

# HOE NU VERDER MET CULTUUREDUCTIE?

## SURVEY VAN HET BELEIDSVELD

Geert Drion, september 2012

### *Leeswijzer*

*Achtereenvolgens komen aan de orde: een verkenning van de sector, de sturing op het beleidsveld, de positie van de centra voor de kunsten, de omvang en onderbouwing van de bezuinigingen, een evaluatie van het beleidsveld en de knelpunten, en suggesties voor stappen om die aan te pakken.*

## 1. Cultuureducatie, kunsteducatie, amateurkunst

Cultuureducatie is, inderdaad, *educatie*: iets leren, of mooier gezegd, ‘tot ontwikkeling brengen’. Dat lijkt een open deur, maar het is belangrijk om te noemen omdat cultuureducatie zich daarmee onderscheidt van de amateurkunst. Natuurlijk is er een samenhang tussen educatie en amateurkunstbeoefening, we treffen die ook in het beleid aan, maar het onderscheid is in het beleidsveld van belang.

Een ander onderscheid dat we moeten maken is dat cultuureducatie betrekking kan hebben op het culturele domein zelf (zoals bijvoorbeeld het verwerven van kennis over de eigen culturele omgeving of geschiedenis), maar ook op een *ander* domein (zoals bijvoorbeeld het aanleren van creatieve leerstrategieën, meer zelfvertrouwen of sociale vaardigheden en attitudes).<sup>1</sup> Het is belangrijk om dit goed voor ogen te houden omdat de doelen, de uitvoeringspraktijk en het belang van cultuureducatie langs beide lijnen, en soms door elkaar heen, worden beschreven - en geclaimd.

Hoe breed of hoe smal moeten we het woord ‘cultuur’ in cultuureducatie nu eigenlijk opvatten? Hebben we het over ‘acculturatie’ in de breedste zin van het woord, of over het verkennen en toe-eigenen van de specifieke vocabulaire en vaardigheden van de kunsten? In de praktijk sluit de term cultuureducatie beide gebieden in. Daarom stelt het kennisinstituut Cultuurnetwerk voor om het woord *kunsteducatie* te gebruiken voor het meer specifieke gebied van de kunsten. Dat doen we hier ook, met de kanttekening dat we daarmee educatie in of door de kunsten bedoelen, als bijzonder onderdeel van het bredere begrip *cultuureducatie*.

## 2. De sector in beeld: buitenschools en binnenschools

In het beleidsveld wordt van oudsher een onderscheid gemaakt tussen cultuureducatie in de vrije tijd en cultuureducatie onder schooltijd, of kortweg: buitenschoolse en binnenschoolse cultuureducatie.

### a. Buitenschoolse cultuureducatie

Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder doet uit eigen beweging “iets” aan actieve kunstbeoefening.<sup>2</sup> Dat is veel, bijna 7,5 miljoen mensen. Van die amateurkunstenaars besteedt ongeveer de helft ten minste één keer per week tijd en aandacht aan actieve kunstbeoefening, de andere helft doet dat minder.<sup>3</sup> Van de meer serieuze, wekelijkse beoefenaars volgt dan weer iets meer dan de helft een vorm van les.<sup>4</sup> Het gaat dan om 16% van de bevolking van 6 jaar of ouder, jaarlijks zo’n 2,3 miljoen mensen. Dit cijfer is de afgelopen 15 jaar min of meer stabiel gebleven.

Er zijn allerlei aanbieders van lessen en cursussen, maar het overgrote deel van de amateurkunstenaars volgt lessen bij verenigingen, centra voor de kunsten (afgekort CvK’s), muziekscholen of particuliere aanbieders.<sup>5</sup> Onder de volwassenen volgt 19% lessen bij verenigingen, 26% bij CvK’s of muziekscholen en 56% bij particuliere aanbieders.<sup>6</sup> Die verhouding verschilt overigens wel per discipline.<sup>7</sup> Van de 7,3 miljoen amateurkunstenaars in Nederland is 18% lager opgeleid, 43% middelbaar opgeleid en 39% hoger opgeleid.<sup>8</sup> Onder degenen die lessen nemen zijn de hoger opgeleiden wat sterker vertegenwoordigd.<sup>9</sup>

### b. Binnenschools

Van oudsher besteden de basisscholen aandacht aan handvaardigheid, tekenen, dans, beweging, zingen, muziek en spel. Sinds 1985 duiken de woorden *kunstzinnige oriëntatie* op in het rijksbeleid en hebben de achtereenvolgende kabinetten de zogeheten ‘binnenschoolse cultuureducatie’ als een onderdeel van hun onderwijsbeleid benoemd. Sinds het invoeren van de kerndoelen in 1993 geldt

kunstzinnige oriëntatie als een apart gespecificeerd onderdeel van het schoolprogramma op de basisscholen. In 2005 zijn de drie kerndoelen voor de kunstzinnige oriëntatie vernieuwd.<sup>10</sup>

Sinds 1996 is ook het departement Cultuur rechtstreeks betrokken bij cultuureducatie in het onderwijs via het programma Cultuur en School. Daarmee beoogt het Rijk de uitvoering van cultuureducatie in het onderwijs 'van buiten af' te stimuleren. Bij de uitvoering daarvan zijn tal van partners betrokken: naast de centra voor de kunsten, die in de regel de drager zijn van de binnenschoolse programma's, zijn vaak de bibliotheken, de lokaal gevestigde culturele instellingen en in mindere mate amateurkunstverenigingen betrokken.<sup>11</sup>

In het voortgezet onderwijs heeft kunsteducatie een meer vaste plek en vakinhoudelijk karakter. De kerndoelen voor de kunstvakken in de onderbouw van het VO zijn vastgelegd in het leergebied Kunst en Cultuur. In de tweede fase is het oriënterende vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV) een verplicht vak. Vervolgens kunnen de leerlingen – afhankelijk van hun vakkenprofiel – kiezen om eindexamen te doen in een kunstvak. Dit wordt afgesloten met een centraal schriftelijk examen en een praktijkexamen.<sup>12</sup>

Ook ten aanzien van het voortgezet onderwijs heeft het ministerie een aantal stimuleringsregelingen in het leven geroepen om cultuurdeelname te stimuleren. De belangrijkste daarvan is de Cultuurkaart.

### 3. Hoe wordt het beleidsveld gestuurd?

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd de overheidszorg voor amateurkunst en cultuureducatie in de vrije tijd gedecentraliseerd. Dat betekent dat al bijna twintig jaar ruim 80% van de totale subsidies van de amateurkunst en cultuureducatie afkomstig is van de gemeenten.<sup>13</sup> De beleidsafstemming tussen het rijk, de provincies en de gemeenten is op hoofdlijn beschreven in een Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen. Anders dan in de ons omringende landen kent Nederland geen kaderwet of nationaal curriculum waarmee afstemming tussen de beleidssectoren en de overheidslagen kan worden geregisseerd.

In de praktijk ziet de taakverdeling tussen de overheden er als volgt uit. De cultuureducatie binnen de school is, zoals beschreven, het domein van de rijksoverheid. Via de kerndoelen wordt gestuurd op leerinhoud en toetsing. In het basisonderwijs is deze sturing minder sterk dan in het voortgezet onderwijs. Vanuit het Rijk wordt kennisbevordering, samenwerking en cultuurdeelname in het veld gestimuleerd. Een kennisinstituut voor cultuureducatie en amateurkunst voorziet in documentatie en onderzoek. Met het Fonds Cultuurparticipatie (FCP) ondersteunt het rijk projecten in de sector, veelal via matchingsregelingen met gemeenten en provincies.

De provincies subsidiëren provinciale steunpunten voor cultuureducatie en amateurkunst. De steunpunten voorzien in het provinciale werkgebied de amateurkunstsector, de scholen en de organisaties van advies, verzorgen kadertrainingen, brengen kennis bijeen, organiseren activiteiten, stemmen initiatieven af en verrichten soms taken op het vlak van talentontwikkeling. De gemeenten op hun beurt zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Zij zorgen voor de subsidiering van plaatselijke activiteiten en verenigingen, stellen repetitieruimten beschikbaar en verlenen subsidies voor evenementen. Ook de muziekscholen en centra voor de kunsten worden uit gemeentelijk budget gefinancierd.

In het Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur wordt voorts genoemd dat gemeenten de regie voeren op het samenspel tussen de scholen en de cultuuraanbieders. Zij faciliteren een breed en samenhangend cultureel aanbod voor de scholen en in de bemiddeling van het aanbod.

Daarnaast zorgen zij ervoor dat binnenschools en buitenschools aanbod aaneen gesloten is en dat er afspraken met scholen worden gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de lokale educatieve agenda.

#### 4. Hoe staat het er voor?

##### a. Praktijk in het onderwijs

Als we kijken naar het basisonderwijs, dan valt op dat de realisatie van de kerndoelen in de praktijk nog weinig krachtig is. In de eerste plaats zijn de kerndoelen weinig geconcretiseerd. Er zijn weliswaar handreikingen van leerplanontwikkelaars, bijvoorbeeld in de vorm van lesmethoden, maar een curriculum ontbreekt, de urenbesteding voor cultuureducatie is niet vastgelegd en de resultaten worden niet getoetst door de onderwijsinspectie.<sup>14</sup> De scholen beoordelen de resultaten van kunst- en cultuurlessen zelden inhoudelijk.<sup>15</sup>

De scholen hebben voor culturele activiteiten weinig middelen beschikbaar<sup>16</sup>. Bovendien ontbreekt het vaak aan de nodige expertise bij de leerkrachten om uitvoering te geven aan cultuureducatie, terwijl de vakleerkrachten voor muziek en beeldende vorming voor het grootste deel uit het onderwijs zijn verdwenen.<sup>17</sup> Daar komt bij dat de druk op de scholen om op de zaakvakken goed te presteren is toegenomen, terwijl de organisatie van onderwijsproces steeds ingewikkelder en tijdrovender is geworden. Al met al ontbreekt het de scholen aan formeel kader en aan geld, tijd en expertise om de realisatie van de kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie planmatig en samenhangend vorm te geven.

Het Rijk is terughoudend geweest in het opleggen van de uitvoering van kunstzinnige oriëntatie in het onderwijsproces, maar de afgelopen decennia heeft de overheid wel een waar web van stimuleringsmaatregelen 'om de scholen heen' aangebracht om van buiten af de deelname aan cultuureducatieve activiteiten te stimuleren. Dit beleid is in 1996 ingezet met het programma Cultuur en School; sindsdien is cultuureducatie tevens onderdeel van het landelijke cultuurbeleid.

Enkele van de maatregelen die in 1996 zijn ingezet zijn de 'Regeling Versterking Cultuureducatie' in het onderwijs (€ 10,90 per leerling), 'Beroepskunstenaars in de klas' (BIK), combinatiefuncties, de regeling 'Brede Scholen en Cultuureducatie', de stimulering 'Interne Cultuur Coördinator' (ICC) en de Verdieping Cultuureducatie Pabo's. Daarnaast zijn er bij verschillende fondsen stimuleringsbudgetten voor cultuureducatie belegd. Ook maken de gemeenten afspraken met de scholen in het kader van de lokale educatieve agenda, bijvoorbeeld over de achterstandenbeleid, verlengde schooldag, brede school en combinatiefuncties.

Hoewel deze maatregelen niet direct sturen op de overdracht in het onderwijs, hebben ze wel enig effect gehad op scholen; nagenoeg alle basisscholen organiseren culturele activiteiten voor hun leerlingen. Meer dan de helft van de scholen organiseert elk jaar diverse activiteiten.<sup>18</sup> De scholen nemen die activiteiten veelal af bij bibliotheken, musea en centra voor de kunsten. Maar er zijn nog niet veel scholen met programma's waarin kennis en vaardigheden goed op elkaar voortbouwen en waarbij activiteiten binnen en buiten school goed op elkaar zijn afgestemd. Afstemming tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs over aansluiting bij hun programma vindt zelden plaats.<sup>19</sup>

Zowel de Onderwijsraad als de Raad voor Cultuur constateren in hun recente advies (juni 2012) dat '... cultuureducatie vaak een marginale plek inneemt in het curriculum van scholen in het primair onderwijs. Het onderwijs in kunst en cultuur is steeds meer weggeorganiseerd van de scholen en leraren. Scholen slagen er tot nu toe, om diverse redenen, onvoldoende in cultuureducatie de plek te geven die het verdient.'<sup>20</sup> De staatssecretaris wil hier nu verandering in aanbrengen met het programma 'Cultuureducatie met Kwaliteit'. Het programma heeft tot doel bij te dragen aan curriculumontwikkeling, vakinhoudelijke deskundigheid, samenwerking, toetsing en beoordeling van

de leeropbrengst van cultuureducatie.<sup>21</sup> Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) beheert de beschikbare middelen.<sup>22</sup> Het nieuwe Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst verzorgt de inhoudelijke ondersteuning.

We moeten afwachten wat de opbrengst van dit nieuwe programma zal zijn. Hoopvol is in elk geval dat wordt ingezet op de opbouw van een curriculum en de doorgaande leerlijn en op kennisbevordering bij leerkrachten.<sup>23</sup> Daar staat tegenover dat er geen middelen beschikbaar komen om extra uren binnen het onderwijs te bekostigen, bijvoorbeeld om de vakleerkrachten terug te brengen. Ook is nog onduidelijk hoe de toetsing van de gewenste leeropbrengsten zal worden verankerd. Daarmee blijven twee belangrijke voorwaarden ook in deze nieuwe aanpak on vervuld: toetsing van de leerresultaten volgens een centraal curriculum en voldoende geld om deze (extra!) onderwijsinspanningen in het onderwijsteam van de school te faciliteren.

Kort samengevat kan worden gesteld dat het rijksbeleid voor de binnenschoolse cultuureducatie tot nu toe vooral richtinggevend en niet zozeer resultaatgericht is geweest. Directe sturingsinstrumenten ontbreken nog steeds. Rondom de scholen is wel een breed web aan regelingen aangebracht, waardoor de voorwaarden voor cultuureducatie in het onderwijs zijn verbeterd, maar dit heeft niet tot duurzame verankering van cultuureducatie in het primair onderwijs geleid. Hierin echte verbetering aanbrengen lijkt een arbeidsintensieve, kostbare en complexe aangelegenheid die vraagt om duidelijke kaders en een lange adem.

#### b. Praktijk buiten het onderwijs

De centra voor de kunsten zijn bepaald niet de enige aanbieders van cultuureducatieve activiteiten in de vrije tijd. Er is in elke gemeente wel een contingent van particuliere aanbieders actief, zoals particuliere dans-, teken- en schilderscholen en particuliere docenten. Bovendien zijn er in de meeste gemeenten allerlei amateurkunstverenigingen die ook lessen en begeleiding aan hun leden aanbieden. De particuliere aanbieders en de verenigingen bedienen circa 80% van de vrijetijdsmarkt.

In de meeste gemeenten (maar niet overal) is er een goede samenwerking tussen amateurverenigingen en de centra voor de kunsten. De centra verzorgen kadertrainingen voor dirigenten, ondersteunen bij uitvoeringen, producties en festivals en verzorgen vaak ook de lessen en examens voor de leden van de (muziek)verenigingen. De samenwerking tussen de particuliere aanbieders en de centra is vaak minder sterk. De particuliere aanbieders zien de centra als concurrent, en omgekeerd. Wel is duidelijk dat de centra zich steeds meer gaan opstellen als bemiddelaar tussen vraag en aanbod en zij samenwerking zoeken met zzp-ers en coöperaties van particuliere aanbieders. Dit zijn echter prille ontwikkelingen.

#### c. Culturele loopbaan

Het inzicht dat mensen hun culturele ontwikkeling steeds meer als een hoogst individuele 'loopbaan' vormgeven, is de laatste tijd sterk gegroeid.<sup>24</sup> Uit allerlei onderzoek blijkt dat culturele overdracht voortdurend een rol speelt en dat mensen leren door invloeden uit het gezin, programma's op school, televisie, internet, door mee te doen aan een wijkproject, door te spelen in een bandje, door lessen te volgen op een muziekschool, door zelfstudie.<sup>25</sup> Dat inzicht brengt met zich mee dat het de moeite waard is om het beleid meer te richten op het faciliteren van de culturele loopbaan van mensen. Het besef groeit dat daarvoor een professionele partij nodig is die binnen en buiten het onderwijs kan werken, die de weg weet in het buurthuis én in het theater, die kan voorzien in meerdere disciplines en cross-overs, die uitvoerende en begeleidende expertise combineert. Om aan dat beleid uitvoering te geven is een professionele partner nodig. Dat zou het profiel kunnen zijn van een nieuw soort centrum voor de kunsten.

## 5. De huidige positie van de centra voor de kunsten in de infrastructuur

### a. Kerngetallen

Er zijn circa 165 gesubsidieerde centra voor de kunsten in Nederland, verenigd in branchevereniging Kunstconnectie.<sup>26</sup> De centra vormen samen een min of meer dekkend netwerk van basisvoorzieningen voor kunsteducatie en talentontwikkeling.<sup>27</sup> Het totaal aantal mensen dat een les of cursus volgt bij een CvK ligt jaarlijks rond de 420.000; dat is ongeveer 20% van alle mensen die jaarlijks lessen volgen in Nederland.<sup>28</sup> Daarnaast bereiken de CvK's het ruim een miljoen van alle schoolgaande (basisschool) kinderen met lessen en activiteiten onder schooltijd. Met de verhuur van faciliteiten, de ondersteuning van amateurkunstverenigingen, het maken van producties en presentaties in de wijken en met allerlei opdrachten en commerciële activiteiten bereiken (vooral de grotere centra) een grote actieve en receptieve publieksgroep.<sup>29</sup>

Binnen de branche gelden twee centraal gesloten CAO's. De gezamenlijke instellingen zijn werkgever van ruim 11.000 professionele medewerkers, waarvan ongeveer 8.500 kunstvakdocenten. Daarnaast is een niet bekend, maar vermoedelijk niet zeer omvangrijke groep vrijwilligers in de branche actief. De omzet van de branche bedraagt jaarlijks circa € 230 miljoen. Daarvan is circa 60% structurele subsidie en 40% inkomsten uit lesgelden, incidentele projectsubsidies, commerciële activiteiten, fondsen.<sup>30</sup>

### b. Rol en functie van de centra in beeld

De centra voor de kunsten staan bloot aan steeds luider klinkende kritiek. De werkwijze van de centra is te aanbodgericht en te weinig flexibel, het aanbod is ouderwets, het bereik is te klein, de overheadkosten zijn te hoog, de subsidie werkt marktversturend en de subsidie komt terecht bij de (kans)rijken in plaats van de (kans)armen.

Die kritiek is deels terecht. De centra hebben zich te lang hun monopolypositie laten aanleunen. Maar dat geldt zeker niet voor alle centra. De functie van met name de grotere, stedelijke centra is de afgelopen jaren steeds breder geworden. De centra verzorgen niet alleen lessen, cursussen, faciliteiten, projecten en producties, maar vervullen steeds meer de rol van stedelijk *schakelpunt* tussen amateurkunst en professionals, tussen kunstenaars, onderwijs en wijk, tussen vraag en aanbod, tussen zzp-ers en stedelijke faciliteiten. Zij zijn daarnaast in toenemende mate ook culturele ondernemers die commerciële toepassingen uitventen.<sup>31</sup> De centra werken aan manieren om nieuwe doelgroepen te ontsluiten, aan nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe bedrijfsmodellen. De rol van regisseur van gemeentelijke cultuureducatie en de culturele loopbaan van burgers staat daarin centraal.<sup>32</sup>

Het is van belang om te noemen dat de centra – afgezien van deze bredere functie die her en der in ontwikkeling is – ook een andere, meer basale rol vervullen in de lokale en bovenlokale infrastructuur, namelijk de rol van *basisvoorziening*, de rol van *professionele beleidspartner* en de rol van *drager van de werkveldcyclus*.<sup>33</sup> Als basisvoorziening bewaken de centra de *breedte* van het aanbod zodat ook het minder marktsterke aanbod beschikbaar blijft. De centra voeren prijsbeleid om de *toegankelijkheid* van het aanbod te ondersteunen. In de derde plaats voorzien de centra in een goede *spreiding* van het aanbod in de wijken. Een vierde functie die de centra als basisvoorziening vervullen is de verankering van de *kwaliteit* van het educatieve proces.<sup>34</sup> Deze functies zijn niet overdraagbaar aan de markt.

Als professionele beleidspartner van de gemeente maken de centra faciliteiten beschikbaar<sup>35</sup>, verzorgen zij bijzondere opleidingstrajecten<sup>36</sup>, signaleren ze trends en stellen ze kennis en advies beschikbaar<sup>37</sup>, ontwikkelen en produceren van maatwerk in opdracht en op eigen initiatief<sup>38</sup> en vervullen tot slot steeds meer de (eerder genoemde) rol van schakelpunt in het bijeen brengen van vraag, aanbod en allerlei initiatieven.

De centra voor de kunsten zijn werkgever van ongeveer 8.500 kunstvakdocenten. Zij vinden bij de centra de economische basis voor hun bestaan en dragen hun kunstenaarschap over aan grote aantallen amateurkunstenaars die samen weer de humus vormen voor nieuw talent dat doorstroomt naar de vakopleidingen.<sup>39</sup> Het werkgeverschap dat de centra biedt is dus onderdeel van een cyclus die zowel voorziet in een aantrekkelijk, economisch stevig werkveld voor de van de kunstopleidingen afkomstige docenten, als in de aanwas van talent.

De particuliere markt *alleen* biedt geen mogelijkheden voor een deugdelijke economische basis voor kunstvakdocenten. Het is niet mogelijk om met (uitsluitend) een privé-praktijk als kunstdocent een bij het opleidingsniveau passend bestaan op te bouwen waarbij afdrachten, verzekeringen, arbeidsomstandigheden en pensioen naar behoren zijn geregeld.<sup>40</sup> Het aantasten van het werkgeverschap van de centra tast de economische basis van de toekomst van de gehele beroepsgroep aan.

## 6. Bezuinigingen

Het is te kort door de bocht om te suggereren dat de kritiek op de centra voor de kunsten aan de basis ligt van de huidige bezuinigingen. De gemeentelijke bezuinigingen zijn niet los te zien van het feit dat cultuur en cultuureducatie één van de weinige gebieden is waar de gemeenten zelf over *kunnen* beschikken. Het geld moet ergens gevonden worden. Toch spelen bij de gemeenten ook meer algemene noties over de werking van de markt en de verwachtingen ten aanzien van het onderwijs een rol. Verderop kijken we naar de legitimering van de bezuinigingen op cultuureducatie in vier voorbeeldgemeenten. Feit is in elk geval dat de gemeenten (en ook de provincies en in mindere mate het Rijk) sterk op cultuureducatie bezuinigen. Hoe is de situatie?

Eerst weer een paar gegevens. Alle gemeenten bezuinigen vanaf 2013 op cultuureducatie. De percentages liggen tussen de 5% en 60%.<sup>41</sup> Branchevereniging Kunstconnectie schat dat binnen een jaar circa 25% van de 165 centra voor de kunsten en muziekscholen zal sluiten of het grootste deel van het personeel zal moeten ontslaan.<sup>42</sup> De bezuinigingen bij de provincies zijn nog ingrijpender. Bijvoorbeeld in Zuid Holland, Noord Holland en Overijssel zal dit leiden tot een afbouw van de provinciale instellingen. Het Rijk bezuinigt door korting op het FCP, de intrekking van de gratis Cultuurkaart en de verhoging van de BTW voor cultuureducatie voor volwassenen. Het rijk investeert overigens ook, middels het program Cultuureducatie met Kwaliteit. Kunstconnectie, Cultuurnetwerk en de VNG waarschuwen het ministerie dat de bezuinigingen een uitholling van de lokale uitvoeringsstructuur tot gevolg hebben, die haaks staat op de ambities die het rijk in de cultuurnota heeft neergelegd.<sup>43</sup>

### a. Aannames en legitimering

Hoe onderbouwen de gemeenten hun beleidskeuze om op cultuureducatie te bezuinigen? Uit een onderzoekje onder vier gemeenten blijkt dat deze gemeenten een beperkte set van met elkaar samenhangende aannames hanteren bij de legitimering van hun bezuinigingen.<sup>44</sup> Opvallend is dat de aannames nauwelijks lijken te worden onderbouwd, terwijl er toch redenen zijn om kanttekeningen te plaatsen. Het tempo waarmee de bezuinigingen worden ingezet en de grote gevolgen ervan maken dit extra urgent.

De eerste aanname die we aantreffen is dat particuliere aanbieders – zonder subsidie – een gelijkwaardig aanbod in stand kunnen houden voor de kunsteducatie in de vrije tijd, in vergelijking met de gesubsidieerde centra voor de kunsten en muziekscholen.<sup>45</sup> De tweede aanname die gemeenten hanteren is dat uitvoering en adviesfuncties van de centra voor de kunsten moeten worden gescheiden.<sup>46</sup> De derde aanname van de gemeenten is dat decentralisatie van de uitvoering van cultuureducatie (naar bijvoorbeeld school- en wijkgebouwen) financiële voordelen biedt, wat

aantrekkelijk is vanuit de gedachte dat gemeenschapsgeld zo veel mogelijk aan activiteiten moet worden besteed, terwijl de 'overhead' (organisatie en huisvestingslasten) van de centra voor de kunsten nu te hoog is.<sup>47</sup>

Deze aannames leiden tot de keuze voor een nieuw *model* voor de organisatie van cultuureducatie. De subsidie voor de lessen en cursussen in de vrije tijd wordt afgebouwd<sup>48</sup>, de advies- en bemiddelingsfunctie voor amateurkunst en het onderwijs wordt van de centra voor de kunsten afgesplitst en de uitvoeringstaken worden gedecentraliseerd. Per saldo komt dat neer op het ontmantelen van de centra voor de kunsten in hun bestaande vorm. Dat zijn ingrijpende gevolgen. We zien deze ontwikkelingen niet alleen in Leeuwarden, Almere, Den Haag en Amsterdam, maar ook in andere steden. Het is dus van belang dat de gronden waarop deze ingrijpende wijzigingen plaatsvinden afdoende zijn onderbouwd. Dat lijkt nog niet het geval.

#### b. Kritische kanttekeningen bij de aannames gemeentelijk beleid

De notie dat de rol van de gemeente zich dient te beperken tot datgene 'dat niet tot de vrije tijd behoort' en 'dat niet door de markt wordt ingevuld' is een steeds vaker gehoord bestuurlijk uitgangspunt. Maar het is vatbaar voor kritiek op grond van consistentie; ten aanzien van bijvoorbeeld sportbeoefening wordt dit uitgangspunt door gemeenten uitdrukkelijk niet gehanteerd. Een vergelijking tussen de argumentatie en de besteding van middelen in de beide beleidsterreinen zou dus verhelderend kunnen zijn. Nog belangrijker is het dat de concrete stelling dat 'de markt' het aanbod voor cultuureducatie 'even goed' kan verzorgen als de gesubsidieerde partners niet is getoetst aan onderzoek of praktijkvoorbeelden. In dit artikel is betoogd dat een aantal basale functies voor cultuureducatie niet goed overdraagbaar zijn aan de markt. Er zijn ook geen werkende modellen beschikbaar waaruit het tegendeel blijkt.

Dan de tweede aanname. De voordelen en de nadelen van het verenigen van advies en uitvoering in de kunsteducatie zijn nog onvoldoende bekend. Voor zowel voor- als nadelen zijn in de praktijk aanwijzingen te vinden. Er is een overkoepelend onderzoek nodig dat dit in beeld brengt en richting kan geven aan het gemeentelijk beleid. Een koppeling met de evaluatie van de combinatiefuncties kan misschien nuttig zijn.

Dan als derde de huisvestingslasten en de overheadkosten. Deze worden in de afwegingen van de gemeenten als argument ingezet voor decentralisatie van de activiteiten. Daarbij ontbreken belangrijke gegevens. Zo wordt de stedelijke functie van een centrale faciliteit niet altijd betrokken bij de afweging. Het ontbreekt aan inzicht in de eisen aan en de werkelijke kosten voor decentrale huisvesting. Praktijkgegevens over de succes- en faalfactoren van een op de kleine wijk gerichte aanpak ontbreken en een rationele standaard voor de relatie tussen organisatielasten, activiteitenlasten en inverdienvermogen is niet voorhanden.

#### c. Modelkeuze en subsidierelatie

Het is van belang dat de gemeenten meer vaste grond onder de voeten krijgen in hun afwegingen over de rol van de markt, over de scheiding van functies en over de voor- en nadelen van (de)centralisatie zodat zij beter onderbouwde beleidskeuzen kunnen maken. Als die afwegingen eenmaal zijn gemaakt, dan is de inrichting van een vervolgens te kiezen nieuwe aanpak en de subsidierelatie die daartoe kan worden ingenomen een volgende stap die de gemeente zullen moeten zetten. Ook hier is dringend behoefte aan een handreiking.

#### d. Gemeentelijke inzet in het onderwijs

De voorbeeldgemeenten Leeuwarden, Den Haag, Almere en Amsterdam zetten in toenemende mate in op een versterking van de rol van het onderwijs bij cultuureducatie. De daarvoor benodigde middelen halen zij, deels of geheel, weg bij de subsidiering van het aanbod van cultuureducatie in de vrije tijd. Het is te verwachten dat andere gemeenten daarin zullen volgen.



Vanuit (lokaal) bestuursoogpunt is dit een vreemde beweging. De gemeenten hebben immers weinig zeggenschap over het onderwijs. Het onderwijs is autonoom in het inrichten van het proces, zolang de leerdoelen worden gehaald en die leerdoelen worden niet door de gemeenten, maar door de rijksoverheid bepaald en getoetst. De gemeenten kiezen dus een speerpunt op een plek waar zij juist *geen* zeggenschap hebben over de uitvoering.<sup>49</sup> Tegelijkertijd verlaten zij het beleidsterrein waar zij nu juist *wel* een gevestigde taak (en zeggenschap) hebben; dat van de buitenschoolse cultuureducatie- en de afstemming tussen binnen- en buitenschoolse educatie.

Het is bovendien de vraag waarop de gemeenten hun optimisme rond de versterking van de rol van het onderwijs baseren. Zoals elders in dit artikel is betoogd, is er geen historische basis voor dit optimisme. Bovendien zijn de scholen op het vlak van cultuureducatie onder schooltijd bepaald niet de vragende partij. Er lijkt dus weinig aanleiding om te verwachten dat de scholen de dragers zullen kunnen zijn voor een duurzame cultuureducatie.

Dit alles kan worden samengevat in het inzicht dat het verbeteren van cultuureducatie in het onderwijs vooral een zaak is van *onderwijsbeleid*. Een inzicht dat niet alleen bij de gemeenten maar ook breder in het veld nog wel beter zou kunnen indalen.

## 7. Terugblik en overzicht

Als we nu kijken naar de ontwikkelingen in dit toch relatief kleine beleidsveld, dan valt op dat het verbazend ingewikkeld en fijnmazig is. Het beleidsveld loopt over van nota's, overzichten, handreikingen, adviezen, projectverslagen, beleidsnotities, leerplannen, onderzoeken, voorbeeldprojecten, voorhoedegroepen, stimuleringsbudgetten, matchingsgelden, fondsen, conferenties, studiebijeenkomsten, uitwisselingen, voorschriften, circulaires en God mag weten wat nog meer. Het beeld dat daaruit oprijst is dat ondanks alle inspanningen er maar weinig echte beleidsvoortgang wordt geboekt. Wie de studies van twintig jaar geleden leest, ziet daarin grotendeels dezelfde ambities en probleemanalyses als in die van vandaag. De knelpunten van toen bestaan nu nog steeds. Misschien komt dat omdat het beleidsveld op hoofdlijnen onbestuurd (of misschien zelfs onbestuurbaar?) is. Dat hangt met een paar grote knelpunten samen.

Om te beginnen is er te weinig inzet in het onderwijsbeleid om de situatie binnen het basisonderwijs echt te verbeteren. Het is de vraag of die er binnenkort komt, omdat vrijmaken van uren in het onderwijs, of het terugbrengen van de vakleerkrachten kostbaar, voorlopig waarschijnlijk té kostbaar is.

Ten tweede is er onvoldoende duidelijkheid over het belang van cultuureducatie, de standaarden ervan en de beoogde resultaten. Er wordt nu weliswaar geïnvesteerd in het project 'Cultuur in de Spiegel',<sup>50</sup> dat deze duidelijkheid moet bieden, maar we zijn nog lang niet op het punt dat er een fundament ligt waarmee ook de afstemming tussen binnen- en buitenschoolse educatie gestalte kan krijgen. Dat is jammer, want in de ons omringende landen bestaat dit wel.<sup>51</sup>

In de derde plaats is er te weinig duidelijkheid in de afstemming tussen de overheden. De afstand tussen de ambities van het Rijk en de harde realiteit van de bezuinigingen bij gemeenten en provincies is erg groot en er is geen houvast in de vorm van bijvoorbeeld een wettelijke regeling om die afstand te overbruggen.

In de vierde plaats ontbreekt er een consistente onderzoeksbasis waarmee de resultaten van het beleid kunnen worden getoetst. De beschikbare onderzoeken sluiten onvoldoende aan.

### *Wat is nodig?*

- 1) Een verdere versterking van cultuureducatie in het onderwijs;
- 2) Een beleidsmatig houvast dat als referentie kan dienen voor de standaarden, doelen, inhoud en samenhang in de uitvoering van cultuureducatie en de doorgaande leerlijn binnen- en buitenschools;
- 3) Een heldere en actuele taakverdeling tussen de overheden op het gebied van de cultuureducatie in de school en daarbuiten
- 4) Een consistente onderzoeksbasis om het beleid te kunnen volgen en bijsturen.

### **Geert Drion is beleidsadviseur in de sector kunst en cultuur**

---

<sup>1</sup> Cultuurnetwerk Nederland (landelijk expertisecentrum cultuureducatie) beschrijft cultuureducatie als 'alle vormen van educatie waarbij cultuur als doel of als middel wordt ingezet' (zie: Cultuurnetwerk.nl).

<sup>2</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *FAQ's over kunstbeoefening in de vrije tijd* (2010). Grootste aandeel berust bij beeldende kunst en muziek, met beiden ruim 20% (circa 3 miljoen beoefenaars); Kunstfactor (landelijk sectorinstituut voor amateurkunstbeoefening), *Amateurkunst – feiten en trends* (2011) schat het aantal muziekbeoefenaars wat lager in (16%).

<sup>3</sup> Kunstfactor, *Amateurkunst – feiten en trends* (2011): 54% besteedt meer dan 50 min. per week aan kunstbeoefening; SCP (2010): 53% ten minste één keer per week.

<sup>4</sup> De intensiteit en frequentie van de lessen is in dit cijfer niet meegewogen.

<sup>5</sup> Overige (kleine) aanbieders zijn onder andere: wijkcentra, volksuniversiteiten, bibliotheken, en aanbieders van schriftelijke en digitale cursussen (SCP 2010).

<sup>6</sup> SCP (2010). Kunstfactor (2011) schat het aandeel van de CvK's hoger in.

<sup>7</sup> In de danscursussen is het aandeel van de centra voor de kunsten relatief laag; in de beeldende kunst en bij het leren bespelen van een muziekinstrument ligt het aandeel van de CvK's bij volwassenen hoger (36%) (SCP 2010).

<sup>8</sup> Kunstfactor en Bureau Veldkamp, *Amateurkunst – feiten en trends* (2011).

<sup>9</sup> Bij de muziekscholen en centra voor de kunsten: 50% hoger opgeleiden; bij de particuliere aanbieders: 56% (SCP 2010)

<sup>10</sup> Ministerie OCW, *Kerndoelen Primair Onderwijs* (2006), kerndoelen Kunstzinnig Oriëntatie 54, 55, 56. (54) De leerlingen leren beelden, taal, muziek, spel en beweging te gebruiken, om er gevoelens en ervaringen mee uit te drukken en om ermee te communiceren. (55) De leerlingen leren op eigen werk en dat van anderen te reflecteren. (56) De leerlingen verwerven enige kennis over en krijgen waardering voor aspecten van cultureel erfgoed. Zie voor tussendoelen en leerlijnen de website van landelijke expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO.

<sup>11</sup> *Zicht op... basisonderwijs en cultuureducatie*, Cultuurnetwerk Nederland, Utrecht (2009) p.11

<sup>12</sup> Bron: Cultuurnetwerk.nl

<sup>13</sup> Bron: Ministerie van OCW / Boekmanstudies: *Cultuurbeleid in Nederland* (2007).

<sup>14</sup> Volgens een onderzoek van Oomen (e.a.) 2009, besteden de basisscholen in midden- en bovenbouw gemiddeld 5,5 uur totaal per week aan de vier kunstdisciplines (in de onderbouw ligt dit hoger).

<sup>15</sup> Cultuurnetwerk: *Zicht op.... Cultuureducatie in het basisonderwijs* (2009). Relatief weinig scholen beoordelen het werk van leerlingen; een kwart van de scholen beoordeelt de prestaties van kinderen in de onderbouw. Bijna de helft van de bovenbouwleerlingen krijgt een beoordeling (46%). Het gaat dan meestal om geschreven beoordelingen, waarin creativiteit en werkhouding de belangrijkste aandachtspunten zijn.

<sup>16</sup> Voor kunst en cultuur is in de lumpsumfinanciering van de scholen een bedrag van ongeveer 100 euro per jaar per school en ongeveer vier euro per jaar per leerling gereserveerd (niet geoormerkt). De scholen ontvangen daarnaast sinds 2008/2009 € 10,90 per leerling in het kader van de regeling 'Versterking Cultuureducatie in het Primair Onderwijs'. Scholen kunnen incidenteel gelden aanvragen bij fondsen en doelbudgetten van gemeente, provincie en rijk (zoals het Fonds Cultuurparticipatie). (Bron: Cultuurnetwerk 2009)

---

<sup>17</sup> Nog geen vijfde van de scholen (19%) heeft een vakleerkracht in dienst. De meeste scholen zeggen geen vakleerkrachten te hebben vanwege het ontbreken van voldoende financiële middelen (87%). De onderzoekers van de monitor concluderen dat deskundigheidsbevordering van leerkrachten geen hoge prioriteit heeft, ondanks de terugloop van het aantal vakleerkrachten (Bron: Cultuurnetwerk 2009).

<sup>18</sup> Respectievelijk 15 en 17% (Bron: Cultuurnetwerk 2009).

<sup>19</sup> Bron: Cultuurnetwerk 2009.

<sup>20</sup> Gezamenlijk advies Onderwijsraad en Raad voor Cultuur, *Cultuureducatie – leren, creëren, inspireren!* (2012), samenvatting.

<sup>21</sup> Zie: Bestuurlijk kader *Cultuureducatie met kwaliteit in het primair onderwijs*.

<sup>22</sup> Circa 10 miljoen voor de periode 2013-2016, door matching uit te breiden tot 20 miljoen. De reeds beschikbare € 10,90 per leerling wordt ondergebracht in de zogeheten 'Prestatiebox voor het Onderwijs' (totaalbedrag circa 18 miljoen).

<sup>23</sup> Gebruik makend van de bevindingen van *Cultuur in de spiegel*, een meerjarig onderzoektraject van de Rijksuniversiteit Groningen, in samenwerking met het landelijk expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO. Het project heeft tot doel een doorlopende leerlijn te ontwikkelen voor het binnenschoolse cultuuronderwijs gericht op leerlingen van 4 tot 18 jaar. Daarbij wordt samengewerkt met het onderwijsveld.

<sup>24</sup> Zie Raad voor Cultuur, *Sectoranalyse Amateurkunst en Cultuureducatie* (2011): 'Geen culturele burger zonder een culturele loopbaan.' (p.2).

<sup>25</sup> Zie Boekman Cahier 92 najaar 2012 (*Cultuuroverdracht*).

<sup>26</sup> Het aantal is de afgelopen tien jaar gestaag terug gelopen, onder invloed van fusies en enkele sluitingen.

<sup>27</sup> Dekkingsgraad onder de gemeenten is circa 95% (Bron: directeur Kunstconnectie).

<sup>28</sup> Schatting Kunstconnectie (2011). De schatting van het SCP (2010) ligt wat hoger (490.000). Kunstfactor (2011) rekent met een jaarlijks bereik van bijna 900.000 cursisten bij de centra. Een mogelijke oorzaak van deze grote verschillen is gelegen in de telwijze (meetellen van kortlopende lescontacten).

<sup>29</sup> Deze aantallen worden door de branche niet centraal bijgehouden.

<sup>30</sup> Er zijn verschillen tussen de centra wat betreft het subsidiepercentage; de eigen verdienste van de centra is de laatste 10 jaar min of meer contant.

<sup>31</sup> Zie jaarverslagen van de grotere instellingen. Dit beeld is vooral te zien in de steden. De 20 grootste centra voor de kunsten willen deze bredere rol gezamenlijk verder uitbouwen (zie 30). In de kleinere gemeenten zijn in de regel kleinere muziek- en dansscholen die voor meer overstijgende taken door de provinciale instellingen worden ondersteund.

<sup>32</sup> Dat dit serieuze voornemens zijn, blijkt uit het manifest *Naar een nieuw kader voor de centra voor de kunsten in Nederland* dat de 20 grootste centra in begin 2012 hebben opgesteld (nog onder redactie).

<sup>33</sup> Jaarverslagen instellingen en cultuurnota's van de grotere gemeenten.

<sup>34</sup> De borging van de kwaliteit van de producten en processen van de centra voor de kunsten is gelegen in de CAO, het functiegebouw en het opleidingsniveau van de docenten, het kwaliteitssysteem van de branche (dat ook voorziet in toetsing, klantonderzoek en scholing), en de professionele onderwijspartners in het veld. De kwaliteit van particuliere aanbieders is niet vast te stellen. De uitvoering van lessen en cursussen is niet beschermd of gereguleerd. Er is geen zelforganisatie van de professionele beroepsgroep, zoals bij logopedisten, artsen, juristen of fysiotherapeuten. De associaties van docenten die er zijn, zijn vooral gericht op uitwisseling en kennisontwikkeling en hebben voor zover bekend geen dwingend kwaliteitsbeleid of keurmerk. Sinds kort is er wel een zelfstandige stichting die een centraal keurmerk voor docenten aanbied. De levensvatbaarheid daarvan is echter onzeker.

De kwaliteit van de lessen die de amateurverenigingen aanbieden is diffuus. Het sectorinstituut voor amateurkunstbeoefening Kunstfactor ondersteunt de verenigingen met kaderopleidingen en leerplannen, maar monitort niet de kwaliteit van de uitvoering. Wel is er enige sturing op de kwaliteit van de opleiding bij de muziekverenigingen: de subsidie aan muziekverenigingen is in veel gemeenten gekoppeld aan het afnemen van gecertificeerde examens volgens een landelijk Raamleerplan. Een soortgelijke ontwikkeling is gaande bij de amateur theaterscholen.

<sup>35</sup> Zoals: oefenruimtes, studio's, zalen, apparatuur, materialen, expositieruimten.

<sup>36</sup> Zoals: talentspotting, vooropleiding voor de vakopleiding, talentvoorzieningen.

<sup>37</sup> Zoals: voor amateurkunstenaars, verenigingen, scholen, maatschappelijke organisaties.

<sup>38</sup> Zoals: projecten in de wijken, cultuurcoaches, community-art, aanbod voor scholen en maatwerk voor specifieke doelgroepen.

---

<sup>39</sup> De meerderheid van de jonge instroom van de vakopleidingen heeft in een vroeg stadium van zijn of haar ontwikkeling les gehad op een centrum voor de kunsten, vaak gevolgd door een aantal jaren les in het particuliere circuit of een vooropleiding bij een academie.

<sup>40</sup> Bevinding uit de praktijk in eigen kring.

<sup>41</sup> Onderzoek Berenschot, *Het culturele landschap vanaf 2013*, gepresenteerd bij het Paradijsdebat 2012. Zie Berenschot.nl

<sup>42</sup> Bron: directeur Kunstconnectie.

<sup>43</sup> Aanbeveling september 2012 (in voorbereiding).

<sup>44</sup> Het nu volgende is ontleend aan gesprekken met specialisten in het veld (waaronder directeuren van 20 grote centra voor de kunsten), en een nadere blik in de beleidsvoornemens van Leeuwarden, Almere, Den Haag en Amsterdam.

<sup>45</sup> Hierachter gaan twee – over de gehele politieke breedte praktisch onomstreden – aannames over de rol van de overheid schuil, namelijk (1) dat ‘de vrije tijd’ van de burger in principe geen domein is voor overheidsbeleid en (2) dat de overheid zich in principe marktaanvullend moet opstellen. Deze twee uitgangspunten vormen een stapeling: de vrije tijd van de burger heeft in het overheidsbeleid geen prioriteit, en *bovendien*, de markt kan hierin ‘net zo goed’ voorzien.

<sup>46</sup> Hier is de achterliggende gedachte de aan het bedrijfsleven ontleende stelregel dat er geen ‘gedwongen winkelnering’ mag zijn, en dat ‘de slager niet zijn eigen vlees moet keuren’. Adviseurs en bemiddelaars moeten ‘neutraal’ zijn en geen belangen hebben in de uitvoering van de activiteiten waarover zij adviseren en bemiddelen. Dit speelt vooral ten aanzien van de ondersteuning aan/uitvoering in het onderwijs en de amateurkunst. Bijkomende overweging is dat de gemeenten graag tot een betere afstemming willen komen tussen de verschillende aanbieders van kunsteducatieve programma’s. Veronderstelde efficiencyvoordelen versterken deze inzet.

<sup>47</sup> De gedachte is dat de gebouwen van de centra voor de kunsten niet optimaal worden benut, terwijl er her en der vergelijkbare ruimten leeg staan (in cultuurgebouwen, scholen, opleidingen, musea, buurthuizen enzovoort).

<sup>48</sup> Uitgevoerd in Leeuwarden; voorgenomen per 2013 in Den Haag en Almere. In Amsterdam is in 2005 Kunstweb opgeheven; op dit moment speelt eenzelfde beleidsbeweging t.a.v. de Muziekschool Amsterdam, die op het laatste moment deels voorkomen lijkt te worden.

<sup>49</sup> Via de Lokale educatieve agenda’s werken de gemeenten samen met de scholen aan gemeenschappelijke doelen zoals de brede school en achterstandsbeleid. Directe invloed op het curriculum hebben de gemeenten niet.

<sup>50</sup> Meerjarig project in opdracht van het ministerie, uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met het SLO en enkele andere onderwijsorganisaties. Het project heeft tot doel een doorlopende leerlijn te ontwikkelen voor het binnenschoolse cultuuronderwijs gericht op leerlingen van 4 tot 18 jaar. Daarbij wordt samengewerkt met het onderwijsveld.

<sup>51</sup> Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf (2012); Groeien in cultuur: concept nota cultuureducatie (Vlaanderen 2012) en; Music in schools, wider still, and wider’ en ‘Making a mark: art, craft and design education 2008-11 (United Kingdom 2012).