

1. Aanleiding

Het kabinet heeft in het regeerakkoord een stevige ambitie uitgesproken op het gebied van cultuurparticipatie, waaronder in ieder geval amateurkunst, cultuureducatie en volkscultuur. Deze ambitie van het kabinet heeft haar weerslag gekregen in Kunst van Leven. De minister heeft daarin aangegeven dat 'de overheid ervoor moet zorgen dat iedereen de mogelijkheid krijgt als culturele burger deel te nemen aan de samenleving'. Het gaat om het zelf beoefenen en ervaren van cultuur, van zelf actief bezig zijn met kunst tot het versterken van het historisch besef. Voor de ontplooiing van talent is het belangrijk dat kinderen en jongeren met cultuur in aanraking komen, terwijl kennis van de geschiedenis van Nederland en de eigen omgeving betekenis kan verlenen aan de plaats van mensen in de samenleving. Dit heeft uitwerking gekregen in een 10-puntenplan cultuurparticipatie, waarbij de acties uiteenlopen van de implementatie van de Canon van Nederland tot een impuls voor amateurkunst en volkscultuur. Voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van dit 10-puntenplan is een belangrijke rol weggelegd voor het programmafonds cultuurparticipatie. Het programmafonds is daarmee gepositioneerd als één van de belangrijkste instrumenten om de cultuurparticipatie te vergroten. Daarbij gaat het niet alleen om meer maar ook om beter. De kwaliteit van het aanbod zowel in de amateurkunst als in de cultuureducatie en de kwaliteit van de vraag is hierbij in het geding.

De noodzaak om extra in te zetten op amateurkunst en cultuureducatie is ook door anderen aangegeven:

- Raad voor Cultuur: De Raad heeft geadviseerd om amateurkunst niet onder te brengen bij het nieuwe fonds voor de podiumkunsten (het Fonds voor Muziek, Dans en Theater), maar een zelfstandig fonds voor cultuureducatie en amateurkunst in het leven te roepen. De Raad heeft ook geadviseerd om erfgoededucatie verder te ontwikkelen tot een volwassen discipline.
- Tweede Kamer: Op 31 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Van Vroonhoven aangenomen. Deze motie onderstreept het maatschappelijke, educatieve en culturele belang van amateurkunst. Tevens is op 19 april jl. de motie van de leden van Vroonhoven en Leerdam aangenomen, waarin zij constateren dat een integraal subsidiebeleid de amateurskunsten ten goede komen.
- De Commissie Cultuurbereik adviseert om voor het vervolg op het Actieplan te focussen op een beperkt aantal thema's, waaronder amateurkunst. Tevens adviseert zij stevig te (blijven) investeren in cultuurbereik en cultuureducatie, waaronder aandacht te geven aan de positie van erfgoed en erfgoededucatie.

2. Hoofdpijnen programmafonds cultuurparticipatie

Het nieuwe programmafonds cultuurparticipatie heeft als doel het stimuleren van cultuurparticipatie in de volle breedte, uiteenlopend van amateurkunst tot het ontsluiten van erfgoed, door in ieder geval:

- het aanbod van en de actieve deelname aan amateurkunst en volkscultuur (immateriële cultuur, levend erfgoed) te stimuleren en de kwaliteit van dit aanbod te bevorderen;
- het cultuureducatieve aanbod (zowel kunst- als erfgoededucatie, waaronder de Canon van Nederland) en de afname hiervan, ook in kwalitatief opzicht, te bevorderen en vernieuwen;

- voorzieningen op het gebied van ondersteuning, deskundigheidsbevordering en innovatie op deze terreinen te stimuleren;
- culturele diversiteit te bevorderen;
- projecten te ondersteunen die de betrokkenheid bij cultureel erfgoed vergroten.

Het gaat hierbij zowel om actieve, als om receptieve en reflectieve vormen van cultuurparticipatie.

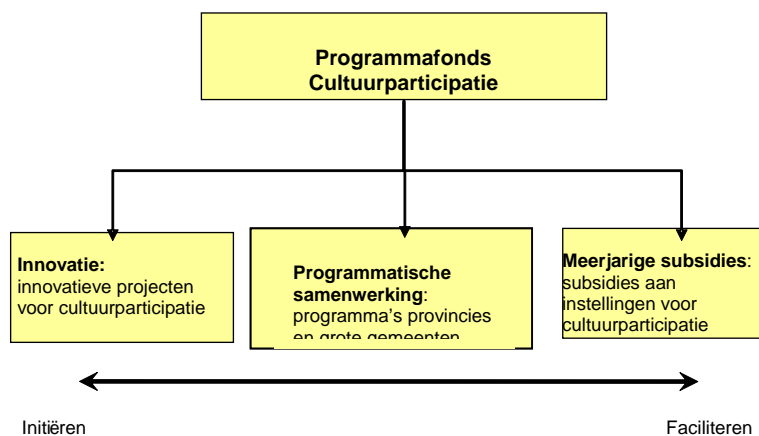
Het programmafonds richt zich in de volle breedte op het bevorderen van cultuurparticipatie onder alle inwoners van Nederland, maar besteedt extra aandacht aan een aantal specifieke groepen: jeugdigen, allochtonen en vrijwilligers.

Met het programmafonds wordt beoogd de participatie aan cultuur een stevige impuls te geven. Dit gebeurt in aanvulling op de reeds bestaande taken en verantwoordelijkheden op dit terrein. Zo blijven gemeenten en provincies verantwoordelijk voor het aanbieden van een basisinfrastructuur op het gebied van cultuurparticipatie. Ook de verantwoordelijkheid van het rijk om deze infrastructuur te ondersteunen en nieuwe ontwikkelingen te stimuleren, blijft intact.

Met inachtneming van het bovenstaande heeft de minister in 'Kunst van Leven' het programmafonds de volgende taken toegekend:

- het geven van een vervolg aan het Actieplan Cultuurbereik;
- subsidiëring van instellingen voor cultuurparticipatie;
- het overnemen van regelingen die tot op heden door het FAPK en de Mondriaanstichting worden uitgevoerd, waaronder in ieder geval de regeling cultuureducatie ter ondersteuning van innovatieve projecten en samenwerking tussen cultuurinstellingen en scholen.

Schematisch kan het programmafonds cultuurparticipatie dan als volgt worden weergegeven:



De kern van het programmafonds (ook wat betreft de omvang van de financiële middelen) wordt gevormd door de afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten, die nu zijn neergelegd in het Actieplan Cultuurbereik. Het Actieplan en het toekomstige programmafonds vertonen een aantal belangrijke verschillen en overeenkomsten.

Overeenkomsten:

- Dezelfde partners nemen deel: rijk, provincies en de grote gemeenten;

- Matching is uitgangspunt voor de inzet van de middelen: de bijdrage van de ontvangende gemeente of provincie evenaart de financiële bijdrage van het programmafonds.

Verschillen:

- Er wordt gewerkt met een nieuwe rechtsvorm: de samenwerking tussen de drie overheden wordt door het programmafonds vorm gegeven. Gemeenten en provincies dienen hun plannen niet meer in bij het rijk, maar rechtstreeks bij het fonds;
- Met het programmafonds wordt een scherpere focus aangebracht. Het programmafonds richt zich op het bevorderen van de cultuurparticipatie, vooral middels amateurkunst, cultuureducatie en volkscultuur. Hiermee wordt gekozen voor een smallere, meer tastbare invulling dan het huidige Actieplan dat als doelstelling heeft om het cultureel bewustzijn te vergroten.

Het programmafonds cultuurparticipatie geeft daarmee, in een nieuwe vorm, een vervolg aan de succesvolle samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten. Het gaat hierbij ook om kwaliteitsverbetering en verdieping. Daarin speelt differentiatie tussen provincies en steden een rol, aansluitend bij de verschillen in behoeftes.

3. Opdracht aan kwartiermaker

OCW stelt een kwartiermaker aan die in samenspraak met de andere overheden en met het veld de minister adviseert over de invulling van de werkwijze, reikwijdte en taken van het fonds. De kwartiermaker komt tot een aantal concrete producten om hier invulling aan te geven, met name voorstellen voor de organisatie van het bureau en zijn adviescommissies, voor de regelingen en de aanjaagfunctie om deelname aan het programmafonds te stimuleren. Daarnaast vervult de kwartiermaker een belangrijke rol als het gaat om het creëren van draagvlak.

3.1 Planning

Het programmafonds dient vanaf januari 2009 operationeel te zijn. De oprichting van het programmafonds is in verschillende fases te verdelen. Te weten:

Fase 1: Verkenningsfase, tot eind 2007

Fase 2: Uitwerkingsfase, geheel 2008

Fase 3: Operationele fase, vanaf 1-1-2009

De kwartiermaker gaat vanaf september 2007 aan het werk en heeft een rol tot de derde fase in de oprichting van het programmafonds.

Dit leidt op hoofdlijnen tot de volgende planning.

a. Algemeen

- November 2007: De TK wordt geïnformeerd over de eerste contouren van het programmafonds.
- Januari 2008: De kwartiermaker brengt advies uit.
- Februari/maart 2008: Minister bespreekt het advies met medeoverheden en het culturele veld, komt tot besluitvorming en rapporteert aan de TK.
- Maart/april 2008: Publicatie en communicatie over de start van het fonds, het beleidskader en de concept-regeling, in overleg met alle betrokkenen bij het participatiefonds.

- Juli 2008: Start van het fonds en bekendmaking van de definitieve regeling door het bestuur van het fonds.

b. Per 'kamer' in het programmafonds

Kamer 1, Innovatieve projecten:

De aanvraagprocedure voor projecten is congruent aan die bij vergelijkbare andere landelijke fondsen.

Kamer 2, Programma's met provincies en gemeenten

- Maart 2008: Bestuurlijke afspraken tussen minister, IPO en VNG inclusief beleidskader en afspraken over matching door provincies en gemeenten.
- 15 april 2008: Voor 15 april berichten gemeenten en provincies schriftelijk of zij in principe willen deelnemen.
- 1 augustus 2008: Voor 1 augustus 2008 dienen gemeenten en provincies in ten behoeve van een vierjarig stedelijk of provinciaal programma.
- 1 augustus – 1 oktober 2008: Het Fonds toetst of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden die daaraan gesteld zijn. In deze periode is er ruimte voor overleg tussen het fonds en gemeenten en provincies als de ingediende aanvragen daartoe aanleiding geven.
- 1 oktober 2008: Uiterlijk 1 oktober 2008 informeert het fonds gemeenten en provincies of de aanvraag op hoofdlijnen voldoet aan de voorwaarden die daaraan gesteld zijn. Tot 15 november kunnen nog detailwijzigingen worden besproken.
- 15 november 2008: Uiterlijk 15 november 2008 dienen gemeenten en provincies de door Gemeenteraad of Provinciale Staten goedgekeurde aanvraag in.
- 31 december 2008: Uiterlijk 31 december 2008 ontvangen gemeenten en provincies een beschikking, mits zij zich aan de bovenstaande termijn hebben gehouden.
- 1 januari 2009: Start vierjarige programma's cultuurparticipatie 2009-2012.

Kamer 3, Meerjarige Instellingssubsidies

De aanvragen van de instellingen lopen ten aanzien van de periode 2009-2012 mee met het traject van de andere culturele instellingen in de basisinfrastructuur.

3.2 Inhoud van de opdracht

De kwartiermaker krijgt onderstaande opdracht mee.

1. Reikwijdte van het programmafonds

Uitgangspunt is dat het fonds wordt ingezet ter bevordering van de cultuurparticipatie, waarbij vast staat dat in ieder geval de sectoren amateurkunst, cultuureducatie (inclusief erfgoed en de canon) en volkscultuur een positie krijgen in dit programmafonds.

De kwartiermaker adviseert met name over de reikwijdte van de programma's van gemeenten en provincies en over de innovatieve projecten. Over de meerjarige instandhoudingssubsidies aan instellingen adviseert de Raad voor Cultuur. Daarom heeft dit onderdeel een minder hoge prioriteit voor de kwartiermaker.

2. Keuze thema's

In de programmatische samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten wordt de keuze gemaakt voor twee of drie nog nader in te vullen thema's. Daarnaast hebben gemeenten en provincies de ruimte om lokaal of regionaal een eigen thema te kiezen. Amateurkunst en cultuureducatie (waarin

erfgoededucatie en de Canon van Nederland een prominente rol spelen) krijgen in ieder geval een belangrijke plek binnen deze thema's. De kwartiermaker beziet welke mate van sturing gewenst is in de themakeuze. Hierbij wordt een evenwicht gezocht tussen enerzijds eigen lokale en regionale ruimte en anderzijds het belang om de samenhang te bewaken en landelijk geformuleerde doelstellingen te realiseren. Een belangrijke uitwerkingsvraag is of er gewerkt gaat worden met strikt omschreven thema's (amateurkunst voor jongeren) of juist met brede thema's (amateurkunst). De kwartiermaker verkent het draagvlak voor de verschillende opties, met inachtneming van de aanbeveling van de Commissie Cultuurbereik, om duidelijkere thema's te kiezen.

3. Wie kunnen bij het programmafonds terecht?

De middelste kamer is voorbehouden aan de provincies en aan de gemeenten die of meer dan 90.000 inwoners hebben of cultuurconvenantgemeenten (peildatum 1 januari 2007) zijn. De kamer voor de meerjarige instandhoudingssubsidies is bestemd voor de culturele instellingen op de terreinen van cultuurparticipatie die voor meerjarige subsidie in aanmerking komen. Er dient nog nader onderzocht te worden welke organisaties aanvragen voor innovatieve projecten kunnen indienen. In ieder geval moeten culturele instellingen hier terecht kunnen, bij voorkeur in samenwerking met andere partijen. Scholen en culturele instellingen die samen innovatieve, educatieve projecten ontwikkelen, kunnen hier een voorbeeld van zijn.

Van belang hierbij is de verhouding tussen de drie kamers onderling. Hoe kunnen bijvoorbeeld de ervaringen uit de innovatieve projecten (linkerkamer) worden benut voor de andere kamers? Hoe wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de instellingen die in de rechterkamer zitten en de regeling voor subsidie voor innovatieve projecten? Hoe stemt het programmafonds af met het lokale en provinciale cultuurbeleid, bijvoorbeeld in het geval dat een aanvraag zowel bij het programmafonds als bij de gemeente wordt ingediend?

4. Verhouding tussen overheden

4a. Verdeling middelen

Voor de programma's van gemeenten en provincies zal de verdeling van middelen in ieder geval gedeeltelijk op basis van inwoneraantal gebeuren. Daarnaast verkent de kwartiermaker het draagvlak voor het idee om een deel van het (additionele) budget (bijvoorbeeld 30%) in te zetten om gemeenten en provincies met ambitieuze en vernieuwende plannen extra te faciliteren. Deze laatste optie is met name relevant wanneer er met het programmafonds meer middelen beschikbaar komen dan in het huidige Actieplan. Het gaat dan om plannen die vernieuwend zijn binnen de bepaalde lokale of provinciale context. Hiermee wordt bedoeld dat het niet per definitie een daadwerkelijk nieuw en oorspronkelijk plan hoeft te zijn, maar dat het ook kan gaan om de implementatie in het landelijk gebied van een reeds grootstedelijk beproefde aanpak.

De kwartiermaker wordt ook gevraagd te kijken naar de verhoudingen tussen de bedragen per inwoner voor de provincies, de G4 en de overige gemeenten. Welke verhouding sluit het best aan bij de verschillen in behoeften en mogelijkheden?

4b. Resultaatsafspraken of gezamenlijke ambities?

Hierbij staat de vraag centraal in welke vorm en mate van gedetailleerdheid de doelstellingen van de programma's worden uitgewerkt. Worden er per deelnemende medeoverheid resultaatsafspraken gemaakt (voortbouwend op het huidige Actieplan) of worden er alleen gezamenlijke ambities geformuleerd? Wat betekent deze keuze voor de uiteindelijke ambities (inspanningsverplichting) die

gerealiseerd kunnen worden? De kwartiermaker geeft hier een advies over. Tevens adviseert de kwartiermaker op welke wijze de uitvoering van de gezamenlijke (resultaats)afspraken of ambities wordt gemonitord en geëvalueerd.

4c. Relatie met andere samenwerkingsvormen tussen rijk, provincies en gemeenten

Ook op andere, aanverwante terreinen werken rijk, gemeenten en/of provincies samen. Van belang is dat de samenwerking in het programmafonds en de andere vormen van samenwerking zich op een logische en transparante manier tot elkaar verhouden. Hoe verhouden de instellingssubsidies (rechterkamer) zich bijvoorbeeld tot de convenantsafspraken met andere overheden over instellingen? Hoe verhoudt zich dit fonds tot andere programma's met gemeenten en provincies (Cultuurimpuls ISV, ILG, bibliotheekvernieuwing) en tot de samenwerking met gemeenten in het kader van het Actieplan Krachtwijken en de brede school?

5. Taken programmafonds

Kerntaak van het programmafonds wordt de beoordeling van aanvragen en de bijbehorende verdeling en toewijzing van middelen. In aanvulling daarop krijgt het programmafonds een ondersteunende taak op het gebied van informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering, op het stimuleren van kruisbestuivingen tussen de verschillende sectoren, de verspreiding nieuwe inzichten (innovatieve projecten) en opgedane ervaringen en bij het bevorderen van de programmatische samenwerking tussen de overheden. Het fonds neemt hierbij niet de taken over van de sectorinstituten. Het programmafonds zal deze aanvullende taak daarom met name richting gemeenten en provincies vervullen, en niet voor de culturele sector. Daarnaast wordt, als het gaat om de innovatieve projecten, van het fonds verwacht dat het een signalerende en aanjagende functie vervult en op deze manier aanvragen 'uitlokt'. De kwartiermaker beziet hoe deze aanvullende taken het best invulling kunnen krijgen.

6. Inrichting van het programmafonds

De operationele inrichting van het programmafonds vergt een gedegen voorbereiding. Het gaat dan bijvoorbeeld om de organisatiestructuur van het fonds, een inschatting van de benodigde capaciteit en de adequate toerusting (huisvesting, materiële component etc.). Ook over dergelijke zaken adviseert de kwartiermaker.

7. Positiebepaling programmafonds ten opzichte van andere fondsen en het sectorinstituut

Het programmafonds moet een duidelijke eigen positie krijgen, waarmee het zich onderscheidt van de andere fondsen. Speciale aandacht zal daarbij moeten worden geschonken aan de grensafbakening bij "grensoverschrijdende" onderwerpen zoals bijvoorbeeld bij de semi-professionele kunst en cultuureducatie. Het is van belang om de grenzen duidelijk aan te geven. Uitgangspunt hierbij is dat wanneer bij een aanvraag het zwaartepunt bij een specifieke sector ligt, deze bij het betreffende sectorale fonds moet worden ingediend. Ligt het zwaartepunt t.a.v. cultuureducatie bijvoorbeeld bij het educatieve element, dan zou het programmafonds de aangewezen partij kunnen zijn. Ook als het gaat om marketing en publieksbereik is een dergelijke afbakening belangrijk. Immers ook andere fondsen hebben, vaak voor een specifieke sector, taken op deze terreinen. Op al deze punten is een heldere afbakening gewenst. Ook is het van belang dat er een duidelijk onderscheid is tussen het programmafonds en de sectorinstituten (zie ook hierboven, punt 5). De kwartiermaker treedt daarom in overleg met andere fondsen en de sectorinstituten om op basis daarvan te kunnen adviseren over de grenzen van het programmafonds.

8. Effectiviteit van het programmafonds

Belangrijk is om veel meer inzicht te krijgen in wat wel en wat niet werkt. Welke inzet bevordert de cultuurparticipatie? Welke projecten, aanpakken, instrumenten en programma's zijn succesvol? Hoe kunnen effectief gebleken werkwijzen verankerd worden? De kwartiermaker wordt gevraagd te bezien welke rol het programmafonds kan spelen bij het meten van de effectiviteit van de programma's en projecten. Hierbij dient duidelijkheid te worden verkregen over welke gegevens moeten worden verzameld om op landelijk niveau de effectiviteit te kunnen meten.

9. Arbitrage, bezwaar en beroep

In geval van verschil van mening tussen aanvragende overheid en programmafonds moet er een mogelijkheid van arbitrage zijn. Dit kan bijvoorbeeld vorm worden gegeven door middel van een onafhankelijke commissie van deskundigen die het programmafonds in voorkomende gevallen adviseert. De kwartiermaker ontwikkelt een voorstel voor de invulling hiervan. Na de arbitrage staan de reguliere wegen van bezwaar en beroep natuurlijk open.

10. Ambtelijke samenwerking

Binnen het Actieplan krijgt de samenwerking, op ambtelijk niveau, tussen rijk, provincies en gemeenten vorm in de regiegroep. De kwartiermaker wordt gevraagd de mogelijkheden te verkennen om ook in de nieuwe structuur een dergelijke groep, bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroep, een plek te geven. Deze groep moet een adequaat platform bieden waarbinnen de ambtelijke ondersteuning invulling krijgt, een gremium waarbinnen ambtenaren ervaringen kunnen uitwisselen, ontwikkelingen kunnen monitoren, et cetera. De kwartiermaker kijkt naar de manier waarop deze functies in de toekomst het best belegd kunnen worden.

11. Werkwijze kwartiermaker

De minister is opdrachtgever van de kwartiermaker, maar voor het vormen van een goed oordeel, het inwinnen van informatie, het kennisnemen van de behoeften van de andere overheden en het veld en voor het verwerven van draagvlak zijn samenwerking en afstemming met alle betrokkenen onontbeerlijk. Hoe deze vorm krijgen, moet nog nader worden bezien. Voor de samenwerking en afstemming met provincies en gemeenten kan de nu reeds functionerende ambtelijke regiegroep worden benut, zondig aangevuld met enkele vertegenwoordigers van relevante partijen.

De kwartiermaker wordt ondersteund door een extern bureau dat deskundig is op het culturele terrein, maar ook over gedegen juridische en financiële expertise beschikt. Dit bureau beschikt over de capaciteit om de gewenste eindproducten (in conceptvorm) te realiseren.

In overleg tussen de kwartiermaker, OCW, IPO en VNG wordt de verdere werkwijze van eerstgenoemde nader bepaald. Hij/zij kan bijvoorbeeld brede rondetafelgesprekken en bijeenkomsten organiseren of hij/zij kan één-op-één gesprekken organiseren. Ook wordt de keuze gemaakt of de kwartiermaker alleen met sleutelfiguren spreekt of met alle partners.

12. Eindproduct

Het eindproduct is een breed gedragen advies aan de minister op bovenstaande punten. De kwartiermaker werkt dit advies uit in de volgende concrete (concept-)producten:

- a. In de Verkenningsfase:
 - het beleidskader voor het programmafonds;

- het toetsingskader: waar moeten aanvragen aan voldoen en op basis van welke criteria worden ze beoordeeld en worden middelen toegekend;

Deze producten worden in de uitwerkingsfase gebundeld in een (concept-)regeling. Op basis van de producten van de verkenningsfase vindt uiterlijk maart 2008 bestuurlijk overleg tussen OCW, IPO en VNG plaats.

b. In de Uitwerkingsfase:

- conceptregeling van het fonds;
- organisatieopzet van het fonds;
- profiel van de directeur van het fonds;
- concept begroting 2009 van het fonds.