

Onderzoeksplan provinciaal Cultuurbeleid

Een onderzoek naar het cultuurbeleid in de drie
Noordelijke provincies

Opstellers	Sieger Veenstra en Anke Pietersma
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	8 maart 2023

Inhoud

Aanleiding en vraagstelling	3
Aanleiding.....	3
Vraagstelling.....	5
Afbakening van het onderzoek.....	5
Aanpak van het onderzoek.....	6
Planning onderzoek op hoofdlijnen onder voorbehoud.....	7
Bronnen onderzoeksplan	8

Aanleiding en vraagstelling

Aanleiding

De drie Noordelijke provincies hebben ieder eigen doelen en ambities met betrekking tot cultuur en erfgoed. Daarnaast werken zij met de gemeenten Assen, Emmen, Groningen en Leeuwarden samen in een gezamenlijk cultuurprogramma 'We the North'.¹ Naast het reguliere beleid dat provincies hebben gevoerd, hebben zij ook specifieke maatregelen genomen ten aanzien van de cultuursector vanwege de impact van de coronapandemie op die sector. De provincie heeft op een aantal vlakken een rol in het cultuurbeleid (zie kader I): zij draagt samen met gemeenten en het Rijk bij aan een goede kunstinfrastructuur van instellingen die cultuur aanbieden. Verder heeft de provincie een rol in het behouden, benutten en beleven van het Nederlandse archeologisch, landschappelijk en monumentaal erfgoed. Cultuureducatie, dus aansluiting van cultuur op het onderwijs, is ook een taak van de provincie.²

Kader I: beleidsvrijheid provincies

De provincie heeft binnen de cultuursector op een aantal vlakken een rol. Zij is hierin gebonden aan wet- en regelgeving maar er zijn onderwerpen waar de provincie relatief veel beleidsvrijheid heeft en onderwerpen die meer wettelijke taakuitvoering betreffen. De drie Noordelijke provincies maken in hun cultuurnota's (en voor Groningen het uitvoeringsprogramma ervan) een onderscheid tussen beleidsvrijere onderwerpen zoals musea en kunsten enerzijds en anderzijds onderwerpen die voortvloeien uit wettelijke taken: kunst- en cultuureducatie, bibliotheken, instandhouding van historische provinciearchieven, monumenten, cultuurhistorie, restauratie van rijksmonumenten.³

De provincies hebben elk een eigen cultuurbeleid. Zij stimuleren cultuur door partijen bij elkaar te brengen, samenwerking te bevorderen, processen op gang te brengen en te faciliteren.⁴ Het verstrekken van subsidies is echter de belangrijkste manier waarop provincies culturele plannen mogelijk maken: alle drie de provincies hebben een subsidieprogramma waar culturele instellingen gebruik van kunnen maken.⁵

¹ Toekomstdocument We the North 2021-2024, www.wethenorth.org

² Interprovinciaal Overleg: Cultuur, benaderd op 6 februari 2023.

³ Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024; Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024; Provincie Groningen, Uitvoeringsprogramma Wij zijn cultuur 2021-2024.

⁴ Zie de cultuurnota's van de drie Noordelijke provincies: Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024; Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024; Provincie Groningen, Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028.

⁵ Zie de cultuurnota's van de drie Noordelijke provincies: Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024; Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024; Provincie Groningen, Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028.

In de cultuurnota 2021-2024 van de provincie Drenthe is de visie geformuleerd en zijn accenten benoemd.⁶ De Drentse visie op cultuur is een cultuur die het eigen karakter van de provincie behoudt en die tegelijkertijd toegankelijk is voor iedereen. Naast het verstrekken van subsidies, neemt de provincie Drenthe deel aan netwerken en organiseert zij zelf nieuwe netwerken die cultuur trachten te stimuleren.⁷ Ook kan de provincie zelf initiatief nemen voor nieuwe projecten. De provincie Drenthe heeft een algemene subsidieverordening en daarnaast verschillende bijzondere regelingen waarop een subsidieaanvraag kan worden gebaseerd. Zij wil met een subsidie voor incidentele projecten een levendig, gevarieerd cultuur klimaat stimuleren en in stand houden.⁸ Het Drents Museum heeft een aparte positie in het museumbestel van de provincie; het krijgt structurele ondersteuning en de gebouwen en collectie zijn in eigendom van de provincie. Vijf musea houden in deze periode de status ‘musea van provinciaal belang’; ook zij krijgen structurele subsidie van de provincie.⁹ Na de coronacrisis wilde de provincie het culturele klimaat een nieuwe impuls geven door een aparte subsidie beschikbaar te stellen voor nieuwe culturele projecten.

De provincie Fryslân heeft in haar nota Nij Poadium 2021-2024 onder meer de volgende ambitie opgenomen: “in 2028 heeft het culturele leven in Fryslân nog steeds de energie en het vermogen die het ten tijde van LF2018 had om Fryslân in beweging te brengen.”¹⁰ De provincie Fryslân wenst een blijvend, vernieuwend podium voor een hoogwaardig en bruisend cultuur klimaat te bieden en noemt de provincie een culturele, maatschappelijke en financiële trekker.¹¹ Verder wil zij met haar cultuurbeleid het ‘Ferhaal fan Fryslân’ uitdragen.¹² Hoewel de provincie zichzelf als een culturele, maatschappelijke en financiële trekker ziet, beoogt zij een meer faciliterende en stimulerende rol aan te nemen in plaats van een regisserende en bepalende rol. De provincie zoekt nieuwe wegen en verbindingen, nieuwe partners en nieuwe ideeën en biedt ruimte voor innovatie en experimenten.¹³ De provincie Fryslân had in de coronaperiode onder meer een herstelpakket waarin extra subsidie beschikbaar werd gesteld voor de culturele sector.¹⁴

De provincie Groningen heeft de afgelopen cultuurnotaperiode samengewerkt met de gemeente Groningen, voor de komende notaperiode 2021-2028 zet zij deze samenwerking voort en zoekt zij ook samenwerking met de andere Groningse gemeenten. De provincie Groningen heeft in het beleidskader de visie en ambities neergelegd en daarbij vier strategieën beschreven.¹⁵ De provincie zet in de kaderperiode in op cultuur voor iedereen, stimulering van een bruisend en vernieuwend aanbod in Stad en Ommeland en de ontwikkeling, het behoud en de versterking van de kwaliteit van erfgoed, landschap en leefomgeving. Provinciale Staten hebben besloten de

⁶ Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024, Cultuur om te delen

⁷ Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024, Cultuur om te delen

⁸ [Subsidie Incidentele Culturele projecten Drenthe - Provincie Drenthe, benaderd op 1 februari 2023.](#)

⁹ Hiervoor is een vijftal criteria gehanteerd. Zie Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024, Cultuur om te delen, p. 33.

¹⁰ Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024, p. 6; LF 2018 staat voor Leeuwarden-Fryslân 2018, waarmee bedoeld wordt dat Leeuwarden cultureel hoofdstad was in 2018.

¹¹ Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024, p. 6

¹² Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024.

¹³ Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024

¹⁴ Provincie Fryslân, “Lok op 1.: No en moarn.” https://www.fryslan.frl/_flysystem/media/lok-op-1_no-en-moarn_extra-corona-maatregelen-provincie-fryslan.pdf

¹⁵ Provincie Groningen, Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028

kadernotaperiode te verlengen en na vier jaar te evalueren. De kadernota is verder uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024.¹⁶ De provincie verstrekt subsidies voor een periode van acht jaar.

In maart 2020 werden in Nederland de eerste maatregelen genomen tegen verspreiding van het coronavirus.¹⁷ De culturele sector is landelijk hard getroffen door de coronacrisis en daarbij zijn ook aanpalende sectoren, zoals de horeca, beveiliging en infrastructuur getroffen.¹⁸ De Noordelijke provincies hebben met verschillende (financiële) tegemoetkomingen de culturele sector gesteund tijdens de coronacrisis en ook daarna.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de wijze waarop het cultuurbeleid van de provincies – en dan het subsidiebeleid in het bijzonder - bijdraagt aan de culturele doelstellingen en de manier waarop de provincies hieraan hebben bijgedragen in de coronaperiode.

Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoe doeltreffend is het cultuurbeleid van de provincies en wat was het effect van specifieke maatregelen genomen in de periode van corona?

De onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat is het cultuur(subsidie)beleid van de provincies en hoe wordt dit beleid uitgevoerd? Welke rol hebben culturele instellingen in dit beleid? Hoe effectief is dit beleid?
2. In hoeverre en op welke manier draagt het provinciale cultuur(subsidie)beleid bij aan het behalen van de culturele doelstellingen?
3. Op welke manier dragen de culturele instellingen bij aan het behalen van de provinciale doelstellingen?
4. Welke maatregelen namen de provincies in de coronaperiode ten aanzien van de culturele sector en wat was het effect van deze maatregelen?

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot beleid met betrekking tot musea, podiumkunsten en culturele evenementen. Dit omdat de beleidsvrijheid van provincies met betrekking tot andere gebieden van cultuur beperkter is. We voeren dit onderzoek uit in 2023: we zijn dan ruim over de helft van

¹⁶ Provincie Groningen, Uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024, Wij zijn cultuur!

¹⁷ [Ontwikkelingen coronavirus in 2020 | Coronavirus tijdlijn | Rijksoverheid.nl](#), benaderd op 1 februari 2023.

¹⁸ Raad voor Cultuur, [Onderweg naar overmorgen](#). Naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector, [advies-onderweg-naar-overmorgen.pdf \(overheid.nl\)](#), benaderd op 1 februari 2023.

de notaperiode en daarmee is het een goed moment om te kijken hoe doeltreffend het cultuurbeleid is. Het onderzoek kan dan bijdragen aan het aanscherpen van het beleid voor de volgende notaperiode en voor de provincie Groningen aan de door de provincie zelf voorgeschreven evaluatie, aangezien deze provincie voor een langere notaperiode heeft gekozen. We vergelijken, waar zinvol, met het beleid uit eerdere jaren. De onderzoeksperiode beslaat de huidige cultuurnotaperiode: 2021-2024.

In dit onderzoek besteden we expliciet aandacht aan de procedure die culturele instellingen doorlopen om voor een bijdrage van de provincie in aanmerking te komen. Wij kijken niet alleen naar de rol van de provincie zelf maar ook naar de rol van andere actoren, zoals die van de commissies die een adviserende rol hebben bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Ook kijken we naar de wijze waarop culturele instellingen input hebben geleverd voor het cultuurbeleid en wat de provincie met deze input heeft gedaan. In de provincies Drenthe en Groningen is, voor zover bij ons bekend, de geldende procedure dezelfde als in de vorige notaperiode. In de provincie Fryslân wijkt de huidige procedure af van die van eerdere jaren. We bekijken waarom dit zo is en hoe de culturele instellingen die wijziging ontvangen.

Coronapandemie en gevolgen

De Coronapandemie had veel impact op de cultuursector. De manier waarop vraag en aanbod zich manifesteerden veranderde: er waren minder bezoekers (al dan niet gedwongen als gevolg van lockdowns),¹⁹ de manier waarop cultuur werd beleefd en zich uitte paste zich aan de omstandigheden aan (meer digitaal) en de arbeidsmarkt van de cultuursector kwam in zwaar weer terecht. Het Rijk kwam over de brug met financiering (zoals de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW)). In Noord-Nederland zijn er drie steunpakketregelingen in het leven geroepen: de Drentse regeling 'Frisse Start', de Friese regeling 'No en Moarn' en het Groningse 'Coronafonds'. We onderzoeken de effecten van deze regelingen.

Aanpak van het onderzoek

De eerste twee deelvragen beantwoorden we door een analyse van verschillende documenten, aangevuld met interviews. In eerste instantie betrekken we hierbij de cultuurnota's, beleidskaders, subsidieverordeningen en subsidiebesluiten van de afzonderlijke provincies en het beleid van 'We The North'.²⁰ Door bestudering van deze documenten verwachten we een beeld te kunnen geven van de speerpunten van de provincies, de wijze waarop provincies deze punten denken te realiseren en de voorwaarden waaronder instellingen in aanmerking komen voor bijdragen van de provincie. In de subsidiebesluiten bekijken we de voorwaarden waar de instellingen aan moeten voldoen. Ook nemen we, daar waar relevant, verslagen van (bestuurlijke) overleggen door en interviewen we betrokken ambtenaren, leden van de

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de website van het CBS: [Opnieuw minder bezoekers in Nederlandse musea](#), benaderd op 21 februari 2023.

²⁰ Gemeenten Assen, Emmen, Groningen, Leeuwarden, provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, We the North, Kader voor Noordelijke programma Experimenteerregio 2017-2020.

provinciale adviescommissies en vertegenwoordigers van culturele instellingen. Tot slot maken we bij het beantwoorden van deze deelvragen daar waar mogelijk gebruik van andere onderzoeken naar en evaluaties van het provinciale cultuurbeleid.

In de provincie Fryslân kijken we nadrukkelijk naar de redenen voor de beleidsverandering en de impact daarvan op de instellingen die met een wijziging te maken kregen. De provincie Fryslân heeft de subsidieregeling Musea en Kunstinfrastructuur geëvalueerd.²¹ Waar zinvol verwerken we deze evaluatie. We toetsen of het huidige beleid en de subsidievoorwaarden bijdragen aan de culturele doelstellingen en of de procedure efficiënt is voor zowel de provincie als de subsidie ontvangende instellingen.

Voor de derde deelvraag in het bijzonder analyseren we de maatregelen die de provincies hebben getroffen om de cultuursector ten tijde van de coronapandemie te ondersteunen en het effect van die maatregelen. Dit doen we door een analyse van beleidsdocumenten en subsidiebesluiten van onder meer de regeling 'Frisse Start' van de provincie Drenthe, de regeling 'No en Moarn' van de provincie Fryslân en het 'Coronafonds' van de provincie Groningen.

Planning onderzoek op hoofdlijnen onder voorbehoud

Acties	Data
Oriëntatie en vooronderzoek	Januari-februari 2023
Vaststellen onderzoeksplan	Collegevergadering van 8 maart 2023*
Aankondiging en startgesprekken provincies	Maart 2023
Onderzoek, feitenverzameling, interviews en gesprekken	April-juni 2023
Nota van bevindingen	Collegevergadering van 21 juni 2023.
Ambtelijk hoor en wederhoor	Juni-juli 2023**
Schrijven eindrapport	Juli 2023
Bestuurlijk rapport	Collegevergadering van 19 juli 2023
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Zomer 2023
Aanbieding eindrapport	September 2023

*Wij bedoelen de collegevergadering van het College van de Noordelijke Rekenkamer.

** Iets korter ambtelijk hoor en wederhoor

²¹ Sira Consulting i.o.v. Provincie Fryslân. (2022). Evaluatie Subsidieregeling Musea en Kunstinfrastructuur provincie Fryslân. Sira Consulting.

Bronnen

onderzoeksplan

- Gemeenten Assen, Emmen, Groningen, Leeuwarden, provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, We the North, Kader voor Noordelijke programma Experimenteerregio 2017-2020.
- [Interprovinciaal Overleg: Cultuur](#)
- [Ontwikkelingen coronavirus in 2020 | Coronavirus tijdlijn | Rijksoverheid.nl](#)
- Provincie Drenthe, Cultuurnota 2021-2024, Cultuur om te delen
- Provincie Drenthe: [Subsidie Incidentele Culturele projecten Drenthe](#)
- Provincie Fryslân, “Lok op 1.: No en moarn.” https://www.fryslan.frl/_flysystem/media/lok-op-1_no-en-moarn_extra-corona-maatregelen-provincie-fryslan.pdf
- Provincie Fryslân, Nota Nij Poadium 2021-2024
- Provincie Groningen, Strategisch beleidskader cultuur 2021-2028
- Provincie Groningen, Uitvoeringsprogramma cultuur 2021-2024, Wij zijn cultuur!
- Raad voor Cultuur, Onderweg naar overmorgen. Naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector, [advies-onderweg-naar-overmorgen.pdf \(overheid.nl\)](#)
- Rijksoverheid: [Ontwikkelingen coronavirus in 2020 | Coronavirus tijdlijn](#)
- Sira Consulting i.o.v. Provincie Fryslân. (2022). Evaluatie Subsidieregeling Musea en Kunstinfrastructuur provincie Fryslân. Sira Consulting.
- Toekomstdocument We the North 2021-2024, www.wethenorth.org
- Wijziging van het Beheerbeleid van provinciale wegen en vaarwegen i.v.m. LF 2018, Provinciaal blad Fryslân 2017, 1557