuurbeleid dat al door gemeenten en provincies werd gevoerd vóór het Actieplan Cultuurbereik en ook in het verlengde van activiteiten die reeds werden ontwikkeld door gevestigde culturele instellingen. Meer van hetzelfde dus. Nieuwe, andere resultaten zijn met het oog op de evaluatie van het Actieplan minstens zo interessant: de uitbreiding van de reikwijdte van stedelijk en provinciaal cultuurbeleid tot organisaties en initiatieven die er voordien buiten vielen, én de doelgerichte vorming van nieuwe en andere organisaties, samenwerkingsverbanden en netwerken. Die aspecten komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

#### *Oordeel van provincies, gemeenten en veld over aanpak en uitvoering*

Provincies en gemeenten zijn achteraf redelijk tot goed tevreden over de aanpak en uitvoering van hun actieprogramma. Men is het *meest tevreden* over de wijze waarop instellingen zijn benaderd om aan het programma mee te werken, de eigen deskundigheid om het actieprogramma uit te voeren, het budget dat voor de uitvoering van het actieprogramma beschikbaar was, de gekozen inhoudelijke doelen en prioriteiten en de aansluiting tussen het actieprogramma en het eigen cultuurbeleid. Voor zover aspecten van de aanpak en uitvoering *matig* worden beoordeeld (slecht komt heel weinig voor), gaat het vooral om de betrokkenheid van andere onderdelen van de gemeentelijke of provinciale organisatie en de meetbaarheid van beoogde effecten en de toetsbaarheid van resultaten. Uit eigen beweging worden vooral twee minpunten toegevoegd: de verantwoording jegens OCW én de versnippering van het budget over incidentele projecten. Beide leveren veel administratieve rompslomp op.

Culturele organisaties die deelnamen aan stedelijke actieprogramma's in de casusgemeenten toonden zich achteraf het meest ingenomen met de inhoudelijke doelen en prioriteiten van het programma, de kennis van zaken en de inhoudelijke betrokkenheid van de gemeente en met de financiële bijdrage van de gemeente. Een aantal organisaties toont zich verder ingenomen met de flexibiliteit van het actieprogrammabudget waardoor veel verschillende activiteiten en initiatieven een kans krijgen – een aspect dat bij gemeenten eerder op bezwaren stuit met het oog op de administratieve rompslomp. Ze zijn het meest kritisch over de (te weinig) actieve rol van de gemeente bij de opzet samenwerkingsverbanden en over de praktische ondersteuning die ze van de gemeente ondervonden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van projecten. Uit eigen beweging maakt een aantal organisaties ook bezwaar tegen trage besluitvorming, bureaucratische procedures en slechte communicatie van de gemeente.

#### *Consequenties voor het actieprogramma 2005-2008*

De nieuwe stedelijke en provinciale actieprogramma's voor 2005-2008 laten eerder diverse vormen van *finetuning* zien dan ingrijpende wijzigingen in de inhoud en aanpak van het programma. Als er veranderingen zijn, dat betreft het meestal andere inhoudelijke keuzes en accenten, bijvoorbeeld in de centrale thema's die genoemd worden en in het gewicht dat aan reeds bekende thema's wordt toegekend. Zo krijgen het bereik van cultuur onder jongeren en mede in verband daarmee het belang van cultuureducatie meer aandacht, ten koste van andere specifieke doelgroepen. Het thema culturele diversiteit raakt in veel gemeenten op de achtergrond en specifiek beleid ter bevoor-

ring van de cultuurdeelname van allochtonen komt minder voor dan in het eerste actieprogramma. Dat neemt niet weg dat een aantal gemeenten daar juist wel gericht aandacht aan wil blijven besteden, wat gezien de samenstelling van hun bevolking ook logisch lijkt.

Voor wat betreft de organisatie en sturing van het programma hebben ervaringen van het eerste actieprogramma over het algemeen aanleiding gegeven om sterker in te zetten op het verankeren van goede initiatieven en projecten en te streven naar meer duurzaamheid in plaats van vluchtige experimenten en incidenten. De lijn van het eerste naar het tweede programma loopt overigens zelden via een systematische evaluatie van gekozen organisatievormen en behaalde effecten in relatie tot de doelen die in het eerste actieprogramma gesteld werden. Ook blijft vaak in het midden wat men nu precies van de uitgevoerde incidentele projecten en experimenten geleerd heeft, anders dan dat men in de tweede Actieplanperiode graag meer structuur en vastigheid wil.





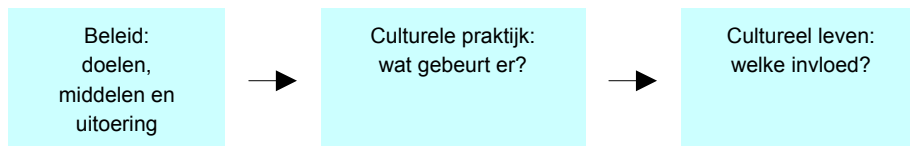
## Hoofdstuk 4

# De culturele praktijk van het Actieplan

### 4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de aanpak, uitvoering en feitelijke resultaten van decentrale actieprogramma's belicht. Leidraad was de vraag wat gemeenten en provincies via hun actieprogramma wilden bereiken, wat ze daarvoor deden en welke feitelijke resultaten dat opleverde. In dit hoofdstuk staan niet de doelen, middelen en uitvoering van de programma's als beleidspraktijk centraal maar de manier waarop het culturele veld ermee omgegaan is en wat de invloed ervan is geweest op de culturele infrastructuur, de culturele programmering en het publieksbereik.

Figuur 4-1. *De culturele praktijk centraal*



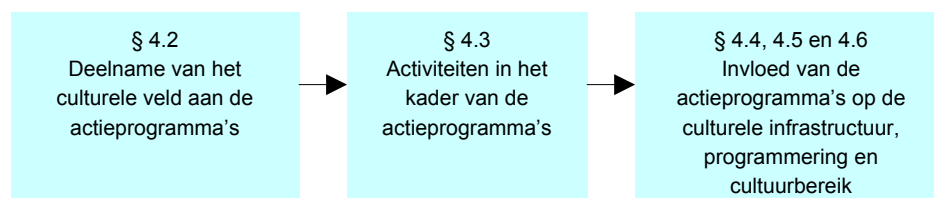
Uitgangspunt is, dat het culturele veld op zijn eigen manier en met zijn eigen middelen inspeelt op het Actieplan zonder zich daarbij willig te laten leiden door doelstellingen, procedures en resultaatdefinities van beleidsprogramma's. Culturele organisaties die met elkaar het culturele veld (de culturele infrastructuur) vormen, zijn geen ambtelijke uitvoerders van gemeentelijk en provinciaal beleid maar proberen hun eigen doelen te realiseren met de middelen die ze zelf vinden en die ze – bijvoorbeeld in de vorm van actieprogrammasubsidies – krijgen aangereikt. Geld is wel een motief, inhoudelijke betrokkenheid bij de thema's van het Actieplan kan dat ook zijn.

In de nota *Cultuur als confrontatie* wordt veel gewicht toegekend aan de invloed van professionals en de professionele kunstinstellingen op het culturele leven (zie hoofdstuk 2). Zij zijn object én middel van het Actieplan Cultuurbereik: via het Actieplan moeten zij ertoe aangezet worden hun werkwijze te veranderen; en zonder hun actieve medewerking zijn de doelen en prioriteiten van het Actieplan niet te verwezenlijken. De invloed van de overheid op het culturele leven kán alleen gestalte krijgen via de

professionals en de organisaties die het culturele apparaat vormen, zoals de Amerikaanse socioloog C. Wright Mills<sup>1</sup> het noemde.

Deelname van culturele organisaties aan decentrale actieprogramma's was dus een cruciale voorwaarde om het Actieplan Cultuurbereik te doen slagen. In paragraaf 4.2 wordt daarom nader ingegaan op het 'bereik' van het Actieplan onder culturele organisaties. Anders dan in hoofdstuk 3, waar alleen het kwantitatieve bereik werd geschat, worden hier vooral kwalitatieve vragen gesteld. Waarin onderscheiden culturele instellingen die wel aan een decentraal programma deelnemen zich van organisaties die dat niet doen? Wat zijn de motieven van culturele organisaties om al dan niet aan een actieprogramma mee te doen?

Figuur 4-II. *Indeling van hoofdstuk 4*



In paragraaf 4.3 wordt de aandacht gericht op het soort activiteiten dat in het kader van stedelijke en provinciale actieprogramma's is georganiseerd. Deze worden eerst – voor zover mogelijk – getypeerd naar onderdeel van het Actieplan en naar prioriteiten en doelgroepen. Ten tweede wordt een aantal voorbeeldprojecten beschreven en van commentaar voorzien. Tot slot wordt besproken hoe ambtelijke contactpersonen en instellingen zelf denken over de kwaliteit en het bereik van actieprogramma-activiteiten. Informatie voor deze paragraaf is verkregen via de casestudies, via enquêtes onder ambtelijke contactpersonen en culturele instellingen en door een werkconferentie over de invloed van het Actieplan op de culturele programmering op 2 juni 2005 in Utrecht.

De invloed van de decentrale actieprogramma's op de culturele infrastructuur en de culturele programmering staat centraal in de paragrafen 4.5, 4.6 en 4.7. Op basis van de casestudies, enquêtes onder ambtelijke contactpersonen en culturele instellingen en resultaten van de werkconferentie in juni 2005 wordt beschreven hoe betrokken beleidsambtenaren en culturele organisaties daar over denken. Het derde aspect van de beoogde veranderingen in het culturele leven – het bereik van cultuur – komt opnieuw en uitvoerig aan de orde in hoofdstuk 5, maar dan op basis van statistisch onderzoek naar het bereik van cultuur onder de bevolking van Nederland en het effect dat het Actieplan hierop gehad heeft.

Paragraaf 4.7 sluit dit hoofdstuk af met conclusies en verder strekkend commentaar.

---

1. Het culturele apparaat zoals Mills (1971) het definieerde 'bestaat uit al die organisaties en "milieus" waarin artistieke, intellectuele en wetenschappelijke arbeid geleverd wordt, en het omvat alle kanalen door middel waarvan de producten van deze arbeid andere groepen mensen, het publiek of de massa bereiken. [...] Het culturele apparaat in zijn geheel is de bril waardoor mensen de werkelijkheid bekijken; het is het middel waarmee zij het waargenomene interpreteren en presenteren. Het is de half-georganiseerde bron van hun identiteit en van hun aspiraties.'

De informatie voor dit hoofdstuk komt voornamelijk uit landelijke enquêtes die in 2002, 2004 en 2005 onder culturele instellingen zijn gehouden en uit de enquête onder ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's. Structureel gesubsidieerde instellingen zijn in 2002 ondervraagd over het verloop van hun actieprogramma-activiteiten in 2001 en rijksgesubsidieerde instellingen in 2004 nog een keer over hun activiteiten in 2003.<sup>2</sup> Culturele organisaties die sinds 2001 substantieel deelnamen aan het actieprogramma van een van de casusgemeenten zijn in april ondervraagd over hun activiteiten.<sup>3</sup> Ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's is in april 2005 gevraagd hoe zij de kwaliteit en het bereik beoordelen van activiteiten die in het kader van hun actieprogramma 2001-2004 zijn georganiseerd en ondersteund. Daarnaast kon gebruik gemaakt worden van de resultaten van een Internetenquête in september 2005 onder leden van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) in oktober 2005. Tot slot zijn in dit hoofdstuk (paragraaf 4.5) resultaten verwerkt van een werkconferentie die in juni 2005 in het kader van het onderzoek is georganiseerd over de invloed van het Actieplan op de culturele programmering. Daar werd een aantal voorbeeldprojecten gepresenteerd en besproken.

## 4.2. Deelname van het culturele veld aan de actieprogramma's

De actieprogramma's van gemeenten en provincies konden in de praktijk alleen gestalte krijgen via culturele organisaties. Zij moesten uitgenodigd, geprikkeld en verleid worden tot grotere inspanningen om meer en ander publiek te bereiken, bijvoorbeeld door anders te programmeren en meer samen te werken met andere culturele organisaties, scholen en andere instellingen. In hoofdstuk 3 is het aantal culturele organisaties dat in 2001-2004 aan een decentraal actieprogramma deelnam op 3.000 à 4.000 geschat. Het 'bereik' van het Actieplan Cultuurbereik onder culturele organisaties is op basis van de beschikbare informatie echter niet precies vast te stellen. Het aantal deelnemende organisaties is ook alleen relevant in relatie tot het soort organisaties dat men ermee wilde bereiken. In deze paragraaf gaat het om de vraag of er volgens gemeenten en provincies voldoende organisaties aan het programma hebben deelgenomen en welke motieven organisaties hadden om er wel of juist niet aan mee te doen.

### 4.2.1. Oordeel van gemeenten en provincies over deelname van het veld

Volgens de gemeenten hebben over het geheel genomen voldoende tot ruim voldoende culturele organisaties aan het actieprogramma deelgenomen. Deelname van gesubsidieerde muziekpodia en theaters wordt door gemeenten het best beoordeeld, gevolgd door gesubsidieerde beeldende kunstinstellingen, welzijnsinstellingen en scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Een aantal gemeenten noemt desgevraagd ook

---

2. IJdens e.a. (2003), *Enquête Actieplan Cultuurbereik onder gesubsidieerde culturele instellingen*; IJdens e.a. (2004), *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003 onder rijksgesubsidieerde instellingen*.

3. Van de enquête (in april 2005) onder culturele organisaties in casusgemeenten is geen afzonderlijk verslag gepubliceerd. Het betrof 50 organisaties die volgens de beschikbare gegevens in de periode 2001-2004 tenminste 10.000 euro subsidie ontvingen in het kader van het actieprogramma van deze steden. De vragenlijst werd ingevuld en teruggezonden door 26 organisaties. De resultaten zijn illustratief voor de manier waarop culturele organisaties hun activiteiten achteraf beoordelen, niet representatief voor de ervaringen van alle organisaties die aan een decentraal actieprogramma deelnamen.

andere, niet in tabel 4a genoemde partijen die in ruim voldoende mate aan het actieprogramma meewerkten, zoals amateurkunstverenigingen, musea en individuele kunstenaars.

Tabel 4a. *Oordeel van gemeenten over deelname van diverse categorieën instellingen*

Soort instellingen in de gemeente	Hebben deze instellingen voldoende meegewerkt?				*Totaal
	Ruim vol- doende	Vol- doende	On- vol- doende	Veel te weinig	
Gesubsidieerde muziekpodia	3	13	-	1	17
Gesubsidieerde theaters	5	12	1	1	19
Gesubsidieerde beeldende kunstinstanties	4	10	4	-	18
Scholen voor voortgezet onderwijs	4	10	4	-	18
Gesubsidieerde welzijnsinstellingen	2	10	3	1	16
Scholen voor primair onderwijs	5	7	4	-	16
Overige, niet gesubsidieerde culturele instell.	5	4	5	1	15
Allochtonenorganisaties	2	8	7	-	17
<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>74</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>135</b>

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

\* Per soort instelling is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

Tabel 4b. *Oordeel van provincies over deelname van diverse categorieën instellingen*

Soort instellingen in de provincie	Hebben deze instellingen voldoende meegewerkt?				Totaal
	Ruim vol- doende	Vol- doende	On- vol- doende	Veel te weinig	
Gesubsidieerde muziekpodia	2	2	1	-	5
Gesubsidieerde theaters	2	4	1	-	7
Gesubsidieerde beeldende kunstinstanties	1	5	1	-	7
Scholen voor voortgezet onderwijs	-	5	2	-	7
Gesubsidieerde welzijnsinstellingen	-	1	4	1	6
Scholen voor primair onderwijs	2	3	1	-	6
Overige, niet gesubsidieerde culturele instell.	1	3	-	-	4
Allochtonenorganisaties	-	1	5	1	7
<b>Totaal aantal oordelen</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>49</b>

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

\* Per soort instelling is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

Het oordeel van gemeenten over de deelname van overige, niet gesubsidieerde culturele organisaties en van allochtonenorganisaties is het minst positief. Er zijn ook gemeenten die hieraan toevoegen dat de grote gevestigde instellingen – bijvoorbeeld schouwburgen en musea – te weinig aan het actieprogramma hebben meegewerkt. Het is echter de vraag of ze zich sterk hebben ingespannen om deze instellingen erbij

te betrekken. Het lijkt er aan de ene kant op dat grote gevestigde instellingen weinig animo hadden om aan het actieprogramma deel te nemen, terwijl gemeenten aan de andere kant soms te gemakkelijk veronderstelden dat dit zo zou zijn en er dus ook weinig aan deden om ze tot medewerking te bewegen. Sommige gemeenten geven expliciet aan dat ze zich bij de opzet en uitvoering van hun actieprogramma inderdaad niet op de grotere, gevestigde instellingen gericht hebben. Verderop meer over de motieven van grote gemeentelijke podia om (niet) aan het actieprogramma mee te doen.

Bij de provincies is het beeld ongeveer hetzelfde als bij de gemeenten, behalve voor wat betreft de deelname van gesubsidieerde welzijnsorganisaties en van allochtonen-organisaties: die was volgens bijna alle ondervraagde provincies onvoldoende tot veel te gering. Provincies noemen verder uit eigen beweging vooral de medewerking van diverse provinciale ondersteuningsinstellingen. Een paar provincies maken daarentegen juist gewag van weinig medewerking van ondersteuningsinstellingen.

#### 4.2.2. Kenmerken en motieven van instellingen die wel en niet meededen aan het Actieplan

Structureel gesubsidieerde culturele organisaties konden over het algemeen zelf beslissen om al dan niet aan een stedelijk of provinciaal actieprogramma mee te doen. In hoofdstuk 2 van dit rapport is al besproken dat het Actieplan in een deel van het culturele veld veel weerstand opriep omdat het werd gezien als ontoelaatbare bemoeizucht van de overheid. De houding van culturele organisaties jegens de doelen, prioriteiten en aanpak van het Actieplan is hoe dan ook een belangrijke factor: wie er niets in ziet of het Actieplan zelfs als een aanval op het professionele zelfbeschikkingsrecht ervaart, zal niet gauw aan een actieprogramma meedoen.

##### *Kenmerken van culturele instellingen*

Afgezien van de principiële bereidheid en wil om aan een actieprogramma mee te doen, zijn er ook factoren in het spel die te maken hebben met de aard van de instelling en het soort aanbod. Uit de enquête die in 2002 werd gehouden onder structureel door provincies, Actieplangemeenten of het rijk gesubsidieerde culturele instellingen bleek, dat het aandeel van instellingen die aan een decentraal actieprogramma meededen onder archieven, kunstuitleencentra/CBK's en steunfunctie-instellingen voor kunstzinnige vorming en onder muziek- en theaterpodia bijvoorbeeld duidelijk hoger is dan onder ensembles, werkplaatsen en informatie- en documentatiecentra. Dat er ook maar weinig fondsen, landelijke koepelorganisaties en landelijke tijdschriften aan decentrale programma's meededen, is eigenlijk logisch. Het algemene beeld is, dat podia (in ruime zin: plekken waar publiek komt) eerder meedoen dan culturele productieorganisaties (ensembles, gezelschappen, orkesten en dergelijke). Het feit dat structureel gesubsidieerde *productie*organisaties veelal *rijks*gesubsidieerde instellingen zijn, kan verklaren dat instellingen die alleen door het rijk worden gesubsidieerd relatief weinig aan het Actieplan deelnemen.<sup>4</sup>

---

4. Het verschil in deelname tussen rijksgesubsidieerde en niet door het rijk maar wel door gemeente en/of provincie gesubsidieerde instellingen kan overigens mede berusten op de betrekkelijk hoge respons onder rijksgesubsidieerde instellingen, die de enquête ontvingen met het dringende verzoek van OCW erbij om de vragenlijst in te vullen, en de betrekkelijk lage en mogelijk selectieve respons onder overige instellingen.

In het landelijke Actieplan en de decentrale actieprogramma's is sterk de nadruk gelegd op vergroting en verbreding van het publieksbereik van culturele organisaties én op versterking van de programmering. Onder het laatste werd over het algemeen niet verstaan dat het programma beter moest worden ongeacht de vraag ernaar maar dat het – met behoud van kwaliteit – juist beter zou moeten aansluiten bij de vraag. Wat een culturele organisatie daaraan kan doen, en hoe, is nogal afhankelijk van de samenstelling en de aard van het reguliere aanbod. Sommige instellingen zullen vanwege de diversiteit en toegankelijkheid van hun aanbod allicht eerder in staat en bereid zijn om aan een actieprogramma mee te werken dan instellingen met een specialistisch en complex aanbod waar per definitie maar een klein publiek voor is. Uit de enquête bleek dat instellingen met een naar eigen zeggen vernieuwend aanbod eerder deelnemen aan een decentraal programma dan instellingen met een traditioneel aanbod en dat deelname aan het Actieplan onder de structureel door provincie en/of gemeente gesubsidieerde instellingen óók verband houdt met de moeilijkheidsgraad en (dus) toegankelijkheid van het aanbod: instellingen met een complex aanbod nemen niet zo vaak aan een actieprogramma deel als instellingen met een minder complex aanbod.

De enquête onder rijksgesubsidieerde culturele instellingen in 2004 wees verder uit dat festivals betrekkelijk vaak activiteiten onder de noemer Cultuurbereik organiseerden of daaraan meewerkten, terwijl betrekkelijk veel musea maar ook gezelschappen deelnamen aan het onderdeel Cultuur en School. Géén van de rijksgesubsidieerde orkesten die aan de enquête meewerkten nam deel aan een stedelijk of provinciaal programma cultuurbereik en *in dat kader* dus ook niet aan Cultuur en School. Dat betekent niet dat ze helemaal niet aan cultuureducatie doen. De meeste orkesten deden in 2003 namelijk wél langs andere weg – via de CKV-vouchers – mee aan Cultuur en School. Dit geldt minder extreem ook voor veel andere rijksgesubsidieerde instellingen: wel CKV, geen cultuureducatie in het kader van decentrale actieprogramma's.

#### *Motieven om wel en niet mee te doen*

Het ligt voor de hand dat instellingen die vinden dat ze hun aanbod geheel en al zelf, naar eigen inzicht moeten kunnen bepalen – en die weinig boodschap hebben aan politieke doelstellingen op het vlak van bijvoorbeeld culturele diversiteit –, minder deelnemen aan decentrale programma's cultuurbereik dan instellingen die vinden dat de programmering wel voldoende culturele diversiteit moet laten zien. Aldus één van de resultaten van de eerder aangehaalde enquête in 2002 onder structureel gesubsidieerde culturele instellingen.

Voor deelname aan decentrale programma's cultuurbereik gelden vermoedelijk dezelfde motieven als voor het organiseren van activiteiten voor nieuwe doelgroepen – één van de onderdelen van het centrale deel van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 onder directe verantwoordelijkheid van OCW. Driekwart van de publieksgerichte instellingen organiseerde in 2003 activiteiten voor *nieuwe doelgroepen* en een kwart niet. De meeste van deze instellingen programmeren speciaal aanbod, doen aan educatieve begeleiding of aan doelgerichte marketing. Programmering op bijzondere locaties komt minder voor. Nieuwe doelgroepen zijn in de eerste plaats jongeren, leerlingen of kinderen, en in de tweede plaats allochtonen in het algemeen of specifieke groepen allochtonen.

Ongeveer vier vijfde van de culturele organisaties die in een van de casusgemeenten aan het actieprogramma deelnamen, gaf desgevraagd te kennen dat ze in de periode 2005-2008 opnieuw aan het actieprogramma willen deelnemen, de meeste van hen zelfs nog intensiever dan voorheen. Belangrijkste motieven om intensiever deel te nemen zijn bijvoorbeeld dat eigen doelstellingen en actieprogrammadoelstellingen goed met elkaar overeenkomen, de geldstromen die met het actieprogramma gemoeid zijn, de intentie om de organisatie meer naar buiten te richten, het project waar men mee gestart was voortzetten en uitbreiden, de samenwerking met andere organisaties voortzetten, omdat de vraag vanuit de wijken groter is dan het aanbod en er dus 'markt' is. Voor instellingen die zich op cultuureducatie richten, spreekt het bijna vanzelf dat ze opnieuw deelnemen, omdat Cultuur en School deel uitmaakt van het Actieplan. Argumenten van ondervraagde organisaties om *niet* weer aan een actieprogramma deel te nemen hebben enerzijds te maken met de wijze waarop de gemeente het programma aanpakt en anderzijds met de inzet die het vergt en een gebrek aan menskracht en middelen.

Uit een Internetenquête onder leden van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) in oktober 2005 bleek dat ruim 60 procent van hen in 2001-2004 niet één keer aan een actieprogramma meedeed.<sup>5</sup> De meeste daarvan hebben er ook geen bijzondere inspanning voor gedaan om deel te nemen: zij wisten onvoldoende van het bestaan van het Actieplan, gingen ervan uit dat het Actieplan niet bedoeld was voor hun soort podium, vonden het teveel moeite voor te weinig geld, hadden geen tijd om een aanvraag in te dienen of zagen gewoon weinig in het Actieplan.<sup>6</sup> Een paar podia die wel belangstelling hadden deden toch niet mee omdat hun aanvragen niet aansloten bij het gemeentebestuur, omdat de gemeente vond dat ze voor dit soort projecten al gesubsidieerd werden of omdat de provincie voor andere projecten koos en niet voor de plannen van een regionale werkgroep van VSCD-podia. Ruim de helft van de ondervraagden doet (ook) niet mee aan de tweede ronde van het Actieplan met ten dele dezelfde argumenten: teveel moeite voor te weinig geld, geen aansluiting bij de eigen doelstellingen, niet benaderd door de gemeente, subsidieverzoeken worden toch niet gehonoreerd, het levert niks op, et cetera. Sommigen geven aan dat ze liever eigen middelen inzetten of andere financiële bronnen benutten om hun publieksbereik te vergroten en te verbreden. Meedoen aan het actieprogramma is overigens een zaak van afzonderlijke VSCD-leden. De Meervaart in Amsterdam-Osdorp heeft er bijvoorbeeld veel aan gedaan.

#### 4.3. Activiteiten in het kader van de actieprogramma's

Het totale aantal activiteiten – van klein tot groot, door individuele kunstenaars en door kleine en grote instellingen georganiseerd, vanuit de culturele sector opgezet of door scholen of andere niet-culturele organisaties – is in hoofdstuk 3 op tenminste 7.000 tot 8.000 geraamd. In deze paragraaf worden die activiteiten getypeerd voor zover dat op

---

5. De VSCD telt 153 leden: professionele podia (en festivals), verdeeld over het hele land. Er reageerden 48 leden op de Internetenquête die eind oktober 2005 door het bureau van de VSCD werd verzonden. Daarvan deden 30 in 2001-2004 niet mee aan een actieprogramma en 18 tenminste één keer. Met dank aan de VSCD voor het beschikbaar stellen van de resultaten.

6. Schouwburggen hebben het Actieplan volgens de directeur van de VSCD vaak als 'bestuurlijk en ambtelijk circus' ervaren, waar na lang gepraat uiteindelijk weinig geld voor het veld uitkwam – aldus in een vraaggesprek, 12 juli 2005.

basis van de beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve informatie mogelijk is. Die mogelijkheden zijn beperkt. Eerst wordt de verdeling van actieprogramma-activiteiten naar onderdelen, prioriteiten en doelgroepen beschreven, vervolgens wordt het oordeel van ambtelijke contactpersonen en culturele organisaties over de kwaliteit, het verloop en het bereik van activiteiten besproken.

#### 4.3.1. Verdeling van activiteiten naar onderdelen, prioriteiten en doelgroepen

##### Onderdelen en prioriteiten

Verreweg de meeste structureel gesubsidieerde instellingen (driekwart) die in 2001 aan een decentraal actieprogramma deelnamen, deden dat op het onderdeel Cultuurbereik, iets minder dan de helft nam deel aan Cultuur en School en een tiende aan activiteiten die werden gesubsidieerd via Geldstroom BKV: tabel 4c.

Tabel 4c. *Organisaties die deelnamen aan decentrale actieprogramma's en activiteiten in casussen naar onderdeel*

Onderdeel	2001 Structureel gesubsidieerd	2001 Rijks- gesubsidieerd	2003 Rijks- gesubsidieerd	Activiteiten casussen 2001-2003/04
	%	%	%	%
Cultuurbereik	75	71	77	64
Cultuur en School	42	40	48	15
Geldstroom BKV	9	5	7	21
Totaal	* (178)	** (38)	*** (56)	100

Bron: *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2001* onder structureel door Actieplangemeenten, provincies en/of rijk gesubsidieerde culturele instellingen en *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003* onder structureel door het rijk gesubsidieerde culturele instellingen; het ruwe projectenbestand van de casusgemeenten.

Per onderdeel is het percentage van de organisaties die aan het actieprogramma meewerkten vermeld die aan dit onderdeel meededen en het percentage van de activiteiten in casusgemeenten en casusprovincies bij dit onderdeel. De som van de percentages in de eerste drie kolommen is hoger dan 100 omdat organisaties aan meerdere onderdelen kunnen hebben meegedaan.

\* Aantal structureel gesubsidieerde culturele instellingen die in 2001 aan een decentraal programma deelnamen en die aan de enquête over dat jaar meewerkten.

\*\* Aantal rijks gesubsidieerde instellingen die in 2001 deelnamen aan een decentraal en die aan de enquête over dat jaar én over 2003 meewerkten.

\*\*\* Aantal rijks gesubsidieerde instellingen die in 2003 deelnamen aan een decentraal actieprogramma en die aan de enquête over dat jaar én over 2001 meewerkten.

Van de rijks gesubsidieerde instellingen die aan de enquêtes over 2001 én 2003 meewerkten en aan een decentraal actieprogramma deelnamen, organiseerde eveneens ongeveer driekwart activiteiten op het onderdeel Cultuurbereik, 40 tot 50 procent activiteiten voor Cultuur en School en (ruim) vijf procent activiteiten op het onderdeel BKV. Bij alle drie de onderdelen is het aantal (rijks gesubsidieerde) instellingen dat eraan deelnam gestegen. De verhouding qua deelname aan de drie onderdelen bleef ongeveer gelijk.



De verdeling van het aantal activiteiten in de vier casusgemeenten en twee casusprovincies naar onderdeel wijkt af van de verdeling van deelnemende instellingen. Activiteiten op het vlak van Cultuur en School zijn gespreid over tamelijk veel organisaties, terwijl de verhouding andersom is bij de Geldstroom BKV. Dat kan aan de verdeling van het beschikbare budget over kleine en grote activiteiten liggen en aan de opzet van activiteiten met slechts één organiserende instelling of met meerdere deelnemers. Het is ook mogelijk dat activiteiten die door gemeenten of provincies tot de Geldstroom BKV gerekend zijn door de ondervraagde instellingen als cultuureducatie zijn opgevat. De perceptie van culturele instellingen hoeft niet per se overeen te komen met de ambtelijke administratie van actieprogramma-activiteiten.

Tabel 4d. *Prioriteiten van activiteiten in het kader van decentrale actieprogramma's*

Prioriteiten	2001	2003
	Structureel gesubsidieerd	Rijks- gesubsidieerd
	%	%
Versterken programmering	30	35
Ruim baan voor culturele diversiteit	39	48
Investeren in jeugd	63	68
Beter zichtbaar maken van cultureel vermogen	21	27
Culturele planologie op de agenda	5	6
Cultureel erfgoed in het onderwijs	13	15
Samenwerking VMBO en culturele instellingen	23	23
Culturele diversiteit in het onderwijs	14	11
Cultuurbereik BKV	18	11
Cultureel ondernemerschap BKV	7	1
<b>Totaal</b>	<b>* (181)</b>	<b>** (79)</b>

Bron: *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2001* onder (structureel) door Actieplangemeenten, provincies en/of rijk gesubsidieerde culturele instellingen en *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003* onder structureel door het rijk gesubsidieerde culturele instellingen.

Per prioriteit is het percentage respondenten vermeld dat activiteiten op dat vlak organiseerde. De som van de percentages is hoger dan 100 omdat organisaties bij meerdere prioriteiten betrokken kunnen zijn geweest.

\* Aantal structureel gesubsidieerde instellingen die in 2001 aan een decentraal programma deelnamen en die aan de enquête over dat jaar meewerkten.

\*\* Aantal rijksgesubsidieerde instellingen die in 2003 deelnamen aan een decentraal actieprogramma en die aan de enquête over dat jaar meewerkten.

Investeren in jeugd was in 2001 verreweg de meest genoemde (63 procent) doelstelling of prioriteit van de activiteiten die instellingen in het kader van een stedelijk of provinciaal actieprogramma ondernamen: zie tabel 4d. Ruim baan voor culturele diversiteit komt op de tweede plaats (39 procent) en versterking van de programmering op de derde (30 procent). Culturele planologie op de agenda is de minst genoemde van de vijf algemene prioriteiten van het Actieplan. Deze volgorde wordt vooral bepaald door het grote aantal instellingen dat deelnam aan het onderdeel Cultuurbereik. Bij uitsplitsing van de genoemde prioriteiten naar het Actieplanonderdeel waar men aan deelnam, komen specifieke prioriteiten voor die onderdelen beter naar voren: bijvoorbeeld

het bevorderen van samenwerking tussen VMBO en culturele instellingen bij Cultuur en School en Cultuurbereik, en cultureel ondernemerschap bevorderen bij de Geldstroom BKV.

### *Doelgroepen*

Jongeren (en kinderen) waren voor verreweg de meeste structureel gesubsidieerde culturele instellingen die in 2001 aan een decentraal actieprogramma meededen de doelgroep bij uitstek, dikwijls onderverdeeld naar leeftijdsgroep, schooltype en etnische herkomst. Slechts een handvol instellingen noemt allochtonen als primaire doelgroep. Tot slot noemt eveneens een klein aantal instellingen het algemene publiek of cultuurliefhebbers in het algemeen als doelgroep of specifieke andere doelgroepen (bijvoorbeeld avontuurlijke popliefhebbers, geïnteresseerden in kerkelijke kunst of mensen in verzorgings- en verpleeghuizen). Rijksgesubsidieerde en alleen door provincie en/of gemeente gesubsidieerde instellingen hebben dezelfde doelgroepen, afgezien van kinderen op de basisschool die wat minder door de rijksgesubsidieerde instellingen – relatief veel productieorganisaties – genoemd worden.

Tabel 4e. *Doelgroepen van actieprogramma-activiteiten in 2003*

Doelgroep van actieprogramma-activiteiten	Vooraf	Ook	Niet	*Totaal
	%	%	%	(=100%)
Jongeren van 16-20 jaar	49	25	25	(79)
Jong volwassenen van 21-25 jaar	30	27	43	(79)
Jongeren van 12-16 jaar	29	27	44	(79)
Kinderen tot 12 jaar	23	19	41	(79)
Allochtonen	19	30	51	(79)
Lager opgeleiden	4	23	74	(79)
Ouderen (60+)	5	15	80	(79)

Bron: *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003* onder structureel door het rijk gesubsidieerde culturele instellingen.

\* Totaal aantal instellingen dat aan de enquête meewerkte én in 2003 meedeed aan een decentraal actieprogramma (=100%).

De enquête over 2001 bevatte alleen een open vraag naar doelgroepen van actieprogramma-activiteiten. In de enquête over 2003 onder rijksgesubsidieerde instellingen werd een aantal antwoordcategorieën aangeboden: zie tabel 4e. Het beeld blijft ongeveer hetzelfde. Activiteiten waren vooral bestemd voor jongeren van 16-20 jaar en de leeftijdsgroepen daar net boven en onder.

#### 4.3.2. *Kwaliteit, verloop en het bereik van actieprogramma-activiteiten*

Ambtelijke contactpersonen is in april 2005 gevraagd hoe ze de kwaliteit en het bereik van actieprogramma-activiteiten in hun gemeente of provincie beoordelen. Culturele organisaties is gevraagd om hun oordeel te geven over het verloop en succes van hun eigen actieprogramma-activiteiten.

### Kwaliteit van activiteiten

De vraag naar de kwaliteit van activiteiten had betrekking op de drie onderdelen en de vijf prioriteiten van het Actieplan. De (acht) scores op de onderdelen en prioriteiten geven, bij elkaar opgeteld, een *overall* beeld van de kwaliteit van activiteiten zoals die door de ondervraagde gemeenten en provincies wordt beoordeeld. Dat oordeel is voor 51 procent (provincies) tot 56 (gemeenten) ruim voldoende tot goed en voor ongeveer 40 procent voldoende. Onvoldoendes worden maar weinig gegeven (ongeveer 7 procent). Gemeenten beoordelen de kwaliteit van activiteiten in het kader van hun actieprogramma over het geheel genomen iets positiever dan provincies.

Tabel 4f. Overall oordeel van gemeentelijke en provinciale contactpersonen over de kwaliteit van actieprogramma-activiteiten

Kwaliteit van activiteiten	Gemeenten	Provincies	Totaal
	%	%	%
Goed	26	18	23
Ruim voldoende	29	33	31
Voldoende	37	43	39
Onvoldoende	8	6	7
Totaal aantal oordelen (=100%)*	(117)	(72)	(189)

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

\* Dit is het totale aantal oordelen van gemeenten en provincies over de kwaliteit van activiteiten bij acht items: de drie onderdelen en vijf prioriteiten. De percentages in de kolommen hebben dus betrekking op het aantal *antwoorden* van ambtelijke contactpersonen, niet op het aantal gemeenten en provincies.

Tabel 4g. Oordeel over de kwaliteit van actieprogramma-activiteiten per onderdeel en prioriteit

Onderdelen en prioriteiten	Kwaliteit van activiteiten				Totaal
	Goed	Ruim voldoende	Vol- doende	On- vol- doende	
Cultuurbereik	8	7	10	-	25
Cultuur en School	7	9	7	1	24
Geldstroom BKV	5	12	6	1	24
Versterking van de programmering	5	6	11	2	24
Ruim baan voor culturele diversiteit	6	3	13	3	25
Investeren in jongeren	6	10	8	-	24
Cultureel vermogen zichtbaar maken	6	5	8	4	23
Culturele planologie op de agenda	1	6	11	2	20
Totaal aantal oordelen	44	58	74	13	189

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

Per onderdeel en prioriteit is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

Naar onderdelen en prioriteiten van het actieprogramma bezien, wordt de kwaliteit van activiteiten bij de drie onderdelen ongeveer hetzelfde geacht: 60 tot 70 procent van de gemeenten en provincies beoordeelt dit ruim voldoende of goed: tabel 4g. Bij de prioriteiten is er meer verschil: investeren in jongeren scoort hoger dan cultureel vermogen en versterking van de programmering. De kwaliteit van activiteiten op het vlak van culturele diversiteit en culturele planologie scoort het laagst.

#### *Verloop en succes van activiteiten volgens culturele organisaties*

Structureel door Actieplangemeenten, provincies of het rijk gesubsidieerde culturele instellingen die in 2001 en/of 2003 actieprogramma-activiteiten organiseerden, beoordelen het verloop daarvan overwegend tot zeer positief.

Tabel 4h. *Het verloop van activiteiten*

Oordeel over het verloop van activiteiten	2001 Door gemeente/ provincie gesubsidieerd	2001 Rijks- gesubsidieerd	2003 Rijks- gesubsidieerd
	%	%	%
Zeer positief	22	17	33
Overwegend positief	58	64	53
Deels positief, deels negatief *	21	19	13
Totaal (=100%)	(116)	** ( 58 )	*** ( 75 )

Bron: *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2001* onder (structureel) door Actieplangemeenten, provincies en/of rijk gesubsidieerde culturele instellingen en *Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003* onder structureel door het rijk gesubsidieerde culturele instellingen.

\* Instellingen met een overwegend negatief oordeel (1 procent) zijn bij deels positief, deels negatief geteld.

\*\* Aantal rijks gesubsidieerde instellingen die aan de enquête over 2001 meewerkten en in dat jaar deelnamen aan een stedelijk of provinciaal actieprogramma.

\*\*\* Aantal rijks gesubsidieerde instellingen die aan de enquête over 2003 meewerkten en in dat jaar deelnamen aan een stedelijk of provinciaal actieprogramma.

Ongeveer een vijfde van de instellingen oordeelde deels positief, deels negatief over activiteiten in 2001. Daarin is geen verschil tussen rijks gesubsidieerde en alleen door gemeente en/of provincie gesubsidieerde instellingen. In 2003 is men (nog) beter tevreden, voor zover dat op te maken valt uit de vergelijking van het oordeel van rijks gesubsidieerde instellingen over hun activiteiten in 2001 en 2003.

Het grote en diverse bereik van activiteiten, enthousiaste reacties van het publiek, de samenwerking met andere instellingen en scholen en een soepele organisatie zijn de belangrijkste positieve punten die genoemd worden. Als men ook negatieve punten vermeldt, hebben de meeste daarvan betrekking op dezelfde aspecten als de positieve, maar dan met het omgekeerde teken: te weinig bezoekers of deelnemers, negatieve reacties en problemen in verband met samenwerking en de organisatie van activiteiten. Aparte vermelding verdienen bezwaren in verband met het vele papierwerk en overleg

(aanvragen, procedures) in relatie tot de beschikbare financiële middelen en de resultaten.

Het oordeel van culturele organisaties die in de casusgemeenten aan het actieprogramma deelnamen en in april 2005 werden ondervraagd, valt niet anders uit: driekwart beoordeelt zijn activiteiten in dat verband overwegend tot zeer positief, een kwart ziet positieve naast negatieve punten. De beste activiteiten verdienen die kwalificatie om uiteenlopende en min of meer specifiek voor de lokale situatie geldende redenen. Die hebben voor een deel te maken met het bereik: verbreding en differentiatie van het publiek in het algemeen of een beter bereik onder specifieke doelgroepen (jongeren, allochtonen) in het bijzonder. Andere argumenten hebben betrekking op de meerwaarde van activiteiten voor de organisatie zelf: meer kennis van de jongerenmarkt, professionalisering of meer continuïteit in doelgroepactiviteiten. De meest succesvolle activiteit verdient die titel bijvoorbeeld omdat allochtonen de volle aandacht kregen, omdat groepen in een andere omgeving (wijken en buurten) werden bereikt of omdat jongeren met verschillende culturele achtergronden erdoor met elkaar in contact kwamen. Andere argumenten hebben bijvoorbeeld betrekking op de intensiteit en betrokkenheid waarmee leerlingen en jongeren aan een project deelnamen of op de uitbreiding van het netwerk van de instelling. Een enkele keer wordt de structurele doorwerking van een activiteit als succes genoemd.

Activiteiten worden minder succesvol genoemd omdat men er niet goed in slaagde de doelgroep te bereiken, omdat de samenwerking met gevestigde culturele instellingen of juist met wijkcentra en buurthuizen moeizaam verliep, of omdat ze waarschijnlijk geen blijvende invloed zullen hebben. Eén organisatie vreest dat het overheidsbeleid door het actieprogramma tot 'incidenten- of vlaggetjesbeleid' verwordt en dat onder de noemer vraaggericht werken veel wordt afgebroken, bijvoorbeeld de eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor de inhoud en kwaliteit van activiteiten.

Schouwburgen en concertzalen die (in oktober 2005) door de VSCD werden ondervraagd over hun actieprogramma-activiteiten noemen een aantal factoren die deze tot een succes maken, zoals een goed idee en een helder plan, draagvlak in de lokale samenleving, samenwerking met relevante partijen en een goed netwerk, alsmede de kwaliteit van het aanbod en van de uitvoering. Factoren die het succes van activiteiten in de weg staan, vormen de keerzijde van de succesfactoren: bijvoorbeeld moeizame samenwerking met andere partijen, tegengestelde belangen, te veel ambities en een gebrek aan duidelijke doelstellingen, onvoldoende kwaliteit en een slechte organisatie of projectleiding. Bureaucratisch 'gedoe' en onduidelijke besluitvorming van gemeentewege zijn het vermelden waard als specifieke faalfactoren buiten toedoen van de organisatie zelf.

#### *Het bereik van actieprogramma-activiteiten*

Gemeenten en provincies vinden het bereik van activiteiten in het kader van het actieprogramma onder relevante doelgroepen voor 72 procent voldoende of ruim voldoende en voor 27 procent onvoldoende of veel te gering. Gemeenten zijn naar boven (ruim voldoende) en beneden (veel te weinig) meer uitgesproken in hun oordeel dan provincies.

Tabel 4i. Overall oordeel over het bereik van actieprogramma-activiteiten

Bereik van activiteiten	Gemeenten	Provincies	Totaal
	%	%	%
Ruim voldoende	29	23	27
Voldoende	42	53	45
Onvoldoende	21	25	22
Veel te weinig	8	0	5
Totaal (=100%) *	(92)	(40)	(132)

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

\* Dit is het totale aantal oordelen van ambtelijke contactpersonen over het bereik van activiteiten onder zes relevante doelgroepen. De percentages in de kolommen hebben dus ook betrekking op het aantal antwoorden, niet op het aantal respondenten.

Gemeenten en provincies zijn het meest tevreden over het bereik van actieprogramma-activiteiten onder jongeren beneden de 16 jaar. Het grootste aantal onvoldoendes heeft zowel bij gemeenten als bij provincies betrekking op het bereik onder allochtonen.

Tabel 4j. Oordeel over het bereik van activiteiten per doelgroep

Doelgroepen	Voldoende publiek uit deze doelgroepen bereikt?				Totaal
	Ruim voldoende	Vol- doende	On- vol- doende	Veel te weinig	
Jongeren beneden de 16 jaar	13	9	4	-	26
Jongeren van 16-20 jaar	8	15	2	1	26
Jong volwassenen van 21-25 jaar	7	12	5	1	25
Ouderen (60+)	2	9	6	1	18
Allochtonen	1	11	7	4	23
Lager opgeleiden	5	4	5	-	14
Totaal aantal oordelen *	36	60	29	7	132

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

Per doelgroep is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. In de onderste rij staat de som van het aantal oordelen.

Het oordeel van gemeenten en provincies over beide aspecten – kwaliteit en bereik – tezamen genomen, valt de relatief minder gunstige score van de kwaliteit van activiteiten ter bevordering van culturele diversiteit én van het bereik van actieprogramma-activiteiten onder allochtonen op. De *conclusie* moet zijn, dat resultaten van de actieprogramma's op het vlak van culturele diversiteit en het bereik onder allochtonen niet zo goed waren als de kwaliteit van activiteiten voor en het bereik ervan onder jongeren – althans volgens de ambtelijke contactpersonen die in april 2005 meewerkten aan de enquête.

#### 4.4. Invloed van actieprogramma's op de culturele infrastructuur

Na de vraag wat men – gemeenten en provincies en betrokken culturele organisaties – vindt van de kwaliteit, het bereik en het verloop van activiteiten die in het kader van de actieprogramma's georganiseerd zijn, is nu de vraag te stellen welke invloed de actieprogramma's via deze activiteiten en de organisaties die ze ontwikkelden op het culturele leven in de gemeente of provincie gehad hebben. Die vraag valt in drieën uiteen, overeenkomstig de aspecten van het culturele leven die zijn onderscheiden: de culturele infrastructuur, de culturele programmering en het cultuurbereik. Eerst wordt in deze paragraaf de invloed van de actieprogramma's op de culturele infrastructuur besproken, daarna – in paragraaf 4.5 en 4.6 – de invloed op de culturele programmering en het publieksbereik. Het betreft opnieuw het oordeel achteraf van ambtelijke contactpersonen en van culturele organisaties die aan een actieprogramma meededen.

Van het Actieplan kan niet verwacht worden dat het invloed heeft op de *fysieke* culturele infrastructuur. In diverse actieprogramma's zijn wel doelstellingen opgenomen met betrekking tot de samenwerking tussen bijvoorbeeld professionele culturele instellingen onderling, tussen professionele cultuur en amateurkunst, tussen gevestigde instellingen en nieuwe culturele initiatieven, tussen het culturele veld en andere sectoren (onderwijs en welzijn) et cetera. De vraag welke kwalitatieve veranderingen zich (mede) door het Actieplan in de culturele infrastructuur van steden en provincies hebben voorgedaan, komt dus op de voorgrond te staan. Op basis van de casestudies sinds 2001 en de in 2005 uitgevoerde enquêtes onder ambtenaren van provincies en gemeenten en onder culturele organisaties in de casusgemeenten is een beeld te geven van veranderingen in de lokale en regionale culturele infrastructuur die al dan niet kunnen worden toegeschreven aan de actieprogramma's. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan eventuele veranderingen in:

- samenstelling van de culturele infrastructuur;
- de mate waarin culturele organisaties samenwerken met elkaar en met andere sectoren;
- culturele diversiteit van organisaties

Aan het slot van deze paragraaf wordt het oordeel van ambtelijke contactpersonen en culturele organisaties in casusgemeenten over hoofdaspecten van de culturele infrastructuur anno 2005 samengevat.

##### 4.4.1. Accommodaties, locaties en cultureel kapitaal

De culturele infrastructuur in de meest beperkte zin – fysieke accommodaties – is sinds 2001 niet veranderd als rechtstreeks gevolg van het Actieplan Cultuurbereik. Het actieprogrammabudget was ook niet bedoeld als bijdrage aan dure investeringen in nieuwbouw en verbouwing van culturele voorzieningen. De introductie van het Actieplan heeft hier en daar wel een impuls gegeven aan de gemeentelijke en provinciale besluitvorming over eventuele nieuwe of te vernieuwen accommodaties. Zo zijn er in sommige gemeenten nieuwe werkruimtes voor kunstenaars bijgekomen, is de huisvesting van culturele instellingen verbeterd of kreeg de discussie over de culturele infrastructuur in het algemeen – inclusief de kwaliteit en spreiding van culturele accommodaties – nieuwe voeding. Het feit dat de voorbereiding van de stedelijke en provinciale actieprogramma's veelal gelijk liep met de opstelling van algemene culturele beleidsnota's

en met de totstandkoming van cultuurconvenanten tussen rijk, grote gemeenten en landsdelen heeft daar in sommige gevallen ook toe bijgedragen.

Gemeenten en provincies maken gewag van een aantal gunstige veranderingen die sinds 2001 in de culturele infrastructuur zijn opgetreden en die in (tamelijk) sterke mate aan de invloed van het Actieplan zijn toe te schrijven. Over het algemeen constateren ze dat er meer ruimte is gekomen voor nieuwe initiatieven, nieuwe aanbieders en nieuwe spelers, en dat het culturele veld daar gevarieerder en dynamischer door geworden is. Sommige gemeenten en provincies maken ook melding van specifieke organisaties die door het actieprogramma tot stand kwamen, zoals bijvoorbeeld een stedelijke intermediair bureau voor cultuureducatie of een muziekwerkplaats.

De provinciale actieprogramma's boden door de absolute omvang van het budget meer mogelijkheden om nieuwe organisaties in het leven te roepen dan de stedelijke. Zo heeft de provincie Limburg veel gedaan aan de vorming van een cultuureducatieve infrastructuur in de kleine gemeenten door het provinciale actieprogrammabudget in te zetten als *matching fund* als die gemeenten zelf initiatieven namen op dat vlak. De open en experimentele aanpak van het Overijsselse actieprogramma, dat er sterk op gericht was om nieuwe culturele initiatieven in beeld te brengen en ruimte te bieden, heeft eveneens aantoonbaar effect gehad: er zijn nieuwe culturele organisaties tot stand gekomen die nu deel uitmaken van de provinciale (gesubsidieerde) culturele infrastructuur. Andere nieuwe organisaties zijn niet uitsluitend door het actieprogramma maar wel mede daardoor tot stand gekomen. Een voorbeeld is het Productiehuis Oost-Nederland, een productie-instelling voor popmuziek die door de provincies Gelderland en Overijssel samen is opgezet.

Bijna alle gemeenten vinden dat ze (anno 2005) voldoende culturele instellingen hebben. Slechts een paar gemeenten vinden het aantal culturele voorzieningen onvoldoende. Er zijn echter meerdere gemeenten die graag meer kunstenaars binnen hun grenzen zouden hebben, tegen slechts een paar die vinden dat ze er al teveel hebben.<sup>7</sup> Provincies vinden ook vrijwel allemaal dat ze voldoende culturele instellingen op de verschillende gebieden hebben. Een paar provincies vinden dat ze onvoldoende kunstenaars hebben, anderen dat ze er teveel hebben.

Culturele organisaties die in de casusgemeenten aan het actieprogramma meededen beoordelen de invloed van het programma op de culturele infrastructuur over de gehele linie kritischer dan de ambtelijke contactpersonen. Ze noemen wel een aantal veranderingen die tamelijk veel met het Actieplan te maken hebben, zoals meer samenwerking in het algemeen en tussen kleine en gevestigde instellingen en tussen scholen en culturele organisaties in het bijzonder, meer aandacht voor amateurkunst, verbetering van de infrastructuur voor allochtoon kunstenaarsaanbod en versterking van kleine initiatieven in de wijken. De ondervraagde organisaties vinden in meerderheid dat het matig tot slecht gesteld is met de ruimte die er in hun gemeente of provincie is voor nieuwe initiatieven.

---

7. Er is enige aanleiding om te vermoeden dat gemeenten de laatste tijd gevoeliger zijn geworden voor het argument dat kunstenaars belangrijk zijn voor het creatieve klimaat in de stad en daardoor ook kunnen bijdragen tot de economische ontwikkeling van de stad: het concept van de *creatieve stad*, geïnspireerd op *The rise of the creative class* van Richard Florida (2002), wordt inmiddels door bijna alle grotere gemeenten omarmd.



Dat is opvallend omdat de ambtelijke contactpersonen hier juist vrij positief over zijn. Misschien bedoelen culturele organisaties er ook iets anders mee – nieuwe initiatieven van henzelf – dan de ambtelijke contactpersonen, die er vooral nieuwe initiatieven buiten de gevestigde instellingen mee bedoelen.

#### 4.4.2. Samenwerking

Voor provincies en gemeenten, die in april 2005 werden bevroegd, staat buiten kijf dat er sinds 2001 meer wordt samengewerkt – tussen culturele instellingen onderling en door het culturele veld met scholen en instellingen in andere sectoren – en de meeste van hen vinden dat dit (mede) aan het Actieplan te danken is. Culturele organisaties zijn minder stellig maar geven toch voor tweederde te kennen dat ze sinds 2001 meer zijn gaan samenwerken met partners – zowel met andere culturele instellingen als met scholen en andere organisaties – én schrijven dat (mede) toe aan het Actieplan.

Tabel 4k. Meer samenwerking door culturele instellingen sinds 2001

Volgens gemeenten	Voorgedaan?			Invloed Actieplan	
	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk) sterk	Gering/ geen
Meer samenwerking met andere cult. instell.	17	-	-	14	3
Meer samenwerking met scholen	16	-	1	11	5
Meer samenwerking met overige instellingen	13	1	2	8	5
Totaal aantal oordelen*	46	1	3	33	13

Volgens culturele organisaties in casusgemeenten	Voorgedaan?			Invloed Actieplan	
	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk) sterk	Gering/ geen
Meer samenwerking met andere cult. instell.	15	7	1	10	4
Meer samenwerking met scholen	13	6	2	7	6
Meer samenwerking met overige instellingen	15	5	2	10	5
Totaal aantal oordelen*	43	18	5	27	15

Volgens provincies	Voorgedaan?			Invloed Actieplan	
	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk) sterk	Gering/ geen
Meer samenwerking met andere cult. instel.	8	-	1	5	3
Meer samenwerking met scholen	7	-	2	6	1
Meer samenwerking met overige instellingen	7	-	2	5	2
Totaal aantal oordelen*	22		5	16	6

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005; IVA Enquête culturele organisaties in casusgemeenten, april 2005.

Per item is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten of de culturele organisaties in casusgemeenten. De vraag naar de invloed van het Actieplan geldt alleen voor de respondenten die 'ja' antwoordden op de vraag of zich een verandering heeft voorgedaan.

\* De rijen met totalen hebben betrekking op het aantal oordelen.

Uit de enquête onder structureel door Actieplangemeenten, provincies of rijk gesubsidieerde culturele instellingen in 2001 bleek al dat samenwerking met andere culturele instellingen en met scholen eerder regel dan uitzondering is als een culturele instelling meedoet aan een decentraal programma cultuurbereik. Samenwerking met welzijnsorganisaties (inclusief bijvoorbeeld jongerencentra en buurthuizen) kwam wat minder vaak voor en samenwerking met zelforganisaties van allochtonen het minst.

Doel van samenwerking, zo bleek bijvoorbeeld uit de casestudy van het actieprogramma in Overijssel, is enerzijds het aanbod te verbeteren en anderzijds het publieksbereik te vergroten.<sup>8</sup> Men werkt samen op het vlak van promotie en publiciteit en dikwijls ook op productioneel en organisatorisch vlak. Inhoudelijk samenwerken is waarschijnlijk het lastigst omdat hier de 'eigen identiteit' van instellingen in het geding is. Meestal wil men de samenwerking structureel maken, op basis van formele afspraken. Dat instellingen positief tegenover samenwerking staan, betekent niet dat ze altijd tevreden zijn over de mate waarin andere instellingen zich ervoor inzetten.

Tabel 4I. *Oordeel over samenwerking*

Provincies en gemeenten over samenwerking van culturele instellingen	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Met scholen	9	14	5	-	28
Met organisaties cultuureducatie	7	9	5	-	21
Culturele organisaties onderling	6	10	12	-	28
Met ondersteunende organisaties	2	9	9	-	20
Gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd	2	6	10	4	22
Met maatschappelijke instellingen	1	7	15	1	24
<b>Totaal aantal oordelen *</b>	<b>27</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>5</b>	<b>143</b>

Culturele organisaties in casusgemeenten over samenwerking van culturele instellingen	Goed	Redelijk	Matig	Slecht	Totaal
Met scholen	9	6	5	2	22
Met organisaties cultuureducatie	6	5	5	1	17
Culturele organisaties onderling	9	7	3	4	23
Met ondersteunende organisaties	4	6	2	5	17
Gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd	2	5	8	7	22
Met maatschappelijke instellingen	5	6	5	3	19
<b>Totaal aantal oordelen</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>98</b>

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005; IVA Enquête culturele organisaties in casusgemeenten, april 2005.

Per onderdeel en prioriteit is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen en de culturele organisaties die aan de enquêtes meewerkten. De totalen hebben betrekking op het aantal oordelen. De totaalpercentages hebben dus ook betrekking op het aantal oordelen, niet op het aantal respondenten.

8. Zie de *Monitor Actieplan Cultuurbereik 2003* (pp. 110-115) voor een meer uitgebreide beschrijving.

Hoewel ambtelijke contactpersonen van gemeenten en provincies én culturele organisaties het over het geheel genomen dus met elkaar eens zijn dat het Actieplan de samenwerking in het culturele veld en tussen culturele organisaties, scholen en andere maatschappelijke instellingen heeft bevorderd, is er nog wel het een en ander aan te verbeteren. Veel ambtelijke contactpersonen zijn van mening dat culturele instellingen moeilijk tot samenwerking komen en hun oordeel over de huidige culturele infrastructuur blijft wat dit betreft kritisch. Dat geldt vooral voor de samenwerking van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde organisaties en voor de samenwerking van culturele organisaties met (andere) maatschappelijke instellingen.

Culturele organisaties zijn nogal verdeeld over de mate waarin er in het culturele veld wordt samengewerkt door culturele instellingen: aan de ene kant zijn er meer positieve oordelen, aan de andere kant zijn er ook meer organisaties die vinden dat het daar slecht mee gesteld is.

#### 4.4.3. Diversiteit van culturele organisaties

Culturele diversiteit van besturen en directies van culturele organisaties, fondsen en adviescommissie kreeg veel aandacht in de nota *Ruim baan voor culturele diversiteit* en dit thema had ook praktische consequenties in het kader van de Cultuurnota: het was één van de aandachtspunten bij de beoordeling van subsidieaanvragen op rijksniveau. Het was echter géén onderwerp van de *Bestuurlijke afspraken* over de decentrale programma's en geen voorgeschreven prioriteit of doel van afzonderlijke actieprogramma's. De invloed van stedelijke en provinciale actieprogramma's op de culturele diversiteit van lokale en provinciale organisaties is strikt genomen dus geen aspect waarop het succes ervan beoordeeld moet worden. Toch is het thema dat ook op gemeentelijk en niveau speelt – al dan niet beoogd.

Waar het Actieplan volgens veel gemeenten en provincies wel heeft bijgedragen tot meer multicultureel aanbod, is het met de culturele diversiteit in meer specifieke zin – de vertegenwoordiging van allochtonen en etnische minderheden in het culturele apparaat – waarschijnlijk minder gunstig gesteld. Het aandeel van bestuurders met een niet-Nederlandse culturele achtergrond in besturen lijkt volgens landelijk onderzoek in opdracht van de stichting Atana over het algemeen te zijn toegenomen.<sup>9</sup> Stedelijke en provinciale ambtelijke contactpersonen hebben daar geen zicht op. Zij zien op één uitzondering na geen toename van het aantal allochtonen in besturen en onder het personeel van culturele instellingen en zeker geen effect van het Actieplan op dit vlak. Meest opvallend is echter het grote aantal gemeenten en provincies dat *niet weet* of het aandeel van allochtonen onder besturen en medewerkers van culturele organisaties is toegenomen. Dit thema is kennelijk dus ook niet uit eigen beweging opgepikt door gemeenten en provincies, terwijl het aantal allochtone bestuurders en medewerkers toch een handige indicatie biedt voor de meting van één van de beoogde veranderingen in de culturele infrastructuur.

Culturele instellingen in casusgemeenten, die meer kijk hebben op de praktijk, zijn positiever gestemd over de toename van het aantal allochtone *medewerkers* van culturele

---

9. Noordman en De Graauw (2004), *Culturele diversiteit in besturen van culturele instellingen*.

organisaties dan de gemeentelijke contactpersonen, zonder daar echter de invloed van het Actieplan in te zien. Er zijn maar een paar instellingen die een toename van het aantal allochtone *bestuursleden* waarnemen, en ook dat wordt niet toegeschreven aan het Actieplan.

#### 4.4.4. Eindoordeel over de culturele infrastructuur anno 2005

Verschillende items in de vragenlijst hadden telkens betrekking op de professionaliteit en diversiteit van onderdelen van de culturele infrastructuur, op de samenwerking binnen het culturele veld en tussen culturele en andere organisaties en op de culturele netwerken. Door de itemscores per aspect bij elkaar op tellen is een *overall* beeld te schetsen van de sterke en minder sterke punten van de culturele infrastructuur.

Gemeenten en provincies zijn in 2005 over het algemeen positief gestemd over de kwaliteit en diversiteit van de verschillende soorten instellingen, net als in 2000 toen ze hun actieprogramma opstelden en daarvoor de sterke en zwakke punten van hun culturele infrastructuur op een rij zetten. Ze ontlopen elkaar wat dit betreft ook niet veel in hun oordeel. Gemeenten en provincies zijn het meest tevreden over de professionaliteit van hun culturele organisaties en cultuureducatieve organisaties en het minst tevreden over mate waarin culturele organisaties onderling en met andere organisaties samenwerken

Tabel 4m. *Samenvatting van het oordeel van gemeenten en provincies over hun culturele infrastructuur*

Oordeel	Professionaliteit	Diversiteit	Netwerken	Samenwerking	Totaal
	%	%	%	%	%
Goed	60	37	36	19	35
Redelijk	34	41	35	40	37
Matig	6	21	26	40	25
Slecht	-	3	4	4	3
Totaal (=100%)	(86)	(98)	(78)	(139)	(406)

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

\* Dit is de som (=100%) van het aantal geldige antwoorden op de items die bij het desbetreffende aspect horen.

Culturele organisaties in de casusgemeenten zijn over de hele linie kritischer gestemd over de culturele infrastructuur dan gemeenten en provincies: ze vinden er minder vaak iets goed aan (22 tegen 35 procent) en vaker iets slecht (17 tegen 3 procent). Culturele organisaties beoordelen de professionaliteit van hun sector evenals de ambtelijke contactpersonen het gunstigst, maar minder uitgesproken. Ook voor wat betreft diversiteit en netwerken is er volgens de organisaties veel minder reden tot tevredenheid dan volgens de gemeenten en provincies. Als het om samenwerking in het culturele veld gaat, zijn de culturele organisaties tamelijk verdeeld in hun oordeel: het aantal culturele organisaties met een uitgesproken mening (goed of slecht) over dit aspect is groter dan onder de provincies en gemeenten.

Tabel 4n. *Samenvatting van het oordeel van culturele organisaties over de culturele infrastructuur*

Oordeel	Professio- naliteit	Diversiteit	Netwerken	Samen- werking	Totaal
	%	%	%	%	%
Goed	28	13	14	29	22
Redelijk	44	37	39	29	36
Matig	20	32	25	23	25
Slecht	8	18	22	18	17
Totaal (=100%)*	(61)	(82)	(69)	(120)	(332)

IVA Enquête culturele organisaties in casusgemeenten, april 2005.

\* Dit is de som (=100%) van het aantal geldige antwoorden op de items die bij het desbetreffende aspect horen.

#### 4.5. Invloed van actieprogramma's op de culturele programmering

Eén van de hoofdvragen van het Actieplanonderzoek is, of en hoe het Actieplan in het algemeen en de stedelijke en provinciale programma's in het bijzonder hebben bijgedragen tot veranderingen in de culturele programmering. De term culturele programmering is ongeveer synoniem aan de term cultureel aanbod zoals die in het oorspronkelijk onderzoeksvoorstel is gebruikt, maar legt meer nadruk op de keuzes van makers, productiebedrijven en podia om hun schaarse middelen in te zetten voor het scheppen en tonen van een bepaald soort aanbod.

Het Actieplan Cultuurbereik kan langs twee wegen invloed hebben op de omvang en samenstelling van het culturele aanbod: door personen en instellingen die de 'gevestigde' culturele infrastructuur vormen tot andere keuzes aan te zetten; of door andere initiatieven buiten de gevestigde instellingen meer ruimte te geven om hun aanbod – dat afwijkt van het bestaande – te realiseren en te tonen. Het gaat dus om ander aanbod of, in ruimere zin, om een andere presentatie van het bestaande aanbod teneinde meer en ander publiek voor cultuur te bereiken.

Figuur 4-III. *Culturele programmering: aanbieders en publiek*

Aanbieders	Bestaand publiek	Ander publiek
Gevestigde culturele instellingen	1. Gevestigde instellingen brengen ander aanbod voor bestaand cultuurpubliek	2. Gevestigde instellingen bereiken nieuwe doelgroepen met ander aanbod
Nieuwe initiatieven	3. Bestaand cultuurpubliek maakt door nieuwe initiatieven kennis met ander aanbod	4. Nieuwe doelgroepen worden bereikt door aanbod van nieuwe initiatieven

Het onderscheid tussen bestaande aanbieders (gevestigde instellingen) en andere (nieuw) initiatieven leidt in combinatie met het onderscheid tussen het bestaande cultuurpubliek en andere (nieuwe) doelgroepen tot een typologie van vier manieren waarop veranderingen in de culturele programmering tot stand kunnen komen onder invloed van het Actieplan Cultuurbereik.

Deze typologie fungeert als referentiekader voor de volgende onderdelen van deze paragraaf:

- eerst wordt kort ingegaan op de legitimiteit van overheidsbemoeienis met de culturele programmering.
- vervolgens wordt weergegevens welke veranderingen zich sinds 2001 volgens gemeenten, provincies en culturele organisaties in casusgemeenten in de programmering hebben voorgedaan;
- tot slot worden aspecten van culturele programmering besproken naar aanleiding van een aantal voorbeeldprojecten.

#### 4.5.1. Legitimiteit van overheidsinvloed op de culturele programmering

Ongeveer de helft van de structureel gesubsidieerde culturele instellingen die aan de Enquête Cultuurbereik 2001 meewerkten, vond dat hun reguliere publiek te weinig jongeren en allochtonen telde, en bijna 90 procent vond dat het aanbod voldoende culturele diversiteit moet laten zien. Naast de doelstelling van het Actieplan met betrekking tot het cultuurbereik leek dus ook het streven een diverse programmering op instemming te kunnen rekenen in het culturele veld. Dezelfde instellingen die voor een diverse programmering waren, gaven echter in ruime meerderheid te kennen dat het aanbod in hun stad of regio al voldoende cultureel divers was. Bovendien lijken instellingen eerder geneigd om culturele diversiteit als (gewenst) kenmerk van het hele aanbod over de hele breedte te beschouwen dan (ook) als opdracht voor zichzelf – en dus als aanleiding om meer culturele diversiteit in het eigen aanbod te brengen.<sup>10</sup>

Hoewel de meeste culturele instellingen dus instemmen met doelstellingen van het Actieplan voor wat de culturele diversiteit – ruim opgevat – van het aanbod betreft, is het de vraag of ze ook bereid zijn om hun aanbod op aandringen van gemeente, provincie of rijksoverheid te veranderen met het oog op die doelstellingen. Dit is op zijn minst een omstreden kwestie.

Ruim driekwart van de Actieplangemeenten en provincies die in april 2005 werden ondervraagd over de aanpak en uitvoering van hun actieprogramma vindt dat de overheid zich via het Actieplan *niet* teveel met de culturele programmering bemoeit, minder dan een tiende vindt van wel; 60 procent is zelfs van mening dat de overheid mede verantwoordelijk is voor de programmering. Gemeenten zijn daarin nog stelliger dan provincies. Bij een deel van de culturele organisaties in de casusgemeenten bestaat echter weerstand tegen overheidsbemoeienis met de programmering. Zo vindt de helft van de organisaties in casusgemeenten dat de overheid zich via het Actieplan *niet* teveel bemoeit met de culturele programmering van culturele instellingen, terwijl bijna

---

10. Los hiervan verwees maar een deel van de instellingen naar te weinig cultureel aanbod voor allochtonen en minderheidsgroepen, en is culturele diversiteit voor veel instellingen kennelijk hetzelfde als verscheidenheid van het aanbod zonder meer.

eenderde vindt van wél. Terwijl culturele organisaties over het algemeen dus minder voelen voor overheidsinvloed op de programmering dan de decentrale overheden zelf, nemen beide partijen toch geen volstrekt tegengestelde posities in.

#### 4.5.2. Veranderingen in de programmering sinds 2001

De in april 2005 ondervraagde ambtelijke contactpersonen van gemeenten zijn voor ruim 70 procent en provinciale contactpersonen voor 100 procent van mening dat de culturele programmering sinds 2001 toegankelijker en meer divers is geworden. Ze zien daar overwegend de invloed van het Actieplan in. Provincies zijn hier overigens sterker van overtuigd dan gemeenten. Culturele organisaties in de casusgemeenten zijn eveneens, maar in kleiner getal dan gemeenten en provincies, van oordeel dat de programmering op deze punten veranderd is (voor ruim 50 procent). Ook zij zijn tamelijk sterk geneigd om dat aan de invloed van het Actieplan toe te schrijven. Culturele organisaties zijn verdeeld over de mate waarin de toegankelijkheid van het aanbod sinds 2001 is toegenomen: op dit punt onderscheiden ze zich van provincies en gemeenten, niet op het punt van toegenomen diversiteit. Verder valt op dat gemeentelijke contactpersonen minder overtuigd zijn van de heilzame werking van het Actieplan dan de provincies en de culturele instellingen.

Tabel 4o. Veranderingen in de programmering

Volgens gemeenten	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk sterk)	Gering/ geen
Meer diversiteit in de programmering	15	2	1	11	4
Toegankelijker aanbod	10	4	3	6	4
Totaal aantal antwoorden	25	6	4	17	8

Volgens culturele organisaties in casusgemeenten	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk sterk)	Gering/ geen
Meer diversiteit in de programmering	14	7	1	11	3
Toegankelijker aanbod	9	10	3	7	2
Totaal aantal antwoorden*	23	17	4	18	5

Volgens provincies	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk sterk)	Gering/ geen
Meer diversiteit in de programmering	9	-	-	7	2
Toegankelijker aanbod	7	-	1	5	1
Totaal aantal antwoorden*	16	-	1	12	3

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005; IVA Enquête culturele organisaties in casusgemeenten, april 2005.

Per item is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. De vraag naar de invloed van het Actieplan geldt alleen voor de respondenten die 'ja' antwoordden op de vraag of zich een verandering heeft voorgedaan.

\* De rijen met totalen hebben betrekking op het aantal antwoorden.

Op de open vraag welke (andere) veranderingen zich in het culturele aanbod van *gevestigde* (gesubsidieerde) instellingen hebben voorgedaan die (tamelijk) sterk op de invloed van het Actieplan berusten, noemen meerdere gemeenten en provincies bijvoorbeeld verschuivingen van aanbodgerichte naar vraaggerichte programmering, meer aandacht voor nieuwe doelgroepen (vooral jongeren en allochtonen) inclusief uitbreiding en aanpassing van de programmering in de richting van deze groepen en meer educatieve projecten. Eén provincie maakt ook gewag van een origineler aanbod, met meer ruimte voor variatie en experiment. De algemene teneur is echter dat men een omslag naar een meer vraaggerichte programmering, met meer aandacht voor het publiek constateert. Culturele organisaties in de casusgemeenten constateren eveneens veranderingen in het aanbod van gevestigde instellingen die (mede) aan de invloed van het Actieplan zijn toe te schrijven: meer aanbod in wijken en buurten en voor jongeren; meer diversiteit; en meer cultuureducatief aanbod. Een paar organisaties betwijfelen echter of het actieprogramma wel zal leiden tot een *blijvende* wijziging in het aanbod van gevestigde instellingen. Zij vrezen dat instellingen hun inspanningen om anders te programmeren zullen staken zodra er geen extra middelen meer voor verstrekt worden.

Het Actieplan heeft *buiten de gevestigde instellingen* volgens gemeenten geleid tot meer ruimte voor nieuwe makers en initiatieven, meer initiatieven, nieuwe samenwerkingsverbanden, ook meer cultuur in wijken en buurten en al met al tot een dynamischer cultureel klimaat. Provincies noemen dezelfde effecten maar ook meer specifieke zaken, zoals meer ruimte voor locatietheater en grootschalige podiumkunstproducties, meer kansen voor bestaande kleine instellingen, toenemende aandacht voor erfgoed in het onderwijs of meer aandacht voor cultureel vermogen. Soms noemt men een concreet project dat dankzij het actieprogramma opgezet kon worden. Culturele organisaties in de casusgemeenten maken eveneens gewag van nieuwe culturele initiatieven voor nieuwe publiekgroepen op nieuwe plekken. Het gaat dan bijvoorbeeld om culturele activiteiten in wijken en buurten of voor jongeren, op initiatief van nieuwe organisatoren of in samenwerking tussen gevestigde instellingen en nieuwe initiatieven.

#### 4.5.3. Overwegingen naar aanleiding van voorbeeldprojecten

Hoewel gemeenten, provincies en culturele organisaties opvallend overeenstemmen in hun oordeel dat er door het Actieplan iets veranderd is in de culturele programmering én dat dit in casusgemeenten kan slechts een beperkt beeld geven van de manier waarop de culturele programmering veranderd is onder invloed van het Actieplan. Het is ook onmogelijk om een representatief overzicht te geven van de manier waarop actieprogramma-activiteiten op het vlak van culturele programmering werden opgezet en uitgevoerd. Er zijn wel tentatieve conclusies te trekken uit een aantal voorbeeldprojecten die zijn besproken tijdens een werkconferentie over de invloed van het Actieplan op de culturele programmering, op 2 juni 2005 in Utrecht.<sup>11</sup> Deze projecten zijn

---

11. Het betrof acht projecten die zijn voorgedragen door de ambtelijke contactpersonen van Nijmegen, Rotterdam, Zaanstad, Limburg en Overijssel: Circus Colourful City en activiteiten van het Steigertheater (Nijmegen); activiteiten van het CBK Rotterdam en het festival ACT Urban Culture (Rotterdam); het project Sloophamer Schatkamer (Zaanstad); het Moluks Kleurrijk Kleurloos Festival (Limburg); Do it! en Almelo Torentjesstad (Overijssel). Het verslag van de werkconferentie wordt ongeveer tegelijk met dit rapport gepubliceerd.



allemaal uniek: ze werden georganiseerd op een bepaald moment op een bepaalde plaats door bepaalde mensen en onder bepaalde condities. Geen twee projecten zijn gelijk. Toch zijn er wel een aantal aspecten aan te onderscheiden die ze min of meer met elkaar gemeen hebben en die relevant zijn in verband met de doelstellingen van het Actieplan en manier waarop culturele organisaties daarmee omgaan. Het gaat dan niet om de inhoud van projecten, want die is altijd specifiek en uniek, maar om procesmatige en strategische aspecten. In het volgende worden vijf van die aspecten besproken zonder naar concrete projecten te verwijzen:

- de inzet van kunst en cultuur als middel om maatschappelijke doelen te dienen;
- culturele diversiteit naast of via gevestigde culturele instellingen;
- de omslag naar een meer vraaggerichte programmering;
- meerwaarde en problemen van samenwerking;
- en de verankering van activiteiten na projecten.

#### *Cultuur als doel en middel*

Eén van de bezwaren die vanuit het culturele veld zijn ingebracht tegen het Actieplan, is dat kunst erin zou worden benaderd als middel om maatschappelijke doelstellingen dichterbij te brengen, bijvoorbeeld sociale cohesie, integratie, maatschappelijk welzijn, een prettige woonomgeving, et cetera. Zodra maatschappelijke doelen worden gesteld, rijst echter de vraag of die doelen beter – effectiever en doelmatiger – met culturele of andere middelen te verwezenlijken zijn. Als culturele organisaties er zelf geen bezwaar tegen hebben om maatschappelijke doelen te dienen, is het de vraag of ze er de juiste expertise voor hebben en de beste werkmethoden gebruiken: een goede musicus of beeldend kunstenaar is niet per se (ook) een goede opbouwwerker, een professioneel multicultureel theatergezelschap hoeft niet deskundig te zijn op het vlak van sociale integratie. Hoewel er maar een paar ambtelijke contactpersonen en culturele organisaties in casusgemeenten zijn die vinden dat het Actieplan geleid heeft tot amateuristische welzijnsprojecten van kunstinstellingen, is er wel een relevante discussie te voeren over de meerwaarde van culturele middelen in relatie tot niet-culturele doelen.<sup>12</sup> Is een dansworkshop het beste middel om bijvoorbeeld overlast van hangjongeren tegen te gaan? Met deze vraag wordt niet betwijfeld dat hangjongeren iets zouden leren van een dansworkshop en er plezier aan beleven, maar of het nodig en juist is om zo'n project te legitimeren onder verwijzing naar verder liggende, niet-culturele en moeilijk aan te tonen effecten. Er zijn ook projecten waar zulke vragen niet voor gelden omdat samenleving, politiek of beleid zelf object zijn van artistieke interventie en de invloed op maatschappelijke processen onderdeel is van het artistieke concept zelf. De reacties die het kunstwerk oproept worden doelbewust tot onderdeel van het kunstwerk zelf gemaakt.

---

12. Bijna een derde van de in april ondervraagde culturele organisaties in casusgemeenten vond dat kunst- en cultuurbeleid door het Actieplan ondergeschikt dreigen te raken aan maatschappelijke doelstellingen en bijna de helft vond dat het Actieplan teveel gericht was op maatschappelijke problemen en te weinig op culturele vernieuwing.

### *Culturele diversiteit naast of via gevestigde culturele instellingen:*

Meer culturele diversiteit in het aanbod is langs twee wegen tot stand te brengen: door een verandering van de programmering van gevestigde culturele instellingen óf door naast het aanbod van die instellingen ander aanbod op andere plekken en nieuwe podia te programmeren. De discussie over dit punt is analoog aan het debat over integratie van allochtonen: via eigen organisaties en activiteiten of via algemene voorzieningen voor alle burgers via eigen scholen of via het openbaar onderwijs. Moet er principieel gekozen worden voor het een of het ander? Moet men vooral kijken naar de effectiviteit en doelmatigheid van beide modellen en voor de beste methode kiezen? Moet culturele diversiteit bevorderd worden via een beleid dat gevestigde instellingen prikkelt en verleidt tot intercultureel programmeren, of is het effectiever om nieuwe multiculturele organisaties op te richten en te ondersteunen?

### *Vraaggericht programmeren*

Anders programmeren, een andere werkwijze van culturele instellingen – dat waren doelstellingen van het eerste Actieplan. Een aantal culturele organisaties is mede onder impuls van het Actieplan aan de slag gegaan met vraaggerichte programmering. Dat betekent allerminst dat ze minder werk hebben aan de programmering. Integendeel: ze moeten zich er veel meer voor inspannen om behoeften van het publiek te verkennen en om de beleving en actieve deelname van het publiek te structureren en te organiseren. Bovendien moeten ze soms weerstand bieden aan de druk van kunstprofessionals die vraaggericht werken als bedreiging van hun (markt)positie zien en zich daarbij beroepen op heersende kwaliteitsnormen. Vraaggericht werken betekent niet: u vraagt, wij draaien. Het vereist in de eerste plaats veel intensiever met het telkens veranderende (potentiële) publiek communiceren en alert zijn op reacties van het publiek. Wat daaruit voortkomt is niet te voorspellen: dat is juist wat vraaggericht programmeren spannend kan maken voor programmeurs én publiek. Vraaggericht programmeren stuit op harde grenzen waar instellingen hun bestaansrecht – welbewust en ook als reden voor subsidiëring erkend door de overheid óf uit niet gerechtvaardigde behoudzucht – ontleen aan het specifieke, welomschreven aanbod dat ze brengen. Het is geen recept dat voor alle culturele organisaties werkt en dat iedereen smaakt.

### *Samenwerking*

Bij projecten in het kader van decentrale actieprogramma's werken culturele organisaties dikwijls samen met elkaar of met scholen en organisaties in andere sectoren. In sommige gevallen lijkt samenwerking een doel op zich. In andere gevallen dient samenwerking een specifiek doel en zou het project niet zo effectief of doelmatig georganiseerd kunnen worden zonder samenwerking. Samenwerking is soms van tevoren bedoeld als eenmalig, voor de duur van het ene project; andere projecten maken deel uit van langduriger samenwerkingsverbanden. Het kan gaan om samenwerking in gelijkwaardig partnerschap en om samenwerkingsrelaties waarbij het initiatief en de hoofdverantwoordelijkheid bij één van beide partijen ligt. Samenwerking tussen professionele organisaties is te onderscheiden van samenwerking tussen professionele en niet-professionele partners. Zulke kenmerken – soort partners, reden tot en duur van

samenwerking en de expertise, ervaring en positie van deelnemers – leveren met elkaar een veelheid van typen samenwerkingsrelaties op die allemaal hun eigen voor- en nadelen, mogelijkheden en risico's kennen. Organisaties die samen aan projecten werken, verzamelen een schat aan leerervaringen met betrekking tot samenwerking: kennis die meestal impliciet blijft en die weer verloren gaat als samenwerkingsrelaties worden verbroken of personen die er maatgevend bij betrokken waren andere dingen gaan doen. Juist omdat in het Actieplan zoveel betekenis wordt gehecht aan samenwerking, zou het belangrijk zijn om de totstandkoming, organisatie en het verloop van samenwerkingsrelaties goed te documenteren. Wat is de meerwaarde van samenwerking en wat 'kost' samenwerking? Is het beter om samenwerking resultaatgericht te benaderen of is het juist veeleer als een leerproces te zien en ook zo organiseren? Wat betekent dat in verband met de meestal projectmatige financiering van Actieprogramma- activiteiten? En hoe zijn leerprocessen – dat is samenwerking altijd – doelbewust zo te organiseren dat deelnemers er ook aantoonbaar iets van leren wat ze meenemen naar volgende projecten?

#### *Verankering*

Net als samenwerking is verankering van activiteiten en nieuwe manieren van werken – bijvoorbeeld vraaggericht programmeren – een belangrijk aspect van projecten in het kader van het Actieplan. Dit slaat meteen terug op de reden waarom een tijdelijk project op touw gezet en met actieprogrammagedeelte ondersteund wordt. Om iets uit te proberen en ervan te leren met het oog op een vaste voorziening? Om dynamiek vanuit het culturele veld te bevorderen en als aanvulling op de reguliere middelen van bestaande organisaties en activiteiten? Met het oog op het bereik en draagvlak van het beleid? Of als stimulans van nieuwe initiatieven die zich nog moeten bewijzen? Deze doelstellingen zijn dikwijls niet helder. Enige definitie van een project is dan dat het geen reguliere, continu gefinancierde activiteit is maar een tijdelijke. Als verankering een belangrijk doel is, dan moet ieder project eigenlijk als *pilot* worden opgezet. Doel daarvan is in principe om ervaringen te verzamelen waaruit een conclusie te trekken is ten aanzien van het vervolg: structureel voortzetten op dezelfde wijze of in andere vorm, of niet voortzetten wegens gebrek aan succes. Voortzetting veronderstelt meestal ook continuering van projectsubsidie – een contradictio in terminis. Zou de uitdaging voor projectmatige activiteiten niet moeten zijn dat ze op zeker moment moeten leiden tot een besluit of voortzetting gewenst is en hoe dat mogelijk is zónder opnieuw een beroep te hoeven doen op dezelfde (tijdelijke) subsidiebron? Dat kan alleen als de activiteit (of de nieuwe/andere werkmethode) wordt geïntegreerd in reguliere activiteiten en processen of als er andere financieringsbronnen worden gevonden. Verankering is dus net als samenwerking een aspect dat eigenlijk deel moet uitmaken van een doelbewuste opzet en (zelf)evaluatie van projecten.

#### **4.6. Invloed van actieprogramma's op het bereik van cultuur**

Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 heeft volgens ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's én culturele organisaties in de vier casusgemeenten geleid tot meer samenwerking op cultureel gebied en een meer vraaggerichte en diverse culturele programmering. Maar heeft dat ook meer en ander publiek opgeleverd? De vraag of het Actieplan heeft geleid tot de beoogde verande-

ringen in het bereik van cultuur wordt in hoofdstuk 5 uitvoerig behandeld op basis van statistisch onderzoek naar de culturele vrijetijdsbesteding van de bevolking van Nederland. Als opstapje wordt hier weergegeven hoe ambtelijke contactpersonen én culturele organisaties in de vier casusgemeenten de invloed van het Actieplan op het bereik van cultuur in hun gemeente en provincie beoordelen.

Ambtelijke contactpersonen voor het Actieplan in alle deelnemende gemeenten en provincies zijn in het voorjaar van 2005 ondervraagd over hun ervaringen met het Actieplan en over de effecten die het volgens hen gehad heeft, onder meer op het bereik van cultuur in hun gemeente en provincie.<sup>13</sup> Culturele en maatschappelijke instellingen die activiteiten organiseerden in het kader van het actieprogramma 2001-2004 van de vier casusgemeenten kregen in het voorjaar van 2005 dezelfde vragen over veranderingen in cultuurbereik in hun gemeente voorgelegd.<sup>14</sup>

Tabel 4p. *Veranderingen in cultuurbereik en effecten van het Actieplan volgens ambtelijke contactpersonen*

Veranderingen in cultuurbereik volgens gemeenten	Heeft dit zich voorgedaan?			Invloed Actieplan?	
	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk) sterk	Gering/ geen
Meer publiek in het algemeen	12	1	4	6	5
Groter bereik onder allochtonen	8	4	5	7	1
Groter bereik onder jongeren	16	-	1	12	5
Totaal aantal antwoorden	36	5	10	18	11

Veranderingen in cultuurbereik volgens provincies	Heeft dit zich voorgedaan?			Invloed Actieplan?	
	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk) sterk	Gering/ geen
Meer publiek in het algemeen	6	-	3	5	-
Groter bereik onder allochtonen	2	1	5	2	-
Groter bereik onder jongeren	6	-	2	5	1
Totaal aantal antwoorden	14	1	10	12	1

Bron: IVA Enquête ambtelijke contactpersonen Actieplan Cultuurbereik, april 2005.

Per item is het aantal respondenten vermeld: de ambtelijke contactpersonen die aan de enquête meewerkten. De vraag naar de invloed van het Actieplan geldt alleen voor de respondenten die 'ja' antwoordden op de vraag of zich een verandering heeft voorgedaan. De rijen met totalen hebben betrekking op het aantal antwoorden.

Veel gemeentelijke en provinciale contactpersonen (samen 70 procent) zijn van oordeel dat het bereik van cultuur in hun gemeente of provincie onder het algemene publiek sinds 2001 is toegenomen, en bijna 90 procent van hen meent dat het cultuurbereik onder jongeren ook is toegenomen: zie tabel 4p. Daartegen is slechts een

13. Alle 42 contactpersonen ontvingen de vragenlijst per e-mail; 26 van hen zonden de vragenlijst ingevuld retour, sommigen meteen, anderen na een of twee herinneringen.

14. Gezien het kleine aantal instellingen dat werd ondervraagd en het aantal reacties op de enquête kunnen op basis daarvan geen generaliserende uitspraken gedaan worden over 'de mening van het veld' in de betrokken gemeenten, laat staan over het culturele veld in alle Actieplangemeenten.

minderheid (40 procent) van mening dat het bereik onder allochtonen (ook) is toegenomen.

De toename van het bereik onder jongeren is volgens bijna driekwart van de ondervraagde ambtelijke contactpersonen toe te schrijven aan de invloed van het Actieplan, de toename van het publieksbereik in het algemeen volgens tweederde van hen. Of dat door het Actieplan komt, blijft voor de gemeenten voor wat betreft het algemene publiek in het midden. Provincies zijn hier sterker van overtuigd. Het toegenomen bereik onder jongeren wordt zowel door gemeenten als provincies veelal aan het Actieplan toegeschreven. Opmerkelijk is, dat gemeenten enerzijds stilliger dan provincies van mening zijn dat het bereik van cultuur sinds 2001 is toegenomen, maar er anderzijds minder van overtuigd zijn dat dit aan de invloed van het Actieplan is toe te schrijven.

De ondervraagde instellingen in de casusgemeenten zijn duidelijk minder positief gestemd over veranderingen in cultuurbereik dan de ambtelijke contactpersonen en geven ook veel vaker aan dat ze het niet weten: zie tabel 4q. Een kwart van de instellingen (tegen 70 procent) van de contactpersonen) meent dat er meer publiek in het algemeen is; de helft (tegen bijna alle contactpersonen) meent dat het cultuurbereik onder jongeren is toegenomen. Net als bij de contactpersonen meent een minderheid van de instellingen dat het bereik onder allochtonen is toegenomen.

Tabel 4q. *Veranderingen in cultuurbereik en effecten van het Actieplan volgens culturele organisaties*

Veranderingen in cultuurbereik volgens culturele organisaties	Heeft dit zich voorgedaan?			Invloed Actieplan?	
	Ja	Nee	Weet niet	(Tamelijk) sterk	Gering/ geen
Meer publiek in het algemeen	5	5	11	-	5
Groter bereik onder allochtonen	8	6	9	4	4
Groter bereik onder jongeren	12	4	7	6	6
Totaal aantal antwoorden	25	15	27	10	15

Bron: IVA Enquête culturele organisaties in casusgemeenten, april 2005.

Per item is het aantal respondenten vermeld: de organisaties die aan de enquête meewerkten. De vraag naar de invloed van het Actieplan geldt alleen voor de respondenten die 'ja' antwoordden op de vraag of zich een verandering heeft voorgedaan. De rij met totalen heeft betrekking op het aantal antwoorden.

De ondervraagde instellingen zijn ook sceptischer dan de ambtelijke contactpersonen over de mate waarin veranderingen in cultuurbereik toe te schrijven zijn aan het Actieplan. Bij de contactpersonen werd die invloed in driekwart van de gevallen tamelijk tot zeer sterk genoemd en in een kwart van de gevallen tamelijk gering tot afwezig. Bij de instellingen wordt de invloed van het Actieplan in 40 procent van de gevallen tamelijk sterk geacht en in 60 procent tamelijk gering tot afwezig.

#### 4.7. Conclusies

##### *Deelname van het culturele veld*

Volgens gemeenten en provincies hebben over het geheel genomen voldoende tot ruim voldoende relevante *instellingen en organisaties* aan het actieprogramma deelgenomen. De decentrale overheden zijn het meest tevreden over de deelname van gesubsidieerde muziekpodia en theaters, gevolgd door gesubsidieerde beeldende kunstinstellingen, gesubsidieerde welzijnsinstellingen en scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Gemeenten voegen daar uit eigen beweging andere gesubsidieerde instellingen aan toe, zoals musea en amateurkunstverenigingen. Decentrale overheden zijn het minst tevreden over de participatie van *niet* gesubsidieerde culturele organisaties en van allochtonenorganisaties. Provincies maken uit eigen beweging ook gewag van voldoende of juist onvoldoende deelname door provinciale ondersteuningsinstellingen.

Welke organisaties aan het actieprogramma deelnamen is enerzijds afhankelijk van de mate waarin en de manier waarop de provincie of gemeente zich inspande om bepaalde delen van het veld wel en andere juist niet of minder bij het actieprogramma te betrekken en anderzijds van eigen overwegingen van culturele organisaties om al dan niet een beroep te doen op de middelen van het actieprogramma. De indruk bestaat dat grote gevestigde instellingen vanuit zichzelf minder geneigd waren om aan een actieprogramma mee te doen en dikwijls ook niet dringend uitgenodigd werden door hun gemeente. In sommige gemeenten en provincies gebeurde dat wel en werden instellingen doelbewust en op basis van afspraken bij het actieprogramma betrokken. De weerstand die aanvankelijk in het georganiseerde culturele veld bestond tegen het Actieplan, lijkt na 2001 goeddeels te zijn verdwenen.

Naast de omvang, het budget en de financiële bronnen van grote culturele organisaties, waarbij vergeleken actieprogrammabudgetten niet veel voorstellen – zeker als die verdeeld worden over veel verschillende projecten –, hangt de bereidheid van (kleinere) instellingen om aan het actieprogramma deel te nemen waarschijnlijk ook af van de aard van hun aanbod. Het Actieplan bood instellingen met een in diverse opzichten wisselend aanbod die (daardoor) ook een gevarieerd en betrekkelijk groot publiek (kunnen) bereiken waarschijnlijk ook meer mogelijkheden dan gespecialiseerde instellingen met een complex aanbod en een klein publiek of instellingen met een traditioneel aanbod en een tamelijk eenzijdig samengesteld publiek.

De decentrale actieprogramma's hebben geen brug kunnen slaan tussen de niet-commerciële culturele sector en het commerciële cultuurbedrijf. Commerciële mediacultuur, entertainment en uitgaansleven – culturele *habitat* bij uitstek van de meeste jongeren – zijn geen partner geworden om het populaire beter te maken, zoals in *Cultuur als confrontatie* gewenst werd. Gemeenten en provincies en non-profit organisaties in de culturele sector hebben zich weinig ingespannen om het commerciële cultuurbedrijf tot samenwerking in het kader van het Actieplan te bewegen en omgekeerd was er voor deze bedrijven vermoedelijk ook niet veel uit het Actieplan te halen.

### *Aard, kwaliteit, verloop en bereik van actieprogramma-activiteiten*

Naar schatting bijna tweederde van de actieprogramma-activiteiten had betrekking op het onderdeel Cultuurbereik. Ruim driekwart van de culturele organisaties die aan een actieprogramma meededen, noemt dit onderdeel. De Geldstroom BKV komt qua aantal activiteiten op de tweede plaats (een vijfde) en Cultuur en School op de derde (minder dan een tiende). De laatste plaats van Cultuur en School is logisch, gezien de bescheiden omvang van deze geldstroom. Verhoudingsgewijs kwamen er tamelijk weinig actieprogramma-activiteiten tot stand via de Geldstroom BKV (alleen rijksbijdrage), die over het geheel genomen bijna 40 procent van het totale actieprogrammabudget (rijksbijdrage plus eigen bijdrage) uitmaakte.

Culturele organisaties die aan een stedelijk of provinciaal actieprogramma deelnamen zijn over het geheel genomen net als de ambtelijke contactpersonen overwegend tot heel positief gestemd over de kwaliteit en het verloop daarvan. Het grote en diverse bereik van activiteiten, enthousiaste reacties van het publiek, de samenwerking met andere instellingen en scholen en een soepele organisatie zijn de belangrijkste positieve punten die genoemd worden. Als ook negatieve punten vermeld worden, hebben deze betrekking op dezelfde aspecten als de positieve, maar dan met het omgekeerde teken: te weinig bezoekers of deelnemers, negatieve reacties en problemen in verband met samenwerking en de organisatie van activiteiten. Aparte vermelding verdienen bezwaren in verband met het vele papierwerk en overleg (aanvragen, procedures) in relatie tot de beschikbare financiële middelen en de resultaten.

Jongeren waren de doelgroep bij uitstek van actieprogramma-activiteiten, dikwijls onderverdeeld naar leeftijdsgroep, schooltype en etnische herkomst. Dit geldt in ieder geval voor de activiteiten van structureel gesubsidieerde instellingen die aan een decentraal actieprogramma meededen. Allochtonen waren meestal geen primaire doelgroep van deze instellingen. Het is goed mogelijk dat activiteiten van andere initiatieven, niet structureel gesubsidieerd, wel vaker op allochtonen gericht waren.

Het bereik van actieprogramma-activiteiten onder jongeren tot 20 jaar was volgens 85 à 90 procent van de gemeenten en provincies voldoende tot ruim voldoende. Ze beoordelen het bereik van het actieprogramma onder allochtonen het minst positief: dat was volgens slechts de helft van de gemeenten en provincies voldoende.

### *Invloed op de culturele infrastructuur*

Meer samenwerking tussen culturele instellingen onderling en tussen culturele en andere organisaties is een van de belangrijkste resultaten van het Actieplan. In vrijwel alle deelnemende gemeenten en provincies hebben de actieprogramma's aanleiding gegeven tot de oprichting van overlegorganen of de vorming van samenwerkingsverbanden gestimuleerd. Voor verreweg de meeste provincies en gemeenten, die in april 2005 werden bevraagd, staat buiten kijf dat er sinds 2001 meer wordt samengewerkt – tussen culturele instellingen onderling en door het culturele veld met scholen en instellingen in andere sectoren – en de meeste van hen vinden dat dit (mede) aan het Actieplan te danken is. Ook veel culturele organisaties zeggen desgevraagd dat ze sinds

2001 meer zijn gaan samenwerken, zowel met andere culturele instellingen als met scholen en andere organisaties, en schrijven dit mede aan het Actieplan toe.

Toch laat de samenwerking van culturele instellingen met elkaar maar vooral met andere sectoren volgens gemeenten en provincies ook nog veel te wensen over. Hun oordeel over de huidige culturele infrastructuur blijft wat dit betreft kritisch. De culturele infrastructuur is nog voor verbetering vatbaar als het om de diversiteit van culturele instellingen gaat en tevens voor wat betreft de omvang, continuïteit en diversiteit van de culturele netwerken. Met de professionaliteit van het culturele veld is het redelijk tot goed gesteld.

Culturele organisaties in de casusgemeenten zijn over de hele linie kritischer gestemd over de lokale culturele infrastructuur dan de gemeenten. Voor wat betreft diversiteit en netwerken is er volgens de organisaties minder reden tot tevredenheid dan volgens gemeenten en provincies. Als het om samenwerking in het culturele veld gaat, zijn de culturele organisaties tamelijk verdeeld in hun oordeel. Ze beoordelen de professionaliteit van verschillende soorten culturele instellingen evenals de ambtelijke contactpersonen het gunstigst, maar minder uitgesproken.

#### *Invloed op de culturele programmering*

Diversiteit en toegankelijkheid van het culturele aanbod zijn volgens gemeenten en provincies toegenomen sinds 2001, en dat is in belangrijke mate toe te schrijven aan het Actieplan. Men constateert verschuivingen van aanbodgerichte naar vraaggerichte programmering, meer aandacht voor nieuwe doelgroepen (vooral jongeren en allochtonen) en meer aandacht voor cultuureducatieve projecten. De algemene teneur is echter dat men een omslag naar een meer vraaggerichte programmering, met meer aandacht voor het publiek constateert. Culturele organisaties in de casusgemeenten zijn eveneens – maar veel minder stellig – van oordeel dat de programmering sinds 2001 dankzij het Actieplan meer diversiteit laat zien. Ze zijn er minder van overtuigd dat het aanbod ook toegankelijker is geworden. Buiten de gevestigde instellingen heeft het Actieplan volgens gemeenten en provincies geleid tot meer ruimte voor nieuwe makers en initiatieven, meer initiatieven, nieuwe samenwerkingsverbanden, ook meer cultuur in wijken en buurten en al met al tot een dynamischer cultureel klimaat. Culturele organisaties in de casusgemeenten maken eveneens gewag van nieuwe culturele initiatieven voor nieuwe publieksgroepen op nieuwe plekken. Het gaat dan bijvoorbeeld om culturele activiteiten in wijken en buurten of voor jongeren, op initiatief van nieuwe organisatoren of in samenwerking tussen gevestigde instellingen en nieuwe initiatieven.

Sommige gemeenten, provincies en culturele organisaties vragen zich wel af of de geconstateerde veranderingen in de programmering van blijvende aard zullen zijn, ook als de extra middelen uit het actieprogrammabudget vervallen. Verankering van vraaggerichte programmering en samenwerking in de reguliere werkwijze van culturele organisaties is noodzakelijk, wil de winst van het Actieplan op dit vlak niet teloor gaan met het verdwijnen van de financiële impuls. *Best practices* op het gebied van vraaggericht programmeren en samenwerking verdienen in ieder geval veel aandacht van professionals en beleidsmakers met het oog op de verankering van resultaten van het eerste en tweede Actieplan. Beoogde en bereikte resultaten van de actieprogramma's op het vlak



van de culturele programmering roepen eveneens discussie op over de effectiviteit en doelmatigheid van culturele middelen om maatschappelijke doelen (sociale cohesie, integratie en dergelijke) te dienen en van verschillende manieren om meer ruimte te maken voor culturele diversiteit (via algemene culturele instellingen of via speciale multiculturele en allochtonenorganisaties).

#### *Invloed op cultuurbereik*

Bijna alle gemeenten en provincies zijn van oordeel dat het cultuurbereik sinds 2001 onder het algemene publiek en in het bijzonder onder jongeren is toegenomen. Of dat door het Actieplan komt, blijft voor de gemeenten voor wat betreft het algemene publiek in het midden. Provincies zijn hier sterker van overtuigd. Het toegenomen bereik onder jongeren wordt zowel door gemeenten als provincies veelal aan het Actieplan toegeschreven. De ondervraagde culturele organisaties in de casusgemeenten zijn duidelijk minder positief gestemd over veranderingen in cultuurbereik dan de ambtelijke contactpersonen en geven ook veel vaker aan dat ze het niet weten. Deze organisaties zijn ook minder geneigd om de invloed van het Actieplan te zien in veranderingen die ze wel constateren. Er zijn niet zoveel gemeente, provincies én ondervraagde culturele organisaties in casusgemeenten die sinds 2001 een toename van het bereik van cultuur onder allochtonen zien. Ook nu schrijven provincies en gemeenten veranderingen ten gunste op dit punt eerder toe aan de invloed van het Actieplan dan de ondervraagde culturele organisaties.

De indruk die ambtelijke contactpersonen én culturele organisaties in de vier casusgemeenten hebben van veranderingen in cultuurbereik sinds 2001, en van de invloed van het Actieplan hierop, vormt het opstapje voor het volgende hoofdstuk. Daarin worden veranderingen in cultuurbereik en het effect van het Actieplan op de cultuurdeelname van de bevolking van Nederland geanalyseerd op basis van statistische gegevens.



## Hoofdstuk 5

### Meer en ander publiek voor cultuur

#### 5.1. Inleiding

Hoofddoel van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 was om meer en ander publiek in aanraking te brengen met cultuur. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het Actieplan inderdaad tot dit doel heeft bijgedragen.

Eerst wordt in paragraaf 5.2 aandacht besteed aan de manier waarop de overheid het bereik van cultuur *kan* beïnvloeden en wat er al bekend is over het effect van overheidsmaatregelen die met dat doel zijn ingezet. Het betreft een korte presentatie van inzichten op basis van de onderzoeksliteratuur.

Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 gekeken naar verschillen in cultuurbereik tussen gemeenten en provincies. Hiervoor kon gebruik gemaakt worden van gemeentelijk cultuurdeelnameonderzoek waarbij de Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek (RCO) is toegepast. Verschillen in cultuurbereik tussen provincies worden zichtbaar gemaakt aan de hand van gegevens uit het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO) dat vierjaarlijks wordt uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).<sup>1</sup>

In paragraaf 5.4 gaat het om de vraag welke veranderingen zich in de laatste decennia en meer speciaal sinds 1999 hebben voorgedaan in het bereik van cultuuruitingen onder de bevolking van Nederland in het algemeen en onder jongeren en allochtonen in het bijzonder. Deze veranderingen worden vooral op landelijk niveau bekeken. Als het Actieplan Cultuurbereik en de decentrale actieprogramma's van de provincies en de 30 deelnemende steden ertoe hebben bijgedragen dat meer en ander publiek aan cultuur deelneemt, dan moet dat zichtbaar worden in cijfers over het cultuurbereik onder de bevolking van heel Nederland. Zulke cijfers komen om de vier jaar beschikbaar door het AVO en het SCP rapporteert er geregeld over. Voor deze paragraaf is tevens een secundaire analyse uitgevoerd op cultuurdeelnamegegevens over 1999 en 2003 die via het AVO verzameld zijn.

---

1. Het *Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO)* dat sinds 1979 elke vier jaar wordt gehouden onder een steekproef van rond de 6.000 huishoudens (ongeveer een op de duizend). Via het AVO worden (onder meer) gegevens over cultuurdeelname van de Nederlandse bevolking verzameld, op verschillende terreinen: podium- en beeldende kunst, cultureel erfgoed, cinema, amateurkunst, gedrukte media en mediagebruik met betrekking tot kunst en cultuur. Zie Van den Broek e.a. (2005), *Cultuurminnaars en cultuurmijders*.

Bij beide bronnen – gemeentelijk cultuurdeelnameonderzoek én het AVO – gaat het om *bevolkingsonderzoek* dat zichtbaar maakt welk deel van de bevolking – vanaf een bepaalde leeftijd – in een bepaalde periode aan cultuur deed. Het bereik van cultuur wordt dus uitgedrukt in het percentage van de bevolking dat aan cultuur deelneemt. Bevolkingsonderzoek is niet hetzelfde als *publieksonderzoek* naar de omvang en samenstelling van het publiek van culturele instellingen. Het is belangrijk om dit onderscheid te maken omdat resultaten van bevolkingsonderzoek niet zomaar te vergelijken zijn met die van publieksonderzoek. Als een lokale culturele instelling een sterke toename van het aantal bezoekers telt, dan is dat een toename ten opzichte van het publiek dat voorheen door deze instelling werd bereikt. Het is niet gezegd dit ook statistische waarneembare gevolgen heeft voor het cultuurbereik onder de lokale bevolking als geheel: dat hangt af van de omvang van het publiek van culturele instellingen in relatie tot de omvang van de bevolking. Tien procent meer publiek voor een culturele instelling in Haarlemmermeer zal bijvoorbeeld ongetwijfeld doorwerken in het lokale cultuurbereik als die instelling al een heel groot deel van de bevolking aldaar bereikte, terwijl een verdubbeling van het publiek van een kleine concertzaal in Rotterdam daarentegen betrekkelijk weinig effect zal hebben op het totale cultuurbereik in die stad.

De hamvraag – heeft het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 meer en ander publiek voor cultuur opgeleverd? – wordt in paragraaf 5.5 besproken. Veranderingen in cultuurbereik zijn niet zomaar op het conto van het Actieplan Cultuurbereik te schrijven. Het Actieplan is één factor temidden van andere factoren en condities die het bereik van cultuuruitingen bepalen. Om van een werkelijk effect van het Actieplan te kunnen spreken, moet het gecorrigeerd zijn voor de invloed van andere factoren. Op verzoek van het IVA is door het SCP een analyse uitgevoerd van het effect van het Actieplan Cultuurbereik op het bereik van cultuuruitingen in de periode 1999-2003.<sup>2</sup> Paragraaf 5.5 is hoofdzakelijk gebaseerd op de resultaten van deze analyses en op de bespreking daarvan tijdens de expertmeeting van onderzoekers, beleidsmakers en andere deskundigen die op 22 april 2005 door het IVA werd georganiseerd in het kader van het Actieplanonderzoek.

Paragraaf 5.6 sluit dit hoofdstuk af met een aantal conclusies en implicaties.

## 5.2. Overheidsinvloed op cultuurdeelname

Beleidsdoelstellingen van de overheid zijn van twee kanten te bekijken: enerzijds als legitimatiegrond voor de besteding van publieke middelen enerzijds, en anderzijds als maatschappelijke effecten die met de inzet van die middelen beoogd worden. Er zit dikwijls minder rek in doelen die haalbaar zijn in termen van effecten die werkelijk bereikt kunnen worden dan in doelen waarvoor men gemakkelijk veel steun kan verwerven. Die algemene observatie is ook van toepassing op de doelstellingen van het Actieplan en een reden om de status ervan nader te bezien. In dit verband wordt in het volgende wordt kort aandacht besteed aan:

---

2. Het plan van aanpak voor de analyse werd ontwikkeld door een werkgroep bestaande uit Andries van den Broek en Frank Huysmans (SCP), Koen van Eijck (UvT), Teunis IJdens (IVA) en Olivier van der Vet (EUR). Het SCP heeft de resultaten gepubliceerd in een werkdocument: Huysmans, Van Eijck & Van der Vet (2005), *Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003*.

- de beperkte invloed van de overheid op het gedrag van burgers;
- factoren die cultuurdeelname bevorderen en belemmeren
- en instrumenten en effecten van overheidsbeleid ter bevordering van cultuurdeelname.

### 5.2.1. Voorwaardenscheppend beleid

De overheid kan nagenoeg uitsluitend indirect en dus ook beperkt invloed uitoefenen op het bereik van cultuur. Dat geldt zeker voor zover het bereik wordt afgemeten aan het aantal mensen dat gebruik maakt van culturele voorzieningen. Mensen beslissen zelf of ze naar de schouwburg, concertzaal of het museum gaan. Ze kunnen er niet toe verplicht worden. Een uitzondering zijn verplichtingen die aan scholieren in het voortgezet onderwijs worden opgelegd in het kader van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming: zij moeten een aantal bezoeken brengen aan culturele instellingen van hun eigen keuze. Voor het overige is het met de invloed van de overheid op cultuurdeelname van individuele burgers net zo gesteld als met de invloed die de overheid bijvoorbeeld kan uitoefenen op het gezondheidsgedrag en de omgangsvormen van burgers. De overheid besteedt er aandacht aan, stelt doelen, voert beleid, financiert en subsidieert voorzieningen en activiteiten en houdt ze daarmee betaalbaar, maar kan niet afdwingen dat mensen gezond leven, zich fatsoenlijk gedragen of gebruik maken van culturele voorzieningen.

De middelen die de overheid kan inzetten om het bereik van cultuuruitingen te bevorderen liggen – uitgezonderd verplichtingen die zij dus kan opleggen in het kader van de onderwijswetten – in de voorwaardenscheppende sfeer. Zo staat het ook in 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'.<sup>3</sup> Gemeenten en provincies formuleren hun doelstellingen over het algemeen in min of meer dezelfde termen.

De vraag naar de invloed van de overheid op het cultuurbereik wordt dus een tweeledige vraag naar: [a] de voorwaarden die cultuurdeelname bevorderen en belemmeren; en [b] de mate waarin en de wijze waarop de overheid die voorwaarden kan bepalen en wijzigen. De eerste vraag heeft betrekking op factoren die van invloed zijn op de culturele keuzes die mensen maken; de tweede gaat over beleidsinstrumenten ter bevordering van cultuurbereik en de effectiviteit ervan.

### 5.2.2. Factoren en voorwaarden die cultuurdeelname bevorderen en belemmeren

Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar factoren ter verklaring van de frequentie waarmee mensen deelnemen aan cultuur in het algemeen en aan bepaalde cultuuruitingen in het bijzonder. Hier worden de belangrijkste inzichten sinds 1990 samengevat zoals die in een paar publicaties zijn verwoord.

---

3. Wet van 11 maart 1993, houdende regels betreffende enkele aspecten van het specifiek cultuurbeleid (Wet op het specifiek cultuurbeleid [Versie geldig vanaf: 01-01-2002])

Ganzeboom geeft in zijn in 1989 verschenen *Cultuurdeelname in Nederland* een overzicht van eerder verricht cultuurparticipatieonderzoek vanaf 1939. In zijn eigen werk staan vier factoren ter verklaring van verschillen in cultuurdeelname centraal: het vermogen van mensen om complexe informatie te verwerken; statusoverwegingen met betrekking tot de mensen met wie men omgaat en de dingen die men doet; de hoeveelheid vrije tijd waarover men beschikt; en het inkomen waarover men beschikt. Empirisch onderzoek wijst uit dat deze factoren inderdaad een belangrijk deel van de verschillen in individuele cultuurdeelname verklaren, in deze volgorde: informatieverwerking het meest, inkomensverschillen het minst. Het vermogen om complexe (culturele) informatie te verwerken wordt grotendeels bepaald door het opleidingsniveau. Statusoverwegingen hebben te maken met het milieu van herkomst en met het beroepsmilieu. Tijdsdruk varieert met de levensfase en is vooral van invloed op het bereik van cultuuruitingen die zich op een vaste tijd afspelen en de bezoeker wat dat betreft dus weinig keuze laten. De prijs van cultuurdeelname is over het algemeen 'te laag om een drempel van enig belang op te werpen en verschillen tussen bevolkingsgroepen te veroorzaken' en heeft alleen effect als hij betrekkelijk hoog wordt.

De Haan en Knulst bespreken in *Het bereik van de kunsten* (2000) resultaten van cultuurdeelnameonderzoek dat in de laatste decennia van de vorige eeuw is gedaan. Ze nemen afstand van de levensfasetheorie die vooral een theorie van tijdsbesteding is en voorspelde dat mensen weer meer aan cultuur gaan doen rond hun 50ste levensjaar, als ze niet meer zo hard hoeven te werken en zich niet meer druk hoeven te maken om de kinderen. Blijvende verschillen in culturele voorkeuren en culturele keuzes tussen jongere en oudere generaties – met een overeenkomstig opleidingsniveau en beroepsmilieu – worden nu toegeschreven aan een ingrijpende verandering in culturele socialisatie sinds de jaren '60 van de vorige eeuw. Sindsdien spreekt het allerminst vanzelf dat kinderen van hoger opgeleide ouders worden ingewijd in de hogere kunsten. De jeugd uit 1965-1975 heeft minder respect voor hogere cultuur dan vroegere generaties en wordt als cultureel omnivoor getypeerd: deelname aan populaire cultuur wordt zonder probleem gecombineerd met belangstelling voor vormen van hogere kunst. De auteurs bepleiten nader onderzoek naar de oorzaken van de verandering in culturele socialisatie van nieuwe generaties. Daarin zou niet alleen aandacht besteed moeten worden aan verklaringen die te maken hebben met de culturele en intellectuele vorming van jongeren, maar ook aan theorieën over individualisering en disciplineren en over het verlies van de 'spannende' inhoudelijke en sociale meerwaarde van kunst ten opzichte van andere media en een avontuurlijk privé-leven.

In de publicatie *Cultuurbeleid in Nederland* (2002) van het ministerie van OCW zijn de belangrijkste inzichten van twintig jaar onderzoek bij elkaar gezet. Onderzoek van het SCP is een belangrijke bron. De conclusies hebben betrekking op algemene, landelijke trends in het bereik van kunst en cultuur en op meer specifieke veranderingen.

Algemene trend is, dat het cultuurbereik in de jaren zestig, zeventig en negentig van de vorige eeuw is toegenomen door de stijging van het welvaartsniveau. Het heeft echter geen gelijke tred gehouden met de stijging van het opleidingsniveau: ten eerste omdat het aanbod van alternatieven ook is toegenomen en de hoeveelheid vrije tijd niet; ten tweede omdat de generaties die opgroeiden sinds de jaren zestig van de vorige eeuw

– bij een gelijk opleidingsniveau – een ander cultureel gedragspatroon hebben dan de oudere generatie. Informalisering en individualisering hebben sinds de jaren zestig van de vorige eeuw geleid tot de relativering van traditionele normen en waarden, ook op cultureel gebied. In het culturele repertoire van de jongere generaties is voor traditionele kunstvormen blijvend minder plaats dan voor mediacultuur en populaire cultuur. De snelle absorptie van nieuwe media door jongeren biedt kansen voor cultuuruitingen die daaraan verwant zijn maar vormt een bedreiging voor traditionele, statische culturele voorzieningen. De klassieke cultuur verliest onherroepelijk publiek, zo lijkt het. De dominante positie van traditionele kunstvormen is eveneens gerelativeerd door de import van andere, niet-Westerse culturele tradities en cultuuruitingen in het spoor van de immigratie. De aanwezigheid van grote populaties allochtone jongeren heeft met name in de grote steden consequenties voor de ontwikkeling van de jeugdcultuur en voor het draagvlak van traditionele Westerse kunstvormen.

Meer specifieke ontwikkelingen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw hebben vooral te maken met de vitalisering van steden en de toegenomen mobiliteit. Het bezoek aan culturele accommodaties, gecorrigeerd voor het opleidings- en inkomensniveau van de bevolking, ligt in de grootste steden aanzienlijk hoger dan in andere steden en de rest van Nederland.<sup>4</sup> Dit berust op een eigen effect van stedelijkheid en de aanwezigheid van veel en divers cultureel aanbod en is niet te herleiden tot verschillen in samenstelling van de bevolking naar opleiding, leeftijd, sekse, gezinssituatie of inkomen. Waarschijnlijk heeft de aanwezigheid van een groot en gevarieerd cultureel aanbod een eigen effect op de cultuurparticipatie. Het culturele uitgaansleven in de steden heeft bovendien een extra impuls gekregen door de vitalisering van stadscentra in de jaren negentig van de vorige eeuw en de influx van hoger opgeleide jonge tweeverdieners ('gentrification'). De kennissamenleving, die om creatieve en nieuwsgierige mensen in diverse maatschappelijke sectoren vraagt, leidt tot meer belangstelling voor cultuur. De belangstelling voor grootschalig podiumaanbod dat slechts op één of enkele plaatsen te zien is, zoals popconcerten en opera- en musicalproducties, is gegroeid door de toegenomen mobiliteit: grote accommodaties en mega-evenementen zijn gemakkelijk bereikbaar geworden voor veel mensen.

### 5.2.3. Instrumenten en effecten van overheidsbeleid

De vraag naar het effect van overheidsbeleid op het bereik van cultuuruitingen is de laatste decennia in uiteenlopende beschouwingen, analyses en empirische onderzoeken aan de orde gesteld. Daarbij is onderscheid te maken tussen beschouwingen over effecten van het cultuurbeleid in het algemeen – en daarmee de legitimatie van overheids subsidies – aan de ene kant, en empirisch onderzoek naar de effectiviteit van specifieke beleidsmiddelen en beleidsmaatregelen aan de andere kant.

#### *Cultuurbereik als legitimatievraagstuk*

Slaagt de overheid erin om het bereik van cultuur te vergroten en te verbreden? Dit is een belangrijk legitimatievraagstuk van het cultuurbeleid sinds dat in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw gestalte kreeg. De discussie hierover keert telkens terug als de

---

4. Zie: De Haan en Knulst (2000), *Het bereik van de kunsten*, p. 182.

overheidsuitgaven en dus de uitgaven voor cultuur onder druk staan, maar ook als de overheid nieuwe en grotere ambities op cultureel gebied formuleert. Daarbij komt steeds de spanningsverhouding tussen de intrinsieke waarde van kunst en cultuur, die om die reden overheidssteun verdient, en de culturele behoeften en smaak van het grote publiek ter sprake. Het overheidsbeleid van de laatste 40 jaar geeft een heen-en-weer bewegen tussen die polen te zien: nu eens werd de maatschappelijke betekenis van kunst en cultuur benadrukt en leek het bereik de primaire legitimatiegrond; dan weer werd de autonome, intrinsieke waarde van kunst en cultuur op de voorgrond geplaatst als doorslaggevend argument voor overheidssteun. Hoe hoog de spanning kan oplopen, bleek voor het laatst bij de discussie rond *Cultuur als confrontatie* (zie hoofdstuk 2).

#### *Cultuurbereik als vraagstuk van effectiviteit*

Het vraagstuk van de legitimatie van beleid wordt een vraagstuk van beleidseffectiviteit zodra men – politiek, bestuurders en belastingsbetalers – geen genoegen meer neemt met de beste bedoelingen en goede argumenten maar ook wil weten of beleidsinspanningen werkelijk het beoogde effect hebben. In geval van beleid ter bevordering van het bereik van cultuur wordt het dan de vraag, of er een relatie te leggen is tussen de daartoe ingezette beleidsmiddelen en feitelijk waar te nemen ontwikkelingen in de omvang of aard van het bereik.

Resultaten van eerder onderzoek naar de effectiviteit van doelbewust overheidsbeleid ter bevordering van het bereik van cultuur – te onderscheiden van overheidsbeleid dat niet beslist op dit doel gericht is maar wel van invloed is op de voorwaarden van cultuurdeelname – geven weinig reden tot optimisme. Autonome trends in cultureel gedrag en andere factoren dan doelbewust cultuurparticipatiebeleid leggen veel meer gewicht in de schaal. Zo stelde Bevers dat successen bij cultuurspreiding niet zozeer zijn te danken aan de inspanningen van beleidsmakers en cultuurspreiders, maar vooral zijn toe te schrijven aan het meestijgen met de opwaartse beweging van de sociale klimmers die zich de levensstijl, het culturele gedrag en de 'goede smaak' van de bovenklasse eigen maken. Hij spreekt in dit verband van 'cultuurspreiding die vanzelf gaat'.<sup>5</sup>

Ganzeboom trok in 1989 één stellige conclusie over de effectiviteit van het beleid dat sinds de jaren '50 is gevoerd ter bevordering van het bereik van cultuur. De belangrijkste maatregel die werd toegepast om de sociale cultuurspreiding te bevorderen – het laag houden van de prijs – is effectief geweest. Doordat het prijsniveau van culturele voorzieningen over het geheel genomen tamelijk laag gehouden is dankzij overheidsfinanciering en overheidssubsidies, hoeft de prijs geen belemmering te zijn voor mensen die wel belangstelling hebben voor kunst maar geen hoog inkomen. Cultuur is en blijft echter een domein waar grote verschillen tussen mensen en groepen bestaan. Sociale differentiatie is eigen aan cultuur. Daar kunnen beleidsmaatregelen niets aan veranderen.<sup>6</sup> Tien jaar later concluderen De Haan en Knulst in dezelfde trant dat de traditionele of klassieke cultuur voor een groot deel van de bevolking geen rol

---

5. Bevers (1988), *In ons diaconale land: opstellen over cultuurspreiding*.

6. Ganzeboom (1989), *Cultuurdeelname in Nederland*, pp. 178-179;



van betekenis speelt of zelfs weezin opwekt, en dat daar niet snel verandering in zal komen, ondanks de pogingen om het bereik te vergroten. Het door de regering Kok-I ingezette beleid ter bevordering van het cultuurbereik onder jongeren en allochtonen (*Cultuur als confrontatie*) en ter versterking van de culturele en kunstzinnige vorming in het onderwijs (*Cultuur en School*) verdient waardering maar moet geen overdreven verwachtingen wekken.<sup>7</sup>

Het onderzoek dat sinds 1997 door Ganzeboom, Nagel en anderen is gedaan naar effecten van het nieuwe vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) in het voortgezet onderwijs en van binnenschoolse kunsteducatie sinds de jaren '70 van de vorige eeuw, is één van de schaarse voorbeelden van longitudinale empirische studies van de effectiviteit van specifieke maatregelen van cultuurbeleid. Deelname aan kunstvakken in het voortgezet onderwijs gaat wel gepaard met een hogere participatie op latere leeftijd, maar dat berust sterker op selectieve deelname aan de kunstvakken dan op de werking van die vakken zelf. De culturele opvoeding begint al op jongere leeftijd, en hangt vooral af van het ouderlijk milieu.<sup>8</sup> Het nieuwe vak CKV gaat gepaard met hogere participatie in de periode dat men op school zit, maar dat effect lijkt weg te ebben nadat men de school verlaten heeft.<sup>9</sup> Deze conclusie sluit aan bij de sceptische waarneming van De Haan en Knulst dat er van cultuurdeelname aan de hand van de ouders en op gezag van school over het algemeen weinig overblijft zodra jongeren op eigen benen staan en geheel zelf kunnen uitmaken wat ze met hun vrije tijd doen.<sup>10</sup>

#### 5.2.4. Conclusie

Cultuurdeelname berust op individuele keuzes die mensen maken om aandacht, tijd en geld te besteden aan (passief) gebruik van het culturele aanbod en (actieve) beoefening van bepaalde culturele activiteiten. Resultaten van eerder onderzoek naar factoren die cultuurdeelname bevorderen en belemmeren zijn tamelijk robuust. De belangrijkste factoren zijn: culturele competenties, verworven via onderwijs en opleiding; en normatieve of statusoverwegingen die geworteld zijn in het milieu van herkomst en die tevens verband houden met het beroepsmilieu. De aanwezigheid van veel en divers cultureel aanbod in de nabije omgeving heeft een eigen effect op cultuurdeelname. Kenmerken van de bevolking en een omvangrijk en divers cultureel aanbod maken grote steden bij uitstek tot milieu dat cultuurdeelname uitlokt. Alleen kunstprogramma's op radio en televisie en amateurkunst kunnen in kleine gemeenten en dorpen zonder grote stad in de buurt hetzelfde procentuele bereik halen als in de grote steden.

De overheid speelt ten aanzien van cultuurdeelname in engere zin een voorwaarden-scheppende rol. Afgezien van verplichte culturele activiteiten in het onderwijs kan de

---

7. De Haan en Knulst (2000), *Het bereik van de kunsten*, pp. 238-239.

8. Nagel (2004), *Cultuurdeelname in de levensloop*, p. 110-112. Het onderzoek van Ranshuysen en Ganzeboom (1993) naar Kunstkijkuren en Muziekluisterlessen in het primair onderwijs in Amsterdam (*Cultuureducatie en cultuurparticipatie*) is vaak geciteerd als bevestiging van het effect van vroege kunsteducatie op latere cultuurparticipatie, onder anderen door staatssecretaris Van der Ploeg in een toespraak ter gelegenheid van het 50-jarige bestaan van deze educatieve activiteit, in 2000. Nagel haalt dit onderzoek aan als ze vaststelt dat het effect van kunsteducatie op school 'een stuk minder groot is' dan dat van de culturele opvoeding in het ouderlijk milieu (p. 6).

9. Ganzeboom e.a. (2004), *Momentopnames CKV1: eindrapportage CKV1-Volgproject*. Zie ook: Cultuurnetwerk Nederland (2003), *Zicht op ... vier jaar CKV1*.

10. De Haan en Knulst (2000), a.w., p. 231.

overheid slechts in beperkte mate en indirect invloed uitoefenen op de culturele keuzes van mensen. Overheidsinvloed op het bereik van cultuuruitingen betekent vooral: cultuurdeelname betaalbaar houden voor burgers en *sturing* van het gedrag van instellingen en professionals die voor de realisatie van hun activiteiten financieel zijn aangewezen op de overheid. Belangrijke sturingsmiddelen zijn: de omvang van het budget; subsidievoorwaarden ten aanzien van de besteding van het budget en de verwerving van eigen inkomsten; en communicatie over de aard en het (gewenste) bereik van de activiteiten die mede dankzij de financiële bijdrage van de overheid gerealiseerd kunnen worden.

Terwijl er veel beschouwingen gewijd zijn aan de legitimatie van het cultuurbeleid van de overheid in relatie tot het bereik van (gesubsidieerde) cultuur en veel onderzoek is gedaan naar determinanten van cultuurdeelname, is de effectiviteit van specifieke overheidsmaatregelen en beleidsprojecten ter bevordering van het cultuurbereik weinig onderzocht. Resultaten van dergelijk onderzoek leveren geen duidelijk beeld op van maatregelen en middelen die wel of niet en meer of minder effectief zijn. Onderzoek waarin baten (gunstige effecten) van overheidsbeleid ter bevordering van cultuurdeelname tevens worden afgewogen tegen de kosten (in geld en ongunstige neven-effecten) is nagenoeg afwezig. Gepubliceerd onderzoek naar de effectiviteit van doelgerichte campagnes – landelijk, sectoraal en van afzonderlijke instellingen – om meer en ander publiek te werven is ook schaars. Zo blijft het bij de ervaring en indruk van professionals dat publiciteit en promotie steeds meer gewicht in de schaal leggen naarmate de concurrentie tussen aanbieders van 'vrijtijdsdiensten', waaronder culturele evenementen, toeneemt.

Het cultuurpolitieke discours en eerder verricht onderzoek naar effecten van beleid op het bereik van cultuur leveren bij elkaar genomen een interessante spanning op tussen de legitimiteit van overheidsbeleid ter bevordering van het bereik van cultuur en op empirisch onderzoek gefundeerde scepsis over de effectiviteit van het beleid. Dat zulk onderzoek vaak in opdracht van dezelfde overheid wordt gedaan, juist vanwege de legitimatiedruk op het cultuurbeleid, maakt het des te pikanter. Dit rapport neemt die spanning niet weg, zoals zal blijken in paragraaf 5.4 en 5.5 waar veranderingen in cultuurbereik worden geanalyseerd in relatie tot het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004. Daaraan voorafgaand wordt in paragraaf 5.3 eerst een beeld geschetst van feitelijke verschillen in stedelijk en provinciaal cultuurbereik.

### **5.3. Stedelijke en provinciale verschillen in cultuurbereik**

Veel gemeenten en sommige provincies doen zelf onderzoek naar het gebruik en de waardering van culturele voorzieningen door hun inwoners: apart of als onderdeel van omnibusenquêtes. Hoewel onderzoekers natuurlijk altijd hun best doen om in hun eigen vragenlijst zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerder en elders verricht onderzoek, valt het resultaat van spontane coördinatie in dergelijke gevallen nogal eens tegen. Resultaten van cultuurdeelnameonderzoek in de ene gemeente of provincie zijn moeilijk of helemaal niet te vergelijken met resultaten van onderzoek in andere gemeenten of provincies als er uiteenlopende vragenlijsten worden gebruikt.

Om de vergelijkbaarheid van cultuurdeelnameonderzoek in verschillende gemeenten te bevorderen, is bij de start van het Actieplan Cultuurbereik in 2001 een standaardvragenlijst ontwikkeld die door iedere gemeente of provincie aan het bestaande bevolkingsonderzoek kon worden toegevoegd of waarmee apart cultuurdeelnameonderzoek gedaan kan worden: de Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek (RCO). De RCO is ontwikkeld door het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) van de gemeente Rotterdam in samenwerking met het SCP en de Universiteit van Tilburg. Een aantal gemeenten hebben de richtlijn toegepast. Het is op basis van de in juni 2005 beschikbare en bruikbare gemeentelijke bestanden met cultuurdeelnamegegevens *niet* mogelijk om veranderingen in cultuurdeelname te beschrijven. Er zijn namelijk maar weinig gemeenten die twee keer onderzoek hebben gedaan met gebruikmaking van de RCO. Dat ligt ten eerste aan het feit dat de RCO pas sinds 2001 beschikbaar is, en ten tweede aan de prioriteiten die gemeenten en hun onderzoeksbureaus om beleids- en financiële redenen moeten stellen ten aanzien van de thema's van periodieke omnibus-enquêtes. De databestanden die in juni 2005 beschikbaar en bruikbaar waren, worden hier wel gebruikt om vast te stellen of en welke verschillen in cultuurbereik tussen gemeenten bestaan.

De RCO is sinds 2001 door twee provincies toegepast bij onderzoek naar het cultuurbereik: Noord-Holland en Zeeland. Dat is te weinig om een zinvolle vergelijking te maken. Zo'n vergelijking is wel mogelijk op basis van de gegevens die door het SCP worden verzameld via het AVO.

### 5.3.1. *Verschillen in cultuurbereik tussen tien gemeenten*

De RCO is sinds 2001 door tenminste zestien gemeenten toegepast. Afgezien van de gemeenten Breda, Rotterdam en 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Holland, die een tweede meting hebben uitgevoerd en hierdoor een vergelijking kunnen maken in de tijd, kunnen de verzamelde gegevens op dit moment alleen gebruik worden om resultaten van gemeenten *onderling* te vergelijken. In juni 2005 kon een integraal bestand worden samengesteld met de data van tien gemeenten.<sup>11</sup> De data worden hier gebruikt om te laten zien welke verschillen in cultuurbereik zich tussen deze tien gemeenten voordoen. Sommige gemeenten hebben een eerste meting uitgevoerd in 2000 of 2001, terwijl andere gemeenten dat pas in 2003 of 2004 deden. In het volgende wordt daar geen rekening mee gehouden: aangenomen wordt dus dat de gegevens voor verschillende jaren binnen deze tijdsspanne met elkaar te vergelijken zijn.

In de volgende tabellen staat het percentage van de bevolking dat 'het afgelopen jaar' tenminste één keer aan de betreffende cultuuruiting deelnam.<sup>12</sup>

---

11. Met dank aan de gemeentelijke onderzoeksbureaus die hun bestanden naar Motivaction stuurden of later apart ter beschikking stelden van het IVA, aan Motivaction dat een gecombineerd bestand en losse bestanden doorstuurde naar het IVA, aan de gemeentelijke onderzoekers die desgevraagd nadere informatie verstrekten en aan Hans Mariën (IVA Datamanagement) die de bestanden controleerde, nadere informatie inwon en de tabellen voor dit rapport maakte.

12. Alle cijfers van de tien gemeenten hebben betrekking op de bevolking, meestal de bevolking van 18 jaar en ouder, soms 16 jaar en ouder. Soms zijn de resultaten van enquêtes gewogen omdat de respons niet representatief was, soms is representativiteit bij de steekproeftrekking en de uitvoering van de enquête gegarandeerd. Voor deze analyse is geen gebruik gemaakt van onderzoek van gemeenten die zelf twijfelen aan de representativiteit ervan.

- tabel 5a laat het bereik van *traditionele podiumkunsten* zien, zoals het bezoeken van toneelvoorstellingen of het bijwonen van een concert met klassieke muziek;
- tabel 5b heeft betrekking op deelname aan *populaire cultuuruitingen*;<sup>13</sup>
- tabel 5c laat tot slot zien welk percentage van de bevolking alleen deelnam aan traditionele cultuuruitingen, alleen aan populaire, aan beide of aan geen van beide.

In de RCO wordt ook gevraagd of deelname heeft plaatsgevonden in de eigen gemeente of buiten de gemeente. De tabellen hebben alleen betrekking op de totale deelname, dus zowel binnen als buiten de gemeente.

Tabel 5a. *Deelname aan traditionele podiumkunsten in het afgelopen jaar*

Gemeente	Toneel	Klassiek concert	Ballet/dans	Opera/operette	* Tenminste één
	%	%	%	%	%
's-Hertogenbosch	31	13	13	8	44
Eindhoven	21	14	11	8	36
Nijmegen	25	20	13	7	42
Rotterdam	18	12	7	5	31
Tilburg	29	22	12	8	44
Arnhem	25	15	**13	5	34
Alkmaar	22	15	11	8	36
Zaanstad	18	10	8	6	29
Almere	17	8	7	3	27
Breda	25	16	11	7	39
Totaal ***	22	14	9	7	35
Totaal gemiddeld ****	23	15	11	6	36

\* Tenminste één bezoek aan één van de genoemde uitingen, dus of toneel, of klassiek concert, of ballet/dans of opera of operette.

\*\* Het percentage voor ballet/dans van Arnhem is overgenomen uit het onderzoeksrapport van Arnhem zelf omdat dit ontbreekt in het van Motivaction ontvangen databestand.

\*\*\* Totaal: percentage dat tenminste één keer de genoemde cultuuruiting bezocht op de bevolking van alle gemeenten samen. Dit percentage is gevoelig voor verschillen in omvang van de bevolking van gemeenten.

\*\*\*\* Totaal gemiddeld: som van deelnamepercentages per gemeente, gedeeld door het aantal gemeenten. Dit gemiddelde is niet gevoelig voor verschillen in omvang van de gemeenten.

Nijmegen, 's-Hertogenbosch en Tilburg scoren met 40 à 45 procent tamelijk hoog voor wat betreft het bereik van traditionele podiumkunsten en Almere, Zaanstad en Rotterdam met rond de 30 procent tamelijk laag. Arnhem, Eindhoven, Alkmaar en Breda zitten daar tussenin. In 's-Hertogenbosch is het bereik vooral hoog bij toneel, in Nijmegen bij klassieke concerten maar ook bij ballet en dans, en in Tilburg zowel bij toneel als bij klassieke concerten. Zaanstad en Almere blijven over de hele linie achter.

13. Gegevens over het bereik van *overige cultuuruitingen* die niet goed zijn in te delen bij hetzij de traditionele podiumkunsten of de populaire cultuur zijn wel beschikbaar maar worden hier niet opgenomen.

Over het geheel genomen lijken 's-Hertogenbosch, Nijmegen en Tilburg óók hoog te scoren qua deelname aan meer *populaire cultuuruitingen* (76 tot 79 procent) en is de participatie aan populaire cultuuruitingen in Zaanstad (weer) aan de lage kant. Op populair gebied scoort cinemabezoek in alle steden het hoogst. Ruim de helft van de ondervraagden gaat wel eens naar de film. Nijmegen spant hierin de kroon met een bereik van maar liefst 70 procent. Pop- en wereldmuziek komen op de tweede plaats met een bereik van 25 procent, behalve in Zaanstad en Breda waar cabaret en kleinkunst wat hoger scoren. Tilburg doet zijn naam als popstad eer aan met een bereik van 36 procent op dit gebied.

Tabel 5b. *Deelname aan populaire cultuuruitingen in het afgelopen jaar*

Gemeente	Film	Cabaret/ kleinkun st	Musical	Pop/ wereld muziek	Jazz/ blues	Dance/ house	* Ten- minste één
	%	%	%	%	%	%	%
's-Hertogenbosch	58	18	27	25	15	9	76
Eindhoven	52	20	20	24	11	7	66
Nijmegen	70	25	17	32	12	13	78
Rotterdam	54	17	18	24	5	13	67
Tilburg	65	32	26	36	15	10	79
Arnhem	63	23	19	29	8	8	72
Alkmaar	54	24	21	25	16	10	67
Zaanstad	43	26	18	24	9	6	62
Almere	62	15	23	19	7	9	73
Breda	50	30	25	25	12	4	68
<b>Totaal**</b>	<b>55</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>69</b>
Totaal gemiddeld***	57	24	21	26	11	9	71

\* Tenminste één bezoek aan één van de genoemde uitingen, dus of film, of pop/wereldmuziek, of cabaret/kleinkunst, of musical of jazz/blues, of dance/house.

\*\* Totaal: percentage dat tenminste één keer de genoemde cultuuruiting bezocht op de bevolking van alle gemeenten samen. Dit percentage is gevoelig voor verschillen in omvang van de bevolking van gemeenten.

\*\*\* Totaal gemiddeld: som van deelnamepercentages per gemeente, gedeeld door het aantal gemeenten. Dit gemiddelde is niet gevoelig voor verschillen in omvang van de gemeenten.

#### *Deelname aan traditionele podiumkunsten én populaire cultuur*

Deelnamepercentages aan traditionele en populaire cultuuruitingen lijken in sommige steden positief met elkaar samen te hangen, in andere steden negatief. Tabel 5c laat zien dat in 's-Hertogenbosch, Nijmegen en Tilburg betrekkelijk veel mensen deelnemen aan zowel traditionele als populaire cultuur, waardoor deze steden over het geheel genomen hoog scoren qua cultuurbereik. In Rotterdam, Zaanstad en Almere is het percentage deelnemers aan traditionele én populaire cultuur tamelijk laag. Het totale cultuurbereik blijft daardoor in Rotterdam en Zaanstad achter bij het gemiddelde. Almere combineert echter een laag bereik van traditionele cultuur met een tamelijk

hoog bereik van populaire cultuur waardoor het cultuurbereik in deze stad over het geheel genomen nauwelijks achterblijft bij het totale gemiddelde.

Tabel 5c. *Deelname aan zowel traditionele als populaire cultuuruitingen*

Gemeente	Alleen traditionele cultuur	Alleen populaire cultuur	Zowel traditionele als populaire	Geen van beide	Totaal
	%	%	%	%	%
's-Hertogenbosch	6	38	38	17	100
Eindhoven	5	35	31	29	100
Nijmegen	4	40	38	18	100
Rotterdam	4	41	26	29	100
Tilburg	4	40	40	17	100
Arnhem	3	41	31	25	100
Alkmaar	4	35	32	29	100
Zaanstad	4	37	25	34	100
Almere	3	49	24	24	100
Breda	5	33	34	27	100
Totaal*	4	39	30	27	100
Totaal gemiddeld**	4	39	32	25	100

\* Totaal: percentage dat tenminste één keer de genoemde cultuuruiting bezocht op de bevolking van alle gemeenten samen. Dit percentage is gevoelig voor verschillen in omvang van de bevolking van gemeenten.

\*\* Totaal gemiddeld: som van deelnamepercentages per gemeente, gedeeld door het aantal gemeenten. Dit gemiddelde is niet gevoelig voor verschillen in omvang van de gemeenten.

Verschillen in bereik van bepaalde cultuuruitingen tussen steden vragen om een verklaring die binnen het bestek van dit rapport alleen te suggereren zijn. De hoge deelnamepercentages van Nijmegen en Tilburg bij respectievelijk film en popmuziek kunnen bijvoorbeeld berusten op de aanwezigheid van aantrekkelijke voorzieningen (LUX en 013) in combinatie met de aanwezigheid van betrekkelijk veel studenten aan hogere opleidingen. Cabaret en kleinkunst trekken veel bezoek in de Noord-Brabantse steden, behalve in Eindhoven. Wordt er in Eindhoven minder cabaret geprogrammeerd? Is het verschil in percentage van de bevolking dat noch van het traditionele podiumkunst-aanbod, noch van het populaire cultuuraanbod gebruik maakt tussen Eindhoven en Breda enerzijds en 's-Hertogenbosch en Tilburg anderzijds toe te schrijven aan de samenstelling van de bevolking?

### 5.3.2. *Verschillen in cultuurbereik tussen provincies*

Verschillen in cultuurbereik tussen provincies zijn te beschrijven op basis van de AVO-gegevens die door het SCP worden verzameld. De indeling van cultuuruitingen wijkt af van de indeling die hierboven bij de gemeenten is gemaakt. Het betreft hier het cultuurbereik onder de bevolking van zestien jaar en ouder die *niet* woonachtig is in een van de Actieplangemeenten.

Tabel 5d. *Cultuurbereik provincies (exclusief Actieplangemeenten)*

Soort aanbod	Gro	Fry	Dre	Ove	Fle	Gel	Utr	NH	ZH	*Zee	NB	Lim
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Traditionele podiumk.	21	21	19	18	23	20	27	31	24	22	23	21
Populaire podiumk.	22	23	26	24	25	27	29	31	30	26	29	23
Beeldende kunst	24	27	37	27	29	29	34	36	32	25	27	26
Cinema	39	41	44	40	50	46	51	53	50	47	48	46
Erfgoed (musea, mon.)	42	48	53	48	53	51	55	59	53	46	48	45
Kunst op radio/tv	35	35	40	33	35	34	40	43	40	31	33	33
Amateurkunst	39	41	36	40	37	40	40	40	37	40	37	36

Cultuurbereik onder respondenten van zestien jaar en ouder in 1999 en 2003.

Bron: Secundaire analyse AVO 1999-2003 door het SCP (met dank aan Frank Huysmans) op verzoek van IVA Beleidsonderzoek en Advies.

\* Zeeland is de enige provincie zonder Actieplangemeente: hier tellen dus alle respondenten mee.

Het bereik van *traditionele podiumkunsten* varieert van 18 (Overijssel) tot 31 procent (Noord-Holland). Noord-Holland en Utrecht scoren betrekkelijk hoog als het om het bereik van traditionele podiumkunsten gaat; naast Overijssel scoren ook Drenthe, Gelderland, Groningen Fryslân en Limburg betrekkelijk laag. Provincies verschillen minder van elkaar voor wat betreft het bereik van *populaire podiumkunsten*, dat varieert van 22 (Groningen) tot 31 procent (Noord-Holland). Noord-Holland en Utrecht zijn ook hier koplopers, met Zuid-Holland. Verschillen in het bereik van beeldende kunstuitingen zijn weer wat groter, met een range van 24 procent in Groningen (en 25 procent in Zeeland) tot 37 procent in Drenthe en 36 procent in Noord-Holland. Het bezoek van *filmhuizen en bioscopen* laat ook grote verschillen zien, van 39 procent in Groningen tot 53 procent in Noord-Holland. Monumenten en musea trekken tussen 42 procent (Groningen) en 59 procent (Noord-Holland) van de bevolking. *Kunstprogramma's op radio en televisie* worden bekeken en beluisterd door 31 procent (Zeeland) tot 43 procent (Noord-Holland) van de bevolking. Tot slot doet tussen de 36 procent (Drenthe en Limburg) en 41 procent (Fryslân) van de bevolking actief aan *amateurkunst*. Hier zijn de verschillen het geringst.

Het niveau van cultuurdeelname is over het geheel genomen het hoogst in Noord-Holland en Utrecht. Het is daarentegen laag in Groningen en Limburg. Het grotere cultuurbereik in het verstedelijkte westen is niet alleen toe te schrijven aan de aanwezigheid van veel culturele voorzieningen in de nabije omgeving maar berust ook op andere factoren. Kunstprogramma's op radio en televisie, die in de provincie naar valt aan te nemen even veel worden aangeboden en even toegankelijk zijn als in de Randstad, worden in het verstedelijkte westen óók meer beluisterd en bekeken dan elders. Alleen Drenthe is hierop een uitzondering: daar wordt tamelijk veel naar kunstprogramma's geluisterd en gekeken en is er overigens ook een relatief groot publiek voor beeldende kunst. Naast de aanwezigheid van veel en diverse culturele voorzieningen in de nabije omgeving zullen ook het opleidingsniveau, het soort werk dat men doet of gedaan heeft medebepalend zijn voor verschillen in cultuurdeelname tussen de sterk verstedelijkte en de minder verstedelijkte of plattelandspovincies.

Dat stedelijkheid een belangrijke (maar niet de enige) factor is ter verklaring van verschillen in cultuurbereik tussen provincies en regio's blijkt ook bij een vergelijking van de cijfers van Actieplangemeenten en niet-Actieplangemeenten binnen de provincies.

Er zijn vier typen provincies te onderscheiden:

- de Randstadprovincies (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) die niet alleen een of meer grote Actieplangemeenten tellen maar voor het overige ook sterk verstedelijkt zijn;
- provincies die meerdere Actieplangemeenten hebben en verder een aantal kernen maar ook agrarische gebieden (Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel);
- provincies die één Actieplangemeente hebben maar voor het overige een overwegend dorps en plattelandskarakter hebben (Groningen, Friesland en Drenthe);
- provincies zonder Actieplangemeente en (dus) met een overwegend plattelandskarakter (Zeeland).

Als stedelijkheid een factor is, dan is te verwachten dat verschillen in cultuurdeelname tussen Actieplangemeenten en niet-Actieplangemeenten in de sterk verstedelijkte provincies gering zijn en ook in provincies die juist geen grote steden hebben en voor de rest ook niet stedelijk zijn. Ze zullen daarentegen groot zijn in provincies met één betrekkelijk grote centrumgemeente (Actieplangemeente) en voor het rest een overwegend landelijk karakter.

Tabel 5e. *Verskil in cultuurbereik tussen niet-Actieplangemeenten en Actieplangemeenten in provincies*

Soort aanbod	Gro	Fry	Dre	Ove	Fle	Gel	Utr	NH	ZH	NB	Lim
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Traditionele podiumk	13	8	-3	4	3	5	7	6	3	1	5
Populaire podiumk	14	10	-11	7	5	2	7	3	0	4	3
Beeldende kunst	19	8	-17	6	2	7	10	7	5	9	4
Cinema	29	13	-1	13	13	11	11	9	7	7	3
Erfgoed (musea, mon.)	14	6	-16	3	-1	4	3	3	0	5	9
Kunstprogr. radio/tv	16	4	-14	6	2	10	7	7	3	11	12
Amateurkunst	10	6	-3	0	0	3	4	4	0	1	8
Gemiddeld verschil	16	8	-8	6	4	6	7	5	3	5	6

Verskil in cultuurbereik tussen niet-Actieplangemeenten en Actieplangemeenten per provincie in 1999 en 2003 samen onder de bevolking van zestien jaar en ouder. Het betreft dus het verschil in deelnamepercentage tussen respondenten in de Actieplangemeenten en de niet-Actieplangemeenten in de provincie die in 1999 en/of 2003 aan het AVO meededen.

Bron: Secundaire analyse AVO 1999-2003 door SCP, met dank aan Frank Huysmans, op verzoek IVA. Zeeland is de enige provincie zonder Actieplangemeente en daarom niet in deze tabel opgenomen.

Vershillen in cultuurbereik tussen Actieplan- en niet-Actieplangemeenten in provincies blijken over alle soorten aanbod bekeken verreweg het grootst te zijn Groningen: hier is het inderdaad de Stad die zich qua bevolking en culturele infrastructuur sterk onderscheidt van de Ommelanden. De verschillen zijn zoals verwacht ook betrekkelijk groot in Fryslân en Drenthe, maar in Drenthe doet zich als enige provincie het opmerkelijke verschijnsel voor dat het cultuurbereik in Emmen, de enige Actieplangemeente in deze



provincie, in álle opzichten *lager* is dan in de andere gemeenten. Ter verklaring kan men hier denken aan de grote culturele aantrekkingskracht van Groningen tegenover het weinig stedelijke karakter van de jonge groeigemeente Emmen. Het atypische verschil ten nadele van de stad Emmen zou ook te maken kunnen hebben met de relatief grote populatie van goed opgeleide en welvarende gepensioneerden uit het Westen die zich in het landelijke Drenthe (maar niet in Emmen) gevestigd hebben, die hun culturele belangstelling (bijvoorbeeld voor beeldende kunst, monumenten en musea en voor kunstprogramma's) hebben behouden én die de tijd hebben om die tot uiting te brengen. De bevolking van Emmen ziet er waarschijnlijk anders uit qua leeftijd, opleidings- en inkomensniveau en leefsituatie.

Tabel 5e suggereert dat ook de spreiding van de culturele infrastructuur een rol van betekenis speelt: verschillen in cultuurbereik binnen provincies variëren met het soort aanbod. Opvallend is, dat filmbezoek in *alle* provincies – behalve Drenthe – veel hoger is in de Actieplangemeenten dan in de kleinere gemeenten. De aanwezigheid van een aantal bioscopen en een filmhuis is bij uitstek een teken van stedelijkheid, zo lijkt het. Dat geldt vooral in provincies die wel een aantal steden hebben maar die voor de rest niet sterk verstedelijkt zijn: Gelderland en Overijssel. Verschillen tussen Actieplangemeenten en kleinere gemeenten zijn het geringst voor wat betreft de beoefening van amateurkunst: dit is overal kennelijk gemakkelijk toegankelijk op allerlei niveaus.

### 5.3.3. Conclusie

Verschillen in cultuurbereik tussen gemeenten en provincies berusten op een combinatie van factoren: het niveau en de variëteit van culturele voorzieningen (infrastructuur en programmering); de samenstelling van de bevolking naar opleiding, inkomen en soort beroepen; en waarschijnlijk ook de aanwezigheid van een dynamisch cultureel klimaat dat in grootstedelijke agglomeraties gemakkelijker tot ontwikkeling komt dan elders. Culturele dynamiek is een zichzelf versterkend proces. Het betekent dat initiatieven die elders met veel moeite tot stand komen en voortdurend ondersteuning nodig hebben van overheidswege hier gemakkelijker tot ontwikkeling komen, sneller groeien en sneller veranderen. Naast dit algemene verschijnsel wijst de vergelijking tussen gemeenten en provincies echter ook op de invloed van specifieke lokale voorzieningen en regionale karakteristieken op het bereik van cultuur.

## 5.4. Landelijke trends in cultuurbereik

Aan de vraag of het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 meer en ander publiek voor cultuur heeft opgeleverd gaat de vraag vooraf of en welke veranderingen in cultuurbereik zich sinds 2001 feitelijk hebben voorgedaan. Om die vraag te beantwoorden wordt in deze paragraaf in de eerste plaats gebruik gemaakt van beschikbare statistische informatie – op basis van het AVO en recente publicaties van het SCP – over kwantitatieve veranderingen in cultuurbereik van 1983 tot 2003 en meer in het bijzonder van 1999 tot 2003. Het betreft het bereik van cultuuruitingen onder de hele bevolking van Nederland van zes jaar en ouder. Daarbij wordt apart aandacht besteed aan veranderingen in cultuurbereik onder allochtonen en onder jongeren van 16 tot 30 jaar, eveneens op landelijk niveau. In de tweede plaats worden nieuwe vormen van cultuurparticipatie besproken die de laatste jaren tot ontwikkeling zijn gekomen en die wellicht on-

voldoende worden gecoverd in cultuurdeelnameonderzoek naar het model van het AVO.

#### 5.4.1. Trends in cultuurbereik van 1983 tot 2003

Het bereik van cultuur nam van 1983 tot 2003 over het geheel genomen toe. De groei varieert naar soort cultuuruitingen of type instellingen en is ongelijkmatig: zie tabel 5f. De belangstelling voor diverse vormen van populaire muziek (pop, rock, blues, jazz) is sinds 1983 constant en het sterkst gestegen. Cabaret en cinema zitten na 1995 duidelijk in de lift. Deze cultuuruitingen zijn samen onder de noemer populaire cultuur te vatten. De belangstelling voor het populaire aanbod nam over de hele linie dus duidelijk toe.

Tabel 5f. Trends in cultuurbereik 1983-2003

Soort aanbod	1983	1987	1991	1995	1999	2003	1999	2003	2003
	Index	Index	Index	Index	Index	Index	%	%	*Index
Museum	100	111	116	98	105	107	37	38	102
Monumenten	100	103	115	100	97	104	42	45	107
Beroepstoneel	100	102	108	109	116	115	15	14	99
Ballet	100	124	108	99	100	115	4	5	115
Cabaret	100	97	102	101	125	127	14	14	101
Klassieke muziek	100	113	123	133	115	106	15	14	92
Populaire muziek	100	113	134	138	153	172	28	31	113
Cinema	100	93	95	101	112	118	54	57	106

Bron: SCP (2005), *Cultuurminnaars en cultuurmijders*, tabellen 6.1 en 6.2 op pp. 93-94, zonder vermelding van de categorie toneel (beroepstoneel plus amateurstoneel). Bevolking van 6 jaar en ouder.  
\* Bij vergelijking tussen 2003 en 1999: cultuurbereik in 1999 = 100.

De belangstelling voor cultuuruitingen die als traditioneel worden aangeduid (musea, monumenten, beroepstoneel, klassieke muziek, opera en dergelijke), is over de hele periode licht toegenomen. Afgezien van het bezoek aan beroepstoneel, dat tot 1999 geleidelijk groeide, is de ontwikkeling van jaar tot jaar echter te ongelijkmatig om van een duidelijke trend te kunnen spreken. Musea en monumenten 'pieken' bijvoorbeeld in 1991, ballet in 1987 en klassieke muziek in 1995. Een verklaring voor deze ongelijkmatigheden is niet voor handen.

Met het oog op de evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 is vooral de ontwikkeling in de laatste periode (1999-2003) van belang. Deze is af te zetten tegen de cijfers in de daaraan voorafgaande periode (1983-1995). Een 'knik naar boven' in de laatste periode na een geleidelijke stijging of na een constant bereik in de voorgaande periode zou kunnen wijzen op een positief effect van het Actieplan. Dat geldt ook voor een gelijkblijvend niveau na een geleidelijke daling. De cijfers wijzen echter niet op zo'n effect. De groeiende lijn in het bereik van cinema en populaire muziek zet zich vanaf 1999 door zonder extra stijging. De belangstelling voor cabaret blijft op hetzelfde niveau na de sterke toename in 1999. Het bereik van klassieke muziek daalt de laatste periode verder, in lijn met de trend sinds 1995. Alleen het bezoek aan monumenten en

aan balletvoorstellingen lijkt in de laatste periode toe te nemen in afwijking van de ontwikkeling in de voorafgaande jaren.

#### 5.4.2. Cultuurbereik van 1999 tot 2003

Om de vergelijkende analyse van ontwikkelingen in cultuurbereik sinds 1999 overzichtelijk te houden, zijn beroepstoneel, ballet en klassieke muziek zijn bij elkaar gevoegd als traditionele podiumkunsten, en cabaret en populaire muziek als populaire podiumkunsten. Musea zijn met monumenten en archieven tot de erfgoedsector gerekend. Beeldende kunst omvat het bezoek aan galeries, lidmaatschap van de kunstuitleen en het bekijken van programma's over beeldende kunst op radio en televisie.

##### *Groter bereik*

Bij nadere beschouwing blijkt dan dat alle soorten aanbod in 2003 meer publiek trokken dan in 1999, *uitgezonderd* de traditionele podiumkunsten. Het bereik van populaire podiumkunsten, beeldende kunst, cinema, erfgoed, (overige) kunstprogramma's op radio en televisie en van amateurkunst is met drie (amateurkunst) tot zestien procent (populaire podiumkunsten) gestegen.

Tabel 5g. *Deelname aan cultuuruitingen 1999-2003*

Soort aanbod	1999	2003	* Verschil	** Sign.
	%	%	$\Delta\%$	p
Traditionele podiumkunsten	24,8	24,4	-1	-
Populaire podiumkunsten	25,7	29,9	+16	< 0,001
Beeldende kunst	30,2	31,8	+5	< 0,01
Cinema	53,2	56,2	+6	< 0,001
Erfgoed (incl. musea)	51,9	55,4	+7	< 0,001
Kunstprogramma's op radio/tv	37,2	39,9	+7	< 0,001
Amateurkunst totaal	42,1	43,3	+3	< 0,05

Bron: AVO, SCP (Huysmans e.a., 2005). Bevolking van 6 jaar en ouder.

\* Het verschil ( $\Delta\%$ ) is de relatieve toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 (afgerond op hele getallen) om de verschillende cultuuruitingen met elkaar te kunnen vergelijken. Het bereik van populaire podiumkunsten is in 2003 bijvoorbeeld 1,16 maal zo hoog als in 1999: een toename van 16 procent.

\*\* Significantie van verschil tussen 1999 en 2003 bij T-toets voor verschil in gemiddelden, eenzijdig.

Ballet (niet zichtbaar in tabel 5g) is de enige 'traditionele' podiumkunstvorm die in 2003 een groter bereik had dan in 1999. De toename van het bereik van cultureel erfgoed berust vooral op het bezoek aan archieven en monumenten. De toegenomen belangstelling voor beeldende kunst heeft vooral betrekking op het galeriebezoek; het aantal abonnees van de kunstuitleen is amper toegenomen.

##### *Breder bereik*

Het Actieplan Cultuurbereik moest niet alleen meer publiek voor cultuur opleveren maar ook ander publiek. In *Cultuur als confrontatie* werd het achterblijven van de culturele belangstelling van jongeren en allochtonen tot cultuurpolitiek probleem van de eerste

orde bestempeld. Zij laten het aanbod van gevestigde, gesubsidieerde culturele instellingen veelal links laten liggen. Veel culturele instellingen geven desgevraagd zelf ook te kennen dat hun reguliere publiek te weinig allochtonen en jongeren telt.<sup>14</sup>

### Jongeren

Jongeren – hier gedefinieerd als leeftijdscategorie van 16 tot 30 jaar – onderscheiden zich in hun culturele keuzes (tabel 5h) op een paar punten duidelijk van de bevolking als geheel (tabel 5g). Het bereik van populaire podiumkunsten en van de cinema is onder jongeren veel hoger dan onder de bevolking als geheel. Er zijn minder jongeren die musea, monumenten en archieven bezoeken of belangstelling hebben voor beeldende kunst.

Tabel 5h. *Deelname aan cultuuruitingen door jongeren (16-30 jaar)*

Soort aanbod	1999	2003	* Verschil	* Sign.
	%	%	Δ %	p
Traditionele podiumkunsten	21,7	21,2	-2	-
Populaire podiumkunsten	43,2	43,1	0	-
Beeldende kunst	20,9	24,3	+17	< 0,01
Cinema	80,4	83,9	+4	< 0,001
Erfgoed (incl. musea)	46,0	45,9	0	-
Kunstprogramma's op radio/tv	28,0	36,2	+29	< 0,001
Amateurkunstbeoefening	45,2	42,4	-6	-

Bron: AVO, SCP (Huysmans e.a., 2005). Bevolking van 16-30 jaar.

\* Het verschil (Δ%) is de relatieve toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 (afgerond op hele getallen) om de verschillende cultuuruitingen met elkaar te kunnen vergelijken.

\*\* Significantie van verschil tussen 1999 en 2003 bij T-toets voor verschil in gemiddelden, eenzijdig.

Onder jongeren hebben zich de laatste jaren ook andere verschuivingen in cultuurdeelname voorgedaan. Zo is de belangstelling voor beeldende kunst en voor kunstprogramma's op radio en televisie onder jongeren sterker gestegen dan onder de bevolking als geheel. Ook het bereik van film, dat al hoog was, nam nog iets toe, maar daarin onderscheiden jongeren zich niet van de bevolking als geheel. Andere soorten aanbod – traditionele podiumkunsten, erfgoed en amateurkunst – trekken in 2003 niet meer jongeren dan in 1999.

### Allochtonen

In het SCP-rapport *Cultuurminnaars en cultuurmijders* worden 'op onderdelen enige tekenen' waargenomen van een 'een beginnende groei van de culturele belangstelling' onder mensen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond. Deze bevolkingsgroepen worden gewoonlijk als allochtonen aangeduid.<sup>15</sup> Vooral het

14. Zie de resultaten van de Enquête Cultuureducatie (en Cultuurbereik) die sinds 1997 een aantal keren is uitgevoerd onder rijksgesubsidieerde instellingen en in 2002 ook onder structureel door Actieplangemeenten of provincies gesubsidieerde instellingen: IJdens e.a., 2003 en 2004, a.w.

15. Conform een gangbare definitie is 'allochtoon' gedefinieerd als degene die zelf, of van wie ten minste één van beide ouders in Turkije, Marokko, Suriname of de Nederlandse Antillen of Aruba is geboren. De meeste aldus omschreven allochtonen hebben de Nederlandse nationaliteit.

cultuurbereik onder Turken en Marokkanen blijft echter gering vergeleken met de bevolking als geheel.<sup>16</sup>

Tabel 5i. *Deelname aan vormen van cultuur door allochtonen, 1999-2003*

Soort aanbod	1999	2003	* Verschil	** Sign.
	%	%	Δ %	p
Traditionele podiumkunsten	11,4	13,7	+20	-
Populaire podiumkunsten	18,9	15,5	-18	-
Beeldende kunst	18,9	22,6	+20	-
Cinema	47,3	56,5	+19	< 0,01
Erfgoed (incl. musea)	32,1	33,9	+6	-
Kunstprogramma's op radio/tv	32,0	33,9	+6	-
Amateurkunstbeoefening	34,2	35,9	+5	-

Bron: AVO, SCP (Huysmans e.a., 2005). Allochtone bevolking van 6 jaar en ouder.

\* Het verschil (Δ%) is de *relatieve* toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 (afgerond op hele getallen) om de verschillende cultuuruitingen met elkaar te kunnen vergelijken.

\*\* Significantie van verschil tussen 1999 en 2003 bij T-toets voor verschil in gemiddelden, eenzijdig.

Het bereik van alle soorten aanbod, *behalve cinema*, is onder allochtonen (tabel 5i) lager dan onder de bevolking als geheel (zie tabel 5g). De achterstand is het grootst bij de populaire en traditionele podiumkunsten. Het bereik van een aantal soorten aanbod lijkt van 1999 tot 2003 onder allochtonen toe te nemen – de deelnamepercentages stijgen bij traditionele podiumkunsten, beeldende kunst en cinema – maar alleen de toename van het bezoek van allochtonen aan de cinema is statistisch betrouwbaar: veranderingen in percentages bij de andere soorten aanbod kunnen door het kleine aantal allochtone respondenten in het AVO op toeval berusten. De stijging van het filmbezoek is vermoedelijk indicatief voor een grotere deelname van overwegend jeugdige allochtonen aan het stedelijke uitgaansleven. Commerciële bioscopen in de grote steden spelen daar de laatste tijd bewust op in met hun programmering.

#### 5.4.3. Overige veranderingen in cultuurdeelname

Cultuurdeelnameonderzoek naar het model van de RCO en het AVO heeft geen betrekking op de motieven waarmee en de omstandigheden waaronder mensen aan cultuur deelnemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwegingen die men maakt ten aanzien van de plek, de mensen met wie, de tijden waarop en de vervoersmiddelen waarmee men gaat en om de manier waarop men het evenement beleeft. Dat zijn allemaal factoren die wel relevant zijn voor de marketing van culturele instellingen. Het voert te ver om hier aandacht te besteden aan alle vormen waarin men aan cultuur deelneemt. Drie thema's die van belang zijn met het oog op de evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik worden eruit gelicht: andere patronen van cultuurdeelname; en de definitie van (actieve) cultuurparticipatie.

16. Beter geïntegreerde, hoger opgeleide allochtonen zijn oververtegenwoordigd onder de respondenten van de mondelinge AVO-enquêtes omdat de vragenlijst geheel in het Nederlands werd afgenomen. Desondanks blijft het verschil in cultuurbereik groot, aldus de auteurs van *Cultuurminnaars en cultuurmijders* (p. 101).

### *Patronen van cultuurdeelname*

Onderzoek laat zien dat mensen die tamelijk frequent gebruik maken van het culturele aanbod vaker dan vroeger 'omnivoor' zijn: hun culturele menu bestaat uit verschillende vormen van traditionele én populaire cultuur. De gegevens over het cultuurbereik in tien steden – zie paragraaf 5.3 – wezen daar ook op: een derde van de bevolking neemt deel aan zowel traditionele als populaire cultuuruitingen. Het betreft echter vooral de wat oudere cultuurdeelnemers. Culturele omnivoren zijn vooral aan te treffen in de leeftijdsgroep van vijftig jaar en ouder, die jong was in de jaren '60 en tamelijk goed is opgeleid: een belangrijk deel van het cultuurpubliek dus. Bij de jongere generaties – ook de hoger opgeleiden – is populaire cultuur favoriet.<sup>17</sup>

Naast, en ook in samenhang met het omnivore patroon van cultuurdeelname, blijkt het aandeel van eenmalige en incidentele bezoekers in het publiek van culturele instellingen toe te nemen en dat van vaste bezoekers (het 'trouwe publiek') te dalen. Dit verschijnsel wordt wel toegeschreven aan de afnemende hoeveelheid vrije tijd die verdeeld moet worden over een cultureel aanbod dat in omvang en diversiteit is toegenomen en waar de veelzijdig geïnteresseerde consument altijd wel ergens iets van zijn gading kan vinden. Toegenomen diversiteit van het aanbod op de markt van belevenissen, het wegvallen van statusverschillen tussen hogere en populaire cultuur én toenemende druk op de vrije tijd leiden tot meer concurrentie tussen aanbieders, tot meer keuzemogelijkheden voor de culturele consument en dus ook tot minder binding tussen aanbieder (bijvoorbeeld podium) en publiek.

### *Professionele cultuur, subcultuur en actieve cultuurparticipatie*

In cultuurparticipatieonderzoek volgens het model van de RCO en via het AVO wordt aan mensen gevraagd of ze deelnamen aan bepaalde culturele genres (toneel, klassieke concerten, film, et cetera) of gebruik maakten van bepaalde culturele voorzieningen (theater, concertpodium, bioscoop en dergelijke). Aan cultuur deelnemen betekent dat men als 'consument' gebruik maakt van zulke culturele voorzieningen, culturele radio- en televisieprogramma's beluistert en bekijkt, boeken koopt, lid is van de bibliotheek of kunstuitleen of als cursist gebruik maakt van het aanbod van een Centrum voor de Kunsten. Ook als meer informele vormen van cultuur (bijvoorbeeld feesten en house-parties) en alternatieve locaties (bijvoorbeeld moskeeën of leegstaande fabrieksloodsen) aan de antwoordcategorieën worden toegevoegd, blijft het de vraag of het onderzoek het hele spectrum van gedrag en uitingen dekt die volgens respondenten wel onder cultuur vallen maar waar ze geen passende antwoordmogelijkheid voor kunnen vinden. Het is evenmin uit te sluiten dat respondenten bepaalde activiteiten door de geboden antwoordmogelijkheden niet in verband brengen met cultuurdeelname, terwijl die activiteiten volgens de onderzoeker wellicht heel goed in een van de antwoordcategorieën hadden gepast. Dit betreft de doelstellingen en de geldigheid van cultuurdeelnameonderzoek: wordt er gemeten wat men wil meten?

---

17. Zie: Peterson (2001), 'Snob to omnivore'; De Haan, Van Eijck & Knulst (2002). 'Snobisme hoeft niet meer. De interesse voor hoge cultuur in een smaakdemocratie.'

Het geldigheidsprobleem heeft te maken met het onderscheid tussen een door professionals en professionele culturele instellingen gerealiseerd aanbod enerzijds en culturele consumenten die daar gebruik van maken anderzijds. De enige vorm van 'actieve' cultuurparticipatie is het beoefenen van amateurkunst, maar ook daarin – het woord zegt het al – onderscheidt de cultuurdeelnemer zich van de cultuurprofessional. Actieve cultuurparticipatie betekent traditioneel: tekenen, schilderen, musiceren, dansen, toneelspelen en dergelijke in de vrije tijd en zonder dat men er persoonlijk inkomsten mee verwerft. De waarde van deze activiteiten ligt in de beleving van degenen die eraan deelnemen en niet in de bijdrage die ze leveren aan de ontwikkeling van de professionele kunstdiscipline. Artistieke waarde en artistieke vernieuwing zijn het domein van de professionele kunst, zo wordt veelal geredeneerd. De rollen van professionele producent (aanbieder) en niet-professionele consument zijn ook hier duidelijk gescheiden.

De strikte scheiding tussen passieve en actieve cultuurparticipatie en het monopolie van professionele, gediplomeerde kunstenaars en musici op artistieke vernieuwing en artistieke kwaliteit staan echter ter discussie. De populaire cultuur blijkt telkens weer over een grote mate van innovatieve dynamiek te beschikken, naast en in weerwil van het conformisme dat haar (als massacultuur) óók kenmerkt. Vernieuwing wordt in dit domein aangedreven door de drang van telkens nieuwe lichten om een eigen plek te verwerven met een eigen geluid dat zich onderscheidt van de grote hoeveelheid bekende voorbeelden. De vitaliteit van de populaire cultuur trekt de aandacht van professionele kunstenaars en stimuleert ook hún vernieuwingsijver. Voor andere vormen van niet-officiële en ongesubsidieerde cultuur – van etnische minderheden en allochtonen – kan hetzelfde gelden. Subculturen en multiculturele diversiteit kunnen referentie- en vertrekpunt zijn voor nieuwe artistieke ontwikkelingen.<sup>18</sup>

Tijdens de expertmeeting die op 22 april 2005 in het kader van het landelijk onderzoek ten behoeve van de evaluatie van het Actieplan werd gehouden, maakten een paar deelnemers bezwaar tegen het feit dat het AVO zo weinig laat zien van nieuwe ontwikkelingen in actieve cultuurdeelname buiten de bekende instellingen en voorzieningen. Artistieke vernieuwing vindt volgens hen plaats in de periferie, de *underground* van de stad. Er ontstaan allerlei cross-overs. Deze nieuwe cultuuruitingen trekken ook nieuw publiek. De samenleving is onder invloed van technologie, globalisering en commercialisering veel complexer en dynamischer geworden. Oude scheidslijnen tussen beroepskunstenaars en amateurs, en tussen kunst en populaire cultuur verdwijnen. Vernieuwing van het publiek komt voort uit culturele vernieuwing, zo is de gedachte. Het zou daarom interessant zijn om ook te kijken naar de vorming van nieuwe publiekskringen die hand in hand gaat met de ontwikkeling van talent in het subculturele circuit.<sup>19</sup> Talentontwikkeling is een vast onderdeel geworden van actieprogramma's van een

---

18. Cf. het NWO programma *Transformaties in kunst en cultuur*, augustus 2002 (p. 11) over actieve cultuurparticipatie: 'Het onderscheid tussen passieve en actieve cultuurparticipatie moet losgelaten worden als men open wil staan voor uitingen en culturele praktijken van diverse bevolkingsgroepen. Dit geldt ook voor de scheiding tussen bijvoorbeeld profaan en sacraal, kunst en feest, zoals die in de Westerse beschouwingwijze en canonisering van culturele praktijken ingeslopen is.'

19. Deze opvatting werd onder anderen naar voren gebracht door Ria Lavrijsen, die in 2005 overleden deskundige op het gebied van intercultureel programmeren en culturele diversiteit in de podiumkunsten, en door Andrea Svedlin, beleidsmedewerker cultuur van de gemeente Rotterdam. Talentontwikkeling is een belangrijk thema in het Rotterdamse actieprogramma.

aantal steden en provincies, en de afgelopen jaren zijn er landelijk én lokaal organisaties ontstaan die zich speciaal richten op de ontwikkeling van allochtoon talent.<sup>20</sup>

### 5.5. Op zoek naar effecten van het Actieplan Cultuurbereik

Sinds 1999 is het bereik van cultuur over de hele linie toegenomen, uitgezonderd de traditionele podiumkunsten. Bij geen enkel soort aanbod tekent zich sinds 1999 een opmerkelijke breuk af met trends in de voorafgaande vijftien jaar. De belangstelling voor populair cultuuraanbod (populaire muziek, cabaret en cinema) is tussen 1983 en 2003 sterk is toegenomen. De belangstelling voor traditionele kunsten nam op sommige onderdelen iets toe, bleef constant of fluctueerde tussen wat meer en wat minder. Onder jongeren (16-30 jaar) is sinds 1999 vooral een toename in het bereik van beeldende kunst en kunstprogramma's op radio en televisie waar te nemen – bij een onveranderd hoog bereik van film en populaire podiumkunsten – maar stagneert of vermindert het bereik van andere soorten aanbod, vooral amateurkunst en traditionele podiumkunsten. Ontwikkelingen in cultuurbereik onder allochtonen in Nederland zijn niet eenduidig vast te stellen wegens (te) kleine aantallen allochtonen in de AVO-steekproeven bij gelijktijdige oververtegenwoordiging van hoog opgeleiden onder hen. De belangstelling voor traditionele podiumkunsten lijkt onder allochtonen opvallend genoeg – want tegen de algemene trend in – te zijn toegenomen, evenals de belangstelling voor beeldende kunst, maar alleen de sterke toename in het filmbezoek onder allochtonen is boven statistische twijfel verheven.

Op basis van deze resultaten van de beschrijvende analyse van AVO-gegevens over veranderingen in het bereik van cultuur is nog geen uitspraak te doen over effecten van het Actieplan Cultuurbereik. Het blijft de vraag of en in welke mate geconstateerde feitelijke veranderingen in cultuurbereik aan het Actieplan toe te schrijven zijn. In deze paragraaf wordt getracht die vraag te beantwoorden voor zover dat op grond van de nu beschikbare gegevens mogelijk is. Dat zijn de AVO-gegevens over 1999 en 2003. Aan de hand van deze gegevens is na te gaan of veranderingen in cultuurbereik in Actieplansteden groter waren dan in de kleinere gemeenten die niet rechtstreeks aan het Actieplan deelnamen. De laatste kunnen wel min of meer intensief betrokken zijn geweest bij de uitvoering van provinciale actieprogramma's. Aangezien alle twaalf provincies aan het Actieplan 2001-2004 deelnamen, kan hier geen onderscheid gemaakt worden tussen deelnemers en niet-deelnemers.

In het volgende worden resultaten van de analyses gepresenteerd die op verzoek van IVA Beleidsonderzoek en Advies door het SCP zijn uitgevoerd op de AVO-gegevens over 1999 en 2003. Dat gebeurt in twee stappen:

---

20. Landelijke voorbeelden zijn de Phenix Foundation, opgericht in 2001 maar opgeheven in 2004, Netwerk CS en de stichting Atana die allochtone bestuurders en managers voor de culturele sector rekruteert en coacht. In Eindhoven fungeert Kosmose als kenniscentrum: zie [www.kosmose.nl](http://www.kosmose.nl). In Rotterdam zijn zowel het CBK als ACT, een festival voor *urban culture* actief op dit vlak. In Den Haag ondersteunt het Fonds 1818 veel projecten op dit gebied, in het bijzonder festivals en popprojecten. 'Het sleutelwoord hierbij is talentontwikkeling. Laatst heb ik bij het Crossing Border festival met allerlei organisatoren en zaaleigenaren over dit onderwerp zitten praten en dit fascineerde ons zo, dat we binnenkort een vervolgemeeting hebben.' Aldus een projectadviseur van het Fonds: [www.3voor12lokaal.vpro.nl](http://www.3voor12lokaal.vpro.nl).



- eerst (subparagraaf 5.5.2) de resultaten van een *vergelijkende beschrijving* van veranderingen in cultuurbereik in gemeenten die wel en niet (rechtstreeks) aan het Actieplan 2001-2004 deelnamen, onderverdeeld in verschillende categorieën, en in provincies die hun actieprogramma op verschillende manieren aanpakten en organiseerden;
- vervolgens (subparagraaf 5.5.3) de resultaten van een *verklarende analyse* van effecten van het Actieplan, gecorrigeerd voor de invloed van andere factoren op het niveau van individuele personen, huishoudens en gemeenten.

#### 5.5.1. Voorbehoud bij voorbaat

Op voorhand moet worden opgemerkt dat het wellicht nog te vroeg is om vast te kunnen stellen of het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 effect heeft gehad op het bereik van cultuur. De laatste AVO-meting (van 2003) heeft betrekking op cultuurdeelname in de periode van september 2002 tot september 2003, het moment waarop de mondelinge enquêtes werden uitgevoerd. Het actieprogramma kwam in de meeste gemeenten en provincies in 2002 pas goed op gang.

Een ander voorbehoud is, dat gemeenten en provincies naast hun actieprogramma cultuurbereik en vóórdat het Actieplan van start ging ook al inspanningen ondernamen om het bereik van cultuur in het algemeen of onder bepaalde doelgroepen te bevorderen. De stedelijke en provinciale programma's beslaan slechts een deel van het cultuurbeleid én van de cultuurbegroting van deelnemende gemeenten en provincies. Het Actieplan Cultuurbereik is dus moeilijk los te maken van het algemene beleid dat gemeenten en provincies voeren ter bevordering van het bereik van cultuur. Het Actieplan is een *extra impuls* om ontwikkelingen in het culturele leven te stimuleren, geen wondermiddel ter vergroting en verbreding van het bereik van cultuuruitingen.

Als laatste opmerking vooraf zij hier nog een keer verwezen naar de conclusies die in paragraaf 5.4 werden getrokken uit eerder onderzoek naar het effect van overheidsbeleid op het bereik van cultuur: het getuigt niet van realiteitszin om hoge verwachtingen te koesteren van de invloed die de overheid in dezen kan uitoefenen. Veranderingen in cultuurbereik zijn afhankelijk van een complex van factoren op verschillende niveaus, en op voorhand is niet aan te nemen dat de invloed van beleidsmaatregelen daarbij het zwaarst weegt.

Ondanks deze relativeringen wordt in het volgende toch een poging gedaan effecten van het Actieplan op het bereik van cultuuruitingen te identificeren. Dat levert in ieder geval een modelaanpak op voor een vervolgstudie waarbij gebruik gemaakt kan worden van gegevens uit het AVO 2007 én voorlopige resultaten waarop dan voortgebouwd kan worden.

#### 5.5.2. Vergelijking van veranderingen in cultuurbereik

##### *Cultuurbereik in provincies*

De landelijk trend dat het bereik van cultuur sinds 1999 is toegenomen, met uitzondering van de traditionele podiumkunsten, doet zich ook in de meeste provincies. Tussen

provincies bestaan echter opmerkelijke verschillen in de toename (en afname) van het bereik in het algemeen en van bepaalde soorten aanbod in het bijzonder. Tabel 5l laat dat zien:

- ten eerste is het cultuurbereik in de provincies Utrecht en Limburg en ook in Noord- en Zuid-Holland en in Gelderland en Noord-Brabant sterker toegenomen dan gemiddeld. In deze provincies wonnen (bijna) alle soorten aanbod aan publiek. Overijssel, Flevoland en Groningen geven daarentegen een lichte daling te zien en ook Drenthe blijft achter bij de algehele stijging;
- ten tweede doen zich tussen provincies significante verschillen in toe- of afname van het bereik voor bij de populaire podiumkunsten, beeldende kunst, kunstprogramma's op radio en tv en amateurkunst. Zo is de belangstelling voor populaire podiumkunsten in alle provincies waar het cultuurbereik toenam – behalve Limburg – veel sterker gestegen dan in de andere provincies. De toename van het bereik in Limburg blijkt vooral te gelden voor de beeldende kunst en kunstprogramma's op radio en televisie. Ook in Noord- en Zuid-Holland én in Flevoland is de belangstelling voor beeldende kunst sterk gestegen, terwijl Overijssel, Fryslân en Drenthe hier juist een flinke teruggang laten zien. Kunstprogramma's op radio en televisie trekken zoals gezegd in Limburg veel meer publiek en doen het ook beter in Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland, maar juist veel minder in Overijssel, Drenthe en Zeeland;
- ten slotte zit de amateurkunst vooral in Utrecht, Limburg, Drenthe en Noord-Brabant in de lift, terwijl in Zeeland, Fryslân en Overijssel juist minder mensen aan amateurkunst zijn gaan doen.<sup>21</sup>

Tabel 5j. *Toename en afname van cultuurbereik naar provincie*

Soort aanbod	Gro	Fry	Dre	Ove	Fle	Gel	Utr	NH	ZH	*Zee	NB	Lim	Gem.
	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%
Trad. podiumk	-9	-2	+3	-13	-27	+3	+6	+1	-2	-11	-2	+8	-4
Pop. podiumk*	+8	-16	0	+2	+4	+19	+25	+21	+21	+37	+24	-1	+12
Beeldende kunst*	-6	-13	-16	-23	+8	-2	+1	+21	+13	+2	+3	+23	+1
Cinema	+1	+22	+0	+10	+2	+14	+8	+2	+4	+15	+3	+3	+7
Erfgoed	-7	+18	+4	+6	+4	+7	+4	+9	+5	+8	+6	+14	+7
Kunst op radio/tv*	-2	+4	-6	-13	-9	+9	+10	+15	+13	-5	+0	+22	+3
Amateurkunst *	+1	-11	+8	-7	-1	+3	+17	+5	+1	-21	+7	+9	0
Gemiddeld **	-2	0	-1	-5	-3	+8	+10	+8	+8	+4	+6	+11	+4

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA. Bevolking van 6 jaar en ouder.

De percentages geven telkens de *relatieve* toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 aan om ze met elkaar te kunnen vergelijken.

\* Verschillen tussen provincies in toe- of afname van het bereik zijn bij deze soorten aanbod significant.

\*\* Dit is het rekenkundige gemiddelde per provincie over de toe- en afname per soort aanbod, dus niet de toe- of afname van het totale cultuurbereik per provincie.

21. Bij de amateurkunst waren alleen de verschillen in toe- en afname van actieve muziekbeoefening statistisch significant. Bij beeldende kunst springen Utrecht, Noord-Brabant, Groningen en Flevoland eruit met een bovengemiddelde stijging, ondanks het feit dat verschillen tussen de twaalf provincies bij deze amateurkunstdiscipline niet significant zijn

### Cultuurbereik in soorten regio's

Provincies verschillen sterk van elkaar qua bevolkingsdichtheid en qua samenstelling van de bevolking, en ook binnen provincies bestaan er belangrijke verschillen tussen stedelijke en landelijke regio's. Zulke verschillen zijn waarschijnlijk sterker van invloed op het cultuurbereik dan bestuurlijke en louter territoriale demarcaties. Daarom wordt hier ook een vergelijking gemaakt tussen soorten regio's. Ze worden onderscheiden op twee dimensies: gemeenten in het Westen van Nederland (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) versus gemeenten elders; en grote gemeenten (50.000 inwoners en meer) en kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners). Van de laatste categorie gemeenten heeft geen enkele direct aan het Actieplan deelgenomen.

Tabel 5k. *Toename en afname van cultuurbereik naar soorten regio's*

Soort aanbod	Groot/west	Klein/west	Groot/elders	Klein/elders	Gemiddeld
	$\Delta\%$	$\Delta\%$	$\Delta\%$	$\Delta\%$	$\Delta\%$
Traditionele podiumkunsten	+3	-6	-6	+1	-2
Populaire podiumkunsten *	+15	+33	+13	+11	+18
Beeldende kunst *	+12	+17	-2	-3	+6
Cinema *	+2	+7	+2	+11	+6
Erfgoed*	+3	+12	0	+11	+7
Kunst op radio/tv *	+12	+13	+4	+1	+8
Amateurkunst totaal	+2	+10	+2	+1	+4
Gemiddeld **	+7	+12	+2	+5	+7

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA. Bevolking van 6 jaar en ouder.

Het verschil ( $\Delta\%$ ) is de relatieve toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 (afgerond op hele getallen) om de verschillende cultuuruitingen met elkaar te kunnen vergelijken.

\* Verschillen in toename van bereik tussen de vier soorten gemeenten zijn bij deze soorten aanbod significant: de kans dat ze op toeval berusten is verwaarloosbaar klein.

\*\* Dit is het rekenkundige gemiddelde per regio over de toe- en afname per soort aanbod, dus niet de toe- of afname van het totale cultuurbereik per regio.

Tabel 5k laat zien dat de toename van het bereik verreweg het grootst was in de kleinere gemeenten in het Westen van Nederland. Dat komt vooral door de stijgende belangstelling aldaar voor populaire podiumkunsten. Ook beeldende kunst en amateurkunst laten hier een sterkere groei zien dan in andere soorten regio's. Het betreft gemeenten met minder dan 50.000 inwoners die dus niet direct aan het Actieplan deelnamen. Als het Actieplan voor de toename van het bereik in deze gemeenten gezorgd heeft, dan zou dat dus via de provinciale programma's gebeurd moeten zijn.

Er zijn ook andere verschillen. Het bereik van beeldende kunst en van kunstprogramma's op radio en televisie is in West-Nederland over het geheel genomen (grote én kleine gemeenten) gegroeid, terwijl het daarbuiten gedaald is. In grote steden (in West-Nederland én elders) blijkt er minder rek in de belangstelling voor film en erfgoed te zitten dan in de kleinere gemeenten (in West-Nederland én elders) die een grotere toename bij deze soorten aanbod laten zien. Film en erfgoed zijn de laatste jaren kennelijk 'groeimarkten' in de kleine gemeenten, terwijl de markt in de grotere steden

wellicht verzaaid is. Tot slot komen kleine gemeenten in West-Nederland met grotere gemeenten elders in Nederland overeen voor wat betreft de daling van het bereik van traditionele podiumkunsten.

Het is verleidelijk om de groei van het cultuurbereik in de populaire podiumkunsten, beeldende kunst en amateurkunst in de kleine gemeenten in het Westen in verband te brengen met de migratie van redelijk opgeleide, redelijk welvarende, betrekkelijk jonge en vooral witte burgers naar de omringende kleinere plaatsen. Een nadere analyse van het demografisch profiel van de inwoners van 'klein west' brengt aan het licht dat zij zich qua opleidingsniveau en leeftijd – achtergrondkenmerken die veel verschillen in cultuurdeelname verklaren<sup>22</sup> – niet onderscheiden van de bevolking in de andere soorten regio's. Ze beschikken gemiddeld wel over een hoger inkomen per huishouden en ze zijn minder vaak van allochtone afkomst. Deze 'moderne burgers'<sup>23</sup> leven in een gebied met veel culturele voorzieningen in de nieuwe stadskernen en in de grote stad, die niet ver weg is. Ze geven de voorkeur aan een gezellige musical, cabaretvoorstelling of film boven een toneelvoorstelling of een klassiek concert, en compenseren het tekort aan grootstedelijk leven met het beoefenen van amateurkunst. Aldus het beeld dat hieruit oprijst maar dat om nadere studie vraagt. De categorie van de 'moderne burger' is vooral interessant met het oog op het afkalvende draagvlak van traditionele kunstvormen onder de redelijk goed opgeleide en redelijk welvarende middenklasse.

#### *Cultuurbereik in gemeenten die wel en niet aan het Actieplan deelnamen*

Het bereik van cultuuruitingen is in 2003 in de Actieplangemeenten groter dan in de niet-Actieplangemeenten: zie tabel 5l. Dat geldt voor alle soorten aanbod, uitgezonderd de amateurkunst die in gelijke mate beoefend wordt. Actieplangemeenten zijn per definitie groter dan niet-Actieplangemeenten en ze beschikken over een groot en divers aanbod van culturele voorzieningen. Inwoners van kleine gemeenten hebben minder culturele voorzieningen in de buurt en moeten *ceteris paribus* meer moeite doen en hogere kosten maken om te kunnen deelnemen aan cultuur. Alleen al om die reden lijkt het logisch dat het inwoners van kleine gemeenten buiten de stedelijke agglomeraties minder aan cultuur doen dan stedelingen.

Tabel 5l laat echter ook zien dat het inwonertal niet de enige factor is die tot verschillen in cultuurbereik leidt. Als dat wél zo zou zijn, dan zou het deelnamepercentage telkens het hoogst zijn in de grote Actieplangemeenten, gevolgd door de kleine Actieplangemeenten, daarna de grote niet-Actieplangemeenten en op de laatste plaats de kleine niet-Actieplangemeenten. Dit regelmatige patroon doet zich alleen voor bij het bereik van traditionele podiumkunsten en kunstprogramma's op radio en televisie. Bij beeldende kunst zijn de grote Actieplansteden ook duidelijk koploper en komen de kleine niet-Actieplangemeenten overeenkomstig de verwachting achteraan, maar is er amper onderscheid tussen de kleinere Actieplangemeenten en de grote niet-Actieplangemeenten.

---

22. Zie Van den Broek e.a. (2005). *Cultuurminnaars en cultuurmijders*.

23. De 'moderne burger' is één van acht mentaliteitsgroepen die worden onderscheiden in het Mentaliteitsprogramma van het marktonderzoeksbureau Motivaction: zie [www.motivaction.nl](http://www.motivaction.nl).

Tabel 5l. *Cultuurbereik anno 2003 in vier categorieën gemeenten*

Soort aanbod	Vier categorieën gemeenten					Totaal
	GA	KA	GnA	KnA	A	nA
	%	%	%	%	%	%
Traditionele podiumkunsten	29,2	25,1	24,1	22,3	28,4	22,4
Populaire podiumkunsten	32,2	33,1	31,2	28,5	32,4	28,7
Beeldende kunst	38,3	33,9	34,1	28,6	37,4	29,0
Cinema	61,0	63,9	58,8	53,0	61,6	53,5
Erfgoed (incl. musea) *	56,3	57,0	51,6	55,2	56,5	54,9
Kunstprogramma's op radio/tv	46,7	41,8	40,9	36,7	45,8	37,0
Amateurkunst totaal	43,4	44,7	40,7	43,4	43,7	43,2

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA.

Cultuurbereik onder de bevolking van 6 jaar en ouder, 1999-2003 (in procenten).

GA: grote Actieplangemeenten (>120.000 inwoners); KA: kleine Actieplangemeenten (90.000 tot 120.000 inwoners); GnA: grote niet-Actieplangemeenten (75.000 tot 90.000 inwoners); KnA: kleine niet-Actieplangemeenten (<75.000 inwoners); A: Actieplangemeente; nA: niet-Actieplangemeente.

\* Alleen de verschillen in toe- en afname van het bereik van cultureel erfgoed zijn significant: dat geldt zowel voor de vergelijking tussen alle vier de categorieën als voor het verschil tussen kleine Actieplangemeenten en grote niet-Actieplangemeenten.

Verder blijken kleine Actieplangemeenten nagenoeg even hoog of zelfs iets hoger te scoren dan grote Actieplansteden als het gaat om het bereik van populaire podiumkunsten, cinema, erfgoed en amateurkunst. Grote niet-Actieplangemeenten laten een atypische achterstand in het bereik van cultureel erfgoed (musea, monumenten en archieven) zien: ze hebben kennelijk minder cultureel erfgoed dan de net wat grotere (en oudere) steden óf hun inwoners hebben er minder belangstelling voor.

Als het cultuurbereik in de Actieplangemeenten sterker zou zijn toegenomen of minder afgenomen dan in de niet-Actieplangemeenten, zou dat een sterke aanwijzing zijn dat het Actieplan voor een deel het beoogde effect (meer publiek) gehad heeft. Bij deze vergelijking – zie tabel 5m – wordt opnieuw onderscheid gemaakt tussen vier categorieën gemeenten, om 'natuurlijke' verschillen tussen grote Actieplansteden en kleine niet-Actieplangemeenten enigszins te corrigeren.

Over het geheel genomen (de laatste twee kolommen van tabel 5m) zijn de verschillen in toe- of afname van cultuurbereik tussen Actieplan- en niet-Actieplangemeenten niet groot. Alléén de belangstelling voor cultureel erfgoed is in de niet-Actieplangemeenten significant sterker gestegen dan in de Actieplangemeenten. Als dat door het Actieplan komt, zou het dus een effect van de provinciale actieprogramma's moeten zijn. Nadere vergelijking tussen de vier categorieën gemeenten wijst echter uit, dat het verschil vooral gemaakt wordt in de kleine Actieplangemeenten en in de kleine niet-Actieplangemeenten: dáár is het bereik van cultureel erfgoed veel sterker toegenomen. Dit effect zou dus ten dele op provinciale programma's en ten dele op de inspanningen van de kleinere Actieplansteden kunnen berusten. Voor alle andere soorten aanbod geldt dat er wel geringe verschillen in toe- of afname van bereik zijn vast te stellen, maar dat die niet significant zijn en ook niet wijzen op een effect van het Actieplan.

Tabel 5m. *Toename en afname van cultuurbereik 1999-2003 naar categorie gemeenten*

Soort aanbod	Vier categorieën gemeenten					Totaal
	GA	KA	GnA	KnA	A	nA
	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%
Traditionele podiumkunsten	+1	+4	-9	-2	+1	-3
Populaire podiumkunsten	+12	+17	+24	+18	+13	+19
Beeldende kunst	+7	+7	+13	+3	+7	+4
Cinema	+1	+10	+3	+8	+3	+8
Erfgoed (incl. musea) *	0	+10	-4	+11	+2	+10
Kunstprogramma's op radio/tv	+10	+11	+5	+6	+10	+6
Amateurkunst totaal	+0	+6	-4	+4	+1	+4
Gemiddeld **	+4	+9	+4	+7	+5	+7

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA.

Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder, 1999-2003 (in procenten).

Het verschil (Δ%) is de relatieve toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 (afgerond op hele getallen) om de verschillende cultuuruitingen met elkaar te kunnen vergelijken.

\* De verschillen tussen categorieën gemeenten in toe- en afname van het bereik van cultureel erfgoed zijn significant: de kans dat ze op toeval berusten is verwaarloosbaar klein. Dat geldt zowel voor de vergelijking tussen Actieplangemeenten en niet-Actieplangemeenten als voor alle vier de categorieën als voor het verschil tussen kleine Actieplangemeenten en grote niet-Actieplangemeenten.

\*\* Dit is het rekenkundige gemiddelde per categorie gemeenten over de toe- en afname per soort aanbod, dus *niet* de toe- of afname van het totale cultuurbereik per categorie.

#### *Cultuurbereik in gemeenten die in 2000 al deelnamen aan de pilot Culturele diversiteit en in andere Actieplangemeenten*

De AVO-meting 2003 was zoals gezegd eigenlijk wat te vroeg voor de evaluatie van het Actieplan 2001-2004. De actieprogramma's kwamen pas in de loop van 2001/2002 goed op gang en de activiteiten die eruit voortkwamen kunnen dus niet voor 2002/2003 van invloed zijn geweest op het cultuurbereik. Of de factor tijd een rol speelt, is vooralsnog alleen na te gaan door de ontwikkeling van het bereik in een aantal gemeenten die in feite al vóór 2001 met het Actieplan begonnen te vergelijken met die in de andere Actieplangemeenten. In 2000 werd namelijk gestart met het pilotproject Culturele diversiteit, waarin het ministerie van OCW samenwerkte met zeven gemeenten: Groningen, Almere, Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Maastricht. Prioriteiten en aanpak van het definitieve Actieplan waren mede gebaseerd op de ervaringen die met dit project zijn opgedaan.<sup>24</sup> Men kan stellen dat de genoemde steden een voorsprong verwierven op de andere gemeenten.

Als de factor tijd van invloed was op de uitwerkingen van het Actieplan, dan zou de impact van de actieprogramma's van de zeven pilotgemeenten op het cultuurbereik in

24. Zie Driessen (2001), *Zeven pilots culturele diversiteit*, voor een procesevaluatie, en Muskens (2001), *Haalbaarheidsonderzoek Expertisecentrum Culturele Diversiteit ECCD*, over de pilot in Eindhoven.

2003 groter moeten zijn dan die van de andere Actieplangemeenten. De pilot Culturele diversiteit was in het bijzonder op jongeren en allochtonen gericht. Daarom is nagegaan of het cultuurbereik onder deze groepen in de periode 1999-2003 in de pilotgemeenten sterker is gestegen dan in de andere gemeenten die later met het Actieplan begonnen. De resultaten van deze analyse leveren echter geen verschil in toe- of afname van het bereik tussen beide categorieën Actieplangemeenten op. Het bereik van beeldende kunst, cinema en kunstprogramma's op radio en televisie onder jongeren (16-30 jaar) is in de periode 1999-2003 gestegen, maar dat geldt zowel voor de pilotgemeenten als voor de andere Actieplangemeenten. Opnieuw blijkt tevens dat het cinemabezoek onder allochtonen duidelijk is toegenomen, maar dat ook dat is een autonome trend die zich overal voordoet.<sup>25</sup>

#### *Varianten in de aanpak van stedelijke en provinciale actieprogramma's*

Aangezien alle twaalf provincies aan het Actieplan 2001-2004 deelnamen is het niet mogelijk om veranderingen in cultuurbereik sinds 1999 uit te splitsen naar provincies die wel en niet deelnamen, zoals dat bij de gemeenten wel langs verschillende lijnen is gedaan. Het is wel mogelijk om na te gaan of toename en afname van het bereik van soorten cultureel aanbod in provincies samenhangen met de wijze waarop zij hun actieprogramma hebben aangepakt. Ook veranderingen in cultuurbereik in Actieplangemeenten zijn nader te analyseren in verband met varianten in de uitvoering. Zowel bij provincies als gemeenten is onderscheid te maken tussen een actieve en passieve aanpak en tussen interne, externe of gemengd extern-interne aanpak. Bij de provincies is tevens onderscheid te maken tussen uitvoering door de provincie zelf, zonder georganiseerde samenwerking met de kleine gemeenten in de provincie enerzijds, en uitvoering in samenwerking met de kleine gemeenten anderzijds. Deze varianten zijn beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport.

De analyses van het verband tussen actieve of passieve en interne of externe aanpak leveren bij de gemeenten én provincies geen eenduidige aanwijzingen op dat de ene aanpak meer effect sorteert dan de andere. Hoewel een actieve én externe aanpak vaker zoden aan de dijk lijkt te zetten dan een passieve en interne aanpak, is het beeld toch te diffuus om er duidelijke consequenties uit te kunnen trekken ten faveure van de ene of de andere aanpak. Daar is op dit moment verder dus niets over te zeggen.<sup>26</sup>

Bij de provincies gaat de aanpak in samenwerking met de kleine gemeenten die niet rechtstreeks aan het Actieplan deelnamen gepaard met een significant sterkere toename van het bereik van beeldende kunst en van kunstprogramma's op radio en televisie. Bij het beleid ter bevordering van het bereik van beeldende kunst kan men zich dat voorstellen: in een aantal provincies bestaan bijvoorbeeld koepelorganisaties of provinciale ondersteuningsinstellingen voor plaatselijke kunstuitlencentra en andere beeldende kunstinitiatieven in kleinere gemeenten. In Limburg heeft cultuureducatie in kleine gemeenten bijvoorbeeld een impuls gekregen door het provinciale actieprogramma, en dat kan ook zijn uitwerkingen hebben gehad op het bezoek aan galleries. Of en hoe de toename van de belangstelling voor kunstprogramma's op radio en televisie in

---

25. De tabellen zijn in bijlage C opgenomen.

26. De statistische resultaten zijn wel weergegeven in Huysmans e.a. (2005), a.w., pp. 24-27.

provincies verband houdt met het Actieplan is niet te bevroeden. Het is onwaarschijnlijk dat het te maken heeft met een doelbewust 'doorgedecentraliseerd' beleid ten aanzien van de regionale omroep.

### *Resumé*

In het voorgaande werd duidelijk dat algemene landelijke ontwikkelingen in cultuurbereik tussen 1999 en 2003 zich in provincies en in verschillende categorieën gemeenten die al dan niet aan het Actieplan deelnamen dikwijls op dezelfde manier voordoen, maar dat er ook verschillen tussen gemeenten en provincies zijn. De grootste verschillen in toename van het bereik tussen provincies doen zich voor bij de beeldende kunst en bij kunst op radio en televisie. Tussen Actieplansteden en andere gemeenten is alleen een verschil in toename van erfgoed – ten gunste van de niet-deelnemende gemeenten – te constateren. Nadere analyse van verschillen tussen kleine Actieplansteden en de categorie gemeenten die daar qua inwonertal net onder komt (75.000-90.000) wijst uit dat de belangstelling voor erfgoed wel is toegenomen in de kleine Actieplansteden maar niet in de grote, en gedaald is in de gemeenten die net te weinig inwoners hebben om rechtstreeks aan het Actieplan deel te nemen. Het bereik van cultuur onder jongeren en allochtonen in zeven Actieplansteden die al vóór 2001 meededen aan het pilotproject Culturele diversiteit is niet sterker gestegen of gedaald dan in de steden die pas in 2001 met het Actieplan begonnen en in de niet-Actieplangemeenten. Tot slot leverde een vergelijking tussen Actieplansteden en provincies naar aanpak van hun actieprogramma alleen bij de provincies resultaat op voor wat betreft de toename van het bereik van beeldende kunst en kunstprogramma's op radio en televisie.

Deze bevindingen zijn gebaseerd op een vergelijking van de toename en afname van het bereik van cultuur in de twaalf provincies en in verschillende categorieën gemeenten. Ze zeggen wel iets over de *samenhang* tussen veranderingen in cultuurbereik en kenmerken van provincies en gemeenten die wel en niet aan het Actieplan deelnamen, maar ze zeggen nog niets over het *netto* effect van het Actieplan op veranderingen in cultuurbereik. Achter het verschil tussen bijvoorbeeld Actieplansteden en niet-Actieplangemeenten kunnen andere kenmerken schuilgaan die er echt toe doen: bijvoorbeeld inwonertal, bevolkingsdichtheid, het opleidings- en welvaartsniveau en de etnische samenstelling van de bevolking. Daar staat tegenover dat de effectiviteit van het Actieplan bij een beschrijvende vergelijking ook verborgen kan blijven achter andere, overheersende factoren.

#### *5.5.3. Op zoek naar netto effecten van het Actieplan op veranderingen in cultuurbereik*

Na de beschrijvende vergelijkingen van veranderingen in cultuurbereik, waaruit geen conclusie over de effectiviteit van het Actieplan Cultuurbereik getrokken mag worden, is een nadere analyse uitgevoerd om het *netto* effect van het Actieplan op veranderingen in cultuurbereik vast te stellen, gecorrigeerd voor de invloed van andere kenmerken van gemeenten en provincies. In deze analyse is nagegaan welke factoren, waaronder wonen in een Actieplangemeente, van invloed zijn geweest op de toename (of afname) van cultuurbereik tussen 1999 en 2003. Wonen in een Actieplangemeente is dus beschouwd als één van de factoren die de kans op cultuurdeelname van mensen bepaalt,



naast andere factoren zoals bijvoorbeeld sekse, leeftijd, opleidingsniveau, huishoudinkomen, etnische herkomst, gezinsfase en arbeidsmarktpositie. Ook het inwonertal en de bevolkingsdichtheid van de gemeente en de provincie waarin men woont, zijn in het verklaringsmodel opgenomen, omdat het cultuuraanbod in grote steden en dichtbevolkte stedelijke agglomeraties doorgaans groter, diverser en gemakkelijker bereikbaar is dan in dun bevolkte landelijke gemeenten.

### *Bevindingen*

Het SCP heeft in het eerder aangehaalde werkdocument verslag gedaan van de uitgevoerde analyses. Hier worden alleen de uitkomsten weergegeven. Voor een technische toelichting zij men verwezen naar het werkdocument.<sup>27</sup> De bevindingen hebben betrekking op vier vormen van cultuurdeelname: aan traditionele podiumkunsten, aan populaire podiumkunsten, overige vormen van receptieve (passieve) participatie en amateurkunst (actieve participatie).

Tabel 5n. *Resultaten van de toetsing van effecten van het Actieplan Cultuurbereik op het bereik van cultuur, 1999-2003*

Effecten	Traditionele podiumkunsten	Populaire podiumkunsten	Overige receptieve cultuur	Amateurkunst
<i>Factoren die effect hebben op het cultuurbereik in provincies en gemeenten **</i>				
- periode (van 1999 tot 2003)	-	+	+	+
- inwonertal	0	0	0	0
- bevolkingsdichtheid	+	0	+	0
<i>Effecten van het Actieplan op het cultuurbereik in gemeenten *</i>				
- op cultuurdeelname	0	0	0	0
- op toename (deelname en jaar)	0	0	0	0

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA.

Resultaten zijn statistisch significant als de kans dat ze op toeval berusten verwaarloosbaar klein is (bijvoorbeeld kleiner dan 5%): + staat voor een significant positief effect, - voor een significant negatief effect en 0 voor geen significant effect in enige richting. Alle effecten zijn gecontroleerd voor verschillen in sekse, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, etniciteit, gezinsfase en arbeidsmarktpositie. Effecten van het Actieplan zijn tevens gecontroleerd voor inwonertal en bevolkingsdichtheid.

\* Alleen voor gemeenten omdat hier onderscheid gemaakt kan worden tussen gemeenten die wel en die niet aan het Actieplan deelnamen. Bij de provincies kan dat niet.

### *Effecten op het bereik van traditionele podiumkunsten*

Het bereik van traditionele podiumkunsten (toneel, klassieke muziek, opera en operette) daalde van 1999 tot 2003. Het varieert met kenmerken van de gemeente en provincie waar men woont, maar welke kenmerken dat precies zijn is daarmee nog niet gezegd. Na toevoeging van gegevens over alle bekende kenmerken en factoren die op individueel niveau en op het niveau van gemeenten en provincies kunnen leiden tot

27. Huysmans e.a. (2005), a.w.

verschillen in cultuurbereik, blijkt dat de bevolkingsdichtheid van gemeenten en provincies een duidelijk positief effect heeft: hoe dichter bevolkt de omgeving waarin men woont, des te groter de kans dat men tenminste één maal per jaar een voorstelling of uitvoering van traditionele podiumkunsten bezoekt. Het inwonertal voegt daar niets aan toe na de bevolkingsdichtheid. Op provinciaal niveau, waar alleen onderscheid gemaakt kon worden naar aanpak van het Actieplan, resteren geen verschillen in cultuurdeelname meer die daar nog door te verklaren zijn. Wonen in een Actieplangemeente heeft ook geen effect op het bezoek aan traditionele podiumkunsten. Het Actieplan heeft vooralsnog (tot 2003) dus geen positieve invloed gehad op het bereik van traditionele podiumkunsten.

#### *Effecten op het bereik van populaire podiumkunsten*

Het bereik van populaire podiumkunsten (cabaret, musical, populaire muziek) is tussen 1999 en 2003 toegenomen, maar het Actieplan heeft daar evenmin invloed op gehad als het iets heeft kunnen doen aan het dalende bereik van de traditionele podiumkunsten. Opmerkelijk is wel, dat bevolkingsdichtheid geen effect heeft op het bereik van populaire podiumkunsten. Dit aanbod is kennelijk overal goed bereikbaar of men is bereid er verder voor te reizen dan voor het traditionele podiumkunstaanbod.

#### *Effecten op overige vormen van receptieve cultuurdeelname*

Met de overige vormen van receptieve cultuurdeelname (beeldende kunst, cinema, cultureel erfgoed, kunstprogramma's op radio en televisie) is het niet anders gesteld dan met de podiumkunsten als het om de invloed van het Actieplan gaat. Die invloed is niet vast te stellen. Net als bij de traditionele podiumkunsten heeft in de provincies alleen bevolkingsdichtheid een positief effect op het bereik van deze overige vormen van receptief cultuuraanbod, uitgezonderd filmbezoek. In de gemeenten hebben bevolkingsdichtheid en inwonertal alléén een positief effect op filmbezoek, niet op de andere vormen van receptieve cultuurdeelname.

#### *Effecten op amateurkunstbeoefening*

Bevindingen met betrekking tot actieve cultuurparticipatie (amateurkunst) wijzen evenmin op een aantoonbaar netto effect van het Actieplan, gemeten over de periode 1999-2003. Het bereik van amateurkunst is iets toegenomen dankzij de groeiende belangstelling voor beeldende kunstbeoefening als amateur. Het Actieplan heeft daar echter geen invloed op gehad, voor zover dat tot nu toe is vast te stellen. Net als bij de populaire podiumkunsten is het bereik van amateurkunst niet afhankelijk van de bevolkingsdichtheid. Men kan in stad en land aan amateurkunst doen, zal er over het algemeen niet ver voor hoeven te reizen en er niet veel voor hoeven te betalen.

## **5.6. Conclusies en verder strekkend commentaar**

### *Cultuurdeelname en cultuurbeleid*

Cultuurdeelname berust op individuele keuzes die mensen maken om aandacht, tijd en geld te besteden aan het (passieve) gebruik van het culturele aanbod en de (actieve) beoefening van bepaalde culturele activiteiten. De belangrijkste factoren ter verklaring van individuele verschillen in culturele keuzes zijn: culturele competenties, verworven via onderwijs en opleiding; en normatieve of statusoverwegingen die geworteld zijn in

het milieu van herkomst en die tevens verband houden met het beroepsmilieu. Grote steden vormen bij uitstek een milieu dat cultuurdeelname uitlokt. Alleen cultuuraanbod dat betrekkelijk weinig kost om het op grote schaal te maken en te verspreiden en om er gebruik van te maken – bijvoorbeeld kunstprogramma's op radio en televisie en amateurkunst – kan in kleine gemeenten en dorpen zonder grote stad in de buurt hetzelfde bereik halen als in de grote steden.

De overheid speelt ten aanzien van cultuurdeelname in engere zin een voorwaarden-scheppende rol. Afgezien van verplichte culturele activiteiten in het onderwijs kan de overheid slechts in beperkte mate en indirect invloed uitoefenen op de culturele keuzes van mensen. Overheidsinvloed op het bereik van cultuuruitingen betekent vooral: cultuurdeelname *betaalbaar houden* voor burgers en *sturing* van het gedrag van instellingen en professionals die voor de realisatie van hun activiteiten financieel zijn aangewezen op de overheid. Belangrijke sturingsmiddelen zijn: de omvang van het budget; subsidievoorwaarden ten aanzien van de besteding van het budget en de verwerving van eigen inkomsten; en communicatie over de aard en het (gewenste) bereik van de activiteiten die mede dankzij de financiële bijdrage van de overheid gerealiseerd kunnen worden. Of *cultuureducatie* voor kinderen en scholieren – een belangrijke prioriteit van het huidige overheidsbeleid – cultuurdeelname op latere leeftijd gunstige beïnvloedt, staat nog niet vast.

#### *Verschillen in cultuurbereik tussen gemeenten en provincies*

Het bereik van cultuur in het algemeen en van verschillende soorten aanbod varieert per gemeente en provincie. Dat berust op een combinatie van factoren: het niveau en de variëteit van culturele voorzieningen (infrastructuur en programmering); de samenstelling van de bevolking naar opleiding, inkomen en soort beroepen; en de aanwezigheid van een dynamisch cultureel klimaat dat in grote steden gemakkelijker tot ontwikkeling komt dan elders. Culturele dynamiek is een zichzelf versterkend proces. Het betekent dat initiatieven die elders met veel moeite tot stand komen en voortdurend ondersteuning nodig hebben van overheidswege hier gemakkelijker tot ontwikkeling komen, sneller groeien en sneller veranderen. Naast dit algemene verschijnsel wijst de vergelijking tussen gemeenten en provincies echter ook op de invloed van specifieke lokale voorzieningen en regionale karakteristieken op het bereik van cultuur.

Nadere analyses van cultuurdeelnamegegevens in relatie met andere kenmerken van gemeenten en provincies kunnen meer inzicht bieden in de dynamiek van het stedelijke en regionale culturele leven en daarmee belangrijke informatie voor de ontwikkeling en evaluatie van gemeentelijk en provinciaal cultuurbeleid. Standaardisering van gemeentelijk cultuurdeelnameonderzoek door toepassing van de Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek (RCO) is daar een eerste voorwaarde voor, voortzetting van inspanningen om gemeentelijke onderzoeksgegevens te integreren in een gecombineerd bestand een tweede. Voor *benchmarking* en nadere analyses van verschillen in cultuurdeelname tussen provincies kan gebruik gemaakt worden van gegevens uit het vierjaarlijkse Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO), mits de steekproef voor het AVO voldoende inwoners van provincies telt die niet in de grote steden wonen.

### *Veranderingen in cultuurbereik sinds 1983*

Periodiek onderzoek naar het gebruik van culturele voorzieningen laat zien dat de belangstelling voor populair cultuuraanbod (populaire muziek, cabaret en cinema) tussen 1983 en 2003 sterk is toegenomen. De belangstelling voor traditionele kunsten nam op sommige onderdelen iets toe, bleef constant of fluctueerde tussen wat meer en wat minder. Sinds 1999 trekken alle soorten aanbod meer publiek dan in 1999, *uitgezonderd* de traditionele podiumkunsten (klassieke muziek en beroepstoneel). Onder jongeren van 16 tot 30 jaar is sinds 1999 vooral een toename in het bereik van beeldende kunst en kunstprogramma's op radio en televisie waar te nemen – bij een onveranderd hoog bereik van film en populaire podiumkunsten – maar stagneert of vermindert het bereik van andere soorten aanbod, vooral amateurkunst en traditionele podiumkunsten. Onder allochtonen is een sterke toename van het filmbezoek waar te nemen. Andere gunstige ontwikkelingen in cultuurbereik onder allochtonen in Nederland zijn nog niet eenduidig vast te stellen wegens te kleine aantallen respondenten uit deze groep in het AVO.

### *Invloed van het Actieplan Cultuurbereik op cultuurdeelname*

De vraag of het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 meer en ander publiek voor cultuurbereik heeft opgeleverd is op grond van de nu beschikbare AVO-gegevens (tot herfst 2003) niet definitief te beantwoorden. Het bereik van populaire podiumkunsten, cultureel erfgoed, cinema en de belangstelling voor beeldende kunst en voor kunstprogramma's op radio en televisie is in 2003 groter dan in 1999. Het bereik van traditionele podiumkunsten is in deze periode niet toegenomen maar eerder afgenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat het Actieplan tot de herfst van 2003 al een positief effect gehad heeft op het bereik van het populaire cultuuraanbod of van traditionele podiumkunsten. Het is echter niet uit te sluiten dat op wat langere termijn – bijvoorbeeld bij de volgende AVO-editie in 2007 – wel effecten van het Actieplan op het gemeten bereik van cultuur zijn aan te tonen.

### *Vierledig voorbehoud*

Bij deze conclusie hoort een vierledig voorbehoud. In de eerste plaats komt de cultuurdeelnamemeting in het najaar van 2003, zoals gezegd, eigenlijk te vroeg omdat de stedelijke en provinciale actieprogramma's pas in de loop van 2002 echt op gang kwamen en pas in de loop van 2003 eerste uitwerkingen konden hebben op het cultuurbereik. In de tweede plaats kon met de beschikbare AVO-gegevens geen analyse gemaakt worden van het effect van het Actieplan op het niveau van afzonderlijke gemeenten: daarvoor is het aantal respondenten in afzonderlijke kleinere Actieplansteden te gering. De analyse was dus noodgedwongen gericht op groepen gemeenten. Eventueel wel aanwezige effecten in afzonderlijke steden komen op dit groepsniveau niet aan het licht. In de derde plaats kon ook geen aandacht besteed worden aan specifieke prioriteiten van gemeenten en provincies die misschien een partieel effect op het bereik onder specifieke doelgroepen of voor specifiek aanbod hebben gehad. En ten vierde moet men bedenken dat veranderingen in cultuurbereik berusten op meerdere factoren, waaronder het beleid van de overheid, en dat het Actieplan – ook qua budget – een beperkt onderdeel vormt van het cultuurbeleid van rijk, gemeenten en provincies. Met andere

woorden: hoeveel meer en ander publiek had men mogen verwachten op grond van de extra inspanning die OCW, provincies en gemeenten voor dit doel hebben geleverd?

#### *Bezoek aan culturele voorzieningen of bereik van cultuuruitingen*

Afgezien van eventuele normatieve interpretaties die bijna onvermijdelijk zijn zodra onderscheid wordt gemaakt tussen kunst en populaire cultuur, is er een praktisch probleem dat cultuurdeelname kan worden gemeten aan het bereik (aantal bezoekers, kijkers, leners et cetera) van culturele *accommodaties* (theaters, concertzalen, musea, galeries, bibliotheken, kunstuitlenencentra, et cetera) enerzijds en aan de belangstelling en waardering voor verschillende culturele *genres* (klassiek en traditioneel versus modern en populair) anderzijds. Met andere woorden: gaat het bij de meting van cultuurbereik primair om het gebruik van culturele accommodaties of om de belangstelling voor het soort aanbod dat daar te vinden is? De VSCD constateert bijvoorbeeld dat het heel goed gaat met het theaterbezoek en ziet dit niet weerspiegeld in de presentatie en interpretatie van onderzoeksresultaten door het SCP en andere onderzoekers.<sup>28</sup> Het gaat inderdaad goed met de theaters en de concertzalen. Maar gaat het ook goed met het bereik van het gesubsidieerde toneel en van klassieke muziek?

#### *Meer en ander publiek door ander aanbod*

Kwantitatieve veranderingen in het bereik van bepaalde soorten cultureel aanbod zijn niet de enige veranderingen die de gezamenlijke overheden via het Actieplan wilden bewerkstelligen. De prioriteit 'versterking van de programmering' was bijvoorbeeld ook gericht op het verstevigen van de marktpositie en het cultureel ondernemerschap van podia, waarmee niet alleen muziekpodia en theaters worden bedoeld maar ook podia voor beeldende kunst, film en ander cultureel aanbod. Podia zouden hun marketing beter moeten afstemmen op veranderingen in cultuurparticipatie en mede daardoor meer en ander publiek voor hun aanbod moeten kunnen bereiken. Het Actieplan zou volgens deze redenering moeten leiden tot veranderingen in de werkwijze van culturele instellingen en daardoor tot meer en ander publiek, of althans een verdere daling van de bezoekersaantallen moeten tegengaan. Lastig punt voor de evaluatie van het effect van het Actieplan is hierbij, dat een verandering in de programmering inderdaad meer en ander publiek voor een podium kan opleveren ten koste van aanbod dat minder of helemaal niet meer geprogrammeerd wordt. Een concertzaal die de programmering van symfonische muziek beperkt ten gunste van cabaret, popmuziek en ander populair aanbod zal wellicht meer en zeker ander publiek trekken, maar het bereik van klassieke muziek zal er alleen maar (verder) door afnemen. In een zuivere redenering over effecten van het Actieplan op het bereik van cultuuruitingen moet de *aard* van het aanbod constant gehouden worden.

#### *Nieuwe vormen van actieve cultuurparticipatie*

Tegen cultuurdeelnameonderzoek volgens het AVO-model wordt wel ingebracht dat het weinig laat zien van nieuwe ontwikkelingen in actieve cultuurdeelname buiten de

---

28. Duijser (2002), *Marktbeschrijving podiumkunsten*, onderzoeksrapport in opdracht van de VSCD, en het verslag van het VSCD-congres *Trends in de podiumkunsten* op 16 september 2002.

bekende instellingen en voorzieningen. Daarmee doelt men op nieuwe vormen van wat doorgaans als actieve cultuurparticipatie wordt aangeduid: bijvoorbeeld de actieve subcultuur van urbane jongeren die hun *skills* als rapper ontwikkelen naar Amerikaans voorbeeld maar met eigen teksten en met een mix van muzikale invloeden. Verscheidene steden en provincies hebben getracht om dit soort activiteiten een plek te geven in hun actieprogramma en cultuurscouts en cultuurcoaches ingezet om de ontwikkeling van talent op dit vlak te bevorderen. De impact van dit soort activiteiten is niet meetbaar via statistisch onderzoek met instrumenten als AVO en RCO die gebaseerd zijn op een traditioneel onderscheid tussen passieve en actieve cultuurparticipatie. Andere methoden van onderzoek zijn daarvoor nodig. Voor de evaluatie van het effect van het Actieplan moet dan wel de vraag gesteld worden hoe het beleid (in het bijzonder op stedelijk en provinciaal niveau) met zulke uitingen en praktijken omgaat, welke beleidsdoelen op dit vlak gesteld worden en welke effecten men van beleidsinspanningen op dit terrein verwacht.

## Hoofdstuk 6

### Samenvatting, conclusies en overwegingen

#### 6.1. Landelijke evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004

In juni 1999 werd het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 gelanceerd in *Cultuur als confrontatie*, de uitgangspuntennota van de regering Kok-I voor het cultuurbeleid in de periode 2001-2004. Het bevatte een aantal beleidsvoornemens ten aanzien van vijf inhoudelijke prioriteiten: versterking van de programmering; investeren in jeugd; ruim baan voor culturele diversiteit; cultureel vermogen beter zichtbaar maken; en culturele planologie op de agenda zetten. Dit alles onder de noemer *meer en ander publiek voor cultuur*. Provincies en gemeenten werden uitgenodigd om het Actieplan concreet gestalte te geven in bestuurlijk bondgenootschap met het rijk. Het Actieplan was gebaseerd op een expliciete, kritische diagnose van de staat van de gevestigde cultuur in de hedendaagse samenleving. De erosie van het draagvlak van de gevestigde, gesubsidieerde cultuur kan alleen gestuit worden door een nieuwe dynamiek te ontketenen, in het besef dat de culturele wereld niet alleen zijn eigen normen van artistieke kwaliteit en relevantie heeft hoog te houden maar ook aan een maatschappelijke opdracht gebonden is. Aldus de vrij verwoorde boodschap van *Cultuur als confrontatie*.

Rijk, provincies en gemeenten stelden in maart 2000 een landelijk beleidskader vast voor de wijze waarop het Actieplan decentraal gestalte moest krijgen via stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik en voor de gezamenlijke financiering van deze decentrale programma's. Ze namen de inhoudelijke prioriteiten van de uitgangspuntennota over en kwamen overeen om in de periode 2001-2004 ruim 170 miljoen euro uit te trekken voor de decentrale actieprogramma's, waarvan tweederde voor rekening van OCW en éénderde voor rekening van de provincies en de 30 grootste gemeenten.

De bestuurlijke partners – OCW, IPO en VNG – kwamen tevens overeen om onderzoek te laten doen ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van het Actieplan 2001-2004. Het Actieplan is in het landelijk onderzoek benaderd als doelgerichte inspanning van de gezamenlijke overheden om veranderingen in het culturele leven te bewerkstelligen die in de bovengenoemde prioriteiten vervat zijn. Onder het culturele leven wordt verstaan: een voor iedere stad en regio unieke samenhang van culturele infrastructuur, culturele programmering en cultuurdeelname. Het onderzoek ging van start in mei 2001 en wordt nu afgerond met dit rapport.

## 6.2. Tussen beleidsinspanning en beleidseffect

Hoofdvraag voor de evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 is, of het Actieplan aan de gestelde verwachtingen heeft voldaan en of het de beoogde effecten heeft gehad. Deze evaluatie kan op verschillende manieren worden benaderd: als legitimatievraagstuk en als vraagstuk van empirische beleidseffectiviteit. Moet het Actieplan achteraf vooral als beleidsinspanning worden beoordeeld of met het oog op aantoonbaar bereikte effecten?

In dit verband is de discussie aan te halen die de Algemene Rekenkamer met het kabinet voerde naar aanleiding van de evaluatie van de nota *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*, in december 2004. De VBTB, gestart in 2000, behelst een *restyling* van de rijksbegroting en de beleidsverantwoording. De begroting moet toegankelijker worden, de resultaten van het beleid moeten aan doelen getoetst kunnen worden die in de begroting gesteld zijn, en het beleid moet hierdoor doelmatiger worden. In het eindrapport van de evaluatie staat, dat de VBTB nog niet voltooid is en voortgezet moet worden. Het plaatst echter ook kanttekeningen bij intenties om alle doelen kwantitatief meetbaar te willen maken en waarschuwt voor perverse effecten van een doorgedraaide afrekencultuur. Het kabinet concludeerde naar aanleiding van het rapport dat het soms inderdaad te moeilijk en niet zinvol is om beoogde en gerealiseerde doelen concreet te maken, en vond dat dit dus ook niet meer in alle gevallen hoefde. De Algemene Rekenkamer voerde daar tegenin 'dat een goede doelstelling altijd concreet moet zijn gemaakt met kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren' om te voorkomen dat ministers zich alleen in algemene termen hoeven te verantwoorden over bereikte doelen en geleverde prestaties.<sup>1</sup>

Dit moet genoeg zijn om een kwestie aan te snijden die ook relevant is voor de evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik. Moeten burgers en belastingbetalers, vertegenwoordigd door gemeenteraden, Provinciale Staten en Tweede Kamer, het beleid van de overheid beoordelen op zijn intenties en goede bedoelingen, of ook op de inspanningen die de overheid zich werkelijk getroost? Neemt men er genoeg mee dat de overheid zich aantoonbaar heeft ingespannen, of wil men ook aantoonbare resultaten en effecten zien? Die vragen vormen het kader voor de hierna volgende conclusies van het onderzoek ten behoeve van de landelijke monitoring en evaluatie van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004.

## 6.3. Mobilisatie van krachten voor culturele verandering

Het Actieplan Cultuurbereik heeft door de discussie die het landelijk en in de deelnemende steden en provincies losmaakte als mobilisatiecampagne gewerkt. De kritische toon van *Cultuur als confrontatie* wekte aanvankelijk veel weerstand, maar heeft waarschijnlijk toch bijgedragen aan het besef van urgentie dat nodig is om een beweging in de beoogde richting op gang te krijgen. OCW, IPO en VNG zijn het erover eens dat het Actieplan tot een heroriëntatie in het cultuurbeleid en in een groot deel van het culturele veld heeft geleid. Vergroting en verbreding van het bereik van cultuur – een min of

1. Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken (2004), *Eindrapport VBTB-evaluatie*; KST 83037, Brief d.d. 21-12-2004 van de minister van Financiën bij de aanbieding van het rapport; KST 84392, Brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 24-2-2005.



meer rituele mantra ter legitimatie van het beleid – werd weer een acuut en dwingend vraagstuk. Het feit dat de drie overheden gedurende vier jaar tot een gezamenlijke inspanning kwamen, gericht op dezelfde inhoudelijke doelen en prioriteiten, verleende des te meer kracht aan de campagne. Agenda's en vocabulaire werden gesynchroniseerd, waardoor de aandacht en energie van het beleidsveld op dezelfde thema's geconcentreerd werden.

Zonder actieve deelname van het *culturele* veld aan het Actieplan zou er echter niets terecht komen van welke beleidsdoelstelling dan ook. De bestuurlijke bondgenoten zochten dus ook steun onder culturele organisaties. Ze vonden overtuigde medestanders en ze kregen andere, aarzelende partijen mee, met een combinatie van geld en zachte drang. Het Actieplan heeft het denken over publieksbenadering en publieksbereik onder culturele organisaties echt gestimuleerd en de aandacht voor nieuwe doelgroepen versterkt. Zelfs culturele instellingen die zich met hand en tand zullen blijven verzetten tegen de onderschikking van artistieke en culturele waarden aan maatschappelijke doelstellingen, zijn door het Actieplan tenminste gedwongen om zich te bezinnen op de geldigheid van hun argumenten. Ook dat is winst, gemeten naar de intenties van het Actieplan.

#### 6.4. Leerproces in bestuurlijke samenwerking

Het Actieplan Cultuurbereik is van medio 1999, toen provincies en gemeenten door de staatssecretaris van OCW werden uitgenodigd voor een bestuurlijk bondgenootschap, tot de vaststelling van het beleidskader voor het Actieplan 2005-2008 een leerproces geweest in bestuurlijke samenwerking op het gebied van cultuurbeleid. De verhouding tussen de drie overheden op dit terrein is lang beheerst door een wat kribbige demarcatie van taken, bevoegdheden en invloedssferen. Het Actieplan bood provincies en gemeenten financiële voordelen in de vorm van een rijksbijdrage, in ruil voor *commitment* aan gezamenlijke doelen en prioriteiten én een eigen bijdrage. De uitspraak in *Cultuur als confrontatie* dat rijksoverheid en gemeenten en provincies hun defensieve stellingen zouden moeten verlaten om zich frank en vrij met elkanders beleid te bemoeien, was essentieel maar ook riskant.

##### *Landelijke regie*

De bedoelingen en plannen van OCW werden aanvankelijk met enig wantrouwen bekeken door de 'lagere' overheden. De eerste reacties van IPO en VNG op de uitnodiging tot een bestuurlijk bondgenootschap waren ronduit positief voor wat betreft de inhoudelijke doelstellingen van het Actieplan Cultuurbereik, maar terughoudend over de rolverdeling tussen de overheden. Het ambtelijk overleg dat in september 1999 op landelijk niveau startte en in februari 2000 tot de *Bestuurlijke afspraken* over het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 leidde, was een belangrijke fase. Vertegenwoordigers van gemeenten en provincies traden voor het eerst met OCW in intensief en productief overleg over een gezamenlijk beleidsproject. Formele correspondentie en hiërarchieke reflexen maakten plaats voor informeel gesprek en collegiale omgang. Deze stijl werd voortgezet in de landelijke Regiegroep die vanaf 2001 voor informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering zorgde en als ambtelijk orgaan voor landelijke beleidscoördinatie rond het Actieplan fungeerde. Hoewel de verslagen van de Regiegroep laten

zien dat hiërarchieke kwesties en demarcatieproblemen op bepaalde momenten en bij bepaalde onderwerpen bleven opduiken, werd de werkwijze van de Regiegroep toch meer bepaald door de gezamenlijke doelen en open onderlinge communicatie. De leden van de Regiegroep konden afscheid nemen van formele en kribbige omgangsvormen tussen rijk en 'lagere' overheden en leerden als professionals met elkaar samen te werken en te onderhandelen. Ambtelijke contactpersonen van de provincies en de gemeenten die aan het Actieplan deelnamen, werden vanaf medio 2000 'meegenomen' in dit proces door middel van landelijke bijeenkomsten waarop ze met elkaar en met vertegenwoordigers van OCW kennis konden maken, de voorbereiding van hun actieprogramma bespraken en van gedachten wisselden over diverse inhoudelijke thema's in verband met het Actieplan.

#### *Samenwerking en verantwoording*

Na de vaststelling van de *Bestuurlijke afspraken* werden de provincies en 30 steden met meer dan 90.000 inwoners in het vroege voorjaar van 2000 uitgenodigd om aan het Actieplan deel te nemen. Vooral van de betrokken gemeenten kwamen er nogal wat kritische reacties op de inrichting en financiering van het Actieplan en op de procedures voor de indiening van een voorlopig plan van aanpak en een uitgewerkt actieprogramma. Het Actieplan zou veel voorbereidend werk en verantwoordingsplichten met zich meebrengen in verhouding tot een kleine extra rijksbijdrage die weinig toevoegde aan het eigen gemeentelijke cultuurbudget. Van de kant van de provincies, die met het Actieplan een veel substantiëler uitbreiding van het cultuurbudget tegemoet konden zien, kwamen minder bezwaren. Kritiek op procedurele en financiële aspecten van het Actieplan kan zakelijk terecht zijn en de voor- en nadelen van het Actieplan zijn uiteraard nuchter tegen elkaar af te wegen. Toch speelden in de kritische reacties ook weer traditionele hiërarchieke sentimenten mee die op landelijk niveau leken af te nemen. Na enige aarzeling en discussie besloten alle 30 gemeenten echter om aan het Actieplan deel te nemen. De provincies aarzelden niet om mee te doen.

De verhouding tussen het rijk en de afzonderlijke Actieplansteden en provincies was natuurlijk ook anders dan die tussen de vertegenwoordigers van de drie verheden in het landelijk overleg. Om in aanmerking te komen voor de rijksbijdrage moesten gemeenten en provincies een aanvraag indienen, die vervolgens aan een aantal criteria werd getoetst door OCW – hoe marginaal ook – en waarover OCW tot slot een beschikking moet afgeven. In deze onvermijdelijke procedure, die in het Actieplan 2001-2004 bovendien ieder jaar moest worden afgewerkt, ligt de nadruk per definitie op de formele, administratieve én hiërarchische relatie tussen rijksoverheid en de 'lagere' overheden. Het is 'normaal' dat dit weerstand oproept bij de ene partij die afhankelijk is van besluiten van de andere partij. Het ontwikkelen van een samenwerkingsrelatie, staat op gespannen voet met het voortduren van een verantwoordingsrelatie.

In dit verband is het opvallend hoe weinig gemeenten en provincies eigenlijk gebruik maakten van de mogelijkheid om geheel eigen inhoudelijke accenten te zetten en keuzes te maken in hun actieprogramma voor 2001. Waar dat wel gebeurde, zorgde de ambtelijke routine op het ministerie – dat vroeg waarom in het programma geen of weinig aandacht werd besteed aan en geld werd uitgetrokken voor bepaalde prioriteiten of onderdelen van het Actieplan – voor defensieve aanpassingen. De beschikbare lande-

lijke beleidsdocumenten leidden in combinatie met het *format* voor de aanvraag én ambtelijke zorgvuldigheid volgens het principe van gelijke behandeling tot een zeker conformisme in de definitieve programma's.

## 6.5. Aanpak en financiering van decentrale actieprogramma's

### *Aanpak*

De stedelijke en provinciale actieprogramma's kregen gestalte tegen de achtergrond van het lokale en regionale culturele leven en hadden tegelijk ten doel om daar veranderingen in aan te brengen. De actieprogramma's werden over het algemeen ingebed in het bestaande cultuurbeleid van provincies en gemeenten. Het Actieplan bracht nieuwe accenten en onderstreepte het belang van versterking van de programmering, culturele diversiteit en cultuurbereik – speciaal onder jongeren en allochtonen. Provincies en gemeenten hadden weinig moeite met deze prioriteiten van het Actieplan. Doelstellingen met betrekking tot het cultureel vermogen en de culturele planologie bleken lastiger in te passen, vooral voor de gemeenten. De vormgeving van het onderdeel Cultuurbereik – dat helemaal nieuw was, anders dan Cultuur en School en de Geldstroom BKV – vergde de meeste energie van gemeenten en provincies bij het opstellen van hun actieprogramma.

Voor wat betreft de *organisatie* van het actieprogramma zijn een aantal modellen te onderscheiden: een coördinerende werkgroep, bestaande uit ambtenaren en vertegenwoordigers uit het veld; de intermediair die wordt belast met de uitwerking en/of uitvoering van het programma; de commissie van externe deskundigen die de coördinatie en advisering op zich neemt; en het ambtelijke model waarbij het zwaartepunt bij de beleidsafdeling cultuur ligt en een ambtenaar als projectleider fungeert. In de praktijk was de organisatie van het actieprogramma dikwijls complex omdat de verschillende onderdelen op een andere manier werden uitgevoerd. Het werkgroepmodel was duidelijk favoriet bij het onderdeel Cultuurbereik, terwijl het bij Cultuur en School meestal een intermediaire organisatie was die dit deel coördineert. Vaak waren dat ondersteuningsinstellingen die voor 2001 ook al een centrale rol speelden op het gebied van de kunst- en cultuureducatie. De Geldstroom BKV ressorteerde meestal onder de gemeentelijke of provinciale afdeling of de van overheidswege ingestelde uitvoeringsorganisatie die al verantwoordelijk was voor het hele beleid op dit gebied. Nieuwe organisatievormen ontstonden dus vooral rond het onderdeel Cultuurbereik.

Provincies maakten veelal gebruik van bestaande ondersteuningsinstellingen voor bepaalde sectoren om onderdelen van hun actieprogramma te coördineren (als intermediair) of ook uit te voeren. De provincies stuurden ook meer actief dan de gemeenten over het algemeen deden. In vergelijking met de gemeenten werkten zij vaker met een culturaanjager of cultuurverkenner, of zelfs met een apart projectbureau voor het actieprogramma. Een dergelijke opzet sluit aan bij de rol die provincies ook buiten het Actieplan wel kiezen, als aanjager of regisseur, en werd ook mogelijk gemaakt doordat de actieprogrammabudget van provincies in absolute bedragen omvangrijker was dan dat van de gemeenten. De provincies hadden dus meer armslag om de organisatie van het actieprogramma op te tuigen, terwijl het actieprogramma van gemeenten er vaak noodzakelijkerwijs door een of meer beleidsambtenaren 'bijgedaan' werd.

De *monitoring van het verloop en de resultaten* van de programma's is door de meeste gemeenten en provincies summier uitgewerkt. Er zijn maar weinig doelstellingen in meetbare termen gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van streefgetallen of gewenste organisatieveranderingen. In ieder programma werd wel melding gemaakt van het belang van monitoring en evaluatie. Aan de eis of dringende wens om doelstellingen meetbaar te maken bleek in de praktijk echter moeilijk te voldoen. Overigens maakten sommige gemeenten en provincies ook bezwaar tegen deze eis, die ertoe kan leiden dat men zich in allerlei bochten moet wringen om effecten die zich moeilijk in kwantitatieve termen laten vangen in een cijfermatig korset te dwingen. Geregelde bespreking van resultaten met betrokkenen, publiek debat en het inwinnen van adviezen van deskundigen zijn andere geldige manieren om te monitoren en te evalueren. Dat laat de wenselijkheid van kwantitatieve gegevens over zaken die met enige inspanning en creativiteit te kwantificeren zijn natuurlijk onverlet.

### *Financiering*

Het budget van de stedelijke programma's cultuurbereik (rijksbijdrage plus eigen bijdrage) vormde maar een klein deel van de gemeentelijke cultuurbegroting: over het geheel genomen ongeveer drie procent. Het aandeel van het actieprogrammabudget (rijksbijdrage plus eigen bijdrage) in de provinciale cultuurbegrotingen bedroeg over het geheel genomen bijna negen procent. De omvang van het actieprogrammabudget moet echter vooral gezien worden in relatie tot de flexibele middelen die gemeenten en provincies inzetten voor de ondersteuning van incidentele of aanvullende activiteiten. Dat is over het algemeen slechts een beperkt deel van het totale cultuurbudget, en het Actieplan betekende dus een substantiële uitbreiding van dit flexibele budget.

De *matching* van de rijksbijdrage had alleen betrekking op de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School. Provincies en een aantal grotere gemeenten waren vóór 2001 al samen met het rijk betrokken bij projecten op het gebied van Cultuur en School en hadden daar al middelen voor beschikbaar. Andere gemeenten konden hier betrekkelijk gemakkelijk nieuwe middelen voor vinden omdat het niet om zo'n groot bedrag ging. Grootste probleem was dus de matching van het onderdeel Cultuurbereik dat voor alle gemeenten en provincies nieuw was. De herkomst van de eigen financiële bijdrage van gemeenten en provincies aan actieprogramma – nieuw geld of geld dat nog niet tot uitgave was gekomen – hoefde niet gespecificeerd te worden de jaarlijkse verantwoordingen. Een bestuurlijke verklaring over de aard van de eigen bijdrage volstond. Het nieuwe geld kwam waarschijnlijk voor het grootste deel beschikbaar via verhoging van de cultuurbegroting, hetzij door een groter deel van de inkomsten voor cultuur te bestemmen, hetzij door elders vrijvallende middelen aan de cultuurbegroting toe te voegen. Voor een deel zijn incidentele middelen die voorheen reeds op projectbasis aan culturele activiteiten werden besteed voor de financiering van het actieprogramma gebruikt.

### *Oordeel van provincies, gemeenten en cultureel veld over de aanpak en uitvoering van decentrale programma's*

Provincies en gemeenten vinden de aanpak en uitvoering van hun actieprogramma achteraf over het algemeen redelijk tot goed. Men is het meest tevreden over de wijze waarop instellingen zijn benaderd om aan het programma mee te werken, de deskundigheid van de provincie of gemeente om het actieprogramma uit te voeren, het budget dat voor de uitvoering van het actieprogramma beschikbaar was, de gekozen inhoudelijke doelen en prioriteiten en de aansluiting tussen actieprogramma en vigerend cultuurbeleid, de deskundigheid van de adviescommissie (indien van toepassing) en de betrokkenheid van wethouder of gedeputeerde bij de uitvoering van het actieprogramma. Voor zover aspecten van de aanpak en uitvoering matig worden beoordeeld – slecht komt heel weinig voor –, gaat het vooral om de betrokkenheid van andere onderdelen van de gemeentelijke of provinciale organisatie, de meetbaarheid van beoogde effecten en de toetsbaarheid van resultaten en de capaciteit die voor de uitvoering van het actieprogramma beschikbaar was. Uit eigen beweging worden vooral twee minpunten toegevoegd: de verantwoording jegens OCW én de versnippering van het budget over incidentele projecten. Beide leverden veel administratieve rompslomp op.

Culturele organisaties die deelnamen aan stedelijke actieprogramma's in de vier casusgemeenten zijn achteraf het meest ingenomen met de kennis van zaken en de inhoudelijke betrokkenheid van de gemeente, de financiële bijdrage van de gemeente en de inhoudelijke doelen en prioriteiten van het programma. Ze zijn het meest kritisch over de (te weinig) actieve rol gemeente bij de opzet samenwerkingsverbanden en over de praktische ondersteuning die ze van de gemeente ondervonden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van projecten. Uit eigen beweging voegen ze vooral bezwaren tegen trage besluitvorming en bureaucratische procedures toe. Een aantal organisaties toont zich ingenomen met de flexibiliteit van het actieprogrammabudget waardoor veel verschillende activiteiten en initiatieven een kans krijgen – een aspect dat bij gemeenten eerder op bezwaren stuit met het oog op de administratieve rompslomp.

## **6.6. Feitelijke resultaten van decentrale actieprogramma's**

### *Kwantitatieve en overige resultaten*

Feitelijke resultaten of *output* van de actieprogramma's bestaan uit de bestede financiële middelen, nieuwe regelingen en procedures die werden ontworpen, adviescommissies en andere gremia die voor het actieprogramma werden ingesteld, samenwerkingsverbanden en netwerken die in het kader van het actieprogramma tot stand kwamen, activiteiten die (mede) in het kader van het actieprogramma werd ondersteund en geïnitieerd, en het aantal organisaties dat deze activiteiten ontwikkelde en uitvoerde.

Het is onmogelijk en ook niet zinvol om alle resultaten in kwantitatieve termen te beschrijven. Op basis van gegevens van de casusgemeenten en de casusprovincies is wel een ruwe schatting te maken het aantal activiteiten dat in het kader van alle 42 actieprogramma's is ondersteund: dat moeten er tenminste 7.000 à 8.000 geweest zijn. Naar schatting tenminste 3.000 à 4.000 organisaties, instellingen en individuele personen (bijvoorbeeld beeldend kunstenaars) ontvingen tenminste één keer subsidie in het

kader van een stedelijk of provinciaal actieprogramma. Ongeveer 40 procent van de structureel door rijk, provincie of Actieplangemeenten gesubsidieerde culturele instellingen die in 2002 aan een enquête meewerkten, deed in 2001 mee aan een decentraal actieprogramma. Ook dat percentage moet als een ruwe schatting worden beschouwd. Het is niet mogelijk om precieze cijfers te geven over het 'bereik' van de actieprogramma's in het culturele veld. Het feitelijke aantal deelnemende instellingen moet worden afgezet tegen het beoogde aantal, en dat varieerde met de benadering die gemeenten en provincies kozen: een open uitnodiging aan alle culturele initiatieven om voorstellen in te dienen of een selectieve aanpak met een klein aantal instellingen die als 'trekker' fungeerden. Het aantal mensen die professioneel, als vrijwilliger of als amateur betrokken waren bij de ontwikkeling, uitvoering en ondersteuning van activiteiten in het kader van decentrale actieprogramma's is niet te schatten: het varieert per activiteit en organisatie. De financiële bijdragen aan deze activiteiten en organisaties ten laste van de actieprogramma's beliepen in totaal, over de hele periode, naar schatting ruim 160 miljoen euro: het Actieplanbudget inclusief rijksbijdrage minus zeven procent overhead.

De actieprogramma's hebben naast de hierboven aangeduide kwantitatieve output ook allerlei andere directe en concrete resultaten gehad. Zo hebben gemeenten en provincies nieuwe subsidieregelingen en -procedures ontwikkeld, adviescommissies en klankbordgroepen ingesteld, nieuwe organisaties opgezet en functies geschapen voor de uitvoering van programma's, samenwerkingsverbanden in het leven geroepen en overlegplatforms en netwerken doen ontstaan. Ook is er heel veel informatie-, documentatie en promotiemateriaal gemaakt en verspreid, via traditionele en nieuwe media.

Dergelijke resultaten liggen voor een deel in het verlengde van het kunst- en cultuurbeleid dat al door gemeenten en provincies werd gevoerd vóór het Actieplan Cultuurbeleid en ook in het verlengde van activiteiten die reeds werden ontwikkeld door gevestigde culturele instellingen. Meer van hetzelfde dus. Nieuwe, andere resultaten zijn met het oog op de evaluatie van het Actieplan minstens zo interessant: de uitbreiding van de reikwijdte van het stedelijk en provinciaal cultuurbeleid tot organisaties en initiatieven die er voordien buiten vielen, én de doelgerichte vorming van nieuwe en andere organisaties, samenwerkingsverbanden en netwerken.

#### *Oordeel van gemeenten en provincies over de feitelijke resultaten*

Gemeenten en provincies zijn achteraf, bij ondervraging in april 2005, van oordeel dat er over het geheel genomen voldoende tot ruim voldoende relevante instellingen en organisaties aan het actieprogramma hebben deelgenomen. Dat geldt sterker voor de gemeenten dan voor de provincies. Provincies noemen het bereik van hun actieprogramma onder instellingen en organisaties voor 35 procent onvoldoende of veel te weinig, gemeenten voor 23 procent. Gemeenten zijn het meest tevreden over de deelname van gesubsidieerde muziekpodia en theaters, gevolgd door gesubsidieerde beeldende kunstinstellingen, gesubsidieerde welzijnsinstellingen en scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Ze tonen zich uit eigen beweging ook tevreden over de medewerking van bijvoorbeeld musea en van individuele kunstenaars. Ze zijn het minst tevreden over de participatie van *niet* gesubsidieerde culturele organisaties en van allochtonenorganisaties. Bij de provincies is het beeld ongeveer hetzelfde, behalve voor wat betreft de deelname van gesubsidieerde welzijnsorganisaties en van allochtonenorganisaties:

die was volgens bijna alle ondervraagde provincies onvoldoende tot veel te gering. Sommige provincies noemen verder uit eigen beweging de medewerking van ondersteuningsinstellingen in gunstige zin, andere provincies zijn daar juist minder tevreden over.

De meeste gemeenten en bijna alle provincies vinden het aantal activiteiten dat tot stand kwam over het geheel genomen voldoende tot ruim voldoende. Gemeenten zijn voor wat betreft de hoeveelheid activiteiten het meest tevreden over de onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School, iets minder over de Geldstroom BKV. Voor wat betreft de prioriteiten zijn ze het meest tevreden over het aantal activiteiten ter versterking van de programmering en onder de titel investeren in jongeren, en wat minder over ruim baan voor culturele diversiteit en cultureel vermogen. Het aantal activiteiten om culturele planologie op de agenda te zetten wordt ronduit als onvoldoende beoordeeld. Bij de provincies scoren alledrie de onderdelen voldoende tot ruim voldoende in hoeveelheid activiteiten, waarbij Cultuurbereik er uit springt. Investeren in jongeren staat bij de provincies bovenaan als het om het aantal activiteiten per prioriteit gaat, gevolgd door versterking van de programmering, cultureel vermogen en – nog iets zuiniger – culturele diversiteit. Ook de provincies vinden het aantal activiteiten met betrekking tot culturele planologie onvoldoende.

Provincies en gemeenten beoordelen de kwaliteit van activiteiten in het kader van hun actieprogramma overwegend positief, gemeenten nog iets meer dan provincies.

Meer samenwerking tussen culturele organisaties onderling en tussen culturele en andere organisaties – vooral scholen – is zonder twijfel een van de belangrijkste concrete resultaten van de actieprogramma's. Gemeenten en provincies hebben hiertoe bijgedragen door bijeenkomsten te organiseren, ontmoetingen te arrangeren en door instellingen via subsidievoorwaarden en -criteria te prikkelen tot samenwerking.

## 6.7. Invloed van actieprogramma's op de culturele infrastructuur

### *Het culturele apparaat*

De invloed van de overheid op het culturele leven kan alleen gestalte krijgen via de professionals en de organisaties die het culturele apparaat vormen, zoals de Amerikaanse socioloog C. Wright Mills dat noemde.<sup>2</sup> In de uitgangspuntennota *Cultuur als confrontatie* wordt veel gewicht toegekend aan de invloed van professionals en de professionele kunstinstellingen op het culturele leven. Zij zijn object én medium van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004: het Actieplan moest hen ertoe aanzetten hun werkwijze te veranderen; en zonder hun actieve medewerking zijn de doelen en prioriteiten van het Actieplan niet te verwezenlijken. Een groot deel van het culturele aanbod kan het publiek alleen bereiken via fysieke accommodaties en locaties: Nederland kent een fijnmazig stelsel van grote en kleine theaters, concertzalen, musea et cetera. Professionals – makers, programmeurs en hun *marketeers* – bepalen veelal wat er op die plekken te zien, te horen en te beleven is, en voor wie. Al naar gelang de financiering van

---

2. C. Wright Mills (1971), 'Het culturele apparaat.' In: *Macht en mensen. Tien essays*.

hun podium en hun programmering zijn ze daarbij min of meer gebonden aan voorwaarden en richtlijnen van subsidiënten of afhankelijk van het betalende publiek.

#### *Kenmerken van de stedelijke en provinciale culturele infrastructuur*

De context waarbinnen cultuurprofessionals hun werk doen wordt niet alleen bepaald door hun eigen ambities en normen en de voorwaarden van overheid en markt, maar ook door de ruimtelijke, sociale en culturele omgeving waarin ze opereren. Omvang, geleding en dynamiek van de culturele infrastructuur zijn afhankelijk van het aantal inwoners en de bevolkingsdichtheid van gemeenten en provincies. Aantal en variëteit van culturele instellingen en bedrijven zijn in steden en stedelijke regio's veel groter dan in niet-stedelijke gemeenten en regio's. De aard van de infrastructuur varieert echter ook met de geschiedenis van steden en regio's: oude historische steden en regio's hebben een ander gezicht, bieden andere mogelijkheden en kennen andere beperkingen dan gemeenten en regio's die door hun economische ontwikkeling en de groei van hun inwonertal stedelijke proporties kregen.

De ontwikkeling van cultureel en sociaal kapitaal – opleidingsniveau, culturele voorzieningen en de dynamiek van culturele en sociale relaties – gaat echter niet gelijk op met de groei van economische kapitaal. Gemeenten die zich sinds tien, twintig of zelfs al veertig jaar (grote) stad mogen noemen op grond van hun sterk toegenomen inwonertal zijn dikwijls nog op zoek naar het stedelijke én (dus) culturele klimaat dat andere steden van oudsher hebben. Dat laatste geldt bij uitstek voor de vier grootste steden – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht –, met gradaties: Amsterdam is een verhaal apart en mag zich om allerlei redenen met recht hoofdstad van Nederland en centrum van de creatieve industrie noemen.<sup>3</sup> In jonge groeigemeenten als Haarlemmermeer, Zoetermeer en Emmen blijft de culturele infrastructuur veelal achter bij het inwonertal: ze hebben een centrum voor de kunsten (kunstzinnige vorming) en een bibliotheek, maar weinig of geen professionele podia en kunstinstellingen. Andere, grotere en wat oudere groeigemeenten zoals Eindhoven, Enschede en Tilburg beschikken wel over alle belangrijke culturele accommodaties maar ervaren nog een tekort aan grootstedelijke culturele dynamiek. Alle jonge groeigemeenten missen per definitie de attractiewaarde van historisch en monumentaal cultureel erfgoed. Historische, oude steden zoals bijvoorbeeld Alkmaar, Breda, Delft, Dordrecht en 's-Hertogenbosch hebben over het algemeen een meer uitgebreide en gevarieerde infrastructuur – en zeker meer cultureel erfgoed – dan tamelijk jonge groeigemeenten. Desondanks kampen ze dikwijls met een tekort aan kritische culturele massa waardoor de dynamiek van het culturele leven moeilijk uit eigen beweging gaande blijft.

De culturele infrastructuur van een provincie is op een andere manier te definiëren dan die van een stad. Ten eerste omvat de infrastructuur van de provincies de infrastructuur van alle afzonderlijke gemeenten in die provincie bij elkaar. Ten tweede is het de verzameling van een aantal regionale culturele netwerken. Ten derde is het een infrastructuur van provinciale organisaties en voorzieningen, dat wil zeggen: door de provincie ingestelde, gefinancierde of gesubsidieerde culturele organisaties. Bij de laatste gaat

---

3. Zoals recentelijk empirisch onderzocht door Rutten e.a. (2004), *De creatieve industrie in Amsterdam*; zie ook: Marlet en Poort (2005), *Cultuur en creativiteit naar waarde geschat*.



het veelal om (sectorale) ondersteuningsinstellingen of koepelorganisaties die nauw samenwerken met lokale instellingen, maar het kunnen bijvoorbeeld ook grote culturele evenementen, festivals en manifestaties zijn. Tot slot onderhouden de meeste provincies ook een flexibele relatie met het culturele veld via incidentele subsidieregelingen. Verschillen in de culturele infrastructuur van provincies hebben niet zozeer betrekking op hun gesubsidieerde voorzieningen en instellingen – daarin lijken ze erg op elkaar zolang men niet te zeer in details treedt – maar wel op de geografische spreiding van de al dan niet door de provincie gesubsidieerde infrastructuur en op de aanwezigheid van specifieke regionale culturele identiteiten. De ruimtelijke dimensie en regionale culturele identiteiten zijn van speciale betekenis voor de kwaliteit van de provinciale culturele infrastructuur.

#### *Uitwerkingen van actieprogramma's op de culturele infrastructuur*

De stedelijke en provinciale actieprogramma's hebben meer financiële ruimte gegeven aan nieuwe én bestaande initiatieven en activiteiten, samenwerking in het culturele veld gestimuleerd en in een aantal gevallen ook geleid tot een intensiever contact van gemeenten en provincies met het culturele veld.

Ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's constateren een aantal veranderingen in de culturele infrastructuur van 'hun' gemeente of provincie die volgens hen (mede) aan de invloed van het Actieplan zijn toe te schrijven. Het Actieplan verschafte bijvoorbeeld de financiële middelen voor nieuwe provinciale culturele organisatie en initiatieven, zoals culturele werkplaatsen voor professionals en amateurs, of intermediairs op het gebied van cultuureducatie. Dankzij het actieprogramma kwamen ook meer reeds bestaande initiatieven voor subsidie in aanmerking of konden bestaande initiatieven meer subsidie krijgen. Bereik en betekenis van het gemeentelijk en provinciaal cultuurbeleid werden aldus verruimd en versterkt. Het actieprogramma heeft volgens de contactpersonen ook geleid tot meer en betere samenwerking tussen culturele instellingen: verderop meer daarover.

Culturele instellingen die substantieel deelnamen aan het actieprogramma in een casusgemeente maken evenals ambtelijke contactpersonen gewag van meer ruimte en geld voor nieuwe en kleine initiatieven en projecten dankzij het Actieplan. Meer samenwerking, in het bijzonder op het vlak van cultuureducatie, is ook voor de instellingen een belangrijk resultaat van het Actieplan.

De actieprogramma's hebben in een aantal provincies aantoonbaar geleid tot uitbreiding van de culturele infrastructuur. Het ruimere budget waarover de provincies dankzij het Actieplan konden beschikken, niet alleen in relatie tot hun bestaande cultuurbudget maar ook absoluut, verschafte hen meer mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen aan te zwengelen of te stimuleren dan de gemeenten. Dat heeft in een aantal provincies tot de vorming van nieuwe organisaties op het gebied van cultuureducatie, jongerencultuur cultureel erfgoed of podiumkunstproductie geleid en in andere provincies vooral tot incidentele ondersteuning van een groter aantal kleinschalige culturele organisaties, initiatieven en projecten. De continuïteit van organisaties en initiatieven die in aanleg op structurele subsidie zijn aangewezen, is met de voorzetting van het Actieplan tot en met 2008 te waarborgen. Hoe het daarna verder gaat, is onzeker. Incidentele onder-

steuning van ad hoc projecten en initiatieven roept altijd de vraag op hoe de resultaten ervan te verankeren zijn, en die vraag zal des te nijpender worden naarmate de tweede Actieplanperiode zijn einde nadert.

#### *Meer samenwerking*

In vrijwel alle deelnemende gemeenten en provincies hebben de actieprogramma's aanleiding gegeven tot de oprichting van overlegorganen of de vorming van samenwerkingsverbanden gestimuleerd. In veel gevallen ging het overigens om reeds bestaande overleggroepen die ten behoeve van een optimale benutting van het actieprogramma werden omgevormd of aangepast. Onderzoek in 2002 wees uit al uit dat samenwerking met andere culturele instellingen en met scholen eerder regel dan uitzondering is als een culturele instelling meedoet aan een decentraal programma cultuurbe-reik. Voor verreweg de meeste provincies en gemeenten, die in april 2005 werden be-vraagd, staat buiten kijf dat er sinds 2001 meer wordt samengewerkt – tussen culturele instellingen onderling en door het culturele veld met scholen en instellingen in andere sectoren – en de meeste van hen vinden dat dit (mede) aan het Actieplan te danken is. Ook veel culturele organisaties zeggen desgevraagd dat ze sinds 2001 meer zijn gaan samenwerken, zowel met andere culturele instellingen als met scholen en andere or-ganisaties, en schrijven dit mede aan het Actieplan toe.

Gemeenten, provincies en lokale culturele instellingen zijn het meest tevreden over de mate waarin sinds 2001 wordt samengewerkt met scholen. Samenwerking tussen het culturele veld en andere maatschappelijke sectoren laat meer te wensen over, althans volgens gemeenten en provincies. Culturele instellingen lijken mogelijkheden en resul-taten van samenwerking over het algemeen meer op pragmatische en financiële voor-delen te beoordelen, terwijl overheden er dikwijls wat beleidsmatiger en (dus?) abstrac-ter over denken. Dat geldt voor provincies waarschijnlijk weer sterker dan voor ge-meenten: provincies zijn kritischer gestemd over mate waarin culturele instellingen tot samenwerking te bewegen zijn dan gemeenten.

Doel van samenwerking is enerzijds het aanbod te verbeteren en anderzijds het pu-blieksbereik te vergroten. Men werkt samen op het vlak van promotie en publiciteit en dikwijls ook productioneel en op organisatorisch vlak. Inhoudelijk samenwerken is waarschijnlijk het moeilijkst. Meestal wil men de samenwerking structureel maken, op basis van formele afspraken. Dat instellingen positief tegenover samenwerking staan, betekent niet dat ze altijd tevreden zijn over de mate waarin andere instellingen zich ervoor inzetten.

#### *Het culturele beleidsveld*

In theorie kunnen bestuurlijke en ambtelijke actoren en instanties in bepaalde opzichten tot de stedelijke of regionale culturele infrastructuur gerekend worden. In werkelijkheid zijn er grote verschillen in directe betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren bij de culturele praktijk. Terwijl sommige provincies en gemeenten het principe huldigen dat de overheid zich moet beperken tot het formuleren van beleidsdoelstellingen en tot het managen van de beleidsuitvoering op gepaste afstand van de culturele praktijk zelf, zijn beleidsambtenaren van andere gemeenten en provincies nauw en ook inhoudelijk be-

trokken bij de ontwikkeling en vormgeving van culturele activiteiten in het kader van het actieprogramma. In het eerste geval volstaat een goede – zij het afstandelijke – relatie tussen overheid en cultureel veld, in het tweede geval worden er eisen gesteld aan de bereidheid en het vermogen tot praktische samenwerking. Beide situaties kennen ook verschillende spanningen en risico's. Het grootste risico zit waarschijnlijk in een gebrek aan duidelijkheid van de kant van de gemeente en provincie over de rol die de overheid wil spelen in combinatie met te hoge verwachtingen bij culturele organisaties. Het is namelijk opvallend dat culturele organisaties in de casusgemeenten aan de ene kant positief oordelen over de deskundigheid en betrokkenheid van hun gemeente, en aan de andere kant gewag maken van een gebrek aan praktische ondersteuning van gemeentewege bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van activiteiten.

## **6.8. Invloed van actieprogramma's op de culturele programmering**

### *De programmering versterken en veranderen*

Het Actieplan Cultuurbereik kan langs twee wegen invloed hebben op de omvang en samenstelling van het culturele aanbod: door personen en instellingen die de 'gevestigde' culturele infrastructuur vormen tot andere keuzes aan te zetten; of door nieuwe instellingen en personen in staat te stellen hun aanbod – dat afwijkt van het bestaande – te realiseren en te tonen. In het laatste geval wordt een nieuwe infrastructuur ontwikkeld of ondersteund ten behoeve van een andere programmering. De invloed van het Actieplan op de culturele programmering is dus ook langs deze twee lijnen te beoordelen: hebben gevestigde culturele instellingen hun programmering in bepaalde opzichten gewijzigd onder invloed van het Actieplan? is het culturele aanbod buiten de gevestigde instellingen toegenomen of in bepaalde opzichten veranderd onder invloed van het Actieplan? Met gevestigde instellingen worden hier culturele instellingen bedoeld die al een aantal jaren bestaan en structureel worden gesubsidieerd door gemeente, provincie en/of het Rijk.

### *Invloed van de actieprogramma's op de programmering van gevestigde instellingen*

Het Actieplan heeft geleid tot meer diversiteit in de programmering van culturele instellingen en een toegankelijker aanbod, zo menen de meeste ambtelijke contactpersonen voor de stedelijke en provinciale actieprogramma's. Ze constateren dat instellingen meer zijn gaan nadenken over culturele diversiteit en over de relatie tussen vraag en aanbod en meer aan marketing en publiciteit zijn gaan doen. Instellingen houden in hun programmering meer rekening met bepaalde doelgroepen – vooral jongeren en allochtonen. Er is bijvoorbeeld meer aanbod voor jongeren, meer aanbod van 'trendgevoelige kunst' en meer diversiteit en kwaliteit. Sommige ambtelijke contactpersonen zijn van oordeel dat er dankzij het Actieplan meer ruimte is gekomen voor variatie en experiment, en dat het aanbod hierdoor origineler en diverser is geworden. Anderen maken bijvoorbeeld melding van een toename van educatieve programmering of van (regionale) samenwerking tussen instellingen op het vlak van programmering en publiciteit.

Instellingen die in de casusgemeenten aan het actieprogramma deelnamen zijn eveneens van oordeel, maar minder overtuigd dan de ambtelijke contactpersonen, dat de diversiteit van de programmering is toegenomen. Ze zijn verdeeld over de vraag of het

aanbod toegankelijker is geworden. Maar áls ze menen dat er in deze opzichten iets ten gunste veranderd is, dan zien ook zij daarin veelal de invloed van het Actieplan. Culturele organisaties lichten desgevraagd toe dat ze mede dankzij het actieprogramma bijvoorbeeld mooie presentaties voor ouders en kinderen hebben kunnen realiseren, een betere cultuureducatieve programmering, een breder en diverser kleinkunstprogramma of een nieuw kamermuziekaanbod. Andere instellingen melden dat ze meer in het algemeen een ruimer, beter, meer divers of innovatiever programma hebben kunnen aanbieden. Er zijn echter ook instellingen die van alle mogelijke effecten van het Actieplan op hun eigen werkwijze en activiteiten en die van andere (gevestigde) instellingen het effect op de programmering het geringst noemen. Volgens deze instellingen – een minderheid – heeft het Actieplan niet de verwachte structurele programmeringsimpuls opgeleverd en niet geleid tot aanpassing van de programmering.

Instellingen met een – naar eigen zeggen – vernieuwend aanbod zijn optimistischer over de effecten van het Actieplan op de diversiteit van de programmering dan instellingen die hun eigen aanbod eerder traditioneel noemen. Hier doet zich een belangrijk onderscheid voor met betrekking tot de mogelijke bandbreedte of aard van veranderingen in de programmering. Er zijn culturele organisaties – niet alleen productieorganisaties maar ook podia – die hun bestaansrecht en profiel baseren op het specifieke aanbod dat ze brengen. Andere aanbieders (producenten en podia) bieden ‘vanuit zichzelf’ een wisselend en met de vraag variërend aanbod. Voor de eerste categorie van culturele organisaties is het een grote en riskante stap naar meer vraaggerichte programmering; die zal hun bovendien niet per se in dank zal worden afgenomen door hun eigen publiek, dat immers juist voor dat bekende podium met dat bekende programma koos *vanwege* dat programma? Voor zulke podia, gezelschappen of ensembles met een specialistisch programma betekent aanpassing van de programmering al gauw een aantasting van het artistieke bestaansrecht. Dat neemt niet weg dat ze – met (financiële) steun via het Actieplan – wel kunnen zoeken naar mogelijkheden om hun programmering uit te breiden met nieuw aanbod of om hun aanbod anders of op andere locaties te presenteren.

#### *Meer ruimte voor ander aanbod*

Het is per definitie veel lastiger om gevestigde culturele instellingen (bij) te sturen in hun programmering – zelfs al was het maar via financiële prikkels –, dan nieuwe initiatieven te stimuleren om meer en ander aanbod te brengen. Een tekort aan nieuwe initiatieven met voldoende organiserend vermogen en een aanbod dat kwalitatief aan de maat is, vormt eigenlijk de enige belemmering. In sommige gemeenten en provincies die voor de strategie ‘laat honderd bloemen bloeien’ kozen, hebben zich in het eerste en tweede jaar van het Actieplan inderdaad zulke problemen voorgedaan: te weinig kwalitatief goede aanvragen van nieuwe aanbieders en daardoor onderbenutting van het actieprogrammabudget.

De actieprogramma's hebben hoe dan ook meer ruimte geboden voor nieuwe initiatieven met een ander aanbod. Nieuwe makers en nieuwe samenwerkingsverbanden kregen de kansen die ze voorheen niet of in mindere mate kregen. Dat geldt in het bijzonder voor allerlei vormen van jongerencultuur, in de tweede plaats cultuuruitingen van etnische minderheden en in de derde plaats combinaties daarvan in diverse vormen

van de jonge, multi-etnische *urban culture* die het laatste decennium in de grote steden tot ontwikkeling kwam. Deze (sub) culturele initiatieven werden door het actieprogramma beter zichtbaar voor gemeenten en provincies, ze werden erdoor gestimuleerd en ze kwamen in sommige gevallen ook tot stand dankzij het Actieplan. De actieprogramma's boden ook meer kansen voor genres en sectoren aan de periferie van de gevestigde cultuur. Door de aandacht voor andere dan de bekende locaties en professionele culturele accommodaties ontstond er bijvoorbeeld meer vraag locatietheaterproducties, en over het algemeen lijkt de erfgoedsector (monumenten, archieven, archeologie) geprofiteerd te hebben van de verruiming van het (te) beperkte begrip van cultuur als verzameling van de kunsten.

Als initiatieven met een nieuwe en andere programmering waarvoor (nog) geen plaats is op de gevestigde culturele podia en locaties – en waarvoor die podia en locaties dikwijls ook niet de meest geschikt *habitat* zijn – eenmaal de weg naar de gemeente of provincie gevonden hebben, is die in staat de beste en meest kansrijke eruit te pikken en extra steun te bieden. De gemeente of provincie moet dan wel in staat zijn de kwaliteit en ontwikkelingskansen van zulke betrekkelijk nieuwe culturele activiteiten te beoordelen én ze adequaat te stimuleren. Waar dat vermogen ontbrak of niet tijdig werd ingehuurd, dreigde het actieprogramma wel eens een subsidiepotje voor culturele activiteiten te worden die niet in aanmerking zouden komen voor reguliere incidentele subsidies.

#### *Vraaggericht programmeren*

Veranderingen in het aanbod van (gevestigde) instellingen hoeven niet gepaard te gaan met een verandering in de werkwijze: een ander programma kan op dezelfde wijze tot stand komen. De invloed van het Actieplan is echter duurzamer, zo mag men veronderstellen, als dat wel het geval is. In dit verband kreeg vooral de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht programmeren en van 'monocultureel' naar intercultureel programmeren de aandacht, waarbij het product (het programma) uiteindelijk resultaat van een anders ingericht proces is. Vraaggericht programmeren betekent dat instellingen niet in de eerste plaats laten leiden door het beschikbare aanbod en daar een selectie uit maken die ze goed of passend vinden voor het publiek, maar een programma samenstellen vanuit de (veranderlijke) wensen en verwachtingen van het publiek zelf. Ze zetten hun professionele expertise daarbij in ter ontwikkeling van de kwaliteit en de presentatie van het programma. Sommige instellingen zijn jongeren (en andere doelgroepen) bijvoorbeeld actiever – niet alleen als 'consument' – bij hun activiteiten gaan betrekken, en maakten producties met een georganiseerde inbreng van jongeren.

#### *Cultuur als doel en als middel*

Eén van de bezwaren die vanuit het culturele veld zijn ingebracht tegen het Actieplan, is dat kunst erin zou worden benaderd als middel om maatschappelijke doelstellingen dichterbij te brengen, bijvoorbeeld sociale cohesie, integratie, maatschappelijk welzijn, een prettige woonomgeving, et cetera. Zodra maatschappelijke doelen worden gesteld, rijst echter de vraag of die doelen beter – effectiever en doelmatiger – met culturele of andere middelen te verwezenlijken zijn. Als culturele organisaties er zelf geen bezwaar

tegen hebben om maatschappelijke doelen te dienen, is het de vraag of ze er de juiste expertise voor hebben en de beste werkmethode gebruiken: een goede musicus of beeldend kunstenaar is niet per se (ook) een goede opbouwwerker, een professioneel multicultureel theatergezelschap hoeft niet deskundig te zijn op het vlak van sociale integratie. Hoewel er maar een paar ambtelijke contactpersonen en culturele organisaties in casusgemeenten zijn die vinden dat het Actieplan geleid heeft tot amateuristische welzijnsprojecten van kunstinstellingen, is er wel een relevante discussie te voeren over de meerwaarde van culturele projecten als middel om maatschappelijke problemen aan te pakken.

## 6.9. Meer en ander publiek voor cultuur

### *Beperkte en indirecte invloed van de overheid*

De overheid speelt ten aanzien van cultuurdeelname in engere zin een voorwaarden-scheppende rol. Afgezien van verplichte culturele activiteiten in het onderwijs kan de overheid slechts in beperkte mate en indirect invloed uitoefenen op de culturele keuzes van mensen. Overheidsinvloed op het bereik van cultuuruitingen betekent vooral: cultuurdeelname betaalbaar houden voor burgers en *sturing* van het gedrag van instellingen en professionals die voor de realisatie van hun activiteiten financieel zijn aangewezen op de overheid. Belangrijke sturingsmiddelen zijn: de omvang van het budget; subsidievoorwaarden ten aanzien van de besteding van het budget en de verwerving van eigen inkomsten; en communicatie over de aard en het (gewenste) bereik van de activiteiten die mede dankzij de financiële bijdrage van de overheid gerealiseerd kunnen worden.

### *Veranderingen in cultuurdeelname*

Periodiek onderzoek naar het gebruik van culturele voorzieningen laat zien dat de belangstelling voor populair cultuuraanbod (populaire muziek, cabaret en cinema) tussen 1983 en 2003 sterk is toegenomen. De belangstelling voor traditionele kunsten nam op sommige onderdelen iets toe, bleef constant of fluctueerde tussen wat meer en wat minder. Sinds 1999 trekken alle soorten aanbod meer publiek, *uitgezonderd* de traditionele podiumkunsten (klassieke concerten en beroepstoneel). Onder jongeren (16-30 jaar) is sinds 1999 een toename in het bereik van beeldende kunst en kunstprogramma's op radio en televisie waar te nemen – bij een onveranderd hoog bereik van film en populaire podiumkunsten – maar stagneert het bereik van andere soorten aanbod, vooral amateurkunst en traditionele podiumkunsten. Onder allochtonen is op grond van de nu beschikbare data alleen een sterke toename in het filmbezoek vast te stellen.

De vraag of er sinds 2001 meer en ander publiek met cultuur in aanraking is gekomen *dankzij* het Actieplan Cultuurbereik, is op grond van de nu beschikbare cultuurdeelnamegegevens niet definitief te beantwoorden. Een analyse door het SCP van cultuurdeelnamegegevens die via het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO) zijn verzameld, biedt vooralsnog geen reden om veel effect van het Actieplan te verwachten. Deze analyse had echter betrekking op het bereik van cultuur tot de herfst van 2003. Dat is te kort om nu reeds harde uitspraken te doen over landelijk meetbare effecten van het Actieplan op het bereik van cultuur. Het is mogelijk dat op wat langere

termijn – bijvoorbeeld bij de volgende AVO-editie in 2007 – wel effecten van het Actieplan op het gemeten bereik zijn aan te tonen. Daarnaast is er te weinig geldige en betrouwbare informatie over veranderingen op lokaal en regionaal niveau: het is mogelijk dat actieprogramma's in de ene gemeente of provincie meer effect hebben gehad op het cultuurbereik dan in andere gemeenten en provincies, of dat het bereik onder specifieke lokale en regionale doelgroepen is toegenomen. Dan is ook opnieuw te bezien of verschillen in aanpak van de decentrale actieprogramma's – actief of meer reactief, intern of met gebruikmaking van externe uitvoerders, en voor wat betreft de provincies al dan niet in samenwerking met kleine gemeenten – aantoonbaar verschil in effect opleveren. Tot nu toe is dat niet het geval.

Niettegenstaande dit voorbehoud bij de onderzoeksresultaten tot nu toe, moet men bedenken dat ontwikkelingen in cultuurdeelname op macroniveau waarschijnlijk sterker afhankelijk zijn van andere factoren dan het Actieplan Cultuurbereik. Enerzijds gaat het dan om kenmerken en omstandigheden die de participatie van individuele personen beïnvloeden (opvoeding, opleiding en leeftijd); anderzijds om externe factoren die bijvoorbeeld van invloed zijn op de omvang, aard en prijs van het culturele aanbod. Cultuur concurreert met ander vrijetijdsaanbod om de schaarse tijd en geldmiddelen van mensen. Zowel het culturele aanbod zelf als de hoeveelheid tijd en geld die men ter beschikking heeft zijn onderhevig aan andere krachten dan louter het cultuurbeleid van de overheid, en het Actieplan is maar één beperkt onderdeel van het cultuurbeleid van Rijk, provincies en de Actieplansteden. Met andere woorden: als het Actieplan Cultuurbereik op macroniveau aantoonbaar een rimpel in het oppervlak van de cultuurparticipatie veroorzaakt, is dat al heel veel.

#### *Nieuwe vormen van actieve cultuurparticipatie*

Tegen cultuurdeelnameonderzoek volgens het AVO-model wordt wel ingebracht dat het weinig laat zien van nieuwe ontwikkelingen in actieve cultuurdeelname buiten de bekende instellingen en voorzieningen. Deze nieuwe cultuuruitingen trekken ook nieuw publiek. Oude scheidslijnen tussen beroepskunstenaars en amateurs, en tussen kunst en populaire cultuur verdwijnen. Talentontwikkeling is een vast onderdeel geworden van actieprogramma's van een aantal steden en provincies, en de afgelopen jaren zijn er organisaties ontstaan die zich speciaal richten op de ontwikkeling van jong – en in de grote steden dus ook veelal allochtoon – talent. Het belang van het Actieplan voor de ondersteuning van zulke nieuwe vormen van cultuurparticipatie, met het oog op het bereik en de kwaliteit ervan, kan groter zijn dan via statistisch onderzoek is aan te tonen. Er zijn andere onderzoeksmethoden nodig om dat zichtbaar te maken. Voor de evaluatie van het effect van het Actieplan moet dan wel de vraag gesteld worden hoe het beleid (in het bijzonder op stedelijk en provinciaal niveau) met zulke uitingen en praktijken omgaat, welke beleidsdoelen op dit vlak gesteld worden en welke meetbare effecten men van beleidsinspanningen op dit terrein verwacht.

#### *Meer en ander publiek door ander aanbod*

Kwantitatieve veranderingen in het bereik van bepaalde soorten cultureel aanbod, zoals in het voorgaande besproken, zijn niet de enige veranderingen die de gezamenlijke overheden via het Actieplan wilden bewerkstelligen. De prioriteit 'versterking van de

programming' was bijvoorbeeld ook gericht op het verstevigen van de marktpositie en het cultureel ondernemerschap van podia, waarmee niet alleen muziekpodia en theaters worden bedoeld maar ook musea, presentatie-instellingen voor beeldende kunst, filmtheaters en andere culturele podia. Podia zouden hun marketing beter moeten afstemmen op veranderingen in cultuurparticipatie en mede daardoor meer en ander publiek voor hun aanbod moeten kunnen bereiken. Veranderingen in cultuurparticipatie zouden in deze redenering moeten leiden tot veranderingen in de werkwijze van culturele instellingen en daardoor tot meer en ander publiek, of althans een verdere daling van de bezoekersaantallen moeten tegengaan.

Lastig punt voor de evaluatie van het effect van het Actieplan is hierbij, dat een verandering in de programming inderdaad meer en ander publiek voor de podia kan opleveren ten koste van aanbod dat minder of helemaal niet meer geprogrammeerd wordt. Een concertzaal die de programming van symfonische muziek beperkt ten gunste van cabaret, popmuziek en ander populair aanbod zal hoogstwaarschijnlijk meer en ander publiek trekken, maar het bereik van klassieke muziek zal er alleen maar (verder) door afnemen. In een zuivere redenering over effecten van het Actieplan op het publieksbereik van cultuuruitingen moet de *aard* van het aanbod constant gehouden worden.

Het is dus de vraag welk effect het Actieplan *eigenlijk* beoogde: meer en ander publiek voor instellingen en accommodaties die cultuur produceren en programmeren; óf meer en ander publiek voor bepaalde cultuuruitingen. Bij de evaluatie van de effectiviteit van het Actieplan Cultuurbereik moeten beide aspecten goed uit elkaar gehouden worden. Het is waarschijnlijk niet zo slecht gesteld met het rendement van de grotere culturele accommodaties en culturele voorzieningen: zij trekken voldoende publiek met een brede programmering waarin meer en meer plek is voor populair aanbod. Knelpunten zitten wat dit betreft eerder bij kleinschalige podia die zich speciaal op de programmering van moeilijk toegankelijk aanbod richten. Bieden landelijke fondsen en gemeenten en provincies kleine podia voldoende steun om hun programmering kwantitatief en kwalitatief op peil te houden bij behoud van het huidige publieksbereik, óf wordt verwacht dat ze hun programmering veranderen om voldoende publiek te houden en meer publiek te bereiken? De *Bestuurlijke afspraken* en de meeste actieprogramma's waren hier niet duidelijk over. De specifieke vraag *voor welk aanbod* men meer en ander publiek wil bereiken en langs welke weg dat het best gedaan kan worden, dreigt te verdwijnen achter het generieke streven om meer en ander publiek te bereiken.

## 6.10. Overwegingen voor de tweede ronde

### *Aanvallen, consolideren of demobiliseren*

Mobilisatiecampagnes zijn per definitie van beperkte duur. Ze gaan over, hetzij omdat het gevaar waartegen de campagne gericht was is geweken, hetzij omdat de eigen posities op voldoende sterkte zijn gebracht en gehouden kunnen worden, hetzij omdat de mobilisatie in een defensieve of offensieve oorlog is overgegaan. Het Actieplan Cultuurbereik is met vier jaar voortgezet, tot en met 2008. Dat betekent dat het rijk weer voor vier jaar financieel bijdraagt aan het cultuurbeleid van provincies en dertig grote gemeenten: dat staat vast. De doelstellingen en aanpak van het nieuwe Actieplan ade-



men echter een andere geest dan die van het eerste Actieplan. Het besef van urgentie dat veranderingen in het culturele leven beslist noodzakelijk zijn om het draagvlak van de gesubsidieerde cultuur te behouden en nieuw draagvlak te krijgen in een veranderende samenleving, lijkt te zijn afgenomen. Het nieuwe Actieplan is bescheidener, gewoner en het veroorzaakt minder opwinding. Maar het biedt ook minder inhoudelijke inspiratie, aanmoediging en munitie voor culturele organisaties die het front van de multiculturele samenleving opzoeken. De vraag is, of het Actieplan nu desondanks verder evolueert langs de lijnen die in de afgelopen jaren zijn uitgezet en wat er gebeurt als het tweede Actieplan in 2008 ten einde loopt. Dan moet blijken of activiteiten, initiatieven en werkwijzen die sinds 2001 in het kader van het Actieplan zijn ontwikkeld blijven bestaan omdat er nieuwe financieringsbronnen kunnen worden gevonden óf omdat ze zijn opgenomen in de reguliere programmering van (gevestigde) culturele organisaties.

#### *Beleidsinspanning en beleidseffect*

Rijk, gemeenten en provincies hebben met het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 een (verdere) stap gezet in de richting van expliciete en concrete doelen van cultuurbeleid. Ze sloten aan bij de trend die werd ingezet met de nota *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* van 2000. Hoe explicieter de doelstellingen en hoe beter meetbaar de beoogde effecten, des te kwetsbaarder men zich echter ook maakt. De discussie die in de zomer van 2005 even losbarstte naar aanleiding van de SCP-analyse van effecten van het Actieplan op het bereik van cultuur laat dat zien. Misschien moet men – ook over vier jaar – nog niet al te zwaar aan meetbare resultaten qua publieksbereik tillen maar veeleer letten op resultaten die met de *condities* van publieksbereik te maken hebben: de wijze waarop programma's tot stand komen, de culturele diversiteit van de georganiseerde cultuur, de methoden die in projecten ontwikkeld worden en wat men daarvan leert. Het is vooral de kloof tussen verreikende en weinig concrete ambities enerzijds en de middelen die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om het gedrag van culturele organisaties en de keuzes van het publiek te beïnvloeden anderzijds, die irritatie wekt. Realistische doelen die dichterbij de beschikbare middelen staan verdienen de voorkeur boven goede bedoelingen die niet aan feitelijke resultaten en effecten te toetsen zijn.

#### *Verantwoordelijkheid en verantwoording*

Het eerste Actieplan is hierboven een leerproces in bestuurlijke samenwerking genoemd. Het is de moeite waard om het Actieplan Cultuurbereik wat dit betreft niet alleen langs inhoudelijke lijnen te beoordelen maar ook te kijken naar de kwaliteit van het proces en het wat dit betreft te vergelijken met de manier waarop rijk en decentrale overheden op andere gebieden met elkaar samenwerken op basis van gedeelde verantwoordelijkheid. Achter klachten over administratieve lasten schuilt dikwijls een legitimatieprobleem: waarom mag de ene partij de andere vragen om zich te verantwoorden? Dit geldt voor alle relaties tussen rijk en decentrale overheden. Inzet is vooral het primaat van verantwoordelijkheid nemen (en initiatief) boven verantwoording afleggen (en passiviteit). Administratieve *formats* voor de indiening van plannen en de verantwoording van activiteiten mogen niet verhinderen dat gemeenten en provincies hun eigen visie op en analyse van het stedelijke en regionale culturele leven maken.

Voorwaarde daarvoor is, dat ze in staat zijn en de ruimte krijgen om hun eigen referentiekaders te kiezen en hun eigen teksten te schrijven. Zonder eigen taal geen eigen beleid.

#### *Invloed op de culturele infrastructuur*

De belangrijkste bijdrage van het Actieplan aan het culturele leven bestaat – afgezien van de vele activiteiten die het opleverde – uit de nieuwe samenwerkingsverbanden en netwerken, nieuwe werkmethoden en informatiekkanalen en uit de nieuwe mensen die zich op verschillende plekken en in verschillende posities voor de prioriteiten van het Actieplan hebben ingezet. De relatieve beslotenheid van het professionele culturele domein doorbreken: daar ging het volgens de nota's *Ruim baan voor culturele diversiteit* en *Cultuur als confrontatie* om. Meer ruimte voor culturele diversiteit betekent op den duur meer kans op culturele integratie en confrontatie binnen het professionele culturele domein, niet erbuiten of aan de randen, maar in het hart ervan. Dat is niet gedaan met een aandeel van twee of drie procent allochtonen in de besturen en directies van rijks gesubsidieerde culturele instellingen. Het vraagt om voortdurende reflectie op de verhouding tussen culturele instellingen en de omgeving waarin ze functioneren. Gemeenten en provincies kunnen hier een belangrijke rol in spelen – direct of via uitvoerende instellingen – als arrangeur van ontmoetingen en gesprekken en als subsidiënt van projecten. Het ware wenselijk, dat de beoogde invloed op de culturele infrastructuur dan duidelijk wordt geformuleerd. Een andere vraag is, hoe partners van culturele instellingen in andere sectoren – bijvoorbeeld onderwijs en welzijn – de samenwerking met culturele organisaties beleven, beoordelen en wat ze ervan leren.

#### *Publieksgerichte en autonome programmering*

Het is de vraag of van iedere (gevestigde) culturele instelling een verandering in de programmering verlangd kan, mag of moet worden om meer en ander publiek te bereiken. Waarschijnlijk kan vraaggerichte programmering veel betekenen voor organisaties wier bestaansrecht direct afhankelijk is van hun publieksbereik maar niet van het specifieke aanbod dat ze brengen. Dat zijn bijvoorbeeld poppodia die niet op een groot en vast publiek kunnen rekenen. Voor podia die al jarenlang een hoge zaalbezetting halen met een divers aanbod van goede kwaliteit – bijvoorbeeld een gemeentelijke schouwburg in een middelgrote stad – is er weinig reden om aan het actieprogramma mee te doen. Als daar nog bijkomt dat het tamelijk veel administratieve inspanning kost om een betrekkelijk gering subsidiebedrag voor aanvullende activiteiten te verkrijgen, vervalt elk motief om anders te gaan programmeren. Kleine podia die zich toelagen op het programmeren van gespecialiseerd aanbod van bijzondere kwaliteit en die daar hun bestaansrecht aan ontleen, hebben een ander probleem, zoals eerder aangeduid. De programmering veranderen betekent in hun geval dat ze hun specifieke profiel of identiteit als podium veranderen. Voor gespecialiseerde muzikensembles en theatergroepen geldt hetzelfde. Het is dus zaak om het publieksbereik van deze aanbieders op een andere manier te vergroten, bijvoorbeeld door afstemming en samenwerking met andersoortige aanbieders, door uitgekende promotie en publiciteit en door prijsdifferentiatie.

### *Invloed op de culturele programmering*

Meer diversiteit van de programmering of meer kwalitatief hoogwaardig aanbod voor jongeren en allochtonen is over het geheel van de culturele programmering in een stad of regio in principe te realiseren doordat een deel van aanbieders zich sterk profileert in die richting, terwijl andere instellingen doorgaan met hun specialistische programmering. Provincies en gemeenten lijken het dikwijls gemakkelijker of legitiemer te vinden om generieke criteria en eisen te stellen aan alle organisaties die voor subsidie in aanmerking willen komen dan specifieke subsidieafspraken te maken met organisaties die een bijzondere prestatie (willen) leveren. Bij de toepassing van generieke subsidie-regels en criteria komt de nadruk al gauw te liggen op het beoordelen of afzonderlijke culturele organisaties daaraan voldoen en op de verantwoordingsrelatie tussen subsidiënt en gesubsidieerde. Het beoogde effect van subsidieregelingen – *in casu* het actieprogramma – op de lokale of regionale programmering verdwijnt daarmee uit het zicht. In plaats daarvan verdient het aanbeveling om méér aandacht te besteden aan het formuleren van specifieke doelstellingen op lokaal of regionaal niveau, aan de middelen waarmee die doelen op dat niveau het best te realiseren zijn en aan de informatie die nodig is op het effect van die middelen ook op dat niveau te kunnen beoordelen. Met andere woorden: van generieke subsidiecriteria (die voor alle instellingen gelden) en micro-effecten (die per afzonderlijke instelling verlangd worden) naar specifieke criteria en macro-effecten op lokaal of regionaal niveau. Het actieprogramma wordt daarmee een experiment in nieuwe vormen van sturing.

### *Invloed op het bereik van cultuur*

Het nieuwe Actieplan heeft ten doel het cultureel bewustzijn van burgers te versterken door het vergroten van zowel het publieksbereik als de actieve participatie in kunst en cultuur. Het doel is tamelijk ongrijpbaar, maar het middel is dat niet. De vraag of het Actieplan meer publiek zal opleveren blijft dus relevant als men van de overheid meer verwacht dan alleen een inspanning. Ook het onderscheid tussen twee manieren om meer publiek te bereiken blijft van belang: door een toename van het publieksbereik van gevestigde culturele instellingen; óf door nieuw en ander publiek te bereiken buiten die instellingen, op andere plekken en met ander aanbod. Dit onderscheid is noodzakelijk om goed te kunnen beoordelen waar bepaalde maatregelen op gericht zijn en of ze het beoogde effect hebben. Men mag niet concluderen dat het bereik van cultuuruitingen is toegenomen nadat men het begrip van cultuuruitingen en van cultuurdeelname opgerekte heeft. Dit pleit voor een herhaling van analyses op AVO-data in 2007 en zo mogelijk van gemeentelijke cultuurdeelnamegegevens die verzameld zijn met gebruikmaking van de RCO. Bevolkingsonderzoek laat zien welk deel van de bevolking cultuurparticipant is. Daarnaast is echter onderzoek gewenst naar het effect van actieprogramma-activiteiten op het publieksbereik van culturele instellingen. Tot slot kan met het oog op de monitoring en evaluatie van het Actieplan kwalitatief onderzoek naar nieuwe vormen van actieve cultuurparticipatie (talentontwikkeling) gedaan worden met het doel methoden en constellaties te identificeren die de meeste kans op succes bieden.

### *Deelname aan het culturele leven*

In standaardonderzoek naar cultuurparticipatie wordt onder cultuurdeelname verstaan dat men als passieve of ook actieve 'consument' gebruik maakt van culturele voorzieningen, producten en diensten die overwegend door kunstprofessionals en professionele culturele instellingen worden aangeboden. Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 was echter niet alleen gericht op vergroting van het bereik in de aldus bedoelde betekenis, maar tevens op vergroting van de deelname van andere groepen (lees: allochtonen en jongeren) aan de organisatie van het culturele leven: als maker, programmeur, criticus, bestuurder, medewerker, et cetera. Culturele democratisering heeft (tenminste in de cultuurpolitieke opvattingen die ten grondslag lagen aan het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004) niet alleen betrekking op de toegankelijkheid van het culturele aanbod en de opvoeding van de cultuurconsument maar óók op de productie, presentatie en bemiddeling van cultuur. Er zijn na 1999 belangrijke landelijke organisaties en initiatieven gekomen – met rijkssubsidie – om de culturele diversiteit van de georganiseerde cultuur te versterken. Ook in verschillende steden zijn nieuwe organisaties gevormd om culturele diversiteit te bevorderen. De komende jaren zullen uitwijzen of ze voldoende steun behouden en invloed kunnen uitoefenen om hun doel dichterbij te brengen. De VNG heeft gemeenten inmiddels een handreiking geboden om hun beleid op dit vlak verder te ontwikkelen.<sup>4</sup>

### *Het Actieplan Cultuurbereik en de multiculturele samenleving*

Het Actieplan Cultuurbereik, zoals dat in 1999 door staatssecretaris Van der Ploeg gelanceerd werd, stond voor een groot deel in het teken van de implicaties en uitdagingen van de multiculturele samenleving. Sinds september 2001 beheersen gewelddadig moslimfundamentalisme en *the war on terrorism* de internationale krantenkoppen en is de multiculturele conflictstof in Nederland voelbaar verhit. De overwegend positieve aandacht voor de multiculturele samenleving maakte in de publieke opinie plaats voor een mix van oprechte zorg om christelijk-humanistische waarden aan de ene kant en xenofobe sentimenten aan de andere die volstrekt tegenstrijdig zijn aan dezelfde waarden. De moord op Theo van Gogh, op 2 november 2004, bevestigde de vrees van velen voor een verdere escalatie van spanningen in de multiculturele samenleving. De periode 2001-2004 eindigde in een heel ander maatschappelijk en politiek klimaat dan waarin het begon. De maatschappelijke ontwikkelingen sinds 2001 geven volop aanleiding tot hernieuwde reflectie op doelstellingen en uitgangspunten van het Actieplan Cultuurbereik. De spanning tussen 'meerderheidsculturen' en 'minderheidsculturen', onvermijdelijk aspect van culturele diversiteit, is er beslist niet minder op geworden. Het kunst- en cultuurbeleid kan niet gevrijwaard worden van die spanning en men zou dat ook niet moeten willen. Er staat veel in *Cultuur als confrontatie* dat de moeite van het lezen waard blijft, juist nu het klimaat zo veranderd is.

---

4. Zie Van Baarle (2004), *Divers. Cultuurbeleid in een multiculturele samenleving*.

## Literatuur en documentatie

### Literatuur

- Baarle, Y. van (2004),  
*Divers. Cultuurbeleid in een multiculturele samenleving: een handreiking aan gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Becker, H. (1982),  
*Art worlds*. Berkeley: University of California Press.
- Bevers, A.M. e.a. (1988),  
*In ons diaconale land: opstellen over cultuurspreiding*. Amsterdam: Boekmanstichting/Van Gennep.
- Bourdieu, P. (1989),  
*Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip*. Amsterdam: Van Gennep.
- Broek, W. van den, F. Huysmans en J. de Haan (2005),  
*Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bureau Driessen (2001),  
*Zeven pilots Culturele diversiteit*. Utrecht: Bureau Driessen.
- Cultuurnetwerk Nederland (2003),  
*Zicht op ... vier jaar CKV1*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Cultuurnetwerk Nederland (2003),  
*Contrast in Cultuurbereik: een onderzoek naar vijf gemeentelijke beleidsplannen Culturele Diversiteit*. Reeks Cultuur + Educatie 5.
- Duijser, E. (2002),  
*Marktbeschrijving podiumkunsten. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking*. TNS NIPO.
- Florida, R. (2002),  
*The rise of the creative class, and how it is transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Ganzeboom, H. (1989),  
*Cultuurdeelname in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Ganzeboom, H., F. Haanstra, M.-L. Damen en I. Nagel (2004),  
*Momentopnames CKV1: eindrapportage CKV1-Volgproject*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Haan, J. de, W. Knulst (2000),  
*Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende kunst en podiumkunst sinds de jaren zeventig*, Den Haag: SCP.

- Haan, J. de, K. van Eijck en W. Knulst (2002).  
 'Snobisme hoeft niet meer. De interesse voor hoge cultuur in een smaak-  
 democratie.' *Mens en Maatschappij*, 77: 153-177.
- Hannerz, U. (1992),  
*Cultural complexity. Studies in the social organization of meaning*. New York:  
 Columbia University Press.
- Hitters, E. en T. IJdens (2003),  
*Monitor Actieplan Cultuurbereik 2002. Ervaringen van twee jaar stedelijke en  
 provinciale programma's cultuurbereik*. Rotterdam: ECKCW.
- Hitters, E. en T. IJdens (2005),  
*Monitor Actieplan Cultuurbereik 2003. Landelijke beleidsontwikkeling, decentrale  
 praktijk*. Rotterdam: ECKCW/RISBO.
- Hitters, E., M. Mol en O. van der Vet (2003),  
*Zes casestudies Actieplan Cultuurbereik. Vier stedelijke en twee provinciale  
 programma's cultuurbereik in 2001 en 2002. Werkrapport*. Rotterdam: ECKCW.
- Hitters, E., M. Mol en O. van der Vet (2004),  
*Casestudies Actieplan Cultuurbereik. Tussenrapportage april 2004*. Rotterdam:  
 RISBO/ECKCW.
- Hitters, E. (2005),  
*Werkrapport Culturele infrastructuur 2001-2004*. Rotterdam: ECKCW.
- Huysmans, F., K. van Eijck en O. van der Vet (2005),  
*Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Werkdocument*. Den  
 Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IJdens, T. (2003),  
*Enquête Actieplan Cultuurbereik 2001 onder gesubsidieerde culturele instellingen.  
 Werkrapport*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- IJdens, T., red. (2005),  
*Meer en ander publiek? Op zoek naar effecten van het Actieplan Cultuurbereik  
 2001-2004. Werkrapport*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- IJdens, T., E. Hitters (2003),  
*Monitor Actieplan Cultuurbereik 1999-2001. Voorbereiding en vormgeving van  
 stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik*. Rotterdam: ECKCW.
- IJdens, T., I. Hoogenberg-Engbers en M. van den Bogaard (2004),  
*Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2003 onder rijksgesubsidieerde culturele  
 instellingen*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- IJdens, T. en R. Oosterhuis (2000),  
*Speelruimte voor kleinschalige podiumkunsten*. Rotterdam: ECKCW.
- IJdens, T. en W. van Silfhout (2002),  
*Enquête Cultuureducatie en Cultuurbereik 2001 onder rijksgesubsidieerde instel-  
 lingen*. Rotterdam: ECKCW.
- IJdens, T. en O. van der Vet (2005),  
*Terugblikken, lering trekken. Stedelijke en provinciale programma's cultuurbereik  
 2005-2008 als bron voor de evaluatie van de programma's 2001-2004*. Tilburg: IVA  
 Beleidsonderzoek en Advies.
- Lavrijsen, R. (1999),  
*Culturele diversiteit in de kunst*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

- Lavrijsen, R. (2002),  
 'Culturele diversiteit bij podia. Diversiteit, competentieontwikkeling, programmering en publieksopbouw.' *www.netwerkcs.nl*
- Marlet, G. en J. Poort (2005),  
*Cultuur en creativiteit naar waarde geschat*. Amsterdam/Utrecht: SEO Economisch Onderzoek/Stichting Atlas voor Gemeenten.
- Marlet, G. en C. van Woerkom (2003),  
*Atlas voor gemeenten*. Breukelen: Nyfer.
- Mills, C.W. (1971),  
 'Het culturele apparaat.' In: dezelfde, *Macht en mensen. Tien essays*. Amsterdam: Van Gennep.
- Muskens, G. e.a. (2001),  
*Haalbaarheidsonderzoek Expertisecentrum Culturele Diversiteit ECCD*. Lepelstraat: Docabureaus.
- Muskens, G. e.a. (2004),  
*Wankele kennis. Rapport over de cultuurdeelname van etnische minderheden*. Lepelstraat: Docabureaus
- Nagel, I. (2004),  
*Cultuurdeelname in de levensloop*. Utrecht: ICS [proefschrift].
- Noordman, D. en C. de Graauw (2004),  
*Culturele diversiteit in besturen van culturele instellingen*. Rotterdam: RISBO Contractresearch BV.
- Peterson, R.A., ed. (1976),  
*The production of culture*. Beverly Hills [etc.]: Sage Publications
- Peterson, R.A. (2000),  
 'Snob to omnivore: the implication of shifting tastes for arts and culture industries'  
 In: S. Janssen, T. IJdens e.a., red. (2000), *Trends and strategies in the arts and cultural industries: a selection of papers presented at The Long Run, an International conference on long-term developments in the arts and cultural industries*, Rotterdam: Barjesteh van Waalwijk van Doorn.
- Ranshuysen, L. en H. Ganzeboom (1993),  
*Cultuureducatie en cultuurparticipatie. Opzet en effecten van de Kunstkijkuren en Muziekluisterklassen in het Amsterdams primair onderwijs*. Rijswijk: Ministerie van WVC.
- Rijpma S, C. Roques e.a. (2001),  
*Richtlijn Cultuurparticipatie Onderzoek (RCO)*. Rotterdam: COS
- Rutten, P., W. Manshanden e.a. (2004),  
*De creatieve industrie in Amsterdam en de regio*. Delft: TNO.
- Wijn, C. (2004),  
*Gemeentelijk cultuurbeleid, een handleiding*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

## Beleidsdocumenten en andere documentatie

- Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2005-2008*, maart 2004.
- Bestuurlijke afspraken tussen IPO, VNG en OCW over Stedelijke en Provinciale Programma's Cultuurbereik 2001-2004*, maart 2000.
- IPO (2005),  
*De provincies. Kiezen in cultuurbeleid*. Den Haag: IPO.

Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken (2004),  
*Eindrapport VBTB-evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van OCW (1999a),  
*Ruim baan voor culturele diversiteit. Beleidsnota*.

Ministerie van OCW (1999b),  
*Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*.

Ministerie van OCW (1999c),  
*Cultureel ondernemerschap. Beleidsnota*.

Ministerie van OCW (1999d),  
*Vervolgotitie Cultuur en School*.

Ministerie van OCW (2002),  
*Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2003),  
*Uitgangspuntenbrief voor de cultuurnota 2005-2008 (1 juli 2003)*.

Ministerie van OCW (2003),  
*Meer dan de som. Beleidsbrief cultuur 2004-2007*.

NWO (2002),  
*Transformaties in kunst en cultuur*. Onderzoeksprogramma.

Raad voor Cultuur (2003),  
*Vooradvies 2005-2008 'Cultuur, meer dan ooit'*.

Taakgroep cultuureducatie primair onderwijs (2003),  
*Har(d)t voor cultuur*.

Visitatiecommissie cultuurbereik (2003),  
*Van jonge mensen en de dingen die gaan komen. Rapportage over de jaren 2001 en 2002 door de visitatiecommissie cultuurbereik. [red. M. Wester]. Den Haag*.

VSCD (2003),  
*Trends in de podiumkunsten. Verslag van het VSCD-congres op 16 september 2002*.

En verder diverse (andere) officiële overheidspublicaties (Handelingen Tweede Kamer en Tweede Kamerstukken) op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

## Websites

[www.3voor12lokaal.vpro.nl](http://www.3voor12lokaal.vpro.nl).  
[www.cultuurbereik.nl](http://www.cultuurbereik.nl)  
[www.cultuurplein.nl](http://www.cultuurplein.nl)  
[www.cultuurnetwerk.nl](http://www.cultuurnetwerk.nl)  
[www.emmen.nl](http://www.emmen.nl)  
[www.kosmose.nl](http://www.kosmose.nl)  
[www.kunsten92.nl](http://www.kunsten92.nl)  
[www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)  
[www.motivaction.nl](http://www.motivaction.nl)  
[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
[www.netwerkcs.nl](http://www.netwerkcs.nl)  
[www.nijmegen.nl](http://www.nijmegen.nl)  
[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)  
[www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)



[www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)  
[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)



## **Bijlagen**



## **Bijlage A**

### **Bestuurlijke afspraken, maart 2000**

#### **1. Het Actieplan Cultuurbereik in een notendop**

Het *Actieplan Cultuurbereik* is opgezet om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij cultuur. Het sluit daarbij aan op de vijf doelstellingen van het cultuurbeleid van het rijk die binnen het kader van dit *Actieplan* worden onderschreven door gemeenten en provincies:

- Versterking van de programmering van culturele accommodaties.
- Ruim baan maken voor culturele diversiteit.
- Investeren in jeugd.
- Beter zichtbaar maken van cultureel vermogen.
- Culturele planologie op de agenda zetten.

Het *Actieplan* bestaat uit twee delen: een centraal deel onder de hoede van het rijk, en een decentraal deel onder de gezamenlijke regie van gemeenten, provincies en rijk. De gemeenschappelijke aanpak van het decentrale gedeelte krijgt vorm in de wijze van financiering van *Stedelijke en Provinciale Programma's Cultuurbereik*, waarbij een 1:1 verhouding in acht wordt genomen tussen de bijdragen van het rijk en die van de provincies respectievelijk gemeenten. Een Stedelijk of Provinciaal Programma Cultuurbereik wortelt in de plaatselijke of provinciale cultuurgemeenschap en is gericht op publieksverbreding door middel van kwalitatieve, innovatieve en cultureel gedifferentieerde programmering. Het gaat zowel om een kwaliteitsimpuls als om een impuls voor het cultuurbereik. Daarbij worden nieuwe verbindingen gelegd en bestaande banden verstevigd. Vooral die tussen:

- Culturele programmeurs en nieuwe publieksgroepen.
- Verschillende soorten culturele accommodaties onderling;
- Culturele accommodaties en andere plekken die geschikt zijn om een breed publiek met cultuuruitingen te confronteren.
- Gevestigde culturele instellingen (musea, toneelgezelschappen, orkesten) en de nieuwe generatie cultuurmakers.

#### **2. Inleiding**

##### ***Zelfde doelstellingen***

In zijn uitgangspuntenbrief *Cultuur als Confrontatie* heeft de Staatssecretaris van Cultuur het *Actieplan Cultuurbereik* aangekondigd. Kernpunt is de verbreding van een kwalitatief gewaarborgd cultuuraanbod, zodat er meer mensen door worden aangesproken. Dit sluit bijna naadloos aan op ideeën die bij provincies en gemeenten leven, en bijvoorbeeld zijn verwoord in de VNG-brief met aandachtspunten voor de cultuurnota 2001-2004 van maart 1999. Aldus hebben de Staatssecretaris van Cultuur (hierna: OCenW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) besloten tot een gezamenlijke aanpak gedurende de periode 2001-

2004. Zij zijn een bondgenootschap aangegaan dat onder meer zijn beslag krijgt in een bijzondere vorm van gemeenschappelijke financiering. Over de gezamenlijke aanpak zoals in deze notitie uiteen wordt gezet, hebben OCenW, IPO en VNG overeenstemming bereikt tijdens hun bestuurlijk overleg op 16 februari 2000 in Enschede. De afspraken hebben betrekking op doelstellingen, constructie en fasering bij de decentrale uitwerking van het *Actieplan cultuurbereik*. Het aangaan van financiële verplichtingen ten opzichte van OCenW met inachtneming van de gemaakte afspraken, is voorbehouden aan de provincies en de betrokken gemeenten. De financiële inzet van OCenW wordt gedaan onder voorbehoud dat de wetgever de middelen ter beschikking stelt.

### **Organisatie**

De provincies en 30 grotere gemeenten stellen elk eerst een plan van aanpak op en op basis daarvan hun eigen programma. Dit geschiedt in nauwe samenspraak met de culturele instellingen ter plaatse en eventuele andere lokale of regionale instituties die voor culturele samenwerking in aanmerking komen. Deelnemende provincies en gemeenten ontvangen rechtstreeks een specifieke uitkering van OCenW met de daaraan verbonden verplichtingen, waaronder matching met eenzelfde bedrag. Gemeenten die niet rechtstreeks deelnemen, kunnen bij het *Actieplan* worden betrokken via een provinciaal programma, waarbij als voorwaarde kan worden gesteld dat ook zij matchen. Als onderdeel van hun eigen programma kunnen provincies ook bijdragen aan de programma's van de rechtstreeks deelnemende gemeenten. De programma's hebben een op de cultuursector afgestemde looptijd van vier jaar, waarbij 2001 als opbouwjaar kan gelden. Samen zijn de deelnemende overheden verantwoordelijk voor de organisatie van evaluatie en monitoring.

**Kenmerken van Stedelijke en Provinciale Programma's** Het plan van aanpak geeft onder meer duidelijkheid over de wijze waarop een programma wordt ontwikkeld, de doelstellingen en de samenwerkingsverbanden. Het programma is de schakel die beleidsdoelstellingen en activiteiten met elkaar verbindt. In het programma wordt de provinciale of lokale visie op cultuurbereik nader uitgewerkt. Het beschrijft de huidige situatie, bevat een sterktezwakte analyse en geeft aan hoe de beleidsdoelstellingen zich in de actuele lokale of provinciale situatie laten vertalen. Het programma gaat in op de inhoudelijke ontwikkeling, de waarborgen voor culturele kwaliteit van het programma, de te bereiken resultaten en de benodigde middelen. Een programma is geen uitputtende opsomming van concrete activiteiten en projecten. Het is vooral gericht op het verschaffen van inzicht in de werkwijze, het beoogde proces en de uitvoering. Het bevat bovendien een aantal meetbare doelstellingen en prestaties. Gelet op het karakter van het *Actieplan* is er voor grote investeringen en voor de reguliere exploitatie van cultuurinstellingen geen plaats in de programma's.

### **Fasering**

- Vóór 15 april laten provincies en in aanmerking komende gemeenten schriftelijk aan OCenW weten of zij zullen meedoen met het Actieplan.
- Vóór 1 juni zenden deelnemende provincies en gemeenten hun plan van aanpak aan OCenW zodat nader overleg mogelijk is.
- Vóór 1 juli laat OCenW weten of overleg nodig is en/of er bezwaar bestaat tegen (onderdelen van) het plan van aanpak.

- Tussen 1 oktober en 15 december zenden de deelnemende provincies en gemeenten een vierjarig (ontwerp-) programma naar OCenW voor een geobjectiveerde toets.
- Binnen 6 weken reageert OCenW op het ingediende programma.

### **3. Beleidskader voor Stedelijke en Provinciale Programma's**

#### **Algemeen**

Om publieksgroepen te bereiken die thans niet, of slechts mondjesmaat, deelnemen aan de cultuur – vooral jongeren en leden van culturele minderheden – is een nieuwe strategie nodig; een aanpak die de conventies in de cultuursector doorbreekt. De gebruikelijke benadering is immers vooral afgestemd op publiek dat al komt. Het nieuwe van de strategie komt op verschillende manieren tot uiting: in de manier waarop deze andere publieksgroepen worden aangesproken, in de bijzondere en onverwachte plekken waar men met cultuur wordt geconfronteerd, in de ambiance, in het type aanbod, in samenwerking tussen instellingen van zeer verschillende pluimage en in het doorkruisen van scheidslijnen tussen disciplines. Deze impuls voor het bereik van cultuur gaat samen met een kwa-

liteitsimpuls. Tegen deze achtergrond zijn enkele algemene aandachtspunten aan te geven als leidraad bij het opstellen van de programma's.

*Vijf doelstellingen* De Stedelijke en Provinciale Programma's Cultuurbereik worden in nauwe samenwerking met het culturele veld in steden en provincies opgesteld met de volgende doelstellingen van het Actieplan die door gemeenten, provincies en rijk worden gedeeld:

1. Versterking van de programmering van culturele accommodaties.
2. Ruim baan maken voor culturele diversiteit.
3. Investeren in jeugd.
4. Beter zichtbaar maken van cultureel vermogen.
5. Culturele planologie op de agenda zetten.

Gemeenten en provincies leggen daarbij hun eigen accenten, gelet op de sociale en culturele infrastructuur in hun gebied.

#### *Analyse van lokale of regionale infrastructuur*

Om snel zicht te krijgen op de bijzondere aspecten van een situatie waarbinnen deze doelstellingen van het Actieplan hun beslag zullen krijgen, beginnen de stedelijke en provinciale programma's met een analyse van de lokale en provinciale culturele infrastructuur. Hoe ziet die er uit? Wat zijn sterke en zwakke onderdelen? Waar is het nodig om te investeren en waarom? Hoeveel kunnen instellingen zelf bijdragen aan de plannen? Welke interessante dwarsverbindingen zijn er mogelijk? Waarheen komen de publieksgroepen waar het Actieplan zich op richt en waar komen ze juist niet naar toe?

#### *Gericht op samenwerking*

Het uitgangspunt is samenwerking. De sterk disciplinaire structurering van het culturele leven kan voor het bereiken van nieuw publiek een hinderpaal zijn. Nieuwe

inspirerende activiteiten komen vooral voort uit interessante verbindingen tussen verschillende disciplines, accommodaties, cultuurmakers en uit dwarsverbanden met andere maatschappelijke sectoren, zoals het onderwijs of het sociaal-cultureel werk.

*De kwaliteit van de activiteiten binnen een programma is gegarandeerd*

De programma's beogen een kwalitatieve verbetering van het geprogrammeerde aanbod en de marketing daarvan. Ze vormen zo een impuls voor de culturele missie van accommodaties.

*Alle accommodaties komen in aanmerking*

Allerlei soorten accommodaties liggen in het bereik van het programma – ook die thans geen subsidie ontvangen. Of het nu gaat om een filmhuis, galerie, archief, muziek-schouwburg, bibliotheek, museum, buurtcentrum, poppodium, centrum voor kunstzinnige vorming, school, concertzaal, een virtueel podium, een omroep, een podium in een digitale stad, of een podium in de open lucht: geen accommodatie is op voorhand uitgesloten.

*Een ander en diverser aanbod voor een breder en diverser publiek*

De programma's beogen onder meer bij de accommodaties meer ruimte te scheppen voor cultureel divers aanbod dat tegemoet komt aan de belangstelling van een meer heterogeen samengesteld publiek. Bij het zoeken naar wegen om dat nieuwe publiek te benaderen, zullen de betrokken doelgroepen en/of hun eventuele organisaties worden ingeschakeld. Nieuw aanbod is niet exclusief afkomstig van professionele cultuurmakers. Het omvat zeker ook de uitingen van talent onder jongeren en culturele minderheden, dat via scouting en begeleiding verder kan worden ontwikkeld. In een actieve en vraaggerichte benadering van de lokale en regionale circuits voor amateurkunst en in de samenwerking tussen deze circuits en het professionele cultuurcircuit ligt een goede mogelijkheid om het bereik onder jongeren en culturele minderheden te vergroten.

*Gericht op activiteiten en de verankering van succesvolle activiteiten*

Het Actieplan is gericht op activiteiten, niet op instituties. Belangrijk is ook dat activiteiten die zich bewezen hebben zodanig worden verankerd dat de effecten ervan een meer dan incidenteel karakter hebben.

Samenvattend bevat een programma cultuurbereik van gemeente of provincie in ieder geval de volgende elementen:

**Motto:**

- Een ander en diverser aanbod voor een breder en diverser publiek

**Inhoudelijke voorwaarden:**

- Vijf doelstellingen als uitgangspunt binnen een programma is gegarandeerd
- Alle accommodaties komen in aanmerking
- Gericht op samenwerking



**Algemene voorwaarden:**

- Analyse van lokale of regionale infrastructuur
- Gericht op activiteiten
- Gericht op verankering van succesvolle activiteiten

**Bijzondere aandachtspunten**

Ieder programma is gericht op cultuurbereik (a), waarbij enkele bijzondere punten van aandacht gelden. Gemeenten en provincies kunnen daarbij hun eigen accenten leggen. Daarnaast wordt er specifiek aandacht besteed aan de onderdelen Cultuur en School (b) en de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (c). Voor deze twee onderdelen zijn aanvullende beleidskaders opgenomen.

**a. cultuurbereik**

Op basis van de lokale of regionale analyse wordt een gemotiveerde keuze gemaakt welke doelstellingen in een concrete situatie meer of minder gewicht krijgen. Bovendien kunnen er ook per discipline goede redenen bestaan om in de zwaarte van een bepaalde doelstelling te variëren.

*Podiumkunsten*

- Het programma gaat expliciet in op de programmering door podia van hoogwaardig en divers aanbod van podiumkunstvoorstellingen, met bijzondere aandacht voor grootschalig toneel en de kleinschalige podiumkunsten. Het programma is erop gericht meer publiek voor dit type aanbod te creëren.
- In het programma wordt een intensievere samenwerking tussen gezelschappen en podia gezocht.

*Bibliotheken*

- Bibliotheken vervullen verschillende functies:
  - Podiumfunctie, dat wil zeggen een presentatieplaats (niet alleen voor letterenmanifestaties, maar ook voor theater, beeldende kunst, erfgoed of bijvoorbeeld nieuwe media).
  - Cultuureducatieve functie (zowel als zelfstandige bibliotheek als dienstverlenend naar andersoortige instellingen)
- Jongeren die de school hebben verlaten vormen een bijzondere doelgroep: juist zij haken vaak af als bibliotheekbezoeker. Na het 'verplichte' lezen op school, volgt vaak geen 'vrijwillig' leesgedrag.

*Regionale en lokale omroepen*

- Door de versterking van de culturele programmering van lokale en regionale radio en televisie wordt een ander en breder publiek bereikt. In dit verband moet worden opgemerkt dat minderhedenprogramma's, zoals deze bijvoorbeeld worden verzorgd door lokale en regionale migrantenomroepen, worden bekostigd uit een andere geldstroom en ook een primaire doelstelling hebben die afwijkt van die van het Actieplan. De culturele programmering van migrantenomroepen kan uiteraard wel onderdeel uitmaken van een Stedelijk of Provinciaal Programma Cultuurbereik.

### *Zichtbaar maken cultureel vermogen*

- Om meer mensen te laten profiteren van ons culturele vermogen wordt samenwerking gezocht tussen musea, archieven, archeologie-instellingen, monumenten, beeldende kunstinstellingen en bibliotheken, met speciale aandacht voor collectie-mobiliteit en voor de presentatie van het werk van jonge beeldend kunstenaars.
- Dwars door bestaande collecties van archieven, musea en bibliotheken worden nieuwe verzamelingen geformeerd van beeldende kunst, volkenkunde en natuur-historie die buiten de gebruikelijke instituten worden getoond.
- Collecties van musea, archieven en bibliotheken worden vanuit het perspectief van culturele minderheden en jongeren in kaart gebracht, verzameld, toegankelijk gemaakt en gepresenteerd.
- Speciale aandacht gaat uit naar nieuwe presentatietechnieken, bijvoorbeeld door toepassing van digitale media.

### *Culturele planologie*

- In de initiatieven die erop zijn gericht de culturele planologie meer in het centrum van de belangstelling te plaatsen, worden verbindingen gelegd tussen architectuur, archeologie, kunst in de openbare ruimte, gebouwde monumenten en landschap-pelijke elementen (historisch-geografisch). Op die manier wordt de onderlinge samenhang tussen die elementen zichtbaar en worden de kansen vergroot op inspiratie over en weer.
- De activiteiten zijn publieksgericht en prikkelen het openbare debat. Waar mogelijk wordt samengewerkt met bijvoorbeeld amateurverenigingen en scholen.
- Er worden mogelijkheden verkend om vooral een jonger publiek te interesseren voor culturele planologie.

### **b. Cultuur en School**

Dit gedeelte van het Actieplan is gericht op het leggen en onderhouden van duurzame relaties tussen scholen en culturele instellingen en versterking van de aandacht voor cultuur in het onderwijsprogramma. Centrale doelstelling is om via het onderwijs leerlingen in aanraking te brengen met cultuur. Dat is wat anders dan het streven jongeren in het algemeen meer bij cultuur te betrekken.

Kenmerkend voor de projecten binnen dit onderdeel van het Actieplan zijn de volgende elementen waarbij gemeenten en provincies hun eigen accenten leggen gelet op de lokale of regionale infrastructuur:

- Versterking van de samenwerking tussen scholen en culturele instellingen in het kader van het onderwijsprogramma.
- Aanvullend op reeds bestaande voorzieningen komen leerlingen via het reguliere onderwijs in de loop van hun schoolcarrière in aanraking met het aanbod van culturele instellingen.
- Versterking van de vraagimpuls die van de scholen en scholieren uitgaat naar de culturele instellingen.
- Informatie over het aanbod van culturele instellingen is op eenvoudige wijze toegankelijk voor leerkrachten en leerlingen.

- Steunfunctie-instellingen voor de kunsteducatie bedienen waar nodig ook het voortgezet onderwijs. Het hoofdaccent ligt hier op het ordenen en makelen van informatie en het organiseren van netwerken tussen onderwijs en culturele instellingen.
- Er wordt gebruik gemaakt van een adequate infrastructuur voor erfgoededucatie (zowel op lokaal als op provinciaal niveau) als aanspreekpunt voor bemiddeling en deskundigheidsbevordering.
- In de programma's komen de drie inhoudelijk prioriteiten van Cultuur en School aan de orde:
  1. Blijvend beter gebruik maken van het culturele erfgoed in het onderwijs.
  2. Blijvend meer samenwerking tussen het vmbo en culturele instellingen.
  3. Blijvend meer aandacht voor het thema culturele diversiteit in het onderwijs.

— Na overleg tussen alle betrokken partners wordt in een later stadium nog een uitgewerkt Beleidskader Cultuur en School toegevoegd —

### **c. Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving**

Meer dan voorheen wordt de geldstroom (voorheen Geldstroom Lagere Overheden, nu: Geldstroom BKV) aangewend ter vergroting van het cultuurbereik en ter stimulering van cultureel ondernemerschap. Daarnaast is dit geld ook bedoeld voor onder meer de exploitatie van (infrastructurele) instellingen, zoals de kunstuitlenen en centra voor beeldende kunst. En voor presentaties, ateliers, werkplaatsen, alsmede voor ad hoc-subsidies ten behoeve van kunstenaars en manifestaties.

De vergroting van het cultuurbereik heeft betrekking op alle doelstellingen van het Actieplan, waaronder versterking van de programmering en culturele planologie, met als overkoepelend doel het bereik van nieuwe publieksgroepen. De stimulering van het cultureel ondernemerschap is gericht op kunstenaars, vormgevers en instellingen, bijvoorbeeld door aankopen en opdrachten (zoals voor kunst in de openbare ruimte).

Aan alle doelstellingen van de Geldstroom BKV wordt in het programma aandacht gegeven, maar afhankelijk van de lokale of regionale situatie kunnen accenten gelegd worden.

Het toetsingskader wordt aangevuld met de twee nieuwe doelstellingen:

#### *Cultuurbereik*

- In de lokale/regionale analyse van het programma wordt als volgt een stand van zaken geschetst:
- Inventarisatie van activiteiten, met behulp van de Geldstroom BKV gerealiseerd, die zijn gericht op het bereiken van nieuwe publieksgroepen, het deel van het budget dat hiermee -globaal- is gemoeid en - indien kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn- aangeven in hoeverre instellingen er nu in slagen om nieuwe publieksgroepen te bereiken.

- Het programma geeft een beeld van toekomstige activiteiten om nieuwe publieksgroepen te bereiken:
- Daarbij wordt aangegeven in hoeverre het gaat om regulier aanbod van instellingen waarvoor men nieuw publiek wil interesseren of om speciale activiteiten buiten het reguliere aanbod en worden - indien mogelijk - streefcijfers gegeven voor het bereik van publieksgroepen.
- Het programma geeft aan welke verschuiving van middelen voor dit doel ten opzichte van de huidige besteding wordt doorgevoerd.

#### *Cultureel ondernemerschap*

- In de lokale/regionale analyse van het programma wordt als volgt een stand van zaken geschetst:
- Inventarisatie van activiteiten, met behulp van de Geldstroom BKV gerealiseerd, die zijn gericht op het versterken van het cultureel ondernemerschap van beeldend kunstenaars, vormgevers en instellingen en het deel van het budget dat hiermee - globaal- is gemoeid.
- Het programma geeft een beeld van toekomstige activiteiten om cultureel ondernemerschap te stimuleren, waaronder kunst in de openbare ruimte.
- Het programma geeft aan welke verschuiving van middelen voor dit doel ten opzichte van de huidige besteding wordt doorgevoerd.

— Na overleg tussen alle betrokken partners wordt in een later stadium nog een uitgewerkt Beleidskader Geldstroom BKV toegevoegd —

#### **4. Structuur van provinciale en lokale programma's**

##### **Plan van aanpak en programma**

Voordat een provincie of gemeente een programma opstelt, wordt een plan van aanpak geformuleerd dat vóór 1 juni 2000 aan OCenW wordt verzonden, zodat er ruimte is voor nader overleg. In het plan van aanpak zijn op hoofdlijnen opgenomen: doelstellingen, organisatie-opzet en -kosten, artistiek-inhoudelijke kwaliteit, samenwerkingsverbanden, financiering. Wat betreft de financiën is het stuk een commitment van de colleges om de te matchen bijdrage bij de begrotingsbehandeling door Raad of Staten geaccordeerd te krijgen (zie verder onder financiering).

*Artistiek-inhoudelijke kwaliteit en onafhankelijkheid oordeel* In het plan van aanpak wordt aangegeven op welke wijze de artistiek-inhoudelijke kwaliteit en de onafhankelijkheid van het oordeel daarover in het verdere proces wordt bewaakt, bijvoorbeeld door middel van een adviescommissie, of een extern deskundige c.q. projectleider. Afhankelijk van de voorgestelde werkwijze geeft OCenW in dit stadium dan wel in een later stadium een verklaring van geen bezwaar af ten aanzien van de voorgestelde voorzitter/projectleider.

##### *Overleg*

Het plan van aanpak is onderwerp van overleg, dat er toe leidt dat provincies en gemeenten hun definitieve programma formuleren. Na vaststelling door provincie- of

gemeentebestuur wordt het programma bij wijze van aanvraag voor een specifieke uitkering aan OCenW voorgelegd. Toetsing van de aanvraag geschiedt aan de hand van de bij ministeriële regeling vastgestelde regels en op hoofdlijnen aan de hand van het gezamenlijke beleidskader.

#### *Deelnemende gemeenten*

Rechtstreeks deelnemende gemeenten zijn de huidige cultuurconvenant-gemeenten, aangevuld met de gemeenten met meer dan 90.000 inwoners<sup>1</sup> (zie bijlage). Die laatste worden immers geacht een alomvattend cultuurbeleid te voeren. Aldus komt het aantal deelnemende gemeenten uit op 30. De overige gemeenten kunnen - niet rechtstreeks - deelnemen via de provincies.

#### *Programma-verantwoordelijkheid en de rol van provincies*

De deelnemende provincies en rechtstreeks deelnemende gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de vaststelling van hun programma.

Provincies kunnen in hun programma beleidsmatig aansluiten en financieel bijdragen aan activiteiten binnen de rechtstreeks deelnemende gemeenten, of het ter beschikking staande bedrag elders in hun provincie tot besteding laten komen. Gemeenten die niet rechtstreeks deelnemen kunnen plannen aandragen bij de provincie; de provincie maakt een beleidsmatige afweging. Dat heeft voor deze gemeenten het voordeel dat naast het rijk ook de provincie medefinanciert. Provincies kunnen overigens aan deze gemeenten vergelijkbare matchingsvoorwaarden stellen. De betalingen die daaruit voortvloeien, kunnen echter niet worden opgevoerd als matchingsbijdrage richting OCenW.

Provincies kunnen een coördinerende taak vervullen ten aanzien van de programma's van rechtstreeks deelnemende gemeenten in hun gebied. Waar nodig en zinnig zorgen de provincies voor afstemming en informatie-uitwisseling. De coördinerende rol kan verder worden ingevuld door een regionale visie als beleidsmatige 'kop' op het totaal van de betrokken programma's te zetten. Betrokken partijen binnen hetzelfde convenantgebied kunnen er ook voor kiezen de coördinatie op het niveau van een landsdeel te brengen. Gemeenten zorgen dat uiterlijk op 15 december het definitieve programma bij OCenW is ingediend. De provincie zorgt ervoor dat een eventuele 'provinciale kop' op het programma ook op die datum bij OCenW is. De drie grote steden zijn hiervan uitgezonderd.

Deelnemende provincies en gemeenten dienen overigens in alle gevallen hun Stedelijk of Provinciaal Programma elk rechtstreeks in bij OCenW. Op basis van een positieve beslissing over het programma ontvangen zij rechtstreeks een specifieke uitkering. Ook bij een gezamenlijk programma van provincie en rechtstreeks deelnemende gemeenten dienen de partijen elk een programma in, waarbij duidelijk is wie waarvoor uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt.

#### **Financiering**

Zoals uiteengezet, worden de programma's van gemeenten en provincies bekostigd op basis van matching tussen rijk, provincies en gemeenten. OCenW stelt daartoe per provincie en deelnemende gemeente een nominaal bedrag beschikbaar dat in een 1:1

verhouding dient te worden 'gematched'. Voor de vier grote steden wordt een hoger bedrag ter beschikking gesteld, omdat de bevolkingssamenstelling in deze gemeenten laat zien dat het aandeel van culturele minderheden substantieel groter is dan in andere gemeenten. Voor het opbouwjaar 2001 is een lager bedrag beschikbaar dan voor de daaropvolgende jaren. Een uitzondering wordt gemaakt voor steden waar in 2000 een pilot loopt in het kader van het Actieplan. Voor deze gemeenten ligt het opstartjaar immers een jaar vroeger.

De berekening van het jaarlijkse bedrag geschiedt als volgt:

- voor de rechtstreeks deelnemende gemeenten (uitgezonderd de vier grote steden):  
2001: aantal inwoners x f 1,-- per inwoner  
vanaf 2002 : aantal inwoners x f 1,50 per inwoner
- voor de vier grote steden:  
2001: aantal inwoners x f 1,50 per inwoner  
vanaf 2002: aantal inwoners x f 2,-- per inwoner
- voor de provincies:  
2001: aantal inwoners minus het aantal inwoners van de deelnemende gemeenten in die provincie x f 1,-- per inwoner  
vanaf 2002: aantal inwoners minus het aantal inwoners van de deelnemende gemeenten in die provincie x f 1,50 per inwoner

Matching dient te gebeuren met 'nieuw' geld, dan wel bestaand geld dat nog niet tot uitgave gekomen is. Hierin worden geen bestaande activiteiten opgenomen of ondergebracht. Evenmin worden bestaande activiteiten stopgezet en vervolgens weer in het programma opgenomen. De plausibiliteitstoets op de als matching opgevoerde bijdragen is een verantwoordelijkheid van OCenW en wordt naar redelijkheid uitgevoerd. Bij twijfel of aan die voorwaarden wordt voldaan, zal OCenW dit gemotiveerd uitspreken. In het geval van matching van middelen voor de programmering van kleinschalige podiumkunsten zullen eventuele gemeentelijke 'ombuigingen' in de match worden geaccepteerd, voorzover deze niet ten koste gaan van de structurele basisfinanciering van de accommodaties waar dit aanbod wordt geprogrammeerd.

#### *Cultuur en School, Geldstroom Beeldende kunst en Vormgeving*

De middelen die thans voor Cultuur en School beschikbaar worden gesteld en de Geldstroom BKV worden betrokken bij de decentrale uitvoering van het Actieplan Cultuurbereik. Daarbij geldt voor de bijdrage uit hoofde van Cultuur en School onverkort de matchingsvoorwaarde. Dat is niet het geval ten aanzien van de middelen van de geldstroom BKV.

De decentrale beschikbaarstelling van middelen ten behoeve van Cultuur en School zal worden opgenomen in de zojuist beschreven procedure. De overheden die in de periode 1997-2000 in het kader van *Cultuur en School* projectengeld hebben ingezet, kunnen een voortzetting daarvan beschouwen als onderdeel van hun matchingsbijdrage voor *Cultuur en School*. Voor de drie convenantsteden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag wordt een hoger bedrag per inwoner beschikbaar gesteld, vanwege de aard van hun educatieve taak (provinciale en gemeentelijke taak).

De berekening van het bedrag voor *Cultuur en School* geschiedt als volgt:

- voor de rechtstreeks deelnemende gemeenten (uitgezonderd de drie convenantssteden):  
2001-2004: aantal inwoners x f 0,30 per inwoner
- voor Rotterdam, Amsterdam en Den Haag:  
2001-2004: aantal inwoners x f 0,60 per inwoner
- voor de provincies:  
2001-2004: aantal inwoners minus het aantal inwoners van de deelnemende gemeenten in die provincie x f 0,30 per inwoner

Voor de geldstroom BKV wordt de systematiek in zoverre gewijzigd dat de 30 gemeenten die rechtstreeks aan het Actieplan deelnemen voortaan de geldstroom BKV-uitkering niet via de provincie ontvangen, maar rechtstreeks van het rijk. Met andere woorden: administratief-technisch gaat voor de geldstroom BKV en het Actieplan hetzelfde regime gelden. Gezien de tot nu toe gevolgde systematiek moet 2001 voor de geldstroom BKV als een overgangsjaar gezien worden; IPO en VNG maken daartoe aansluitend op het 'IPO-VNG convenant beeldende kunst' een formele afspraak. Verder zal OCenW nog een voorstel doen voor een nader uitgewerkte financiële paragraaf, waarbij de inzet is om de peildatum 1 januari 2000 voor het aantal inwoners ook van toepassing te laten zijn op de Geldstroom BKV, mits dit binnen het beschikbare budget voor de geldstroom mogelijk is. Indien steden en/ of provincies een andere verhouding in de verdeling van middelen tussen provincies en 30 grote gemeenten zouden willen zien in verband met het aantal kunstenaars in een gemeente, dan kunnen IPO en VNG, dan wel individuele provincies en de betreffende steden zelf andere afspraken maken. OCenW zal deze overnemen. Er wordt daarbij uitgegaan van het beschikbaar budget voor de Geldstroom BKV. Verder zal OCenW onderzoeken welke mogelijkheden het flankerend beleid biedt.

#### *Kleinschalige podiumkunsten*

Ook voor de programmering van kleinschalige podiumkunsten betaalt OCenW mee voor gemeentelijke activiteiten, onder andere vanuit het Fonds voor de Podiumkunsten. Daarnaast zijn door OCenW gesubsidieerde instellingen zoals het Nederlands Impresariaat, Muziek en Theater Netwerk, Gaudeamus, en het Nederlands Pop Instituut actief als bemiddelaar en adviseur, maar ook als subsidiënt van talloze vooral kleinere theater- en concertzalen. De subsidierol van deze instellingen is niet onomstreden. Selectie van het aanbod en de podia vindt plaats op niet al te duidelijke en soms wisselende criteria. Zij hanteren bovendien onderling uiteenlopende voorwaarden. Dat is lastig voor het groeiend aantal podia dat met enkele van de instellingen tegelijk te maken heeft. Ook is niet altijd duidelijk in hoeverre de rijkssteun echt aanvullend is op de reguliere programmeringstaak van podia, of dat er sprake is van substitutie van gemeentelijke programmeringsgelden.

De indruk bestaat dat de podia het extra geld inmiddels beschouwen als een noodzakelijk vast inkomensbestanddeel voor hun reguliere programmering in plaats van als een extra stimulans om bijzonder aanbod op een bijzondere wijze aan de man te brengen. En dat verwijst naar een veel belangrijker probleem. Namelijk dat de groei van het aanbod in de kleinschalige podiumkunsten vele malen groter is dan die van het

publiek. De doelstellingen van het Actieplan cultuurbereik zijn voor de kleinschalige podiumkunsten dan ook bij uitstek van toepassing. Tezamen met de andere hierboven genoemde overwegingen leidt dit tot de conclusie dat de diverse middelen die de verschillende overheden tot dusverre inzetten voor distributie gezamenlijk onder het regime moeten worden gebracht van het Actieplan. De reguliere programmeringsbudgetten als onderdeel van de exploitatiesubsidie van zowel gezelschappen als accommodaties zijn hier overigens van uitgezonderd. Evenals bij *Cultuur en School* zal er een 'geormerkt' budget worden verstrekt dat binnen de matchingsformule valt. Het streven is erop gericht hier een extra impuls te geven, waardoor uiteindelijk de optelsom van alle instrumenten op dit gebied, zowel landelijk als decentraal, tot een grotere financiële inspanning zal leiden dan nu het geval is. Bij het oormerken zal worden uitgegaan van de precieze omvang en besteding van de huidige bedragen die de drie betrokken overheden voor distributie uitgeven. Dit wordt bepaald op basis van een gezamenlijk uit te zetten onderzoek door externe deskundigen. In verband met de afstemming met het centrale deel van het actieplan zal de omvang van het geormerkte budget door OCenW op 1 juli worden vastgesteld.

#### *Schotten*

Om herkenbaarheid en continuïteit te waarborgen, hebben de bijdragen voor Cultuur en School, de geldstroom BKV en de kleinschalige podiumkunsten in elk geval voorlopig het karakter van 'geormerkte' budgetten. Dat betekent dat in de programma's en bij de uitvoering ten minste deze bedragen aan cultuureducatie, geldstroom BKV respectievelijk kleinschalige podiumkunsten besteed moeten worden. Halverwege de cultuurnota-periode zal bezien worden of de 'schotten' tussen de samenstellende delen van de specifieke uitkering gehandhaafd dienen te blijven. Het eerder genoemde onderzoek naar de kleinschalige podiumkunsten zal daarbij betrokken worden.

#### **Juridische basis rijksbijdrage**

De bijdrage van OCenW wordt rechtstreeks verstrekt in de vorm van een specifieke uitkering. OCenW zal de doelstellingen en de criteria van de specifieke uitkering zoals met IPO en VNG in het beleidskader zijn overeengekomen, opnemen in een ministeriële regeling.

OCenW stelt geld beschikbaar op basis van een positieve beslissing op een aanvraag voor een specifieke uitkering.

Het vierjarige programma vormt de basis voor deze aanvraag. In de ministeriële regeling worden de regels met betrekking tot de fasering en bevoorschotting van de jaarlijkse specifieke uitkeringen opgenomen.

Verantwoording over de besteding vindt plaats door middel van een accountantsverklaring met inachtneming van wat hierover is bepaald in hoofdstuk VI van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen (Bbcu). Bezien wordt of volstaan kan worden met de huidige bepalingen in hoofdstuk VI van het Bbcu. Als dat bijvoorbeeld met het oog op de juridische status van het beleidskader niet het geval is, zullen (aanvullende) regels worden gesteld.



## **Evaluatie**

Planverantwoordelijke overheden dienen bij de verantwoording een inhoudelijk verslag in waarin wordt geëvalueerd. Het jaarlijks dan wel tweejaarlijks indienen van zo'n verslag is nog onderwerp van overleg. Per gemeente of provincie zullen criteria worden afgesproken voor evaluatie. De provincie respectievelijk de gemeente doet daarvoor een voorstel als onderdeel van het programma. De criteria kunnen zowel kwantitatief zijn als kwalitatief. 2

### *Tussenbalans*

Na twee jaar zal een gezamenlijke tussenbalans worden opgemaakt. Ten behoeve van deze tussenbalans wordt in de eerste helft van 2003 een vorm van visitatie toegepast waarbij onder meer wordt beoordeeld in hoeverre de culturele kwaliteit van de activiteiten is gerealiseerd. Zo kunnen knelpunten worden gesignaleerd, maar ook goede voorbeelden. Zo'n visitatie kan worden uitgevoerd door een ad hoc-commissie, bijvoorbeeld bestaande uit een extern voorzitter, een deelnemer van de Raad voor Cultuur, aangevuld met andere inhoudelijk deskundigen en personen die hun achtergrond hebben in het lokaal en provinciaal bestuur. De Raad voor Cultuur zal om een advies worden gevraagd mede op basis van de visitatierapporten. De tussenbalans kan leiden tot het wijzigen van afspraken tussen planverantwoordelijke gemeenten of provincies en OCenW en tot een tussentijdse tripartiete bijstelling van het door OCenW, IPO en VNG overeengekomen beleidskader en/of werkwijze. Verder vindt een heroverweging plaats van de schotten in het Actieplan voor Cultuur en School, de Geldstroom BKV en de kleinschalige podiumkunsten. De overheden bekijken aan de hand van het visitatierapport en de jaarlijkse evaluaties of aanpassing en/of bijstelling van een programma noodzakelijk is. De overheid die verantwoordelijk is voor het programma legt daartoe een voorstel voor aan OCenW. Dit betekent overigens niet dat het onmogelijk is om in het kader van het Actieplan langlopendere projecten of activiteiten te entameren.

### *Na vier jaar*

Aan het eind van het vierjarige programma zal aan de hand van de jaarlijkse dan wel tweejaarlijkse evaluaties en de tussenbalans een eindevaluatie worden opgesteld.

Over de dekking van de kosten van evaluatie en visitatie zal nader worden overlegd.

## **Uitwisseling**

Naast evaluatie en visitatie zal gedurende de komende cultuurnota-periode energie worden gestoken in de uitwisseling van informatie tussen gemeenten, provincies en OCenW, waarbij de instellingen zullen worden betrokken die een rol vervullen binnen het Actieplan. Te denken valt aan expert-meetings en het uitwisselen van best practices in de zoektocht naar een breder en gevarieerder publiek

## **Centraal deel van het Actieplan**

Met de betrokken overheden, IPO en VNG, zal gesproken worden over de plannen van OCenW voor de invulling van het centraal deel van het Actieplan. Centraal en decentraal gedeelte horen goed op elkaar te zijn afgestemd en elkaar te versterken.

Bijlage

Rechtstreeks deelnemende gemeenten *Actieplan Cultuurbereik*

**Gemeente**

1 Alkmaar	16 Groningen
2 Almere	17 Haarlem
3 Amersfoort	18 Haarlemmermeer
4 Amsterdam	19 Heerlen
5 Apeldoorn	20 Hengelo
6 Arnhem	21 Leeuwarden
7 Breda	22 Leiden
8 Delft	23 Maastricht
9 Den Bosch	24 Nijmegen
10 Den Haag	25 Rotterdam
11 Dordrecht	26 Tilburg
12 Ede	27 Utrecht
13 Eindhoven	28 Zaanstad
14 Emmen	29 Zoetermeer
15 Enschede	30 Zwolle

## Bijlage B

### Financiële gegevens decentrale programma's cultuurbereik

#### *Rijksbijdrage Actieplan Cultuurbereik 2001-2004*

De rijksbijdrage aan de decentrale programma's cultuurbereik werd in 2000 vastgesteld op basis van het inwonertal van de 30 gemeenten met tenminste 90.000 inwoners (per 1 januari 2000) en van de provincies (exclusief de inwoners van de rechtstreeks deelnemende gemeenten).

Tabel B-I. *Rijksbijdrage Actieplan Cultuurbereik 2001-2004*

2001	Bedrag in € per inwoner		Rijksbijdrage in €
	Vier grootste gemeenten	Overige gemeenten en provincies	
Cultuurbereik	0,91	0,45	8.127.087
Cultuur en School	0,27	0,14	2.434.270
Geldstroom BKV	historie	0,70	17.213.382
Totaal			27.774.739

2002-2004	Bedrag in € per inwoner		Rijksbijdrage in €
	Vier grootste gemeenten	Overige gemeenten en provincies	
Cultuurbereik	0,91	0,68	11.254.889
Cultuur en School	0,27	0,14	2.434.270
Geldstroom BKV	historie	0,70	17.213.382
Totaal			30.902.541

Gegevens verstrekt door het ministerie van OCW, december 2005.

#### *Provinciale en stedelijke programma's cultuurbereik 2001*

De onderdelen Cultuurbereik en Cultuur en School van de provinciale en stedelijke programma's cultuurbereik werden bekostigd op basis van *matching* tussen rijk en provincie. De rijksbijdrage voor deze onderdelen werd verstrekt als de provincie er tenminste hetzelfde bedrag uit eigen middelen voor vrijmaakte. Het diende daarbij volgens de *Bestuurlijke afspraken* tussen OCW, IPO en VNG te gaan om 'nieuw geld' dan wel 'bestaand geld dat nog niet tot uitgave is gekomen'. Met dit geld mochten geen bestaande activiteiten worden bekostigd. Evenmin mochten bestaande activiteiten worden stopgezet om vervolgens weer in het programma te worden opgenomen.



Tabel B-II. Provinciale programma's cultuurbereik 2001 (x € 1.000)

Provincie	Cultuurbereik	Provinciale bijdrage		Cultuurbereik	Cultuur en School	Rijksbijdrage		Totaal budget actie programma	Cultuur-begroting 2001	Actie-programma in % van cultuur-begroting
		Cultuur en School	Totaal			BKV	Totaal			
Groningen	288,6	52,6	341,2	176,7	53,0	272,1	501,8	843,0	11.959,6	7,0
Fryslân	243,0	72,3	315,3	243,1	72,9	374,3	690,2	1.005,6	21.147,2	4,8
Drenthe	101,0	113,4	214,4	100,9	113,5	254,0	468,4	682,8	*11.486,6	5,9
Overijssel	359,6	101,1	460,7	336,9	101,1	494,4	956,8	1.417,5	18.807,3	7,5
Gelderland	620,0	194,2	814,2	623,4	187,0	960,0	1.770,3	2.584,5	*30.073,1	8,6
Flevoland	79,1	23,7	102,8	118,7	71,4	121,8	311,9	414,7	9.259,9	4,5
Utrecht	330,3	99,2	429,5	330,4	99,2	508,8	938,4	1.367,8	*9.268,7	14,8
N-Holland	589,6	238,1	827,7	589,6	176,8	836,2	1.602,7	2.430,4	26.645,4	9,1
Z-Holland	918,5	261,3	1.179,8	871,1	261,3	1.341,4	2.473,8	3.653,6	28.472,6	12,8
Zeeland	168,7	77,7	246,4	148,6	48,6	259,7	479,0	725,4	16.186,6	4,5
N-Brabant	759,1	228,1	987,2	758,3	227,5	1.167,8	2.153,6	3.140,9	30.272,0	10,4
Limburg	419,1	125,7	544,8	419,0	125,7	645,4	1.190,2	1.735,0	**20.315,0	8,5
<b>Totaal</b>	<b>4.876,6</b>	<b>1.587,5</b>	<b>6.464,1</b>	<b>4.736,7</b>	<b>1.539,9</b>	<b>7.235,9</b>	<b>13.537,0</b>	<b>20.001,1</b>	<b>233.893,8</b>	<b>8,6</b>

Bedragen x € 1.000. Gegevens afkomstig uit de provinciale actieprogramma's, de beschikking van het ministerie van OCW en voor zover aanwezig de provinciale cultuurnota's 2001-2004.

\* Deze bedragen zijn geschat. In deze gevallen ontbrak het bedrag dat voor bibliotheek en omroep werd uitgetrokken. Deze bedragen zijn bepaald aan de hand van de bedragen die in 1999 aan bibliotheek en omroep zijn uitgegeven.

\*\* Begroting 2002 exclusief media en bibliotheek.

Tabel B-III. *Stedelijke programma's cultuurbereik 2001 (x € 1.000)*

Gemeente	Gemeentelijke bijdrage			Rijksbijdrage			Totaal budget actieprogram ma	* Cultuur- begroting 2001	Actie- programma in % van cultuur- begroting	
	Cultuur- bereik	Cultuur en School	Totaal	Cultuur bereik	Cultuur en School	Geldstroom BKV				Totaal
Alkmaar	42,1	12,6	54,7	42,1	12,6	64,8	119,5	174,2	3.695,0	4,7
Almere	100,4	19,6	120,1	97,0	19,4	106,0	222,4	342,4	7.835,9	4,4
Amersfoort	88,9	17,7	106,6	57,2	17,2	88,1	162,5	269,1	8.344,0	3,2
Amsterdam	1.481,5	198,8	1.680,2	510,1	198,8	3.548,9	4.257,8	5.938,0	152.271,0	3,9
Apeldoorn	69,7	20,9	90,6	69,7	20,9	106,6	197,2	287,7	11.057,0	2,6
Arnhem	98,9	41,3	140,2	62,6	18,6	96,5	177,7	317,9	14.150,2	2,3
Breda	72,8	21,8	94,6	72,8	21,8	112,1	206,7	301,3	14.306,6	2,1
Delft	45,4	13,6	59,0	43,6	12,7	67,2	123,4	182,4	10.547,5	1,7
Den Haag	328,0	204,2	533,2	226,9	293,1	1.532,0	2.052,0	2.585,2	74.132,0	3,5
Dordrecht	54,5	16,3	70,8	54,5	16,3	83,9	154,7	225,5	7.183,8	3,1
Ede	46,1	13,8	59,9	46,1	13,8	69,1	129,1	189,0	6.492,7	2,9
Eindhoven	137,6	27,2	164,9	137,6	27,2	140,3	305,2	470,1	20.426,5	2,3
Emmen	48,0	30,6	78,6	48,0	14,4	74,0	136,4	215,1	5.010,0	4,3
Enschede	67,9	20,4	88,2	67,9	20,4	104,5	192,7	280,9	10.430,4	2,7
Groningen***	126,6	88,5	215,1	117,5	23,5	124,8	265,8	480,9	13.572,1	3,5
Haarlem	136,1	2,3	138,4	101,3	18,0	104,0	223,2	361,6	11.395,9	3,2
Haarlemmermeer	75,3	13,6	88,9	50,2	13,6	77,1	141,0	229,9	8.084,5	2,8
Heerlen	43,1	29,9	73,1	43,1	12,9	66,4	122,5	195,5	10.551,7	1,9
Hengelo	36,2	10,9	47,1	36,2	10,9	55,8	102,9	149,9	6.394,8	2,3
's-Hertogenbosch	58,7	17,6	76,2	58,7	17,6	84,4	160,6	236,9	19.691,3	1,2

Tabel wordt vervolgd

Vervolg tabel

Gemeente	Gemeentelijke bijdrage			Rijksbijdrage			Totaal budget actieprogram ma	* Cultuur- begroting 2001	Actie- programma in % van cultuur- begroting	
	Cultuur- bereik	Cultuur en School	Totaal	Cultuur bereik	Cultuur en School	Geldstroom BKV				Totaal
Leeuwarden	82,0	24,2	106,2	62,9	24,2	62,1	149,2	255,4	6.010,8	4,3
Leiden	129,3	**	129,3	53,2	16,0	81,9	151,0	280,4	12.307,9	2,3
Maastricht	83,0	16,3	99,4	83,0	16,3	85,3	184,7	284,1	gb	-
Nijmegen	69,2	20,6	89,8	69,2	20,6	106,5	196,3	286,1	15.928,1	1,8
Rotterdam	504,8	204,2	709,0	504,8	204,2	1.896,8	2.605,8	3.314,9	115.380,0	2,9
Tilburg	251,1	**	251,1	87,7	26,3	135,0	249,0	500,1	11.645,0	4,3
Utrecht	226,9	68,1	295,0	230,7	69,2	669,4	969,3	1.264,2	35.051,5	3,6
Zaanstad	61,5	18,5	80,0	61,5	18,5	94,8	174,8	254,8	8.643,0	3,0
Zoetermeer	63,5	**	63,5	50,0	15,0	76,9	141,9	205,4	6.932,1	3,0
Zwolle	307,7	28,4	336,0	48,1	14,4	74,1	136,6	472,6	9.011,2	5,2
<b>Totaal</b>	<b>4.937,8</b>	<b>1.201,8</b>	<b>6.139,7</b>	<b>3.194,2</b>	<b>1.228,5</b>	<b>9.989,2</b>	<b>14.411,9</b>	<b>20.551,6</b>	<b>636.482,5</b>	<b>3,2</b>

Bron: gemeentelijke actieprogramma's, beschikkingen Ministerie van OcnW, gemeentelijke cultuurnota's/begrotingen; Amsterdamse Kunstraad (2001), *G4 – Kunst & Cultuur*.

\* Meestal de cultuurbegroting voor 2001; in sommige gevallen 2000: Amersfoort, Eindhoven, Haarlem; voor Heerlen 2002; voor Groningen het gemiddelde van 2000 en 2003.  
gb: geen begroting ontvangen van Maastricht.

\*\* De eigen bijdrage voor Cultuur en School is opgenomen in de bijdrage voor Cultuurbereik.

\*\*\*Groningen: bijdrage cultuurbereik is inclusief bijdrage Versterking Programmering





**Bijlage C**  
**Overige tabellen**

*Enquêtes april 2005 onder ambtelijke contactpersonen van provincies en Actieplangemeenten en onder culturele organisaties in casusgemeenten*

Tabel C-I. *Sinds 2001 meer allochtonen in besturen en als medewerker van culturele instellingen door het Actieplan?*

Items	Verandering?			Invloed van het Actieplan?			
	Ja	Nee	Weet niet	Sterk	Tame- lijk sterk	Tame- lijk gering	Geen
Meer allochtonen in besturen	1	7	17	-	-	-	-
Meer allochtone medewerkers	-	7	18	-	-	-	-
Totaal gemeenten *	1	14	35	-	-	-	-
Meer allochtonen in besturen	3	15	5	-	-	1	2
Meer allochtone medewerkers	7	12	3	-	-	3	3
Totaal culturele organisaties *	10	27	8	-	-	4	5

Ambtelijke contactpersonen van Actieplangemeenten en vertegenwoordigers van culturele organisaties in de casusgemeenten Emmen, Nijmegen, Rotterdam en Zaanstad die aan de enquêtes meewerkten en deze vragen invulden.

\* Dit is het totale aantal antwoorden van ambtelijke contactpersonen van gemeenten en van culturele organisaties in casusgemeenten op de vraag of het aantal allochtone bestuurders en medewerkers is toegenomen en – zo ja – in welke mate dat aan de invloed van het Actieplan is toe te schrijven.

Tabel C-II. *Sinds 2001 meer samenwerking door het Actieplan?*

Samenwerking	Toegenomen?			Invloed Actieplan?			
	Ja	Nee	Weet niet	Sterk	Tame-lijk sterk	Tame-lijk gering	Geen
<i>Gemeenten</i>							
Met (andere) culturele instellingen	17	-	-	3	11	2	1
Met met scholen	16	-	1	1	10	3	2
Met met overige instellingen	13	1	2	1	7	4	1
<b>Totaal aantal antwoorden gemeenten*</b>	<b>46</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<i>Provincies</i>							
Met met (andere) culturele instellingen	8	-	1	5	-	3	-
Met met scholen	7	-	2	-	6	1	-
Met met overige instellingen	7	-	2	-	5	2	-
<b>Totaal aantal antwoorden provincies*</b>	<b>22</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>-</b>
<b>Totaal gemeenten en provincies</b>	<b>68</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>4</b>
<b>% antwoorden gemeenten en provincies</b>	<b>87%</b>	<b>3%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>57%</b>	<b>22%</b>	<b>6%</b>
<i>Culturele organisaties in casusgemeenten</i>							
Met met (andere) culturele organisaties	15	7	1	3	7	4	-
Met met scholen	13	6	2	-	7	5	1
Met met overige organisaties	15	5	2	2	8	4	1
<b>Totaal aantal antwoorden*</b>	<b>43</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>2</b>
<b>% antwoorden organisaties</b>	<b>65%</b>	<b>27%</b>	<b>8%</b>	<b>12%</b>	<b>52%</b>	<b>30%</b>	<b>5%</b>

Ambtelijke contactpersonen van Actieplangemeenten en vertegenwoordigers van culturele organisaties in de casusgemeenten Emmen, Nijmegen, Rotterdam en Zaanstad die aan de enquêtes meewerkten en deze vragen invulden.

\* Dit is het totale aantal antwoorden van ambtelijke contactpersonen van gemeenten en provincies en van culturele organisaties in casusgemeenten op de vraag of culturele instellingen in hun gemeente of provincie sinds 2001 meer samenwerken met de genoemde partners, en – zo ja – en in welke mate dat aan de invloed van het Actieplan is toe te schrijven

Tabel C-III. *Ambtelijke contactpersonen van gemeenten en provincies over diverse uitspraken in verband met het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004*

Uitspraken over het Actieplan Cultuurbereik	++	+	+/-	-	--	Gem	Prov
	n	n	n	n	n	Mean	Mean
a. Het Actieplan heeft bewezen dat de lokale overheid nauwelijks invloed kan uitoefenen op het culturele leven	-	1	4	12	9	4,1	4,1
b. De doelstellingen van Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 sloten prima aan op ons cultuurbeleid	5	17	2	2	-	2,2	- 1,8
c. Culturele instellingen komen over het algemeen moeilijk tot samenwerking	2	8	7	7	1	3,1	2,3
d. Het Actieplan heeft geleid tot meer bureaucratie in het stedelijk/provinciaal cultuurbeleid	1	9	6	6	4	* 3,1	3,3
e. Alloctonen die niet in westerse kunst geïnteresseerd zijn moet je toch met westerse kunst laten kennismaken	5	6	6	2	2	* 2,9	1,9
f. Het actieprogramma 2005-2008 van mijn gemeente/provincie lijkt in grote lijnen op het actieprogramma 2001-2004	2	10	2	8	3	* 3,2	2,5
g. Het Actieplan heeft geleid tot amateuristisch welzijnswerk van culturele instellingen	-	2	-	12	9	4,3	4,0
h. Het culturele leven in onze gemeente/provincie is door het Actieplan in positieve zin veranderd	4	17	5	-	-	- 2,1	- 1,9
i. Het ministerie van OCW heeft te sterk zijn stempel gedrukt op het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004	5	9	6	4	2	2,4	3,0
j. Het Actieplan heeft de samenwerking tussen culturele instellingen gestimuleerd	2	19	5	-	-	- 2,2	- 1,9
k. Het rijk heeft door het Actieplan meer invloed gekregen op het cultuurbeleid van provincies en gemeenten	3	6	6	8	3	3,4	* 2,8
l. Het publieksbereik speelt na vier jaar actieprogramma bij culturele instellingen nog steeds geen grote rol	-	1	4	14	1	4,0	- 4,1
m. Het Actieplan Cultuurbereik is inhoudelijk prima, maar brengt in de praktijk veel extra verplichtingen met zich mee	5	14	3	4	-	2,1	2,6
n. Culturele instellingen zijn door het Actieplan meer aandacht gaan geven aan hun publieksbereik	3	18	5	-	-	- 2,2	- 1,9
o. Kunst- en cultuurbeleid dreigt door het Actieplan ondergeschikt te raken aan maatschappelijke doelstellingen	1	4	5	11	4	3,4	3,8
p. De activiteiten van de landelijke regiegroep Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 waren onvoldoende zichtbaar	4	3	14	4	1	2,8	2,9
q. De gemeenten/provincies laten zich via het Actieplan te gemakkelijk voor het karretje van OCW spannen	1	3	9	12	1	3,1	- 3,9
r. De overheid bemoeit zich via het Actieplan te veel met de programmering van culturele instellingen	1	1	4	15	5	3,7	4,3
s. Het Actieplan 2001-2004 was teveel gericht op maatschappelijke problemen en te weinig op culturele vernieuwing	1	6	3	12	4	3,4	3,5
t. Het stedelijke/provinciale programma cultuurbereik is in de praktijk heel anders verlopen dan werd verwacht	-	1	10	11	3	3,6	3,5

Tabel wordt vervolgd

Vervolg tabel

Uitspraken over het Actieplan Cultuurbereik	++	+	+/-	-	--	Gem	Prov
u. Onder gevestigde instellingen was er weinig animo om aan het Actieplan Cultuurbereik mee te doen	-	1	10	11	4	3,6	3,9
v. Het is niet effectief en niet efficiënt om integratie van allochtonen uitgerekend via kunstprojecten te stimuleren	1	7	6	10	1	3,0	3,4
w. Het Actieplan heeft al met al niet het gewenste effect gehad	1	2	7	12	4	3,6	* 3,6
x. Het Actieplan heeft geleid tot amateuristische kunstprojecten van welzijnsinstellingen	-	4	6	8	7	3,5	4,1
y. De gemeente/provincie is mede verantwoordelijk voor de programmering van gesubsidieerde culturele instellingen	3	11	2	4	4	2,5	* 3,4
z. De artistieke kwaliteit van Actieplanprojecten heeft in de praktijk weinig aandacht gekregen	-	4	7	13	2	3,3	- 4,0
aa. Geïnspireerde betrokkenheid bij het Actieplan Cultuurbereik heeft plaats gemaakt voor routine	-	4	10	7	4	3,8	3,4
ab. De betrokkenheid bij het Actieplan is verminderd door de verharding van het klimaat rond allochtonen/integratie	-	4	3	13	4	3,6	4,0
ac. Rijk, provincies en gemeenten hebben goed samengewerkt in het Actieplan 2001-2004	2	10	7	4	-	2,8	- 2,1
ad. De landelijke regiegroep Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 heeft goed werk gedaan	-	13	9	-	1	2,5	2,5
ae. Het nieuwe beleidskader voor het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 is beter dan het beleidskader 2001-2004	5	15	4	2	-	2,2	- 2,0
af. Het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 was veel te ambitieus	5	5	6	8	-	2,8	2,5
ag. Maatschappelijke effecten van het Actieplan Cultuurbereik zullen pas over vier jaar, in 2008, goed zichtbaar zijn	5	9	6	3	-	2,5	1,9

++ zeer mee eens (1), + overwegend mee eens (2), +/- noch mee eens, noch mee oneens (3), - overwegend oneens (4), -- zeer oneens (5).

In de ++ tot en met -- kolommen staan aantallen ambtelijke contactpersonen van gemeenten en provincies die aan de enquête meewerkten en een geldig antwoord bij de desbetreffende items gaven. In de laatste twee kolommen staat het gemiddelde oordeel van gemeentelijke (Gem) en provinciale contactpersonen (Prov) per item.

Hoe láger het gemiddelde, des te sterker men het met de uitspraak ééns is.

Een \* bij het gemiddelde geeft aan dat de standaarddeviatie (de spreiding rond het gemiddelde) bij dit item tamelijk hoog is: deze uitspraak is tamelijk controversieel.

Een - bij het gemiddelde geeft aan dat de standaarddeviatie (de spreiding rond het gemiddelde) bij dit item tamelijk laag is: hierover is men het onderling sterk met elkaar eens.

Analyse van veranderingen in cultuurbereik op basis van AVO 1999 en 2003

Tabel C-IV. *Toename en afname van cultuurbereik onder jongeren in Actieplangemeenten die al in 2000 aan de pilot Culturele diversiteit meededen, in andere Actieplangemeenten en in niet-Actieplangemeenten*

Soort aanbod	Pilot	Overige	Niet-	Totaal
	Culturele diversiteit	Actieplan-gemeenten	Actieplan-gemeenten	
	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%
Traditionele podiumkunsten	+2	-3	-3	-2
Populaire podiumkunsten	-9	+9	-1	0
Beeldende kunst	+15	+16	+18	* +17
Cinema	+2	+6	+4	* +4
Erfgoed (incl. musea)	-5	-8	+6	0
Kunst op radio/tv	+29	+18	+36	* +29
Amateurkunst totaal	-9	-6	-6	-6
Gemiddeld **	+4	+5	+9	+6

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA. Jongeren van 16-30 jaar.

Tabel C-V. *Toename en afname van cultuurbereik onder allochtonen in Actieplangemeenten die al in 2000 aan de pilot Culturele diversiteit meededen, in andere Actieplangemeenten en in niet-Actieplangemeenten*

Soort aanbod	Pilot	Overige	Niet-	Totaal
	Culturele diversiteit	Actieplan-gemeenten	Actieplan-gemeenten	
	Δ%	Δ%	Δ%	Δ%
Traditionele podiumkunsten	+35	+30	-2	+20
Populaire podiumkunsten	-24	-22	-8	-18
Beeldende kunst	+47	-2	+26	+20
Cinema	+25	+14	+19	* +19
Erfgoed (incl. musea)	+4	+0	+12	+6
Kunst op radio/tv	+27	+5	-6	+6
Amateurkunst totaal	+24	-17	+19	+5
Gemiddeld **	+20	+1	+9	+8

Bron: SCP (Huysmans e.a., 2005), bewerking IVA. Allochtone bevolking van zes jaar en ouder.

Het verschil (Δ%) is de relatieve toe- en afname in 2003 ten opzichte van 1999 (afgerond op hele getallen) om de verschillende cultuuruitingen met elkaar te kunnen vergelijken.

\* De toename tussen 1999-2003 is bij deze soorten aanbod *over het geheel* genomen significant: de kans dat ze op toeval berusten is verwaarloosbaar klein. Verschillen in toe- of afname van het bereik *tussen* de drie categorieën gemeenten zijn bij geen enkel soort aanbod significant.

\*\* Dit is het rekenkundige gemiddelde per categorie gemeenten over de toe- en afname per soort aanbod, dus *niet* de toe- of afname van het totale cultuurbereik per categorie.

