

Lokaal cultuurbeleid: een zaak van de overheid, de cultuursector en burgers



Masterthesis
Janita Tabak
Kunstbeleid en -management
Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht
April 2015

Lokaal cultuurbeleid: een zaak van de overheid, de cultuursector en burgers

Janita Tabak

Studentnummer: 3634655

Masterthesis Kunstbeleid en -management

Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht

Begeleider: dr. Kees Vuyk

April 2015

Voorwoord

Toen ik in 2010 aan de Masteropleiding Kunstbeleid en –management begon, kon ik niet weten dat ik de studie halverwege zou afbreken om wethouder Cultuur in de gemeente Kampen te worden. Evenmin kon ik weten dat, toen mijn partij in 2014 de verkiezingen verloor, ik weer terug zou keren naar Utrecht om de opleiding alsnog af te maken. Wat ad-hoc en reactief lijkt, blijkt nu ik erop terugkijk, een logisch proces te zijn geweest. In de pre-masterfase schreef ik een scriptie over de verzelfstandiging van theaters en vervolgens kon ik als wethouder daar in de praktijk mee aan de slag. Als wethouder stuurde ik het interactieve proces aan voor de nieuwe Kamper Cultuurnota en vervolgens kon ik, als student, in deze Masterthesis soortgelijke processen analyseren. Het schrijven van deze scriptie voelde als een theoretische evaluatie. Ik kwam onder andere tot de conclusie dat ons proces in Kampen best goed in elkaar zat. Maar ook is er het besef ontstaan dat het betrekken van burgers bij cultuurbeleid, nog lang niet is ingeburgerd. Het cultuurbeleid loopt hiermee ver achter in vergelijking tot andere beleidsterreinen.

Ik wil de docenten van de opleiding KBM van de Universiteit Utrecht hartelijk danken voor hun inspirerende lessen. Mijn speciale dank gaat uit naar dr. Kees Vuyk voor de begeleiding van het onderzoeksproces en dr. Frank de Glas voor zijn feedback. Natuurlijk bedank ik ook Dick en Saar voor hun steun en geduld bij het uitvoeren van deze opdracht.

Kampen, 22 april 2015

Janita Tabak

Samenvatting

Het publieke en politieke draagvlak voor kunst- en cultuursubsidies is afgenomen. Dit probleem speelt al geruime tijd maar alle inspanningen om het tij te keren hebben tot nu toe geen of weinig effect gehad. Deze Masterthesis gaat over de vraag of het betrekken van burgers bij cultuurbeleid positieve effecten kan hebben op het draagvlak voor dit beleid. De onderzoeksvraag was hoe de processen van burgerparticipatie bij het ontwikkelen van lokaal cultuurbeleid verlopen en wat de effecten van deze processen zijn op het draagvlak voor (lokaal) cultuurbeleid. Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase is een literatuurstudie over het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid en het fenomeen burgerparticipatie gedaan. De tweede fase bestond uit twee casestudy's waarbij, door middel van een bronnenonderzoek, de betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van lokaal cultuurbeleid is geanalyseerd.

Dit onderzoek vult een lacune in het wetenschappelijke onderzoeksgebied van het kunst- en cultuurbeleid. Het discours over het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid lijkt zich vooral te richten op de verschillende waarden van kunst en cultuur. De rol die de burger, oftewel de cultuurconsument, in het cultuurbeleid zou kunnen spelen is, tot nu toe, onderbelicht gebleven. Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat steeds meer gemeenten proberen hun burgers te betrekken bij het ontwikkelen van (cultuur)beleid.

De gemeenten Leiden en Bergen op Zoom besloten hun burgers te betrekken bij het nieuwe cultuurbeleid om zo het draagvlak voor dit beleid te vergroten. Dat het betrekken van burgers een positief effect kan hebben op het draagvlak van beleid wordt inderdaad bevestigd door verschillende onderzoekers. Maar in Bergen op Zoom bleek er slechts sprake te zijn van een symbolisch proces. De burgers hadden niet veel invloed op het nieuwe cultuurbeleid. In Leiden kregen burgers meer mogelijkheden om bij te dragen aan het nieuwe beleid en hadden ze daadwerkelijk enige invloed. Op de vraag of in Leiden en Bergen op Zoom het draagvlak voor het nieuwe beleid daadwerkelijk is toegenomen, is geen sluitend antwoord te geven omdat beide gemeenten, ondanks de tijd en de moeite die in de processen zijn geïnvesteerd, hebben nagelaten om het beoogde effect te toetsen. Ook bleken er in beide processen factoren mee te spelen die de positieve effecten van burgerparticipatie kunnen hebben aangetast.

Eén van de opvallendste bevindingen was dat vooral de lokale cultuursector veel invloed had op het nieuwe cultuurbeleid. De cultuursector kreeg alle ruimte van de beleidsmakers en domineerde ook de activiteiten die bedoeld waren voor burgers. Ook in het landelijke cultuurbeleid zijn de cultuursector en de beleidsmakers leidend en heeft de consument weinig tot geen inspraak. Uit de literatuurstudie is gebleken dat juist deze introverte houding van de cultuursector en het buitensluiten van de consument één van de oorzaken van het legitimeringsprobleem is. Wanneer gemeenten hun nieuwe cultuurbeleid samen met de cultuursector en burgers willen ontwikkelen zouden zij er goed aan doen beide partijen gescheiden van elkaar te betrekken. Zo kan voorkomen worden dat de inbreng van de cultuursector die van de burger zal overheersen.

Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die eraan bij kunnen dragen dat gemeenten hun processen om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van cultuurbeleid beter kunnen inrichten. Ook worden er een aantal vragen gesteld die kunnen worden opgevat als inspiratie voor het wetenschappelijke debat of eventueel vervolgonderzoek.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 De kloof tussen de cultuursector en de burger	7
1.2 Motivatie, relevantie en doelstelling van het onderzoek	8
1.3 Hoofd- en deelvragen	8
1.4 Afbakening en definiëring van de begrippen	8
1.5 Onderzoeksmethode	9
1.6 Verantwoording van de casestudy's	9
2. Legitimering van (cultuur)beleid	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Burgers hebben minder vertrouwen in de politiek	11
2.3 Ontwikkelingen die het vertrouwen doen afbrokkelen	11
2.4 Draagvlak voor cultuurbeleid, de legitimeringsparadox	12
2.5 Herhaaldelijk geklaag over het verschil tussen vraag en aanbod	12
2.6 Kunst en cultuur, omdat de overheid vindt dat het goed voor u is	13
2.7 Verschillende visies over mogelijke oplossingen	14
2.8 De instrumentele, neoliberale benadering	15
2.9 Een combinatie van instrumentele en intrinsieke waarden	15
2.10 Pro of anti Thorbecke	16
3. Burgerparticipatie	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Verschillende mogelijkheden voor de betrokken burger	18
3.3 Beleidsparticipatie	19
3.4 De verschillende niveaus van participatie	19
3.5 Het Nederlandse model	20
3.6 Kritiek op de participatieladder	21
3.7 Het CLEAR-model	22
3.8 Een nieuwe benadering	23
3.9 Het betrekken van burgers vergroot het draagvlak	23
3.10 De toepasbaarheid van de verschillende modellen	24
4 De Cultuurvisie van Bergen op Zoom	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Methode	25
4.3 Van Kookboek naar Cultuurvisie	26
4.4 De breedte van het participatieproces	26
4.5 Onduidelijkheid over de betrokkenheid van burgers	26
4.6 Geen CLEAR proces in Bergen op Zoom	27
4.7 Burgers kwamen niet verder dan de tweede trede	28
4.8 De invloed van burgers op de Cultuurvisie	29
4.9 Conclusies	29
5 De totstandkoming van de Leidse Cultuurnota	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Leiden houdt rekening met randvoorwaarden	31
5.3 De breedte en diepte van het participatieproces	33
5.4 De invloed van de burger op de Cultuurnota	35

5.5 Conclusies	35
6. Conclusies, aanbevelingen en overdenkingen	36
6.1 Inleiding	36
6.2 Terug naar de hoofdvraag	36
6.3 Aanbevelingen voor gemeenten.....	38
6.4 Discussievragen en overdenkingen	39
Literatuur	41
Bijlage 1 Participatieproces Cultuurvisie Bergen op Zoom	46
Bijlage 2 Impact burgerparticipatie Bergen op Zoom	47
Bijlage 3 Participatieproces Cultuurnota Leiden.....	48
Bijlage 4 SWOT-matrix en SWOT-analyse vergeleken.....	49
Bijlage 5 Hoe de inbreng is opgenomen in de Cultuurnota Leiden	52

1. Inleiding

1.1 De kloof tussen de cultuursector en de burger

De Cultuurnota van staatssecretaris Zijlstra (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011), die de meest ingrijpende cultuurbezuinigingen ooit aankondigde, maakte duidelijk dat de besteding van publieke middelen voor kunst en cultuur niet langer een vanzelfsprekendheid was (pp. 2-3). Dit afnemende politieke draagvlak symboliseert een algehele onvrede over de positie die de kunsten in de samenleving innemen (Vuyk, 2011, p. 4). Dat het publieke draagvlak voor cultuur onder druk staat werd pijnlijk duidelijk toen de cultuursector mensen opriep om massaal te protesteren tegen de bezuinigingen en het vooral de cultuursector zelf was die gehoor gaf aan die oproep. Een massaal protest bleef uit. (NOS, 2011; FNV Kiem, 2011). Het afbrokkelende draagvlak voor het cultuurbeleid is geen nieuws, al eerder merkten ministers en staatssecretarissen op dat er een kloof was ontstaan tussen de kunsten en het publiek. Eén van de oorzaken van deze kloof zou liggen in het besloten karakter van de sector. Deze introverte houding zou zijn ontstaan door de systematiek van subsidietoewijzing, waarbij het beoordelen van kunst- en cultuuruitingen en het toewijzen van de middelen in handen is van een selecte groep kunstkeners. De burger, of anders gezegd: de cultuurconsument, is hier amper bij betrokken. Het gevolg van dit systeem is een kloof tussen het aanbod van de cultuursector (want kunstkeners houden nu eenmaal van vernieuwing en onconventionele kunst) en de vraag van het publiek (Blokland, 2012, p.12; Hoefnagel, 2009, pp. 6-7). Tijd dus om te zoeken naar nieuwe legitimeringsgronden voor het cultuurbeleid.

Kloven zijn niet alleen voorbehouden aan het cultuurbeleid, een soortgelijk probleem doet zich ook voor op macroniveau. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) spreekt, wanneer het gaat over het tanende vertrouwen van de burger in de politiek, over een "legitimitieitscrisis". Volgens de ROB is de kloof tussen burger en politiek ontstaan doordat de horizontale, informele structuur van de samenleving niet langer past bij de verticale, hiërarchische structuur van de overheid (2010, p. 7). De overheid probeert deze kloof te dichten, niet alleen vanwege het toenemende wantrouwen van de burgers, maar ook omdat de economische crisis en de oplopende kosten van de verzorgingsstaat het noodzakelijk maken om overheidstaken af te stoten. Koning Willem Alexander sprak in de Troonrede van 2013 uit dat: "de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving" (Troonrede, par. 6). Dit betekent dat de relatie tussen de overheid en haar burgers sterk zal moeten veranderen. De ROB noemt deze omslag vooral een kwestie van loslaten. De overheid zal minder moeten hechten aan regeldrang en formele macht en meer moeten opereren als procesbegeleider (2012, p. 10). De afgelopen jaren zijn er veel inspanningen verricht om de betrokkenheid van burgers bij de overheid te vergroten (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2012, p. 27). Dit is vooral te zien op lokaal niveau waar gemeenten volop experimenteren met burgerparticipatie. Recent onderzoek van Bos toont aan dat vrijwel alle gemeenten in hun coalitieprogramma's de ambitie hebben opgenomen om burgerparticipatie te bevorderen (2013, p. 33).

Het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid lijkt dus overeenkomsten te vertonen met de legitimitieitscrisis van de overheid. Beiden zijn ontstaan doordat de structuur van de instituties niet langer past bij de structuur van de samenleving. De kloof tussen de cultuursector en de cultuurconsument doet afbreuk aan het draagvlak voor cultuurbeleid. Net als de overheid is de Raad voor Cultuur ook langzamerhand tot het besef gekomen dat het contact met de burger hersteld moet worden (Brummel, 2012, p. 69). De cultuursector zou de boodschap van de staatssecretaris, dat de kunst teruggegeven moet worden aan de samenleving, dus ook kunnen opvatten als een oproep om de burger meer te betrekken bij het cultuurbeleid. Daarbij zou de cultuursector een voorbeeld kunnen nemen aan gemeenten, die steeds vaker burgers betrekken bij het ontwikkelen van lokaal cultuurbeleid. De vraag is of burgerparticipatie inderdaad een effectieve methode is om het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid aan te pakken.

1.2 Motivatie, relevantie en doelstelling van het onderzoek

De bestuurskundige wetenschap richt zich, zoals blijkt uit documenten van de WRR (2012) en de ROB (2012), vooral op burgerparticipatie bij het sociale en ruimtelijke domein. De boekenplank over burgerparticipatie bij (lokaal) cultuurbeleid is nagenoeg leeg. In het wetenschappelijke debat over kunst(beleid) wordt het begrip participatie vooralsnog opgevat als cultuurdeelname. Ook wordt er veel geschreven over het legitimeringsprobleem, maar hierbij gaat het met name om de vraag waarom de overheid kunst en cultuur wel of niet zou moeten subsidiëren. Terwijl de kunst en cultuursector en de hieraan gerelateerde wetenschap zich vooral bezighouden met het waardendebat, kijkt de overheid steeds meer naar de daadwerkelijke verbinding van de cultuursector met de samenleving (Schrijvers, Keizer, & Engbersen, 2015, p. 18).

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat het een lacune vult in het wetenschappelijke onderzoeksgebied van het kunstbeleid. De doelstelling van het onderzoek is dan ook dat het beoogt bij te dragen aan het discours over de legitimering van cultuurbeleid, door inzicht te geven in de voor- en nadelen (of mogelijkheden en beperkingen) van participatieprocessen bij de totstandkoming van (lokaal) cultuurbeleid. Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat steeds meer gemeenten op verschillende manieren en met verschillende resultaten, proberen om burgers te betrekken bij het beleid.

1.3 Hoofd- en deelvragen

De tweeledige hoofdvraag van het onderzoek luidt: hoe verlopen de processen van burgerparticipatie bij het ontwikkelen van lokaal cultuurbeleid en wat zijn de effecten van deze processen op het draagvlak voor (lokaal) cultuurbeleid? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is er eerst gekeken naar het legitimeringsprobleem van het kunst- en cultuurbeleid. De vragen die aan de orde komen zijn: waarom is legitimering belangrijk, wat houdt de legitimeringsparadox in en welke oplossingen zien deskundigen voor dit probleem? Vervolgens is het fenomeen burgerparticipatie onder de loep genomen door vragen te beantwoorden over wat er verstaan wordt onder het begrip burgerparticipatie en of burgerparticipatie wel een goede manier is om het draagvlak voor overheidsbeslissingen vergroten. Ook zijn er theoretische modellen besproken die bruikbaar kunnen zijn voor de analyse van praktijksituaties. Ten slotte is gekeken naar hoe burgerparticipatie in de praktijk door gemeenten wordt toegepast.

1.4 Afbakening en definiëring van de begrippen

Legitimering/ legitimatie

Legitimering van beleid kan worden opgevat als het vertrouwen in beleidsmakers en draagvlak voor het beleid (ROB, 2010, p.16). De Graaf verbindt het begrip legitimiteit niet alleen aan draagvlak maar ook aan steun en acceptatie: "eigenlijk komen deze begrippen steeds op hetzelfde neer. Ze zeggen alle iets over een bepaalde hoeveelheid steun voor een concreet project, beleid of politiek systeem" (2007, p. 56). In dit onderzoek wordt met de begrippen legitimatie, legitimering, draagvlak en steun hetzelfde bedoeld, de begrippen worden door elkaar heen gebruikt.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie wordt op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd en kan op allerlei niveaus plaatsvinden. Dit onderzoek richt zich op de processen die door gemeenten worden geïnitieerd om burgers te betrekken bij het cultuurbeleid. De WRR noemt dit "beleidsparticipatie" (2012, p. 51). Beleidsparticipatie kan betrekking hebben op alle fasen van beleidsvorming, namelijk beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Bovens, 't Hart & Twist, 2007, pp. 99-103). Dit onderzoek beperkt zich tot de fase van beleidsontwikkeling van lokaal cultuurbeleid.

Beleid

Volgens Bovens et al. is beleid te omschrijven als: "alle voornemens, keuzes en acties (...) gericht op de sturing van een maatschappelijke ontwikkeling" (2007, p. 99). Hierbij moet worden opgemerkt dat lokaal cultuurbeleid een bijzonder beleidsterrein is, het gaat om autonoom beleid. Dat betekent dat er weinig landelijke wet- en regelgeving mee gemoeid is. Gemeenten hebben dus de vrijheid om dit beleidsterrein naar eigen wensen in te richten (Wijn, 2003, p.9).

Beleidsparticipatie/ interactieve beleidsvorming

Een andere term die vaak wordt gebruikt als het gaat om beleidsparticipatie in de fase van beleidsontwikkeling is "interactieve beleidsvorming" (Bovens, 'T Hart & Twist, 2007, p. 352). In dit document worden zowel de termen beleidsparticipatie als interactieve beleidsvorming gebruikt om het participatieve proces te omschrijven.

Burgers

In dit onderzoek gaat het om de vraag hoe burgers kunnen participeren in de ontwikkeling van lokaal cultuurbeleid. Andere termen voor burgers zijn: (potentiële) consumenten, klanten of cultuuraanbieders. Bij beleidsparticipatie voor nieuw cultuurbeleid worden vaak ook de cultuuraanbieders en andere belanghebbenden zoals maatschappelijke of commerciële partijen geconsulteerd. In dit onderzoek wordt steeds gezocht naar het onderscheid tussen de inbreng van de cultuuraanbieders (burgers) en die van de cultuuraanbieders (de cultuursector). Dit is noodzakelijk omdat gemeenten niet altijd consequent zijn met dit onderscheid, zoals blijkt uit hoofdstuk 4 en 5. Wanneer dit onderscheid niet gemaakt kan worden kan ook niet beoordeeld worden in hoeverre burgers hebben kunnen bijdragen aan het cultuurbeleid.

1.5 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In fase één zijn door middel van een literatuurstudie het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid en de huidige theorieën en concepten over burgerparticipatie geanalyseerd. In fase twee zijn, aan de hand van nota's, voortgangsrapportages en ander bronnenmateriaal, de participatieprocessen van twee gemeentelijke cultuurnota's beschreven en geëvalueerd aan de hand van de theorie uit fase één. Het betreft dus een beschrijvend onderzoek met een toetsende factor (Baarda, 2005, pp. 90-101). Bij deze methode kan de vraag wordt gesteld in hoeverre de specifieke casussen van deze twee gemeenten in algemene zin iets kunnen vertellen over de betrokkenheid van burgers bij beleidsontwikkeling en de positieve effecten hiervan op het draagvlak voor het cultuurbeleid. Het is echter niet de bedoeling om te komen met een pasklaar antwoord, het primaire doel van dit onderzoek is om met een nieuwe invalshoek het discours over het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid te prikkelen.

1.6 Verantwoording van de casestudy's

Via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gezocht naar verschillende praktijkvoorbeelden. Een aantal gemeenten viel af omdat zij geen burgers betrokken bij de beleidsontwikkeling. Zo bleek de gemeente Groningen bij de totstandkoming van het cultuurbeleid vooral in overleg te zijn gegaan met de Groningse cultuursector, de gemeente Utrechtse Heuvelrug maakt nergens melding van de betrokkenheid van burgers en de gemeente Culemborg organiseerde slechts één stadsgesprek. De VNG vermeldt dat de gemeente Leiden haar burgers wel heeft betrokken bij het ontwikkelen van nieuw cultuurbeleid. (VNG, z.d.). Via het internet is Bergen op Zoom gevonden waar door middel van tien gesprekken met veertig inwoners en andere belanghebbenden het nieuwe cultuurbeleid tot stand kwam. De keuze voor Leiden en Bergen op

Zoom is ook een praktische. Beide processen zijn goed gedocumenteerd en de bronnen zijn online beschikbaar. Een ander argument ligt in het verschil in omvang. Leiden is een grote gemeente en heeft volgens het ringenmodel van Wijn (2003) een alomvattend cultuurbeleid. Bergen op Zoom, is een middelgrote gemeente met een kernachtig/ uitgebreid cultuurbeleid (pp. 63-67). Uit onderzoek (Bos, 2014, p. 35, p. 7) blijkt dat de omvang van een gemeente invloed heeft op de wijze waarop burgerparticipatie wordt toegepast. In grote gemeenten blijken burgers meer en op een ander niveau invloed te hebben op het beleid dan in kleine gemeenten. Wellicht bevestigen de casestudy's deze bevindingen.

2. Legitimering van (cultuur)beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid centraal. Deze ontwikkeling staat niet op zichzelf en om het probleem goed te kunnen doorgronden moet eerst gekeken worden naar de brede maatschappelijke ontwikkelingen die aan de basis ervan liggen. Na het schetsen van deze context wordt gekeken naar de specifieke aspecten die spelen bij het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid. Tenslotte worden enkele denkrichtingen besproken die zouden kunnen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor cultuurbeleid.

2.2 Burgers hebben minder vertrouwen in de politiek

De ROB stelt in het rapport *Vertrouwen in democratie* dat het verminderde draagvlak voor beleid te maken heeft met het afnemende vertrouwen van de burger in de politieke vertegenwoordiging. Dit afnemende vertrouwen is niet uniek voor Nederland, in vergelijking met andere landen valt het in Nederland zelfs nog wel mee. Het is ook geen hedendaags probleem, in het verleden zijn er altijd periodes geweest van meer of minder vertrouwen in de politiek (2010, pp. 12-17). In het verlengde van de redenering van de ROB merkt de WRR over de ontevreden burger op: "ze voelen zich overvraagd, hebben weinig vertrouwen in hun eigen vermogen om de politiek te beïnvloeden, geloven niet dat de politiek opkomt voor hun belangen of denken dat hun maatschappelijke doelen beter zonder beleidsmakers zijn te realiseren" (2012, p. 21). Dit afnemende vertrouwen in de politiek is een rechtstreekse bedreiging voor het overheidsbeleid. Het is namelijk de politiek die dit beleid publiekelijk vaststelt en verdedigt.

Hoe past dit gebrek aan vertrouwen bij de uitstekende voorzieningen en welvaart in ons land? Vergeleken met andere landen ter wereld staat Nederland op de vierde plaats als het gaat om zaken zoals educatie, levensverwachting en het bruto nationaal inkomen. Alleen Noorwegen, Australië en Zwitserland doen het nog beter (United Nations Development Programme, 2014, p. 160). Je zou kunnen stellen dat het vertrouwensprobleem van de burger in de politiek niet gebaseerd is op het slechte functioneren van de overheid, maar dat er eerder sprake is van een gevoelskwestie.

2.3 Ontwikkelingen die het vertrouwen doen afbrokkelen

De WRR noemt twee processen die aan de basis staan van het vertrouwensprobleem: verdichting en versnelling. Met verdichting wordt de bevolkingsgroei en de verstedelijking bedoeld. Door deze verdichting en de toegenomen mobiliteit, fysiek en digitaal, is de afstand tussen burgers kleiner geworden en het gevolg is dat er onderling meer contact is. In de huidige samenleving begeven mensen zich in uiteenlopende, multiculturele en ook internationale netwerken. Hierdoor zijn burgers goed op de hoogte van wat er in de wereld gebeurt. Deze verdichting heeft ook geleid tot een versnelling, zo verdwijnen vastigheden "als sneeuw voor de zon" (2012, p. 39). Een voorbeeld van versnelling is bijvoorbeeld de toegenomen arbeidsmobiliteit. Burgers wisselen vaker van werkgever en een grote groep heeft zelfs helemaal geen werkgever meer. De Kamer van Koophandel (z.d.) meldt dat de afgelopen vijf jaar het aantal zzp'ers fors is gestegen. Ook voelen mensen zich minder gebonden aan hun politieke keuzes. Kort na de verkiezingen kan een winnende partij in de peilingen alweer op verlies staan (WRR, 2012, pp. 37-40). Dit betekent dat politici constant, ook buiten de verkiezingen om, moeten zoeken naar draagvlak voor hun beslissingen.

Naast deze processen is de structuur van de samenleving drastisch veranderd. Er zijn veel departementen en beleidsterreinen op afstand gezet door bijvoorbeeld privatisering en

verzelfstandiging. Dit levert de steeds terugkerende vraag op of de overheid bij misstanden nu wel of niet moet ingrijpen. Illustratief zijn de banken die door de overheid worden overgenomen of de problemen op het spoor die, hoewel op afstand gezet, regelmatig leiden tot Kamerdebatten. Helemaal verwarrend wordt het wanneer de staatsecretaris, na de zoveelste calamiteit, boetes oplegt aan de NS terwijl de overheid de enige aandeelhouder is (Veen, 2015; Vleugel 2015). Andere voorbeelden van de structuurveranderingen zijn verstatelijking, waarbij de overheid zich meer is gaan bemoeien met private partijen en (de)centralisaties, waarbij de macht naar boven of onder wordt verlegd (WRR, 2012, pp. 41-45).

Het afnemende vertrouwen van de burger in de politiek heeft dus te maken met verschillende ontwikkelingen. Burgers hebben meer contacten, zijn beter geïnformeerd en ze begeven zich in losse, netwerkvormige structuren. De overheid is dankzij (of ondanks) de structuurveranderingen van de laatste decennia, verticaal, hiërarchisch en bureaucratisch georganiseerd. Door deze veranderingen is het voor de burger niet altijd duidelijk wie er nu gaat over wat en waar hij terecht kan met zijn vragen. De complexiteit van de samenleving is enorm toegenomen en de manier waarop de overheid en de samenleving zijn geconstrueerd past niet langer bij elkaar.

2.4 Draagvlak voor cultuurbeleid, de legitimeringsparadox

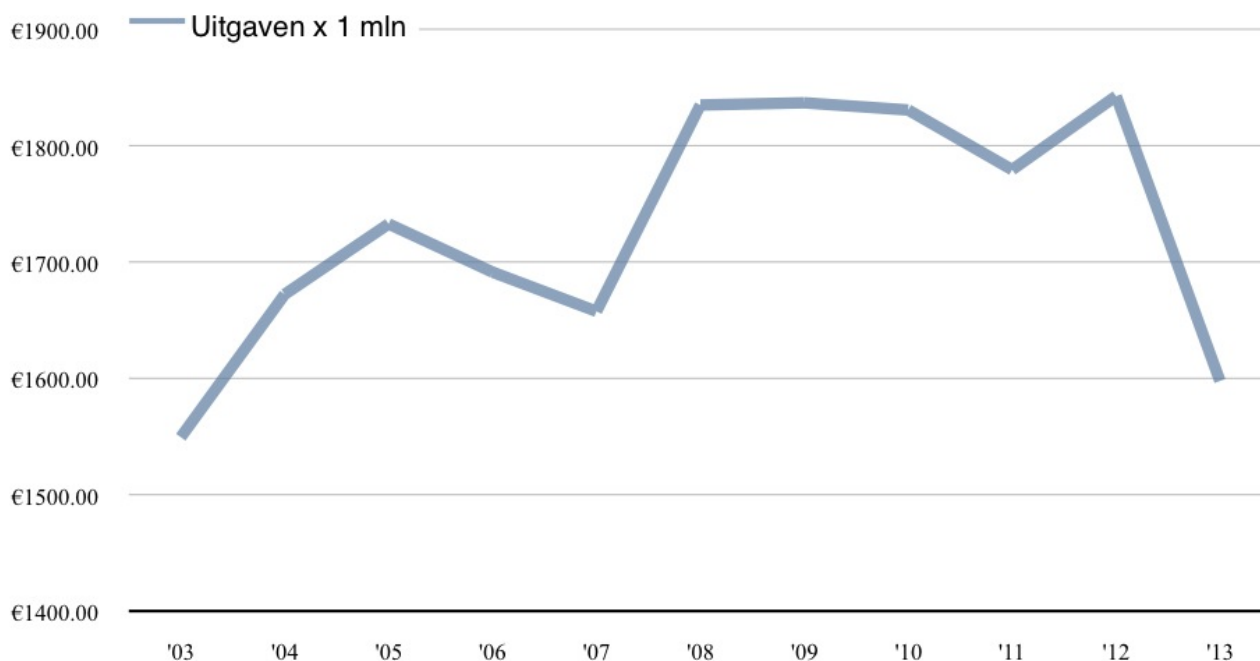
Ook het cultuurbeleid heeft te maken met een afnemend draagvlak. Dit werd bevestigd door de ingrijpende bezuinigingen van kabinet Rutte I en de argumenten die daarvoor werden aangedragen. In een reactie op de bezuinigingsplannen probeert de Raad voor Cultuur dit legitimeringsprobleem uit te leggen door de legitimeringsparadox aan te halen (Brummel, 2012, p. 62). De legitimeringsparadox ontstaat wanneer de overheid een sector ondersteunt omdat de sector zelf niet in staat is voldoende middelen uit de samenleving te verkrijgen, maar, en daar is de paradox, wanneer de samenleving er geen geld voor over heeft, waarom zou de overheid er dan voor moeten betalen? Het antwoord is, omdat de overheid vindt dat cultuur niet per se populair hoeft te zijn om van belang te zijn. Oftewel: "het ontbreken van collectieve steun is dus zowel een argument voor als een argument tegen het kunstbeleid" (Martinius, 1990, p. 37).

Deze paradox is niet uniek voor het cultuurbeleid. Voor meerdere beleidsterreinen geldt dat er publieke middelen nodig zijn omdat de sector de kosten niet zelf kan opbrengen, denk bijvoorbeeld aan het onderwijs. Toch is het cultuurbeleid uitzonderlijk omdat er een groot verschil bestaat tussen vraag en aanbod. Bij andere beleidsterreinen zal de overheid vraag en aanbod zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming willen brengen (Martinius, 1990, p. 37). Zo werden in 2011 honderden (dorps)scholen, met minder leerlingen dan de norm, gesloten (NRC Handelsblad, 2011). In het cultuurbeleid is het echter gebruikelijk dat er een verschil bestaat tussen de vraag en het aanbod en tot aan de bezuinigingen van Rutte I had dit niet eerder geleid tot forse ingrepen.

2.5 Herhaaldelijk geklaag over het verschil tussen vraag en aanbod

Het verschil tussen de vraag en het cultuuraanbod is al langer een punt van aandacht. In 1982 was minister Brinkman al van mening dat er teveel aandacht was voor de kwaliteit en te weinig voor het publieksbereik. Pas in 2001 werden er ook daadwerkelijk voorstellen door staatssecretaris van der Ploeg gedaan om dit verschil te veranderen. Het voorwoord in *Cultuur als confrontatie* zet de toon: "de maatschappelijke reikwijdte had aanzienlijk groter kunnen zijn als het aanbod zich minder hermetisch had opgesteld en meer bereidheid had getoond in te spelen op ontwikkelingen aan de vraagzijde" (Ministerie van Onderwijs, cultuur en wetenschappen, 2001, p. 3). Van der Ploeg stelde voor dat culturele instellingen 3% van hun budget zouden inzetten voor het bereiken van een breder publiek en wanneer zij hier geen gehoor aan zouden geven zou de subsidie worden gekort. Dit voorstel sneuvelde overigens in de Tweede Kamer (Pots, 2000, pp. 323-352). Uit kerngegevens van

het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006, 2010, 2014) blijkt dat de signalen van de ministers en staatssecretarissen weinig effect hebben gehad op de uitgaven. Figuur 1 toont aan dat de uitgaven voor cultuur de laatste tien jaren, afgezien van een kleine daling in 2006 en 2007, een lichte stijging laat zien. Pas vanaf 2012, wanneer de eerste bezuinigen van het kabinet Rutte I zijn doorgevoerd, is een forse daling waar te nemen.



Figuur 1 Rijksuitgaven Cultuur van 2003 tot en met 2013, Samengesteld uit:

Kerncijfers 2001-2005: Onderwijs, cultuur en wetenschap door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 2005. Den Haag. Tabel 1.3, p.7

Kerncijfers 2005-2009: Onderwijs, cultuur en wetenschap door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 2005. Den Haag. Tabel 1.3, p. 7

Kerncijfers 2009-2013: Onderwijs, cultuur en wetenschap door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 2013. Den Haag. Tabel 1.3, p. 7

2.6 Kunst en cultuur, omdat de overheid vindt dat het goed voor u is

Waarom kon er zo lang een kloof tussen vraag en aanbod bestaan? Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst gekeken naar de redenen waarom de overheid geld uitgeeft aan kunst en cultuur. Bovens et al. noemen vijf redenen waarom overheden interveniëren in de markt van vraag en aanbod. Het gaat dan bijvoorbeeld om het voorkomen van monopolies of het produceren van collectieve goederen, waarbij iedereen belang heeft maar die voor de markt niet aantrekkelijk zijn om te produceren. Ook kan het gaan om het tegengaan van ongewenste neveneffecten van de markt, zoals milieuvervuiling of slechte arbeidsomstandigheden, en soms wil de overheid onaanvaardbare ongelijkheid terugdringen. Een laatste reden is dat de overheid wil stimuleren (of voorkomen) dat burgers in aanraking komen met bepaalde goederen of diensten. Deze goederen of diensten heten de "Merit Goods" (2007, pp. 88-97) en het subsidiëren van kunst en cultuur valt onder deze categorie (Martinius, 1990, p. 39-43).

De overheid vindt kunst en cultuur dus belangrijk voor de samenleving en van al dat goeds kan je nooit te weinig hebben. Toch worden niet alle cultuuruitingen gesubsidieerd. Adams signaleert dat door subsidiëring niet alleen de toegankelijkheid van cultuur maar ook de voorkeur

wordt bepaald. De overheid subsidieert namelijk alleen het aanbod waarvan zij heeft besloten dat het goed is (2010, p. 13). Dit is natuurlijk uiterst subjectief, want waarom zou een opera heilzamer zijn voor de samenleving dan een popfestival? Deze subjectiviteit ontstaat doordat de overheid zich bij het maken van keuzes laat adviseren door professionals en kenners uit de cultuursector. Deze professionals hebben een sterke voorkeur hebben voor het "complexe, het onconventionele, het avant-gardistische, het verrassende, het nog niet eerder vertoonde" (Blokland, 2012, p. 12). Een select gezelschap, grotendeels afkomstig uit de sector die financieel afhankelijk is van overheidsgeld, bepaalt dus waar de middelen naartoe gaan. Dit WC-eend-effect (uit de commercial waarin de producenten van het schoonmaakmiddel zeggen: "wij van WC-eend adviseren WC-eend") leidt dus tot een aanbod waarbij vooral sector zelf gediend is en dat niet aansluit bij de voorkeuren van het grote publiek.

Wie profiteren er dan van het cultuuraanbod dat door de overheid wordt gesubsidieerd? Uit onderzoek blijkt dat dit vooral de hoogopgeleiden, de intellectuelen en de beter bedeelden zijn (Hoefnagel, 2009, p. 5; Blokland 2012, p. 12). Dat is opmerkelijk vanwege de, ooit sociaaldemocratische, gedachte om het verhevene (de cultuur) toegankelijk te maken voor iedereen. Er werd aangenomen dat de burger een handje geholpen moest worden om de weg naar kunst en cultuur te vinden. Blijven aanbieden en investeren in educatie zou op termijn zijn vruchten afwerpen. Maar nu de welvaart en het opleidingsniveau zijn toegenomen, wordt duidelijk dat het grote publiek het cultuuraanbod van de overheid nog steeds links laat liggen. Integendeel, de belangstelling voor de gesubsidieerde cultuur neemt alleen maar verder af en van publieksverbreding is ook al geen sprake (Adams, 2010). Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in het immer voortschrijdende proces van de individualisatie. Processen zoals verdichting en versnelling hebben ertoe geleid dat de burger zelf wel bepaalt wat goed voor hem is. Er is een 'on demand cultuur' ontstaan (Adams, 2010, p. 15) met het motto, "u vraagt, wij draaien!" Werd er twintig jaar geleden op een willekeurige werkvloer, bij de koffieautomaat, elke ochtend hartstochtelijk gesproken over wat er de vorige avond op televisie was, is dit gesprek vandaag de dag onmogelijk. Burgers kijken televisie wanneer het hen uitkomt en willen niet van mensen die eerder keken, horen wie de mol was bij 'Wie is de mol'. Anders gezegd: de burger weet heel goed wat hij wil, wanneer hij dit wil en hoe hij dit kan krijgen, daar heeft hij de overheid niet bij nodig.

De reden voor de overheid om geld te investeren in kunst en cultuur is dus gebaseerd op de overtuiging dat kunst en cultuur goed zijn voor de samenleving. Dat het grote publiek daar anders over denkt heeft er lang niet toe gedaan, de veronderstelling was dat educatie en betere inkomensverdeling dit op den duur zouden veranderen. Deze paternalistische houding heeft tot nu toe geen effect gehad. De keuzes die de overheid maakt zijn gebaseerd op subjectieve voorkeuren die worden bepaald door professionals uit de sector, een sector die hier zelf belang bij heeft.

2.7 Verschillende visies over mogelijke oplossingen

Het afbrokkelende draagvlak voor cultuurbeleid kent dus oorzaken op verschillende niveaus. In eerste plaats kan het worden opgevat als een gevolg van de brede ontwikkelingen in de steeds complexer wordende samenleving, een samenleving die niet langer aansluit bij de wijze waarop de overheid functioneert en met als gevolg een afnemende vertrouwen van de burger in de politiek. In de tweede plaats kan het worden gezien als een gevolg van de wijze waarop het cultuurbeleid is geconstrueerd. Nadat staatssecretaris Zijlstra de ingrijpende bezuinigingen aankondigde is het discours over het draagvlak voor cultuurbeleid in hevigheid toegenomen. In dit discours worden verschillende visies geuit die zouden kunnen bijdragen aan de verbetering van dit draagvlak. De opvattingen lopen uiteen van instrumentele benaderingen tot een pluriforme benadering waarbij ook de intrinsieke waarde van cultuur wordt benadrukt. Ook wordt er gepleit voor een herstructurering van de sector.

2.8 De instrumentele, neoliberale benadering

Cultuur kan worden gezien als de veroorzaker van talloze positieve effecten. Wanneer de waarde van cultuur in dienst staat van een hogere waarde is er sprake van een instrumentele waarde. Cultuur is dan geen doel op zich maar een middel. Sommige deskundigen benadrukken vooral de positieve economische effecten van cultuur. Dit zou de instrumentele, neoliberale benadering genoemd kunnen worden. Deze bestaat erin de politiek en de burger ervan te overtuigen dat elke geïnvesteerde euro in cultuur zichzelf terug zal verdienen. De benadering is liberaal omdat deze aansluit bij het liberale perspectief waarin het economische belang de boventoon voert. Dat het liberalisme leidend is in beleidsland blijkt uit de typisch liberale stokpaardjes zoals marktwerking, efficiëntie en kwantificeerbare, afrekenbare prestaties. Deze begrippen zijn inmiddels ook in het cultuurbeleid gemeengoed geworden (Gielen, Elkhuizen, Van den Hoogen, Lijster & Otte, 2015, p. 8-9).

Het kwantificeren van de economische opbrengsten van het cultuurbeleid is een lastige opgave omdat niet alle waarden van kunst en cultuur in cijfers te vangen zijn. Economen Marlet en Poort vonden echter vijf kwantificeerbare economische waarden van cultuur. Wanneer op deze manier naar cultuuruitgaven gekeken wordt dan is de conclusie dat de sector meer oplevert dan erin wordt geïnvesteerd. Volgens Marlet en Poort biedt de strategie ook argumenten om bij partijen die indirect baat hebben bij cultuur (denk aan winkeliers, huizenbezitters) bereidheid te vinden voor medefinanciering (2011, p. 63-65). Deze instrumentele, neoliberale benadering lijkt succesvol te zijn. De theorie wordt regelmatig aangehaald in lokale cultuurnota's. Marlet berekende onder andere voor de gemeente Amsterdam dat de totale maatschappelijke waarde van het culturaanbod zo'n negen miljard euro zou bedragen (Marlet & Ponds, 2011, p. 7). De benadering van Marlet en Poort mag dan wel populair zijn, toch waarschuwen Blokland en Klamer voor een boemerangeffect: wanneer bewezen wordt dat de sector veel geld opbrengt, dan zou dit juist een argument kunnen zijn tegen het subsidiëren van cultuur. Want waarom investeert de economie dan niet zelf in de sector (Heuven, 2010)? Vuyk vindt dat er eerst maar eens een debat gevoerd moet worden over de intrinsieke waarde van kunst en cultuur. Hij stelt dat de onenigheid over het nut en de noodzaak van subsidies voor kunst en cultuur een afgeleide is van het echte probleem, namelijk het afnemende draagvlak voor kunst en cultuur. Volgens Vuyk staat dit draagvlak onder druk omdat de cultuursector teveel met zichzelf bezig is en te weinig met de samenleving (2011, p. 7).

Geconcludeerd kan worden dat de instrumentele, neoliberale benadering voorbij gaat aan een viertal zaken. In de eerste plaats slaat de aanpak geen brug tussen voor- en tegenstanders, beide partijen kunnen de argumenten in hun eigen voordeel gebruiken. In de tweede plaats is de benadering te veel gericht op beleid en te weinig op de positie van kunst en cultuur in de samenleving. Ten derde is het de vraag of de aanpak ook nog effectief zal zijn wanneer er (weer) een politieke verschuiving optreedt en het liberalisme terrein verliest. Het vierde punt is dat de benadering vooral lijkt aan te sluiten bij het legitimeringsprobleem dat ontstaan is als gevolg van het functioneren van het cultuurbeleid zelf. Het biedt geen houvast in het licht van de brede maatschappelijke problemen zoals het gebrekkige vertrouwen van de burger in de politiek en de kloof tussen de overheid en de samenleving.

2.9 Een combinatie van instrumentele en intrinsieke waarden

Gielen et al. kiezen voor een pluriforme benadering. Naast de economische waarde is door de onderzoekers ook gekeken naar de cognitieve, sociale, mentale en fysieke waarde van cultuur. In een lijvig rapport slagen de auteurs erin veel van deze instrumentele waarden te onderbouwen met empirisch bewijs. Maar daar blijft het niet bij: er wordt ook stilgestaan bij de intrinsieke waarde van cultuur. Gielen et al. stellen dat cultuur aan de basis staat van de trias cultuur, politiek en economie. Volgens hen is het een misvatting dat de economie en de politiek worden gezien als de fundamentele van de samenleving want er is nog een derde partij. Gielen et al. noemen deze partij

het "sociale zelf, het cultuurspel van mensen onderling" (2015, p. 116). Dit zou volgens hen verklaren waarom bijvoorbeeld de economie niet rationeel te voorspellen valt. Het vertrouwen, waartoe altijd wordt opgeroepen bij economische crises, heeft namelijk niet te maken met economie, maar met culturele waarden. Vertrouwen wordt dus gezien als "een van de intersubjectieve waarden die juist slechts via cultuur kan worden aangereikt" (2015, p. 117). Politieke of economische verschijnselen zoals competitie, concurrentie, bureaucratie en macht hebben alleen maar een negatieve invloed op dit vertrouwen (2015, pp. 113-119). Deze pluriforme benadering gaat dus niet alleen uit van het aantonen van de instrumentele waarden van kunst en cultuur maar betoogt ook dat cultuur, in verbondenheid met de economie en de politiek, het fundament vormt van onze samenleving.

Deze pluriforme benadering zou minder gevoelig kunnen zijn voor een politieke verschuiving omdat deze naast de economische waarden ook bewijs levert voor de cognitieve, sociale, mentale en fysieke waarden. Maar zoals Vuyk opmerkt is de politiek het niet oneens over het belang van kunst voor de samenleving. Het meningsverschil bestaat vooral over de vraag of de cultuursector nu wel of niet gediend is bij overheidsgeld (2011, p. 6). Gielen et al. (2015) omzeilen deze discussie door de nadruk te leggen op de intrinsieke waarde van cultuur. Het betoog dat cultuur aan de basis staat van menselijk gedrag en dit menselijke gedrag bepalend is voor de wijze waarop de economie en de politiek functioneren is een interessante gedachte. Deze gedachte plaatst cultuur namelijk aan de basis van de samenleving. Deze centrale positie kan wellicht bijdragen aan een breder draagvlak. Welke rol dit rapport zal gaan spelen in het discours over de legitimering van cultuurbeleid is nog niet te voorspellen, het is recent verschenen en hoewel primair gericht op Vlaanderen, zijn de observaties en de bevindingen zeker relevant voor de Nederlandse situatie.

2.10 Pro of anti Thorbecke

Naast de instrumentele en de pluriforme benadering zijn er ook deskundigen die van mening zijn dat de wijze waarop het cultuurbeleid is vormgegeven zou moeten veranderen. Hierin zijn twee richtingen te herkennen: pro of anti Thorbecke. Hoefnagel stelt dat het nog immer gehanteerde principe van Thorbecke uit 1862 dat "kunst geen regeeringszaak is", een hindernis is bij het legitimeren van het beleid (2009, p. 6). De uitspraak zorgt er namelijk voor dat de politiek de inhoud overlaat aan deskundigen. Blokland is van mening dat de overheid een prominentere rol zou moeten spelen in discussies over het cultuurbeleid. Elke cent die de overheid spendeert aan kunst en cultuur is volgens hem wel degelijk een oordeel. Dat betekent dat de overheid zich niet langer kan verschuilen achter Thorbeckes adagium. Keuzes in het beleid zijn politieke keuzes die niet overgelaten moeten worden aan deskundigen en die in een openbaar debat moeten worden verantwoord (2012, 2013). Volgens Hoefnagel heeft de terughoudende aanpak, in de stijl van Thorbecke, waarbij de overheid niet in de frontlinie stond om de waarden van kunst en cultuur te benadrukken, het beleid "te zwakke, want defensieve, legitimatiebasis verschaft" (2009, p. 29). Hij is, in het verlengde van Blokland, van mening dat de overheid het cultuurbeleid nadrukkelijker moet koppelen aan de discussie over de waarden van kunst en cultuur. Het loslaten van het Thorbecke-adagium en het voeren van de discussie over de legitimering van het cultuurbeleid in de politieke arena zal ongetwijfeld het politieke cultuurdebat verlevendigen, maar of het ook zal leiden tot meer draagvlak is maar de vraag. Het legitimeringsprobleem heeft namelijk niet alleen te maken met de structuur van het cultuurbeleid, het is ook het gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving. Wanneer het cultuurbeleid meer zal worden gepolitiseerd, wordt het nog afhankelijker van de politiek en gelet op het afnemende vertrouwen van de burger in de politiek lijkt het niet waarschijnlijk dat het draagvlak voor cultuurbeleid hierdoor toe zal nemen.

Tegenover de visie van Blokland staat die van Adams, die signaleert dat de overheid inboet aan gezag en dus niet langer is staat is de cultuursector te beschermen. Hij ziet een belangrijke rol weggelegd voor de cultuurconsument. Het primaat van de beleidskeuzes zouden moeten liggen bij de consument en de sector zelf. De politiek zou zich dan kunnen beperken tot zakelijke argumenten

ter verdediging van die keuzes (2010, p. 5). In de lijn van deze visie ligt de opvatting van Frissen die vindt dat het huidige cultuurbeleid te sterk georganiseerd is door middel van regels, prestaties, doelen en programma's terwijl de sector van nature reflexief, pluralistisch, fragmentarisch en dus complex is (2004, p. 23). Complexe systemen zijn volgens de WRR onvoorspelbaar en moeilijk bestuurbaar (2012, pp. 39-47). De basisgedachte achter het maken van beleid, namelijk dat de samenleving maakbaar en controleerbaar is, correspondeert dus niet met de onvoorspelbare, moeilijk te sturen werkelijkheid. De vraag is: heeft beleid maken nog wel zin? Frissen is van mening dat de overheid zou moeten ophouden met sturen, hij pleit voor een 'leeg' cultuurbeleid waarin het primaat bij het publieke domein ligt. Dit betekent dat de sector niet langer moet worden gezien als een verticale hiërarchie en dat de macht moet worden herverdeeld. De taak van de overheid is dan nog slechts een ondersteunende en zou zich moeten beperken tot het scheppen van randvoorwaarden (2004, pp. 23-26). Met zijn lege cultuurbeleid blaast Frissen Thorbeckes adagium nieuw leven in. De overheid onthoudt zich van elk oordeel over kunst en cultuur en laat deze over aan de sector en de burgers zelf. Frissen en Adams pleiten dus voor een grondige herstructurering van het cultuurbeleid, waarbij het primaat wordt verlegd van het politieke domein naar het publieke domein. Vuyk deelt de opvatting dat het cultuurbeleid anders zou moeten worden ingericht. Hij stelt voor om meerdere landelijke, regionale en lokale fondsen in te stellen. Thorbeckes adagium werd destijds ingevoerd om de macht van de overheid te beteugelen zodat de kunstenaars hun autonomie konden behouden. Vuyk is van mening dat zij die zich nog steeds beroepen op dit adagium, zich eerst moeten afvragen of de vrijheid nog steeds bedreigd wordt (2011, p. 5-6).

Vóór of tegen Thorbecke, een instrumentele of intrinsieke aanpak, neoliberal of meervoudig, duidelijk is dat er geen eenvoudig antwoord te geven is op de vraag hoe het draagvlak voor het cultuurbeleid kan worden vergroot. Het probleem kent meerdere dimensies en is gekoppeld aan brede maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving. Het is eveneens het gevolg van de wijze waarop het cultuurbeleid is vormgegeven. Dit betekent dat er meerdere interventies en gecombineerde strategieën nodig zijn om te komen tot een oplossing. De aanpak kan bestaan uit het benadrukken van de instrumentele en intrinsieke waarde van cultuur en uitleggen welke positie cultuur in onze samenleving inneemt. Ook kan een herstructurering van de cultuursector bijdragen aan de oplossing. Een verschuiving van de macht van de selecte groep kunstkeners naar de cultuurconsument kan ertoe leiden dat vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd.

3. Burgerparticipatie

3.1 Inleiding

Het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid kent dus meerdere oorzaken en de deskundigen noemen dan ook verschillende manieren waarop het probleem kan worden aangepakt. Toch is er een bepaalde mate van eensgezindheid over de opvatting dat er minder macht zou moeten liggen bij de kleine groep kunstkeners. Er wordt onder andere gepleit voor een herverdeling van de subsidies of het instellen van kleinere fondsen op regionaal en lokaal niveau (Vuyk, 2011, pp. 9-10). Zelf is de overheid van mening dat de cultuursector meer verbinding moet gaan zoeken met de samenleving (Schrijvers et al., 2015, p. 31). De consument die uitstekend in staat is om te bepalen welke kunst er goed voor hem is, kan meer betrokken worden bij het cultuurbeleid. In dit hoofdstuk wordt deze vorm van burgerparticipatie nader bekeken. Eerst wordt stilgestaan bij het begrip burgerparticipatie en op welke manieren dit wordt toegepast. Daarna worden enkele theoretische instrumenten behandeld die gebruikt worden om het niveau waarop de participatie plaatsvindt aan te geven. Ten slotte wordt ingegaan op de vraag of burgerparticipatie een positief effect kan hebben op het draagvlak voor cultuurbeleid.

3.2 Verschillende mogelijkheden voor de betrokken burger

De gedachte om burgers meer te betrekken bij cultuurbeleid sluit aan bij de transitie van de klassieke verzorgingsstaat naar de "doe-democratie". Zo noemt het kabinet de samenleving waarin burgers meepraten en meebeslissen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, p. 3). In de reactie op de rapporten van de WRR en de ROB richt het kabinet zich ook tot de instellingen. Deze zijn: "nogal eens afgedreven van hun maatschappelijke wortels. Het label maatschappelijk middenveld staat niet garant voor maatschappelijk eigenaarschap" (2013, p. 10), met andere woorden: het kabinet signaleert dat er een kloof bestaat tussen maatschappelijke organisaties en de samenleving waarvoor zij hun taken dienen uit te voeren. In het vorige hoofdstuk werd een soortgelijke kloof in het cultuurbeleid besproken, namelijk het gesubsidieerde cultuuraanbod dat niet aansluit bij de vraag van veel burgers. Het kabinet ziet, net als de WRR en de ROB, dat de doe-democratie, een samenleving waarin op allerlei vlakken de burger actief betrokken is, eraan kan bijdragen deze kloof te dichten. De betrokkenheid van burgers bij het cultuurbeleid zou dus positieve effecten kunnen hebben op het draagvlak voor cultuurbeleid.

Betrokken burgers zijn mensen die zich op verschillende manieren inzetten voor een publiek belang. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen formele en informele vormen van burgerbetrokkenheid. De formele vorm is betrokkenheid die op juridische of rechtstatelijke wijze georganiseerd is, denk bijvoorbeeld aan stemrecht of bezwaarprocedures bij ruimtelijke ontwikkelingen. De informele vorm is burgerbetrokkenheid die niet geregeld is via wet- of regelgeving (WRR, 2012, pp. 22-30). Er zijn drie vormen van burgerparticipatie te onderscheiden. Ten eerste maatschappelijke participatie, waarbij burgers actief deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Ten tweede het maatschappelijk initiatief, waarbij burgers initiatief nemen om een bepaald doel te realiseren. En ten derde beleidsparticipatie. Bij deze informele vorm vraagt de overheid aan de burger om mee te denken in beleidskwesties. Het gaat dan om participatie in een vroeg stadium en niet, zoals in het traditionele proces, pas wanneer het beleid al op papier staat (WRR, 2012, p. 51; Edelenbos & Klijn, 2006, p. 418).

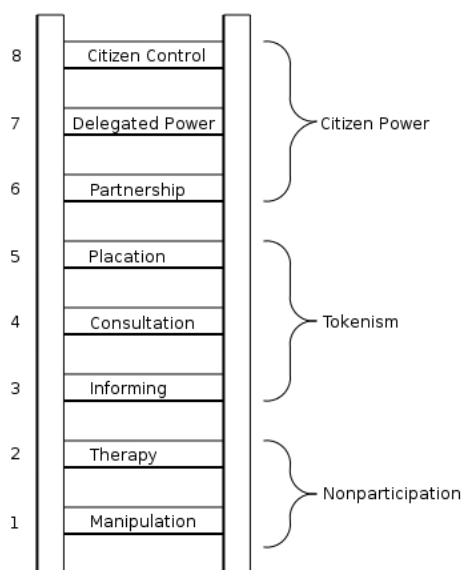
3.3 Beleidsparticipatie

Beleidsparticipatie wordt vooral op lokaal niveau al regelmatig toegepast. Recent onderzoek toont aan dat in de collegeprogramma's van 87,6% van de Nederlandse gemeenten de ambitie is opgenomen dat burgerparticipatie moet worden bevorderd. Ook beschikken de meeste gemeenten over een participatienota. Zo'n nota is een "een formeel document waarin de uitgangspunten en spelregels voor de inzet van het instrument burgerparticipatie wordt vastgesteld" (Bos, 2014, pp. 10-11). Het initiatief voor beleidsparticipatie wordt in de meeste gevallen genomen door de overheid zelf (Michels en de Graaf, 2010, p. 481). Veel gebruikte methoden zijn inspraakavonden, (thema)bijeenkomsten, stads- of dorpsgesprekken en enquêtes (schriftelijk en digitaal). Daarnaast wordt ook steeds vaker gebruik gemaakt van internetfora, interactieve websites, burgerpanels en sociale media (Bos, 2014, p. 15).

Het betrekken van burgers bij het ontwikkelen van beleid op lokaal niveau gebeurt volgens De Graaf en Michels (2014) al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de methode vooral inzetten om het draagvlak voor beleid te vergroten (Bos, 2014, p. 25; Edelenbos & Klijn, 2006, p. 421). Toch kijken de betrokken partijen verschillend aan tegen zo'n interactief beleidsproces. Zo vinden gemeenteraadsleden dat het bijdraagt aan de lokale democratie. Voor hen is burgerparticipatie een doel op zich. Ambtenaren en bestuurders zien het meer als een middel om draagvlak te vinden voor het beleid. Burgers doen vooral mee om hun eigen belangen, of die van de groep die ze vertegenwoordigen, te verdedigen (Michels & De Graaf, 2010, p. 484). Dus de actoren (politiek, beleidsmakers en burgers) hebben allen een eigen perspectief op het nut en de noodzaak van burgerparticipatie. De vraag is of ondanks deze verschillen burgerparticipatie daadwerkelijk het draagvlak voor beleid kan vergroten. Voordat deze vraag beantwoord kan worden wordt eerst stilgestaan bij de verschillende niveaus waarop participatie kan plaatsvinden.

3.4 De verschillende niveaus van participatie

Aan de hand van 'participatieladders' kan worden aangegeven op welk verschillende niveaus burgers kunnen participeren bij beleidsontwikkeling. Deze participatieladders zijn gebaseerd op het basismodel van Arnstein, die burgerparticipatie opvat als een vorm van burgermacht. Burgers die geen macht hebben (de machtelozen) en uitgesloten zijn van politieke en economische processen, kunnen door middel van participatie een stukje macht verkrijgen. De participatieladder heeft acht treden die de verschillende niveaus van participatie aangeven. De treden gaan van geen invloed (de onderste twee treden) via schijnbare invloed (de drie middelste treden) naar daadwerkelijke invloed (de bovenste drie treden). Arnstein benadrukt dat wanneer de participatie niet leidt tot herverdeling van macht, er sprake is van een leeg proces waarvan alleen de machthebbers profijt hebben (Arnstein, 1969, p. 216).



Figuur 2 Eight rungs on the ladder of citizen participation. Overgenomen uit: A ladder of citizen participation. Door S.R. Arnstein, S. R., 1969, Journal of the American Institute of planners. 35(4) p. 217

3.5 Het Nederlandse model

In Nederland wordt meestal gebruik gemaakt van de participatieladder van Edelenbos (in Edelenbos & Klijn, 2006; WRR, 2012, p. 52). Het idee is hetzelfde: hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed de burger heeft. Op de onderste twee treden, ‘informer en raadplegen’, wordt de burger gevraagd om de overheid van ideeën en informatie te voorzien. Op de trede van ‘adviseren’ kan de burger ook met oplossingen komen die worden meegewogen in het eindoordeel. Een trede hoger, bij ‘coproduceren’, kan de burger ook de agenda bepalen. Op het hoogste niveau, ‘meebeslissen’, is de burger leidend en de overheid slechts volgend. Ambtenaren en politici committeren zich dan aan de uitkomsten van het participatieproces. Vanaf de derde trede is dus sprake van daadwerkelijke interactieve beleidsontwikkeling (Edelenbos & Klijn, 2006, p. 429).

De modellen van Arnstein en Edelenbos lijken dus sterk op elkaar. Arnstein's onderste twee treden zijn in het model van Edelenbos weggelaten. Volgens Arnstein zijn dat geen vormen van participatie. De twee treden daaropvolgend, ‘informer en consulteren/raadplegen’, komen in beide modellen overeen. De treden daarboven, ‘consultation’ (Arnstein) en ‘raadplegen’ (Edelenbos), komen ook overeen. Arnstein wijst bij de ‘consultation’ op het gevaar van window dressing. Autoriteiten kunnen het consulteren van burgers gebruiken om aan te tonen dat hun keuzes gelegitimeerd zijn terwijl de geraadpleegde burger niet weet of zijn inbreng ergens toe leidt. De trede van ‘placation’, waarbij burgers deelnemen aan commissies en adviesraden, is bij Edelenbos vervallen. Bij de bovenste treden, bij Arnstein drie en bij Edelenbos twee, is er sprake van een daadwerkelijke herverdeling van macht. Op de trede van ‘partnership’, ‘coproduceren’ en ‘delegated power’, onderhandelen burgers met de autoriteiten. Op de hoogste treden, ‘citizen control’ (Arnstein) en ‘meebeslissen’ (Edelenbos) is de burger aan de macht en volgt de overheid (Arnstein, 1969, pp. 216-224; Edelenbos & Klijn, 2006, p. 429).

Tabel 2 De participatieladder van Edelenbos

Meebeslissen	"Politicians and administration leave the development and decisionmaking of policy to those involved, and the civil service provides an advising role. Politicians simply accept the outcomes. The results of the process have an immediate binding force."
Coproduceren	"Together politicians, administration, and those involved determine a problem solving agenda in which they search for solutions together. Politicians are committed to these solutions with regard to the final decisionmaking, after having tested this outcome in terms of a priori conditions."
Adviseren	"In principle politicians and administration determine the agenda but give those involved the opportunity to raise problems and formulate solutions. These involved actors play a full-fledged role in the development of policy. Politicians are committed to the results in principle but may deviate (if accounted for) from them in the final decision making."
Raadplegen	"To a large degree, politicians and administration determine the agenda but regard those involved as a useful discussion partner in the development of policy. Politicians do not, however, commit to the results of these discussions."
Informereren	"To a large degree, politicians and administration determine the agenda for decisionmaking and inform those involved. They will not use the opportunity to invite interested actors to have input in policy development"

Noot:

Samengesteld uit *Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands*. Door J. Edelenbos & E.H. Klijn, 2006. In *Journal of public administration research and theory*, 16 (3). p. 429

3.6 Kritiek op de participatieladder

Volgens Arnstein zelf is zijn participatieladder een versimpelde weergave van de werkelijkheid. Het is gebaseerd op twee tegenover elkaar staande groepen. Maar in werkelijkheid kan er in de groepen zelf ook verdeeldheid heersen. Ook zegt het model niets over mogelijke blokkades die de herverdeling van macht kunnen belemmeren en die bij beide groepen aanwezig kunnen zijn (1969,

p. 217). Tritter & McCallum vinden dat de ladder te statisch is en te veel de nadruk legt op macht. Daarmee zou het model voorbij gaan aan het feit dat burgerparticipatie ook een doel op zich kan zijn. Het delen van kennis en kunde kan positieve effecten opleveren, ook wanneer dit niet leidt tot een herverdeling van macht. Edelenbos en Klijn wijzen ook op het belang van het proces. De wijze waarop de verschillende opvattingen een plekje krijgen in nieuw beleid en de manier waarop de ontstane conflicten worden opgelost kunnen positieve effecten opleveren voor de deelnemers (2006, p. 421).

3.7 Het CLEAR-model

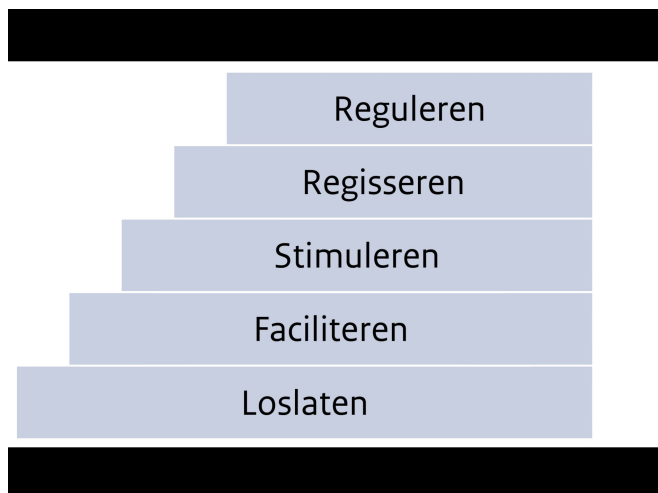
Lowndes, Pratchett en Stoker (2006) ontwikkelden aan de hand van een analyse van lokale participatieprocessen in Groot-Brittannië het CLEAR-model, nadat tussen 1998 en 2002 de interactieve vormen van beleidsontwikkeling sterk waren toegenomen. Het CLEAR-model is een instrument om te analyseren welke belemmerende en stimulerende factoren een rol kunnen spelen in participatieprocessen. Het verschil met de participatieladder is dat het CLEAR-model het perspectief van de participerende burger belicht. Het model is dus een instrument voor beleidsmakers en bestaat uit vijf uitgangspunten die samen het acroniem CLEAR vormen:

- **Can do** - burgers zullen participeren wanneer ze de beschikking hebben over kennis, vaardigheden, bronnen of middelen die nodig zijn voor het proces. Het CLEAR model veronderstelt dat het aanbieden van training en ondersteuning burgers kan helpen bij het participeren.
- **Like to** - burgers die zich onderdeel voelen van een gemeenschap zullen eerder de neiging hebben om deel te nemen aan participatieprocessen dan burgers die zich buitengesloten voelen. Beleidsmakers kunnen mensen laten geloven dat ze deel uit maken van die gemeenschap door het erkennen en promoten van burgerschap en solidariteit.
- **Enabled to** - burgers zijn eerder geneigd tot participatie wanneer zij dit in groepsverband kunnen doen. Collectieve participatie is bovendien effectiever dan individuele. Ook geldt dat deelnemen aan zo'n groep soms belangrijker wordt gevonden dan het resultaat van de participatie. Het is dus belangrijk dat er netwerken, platforms en belangengroepen zijn die een brug kunnen slaan tussen beleidsmakers en participanten. De overheid kan de oprichting van dergelijke organisaties stimuleren.
- **Asked to** - burgers willen participeren als ze daartoe uitgenodigd worden. Ook is het belangrijk dat er een breed aanbod is van participatiemogelijkheden. De één wil graag naar bijeenkomsten terwijl de ander het liefst via internet een bijdrage levert.
- **Responded to** - burgers willen participeren wanneer ze het gevoel hebben dat hun inbreng belangrijk is. Het is dus belangrijk dat er een terugkoppeling plaatsvindt en dat duidelijk wordt gemaakt hoe de keuzes tot stand zijn gekomen en welke rol de inbreng van de participanten daarin gespeeld heeft (Lowdens et al., 2006, p. 286).

Lowdens et al. wijzen er zelf op dat het CLEAR-model geen wondermiddel is. Het toepassen van alle randvoorwaarden is geen garantie voor deelname van burgers. Door belemmeringen weg te nemen en stimulerende maatregelen toe te passen wordt in ieder geval de burger die wil deelnemen, in staat gesteld dit te doen. Dreijerink, Kruize, & Kamp merken op dat het CLEAR model is opgebouwd uit interactieve begrippen die met elkaar samenhangen. Zij zien het model als een instrument voor de overheid om participatieprocessen beter te laten aansluiten bij de perceptie van de burger. Bovendien, zo stellen zij, zal het acroniem CLEAR vooral betekenen dat de processen duidelijk moeten zijn (2008, p. 8).

3.8 Een nieuwe benadering

Volgens de ROB (2012) voldoen de oude participatieladders niet langer omdat ze uitgaan van een leidende rol van de overheid. Dit sluit niet meer aan bij de huidige horizontaal georganiseerde samenleving en de door de overheid gewenste doe-democratie. De ROB komt daarom met een model dat uitgaat van een overheid die zich aansluit bij burgerinitiatieven in plaats van andersom. Dit is de ‘overheidsparticipatietrapp’ (p. 71). De meest verregaande vorm van overheidsparticipatie is ‘loslaten’. Hierbij heeft de overheid geen enkele inbreng meer. Op de tweede trede speelt de overheid een faciliterende rol en op derde trede een stimulerende. Op de vierde trede zal de overheid de processen regisseren en sturen. Pas op de hoogste trede is de overheid weer in haar dominante rol van wetgever of handhaver.



Figuur 3 De overheidsparticipatietrapp. Overgenomen uit: Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Raad voor het Openbaar Bestuur. 2012. p. 67

3.9 Het betrekken van burgers vergroot het draagvlak

Gemeenten zijn al volop bezig om hun beleid samen met burgers vorm te geven. De vraag rijst of al deze inspanningen daadwerkelijk leiden tot een beter draagvlak voor beleid. Edelenbos en Klijn (2006, p. 424) deden onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij beleidsprocessen in verschillende gemeenten. Zij constateerden dat de meeste deelnemers matig tevreden tot tevreden waren over de processen. Michels en de Graaf ontdekten ook dat de meeste deelnemers overwegend positief waren over zowel het proces als de uitkomsten. De conclusie van de onderzoekers luidt dat beleidsparticipatie inderdaad bijdraagt aan de legitimering van beleid. Bovendien werd ontdekt dat burgerparticipatie ook bij bleek te dragen aan de persoonlijke ontwikkeling van de deelnemers. Zo ontwikkelden burgers door deelname aan het beleidsproces bijvoorbeeld hun vergader- en presentatietechnieken. Ook leerden ze hoe beleidsprocessen verlopen en kregen ze een positievere kijk op de samenleving (2010, p. 489).

Maar de onderzoekers plaatsen ook kanttekeningen. Zo bleek dat in de gemeente waar de burgers het meest tevreden waren, de minste ideeën naar voren waren gebracht. In gemeenten waar veel ideeën waren aangeleverd, waren de burgers aanzienlijk minder tevreden over de uitkomsten (Michels & de Graaf, 2010, p. 489). Ook werd vastgesteld dat de impact van het participatieproces, dat wil zeggen de mate waarin de ideeën van burgers terug te vinden zijn in de einddocumenten, niet groot was (Edelenbos & Klijn, 2006, p. 424). Een aanzienlijk deel van de ondervraagden was kritisch over het resultaat en vond dat de beleidsmakers het proces en de uitkomsten te veel overheersten. Daar staat tegenover dat het merendeel van de ambtenaren en professionals zeer kritisch was over de inbreng van de burgers (Michels & de Graaf, 2010, pp. 483-489). De WRR

wijst deze kritiek overigens van de hand. Burgers beschikken naast ervaringsdeskundigheid vaak ook over specifieke kennis. Beleidsmakers zouden dus een andere houding aan moeten nemen (2012, p. 63, 64). Ten slotte werd geconstateerd dat de groep actieve burgers niet altijd representatief was voor de samenleving (Michels & de Graaf, pp. 483-489). Hoewel volledige representativiteit volgens Leyenaar niet mogelijk is, doet een gebrek aan representativiteit wel afbreuk aan de kwaliteit van het participatieproces en dus ook aan het effect op de legitimering van de uitkomsten. Daarom is het belangrijk om bij het beoordelen van het participatieproces ook te kijken naar de mate waarin de participanten een afspiegeling vormen van de samenleving (2009, pp. 11-15)

Er is dus empirisch bewijs voor de veronderstelling dat burgerparticipatie een positief effect heeft op het draagvlak voor beleid, want wanneer burgers overwegend positief zijn over het proces en de uitkomsten, kan worden gesteld dat er draagvlak is voor het eindresultaat (het beleid). Maar de kanttekeningen van de onderzoekers maken duidelijk dat er ook veel valkuilen zijn. Bedreigingen voor het proces en de effecten er van op het draagvlak zijn het gebrek aan representativiteit van de participanten, de complexiteit en omvang van het proces, te weinig invloed van burgers op het eindresultaat en overheersing van het proces door beleidsmakers.

3.10 De toepasbaarheid van de verschillende modellen

Om de positieve effecten van burgerparticipatie zo groot mogelijk te laten zijn, is het dus belangrijk de processen zorgvuldig in te richten. Welke rol kunnen de eerder besproken modellen hierin spelen? De overheidsparticipatieladder is het meest actuele model en past bij een overheid die zich steeds verder terugtrekt. Maar in de praktijk van participatieprocessen in Nederland heeft de overheid nog steeds de leidende rol. Dat maakt de ladder van de ROB, vooralsnog, onbruikbaar in de analyse van lopende processen. Om te kijken naar de effectiviteit van een participatieproces kan daarom beter de participatieladder van Edelenbos worden gebruikt. Met de participatieladder kan worden aangegeven tot welke trede de burgers zijn gekomen. Of met andere woorden: hoe diep de participatie gaat. Met diepte wordt dus het niveau waarop de participatie heeft plaatsgevonden bedoeld (Edelenbos & Klijn, 2006, p. 429).

Overigens wijst onderzoek uit dat in slechts 6,2% van de gemeenten de hoogste trede van de participatieladder wordt bereikt. De meeste gemeenten laten burgers tot de tweede of derde trede klimmen (Bos, 2014, p. 26). Naast de diepte van het participatieproces kan ook worden gekeken naar de breedte van het participatieproces. De breedte geeft aan in hoeverre burgers in staat worden gesteld om deel te nemen aan participatieprocessen (Edelenbos & Klijn, 2006, p. 428). Hiervoor kan het CLEAR-model worden gebruikt. Aan de hand van dit model kan worden gekeken of gemeenten inspanningen hebben verricht om belemmerende factoren weg te nemen of stimulerende factoren aan te reiken.

4 De Cultuurvisie van Bergen op Zoom

4.1 Inleiding

Onderzoek naar de effecten van burgerparticipatie op lokaal niveau richt zich vooral op ruimtelijke vraagstukken zoals wijkvernieuwing en de inrichting van de openbare ruimte (Michels & de Graaf, 2010, p. 481; Edelenbos & Klijn, 2006, p. 422). Maar hoe zit het met de deelname van burgers bij de interactieve ontwikkeling van cultuurbeleid? Uit de website van de VNG (www.vng.nl) blijkt dat enkele gemeenten hiermee bezig zijn, maar onderzoeksresultaten over de effecten van deze processen ontbreken. In de volgende twee hoofdstukken wordt ingegaan op de praktijk van burgerparticipatie bij het ontwikkelen van lokaal cultuurbeleid. Van twee gemeenten worden de processen om samen met burgers nieuw cultuurbeleid te ontwikkelen geanalyseerd. Bekeken wordt in hoeverre burgers betrokken waren en of deze betrokkenheid invloed heeft gehad op het nieuwe cultuurbeleid.

4.2 Methode

Tevredenheid van de deelnemers over het proces en het resultaat wordt vaak gezien als een indicatie van het draagvlak voor het nieuwe beleid. Meer tevredenheid bij de deelnemer impliceert meer draagvlak voor het nieuwe beleid. Ook wordt er door onderzoekers gekeken naar de representativiteit van de deelnemers. Hoe representatiever de deelnemers zijn voor een gemeenschap, des te breder is het draagvlak voor het nieuwe beleid in die gemeenschap. Omdat Leiden en Bergen op Zoom geen tevredenheidsonderzoek hebben uitgevoerd en gegevens over de representativiteit van de deelnemers ontbreken is een analyse van deze indicatoren niet mogelijk. Er wordt daarom gekeken naar andere factoren die betrekking hebben op de effecten van burgerparticipatie (Michels en de Graaf, 2010; Edelenbos en Klijn, 2006). Het gaat dan om de breedte, de diepte en de impact van de burgerparticipatie. De breedte heeft betrekking op de toegankelijkheid van het beleidsproces voor burgers die willen deelnemen en of gemeenten rekening hebben gehouden met stimulerende of belemmerende factoren. De diepte van het participatieproces heeft te maken met het niveau waarop de participatie heeft plaatsgevonden. Dus hoe hoog zijn de burgers op de participatieladder gekomen? Hierbij moet worden opgemerkt dat Arnstein van mening is dat echte participatie pas begint bij de zesde trede. De derde tot en met vijfde trede zijn vooral symbolische processen waarbij burgers wel gehoord worden maar geen invloed hebben (1969, p. 220). Ten slotte wordt gekeken of de inbreng van burgers daadwerkelijk is doorgedrongen tot de nieuwe beleidsdocumenten.

Het analyseren van de breedte en diepte van het proces gebeurt aan de hand van de participatieladder van Edelenbos en het CLEAR-model. In het CLEAR-model zit echter enige overlap in de rubrieken 'liked to' en 'enabled to'. Beiden hebben betrekking op burgerschap en gemeenschapszin. Dit zijn brede, meervoudig uitlegbare begrippen. In de casestudy's zal 'liked to' daarom worden beperkt tot de vraag in hoeverre burgers aangesproken zijn op het feit dat hun bijdrage belangrijk is voor het algemene belang van de samenleving. 'Enabled to' wordt beperkt tot de vraag of gemeenten hebben geprobeerd bij de deelnemers een groepsgevoel op te wekken. Om de analyse overzichtelijk te houden worden de processen gefaseerd. Bij deze fasering wordt gebruik gemaakt van het, vaak in politieke besluitvormingsprocessen gebruikte, BOB model. BOB staat voor Beeldvormingsfase, Oordeelsfase en Besluitvormingsfase. In de fase van de beeldvorming wordt het onderwerp zo breed mogelijk verkend en worden informatie en ideeën uitgewisseld. In de oordeelsfase ligt er een (concept)voorstel en proberen de actoren elkaar te overtuigen van hun

standpunten. In de besluitvormingsfase wordt het definitieve besluit genomen. Deze bevoegdheid ligt meestal bij de gemeenteraad (VNG, 2009, pp. 35-36). De gemeente Bergen op Zoom gebruikt overigens de termen oriëntatiefase, opiniërende fase en besluitvormende fase. Gemakshalve worden deze termen aangehouden (Gemeente Bergen op Zoom (BOZ), 2012c, p. 16). Om iets te kunnen zeggen over de impact van burgerparticipatie in Leiden en Bergen op Zoom, worden ten slotte de startdocumenten, procesvoortgangsrapportages en de einddocumenten met elkaar vergeleken. De vraag die daarbij aan de orde komt is of de inbreng van burgers terug te vinden is in het nieuwe cultuurbeleid.

4.3 Van Kookboek naar Cultuurvisie

In december 2013 werd door de gemeenteraad van Bergen op Zoom een nieuwe cultuurnota (de Cultuurvisie) vastgesteld. De kaderstellende nota, waarin het nieuwe beleid op hoofdlijnen wordt beschreven, was het resultaat van een interactief proces dat ongeveer anderhalf jaar duurde. Het proces begon in april 2012 met het vaststellen van een startnotitie door het college van burgemeester en wethouders. In deze startnotitie staat dat er "draagvlak, focus en energie" moest ontstaan. Daarvoor was er brede betrokkenheid nodig van "mensen uit de samenleving (afnemers) enerzijds en mensen van de organisaties op het gebied van cultuur, sport en maatschappij (aanbieders) anderzijds" (BOZ, 2012c, p. 2). In de oriëntatiefase werden burgers betrokken door middel van een aantal gesprekken die zouden resulteren in een 'Kookboek' (BOZ, 2012a). Dit Kookboek diende als leidraad voor gesprekken met de lokale cultuursector. De oriëntatiefase werd afgesloten met een digitale enquête onder het burgerpanel. Het burgerpanel is een interactief deel van de gemeentelijke website (www.bergenopzoom.nl) waar door middel van peilingen en discussies de mening van de burger wordt gepeild. In de opiniërende fase werden gesprekken gevoerd met de cultuursector en werd een conferentie over cultuur in Bergen op Zoom georganiseerd. Hierna werd het stuk door de gemeenteraad vastgesteld. (Zie bijlage 1.)

4.4 De breedte van het participatieproces

Voor de breedte van het participatieproces is de vraag relevant in hoeverre de participatieactiviteiten, in de verschillende fasen van het proces, toegankelijk waren voor burgers. In Bergen op Zoom stelt de gemeente dat de inwoners tijdens de oriëntatiefase nauw betrokken zullen worden door middel van het burgerpanel. Ook wordt overwogen om in de opiniërende fase het burgerpanel opnieuw in te zetten (BOZ, 2013d, p. 4). Doordat in de bronnen geen melding wordt gemaakt van een tweede peiling, vermoed ik dat deze niet heeft plaatsgevonden. Dit vermoeden wordt inderdaad bevestigd door de destijds betrokken ambtenaar (G. Jorritsma, persoonlijke communicatie, 2 maart 2015). De burgers van Bergen op Zoom zijn door middel van het burgerpanel dus één keer geraadpleegd over het cultuurbeleid.

4.5 Onduidelijkheid over de betrokkenheid van burgers

Werden de burgers ook op andere manieren betrokken bij de beleidsontwikkeling? Konden zij bijvoorbeeld deelnemen aan de gesprekken die hebben geleid tot het *Kookboek Cultuurvisie* (BOZ, 2012a) en de cultuurconferentie? In een nota schrijft het college dat de gesprekken voor het kookboek zouden worden gevoerd met "*individuele burgers*, sponsors, culturele instellingen, organisatoren van evenementen en kunstenaars" (BOZ, 2013c, p. 4). In het Kookboek zelf staat echter dat de gesprekken zijn gevoerd met "veertig kenners, afkomstig uit het maatschappelijke, economische en culturele veld" (2012a, p. 2). Uit deze tekst blijkt dat de gesprekspartners dus vooral betrokkenen waren uit het culturele veld. Uit de startnotitie (2012c) blijkt bovendien dat er ook een aantal ambtenaren bij de gesprekken betrokken was. De beleidsambtenaar bevestigt dat het

Kookboek is samengesteld door beleidsmakers, diverse experts uit de cultuursector, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke sectoren (G. Jorritsma, persoonlijke communicatie, 2-3-2015). Individuele burgers speelden dus geen rol bij de totstandkoming van het Kookboek.

In de opiniërende fase heeft de gemeente diverse bijeenkomsten en een cultuurconferentie georganiseerd. Uit de documenten blijkt dat deze activiteiten bedoeld waren voor de cultuursector en de (mogelijke) financiers van culturele activiteiten (BOZ, 2013d, p. 5). Een strategisch beleidsadviseur laat weten dat het een bewuste keuze was om in het vervolgtraject alleen de cultuursector te betrekken. Ze geeft aan dat, omdat in het culturele veld veel burgers als vrijwilliger actief zijn, je dus zou kunnen stellen dat ze op die manier indirect betrokken zijn gebleven bij het proces (Van Wees-Luggens, persoonlijke communicatie, 9 maart 2015).

Bij de totstandkoming van nieuw cultuurbeleid in Bergen op Zoom waren de burgers dus alleen betrokken door middel van één peiling onder het burgerpanel. Aan deze peiling deden 258 panelleden mee (BOZ, 2013a, p. 1). Het burgerpanel is toegankelijk en laagdrempelig. Belangstellenden kunnen zich via de website (www.bergenopzoom.nl) eenvoudig aanmelden als panellid en meteen deelnemen aan de peilingen. Maar de vraag is of een dergelijke methode niet te laagdrempelig is. Een experiment wijst uit dat ook belangstellenden uit andere gemeenten zich kunnen aanmelden en deel kunnen nemen aan de peilingen. Is een op deze wijze samengesteld burgerpanel wel representatief voor alle inwoners van Bergen op Zoom? Deze vraag blijft onbeantwoord omdat er geen informatie beschikbaar is over de samenstelling van het panel ten tijde van de cultuurpeiling.

4.6 Geen CLEAR proces in Bergen op Zoom

Het interactieve beleidsproces in Bergen op Zoom reikte voor burgers dus niet verder dan één activiteit in de oriënterende fase. Hield de gemeente wel rekening met factoren die de deelname van burgers konden belemmeren of stimuleren? In het startdocument staat dat de deelnemers kennis moesten nemen van het speelveld. De grenzen van dit speelveld bestonden uit de verschillende beleidsvoornemens uit andere beleidsnota's en uit het bestaande budget (BOZ, 2012c, p. 3). Hoe de burgers hiervan kennis konden nemen is onbekend. Ook wordt niet duidelijk of en hoe burgers zijn geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van het proces.

De individuele reacties van burgers bij het burgerpanel zijn aanwijzingen voor het ontbreken van allerlei randvoorwaarden. De reacties hadden vooral betrekking op het gebrek aan achtergrondinformatie, onduidelijkheid over het verdere verloop van het proces en op de vraag of er ook op andere manieren bijgedragen kon worden. Deze reacties hebben betrekking op de CLEAR factoren, 'can do', 'asked to' en 'responded to'. Uit tabel 3 blijkt dat er ook waardering was voor het proces. Sommige respondenten vonden het burgerpanel een waardevolle werkvorm. Twee burgers vonden de peiling belangrijk voor Bergen op Zoom en enkelen beleefden plezier aan het invullen van de vragen. De helft van de respondenten was bovendien bereid om in de volgende fase van het beleidsproces weer mee te praten (BOZ, 2013a, pp. 16-21). Dus ondanks het feit dat Bergen op Zoom niet expliciet had stilgestaan bij het scheppen van randvoorwaarden, was een aantal burgers toch tevreden over het proces.

Tabel 3 Individuele reacties op het burgerpanel, ondergebracht in het CLEAR model

Can do	Like to	Enabled to	Asked to	Responded to
"Het is en blijft lastig dat je over zaken wordt uitgenodigd om je mening te geven waarover je weinig of geen kennis bezit."	"Goed dat burgers hun mening kunnen geven over uiteenlopende zaken in Bergen op Zoom."		"Mis de mogelijkheid om direct reactie te geven op bepaalde stellingen anders dan huidige weging."	"ben benieuwd of hier ook werkelijk iets mee gedaan wordt."
"moeilijke en dubbelzinnige vragen"	"Ga zo door" (2x)		"Interessante/ prima vragen" (2x)	"Graag een feedback zodra de gegevens van deze peiling verwerkt zijn."
"Nog niet veel kritische vragen"	"Ik denk dat deze manier van werken waardevol is voor Bergen op Zoom."		Goede/ verrassende peiling (4x)	
"Uw Kookboek is veel te elitair. Je moet het 'bestuderen' om het te begrijpen"			Plezier bij het invullen (2x)	
			"ik zou graag de mogelijkheid hebben om op sommige zaken nader in te gaan"	
			"Af en toe schieten mij ideeën te binnen die ik meteen kwijt zou willen bij jullie."	

Noot, samengesteld uit Cultuurpeiling burgerpanelraadpleging, 2013a (pp. 17-21) door gemeente Bergen op Zoom.

4.7 Burgers kwamen niet verder dan de tweede trede

Nu duidelijk is dat de gemeente Bergen op Zoom haar burgers alleen in de oriëntatiefase heeft geraadpleegd, kan geconcludeerd worden dat burgers, zoals te zien is in tabel 4, niet verder zijn gekomen dan de tweede trede van de participatieladder. Dit staat in schril contrast tot het niveau waarop de cultuursector kon deelnemen. Die kwam met name door het medeproduceren van het Kookboek, tot de vierde trede.

Tabel 4 De breedte en diepte van het participatieproces in Bergen op Zoom volgens de participatieladder in de verschillende fasen van beleidsontwikkeling

	Oriëntatiefase	Opiniërende fase	Besluitvormingsfase
Meebeslissen			- College van B&W - Gemeenteraad
Coproduceren	- experts (kookboek)	- politici (bijeenkomst, commissievergadering)	
Adviseren	- experts (kookboek)	- instellingen/ organisatoren, financiers (bijeenkomsten) - politici (bijeenkomsten)	
Raadplegen	- <u>burgers</u> (burgerpanel) - experts (kookboek) - instellingen/ organisatoren, financiers		
Informereren	- <u>burgers</u> (burgerpanel) - experts (kookboek)		

Noot, samengesteld uit:

Startnotitie Cultuurvisie. 15 mei 2012c. Door gemeente Bergen op Zoom. (Collegevoorstel, kenmerk BW12-00658)

Oriëntatiefase Cultuurvisie. 22 mei 2012b. Door gemeente Bergen op Zoom (Raadsbrief, kenmerk U12-007360)

Proces totstandkoming cultuurvisie. 31 oktober 2013d. Door gemeente Bergen op Zoom (Raadsmededeling, kenmerk RMD12-0048)

4.8 De invloed van burgers op de Cultuurvisie

Burgers in Bergen op Zoom kwamen dus niet verder dan de tweede trede van de participatieladder. Heeft hun inbreng via het burgerpanel ook effect gehad op het nieuwe beleid? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn het startdocument, het Kookboek, de burgerpeiling en de cultuurvisie met elkaar vergeleken. In bijlage 2 is te zien welke voorstellen er wanneer zijn gedaan, hoe het burgerpanel erover oordeelt en welke voorstellen terug te vinden zijn in het einddocument. Het is opvallend dat van de zeven voorstellen die de gemeente heeft gedaan in het startdocument, er slechts drie zijn voorgelegd aan het burgerpanel. Toch zijn vijf van deze zeven voorstellen opgenomen in het einddocument. Ook blijkt dat één van de zeven voorstellen niet is voorgelegd aan het panel, noch is opgenomen in de Cultuurvisie, maar wel wordt uitgevoerd. Onlangs werd namelijk bekend, ook tot verrassing van de politiek, dat er een onderzoek is gestart naar het samenvoegen van het museum en het Centrum voor de kunsten tot één cultuurbedrijf (Van Meir, 2014; Suijkerbuijk, 2015). Uit de vergelijking van de documenten blijkt dat de invloed van burgerparticipatie op het einddocument laag is.

4.9 Conclusies

Bij de start van het proces in Bergen op Zoom werd gesteld dat de betrokkenheid van zowel de cultuurafnemers als de culturaanbieders belangrijk is om draagvlak voor het beleid verkrijgen. Maar een analyse van het participatieproces heeft laten zien dat de gemeente vooral draagvlak zocht bij de cultuursector. De cultuurafnemer (de burger) is alleen via het burgerpanel betrokken geweest. Niet alle relevante vragen zijn aan het panel voorgelegd, hierdoor kan niet worden vastgesteld of de peiling van invloed is geweest op de Cultuurvisie. Evenmin kan worden vastgesteld of het

burgerpanel representatief was voor alle burgers van Bergen op Zoom. Het proces om burgers te betrekken bij beleidsontwikkeling had dus betrekkelijk weinig breedte en diepte. Bovendien heeft de gemeente geen rekening gehouden met factoren die een belemmerende of stimulerende invloed konden hebben op dit proces. Arnstein zou een dergelijk proces kwalificeren als 'leeg' omdat de deelnemende burger niet meer macht heeft gekregen. Het raadplegen van burgers was symbolisch van aard en de autoriteiten kunnen het gebruiken om te laten zien dat ze hebben geluisterd naar burgers. (1969, p. 216). Ten slotte moet de opmerking worden gemaakt dat de Cultuurvisie van Bergen op Zoom een kadernota is waarin op hoofdlijnen, vooral in abstracte zin, de beleidskaders zijn geformuleerd. De individuele reacties van burgers hadden vooral betrekking op hele concrete zaken. Misschien komt een dergelijke inbreng beter tot zijn recht bij het regiedocument dat de kadernota moet vertalen naar de uitvoering. Bij het vaststellen van de Cultuurvisie heeft de gemeente al aangegeven dat in het vervolgtraject de cultuursector wederom intensief betrokken zal worden. Hopelijk geldt dat ook voor de burgers, die er in het participatietraject toch bekaaid van af zijn gekomen.

5 De totstandkoming van de Leidse Cultuurnota

5.1 Inleiding

De gemeente Leiden wilde, voordat er nieuw cultuurbeleid werd ontwikkeld, eerst een dialoog met de stad. In de Cultuurnota schrijft de gemeente dat beleid niet in het stadhuis kan "worden bedacht" (Gemeente Leiden, 2012, p. 12). Volgens een communicatieadviseur van de gemeente Leiden waren er niet eerder zoveel mensen betrokken bij de totstandkoming van een nota. Zij noemt het traject een "open planproces" waarbij zo min mogelijk beperkingen aan de deelnemers zijn opgelegd (Busschots, z.d.). In de oriënterende fase werden twee soorten activiteiten georganiseerd, activiteiten waarbij de gemeente eenzijdig informatie verstreekte en activiteiten waarbij deelnemers een inhoudelijke bijdrage konden leveren. Voor de gelegenheid ontwikkelde Leiden de website *Cultuur071* (Gemeente Leiden, z.d.). Hier werd alle inbreng verzameld en de actuele stand van zaken weergegeven. Naast tal van activiteiten in de oriëntatiefase was er ook een mogelijkheid voor burgers om te participeren in opiniërende fase. (Zie ook bijlage 3.)

5.2 Leiden houdt rekening met randvoorwaarden

In tabel 5 is te zien dat Leiden rekening heeft gehouden met de belemmerende of stimulerende factoren van het CLEAR-model. De website *Cultuur071* voorzag belangstellenden van relevante informatie, zoals de vorige beleidsnota, de subsidieverordening en de evaluatie van het vorige beleid. Maar ook was er achtergrondinformatie beschikbaar, zoals een handboek over gemeentelijk cultuurbeleid. Hierdoor hadden burgers digitaal toegang tot kennis die hen kon helpen bij het aandragen van ideeën voor het nieuwe cultuurbeleid. De website had ook een functie in de terugkoppeling van de resultaten van het proces. Alle verslagen werden hier gepubliceerd. Daarnaast werden in het document *De tussenstand* (Gemeente Leiden, 2011f) alle bijdragen gebundeld en op de startbijeenkomst werden burgers geïnformeerd en geïnspireerd door landelijke experts op het gebied van (cultuur)beleid (Gemeente Leiden, 2011g).

Wethouder De Haan was een belangrijke aanjager van het proces. Hij sprak op bijeenkomsten en riep via de sociale media op om mee te doen. Via LinkedIn bracht de wethouder zelf stellingen in om discussies te starten. De jongeren sprak hij toe via een videoboodschap. In zijn videoboodschap riep De Haan iedereen op mee te doen aan het proces om Leiden "volop op de kaart te zetten" (Gemeente Leiden, 2011h). Hiermee legt de wethouder de nadruk op het Leidse belang. Deze benadering, waarbij autoriteiten burgers rechtstreeks oproepen om mee te denken, is volgens Lowndes et. al. de krachtigste manier om burgers te betrekken (2006, p. 288).

Via LinkedIn konden belangstellenden lid worden van de groep *Cultuur071*. De leden konden hier met elkaar discussiëren en werden geattendeerd op bijeenkomsten. Je zou kunnen zeggen dat Leiden geprobeerd heeft gemeenschapszin aan te wakkeren door een digitale community te creëren. Ook werd er een focusgroep van studenten in het leven geroepen. De deelnemende studenten gaven vervolgens weer leiding aan werksessies met scholieren (Gemeente Leiden, 2011d). De gemeente Leiden heeft bij de inrichting van het participatieproces dus rekening gehouden met alle vijf factoren uit het CLEAR-model.

Tabel 5 De wijze waarop de gemeente Leiden rekening heeft gehouden met het CLEAR-model

Can do	Like to	Enabled to	Asked to	Responded to
Informatie over cultuurbeleid in zijn algemeenheid via website Cultuur071	"Ga zo door" (via burgerpanel)	Groeps participatie via Linkedingroep	Uitnodigingen via website Cultuur071	Voortgang proces is te volgen op Cultuur071
Informatie over cultuurbeleid in Leiden via Cultuur071	"Interessant onderwerp en belangrijk voor Leiden "(1 keer via burgerpanel)	Focusgroep van studenten samenstellen	Uitnodigingen via Twitter en LinkedIn	Verslagen van de input zijn te lezen op Cultuur071
"Lastige enquête gezien de breedte" (via burgerpanel)	"Lovenswaardig initiatief" reactie via LinkedIn		Persoonlijke oproep van de wethouder via Youtube. Videoboodschap van de wethouder voor de jongeren.	In <i>De Tussenstand</i> is alle input gebundeld
Via startbijeenkomst mensen informeren en inspireren door deskundigen op het gebied van cultuur(beleid)	Diverse positieve reacties via Twitter		Verschillende vormen om te participeren, gesprekken, sociale media, filmpjes, radio-uitzending etc.	Reacties op de inspraak zijn openbaar en er wordt inzichtelijk gemaakt welke hebben geleid tot bijstelling van de nota
	Participeren in het belang van Leiden via videoboodschap wethouder		"Leuke/ goede vragen/ enquête" (9 keer via burgerpanel)	"Wordt dit überhaupt wel gelezen" (via burgerpanel)
			"Jammer en vreemd, dat je bij de eerste vraag maar 3 dingen in mag vullen" (2 keer via burgerpanel)	Tweets zijn verzameld in een Tweetbook en via Storify
			"Laatste twee vragen vind ik ongericht en te weinig specifiek" (via burgerpanel)	
			Actieve werving onder speciale doelgroepen (jongeren en studenten)	

Noot, samengesteld uit:

Bijlage bij rapportage LeidenPanel: Cultuur in Leiden, overzicht van de antwoorden op de open vragen, 2011a, door gemeente Leiden.

Rapportage LeidenPanel: Cultuur in Leiden, 2011c, door gemeente Leiden.

Rapportage Leidse jongeren betrekken bij de cultuurnota, 2011d, door gemeente Leiden.

De tussenstand: Op weg naar een nieuw Leids Cultuurbeleid voor de stad en voor het publiek, 2011e, door gemeente Leiden.

Verslag startbijeenkomst cultuurnota Leiden, 4 maart 2011 in het Scheltemacomplex, 2011f, door gemeente Leiden.

5.3 De breedte en diepte van het participatieproces

De burgers in Leiden kregen dus verschillende mogelijkheden aangereikt om deel te nemen aan het participatieproces, maar maakten ze daar ook gebruik van? In Leiden deden 505 respondenten mee aan het burgerpanel. In de casus van Bergen op Zoom werd geconstateerd dat de gemeente selectief omging met de stellingen die werden voorgelegd aan het panel. In Leiden pakte de gemeente het anders aan. Burgers konden via Twitter en LinkedIn namelijk zelf vragen voor het panel aanleveren (Gemeente Leiden, 2011c, p. 1). De profielen van de leden van de Linkedingroep (Cultuur071, 2012) en van de deelnemers aan de twitterlunch (Twunch, 2011) met wethouder De Haan, gaven een beeld van de burgers die via de sociale media deelnamen. Leden van de Linkedingroep bleken vooral vertegenwoordigers van de Leidse cultuursector te zijn. Aan de lunchdiscussie deden een Leidse theaterdirecteur, zelfstandig cultureel ondernemers, theatergezelschappen, en een organisatie voor amateurkunst mee. Toch mengde zich eveneens een handjevol burgers zonder zichtbare connecties met de cultuursector in de discussie. Deze burgers waren ook lid van de Linkedingroep. Het was dus vooral de cultuursector die goed gebruik wist te maken van de mogelijkheden om deel te nemen aan het beleidsontwikkelingsproces.

Anders dan in Bergen op Zoom, konden de Leidse burgers ook een bijdrage leveren in de opiniërende fase. Dat gebeurde door middel van een inspraaktraject. Dat wil zeggen dat iedereen door middel van een schriftelijke zienswijze op de conceptnota kon reageren. Via Twitter en LinkedIn werden mensen opgeroepen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Een dergelijk traject is verplicht bij ruimtelijke ontwikkelingen zoals het vaststellen van bijvoorbeeld een bestemmingsplan (Rijksoverheid, z.d.), maar voor een cultuurnota geldt deze verplichting niet. Door deze werkwijze kregen burgers de kans om ook een bijdrage te leveren in de opiniërende fase. Van dit inspraaktraject is veel gebruik gemaakt, zo blijkt uit de reactienota. Eenentwintig organisaties, één politieke partij en vier individuen dienden een zienswijze in. Het profiel van één van deze vier individuen was te traceren omdat hij ook deelnam aan de LinkedIn groep. Van deze indiener kan vastgesteld worden dat hij, zo op het oog, geen directe banden had met de cultuursector. Van de drie anderen was dat niet te achterhalen. De vraag is waarom slechts vier individuen een zienswijze indienden? Waren veel burgers tevreden over de conceptnota in tegenstelling tot de eenentwintig culturele instellingen? Of waren er belemmeringen voor burgers om een zienswijze te schrijven, zo ja welke dan? In ieder geval kan gesteld worden dat Leiden in de opiniërende fase haar burgers de kans bood om te reageren op de conceptnota. Dat slechts vier burgers daar gebruik van maakten zou een reden moeten zijn voor een nadere analyse.

Zoals te zien is in tabel 6 kwamen in Leiden, dankzij het inspraaktraject, de burgers tot de vierde trede van de participatieladder. Uit de reactienota bleek dat vier van de vijf opmerkingen van de individuele indieners van een zienswijze hebben geleid tot wijzigingen in de Cultuurnota (Gemeente Leiden, 2011b). Beleidsmakers, politici en burgers trokken samen op en gezamenlijk werd de agenda bepaald. De wethouder verbond zich aan de uitkomsten van het participatieproces. Tegen deze constatering valt in te brengen dat andere politieke actoren zich in mindere mate verbonden aan de uitkomsten. Bij de besluitvorming probeerden sommige gemeenteraadsfracties, door middel van een vijftal moties, de nota te wijzigen (2012b). Je zou dus kunnen stellen dat zolang de politiek het laatste woord heeft, burgers nooit echt op de vierde of vijfde trede van de participatieladder kunnen komen.

Tabel 6 De breedte en diepte van het participatieproces in Leiden volgens de participatieladder in de verschillende fasen van beleidsontwikkeling

	Oriëntatiefase	Opiniërende fase	Besluitvormingsfase
Meebeslissen			College van B&W Gemeenteraad
Coproduceren		<u>Burgers</u> (via inspraak) Cultuursector (via inspraak) Politici (via inspraak)	
Adviseren	<u>Burgers</u> en cultuursector (startbijeenkomst, Twitter, Linkedin, burgerpanel) Sector (via eigen SWOTS) Sector (via stadslab) Jongeren (via bijeenkomst) Studenten (via focusgroep) Politici (bijeenkomsten, Linkedin, Twitter)	Burgers en cultuursector (gesprek met wethouder n.a.v. conceptnota)	
Raadplegen	<u>Burgers</u> en cultuursector (Twitter, Linkedin, burgerpanel) Sector (via eigen SWOTS) Experts (via stadslab) Jongeren (via bijeenkomst) Studenten (via focusgroep) Politici (bijeenkomsten, Linkedin, Twitter)		
Informeren	<u>Burgers</u> en Cultuursector (startbijeenkomst, Twitter, Linkedin, burgerpanel) Jongeren (via bijeenkomst) Studenten (via focusgroep) Politici (bijeenkomsten, Linkedin, Twitter)		

Noot, samengesteld uit:

Cultuurnota 2012-2018: De kracht van cultuur is de toekomst van de stad. 2012, p. 12. door gemeente Leiden.

In de praktijk: een nieuwe cultuurnota voor Leiden: project Cultuur071, z.d., door J. Busschots.

De tussenstand: Op weg naar een nieuw Leids Cultuurbeleid voor de stad en voor het publiek, 2011e, p.4. door gemeente Leiden.

Verslag startbijeenkomst cultuurnota Leiden, 4 maart 2011 in het Scheltemacomplex, 2011f, p.1. door Gemeente Leiden

5.4 De invloed van de burger op de Cultuurnota

Doordat individuele zienswijzen hebben geleid tot wijzigingen van de Cultuurnota, kan gesteld worden dat de inbreng van burgers in de opiniërende fase van invloed is geweest op het einddocument. Maar hoe is er omgegaan met de bijdrage van burgers tijdens de oriëntatiefase? Om dit te kunnen onderzoeken is een andere methodiek toegepast dan in de casus van Bergen op Zoom. In Bergen op Zoom kon het verschil tussen het start- en einddocument worden vergeleken met de uitspraken van het burgerpanel. Maar Leiden schreef geen startnotitie en dus valt deze methode af. In Leiden werd alle informatie die werd verzameld in de oriëntatiefase, gebundeld in een sterkte-zwaktematrix. Deze matrix werd vervolgens samengevat tot een sterkte-zwakteanalyse en deze analyse was de basis van de Cultuurnota. De impact van burgerparticipatie kan dus beoordeeld worden door te kijken naar de herkomst van de onderwerpen uit de sterkte-zwakteanalyse en hoe deze analyse is vertaald in het cultuurbeleid. Een vergelijking tussen de sterkte-zwaktematrix en de sterkte-zwakteanalyse is te vinden in bijlage 4.

In bijlage 5 is een vergelijking gemaakt tussen de sterkte-zwakteanalyse en de Cultuurnota. Uit deze vergelijking blijkt dat acht punten uit de analyse zijn opgenomen in de Cultuurnota. Deze punten zijn verzameld via de sociale media, het burgerpanel, de startbijeenkomst en de bijeenkomsten voor jongeren en studenten. Sommige punten zijn terug te vinden als constatering of opmerking, andere punten komen nadrukkelijker naar voren. Twee punten hebben geleid tot een beleidsdoelstelling. Zo heeft de klacht van jongeren dat er te weinig aanbod is op het gebied van popmuziek en film, geleid tot de doelstelling: "Leiden verbetert haar cultuur aanbod met (pop)muziek en film" en in concrete zin: "er komt een nieuw podium en het exploitatiebudget wordt vergroot" (Gemeente Leiden, 2012a, p. 17). Wanneer aangenomen wordt dat individuele burgers deelnamen aan de sociale media, het burgerpanel, de startbijeenkomst en de bijeenkomsten voor jongeren en studenten, kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de inbreng van burgers in de oriëntatiefase enige invloed heeft gehad op het nieuwe cultuurbeleid. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de cultuursector ook via deze activiteiten haar inbreng leverde. Het is niet te achterhalen welke punten door (vertegenwoordigers van) de cultuursector en welke punten door individuele burgers zijn aangeleverd.

5.5 Conclusies

In Leiden konden burgers dus op verschillende manieren in zowel de oriënterende als de opiniërende fase, een bijdrage leveren voor de nieuwe Cultuurnota. Door rekening te houden met de factoren uit het CLEAR-model is geprobeerd de belemmerende factoren weg te nemen en werden burgers gestimuleerd om mee te doen. Ook is vast komen te staan dat de inbreng van burgers, daadwerkelijk enige invloed heeft gehad op de Cultuurnota. Burgers kwamen hierdoor op de vierde trede van de participatieladder. De Cultuurnota van Leiden werd daadwerkelijk bottom-up vormgegeven en de inbreng van alle participanten werd verzameld en verwerkt. Wel moet worden opgemerkt dat ook in Leiden de cultuursector een flinke vinger in de pap had. De meeste punten uit de sterkte-zwakteanalyse kwamen van de sector zelf. Naast speciale bijeenkomsten, die voor burgers niet toegankelijk waren, gebruikte de cultuursector ook volop de participatiekanalen via LinkedIn en Twitter. Leiden heeft haar nieuwe cultuurbeleid dus vooral samen met de cultuursector ontwikkeld. De rol en de invloed van de burger is, ondanks alle inspanningen, in vergelijking tot de cultuursector heel erg klein.

6. Conclusies, aanbevelingen en overdenkingen

6.1 Inleiding

In dit laatste concluderende hoofdstuk wordt het antwoord op de hoofdvraag gegeven. Daarna wil ik nog even kort stilstaan bij de conclusies van het theoretische en praktische deel van het onderzoek. Deze conclusies leiden tot aanbevelingen voor gemeenten die samen met burgers nieuw cultuurbeleid willen ontwikkelen. Ook wil ik graag enkele vragen en overwegingen meegeven die kunnen worden opgevat als inspiratie voor het wetenschappelijke debat en eventueel vervolgonderzoek.

6.2 Terug naar de hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek was hoe burgerparticipatie bij het ontwikkelen van (lokaal) cultuurbeleid kan bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak en wat de effecten van deze processen zijn op lokaal cultuurbeleid. Bergen op Zoom en Leiden wilden hun burgers betrekken bij de ontwikkeling van nieuw cultuurbeleid om zo het draagvlak voor het cultuurbeleid te vergroten. Maar de wens om burgers te betrekken betekende niet dat burgers ook daadwerkelijk invloed hadden op het nieuwe beleid. In Bergen op Zoom werden burgers alleen geraadpleegd via het burgerpanel en daarmee kwamen zij op de tweede trede van de participatieladder. Edelenbos stelt dat interactieve beleidsvorming pas plaatsvindt vanaf de derde trede van zijn participatieladder. In Bergen op Zoom was er dus sprake van een symbolisch proces. In Leiden werden burgers wel betrokken in de beleidsontwikkeling, ze konden mede de agenda bepalen en ook is hun inbreng (beperkt) terug te vinden in de Cultuurnota.

Wanneer er sprake is van beleidsparticipatie waarbij burgers daadwerkelijk bijdragen aan het eindresultaat, zoals in Leiden, dan mag op basis van onderzoeksresultaten worden verwacht dat het draagvlak voor het cultuurbeleid is toegenomen. Maar noch in Leiden, noch in Bergen op Zoom is naderhand getoetst of, en zo ja in hoeverre, dat draagvlak daadwerkelijk was toegenomen. Er is niet aan de deelnemers gevraagd of zij tevreden waren over het eindresultaat. Gemeenten richten dus tijdrovende en kostbare participatieprocessen in, maar nemen niet de moeite om te onderzoeken of al die inspanningen wel het gewenste effect hebben. In ieder geval kan wel worden geconstateerd dat er een groot politiek draagvlak was. Beide eindnota's zijn met algemene stemmen door de gemeenteraad aangenomen (Gemeente Bergen op Zoom, 2013b; Gemeente Leiden, 2012b).

Op basis van empirisch bewijs zou dus aangenomen kunnen worden dat de processen in Leiden en in mindere mate in Bergen op Zoom (een symbolisch proces) waarschijnlijk hebben bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak voor het cultuurbeleid. Maar deze conclusie is ongenueanceerd. In paragraaf 3.9 worden bedreigingen beschreven die de positieve effecten van burgerparticipatie kunnen ondermijnen. In beide gemeenten hebben de volgende bedreigingen een rol gespeeld:

1. Geen representatieve groep participerende burgers

Hoewel onderzoekers erkennen dat volledige representativiteit bij burgerparticipatie niet haalbaar is, doet een te eenzijdig samengestelde groep deelnemers afbreuk aan het draagvlak. Bergen op Zoom heeft geen inspanningen gedaan om de groep deelnemende burgers representatief te laten zijn. Voor het burgerpanel kan iedereen zich immers aanmelden. In Leiden (Gemeente Leiden, 2007, p. 11-12) worden de burgerpanelleden op basis van een aselechte steekproef uitgenodigd om deel te nemen. Leiden streeft dus wel naar representativiteit van het panel. Maar de panelleden nemen niet deel aan elke peiling. Het is jammer dat Leiden in haar rapport over cultuurpeiling niets schrijft over de samenstelling van de groep respondenten, terwijl ze wel over die informatie beschikt. Leiden heeft ook, met succes, extra inspanningen verricht om jongeren te betrekken bij het

participatieproces. Maar waarom alleen jongeren? Hoe zit het met allochtonen, laagopgeleiden of ouderen?

2. Beleidsmakers die teveel overheersen

Beleidsmakers overheersen de processen teveel. Dit was ook zichtbaar in het proces van Bergen op Zoom waarbij de beleidsmakers niet alleen het proces regisseerden maar zelf ook meededen in de oriënterende fase. In Bergen op Zoom was bovendien te zien hoe beleidsmakers selectief te werk gingen bij het inzetten van een burgerpanel. Essentiële vragen werden niet voorgelegd. In Leiden startte het proces zonder startnotitie waarin de ambities van ambtenaren of het college van burgemeester en wethouders al vastlagen. Het proces werd bottom-up vormgegeven. Beleidsmakers waren daardoor minder overheersend.

3. De inbreng van burgers blijkt onvindbaar

Onderzoekers stelden vast dat wanneer burgers hun inbreng niet terug kunnen vinden in de einddocumenten, dit afbreuk doet aan het draagvlak voor het beleid. Bergen op Zoom stelt in de Cultuurvisie dat individuele burgers en het burgerpanel hebben bijgedragen (BOZ, 2013b, p. 18). Maar wat er precies door burgers is aangedragen en hoe de resultaten van het panel zijn verwerkt, wordt niet duidelijk. In de visie van Arnstein (1969) is dit een vorm van window dressing. Beleidsmakers en politici voeren burgerparticipatie op als bewijs van draagvlak voor hun keuzes terwijl burgers er eigenlijk niet bij betrokken waren.

4. Complexe processen leiden tot ontevreden participanten

Complexe processen die veel informatie genereren, leiden tot minder tevredenheid bij de participanten. In Leiden werd heel veel inbreng verzameld en door al deze punten te bundelen en te gieten in een sterkte-zwakte analyse, is geprobeerd om aan de deelnemers te laten zien wat er met de informatie is gebeurd. Maar kunnen burgers zich wel vinden in zo'n schematische samenvatting? De casus van Bergen op Zoom roept de vraag op of de wijze waarop het einddocument is vormgegeven tot onvrede kan leiden. Leent een abstracte kadernota op hoofdlijnen, waarin geen uitvoeringszaken staan, zich wel voor burgerparticipatie? Uit de individuele reacties in Bergen op Zoom (en in Leiden) blijkt dat de bijdrage van burgers vooral betrekking heeft op concrete (uitvoerings)zaken. Wanneer deze inbreng vertaald wordt naar een ander abstractieniveau bestaat het gevaar dat burgers hun bijdrage niet meer herkennen.

5. Het vijfde gevaar: overheersing van de sector

Bovenstaande bedreigingen zijn naar voren gebracht door onderzoekers die keken naar burgerparticipatie bij ruimtelijke beleidsvraagstukken. Geconcludeerd kan worden dat deze bedreigingen dus ook een rol spelen in het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van lokaal cultuurbeleid. Maar in de casussen van Bergen op Zoom en Leiden is ook een andere bedreiging naar voren gekomen, namelijk de overheersing van de lokale cultuursector in het beleidsproces. In de casestudy's valt op dat er door de gemeenten veel geïnvesteerd is in overleg met de cultuursector. Zo kreeg de cultuursector in Bergen op Zoom veel meer participatiemogelijkheden aangereikt dan de burger. In Leiden kon de cultuursector naast aparte gesprekken, ook gebruik maken van de kanalen die burgers gebruikten. Doordat er geen duidelijke scheiding was tussen de inbreng van de cultuursector en de inbreng van burgers, is het moeilijk om te bepalen hoeveel invloed de burger nu eigenlijk gehad heeft op het beleidsproces.

Het maken van een onderscheid tussen de inbreng van de cultuursector en van burgers is relevant omdat de cultuursector vanuit andere motieven het nieuwe cultuurbeleid wil beïnvloeden dan de burger. Gesubsidieerde instellingen willen hun subsidies natuurlijk graag behouden en niet-gesubsidieerde partijen zoeken naar mogelijkheden om in aanmerking te komen voor subsidies. De deelname van de cultuursector aan de beleidsontwikkeling wordt dus grotendeels gedreven door een financieel belang. De inbreng van de cultuursector is gericht op het belang van de eigen instelling en niet op het algemeen, maatschappelijke belang. Culturele instellingen kunnen natuurlijk betogen

dat zij het algemeen belang dienen. Muziekonderwijs, een theaterpodium en het in stand houden van een museum zijn belangrijk voor de burger, zullen zij aanvoeren. Maar is dat ook wat de burger vindt?

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid onder andere veroorzaakt wordt doordat de cultuursector teveel op zichzelf gericht is. Ik noemde dat het WC-eend-effect. Samen met de overheid bepaalt de cultuursector welk cultuuraanbod goed is voor de burgers. Het gevolg van deze werkwijze is dat het cultuuraanbod niet of nauwelijks aansluit bij de vraag van de burger. Deze discrepantie tussen vraag en aanbod heeft uiteindelijk geleid tot de grootschalige bezuinigingen van Rutte I. Ineens realiseerde de cultuursector zich dat het draagvlak voor kunst- en cultuursubsidies was afgenomen. Het WC-eend-effect blijkt dus ook op lokaal niveau plaats te vinden. De cultuursector bepaalt samen met beleidsmakers waar het geld naartoe gaat. De burger mag zijn mening geven, maar wordt eigenlijk niet als gelijkwaardige partner gezien. Deze werkwijze kan, net als op landelijke niveau, leiden tot een verdere afname van het draagvlak voor (lokaal) cultuurbeleid. En dit is, gelet op het feit dat bij veel gemeenten de financiën onder druk staan, een groot risico voor de cultuursector. Minder draagvlak kan leiden tot minder subsidie, dat is de les van de bezuinigingen van Rutte I. Dominantie van de lokale cultuursector bij de ontwikkeling van cultuurbeleid kan uiteindelijk dus nadelig voor de cultuursector uitpakken. Met andere woorden, ook de lokale cultuursector heeft er belang bij dat burgers meepraten en meedenken over cultuurbeleid.

6.3 Aanbevelingen voor gemeenten

De WRR constateerde al dat de overheid weinig vooruitgang boekt in het betrekken van burgers bij het beleid. De processen zijn niet structureel geïmplementeerd en passen vaak niet bij de ontwikkelingen in de samenleving: "voortdurend is het een verhaal van veel projecten, weinig leren" (2012, p. 27). Gebaseerd op analyse van de processen in Bergen op Zoom en Leiden zouden de volgende aanbevelingen gemeenten kunnen helpen meer te halen uit hun participatieprocessen (voor cultuurbeleid):

- Ga niet uit van veronderstellingen maar toets.
Kosten noch moeite worden gespaard om participatieprocessen in te richten en burgers te activeren omdat gemeenten geloven dat dit goed is voor het draagvlak voor beleid. Maar waarom worden deze veronderstellingen niet getoetst? Laat de deelnemers na afloop een vragenlijst invullen waarin gevraagd wordt naar de tevredenheid over het proces en het eindresultaat. Door de processen en de resultaten te archiveren, via bijvoorbeeld de VNG, kan gebouwd worden aan een dossier vol kennis, resultaten, tips en trucs. Gemeenten hoeven dan niet steeds zelf het wiel opnieuw uit te vinden.
- Streef naar representativiteit.
Maak gebruik van het CLEAR-model om burgers zo goed mogelijk te prepareren op het participatieproces en verricht extra inspanningen om moeilijk bereikbare doelgroepen bij het proces te betrekken. Stel burgerpanels samen op basis van een aselechte steekproef en registreer de participanten zodat er een beeld ontstaat van de representativiteit. Ook deze gegevens kunnen bruikbaar zijn voor andere gemeenten.
- Voer geen symbolische processen, maar laat burgers participeren.
Laat burgers minimaal tot de derde trede van de participatieladder komen en voorkom lege processen die de schijn hebben van participatie, maar alleen zijn ingericht om keuzes te legitimeren. Maak vervolgens inzichtelijk hoe de inbreng van de burgers is verwerkt in de eindnota. De wijze waarop Leiden dit toegepast heeft is een goed voorbeeld.

- Laat beleidsmakers niet teveel overheersen
Leer beleidsmakers hoe ze moeten loslaten. Laat beleidsmakers niet langer de inhoud bepalen maar zet ze in als procesbegeleiders, coaches en als bronnen van inspiratie.
- Beperk de invloed van de sector
De cultuursector moet natuurlijk betrokken worden bij de totstandkoming van lokaal cultuurbeleid. Zij zijn immers de spelers die de ambities moeten gaan uitvoeren. Maar beleidsmakers en politici moeten zich ervan bewust zijn dat de cultuursector vanuit een ander perspectief bijdraagt dan de burger. Richt daarom aparte trajecten in voor burgers en voor de sector en zorg ervoor dat de cultuursector het burgerparticipatietraject niet kan 'vervuilen'. Waak er ook voor dat de cultuursector niet meer participatiemogelijkheden aangereikt krijg dan de burgers. Als tegenargument zou ingebracht kunnen worden dat de cultuursector en burgers geen gescheiden werelden zijn. Want wordt een vrijwilliger in een museum gezien als burger of als representant van de sector? Natuurlijk is er sprake van een grijs gebied, zeker op lokaal niveau. Maar waar het om gaat is dat de cultuurconsument, net als de cultuursector, wordt gezien als gelijkwaardige partner. De rolverdeling tussen burger, cultuursector en overheid, moet (ook op lokaal niveau) worden herzien. Dit vraagt niet alleen om een andere houding van de overheid maar ook van de cultuursector.

6.4 Discussievragen en overdenkingen

Het afbrokkelende draagvlak voor kunst- en cultuursubsidies werd pijnlijk duidelijk toen in 2010 ferme bezuinigingen werden aangekondigd. In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat het legitimeringsprobleem van het cultuurbeleid meerdere oorzaken heeft. Het is inherent aan het systeem zelf waarbij de sector een flinke vinger in de pap heeft en politici de discussies over de beleidskeuzes uit de weg gaan vanwege Thorbeckes adagium. Maar het afnemende draagvlak past ook in een bredere maatschappelijke ontwikkeling.

Kunst- en cultuurwetenschappers denken verschillend over de manier waarop het draagvlak voor cultuurbeleid kan verbeteren. De visies lopen uiteen van het benadrukken van de instrumentele dan wel de intrinsieke waarden van kunst en cultuur, tot een pleidooi voor een herstructurering van de wijze waarop het cultuurbeleid momenteel wordt uitgevoerd. Tot nu toe heeft het debat over de waarden van kunst en cultuur (nog) niet bijgedragen aan een toename van het draagvlak. Integendeel, het draagvlak is alleen maar verder afgenomen. Ook een herstructurering van het cultuurbeleid en de cultuursector is nog niet echt op gang gekomen. Het wordt daarom tijd dat er andere invalshoeken worden toegevoegd. Ik pleit ervoor burgers (cultuurconsumenten) meer inspraak te geven bij het ontwikkelen van (lokaal) cultuurbeleid. Van burgerparticipatie is immers aangetoond dat het positieve effecten kan hebben op het draagvlak voor beleid. De mogelijkheden en beperkingen van het betrekken van burgers op het niveau van beleidsontwikkeling zijn tot nu toe niet of nauwelijks aan bod gekomen. Kunst- en cultuurtheoretici zouden zich kunnen laten inspireren door bestuurskundigen en politicologen die het fenomeen burgerparticipatie al langere tijd bestuderen en bespreken. Tot slot wil ik enkele vragen en overwegingen onder de aandacht brengen:

- Wat vinden bestuurskundigen van de overheersing van experts (zoals de cultuursector bij de totstandkoming van cultuurbeleid) in participatieprocessen? Speelt dit fenomeen ook een rol bij interactieve beleidsontwikkeling op andere beleidsterreinen? In hoeverre is een overheersende rol van experts een bedreiging voor de positieve effecten van burgerparticipatie?

- In hoeverre staan democratische besluitvormingsprocessen burgerparticipatie in de weg? Kunnen burgers wel op de bovenste treden van de participatieladder komen zolang de politiek het laatste woord heeft?
- Uit onderzoek blijkt dat slechts een selecte groep burgers deelneemt aan interactieve beleidsontwikkeling. Wie vertegenwoordigen zij? En wanneer de overheid meer over gaat laten aan betrokken burgers, wie bewaakt er dan het belang van zij die niet mee (kunnen of willen) doen?
- Welke vorm van cultuurbeleid leent zich het beste voor burgerparticipatie? Zijn de tegenwoordig vaak toegepaste kadernota's door hun abstractieniveau wel geschikt voor het betrekken van burgers? Of moet het cultuurbeleid concreter en meer op uitvoeringsniveau worden vormgegeven?
- Het wetenschappelijk debat over de legitimering van cultuurbeleid concentreert zich sterk op het niveau van landelijk cultuurbeleid. Wordt het niet eens tijd, nu blijkt dat burgerparticipatie een bijdrage kan leveren aan het vergroten van het draagvlak, de discussie te verschuiven naar cultuurbeleid op lokaal, provinciaal of zelfs instellingsniveau?
- Wat vindt de cultuursector eigenlijk van een grotere rol van de burger in het ontwikkelen van lokaal of landelijk cultuurbeleid? Zien zij kansen of bedreigingen? Welke argumenten zouden de culturele instellingen kunnen stimuleren om burgers en consumenten meer te betrekken bij het instellingsbeleid?
- Wat betekent een grotere rol voor de burger voor de relatie tussen de overheid en de cultuursector? Nu kijkt de overheid naar de sector als het gaat om het maken van keuzes en de sector kijkt naar de overheid voor de middelen. Maar wat gebeurt er wanneer er een derde speler op het veld komt? Uit de gemeentelijke casussen blijkt dat zowel de sector als de overheid geneigd zijn de bal van de burger af te pakken. Hoe zouden de nieuwe rolverdeling en spelregels er uit moeten zien?

Literatuur

- Aboutaleb, Y., & Mat, J. (2011, 20 december). Honderden kleine scholen moeten straks sluiten. [LexisNexis]. *NRC Handelsblad*.
- Adams, T. (2010, 9 oktober). Het publiek staat op steeds meer afstand van de kunst [Nieuwsartikel]. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2010/oktober/09/het-publiek-staat-op-steeds-meer-afstand-van-de-kunst-11953807>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baarda, D. B., Goede, M. P. M. de, & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (2e ed.). Groningen/ Houten: Wolters-Noordhoff.
- Cultuur071. (2011). Cultuur071's tweetboek [Twitter]. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Uit_de_stad/cultuur071-Tweet-Book_febr18_jun09.pdf
- Blokland, H. (2012). Nederlands cultuurpolitiek drama. *Socialisme en Democratie*, 69(4), 9-24.
- Blokland, H. (2013). Laat cultuurbeleid over aan de politiek. *Beleid en Maatschappij*, 40, No. 4, 427-431.
- Bos, D. (2014). Monitor burgerparticipatie 2013: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie (ProDemos, Huis voor democratie en rechtsstaat). Geraadpleegd van https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/20140227-monitor-burgerparticipatie-2013-prodemos.pdf
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, & Twist, M. J. W. van. (2007). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. (7e ed.). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Brummel, K. (2012) Staat, burgers en markt in de culturele sector. In Raad voor het Openbaar Bestuur. *Cahier loslaten in vertrouwen: Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* (pp. 61-72). Geraadpleegd op http://www.rob-rfv.nl/documenten/cahier_loslaten_in_vertrouwen.pdf
- Busschots, J (z.d.). *In de praktijk: een nieuwe cultuurnota voor Leiden: project Cultuur071* Geraadpleegd op 2-3-2015, op <http://www.socialmediameetlat.nl/pdf/leiden.pdf>
- Cultuur071. (2012, 21 februari). Project Cultuur071 [Linkedin groep].
- Dreijerink, L., Kruize, H., & Kamp, I. van. (2008). *Burgerparticipatie in beleidsvorming: Resultaten van een verkennende literatuurreview* (RIVM Briefrapport 830950003/2008, bijlage bij briefnummer 063/2008 MGO). Geraadpleegd op <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/830950003.pdf>
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.
- Flickr. Afbeelding titelblad. Geraadpleegd op <https://www.flickr.com/photos/youthpolicy/5644258994/in/photolist-9ALiyf-aECidT-aoGrRi-qEHZHQ-jevBs6-5PHSnw-nUsGmX-nUsGiR-obMMxw-o9TTEJ-nUrLjQ-odHfKp-obRZaj-nUrLe9-obRZ7J-6qLwb8-nPt2XU-5wVy9G-668BXA-4AFHXh-2SftZ6-2ieEbS-pJimrB-9N4puG-9XgmVh-ikG7P5-B7sH1-nJrat3-HZ4VK-bAoyjk-2VgXP1-ET8Td-hx6V2R-gXqR4u-zaqqr-68vxEM-4YmPk9-7F2f7u-6H1Cao-h8H4Pq-4mfBX1-faXZvD-bEMXGi-bEMXji-ejEq7n-aoGczP-mq9PrP-6H1Cb9-arqjil-ayX3ag>
- FNV Kiem. (2011, 28 juni). Grootschalig cultuurprotest houdt bezuinigingen nog niet tegen. Geraadpleegd op <http://www.fnv-kiem.nl/nieuws/kunst-en-podium/1063/grootschalig-cultuurprotest-houdt-bezuinigingen-nog-niet-tegen/#>
- Frissen, P. (2004). Voorbij de samenhang: Pleidooi voor een leeg kunst- en cultuurbeleid. In C. Smithuijsen, & I. C. van der Vlies (Red.), *Gepaste afstand: De cultuurnotaprocedure tussen de kunst, het recht en het openbaar bestuur* (pp. 13-27). 's Gravenhage, Nederland: Elsevier Overheid.

- Gemeente Bergen op Zoom. (2012a). *Kookboek Cultuurvisie: Een bloemlezing uit 10 gesprekken met 40 personen over Kunst, Cultuur en Evenementen in Bergen op Zoom*. Geraadpleegd op <http://www.wonenbergenopzoom.nl/dsresource?objectid=39392>
- Gemeente Bergen op Zoom. (2012b, 22 mei). *Oriëntatiefase cultuurvisie*. (Raadsbrief, kenmerk U12-007360)
- Gemeente Bergen op Zoom. (2012c, 15 mei). *Startnotitie Cultuurvisie*. (Collegevoorstel, kenmerk BW12-00658)
- Gemeente Bergen op Zoom. (2013a). *Cultuurpeiling burgerpanelraadpleging*. Geraadpleegd op http://www.bergenopzoom.nl/Bestuur/Burgerparticipatie/Onderzoeken_rapportages/Rapportage_cultuurpeiling.org
- Gemeente Bergen op Zoom. (2013b, 19 november) *Cultuurvisie Bergen op Zoom*. (Raadsvoorstel, kenmerk RVB13-0109) Geraadpleegd op <http://www.bergenopzoom.nl/bis/dsresource?objectid=a65b111f-c35b-483f-9949-d9c78e46fbd2>
- Gemeente Bergen op Zoom. (2013c, 26 september) *Kaders Cultuurvisie*. (Raadsmededeling, kenmerk RMD13-0037)
- Gemeente Bergen op Zoom, (2013d, 31 januari), *Proces totstandkoming cultuurvisie*. (Raadsmededeling, kenmerk RMD12-0048)
- Gemeente Leiden. (2007). *Deelname aan het LeidenPanel: 6e peiling LeidenPanel*. Geraadpleegd op <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/1424-2007-21%20Eindrapport%20LeidenPanel%20Deelname%20aan%20het%20Leidenpanel.pdf>
- Gemeente Leiden. (2011a). *Bijlage bij rapportage LeidenPanel: Cultuur in Leiden, overzichten van de antwoorden op de open vragen*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Publicaties/Rapportage_LeidenPanel_-_Cultuur_in_Leiden_-_bijlage.pdf
- Gemeente Leiden. (2011b, 6 december). *Cultuurnota 2012-2016: Inspraak verwerkt*. (Besluit B&W nr. 11.1262).
- Gemeente Leiden. (2011c) *Rapportage Leidenpanel: Cultuur in Leiden*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Publicaties/Rapportage_LeidenPanel_-_Cultuur_in_Leiden.pdf
- Gemeente Leiden. (2011d). *Rapportage Leidse jongeren betrekken bij de cultuurnota*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Uit_de_stad/Leidse_jongeren_en_de_cultuurnota_april_2011.pdf
- Gemeente Leiden. (2011e). *De Tussenstand: Op weg naar een nieuw Leids Cultuurbeleid voor de stad en voor het publiek*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Publicaties/Tussenstand_Cultuurnota_juni_2011.pdf
- Gemeente Leiden. (2011f). *Verslag bijeenkomst de Tussenstand*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Uit_de_stad/Verslag_Tussenstand_cultuurnota_2_juli_2011.pdf
- Gemeente Leiden. (2011g). *Verslag startbijeenkomst cultuurnota Leiden, 4 maart 2011 in het Scheltemacomplex*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Agenda/Verslag_startbijeenkomst_4_maart_2011.pdf
- Gemeente Leiden. (2011h, 3 maart). Videoblog Cultuur071 [Video]. Geraadpleegd op 3 maart, 2015, op <http://youtu.be/Dfv2D0WujCA>
- Gemeente Leiden. (2012) *Cultuurnota 2012-2018: De kracht van cultuur is de toekomst van de stad*. Geraadpleegd op http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Projecten/Wat_Wil_Leiden_/Cultuur071/Publicaties/Cultuurnota_2012-2018def_webversie_.pdf

- Gemeente Leiden. (2012b, 16 februari). Vergadering 16-02-2012. Geraadpleegd op 10 maart, 2015, op <http://leiden.notubiz.nl/vergadering/1632/>
- Gemeente Leiden. (z.d.). Cultuur071. Geraadpleegd op 3 maart 2015 op <http://gemeente.leiden.nl/over-de-stad/mee-met-leiden/cultuur071/>
- Gielen, P., Elkhuisen, S., Hoogen, Q. van den, Lijster, T., & Otte, H. (2015). *De waarde van cultuur*. Brussel: Fred Dhont, Socius.
- Graaf, L. J. de. (2007). *Gedragen beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Dissertatie). Delft, Nederland: Eburon
- Graaf, L. de, & Michels, A. (2014). Burgerparticipatie in theorie en praktijk. In Vereniging Nederlandse Gemeenten (Red.), *In actie met burgers: spoorboekje voor raad en college* (pp. 14-17). Geraadpleegd op http://www.vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf
- Heuven, R. van. (2010). Op zoek naar het publiek. *Kunsten '92 Magazine* 43, 4-7.
- Hoefnagel, F. (2009) *Een nieuwe toekomst voor het cultuurbeleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Geraadpleegd op http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-overige uitgaven/Een_nieuwe_toekomst_voor_het_cultuurbeleid.pdf
- Kamer van Koophandel. (z.d.) Minder starters, opheffingen en faillissementen in 2014. Geraadpleegd op <http://www.kvk.nl/over-de-kvk/nieuws-en-persberichten/01-2015-minder-starters-opheffingen-en-faillissementen-in-2014/>
- King for a Day. (2012). *Jaarverslag 2012: talent en ideeën geef je door*. Geraadpleegd op http://issuu.com/diversion_nl/docs/13-042_di_kfad_jaarverslag_2012_-_d
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet: Vormen van burgerparticipatie, inventarisatie en evaluatie*. (Brochure uitgegeven door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Geraadpleegd op http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_inventarisatie_090527.pdf
- Lowndes, V.; Pratchett, L & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy and Society* 5(02), 281-291.
- Marlet, G., & Ponds, R. (2011). *De waarde van kunst en cultuur in Amsterdam* (Atlas voor gemeenten, in opdracht van de gemeente Amsterdam). Geraadpleegd op http://www.amsterdam.nl/publish/pages/391595/de_waarde_van_kunst_in_amsterdam.pdf
- Marlet, G., & Poort, J. (2011). *De waarde van cultuur in cijfers*. Atlas voor gemeenten
- Martinius, W. O. (1990). *Schoonheid, welzijn, kwaliteit: Kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag: GarySchwartz/SDU.
- Meir, R. van. (2014, 18 december). Markiezenhof en Maagd in één Cultuurbedrijf. *De Internetbode*. Geraadpleegd op 27 februari, 2015, op <http://internetbode.nl/editie/bergen-op-zoom/markiezenhof-en-maagd-een-cultuurbedrijf-258143>
- Michels, A., & Graaf, L. de. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491. doi:10.1080/03003930.2010.494101
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie/bijlage-1-doe-democratie.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2005). *Cultuur als confrontatie: Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2005/12/22/cultuur-als-confrontatie-uitgangspunten-voor-het-cultuurbeleid-2001-2004.html>

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2006). *Kerncijfers 2001 - 2005: Onderwijs, cultuur en wetenschap*. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/05/17/kerncijfers-2001-2005/kerncijfers-2001-2005.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2010). *Kerncijfers 2005 - 2009: Onderwijs, cultuur en wetenschap*. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/05/19/kerncijfers-o/kerncijfers-pdf.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2011). *Meer dan kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/06/10/meer-dan-kwaliteit-een-nieuwe-visie-op-cultuurbeleid.html>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2014). *Kerncijfers 2009 - 2013: Onderwijs, cultuur en wetenschap*. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2014/05/21/ocw-kerncijfers/kerncijfers-ocw.pdf>
- Nederlandse Omroep Stichting. (2010, 20 november). Protest tegen kunstbezuinigingen. Geraadpleegd op <http://nos.nl/artikel/199540-protest-tegen-kunstbezuinigingen.html>
- Pots, R. (2006). *Cultuur, koningen en democraten: Overheid & cultuur in Nederland* (3e ed.). Amsterdam: SUN.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2010). *Vertrouwen op democratie*. Geraadpleegd op http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_vertrouwen_op_democratie.pdf
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Geraadpleegd op http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf
- Rijksoverheid. (z.d.). Wat is een bestemmingsplan en wanneer kan ik bezwaar maken tegen een bestemmingsplan. Geraadpleegd op 10 maart, 2015, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wat-is-een-bestemmingsplan-en-wanneer-kan-ik-bezwaar-maken-tegen-een-bestemmingsplan.html>
- Suijkerbuijk, M., (2015, 19 februari). Schriftelijke vraag Lijst Linssen over uitwerking cultuurvisie aan college Bergen op Zoom. Geraadpleegd op http://www.bergenopzoom.nl/bis/Gemeenteraad/Schriftelijke_vragen/2015/Februari_2015/Lijst_Linssen_Uitwerking_Cultuurvisie_en_oprichting_Cultuurbedrijf.org
- Schrijvers, E., Keizer, A. G., & Engbersen, G. (Red.). (2015). *Cultuur herwaarderen*. Geraadpleegd van http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-verkenningen/V30_web_Cultuur_herwaarderen.pdf
- Troonrede. (2013, 17 september). Uitgesproken door Zijne Koninklijke Hoogheid, Willem Alexander. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>
- Tritter, J. Q., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156-168.
- Twunch Jan-Jaap de Haan over Cultuur071. (2011, 27 april). Geraadpleegd op 3 maart 2015, op <https://storify.com/cultuur071/twunch-janjaap-de-haan-over-cultuur071>
- United Nations Development Programme. (2014) *Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. New York: UNDP
- Veen, C. van der. (2015, 2 februari). Mansveld eist uitleg NS - problemen op spoor voorbij. *NRC.nl*. Geraadpleegd op 10 februari, 2015, op: <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/02/02/politici-zijn-problemen-op-het-spoor-beu-staatssecretaris-eist-uitleg/>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2009). *Op het tweede gezicht: gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd* (uitgave van Actieprogramma Lokaal Bestuur). Geraadpleegd op http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/20141105_alb_pub_tweedegezicht_vergaderpraktijken2009_0.pdf

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.d.) Praktijkvoorbeelden. Geraadpleegd op 18 maart 2015, op <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/cultuur/kunst-en-cultuurbeleid.aspx>
- Vleugel, F. (2015, 7 februari). Ergernis over het spoor: een politiek ritueel. *NU.nl*. Geraadpleegd op 10 februari, 2015, op <http://www.nu.nl/weekend/3987010/ergernis-spoor-politiek-ritueel.html>
- Vuyk, K. (2011). Arts and politics: Beyond autonomy. *Cultural Policy Update*, 1(1), 4-11
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Geraadpleegd op http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf
- Wijn, C. (2003). *Gemeentelijk cultuurbeleid: Een handleiding*. Den Haag: VNG Uitgeverij

Bijlage 1 Participatieproces Cultuurvisie Bergen op Zoom

Oriëntatiefase	Wat?	Wie?
april-september 2012	gesprekken kookboek	"kenners"
december 2012	bijeenkomst n.a.v. kookboek	organisatoren cultuuractiviteiten
januari 2013	bijeenkomst n.a.v. kookboek	financiers cultuur/ evenementen
februari 2013	Burgerpanel cultuurpeiling	representatieve steekproef
februari 2013	bijeenkomst	organisatoren cultuuractiviteiten
maart 2013	bijeenkomst	financiers cultuur/ evenementen
maart 2013	Verdieping burgerpanel	representatieve steekproef
Opiniërende fase		
april/mei 2013	bijeenkomst	organisatoren cultuuractiviteiten
april/ mei 2013	bijeenkomst	financiers cultuur/ evenementen
juni 2013	bijeenkomst	gemeenteraad
september 2013	cultuurconferentie	raadsleden + culturele veld
Besluitvormingsfase		
december 2013	raadsvoorstel	gemeenteraad

Noot, overgenomen uit:

Proces totstandkoming cultuurvisie, p. 5 door Gemeente Bergen op Zoom, 2013d, 31 januari. Raadsmededeling, kenmerk RMD 12-0048

Bijlage 2 Impact burgerparticipatie Bergen op Zoom

	Genoemd in startdocument	Genoemd in Kookboek	Oordeel burgerpanel	Opgenomen in Cultuurvisie
1. Onderzoek naar het op afstand zetten van Het Markiezen-hof en CKB De Maagd	+	-	niet gepeild	-
2. Herhuisvesting van de Theaterwerkplaats vraagt om een herbezinning op prestaties en organisatiestructuur	+	-	niet gepeild	+
3. Herijking van het cultuuraanbod	+	+	niet gepeild	+
4. Regionale samenwerking en stedenbanden aanhalen	+	+	+	+
5. Efficiëntieslag t.a.v. versnippering cultuur, sport, toerisme	+	-	niet gepeild	+
6. Meer nadruk leggen op rijke geschiedenis van stad en streek	-	-	+	+
7. Verbetering kwaliteit van grote evenementen.	+	+	+	-
8. Bundeling van evenementen	-	+	-	-
9. Koester het verenigingsleven	+	+	+	+
10. Meer cultuureducatie op scholen	-	-	+	+
11. Talentontwikkeling	-	+	+	+
12. Investeren in creatievelingen atelier/ broedplaats/ expo-ruimte	-	+	+	-
13. Erfgoed benutten voor sport en cultuur	-	+	+	+
14. Gemeentelijke gebouwen beschikbaar voor activiteiten op het gebied van cultuur, sport of welzijn	-	-	+	+
15. Profileren met Biobased profiel	-	+	niet gepeild	+
16. Kwaliteitseisen stellen bij het toekennen van subsidies	-	+	niet gepeild	+
17. Brainstormtank of adviesraad instellen	-	+	niet gepeild	-

Noot, samengesteld uit:

Startnotitie Cultuurvisie. 15-05-2012a. Door Gemeente Bergen op Zoom. (Collegevoorstel, kenmerk BW12-00658

Kookboek Cultuurvisie: Een bloemlezing uit 10 gesprekken met 40 personen over Kunst, Cultuur en Evenementen in Bergen op Zoom. 2012c. Door Gemeente Bergen op Zoom.

Cultuurpeiling burgerpanelraadpleging, 2013b. Door Gemeente Bergen op Zoom.

Cultuurvisie Bergen op Zoom. 19-11-2013e. Door Gemeente Bergen op Zoom (Raadsvoorstel, kenmerk RVB13-0109)

Bijlage 3 Participatieproces Cultuurnota Leiden

	Wat?	Wie?
Oriëntatiefase		
4 maart	Startbijeenkomst, kansen voor Leiden op dominostenen	cultuurinstellingen, cultuurmakers, professionals, amateurs, cultuurminnenden
Maart - juli	Linkedin discussies	Burgers, belanghebbenden
Maart - juli	Twitter/ twitterlunch	Burgers, belanghebbenden
Maart - juli	Website gemeente, informatieverstrekking	Belangstellenden
Maart - juli	SWOTS	Culturele instellingen
Maart - juli	Denken over podiumklimaat	Kleine podia en cultuurmakelaar
Maart - juli	Stadsontbijt	Stadslab met "select gezelschap uit de creatieve- en cultuursector"
Maart - juli	King for a day	Jongeren en studenten
Maart - juli	Gesprek	Organisatoren studentenevenementen, woningcorporatie, Leiden Marketing en wethouder
Maart - juli	Schriftelijke bijdrage	Verschillende organisaties
Maart - juli	Radiouitzending	Belangstellenden
Maart - juli	Burgerpanel	Burgers (vragen opgesteld door participanten via twitter/ linkedin)
2 juli	Presentatie van de Tussenstand en 8 themaworkshops	Belangstellenden
Opiniërende fase		
Oktober 2011	Conceptnota vastgesteld	College
Oktober 2011	Inspraak op nota	Belangstellenden
2 november	Gesprek over inspraak met wethouder	Insprekers
Besluitvormende fase		
6 december	Reacties op inspraak en conceptnota vastgesteld	College
16 februari	Reacties op inspraak en conceptnota vaststellen	Gemeenteraad

Noot, samengesteld uit:

Cultuurnota 2012-2018: De kracht van cultuur is de toekomst van de stad. 2012, p. 12. door gemeente Leiden.

In de praktijk: een nieuwe cultuurnota voor Leiden: project Cultuur071, z.d., door J. Busschots.

De tussenstand: Op weg naar een nieuw Leids Cultuurbeleid voor de stad en voor het publiek, 2011e, p.4. door gemeente Leiden.

Verslag startbijeenkomst cultuurnota Leiden, 4 maart 2011 in het Scheltemacomplex, 2011f, p.1. door Gemeente Leiden

Bijlage 4 SWOT-matrix en SWOT-analyse vergeleken

SWOT in Tussenstand (Leiden, 2011e, p.62)	Input, in de Tussenstand (Leiden, 2011e) geleverd door:	SWOT in Cultuurnota (Leiden 2012, p.15)
sterk		sterk
- Historische binnenstad	- schrijver van het document (p.15)	- Historische binnenstad
- 3e Museumstad van het land, landelijk kennisinstituten.	- schrijver van het document (p.15)	- Derde museumstad
- Gedegen stadsvisie die breed in de stad wordt gedragen	- schrijver van het document (p.15)	- Gedegen stadsvisie, breed gedragen
- Een brede culturele infrastructuur met een divers cultuuraanbod op nagenoeg alle deelgebieden van cultuur.	- schrijver van het document (p.15)	- Brede en diverse culturele infrastructuur
- Cultuur draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de stad	- Onderzoek Marlet (p.14)	- De eigen kracht van de stad
- Cultuur heeft waarde voor andere sectoren als werkgelegenheid, horeca, onderwijs en middenstand.	- Onderzoek Marlet (p.14)	- De eigen kracht van de stad
- Cultuur binnen de singels, in centrum, op loopafstand.	- Stadslab (p.24)	- Cultuur binnen singels, op loopafstand
- De aanwezigheid van kenniscentra als universiteit, Bio Science Park, LUMC, musea.	- schrijver van het document (p.15)	- Veel kennisorganisaties
- Stijgend aantal bezoekers/dagjesmensen.	- schrijver van het document (p.15)	- Stad in het algemeen tevreden over aanbod
- Sterke amateurkunstsector	- LinkedIn (p.24) - schrijver van het document (p.37)	- Grote amateurkunstsector
- Potentieel veel doelgroepen (inwoners, regiobewoners, grote creatieve klasse, bezoekers, studenten, expats).	- schrijver van het document (p.49)	
- Innovatieve initiatieven (Veenfabriek, Scheltema, jonge makers).	- schrijver van het document (p.51)	
- Nieuwe financieringsvormen: Wijken voor Kunst (gemeente, Druckerfonds en Fonds 1818) en Cultuurfonds Leiden (gemeente en Fonds 1818)	- creatieve stad Leiden (p.22)	- Cultuurfonds Leiden
- De Leidse culturele sector werkt steeds meer samen en wordt sterker	- opmerking LinkedIn (p.21)	- Groeiende samenwerking in cultuursector
zwak		zwak
- Aansluiting bij stadsvisie Leiden, Stad van Ontdekkingen	- divers	- Benutten meerwaarde van cultuur voor de stad
- Verbindingen met andere sectoren		- Partnerschap & coproducties cultuur en andere sectoren
- Er is veel cultuuraanbod, maar het is weinig bekend/moeilijk te vinden (marketing nog onvolgroeid)	- Leiden Panel/ LinkedIn/ Studenten (p.22, 23)	- Zichtbaarheid cultuur in openbare ruimte en buiten muren cultuurorganisaties

- Geen gezamenlijke marketingstrategie	- creatieve stad Leiden/ <u>Leidenpanel/ Studenten</u> (p.22, 23)	- (Gezamenlijke) marketing en promotie cultuur
- Vraag naar (betaalbare) huisvesting is groter dan aanbod. - Vraag naar (betaalbare) podia is groter dan het aanbod.	- kleine podia (p.33)	- Beschik- en betaalbaarheid, onderhoud accommodaties - Beschik- en betaalbaarheid podia (voor amateurkunst en Leidse makers)
- De podia en festivals hebben weinig landelijke uitstraling. - Weinig gelegenheden voor dans, disco, uitgaan (stadsenquête). - Filmaanbod beperkt,	- Panel/ studenten/ jongeren/ LinkedIn (p.32)	- Aanbod film, popmuziek en voor jongeren
- Veel afzonderlijke initiatieven, versnippering subsidiegeld	- Creatieve stad Leiden (Maters, p.9)	- Subsidies versnipperd en weinig flexibel
- Relatief weinig ondersteuning vanuit gemeente voor makers; belang makers voor de stad in in beleid onderkend.	- <u>LinkedIn</u> (p.21)	- Gemeentelijke rol anders dan gevraagd door cultuursector
- Studenten vaak actiever binnen hun vereniging dan in stad.	- onbekend	
- Onderhoud culturele accommodaties niet overal op orde	- onbekend	
- Subsidiebudgetten liggen meestal vast	- onbekend	- Vernieuwing en experiment in cultuuraanbod
- Geen beleid en budget voor nieuwe Beeldende Kunst in Openbare Ruimte - Geen centraal aanspreekpunt voor Beeldende Kunst	- prof. kunstenaars (p.57)	- Beleid beeldende kunst
Kans		Kans
- Cultuur belangrijke factor voor de aantrekkelijkheid van de stad; - Cultuur speelt tegenwoordig een prominente rol in de concurrentiepositie van steden - In steden met een groot aanbod aan podiumkunsten blijken over het algemeen meer creatieve, hoogopgeleide mensen te wonen	• Onderzoek Marlet (p.14)	- Cultuur draagt sterk bij aan aantrekkelijkheid stad - Cultuur belangrijk voor groepen die Leiden wil hebben/houden - Cultuur versterkt de kwaliteit openbare ruimte
- Potentiële doelgroepen ouderen en hoger opgeleiden (en studenten) groeien, landelijk en in Leiden	- onbekend	- Stijgend aantal bezoekers/dagjesmensen
• Individualisering. Mensen, en met name jongeren, willen eigen ding doen, op eigen moment en voorwaarden. Vrijheid van keuze, zapedrag, kortdurende arrangementen.	- onbekend	
- Snelle technologische ontwikkelingen en digitalisering maken nieuwe kunstvormen mogelijk, maken het makkelijker om kunstuitingen/cultureel erfgoed te delen en geven nieuwe mogelijkheden voor cultuurparticipatie en marketing.	- onbekend	- Technologische ontwikkelingen

<ul style="list-style-type: none"> • Mensen zoeken nieuwe ontmoetingsplekken, een functie die culturele instellingen in toenemende mate vervullen. 	<ul style="list-style-type: none"> - startbijeenkomst/ kleine podia (p.51) creatieve stad Leiden (p.56) 	<ul style="list-style-type: none"> - Belevingseconomie, third places
<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe verbanden. Meer cross-overs tussen kunst-vormen, meer kunstbeoefening buiten de bestaande kaders 	<ul style="list-style-type: none"> - onbekend 	
<ul style="list-style-type: none"> • Groeiend besef van belang cultureel ondernemerschap. 	<ul style="list-style-type: none"> • schrijver document (p.7) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe financieringsvormen - Groeiend besef cultureel ondernemerschap
<ul style="list-style-type: none"> • Makers worden zichtbaarder in de stad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kleine podia (p.21), LinkedIn (p.23) 	<ul style="list-style-type: none"> - Makers en festivals maken de stad levendiger
<ul style="list-style-type: none"> • Positie Leiden als centrumgemeente 	<ul style="list-style-type: none"> - schrijver van het document (p. 20) 	<ul style="list-style-type: none"> - Leiden centrumgemeente
<ul style="list-style-type: none"> • Toename van culturele initiatieven uit de studentenwereld 	<ul style="list-style-type: none"> - schrijver (p.20) 	<ul style="list-style-type: none"> - Culturele initiatieven uit studentenwereld
<ul style="list-style-type: none"> • Meer verbindingen leggen tussen het cultureel aanbod en de fysieke omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> - schrijver (p.16) 	<ul style="list-style-type: none"> - Leegstand (kantoor)gebouwen
<ul style="list-style-type: none"> - Bedreiging 		<ul style="list-style-type: none"> Bedreiging
<ul style="list-style-type: none"> - De economische crisis, die naar verwachting zal leiden tot minder uitgaven van bezoekers. 	<ul style="list-style-type: none"> - schrijver (p.8) 	<ul style="list-style-type: none"> - De economische crisis
<ul style="list-style-type: none"> - Bezuinigingen op rijksniveau, die kunnen leiden tot: minder theaterbezoekers; verdwijnen van een of meer rijksmusea uit Leiden; verdwijnen theatergezelschappen; verdwijnen cultuurkaart en daardoor lagere cultuurparticipatie scholieren. 	<ul style="list-style-type: none"> - schrijver (p.8) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezuinigingen op cultuur door rijk - Bezuinigingen op cultuur door provincie
<ul style="list-style-type: none"> - Concurrentie in de vrijetijdssector. De vrijetijdsmarkt wordt door toename van aanbieders steeds meer een verdringingsmarkt, waarbij kunst en cultuur moeten concurreren met andere vormen van vrijetijdsbesteding. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek Marlet (p.14) 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrentie in de vrijetijdssector
<ul style="list-style-type: none"> - Concurrentie bij Citymarketing. Steeds meer steden spannen zich in om bezoekers, bedrijven en nieuwe inwoners te trekken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek Marlet (p.14) 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrentie citymarketing
		<ul style="list-style-type: none"> - Middelen gemeente beperkter

Noot, samengesteld uit:

Cultuurnota 2012-2018: De kracht van cultuur is de toekomst van de stad. 2012, door gemeente Leiden.

De tussenstand: Op weg naar een nieuw Leids Cultuurbeleid voor de stad en voor het publiek, 2011e, door gemeente Leiden.

Bijlage 5 Hoe de inbreng is opgenomen in de Cultuurnota Leiden

Verzameld via:	Opgenomen in de SWOT:	Opgenomen in Cultuurnota:
Linkedin (p.21)	Sterk: "De Leidse culturele sector werkt steeds meer samen en wordt sterker"	"De culturele instellingen programmeren in onderlinge samenwerking verrassende cross-overs, bieden combinatiebezoeken aan en stellen zich open naar de omgeving." (p.24) "Samenwerking tussen culturele en niet-culturele instellingen, zoals het bedrijfsleven, het onderwijs, de toeristische sector en de horeca" (p.28)
Leiden Panel/ Linkedin/ Studenten (p.22, 23)	Zwak: "Er is veel cultuur aanbod, maar het is weinig bekend/moeilijk te vinden (marketing nog onvolgroeid)"	"De amateurkunst vragen meer samen te werken bij marketing en optredens" (p.35)
Leiden Panel/ Linkedin/ Studenten (p.22, 23)	Zwak: "Geen gezamenlijke marketingstrategie"	"Men vindt dat er veel is te doen op cultureel gebied in Leiden, maar het is nog te weinig bekend, te moeilijk te vinden, niet op één plek gebundeld aangeboden. In de marketing zijn met de komst van de cultuuragenda op www.leiden.nl en Juni Cultuurmaand recent stappen gezet, maar verdere uitwerking met o.a. het gebruik van nieuwe media is gewenst." (p.11)
Panel/ studenten/ jongeren (p.32)	Zwak: "Weinig gelegenheden voor dans, disco, uitgaan"	Doelstelling 10: "Cultuur heeft speciale aandacht voor jongeren, kenniswerkers en expats." (p.17)
Linkedin/ Leiden Panel (p.32)	Zwak: "Filmaanbod beperkt"	Doelstelling 2: "Leiden verbetert haar cultuur aanbod met (pop)muziek en film" (p. 17)
Linkedin p.21	Zwak: "Relatief weinig ondersteuning vanuit gemeente voor makers; belang makers voor de stad in beleid onderkend"	"Dat vraagt een andere rol van de gemeente. We moeten meer aan de stad overlaten, maar tegelijk zelf ook meer openstaan voor initiatieven, meedenken en faciliteren". (p.37) "Onze rol als gemeente zullen wij aanpassen door meer ondersteunend te zijn bij culturele initiatieven uit de stad". (p.17)
Startbijeenkomst p.34	Kans: "Mensen zoeken nieuwe ontmoetingsplekken, een functie die culturele instellingen in toenemende mate vervullen"	"Mensen zoeken nieuwe ontmoetingsplekken, een functie die culturele instellingen in toenemende mate vervullen". (p. 11)
Linkedin p.23	Kans: "Makers worden zichtbaarder in de stad"	"Samen voor meer zichtbaarheid en uitstraling, een betere dienstverlening aan bezoekers en een aantrekkelijk aanbod in de belevingseconomie". (p.12) "Verder vragen we meer zichtbaarheid en samenwerking". (p.17)

Noot, samengesteld uit:

Cultuurnota 2012-2018: De kracht van cultuur is de toekomst van de stad, 2012a, door gemeente Leiden.

De tussenstand: Op weg naar een nieuw Leids Cultuurbeleid voor de stad en voor het publiek, 2011e, door gemeente Leiden.

