



BESTUURLIJK KADER CULTUREN ONDERWIJS:  
EEN STAND VAN ZAKEN

JIM VAN BOMMEL

AVANS HOGESCHOOL

JUNI 2017



---

AFSTUDEERONDERZOEK

---

BESTUURLIJK KADER CULTUUREN ONDERWIJS

---

EEN STAND VAN ZAKEN

---

JUNI 2017

---

Auteur:

Jim van Bommel 2075105

Opleiding:

Bestuurskunde

Instituut

Avans Hogeschool

Begeleider en eerste lezer:

Natasja Nova

Tweede lezer:

Femke Hoekstra

In opdracht van:

Landelijk kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst



---

# VOORWOORD

---

Voor u ligt mijn scriptie "Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs: Een stand van zaken". Deze scriptie betreft een onderzoek naar de gemeentelijke en provinciale uitvoering van het bestuurlijk kader en de knelpunten en ondersteuningsbehoeften die bij de uitvoering optreden. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding bestuurskunde aan de Avans hogeschool en in opdracht van het Landelijke Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA).

Graag wil ik mijn stagebegeleiders, Arno Neele en Josefiene Poll en mijn afstudeerbegeleider van de opleiding bestuurskunde, Natasja Nova, bedanken voor hun begeleiding en feedback gedurende het afstudeerproces. Tevens wil ik alle gemeentelijke en provinciale beleidsmedewerkers en de medewerkers van de provinciale penvoerders van Cultuureducatie met Kwaliteit bedanken voor hun deelname aan mijn diepte-interviews en het aanleveren van kennis. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren.

Ik wens u veel leesplezier.

Jim van Bommel  
Den Bosch, Juni 2017

# MANAGEMENTSAMENVATTING

In 2013 is in aansluiting op Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO) getekend. In dit bestuurlijk kader spreken 35 gemeenten de intentie uit lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs af te sluiten en spreken 11 provincies de intentie uit de totstandkoming van deze overeenkomsten in de overige gemeenten te stimuleren. In deze lokale overeenkomsten dienen gemeenten afspraken te maken met het primair onderwijs en culturele instellingen om cultuureducatie inhoudelijk en financieel duurzaam te verankeren. Het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) vraagt zich af of, en in welke mate door de gemeenten en provincies uitvoering is gegeven aan het BKCO, met als onderliggende redenen of de lokale overeenkomsten ook daadwerkelijk zorgen voor de verankering van cultuureducatie. Daarnaast heeft het LKCA, gezien haar positie als kennisinstituut, in het BKCO de formele opdracht gekregen dit beleid op landelijk niveau te ondersteunen. Het LKCA stelt dat deze ondersteunende rol echter nog (te) weinig vorm heeft gekregen.

Het doel van dit onderzoek is dan ook het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk van het BKCO met betrekking tot de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en het verkrijgen van inzichten in de werkzaamheid en toepasbaarheid van dit instrument om op basis hiervan het LKCA te adviseren over het vormgegeven van haar positie ten opzichte van dit beleidsinstrument en de ondersteuning die zij kan bieden om de werkzaamheid hiervan te vergroten. Op basis van deze doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd: "Is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs, gezien haar uitvoeringspraktijk, een werkzaam instrument en hoe kan het LKCA zichzelf positioneren om de werkzaamheid van dit instrument te vergroten".

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn een viertal deelonderzoeken uitgevoerd. Allereerst is een theoretisch kader opgesteld met betrekking tot het instrument convenanten. Vervolgens is een implementatietoets met betrekking tot de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs uitgevoerd. Op basis van persoonlijke correspondentie met gemeenten en provincie is een overzicht samengesteld van de aanwezige overeenkomsten. Ten derde is een reeks diepte-interviews uitgevoerd. Hierin stonden de motieven voor het wel of niet afsluiten en de bruikbaarheid van een lokale overeenkomst, de succesfactoren, de knelpunten en de ondersteuningsbehoeften bij het verankeren van cultuureducatie en de instrumenten die gemeenten hiervoor inzetten centraal. Tenslotte is een omgevingsanalyse uitgevoerd waarin is gekeken naar de positie van het LKCA in relatie tot de andere actoren betrokken bij deze casuïstiek en de toepasbaarheid van een convenant binnen het netwerk.

Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat het BKCO weinig naleving ondervindt. In totaal is slechts in 15 gemeenten een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs afgesloten en is er in 10 gemeenten perspectief op het in de toekomst afsluiten van een dergelijke overeenkomst. Dit betreft zowel de inzet van de 35 gemeenten als de 11 provincies die het BKCO hebben ondertekend. Voor deze lage naleving kan de volgende verklaring worden gegeven. De samenwerkingen zoals beoogd in het BKCO worden al middels CmK tot stand gebracht zonder dat gemeenten zich, met een mogelijk strategisch risico, hier financieel en inhoudelijk voor lange termijn aan hoeven te committeren. Ook lijkt het convenant als instrument binnen de casuïstiek weinig waarde te hebben. Het convenant is als beleidsinstrument vooral effectief om symmetrisch afhankelijke partijen bij elkaar te brengen waarin de waarde van het convenant zit in het feit dat een samenwerkingsproces wordt gestart. Echter, binnen het netwerk waar lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs zich op richten zijn de partijen eenzijdig of asymmetrisch afhankelijk van elkaar en heeft het samenwerkingsproces al middels CmK vorm gekregen.

Het LKCA wordt dan ook geadviseerd op het huidige moment niet intensief in te zetten op het overtuigen van gemeenten en provincies alsnog lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs tot stand te brengen. Echter, in aansluiting op de geïnventariseerde ondersteuningsbehoeften en knelpunten wordt geadviseerd een voorbeeld convenant te ontwikkelen waarin niet zozeer wordt ingezet op het komen tot een samenwerkingsproces maar waarin scholen worden overtuigd deel te nemen aan CmK. Deze overtuiging kan op basis van dit onderzoek op twee

manieren worden vormgegeven, allereerst door scholen financiële stimulansen te bieden, ten tweede door afspraken te maken met betrekking tot het ontzorgen van scholen. Daarnaast wordt het LKCA geadviseerd, binnen de breder context van het verankeren van cultuureducatie, onderzoek te doen naar de concrete effecten van cultuureducatie op kinderen. Het wordt aanbevolen, gezien de positie van de PO-raad, deze actor actief te betrekken bij dit onderzoek en zodoende deze actor een coalitiepartner of bondgenoot te maken. Tenslotte wordt aanbevolen in de afrondingsfase van CmK opnieuw in te zetten op de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Het ligt in de lijn van de verwachting dat er meer behoefte is aan het op lokaal niveau vastleggen van samenwerkingen en financiën wanneer de subsidieregeling stop wordt gezeten en het middels CmK geïnitieerde proces niet meer leidend is. Het afsluiten van een convenant biedt op dat moment de mogelijkheid om en vervolg te geven aan de tijdens CmK gestartesamenwerking.

---

# AFKORTINGENLIJST

---

③ BKCO:	Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs
③ CmK:	Cultuureducatie met Kwaliteit
③ LKCA:	Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst
③ FCP:	Fonds voor Cultuurparticipatie
③ OCW:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
③ ICC'ers:	Integraal Cultuur Coördinatoren
③ LEA:	Lokale educatieve Agenda
③ IKC:	Integraal kindcentrum
③ PO-raad:	Raad van het Primair Onderwijs

---

# BEGRIPPENLIJST

---

## ***Lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs:***

Een Lokale Overeenkomst Cultuur en Onderwijs wordt in het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2013) omschreven als een overeenkomst waarin gemeenten, scholen en culturele instellingen concrete en duurzame afspraken maken over tijd, ruimte en middelen voor cultuureducatie.

## ***Verankering van cultuureducatie:***

De verankering van cultuureducatie wordt in dit onderzoek als containerbegrip voor de doelstelling van het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs gebruikt. Deze doelstelling is in het Bestuurlijk kader (2013) als volgt gedefinieerd: "het voor een langere periode vastleggen van zowel inhoudelijke als financiële inspanningen op het gebied van cultuureducatie, commitment van alle betrokkenen te realiseren en de gedeelde verantwoordelijkheid van cultuur en onderwijs te expliciteren. Hiervoor wordt in het bestuurlijk kader de lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs als instrument aangereikt.

## ***Succesfactoren:***

Een variabele die van (kritiek) belang is voor het slagen van een activiteit of beleid. In dit onderzoek wordt onder activiteit of beleid het komen tot een lokale overeenkomst, en in het verlengde hiervan het verankeren van cultuureducatie, verstaan

## ***Knelpunten:***

Een variabele die een negatieve invloed heeft op het slagen van een activiteit of beleid. In dit onderzoek wordt onder activiteit of beleid het komen tot een lokale overeenkomst, en in het verlengde hiervan het verankeren van cultuureducatie, verstaan.

## ***(Beleids)instrumentarium:***

Het (beleids)instrumentarium is aldus oosten (2014) een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken. Met betrekking tot het LKCA gaat het om de instrumenten die deze organisatie inzet om haar rol als kennisinstituut vorm te geven.

---

# INHOUDSOPGAVE

---

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>2</b>
1.1	Aanleiding van het onderzoek	2
1.1.1	Beleidscontext	2
1.1.2	Organisatorische context	2
1.1.3	De opdracht	3
1.1.4	Doelstelling	3
1.2	Centrale vraag	3
1.3	Afbakening	4
1.4	Bestuurskundige aanpak	4
1.4.1	Het bestuurskundig probleem	4
1.4.2	Bestuurskundige methoden	5
1.4.3	De deelvragen	7
1.4.4	Verantwoording en informatieverzamelingmethoden	7
1.5	Verantwoording van het onderzoek	9
1.5.1	Betrouwbaarheid	9
1.5.2	Validiteit	10
<b>2.</b>	<b>THEORETISCH KADER</b>	<b>12</b>
2.1	theoretisch kader convenanten	12
2.1.1	Soorten convenanten	12
2.1.2	Het convenant als beleidsinstrument	12
2.1.3	Wanneer is een convenant een geschikt beleidsinstrument	14
2.1.4	Is een convenant een effectief beleidsinstrument	15
2.2	Theoretisch kader omgevingsanalyse	16
2.2.1	De actorenanalyse	16
2.2.2	De krachtenveldanalyse	17
2.2.3	De netwerkanalyse	17
<b>3.</b>	<b>DE AANWEZIGHEID VAN LOKALE OVEREENKOMSTEN CULTUUR EN ONDERWIJS</b>	<b>20</b>
3.1	Beleidskader: Cultuureducatie met Kwaliteit	20
3.1.1	Cultuureducatie met kwaliteit	20
3.1.2	Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs	21
3.2	Onderzoeksresultaten inventarisatie lokale overeenkomsten	22
3.2.1	Drenthe	22
3.2.2	Flevoland	23
3.2.3	Friesland	24
3.2.4	Gelderland	25
3.2.5	Groningen	26
3.2.6	Limburg	26
3.2.7	Noord-Brabant	27
3.2.8	Noord-Holland	28
3.2.9	Overijssel	28
3.2.10	Utrecht	29
3.2.11	Zeeland	30
3.2.12	Zuid-Holland	31
3.2.13	Samenvatting	31



<b>4.</b>	<b>LOKALE OVEREENKOMSTEN DE MOTIEVEN EN EVENTUELE ALTERNATIEVEN</b>	<b>34</b>
4.1	De waarde van een lokale overeenkomst	34
4.1.1	Redenen voor het niet afsluiten van een lokale overeenkomst	34
4.1.2	Redenen voor het afsluiten van een lokale overeenkomst	35
4.2	Instrumenten voor de verankering van cultuureducatie	36
4.2.1	De rol van de gemeente	36
4.2.2	De uitvoering van CmK	36
4.2.3	Sturingsinstrumenten	37
4.2.4	Samenvatting	38
<b>5.</b>	<b>DE ONDERSTEUNENDE ROL EN INSTRUMENTEN VAN HET LKCA</b>	<b>39</b>
5.1	De instrumenten van het LKCA	39
5.2	Succesfactoren	41
5.3	Knelpunten en ondersteuningsbehoefte	41
5.3.1	Knelpunten	42
5.3.2	Ondersteuningsbehoefte	42
5.3.3	Samenvatting	43
<b>6.</b>	<b>DE OMGEVINGSANALYSE</b>	<b>44</b>
6.1	De betrokken actoren	44
6.2	De actorenanalyse	45
6.2.1	Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW)	45
6.2.2	Het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA)	46
6.2.3	Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP)	48
6.2.4	De raad voor het Primair Onderwijs (PO-raad)	49
6.2.5	De Provincie	50
6.2.6	Provinciale en lokale penvoerders	51
6.2.7	De gemeente	52
6.2.8	Lokale aanbieders van cultuureducatie	53
6.2.9	Basischolen	54
6.3	De krachtenveldanalyse	55
6.3.1	Belangen	55
6.3.2	Vertrouwen	56
6.3.3	Overzicht	57
6.4	Netwerkanalyse	57
6.4.1	Centraal niveau	58
6.4.2	Decentraal niveau	58
6.4.3	Lokaal niveau	59
6.4.4	Overzicht	59
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</b>	<b>63</b>
7.1	Conclusie	63
7.2	Aanbevelingen	64
	<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>66</b>



# **ONDERZOEKSVERANTWOORDING**

---

# 1 . I N L E I D I N G

---

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek

### 1.1.1 Beleidscontext

In 2011 werd door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de beleidsnota "Meer dan Kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid" gepubliceerd. Deze nota schetste voor de komende 10 jaar de landelijke agenda omtrent cultuurbeleid en stelde de culturele basisinfrastructuur voor de periode 2013-2016 vast. Het cultuureducatiebeleid werd in deze nota beschreven als een beleidsterrein waar nog veel werk aan moest worden verricht. De kritiek richtte zich op het ontbreken van een inhoudelijke samenhang, de incidentele of eenmalige aard van de educatieve projecten, de grote verschillen in aanpak en werkwijze en het feit dat niet werd geleerd van elkaars ervaringen. Ook merkte de Raad voor Cultuur op dat de Nederlandse infrastructuur voor cultuureducatie door haar vele actoren onoverzichtelijk was geworden en een doorlopende leerlijn ontbrak.

Het antwoord op deze kritiek kwam in 2012 in de vorm van het beleidsprogramma "Cultuureducatie met Kwaliteit" oftewel CmK. De rijksoverheid (z.j) stelt dat dit programma als hoofddoel het waarborgen van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs middels een landelijke samenhangende aanpak heeft. Op basis van deze ambitie zijn een viertal operationele doelen opgesteld, namelijk:

- Het aanreiken van instrumenten ter beoordeling van leerlingen.
- Het bieden van een inhoudelijke basis middels lesontwikkeling en het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen voor cultuureducatie.
- het stimuleren van leraren in het primair onderwijs en van culturele instellingen om hun bekwaamheden op het gebied van cultuureducatie te onderhouden en verdiepen.
- Het stimuleren van een duurzame samenwerking tussen scholen en culturele instellingen, voornamelijk zodat culturele instellingen een beleid voeren gericht op educatie en participatie van de jeugd en een op de kerndoelen afgestemd aanbod voor scholen in het primair onderwijs.

Ter ondersteuning van het vierde beleidsdoel is in 2013 het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO), getekend. Het BKCO betreft een convenant ondertekend door 35 gemeenten, 11 provincies, de PO-raad en tenslotte door het Ministerie van OCW, tevens eigenaar van het convenant. In dit convenant committeren de ondertekenaars zich aan het voor een langere periode vastleggen van zowel inhoudelijke als financiële inspanningen op het gebied van cultuureducatie, commitment van alle betrokkenen te realiseren en de gedeelde verantwoordelijkheid van cultuur en onderwijs te expliciteren. Dit wordt gedaan door lokale overeenkomsten tot stand te brengen waarin afspraken gemaakt worden tussen gemeentelijke, culturele en onderwijsinstellingen met betrekking tot middelen, tijd en ruimte voor cultuureducatie. De gemeenten die het BKCO hebben ondertekend spreken dan ook de ambitie uit in hun eigen gemeente een overeenkomst cultuur en onderwijs tot stand te laten komen. De provincies krijgen een stimulerende rol, hierbij dienen zij de totstandkoming van lokale overeenkomsten te stimuleren in gemeenten die niet deelnemen aan het BKCO. Het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) en het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) nemen binnen het BKCO een speciale rol in. Zij hebben in het bestuurlijk kader beide een ondersteunende rol van het beleid toegewezen gekregen. Echter, zij zijn beide geen officiële ondertekenaar van het convenant. (Rijksoverheid, 2013).

### 1.1.2 Organisatorische context

Dit onderzoek wordt uitgevoerd voor de afdeling beleid van het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst, oftewel het LKCA. Het LKCA is een landelijk kennisplatform voor cultuureducatie en -participatie en draagt middels "kennis" bij aan de kwaliteit van de praktijk en het beleid van deze onderwerpen. De missie en visie van de organisatie worden in het activiteitenplan 2017-2018 dan ook als volgt beschreven: "Het LKCA ziet kunst en cultuur als essentieel voor de kwaliteit van het bestaan, bezig zijn met kunst en cultuur is voor veel mensen niet

alleen leuk en fijn maar het draagt ook bij aan de cognitieve vaardigheden, persoonsvorming en identiteitsontwikkeling. Vanuit deze waarden wil het LKCA dat iedereen vanuit de school en de vrije tijd goede cultuureducatie krijgt en cultuurparticipatie voor iedereen mogelijk is.”

Vanuit deze missie en visie vergaart en deelt het LKCA kennis voor haar doelgroep. Deze doelgroep is zeer breed en wordt in het activiteitenplan beschreven als “*de professionals die werken voor cultuur op school en in de vrije tijd*”. Oftewel iedereen die werkt in de sector van cultuureducatie en -participatie. Hierbij beslaat de doelgroep onder andere beleidsmedewerkers, vakdocenten, interne cultuur coördinatoren, directeuren, bestuurders, docenten en vrijwilligers die als professional fungeren. Ten opzichte van deze doelgroep neemt het LKCA een drietal rollen op zich, namelijk de onafhankelijke beschouwer. Hierbij verzamelt het LKCA kennis en bundelt, filtert, verdiept en verrijkt deze. De verbinder, het LKCA weet wat er in binnen- en buitenland speelt en koppelt hierin individuen, organisaties en netwerken aan elkaar om van elkaar te leren en samen te werken en tenslotte de rol van aanjager. Het LKCA beziet de grote ontwikkelingen binnen en buiten de sector en zet met partijen binnen het veld nieuwe ontwikkelingen in gang.

### 1.1.3 De opdracht

De afstudeeropdracht betreft het opmaken van een stand van zaken betreffende de uitvoering van het BKCO. Het BKCO bevindt zich op het huidige moment halverwege haar looptijd. Echter, het is onbekend of de in het convenant gemaakte afspraken in de praktijk navolging vinden. De vraag of de in het BKCO gemaakte afspraken navolging vinden sluit aan bij een vraag die al langer binnen het LKCA speelt. Namelijk in welke mate de stimuleringsmaatregelen of ‘incentives’ vanuit het OCW cultuureducatie verankeren.

De redenen waarom het LKCA dit onderzoek uit wil voeren zijn tweeledig. Allereerst is het LKCA een onafhankelijk kennisinstituut dat inzichten verwerft in de nationale en internationale ontwikkelingen binnen kunst en cultuurbeleid. Met deze kennis ondersteunen zij de rijksoverheid in de ontwikkeling en uitvoering van haar beleidsprogramma’s (LKCA, z.j.). Zodoende heeft het LKCA ook, gezamenlijk met het FCP, een ondersteunende rol binnen het BKCO. In de praktijk is deze ondersteunende rol echter weinig concreet geworden en is er vanuit de partners weinig vraag naar ondersteuning. Daarnaast heeft het LKCA geen zicht op of de gemeenten en provincie tijdens de reflectieve bijeenkomsten, georganiseerd door het OCW, volledige openheid geven omtrent de stand van zaken van het BKCO.

De evaluatie van het BKCO betreft dan ook geen formele onderzoeksopdracht maar wordt uitgevoerd vanuit het strategisch belang van het LKCA. Dit strategisch belang is tweeledig. Allereerst levert een evaluatie van het BKCO de ontbrekende kennis op wat betreft de stand van zaken van het beleid. Daarnaast kan het LKCA op basis van kennis omtrent de knelpunten die zich in dit beleid voordoen haar ondersteunende rol opnieuw vormgeven (persoonlijke correspondentie Neele, Poll, 05-12-2016, 20-12-2015 & 06-02-2017).

### 1.1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt: *Het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk van het BKCO met betrekking tot de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en het verkrijgen van inzichten in de werkzaamheid en toepasbaarheid van dit instrument om op basis hiervan het LKCA te adviseren over het vormgeven van haar positie ten opzichte van dit beleidsinstrument en de ondersteuning die zij kan bieden om de werkzaamheid hiervan te vergroten.*

## 1.2 Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is als volgt: *Is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs, gezien haar uitvoeringspraktijk, een werkzaam instrument en hoe kan het LKCA zichzelf positioneren om de werkzaamheid van dit instrument te vergroten.*

## 1.3 Afbakening

In samenspraak met het LKCA (persoonlijke correspondentie, 14-02-2017) is vastgesteld dat het doel van het BKCO het verankeren van cultuureducatie op gemeentelijk niveau is middels het afsluiten van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Deze lokale overeenkomsten staan dan ook centraal binnen dit onderzoek. De gemeenten en provincies hebben, met betrekking tot de lokale overeenkomsten, de belangrijkste uitvoerende en stimulerende rol. Op gemeentelijk niveau gaat het om de vraag of lokale overeenkomsten tot stand zijn gekomen, op provinciaal niveau gaat het om de vraag of er activiteiten zijn ondernomen ter stimulatie van de totstandkoming van lokale overeenkomsten en of deze activiteiten tot lokale overeenkomsten hebben geleid. Zodoende is dit onderzoek afgebakend naar de gemeenten en provincies die het BKCO hebben ondertekend, of gemeenten waar middels de provinciale stimulerende rol een lokale overeenkomst tot stand is gekomen. De overige afspraken die in het BKCO gemaakt zijn en de partijen die hierbij betrokken zijn komen dan ook binnen het evaluatieve gedeelte van dit onderzoek niet aan bod.

Het onderzoek bood te weinig tijd om de knelpunten, succesfactoren en ondersteuningsbehoeften van zowel gemeente, provincie als de lokale partners (primair onderwijs en culturele instellingen) te inventariseren. Zodoende is de keus gemaakt deze factoren enkel voor de gemeenten in kaart te brengen. Dit omdat, ondanks de provinciale stimulerende rol, het afsluiten van een lokale overeenkomst en het verankeren van cultuureducatie een gemeentelijke aangelegenheid is.

Gedurende het inventariseren van de lokale overeenkomsten is gebleken dat in slechts enkele gemeenten een lokale overeenkomst aanwezig is (zie hoofdstuk 2 Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs: De uitvoeringspraktijk). Als redenen hiervoor wordt aangegeven dat de verankering van cultuureducatie al middels andere instrumenten plaatsvindt (zie hoofdstuk 3 Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs: De verankering van cultuureducatie). Om tot een meer genuanceerde en meer realistische afspiegeling te komen van de wijze waarop de gemeenten die deelnemen aan het BKCO cultuureducatie verankeren is gekozen om aan dit onderzoek een kader toe te voegen omtrent de verschillende beleidsinstrumenten ter verankering van cultuureducatie.

## 1.4 Bestuurskundige aanpak

### 1.4.1 Het bestuurskundig probleem

De literatuur verstaat onder bestuurskunde het volgende (Oosten, 2014) "bestuurskunde is de wetenschap die het openbaar bestuur bestudeert vaak met het doel de werking hiervan te verbeteren". Het openbaar bestuur omvat hierbij het geheel van structuren en processen die middels bindende beslissingen richting geven aan maatschappelijke ontwikkelingen. Een bestuurskundig probleem betreft dan ook een probleem in het functioneren van het openbaar bestuur zowel intern, met betrekking tot haar eigen structuren en processen als extern, met betrekking tot het oplossen van maatschappelijke problemen. Het bestuurskundig probleem waar dit onderzoek zich op richt betreft de vraag of het instrument, namelijk een convenant, dat door het openbaar bestuur wordt ingezet het juiste instrument is voor het oplossen van een maatschappelijk probleem, namelijk de slechte kwaliteit van het cultuuronderwijs door cultuuronderwijs middels lokale samenwerkingen in te bedden.

het LKCA wil, als externe partij, inzicht verkrijgen in de geschiktheid en werkzaamheid van een beleidsinstrument dat zowel de interne als externe dimensies van een bestuurskundig probleem raakt en ondersteuning bieden om de werkzaamheid van dit instrument te vergroten. Het beleidsinstrument dat wordt ingezet, namelijk een convenant beoogt een verandering teweeg te brengen in het handelen van organisaties binnen een complex netwerk van actoren van zowel binnen als buiten het openbaar bestuur. Wanneer naar de literatuur omtrent convenanten wordt gekeken (zie: Hoofdstuk 2) lijkt dit instrument vooral effectief te zijn in complexe netwerksituaties waarin de actoren horizontale verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheden naar elkaar hebben. Het onderzoek kent zodoende dan ook twee invalshoeken, enerzijds een evaluatieve invalshoek waarin onderzocht wordt of de afspraken gemaakt in het BKCO worden nageleefd en de succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoeften die de gemeenten bij de naleving hiervan ondervinden. Anderzijds een organisatorische invalshoek met betrekking tot het

netwerk waarbinnen de convenanten tot stand dienen te komen en de positie van het LKCA hierin centraal staat.

## 1.4.2 Bestuurskundige methoden

### *De evaluatieve invalshoek*

Wanneer naar de bestuurskundige literatuur (Bakker, 2012.) wordt gekeken zijn er drie soorten beleidsevaluaties te onderscheiden gerelateerd aan de periode van de beleidscyclus waarin het beleid zich bevindt. Dit zijn de Ex-ante evaluatie gekoppeld aan de beleidsvoorbereiding, de Ex-durante evaluatie gekoppeld aan het beleidsproces en tenslotte de Ex-post evaluatie gekoppeld aan de beleidsverantwoording en vernieuwing. Bakker (2012) beschrijft deze drie evaluaties respectievelijk als volgt:

- De Ex-ante evaluatie: De toekomst staat centraal, de evaluatie richt zich op de mate waarin de voorgestelde maatregel er toe bij zal dragen het maatschappelijke probleem dat ten grondslag ligt aan het beleid op een efficiënte manier te verhelpen.
- De Ex durante evaluatie: Het hier en nu staat centraal, er wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk, namelijk is het beleid op juiste wijze geïmplementeerd, is het in overeenstemming met het beleidsontwerp en hoe bijgestuurd dient te worden.
- De Ex post evaluatie: De terugblik staat centraal, er wordt gekeken naar welke resultaten wel of niet geboekt zijn en welke implicaties dit heeft voor toekomstig of hernieuwd beleid.

Wanneer gekeken wordt naar de context van de onderzoeksopdracht, namelijk het in kaart brengen of de in het BKCO gemaakte afspraken in de praktijk uitvoering vinden en de ondersteuning die het LKCA bij deze uitvoering kan bieden, sluit de Ex durante evaluatie het best aan. Hiervoor worden de volgende twee argumenten aangedragen, allereerst staat binnen de onderzoeksopdracht het hier en nu centraal. Het onderzoek richt zich op een beleid dat zich nog tot 2023 in de uitvoering bevindt. Daarnaast richt het onderzoek zich op de vraag of en hoe dit beleid zich ontwikkeld en dit beleid, door het LKCA, bijgestuurd kan worden. Voor de uitvoering van een Ex durante evaluatie biedt bakker (2012) een viertal evaluatiemethodieken aan, deze zijn als volgt:

- *De implementatietoets:*  
Wanneer de uitvoering van een beleid vooraf is gedefinieerd kan middels een implementatietoets worden gezien in welke mate de uitvoeringspraktijk overeenstemt met de beoogde uitvoering en op welke aspecten en om welke redenen is afgeweken van het beleid.
- *Een inventarisatie van de uitvoeringspraktijk:*  
In het geval van kaderwetgeving wordt door de uitvoerders van het beleid zelf invulling gegeven aan de uitvoering. Een inventarisatie kan dan in kaart brengen welke uitvoeringsverschillen zich voordoen zodat later voor de diverse varianten kan worden gezien of er sprake is van verschillen in de effectiviteit en wat hiervoor de redenen zijn.
- *De benchmark:*  
Middels een benchmark worden verschillende uitvoerders van beleid met elkaar vergeleken op basis van de mate waarin hun beleid succesvol is. Middels een benchmark kunnen minder goed presterende uitvoerders leren van de best-practices.
- *Monitoring:*  
Bij monitoring wordt op gezette gekeken welke vorderingen er op de indicatoren voor succes zijn gemaakt.

Binnen dit onderzoek worden twee methoden van Bakker (2012) gecombineerd, namelijk de implementatietoets en de inventarisatie van de uitvoeringspraktijk. De implementatietoets wordt uitgevoerd om de onbekende situatie met betrekking de navolging van de afspraken in het BKCO in kaart te brengen. Hierbij gaat het om de volgende twee afspraken:

- Gemeenten die dit bestuurlijk kader ondertekenen in de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, duurzame en concrete afspraken opnemen over tijd, ruimte en middelen en dat deze afspraken, waar mogelijk, zullen aansluiten bij de Lokale Educatieve Agenda (LEA).
- Provincies die dit bestuurlijk kader ondertekenen zullen bevorderen dat in zoveel mogelijk kleinere gemeenten en/of regio's overeenkomsten Cultuur en Onderwijs tot stand komen.

Wanneer enkel een implementatietoets wordt toegepast, met het oog op het doel van het BKCO, namelijk het verankeren van cultuureducatie middels samenwerkingen, wordt een vertekend beeld van de werkelijkheid geschetst. Dit komt omdat deze verankering, en uitvoering van de lokale overeenkomsten, grotendeels gepaard gaan met de uitvoering van Cultuureducatie met Kwaliteit. Om tot een accuraat beeld van de praktijk te komen wordt, naast de implementatietoets, ook een inventarisatie van de uitvoeringspraktijk uitgevoerd. De inventarisatie van de uitvoeringspraktijk dient binnen dit onderzoek twee doelen, namelijk het schetsen van een kader met betrekking tot de verschillende uitvoeringsvormen die de aan het BKCO deelnemende gemeenten hebben gegeven aan het inbedden van cultuureducatie middels samenwerking tussen onderwijs- en culturele instellingen. Daarnaast worden middels de inventarisatie van provinciale uitvoeringsvormen van het BKCO en de lokale convenanten die hieruit zijn ontstaan in kaart gebracht. Gezien het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek plaats dient te vinden is het niet mogelijk om de uitvoeringsvormen te inventariseren van alle gemeenten die deelnemen aan het BKCO. Zodoende zullen de uitvoeringsvormen worden geïnventariseerd van een groep gemeenten die gezamenlijk representatief zijn voor alle gemeenten deelnemend aan het BKCO, zie hiervoor het interview plan in bijlage 1.

Middels de implementatietoets en de inventarisatie van de uitvoeringspraktijk wordt de stand van zaken van het BKCO opgemaakt. Echter, middels deze methodieken kan maar gedeeltelijk invulling worden gegeven aan de inventarisatie van de ondersteuningsbehoefte. In de literatuur (Swanborn, 1998) wordt geen concrete methodiek aangeboden voor het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte. Wel wordt het belang erkend van het documenteren van knelpunten. Swanborn stelt hierover het volgende "de vraag welke knelpunten zich hebben voorgedaan en hoe deze zijn opgelost is een vast programmapunt in procesevaluatie van bijna elke interventie". Voor het op adequate wijze in kaart brengen van knelpunten wordt geadviseerd dit te doen vanuit de perceptie van verschillende belanghebbenden gedurende het gehele proces. Het is belangrijk hierbij te onderzoeken wat de redenen zijn waarom iets als knelpunt wordt ervaren. Het diepte-interview wordt aangereikt als meest passende methodiek. De interpretatie van de onderzoeker kan een nuttige aanvulling zijn voor het achter de mening kijken en om de dieper liggende aspecten als oorzaak te signaleren.

### ***De organisatiekundige invalshoek***

De organisatiekundige invalshoek van dit onderzoek heeft als doel de strategische positie van het LKCA, met betrekking tot het vormgeven van haar ondersteunende rol, binnen het netwerk van het BKCO te bepalen. Daarnaast wordt inzicht verworven in de dieper liggende vraag vanuit het LKCA, namelijk of het convenant een binnen deze situatie een effectieve manier van sturing is. De bestuurskundige methode die gehanteerd wordt om het netwerk in kaart te brengen is de omgevingsanalyse. De omgevingsanalyse is, aldus de literatuur (Klein, 2010., Powell, 1990. & Rittel, Weber, 1973) een manier om de omgeving rondom een bestuurskundig probleem in kaart te brengen. Binnen de omgevingsanalyse staan twee vragen centraal namelijk wie zijn betrokken bij het probleem en hoe verhouden deze actoren zich ten opzichte van het probleem en van elkaar. De omgevingsanalyse bestaat uit drie opeenvolgende deelanalyses met elk een eigen aanpak en specifiek doel, namelijk de actoren-, krachtveld- en netwerkanalyse. Deze drie analyses worden hieronder kort toegelicht, een uitgebreide omschrijving met betrekking tot de uitvoering van deze analyses is te vinden in Hoofdstuk 2.

- ***De actorenanalyse***

Middels de actorenanalyse worden de actoren betrokken bij het maatschappelijk probleem in kaart gebracht. Het resultaat van deze analyse is een overzicht dat niet alleen inzicht geeft in de betrokken actoren



maar ook in hun belangen, machtsbronnen en afhankelijkheidsrelaties) en de rol die zij in het proces spelen.

- *De krachtveldanalyse*

Middels de krachtveldanalyse wordt het draagvlak van een oplossing of beleidsrichting binnen een netwerk bepaald. Hiervoor worden de in de actorenanalyse geïnterviewde actoren, naar vertrouwen en overeenstemming ingedeeld naar bondgenoten, coalitiepartners, tegenstanders en opposenten.

- *De netwerkanalyse*

Middels de netwerkanalyse wordt in kaart gebracht op welke manier de actoren elkaar kunnen beïnvloeden. Dit wordt gedaan door de afhankelijkheden en machtsbronnen die de actoren bezitten aan elkaar te linken.

Dit maakt de onderlinge afhankelijkheden inzichtelijk.

### ***De opzet van het onderzoek***

In dit onderdeel van het onderzoeksplan wordt concreet gemaakt hoe de centrale vraag, namelijk: Is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs, gezien haar uitvoeringspraktijk, een werkzaam instrument en hoe kan het LKCA zichzelf positioneren om de werkzaamheid van dit instrument te vergroten, wordt beantwoord. Dit wordt in eerste instantie gedaan door de centrale vraag op te knippen in een vijftal deelvragen. Vervolgens worden de deelvragen voorzien van een verantwoording en methodiek ter verzameling van de informatie. De keuzes voor deze methoden zijn gemaakt op basis van literatuur (Fischer, Julsing, 2007) omtrent het opstellen van een onderzoek.

#### **1.4.3 De deelvragen**

1. Wat wordt in de literatuur onder het beleidsinstrument convenant en een omgevingsanalyse verstaan.
2. In welke gemeenten, deelnemend aan het BKCO, is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs aanwezig.
3. Op welke wijze hebben de provincies deelnemend aan het BKCO vormgegeven aan hun in het bestuurlijk kader gemaakte afspraken en in welke gemeenten heeft dit tot een lokale overeenkomst geleid.
4. Wat zijn de motieven voor het wel of niet afsluiten van een lokale overeenkomst en welke alternatieve instrumenten zetten gemeenten in ter verankering van cultuureducatie.
5. Welke succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoefte ondervinden gemeenten bij de verankering van cultuureducatie.
6. Hoe ziet beleidsomgeving van het BKCO en de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs eruit en wat is de positie van het LKCA binnen dit netwerk.

#### **1.4.4 Verantwoordingen informatieverzamelingsmethoden**

***Deelvraag 1: Wat wordt in de literatuur onder het beleidsinstrument convenant en een omgevingsanalyse verstaan.***

Middels deelvraag 1 wordt het theoretische kader van dit onderzoek opgesteld. Het theoretische kader dient een tweetal doelen. Allereerst is middels dit kader uiteengezet wat een omgevingsanalyse inhoudt en hoe haar deelanalyses, respectievelijk de actoren-, krachtveld- en netwerkanalyse uitgevoerd dienen te worden. Ten tweede zijn het BKCO en de hieruit voortvloeiende lokale overeenkomsten Cultuur en onderwijs convenanten. In dit kader is uiteengezet wat voor soort beleidsinstrument een convenant is en wat bekend is over de werkzaamheid en effectiviteit van dit instrument.

Ter beantwoording van deze deelvraag is middels deskresearch vastgesteld hoe een omgevingsanalyse uitgevoerd dient te worden en literatuur geïnterviewd over het beleidsinstrument convenant. Met betrekking tot de omgevingsanalyse is gebruik gemaakt van de door Avans gepubliceerde handleiding voor het uitvoeren van een dergelijke analyse. Deze handleiding is gebaseerd op verschillende literaire bronnen namelijk *The impact of network*

management on outcomes in governance networks (Klein. 2010.), Neither market nor hierarchy (Powell. 1990.), Modes of network governance, structure, management and effectiveness (Provan, Kenis. 2007.) en Dilemmas in general theory of planning (Rittel, Weber. 1973).

Het theoretisch kader met betrekking tot convenanten is opgesteld op basis van verschillende literaire bronnen zoals een publicatie van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) omtrent het gebruik van dit beleidsinstrument en literatuur omtrent procesmanagement (De Bruijn, Heuvelhof en Veld. 2012). Daarnaast is gezocht naar eerder uitgevoerd onderzoek waarin uitspraken zijn gedaan omtrent de werkzaamheid en effectiviteit van convenanten.

***Deelvraag 2 & 3: In welke gemeenten, deelnemend aan het BKCO, is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs aanwezig & Op welke wijze hebben de provincies deelnemend aan het BKCO vormgegeven aan hun in het bestuurlijk kader gemaakte afspraken en in welke gemeenten heeft dit tot een lokale overeenkomst geleid.***

Middels deelvraag twee en drie is vormgegeven aan de implementatietoets en een deel van de inventarisatie van de uitvoeringspraktijk. Deze deelvragen zijn gesteld om in kaart te brengen in welke gemeente een lokale overeenkomst is afgesloten en welke invloed de provincies hebben gehad op de totstandkoming van dergelijke overeenkomsten. Middels de beantwoording van deze deelvragen wordt dan ook in eerste instantie een totaaloverzicht van afgesloten lokale convenanten Cultuur en Onderwijs opgesteld. Hiernaast wordt een kader opgemaakt van de wijze waarop provincies het tot stand komen van lokale overeenkomsten, of in het verlengde hiervan samenwerkingen tussen scholen en culturele instellingen, stimuleren.

Ter beantwoording van deze deelvragen is in eerste instantie, middels deskresearch, vastgesteld welke gemeenten en provincies het BKCO hebben ondertekend. Dit is gedaan op basis van het verslag van de bijeenkomst bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs (2015) en gespreksverslagen van het OCW (2014). Vervolgens is per deelnemende gemeente geïnventariseerd of er een lokale overeenkomst is afgesloten. Dit is gedaan middels persoonlijke correspondentie met de beleidsmedewerkers cultuur(educatie) van de betreffende gemeenten. Hierbij gaat het om een kwantitatieve inventarisatie en is niet gekeken naar de inhoudelijke afspraken van, en verschillen tussen overeenkomsten. Om vast te stellen hoe de provincies hun stimulerende rol vormgeven is in eerste instantie deskresearch verricht. Dit is gedaan op basis van provinciale cultuurnota's en uitvoeringsprogramma's. Omdat in deze documenten niet alle informatie met betrekking tot de ontplooide stimulerende activiteiten vindbaar was is persoonlijk contact gelegd met provinciale beleidsmedewerkers cultuur(educatie) en provinciale uitvoeringsorganisaties van CmK.

***Deelvraag 4 & 5: Wat zijn de motieven voor het wel of niet afsluiten van een lokale overeenkomst en welke alternatieve instrumenten zetten gemeenten in ter verankering van cultuureducatie & Welke knelpunten, succesfactoren en ondersteuningsbehoefte ondervinden gemeenten bij de verankering van cultuureducatie.***

Middels deelvraag vier en vijf is vormgegeven aan de inventarisatie van de uitvoeringspraktijk en de invulling van de ondersteunende rol van het LKCA. Deelvraag drie is gesteld om in kaart te brengen wat de redenen zijn voor het wel of niet afsluiten van een lokale overeenkomst en, in aansluiting met de uitbreiding van de afbakening, wat de andere beleidsinstrumenten zijn waarmee cultuureducatie wordt verankerd. Deelvraag vier is gesteld om in kaart te brengen tegen welke knelpunten gemeenten zowel tijdens de totstandkoming van een overeenkomst als tijdens het uitvoeringsproces van CmK aan zijn gelopen. Wat de factoren zijn die een lokaal convenant en in het verlengde hiervan, de verankering van cultuureducatie, een succes maken en tenslotte op welke gebieden het LKCA, middels haar instrumenten, ondersteuning kan bieden bij het verankeren van cultuureducatie.

Beide deelvragen betreffen motieven en achtergronden voor het handelen en ervaringen van gemeenten, zodoende biedt deskresearch geen uitkomst. Zodoende is deze deelvraag beantwoord middels fieldresearch met

als methodiek het diepte-interview. Deze keuze is gemaakt op basis van de literatuur (Fischer, Julsing, 2007) voor geschikte methoden voor het achterhalen van achtergronden, motivaties en ervaringen. Gedurende dit onderzoek zijn dan ook tien diepte-interviews uitgevoerd waarin uit is gevraagd hoe de gemeenten het beleid hebben vormgegeven, wat de redenen zijn geweest voor het wel of niet afsluiten van een overeenkomst, tegen welke knelpunten en succesfactoren is aangelopen en, op basis van de instrumenten van het LKCA, wat de ondersteuningsbehoefte is. Hiervoor zijn twee interviewschema's opgesteld voor gemeenten met en zonder lokale overeenkomst en is een spreiding van respondenten over Nederland aangehouden.

Voor een uitgebreid overzicht met betrekking tot de totstandkoming en validiteit van deze interviews zie het interview plan in bijlage 1 en/of de paragraaf validiteit van dit hoofdstuk.

### ***Deelvraag 6: Hoe ziet beleidsomgeving van het BKCO en de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs eruit en wat is de positie van het LKCA binnen dit netwerk.***

Middels deelvraag 6 is vormgegeven aan de omgevingsanalyse en is de positie die het LKCA binnen dit netwerk inneemt vastgesteld. De omgevingsanalyse kent twee doelen, allereerst vormt deze analyse de basis waarop uitspraken gedaan kunnen worden over de toepasbaarheid van een convenant als succesvol beleidsinstrument binnen het specifieke netwerk. Daarnaast worden middels de analyse de onderlinge belangen, machten en afhankelijkheden in kaart gebracht. Op basis hiervan worden beïnvloedingsmogelijkheden zichtbaar waardoor het LKCA duidelijk haar positie kan innemen en haar ondersteuning gericht kan inzetten.

Belangen, machten en afhankelijkheden zijn niet altijd uitgesproken en betreffen vaak de achtergronden voor het handelen van actoren. Zodoende is fieldresearch met als methode het diepte-interview de beste manier om deze deelvraag te beantwoorden. Echter, gezien de tijdsdimensie die met dit onderzoek gepaard gaat is het niet mogelijk de omgevingsanalyse aan de hand van diepte-interviews uit te voeren. Zodoende is de keuze gemaakt de omgevingsanalyse uit te voeren middels een combinatie van desk- en fieldresearch. Middels deskresearch is gezocht naar belangen en financiële afhankelijkheden op basis van beleidsplannen, visiedocumenten en jaarverslagen. Daarnaast vormen de voor deelvraag 4 en 5 uitgevoerde diepte-interviews een belangrijke bron om de posities van enkele actoren vast te stellen. Tenslotte is in enkele gevallen persoonlijke correspondentie toegepast.

## **1.5 Verantwoording van het onderzoek**

Dit onderzoek is in twee onderdelen opgedeeld, namelijk een inventarisatie van de aanwezige Lokale Overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en een reeks diepte-interviews. Deze diepte-interviews dienen ter inventarisatie van de motieven voor het wel of niet afsluiten van een overeenkomst, de alternatieve beleidsinstrumenten, de succesfactoren, de knelpunten en tenslotte de ondersteuningsbehoeften van de gemeenten omtrent het verankeren van cultuureducatie. In dit onderdeel van het onderzoeksplan wordt

per onderdeel van dit onderzoek uiteengezet hoe rekening is gehouden met de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

### **1.5.1 Betrouwbaarheid**

#### ***Algemeen***

Dit onderzoek is in twee onderdelen opgedeeld, namelijk een inventarisatie van de aanwezige Lokale Overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en een reeks diepte-interviews. Deze diepte-interviews dienen ter inventarisatie van de motieven voor het wel of niet afsluiten van een overeenkomst, de alternatieve beleidsinstrumenten, de succesfactoren, de knelpunten en tenslotte de ondersteuningsbehoeften van de gemeenten omtrent het verankeren van cultuureducatie. In dit onderdeel van het onderzoeksplan wordt per onderdeel van dit onderzoek uiteengezet hoe rekening is gehouden met de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

## ***Inventarisatie van de Lokale Overeenkomsten***

De lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs zijn in eerste instantie niet openbaar. Zodoende is de inventarisatie van de overeenkomsten opgemaakt door de gemeenten die deelnemen aan het BKCO te vragen naar de aanwezigheid van een overeenkomst. Deze vraag, is op basis van persoonlijk contact, gesteld aan de beleidsmedewerkers cultuur(educatie) van deze gemeenten. Hiervoor is gebruik gemaakt van contactgegevens die het LKCA bezit. Zodoende is dit onderdeel van dit onderzoek moeilijk reproduceerbaar. Om de betrouwbaarheid van de inventarisatie te vergroten zijn de aanwezige lokale overeenkomsten opgevraagd, deze zijn op aanvraag in te zien.

De wijze waarop de provincies het verankeren van cultuureducatie ondersteunen en de lokale overeenkomsten die in dit kader zijn afgesloten, zijn vastgesteld op basis van de provinciale beleidsnota's en persoonlijke correspondentie. Gezien het om niet openbare informatie gaat is het merendeel van deze informatie verzameld middels persoonlijke correspondentie. Dit persoonlijk contact is, op basis van de contactgegevens van het LKCA, gelegd met de provinciale beleidsmedewerkers cultuur(educatie) en beleidsmedewerkers/bestuursleden van de provinciale uitvoerders van CmK. Zodoende is dit onderdeel van dit onderzoek moeilijk reproduceerbaar. Om de betrouwbaarheid van de inventarisatie te vergroten zijn in de kern aan elke beleidsmedewerker dezelfde vragen gesteld. Deze zijn als volgt:

1. Wordt in de provincie met lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs gewerkt.
2. Wat zijn de achterliggende redenen indien niet met een lokale overeenkomst wordt gewerkt.
3. In welke gemeenten is een lokale overeenkomst tot stand gekomen of bevindt men zich in dit proces.
4. Welke andere instrumenten worden ingezet om cultuureducatie binnen de provincie te verankeren

## ***Diepte-interviews***

Om de betrouwbaarheid van de diepte-interviews te garanderen zijn de volgende stappen ondernomen:

- Aan de diepte-interviews ligt een interview plan ten grondslag. In dit interview plan zijn, op basis van de deelvragen en doelstelling van dit onderzoek, interviewvragen geoperationaliseerd. Alle interviews zijn zodoende afgenomen middels dezelfde interviewvragen. Dit interview plan kan worden ingezien in bijlage 1.
- In het interview plan is een selectie gemaakt van respondenten zodat deze de gehele populatie afspiegelen. Hierbij zijn de criteria landelijke spreiding en het type respondent gehanteerd. Het type respondent heeft hierbij onder andere betrekking op de af- of aanwezigheid van een lokale overeenkomst. Voor een uitgebreidere omschrijving van deze selectie zie het interview plan in bijlage 1. Echter, gedurende het onderzoek, heeft met zes van de zestien respondenten geen interview plaats kunnen vinden. Zodoende zijn de interviewresultaten beperkt te generaliseren.
- Alle interviews zijn woordelijk getranscribeerd en ter inzage voorgelegd aan de geïnterviewde. Al deze interviews zijn, tenzij de toestemming hiervoor van de geïnterviewde ontbreekt, vindbaar in het bijlagenboek van dit onderzoek.
- De motieven, beleidsinstrumenten, succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoeften zijn vastgesteld door de interviews met elkaar te vergelijken. Dit is gedaan op basis van een open en axiale codering. Deze analyses kunnen op aanvraag worden ingezien.

## **1.5.2 Validiteit**

### ***Inventarisatie van de lokale overeenkomsten***

De inventarisatie van de lokale overeenkomsten met betrekking tot de gemeenten deelnemend aan het BKCO betreft een kwantitatieve inventarisatie waarbij slechts wordt opgevraagd of er een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs is afgesloten. Om te garanderen dat de juiste overeenkomsten zijn opgevraagd is in de correspondentie zeer nadrukkelijk gemaakt dat het om lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs in het kader van het BKCO gaat waarbij afspraken zijn gemaakt met het primair onderwijs en het culturele veld.

De inventarisatie met betrekking tot de stimulerende rol van de provincies is deels kwantitatief / deels kwalitatief. Het kwantitatieve gedeelte betreft een inventarisatie van de lokale overeenkomsten die door de provinciale ondersteuning tot stand zijn gekomen. Om te garanderen dat de juiste overeenkomsten zijn opgevraagd is, evenals bij het gemeentelijke deel van de inventarisatie, zeer duidelijk gemaakt dat het lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs betreft. Het kwalitatieve gedeelte van deze inventarisatie bestaat uit de redenen waarom geen lokale overeenkomst is afgesloten en andere instrumenten die zijn ingezet om cultuureducatie te verankeren. Op basis van tijdsoverwegingen is deze inventarisatie opgemaakt middels persoonlijke communicatie (telefonisch en e-mailcontact) in plaats van middels een officieel onderzoeksinstrument. Zodoende is deze inventarisatie in eerste instantie minder valide. Om validiteit van deze inventarisatie te vergroten zijn een aantal stappen ondernomen, deze zijn als volgt:

- Binnen de persoonlijke communicatie is gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde lijst vragen, zie hiervoor de betrouwbaarheid.
- Zijn naast de persoonlijke communicatie ook de provinciale beleidsnota's geanalyseerd.
- Is contact gelegd met de personen die direct betrokken zijn bij de uitvoering en/of totstandkoming van dit beleid.

### ***Diepte-interviews***

Om de validiteit van de diepte-interviews te garanderen is gebruik gemaakt van triangulatie zoals beschreven in *The Magenta Book Guidance for evaluation* (Hm Treasury, 2011). Hierbij gaat het om triangulatie van methoden en triangulatie van data. Triangulatie van methoden wil zeggen dat middels verschillende methoden, of op verschillende wijze binnen een methode wordt gevraagd naar dezelfde data. Dit is gedaan door binnen de interviewvragen op verschillende manieren te vragen naar de motieven, beleidsinstrumenten, succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoeften. Met betrekking tot de ondersteuningsbehoeften is ook een directe link gemaakt met het instrumentarium van het LKCA. Triangulatie van data wil zeggen dat de data afkomstig is uit verschillende bronnen. Binnen de diepte-interviews is dit gedaan door niet slechts een maar tien respondenten te bevragen. Deze triangulatie is echter wel beperkt. De lokale overeenkomsten hebben namelijk niet alleen betrekking op gemeenten maar ook op het onderwijs en de culturele instellingen. Om tijdsoverwegingen is dit onderzoek afgebakend naar enkel de gemeenten.

---

## 2 . T H E O R E T I S C H K A D E R

---

In het onderstaande theoretische kader wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag "Wat wordt in de literatuur onder het beleidsinstrument convenant en een omgevingsanalyse verstaan". Dit wordt gedaan door het beleidsinstrument convenant vanuit bestuurskundig, juridisch en organisatiekundig perspectief in kaart gebracht. Binnen dit theoretisch kader wordt antwoord gegeven op de volgende vragen, wat is een convenant, wanneer dient een convenant als beleidsinstrument ingezet te worden en hoe aangekeken wordt tegen de effectiviteit van convenanten. Vervolgens uiteengezet op welke wijze respectievelijk de actoren-, krachtenveld- en netwerkanalyse worden uitgevoerd

### 2.1 theoretisch kader convenanten

#### 2.1.1 Soorten convenanten

In de literatuur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2001.) wordt een convenant als volgt gedefinieerd: "Een schriftelijke afspraak of samenspel van afspraken -onder welke benaming dan ook- tussen een overheid en een of meerdere wederpartijen die betrekking heeft op de uitvoering van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen of anderszins gericht is op de verwerking van beleid". Het beleidsinstrument convenant kent verschillende vormen en doelen, hiervoor wordt op basis van de publicatie van het ministerie van BZK (2001), de volgende indeling aangehouden.

1. Vooruitlopende of overbruggende convenanten:  
Dit zijn convenanten afgesloten in afwachting van nieuwe regelgeving. Dit zijn tijdelijke convenanten die worden afgesloten om een gat in bestaande regelgeving op te vullen of nieuw beleid snel te implementeren.
2. Aanvullende of uitvoerende convenanten:  
Dit zijn convenanten met een min of meer permanent karakter gesloten in aanvulling op een wettelijke regeling waarbij aan de decentrale uitwerking middels een convenant vorm is gegeven.
3. Convenanten als alternatief voor regelgeving:  
Dit zijn convenanten die worden afgesloten binnen complexe situaties waarin veel belangen en partijen een rol spelen. Vaak genieten convenanten in deze situatie de voorkeur door belangen te verenigen in plaats van gedragswijzigingen af te dwingen middels regelgeving.

Naast de bovenstaande indeling die zich richt op het type situatie waarvoor het convenant wordt afgesloten kan ook een indeling worden gemaakt naar de wijze waarop de inhoudelijke afspraken zijn vormgegeven, hiervoor wordt de volgende indeling aangehouden.

1. Beleidsovereenkomsten  
Dit zijn convenanten waarin afspraken zijn gemaakt over maatregelen die bepaalde overeengekomen doelen bevorderen. Vaak wordt dit gedaan middels afspraken omtrent de inzet van middelen en het gebruik van vermogensrechten.
2. Bevoegdhedenovereenkomsten  
Dit zijn convenanten waarin afspraken zijn gemaakt over het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden van een bestuursorgaan.

#### 2.1.2 Het convenant als beleidsinstrument

Het convenant als beleidsinstrument kent zowel een juridische, organisatiekundige en mogelijk psychologische dimensie. In de literatuur (BZK. 2001) wordt het convenant vanuit juridisch oogpunt twee bijzondere karakterei-

genschappen toegedicht. Allereerst wordt de binding en afdwingbaarheid van een convenant voornamelijk bepaald door de afspraken die de partijen hier over maken. In het convenant kan expliciet worden opgenomen hoe de gemaakte afspraken zullen worden nageleefd en kunnen worden afgedwongen. Dit is vooral belangrijk bij het maken van afspraken omtrent resultaatverplichtingen. Echter in veel gevallen heeft het convenant meer het karakter van een intentieovereenkomst of een herenakkoord waarbij de partijen de intentie uitspreken zich voor een bepaald beleidsdoel in te spannen. Echter, deze intenties zijn juridisch niet bindend en moeten het hebben van de morele en politieke binding van de partijen.

De tweede bijzondere juridische eigenschap van convenanten betreft het rechtskarakter van het instrument. Convenanten bezitten aspecten van zowel het publiek- als privaatrecht wat dit instrument een onduidelijk rechtskarakter geeft. Het convenant is zodoende geen zuiver privaatrechtelijke overeenkomst noch is het een publiekrechtelijke overeenkomst naar de Wet Gemeenschappelijk Regelingen. Het afsluiten van een convenant levert dan ook geen besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht op wat het gevolg heeft dat een vordering tot nakoming via de burgerlijke rechter verloopt en niet via de administratieve rechter. Convenanten zorgen dan ook voor een zwakke positie van derden doordat middels het instrument publiekrechtelijke warborgen kunnen worden doorgekruist. Dit betekent dat door het gebruik van het instrument de mogelijkheid van een derde partij om in bezwaar of beroep te gaan wordt afgenomen.

In het onderzoek "sturen op basis van consensus" (Huissen. 2011.) wordt een organisatiekundige benadering van convenanten gehanteerd. Hierbij wordt het convenant gezien als een manier van procesmanagement. In de literatuur (De Bruijn, Heuvelhof en Veld. 2012) wordt procesmanagement gedefinieerd als de benadering van een verandering, of beleid, waarbij het accent niet ligt op de inhoud maar op het proces daarnaartoe, waarbij er vooraf tussen de betrokken partijen afspraken zijn gemaakt over het verloop van het besluitvormingsproces en deze afspraken voldoende ruimte bieden voor de partijen om de eigen belangen te dienen. Vanuit deze benadering kunnen convenanten dan ook als een alternatieve sturingsstrategie voor wet- en regelgeving worden gezien. De vormvrijheid en het niet bindend karakter van een convenant scheidt de mogelijkheid doelmatiger antwoord te geven maatschappelijke problemen in een complexe en dynamische wereld. Huissen (2011) stelt dat handhaving en draagvlak vaak ontbreken bij complexe wet- en regelgeving terwijl dit juist de belangrijkste elementen zijn voor de effectiviteit van een dergelijke instrument. Het convenant biedt zich als alternatief omdat het onderhandelingsproces draagvlak kan genereren en in de conventanttekst afspraken omtrent handhaving kunnen worden vastgelegd. Daarnaast is vanuit de organisatiekundige benadering een belangrijk argument voor het gebruik van convenanten het feit dat de overheid in bepaalde gevallen niet in staat is zonder partners complexe problemen op te lossen.

Tenslotte kan het convenant als beleidsinstrument mogelijk ook vanuit de psychologische beleidsconstructie worden benaderd. In de literatuur (Dolan, Hallsworth, Halpern, King en Vlaev. 2010) worden negen invloeden benoemd die een robuuste verandering teweeg kunnen brengen in menselijk handelen. Een van deze invloeden is "commitment" dat wordt beschreven als het verlangen in lijn te handelen met publiekelijk gemaakte afspraken en te handelen in wederkerigheid. Het onderzoek toont aan dat "commitment" aan afspraken stijgt wanneer de gevolgen voor het falen van het "commitment" als groter worden ervaren. Het publiekelijk uitspreken en vastleggen van intenties, onder andere in relatie tot de politieke en morele binding die gepaard gaat met een convenant, heeft dan ook een groot effect op het naleven van de afspraken.

Op basis van de literatuur (BZK. 2001. & Huissen 2011) is tot het volgende overzicht gekomen van de voor- en nadelen van het convenant als beleidsinstrument.

Tabel 1: voor- en nadelen convenant gebruik

<b>Voordelen:</b>	<b>Nadelen:</b>
Convenanten bieden relatieve vormvrijheid waardoor afspraken snel en op flexibele wijze te regelen zijn.	Convenanten hebben een onduidelijk rechtskarakter en zijn niet altijd bindend en afdwingbaar.
Convenanten vergroten van het draagvlak van het beleid.	Convenanten zorgen voor een zwakke positie van derden/maatschappelijk ongeorganiseerden.
Convenanten passen binnen de tijdsgeest/overlegeconomie.	Convenant kunnen de publiekrechtelijke waarborgen van een wederpartij doorkruisen.
Convenanten leiden tot minder wet- en regelgeving.	Convenanten hebben een beperkte werkingssfeer omdat maar enkele partijen betrokken zijn.
Convenanten leiden tot imagoverbetering door het tonen van goede wil.	Convenanten lopen het risico een weinig creatief compromis te worden.
Convenanten maken afhankelijkheid expliciet.	Convenanten hebben weinig democratische controle
Convenanten vergroten de kans op het vinden van optimale oplossingen	Convenanten ontbreken aan inspraak-, advies- en publicatievoorschriften.
Convenanten creëren publiekelijk commitment.	

### 2.1.3 Wanneer is een convenant een geschikt beleidsinstrument

Gezien de juridische en organisatiekundige aard van een convenant en de voor- en nadelen die dit beleidsinstrument met zich mee brengt zijn is het convenant niet altijd het gepaste beleidsinstrument. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) zegt over het gebruik van convenanten het volgende "Vooral voor concrete, in de tijd en qua uitstraling overzienbare onderwerpen is het instrument convenanten geschikt". Aangegeven wordt dat de volgende situaties zich lenen voor het gebruik van convenanten. Ten eerste situaties waarin de overheid over onvoldoende middelen beschikt om haar beleidsdoelen te verwezenlijken. Ten tweede in situaties waarin onvoldoende informatie beschikbaar is over de processen en doelen waar het beleid zich op richt en problemen in het draagvlak vermoed worden. Tenslotte in complexe situaties waarin een grote hoeveelheid partijen, belangen en afspraken een rol spelen. Er worden een viertal indicaties geformuleerd die in de richting van een convenant wijzen, deze zijn als volgt:

1. Er is sprake van horizontale verhoudingen
2. De partners zijn autonome, volwassen actoren met een eigen systeem van checks en balances
3. Doelbereiking is belangrijk en de overheid is hiervoor afhankelijk van samenwerking met private partijen.
4. Er wordt door de actoren veel waarde gehecht aan een duurzame relatie.

Anderzijds worden er ook indicatoren geformuleerd voor situaties waarin het gebruik van convenanten wordt afgeraden, deze zijn als volgt:

1. Rechtswaarborgen zijn belangrijk in verband met zwakke partijen.
2. De binding van de doelgroep is moeilijk te verwezenlijken, veel kans op ontwijking.
3. De (vertrouwens)relatie van de overheid naar de doelgroep is weinig solide of duurzaam.
4. Het onderwerp is politiek omstreden.

Wanneer het convenant vanuit het perspectief van procesmanagement wordt bekeken valt er op basis van de literatuur (De Bruijn, Heuvelhof en Veld. 2012 & Huisen 2011) een vergelijkbaar kader op te stellen. Allereerst wordt het kader van De Bruin (Et Al. 2012) uiteengezet waarin wordt ingegaan op de situaties waarin procesmanagement de voorkeur geniet. Vervolgens wordt het kader van Huissen (2011) gepresenteerd dat concretere betrekking heeft op het convenant als meerzijdig sturingsinstrument. De Bruin stel dat procesmanagement de voorkeur betreft in situaties waarin zich ongestructureerde problemen voortdoen binnen een niet-hiërarchische omgeving, oftewel een netwerk.



### 1. Ongestructureerde problemen

Ongestructureerde problemen zijn problemen waarvoor geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden is. Deze problemen hebben drie kenmerken, namelijk er is geen objectieerbare informatie beschikbaar, bijvoorbeeld over de oorzaken. De verschillende partijen hebben verschillende meningen over de oplossing van het probleem en het probleem is dynamisch.

### 2. Netwerkomgeving

De ongestructureerde problemen doen zich voort in een niet-hiërarchische oftewel netwerkomgeving. De actoren binnen het netwerk zijn van elkaar afhankelijk en vertegenwoordigen verschillende belangen maar kunnen geen van allen haar eigen doelen volledig realiseren.

Huisen stelt hij dat een convenant vooral meerwaarde kent in situaties waarin actoren onderling afhankelijk zijn van elkaar, er sprake is van geslotenheid en bij pluriformiteit van belangen.

### 1. Onderlinge afhankelijkheid

Convenanten zijn een waardevol beleidsinstrument in situaties waarin zowel de overheid als haar wederpartijen onderling afhankelijk van elkaar zijn. Dit wil zeggen dat de partijen, waaronder de overheid, zich niet in een hiërarchische positie bevinden waarin zij gebruik kunnen maken van horizontale instrumenten zoals subsidies en wetgeving. De partijen hebben elkaar nodig voor de wezelijking van hun eigen belangen, zodoende leent een verticaal instrument zoals een convenant zich in deze situatie meer omdat dit wilsovereenstemming en wederkerigheid kan realiseren.

### 2. Geslotenheid van actoren

Gedurende het proces om tot een convenant te komen bevinden de verschillende partijen zich in een onderhandelingspositie. Gedurende deze onderhandelingen leren zij elkaar kennen waardoor er begrip voor elkaars standpunten en positie kan ontstaan. Hiervoor dienen de partijen wel een deel van hun geslotenheid op te geven, enerzijds in hun positie en belangen, anderzijds omtrent de controleerbaarheid bij het naleven van de gemaakte afspraken.

### 3. Pluriformiteit in relatie tot complexiteit

Het gebruik van convenanten doet recht aan de pluriformiteit van een complex netwerk. De actoren die deelnemen aan het proces bezitten de mogelijkheid ook hun eigen doelen te realiseren en het instrument biedt de mogelijkheid tot maatwerk. Het uitruilen van belangen kan dan ook voor meerdere actoren win/winsituaties realiseren.

## 2.1.4 Is een convenant een effectief beleidsinstrument

Voor dit theoretische kader is gezocht naar situaties waarin al onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van convenanten. Deze inventarisatie heeft tot een drietal evaluaties geleid, namelijk van een convenant in de mosselsector, van convenanten binnen de veiligheidsregio's en een evaluatie van convenanten in de energiesector. Al deze evaluaties betreffen sectoren die ver van het onderwijsbeleid af staan. Echter, gezien de beperkte literatuur die over convenanten beschikbaar is worden de evaluaties toch gebruikt om een kader te schetsen omtrent de effectiviteit van convenanten. Om de validiteit van dit onderdeel van het theoretisch kader te garanderen zullen enkel conclusies worden overgenomen die toepassing hebben op het instrument convenant en niet op de specifieke situatie waarin deze zijn afgesloten.

Huisen (2011) concludeert in het onderzoek naar het gebruik van convenanten in de mosselsector dat "het convenant uitermate geschikt is om afspraken tussen partijen vast te leggen" en middels dit instrument een op het eerste gezicht onoplosbaar probleem door uitruil van belangen is opgelost. Echter wordt genuanceerd dat het convenant een sluitstuk is van een proces waarbij de met de oplossing samenhangende condities minder belangrijk zijn dan de condities die het proces succesvol maken. Het draagvlak dat middels het convenant is verkregen komt dan ook voort uit het feit dat actoren en partijen nader tot elkaar zijn gekomen. Huisen (2011) wijt dit voornamelijk aan inzet op begrip voor elkaars standpunten, spelregels en/of onderling vertrouwen en een regierol. Tenslotte wordt

geconcludeerd dat onderlinge afhankelijkheid de steunpilaar vormde van het slagen van dit convenant waardoor de partijen zich niet aan de afspraken konden onttrekken.

Hartkamp (2012) concludeert in het onderzoek naar het gebruik van convenanten binnen veiligheidsregio's dat deze instrumenten matig tot geen effect opleveren. De belangrijkste redenen hiervoor is dat er na het afsluiten van een convenant weinig veranderd. Binnen deze casus komt dit doordat de partijen ook voorafgaande al samenwerkten waardoor het convenant slechts een formalisatie van afspraken werd. Wel nuanceert Hartkamp (2012) dat convenanten een meerwaarde hebben, ze zijn duidelijker, efficiënter en bieden de mogelijkheid partijen op hun afspraken aan te spreken.

Tenslotte concluderen Dijkgraaf, De Jong, Spijkerman en Tanis (2009) dat convenanten weinig effect hebben binnen de energiesector. Hierbij is specifiek onderzoek gedaan naar de manier waarop convenanten worden vormgegeven zoals het aantal deelnemende partijen, dreiging met alternatieve instrumenten en het formuleren van expliciete doelen. Indien toch met convenanten wordt gewerkt wordt het volgende geadviseerd om het initiatief zoveel mogelijk aan partijen buiten de overheid over te laten, zoveel mogelijk, geloofwaardige, dreiging middels alternatieve instrumenten te organiseren en tenslotte de werking van convenanten regelmatig en diepgaand te evalueren.

## 2.2 Theoretisch kader omgevingsanalyse

### 2.2.1 De actorenanalyse

De actorenanalyse, zoals uitgevoerd naar de literatuur (Klein. 2010., Powell. 1990. & Rittel, Weber. 1973) bestaat uit vijf stappen. Deze stappen zijn het identificeren van de actoren, het identificeren van de belangen, het identificeren van de machtsbronnen en het identificeren van de afhankelijkheidsrelaties. In deze paragraaf worden de verschillende onderdelen van de actorenanalyse kort toegelicht

#### ***Het identificeren van de actoren***

In dit onderdeel van de actorenanalyse wordt uiteengezet welke actoren betrokken zijn bij de problematiek. Voor het inventariseren van de actoren worden een zevental invalshoeken, afhankelijk van de problematiek, aangeboden namelijk.

- Actoren die hun belang zichtbaar hebben gemaakt door zich te uiten.
- Actoren die al eerder zijn genoemd (bestuurlijk of wettelijk kader) en zodoende een formele positie bezitten.
- Actoren die volgens anderen invloed kunnen uitoefenen op de organisatie.
- Actoren die participeren binnen relevante activiteiten bijvoorbeeld symposia of conferenties.
- Opiniemakers en opinieleiders.
- De doelgroep.
- De eigen organisatie, hierbij betreft de analyse slechts interne actoren.

#### ***Het identificeren van belangen***

Elke verandering vormt in principe een bedreiging voor de belangen van de betrokken actoren. In dit onderdeel van de actorenanalyse wordt uiteengezet wat de verschillende actoren willen ten aanzien van het onderwerp. Er wordt onderscheid gemaakt tussen zes soorten belangen.

- Zakelijke belangen.
- Ideëel belangen.
- Politieke belangen.
- Bestuurlijke belangen.
- Loyaliteitsbelangen.
- Emotionele belangen.

### ***Het identificeren van de machtsbronnen***

In dit onderdeel van de actorenanalyse wordt uiteengezet hoe sterk de betrokken actoren zijn, dit wordt gedaan door hun macht in kaart te brengen. Hierbij wordt macht gedefinieerd als het vermogen van een persoon, groep of organisatie om, in overeenstemming met diens belangen, gedrag en gedragalternatieven van anderen vast te leggen of te veranderen. Macht kent twee dimensies namelijk de machtsbron zoals kennis, geld, regels en de soort macht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen acht soorten macht.

- Formele macht
- Sanctiemacht
- realisatiemacht
- Referentiemacht
- Charisma
- Netwerkmacht
- Deskundigheid
- Overtuigingskracht
- Slachtoffermacht

### ***Het identificeren van afhankelijkheidsrelaties***

Afhankelijkheid betreft de vraag of een actor beschikt over de macht/machtsbronnen die hij nodig heeft om zijn doelen te realiseren. Wanneer een actor niet over deze bronnen beschikt maar een andere actor binnen dit netwerk wel is er een afhankelijkheidsrelatie. Afhankelijkheid bestaat dan ook uit twee factoren, namelijk in hoeverre een bepaalde bron belangrijk is voor het functioneren en voortbestaan van een actor en in welke mate een bron vervangbaar is. Op basis hiervan kunnen vier afhankelijkheidsrelaties vastgesteld worden, deze zijn als volgt:

- Eenzijdige afhankelijkheid: De actor is in zijn geheel afhankelijk van een andere actor.
- Asymmetrische afhankelijkheid: De actor is geheel afhankelijk maar beschikt wel over machtsmiddelen
- Symmetrische afhankelijkheid: beide actoren hebben evenveel macht
- Onafhankelijkheid: De actor heeft geen andere partijen nodig om haar doelen te verwezenlijken.

## **2.2.2 De krachtenveldanalyse**

In de krachtenveldanalyse, zoals uitgevoerd naar de literatuur (Klein. 2010., Powell. 1990. & Rittel, Weber. 1973) worden de betrokken actoren op een spectrum van blokkade- en realisatiemacht geplaatst in relatie tot hun houding naar het beleid. Dit wordt gedaan door te kijken naar inhoudelijke overeenkomsten op de standpunten en belangen van de actoren en de mate waarin er een onderling vertrouwen is tussen de actoren en de eigen organisatie. Op basis hiervan kunnen de actoren 6 posities toegewezen worden, deze zijn als volgt:

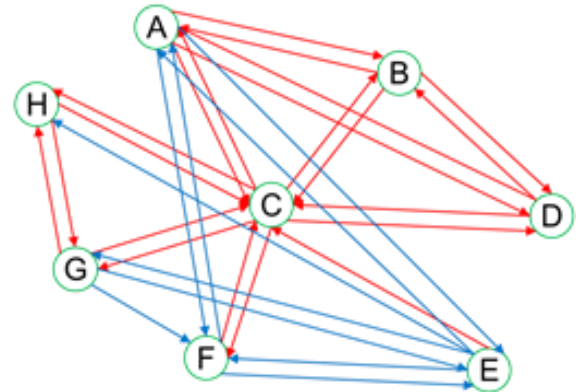
- Bondgenoten: dit zijn de actoren met een hoge overeenstemming van belangen en vertrouwen.
- Coalitiepartners: Dit zijn de actoren met een hoge overeenstemming van belangen maar met een lage vertrouwensrelatie.
- Opponenten: Dit zijn actoren met een lage overeenstemming van belangen maar en een hoge vertrouwensrelatie.
- Tegenstanders: Dit zijn actoren met een lage overeenstemming van belangen en vertrouwen.
- Opportunisten: Dit zijn actoren waarvan de belangen niet duidelijk zijn of die geen openheid in hun belangen geven.
- Twijfelaars: Deze actoren hebben nog geen standpunt ingenomen.

## **2.2.3 De netwerkanalyse**

In de netwerkanalyse, zoals uitgevoerd naar de literatuur (Klein. 2010., Powell. 1990. & Rittel, Weber. 1973) wordt het interactienetwerk van de actoren in kaart gebracht en gevisualiseerd. Dit wordt gedaan per actor een tweetal vragen te beantwoorden, namelijk met welke andere actoren heeft de actor contact en wat is de frequentie

van dit contact. Hierbij kan de frequentie worden onderverdeeld naar veel, soms en nooit. Deze vragen kunnen op twee manieren worden beantwoord, middels een kwalitatieve en kwantitatieve methode. In het eerste geval wordt uitgegaan van de impressie van de onderzoeker en een beperkte inventarisatie van de opvattingen van de actoren. In het tweede geval worden op basis van kwantitatieve analyses alle onderlinge contactmomenten tussen actoren in kaart gebracht. Vervolgens worden deze contactmomenten middels lijnen waaraan kleurcodes worden gekoppeld gevisualiseerd (Zie: Afbeelding 1)

De laatste stap van de netwerkanalyse is vergelijken van de netwerkanalyse met de in de actorenanalyse uitgevoerde afhankelijkheidsmeting en de krachtenveldanalyse. Op basis hiervan kan de strategische positie van de eigen organisatie worden bepaald. Dit komt omdat het cumulatief van deze analyses inzicht geeft in de potentiële bondgenoten en coalitiepartners en in de beïnvloedingsmogelijkheden richting de opponenten en tegenstanders.



*Afbeelding 1: Voorbeeld visualisatie omgevingsanalyse*

# **ONDERZOEKSRISULTATEN**

# 3 - DE AANWEZIGHEID VAN LOKALE OVEREENKOMSTEN CULTUUR EN ONDERWIJS

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht of de afspraken gemaakt in het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (BKCO) navolging vinden. Middels dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende twee deelvragen:

- in welke gemeenten, deelnemend aan het BKCO, is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs aanwezig?
- Op welke wijze hebben de provincies deelnemend aan het BKCO vormgegeven aan hun in het bestuurlijk kader gemaakte afspraken en in welke gemeenten heeft dit tot een lokale overeenkomst geleid?

Dit hoofdstuk begint met een korte beleidsanalyse van het beleidstraject Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) en de rol van het BKCO hierin. De redenen hiervoor is dat het BKCO als instrument van dit beleid gezien dient te worden. De verschillende keuzes die gemeenten en provincie, met betrekking tot lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs, gemaakt hebben kunnen dan ook niet los van de context van CmK gezien worden. Vervolgens wordt per provincie weergegeven op welke wijze (de verankering van) cultuureducatie is vormgegeven en of dit tot overeenkomsten heeft geleid. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenten waarin overeenkomsten zijn ontstaan door toedoen van de stimulerende rol van de provincie en gemeenten die het BKCO hebben ondertekend en gelegen zijn in deze provincie.

## 3.1 Beleidskader: Cultuureducatie met Kwaliteit

### 3.1.1 Cultuureducatie met kwaliteit

Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK) is een in 2013 gestart beleidstraject dat haar oorsprong vindt in het Bestuurlijk Kader Cultuureducatie met Kwaliteit (OCW, 2012). Dit beleidstraject vormt de reactie op de in 2011 gepubliceerde nota "Meer dan kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid" waarin cultuureducatie werd beschreven als een beleidsterrein waaraan nog veel werk te verrichten viel. CmK kent als doel het middels een landelijk samenhangende aanpak borgen van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs. Dit wordt gedaan middels vier subdoelen, deze zijn als volgt:

- Het aanreiken van instrumenten ter beoordeling van leerlingen.
- Het bieden van een inhoudelijke basis middels lesontwikkeling en het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen voor cultuureducatie.
- het stimuleren van leraren in het primair onderwijs en van culturele instellingen om hun bekwaamheden op het gebied van cultuureducatie te onderhouden en te verdiepen.
- Het stimuleren van een duurzame samenwerking tussen scholen en culturele instellingen, voornamelijk zodat culturele instellingen een beleid voeren gericht op educatie en participatie van de jeugd en een op de kerndoelen afgestemd aanbod voor scholen in het primair onderwijs.

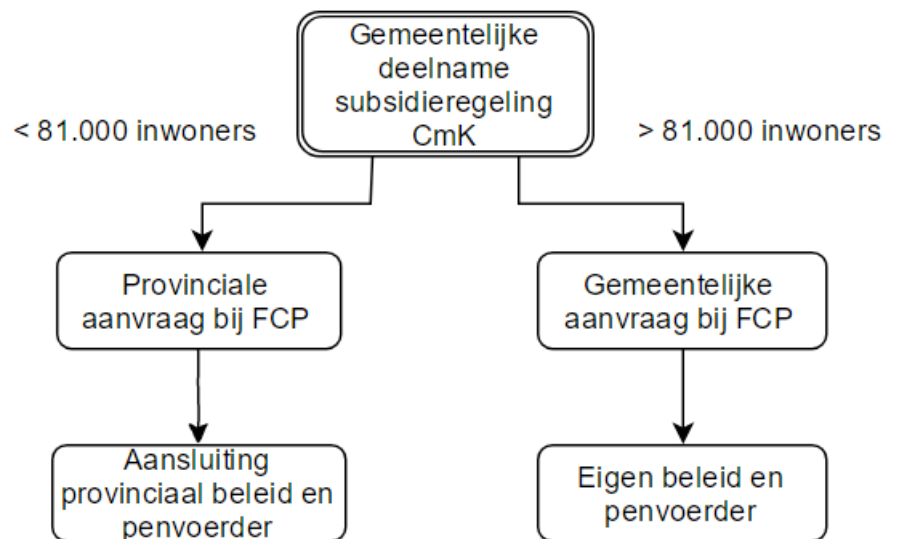
Deze beleidsdoelen worden in eerste instantie gerealiseerd middels de subsidieregeling Cultuureducatie met Kwaliteit uitgevoerd door het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). Hiervoor stelt het rijk voor de CmK-periode 2013-2016 € 9.664.897 per kalenderjaar ter beschikking (Staatscourant, 2012) en in de CMK-periode 2017-2020 €10.218.147 per kalenderjaar ter beschikking (Staatscourant, 2016). De aanvraag voor deze subsidie kan op voorpraak van een gemeente of provincie door een culturele instelling bij het FCP worden ingebracht en komt onder regie van de gemeente of provincie tot stand. Hiervoor dient een plan opgesteld te worden waarin uiteen wordt gezet hoe een bijdrage wordt geleverd aan de hoofddoelen van CmK waarbij tenminste de volgende drie punten aan

bod komen:

- Een duurzame en intensieve samenwerking tussen het lokale onderwijs en de culturele sector en hierbij bij voorkeur de schoolbesturen te betrekken.
- Een onderwijskundige visie die de culturele ontwikkeling van het kind centraal stelt in plaats van korte aanbodgerichte kennismakingen.
- Het centraal stellen van de leeropbrengst en een duidelijke relatie tot de kerndoelen kunstzinnige oriëntatie van het primair onderwijs.

De subsidieregeling Cultuureducatie met Kwaliteit betreft een matchingsregeling waarbij de aanvragende overheid het bedrag verdubbelt. Zoals afbeelding 1 illustreert is binnen de uitvoering van CmK is een belangrijke tweedeling gemaakt, het beleidstraject heeft namelijk een gemeentelijke en provinciale uitvoering. Om het plan substantieel vorm te geven dient het minimum bedrag dat wordt aangevraagd (inclusief matching) 90.000 euro te bedragen. Echter, maximumbedrag dat vanuit het rijk kan worden aangevraagd is gekoppeld aan het inwoneraantal. In de praktijk betekent dit dus dat enkel gemeenten met een inwoneraantal van +/- 81.000 inwoners zelfstandig een subsidieaanvraag bij het FCP kunnen doen. Kleinere gemeenten indien zij willen deelnemen, met uitzondering van Hengelo, sluiten aan bij de

provinciale aanpak van CmK. Naast de subsidieregeling heeft CmK ook een uitvoering op onderwijs- en rijksniveau. Op onderwijsniveau wordt via de prestatiebox van het primair onderwijs een budget beschikbaar gesteld voor het versterken van de samenhang binnen, en de kwaliteit van, cultuuronderwijs. Op rijksniveau worden voornamelijk activiteiten ter ondersteuning van het lokale beleid ontplooid. Hierbij dient gedacht te worden aan het ontwikkelen van handvatten om-



**Afbeelding 2: Structuur Cultuureducatie met Kwaliteit**

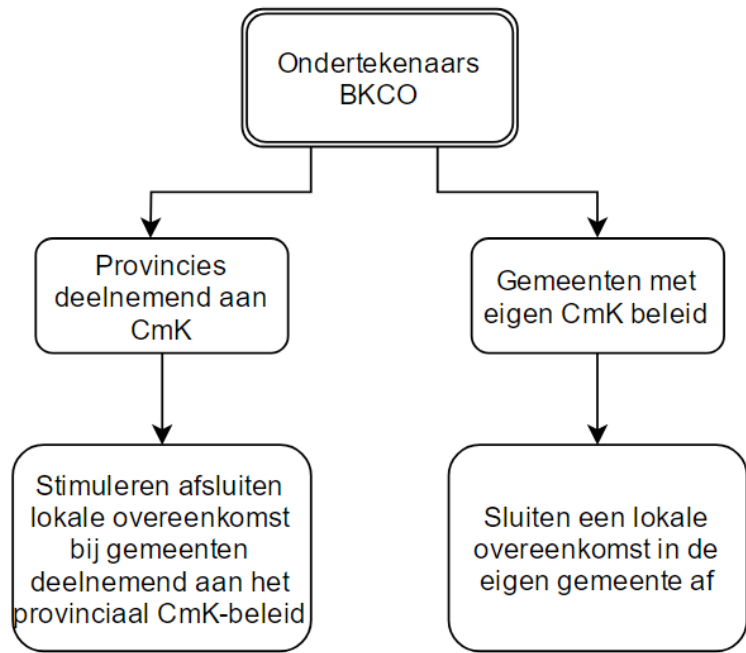
trent het vormgeven van cultuuronderwijs voor leerkrachten van culturele instellingen en scholen. Het inventariseren en ondersteunen van best-practices (flankerend beleid) en tenslotte het aanscherpen van subsidievoorwaarden ten aanzien van cultuureducatie van culturele instellingen met rijksfinanciering.

### 3.1.2 Het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs

Het BKCO betreft een in 2013 afgesloten convenant tussen het OCW, 11 provincies, 35 gemeenten en de PO-raad. In dit convenant wordt de ambitie uitgesproken om zowel inhoudelijke als financiële afspraken op het gebied van cultuureducatie voor een langere periode vast te leggen, commitment van alle betrokkenen te realiseren en de gedeelde verantwoordelijkheid van cultuur en onderwijs te expliciteren. Hierbij bouwt het BKCO voort op CmK dat gericht is op het benoemen, in beeld brengen en zeker stellen van de kwaliteit van het cultuuronderwijs in het primair onderwijs. Het Bestuurlijk Kader vormt dan ook de paraplu waaronder schoolbesturen, culturele instellingen en gemeenten lokale overeenkomsten kunnen sluiten.

Deze lokale overeenkomsten vormen dan ook de kern van het BKCO en volgen, zoals in afbeelding 2 is geïllustreerd, de structuur van CmK. In deze overeenkomsten, die op gemeentelijk niveau worden afgesloten, dienen concrete en duurzame afspraken over tijd, ruimte en middelen voor cultuureducatie gemaakt te worden. De provincies hebben hierbij een stimulerende rol, dat wil zeggen dat zij de gemeenten, die deelnemen aan het provinciale CmK-beleid, aansporen tot het afsluiten van een lokale overeenkomst. Hiernaast worden nog enkele andere afspraken gemaakt in het bestuurlijk kader, deze zijn als volgt:

- De PO-raad roept zijn leden op partner te zijn in de lokale overeenkomsten.
- Het OCW start een communicatiecampagne gericht op het enthousiasmeren en informeren van schoolbesturen.
- De PO-Raad samen met OCW beziet hoe de professionele ontwikkeling van leraren op het terrein van het cultuuronderwijs gestimuleerd kan worden.
- Het OCW de ontwikkelingen van cultuuronderwijs binnen zowel scholen als culturele instellingen monitort.
- Het OCW met de Onderwijsinspectie afsprekt dat in 2015 een rapportage over cultuuronderwijs in het primair onderwijs zal worden opgesteld.
- Het OCW het FCP en het LKCA opdracht geeft de uitvoering van dit bestuurlijk kader, in overleg met de ondertekenaars, op landelijk niveau te ondersteunen.



**Afbeelding 3: Structuur Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs**

In de volgende paragrafen wordt per provincie beschreven hoe en of zij de totstandkoming van lokale overeenkomsten, en in het verlengde hiervan de verankering van cultuureducatie, stimuleren en welke gemeenten op basis hiervan tot een lokale overeenkomst zijn gekomen. Daarnaast is per provincie weergegeven in welke gemeenten die een eigen CmK-beleid voeren een lokale overeenkomst is afgesloten

## 3.2 Onderzoekresultaten inventarisatie lokale overeenkomsten

### 3.2.1 Drenthe

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Drentse cultuurnota voor de periode 2017-2020 (Provincie Drenthe, 2016) is het Drentse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. De provincie stelt het doel gedurende deze periode en sociaal cultureel klimaat te willen realiseren waarin toonaangevende kunst en cultuuruitingen een plek hebben en mensen mee kunnen doen. Op het gebied van cultuureducatie constateert de provincie dat er geen sprake is van een Drenthe dekkend aanbod voor amateurkunst, cultuuronderwijs en talentontwikkeling. Zodoende is door de provincie, gezamenlijk met de vereniging van Drentse gemeenten, het onderwijs en cultuurinstellingen, ingezet op een intensieve samenwerking en afstemming op provinciale schaal. Deze beweging heeft vorm gekregen middels de Drenthe-brede stichting Compenta. Compenta is de provinciale uitvoerder voor CmK en bestaat uit een samenwerking tussen het provinciale expertise instituut Kunst en Cultuur Drenthe en drie lokale centra voor de kunsten, namelijk ICO, Scala en de Kunstbeweging.

Op basis van persoonlijke communicatie met Compenta/Kunst & Cultuur Drenthe (Zernitz, 29-03-2017) is vastgesteld dat binnen de provincie Drenthe een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs niet als een doel op zich wordt gezien maar als een instrument dat passend is wanneer er een basis ligt en draagvlak aanwezig is. Op het huidige moment is er een overeenkomst afgesloten in de gemeente Noordenveld. In Noordenveld was voorafgaande aan CmK een stuurgroep aanwezig die onder gemeentelijke financiering is geprofessionaliseerd tot een werkgroep



van integraal cultuur coördinatoren. De gemeente heeft toen in samenspraak met en op advies van Compenta een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs afgesloten. Desalniettemin erkent Compenta de waarde van de lokale overeenkomsten en kaart deze aan in de bijeenkomsten die zij organiseert. Op het huidige moment vinden er dan in verschillende gemeenten verkenningen plaats omtrent het komen tot een overeenkomst. Helaas kon gedurende dit onderzoek niet worden opgehaald in welke gemeenten deze verkenningen plaatsvinden.

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Drentse gemeente deelneemt aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Emmen	Nee	Persoonlijke communicatie (Meerhoff, 08 maart 2017)

## 3.2.2 Flevoland

### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de cultuurnota van Flevoland voor de periode 2017-2020 (provincie Flevoland, 2016) is het cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. De provincie stelt de ambitie dat voor 2020 alle generaties, maar vooral jongeren, in aanraking kunnen komen met cultuur en met elkaar kunst maken en beleven. Hiervoor wordt allereerst de subsidierelatie met het provinciaal expertisecentrum FleCk verlengd. Dit expertisecentrum is in de periode 2013-2015 opgericht als reactie op het feit dat cultuureducatie onvoldoende plek kreeg binnen het onderwijs. Hiernaast wordt provinciaal deelgenomen aan CmK dat wordt uitgevoerd door vier culturele instellingen namelijk Kubus, Nieuwland, Kunstlinie Almere Flevoland en Bontehond. Deze vier instellingen hebben voor Flevoland de doorlopende leerlijn 'de culturele haven' ontwikkeld die gedurende de nieuwe periode verdiept en verbreed wordt. FleCk heeft de projectleiding over 'de culturele haven' en krijgt onder andere de opdracht om in te zetten op schoolbesturen met als doel cultuureducatie te verankeren in de LEA en cultuurconvenanten af te sluiten.

Op basis van persoonlijke communicatie met FleCk (Willems, 12-04-2017) is vastgesteld dat gedurende de eerste CmK-periode geen lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs in Flevoland zijn afgesloten. Wel was de overeenkomst een agendapunt in een gespreksronde langs zes wethouders van Flevolandse gemeenten in 2013 en 2014 door FleCk samen met de lokale partners. Echter, het voornaamste doel van deze gesprekken was de hernieuwde afstemming tussen provinciaal en lokaal gefinancierde steunfunctietaken in het primair onderwijs, naar aanleiding van de oprichting van het expertisecentrum. In relatie tot de overeenkomst gaven veel gemeenten aan nog te druk bezig te zijn met het opstarten of oprichten van de eigen hernieuwde lokale steunfunctie en/of een eigen lokaal educatieve agenda. Na deze gesprekken heeft er geen nieuwe gespreksronde plaatsgevonden. Hiervoor worden twee redenen aangedragen, allereerst ontbrak er in Flevoland bij de start van CmK een provinciaal expertisecentrum. Zodoende was de prioriteit gedurende de eerste CmK-periode het realiseren van FleCk als provinciaal expertisecentrum en is er geen partij geweest die de trekkersrol omtrent het realiseren van overeenkomsten op zich heeft genomen. Ten tweede was de eerste CmK-periode in Flevoland voornamelijk een provinciale aangelegenheid waarbij de kunstinstellingen een doorlopende leerlijn hebben ontworpen. Hierbij hebben de gemeenten geen regierol gekregen noch zijn zij matchingspartner voor CmK geweest.

Middels de nieuwe cultuurnota wil de provincie opnieuw inzetten op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Volgens FleCk (Willems, 12-04-2017) wordt dit onder andere de inzet van een ambtelijk en bestuurlijk overleg n.a.v. de nieuwe provinciale cultuurnota in 2017, waarbij FleCk wordt betrokken. Vervolgens worden op lokaal niveau gesprekken gevoerd tussen FleCk, wethouders en lokale instellingen. Een voorwaarde hiervoor is dat er binnen de gemeenten een gezonde voedingsbodem en intrinsieke motivatie moet zijn cultuureducatie te verankeren. Op het huidige moment zijn Lelystad en Almere gemeenten die door FleCk als kanshebber worden aangemerkt om tot een lokale overeenkomst te komen

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende gemeente uit Flevoland deelneemt aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Almere	Nee	Persoonlijke communicatie (Fikse, 13 maart 2017)

### **3.2.3 Friesland**

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van het Friese uitvoeringsprogramma voor cultuur voor de periode 2017-2018 (Provincie Friesland, z.d.) is het Friese cultuureducatiebeleid vastgesteld. Gedurende deze periode wil de provincie sport, cultuur en meertaligheid in het (primair) onderwijs stimuleren. Waar met betrekking tot cultuureducatie het operationele doel is gesteld dat in 2020 100% van de Friese basisscholen een cultuureducatief programma heeft. Hiervoor neemt de provincie deel aan CmK en worden afspraken met de culturele instellingen gemaakt over educatieve activiteiten voor kinderen.

Op basis van persoonlijke communicatie met de provinciale beleidsmedewerker cultuur (Beckers, 09-05-2017) is vastgesteld dat gedurende de eerste CmK-periode niet is ingezet op het afsluiten van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. De provincie heeft destijds gewerkt met 10 regioplannen. Deze plannen werden ontwikkeld door Kunstwurk en de lokale culturele instellingen waarbij regionaal een focus kon worden aangebracht, bijvoorbeeld op het ontwikkelen van activiteiten of het ontwikkelen van netwerken. De gemeenten en provincie hebben hierin slechts een kleine rol gespeeld, voor de gemeente hing deze rol af van de relatie met de culturele instellingen. De provincie heeft enkel het onderdeel met betrekking tot deskundigheidsbevordering voor haar rekening genomen.

Voor de 2de CmK-periode heeft provincie Friesland besloten met een nieuwe aanpak te komen, gericht op verankering en overkoepeling. Ook voor deze nieuwe regeling is besloten niet te werken met lokale overeenkomsten. Aan dit besluit liggen meerdere overwegingen ten grondslag. Allereerst willen zowel provincie als onderwijs een minder regio gerichte aanpak. Door met overeenkomsten te werken worden enkel de tijdens de eerste CmK-regeling ontwikkelde regionale relaties opnieuw benadrukt. Zodoende is gekozen verankering vorm te geven door in zetten op ondersteuning en deskundigheidsbevordering van het onderwijs. Hiervoor faciliteert provincie Friesland onder andere cultuurcoaches die gezamenlijk met scholen visie en beleid ontwikkelen. Ten tweede krijgen de Friese gemeenten een grotere rol binnen de nieuwe aanpak en dient er gezamenlijk commitment gecreëerd te worden. Echter, de provincie stelt dat de Friese gemeenten erg gesteld zijn op hun vrijheid en wil hen geen commitment, in de vorm van een lokale overeenkomst, opdringen. Zodoende is gekozen om in het nieuwe plan een opener karakter te geven met mogelijkheden tot aansluiting bij het gemeentelijk beleid en een ambtelijke overlegstructuur op te zetten.

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Friese gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Leeuwarden	Onbekend	-

### 3.2.4 Gelderland

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Gelderse cultuurnota voor de periode 2017-2020 (provincie Gelderland, z.d.) en deskresearch van het LKCA (Heinonen, 2016) is het Gelderse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. De provincie stelt het doel voor deze periode om kwalitatief hoogwaardig cultuuronderwijs op basisscholen te stimuleren en cultuureducatie een vaste plek te geven in het lesaanbod binnen het basisonderwijs. Hiervoor neemt de provincie opnieuw deel aan de CmK-regeling waarbij de focus verschuift van innovatie naar het delen van kennis en het verankeren van cultuureducatie. Met betrekking tot het verankeren van cultuureducatie stelt de provincie een tweetal voorwaarden aan de deelname aan dit programma, namelijk:

1. Het stimuleren van eigenaarschap door als voorwaarde te stellen dat scholen zich financieel committeren aan het programma CmK, ze investeren in de professionalisering van docenten en ze de invulling van cultuuronderwijs vastleggen in hun schoolplan.
2. Het creëren van een lokale culturele infrastructuur door als voorwaarde te stellen dat scholen en gemeenten de intentie uitspreken om gezamenlijk tot een lokale of regionale overeenkomst te komen waarin de randvoorwaarden voor kwalitatief cultuuronderwijs worden vastgelegd.

Cultuurmij Oost is de door provincie Gelderland gesubsidieerde organisatie voor de coördinatie van het programma CmK. Via deze organisatie geeft de provincie vorm aan haar ondersteuning aan gemeenten, culturele en onderwijsinstellingen. Op basis van persoonlijke communicatie met Cultuurmij Oost (Paulides, 20-03-2017) is vastgesteld dat Cultuurmij Oost inzet om eind 2018 een lokale overeenkomst te realiseren bij de ruim 50 gemeenten waar deze organisatie de penvoerder CmK voor is. Op het huidige moment zijn de gemeenten Zutphen, Oude IJsselstreek en Zevenaar ver gevorderd in het proces om tot een overeenkomst te komen.

#### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Gelderse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Apeldoorn	Ja	Gespreksverslagen van het OCW (2014)
Arnhem	Ja	Gespreksverslagen van het OCW (2014)
Ede	Nee	Persoonlijke communicatie (Kupers, 16 maart 2017)
Nijmegen	Ja	Persoonlijke communicatie (Dobbelsteen, 29 maart 2017)

### 3.2.5 Groningen

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Groningse cultuurnota voor de periode 2017-2020 (Provincie Groningen, z.j.) en het hier toebehorende uitvoeringsprogramma voor dezelfde periode (Provincie Groningen, 2016) is Gronings cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. De provincie Groningen stelt met betrekking tot cultuur twee hoofd ambities. Allereerst het streven naar een breed en kwalitatief hoogstaand cultureel aanbod waarmee de culturele aantrekkingskracht van de provincie wordt vergroot. Ten tweede, de culturele identiteit van de inwoners van Groningen versterken. Ter realisatie van deze ambities heeft de provincie zes beleidspijlers ontwikkeld waarvan de pijler "een leven lang cultuur" waarbinnen Groningen wil dat mensen in allerlei fasen van hun leven in aanraking komen met cultuur. Omtrent cultuureducatie neemt Groningen deel aan CmK middels een structurele subsidie aan K&C Drenthe als penvoerder,

gemeentelijke en provinciale steunfunctie voor dit beleid. Om cultuureducatie te verankeren wil de provincie Groningen in de nieuwe CmK financieel commitment van de deelnemende scholen verkrijgen, deskundigheid binnen de scholen vergroten, doorlopende leerlijnen implementeren en cultuuronderwijs vastleggen in het schoolplan 2020.

Op basis van persoonlijke communicatie met K&C Drenthe (Zernitz, 02-06-2017) is vastgesteld dat binnen Groningen eenzelfde houding wordt aangenomen met betrekking tot lokale overeenkomsten als binnen Drenthe. Dat wil zeggen, de overeenkomst is slechts een mogelijk instrument dat wordt ingezet indien draagvlak is. Omdat K&C Drenthe pas sinds januari 2017 penvoerder is voor de provincie Groningen en de gemeenten druk zijn met herindelingen zijn er gedurende de eerste CmK-periode geen overeenkomsten afgesloten. Voor de toekomst is dit een mogelijk doel maar er vinden op het huidige moment geen verkenningen plaats.

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Gelderse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Groningen	Onbekend	-

## 3.2.6 Limburg

### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Limburgse cultuurnota voor de periode 2013-2016 (Provincie Limburg, 2012) en het hier toebehorende uitvoeringsprogramma voor de periode 2015-2017 (Provincie Limburg, 2015) en persoonlijke communicatie met de provinciale beleidsmedewerker cultuureducatie (Lith, 19-04-2017) is het Limburgse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. De provincie Limburg stelt als doel de kennismaking met cultuur te stimuleren en iedereen de kans te geven actief cultuur te beleven en de bewoners en bezoekers van de provincie van cultuur te laten genieten. Hiervoor heeft de provincie deelgenomen aan de eerste CmK-regeling met als provinciale uitvoerder SIEN dat deel uitmaakte van de stichting Cultuurpad. Na evaluatie van de eerste CmK-periode is besloten om de tweede CmK-regeling middels een geheel nieuwe aanpak vorm te geven. De provincie Limburg heeft gekozen om niet langer met een centrale penvoerder te werken maar een zestal lokale penvoerders te subsidiëren om beter aan te kunnen sluiten bij de lokale drie-eenheid van gemeenten, culturele en onderwijsinstellingen.

De lokale penvoerders voor de nieuwe CmK-regeling zijn Kunstcentrum Venlo, SCHUNK, KUMULUS, De Domeinen, ECI cultuurfabriek en RICK. Op basis van provinciale initiatieven, onder andere werkgroepen en symposia, hebben de gemeenten waar deze lokale penvoerders gevestigd zijn afgelopen jaar intentieverklaringen ondertekend met de penvoerders en lokale onderwijsinstellingen. Hierbij gaat het respectievelijk om de gemeenten Venlo, Heerlen, Maastricht, Sittard-Geleen, Roermond en Weert. In deze intentieverklaringen worden verschillende afspraken gemaakt ter verankering van cultuureducatie. Enkele voorbeelden hiervan zijn de deelname aan het platform cultuureducatie Limburg waarin de opgedane kennis wordt gedeeld.

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Limburgse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Heerlen	Nee	Persoonlijke communicatie (Souren, 28 maart 2017)

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Maastricht	Ja	Persoonlijke communicatie (Lambrechts, 15 mei 2017)
Sittard-Geleen	Nee	Persoonlijke communicatie (Miltenburg, 29 maart 2017)
Venlo	Onbekend	-

### 3.2.7 Noord-Brabant

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van het Brabantse culturele uitvoeringsprogramma 2016-2020 (Provincie Noord-Brabant, 2016) is het Brabantse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. In het provinciale uitvoeringsprogramma valt cultuureducatie onder de programmalijn "provinciale culturele infrastructuur" met als overkoepelend doel het creëren van een brede basis zodat cultuur dicht bij de Brabantse burger is en volop mogelijkheden biedt om kennis te maken met cultuur en zich te ontwikkelen. Hiervoor neemt de provincie deel aan de CmK-regeling en subsidieert de Kunstbalie als pen- en uitvoerder. Hiervoor is gedurende de eerste CmK-periode de culturele loper ontwikkeld dat tevens de provinciale uitvoering van het BKCO betreft.

Op basis van persoonlijke communicatie met de Kunstbalie (Drunen, 11-04-2017) is vastgesteld dat om de verankering van cultuureducatie binnen de culturele loper te waarborgen niet is gekozen voor lokale overeenkomsten maar om de verankering binnen CmK te integreren. De provincie heeft de Kunstbalie namelijk de opdracht gegeven om gemeenten die deelnemen aan de CmK-regeling een vooraf geformuleerde participatieovereenkomst te laten ondertekenen. De reden hiervoor is dat de provincie ambieert dat zoveel mogelijk gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen op het gebied van cultuureducatie. Door met een aan CmK gerelateerde overeenkomst te werken wordt de uniformiteit bewaakt en worden gemeenten op grote schaal bereikt. Gedurende de CmK-regeling over de periode 2013-2016 is er met 27 gemeenten een dergelijke overeenkomst afgesloten. Voor de komende periode is de verwachting dat dit aantal toeneemt tot 44 gemeenten.

In de participatieovereenkomst wordt cultuureducatie en de samenwerking binnen dit domein verankerd door verschillende criteria te stellen aan de deelnemende gemeenten, culturele en onderwijsinstellingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de verplichting van gemeenten om uren en budget te faciliteren en beleid af te stemmen met schoolbesturen met voorkeur in de Lokale Educatieve Agenda en het verplichten van scholen om een duurzame relatie aan te gaan met de aanwezige culturele instellingen.

#### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Brabantse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Breda	Onbekend	-
Den Bosch	Nee	Persoonlijke communicatie (Gerritsen, 13 maart 2017)
Eindhoven	Onbekend	-
Helmond	Nee	Persoonlijke communicatie (Meenstra, 10 maart 2017)
Tilburg	Nee	Persoonlijke communicatie (Thijssen, 23 februari 2017)

### 3.2.8 Noord-Holland

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Noord-Hollandse cultuurnota voor de periode 2017-2020 (Provincie Noord-Holland, 2016) en deskresearch van het LKCA (Heinonen, 2016) is het Noord-Hollandse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. In de provinciale nota valt cultuureducatie onder de beleidspijler "een culturele infrastructuur: ontwikkelen bovenlokaal netwerk". Binnen deze pijler realiseert de provincie een verschuiving in haar rol van subsidieverlener naar verbinder, netwerker en kennismakelaar. Op het gebied van cultuureducatie neemt de provincie wel opnieuw deel aan de CmK-regeling en subsidieert hiervoor stichting Plein C als uitvoerder. Echter, hierbuiten ontwikkelt de provincie geen activiteiten met het oog op cultuureducatie.

Op basis van persoonlijke communicatie met Plein C (Roepert, 21-03-2017) en het uitvoeringsprogramma CmK Noord-Holland 2017-2020 (Roepert, 2016) is vastgesteld dat deze organisatie, op basis van het provinciaal ondertekenen van het BKCO, de taak op zich heeft genomen lokale overeenkomsten tot stand te brengen. Gedurende de nieuwe CmK-periode is Plein C penvoerder voor 32 gemeenten, als voorwaarde voor deelname aan CmK stelt Plein C dat gemeenten deelnemen aan een haalbaarheidsonderzoek naar het afsluiten van een lokale overeenkomst. Op het huidige moment is een overeenkomst afgesloten in gemeente Heerhugowaard en hebben de gemeenten Purmerend en Heiloo het afsluiten van een lokale overeenkomst tot speerpunt binnen CmK verheven.

#### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Noord-Hollandse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Alkmaar	Nee*	Persoonlijke communicatie (Bokhove, 09 maart 2017)
Amsterdam	Ja	Gespreksverslagen van het OCW (2014)
Haarlem	Ja	Gespreksverslagen van het OCW (2014)
Haarlemmermeer	Nee	Persoonlijke communicatie (Feij, 04 april 2017)
Zaanstad	Nee*	Persoonlijke communicatie (omeijnders, 28 maart 2017)

\* Wel wordt aangegeven dat de gemeente actief bezig is met de totstandkoming van een dergelijke lokale overeenkomst.

### 3.2.9 Overijssel

#### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de cultuurnota verbinden, versterken en vernieuwen (Provincie Overijssel, 2016) en het bijbehorende uitvoeringsprogramma (Overijssel, 2016) is het Overijsselse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. In de cultuurnota heeft de provincie de volgende doelstelling op het gebied van cultuureducatie "het vergroten van de toegankelijkheid van cultuureducatie, toekomstbestendig maken van aanbod voor cultuurparticipatie en investeren in talentontwikkeling". Hiervoor neemt de provincie Overijssel gedurende de periode 2017-2020 opnieuw deel aan de CmK-regeling. In het kader van deze regeling ontplooit de provincie een drietal activiteiten, namelijk:

1. De provincie neemt deel aan CmK en subsidieert hiervoor Rijnbrink als provinciale penvoerder voor dit beleid. Middels dit beleid worden op het huidige moment 21 scholen bereikt.
2. De provincie voert autonoom cultuureducatiebeleid middels de subsidieregeling "cultuur aan de basis".
3. De provincie onderzoekt de mogelijkheid om gezamenlijk met gemeenten en onderwijs een bestuurlijk kader Cultuureducatie Overijssel op te stellen waarin een langdurige aanpak wordt verankerd.

Op basis van persoonlijke communicatie met de provinciale beleidsmedewerker cultuur (Balen, 21-03-2017) is vastgesteld dat de provincie Overijssel zich niet richt op het tot stand laten komen van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. De reden hiervoor is dat er voorafgaande aan CmK al veel, vaak informeel georganiseerde, lokale netwerken of culturele commissies aanwezig waren in Overijssel. Deze zijn gedurende CmK, met ondersteuning van Rijnbrink, geprofessionaliseerd. Zodoende is gekozen om de lokale netwerken door te ontwikkelen in plaats van een bestuurlijke maatregel van bovenaf op te leggen. Hierop sluit ook de subsidieregeling cultuur aan de basis aan. Deze subsidieregeling dient, net zoals CmK, voor het verbeteren en verankeren van cultuuronderwijs. Om verankering te waarborgen dienen de activiteiten die met deze subsidie worden ontplooid zich onder andere te richten op het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen en activiteiten gericht op het versterken van meerjarige samenwerkingen van de school met de lokale culturele omgeving. Hiernaast is de eis gesteld dat tenminste 50% van de in de gemeente aanwezige scholen inhoudelijk en financieel deelnemen en hiervoor een intentieverklaring opstellen.

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Overijsselse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Deventer	Ja	Persoonlijke communicatie (Voorde, 15 maart 2017)
Enschede	Ja	Persoonlijke communicatie (Buis, 26 april 2017)
Hengelo	Ja	Diepte interview (Buis, 29 maart 2017)
Zwolle	Nee	Persoonlijke communicatie (Vries, 11 april 2017)

## **3.2.10 Utrecht**

### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Utrechtse cultuurnota voor de periode 2016-2019 (Provincie Utrecht, 2016) is het Utrechtse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. Op het gebied van cultuureducatie stelt de provincie Utrecht een drietal doelstellingen, namelijk alle basisscholen te kunnen laten beschikken over een kwalitatief, samenhangend en doorlopend programma. De gemeenten, binnen hun eigen beleid, de mogelijkheid te geven de basisscholen een gevarieerd programma samen te laten stellen en uit te laten voeren en tenslotte cultuureducatie bij te laten dragen aan de basisvaardigheden van alle basisschoolleerlingen.

Om haar beleidsdoelen te bereiken neemt provincie Utrecht samen met haar partners Kunst Centraal en Landschap erfgoed Utrecht deel aan CmK. Deze twee instellingen leveren advies, producten en programma's aan gemeenten en scholen op respectievelijk de gebieden kunst- en erfgoededucatie. Het samenstellen en uitvoeren van deze programma's is een taak die voornamelijk op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Hiervoor sluit de provincie cultuurpacten, bi- en multilaterale overeenkomsten, met de gemeenten en stelt de provincie een deel van het matchingsgeld ter beschikking.

Uit persoonlijke communicatie met de beleidsmedewerker cultuur van provincie Utrecht en de directeur van kunst centraal (Lange, 09-05-2017 & Hulst 17-5-2017) blijkt dat vanuit de provincie niet wordt ingezet op de totstandkoming van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. De reden hiervoor is dat de provincie al cultuurpacten afsluit met de gemeenten waarin cultuureducatie standaard als agendapunt wordt opgenomen. Op het huidige moment is met de gemeenten De Bilt, Stichtse Vecht, Woerden, Nieuwegein, Houten, Veenendaal, Bunschoten, Soest en Zeist een cultuurpact gesloten waarin de uitvoering van CmK onderwerp vormt. Ook Kunst Centraal zet niet actief in op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, de overeenkomst wordt slechts als een van de middelen gezien om cultuureducatie te verankeren en is niet altijd passend. Wel wordt op andere wijze ingezet op de

verankering van cultuureducatie. Allereerst dragen 17 gemeenten middels een subsidierelatie bij aan de programma's Kunstmenu en Cultuurprogramma. Kunst Centraal sluit hiervoor vervolgens weer overeenkomsten af met de scholen gelegen in deze gemeenten. Hiernaast hebben negen gemeenten een co-matchingovereenkomst gesloten voor de uitvoering van CmK met de provincie Utrecht. Tenslotte is in twee gemeenten, namelijk Soest en Nieuwegein, een "protocol" afgesloten tussen gemeente, Kunst Centraal en de culturele en onderwijsinstellingen. Deze protocollen hebben het karakter van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs.

### **Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs**

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat de volgende Utrechtse gemeenten deelnemen aan het BKCO:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Amersfoort	Nee	Persoonlijke communicatie (Kerkvliet, 05 april 2017)
Utrecht	Nee	Persoonlijke communicatie (Droffelaar, 14 maart 2017)

## **3.2.11 Zeeland**

### **Provinciaal cultuureducatiebeleid**

Op basis van de Zeeuwse cultuurnota voor de periode 2017-2020 (Provincie Zeeland, 2016) is het Zeeuwse cultuureducatiebeleid in kaart gebracht. De provincie heeft een drieledige doelstelling op het gebied van cultuur. Hierbij richt zij zich op toekomstbestendigheid op het gebied van toerisme, leefbaarheid en economie, het samenwerken met externe partners en het beschikbaar maken van cultuur voor iedereen, met name de Zeeuwse jongeren. Op het gebied van cultuureducatie neemt de provincie opnieuw deel aan de nieuwe CmK-regeling waarbij de focus dient te verschuiven van een kennismaking naar een samenhangend programma waarbij scholen zelf verantwoordelijk worden voor een gestructureerde aanpak van cultuureducatie. Hierbij wordt gekozen voor een nieuwe organisatieopzet omdat de samenwerking gedurende de eerste CmK-regeling te vrijblijvend is gebleken waardoor onvoldoende is gestuurd op resultaten, draagvlak en communicatie met het onderwijs.

Op basis van persoonlijke communicatie met Kunsteducatie Walcheren (Eygenraam, 25-04-2017) is vastgesteld dat de nieuwe provinciale aanpak op het gebied van CmK en de verankering hiervan als volgt vorm krijgt. De provincie Zeeland subsidieert stichting Cultuurkwadraat, een nieuwe stichting, werkzaam als pen- en uitvoerder van CmK met Kunsteducatie Walcheren en Centrum Kunst- en Cultuureducatie Oosterschelderegio als regionale partners. Hiervoor is tussen deze drie instellingen een uitvoeringsconvenant afgesloten. Ook is er tussen de provincie Zeeland en tien Zeeuwse gemeenten een intentieverklaring afgesloten waarmee de gemeenten zich middels een subsidie aan bovenstaande instellingen financieel committeren aan CmK. De uitvoering van CmK is tweeledig, allereerst maakt de provincie Zeeland gebruik van het in Noord-Brabant ontwikkelde instrument de culturele loper. Wanneer een school deelneemt aan dit programma dient zij een intentieovereenkomst af te sluiten met Cultuurkwadraat. Hiernaast wordt scholen de mogelijkheid geboden gezamenlijk met kunstinstellingen een project op te zetten.

Op lokaal niveau is besloten niet in te zetten op overeenkomsten tussen gemeenten, culturele en onderwijsinstellingen. Hiervoor worden twee redenen gegeven. Allereerst past een lokale overeenkomst niet binnen de culturele infrastructuur van Zeeland. De Zeeuwse gemeenten zien het verankeren voornamelijk als opdracht voor Cultuurkwadraat en subsidiëren deze instelling hiervoor. Hiernaast was het gebruik van lokale overeenkomsten moeilijk in te passen in het politieke klimaat van de Zeeuwse gemeenten. Naar aanleiding van de eerste CmK-regeling en de uitvoering vanuit een projectorganisatie, gecoördineerd door ZB Planbureau, ontstond binnen de Zeeuwse politiek veel discussie en verwarring wat veel tijd heeft gekost om recht te zetten. Zodoende heeft de provincie gekozen om cultuureducatie te verankeren in haar provinciale aanpak middels onder andere de hierboven genoemde intentieverklaringen en op deze wijze een uniforme aanpak neer te zetten.



### Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs

Op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) is vastgesteld dat er in de provincie Zeeland geen gemeenten zijn die het BKCO hebben ondertekend.

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
-	-	-

### 3.2.12 Zuid-Holland

#### Provinciaal cultuureducatiebeleid

De provincie Zuid-Holland neemt geen deel aan het BKCO. Omdat de focus van dit onderzoek ligt bij het in kaart brengen van de uitvoering van het BKCO en de knelpunten die hierbij optreden wordt niet onderzocht hoe de provincie Zuid-Holland haar cultuureducatie beleid heeft vormgegeven. Wel is er op basis van interne documenten van het LKCA (Gespreksverslagen OCW, 2014) en het verslag van de bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs (2015) vastgesteld dat verschillende Zuid-Hollandse gemeenten deelnemen aan het BKCO. Dit zijn de volgende gemeenten:

<b>Gemeente</b>	<b>Lokale overeenkomst aanwezig</b>	<b>Bron</b>
Delft	Nee	Persoonlijke communicatie (Snijder, 29 maart 2017)
Den Haag	Ja	Gespreksverslagen van het OCW (2014)
Dordrecht	Nee*	Persoonlijke communicatie (Beunke, 28 maart 2017)
Leiden	Ja	Gespreksverslagen van het OCW (2014)
Rotterdam	Nee	Persoonlijke communicatie (Svedlin, 15 maart 2017)
Westland	Nee	Persoonlijke communicatie (Nemeth, 14 maart 2017)
Zoetermeer	Onbekend	-

\* Wel wordt aangegeven dat de gemeente actief bezig is met de totstandkoming van een dergelijke lokale overeenkomst.

### 3.2.13 Samenvatting

#### Provincies

Twee provincies richten zich actief op het tot stand laten komen van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, dit zijn de provincie Gelderland en de provincie Noord-Holland. Beide provincies hebben hun penvoerder voor CmK, respectievelijk Cultuurmij Oost en Plein C, de opdracht gegeven, in de gemeenten die deelnemen aan CmK, om de mogelijkheid een lokale overeenkomsten af te sluiten te onderzoeken. Op het huidige moment is op basis van deze provinciale opdracht een overeenkomst in de gemeente Heerhugowaard afgesloten. Er zijn echter in beide provincies wel gemeenten die ver gevorderd zijn in het proces om te komen tot een lokale overeenkomst, voor een overzicht zie afbeelding 3.

Naast de twee provincies die zich actief richten op lokale overeenkomsten zijn er vier provincies die zich niet actief richten op het totstandkomen van de lokale overeenkomsten maar deze wel als een mogelijk waardevol beleidsinstrument zien. In eerste instantie gaat het hierbij om provincies Drenthe, Flevoland en Groningen. De penvoerders van deze provincies, K&C Drenthe en FleCk, geven aan gedurende de tweede CmK-regeling met enkele gemeenten in gesprek te gaan waarin ook de mogelijkheid tot een lokale overeenkomst te komen wordt geopperd.

Beide penvoerders geven expliciet aan dat de overeenkomst slechts een van de instrumenten is dat enkel gebruikt dient te worden als in een gemeente een gezond voedingsbodan en intrinsiek draagvlak aanwezig is. Op het huidige moment is vanuit deze visie in de gemeente Noordenveld een lokale overeenkomst afgesloten. Hiernaast zijn er enkele gemeenten waar perspectief is tot het komen van een overeenkomst, voor een overzicht zie afbeelding 3. Provincie Utrecht werkt niet met lokale overeenkomsten, echter in twee gemeenten, namelijk Soest en Nieuwegein, zijn "protocollen" voor cultuureducatie afgesloten. Deze protocollen betreffen afspraken tussen gemeente, onderwijs en culturele instellingen en hebben zodoende het karakter van een lokale overeenkomst.

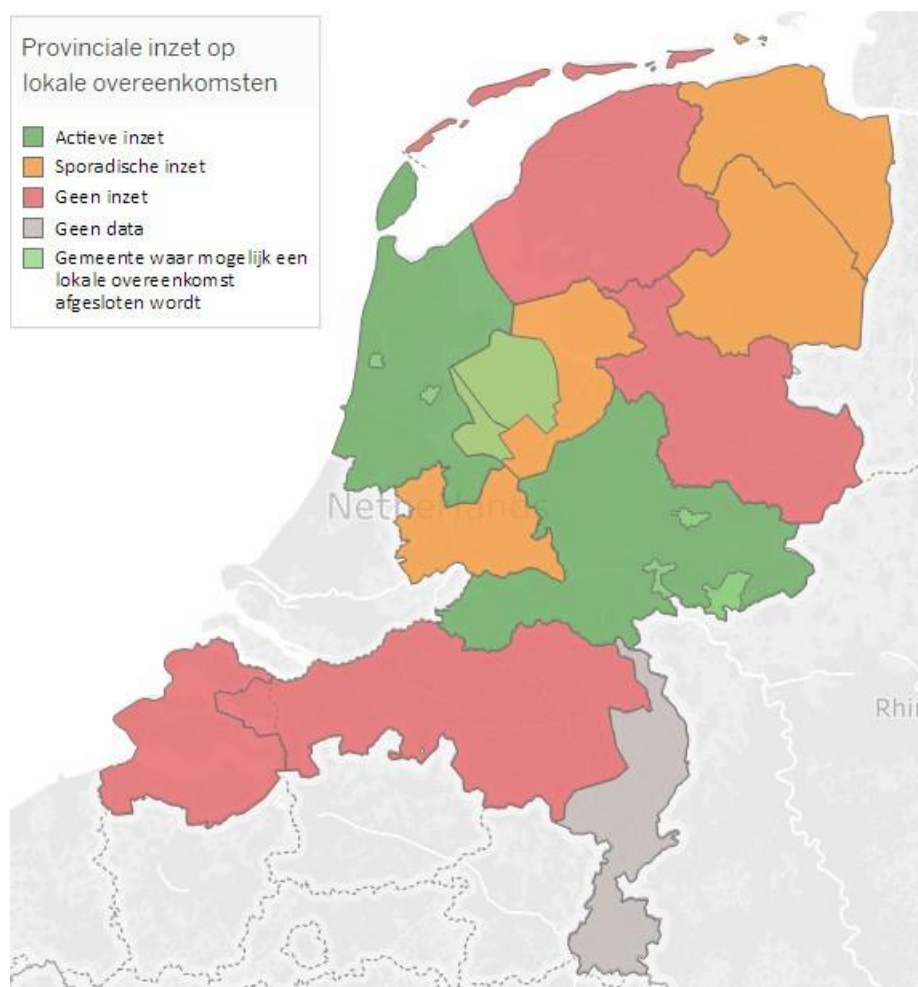
Tenslotte zijn er vier provincies die niet werken met lokale overeenkomsten omdat andere instrumenten worden ingezet om cultuureducatie te verankeren. De motieven en alternatieve instrumenten worden beschreven in de paragraaf provinciale uitvoering van dit hoofdstuk. Hiernaast is uit de data met betrekking tot provincie Limburg niet af te leiden of deze provincie wel of niet met lokale overeenkomsten werkt.

### **Gemeenten**

Van dertien gemeenten is bekend dat zij een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs afgesloten hebben en van drie gemeenten, namelijk Alkmaar, Dordrecht en Zaanstad is bekend dat zij bezig zijn met het proces om tot een overeenkomst te komen. Van zes gemeenten is geen data verzameld wegens het ontbreken van een respons. Afbeelding 4 geeft een overzicht van alle gemeenten waar een lokale overeenkomst is afgesloten. In dit overzicht zijn ook de gemeenten opgenomen waardoor de provinciale stimulerende rol overeenkomsten zijn ontstaan. De gemeenten die zich, door de provinciale stimulerende rol, bevinden in het proces tot een overeenkomst te komen zijn te vinden in afbeelding 4.

### **Provinciale uitvoering**

Wanneer gekeken wordt naar de provinciale uitvoering van het BKCO zijn er twee aspecten die opvallen. Allereerst voert de provincie haar cultuureducatiebeleid (grotendeels) niet zelf uit maar laat deze over aan een provinciale penvoerder voor CmK en lokale partners. Ten tweede dient er eigenlijk niet gesproken te worden van een uitvoering van het BKCO maar van CmK. Het bestuurlijk kader, en in het verlengde hiervan de lokale overeenkomst cultuur en onderwijs, wordt als instrument gezien voor de uitvoering van CmK maar zijn slechts in de provincie Gelderland en Noord-Holland tot prioriteit verheven. In deze provincies wordt gewerkt met een top-down aanpak waarbij in elke gemeente deelnemend aan CmK onderzocht dient te worden of het komen tot een overeenkomst mogelijk is. In de andere provincies waar de lokale overeenkomsten tot het instrumentarium behoren wordt juist gewerkt



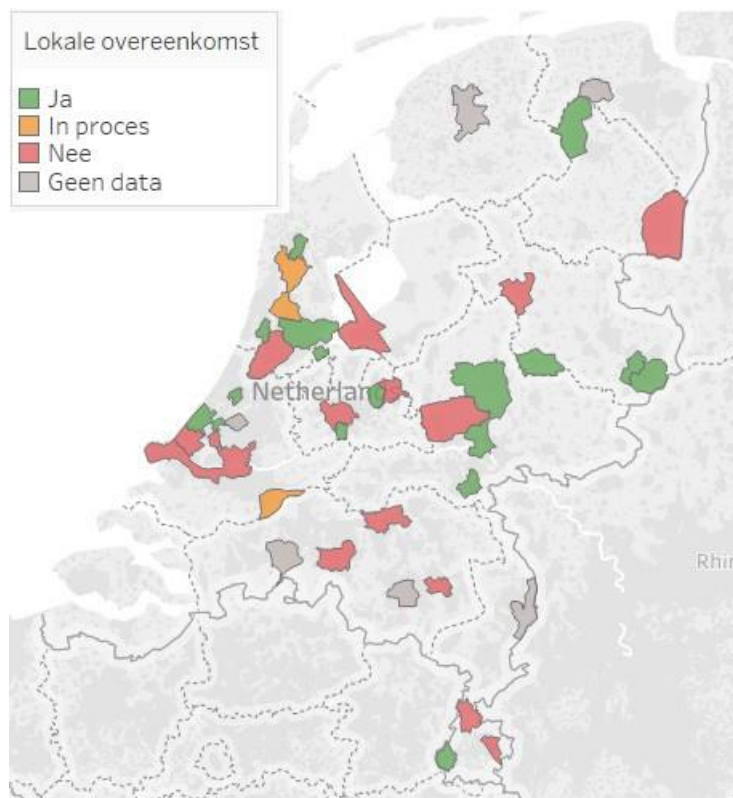
**Afbeelding 4: Overzicht provinciale inzet**

met een bottom-up aanpak waarbij door de penvoerder enkel op een overeenkomst wordt ingezet indien hier een voedingsbodemp en intrinsieke motivatie voor is.

Hiernaast zijn er provincies waar niet met de lokale overeenkomst wordt gewerkt, op hoofdlijnen worden hier twee redenen voor gegeven. Allereerst wil de provincie haar gemeenten niks opleggen omdat dit mogelijk de relatie met haar gemeenten verstoort.

Onder andere door Friesland en Zeeland wordt aangegeven dat bij de gemeenten onafhankelijkheid hoog in het vaandel staat. Ten tweede worden in deze provincies de afspraken voor CmK vastgelegd middels andere instrumenten. Deze instrumenten bestaan in de meeste gevallen uit geformaliseerde afspraken omtrent cultuur(educatie)beleid tussen gemeenten en provincie. Hierbij gaat het om intentieverklaringen voor de deelname aan CmK (Noord-Brabant & Zeeland), cultuurpacten (Utrecht) en regioplannen (Friesland).

Echter, hierbij dient wel de vraag gesteld te worden of regionale afspraken tussen gemeente en provincie ook lokale afspraken tussen gemeenten, onderwijs en culturele instellingen borgen. Tenslotte zet de provincie Overijssel naast de deelname aan CmK ook nog een eigen subsidie in waarmee extra budgetten voor scholen worden vrij gemaakt ter ontwikkeling van doorlopende leerlijnen en relaties met de culturele omgeving.



**Afbeelding 5: Overzicht lokale overeenkomsten**

---

## 4 · LOKALE OVEREENKOMSTEN DE MOTIEVEN EN EVENTUELE AL- TERNATIEVEN

---

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag wat zijn de motieven voor het wel of niet afsluiten van een lokale overeenkomst en welke alternatieve instrumenten zetten gemeenten in ter verankering van cultuureducatie. Deze vraag wordt, aansluitend bij de afbakening van dit onderzoek, op twee verschillende manieren beantwoord. Allereerst wordt ingegaan op wat voor gemeenten de redenen zijn geweest om wel of niet een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs af te sluiten en wat de waarde van een lokale overeenkomst voor hen is geweest. Vervolgens wordt in kaart gebracht wat de verschillende beleidsinstrumenten zijn die gemeenten met en zonder lokale overeenkomst inzetten om cultuureducatie te borgen.

### 4.1 De waarde van een lokale overeenkomst

De waarde van een lokale overeenkomst is vastgesteld op basis van de verschillende redenen die tien gemeenten hebben gegeven voor het wel of niet afsluiten van een lokale overeenkomst. Deze verschillende achtergronden zijn opgehaald in een reeks van diepte-interviews bij gemeenten deelnemend aan het BKCO of gemeenten die door provinciale stimulatie een lokale overeenkomst hebben afgesloten. De transcripties van deze interviews zijn te vinden in bijlage 2 tot en met bijlage 11 van het bijlagenboek.

#### 4.1.1 Redenen voor het niet afsluiten van een lokale overeenkomst

##### ***Gemeente Alkmaar:***

In de gemeente Alkmaar is gedurende de eerste CmK-regeling geen lokale overeenkomst afgesloten omdat het doel van de regeling werd gezien als het meer vraaggericht krijgen van cultuureducatie binnen het primair onderwijs en niet als het komen tot een overeenkomst. Een overeenkomst werd door gemeente en scholen gezien als “een papiertje dat toch maar in de la verdwijnt” en heeft door het ontbrekende vertrouwen en de ontbrekende behoefte geen prioriteit binnen het proces gehad.

##### ***Gemeente Emmen:***

In de gemeente Emmen is geen lokale overeenkomst afgesloten omdat de thema's uit het Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs middels andere wegen zijn geoperationaliseerd. Door de aanwezigheid van een positieve samenwerkingsrelatie met het primair onderwijs op het gebied van cultuureducatie heeft het sluiten van een lokale overeenkomst nooit prioriteit gehad. Hiernaast zou de overeenkomst slechts “dubbele afspraken” met de culturele en onderwijsinstellingen realiseren waar deze instellingen niet op zitten te wachten.

##### ***Gemeente Heerlen:***

In de gemeente Heerlen is geen lokale overeenkomst afgesloten omdat een dergelijke overeenkomst wordt gezien als een gemarkeerd punt van overeenstemming tussen partijen. Voorafgaande aan CmK kwamen deze partijen al bij elkaar in de vorm van Abel, het lokale cultuureducatie programma, zodoende werd het afsluiten van een lokale overeenkomst niet als noodzaak gezien.

##### ***Gemeente Sittard-Geleen:***

In de gemeente Sittard-Geleen is geen lokale overeenkomst afgesloten omdat de uitvoering van CmK gedurende de eerste periode bij (de regionale uitvoerder) SIEN lag, met deze organisatie waren overeenkomsten afgesloten. Hierbij had de gemeente een teruggetrokken rol en is er vanuit de culturele en onderwijsinstellingen uitgegaan dat “het allemaal wel zou lukken”. Hiernaast was het komen tot een overeenkomst geen verplichting en wil de gemeente Sittard-Geleen geen overeenkomsten aan scholen opleggen.

### ***Gemeente Tilburg:***

In de gemeente Tilburg is geen lokale overeenkomst afgesloten omdat CmK an sich al wordt gezien als de verankering van cultuureducatie. Zodoende voegt de overeenkomst voor Tilburg binnen het proces weinig toe maar kost het wel veel moeite. Hiernaast wordt een dergelijke overeenkomst gezien als weer "het zoveelste stukje papier" dat bij CmK komt kijken.

## **4.1.2 Redenen voor het afsluiten van een lokale overeenkomst**

### ***Gemeente Alkmaar:***

De gemeente Alkmaar geeft aan gedurende de tweede CmK-regeling tot een lokale overeenkomst te komen. De oorzaak hiervoor is dat het FCP stelt dat er onvoldoende draagvlak voor cultuureducatie is binnen scholen om in aanmerking te komen voor de nieuwe subsidieregeling. Een lokale overeenkomst wordt gezien als middel om bewustwording omtrent de waarde van cultuureducatie en draagvlak en draagkracht binnen scholen en bij schoolbesturen te creëren om zodoende alsnog in aanmerking voor de tweede CmK-regeling te komen. Hiernaast biedt de overeenkomst de mogelijkheid afspraken "harder" vast te leggen en elkaar aan te spreken.

### ***Gemeente Heerhugowaard:***

In de gemeente Heerhugowaard is een lokale overeenkomst afgesloten, hiervoor worden twee redenen gegeven. Allereerst is met de provinciale penvoerder van CmK (Plein C) een intentieverklaring afgesloten om te onderzoeken of het komen tot een dergelijke overeenkomst mogelijk is. Hiernaast heeft de lokale uitvoerder goede contacten met de Integraal cultuur coördinatoren (ICC'ers) maar staan de directeuren en schoolbesturen meer op afstand. Middels de overeenkomst kan het belang van cultuureducatie benadrukt worden bij de schoolbesturen en heb je een mogelijkheid mensen er op aan te spreken.

### ***Gemeente Hengelo:***

In de gemeente Hengelo wordt als sinds 1993 gewerkt met overeenkomsten op het gebied van cultuur(educatie). Dit komt voort uit een commissie die het cultuureducatief aanbod voor scholen verzorgde, hier was financieel commitment vanuit het primair onderwijs voor nodig. Om financieel commitment vast te leggen is destijds begonnen met het afsluiten van overeenkomsten. Op het huidige moment is de gemeente bezig met het afsluiten van twee overeenkomsten voor de nieuwe cmk-periode. Dit wordt gedaan om financieel commitment vanuit het primair onderwijs te blijven krijgen, inhoudelijk commitment vanuit de culturele instellingen te krijgen en om de bewustwording omtrent en zichtbaarheid van cultuureducatie te vergroten.

### ***Gemeente Maastricht:***

In de gemeente Maastricht is een lokale overeenkomst afgesloten. Deze overeenkomst is afgesloten als sluitstuk van een proces waarbij potentieel commitment formeel en symbolisch wordt vastgelegd. Dit potentieel commitment komt voort uit verschillende projecten die al voorafgaande aan CmK liepen in de gemeente waaronder Maastricht als culturele hoofdstad en de oprichting van de stichting Tout om een actieve rol te spelen op het gebied van cultuurparticipatie. De overeenkomst wordt dan ook niet gezien als iets om mensen te "binden" maar om mensen te "verbinden".

### ***Gemeente Nijmegen:***

In de gemeente Nijmegen is een lokale overeenkomst afgesloten als opmaat voor CmK. Middels de overeenkomst werden de verschillende partijen in de stad bij elkaar gebracht om gezamenlijk een visie op CmK te ontwikkelen.

### ***Gemeente Noordenveld:***

In de gemeente Noordenveld is een lokale overeenkomst afgesloten als sluitstuk van een proces waarbij de gelden van de lokale kunstinstellingen werden overgeheveld naar het primair onderwijs als vragende partij. Door

het gebruik van een overeenkomst kan vanuit de gemeente financieel commitment worden vastgelegd, kunnen de verschillende partijen (vanuit beleidsmatig perspectief) op een lijn worden gebracht en kan tenslotte de waarde van cultuureducatie op een voetstuk worden geplaatst.

### ***Gemeente Sittard-Geleen:***

De gemeente Sittard-Geleen geeft aan gedurende de tweede CmK-regeling mogelijk tot een lokale overeenkomst te willen komen. Hiervoor zijn twee oorzaken te onderscheiden. Allereerst ligt de uitvoering tijdens deze nieuwe periode niet meer bij een regionale maar lokale instelling (de Domeinen). Daarnaast willen de onderwijsinstellingen zich niet financieel committeren aan de nieuwe CmK-regeling, wat tot een afwijzing van de subsidie leidt. Een lokale overeenkomst wordt gezien als middel om de verschillende partners bij elkaar te kunnen roepen en (financieel) commitment en begrip voor de waarde van cultuureducatie te kweken en "harder" vast te leggen.

## **4.2 Instrumenten voor de verankering van cultuureducatie**

De instrumenten die worden ingezet om cultuureducatie te verankeren zijn vastgesteld door 10 gemeenten te vragen op welke wijze zij CMK vormgeven en, buiten de lokale overeenkomst om, zorgen voor de borging van cultuureducatie. Deze instrumenten zijn opgehaald in een reeks van diepte-interviews bij gemeenten deelnemend aan het BKCO of gemeenten die door provinciale stimulatie een lokale overeenkomst hebben afgesloten. De transcripties van deze interviews zijn te vinden in bijlage 2 tot en met bijlage 11 van het bijlagenboek..

### **4.2.1 De rol van de gemeente**

Wanneer de gemeentelijke rol bij het vormgeven en de uitvoering van CmK in kaart wordt gebracht valt op dat alle respondenten de uitvoering van CmK hebben ondergebracht bij een penvoerder. Dit betreft vaak een lokale organisatie die, ook al voorafgaande CmK, verantwoordelijk was voor het cultureel educatief aanbod in de regio. Enkele voorbeelden van deze organisaties zijn Kumulus (Maastricht), De Lindenberg (Nijmegen) en SCHUNCK (Heerlen). In het verlengde hiervan geven zes respondenten aan dat zij als gemeente een zeer kleine tot geen taak hebben bij dit beleid. De gemeenten zijn zodoende vooral financierder en sturen de penvoerder middels de subsidiërelatie.

### **4.2.2 De uitvoering van CmK**

Wanneer wordt gekeken naar de wijze waarop cultuureducatie wordt verankerd lijken alle respondenten, in meer of mindere mate, gebruik te maken van een tweetal structuren. Allereerst een overlegstructuur waarin de verschillende partners bij elkaar worden gebracht, te verdelen in een stuur- en/of werkgroep. Ten tweede een ondersteuningsstructuur voor het primair onderwijs, te verdelen in een adviserende en/of makelaarsrol.

#### ***De overlegstructuur***

Acht respondenten geven aan een formele stuurgroep te hebben of bezig te zijn met de oprichting van een dergelijke structuur. Hiernaast is er bij zes van de respondenten een formele werkgroep cultuureducatie opgericht of loopt het proces van oprichting. De stuurgroepen nemen verschillende vormen aan maar bestaan hoofdzakelijk uit de schoolbesturen, de penvoerder en de gemeenten, in sommige gevallen nemen ook lokale culturele instellingen deel. Inhoudelijk hebben deze stuurgroepen betrekking op de monitoring en de voortgang van CmK.

De werkgroepen betreffen overlegstructuren waarin op uitvoeringsniveau/operationeel niveau beslissingen worden gemaakt. Hierbij gaat het voornamelijk om overleggen tussen ICC'ers/het primair onderwijs en de penvoerder. De wijze waarop deze structuur vorm krijgt verschilt per gemeente en is erg afhankelijk van de vorm van het CmK-programma. Enkele voorbeelden zijn de werkgroepen in Emmen, Hengelo en Noordenveld respectievelijk een adviescommissie die die beleidsplannen van de scholen keurt, een samenwerking van ICC'ers van verschillende scholen die op wijkniveau cultuureducatie projecten opzet en een werkgroep die de educatieve activiteiten en leerlijnen vaststelt en uitzet.

## ***De ondersteuningsstructuur***

Negen respondenten maken gebruik van een ondersteuningsstructuur voor het primair onderwijs. Hierbij gaat het om een adviserende en/of makelaarsfunctie. De adviesfunctie betreft het ondersteunen van scholen bij vertaalslag van ambitie naar beleid en het formuleren van een vraag. De makelaarsfunctie betreft het, op basis van deze vraag, bij elkaar brengen van de vraag en aanbod. In de praktijk blijkt dat alle negen respondenten gebruik maken van een adviesfunctie. Deze adviserende functie wordt op hoofdlijnen op drie verschillende manieren vormgegeven. Allereerst middels de cultuurcoach, aldus het LKCA (z.j) betreft dit een combinatiefunctionaris die zowel werkzaam is in de culturele als in de onderwijssector en in dienst is van een werkgever. Dit kan zowel de gemeente, een culturele instelling als het onderwijs zijn. De cultuurcoach komt voort uit de brede impuls combinatiefuncties waardoor gemeenten een rijksbijdrage kunnen aanvragen voor het aanstellen van een dergelijke functionaris. De tweede vorm waarop invulling wordt gegeven aan de adviesfunctie is door deze taak onder te brengen bij de penvoerder. Een voorbeeld is gemeente Maastricht waarbij onder de penvoerder (Kumuluz) een aparte organisatie is opgericht (Kaleidoscoop) met een expertteam dat scholen ondersteunt bij het schrijven van een beleidsplan. Tenslotte hebben twee respondenten deze functie ondergebracht bij een derde organisatie. Hierbij gaat het om Cist in Tilburg en de Kunstbeweging in Emmen. Naast deze adviesfunctie maken drie respondenten gebruik van een makelaarsfunctie. Hierbij gaat het om Cultuur Primair in Alkmaar en Heerhugowaard en CESN in Nijmegen. In beide gevallen gaat het om een digitaal "loket" waarin het gehele cultuureducatieve aanbod in de regio uiteen is gezet.

### **4.2.3 Sturingsinstrumenten**

Naast de overleg- en ondersteuningsstructuur die bij de meeste respondenten aanwezig is worden er ook andere beleidsinstrumenten ingezet om cultuureducatie te verankeren. Hierbij gaat het om instrumenten die voortkomen uit de individuele beleidsoverwegingen van gemeenten en niet per definitie zijn gelinkt aan CmK. Hieronder volgt een beknopt overzicht met de instrumenten die gedurende de diepte-interviews zijn geïnventariseerd.

#### ***Financiële sturing***

Zeven respondenten geven aan subsidierelaties in te zetten als beleidsinstrument om cultuureducatie te verankeren. In eerste instantie gaat het om de subsidierelaties naar de culturele instellingen waarbij vier respondenten aangeven extra eisen te stellen omtrent de educatieve programma's van de gesubsidieerde culturele instellingen. Een respondent geeft aan dat voor de culturele instellingen ook extra financiële middelen worden vrijgemaakt voor het aannemen van een educatief medewerker. Daarnaast geven drie respondenten aan middels financiën te sturen op het meer vraaggericht maken van het primair onderwijs, enerzijds door het overhevelen van subsidies van culturele instellingen naar het primair onderwijs, anderzijds door de CmK-gelden bij het primair onderwijs onder te brengen.

#### ***Buiten- en vroegschoolse cultuureducatie***

Vijf respondenten geven aan dat zij cultuureducatie verankeren door een link te leggen met het buiten- of vroegschoolse. Bij vier respondenten betreft dit de cultuurcoach/ combinatiefunctionaris onderwijs en cultuur. Deze legt naast zijn ondersteunende taken ook een relatie tussen het binnen- en buitenschoolse. In de gemeente Maastricht krijgt dit vorm doordat kinderen gedurende het CmK-traject (Toon je Talent) een concreet advies van de cultuurcoach krijgen hoe hun talenten buitenschools door te zetten. In de gemeente Hengelo leeft het idee om cultuureducatie ook vorm te geven binnen de integraal kindcentra (IKC's). De IKC's betreffen samenwerkingen tussen het primair onderwijs, peuterspeelzaal, buitenschoolse opvang en eventuele andere partners. Een speerpunt met betrekking tot de IKC's is het stimuleren van talentontwikkeling van het kind waarbij mogelijkwerwijs de cultuureducatieve leerlijnen van het primair onderwijs naar het vroeg- en buitenschoolse kunnen worden doorgetrokken.

#### ***De lokale educatieve agenda (LEA)***

Vier respondenten geven aan dat zij cultuureducatie hebben vastgelegd in de LEA. De LEA betreft een lijst van onderwerpen die gemeenten samen met partners (waaronder schoolbesturen, kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen organisaties) bespreken en waar uitvoerings- en verantwoordingsafspraken over gemaakt worden (delokaleeducatieveagenda.nl 04-06-2017). Samenvatting

## 4.2.4 Samenvatting

Wanneer de waarde van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs wordt uitgevraagd geven de gemeenten aan dat deze voor hen heeft gediend om partijen bij elkaar aan tafel te krijgen, een gezamenlijke beleidsvisie te ontwikkelen en hieromtrent financieel en/of inhoudelijk commitment vast te leggen. Kortom om de samenwerking op het gebied van cultuureducatie te formaliseren. Echter, opvallend is dat het merendeel van de respondenten met een lokale overeenkomst aangeeft dat de overeenkomst het sluitstuk was van het proces waarbij commitment ontstond in plaats van dat de overeenkomst is gebruikt om commitment te kweken.

De gemeenten die geen lokale overeenkomst hebben afgesloten geven als reden dat de lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs niet past binnen het proces waarmee CmK is vormgegeven. Enerzijds doordat de partijen middels andere gremia worden samengebracht anderzijds doordat partijen elkaar voorafgaande aan CmK al vonden. Een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs zou zodoende enkel de afspraken zoals in de huidige samenwerking zijn gemaakt dubbel vastleggen zonder meerwaarde te hebben. Opvallend is dat twee gemeenten waar in eerste instantie geen lokale overeenkomst is afgesloten gedurende de tweede CmK-regeling alsnog tot een overeenkomst willen komen. In beide gevallen gaat het om gemeenten waar zich problemen voordoen omtrent inhoudelijk en financieel commitment. Door deze gemeenten wordt de overeenkomst gezien als mogelijkheid alsnog commitment te kweken bij de onderwijsinstellingen.

Wanneer de instrumenten ter verankering van cultuureducatie geïnventariseerd worden blijkt dat 80 tot 90 procent van de respondenten hier een met elkaar vergelijkbare hoofdstructuur voor heeft. Deze hoofdstructuur bestaat uit enerzijds een beleidsmatig en/of operationeel overlegorgaan waarin de partijen die CmK uitvoeren vertegenwoordigd zijn. Anderzijds uit een ondersteuningsstructuur voor het primair onderwijs voor het vormgeven van CmK. Zodoende lijkt deze hoofdstructuur ter verankering van cultuureducatie ook voort te komen uit de wijze waarop in de gemeenten vorm is gegeven aan de uitvoer van CmK dan dat deze is gerelateerd aan het afsluiten van een lokale overeenkomst.

Naast deze hoofdstructuur worden er ook enkele andere beleidsinstrumenten ingezet, hierbij gaat het om financiële sturing, inzet op vroeg- en buitenschoolse cultuureducatie en de opname van cultuureducatie in de LEA. Op het gebied van financiële sturing lijken gemeenten zonder overeenkomst vaker in te zetten op sturing middels het stellen van extra voorwaarden omtrent cultuureducatie aan de subsidierelatie naar de culturele instellingen. Daarnaast lijken gemeenten met een lokale overeenkomst juist vaker in te zetten op een link met het vroeg- en buitenschoolse met behulp van een cultuurcoach of door het integreren van cultuureducatie in IKC's. Op het gebied van de LEA en het overhevelen van subsidiegelden van culturele instellingen naar het primair onderwijs is er geen duidelijk onderscheid tussen gemeenten met en zonder lokale overeenkomst. Daarnaast gaat het in beide gevallen slechts om respectievelijk vier en drie respondenten. Zodoende lijken deze beleidsinstrumenten, op basis van de beleidsoverwegingen van individuele gemeenten, te dienen om cultuureducatie uit te breiden of extra te verankeren naast de hoofdstructuur dan dat deze vervangend zijn van een lokale overeenkomst.

### ***De waarde van lokale overeenkomsten voor het primair onderwijs***

Niet alleen voor de gemeenten kan het afsluiten van een lokale overeenkomst waardevol zijn, ook voor het primair onderwijs lijken de overeenkomsten hun nut te bewijzen. K&C, expertisecentrum en projectorganisatie kunst en cultuur voor de provincies Drenthe en Groningen (Zernitz, 2017) geeft, op basis van zijn betrokkenheid bij het afsluiten van een overeenkomst in de gemeente Noordenveld, aan dat de overeenkomsten perspectief bieden voor scholen. In Noordenveld hebben de gemeente en de schoolbesturen middels de overeenkomst voor vier jaar lang wederzijds financieel commitment vastgelegd. Deze financiële zekerheid is voor het onderwijs erg waardevol omdat zij dan op lange termijn culturele activiteiten en deskundigheidsbevordering van leerkrachten kunnen inplannen (parallel aan het CmK-programma), wat de inbedding van cultuuronderwijs in het reguliere programma vergemakkelijkt.



# 5. DE ONDERSTEUNENDE ROL EN INSTRUMENTEN VAN HET LKCA

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht wat de instrumenten zijn waarmee het LKCA ondersteuning kan bieden en welke succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoeften gemeenten ervaren bij de verankering van cultuureducatie. Zodoende wordt antwoord gegeven op de volgende twee deelvragen, welke instrumenten zet het LKCA in om haar functie als kennisinstituut vorm te geven & welke knelpunten, succesfactoren en ondersteuningsbehoefte ondervinden gemeenten bij de uitvoering van de afspraken gemaakt in het BKCO.

Dit hoofdstuk begint met een inventarisatie van de instrumenten die het LKCA gedurende de periode 2017-2018 inzet om haar rol als kennisinstituut vorm te geven. Vervolgens wordt een overzicht geschetst van respectievelijk de succesfactoren, knelpunten en ondersteuningsbehoeften die gemeenten ervaren bij het verankeren van cultuureducatie.

## 5.1 De instrumenten van het LKCA

Op basis van het activiteitenplan van het LKCA (2016) is vastgesteld dat het LKCA gedurende de periode 2017-2018 inzet op netwerken, onderzoek- en monitoring en informatie- en kennisdeling als kennisgebieden. Onder deze driedeling liggen verschillende instrumenten, deze zijn als volgt:

### ***Netwerken voor strategie, uitwisseling en ontwikkeling***

1. **Strategische netwerken**  
Middels strategische netwerken probeert het LKCA het werkveld, de besluitvorming, de opinie en de praktijk positief te beïnvloeden. Hiervoor neemt het LKCA deel aan onder andere kindcentra 2020, strategisch beraad kunstonderwijs, platform promotie cultuurparticipatie, begeleidingscommissie zorg en cultuur en de bestuurlijke vernieuwing sport en cultuurverenigingen. Onderwerpen van deze platforms zijn onder andere cultuureducatie met kwaliteit en de promotie van cultuurparticipatie en beleid van overheden.
2. **Landelijk Platform Kenniscentra (LPKC)**  
In het LPKC komen de leden van de raad van twaalf provinciale kenniscentra bijeen met medewerkers van kenniscentra uit Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Eindhoven. Het LKCA faciliteert deze bijeenkomst. Hierbij worden voornamelijk de landelijke ontwikkelingen besproken zoals cultuureducatie met kwaliteit en dient ter informeren van de kenniscentra.
3. **Netwerken met overheden**  
Rondom de netwerken met overheden sluit het LKCA aan bij bestaande verbanden zoals de VNG en het IPO. Rondom specifiekere thema's organiseert het LKCA werkbijeenkomsten. Elk half jaar is er contact met de beleidsmedewerkers van de provincies en 12 beleidsmedewerkers bij grote, middelgrote en kleine gemeenten. Tenslotte worden contacten onderhouden met politieke partijen en wordt er geparticipeerd in het ACE-net, het Europees netwerk voor beleidsmedewerkers cultuureducatie.
4. **Netwerken voor professionals**  
De professionals uit de doelgroep zijn verspreid over verschillende netwerken zoals die voor erfgoededucatie en ICC-trainers. Het LKCA haalt in deze netwerken kennis op en brengt kennis die de professionals in hun beroepspraktijk kunnen gebruiken.

### ***Onderzoek en monitoring***

5. **Agenda, conferentie en netwerken**  
Gezamenlijk met haar doelgroepen en partners heeft het LKCA een onderzoeksagenda opgesteld met de

belangrijkste kennisvragen omtrent cultuureducatie en cultuurparticipatie. Ook volgt het LKCA de Europese onderzoeksagenda, European network of observatories in the field of arts education, waar 12 landen aan meedoen. Het LKCA is hierin het Nederlandse observatorium voor cultuureducatie.

6. Informeren over onderzoek

In 2017 wordt een digitaal platform voor onderzoekspublicaties opgezet. Hierop kunnen onderzoekers zelf publiceren. Om aan te sluiten bij de vraag vanuit het veld naar feiten en cijfers omtrent cultuurparticipatie- en educatie is ook een databestand opgezet met de kengetallen omtrent deze onderwerpen.

7. Onderzoek doen

Het LKCA doet zelf onderzoek, laat onderzoek doen en werkt mee aan onderzoek van anderen. De belangrijkste onderzoeken gedurende de periode 2017-2018 zijn de tweejaarlijkse monitor amateurkunst, en tweejaarlijkse amateurkunstverenigingen monitor en een zestal casestudies naar actieve cultuurparticipatie. Ook onderzoekt het LKCA de beroepspraktijk en ondersteuningsbehoefte van zelfstandige kunstprofessionals in de actieve kunstparticipatie. Tenslotte is het LKCA in de periode 2015-2017 hoofduitvoerder van de internationale monitor National Arts Education Systems waarin wordt weergegeven of en hoe de thema's uit de Seoul agenda voor kunsteducatie zijn aangepakt.

8. Bijzonder hoogleraren

Het LKCA is een partnerschap aangegaan met twee leerstoelen van de Erasmus Universiteit waarbij onderzoek wordt gedaan naar de betekenis van cultuurparticipatie, historische cultuur en educatie. Hiernaast is het LKCA bezig met het vormen van een platform voor lectoren en is hiervoor in gesprek met het Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA en Hogescholen. Tenslotte is een partnerschap aangegaan met de master Arts and Society van de Universiteit van Utrecht.

### ***Informatie- en kennisdeling***

9. Website en social media

Op haar website publiceert het LKCA nieuws, agendaberichten, achtergronden, opiniestukken en beschrijvingen van praktijkervaring. Ook de informatiebank is onderdeel van de website waarin informatie verzameld en toegankelijk wordt gemaakt voor de doelgroep.

10. Digitale publicaties

Het LKCA is voortdurend bezig te onderzoeken hoe nieuws uit de sector het beste bij de doelgroepen kan worden gebracht. Momenteel gaat dit voornamelijk middels nieuwsbrieven, een nieuwsservice en (digitale) publicaties. Gedurende de periode 2017-2018 wordt dit gedaan aan herkenbare reeksen.

11. Evenementen

Het LKCA organiseert evenementen voor specifieke doelgroepen en/of thema's. Gedurende de periode 2017-2018 wordt gekeken of enkele van deze evenementen gebundeld kunnen worden. De grote evenementen die het LKCA organiseert zijn als volgt:

- LKCA-vakdag
- Dag voor Cultuureducatie Primair Onderwijs
- Cultuurdag Voortgezet Onderwijs
- De Kunst van...
- Cultureel Kapitaal Live
- Onderzoeksconferentie cultuureducatie en -participatie.

12. Helpdesk en persoonlijk contact

Het LKCA constateert dat professionals de organisatie niet altijd kunnen vinden en/of niet weten waarvoor

ze bij de organisatie terecht kunnen. Zodoende wordt de helpdesk steviger gepositioneerd. Deze helpdesk is zowel dienstverlening als monitoring van waar de ondersteuningsbehoefte zit.

### 13. Monitoring van klanttevredenheid

Aanvullend aan de helpdesk, bijeenkomsten en dergelijke organiseert het LKCA een klanttevredenheidsonderzoek, klantenpanels en analyseert zij het gebruik van online producten.

## 5.2 Succesfactoren

Op basis van een reeks diepte-interviews, zie bijlage 2 tot en met 11 van het bijlagenboek, is vastgesteld welke elementen leiden tot een succesvolle lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs, of in het verlengde hiervan de verankering van cultuureducatie.

Zes respondenten geven aan dat erkenning van het belang van cultuureducatie een belangrijke succesfactor is geweest binnen het vormgeven van CmK. Er zijn twee factoren waaruit deze erkenning voortkomt. Allereerst hebben sommige gemeenten zoals Nijmegen en Maastricht een lange historie op het gebied van cultuur(educatie). Initiatieven zoals extra inzet op brede scholen omtrent cultuur, het oprichten van een instelling ter stimulatie van cultuurparticipatie (Tout Maastricht) en het voortbouwen op een al bestaand cultuureducatie traject (Abel, Heerlen) zorgden voor draagkracht en een voedingsbodem waar CmK makkelijk op aansloot. Ten tweede geven respondenten aan dat sleutelfiguren die het belang van cultuureducatie erkennen belangrijk zijn geweest bij het vormgeven van CmK in het primair onderwijs. Enkele voorbeelden die worden gegeven zijn enthousiaste bovenschoolse bestuursleden die een dragende factor worden en culturele makelaars die docenten warm maken voor cultuureducatie.

Vijf respondenten geven aan dat het ontzorgen van basisscholen een van de succesfactoren was in het verankeren van cultuureducatie. Deze ontzorging doet zich zowel voor in het komen tot een overeenkomst als in de uitvoering van CmK. Met betrekking tot de overeenkomst wordt aangeraden deze, gezamenlijk met de culturele instellingen, grotendeels te conceptualiseren eer het aan het primair onderwijs wordt voorgelegd. Hierbij moet wel duidelijk worden gemaakt dat het slechts een voorzet is en de schoolbesturen zelf, indien gewenst, nog inspraak hebben met betrekking tot de uiteindelijke vorm. Omtrent ontzorging in de uitvoering wordt bedoeld op het uit handen nemen van werk op gebieden zoals leerlijn ontwikkeling, leerdoelen formuleren, kwaliteitsbewaking, planontwikkeling en het formuleren van een vraag. Deze ontzorging vindt zowel intern als extern plaats, intern middels het ontwikkelen van een goede ICC-structuur, extern middels het ontwikkelen van een ondersteuningsstructuur. Deze structuur vormt de spil tussen het primair onderwijs en het culturele veld en helpt scholen met het formuleren van een vraag en het zoeken naar een passend aanbod. Deze structuur wordt op verschillende manieren vormgegeven. Enkele voorbeelden zijn CiST, een afdeling van gemeente Tilburg, een commissie en wijkgerichte overlegstructuur in Hengelo en het opdragen van deze taak aan de pen- en/of uitvoerder van CmK.

Drie respondenten geven aan dat het financieel verantwoordelijk maken van scholen een belangrijke pijler binnen het verankeren van cultuureducatie is. Hierbij gaat het in eerste instantie om een Drenthe-brede ontwikkeling waarbij de gemeente Emmen, gezamenlijk met de provincie, heeft besloten de CmK-gelden niet naar de culturele uitvoeringsinstellingen maar naar het primair onderwijs te laten gaan. De gedachte hierachter is dat op deze manier vraaggericht werken van zowel culturele als onderwijsinstellingen afgedwongen wordt. Ook in Nijmegen wordt een dergelijke ontwikkeling gesignaleerd waar, om ruimte te maken voor een (cultureel) activiteitenbudget, subsidiegelden van aanbieders zijn ondergebracht bij onderwijsinstellingen.

## 5.3 Knelpunten en ondersteuningsbehoefte

Op basis van een reeks diepte-interviews, zie bijlage 2 tot en met 11 van het bijlagenboek, zijn de knelpunten en ondersteuningsbehoeften van de gemeenten deelnemend aan het BKCO en de gemeenten die anderzijds tot een lokale overeenkomst zijn gekomen vastgesteld.

### 5.3.1 Knelpunten

Zes respondenten geven aan dat het belang van cultuureducatie zowel in de maatschappij als in scholen miskend wordt. Deze miskening uit zich op verschillende manieren zoals het niet financieel willen committeren aan CmK, het niet verlenen van prioriteit aan cultuureducatie en het niet komen opdagen op bijeenkomsten.

Zes respondenten geven aan dat zij binnen het primair onderwijs weerstand tegen het inbedden van cultuureducatie ondervinden. Deze weerstand lijkt voort te komen uit twee factoren, allereerst is de omslag van aanbod- naar vraaggericht werken een zeer arbeidsintensief proces voor scholen dat naast het al aanwezige curriculum gedaan dient te worden. Ten tweede worden scholen vaak overvraagd met projecten waardoor cultuureducatie niet tot speerpunt wordt verheven. Hiernaast wordt er door twee respondenten ook aangegeven dat er zich "weerstand" binnen het schoolteam voordoet waarbij de collega's het belang van cultuureducatie niet inzien of zich ongemakkelijk voelen bij het geven van kunstzinnige lessen.

Zes respondenten geven aan dat zij weerstand en/of moeite ondervinden in de transitie van aanbod- naar vraaggericht werken bij culturele instellingen en de ZZP'ers in deze sector. Culturele instellingen zijn van oudsher gewend aanbod gericht te programmeren, hebben vaak een instelling van "dit is wat we hebben, wil je het hebben of niet" en stellen zich tegenover de scholen afwachtend op. Mogelijk speelt hierbij ook een economisch belang. De subsidierelaties naar deze instellingen zijn in sommige gevallen niet meer vanzelfsprekend en de nieuwe aanpak van cultuureducatie leidt in sommige gevallen tot minder afnemers. Daarnaast hebben scholen vaak (grote) moeite met het formuleren van een vraag waardoor de dynamiek tussen culturele en onderwijsinstellingen niet ontstaat.

Vier respondenten zien een negatief politiek klimaat ten opzichte van cultuureducatie als bedreiging. Hoofdzakelijk komt dit omdat de lokale politiek grotendeels verantwoordelijk is voor de lokale culturele voorzieningen. Aangegeven wordt dat door bezuinigingen steeds meer Centra voor de Kunsten (in kleinere gemeenten) en (extra) financiering van scholen wegvallen. De vraag die deze gemeenten stellen luidt dan ook "hoe wordt binnen deze kaalslag kwaliteit gewaarborgd".

Drie respondenten geven aan dat het vormgeven en verankeren van cultuureducatie binnen een school en gemeente zeer afhankelijk is van personen of organisaties die dit doen. Cultuureducatie blijkt vaak afhankelijk te zijn van een enthousiaste ICC'er of directeur die cultuureducatie tot prioriteit maakt. Het wegvallen van een dergelijke ICC'er of directeur zorgt dan ook vaak tot het wegvallen van cultuureducatie. Een voorbeeld is de stuurgroep cultuureducatie in Emmen waarbij de voorzitter een nieuwe baan kreeg en de overige schoolbestuurders de taak niet hebben overgenomen waarna de stuurgroep ophield te bestaan.

### 5.3.2 Ondersteuningsbehoefte

Acht respondenten geven aan geen behoefte te hebben aan ondersteuning op het gebied van, of extra, regionale netwerken. Voor deze gemeenten is aan deze behoefte voldaan door onder andere provinciale netwerken (bijvoorbeeld platform cultuureducatie Limburg), het Hermensnetwerk, Cultuurnetwerk Nederland en verschillende overleggen met andere (grote) gemeenten binnen de eigen provincie. Door twee respondenten wordt ook als reden gegeven dat de netwerkende rol vooral bij de lokale uitvoeringsinstelling ligt. Binnen de gemeente Nijmegen wordt een interessante ontwikkeling gesignaleerd, hierbij gaat het om het tot stand brengen van zeer lokale netwerken waarbij scholen van elkaars ervaring leren.

Zes respondenten geven aan behoefte te hebben aan onderzoek naar de waarde van cultuureducatie. De verschillende respondenten geven aan dat primair onderwijs zich te weinig bewust is van de waarde die cultuur heeft voor de ontwikkeling van een kind. Vanuit hen komt de vraag naar wetenschappelijk onderzoek naar de concrete effecten van cultuureducatie op kinderen en activiteiten om het bewustzijn hieromtrent te vergroten.

Vijf respondenten geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning op het gebied van het delen van kennis en/of best practices. Hierbij benadrukken vier respondenten dat kennis omtrent de tekstuele vorm van een lokale overeenkomst waardevol is. Op het gebied van best-practices wordt gesteld dat het delen van interessante ervaringen en de aanpak van andere gemeenten in eerste instantie interessanter is dan "zware onderzoeken". Hierbij zien de respondenten bij het LKCA de rol om deze ervaringen te delen en te publiceren.

Drie respondenten geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning op evaluatief gebied. Zij vinden het lastig om hun cultuureducatiebeleid te evalueren, onder andere door het niet kunnen uitvoeren van een nulmeting. Hierbij gaat het met name om vragen als “wat is goed cultuureducatiebeleid” en “hoe meet je het effect van cultuureducatie op kinderen”.

### 5.3.3 Samenvatting

#### ***Succesfactoren***

- Erkenning van het belang van cultuureducatie binnen politiek en schoolbesturen.
- Het ontzorgen van het primair onderwijs.
- Het geven van financiële verantwoordelijkheden aan basisscholen.

#### ***Knelpunten***

- Miskenning van het belang van cultuureducatie, zowel door politiek, schoolbestuur als de maatschappij.
- Weerstand in en overvraging van het primair onderwijs.
- Weerstand bij culturele instelling omtrent het maken van de overstap van aanbod- naar vraaggericht werken
- Een negatief politiek klimaat ten opzichte van cultuureducatie.
- Persoonsgebondenheid van de verankering van cultuureducatie.

#### ***Ondersteuningsbehoefte***

- Ondersteuning bij het aantonen van het belang van cultuureducatie.
- Ondersteuning bij het delen van kennis.
- Ondersteuning bij het evalueren van cultuureducatiebeleid.

In dit hoofdstuk wordt het netwerk waar het LKCA, met betrekking tot het BKCO en de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, zich in bevindt in kaart gebracht. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de bruikbaarheid van een convenant binnen het netwerk en de positie waarin het LKCA zich bevindt. Middels dit hoofdstuk wordt dan ook antwoord gegeven op de volgende deelvraag "Hoe ziet beleidsomgeving van het BKCO en de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs eruit en wat is de positie van het LKCA binnen dit netwerk". Deze deelvraag wordt beantwoord door het uitvoeren van een omgevingsanalyse. Deze omgevingsanalyse wordt vormgegeven middels respectievelijk een actoren-, krachtenveld- en netwerkanalyse. In de actorenanalyse wordt beschreven welke actoren zich in het netwerk bevinden en wat hun machtsbronnen en afhankelijkheidsrelaties zijn. In de krachtenveldanalyse worden deze actoren vervolgens op een spectrum geplaatst waarmee inzicht wordt verworven in de potentiële samenwerkingspartners en tegenstanders van het LKCA. Tenslotte worden in de netwerkanalyse de contactmomenten en afhankelijkheidsrelaties van de actoren gevisualiseerd. Op basis hiervan kan worden vastgesteld welke actoren invloed op elkaar kunnen uitoefenen.

## 6.1 De betrokken actoren

De eerste stap van een omgevingsanalyse is het identificeren van de relevante actoren. De analyse heeft betrekking op een formeel beleidsstuk dat zowel op centraal, het OCW, als op decentraal niveau, provincie en gemeenten, wordt uitgevoerd. De methode die wordt gebruikt om de actoren betrokken bij deze beleidsproblematiek te identificeren, is door te kijken welke actoren een rol spelen in het bestuurlijk en wettelijk kader dat ten grondslag ligt aan dit beleid. Dit bestuurlijk en wettelijk kader wordt hierbij gedefinieerd als het BKCO en de Lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Op basis van dit kader zijn de volgende actoren geïdentificeerd.

- **Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:** Het ministerie van OCW is de initiatiefnemer van zowel het beleid "Cultuureducatie met Kwaliteit" als van het convenant dat voor de verankering van dit beleid is afgesloten, namelijk het BKCO. Deze actor bevindt zich op centraal niveau.
- **Het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst:** Het LKCA is opdrachtgever van dit onderzoek en doet dit vanuit haar strategische positie als kennisinstituut voor cultuureducatie en amateurkunst. Daarnaast heeft het LKCA in het BKCO de opdracht gekregen dit beleid op landelijk niveau te ondersteunen. Deze actor bevindt zich voornamelijk op centraal niveau.
- **Het Fonds voor Cultuurparticipatie:** Het FCP is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsprogramma dat met het BKCO gepaard gaat, namelijk Cultuureducatie met Kwaliteit. Het fonds heeft hierbinnen de rol van subsidieverstrekker voor lokale projecten en samenwerkingen van scholen en culturele instellingen. Daarnaast heeft het FCP, evenals het LKCA, in het BKCO de opdracht gekregen dit beleid op landelijk niveau te ondersteunen. Deze actor bevindt zich voornamelijk op centraal niveau.
- **De raad voor het Primair Onderwijs:** De PO-raad is de sectororganisatie voor het primair onderwijs en behartigt de gemeenschappelijke belangen van schoolbesturen. Hierbij gaat het om drie domeinen, de bekostiging, werkgeverschap en onderwijsbeleid (PO-raad. z.j.). De PO-raad is partner binnen het BKCO en heeft de formele opdracht haar scholen te stimuleren deel te nemen in de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Deze actor bevindt zich voornamelijk op centraal niveau.
- **De provincie:** Elf provincies hebben het BKCO ondertekend waarmee zij de intentie hebben geuit lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs tot stand te laten komen. Binnen dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om elke provincie als individuele actor te analyseren. Zodoende wordt gepoogd deze actor te veralgemeniseren door te zoeken naar collectieve belangen, machten en afhankelijkheden. Deze actor bevindt zich voornamelijk op decentraal niveau.
- **Provinciale en lokale penvoerders:** Uit onderzoek (Zie: Hoofdstuk 3) is gebleken dat de provincies hun opdracht, indien wordt ingezet op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, hebben ondergebracht

bij hun penvoerders voor Cultuureducatie met Kwaliteit. Deze penvoerders zijn vaak de provinciale expertisecentra voor cultuur. Enkele voorbeelden zijn Cultuurmij Oost, K&C Drenthe en Plein C. Daarnaast zijn er ook lokale penvoerders voor CmK. Dit betreft de penvoerders van de 35 gemeenten die zelf CmK-beleid voeren. Deze penvoerders zijn vaak de al aanwezige instellingen voor cultuureducatie en zijn vaak de partner binnen het BKCO. Enkele voorbeelden zijn Artiance, Factorium en de Lindenberg. Binnen dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om elke penvoerder als individuele actor te analyseren. Zodoende wordt gepoogd deze actor te veralgemeniseren door te zoeken naar collectieve belangen, machten en afhankelijkheden. Deze actoren bevinden zich voornamelijk op decentraal niveau.

- **De gemeente:** 35 Gemeenten hebben het BKCO ondertekend waarmee zij de intentie hebben geuit lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs tot stand te laten komen. Binnen dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om elke gemeente als individuele actor te analyseren. Zodoende wordt gepoogd deze actor te veralgemeniseren door te zoeken naar collectieve belangen, machten en afhankelijkheden. Deze actor bevindt zich voornamelijk op decentraal niveau.
- **Lokale aanbieders van cultuureducatie:** De lokale aanbieders vormen geen partner in het BKCO. Wel dienen zij, aldus het BKCO, een van de partners te zijn die betrokken moeten worden bij de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. De lokale aanbieders van cultuureducatie omvatten het lokale aanbod voor kunst en cultuur en bestaan uit instanties zoals musea, theatergroepen en muziekscholen. In stedelijke gebieden zijn er vaak instanties specifiek gericht op het verzorgen van cultuureducatie. Deze instellingen hebben vaak ook de rol van penvoerder. Binnen dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om elke lokale aanbieder als individuele actor te analyseren. Zodoende wordt gepoogd deze actoren te veralgemeniseren door te zoeken naar collectieve belangen, machten en afhankelijkheden. Deze actoren bevinden zich op decentraal niveau.
- **Bassisscholen:** De basisscholen bevinden zich in dezelfde positie als de lokale aanbieders van cultuureducatie, zij vormen geen partner in het BKCO maar dienen wel betrokken te worden bij de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Binnen dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om elke basisschool als individuele actor te analyseren. Zodoende wordt gepoogd deze actor te veralgemeniseren door te zoeken naar collectieve belangen, machten en afhankelijkheden. Deze actor bevindt zich op decentraal niveau.

## 6.2 De actorenanalyse

De tweede stap van een omgevingsanalyse is het analyseren van de betrokken actoren. Dit wordt gedaan door per actor te beschrijven wat haar belangen, machten en afhankelijkheidsrelaties zijn. Normaliter wordt dit gedaan op basis van een reeks diepte-interviews waarin deze aspecten per actor worden uitgevraagd. Echter, binnen dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om naast de voor hoofdstuk 4 en 5 uitgevoerde diepte-interviews ook een reeks van interviews voor de actorenanalyse uit te voeren. Deze actorenanalyse wordt zodoende uitgevoerd op basis van formele beleidsstukken, de interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) en kennis omtrent het onderwerp. Doordat niet alle actoren worden gesproken bestaat de mogelijkheid dat er informele aspecten binnen het netwerk zijn die niet in kaart worden gebracht. Voornamelijk de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren zijn door het ontbreken van diepte-interviews moeilijk te bepalen. Om de afhankelijkheden toch adequaat in kaart te brengen zal vooral worden gekeken naar een viertal, binnen dit netwerk formeel vast te stellen, machtsbronnen die afhankelijkheden creëren, namelijk financiën, realisatiemacht, kennis en netwerken.

### 6.2.1 Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW)

#### *Belangen*

Het ministerie van OCW heeft in eerste instantie een ideëel belang bij het verankeren van cultuureducatie en in het verlengde hiervan het succes van het BKCO en CmK. Het ministerie stelt dat cultuuronderwijs onmisbaar is voor de vorming van jonge mensen tot kritische volwassenen. Middels cultuureducatie ontwikkelen kinderen hun

talenten, maken zij kennis met schoonheid en leren zij de waarde van kunst begrijpen (Rijksoverheid. z.j.). Hiervoor heeft het ministerie het beleidsplan CmK geïnitieerd met als doel goed cultuuronderwijs op elke school en voor elk kind te realiseren. Op basis van haar ideëel belang en het hieruit geïnitieerde beleid heeft het ministerie ook een bestuurlijk belang. Het bestuurlijke belang vertaalt zich naar de werkzaamheid en effectiviteit van het BKCO en de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Indien de instrumenten die het OCW inzet om haar ideële belang te bereiken niet voldoende werkzaam of effectief zijn kan een beleidswijziging genoodzaakt zijn en dient de discussie gevoerd te worden over het gebruik van deze instrumenten bij toekomstig beleid.

### ***Machten***

De belangrijkste machten waar het OCW over beschikt zijn formele en sanctiemacht. Het OCW beschikt over formele macht op basis van haar positie als hoogste overheidsinstantie met betrekking tot het ontwerpen van cultuur- en onderwijsbeleid. De sanctiemacht vloeit voort uit de formele macht van het OCW. Het OCW is initiatiefnemer van het BKCO en CmK, zij ontwikkelt de wettelijke kaders waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd en financiert het beleid.

### ***Afhankelijkheden***

Het OCW is een op centraal niveau opererende actor. Financieel gezien is het OCW onafhankelijk, echter voor de realisatie van haar beleid heeft het OCW afhankelijkheidsrelaties naar verschillende actoren. Ten opzichte van de andere centrale actoren is het OCW relatief onafhankelijk. Het FCP kan gezien worden als een uitvoeringsinstantie van het OCW en is voor haar voortbestaan financieel eenzijdig afhankelijk van het OCW. Ook het LKCA is financieel afhankelijk van het OCW echter haar functie als kennisinstituut geeft haar een machtigere positie waardoor zij asymmetrisch afhankelijk is van het OCW. De verhouding tussen het OCW en de PO-raad is lastig vast te stellen. Uit het jaarverslag van de PO-raad (2017) blijkt dat ongeveer 50 procent van haar baten afkomstig is vanuit het OCW. Echter, dit betreffen allemaal projectsubsidies. Zodoende is de PO-raad voor haar voortbestaan niet financieel afhankelijk van het OCW. Daarnaast is de PO-raad, doordat zij het primair onderwijs vertegenwoordigt, een machtige actor en kan zij invloed uitoefenen op de wijze waarop het BKCO en CmK landt in het basisonderwijs. De afhankelijkheidsrelatie tussen het OCW en de PO-raad is dan ook symmetrisch.

Op decentraal niveau heeft het OCW twee directe afhankelijkheidsrelaties, namelijk deze richting de provincies en de gemeenten. Beide actoren zijn verantwoordelijk voor de realisatie van het ideële belang van het OCW. Namelijk goed cultuuronderwijs op elke school en voor elk kind middels deelname aan CmK en het stimuleren van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Beide instrumenten hebben een stimulerend karakter, enerzijds financieel, anderzijds door politieke en morele binding. Deelname aan CmK en het tot stand brengen van lokale overeenkomsten is dan ook niet verplicht maar wel aantrekkelijk. De afhankelijkheidsrelatie tussen het OCW en de gemeenten en provincies kan dan ook als symmetrisch worden aangemerkt.

Tenslotte blijven de bij uitstek lokale actoren, namelijk de basisscholen, aanbieders van cultuureducatie en penvoerders, over. Het ligt in de lijn van de verwachting dat het OCW geen directe afhankelijkheidsrelaties met deze actoren heeft. Omtrent het onderwijsbeleid zal worden afgestemd met de PO-raad en niet met de individuele basisscholen. Dit zelfde geldt voor de penvoerders en lokale aanbieders, dit zijn actoren waar op provinciaal of gemeentelijk niveau afspraken mee gemaakt worden. Echter, de afhankelijkheidsrelatie kan worden gezien als indirect asymmetrisch afhankelijk. De reden hiervoor is dat deze lokale actoren cruciaal zijn in de verwezenlijking van CmK en de totstandkoming van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, maar het OCW geen directe invloed op deze actoren kan uitoefenen. Een extra noot moet geplaatst worden bij het basisonderwijs waarbij het OCW middels de prestatiebox en het ontwikkelen van onderwijsbeleid extra invloed kan uitoefenen op het curriculum.

## **6.2.2 Het Landelijk Kennisinstituut voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA)**

### ***Belangen***

Het LKCA heeft ideële en bestuurlijke belangen. In haar missie (Z.J.) spreekt het LKCA uit te staan voor de waarde van cultuureducatie en cultuurparticipatie en deze actief uit te dragen. De organisatie wil bijdragen aan het



feit dat iedereen goede cultuureducatie krijgt. Dit doet de organisatie door deelname aan netwerken, monitoring van en onderzoek naar beleid en het delen van informatie en kennis (LKCA. 2016.). Het doen van onderzoek naar de effectiviteit van en ondersteuningsmogelijkheden bij het BKCO en CmK valt dan ook binnen de werkzaamheden van het LKCA en betreffen daarnaast een formele opdracht vanuit het OCW. Zodoende spelen bij het LKCA ook bestuurlijke belangen. Enerzijds het verrichten van haar werkzaamheden, anderzijds het (her)positioneren van de organisatie ten opzichte van het beleid om het succes hiervan te vergroten.

### **Machten**

Het LKCA beschikt over kennis, deskundigheid en netwerkmacht. Het LKCA is een kennis- en expertisecentrum, zoals bij de belangen vermeldt doet het LKCA door onderzoek te doen naar beleid, informatie en kennis te delen en deel te nemen aan netwerken. In de praktijk beschikt het LKCA dan ook over onderzoekers, een digitaal platform voor onderzoek, digitale publicaties, organiseert zij evenementen en neemt zij deel aan netwerken met overheden en professionals. Hierdoor vormt zij een belangrijke partner bij het vormgeven van cultuureducatie en -participatiebeleid. Echter, uit persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) blijkt dat deze macht paradoxaal is. Het LKCA is voor haar kennis en deskundigheid afhankelijk van verschillende partijen die deze kennis kunnen aanleveren. Daarnaast is deze macht zo sterk of zwak als de waarde die de verschillende partners de kennis toekennen.

### **Afhankelijkheden**

Het LKCA is een op centraal niveau opererende actor. Op dit niveau is de duidelijkste afhankelijkheidsrelatie van het LKCA deze naar het OCW. Uit het jaarverslag (2016) blijkt dat circa 85% van de baten afkomstig zijn vanuit het OCW. Zodoende is het LKCA financieel gezien eenzijdig afhankelijk van het OCW. Echter, door haar kennis en deskundigheid op het gebied van cultuureducatie en de monitorende en ondersteunende rol die zij binnen het beleid speelt, valt de afhankelijkheidsrelatie te kenmerken als asymmetrisch. Uit persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) blijkt dan ook dat er bewust gekozen is deze kennisfunctie niet in het overheidsapparaat op te nemen maar hier een extern onafhankelijk instituut voor op te richten. Het LKCA en het FCP zijn symmetrisch van elkaar afhankelijk. Waar het LKCA, op basis van een formele opdracht van het OCW, verantwoordelijk is voor de kennisdeling is het FCP verantwoordelijk voor de financiering van CmK. Beide partijen zijn dan ook in opdracht van het OCW verantwoordelijk voor verschillende aspecten van het zelfde beleid waarvoor de partijen elkaar in theorie nodig hebben. De afhankelijkheidsrelatie naar de laatste centrale actor, de PO-raad, wordt in persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) als asymmetrisch beschreven. Het LKCA wil dat de PO-raad cultuureducatie agendeert en deze actor heeft de macht haar achterban, in aansluiting met de ideële belangen van het LKCA, te bewegen cultuureducatie serieuzer te nemen. De PO-raad heeft zodoende direct toegang tot de doelgroep die het LKCA wil bereiken. Anderzijds, indien de PO-raad met cultuureducatie aan de slag wil, is deze actor afhankelijk van de kennis van het LKCA.

Het LKCA is asymmetrisch afhankelijk van de decentrale overheden. Op basis van persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) is vastgesteld dat het LKCA voortdurend inzet op het overtuigen van gemeenten en provincies dat cultuuronderwijs van belang is omdat deze actoren belangrijke (mede-)financiers zijn van CmK en andere programma's van cultuuronderwijs. De decentrale overheden beslissen zelf, of in samenwerking met het primair onderwijs en de penvoerders, over de deelname aan en het vormgeven van CmK en het afsluiten van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs. Uit interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) blijkt dat er op gemeentelijk niveau gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise van het LKCA in de vorm van deelname aan netwerken en persoonlijk contact. Echter, uit deze interviews blijkt ook dat de kennis en expertise van het LKCA niet als noodzakelijk wordt gezien voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid.

Ten opzichte van de lokale actoren heeft het LKCA enkel een directe afhankelijkheidsrelatie richting de penvoerders. Op basis van persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) is vastgesteld dat de penvoerders asymmetrisch afhankelijk zijn van het LKCA. Hiervoor worden de volgende redenen aangedragen, ten eerste zijn de penvoerders verantwoordelijk voor de lokale uitvoering van CmK, echter beide actoren hebben ten opzichte van dit beleid dezelfde ideële belangen. Ten tweede is het LKCA afhankelijk van de penvoerders voor informatie over

de wijze waarop zij de CmK-programma's uitvoeren en de effecten die deze programma's opleveren. Echter, de penvoerders zijn hier, door de deelname aan CmK, toe verplicht. Tenslotte zijn de penvoerders voor hun beïnvloeding van het beleid mogelijk afhankelijk van het LKCA door haar centrale positie naast de uitvoerder, het FCP, en de ontwerper, het OCW, van CmK. Het LKCA is tenslotte indirect asymmetrisch afhankelijk van de lokale aanbieders van cultuureducatie en het basisonderwijs. Deze asymmetrische afhankelijkheid komt voort uit het feit dat beide partijen cruciaal zijn voor de uitvoering van CmK maar het LKCA weinig of geen directe relaties en beïnvloedingsmogelijkheden tot deze partijen heeft.

### 6.2.3 Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP)

#### **Belangen**

Het FCP heeft zakelijke en ideële belangen. In eerste instantie kan het fonds gezien worden als een door het OCW gefinancierde uitvoeringsorganisatie voor de subsidieverstrekking van CmK. Het zakelijke belang is dan ook het adequaat uitvoeren van deze taak gezien een financiële afhankelijkheid ten opzichte van het OCW. Echter, wanneer gekeken wordt naar de achtergrond van het FCP lijkt er ook een ideëel belang te spelen. Het FCP spreekt in haar missie (FCP. Z,J.) uit te staan voor het belang van cultuurparticipatie. Creativiteit is volgens het FCP nodig om betekenis en vorm te geven aan een wereld die constant aan verandering onderhevig is. Cultuuronderwijs wordt dan ook als een noodzakelijke voorbereiding op de toekomst gezien.

#### **Machten**

Het FCP bezit formele-, sanctie en netwerkmacht. Het FCP verleent haar formele macht aan het feit dat zij een uitvoerende organisatie is van het OCW. Het is zodoende bevoegd om subsidies te verlenen of af te wijzen binnen het door het OCW opgestelde kader. Zodoende bezit het FCP een bepaalde mate van sanctiemacht met betrekking tot het vaststellen van de kwaliteit van de beleidsplannen CmK die door de penvoerders worden aangevraagd. Naast haar rol als subsidieverlener is het FCP ook een netwerkende organisatie. In haar beleidsplan voor de periode 2017-2020 (2016) stelt het FCP dat zij samenwerkt met verschillende partners zoals culturele instellingen, verenigingen, erfgoedinstellingen, scholen, overheden en maatschappelijke organisaties en mensen en mensen en organisaties wil verbinden.

#### **Afhankelijkheden**

Het FCP is een op centraal niveau opererende actor met verschillende relaties richting decentrale actoren. Op centraal niveau is het FCP eenzijdig afhankelijk van het OCW. Het FCP is namelijk in haar voortbestaan geheel financieel afhankelijk van de subsidiestroom die zij vanuit het OCW ontvangt. In het jaarverslag van 2016 wordt dan ook aangegeven dat het belangrijkste strategische risico voor het FCP de continuïteit in de financiering van het OCW is. Tegenover het LKCA heeft het FCP een symmetrische afhankelijkheidsrelatie. Beide organisaties hebben van het OCW een belangrijke ondersteunende rol gekregen bij dit beleid (CmK). Voor het FCP beslaat deze rol de uitvoering van het beleid en voor het LKCA het verzamelen van kennis en opstellen van kaders. In het beleidsplan van het FCP (2016) is dan ook een gezamenlijke ambitie opgesteld waarin beide organisaties het gemeenschappelijke doel stellen nieuwe ontwikkelingen te signaleren, agenderen en stimuleren in de werkvelden cultuureducatie en -participatie. De relatie van het FCP tot de PO-raad is onbekend. Echter, gezien de vooral uitvoerende rol die het FCP binnen deze casuïstiek vervult ligt het in de lijn van de verwachting dat de PO-raad weinig tot geen (afhankelijkheids-) relatie tot deze actor heeft.

Op decentraal niveau heeft het FCP directe relaties tot de gemeenten, provincies en hun penvoerders. De relaties met de gemeenten en provincies zijn vastgesteld als symmetrisch. Beide actoren zijn van elkaar afhankelijk, de overheden voor de subsidieverlening vanuit het FCP en het FCP voor het initiatief en de matching van de overheden. De penvoerders zijn eenzijdig afhankelijk van het FCP. Dit komt omdat zij voor de uitvoering van CmK afhankelijk zijn van de subsidies die door het FCP worden verstrekt.

Tenslotte blijven de bij uitstek lokale actoren over, namelijk de aanbieders van cultuureducatie en het basisonderwijs. Het is onbekend of het FCP directe relaties met deze actoren heeft, het ligt echter in de lijn van de verwach-

ting dat deze relaties er niet zijn. Gezien de uitvoerend een centrale rol van het FCP zullen vooral de overheden en penvoerders partners zijn. Echter, voor het verlenen van de CmK-subsidie is deelname van het basisonderwijs en de aanbieders een vereiste. Zodoende is het FCP, gezien haar ideële en zakelijke belangen, indirect asymmetrisch afhankelijk van deze actoren. De reden hiervoor is dat het FCP enkel invloed op deze actoren kan uitoefenen indien zij al willen deelnemen aan CmK.

## 6.2.4 De raad voor het Primair Onderwijs (PO-raad)

### **Belangen**

De belangen van de PO-raad ten opzichte van cultuureducatie zijn lastig te identificeren. In eerste instantie lijkt de PO-raad positief te staan tegenover het inbedden van cultuureducatie in het primair onderwijs. Dit blijkt onder andere uit de deelname aan het BKCO, gesprekken met het LKCA (PO-raad. 2016.) over de verankering van cultuureducatie en het aansluiten bij de adviezen van de onderwijsraad en de raad voor cultuur omtrent cultuureducatie (PO-raad. 2012.). Daarnaast heeft de voorzitter van de PO-raad uitgesproken dat cultuur hoort bij de ontplooiing van leerlingen en het kan ze helpen hun eigen talenten te ontdekken en ontwikkelen” (PO-raad. 2015.). Echter, de PO-raad is een sectororganisatie die de gemeenschappelijke belangen van haar leden, het basisonderwijs, middels een krachtige stem wil vertegenwoordigen (PO-raad. z.j.). Zodoende is het belangrijkste belang van de PO-raad altijd het loyaliteitsbelang richting haar leden.

### **Machten**

De belangrijkste machtsbronnen waar de PO-raad over beschikt zijn referentiemacht, netwerkmacht en kennis. De PO-raad is een vereniging van Nederlandse schoolbesturen en vertegenwoordigt op het huidige moment 80% van de Nederlandse schoolbesturen en 96% van de Nederlandse basisscholen (PO-raad. 2016.). Deze actor verleent dan ook het merendeel van haar macht aan het feit dat zij met een stem kan spreken voor haar enorme achterban. Wanneer wordt gekeken naar de taken die de PO-raad in haar strategische beleidsagenda (PO-raad. 2014.) op zich neemt lijkt deze actor ook te beschikken over netwerkmacht en kennis. Dit uit zich door verschillende doelen met betrekking tot het stimuleren van overleggen tussen schoolbesturen, pabo's, universiteiten, gemeenten, zorgpartners en dergelijke. Daarnaast staat de PO-raad haar leden bij met kennis met betrekking tot de knelpunten die het primair onderwijs ervaart. Zowel door lobbyactiviteiten, het delen van kennis en het agenderen op onderzoekagenda's.

### **Afhankelijkheden**

De PO-raad is een op centraal niveau opererende en binnen het netwerk een relatief onafhankelijke actor. De duidelijkste afhankelijkheidsrelaties van de PO-raad zijn deze tot het OCW en tot de basisscholen. Uit het jaarverslag van de PO-raad (2017) blijkt namelijk dat deze actor financieel gezien van deze twee actoren afhankelijk is. De financiën afkomstig vanuit het OCW betreffen enkel projectsubsidies en de PO-raad vormt gezien haar referentiemacht een belangrijke partner bij het vormgeven van onderwijsbeleid. De afhankelijkheidsrelatie richting het OCW is dan ook symmetrisch. De basisscholen financieren middels hun contributie aan de PO-raad de kosten voor de bedrijfsvoering. Echter, de PO-raad is voor het basisonderwijs een noodzakelijke partner voor hun belangenbehartiging op centraal/beleidsniveau. Zodoende valt ook deze afhankelijkheidsrelatie te classificeren als symmetrisch.

De afhankelijkheidsrelaties van de PO-raad naar de andere centrale actoren is onduidelijker. Bekend is dat er een relatie tussen de PO-raad en het LKCA aanwezig is. Deze krijgt onder andere vorm middels gesprekken over hoe scholen gesteund kunnen worden bij het verankeren van cultuureducatie (PO-raad. 2017.) en een samenwerking binnen het muziekonderwijs (LKCA. 2016.). In haar beleidsplan noemt het LKCA de PO-raad eveneens een van haar belangrijkste partners voor cultuureducatie binnen het primair onderwijs. De afhankelijkheidsrelatie tussen deze twee actoren wordt dan ook vastgesteld als symmetrisch. De reden hiervoor is dat beide actoren elkaar nodig lijken te hebben, de PO-raad het LKCA voor haar kennis en expertise omtrent cultuureducatie, het LKCA de PO-raad als opening naar het basisonderwijs. De relatie tussen het FCP en de PO-raad is onbekend. Echter, gezien het feit dat het FCP een voornamelijk uitvoerende rol heeft richting de lokale actoren is het aannemelijk dat er geen directe

afhankelijkheidsrelatie tussen deze actoren bestaat.

De afhankelijkheidsrelaties van de PO-raad naar de decentrale overheden, namelijk de gemeenten en provincies, zijn onbekend. Gezien de kleine rol die gemeenten (Degemeente.nl..z.j.) en de provincies (Prodemos. z.j.) spelen met betrekking tot het inhoudelijk vormgeven van het onderwijsbeleid ligt het in de lijn van de verwachting dat de PO-raad weinig afhankelijkheidsrelaties richting deze actoren heeft. De afhankelijkheidsrelaties van de PO-raad naar het lokale culturele domein zijn eveneens onbekend. Echter, gezien de zeer lokale en specifieke functie die lokale aanbieders van cultuureducatie en de penvoerders voor CmK vervullen is het onwaarschijnlijk dat er een directe afhankelijkheidsrelatie aanwezig is.

## 6.2.5 De Provincie

### **Belangen**

De provincies hebben in eerste instantie ideële en bestuurlijke belangen. Uit de analyse van de provinciale beleidsplannen in hoofdstuk 3 blijkt dat de provincies cultuur en cultuureducatie een warm hart toedragen en zodoende deelnemen aan CmK. De deelname aan CmK creëert bestuurlijke belangen voor de provincie, zij heeft namelijk met de penvoerder beleid ten aanzien van cultuureducatie moeten ontwikkelen. Hierbij is de uitvoering in zijn geheel ondergebracht bij de provinciale penvoerders. Binnen dit beleid doet zich een continueringsvraagstuk met betrekking tot de financiering voor. Op het huidige moment matchen de provincies het geld van het FCP, echter in 2020 loopt de subsidieregeling CmK af waardoor cultuureducatie financieel een gemeentelijke en ten dele provinciale aangelegenheid wordt. Dit continueringsvraagstuk zou opgevangen moeten worden door de provinciale en gemeentelijke inzet op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Daarnaast lijken de provincies ook loyaliteitsbelangen te koesteren met betrekking tot de autonomie van haar gemeenten. Uit de correspondentie met verschillende beleidsmedewerkers van de provincie en haar penvoerders (Zie: Hoofdstuk 3) blijkt dat de provincies haar gemeenten niet willen dwingen tot het afsluiten van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs maar deze enkel willen stimuleren indien een goede voedingsbodem aanwezig is. Echter, dit loyaliteitsbelang heeft betrekking op de gemeenten die niet zelf CmK-beleid voeren en zodoende betreft dit een andere groep actoren dan de gemeenten in deze actorenanalyse.

### **Machten**

De provincies beschikken over formele macht. De provincies zijn gezien haar positie als overheidsorgaan, betrokken bij de ontwikkeling van de provinciale beleidsplannen voor CmK en het stimuleren van de in de provincie aanwezige gemeenten tot deelname hieraan. Deze betrokkenheid wordt ook door het FCP afgedwongen door de subsidie enkel te verstrekken als de provincie het subsidiebedrag matcht. Zodoende heeft de provincie een zeer machtige positie bij het ontwikkelen en/of keuren van de beleidsplannen die met de penvoerder worden ontwikkeld. Uit onderzoek verricht in hoofdstuk 3 blijkt dan ook dat provincies deze macht gebruiken door eisen te stellen aan de plannen die penvoerders indienen en aan de deelname van gemeenten. Anderzijds lijken de provincies bij de daadwerkelijke uitvoering van het beleid geen verdere rol te hebben.

### **Afhankelijkheden**

De provincies zijn actoren die voornamelijk op decentraal niveau opereren. Voor het OCW en het FCP is de provincie een belangrijke partner en is de afhankelijkheidsrelatie symmetrisch. Deze symmetrie komt voort uit het feit dat het OCW de provincies niet dwingt een partner te zijn maar inzet op stimulerende en relatief vrije middelen zoals een convenant en een subsidieregeling en zij de provincies nodig heeft dit beleid te realiseren. Ten opzichte van het FCP komt de symmetrie voort uit het feit dat beide partijen elkaar nodig hebben voor het vervullen van de eigen belangen. Het FCP heeft provinciale initiatieven en matching nodig, de provincie heeft de subsidieregeling vanuit het FCP nodig. De afhankelijkheidsrelaties naar het LKCA is op basis van persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) vastgesteld als asymmetrisch in het nadeel van het LKCA. Zij kan de provincies alleen kennis en deskundigheid bieden maar niet dwingen te handelen in het belang van deze organisatie. De afhankelijkheidsrelatie richting de PO-raad is onbekend. Echter, gezien de kleine rol van de provincie in het onderwijsbeleid ligt het in de

lijn van de verwachting dat er geen directe afhankelijkheidsrelatie is.

De provincies hebben twee afhankelijkheidsrelaties richting de lokale actoren, namelijk naar de gemeenten en de penvoerders. Op basis van interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) kan worden vastgesteld dat de relatie richting de gemeenten wisselt naar gelang de invulling van CmK. Zo doen zich er gemeenten voor die relatief autonoom CmK beleid voeren en gemeenten waarbij overlap is met het gemeentelijke en provinciale beleid. De relatie wisselt dan ook tussen onafhankelijk en symmetrisch. De Penvoerders zijn asymmetrisch afhankelijk van de provincie, zij zijn weliswaar een cruciale partner bij het vormgeven van CmK maar financieel afhankelijk van gemeentelijke en/of provinciale subsidierelaties. Tenslotte ligt het in de lijn van de verwachting dat de provincies geen directe afhankelijkheidsrelaties hebben naar de aanbieders van cultuureducatie en basisscholen. Deze actoren zijn namelijk zeer lokaal en zullen eerder afhankelijkheidsrelaties hebben naar de gemeente als overheid.

## 6.2.6 Provinciale en lokale penvoerders

### ***Belangen***

De penvoerders voor CmK hebben ideële en bestuurlijke belangen. Wanneer gekeken wordt naar de bestaansredenen van dergelijke organisaties (Plein C. z.j. & De Lindenberg. z.j.) kan enkel geconcludeerd worden dat deze organisaties vanuit een intrinsieke motivatie de kwaliteit van cultuureducatie willen vergroten. Enkele voorbeelden van de missies die deze organisaties stellen zijn het helpen van iedereen die werkt aan cultuur op school vanuit de waarde dat elk kind recht heeft op goed cultuuronderwijs en het zorgen dat alle mensen hun culturele loopbaan kunnen bewandelen. Naast het ideële belang speelt ook een bestuurlijk belang, de penvoerders zijn belast met de uitvoering van CmK en werken hiervoor samen met gemeenten, provincies, lokale aanbieders van cultuureducatie en het primair onderwijs. De inzet op lokale overeenkomsten is dan ook vaak deels de taak van de penvoerder die hier op inzet in haar gesprekken met schoolbesturen.

### ***Machten***

De penvoerders beschikken over realisatie- en netwerkmacht. De penvoerders zijn belast voor de uitvoering van CmK en vormen op lokaal niveau de spil die cultuureducatie vorm geeft. Deze partijen bezitten dan ook realisatiemacht op basis van hun centrale rol en hun kennis en deskundigheid die nodig is om cultuureducatie binnen een school en op gemeentelijk niveau vorm te geven. Daarnaast bezitten de penvoerders over netwerkmacht, de penvoerders zijn namelijk tussen de vraag (het primair onderwijs) en het aanbod (lokale aanbieders van cultuureducatie) gepositioneerd en onderhouden de relaties tussen deze actoren.

### ***Afhankelijkheden***

De penvoerders zijn actoren die voornamelijk op decentraal en/of lokaal niveau opereren en hebben zodoende geen directie (afhankelijkheids-)relaties naar het OCW, de PO-raad. Echter, voor de uitvoering van CmK zijn de penvoerders indirect eenzijdig afhankelijk van het OCW met betrekking tot de financiering van het beleid. Beleidswijzigingen van het OCW, zoals het niet voortzetten van CmK, hebben dan ook gevolgen voor de lokale budgetten beschikbaar voor het inbedden van cultuureducatie. Deze indirecte afhankelijkheidsrelatie naar het OCW vertaalt zich naar een directe eenzijdige afhankelijkheid richting het FCP. De penvoerders dienen namelijk hun subsidieaanvraag voor CmK in te dienen bij het FCP die vervolgens middels een commissie de aanvragen beoordeelt en toekent. Het FCP hanteert hierbij echter wel door het OCW opgestelde kaders. Naast het FCP hebben de penvoerders ook een afhankelijkheidsrelatie met het LKCA. Deze relatie is asymmetrisch, de reden hiervoor is dat de penvoerders verplicht zijn hun kennis te delen met het LKCA en voor de vertegenwoordiging van hun belangen op centraal niveau het LKCA een belangrijke partner is.

De penvoerders hebben ten opzichte van de provincies en gemeenten asymmetrische afhankelijkheidsrelaties. De penvoerders zijn op basis van hun realisatiemacht een belangrijke en essentiële partner bij het uitvoeren van CmK en inbedden van cultuureducatie. Echter, deze uitvoering is in opdracht van, en wordt gefinancierd door, provincie en gemeenten. Uit de jaarrekeningen van zowel de provinciale (Kunstabaliefonds. 2017. & K&C Drenthe. 2017.) als de lokale penvoerders (Schunck. 2017. & Artiance. 2017.) blijkt dan ook dat deze organisaties voor circa 50 tot 90

procent van hun baten afhankelijk zijn van de overheidsinstanties.

Tenslotte resteren de bij uitstek lokale actoren, namelijk de basisscholen en de aanbieders van cultuureducatie. Beide actoren zijn essentiële partners bij de uitvoering van CmK echter de afhankelijkheidsrelaties van de penvoerders richting deze actoren verschillen. De penvoerders zijn asymmetrisch afhankelijk van het basisonderwijs. De reden hiervoor is dat het basisonderwijs niet verplicht is deel te nemen aan CmK of een lokale overeenkomst, de penvoerders kunnen zodoende enkel middels hun realisatiemacht de scholen stimuleren deel te nemen aan deze beleidsplannen. De Lokale aanbieders zijn asymmetrisch afhankelijk van de penvoerders. De reden hiervoor is dat door CmK de penvoerders centraal zijn komen te staan bij het aanbieden van cultuureducatie en vaak de rol van makelaar tussen aanbod en vraag op zich nemen of in sommige gevallen zelf voorzien in de vraag.

## 6.2.7 De gemeente

### **Belangen**

De gemeenten hebben evenals de provincies ideële en bestuurlijke belangen. Gedurende de diepte-interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) hebben verschillende beleidsmedewerkers aangegeven betrokken te zijn bij dit beleidsveld vanuit het belang dat zij cultuur en cultuureducatie toedragen. Echter, dit betekent niet dat dit ideële belang ook door de gemeentelijke politiek wordt gedragen. Uit de interviews blijkt dat cultuureducatie niet altijd prioriteit heeft en de culturele achtergrond en bagage van een gemeente en de samenstelling van de raad hier een grote invloed op heeft. Ten tweede het bestuurlijke belang, de deelname aan CmK zorgt ervoor dat gemeenten, in samenwerking met het primair onderwijs en lokale aanbieders van cultuureducatie cultuureducatiebeleid hebben moeten ontwikkelen. Binnen dit beleid doet zich een continueringsvraagstuk voor met betrekking tot de financiering. Op het huidige moment matchen de gemeenten het geld van het FCP, echter in 2020 loopt de subsidieregeling CmK af waardoor cultuureducatie financieel een gemeentelijke en ten dele provinciale aangelegenheid wordt. Deze continuïteit zou ten dele opgevangen moeten worden middels het afsluiten van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs door cultuureducatie onder andere financieel voor lange termijn te verankeren.

### **Machten**

De gemeenten beschikken over formele en sanctiemacht. De gemeenten zijn, gezien haar positie als overheidsorgaan, betrokken bij de ontwikkeling van cultuureducatiebeleid in relatie tot CmK. Deze betrokkenheid wordt ook door het FCP afgedwongen door de subsidie enkel te verstrekken als de gemeente het subsidiebedrag matcht. Zodoende heeft de gemeente een zeer machtige positie bij het ontwikkelen en/of keuren van de beleidsplannen die gezamenlijk met of door de penvoerders en het primair onderwijs worden ontwikkeld. Daarnaast beschikken de gemeenten over sanctiemacht, in de vorm van subsidierelaties heeft de gemeente veel invloed op het lokale culturele veld waartoe zowel de lokale aanbieders van cultuureducatie als de penvoerders behoren. Anderzijds kan deze sanctiemacht ook benaderd worden vanuit een stimulerend perspectief wanneer een gemeente middels subsidies extra middelen ter beschikking stelt voor cultuureducatie.

### **Afhankelijkheden**

De gemeenten zijn actoren die voornamelijk op decentraal niveau opereren. Voor het OCW en het FCP zijn de gemeenten, evenals de provincies, een belangrijke partner en is de afhankelijkheidsrelatie symmetrisch. Deze symmetrie komt evenals bij de provincie voort uit het feit dat de gemeenten niet gedwongen zijn tot deelname aan het beleid en een matchingspartner van het FCP zijn. De afhankelijkheidsrelatie naar het LKCA is op basis van persoonlijke correspondentie (Neele, 07-08-2017) en diepte-interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) als asymmetrisch te betitelen in het nadeel van het LKCA. Het LKCA kan de gemeenten kennis en deskundigheid bieden maar niet dwingen te handelen in het belang van het LKCA. Daarnaast blijkt dat gemeenten weinig gebruik maken van, of noodzaak zien in, de kennis en ondersteuning die het LKCA te bieden heeft. De afhankelijkheidsrelatie richting de PO-raad is onbekend. Echter, gezien de kleine rol van de gemeenten in het onderwijsbeleid ligt het in de lijn van de verwachting dat er geen directe afhankelijkheidsrelatie is. Ten opzichte van de provincies hebben de gemeenten een symmetrische afhankelijkheidsrelatie. Op basis van de interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) kan worden vastgesteld dat de gemeenten

in hun uitvoering van CmK en het BKCO onafhankelijk zijn van de provincie maar in enkele gevallen met deze actor samenwerken.

De gemeente verschilt van de provincie in het feit dat zij naast de penvoerder ook afhankelijkheidsrelaties heeft naar de lokale aanbieders van cultuureducatie en het basisonderwijs. De penvoerders zijn, evenals van de provincie, asymmetrisch afhankelijk van de gemeenten. Zij zijn weliswaar een cruciale partner bij het vormgeven van CmK maar financieel afhankelijk van gemeentelijke en/of provinciale subsidierelaties. Dit zelfde geldt voor de lokale aanbieders van cultuureducatie, deze actoren zijn in hun voortbestaan financieel eenzijdig afhankelijk van de gemeenten en spelen slechts een kleine rol bij het ontwikkelen van het beleid. De laatste lokale actor is het basisonderwijs. De gemeenten zijn asymmetrisch afhankelijk van deze actor, de reden hiervoor is dat de gemeenten niet over instrumenten beschikken om het curriculum van een basisschool dwingend te sturen. Zij kunnen enkel stimulerende instrumenten inzetten zoals subsidies, faciliteiten en convenanten.

## 6.2.8 Lokale aanbieders van cultuureducatie

### ***Belangen***

Bij de lokale aanbieders van cultuureducatie spelen een breed scala aan belangen ten aanzien van het BKCO en CmK. Op basis van de diepte-interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) zijn zakelijke, bestuurlijke en emotionele belangen vastgesteld. Te eerste zijn door de komst van CmK en de hiermee gepaard gaande reorganisatie van het lokale cultuur educatieve domein, de subsidierelaties naar lokale aanbieders van cultuureducatie minder vanzelfsprekend. Daarnaast doen zich ook situaties voor waarin minder cultuureducatie trajecten worden afgenomen. De reorganisatie van het cultuur educatieve domein heeft ook bestuurlijke gevolgen voor de lokale aanbieders. Hierbij gaat het om de verandering die middels CmK teweeg moet worden gebracht in de werkwijze waarop cultuureducatie wordt aangeboden en afgenomen. Aanbieders moeten in veel gevallen maatwerk gaan bieden waarbij een verschuiving van aanbod- naar vraaggericht werken plaats dient te vinden. In de praktijk blijkt dat uit deze zakelijke en bestuurlijke belangen emotionele belangen voortvloeien. Deze emotionele belangen krijgen de vorm van verandering gerelateerde weerstand. De lokale aanbieders van cultuureducatie betreffen theaters, musea, muziekcentra, culturele ZZZP'ers en dergelijke. Het ligt voor de hand dat bij deze actoren ook ideële belangen spelen ten opzichte van de waarde van cultuur en cultuureducatie. Echter, deze zullen binnen deze casuïstiek niet de boventoon voeren.

### ***Machten***

De lokale aanbieders van cultuureducatie beschikken over realisatie- en slachtoffermacht. In eerste instantie zijn de lokale aanbieders van cultuureducatie een onmisbare partner binnen het vormgeven van het lokale cultuureducatiebeleid. Zij zijn namelijk de enige actoren met de kennis- en deskundigheid om kwalitatief hoogstaande cultuur educatieve arrangementen te ontwikkelen en aan te bieden. Echter, hierbij moet de nuance worden geplaatst dat de lokale aanbieders van cultuureducatie geen homogene groep zijn. Hun realisatiemacht wordt dan ook beperkt als zij elkaar beconcurreren op het aanbieden van arrangementen. Daarnaast wordt de rol van aanbieder in veel gevallen ook (ten dele) overgenomen door de penvoerder van CmK. De lokale aanbieders van cultuureducatie beschikken daarnaast over slachtoffermacht. In feite wordt deze instellingen middels het ministerieel beleid een organisatieverandering opgelegd met gevolgen voor hun werkwijze en financiële zekerheid.

### ***Afhankelijkheden***

De lokale aanbieders van cultuureducatie zijn actoren die enkel op decentraal niveau opereren. Deze actoren hebben zodoende geen directe relaties naar het OCW, het LKCA, het FCP en de PO-raad. Financieel gezien zijn de lokale aanbieders van cultuureducatie eenzijdig afhankelijk van de gemeenten en in enkele gevallen ook van de provincies. De gemeente (Rijksoverheid. z.j.) is namelijk verantwoordelijk voor het lokale cultuurbeleid en de voorzieningen voor cultuureducatie. Uit de diepte-interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) blijkt dat de gemeenten deze taak uitvoeren middels subsidierelaties naar de lokale instellingen. De provincie heeft hierbij een financierende rol wanneer het regio overschrijdende organisaties betreft.

Ten opzichte van de andere op decentraal niveau opererende actoren bezitten de lokale aanbieders van cul-

tuureducatie asymmetrische afhankelijkheidsrelaties. De penvoerders hebben vaak een bemiddelende rol tussen het basisonderwijs en de aanbieders van cultuureducatie waardoor aanbieders afhankelijk worden van de penvoerders. Daarnaast doet zich er ook een trend voor waarbij penvoerders zelf ook cultuureducatie aanbieden. Tenslotte is het basisonderwijs de afnemer van cultuureducatie en zodoende zijn de aanbieders afhankelijk van de vraag en behoefte vanuit scholen.

## 6.2.9 Basisscholen

### **Belangen**

Op basis van de diepte-interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) zijn een drietal belangen ten opzichte van cultuureducatie in het basisonderwijs vastgesteld, namelijk bestuurlijke, emotionele en ideële belangen. Wanneer een basisschool deelneemt aan CmK of een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs ondertekent heeft dit gevolgen voor het beleid van een basisschool. Enerzijds neemt de school hierdoor deel in een nieuw netwerk samen met de gemeente en culturele instellingen. Anderzijds dient het curriculum van de school te worden aangepast. Dit is vaak een tijdrovende verandering voor basisscholen terwijl zij aangeven al overvraagd te worden. De verandering roept dan ook weerstand binnen het basisonderwijs op, enerzijds doordat docenten het al erg druk hebben anderzijds doordat docenten niet weten hoe zij, of het ongemakkelijk vinden om, kunstzinnige lessen te geven. De houding van basisscholen ten opzichte van cultuuronderwijs is dan ook wisselend. De ideële belangen binnen een school zijn vaak gekoppeld aan kernfiguren die veel waarde toekennen aan cultuureducatie en zijn niet vanzelfsprekend.

### **Machten**

De basisscholen beschikken over realisatie- en slachtoffermacht. De lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en het beleidsplan CmK richten zich in de kern op het middels stimulerende maatregelen teweegbrengen van een verandering in het primair onderwijs. Echter, deze maatregelen zijn niet dwingend. Het daadwerkelijk realiseren van het beleid is dan ook grotendeels afhankelijk van de welwillendheid van de basisscholen. Daarnaast kost de verandering die teweeggebracht moet worden scholen veel tijd en moeite terwijl zij al overvraagd worden. Zodoende hebben de scholen een sterke onderhandelingspositie binnen het vormgeven van CmK en de lokale overeenkomsten Cultuur en onderwijs.

### **Afhankelijkheden**

De basisscholen zijn actoren die bij uitstek op lokaal niveau opereren, desalniettemin hebben zij verschillende (indirecte) afhankelijkheidsrelaties naar de op centraal niveau opererende actoren. Als organisatie zijn de scholen financieel eenzijdig afhankelijk van het OCW. Het OCW financiert namelijk zowel het primair onderwijs middels de lumpsum en extra prestatieboxen (rijksoverheid.nl. z.j.) als het beleidsplan CmK. Daarnaast beslist het OCW over de uitwerking van de door de politiek gekozen richting van het onderwijsbeleid, zodoende is cultuureducatie opgenomen in de verplichte kerndoelen van het basisonderwijs. Anderzijds is deelname aan CmK en de Lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs niet verplicht, zodoende is het OCW in zekere zin afhankelijk van de welwillendheid van het primair onderwijs omtrent het inbedden van cultuureducatie. De afhankelijkheidsrelatie met de PO-raad is symmetrisch, de PO-raad (PO-raad.z.j.) is een vereniging die bestaat uit het collectief van schoolbesturen en vertegenwoordigt de belangen van het primair onderwijs op centraal niveau. Anderzijds is de PO-raad financieel afhankelijk van de contributies van haar leden (PO-raad, 2017). Ten opzichte van het LKCA zijn de basisscholen onafhankelijk. De basisscholen hebben geen directe relatie tot het LKCA en beslissen zelf, binnen de kaders van het OCW, over hun curriculum en welke rol cultuureducatie hierin krijgt. Indien een school cultuureducatie vorm wil geven binnen haar curriculum kan het LKCA wel een ondersteunende rol bieden op het gebied van kennis en deskundigheid. Echter, zoals blijkt uit de interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) wordt deze rol opgevangen door lokale ondersteunende structuren.

De overige afhankelijkheidsrelaties van het basisonderwijs zijn direct gerelateerd aan de houding die een individuele basisschool ten opzichte van cultuureducatie inneemt. Wanneer een school niet wil deelnemen aan CmK of het BKCO zijn deze actoren relatief onafhankelijk. Echter, wanneer een school deelneemt of wil deelnemen aan



CmK veranderen deze afhankelijkheidsrelaties. Voor de bekostiging van CmK zijn basisscholen eenzijdig afhankelijk van het FCP die de subsidieaanvragen keurt en toekent. Voor de toekenning zijn de basisscholen vervolgens symmetrisch afhankelijk van de decentrale overheden en de penvoerders. Om deel te kunnen nemen aan CmK moet namelijk een samenwerking tussen gemeente, cultureel veld en onderwijs worden gerealiseerd en het subsidiebedrag door gemeente of provincie worden gematched en de door de penvoerder ingediende aanvraag gekeurd. Buiten CmK om hebben de decentrale overheden echter weinig invloed op het basisonderwijs. De provincie heeft in principe geen onderwijs taak ((Prodemos. z.j.) en de gemeente gaat enkel over de financiering van het gebouw, onderhoud en leerplicht (Degemeente.nl. z.j.). Hierbij dient wel de nuance te worden geplaatst dat de gemeenten, zoals uit interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) blijkt, invloed uit kunnen oefenen door extra financiën beschikbaar te stellen. Tenslotte zijn de lokale aanbieders asymmetrisch afhankelijk van het basisonderwijs, de reden hiervoor is dat zij afhankelijk zijn van de vraag van de scholen.

## 6.3 De krachtenveldanalyse

De krachtenveldanalyse is een manier om het draagvlak voor een oplossing of beleid onder betrokken partijen in kaart te brengen en zodoende inzicht te krijgen in de partners en opponenten van de eigen organisatie. Echter, binnen dit onderzoek is draagvlak niet de leidende factor, dit onderzoek wordt namelijk uitgevoerd vanuit het perspectief van het LKCA. Het LKCA is geen initiatiefnemer of uitvoerder van een beleid of oplossing zodoende kan ook niet gezocht worden naar het hiervoor aanwezige draagvlak. Daarnaast betreft dit onderzoek een beleid dat zich al in de uitvoeringsfase bevindt, het achteraf vaststellen van het draagvlak is van weinig waarde. Tenslotte is binnen de casuïstiek niet eenvoudig een beleid of oplossing te definiëren. Hierbij zou dan ook onderscheid moeten worden gemaakt tussen draagvlak voor het BKCO, de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs, CmK en cultuureducatie op zichzelf. Zodoende staat binnen de krachtenveldanalyse in dit onderzoek niet draagvlak voor een concrete oplossing of beleidsstuk maar overeenstemming van belangen centraal. Hierbij gaat het om het belang van het LKCA in relatie tot het beleid waar dit onderzoek zich op richt.

In haar missie (LKCA. z.j.) stelt het LKCA dat zij staat voor de waarde van cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie en ervoor wil zorgen dat iedereen, op school en in de vrije tijd, goede cultuureducatie krijgt en cultuurparticipatie mogelijk is. Vanuit haar missie geredeneerd is het belang van het LKCA dan ook dat cultuureducatie, middels CmK en de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs word ingebed in het curriculum van het basisonderwijs.

### 6.3.1 Belangen

De organisaties wiens belangen het meest overeenkomen met die van het LKCA zijn het OCW, het FCP en de provinciale en lokale penvoerders voor CmK. Het OCW heeft vanuit de waarde die zij cultuur en cultuureducatie toekent beleid geïnitieerd voor het verbeteren en inbedden van cultuureducatie binnen het primair onderwijs. Het FCP, een organisatie die staat voor goede cultuurparticipatie en cultuuronderwijs, voert dit beleid vervolgens uit door middel van het keuren en verstrekken van subsidies aan de penvoerders. De penvoerders realiseren tenslotte het beleid op lokaal niveau door cultuur educatieve trajecten aan te bieden, leerlijnen te ontwikkelen en aan samenwerkingen te bouwen. Deze drie actoren vormen zodoende de opeenvolgende schakels van CmK die vanuit ideële belangen werken aan het realiseren van betere cultuureducatie.

De belangen van gemeenten en provincie ten opzichte van CmK zijn meer diffuus. Op basis van de interviews met beleidsmedewerkers (Zie: Bijlage 2 t/m 11) lijken er op beleidsniveau ideële belangen te spelen ten aanzien van cultuureducatie. Dit betekent echter niet dat deze ideële belangen ook door de gemeentelijke en provinciale politiek worden aangehangen. De deelname aan CmK lijkt te bevestigen dat er een zekere waarde aan cultuureducatie wordt gehecht, echter wordt een groot deel van het beleid gefinancierd middels een subsidie vanuit het FCP, wordt er weinig ingezet op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en is uitvoering grotendeels aan de penvoerders overgelaten. De gemeenten en provincie geven zelf dan ook aan een kleine rol voor zichzelf in het cultuureducatiebeleid te zien weggelegd. De vraag die gesteld dient te worden is of de gemeentelijke en provinciale deelname aan

CmK voortkomt uit ideologische motieven of dat de door het OCW beschikbaar gestelde subsidies een tijdelijke profilering op cultuureducatie hebben mogelijk gemaakt en welke gevolgen dit dan voor de continuering van het beleid heeft.

De PO-raad en de basisscholen die zij vertegenwoordigt lijken in eerste instantie niet negatief te staan tegenover een grote rol voor cultuureducatie in het primair onderwijs. Echter, zoals blijkt uit de diepte-interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) betekent dit niet dat cultuureducatie per definitie prioriteit heeft. Het werken met CmK wordt door het onderwijs al zeer tijdrovend ervaren en zodoende lijkt cultuuronderwijs te concurreren met andere projecten en beleidsaccenten.

Tenslotte resteren de Lokale aanbieders van cultuureducatie. Dit zijn instellingen zoals musea, theater- en dansgroepen, muziekscholen en kunstzinnige ZZP'ers. Het ligt dan ook in de lijn van verwachting dat deze partijen de ideologische opvattingen ten aanzien van cultuur en cultuureducatie van het LKCA delen. Echter, gezien de zakelijke en bestuurlijke belangen die bij de lokale aanbieders spelen vormen zij niet per definitie een natuurlijke partner of bondgenoot bij het vormgeven van cultuureducatiebeleid middels CmK en het BKCO.

### 6.3.2 Vertrouwen

Vertrouwen heeft betrekking op de sociaal-emotionele relatie tussen organisaties. Dit vertrouwen kan er zijn zonder dat er overeenstemming is van belangen en heeft te maken met onder andere vroegere ervaringen, persoonlijke waardering en respect. In dit onderzoek wordt niet beschikt over de mogelijkheid om de vertrouwensrelatie van het LKCA naar de verschillende actoren uit te vragen. Zodoende wordt de factor vertrouwen binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Wel worden de actoren en hun rollen kort toegelicht.

#### ***Coalitiepartners***

Coalitiepartners zijn actoren met een hoge overeenstemming van belangen en een lage vertrouwensrelatie. Binnen deze casuïstiek worden de penvoerders aangemerkt als de coalitiepartners. Deze actoren delen het belang van het LKCA maar staan door hun decentrale en/of lokale rol op een afstandje van het centrale LKCA.

#### ***Bondgenoten***

Bondgenoten zijn actoren met een hoge overeenstemming van belangen en een hoge vertrouwensrelatie. Binnen deze casuïstiek worden het OCW en het FCP aangemerkt als de bondgenoten. Het OCW heeft het BKCO en CmK geïnitieerd en heeft zodoende het zelfde belang als het LKCA, daarnaast blijkt uit persoonlijke correspondentie (Neele, 07-08-2017) dat er een goede relatie tussen deze organisaties is. Het FCP is samen met het LKCA uitvoeringspartner van CmK en heeft gezamenlijk met het LKCA een gedeelde ambitie opgesteld met betrekking tot het verbeteren van cultuureducatie en -participatie.

#### ***Opportunisten***

De opportunisten zijn actoren die geen duidelijk inzicht in hun belangen geven en tussen hun belangen lijken te wisselen. Binnen deze casuïstiek worden de gemeenten en provincie aangemerkt als opportunisten. Beide actoren nemen deel aan CmK en het BKCO en lijken een ideëel belang te hebben ten aanzien van cultuureducatie. Echter, slechts een klein gedeelte van deze actoren stimuleert het afsluiten van, of heeft een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs afgesloten. Daarnaast geven beide actoren aan een relatief kleine rol voor henzelf te zien weggelegd binnen dit beleid. De vraag is dan ook wat de reden is voor het niet afsluiten van deze overeenkomsten voor het structureel en financieel inbedden van cultuureducatie en of dit überhaupt grote gevolgen heeft voor het succes van het beleid.

#### ***Twijfelaars***

Twijfelaars zijn actoren die nog geen duidelijk standpunt in hebben genomen. Binnen deze casuïstiek worden de PO-raad, de basisscholen en de lokale aanbieders van cultuureducatie aangemerkt als twijfelaars. De PO-raad en het basisonderwijs lijken positief te staan tegenover cultuureducatie. Echter, deelname aan CmK kost scholen veel

tijd en moeite en heeft, gezien de verscheidene andere projecten in het basisonderwijs, niet per definitie prioriteit. De lokale instellingen delen hun ideële belang met het LKCA, echter gezien hun zakelijke, bestuurlijke en emotionele belangen zullen zij niet per definitie voor de nieuwe werkwijze van cultuureducatie zijn.

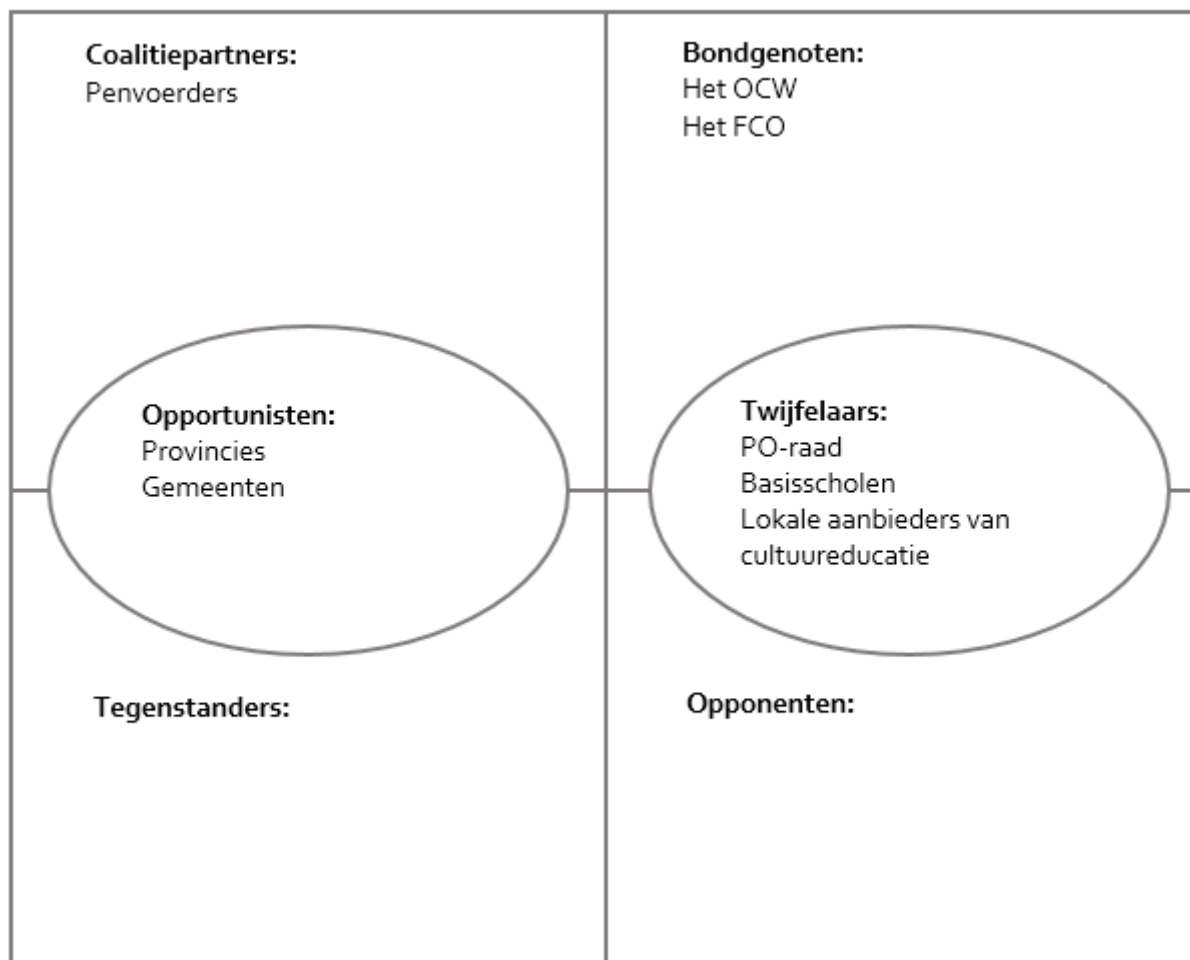
### **Tegenstanders**

Binnen deze casuïstiek zijn er geen actoren die hebben uitgesproken tegen cultuureducatie in het primair onderwijs te zijn.

### **Opponenten**

Binnen deze casuïstiek zijn er geen actoren die hebben uitgesproken tegen cultuureducatie in het primair onderwijs te zijn.

## 6.3.3 Overzicht



*Afbeelding 6: Overzicht krachtenveldanalyse*

## 6.4 Netwerkanalyse

De netwerkanalyse is een manier om de onderlinge contacten binnen een netwerk in kaart te brengen en in het verlengde hiervan de strategische positie, met betrekking tot beïnvloedingsmogelijkheden, van de eigen organisatie te bepalen. Dit wordt gedaan door per actor vast te stellen met welke andere actoren contact plaatsvindt en wat de frequentie van dit contact is. Normaliter wordt deze analyse uitgevoerd middels diepte-interviews met alle betrokken actoren. Echter, in dit onderzoek wordt niet beschikt over de tijd om de netwerkanalyse op dergelijke wijze uit te voeren. Zodoende wordt de netwerkanalyse uitgevoerd aan de hand van een beperkte kwalitatieve methode. Dat wil zeggen dat een inschatting van de contactmomenten wordt gemaakt op basis van de actorenanalyse, de impressie van de onderzoeker en een beperkte inventarisatie van de opvattingen van de actoren. Binnen deze analyse worden vier soorten frequenties van contact gehanteerd, deze zijn als volgt:

- **Onbekend:** Het is onbekend of er contacten tussen de actoren plaatsvinden en er kan hier op basis van de aanwezige bronnen en kennis geen gefundeerde uitspraak over worden gedaan.
- **Nooit:** Er vindt geen contact tussen de actoren plaats.
- **Incidenteel:** Er vindt contact tussen de actoren plaats, dit contact is of incidenteel van aard, bijvoorbeeld in de vorm van een themabijeenkomst of er kan niet worden vastgesteld dat er een structurelere relatie aanwezig is.
- **Veelvuldig:** De actoren hebben vaker dan incidenteel contact met elkaar bijvoorbeeld door een structurele overlegstructuur.

#### 6.4.1 Centraal niveau

De actoren die op centraal niveau opereren zijn het OCW, het LKCA, de PO-raad en het FCP. Het ligt in de lijn van de verwachting dat het OCW de meeste warme contacten onderhoudt met deze actoren. De reden hiervoor is dat het LKCA en het FCP in zowel het BKCO als CmK respectievelijk de formele opdracht hebben gekregen het beleid te ondersteunen en uit te voeren. Daarnaast is op basis van persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) vastgesteld dat het OCW vaak gebruik maakt van de kennis aanwezig in het LKCA. Ook de PO-raad heeft een formele opdracht binnen het BKCO. Daarnaast is het gezien haar lobbyactiviteiten en de achterban die zij vertegenwoordigt aannemelijk dat ook deze organisatie veel contact met het OCW onderhoudt. Op basis van het activiteitenplan voor de periode 2017-2018 van het LKCA (2016) en een artikel gepubliceerd door de PO-raad (2016) blijkt dat er contacten tussen deze twee organisaties plaatsvinden. Echter, de frequentie van deze contacten is onbekend en wordt zodoende als incidenteel gezien. Gedurende dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat er contacten tussen het FCP en de PO-raad plaatsvinden. Tenslotte ligt het in de lijn van de verwachting dat het LKCA en het FCP veel contacten onderhouden. Dit blijkt onder andere uit de navolging van het advies van de Raad van Cultuur (LKCA. 2015) meer samen te werken waarna een gezamenlijke ambitie is opgesteld.

#### 6.4.2 Decentraal niveau

De actoren die op decentraal niveau opereren zijn de provincies, gemeenten en penvoerders. Op basis van interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) is vastgesteld dat er onderlinge contactmomenten tussen de gemeenten en penvoerders zijn. Deze krijgen vaak vorm middels een stuurgroep waar vaak ook het basisonderwijs en de lokale aanbieders van cultuureducatie bij betrokken zijn. De frequentie waarmee deze stuurgroepen bij elkaar komen wisselt per gemeente maar in de meeste gevallen zijn deze overlegorganen structureel van aard. De contactrelatie tussen de provincie en haar penvoerders is in eerste instantie onbekend. Echter, gezien het feit dat de penvoerders een provinciaal beleidsplan uitvoeren ligt het in de lijn van de verwachting dat er structureel contact tussen deze actoren plaatsvindt. De contactmomenten tussen de gemeenten en provincies zijn niet te veralgemeniseren, echter bekend is dat deze actoren elkaar onder andere ontmoeten op landelijke bijeenkomsten en dat er in provincie Limburg een netwerk van gemeentelijke en provinciale cultuurambtenaren aanwezig is. Zodoende is gekozen om de contactrelatie tussen gemeenten en provincie als incidenteel aan te merken. Op basis van interviews is vastgesteld dat de gemeenten contact hebben met het LKCA en het FCP. De gemeenten geven aan af en toe persoonlijk contact met het LKCA op te nemen en bijeenkomsten bij te wonen die door deze organisatie worden georganiseerd of waarbij deze organisatie aanwezig is. Het contact met het FCP krijgt vorm middels een vaste contactpersoon waar de gemeenten bij terecht kunnen met hun vragen en subsidieaanvraag. Het ligt in de lijn van de verwachting dat de provincies, gezien hun vergelijkbare rol in deze casuïstiek, dezelfde contactrelaties richting het FCP en het LKCA hebben als de gemeenten. Het is onbekend of, en in welke mate, de decentrale overheden binnen deze casuïstiek incidentele en/of veelvuldige contacten onderhouden met het OCW en de PO-raad. Ook de penvoerders hebben contact met de centrale actoren, evenals de gemeenten en provincie hebben zij een vast contactpersoon bij het FCP. Op basis van persoonlijke correspondentie (Neele. 07-08-2017) is vastgesteld dat de penvoerders informatie delen met het LKCA, echter de frequentie van dit contact kan niet worden vastgesteld. Tenslotte ligt het in de lijn van de verwachting dat de penvoerders, gezien hun lokale rol, geen directe contacten hebben met het OCW en de PO-raad.

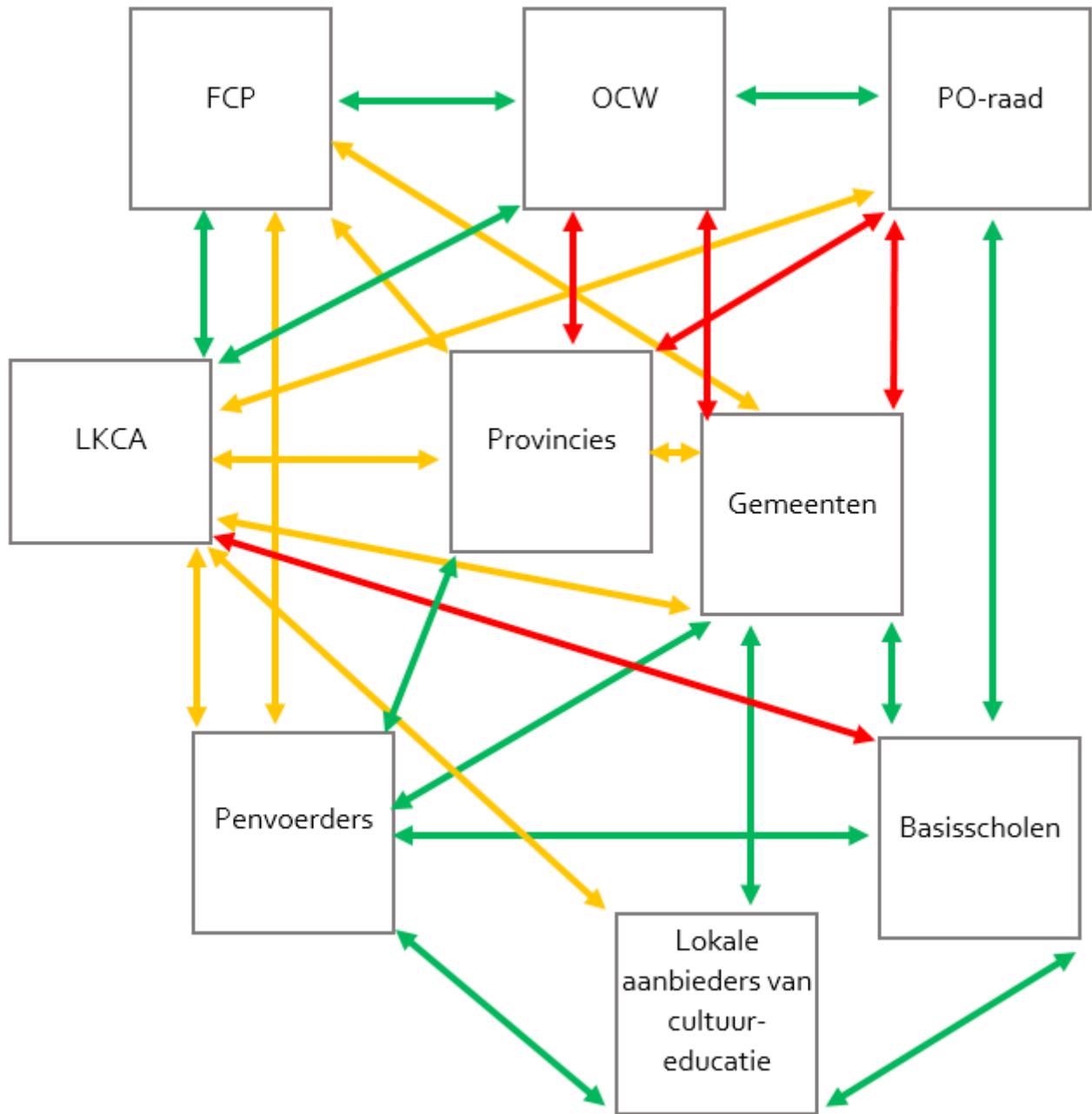
### 6.4.3 Lokaal niveau

De actoren die op lokaal opereren zijn de basisscholen en de lokale aanbieders van cultuureducatie. Op basis van interviews (Zie: Bijlage 2 t/m 11) kan worden vastgesteld dat deze actoren onderling en met de gemeente en penvoerders structureel contact onderhouden in de vorm van stuur- en werkgroepen. Daarnaast vindt in verscheidene gemeenten ook overleg plaats tussen gemeente en basisonderwijs middels de LEA of een andere overlegstructuur voor het basisonderwijs. Het ligt in de lijn van de verwachting dat de lokale actoren geen verdere contacten hebben met de decentrale en centrale actoren buiten de PO-raad en het LKCA om. De basisscholen hebben contact met de PO-raad middels een algemene leden vergadering die tweemaal per jaar plaatsvindt (PO-raad. z.j.). Daarnaast ondersteunt en stimuleert de PO-raad, zoals aangegeven in haar strategische beleidsplan (PO-raad, 2014), schoolbesturen op verschillende manieren. Ook het LKCA biedt ondersteuning aan de lokale instellingen. Uit het activiteitenplan (2016) blijkt dat dit wordt gedaan voor het basisonderwijs door het bewaken van de kwaliteit, en het certificeren van de ICC-opleiding en door het ontwikkelen van de basis voor cultuureducatie, een handleiding voor het inrichten van cultuureducatie. Echter, het is onbekend of het LKCA hier contacten met individuele basisscholen voor onderhoudt. Daarnaast ondersteunt het LKCA aanbieders van cultuureducatie door netwerkbijeenkomsten te organiseren en bij te wonen.

### 6.4.4 Overzicht

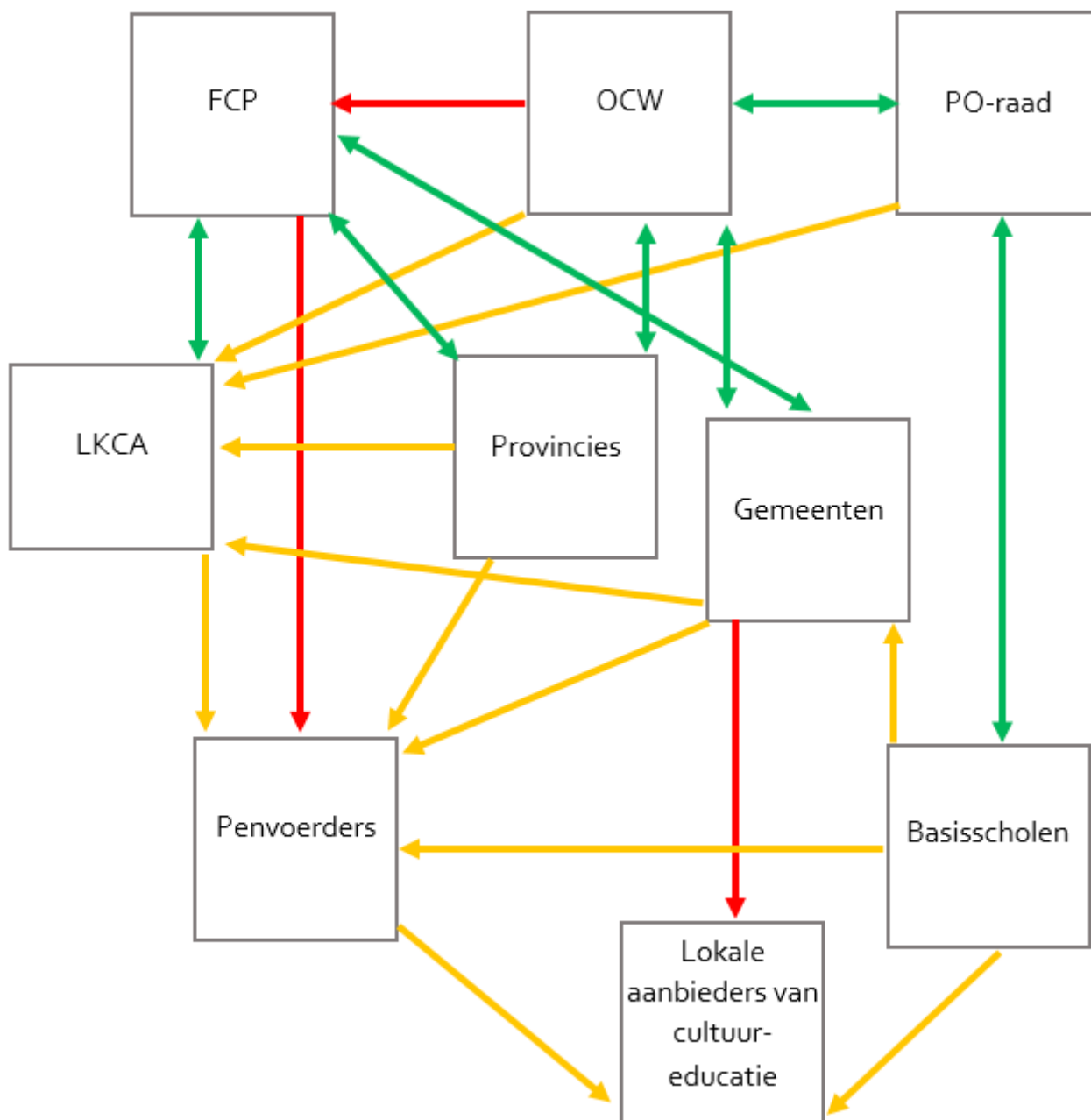
	<i>OCW</i>	<i>LKCA</i>	<i>FCP</i>	<i>PO-raad</i>	<i>Provincies</i>	<i>Penvoerders</i>	<i>gemeenten</i>	<i>Aanbieders</i>	<i>Basisscholen</i>
<i>OCW</i>	X	Veelvuldig	Veelvuldig	Veelvuldig	Onbekend	Nooit	Onbekend	Nooit	Nooit
<i>LKCA</i>	Veelvuldig	X	Veelvuldig	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel	Onbekend
<i>FCP</i>	Veelvuldig	Veelvuldig	X	Nooit	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel	Nooit	Nooit
<i>PO-raad</i>	Veelvuldig	Incidenteel	Nooit	X	Onbekend	Nooit	Onbekend	Nooit	Vaak
<i>Provincies</i>	Onbekend	Incidenteel	Incidenteel	Onbekend	X	Veelvuldig	Incidenteel	Nooit	Nooit
<i>Penvoerders</i>	Nooit	Incidenteel	Incidenteel	Nooit	Veelvuldig	X	Veelvuldig	Veelvuldig	Veelvuldig
<i>gemeenten</i>	Onbekend	Incidenteel	Incidenteel	Onbekend	Incidenteel	Veelvuldig	X	Veelvuldig	Veelvuldig
<i>Aanbieders</i>	Nooit	Incidenteel	Nooit	Nooit	Nooit	Veelvuldig	Veelvuldig	X	Veelvuldig
<i>Basisscholen</i>	Nooit	Onbekend	Nooit	Vaak	Nooit	Veelvuldig	Veelvuldig	Veelvuldig	X

- █ Veelvuldig contact
- █ Incidenteel contact
- █ Contactrelatie onbekend



*Afbeelding 7: Visualisatie netwerkanalyse - Contacten*

- █ Symmetrische afhankelijkheidsrelatie
- █ Asymmetrische afhankelijkheidsrelatie
- █ Eenzijdige afhankelijkheidsrelatie



*Afbeelding 8: Visualisatie netwerkanalyse - Afhankelijkheden*





# **CONCLUSIES & AANBEVELINGEN**

# 7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag van dit onderzoek, namelijk "Is een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs, gezien haar uitvoeringspraktijk, een werkzaam instrument en hoe kan het LKCA zichzelf positioneren om de werkzaamheid van dit instrument te vergroten", beantwoord. Hiervoor wordt gekeken naar de resultaten van het BKCO, worden deze resultaten op basis van dit onderzoek verklaard en wordt uiteengezet wat de waarde van een convenant binnen de specifieke context van CmK is. Tenslotte wordt op basis hiervan het LKCA geadviseerd over haar positie en ondersteunende rol ten opzichte van het BKCO.

## 7.1 Conclusie

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de in het BKCO gemaakte afspraken door provincie en gemeente weinig naleving ondervinden. Uit de in hoofdstuk 3 gemaakte inventarisatie van de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs blijkt dat in slechts 11 van de 35 gemeenten die het BKCO ondertekend hebben een overeenkomst is afgesloten en maar drie gemeenten zich nog actief bezighouden met het tot stand brengen van een overeenkomst. Op provinciaal niveau zetten slechts twee van de 10 provincies zich actief in op het afsluiten van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en wordt de overeenkomst door vier provincies als een potentieel waardevol instrument gezien indien een lokale voedingsbodem aanwezig is. De provinciale inzet heeft tot nu toe tot vier overeenkomsten en zeven potentiële overeenkomsten geleid. In totaal heeft het BKCO tot nu toe geresulteerd in vijftien afgesloten overeenkomsten en tien potentiële toekomstige overeenkomsten.

De conclusie dat de in het BKCO gemaakte afspraken weinig naleving ondervinden roept een nieuwe vraag op, namelijk wat zijn de achterliggende redenen en motieven dat de afspraken niet worden nageleefd. Op basis van dit onderzoek worden een tweetal verklaringen geboden voor de lage naleving van het BKCO namelijk de overbodigheidstheorie en de continueringstheorie.

### *De overbodigheidstheorie*

Op basis van de in hoofdstuk 4 geïnventariseerde motieven voor het niet afsluiten van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs lijkt er zich een tendens voor te doen met betrekking tot de overbodigheid van dergelijke overeenkomsten. De gemeenten geven aan dat de samenwerkingen, zoals in de overeenkomsten worden beoogd, al middels het CmK-traject tot stand zijn gekomen. Dit traject dwingt gemeenten, scholen en penvoerders namelijk al tot een samenwerking. Het afsluiten van een lokale overeenkomst zou zodoende enkel extra tijd en moeite kosten met als enig resultaat dat afspraken dubbel worden vastgelegd.

### *De continueringstheorie*

De continueringstheorie stelt dat gemeenten en provincies vanuit een strategisch handelingsperspectief (nog) niet zijn overgegaan tot het afsluiten van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs. Op het huidige moment wordt, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, CmK gefinancierd middels een subsidie afkomstig vanuit het FCP en een verdubbeling van dit bedrag door gemeente of provincie. Het is onbekend of, en onwaarschijnlijk dat, de subsidieregeling CmK na beëindiging in 2020 een vervolg krijgt. Zodoende hebben de gemeenten en provincies, zoals in hoofdstuk 6 beschreven, een financieel continueringsvraagstuk met betrekking tot dit beleid. Logischerwijs kan er dan ook vanuit worden gegaan dat deze actoren zich, zoals in het BKCO beoogd, niet voor onbepaalde tijd financieel willen committeren aan een beleid waarvan in de nabije toekomst de helft van het budget wegvalt. Daarnaast is, zoals in de overbodigheidstheorie wordt gesteld, het afsluiten van een lokale overeenkomst niet nodig om gedurende de subsidieregeling succesvolle samenwerkingen te realiseren.

In de vorige paragrafen is geconcludeerd dat het BKCO weinig naleving ondervindt omdat de in het convenant beoogde samenwerkingen al middels CmK tot stand zijn gekomen zonder dat gemeenten en provincies zich hier voor langere tijd financieel aan hebben hoeven committeren. Echter, het feit dat weinig gebruik is gemaakt van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs betekent niet dat deze instrumenten geen waarde hebben binnen

deze casuïstiek. De resterende vraag is dan ook of een convenant een geschikt instrument is om cultuureducatie te verankeren. Hierbij wordt dit beleidsinstrument bekeken vanuit een netwerk en -procesbenadering.

### ***De netwerkbenadering***

Een convenant is een beleidsinstrument dat gebruikt wordt om overeenstemming binnen een netwerk te bereiken. Op basis van hoofdstuk 2 kan geconcludeerd worden dat convenanten enkel in specifieke situaties uitkomst bieden. Hierbij gaat het op hoofdlijnen om een situatie met betrekking tot een netwerk van autonome actoren met horizontale verhouding. Dit betekent dat alle partijen voor het bereiken van hun doelen de andere partijen nodig hebben en dus symmetrisch afhankelijk van elkaar zijn. Deze symmetrische afhankelijkheid zorgt ervoor dat de actoren alleen invloed op elkaar kunnen uitoefenen door tot een onderhandelingsproces te komen waarin belangen kunnen worden uitgewisseld en waarin tot wederkerigheid en draagvlak kan worden gekomen.

Wanneer deze criteria voor het gebruiken van een convenant gespiegeld worden aan de in hoofdstuk 6 uitgevoerde omgevingsanalyse kan de volgende conclusie worden getrokken. In het netwerk waar de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs zich op richten, namelijk gemeenten, penvoerders, basisscholen en aanbieders van cultuureducatie, doen zich in eerste instantie geen symmetrische afhankelijkheden voor. Het netwerk wordt gekenmerkt door asymmetrische en eenzijdige afhankelijkheidsrelaties die voornamelijk voortkomen uit het feit dat zowel penvoerders als aanbieders van cultuureducatie financieel afhankelijk zijn van gemeentelijke subsidies. Een nuance moet geplaatst worden bij de afhankelijkheidsrelatie tussen gemeenten en basisonderwijs. Het basisonderwijs is in eerste instantie onafhankelijk van de gemeenten, echter wanneer het basisonderwijs vanuit haar belangen wil deelnemen aan CmK wordt deze relatie symmetrisch. Zodoende is de waarde van een convenant binnen dit netwerk dat, indien een school niet wil deelnemen aan CmK, het gemeenten in staat stelt middels het onderhandelingsproces scholen alsnog te overtuigen aan CmK deel te nemen.

### ***De procesbenadering***

De procesbenadering is een voortzetting van de netwerkbenadering en heeft betrekking op het (onderhandlings-)proces dat voorafgaat aan het sluiten van een convenant. In hoofdstuk 2 wordt het convenant dan ook beschreven als een vorm van procesmanagement waarbij de waarde van het instrument afhankelijk is van het commitment dat tijdens het proces wordt gecreëerd in plaats van dat het convenant wordt gezien als een juridisch bindend instrument. Deze theorie lijkt in overeenstemming te zijn met de in hoofdstuk 4 geïnterviewde gemeenten voor het afsluiten van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs. De geïnterviewde gemeenten geven namelijk aan dat het convenant het begin of sluitstuk was van een proces waarin inhoudelijk of financieel commitment werd gecreëerd. Zodoende kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het axioma dat het ondertekenen van een convenant draagvlak en commitment garandeert.

De waarde van een lokale overeenkomst Cultuur en onderwijs, gezien de procesbenadering, zit dan ook in het feit dat het instrument een opening creëert om tot een samenwerking te komen. Echter, de deelname aan CmK stelt zowel gemeenten, penvoerders als basisonderwijs verplicht tot een samenwerkingsstructuur te komen. Zodoende is de waarde die een convenant binnen deze casuïstiek kan hebben al inherent aan de wijze waarop CmK is georganiseerd.

## **7.2 Aanbevelingen**

Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat het BKCO slechts weinig naleving ondervindt omdat het afsluiten van een lokale overeenkomst Cultuur en Onderwijs door gemeenten wordt gezien als overbodig en een mogelijk strategisch risico. Wanneer wordt gekeken naar de waarde die een lokale overeenkomst binnen deze casuïstiek heeft lijkt de overbodigheidstheorie bevestigd te worden en het netwerk zich niet te lenen voor het afsluiten van een convenant. Hierbij moet een nuance geplaatst worden dat er zich een specifieke situatie voordoet waarin het afsluiten van een lokale overeenkomst van waarde is. Namelijk wanneer een school niet wil deelnemen aan CmK en het onderhandelings- of samenwerkingsproces niet gestart is als initiatief op de mogelijke deelname aan CmK of de

gronden waarop de school overtuigd kan worden tot deelname niet kunnen worden geboden door CmK.

Op basis van de bovenstaande conclusie kan worden vastgesteld dat op het huidige moment een intensieve inzet vanuit het LKCA op het alsnog tot stand brengen van lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs van weinig toegevoegde waarde is. Echter, gezien de uitzonderingssituatie en de in hoofdstuk 5 vastgestelde overvraging van het primair onderwijs en behoefte aan voorbeeld convenanten lijkt er binnen deze casuïstiek alsnog een rol voor het LKCA te zijn weggelegd. Het LKCA wordt dan ook geadviseerd om voorbeeld convenanten te ontwikkelen gericht op de specifieke situatie waarin zij binnen de casuïstiek van waarde zijn. Dat wil zeggen, een situatie waarin de gemeente basisscholen dient te overtuigen tot deelname aan CmK. Op basis van dit onderzoek worden een tweetal suggesties gedaan om vorm te geven aan deze overtuiging.

1. Biedt basisscholen financiële stimulansen om deel te nemen aan CmK. Hiervoor worden twee overwegingen geboden, allereerst het overhevelen van de CmK-gelden van de penvoerders naar het basisonderwijs. Ten tweede het overhevelen van subsidies van culturele instellingen naar het basisonderwijs.
2. Ontzorg het basisonderwijs bij het vormgeven van CmK. Op basis van hoofdstuk 5 blijkt dat CmK vaak georganiseerd wordt middels een ondersteunende structuur voor het basisonderwijs. Deze ondersteuning kan een afspraak binnen het convenant vormen en het perspectief hierop mogelijk weerstand verminderen.

Het feit dat het voor het LKCA op het huidige moment weinig waarde heeft in te zetten op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs betekent niet dat deze organisatie binnen de bredere context niet bij kan dragen aan de verankering van cultuureducatie en het succes van het beleid. Op basis van de in hoofdstuk 5 geïnventariseerde knelpunten blijkt dat de grootste barrière bij het verankeren van cultuureducatie een miskennis van het belang van cultuuronderwijs is. Het LKCA wordt dan ook geadviseerd, gezien haar in hoofdstuk 5 vastgestelde instrumentaria, onderzoek te verrichten naar de concrete effecten van cultuuronderwijs op kinderen. Op basis van de in hoofdstuk 6 vastgestelde contacten en afhankelijkheidsrelatie wordt het aanbevolen de PO-raad partner te maken in dit onderzoek, bijvoorbeeld middels een gezamenlijke onderzoeksagenda. De reden hiervoor is dat de belangrijkste verandering in houding ten opzichte van cultuureducatie plaats dient te vinden in het primair onderwijs. De PO-raad en het basisonderwijs worden op het huidige moment aangemerkt als twijfelaars in de omgevingsanalyse. Echter, het actief betrekken van de PO-raad kan mogelijk een verschuiving plaats laten vinden waarbij deze actor een coalitiepartner of bondgenoot wordt. Gezien de belangrijke relatie tussen de PO-raad en het basisonderwijs ligt het in de lijn van de verwachting dat deze verschuiving ook op lokaal niveau gevolg heeft voor de houding ten opzichte van cultuureducatie.

Het laatste handelingsperspectief met betrekking tot de lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs heeft te maken met het impliciete doel van het BKCO dat binnen dit hoofdstuk nog niet concreet is benoemd. Het BKCO beoogt namelijk duurzame afspraken omtrent financieel en inhoudelijk commitment te realiseren. Zodoende ligt het in de lijn van de verwachting dat de lokale overeenkomsten bedoeld zijn om de resultaten van CmK na afloop van de subsidieregeling in stand te houden. Wanneer gekeken wordt naar de gemeentelijke motieven voor het afsluiten van een lokale overeenkomst lijkt er een discrepantie te bestaan tussen het doel van het OCW en de manier waarop gemeenten de overeenkomsten gebruiken. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in het feit dat de wijze waarop CmK georganiseerd is gemeenten niet dwingt tot het vastleggen van inhoudelijk en financieel commitment op lange termijn omdat het deze op een korte termijn garandeert. Het LKCA wordt dan ook geadviseerd om in de afrondingsperiode van CmK opnieuw in te zetten op lokale overeenkomsten Cultuur en Onderwijs en het belang hiervan voor de langdurige verankering van cultuureducatie te expliciteren. Op deze wijze kan het BKCO gebruikt worden om een nieuw proces te starten als het oude proces, namelijk CmK, wegvalt.

# L I T E R A T U U R L I J S T

- Artiance. (2017). Jaarverslag 2016. Alkmaar.
- Compenta. (2014). *EVI staat online*. Bezocht op 10-06-2017 van: <http://www.compenta.nl/nieuws/item/20/evi-staat-online>
- De Bruijn, Heuvelhof, Veld.(2012). *Procesmanagement*. Boom uitgevers: Amsterdam
- *Degemeente.nl*. (z.j.). Wat doet de gemeente. Bezocht op 04-08-2017 van: <http://degemeente.nl/wat-doet-de-gemeente#jeugd-en-onderwijs>
- *De Lindenberg* (z.j.). Visie en missie. Bezocht op 29-07-2017 van: <https://www.delindenberg.com/visie-en-missie/>
- *Delokaleeducatieveagenda.nl*, (z.j.) Lokale educatieve agenda. Bezocht op 04-06-2017 van: [https://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookshow.pl?Lokale\\_Educ.\\_Agenda](https://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookshow.pl?Lokale_Educ._Agenda)
- *Dijkgraaf, De Jong, Spijkerman, Tanis*. (2009). Effectiviteit convenanten energiebeleid. *Erasmus Universiteit: Rotterdam*.
- *Dolan, Hallsworth, Halpern*, King en Vlaev. (2010). *Mindspace, influencing behaviour through public policy*. *Institute for government*.
- *FCP*. (2016). *Beleidsplan 2017-2020*. Utrecht.
- *FCP*. (2017). Jaarverslag 2016. Utrecht.
- *FCP*. (z.j.). Over het fonds. Bezocht op 28-07-2017 van: <http://www.cultuurparticipatie.nl/over-het-fonds/missie-en-doelstellingen/>
- Fisher, T. Julsing, M. (2007). *Onderzoek doen!*. *Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers*
- Hartkamp. (2012). Een onderzoek naar effectiviteit van convenanten in veiligheidsregio's. *Vrije universiteit van Amsterdam: Amsterdam*.
- HM Treasury. (2011). *The Magenta Book Guidance for evaluation*. Londen, Engeland: *Government Finance Function*.
- *Huissen*. (2011). *Sturen op basis van consensus*. Erasmus Universiteit: Rotterdam.
- K&C Drenthe. (2017). *Jaarverslag 2016*. Assen.
- *Klein*. (2010). *The impact of network management on outcomes in governance networks*
- Kuggeleijn, Voncken (2014). *Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Almere en Flevoland*, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- Kunstbalie. (2017). Jaarverslag 2016. Tilburg.
- LKCA. (2016). *Activiteitenplan 2017-2018*.
- LKCA. (2016). *Jaarverslag 2015*. Utrecht.
- *LKCA*. (z.j.). Cultuurcoach. Bezocht op 05-06-2017 van: <http://www.lkca.nl/cultuurcoach>
- *LKCA*. (z.j.). Missie, thema's en beleidsplannen. Bezocht op 26-07-2017 van: <http://www.lkca.nl/over-het-lkca/missie-themas-beleid>
- M. Tal, R. Cox (e.a.), (2016). *Basis voor Cultuureducatie*, LKCA.
- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)*. (2001). *Convenanten naar goed gebruik*. Den Haag: BZK.
- *Ministerie van Cultuur Onderwijs en Wetenschap*, (2012). *Bestuurlijk Kader Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs*.
- *Ministerie van Cultuur Onderwijs en Wetenschap*, (2013). *Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs*.
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW)*. (2014). *Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Amsterdam*. Den Haag: OCW.
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW)*. (2014). *Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Den Bosch*. Den Haag: OCW.
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW)*. (2014). *Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Den Haag*. Den Haag: OCW.

- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Dordrecht. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Eindhoven. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Enschede. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Groningen. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Haarlem. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Leeuwarden. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Leiden. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Tilburg. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Utrecht. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). Verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Zoetermeer. Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). Verslag bestuurlijk gesprek Cultuur en Onderwijs Breda, Den Haag: OCW.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, (2014). verslag bestuurlijk overleg Cultuur en Onderwijs Delft.*
- *Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, (2015). Verslag bijeenkomst Bestuurlijk Kader Cultuur en Onderwijs.*
- *Oosten, W.J. (2014). Inleiding in de bestuurskunde. Amsterdam: Boom uitgevers*
- *Plein C. (z.j.) Over plein C. Bezoekt op 29-07-2017 van: <http://www.pleinc.nl/over-ons/>*
- *PO-raad. (2012). PO-raad waardeert advies cultuureducatie. Bezoekt op 03-08-2017 van: <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/po-raad-waardeert-advies-cultuureducatie>*
- *PO-raad. (2014). Strategische beleidsagenda 2014-2018. Utrecht*
- *PO-raad. (2015). Cultuuronderwijs op de agenda. Bezoekt op 03-08-2017 van: <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/cultuuronderwijs-op-de-agenda>*
- *PO-raad. (2016). Iedereen moet kunnen meedoen aan kunst en cultuur. Bezoekt op 03-08-2017 van: <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/iedereen-moet-kunnen-meedoen-aan-kunst-en-cultuur>*
- *PO-raad. (2017). Jaarverslag 2016. Utrecht*
- *PO-raad. (z.j.). Over de PO-raad. Bezoekt op 24-07-2017 van: <https://www.poraad.nl/over-de-po-raad/over-de-po-raad>*
- *Powell,. (1990). Neither market nor hierarchy.*
- *Prodemos. (z.j.). Wat doet de provincie. Bezoekt op 04-08-2017 van: <https://www.prodemos.nl/leer/informatie-over-politiek/de-provincie/wat-doet-de-provincie/>*
- *Provan, Kenis. (2007). Modes of network governance, structure, management and effectiveness.*
- *Provincie Drenthe. (2016). Cultuurnota 2017-2020: De verbeelding van Drenthe*
- *Provincie Flevoland. (2016). Nota cultuurbeleid 2017-2020 Typisch Flevoland net even anders.*
- *Provincie Friesland. (z.j.). Uitvoeringsplan mei hert holle en hannen 2017-2018.*
- *Provincie Gelderland. (z.j.). Beleef het mee beleidsprogramma Cultuur en Erfgoed 2017-2020.*
- *Provincie Groningen (2016). Uitvoeringsprogramma Cultuur 2017-2020 Grenzeloos cultuur voor iedereen met iedereen.*

- Provincie Groningen. (z.j.). *Grenzeloos cultuur voor iedereen met iedereen Strategisch Beleidskader Cultuur 2017-2020*.
- Provincie Limburg. (2012). *Beleidskader cultuur 2013-2016*.
- Provincie Limburg. (2015). *Uitvoeringsprogramma cultuur 2015-2017 Limburg Culturele Werkplaats*.
- Provincie Noord-Brabant. (2016). *Werk in uitvoering uitvoeringsprogramma cultuur 2016-2020*.
- Provincie *Noord-Holland*. (2016). *Concept kadernota cultuurbeleid 2017-2020*
- Provincie Overijssel. (2016). *Uitvoeringsprogramma cultuur Overijssel 2017-2020*
- Provincie Overijssel. (2016). *Cultuur in de schijnwerpers verbinden versterken en vernieuwen cultuurnota 2017-2020*
- Provincie Utrecht. (2016). *Alles is nu cultuur- en erfgoednota 2016-2019*
- Provincie Zeeland. (2016). *Provinciaal cultuurbeleid 2017-2020*
- R. Bakker. (2012). *Evaluatie als fundering voor beleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag*.
- Rijksoverheid. (2011). *Meer dan kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid*
- Rijksoverheid. (z.d.). *Cultuuronderwijs*. Bezocht op 08-02-2017 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/inhoud/cultuuronderwijs>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Cultuuronderwijs*. Bezocht op 24-07-2017 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/cultuuronderwijs>
- Rijksoverheid. (z.j.) *Financiering onderwijs*. Bezocht op 02-08-2017 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/overheidsfinanciering-onderwijs>
- *Rijksoverheid*. (z.j.) *Subsidies voor cultuur*. Bezocht op 02-08-2017 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/subsidies-voor-cultuur>
- *Rittel, Weber*. (1973). *Dillemas in general theory of planning*.
- Schunck. (2017). *Jaarrekening 2016*. Heerlen.
- Staatscourant. (2012). *Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2013–2016*.
- Staatscourant. (2016). *Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017–2020*
- Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren*. Amsterdam: Boom uitgevers .