



Coachen, faciliteren en verbinden

Sanne Kessels Masterthesis Kunstbeleid en -management



Coachen, verbinden en faciliteren

Een onderzoek naar de bijdragen van de penvoerders van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 aan het debat over een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs

**Masterthesis Kunstbeleid en -management
Universiteit Utrecht**

Student: S.M.J.G. Kessels
Studentnummer: 4025970
Begeleider: dr. A.J.C. Minnaert
Utrecht, april 2019

Samenvatting

Middels verschillende beleidsprogramma's en subsidieregelingen probeert de Rijksoverheid via het cultuurbeleid al jaren de samenwerking te verbeteren tussen cultuuraanbieders en het onderwijs. Waar eerst de integratie van cultuureducatie in het primair onderwijs centraal stond, wordt er nu gewerkt aan het borgen van een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie. Cultuureducatie mag niet langer bestaan uit een eenmalige ontmoeting tussen culturele instelling en de leerlingen. De versnippering van het cultuureducatieveld, zorgt er echter voor dat de verschillende actoren elkaar lastig kunnen vinden voor een duurzame samenwerking. Om deze versnippering tegen te gaan en de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs te verbeteren, ligt de verantwoordelijkheid voor het slagen van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 bij één partij; de penvoerders of 'change agents'. De penvoerders kunnen dan ook beschouwd worden als een fysiek instrument, ingezet door de Rijksoverheid om uitvoering te geven aan het beoogde beleid. In de praktijk dragen de penvoerders bij aan een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs, door zich te richten op verbinden, coachen en faciliteren. Hierbij richten de penvoerders zich zowel op scholen (directieleden en leerkrachten) als cultuuraanbieders.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Doel- en vraagstelling	9
1.4 Respondenten en interviewmethode	11
<i>1.4.1 Respondenten</i>	11
<i>1.4.2 Interviewmethode</i>	12
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	
2.1 Een sturende overheid	14
2.2 Het juridische instrument	18
<i>2.2.1 Wet op het specifiek cultuurbeleid</i>	18
<i>2.2.2 Wet op het primair onderwijs</i>	19
2.3 Het economische instrument	22
<i>2.3.1 Cultuur en School</i>	22
<i>2.3.2 Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016</i>	23
<i>2.3.3 Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020</i>	25
2.4 Het fysieke instrument	27
<i>2.4.1 Brede regeling combinatiefuncties</i>	28
<i>2.4.2 Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020</i>	29
Hoofdstuk 3 Cultuureducatie en kwaliteit	
3.1 De kwaliteit van cultuureducatie	32
3.2 Kenmerken van ‘goede’ cultuureducatie	34
<i>3.2.1 Didactisch perspectief: schoolkunst versus authentieke kunsteducatie</i>	35
<i>3.2.2 Cultuureducatie en leerdoelen</i>	37
3.3 Relationele, operationele en inhoudelijke kwaliteit	39

Hoofdstuk 4 Resultaten	
4.1 Lagere overheden	43
4.2 Kwaliteitsvraagstuk	45
4.3 Intermediair en interne cultuurcoördinator	46
4.4 Visietraject	49
4.5 Deskundigheidsbevordering	51
4.6 Cultuuraanbieders	52
4.7 Tot slot	53
Hoofdstuk 5 Conclusie	57
Discussie en reflectie	62
Bibliografie	63
Bijlage I De Cultuur Loper	66

Hoofdstuk 1 Inleiding

Een tijd geleden bezocht ik een basisschool, waar een klaslokaal vol hing met schilderijen van zonnebloemen. Te midden van alle oranje, bruine en gele zonnebloemen, was er één schilderij dat eruit sprong; de bloem had dan wel kenmerken die typerend zijn voor de vorm van een zonnebloem, maar was geschilderd in de kleuren roze en paars. Vragend aan de betreffende leerkracht, waarom de leerling juist voor deze kleuren heeft gekozen, ontstond er een discussie over wat ‘goed’ en ‘fout’ is. Volgens de leerkracht was er iets misgegaan; het was namelijk niet de bedoeling geweest dat de leerling deze kleuren zou gebruiken. Naar aanleiding van een les over Vincent van Gogh, binnen het thema ‘Personen van vroeger’, werd de opdracht gegeven om zonnebloemen te schilderen. In mijn ogen had de leerling niets fout gedaan, de opdracht behelsde immers niet dat de leerlingen het kunstwerk *Zonnebloemen* van Vincent van Gogh (1889) na moest schilderen. De leerkracht was echter van mening dat de zonnebloem in bruine, oranje en gele tinten geschilderd had moeten worden. De discussie over ‘goed’ en ‘fout’, werd uitgebreid naar een discussie over de kwaliteit van het werk van de leerling. Die zich vervolgens weer uitbreidde naar een discussie over de plek van kunst- en cultuureducatie in het onderwijs, met als eindpunt de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs. De kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs was niet alleen die dag, in dat specifieke klaslokaal onderwerp van discussie, maar vormt sinds 2011 een belangrijk thema in het cultuurbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In de vorm van het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit, wordt er gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs. De uitvoering van dat programma staat centraal in deze thesis.

1.1 Aanleiding

Cultuureducatie is al jaren een belangrijk beleidsthema voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Zo vindt de huidige minister van OCW, Ingrid van Engelshoven, dat iedereen op jonge leeftijd met cultuur in aanraking moet komen:

Cultuur ‘is niet het sluitstuk op de basisschool, maar misschien wel de kern van de ontwikkeling van jonge mensen’, om met SCP-directeur Kim Putter te spreken. Het gaat erom dat jongeren leren nieuwsgierig te zijn naar wat anders en onbekend is, dat zij zichzelf en hun creativiteit ontwikkelen. Om in een open samenleving te kunnen slagen moeten jongeren leren nieuwsgierig te zijn.¹

Bovenstaande opvatting van minister Van Engelshoven wordt al jaren door de Rijksoverheid gedragen. In 1996 is het staatssecretaris Aad Nuis die in de cultuurnota *Pantser of Ruggengraat* de

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur in een open samenleving* (Den Haag: Rijksoverheid, 2018), 8.

plaats van cultuur in het onderwijs als centraal thema in het beleid stelt.² Om zijn visie kracht bij te zetten, publiceert hij in samenwerking met staatssecretaris Tineke Netelenbos van Onderwijs in 1996 de notitie *Cultuur en School*. Aansluitend bij deze notitie wordt ook het beleidsprogramma Cultuur en School geïntroduceerd.³ Het programma heeft als doel om duurzame relaties te ontwikkelen tussen culturele instellingen en scholen, waarbij ook de positie van cultuur in het reguliere onderwijs versterkt dient te worden.⁴ In de opvolgende beleidsperioden blijft cultuureducatie een belangrijk thema in het cultuurbeleid, waarbij de opvolgers van Nuis blijven investeren in het programma Cultuur en School. In 2005 brengt minister Maria van der Hoeven de kwaliteit van cultuureducatie onder de aandacht. Ze stelt dat nu er in het primair onderwijs meer aandacht wordt besteed aan cultuureducatie, het ook tijd wordt om de aandacht te vestigen op de kwaliteit hiervan.⁵ De daaropvolgende jaren worden echter geen beleidsmaatregelen getroffen ter bevordering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs.

Het is 2011 wanneer staatssecretaris Halbe Zijlstra het nieuwe beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit aankondigt voor de periode 2013-2016.⁶ Het programma richt zich op het borgen van de kwaliteit van het kunst- en cultuuronderwijs op basisscholen. De kwaliteit kan volgens Zijlstra gewaarborgd worden, door in te zetten op de ontwikkeling van doorgaande leerlijnen, deskundigheidsbevordering van leerkrachten en educatief medewerkers van culturele instellingen, het ontwikkelen van een duurzame samenwerking tussen de school en de culturele omgeving en ontwikkelen van beoordelingsinstrumenten voor cultuureducatie.⁷ In 2015 blijkt echter al dat er nog altijd zaken zijn die beter kunnen. In de brief *Ruimte voor Cultuur*, met daarin de uitgangspunten voor het cultuurbeleid over de periode 2017-2020, stelt minister Bussemaker dat bovenstaande doelen nog altijd niet bereikt zijn en dat er daardoor ook nog geen waarborging is voor de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs. Een voortzetting van de regeling voor de periode 2017-2020 moet hier uitkomst voor bieden.⁸ Met uitzondering van de ontwikkeling van het beoordelingsinstrument, deze is komen te vervallen in de nieuwe periode, zijn de doelstellingen van de Rijksoverheid in de kern hetzelfde gebleven.

In de voorgaande alinea zijn de doelstellingen besproken, geformuleerd door het ministerie van OCW, die moeten bijdragen aan de waarborging en verbetering van de kwaliteit van

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Pantser of Ruggengraat. Cultuurnota 1997-2000* (Den Haag: Rijksoverheid, 1996).

³ R. Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen: SUN, 2000), 400.

⁴ F. Konings en L. Ranshuysen, "Cultuur en School. Valkuilen en potenties: een stand van zaken," *Boekmancahier* 13.49, 409.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur en School. Vervolgnote* (Den Haag: Rijksoverheid, 2005), 10.

⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid* (Den Haag: Rijksoverheid, 2011).

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruimte voor Cultuur* (Den Haag: Rijksoverheid, 2015).

cultuureducatie in het primair onderwijs. Het spreken over de kwaliteit van cultuureducatie kan echter in een breder academisch discours geplaatst worden. In 2001 is het Folkert Haanstra die de kwaliteit van kunsteducatie in het Nederlandse onderwijs ter discussie stelt.⁹ Volgens Haanstra is er sprake van schoolkunst; een vorm van kunst die niet aansluit bij de spontane expressie van de leerlingen, maar ook niet bij de ontwikkelingen in de professionele kunstwereld.¹⁰ Om de kwaliteit van kunsteducatie te waarborgen stelt hij voor om het didactische authentiek leren als richtlijn te nemen bij de invulling van de kunsteducatielessen.¹¹ Haanstra pleit hiermee dus voor een theoretische onderbouwing van de kunstlessen. Onderzoeken van onder andere John Harland en Lois Hetland, laten zien dat de visie van het onderwijs zich richt op het behalen van doelstellingen, in de zin van leeropbrengsten.¹² ¹³ De kwaliteit van cultuureducatie richt zich hierbij dus niet op het gebruik maken van een didactisch kader waarmee de lessen vorm worden gegeven, maar of bepaalde doelstellingen behaald zijn. Tevens stellen onder andere Anne Bamford en Dirk Monsma dat evaluatie van leeropbrengsten en een structurele samenwerking tussen het onderwijs en culturele instellingen of cultuuraanbieders, ook bijdragen aan de kwaliteit van cultuureducatie.¹⁴

1.2 Probleemstelling

Zoals uit de aanleiding blijkt, investeert het ministerie van OCW al een aantal jaar in cultuureducatie. Sinds 2013 ligt de focus op de kwaliteit van cultuureducatie, middels de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK-regeling). Hoewel de overheid investeert in een kwaliteitsverbetering, is het Nederlandse onderwijsstelsel zo ingericht dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs. Schoolleiders genieten van hun besturen echter een hoge mate van vrijheid bij het realiseren van cultuureducatie. Hier speelt ook nog mee dat de kerndoelen die richtinggevend zijn voor het leergebied kunstzinnige oriëntatie, globaal geformuleerd zijn. Wat er op school gebeurt op het gebied van cultuureducatie is dan ook sterk afhankelijk van individuele schoolleiders en leerkrachten.¹⁵ Om toch uiteindelijk een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs te waarborgen en daarmee het programma tot een succes te maken, is er een belangrijke rol bij de uitvoering van de regeling weggelegd voor de zogenaamde ‘pervoerders’ of ‘change agents’: culturele instellingen die subsidie ontvangen voor de regeling. Bij de pervoerders ligt de taak om scholen te bewegen om werk te maken van kwaliteitsverbetering: “In de praktijk ligt het primaat dan ook bij culturele instellingen die de deskundigheidsbevordering van

⁹ F. Haanstra, *De Hollandse Schoolkunst: mogelijkheden en beperkingen van authentieke kunsteducatie* (Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland, 2001).

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² J. Harland en L. Hetland, *Gewenste en bereikte leereffecten van kunsteducatie* (Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland, 2008).

¹³ Ibidem.

¹⁴ D. Monsma, *Kwaliteit kunsteducatie op Hollandse Basisscholen* (Rotterdam: n.b., 2010).

¹⁵ R. Kox, V. Meewis en A. Neele, *Gevalsstudie Cultuureducatie met Kwaliteit* (Utrecht: LKCA, 2016).

leerkrachten verzorgen via workshops of co-teaching. En het zijn de culturele instellingen die al dan niet samenwerking met scholen, leerlijnen en beoordelingsinstrumenten ontwikkelen.”¹⁶ Hoe de regeling in de dagelijkse praktijk vorm krijgt, wat er verstaan wordt onder de kwaliteit van cultuureducatie en hoe deze kwaliteitsverbetering er dan ook uit moet zien, is afhankelijk van diverse betrokken actoren: culturele instellingen, schoolbesturen, schoolleiders, opleiders en andere deskundigen. Aan de penvoerders de taak om deze verschillende actoren op één lijn te krijgen en verschillende rollen te vervullen met als doel een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie in het primair onderwijs. In deze masterthesis zal ik me dan ook gaan richten op de uitvoering van de regeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 door de penvoerders.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken welke bijdragen de penvoerders van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 leveren aan het debat over een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs en op welke terreinen in het werkvlak van de penvoerders er belemmeringen worden ondervonden. In deze masterthesis zal dan ook de volgende hoofdvraag centraal staan:

Welke bijdragen leveren de penvoerders van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 aan het debat over een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, worden er in dit onderzoek meerdere onderzoeksmethodes toegepast. In hoofdstuk 2 zal ik op bestuurskundig niveau naar het onderwerp cultuureducatie kijken en hierbij een beleidsanalyse uitvoeren. Het doel van dit hoofdstuk richt zich op het weergeven van een beleidsverandering met betrekking tot het onderwerp cultuureducatie, waarbij de penvoerders in dit kader gezien worden als een fysiek instrument om uiteindelijk uitvoering te geven aan de doelstellingen van de CmK-regeling. Aan de hand van het werk van Mark Bovens, Paul 't Hart en Mark van Twist wordt de analytische visie op het verloop van beleidsprocessen besproken, die onderverdeeld kunnen worden in zes opeenvolgende fasen.¹⁷ De beleidsuitvoering, met daarbij het gebruik van sturingsinstrumenten zal in het kader van dit onderzoek centraal staan. Vanuit een model van Andries Hoogerwerf en Michiel Herweijer, zal ik bespreken

¹⁶ A. Neele, "Overheidsbeleid Cultuuronderwijs," in *Een kleurrijke basis: Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs*, red. L. van den Bulk, R. Kox, V. Meewis, A. Neele, M. Tal en S. van Aalderen (Utrecht: LKCA, 2016): 174-182, 179.

¹⁷ M. Bovens, P. 't Hart en M. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Deventer: Kluwer, 2012).

welke sturingsinstrumenten de Rijksoverheid inzet, om het beoogde doel, een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs, te behalen.¹⁸ Uit de analyse zal blijken dat de overheid achtereenvolgens de volgende instrumenten inzet: juridisch, economisch en fysiek. Hoewel deze instrumenten afzonderlijk van elkaar besproken worden, zal uit de praktijk blijken dat deze instrumenten niet los van elkaar kunnen opereren. Naast een focus op het cultuurbeleid zal ook de juridische basis van het onderwijsstelsel besproken worden. Zoals in de probleemstelling al kort werd weergegeven, ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van cultuureducatie in de handen van schoolbesturen. Middels het onderwijsbeleid kan de Rijksoverheid dan ook niet sturen op een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie. Via het cultuurbeleid wordt nu via de penvoerders getracht om de scholen te bewegen om toch te werken aan de kwaliteitsverbetering. Voortvloeiend uit de analyse van onder andere wetten, beleidsdocumenten en aanvullend onderzoek van Teunis IJdens en Marjo van Hoorn, zal blijken dat voor de uitvoering van het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 verschillende kaders werkzaam zijn.¹⁹ De infrastructuur waarin het wordt gegoten, met in dit geval een centrale rol voor de penvoerders als uitkomst van fysieke sturing, lijkt bepalend voor het al dan niet slagen van het programma.

De penvoerders moeten samen met zowel het onderwijs (schoolbesturen, directieleden, leerkrachten) als cultuuraanbieders (culturele instellingen, kunstenaars, zzp'ers) werken aan een kwaliteitsverbetering. Minister Zijlstra heeft met de introductie van het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit, het kwaliteitsvraagstuk dan ook opnieuw op de agenda gezet bij verschillende actoren. Om een uitspraak te kunnen doen over welke bijdragen de penvoerders leveren aan de verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs, is het noodzakelijk om eerst middels een discoursanalyse te kijken wanneer er sprake is van kwalitatief goede cultuureducatie. In hoofdstuk 3 zal de discoursanalyse plaatsvinden, waarbij de eerste paragraaf zich zal richten op wat er verstaan kan worden onder de kwaliteit van cultuureducatie. Het kwaliteitsbegrip, dat in een bredere discussie over onderwijskwaliteit geplaatst wordt, zal benaderd worden middels een artikel van Teunis IJdens.²⁰ In de opvolgende paragrafen zullen een aantal studies besproken worden, die zich richten op opvattingen over de kwaliteit van kunst- en cultuureducatie in het onderwijs. Een literatuuronderzoek van Dirk Monsma, met als uiteindelijk resultaat een lijst van kenmerken waaraan kwalitatief goede cultuureducatie aan moet voldoen, zal dienen als basis. De eerdergenoemde visie van Folkert Haanstra over authentieke kunsteducatie en onderzoeken van John Harland en Lois Hetland, naar de kwaliteit van cultuureducatie verpakt in leerdoelen, zullen hierbij centraal staan. Tot slot zal in hoofdstuk 3 ook een artikel van Edwin van

¹⁸ A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2014).

¹⁹ T. IJdens en M. van Hoorn, "De kunst van het sturen. Cultuureducatiebeleid 1985-2013," *Cultuur+Educatie* 38 (2013): 26-51.

²⁰ T. IJdens, "Een kwestie van onderwijskwaliteit," *Cultuur+Educatie* 33 (2012): 8-28.

Meerkerk en Eelco van Es besproken worden, dat zich richt op de verschillende vormen van kwaliteit die gedistilleerd kunnen worden uit diverse evaluatieonderzoeken naar aanleiding van de CmK-regeling in periode 2013-2016.²¹ Het doel van hoofdstuk 3 richt zich op het bieden van een overzicht van mogelijke perspectieven, waarvanuit naar de kwaliteit van cultuureducatie gekeken kan worden.

In hoofdstuk 4 zullen de resultaten voortkomend uit de half-gestructureerde interviews met de penvoerders die werkzaam zijn in de provincie Limburg besproken worden. In paragraaf 1.4 zal zowel de keuze voor de respondenten worden toegelicht, als de interviewmethode die ik hanteer voor dit onderzoek. In hoofdstuk 5 zal vervolgens de hoofdvraag beantwoord worden. Hoofdstuk 6 bevat de discussie en er is ruimte om te reflecteren op dit onderzoek.

Ten slotte is het noodzakelijk om kort stil te staan bij het begrip cultuureducatie. Opgenomen in de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020, definieert de Rijksoverheid cultuureducatie als volgt: “het onderwijs gericht op het bereiken van de kerndoelen binnen het leergebied Kunstzinnige oriëntatie.”²² In het kader van het onderzoek zal een bredere definitie van cultuureducatie gehanteerd worden, namelijk: "Alle vormen van educatie waarbij cultuur als doel of middel wordt ingezet. Cultuureducatie is leren, over, door en met cultuur."²³ Wanneer het over cultuureducatie gaat, gaat het over de disciplines kunst, erfgoed en media. In dit onderzoek zal eveneens het woord kunsteducatie gebruikt worden. Kunsteducatie richt zich op de volgende disciplines: beeldende kunst en vormgeving, muziek, theater, dans, film, literatuur, poëzie en architectuur.²⁴ Kunsteducatie wordt in het kader van dit onderzoek dan ook beschouwd als een kleiner component van de overkoepelende cultuureducatie.

1.4 Respondenten en interviewmethode

1.4.1 Respondenten

Om een antwoord op mijn hoofdvraag te kunnen formuleren heb ik ervoor gekozen om de penvoerders zelf aan het woord te laten. Mijn onderzoek zal zich dus richten op de visie van de penvoerders op hun eigen rol bij de uitvoering van de regeling. Om achter deze visie te komen, heb ik vier penvoerders geïnterviewd.

²¹ E. van Meerkerk en E. van Es, “Kwaliteit meten is positie kiezen,” *Cultuur+Educatie* 46 (2016): 74-84.

²² “Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017-2020,” Rijksoverheid, geraadpleegd 24 februari, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037908/2016-05-07>.

²³ “Begrippen en termen,” LKCA, geraadpleegd 13 maart 2019, op <http://www.lkca.nl/begrippen.asp#cultuureducatie>.

²⁴ “Begrippen en termen,” LKCA, geraadpleegd 13 maart 2019, op <https://www.lkca.nl/primair-onderwijs/begrippen/kunsteducatie>.

In de publicatie *Cultuurbeleid in Nederland* wordt gesteld dat, mede door de bezuinigingen van de verschillende overheidsorganen, de kunstwereld zich veelal richt op de Randstad.²⁵ Hierbij komt ook nog de discussie die al een aantal jaar gevoerd wordt, dat deze tendens gevoerd wordt door de Rijksoverheid wanneer het gaat over de verdeling van de financiële middelen, waarbij er in verhouding meer geld vloeit naar de Randstad.²⁶ Beide gegevens kunnen duiden op een verschil van aanbod binnen en buiten de Randstad, wat wellicht van invloed is op uitvoering van de CmK-regeling door de penvoerders. Ik heb er dan ook voor gekozen om me specifiek te richten op de penvoerders die in één regio actief zijn, namelijk in de provincie Limburg. Een tweede aanleiding om me specifiek te richten op de penvoerders binnen één provincie, is het gegeven dat de CmK-regeling een matchingsregeling is; het subsidiebedrag dat wordt toegekend door het Fonds voor Cultuurparticipatie, moet door provincies en/of gemeenten in ieder geval met eenzelfde bedrag gematcht worden. In de praktijk betekent dat, dat de matchende partijen eveneens voorwaarden en/of doelstellingen formuleren voor de penvoerders. Door te focussen op één regio, waarbij de Provincie Limburg een belangrijke matchende partij is, zullen de voorwaarden grotendeels met elkaar overeenkomen. Tot slot, heb ik ervoor gekozen om de penvoerder die actief is in de stad Maastricht, Kumulus, niet mee te nemen in het onderzoek. Kumulus is in de huidige samenstelling van penvoerders in de provincie Limburg, de enige die ook penvoerder was in de periode 2013-2016.

1.4.2 Interviewmethode

Voor het afnemen van de interviews heb ik gebruik gemaakt van de methode van het half-gestructureerde interview zoals beschreven in het *Basisboek Interviewen* door Baarda, Van der Hulst en De Goede.²⁷ Bij half-gestructureerde interviews is het mogelijk om de respondenten over meerdere onderwerpen te bevragen zonder dat deze onderwerpen in een noodzakelijke volgorde aan bod komen. Op deze wijze wordt er ruimte geboden om, indien nodig, door te vragen op bepaalde onderwerpen wanneer de antwoorden ontoereikend zijn, of er een onderwerp wordt aangeboord dat relevant blijkt, maar niet is opgenomen in de topiclijst.

Ik heb er bewust voor gekozen om de interviews met de verschillende penvoerders één op één af te nemen in plaats van gebruik te maken van een focusgroep. Wanneer interviews in groepsverband worden afgenomen, bestaat er een mogelijkheid dat de verschillende respondenten zich belemmerd voelen in de beantwoording van de vragen. Voor dit onderzoek heb ik vier interviews afgenomen, waarvan één duo-interview. Om ook mijn vragen over de relatie met het onderwijs te kunnen

²⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuurbeleid in Nederland* (Den Haag: Rijksoverheid, 2002), 270.

²⁶ N. Piena, "Stedelijke regio's en de RIS: hoe staat de culturele infrastructuur ervoor in de regio?", Culturele-vacatures, geraadpleegd 24 februari 2019, op <https://blog.culturele-vacatures.nl/2018/04/stedelijke-regios-en-de-ris-hoe-staat-de-culturele-infrastructuur-er-voor-in-de-regio/>.

²⁷ B. Baarda, M. van der Hulst en M.P.M. de Goede, *Basisboek interviewen: handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews* (Groningen: Noordhoff, 2012).

beantwoorden, heeft de betreffende projectleider besloten om een intermediair, betrokken bij het onderwijs, uit te nodigen voor het gesprek. De interviews zijn gehouden op de werkplekken van de betreffende respondenten, in de vertrouwde omgeving, om op deze wijze een natuurlijke gesprekssituatie te creëren. Voorafgaand aan het interview is met de respondenten gecommuniceerd dat er een audio-opname van het gesprek wordt gemaakt en dat deze enkel wordt gebruikt voor dit onderzoek. Op verzoek is er met de respondenten afgesproken dat het transcript van het interview toegestuurd wordt, zodat beide partijen zeker zijn van correctheden. Ook is met de respondenten overeengekomen in welke mate de uitspraken en gegevens geanonimiseerd worden en dat de opnamen na afloop van het onderzoek vernietigd worden. De respondenten hebben voorafgaand aan het interview ingestemd met de betreffende procedure.

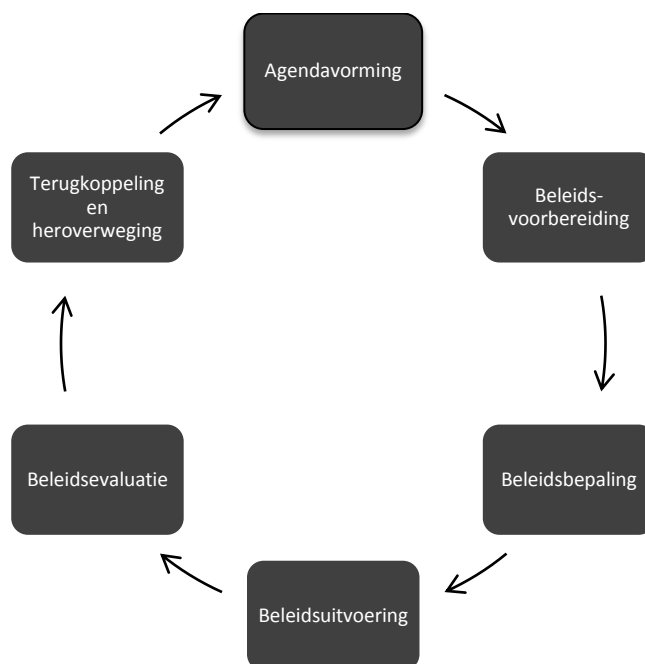
Zoals uit voorgaande naar voren komt, zijn de interviews getranscribeerd, om ze vervolgens te coderen via de methode die in het artikel *'Thick: analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen* wordt beschreven door Van Staa en Evers.²⁸ De verschillende transcripten zijn allereerst open gecodeerd, waarbij er labels zijn toegekend aan tekstfragmenten. In de tweede stap, axiaal codering, zijn de verschillende fragmenten waaraan hetzelfde label hangt, met elkaar vergeleken met als doel overeenkomsten en verschillen te kunnen duiden.

²⁸ A. van Staa en J. Evers, "Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen," *KWALON 1* (2010): 5-12.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Een sturende overheid

Mark Bovens, Paul 't Hart en Mark van Twist stellen in *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* dat bestuurskundigen het verloop van beleidsprocessen verdelen in een analytische- en politieke visie.²⁹ Vanuit de analytische visie wordt beleid beschreven als een reeks van min of meer opeenvolgende fasen. De verschillende fasen sluiten logisch in een doorgaand proces op elkaar aan, tot er wordt besloten om het beleid te beëindigen. De politieke visie gaat ervanuit dat er in de praktijk vaak geen scherpe scheiding is tussen de verschillende fasen. Er is niet altijd sprake van het signaleren van een probleem waarvoor een oplossing gezocht moet worden. Het is zelfs mogelijk dat een groepering op zoek gaat naar een probleem om zo het eigen beleid naar voren te kunnen schuiven.³⁰ Hoewel ik van mening ben dat waar gesproken wordt over beleid ook altijd de politieke visie zal doorschemeren, zal ik me vanwege de beperkte omvang van het onderzoek alleen richten op onderdelen van het analytische beleidsproces. Bovens en collega's maken in de analytische visie een onderscheid in de opeenvolgende fasen³¹:



²⁹ Bovens et al., 75.

³⁰ Ibidem.

³¹ Idem, 76.

De agendavorming is het proces waarbij bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht krijgen van beleidsbepalers en/of het publiek. Bij de beleidsvoorbereiding wordt over het betreffende probleem informatie verzameld en vervolgens geanalyseerd. Het uiteindelijke doel is het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. De volgende fase, de beleidsbepaling, richt zich op de besluitvorming over de inhoud van een beleid. In deze fase worden er onder andere keuzes gemaakt over de doeleinden van het beleid, welke middelen of beleidsinstrumenten (sturingsmodellen) nodig zijn en wanneer en voor hoelang het beleid wordt ingezet. Bij de beleidsuitvoering worden vervolgens de beleidsvoornemens omgezet in concrete acties. De beleidsevaluatie richt zich vervolgens op het beoordelen van de totstandkoming van het beleid, de inhoud en de uiteindelijke resultaten die met het beleid behaald zijn. De resultaten van de beleidsevaluaties en overige aanvullende informatie worden vervolgens verwerkt in de terugkoppelings- en heroverwegingsfase. Aan de hand van deze gegevens wordt er gekeken of het gevoerde beleid voortgezet wordt, bijgesteld moet worden of dat het beleid wordt beëindigd.³² In deze thesis zal de uitvoering van het beleid gericht op cultuureducatie centraal staan. Om tot de uitvoering van dit beleid te komen heeft de overheid in de beleidsbepalingsfase ervoor gekozen om beleidsinstrumenten (sturingsmodellen) in te zetten. In de volgende alinea's zal toegelicht worden welke beleidsinstrumenten de overheid kan inzetten.

Bij de analytische visie wordt ervan uitgegaan dat een maatschappelijk probleem opgelost wordt door het bewerkstelligen van een verandering in het gedrag burgers, bedrijven of organisaties.³³ Om deze gedragsbeïnvloeding tot stand te laten komen, beschikt de overheid over verschillende beleidsinstrumenten, die ze hiervoor kunnen inzetten.³⁴ Andries Hoogerwerf en Michiel Herweijer definiëren in *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* een beleidsinstrument als “datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken.”³⁵ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende vier type beleidsinstrumenten: juridisch, economisch, communicatief en fysiek. Ik zal deze vier beleidsinstrumenten, ook wel sturingsmodellen, kort toelichten. Hoogerwerf en Herweijer beschrijven het juridisch sturingsmodel als volgt: “vanuit bepaalde waarden en beginselen specifieke normen worden geformuleerd ten aanzien van gewenst en ongewenst gedrag.”³⁶ Door middel van onder andere wettelijke voorschriften, verordeningen en vergunningsstelsels, wordt het gedrag van een specifieke doelgroep expliciet en volgens de regels van het recht verplicht, verboden of toegestaan. Het economische sturingsmodel kenmerkt zich door dat bepaalde voor- en nadelen die aan keuzemogelijkheden zijn verbonden, worden gewijzigd door de (financiële) consequenties van deze alternatieven te veranderen. Via economische sturing kan de

³² Bovens et al., 75-76.

³³ Idem, 86.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Hoogerwerf en Herweijer, 189.

³⁶ Idem, 191.

doelgroep worden gestimuleerd in vrijheid te kiezen of zij het gewenste gedrag zal vertonen of liever wordt gedwongen te betalen voor het ongewenste gedrag. Bij het communicatieve sturingsmodel probeert de overheid middels het overdragen van informatie het gedrag van burgers, bedrijven en organisaties te wijzigen. Er wordt ingezet op een wijziging van het gedrag door de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen. Het vierde en laatste sturingsmodel dat Hoogerwerf en Herweijer beschrijven is het fysieke sturingsmodel. Het fysieke sturingsmodel betreft een maatregel die direct invloed heeft op de betreffende situatie. Een voorbeeld hiervan is het afsluiten van toegangswegen met betonblokken, wanneer het wenselijk is dat verkeer uit de binnenstad wordt geweerd. De achterliggende wetgeving, de economische afweging of de informatie aan de burgers veranderen hierdoor niet, maar het wordt wel fysiek onmogelijk gemaakt om nog langer met bijvoorbeeld een auto in de binnenstad te komen.³⁷

Hoogerwerf en Herweijer verdelen de vier beleidsinstrumenten vervolgens weer onder in verschillende vormen. Zo maken ze een onderscheid in algemene en individuele instrumenten en in beperkende en verruimende instrumenten.³⁸ Voor dit onderzoek is het van belang om naar de beperkende en verruimende instrumenten te kijken. Over het algemeen geldt dat door verruimende instrumenten de gedragsmogelijkheden van burgers, bedrijven of organisaties worden vergroot en dat door de inzet van beperkende instrumenten de gedragsmogelijkheden worden verkleind. Het juridische instrument kan onderverdeeld worden in rechten en plichten. Rechten, zoals vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om een organisatie op te richten, hebben een verruimend karakter. Plichten zoals verboden of geboden zijn instrumenten met een beperkend karakter. Middels een verordening kan men bijvoorbeeld het parkeren in bepaalde delen van een stad verbieden.³⁹ Bij het economische instrument werken subsidieregelingen verruimend en een heffingenstelsel beperkend. Burgers, bedrijven en organisaties kunnen bij het tonen van gewenst gedrag een subsidiebedrag verwachten waardoor het beschikbare inkomen toe zal nemen. Wanneer er sprake is van ongewenst gedrag, wordt er geacht dat er een heffing betaald wordt en zal het beschikbare inkomen afnemen.⁴⁰ Bij communicatieve instrumenten stellen Hoogerwerf en Herweijer dat voorlichting waarbij kennis vermeerderd wordt, als verruimend beschouwd worden. Hiertegenover zetten ze wilsbeïnvloedende propaganda als beperkend neer. Doordat de voorkeuren van burgers op zodanige wijze worden beïnvloed, zullen de mogelijke keuzes afnemen. Tot slot beschrijven Hoogerwerf en Herweijer dat bij de verruimende variant van fysieke sturing het burgers, bedrijven en organisaties mogelijk wordt gemaakt om activiteiten te verrichten die voorheen onmogelijk waren. De aanleg van een nieuwe weg is hier een voorbeeld van. Bij de beperkende variant van fysieke sturing worden er juist opties van bepaald gedrag weggenomen. Zo zorgen de eerdergenoemde betonblokken ervoor dat er geen verkeer

³⁷ Hoogerwerf en Herweijer, 192.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Idem, 194.

⁴⁰ Ibidem.

in de binnenstad kan komen.⁴¹ Wanneer bovengenoemde criteria, het sturingsmodel en de aard van de gedragsbeïnvloeding die het instrument beoogt (verruimend respectievelijke beperkend), met elkaar gecombineerd worden, ontstaat het volgende schema:

Dimensie	Sturingsmodel			
	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>	<i>Fysiek</i>
<i>Verruimend</i>	Legalisering	Subsidie	Voorlichting	Uitbreiden wegennet
<i>Beperkend</i>	Verbod, gebod	Heffing	Propaganda	Plaatsen van toegangspoorten

Bron: A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2014), 194.

Bovenstaand schema zal in dit onderzoek dienen als instrument om het cultuureducatiebeleid, dat gericht is op het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit, van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te analyseren. Door het gebruik van bovenstaand schema wordt helder gemaakt welke kaders van invloed zijn op de uitvoering van het beleid. Hoewel het huidige beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 onder het cultuurbeleid valt, is het vanwege het raakvlak met onderwijs ook nodig om de juridische grondslag van het onderwijsbeleid en de bijbehorende hinderpalen in de beleidsanalyse te betrekken. Ook richt ik me niet alleen op het huidige beleidsprogramma, maar zullen ook eerdere beleidsprogramma's (economisch instrument) en andere fysieke instrumenten besproken worden, omdat deze bepalend zijn voor de huidige gang van zaken.

Voorafgaand aan de analyse moeten er twee opmerkingen geplaatst worden. De eerste opmerking richt zich op het feit dat de verschillende type instrumenten niet op zichzelf staan; het ene instrument ondervindt invloed van een ander instrument. Zo valt een subsidieregeling onder het economische sturingsmodel, maar deze regeling wordt ook juridisch vastgelegd. De tweede opmerking richt zich op het ontbreken van het communicatieve instrument, passend bij de beschrijving van Hoogerwerf en Herweijer. Dit instrument zal het met oog op het CmK-programma dan ook bij de beleidsanalyse buiten beschouwing gelaten worden.

2.2 Het juridische instrument

⁴¹ Ibidem.

Zoals besproken ondervindt het domein 'cultuureducatie' invloed van twee beleidsterreinen: cultuur en onderwijs. De afgelopen jaren is voornamelijk vanuit het cultuurbeleid gestuurd op een verankering en verbetering van cultuureducatie in het onderwijs. Bepalend voor het cultuurbeleid is de Wet op specifiek cultuurbeleid, die in paragraaf 2.2.1 besproken zal worden. In deze paragraaf zal eveneens de inrichting van het onderwijssysteem in Nederland besproken worden. Dit is van belang om inzicht te krijgen in welke kaders van invloed zijn op de uitvoering van het cultuureducatiebeleid. In paragraaf 2.2.2 zal ik me dan ook richten op de Wet op het primair onderwijs.

2.2.1 *Wet op het specifiek cultuurbeleid*

Hoewel de Wet op specifiek cultuurbeleid (hierna Wsc) in 1993 in werking trad, kent de wet zijn oorsprong in de jaren zeventig. Het beleidsterrein cultuur valt dan onder het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), waar een voorstel wordt gedaan om de Kaderwet specifiek welzijn te introduceren. Het doel van deze wet richt zich op het onderbrengen van alle sectoren die onder het ministerie van CRM vallen en nog niet beschikken over een wettelijke basis, onder één overkoepelende regeling.⁴² Deze regeling is er echter nooit gekomen, omdat men bang was dat het vrijwel onmogelijk zou worden om een kwaliteitsbeleid te voeren in 'een breed gedefinieerd en vooral 'maatschappelijk relevant' welzijnsbeleid'.⁴³ Voor velen in de culturele sector was dit een opluchting, omdat de artistieke kwaliteit van cultuuruitingen niet in het gedrang mocht komen door een beleid gericht op zorg. Hoewel de regeling er niet kwam, werd wel duidelijk dat in de culturele sector behoefte was aan een eigen wettelijke regeling: "Vrij algemeen leefde de opvatting dat door wetgeving bepaalde basisvoorzieningen veiliggesteld zouden worden."⁴⁴ Uiteindelijk werd in 1988 het voorstel voor de Wsc ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en trad deze in werking op 16 april 1993.⁴⁵

Hoewel de Wsc de afgelopen jaren een aantal keer gewijzigd is, stelt de Wsc nog altijd dat de minister van OCW verantwoordelijk is voor: "het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen; hij laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid."⁴⁶ In de Wsc is onder andere vastgelegd dat er sprake is van een Raad voor Cultuur, dat de minister ten minste een keer in de vier jaar beide kamers der Staten-Generaal inlicht over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid en dat de minister ten behoeve van cultuuruitingen subsidies kan verstrekken. Een ander punt dat is opgenomen in de Wsc is dat de minister vierjarige subsidies mag verstrekken aan fondsen, die op hun beurt weer subsidies mogen verstrekken aan instellingen ter bevordering van het in stand houden,

⁴² J. Lautenbach, *Wet op het specifiek cultuurbeleid* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2012), 11.

⁴³ Idem, 12.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Idem, 11.

⁴⁶ "Wet op het specifiek cultuurbeleid," Rijksoverheid, geraadpleegd op 23 februari 2019, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005904/2016-07-01>.

ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van één of meer cultuuruitingen.⁴⁷

Vanuit het schema van Hoogerwerf en Herweijer kan geconcludeerd worden dat de Wsc een verruimende werking heeft. Door de invoering van de Wsc werden bepaalde voorzieningen, zoals subsidieregelingen, veiliggesteld. Hierop aansluitend wordt de Wsc ondersteund door de Regeling op specifiek cultuurbeleid. Deze regeling specificeert de Wsc op het gebied van regels en voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij subsidiëring van cultuuruitingen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende soorten subsidies, namelijk instellingssubsidie, projectsubsidie en de eerdergenoemde cultuurfondsen, die op hun beurt ook weer subsidies mogen verstrekken. In paragraaf 2.3 ‘Het economische instrument’ zal ik nader ingaan op een aantal regelingen die de afgelopen jaren bepalend zijn geweest voor de implementatie en verbetering van cultuureducatie in het primair onderwijs of die op dit moment actueel zijn. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor subsidies via cultuurfondsen.

2.2.2 *Wet op het primair onderwijs*

In 1985 werd de Wet op het basisonderwijs (Wbo) ingevoerd, die zal dienen als startpunt van deze paragraaf. De wet richtte zich voornamelijk op het samenvoegen van de vroegere kleuterschool en de lagere school naar één nieuwe school; de basisschool waar onderwijs wordt geboden aan kinderen van vier tot twaalf jaar.⁴⁸ Naast deze samenvoeging, werden met de invoering van de Wbo ook vakspecifieke veranderingen doorgevoerd. Vanaf de negentiende eeuw stonden tekenen en muziek als verplichten vakken op het rooster. Met de Wbo werden hier ook handvaardigheid (handenarbeid en textiele werkvormen), spel en drama en creatief taalgebruik aan toegevoegd.⁴⁹ Deze vakken vormden samen het leergebied creatieve expressie.⁵⁰ In 1993 wordt de Wbo vervangen voor de Wet op primair onderwijs (Wpo I). Het leergebied creatieve expressie wordt vervangen door het leergebied kunstzinnige oriëntatie en er worden kerndoelen ingevoerd voor de zeven leergebieden.⁵¹ Deze kerndoelen vervangen de eindtermen die op dat moment leidend zijn binnen het primair onderwijs.⁵² Tot dat moment worden scholen vrijgelaten in welke vakken ze doceren en welke methoden ze hiervoor gebruiken. Vanuit het voortgezet onderwijs wordt geconstateerd dat er met het hanteren van eindtermen geen eenduidige lijn zichtbaar is in wat leerlingen nu daadwerkelijk leren in het primair onderwijs. Hierdoor wordt de aansluiting van het primair- naar het voortgezet onderwijs bemoeilijkt.⁵³ Met de invoering van de kerndoelen, wordt een richtlijn geïntroduceerd voor wat leerlingen

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ IJdens en Van Hoorn, 31.

⁴⁹ Neele, 197.

⁵⁰ IJdens en Van Hoorn, 32.

⁵¹ K. Adelmund, *Kerndoelen basisonderwijs 1998* (Den Haag: Rijksoverheid, n.b.), 4.

⁵² “Kerndoelen,” SLO, geraadpleegd 2 februari 2019, op <http://www.slo.nl/primair/kerndoelen/>.

⁵³ Adelmund, 4.

gedurende de basisschoolperiode moeten kennen en kunnen. Hierbij is er geen sprake van een resultaatverplichting; er wordt alleen verwezen naar een inspanningsverplichting.⁵⁴

In 1998 vindt onder het bewind van staatssecretaris Adelmund van het ministerie van OCW een herziening van de kerndoelen plaats. Aanleiding hiervoor zijn onder andere nieuwe accenten in de samenleving, veranderingen met betrekking tot vakken en opgedane ervaringen met de eerste kerndoelen.⁵⁵ Voor het leergebied kunstzinnige oriëntatie worden vijftien nieuwe kerndoelen geformuleerd. Deze kerndoelen worden verdeeld over de volgende domeinen: vormgeven en beschouwen bij tekenen en handvaardigheid, muziek maken en beluisteren, spelvaardigheid en beschouwen bij spel en bewondering van het taalgebruik, beschouwen van beweging en bewegingsvaardigheid.⁵⁶ In 2001 wordt aan de commissie Wijnen de opdracht verleend om het aantal kerndoelen terug te brengen en ze minder gedetailleerd te definiëren.⁵⁷ In 2006 publiceert minister Van der Hoeven de nieuwe kerndoelen, die nog altijd leidend zijn in het primair onderwijs.⁵⁸ De in totaal 115 kerndoelen worden teruggebracht tot 58 kerndoelen, waarvan de volgende drie zich richten op het leergebied kunstzinnige oriëntatie:

54. De leerlingen leren beelden, taal, muziek, spel en beweging te gebruiken, om er gevoelens en ervaringen mee uit te drukken en om er mee te communiceren.
55. De leerlingen leren op eigen werk en dat van anderen te reflecteren.
56. De leerlingen verwerven enige kennis over en krijgen waardering voor aspecten van cultureel erfgoed.⁵⁹

De bovenstaande kerndoelen zijn globaler geformuleerd dan de vijftien kerndoelen uit 1998. Op deze manier wordt er voor scholen meer ruimte gecreëerd om er een eigen invulling aan te geven.⁶⁰ De Onderwijsraad bekritiseert deze kerndoelen echter als weinig inspirerend en ze worden als niet ambitieus ervaren. Een ander punt van kritiek richt zich op het feit dat scholen slechts één of twee kunstdisciplines mogen aanbieden en dat ze vrij zijn in welke disciplines dit zijn.⁶¹ Uit het voorgaande blijkt dat de overheid via de Wpo, met daarin vastgelegd dat scholen de kerndoelen als doelstellingen moeten hanteren, het onderwijssysteem enigszins probeert te sturen. De kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie zijn echter zo globaal geformuleerd dat scholen veel vrijheid hebben bij de invulling hiervan. Dit kan verklaard worden door de eerdergenoemde autonomie die scholen in Nederland

⁵⁴ “Kerndoelen,” SLO.

⁵⁵ Adelmund, 4-5.

⁵⁶ Idem, 57-65.

⁵⁷ R. Voorwinden, “Nieuwe kerndoelen maken geen verschil in de praktijk,” *Het onderwijsblad* 3 (2002): redactioneel.

⁵⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kerndoelenboekje* (Den Haag: Rijksoverheid, 2006).

⁵⁹ Idem, 63.

⁶⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Herziening kerndoelen onderwijs* (Den Haag: Rijksoverheid, 2004), 1.

⁶¹ Onderwijsraad, *Onderwijs in cultuur* (Den Haag: Artoos, 2006), 19.

hebben. Deze autonomie komt voort uit de religieuze vrijheid van het onderwijs in Nederland, die vanaf 1848 in de grondwet is vastgelegd: "Artikel 23 bepaalt dat het iedereen vrij staat een school te stichten die past bij de eigen religieuze, levensbeschouwelijke of onderwijskundige overtuiging, dat er vrijheid is van schoolbeleid en vrijheid van schoolorganisatie."⁶² Door deze vrijheid van schoolbeleid en -organisatie is er nauwelijks sprake van centrale regelgeving op inhoudelijk vlak, waarvan de eerder genoemde globaal beschreven kerndoelen een voorbeeld zijn. Hierdoor wordt ook bepaald dat directieleden en leerkrachten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.

Achtereenvolgens zijn in deze paragraaf de Wsc, en de Wbo en Wpo besproken. In de termen van Hoogerwerf en Herweijer kan de Wsc gezien worden als een verruimend instrument. Door de Wsc zijn een aantal zaken vastgesteld zoals het verstrekken van subsidies en de plicht van de minister één keer in de vier jaar beide kamers der Staten-Generaal in te lichten over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid. Waar de minister verantwoordelijk wordt gehouden voor onder andere het sociaal en geografisch spreiden en verbreiden van cultuuruitingen, lijkt een samenwerking met het primair onderwijs dan ook al jaren het ideale focuspunt om te voldoen aan deze voorwaarden.

Daartegenover staat het onderwijsbeleid, waar vanaf 1985 verschillende verschuivingen zichtbaar zijn. Specifiek gericht op het onderwijsbeleid kunnen achtereenvolgens de Wbo en de Wpo beschouwd worden als beperkende instrumenten, omdat onder andere het toevoegen van lesdomeinen bij de Wbo en kerndoelen bij de Wpo zorgen voor meer sturing vanuit de overheid op het onderwijs en dit staat haaks op de autonomie van het onderwijs zoals opgenomen in artikel 23. Specifiek gericht op het onderdeel cultuureducatie kunnen juist beide wetten gezien worden als een verruimend instrument, omdat ze cultuureducatie in de vorm van de leergebieden creatieve expressie (Wbo) en kunstzinnige oriëntatie (Wpo) op de onderwijsagenda zetten. Met het terugbrengen en het globaal formuleren van de kerndoelen in 2006, is de sturing op de inhoud van cultuureducatie in het primair onderwijs minder geworden. Hier speelt eveneens mee dat voor de 'kernvakken' Nederlandse taal en rekenen/wiskunde wel precieze kerndoelen zijn geformuleerd die ondersteund worden door de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.⁶³ In de praktijk heeft dit als gevolg dat er in het onderwijs veel tijd wordt gestoken in de kernvakken en dat de overige kerndoelen, waaronder die voor kunstzinnige oriëntatie, naar de achtergrond verdwijnen. Geconcludeerd kan worden dat hoewel er vanuit het cultuurbeleid ruimte wordt geboden om te werken aan cultuureducatie, het onderwijsbeleid zo is ingericht dat er maar beperkte sturing met betrekking tot cultuureducatie mogelijk is. Middels verschillende subsidieregelingen vanuit het cultuurbeleid, wordt toch getracht bij het onderwijs binnen te komen. In de volgende paragraaf zullen een aantal van deze regelingen besproken worden.

⁶² IJdens en Van Hoorn, 28.

⁶³ Idem, 29.

2.3 Het economische instrument

Op het gebied van cultuureducatie is het economisch instrument een veel gebruikt sturingsmiddel door het ministerie van OCW. Zoals in de inleiding besproken, zijn er de afgelopen jaren diverse beleidsprogramma's met bijbehorende subsidieregelingen ontworpen om in eerste instantie een samenwerking tussen het culturele veld en scholen te bewerkstelligen en later om tot een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie in het primair onderwijs te komen. Het beleidsprogramma Cultuur en School dient als startpunt voor een jarenlange subsidierelatie van de overheid met zowel het onderwijs als culturele instellingen, met als doel cultuureducatie in het primair onderwijs te implementeren en een kwaliteitsverbetering te waarborgen.

2.3.1 *Cultuur en School*

In 1997 gaat het langjarige en omvangrijke beleidsprogramma Cultuur en School van start. De kernmissie van het programma richt zich op de ontwikkeling van duurzame relaties tussen scholen en culturele organisaties, waarbij de positie van cultuur in het reguliere onderwijs versterkt dient te worden.⁶⁴ Een voorbeeld van een fysiek instrument dat gedurende het programma Cultuur en School wordt geïntroduceerd is het vak culturele en kunstzinnige vorming (CKV) in het voortgezet onderwijs. Ter ondersteuning van het vak CKV kunnen scholen in het voortgezet onderwijs subsidie aanvragen in de vorm van ckv-bonnen, zoals opgenomen in de Regeling ckv-bonnen voortgezet onderwijs.⁶⁵ Waar de focus van het beleidsprogramma Cultuur en School in de beginjaren voornamelijk op het voortgezet onderwijs ligt, vindt er vanaf 2004 een verschuiving plaats naar het primair onderwijs. Zo wordt vanaf het schooljaar 2004-2005 de Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs (Cepo-regeling) geïntroduceerd. Via deze regeling kunnen scholen een subsidiebedrag van €10,90 per leerling aanvragen. Om aanspraak te maken op deze subsidie moeten scholen voldoen aan de volgende punten:

- a. de school een meerjarige visie op de functie van cultuureducatie in zijn onderwijsprogramma ontwikkelt, deze opneemt in het schoolbeleid en hierbij passende activiteiten organiseert;
- b. de school gaat deelnemen aan een netwerk van scholen en culturele instellingen, waarbij er in ieder geval de afstemming tussen vraag en aanbod en kennisoverdracht naar andere scholen een rol spelen;
- c. de school aandacht besteedt aan deskundigheidsbevordering van haar personeel op het gebied van cultuureducatie.⁶⁶

⁶⁴ F. Konings en L. Ranshuysen, 409.

⁶⁵ Idem, 410.

⁶⁶ "Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs," Rijksoverheid, geraadpleegd 1 februari 2019, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0016391/2007-08-01>.

De Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs is tot het schooljaar 2011-2012 in deze vorm blijven bestaan. Inmiddels is de regeling in 2012 vervangen voor een jaarlijkse subsidie uit de prestatiebox. Uit de voorwaarden van de Cepo-regeling blijkt dat het doel was om de samenwerking tussen culturele instellingen en scholen te bevorderen, om zo samen tot de ontwikkeling van culturele activiteiten te komen. Hoewel het onderwijs gretig gebruik maakte van de regeling, in 2009 maakte ruim 80% van de scholen gebruik van de regeling tegenover 10% in 2004, werden de beoogde doelen niet gehaald. Het waren voornamelijk de culturele instellingen die activiteiten ontwikkelden en de scholen die deze afnamen. Ook de deskundigheidsbevordering van het personeel op het gebied van cultuureducatie, werd met de Cepo-regeling niet gerealiseerd.⁶⁷ In 2012 wordt het programma Cultuur en School beëindigd, om plaats te maken voor het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016.

2.3.2 *Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016*

In de brief *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid* verwijst minister Zijlstra ook naar het voorgaande: culturele instellingen en scholen weten elkaar te vinden, alleen dienen de activiteiten of projecten in veel gevallen slechts als een eerste kennismaking voor de leerlingen met de culturele sector.⁶⁸ De subsidie via de Cepo-regeling heeft er dan ook nog niet voor gezorgd dat cultuureducatie is geïmplementeerd in het primair onderwijs. Deels heeft dit ook te maken met de infrastructuur van het cultuureducatieve veld; er zijn namelijk veel spelers betrokken en voor scholen is het vaak niet helder bij wie ze terecht kunnen voor een langdurige samenwerking.⁶⁹ Met de introductie van het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit, zet Zijlstra niet alleen in op de implementatie van cultuureducatie in het primair onderwijs, maar wordt ook gewerkt aan de kwaliteit van cultuureducatie. Het doel van het programma wordt dan ook als volgt beschreven: “de kwaliteit van het kunst- en cultuuronderwijs op de basisschool te borgen.”⁷⁰ Om dit te bereiken zijn de volgende vier doeleinden geformuleerd:

1. activiteiten gericht op de ontwikkeling, de verdieping en de vernieuwing van het curriculum voor het leergebied kunstzinnige oriëntatie teneinde doorgaande leerlijnen te realiseren door scholen die zich daarmee willen onderscheiden;
2. activiteiten die bijdragen aan de vakinhoudelijke deskundigheid van leerkrachten inclusief vakdocenten en educatief medewerkers op het gebied van cultuureducatie. Het gaat hierbij zowel om pedagogisch-didactische vaardigheden als ook om vaardigheden in de verschillende kunstdisciplines en kennis over het cultureel erfgoed;

⁶⁷ IJdens en Van Hoorn, 37-38.

⁶⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*, 8-9.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

3. activiteiten gericht op het versterken van de relatie van de school met de lokale culturele en sociale omgeving ten behoeve van de kunstzinnige en culturele ontwikkeling van leerlingen. Het gaat om duurzame en intensieve samenwerking;
4. activiteiten die bijdragen aan het ontwikkelen en toepassen van een instrumentarium voor het beoordelen van de culturele ontwikkeling van leerlingen. Hierbij wordt de leeropbrengst centraal gesteld en een duidelijke relatie gelegd met de kerndoelen op het gebied van kunstzinnige oriëntatie binnen het primair onderwijs.⁷¹

Bovenstaande doeleinden vormen de basis van de subsidieregeling die verbonden is aan het beleidsprogramma. Via de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016, waar het Fonds voor Cultuurparticipatie verantwoordelijk voor is, worden activiteiten gericht op het primair onderwijs van provinciale of lokale culturele instellingen gesubsidieerd. De Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016 betreft een matchingsregeling waarbij provincies en gemeenten ten minste hetzelfde bedrag moeten subsidiëren. De subsidie wordt aangevraagd door een centrale aanvrager die vervolgens de te ontvangen subsidie weer verdeeld over de overige culturele instellingen die bij de aanvraag betrokken zijn. De culturele instelling die aanvrager is, is tevens verantwoordelijk voor evaluatie en monitoring van de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt en moet jaarlijks een verantwoording sturen naar het Fonds voor Cultuurparticipatie over de uitgevoerde activiteiten.⁷²

Naast deze vierjarige subsidies, verstrekt het Fonds voor Cultuurparticipatie ook subsidie aan voorbeeldprojecten die aansluiten bij het beleid omtrent de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016. Het derde onderdeel van het beleidsprogramma waarmee subsidie is gemoeid, zijn de gelden uit de prestatiebox (Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020), die de gelden uit de eerdergenoemde Cepo-regeling vervangen. Waar voorheen de subsidie specifiek gericht was op cultuureducatie, kunnen scholen het geld nu ook gebruiken voor rekenen en taal, techniek en wetenschap, talentontwikkeling en de professionalisering van leerkrachten en schoolleiders. In 2013-2014 bedroeg het bedrag uit de prestatiebox €10,90 per leerling. Voor het schooljaar 2018-2019 is het subsidiebedrag vastgesteld op €15,15 per leerling. Hierin opgenomen is een bedrag van €3,00 per leerling voor museumbezoek.⁷³

⁷¹ “Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2013-2016,” Rijksoverheid, geraadpleegd 24 februari 2019, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031898/2013-02-28>.

⁷² Ibidem.

⁷³ “Subsidie per leerling via prestatiebox (2012-2020),” LKCA, geraadpleegd 2 februari 2019, op <https://www.lkca.nl/primair-onderwijs/geldzaken/prestatiebox>.

2.3.3 *Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020*

In 2015 publiceert minister Jet Bussemaker de brief *Ruimte voor Cultuur* met daarin de uitgangspunten van het cultuurbeleid voor de periode 2017-2020. Volgens Bussemaker kan op het gebied van cultuureducatie nog altijd een verbetering plaatsvinden. Hoewel er voor de periode 2013-2016 met de regeling Cultuureducatie met Kwaliteit wordt ingezet op de ontwikkeling van een samenhangend structureel programma en doorgaande leerlijnen, blijkt dit in 2015 geen gemeengoed te zijn. Ook de deskundigheid van de leerkrachten wordt als niet hoog ingeschat en beeldende vorming heeft nog altijd het imago van een vrijblijvende invulling van de lestijd.⁷⁴ Gedurende het programma Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016 blijkt ook dat de samenwerking tussen scholen en culturele instellingen nog altijd niet optimaal is. Enerzijds constateert Bussemaker dat scholen moeite hebben met aangeven wat ze willen en dus het formuleren van een concrete vraag, anderzijds benaderen culturele instellingen scholen nog altijd als een afzetmarkt voor hun aanbod.⁷⁵

In november 2016 sturen minister Bussemaker en staatssecretaris Sander Dekker een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal om deze te informeren over de voortzetting van de subsidie horend bij het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit.⁷⁶ Waar Bussemaker in 2015 stelt dat er op een aantal terreinen nog veel te winnen valt, wordt in 2016 geconcludeerd dat het beleidsprogramma als succesvol bestempeld kan worden: “Er heeft een groei en kwaliteitsverbetering plaatsgevonden in het cultuuronderwijs op scholen. De samenwerking tussen scholen en culturele aanbieders leidt tot beter cultuuronderwijs en met name tot meer kennis en vaardigheden bij de leerlingen.”⁷⁷ Ook wordt gesteld dat de vraag van het onderwijs centraal staat en daarmee de aanbodgerichte aanpak naar de achtergrond is verdwenen.⁷⁸ Hoewel culturele aanbieders en scholen hun verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot goed cultuuronderwijs, blijkt het cultuureducatieveld toch behoefte te hebben om de stimuleringsmaatregel voort te zetten. Voor de periode 2017-2020 wordt dan ook opnieuw via het Fonds voor Cultuurparticipatie subsidie verstrekt voor de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020. Waar in de periode 2013-2016 vier doeleinden centraal stonden, zijn dat er in de huidige regeling drie, namelijk:

1. implementatie, verdieping en ontwikkeling van het curriculum voor het leergebied kunstzinnige oriëntatie, met het doel doorgaande leerlijnen te verankeren in het onderwijs;
2. inhoudelijke deskundigheid versterken van leerkrachten, vakdocenten en educatief medewerkers op het gebied van cultuureducatie;

⁷⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruimte voor Cultuur*, 10.

⁷⁵ Idem, 11.

⁷⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Kamerbrief Cultuuronderwijs najaar 2016* (Den Haag: Rijksoverheid, 2016).

⁷⁷ Idem, 3.

⁷⁸ Idem, 4.

3. versterken van de relatie van de school met de culturele en sociale omgeving, met het doel de kunstzinnige en culturele ontwikkeling van leerlingen te bevorderen.⁷⁹

Het doel dat zich richt op activiteiten die bijdragen aan de ontwikkeling en het toepassen van een instrument voor de beoordeling van de culturele ontwikkeling van leerlingen, is in de huidige regeling niet meer opgenomen. Om aanspraak te maken op subsidie moet ook in de periode 2017-2020 het bedrag dat van de Rijksoverheid wordt ontvangen, gemacht worden door de provincie of gemeente. Ook in de huidige regeling kan de subsidie aangevraagd worden door een culturele instelling, die nu geduid wordt als penvoerder. De penvoerder is eveneens verantwoordelijk om de subsidiegelden te verdelen over de overige betrokken culturele instellingen. Een aanvullende voorwaarde die in de huidige regeling is toegevoegd, is dat de penvoerder verplicht wordt gesteld om samen te werken met één of meerdere pabo's, kunstvakopleidingen of culturele instellingen. De penvoerder is nog altijd verplicht tot kennisdeling, monitoring en evaluatie, maar moet in de begroting hier nu minimaal 2% van het budget voor reserveren.⁸⁰ Scholen kunnen nog altijd aanspraak maken op de gelden uit de Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020.

Uit voorgaande paragrafen kan geconcludeerd worden dat vanuit het cultuurbeleid middels economische sturing, al jaren wordt gewerkt aan de implementatie en het waarborgen van een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie in het primair onderwijs. Met het beleidsprogramma Cultuur en School en de bijbehorende Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs (Cepo-regeling) komen de subsidiegelden van het bovenwettelijk cultuureducatiebeleid voor het eerst in handen van het onderwijs. Hoewel het wellicht vreemd aandoet dat er gelden vanuit het cultuurbeleid beschikbaar worden gesteld aan het onderwijs, zijn het wel de directieleden en leerkrachten die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Onderzoeken op het gebied van cultuureducatie laten zien dat groepsleerkrachten zich vaak niet bekwaam voelen om hier les in te geven.⁸¹ Dat één van de voorwaarden van de Cepo-regeling zich richt op deskundigheidsbevordering van leerkrachten, kan dan ook als logisch worden ervaren. In de praktijk blijkt dat het geld echter voornamelijk gebruikt werd voor het afnemen van educatief aanbod bij culturele instellingen. De voorwaarden die door het ministerie van OCW aan de subsidieregeling werden gesteld, werden dan ook niet nageleefd.

Met de deelregelingen Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016 en 2017-2020 komen de subsidiegelden en de verantwoordelijkheid voor de implementatie van cultuureducatie in het primair onderwijs, weer bij culturele instellingen terecht, in de vorm van penvoerders. De penvoerders zullen in de volgende paragraaf als fysiek instrument besproken worden. Terugkijkend naar de

⁷⁹ “Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017-2020,” Rijksoverheid.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ D. Klootwijk, “Competentiegevoel van leerkrachten voor het geven van muziekles,” *Cultuur+Educatie* 48 (2017): 99-120.

subsidievoorwaarden van de Cepo-regeling, wordt er gewerkt aan vrijwel dezelfde doelstellingen; de grootste wijziging ligt dan ook bij de aanvrager en ontvanger van de subsidie. De afwijkende doelstelling in de periode 2013-2016 gericht op de ontwikkeling en toepassing van een beoordelingsinstrumentarium, is in de huidige periode niet meer van toepassing. Naast het terugbrengen van vier naar drie doelstellingen in de periode 2017-2020, is er ook sprake van een wijziging in de formulering van de doelstellingen. Waar in de periode 2013-2016 de doeleinden van de regeling nog geformuleerd worden in termen van activiteiten, richt de formulering van de doeleinden in de periode 2017-2020 zich op een langdurig traject. Door de focus niet meer op activiteiten te leggen, wordt getracht om vraagopwekkend beleid te stimuleren. Ook moet er in de huidige periode aan alle doelstellingen voldaan worden, waar in de periode 2013-2016 er een keuzeoptie was voor ten minste één doelstelling.

2.4 Het fysieke instrument

Het laatste instrument dat de overheid inzet met betrekking tot de implementatie van cultuureducatie in het primair onderwijs, is het fysieke instrument. Hoogerwerf en Herweijer geven geen concrete definitie van wat ze verstaan onder het fysieke instrument, maar illustreren dit met het volgende voorbeeld:

Ten slotte kan de overheid via *fysieke* maatregelen trachten het gedrag van burgers te beïnvloeden. Een rigoureuze maatregel ter vermindering van het verkeer in het stadscentrum is bijvoorbeeld het afsluiten van toegangswegen met betonblokken. Daarmee wordt het voor burgers fysiek onmogelijk per auto de binnenstad te bereiken.⁸²

Bovenstaande beschrijving is een voorbeeld van een beperkende maatregel. De aanleg van een nieuwe weg wordt door Hoogerwerf en Herweijer beschreven als een verruimende maatregel.⁸³ Met een blik op de verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs, maakt de Rijksoverheid ook gebruik van fysieke sturing. Hierbij gaat het niet zozeer om een fysieke maatregel die vergelijkbaar is met de aanleg van een weg. In het geval van cultuureducatie wordt het fysieke instrument vormgegeven als een actor of partij, waarbij de verantwoordelijkheid voor de implementatie en verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs wordt neergelegd. Zoals eerder genoemd, ligt deze verantwoordelijkheid in de huidige regeling bij de penvoeders. In dit onderzoek worden de penvoeders daarom als een fysiek instrument beschouwd.

De mogelijkheid voor de Rijksoverheid om de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de CmK-regeling bij de penvoeders te leggen, wordt geboden door decentralisatie. In het staatsrecht wordt een onderscheid gemaakt in twee soorten decentralisatie, namelijk territoriale en functionele

⁸² Hoogerwerf en Herweijer, 192.

⁸³ Idem, 193-197.

decentralisatie. Bij territoriale decentralisatie worden taken die eerst centraal uitgevoerd worden, doorgeschoven naar organisaties die bestaan in verschillende gebiedsdelen, bijvoorbeeld de lagere overheden. Bij functionele decentralisatie worden de taken doorgeschoven naar organisaties die gespecialiseerd zijn op het uitvoeren van een bepaalde taak.⁸⁴ Bij de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 is er zowel sprake van territoriale als functionele decentralisatie. Deze regeling is echter niet de enige regeling die op dit moment actief is, waarbij er gewerkt wordt aan een samenwerking tussen het onderwijs en het culturele veld en waar middels decentralisatie de verantwoordelijkheid bij een actor of partij wordt neergelegd. De Brede regeling combinatiefuncties, waar de cultuurcoach uit voortkomt, is een tweede regeling die voldoet aan voorgaande beschrijving. In de volgende paragrafen zullen beide regelingen, met daaruit voortkomend de fysieke instrumenten in de vorm van cultuurcoaches en penvoerders, besproken worden.

2.4.1 *Brede regeling combinatiefuncties*

Op territoriaal niveau zien we dat het ministerie van OCW de afgelopen jaren provincies en gemeenten een belangrijke taak heeft gegeven met betrekking tot cultuureducatie. Zo wordt eind 2007 door de ministeries OCW en VWS, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, De Vereniging Bijzondere Scholen, het NOC*NSF en de Cultuurformatie een document ondertekend voor de inwerkingstelling van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Naar aanleiding van het eerdergenoemde programma Cultuur en School wordt gezocht naar een versterking van de samenwerking tussen de culturele omgeving en scholen. Met de Impuls brede scholen, sport en cultuur wordt er een combinatiefunctie gerealiseerd.

Een combinatiefunctionaris is een persoon die ten minste werkzaam is in twee sectoren (onderwijs, sport en cultuur) en in dienst is in één van deze twee sectoren. De oorspronkelijke doelstelling is dat de combinatiefunctie moet bijdragen aan de uitbreiding van de brede scholen met sport- en culturaanbod, het versterken van de sportverenigingen, het stimuleren van een dagelijkse sport- en beweegaanbod op en rond de scholen en/of het vertrouwd raken met en beoefenen van kunst en cultuur door jeugd.⁸⁵

De Rijksoverheid draagt 40% van het subsidiebedrag bij, de overige 60% moet door gemeenten en/of externe partijen worden gematcht. Vanaf 2012 is de oorspronkelijke regeling voortgezet onder de naam Brede impuls combinatiefuncties, waarbij er ook sprake is van een verbreding en uitbreiding van de impuls, met de toevoeging van een focus op andere doelgroepen. Met ingang van 1 januari 2019 heeft de regeling een naamswijziging ondergaan naar De brede regeling combinatiefuncties.

⁸⁴ "Functioneel bestuur en functionele decentralisatie: de begrippen nader beschouwd," De Nederlandse Grondwet, geraadpleegd 23 februari 2019,

https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh4vamkbj4zw/functioneel_bestuur_en_functionele.

⁸⁵ VNG, *Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties* (Den Haag: VNG, 2018), 1.

Door de Rijksoverheid is besloten dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inzet en invulling van de Brede regeling combinatiefuncties. Zo worden gemeenten verantwoordelijk gesteld voor het aannemen van buurtsportcoaches, combinatiefunctionarissen en cultuurcoaches en de uiteindelijke uitvoering van deze werknemers.⁸⁶ In het kader van dit onderzoek is het voornamelijk interessant om nog een korte toelichting te geven op functie van de cultuurcoach. Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inzet en invulling van de cultuurcoach is er geen eenduidig kader geschetst. In een onderzoek van Dirk Monsma en Hans Muiderman naar de cultuurcoach, wordt het volgende profiel geschetst:

De cultuurcoach heeft een culturele, artistieke achtergrond en een onderzoekende werkhouding. Met een combinatie van vakmanschap en engagement gaat hij of zij een duurzame relatie met een school aan: in de klas, met de leerlingen.⁸⁷

Zo houden cultuurcoaches zich onder andere bezig met de realisatie van de culturele loopbaan van leerlingen door binnen- en buitenschools de inhoud van cultuuronderwijs te verzorgen, ze oefenen met leerlingen technieken en vaardigheden en er wordt van cultuurcoaches verwacht dat ze oog hebben voor het vergroten van creatieve vermogens van leerlingen. Ook werken cultuurcoaches met leerlingen aan het uiten van ideeën, gevoelens en gedachten en bouwen ze bruggen tussen het onderwijs en culturele instellingen. Uit het onderzoek van Monsma en Muiderman blijkt dat zeventig procent van de cultuurcoaches zich daadwerkelijk bezighoudt met het uitvoeren van activiteiten met leerlingen. De overige dertig procent van de cultuurcoaches houdt zich bezig met leggen van verbindingen tussen het onderwijs en culturele instellingen. Hoewel in de beschreven taken ook wordt verwezen naar buitenschoolse activiteiten, blijkt dat er in de praktijk voornamelijk aandacht wordt besteed aan binnenschoolse activiteiten.⁸⁸

2.4.2 *Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020*

Naast de Brede regeling combinatiefuncties, is ook de eerder besproken Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 van kracht. Bij deze regeling is er zowel sprake van territoriale decentralisatie als functionele decentralisatie. Allereerst zien we dat de Rijksoverheid de subsidieregeling bij het Fonds voor Cultuurparticipatie heeft neergelegd. Op territoriaal niveau zien we dat er bij het programma een belangrijke rol is vastgelegd voor provincies en gemeenten. Naast dat lagere overheden ten minste de helft van het subsidiebedrag moeten matchen, beslissen zij ook waar het penvoerderschap van de CmK-regeling wordt belegd.

⁸⁶ VNG, *Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties*.

⁸⁷ D. Monsma en H. Muiderman, *Cultuurcoach. Schakel tussen school en culturele instelling* (Amsterdam: De Cultuurformatie, 2010), 6.

⁸⁸ *Idem*, 31.

Waar in de vorige paragraaf al werd beschreven dat een van de taken van cultuurcoaches zich richt op het bouwen van bruggen tussen cultuuraanbieders en scholen, wordt dit ook beschreven als een belangrijke taak van de culturele instellingen die als penvoerder zijn aangewezen. Zo leren de ervaringen uit eerdere regelingen dat het in praktijk blijkt dat bij de uitvoering van beleidsprogramma's een groot aantal partijen betrokken zijn. Zo bestaat het onderwijsveld al uit veel spelers. Om de beleidsdoelen te kunnen realiseren, moeten deze spelers het in eerste instantie eens zijn over de gevoerde richting en doelstellingen. Naast het onderwijsveld is ook het culturele veld betrokken bij het 'implementatienetwerk' van het cultuureducatiebeleid, dat in nog veel meer partijen is verdeeld dan het onderwijsveld.⁸⁹ Door de vele partijen die betrokken zijn bij cultuureducatiebeleid is het diffuus wie uiteindelijk verantwoordelijk is.⁹⁰ Om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het CmK-programma toch bij één partij neer te leggen, heeft de overheid ervoor gekozen om te werken met een penvoerderschap. Door het aanwijzen van culturele instellingen voor het penvoerderschap, vindt ook op provinciaal niveau functionele decentralisatie plaats.

De culturele instellingen die als penvoerder zijn aangewezen fungeren volgens IJdens, Van Hoorn en Neele als 'change agents' voor structureel en kwalitatief onderwijs: "Zij hebben de taak gekregen scholen te bewegen werk te maken van kwaliteitsverbetering, door hun leerkrachten te scholen, leerlijnen te ontwikkelen en te implementeren, en prestaties van leerlingen te volgen en beoordelen."⁹¹ Hoewel de scholen verantwoordelijk zijn voor de waarborging van kwaliteit van cultuureducatie, zijn het de penvoerders die de scholen hiertoe moeten bewegen.

In dit hoofdstuk heb ik getracht om de beleidsverandering op het gebied van cultuureducatie op uitvoeringsniveau weer te geven. Om deze beleidsverandering mogelijk te maken, zijn een aantal beleidsinstrumenten of sturingsmodellen besproken die de overheid hiervoor inzet.

Gesteld kan worden dat het juridische instrument, de Wet op specifiek cultuurbeleid (Wsc), de overige besproken instrumenten mogelijk maakt. Zo is onder andere in de Wsc vastgelegd dat er meerjarige subsidies verstrekt mogen worden en dat de overheid middels decentralisatie de taak voor de uitvoering van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 bij het Fonds voor Cultuurparticipatie kan neerleggen, die vervolgens weer subsidies mag verlenen aan onder andere culturele instellingen. Eveneens staat de Wsc, met daarin vastgelegd de verantwoordelijkheid van de minister om voorwaarden te scheppen om cultuuruitingen sociaal en geografisch te spreiden, garant voor de legitimering voor een focus op cultuureducatie.

Hoewel de subsidiegelden voortkomen uit het cultuurbeleid, is de inrichting van het onderwijssysteem, vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs en artikel 23 van de grondwet een bepalende factor wanneer het gaat over een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie in het primair

⁸⁹ Neele, 176.

⁹⁰ Idem, 179.

⁹¹ Ibidem.

onderwijs. Hoewel het onderwijs, in de vorm van directieleden en leerkrachten, verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs, zijn het juist deze partijen die de gelden uit de Cepo-regeling gebruikten om de consumentenrelatie met de culturele instellingen te versterken. Met de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016 en 2017-2020, liggen de subsidiegelden in de handen van culturele instellingen die door de lagere overheden zijn aangewezen als penvoerders. De penvoerders, die in het kader van dit onderzoek beschouwd worden als een fysiek instrument, moeten uiteindelijk scholen bewegen om te werken aan een kwaliteitsverbetering. Zowel opgenomen in de voorwaarden van de Cepo-regeling, als in de taken van de cultuurcoach en nu ook in de doelstelling van de CmK-regeling, staat de samenwerking met cultuuraanbieders centraal.

Hoofdstuk 3 Cultuureducatie en kwaliteit

In het vorige hoofdstuk is veelvuldig het begrip ‘kwaliteit’ gebruikt in combinatie met cultuureducatie. Met de introductie van het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit heeft minister Zijlstra het kwaliteitsvraagstuk opnieuw op de agenda gezet bij de vele actoren betrokken bij het cultuureducatieveld. Zoals in de inleiding al aangegeven, hebben de verschillende actoren allemaal een eigen visie op het kwaliteitsvraagstuk en kan dit vanuit verschillende perspectieven benaderd worden. Zo is het mogelijk dat beleidsmakers binnen het departement cultuur anders denken over de kwaliteit van cultuureducatie, dan bijvoorbeeld onderwijswetenschappers of educatief medewerkers van culturele instellingen. In dit hoofdstuk zal in de eerste paragraaf besproken worden wat er verstaan wordt onder de kwaliteit van cultuureducatie. Hierbij zal ten eerste aandacht zijn voor het kwaliteitsbegrip, dat vervolgens geplaatst wordt in een bredere discussie over onderwijskwaliteit, waar cultuureducatie een onderdeel van is. In de opvolgende paragrafen zullen een aantal studies besproken worden, die zich richten op opvattingen over de kwaliteit van kunst- en cultuureducatie in het onderwijs. Als basis hiervoor wordt een eerder gepresenteerd overzicht van Dirk Monsma gebruikt, waarin hij een lijst van kenmerken presenteert waaraan kwalitatief goede cultuureducatie aan moet voldoen. Een aantal opvattingen en theorieën die Monsma heeft opgenomen in zijn overzicht zullen uitgebreid besproken worden. Tot slot zal de laatste paragraaf zich richten op een studie van Van Meerkerk en Van Es naar de verschillende vormen van kwaliteit die gedistilleerd kunnen worden uit diverse evaluatieonderzoeken naar aanleiding van de CmK-regeling in periode 2013-2016.

3.1 De kwaliteit van cultuureducatie

Edwin van Meerkerk en Eelco van Es stellen dat om een uitspraak te kunnen doen over kwaliteit van zowel het CmK-programma als over cultuureducatie, het noodzakelijk is te bepalen wat er onder kwaliteit wordt verstaan.⁹² Vooropgesteld moet worden dat er geen eenduidige definitie beschikbaar is over wat kwaliteit is. Het doel van deze paragraaf richt zich dan ook niet op het formuleren van een definitie van kwaliteit, maar wil juist laten zien dat wanneer het over kwaliteit gaat, verschillende actoren verschillende perspectieven en visies kunnen hebben. Van Es en Van Meerkerk stellen dat kwaliteit gedefinieerd kan worden als 'hoedanigheid' en tegenover kwantiteit gezet kan worden, waarbij het gaat om 'hoeveelheid'. Wanneer het gaat over het vaststellen van kwaliteit dan gaat het in de eerste plaats niet om het tellen van het een of ander, maar om het beschrijven van een proces of toestand. Van Meerkerk en Van Es zien kwaliteit als een normatief begrip.

Teunis IJdens onderzoekt het kwaliteitsbegrip vanuit een economisch- en bedrijfskundig perspectief, waarbij een centrale gedachtegang is dat 'de kwaliteit van een product, dienst of bedrijf

⁹² Van Meerkerk en Van Es, 76-77.

wezenlijk bijdraagt aan het succes ervan 'op de markt'.⁹³ Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt in twee uiterste definities, namelijk de manufacturing-based definitie en de customer- of value-based definitie. Definities die manufacturing-based zijn gaan ervanuit dat een product of dienst van voldoende kwaliteit is wanneer deze aan vastgestelde kwaliteitseisen voldoet. Een voorbeeld hiervan zijn de normen vastgesteld door de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO).⁹⁴ Zoals in hoofdstuk twee besproken kent het onderwijs kerndoelen, waarvan er drie zich richten op het leergebied kunstzinnige oriëntatie. Deze kerndoelen zijn wettelijk vastgelegd in de Wpo en scholen moeten hier dan ook aandacht aan besteden. Doordat de kerndoelen echter globaal beschreven zijn, om zo de autonomie van het onderwijs te bewaken, wordt in dit onderzoek gesteld dat de kerndoelen niet als een 'norm' gehanteerd kunnen worden. De customer- of value-based definities richten zich op de mening van de klant in plaats van wat een bedrijf van het eigen product of dienst vindt:

Quality in a product of service is not what the supplier puts in. It is what the customer gets out and is willing to pay for. A product is not quality because it is hard to make and costs a lot of money, as manufacturers typically believe. This is incompetence. Customers pay only for what is of use to them and gives them values. Nothing else constitutes quality.⁹⁵

Volgens IJdens zouden vanuit deze visie zowel leerlingen als ouders als potentiële klanten en daarmee kwaliteitbeoordelaars gezien kunnen worden. Leerlingen ontvangen het onderwijs en zijn daarmee directe 'klant', maar het zijn in de regel de ouders die beslissen naar welke basisschool het kind gaat. Onderzoeken naar de waardering van leerlingen over het onderwijs wijzen echter uit dat deze waardering voor 40% voorspeld kan worden door de volgende acht factoren: "de inrichting van de school, de verwachte tevredenheid van de ouders en de tevredenheid over de schoolkeuze, de mening van de leerkracht, het schoolplein, met plezier naar school gaan en de mate waarin je veel leert en leuke dingen doet."⁹⁶ Onderzoeken naar de kwaliteitsbepaling van het onderwijs door ouders, laten een tweedeling zien in hoog- en laagopgeleide ouders. De laagopgeleide ouders kijken bij de bepaling van de kwaliteit van het onderwijs naar factoren als kleine klassen, orde en prestatiegerichtheid. Ouders die hoogopgeleid zijn richten zich op factoren als creativiteit, autonomie en sociaal-emotionele ontwikkeling. Wat zowel leerlingen als ouders nu daadwerkelijk van de kwaliteit van het gegeven onderwijs vinden, wordt niet periodiek gepeild.

Een reviewstudie naar de kwaliteit van het onderwijs laat zien dat hoewel er een diversiteit is in de manier waarop er naar onderwijskwaliteit gekeken wordt, de gemene deler is dat de kwaliteit van het onderwijs voort komt uit de behaalde onderwijsresultaten: "Bij onderwijs gaat het uiteindelijk niet om de vraag hoe mooi we het geven maar om wat het uiteindelijk uithaalt, om wat leerlingen

⁹³ IJdens, 13.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Idem, 14.

ervan meenemen.”⁹⁷ Met een blik op de CmK-regeling in de periode 2017-2020, blijkt juist dat het ontwikkelen en toepassen van een instrumentarium gericht op het beoordelen van de behaalde resultaten op het gebied van kunstzinnige oriëntatie niet is overgenomen uit de vorige CmK-regeling. Naast een focus op onderwijsresultaten komt uit de reviewstudie naar voren dat de kwaliteitsdiscussie ook over het volgende moet gaan: “[...] de context waarin onderwijs wordt gegeven (de school), over wat er aan onderwijs wordt gegeven (het leerplan, de lessen) en hoe dat gebeurt (het lesgeven).”⁹⁸ Hoewel dit dus niet gaat over het beoordelen van kwaliteit, zijn dit wel voorwaarden om kwaliteit te kunnen beoordelen, aldus IJdens. Het kwaliteitsaspect kan ook vanuit een derde perspectief bekeken worden, namelijk de manufacturers, oftewel de makers van het onderwijs. Directieleden en groepsleerkrachten, maar met een blik op kunstzinnige oriëntatie ook vakdocenten en educatief medewerkers van culturele instellingen, kunnen als makers beschouwd worden. Dat één van de doelstellingen van de CmK-regeling zich richt op de deskundigheidsbevordering van leerkrachten, is dan ook geen toeval. Zoals eerder benoemd laten onderzoeken zien dat groepsleerkrachten zich vaak niet bekwaam voelen om cultuuronderwijs te geven.⁹⁹

Geconcludeerd kan worden dat wanneer het gaat over de kwaliteit van het onderwijs en daarmee ook de kwaliteit van cultuureducatie, de invalshoeken, handelingsperspectieven, de verantwoordelijkheid en de belangen van betrokkenen, onder andere bepalend zijn voor het kwaliteitsperspectief. Zo blijkt uit het voorgaande dat leerlingen andere kwaliteitsperspectieven zullen hanteren dan ouders, maar dat ouders ook weer andere perspectieven zullen hanteren dan leerkrachten of wetenschappers. Achterliggende waarden van betrokken actoren zullen dan ook bepalend zijn voor het kwaliteitsperspectief: “Mensen stellen kwaliteit vast binnen een bepaalde, vaak dynamische context, het kwaliteitsoordeel is relatief, subjectief en zal constant verschuiven onder invloed van de veranderende gemeenschap waarin het wordt bepaald.”¹⁰⁰ Om uiteindelijk met elkaar over de kwaliteit van cultuureducatie te kunnen spreken, stellen Van Meerkerk en Van Es dat het noodzakelijk is om eerst gezamenlijk het kwaliteitsbegrip vast te stellen.

3.2 Kenmerken van ‘goede’ cultuureducatie

In 2010 publiceert Dirk Monsma op de Conferentie Onderzoek in Cultuureducatie een paper over de kwaliteit van kunsteducatie op Hollandse basisscholen. Startpunt van zijn onderzoek vormt een literatuuronderzoek naar kenmerken van goede kunsteducatie en komt uit bij het werk ‘The WOW-Factor’ van Anne Bamford. De tien karakteristieken die volgens Bamford indicatief zijn voor goede kunsteducatie, zijn ook terug te leiden naar onder andere de visie van de eerder genoemde Folkert Haanstra over authentieke kunsteducatie, het onderzoek van John Harland naar kenmerken van

⁹⁷ IJdens, 15.

⁹⁸ Idem, 16.

⁹⁹ Klootwijk, 99-120.

¹⁰⁰ Van Meerkerk en Van Es, 77.

kwalitatief goede cultuureducatie en het onderzoek van Lois Hetland gericht op leeropbrengsten van cultuureducatie. Deze onderzoeken zullen in het vervolg van dit hoofdstuk besproken worden. Twee karakteristieken, gericht op structurele samenwerking tussen scholen en culturele partners en de evaluatie van leeropbrengsten, worden verder niet besproken aan de hand van de hiervoor genoemde onderzoeken, maar zijn wel van belang om te benoemen.

3.2.1 *Didactisch perspectief: schoolkunst versus authentieke kunsteducatie*

Een belangrijke visie op het gebied van denken over de kwaliteit van kunsteducatie is die van Folkert Haanstra. Haanstra richt zich in zijn oratie *De Hollandse Schoolkunst* op de kunstvakken (de beeldende vakken, muziek, dans en drama) en spreekt daarom van kunsteducatie. Een punt dat centraal staat bij het uitspreken van de oratie van Haanstra, is dat er in het primair onderwijs voornamelijk sprake is van schoolkunst; een situatie die volgens Haanstra niet wenselijk is.¹⁰¹ Met het begrip schoolkunst verwijst Haanstra naar het gedachtegoed van Arthur Efland. In 1976 stelt Efland dat in het onderwijs in Westerse landen een geheel eigen stijl van kunst is ontwikkeld, namelijk schoolkunst. Deze vorm van kunst sluit niet aan bij de spontane expressie van kinderen, maar ook niet bij de ontwikkelingen in de professionele kunstwereld. De productie van schoolkunst vindt voornamelijk binnenschools plaats onder begeleiding van een reguliere basisschoolleerkracht.¹⁰² Andere kenmerken die Efland noemt, zijn onder andere dat de productie van schoolkunst niet vernieuwend is en het mag ook niet tijdrovend zijn. Er wordt gewerkt met bekende, eenvoudige materialen zoals verf en viltstiften en feestdagen zoals Kerstmis en Pasen dienen vaak als thema bij de ontwikkeling van schoolkunst.¹⁰³ Naast voorgaande kenmerken kent Efland ook twee functies toe aan schoolkunst. Schoolkunst moet allereerst verhullen dat de school een disciplinerend en autoritair instituut is, waarbij de nadruk ligt op rekenen en taal. Door het tonen van schoolkunst, waarbij voorafgaand aan de productie richtlijnen zijn vastgesteld door de leerkrachten, krijgt de school een humanistisch aanzien.¹⁰⁴ De tweede functie van schoolkunst die Efland beschrijft, is het doorbreken van de dagelijkse routine van de vakken die er daadwerkelijk toe doen. Volgens Efland wordt kunst als therapie gebruikt om de psychologische kosten als gevolg van de institutionele druk te verminderen.¹⁰⁵

Hoewel Efland in 1976 spreekt over schoolkunst, stelt Haanstra in 2011 dat deze vorm van kunst nog altijd zichtbaar is in het primair onderwijs.¹⁰⁶ Om schoolkunst tegen te gaan, stelt Haanstra authentieke kunsteducatie voor. Volgens Haanstra zit de kracht van authentieke kunsteducatie in de handhaving van de relatie met de spontane leerlingen en de alledaagse kunstbeoefening. Maar tevens

¹⁰¹ Haanstra, *De Hollandse Schoolkunst*, 39.

¹⁰² A. Efland, "The School Art Style: A Functional Analysis," *Studies in Art Education* 17.2 (1976): 37-44, 38.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Idem*, 41.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ F. Haanstra, "Authentieke kunsteducatie: een stand van zaken," in *Cultuur+ Educatie* 31 (2011): 8-37, 4-5.

moet er ook toegang verschaft worden tot het domein van de experts en vakdisciplines. Aan de grondslag van authentiek leren en daarmee ook authentieke kunsteducatie ligt het onderwijskundige constructivisme. Kort samengevat gaat het constructivisme ervanuit dat leren niet beschouwd dient te worden als het passief op- of overnemen van kennis. Het gaat juist om een construerend proces, waarbij leerlingen nieuwe informatie actief koppelen aan kennis die al bestaat.¹⁰⁷ Het constructivisme heeft geen dwingend stelsel van regels waaraan voldaan moet worden, maar dient als een richtinggevend kader voor onder ander authentiek leren, dat als volgt beschreven wordt:

Een proces van leren waarbij de lerende voor hem- of haarzelf betekenisvolle inzichten verwerft, primair startend vanuit de intrinsieke motivatie en voortbouwend op bestaande inzichten. Authentiek leren vindt plaats in voor de lerende relevante, praktijkgerichte, en levensechte contexten, waarbij hij/zij een actieve constructieve en reflectieve rol vervult, mede via communicatie en interactie met anderen.¹⁰⁸

Haanstra heeft bovenstaande visie van Roelofs en Houtveen vervolgens vertaald naar criteria voor authentieke kunsteducatie. Ook voor deze criteria geldt dat ze beschouwd moeten worden als richtlijnen waarmee de begeleiding, taken en beoordelingen vormgegeven kunnen worden. Het gaat om de volgende criteria:

- Authentieke kunsteducatie vindt plaats in een productieve leeromgeving met complexe taaksituaties, globale richtlijnen en globale eindcriteria; er is ruimte voor eigen initiatief en ontdekken.
- Authentieke kunsteducatie biedt ruimte aan persoonlijke stellingnamen, eigen interesses en behoeften; het is gericht op de leefwereld van de leerling en legt een relatie met thuiskunst.
- Authentieke kunsteducatie biedt leerervaringen en opbrengsten die betekenis hebben voor de wereld buiten de school. Dit wordt bevorderd door levensechte taken die afgeleid zijn uit activiteiten die professionals in de maatschappij verrichten en legt daarmee een relatie met professionele kunst.
- Authentieke kunsteducatie moedigt onderlinge communicatie en samenwerking tussen leerlingen aan. Het bevat groepstaken, onderling overleg en discussie, standpunten bepalen en presenteren en eventueel ook onderlinge beoordeling.¹⁰⁹

Uit het voorgaande blijkt dus dat Haanstra zich met zijn visie op kunsteducatie voornamelijk inzet voor het gebruik van een didactisch concept bij de invulling van de kunst- of cultuureducatieve lessen.

¹⁰⁷ Haanstra, "Authentieke kunsteducatie: een stand van zaken," 4-5.

¹⁰⁸ E.C. Roelofs en A.A.M. Houtveen, "Didactiek van authentiek leren in de Basisvorming. Stand van zaken bij docenten Nederlands en wiskunde," *Pedagogische Studiën* 76.4 (1999): 237-257, 240.

¹⁰⁹ Monsma, 6.

Door onder andere aan te sluiten bij de kunstbeoefening en kunstbeleving van de leerlingen buiten het klaslokaal en aandacht te besteden aan het domein van de vakdisciplines en experts uit het culturele veld, krijgt cultuureducatie een intrinsieke sociaal-culturele waarde. Het behalen van bepaalde leerdoelen staat niet voorop; authentieke kunsteducatie kan de intrinsieke waarde van kunst in het onderwijs vergroten.¹¹⁰ Een andere manier om over de kwaliteit van kunst- en cultuureducatie te spreken, is om de focus te leggen op de belangrijkste doelen en resultaten die met kunsteducatie behaald worden. In de volgende paragraaf wordt het werk van John Harland en Lois Hetland besproken, waar het behalen van leerdoelen centraal staat.

3.2.2 *Cultuureducatie en leerdoelen*

John Harland maakt eind jaren negentig een begin met zijn onderzoek, naar de effecten van kunsteducatie op scholen in Engeland. Voor het eerste onderzoek dat hij verricht, worden er interviews afgenomen met leerlingen, schooldirecteuren, kunstvakdocenten en -adviseurs. Naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek concludeert Harland dat er een indeling gemaakt kan worden in totaal zes effectcategorieën, waarvan hij er drie bestempeld als primaire effecten en daarmee als de kernwaarden van kunsteducatie:

Primaire effecten	Secundaire effecten
Kennis van de kunstdisciplines, technieken en vaardigheden	Plezier en andere emotionele effecten
Verkennen, onderzoeken en kunnen uitdrukken van de betekenis in kunst of door middel van kunst	Persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling
Creatieve denkvaardigheden	Transfereffecten (toepassing van het geleerde in andere contexten)

Bron: John Harland en Lois Hetland, *Gewenste en bereikte leereffecten van kunsteducatie* (Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland, 2008), 19.

De drie primaire effecten die Harland benoemt, zullen kort toegelicht worden. Het eerste domein richt zich op het versterken van kennis en begrip van verschillende kunstdisciplines en de bijbehorende context. Om hieraan te voldoen moeten er volgens Harland interpretatieve vaardigheden worden ontwikkeld, waarmee leerlingen kunstwerken en kunstprocessen kunnen 'ontcijferen'. Het is van

¹¹⁰ E. Heijnen, "Een nieuw model voor authentieke kunsteducatie," in *Een kleurrijke basis: Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs*, red. L. van den Bulk, R. Kox, V. Meewis, A. Neele, M. Tal en S. van Aalderen (Utrecht: LKCA, 2016): 28-35, 179.

belang dat er uiteindelijk een toenemende waardering van kunst is ontstaan en dat het esthetisch oordeelsvermogen is gegroeid. Ook moeten volgens Harland de technische vaardigheden die bij het eigen praktische werk ingezet kunnen worden, groeien en moeten de kritische en actieve luistervaardigheden en het waarnemingsvermogen versterkt worden.¹¹¹

Het tweede domein richt zich op een toename van de mogelijkheden en vaardigheden van leerlingen die nodig zijn om beweringen te doen over de wereld en zichzelf, evenals het ontwikkelen van vertrouwen om zichzelf te uiten door middel van beeld, muziek, etc. Daarnaast moet er volgens Harland een uitbreiding plaatsvinden van culturele kennis en moet er sprake zijn van een grotere bewustwording van de omgeving. Tot slot richt het tweede domein zich op een groeiend begrip van morele en sociale kwesties.¹¹²

Het derde domein richt zich op de ontwikkeling van creativiteit en hierbij ook het vermogen om te vernieuwen en experimenteren. Er moet een toename zijn van de verbeeldingskracht en het denk- en probleemoplossend vermogen moet ontwikkeld worden.¹¹³ De overige drie effecten richten zich op emotionele effecten zoals plezier, betrokkenheid en minder stress, persoonlijke en sociale ontwikkeling en ten slotte transfereffecten, zoals betere leerprestaties in andere vakken, effecten in de beroepsloopbaan of in de vrije tijd, zoals cultuurdeelname.¹¹⁴ De drie belangrijkste effecten kunnen intrinsiek of kunstvakinhoudelijk worden genoemd, terwijl de secundaire effecten meer afgeleid zijn en vooral instrumenteel; dat wil zeggen dat ze een middel zijn om resultaten buiten de kunstvakken zelf te bereiken.

Voor het Project Zero startte Lois Hetland en collega's eind 2005 een onderzoek naar de kwaliteit van kunsteducatie. Daarbij werd onder andere gebruik gemaakt van literatuurstudies vanuit het perspectief van het kunsteducatieveld naar eigenschappen die kwaliteit bepalen, interviews met diverse experts en casestudy's op scholen waarbij er een onderscheid is gemaakt in opleidingsniveau, kunstvorm en geografische ligging. Hetland beschrijft zeven doelstellingen, ook wel leeropbrengsten, waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van kunsteducatie met kwaliteit. De beschreven doelen of leeropbrengsten zijn anders geformuleerd dan bij Harland, maar vertonen wel overeenkomsten met zijn beschreven categorieën. Het gaat om de volgende zeven doelen: 1. brede dispositionen en vaardigheden aanleren, vooral het vermogen om creatief te denken en verbanden te leggen; 2. kunstzinnige vaardigheden en technieken aanleren, maar deze behoren niet op de eerste plaats te staan; 3. esthetische waarneming ontwikkelen; 4. de wil om de wereld te begrijpen aanwakkeren; 5. leerlingen in staat stellen om in aanraking te komen met de maatschappij en met maatschappelijke sociale kwesties; 6. leerlingen een podium bieden waarop ze zich kunnen uiten; 7.

¹¹¹ Harland en Hetland, 19.

¹¹² Idem, 19-20.

¹¹³ Idem, 20.

¹¹⁴ Ibidem.

leerlingen helpen bij hun individuele ontwikkeling.¹¹⁵ De overeenkomsten in de beschreven leerdoelen van Harland en Hetland, evenals de literatuurstudies die voorafgaand aan de onderzoeken zijn uitgevoerd, laten zien dat kunsteducatie als middel om leerdoelen te bereiken, een breed gedragen visie is.

Aansluitend bij Monsma, kunnen de visies en onderzoeksresultaten van Haanstra, Harland en Hetland, plus de twee eerdergenoemde karakteristieken, vertaald worden naar de volgende kenmerken van goede kunsteducatie, zoals geformuleerd door Bamford:

1. een actieve relatie tussen scholen en kunstinstituten en tussen leerkrachten, kunstenaars en de samenleving;
2. gedeelde verantwoordelijkheid voor planning, implementatie, beoordeling en evaluatie;
3. mogelijkheden voor de kinderen om op te treden en tentoon te stellen voor publiek;
4. een combinatie van onderwijs *in* de kunsten en onderwijs *door* kunsten;
5. gelegenheid tot kritisch reflecteren, oplossen van problemen en het nemen van risico's;
6. de nadruk op samenwerking;
7. het betrekken van alle kinderen;
8. plannen voor het beoordelen en rapporteren van het leren van de kinderen, ervaringen en ontwikkelingen;
9. doorlopende training voor verdere professionalisering van de leerkrachten, kunstenaars en de samenleving; en
10. een flexibele schoolstructuur en doorlaatbare muren tussen de school en de samenleving.¹¹⁶

Hoewel bovenstaande lijst van karakteristieken niet beschouwd moet worden als de waarheid over wat goede cultuureducatie zou moeten zijn, biedt dit kader in het vervolg van dit onderzoek wel mogelijke opties die centraal kunnen staan, wanneer er gesproken wordt over het kwaliteitsvraagstuk bij de uitvoering van de CmK-regeling door de penvoerders.

3.3 Relationale, operationele en inhoudelijke kwaliteit

Naar aanleiding van de uitvoering van de CmK-regeling in de periode 2013-2016 zijn er diverse evaluatieonderzoeken gepubliceerd. Van Meerkerk en Van Es stellen dat een evaluatieonderzoek toetst op welke manier en in welke mate vooraf vastgestelde doelen behaald worden: “Die doelen en de manier waarop de evaluatie is vormgegeven komen voort uit onderliggende opvattingen van kwaliteit.”¹¹⁷ Zowel de evaluatieonderzoeken, als de formulering van de doelstellingen van de CmK-regeling, zoals opgesteld door de Rijksoverheid, vormen samen het kader voor een onderscheid in de

¹¹⁵ Harland en Hetland, 77-78.

¹¹⁶ Monsma, 10.

¹¹⁷ Van Meerkerk en Van Es, 75.

volgende drie vormen van kwaliteit: relationele, operationele en inhoudelijke kwaliteit. Hoewel er een driedeling gemaakt wordt, zullen de verschillende vormen elkaar ook deels overlappen.

Relationele kwaliteit komt volgens Van Meerkerk en Van Es voort uit samenwerking en de noodzaak om een heldere infrastructuur te krijgen, als oplossing voor de eerder genoemde versnippering van het cultuureducatieveld. Om naar kwaliteit van cultuureducatie te kunnen streven, is het noodzakelijk om in de gevormde gemeenschap eenduidigheid te krijgen in welke doelen en waarden van belang zijn. De relationele kwaliteit komt dan ook voort uit de gemeenschappelijkheid en collectiviteit die binnen de CmK-regeling wordt nagestreefd. De nadruk moet dan ook komen te liggen op gedeelde waarden tussen de verschillende actoren en niet op individuele opvattingen: "Om een gemeenschap te kunnen vormen, moeten betrokkenen visies afstemmen, netwerken vormen en deskundigheid uitwisselen."¹¹⁸ Relationele kwaliteit sluit hiermee deels aan bij het eerste punt uit de lijst met karakteristieken van Bamford. Zowel relationele kwaliteit, als het punt van Bamford stellen samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren centraal. Van Meerkerk en Van Es gaan een stap verder, door te stellen dat om kwaliteit na te kunnen streven, eenduidigheid nodig is over wat onder kwaliteit verstaan wordt.

De tweede vorm van kwaliteit, operationele kwaliteit, wordt door Van Meerkerk en Van Es beschreven als "de waarde die wordt toegekend aan werkprocessen."¹¹⁹ De operationele kwaliteit richt zich voornamelijk op het nastreven van de deskundigheidsbevordering van leerkrachten en educatief medewerkers en sluit hiermee aan bij punt negen uit de karakteristiekenlijst van Bamford. De achterliggende waarde richt zich op het centraal stellen van 'de professional'. In het overheidsbeleid wordt over het algemeen gesteld dat professionaliteit een bepaald niveau verzekert. Professionaliteit wordt gewaarborgd door opleiding en het hebben van de juiste papieren. Volgens Van Meerkerk en Van Es valt dan ook te verklaren waarom deskundigheidsbevordering een belangrijk speerpunt is in de CmK-regeling. Doordat er meer geschoolde leerkrachten in het onderwijs zullen komen, is er meer sprake van professionaliteit en dit zal uiteindelijk de operationele kwaliteit ten goede komen.¹²⁰

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, kent het onderwijs in Nederland in bepaalde mate autonomie. Vanuit het cultuurbeleid, waar de CmK-regeling onder valt, zullen er dan ook geen expliciete uitspraken gedaan worden over de inhoudelijke kwaliteit van de regeling, waarbij het gaat om het artistieke niveau van de lessen.¹²¹ Om toch op deze vorm van kwaliteit te kunnen sturen, wordt er ingezet op deskundigheidsbevordering van de leerkrachten, worden er professionele kunstvakdocenten ingezet en moeten er culturele activiteiten worden ontwikkeld die beter aansluiten

¹¹⁸ Van Meerkerk en Van Es, 78.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

bij de vraag van de school.¹²² Om tot inhoudelijke kwaliteit te komen, moet er dus ook gewerkt worden aan de operationele en relationele kwaliteit. Volgens Van Meerkerk en Van Es is hier echter een spanning zichtbaar tussen culturele instellingen en scholen. Culturele instellingen en individuele kunstenaars sluiten met hun inhoudelijke kwaliteit nog vaak aan bij een artistiek georiënteerd waardenpatroon. Scholen koppelen de inhoudelijke kwaliteit, onder druk van onder andere de inspectie, voornamelijk aan vernieuwing en innovatie. Volgens Van Meerkerk en Van Es mag er echter wel van leerkrachten verwacht worden, dat ze met behulp van deskundigheidsbevordering ook stelling nemen ten aanzien van theoretische concepten op het gebied van cultuureducatie: "Deskundigheid komt in de grond neer op het vermogen weloverwogen keuzes te maken in de professionele omgeving. Die overweging is per definitie theoretisch gefundeerd."¹²³ Uiteindelijk richt de CmK-regeling zich op een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie, waarbij er gestreefd wordt naar zowel meer samenhang als diepgang van de cultuureducatieve lessen. Volgens Van Meerkerk en Van Es is een theoretische stellingname hierbij noodzakelijk. Inhoudelijke kwaliteit kan dus bijvoorbeeld gaan over leerlingen de mogelijkheid bieden om op te treden, dat aansluit bij authentieke kunsteducatie waarbij levensechte taken centraal staan die afgeleid zijn van activiteiten van professionals. Inhoudelijke kwaliteit kan ook gaan over aan het aanleren van technieken, zoals beschreven door Harland en Hetland en terug te vinden als punt vier in de lijst van Bamford.

¹²² Van Meerkerk en Van Es, 78.

¹²³ Idem, 80.

Hoofdstuk 4 Resultaten

Zoals in de inleiding en hoofdstuk 2 besproken, ligt de uitvoering van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020, in de handen van de penvoerders. De penvoerders worden in het kader van dit onderzoek dan ook gezien als een invloedrijk beleidsinstrument. In dit hoofdstuk zullen de resultaten gepresenteerd worden, die voortkomen uit de vier half-gestructureerde interviews met de penvoerders die werkzaam zijn in de provincie Limburg. De visies van de penvoerders op hun eigen werkzaamheden, zullen hierbij centraal staan.

Bij het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst, die is opgesteld naar aanleiding van de beleidsanalyse in hoofdstuk 2 en de discoursanalyse in hoofdstuk 3. In deze paragraaf zal de totstandkoming van de topics besproken worden. Zo werd in hoofdstuk 2 verwezen naar de rol van de lagere overheden bij de uitvoering van de regeling, gericht op het matchen van subsidiegelden en het aanwijzen van culturele instellingen als penvoerders. Het eerste topic richt zich op de rol van de lagere overheden in de praktijk. De lagere overheden hebben in bepaalde mate autonomie wanneer het gaat over het toewijzen van het penvoerderschap aan culturele instellingen. Hierdoor wordt het penvoerderschap bij culturele instellingen met diverse achtergronden neergelegd.¹²⁴ Het tweede topic richt zich op de plek van de CmK-regeling binnen de werkzaamheden van culturele instellingen. In de beschrijving van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 zoals besproken in hoofdstuk 2, worden er naast een aantal randvoorwaarden zoals kennisdeling, monitoring, etc. geen uitspraken gedaan over op welke wijze de penvoerders invulling moeten geven aan het behalen van de doelstellingen van de Rijksoverheid. Het derde en vierde topic richten zich dan ook op de invulling van de uitvoering van de CmK-regeling door de penvoerders in de praktijk. Waar het derde topic zich richt op de totstandkoming en uitvoering van de programma's in de praktijk, die ontwikkeld zijn door de aangewezen penvoerders, richt het vierde topic zich op overige werkzaamheden met betrekking tot de CmK-regeling. Zowel uit de formulering van de doelstellingen, als uit de discoursanalyse uit hoofdstuk 3 blijkt dat er een belangrijke rol is weggelegd voor samenwerking door alle betrokken actoren. Het vijfde topic richt zich op deze mogelijke samenwerking. In hoofdstuk 3 is het kwaliteitsvraagstuk vanuit verschillende perspectieven benaderd. Het zesde topic richt zich dan ook op de visie van de penvoerders op het kwaliteitsvraagstuk. Met het zevende en laatste topic zijn de penvoerders gevraagd naar mogelijke knelpunten of randzaken waar de penvoerders tegenaan lopen bij de uitvoering van hun programma.

¹²⁴ Op landelijk niveau zijn de subsidiegelden onder andere bij kunstencentra (Stichting Kunstencentrum Venlo, Stichting Centrum voor de Kunsten Eindhoven), kenniscentra (Kenniscentrum Cultuureducatie Rotterdam), uitvoeringsorganisaties van provincies (Kunstloc Brabant), etc.
“Gehonoreerde projecten Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020,” Fonds voor Cultuurparticipatie, geraadpleegd op 27 maart 2019, <https://www.cultuurparticipatie.nl/subsidies/cultuureducatie-met-kwaliteit-2017-2020/gehonoreerde-projecten/>.

In de volgende paragrafen zullen de resultaten voortkomend uit de interviews gepresenteerd worden. De eerste paragraaf zal zich richten op de sturing door de lagere overheden, waaronder de Provincie Limburg en een aantal gemeentes. De beslissingen die door de lagere overheden worden gemaakt zijn onder andere bepalend voor de infrastructuur van het cultuureducatieveld in Limburg en dus van belang om het in het kader van dit onderzoek te bespreken. In paragraaf 4.2 zal de visie van de penvoerders op het kwaliteitsvraagstuk besproken worden en welke stappen de penvoerders ondernemen om te werken aan het kwaliteitsvraagstuk. Hoewel er in dit onderzoek gesproken wordt over 'penvoerders' en 'scholen', blijkt uit de interviews met de respondenten dat er een belangrijke rol is weggelegd voor intermediairs of accountmanagers, werkzaam bij of voor de culturele instellingen die als penvoerders zijn aangewezen, en interne cultuurcoördinatoren werkzaam in het primair onderwijs. Deze twee actoren worden in paragraaf 4.3 besproken. Paragraaf 4.4 richt zich vervolgens op het visietraject; een instrument dat drie van de vier penvoerders inzetten, met als doel een verbetering van cultuureducatie in het primair onderwijs. Uit de interviews met de respondenten blijkt dat er niet alleen aan een visietraject gewerkt wordt, maar dat alle penvoerders zich, aansluitend bij de doelstellingen van de Rijksoverheid, ook richten op deskundigheidsbevordering van zowel leerkrachten als cultuur- aanbieders. Paragraaf 4.5 richt zich dan ook op deskundigheidsbevordering. Paragraaf 4.6 richt zich op de cultuuraanbieders. Uit de interviews met de penvoerders blijkt namelijk dat er niet alleen met scholen wordt gewerkt, ook de cultuuraanbieders worden bij diverse processen betrokken. Tot slot richt paragraaf 4.7 zich onder andere op knelpunten die de penvoerders ervaren en wordt er een verbinding gelegd met hoofdstukken 2 en 3.

4.1 Lagere overheden

In paragraaf 2.4.2. werd besproken dat de Rijksoverheid middels territoriale decentralisatie, een belangrijke rol heeft weggelegd voor de lagere overheden met betrekking tot de uitvoering van de CmK-regeling. Zo wordt er van de provincies en gemeenten verwacht dat ze tenminste hetzelfde bedrag bijdragen, als de penvoerders van het Fonds voor Cultuurparticipatie ontvangen. Uit de interviews met de penvoerders blijkt dat de gemeentes Sittard-Geleen, Heerlen en Venlo voor de eigen gemeente het subsidiebedrag matchen. De Provincie Limburg matcht de subsidiebedragen voor de overige gemeenten.¹²⁵ Uit de interviews met penvoerders blijkt dat de territoriale decentralisatie van de Rijksoverheid naar de lagere overheden, niet alleen het matchen van subsidiegelden met zich mee brengt; op zowel provinciaal als regionaal niveau vindt er sturing plaats door de lagere overheden. Deze sturing is onder andere terug te vinden in het feit dat de lagere overheden bepalen welke culturele instellingen als penvoerders worden aangewezen. De lagere overheden hebben dan ook het laatste woord met betrekking tot het fysieke instrument en hiermee bepalen ze dan ook deels de infrastructuur van het cultuureducatieveld. Dit wordt in de provincie Limburg onder andere al

¹²⁵ Het gaat over de gemeentes behorende bij de regio's van de respondenten, namelijk Noord-Limburg, Midden-Limburg, Westelijke Mijnstreek en Parkstad.

zichtbaar door de keuze van de lagere overheden (Provincie Limburg en betrokken gemeentes) om in de huidige subsidieperiode te kiezen voor een regionale structuur in plaats van een provinciale structuur. In periode 2013-2016 lag het penvoerderschap namelijk bij twee instellingen in plaats van vijf, zoals nu het geval is. Voor de stad Maastricht was en is dit nog altijd Kumulus. Voor de overige regio's in de provincie Limburg was stichting Cultuurpad in de periode 2013-2016 penvoerder. In de huidige beleidsperiode zijn de volgende penvoerders voor de volgende regio's aangewezen:

- Kunstencentrum Venlo voor de regio Noord-Limburg met het programma Lokaal C;
- RICK en ECI voor de regio Midden-Limburg met het programma DOEN!
- De Domijnen voor de regio Westelijke Mijnstreek met het programma EigenWijs
- SCHUNCK* voor de regio Parkstad met het programma Pit Cultuurwijzer

De keuze voor een regionale aanpak komt niet volledig uit de lucht vallen; gedurende de uitvoering van de CmK-regeling in de periode 2013-2016, worden diverse culturele instellingen benaderd om als projectleider in de eigen regio, uitvoering te geven aan het programma SIEN. Uit de interviews met de penvoerders blijkt dan ook dat de vorige penvoerder, stichting Cultuurpad, voornamelijk in de eigen regio veel heeft weten te bereiken, maar dat de afstand tot de overige regio's een van de factoren is geweest dat het programma niet de kwaliteitsverbetering heeft opgebracht waarop werd gehoopt. Dat de Provincie Limburg en de betrokken gemeentes een doorslaggevende stem hebben in het fysieke instrument blijkt uit het volgende citaat, dat gaat over het toegewezen krijgen van het penvoerderschap: "Of het een vraag is, daar kunnen we over discussiëren. Laat ik het zo zeggen, je krijgt dan de opdracht om dat te gaan doen. Daar zeg je uiteraard geen nee tegen."¹²⁶

Naast het aanwijzen van culturele instellingen als penvoerders, stuurt de Provincie Limburg middels het fysieke sturingsmodel ook op samenwerking tussen verschillende partijen. Met de huidige regionale structuur heeft de Provincie Limburg er namelijk voor gekozen om het Platform Cultuureducatie Limburg op te laten richten. Zo richt een van de doelen van het platform zich onder andere op het verbinden van verschillende actoren uit het cultuureducatieveld. De Provincie Limburg heeft hiervoor een opdracht verleend aan het Huis voor de Kunsten Limburg, de provinciale steunfunctie voor de cultuursector. Hieruit blijkt dat er ook op provinciaal niveau sprake is van functionele decentralisatie.¹²⁷ Onder de naam Platform Cultuureducatie Limburg worden meerdere keren per jaar bijeenkomsten georganiseerd, waarbij uitwisseling van kennis centraal staat. Ook wordt

¹²⁶ Penvoerder B, persoonlijk interview.

¹²⁷ De volgende partijen nemen deel aan het Platform Cultuureducatie Limburg: De Provincie Limburg, de penvoerders van Cultuureducatie met Kwaliteit Limburg, het Huis voor de Kunsten, centrale gemeenten, onderwijsstichtingen Primair Onderwijs, Fontys Hogeschool Kind en Educatie, De Nieuwste Pabo, Zuyd Kunstvakhogeschool, Voorzitter Cultuurprofiel Scholen Lyceum Schondeln, Directeurenoverleg, Centra Kunsteducatie Limburg, Masterplan Muziekonderwijs Limburg DOOR!, Bonenfantenmuseum, Museumplein Limburg en het Limburgs Museum.

er jaarlijks een Week- en Dag van de Cultuureducatie georganiseerd, waarbij de gedeputeerde de verschillende penvoerders bezoekt. Waar de Rijksoverheid het communicatieve sturingsinstrument niet inzet, blijkt uit de interviews dat dit op provinciaal niveau wel gebeurt. Zo wordt door een aantal respondenten geloofd dat de Week- en Dag van de Cultuureducatie, voornamelijk wordt gebruikt als voorlichtingsmateriaal om aandacht te genereren voor zowel cultuureducatie als cultuur in het algemeen: "Ze willen cultuur en ze willen cultuureducatie op de kaart zetten in Limburg [...] We willen aan iedereen laten zien dat wij als Limburg Cultuureducatie met Kwaliteit uitvoeren."¹²⁸

Naast de sturing op het verbinden van diverse actoren in het cultuureducatieveld, heeft de Provincie Limburg een samenwerking tussen de penvoerders en één van de regionale pabo's, Fontys Hogeschool Kind en Educatie of De Nieuwste Pabo, als extra speerpunt laten opnemen. De richtlijnen behorende bij de subsidieregeling van de Rijksoverheid, stellen dat de penvoerder in ieder geval één samenwerking aan moet gaan met een pabo, kunstvakhogeschool of culturele instelling. In de voorwaarden die de Provincie Limburg stelt, wordt dus specifiek de nadruk gelegd op een samenwerking met één van de twee pabo's. Uit de interviews met de respondenten wordt er niet gesproken over waarom de Provincie Limburg specifiek inzet op deze samenwerking. Een respondent merkt echter op, dat een samenwerking met de pabo wenselijk is, omdat de pabo-studenten de leerkrachten van de toekomst zijn. Door in de opleiding aandacht te besteden aan cultuureducatie en de studenten al actief te laten samenwerken met culturele instellingen, wordt er zowel gewerkt aan deskundigheidsbevordering en een actieve relatie tussen scholen, kunstenaars en culturele instellingen. Beide punten worden in hoofdstuk 3 besproken als karakteristieken van kwalitatief goede cultuureducatie.

Naast de Provincie Limburg zijn er, zoals eerder genoemd, ook een aantal gemeentes die het subsidiebedrag matchen. Uit de interviews met de penvoerders blijkt dat deze gemeentes ook een aantal voorwaarden stellen aan de matching. Zo moeten programma's die ontwikkeld zijn in samenwerking met Cultuurpad in de periode 2013-2016 bewaard blijven en uiteindelijk geïntegreerd worden in het huidige project of programma. Op welke manier en op welke termijn dit gebeurt, is aan de penvoerder. Andere penvoerders geven aan dat de aanvullende afspraken zich voornamelijk richten op het behalen van een x-aantal scholen en samenwerking met aangewezen culturele instellingen.

4.2 Kwaliteitsvraagstuk

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven, zijn de penvoerders gevraagd naar wanneer zij vinden dat er kwaliteit bereikt wordt. Zoals in hoofdstuk 3 besproken kan het kwaliteitsvraagstuk vanuit verschillende perspectieven benaderd worden, dit wordt bevestigd naar aanleiding van de

¹²⁸ Penvoerder A, persoonlijk interview.

interviews met de penvoerders. Zo beschrijft een penvoerder de kwaliteit van cultuureducatie als volgt:

[...] als de cultuureducatieve kwaliteiten van een school echt ergens op gericht zijn, dus dat het niet zomaar voor de leuk is, of gewoon eventjes aansluiten bij een leuk onderwerpje [...] Dat de cultuureducatieve activiteiten ook werkelijk werken aan de ambities van een school.¹²⁹

Een andere penvoerder geeft aan dat uit een nog niet afgerond onderzoek onder de scholen moet blijken, wanneer er sprake is van kwaliteit. Het kwaliteitsvraagstuk wordt door deze penvoerder dan ook naar het onderwijs doorgeschoven. Dit sluit weer aan bij een andere penvoerder die stelt dat het onderwijs moet bepalen of een culturele activiteit van voldoende kwaliteit is: “Want de kwaliteit van activiteiten is aan de school om te beoordelen. [...] Want wie zijn wij om te bepalen of instelling A beter is dan instelling B? Dat is aan de school.”¹³⁰ Wat wel uit alle antwoorden naar het kwaliteitsvraagstuk naar voren komt, is dat het streven naar relationele kwaliteit van groot belang is om uiteindelijk aan een kwaliteitsverbetering te kunnen werken. Zo stelt een van de penvoerders het volgende:

[...] daarom denk ik, dat op het moment dat het goed aansluit bij wat een school wil en een instelling zit in zijn kracht, dan is het voor de instelling goed om te doen en de school is geholpen. Op het moment dat dat lukt, dan heb je volgens mij kwaliteit gerealiseerd.¹³¹

In hoofdstuk 3 werd aan de hand van Van Meerkerk en Van Es al beschreven dat relationele kwaliteit als een noodzaak beschouwd kan worden, om naar een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie te kunnen streven. Om over relationele kwaliteit te kunnen spreken, moet de nadruk komen te liggen op gedeelde waarden tussen de verschillende actoren. Om dit te bereiken, is het de taak van de penvoerders om het primair onderwijs en cultuuraanbieders samen te brengen, te zorgen dat ze dezelfde taal gaan spreken, om uiteindelijk tot gedeelde waarden te komen. Om dit te bereiken ondernemen de penvoerders verschillende stappen. Zo wordt onder andere met scholen een visietraject gestart en kunnen cultuuraanbieders om ondersteuning vragen met betrekking tot publieksbegeleiding. Zoals in de inleiding aangegeven blijkt uit de interviews dat er twee actoren van belang zijn bij de uitvoering van de programma's, namelijk de intermediair en de interne cultuurcoördinator. In de volgende paragraaf zullen de bevindingen met betrekking tot deze twee actoren besproken worden.

4.3 Intermediair en interne cultuurcoördinator

¹²⁹ Penvoerder C, persoonlijk interview.

¹³⁰ Penvoerder B, persoonlijk interview.

¹³¹ Penvoerder B, persoonlijk interview.

Uit de interviews met de penvoerders blijkt dat ieder op een eigen manier het programma aanvliegt. Twee penvoerders geven aan dat het programma gedraaid wordt naast de normale werkzaamheden. Eén penvoerder geeft aan het programma als een project aan te vliegen, dat zoveel mogelijk losstaat van de werkzaamheden van de eigen culturele instelling. Tot slot richt de laatste penvoerder zich voornamelijk op de cultuuraanbieders in plaats van het primair onderwijs. De overkoepelende schoolstichtingen bepalen namelijk wat er dient te gebeuren aan cultuureducatie in de scholen. Bij de schoolstichtingen ligt dan ook de taak om deze visie zelf door te voeren naar de directeuren, die dit weer moeten communiceren met de interne cultuurcoördinatoren en leerkrachten. De betreffende penvoerder richt zich dan ook niet zo zeer op de individuele scholen, maar gaat in gesprek met een stichting waarin de schoolstichtingen zijn verenigd. Voor de samenwerking met zowel het onderwijs als culturele instellingen maken de overige drie penvoerders gebruik van intermediairs of accountmanagers.¹³² In een aantal gevallen waren de intermediairs voor aanvang van het penvoerderschap al als intermediair werkzaam bij de culturele instelling. Uit de interviews met deze penvoerders blijkt dat dit als een voordeel wordt ervaren:

[...] wij zijn dus gewend om vanuit een intermediairs standpunt met de scholen aan de slag te gaan. Bij ons zit dat al in het bloed, het zit al gewoon in onze manier van werken, om met scholen aan de slag te gaan en te kijken wat past bij jullie?¹³³

Op andere plekken zijn er voor de uitvoering van het programma intermediairs aangenomen. Enerzijds komt dit voort uit een noodzaak, omdat de culturele instelling zelf niet de capaciteit aan werknemers heeft om uitvoering te geven aan het programma. Anderzijds geeft een penvoerder aan, dat door het aannemen van onafhankelijke intermediairs die geen relatie hebben met de culturele instelling, de transparantie van het project blijft gewaarborgd. De penvoerders die werken met intermediairs, verdelen de deelnemende scholen onder de intermediairs. In de praktijk betekent dat, dat de samenwerking met een school en dat wat er op een school gebeurt, in handen is van één intermediair. Om het eigen functioneren als penvoerder, maar ook als intermediair, te controleren worden er verschillende instrumenten ingezet; zo wordt er gewerkt met evaluatieformulieren voor het onderwijs, maar worden er ook klankbord- en stuurgroepen in het leven geroepen:

Als ik een traject met een school doe en ik denk van nou, nu zou het goed zijn om die deskundigheidsbevordering te doen, dat ik niet ook degene ben die beslist of ze budget krijgen daarvoor [...] maar het moet niet zo zijn, dat ik ze adviseer en ook bepaal of ze het geld wel of niet krijgen.¹³⁴

¹³² Uit de beschrijving van de penvoerders blijkt dat het eenzelfde functie betreft. Vanwege de leesbaarheid van het onderzoek, zal vanaf nu gesproken worden over intermediairs.

¹³³ Penvoerder C, persoonlijk interview.

¹³⁴ Penvoerder B, persoonlijk interview.

Een respondent geeft aan dat er op een later moment evaluatie zal plaatsvinden; voor nu wordt er uitgegaan van de jarenlange ervaring en kwaliteiten van de intermediairs.

Naast de intermediairs blijkt er in de praktijk ook een belangrijke rol weggelegd voor de interne cultuurcoördinatoren (icc'er). Wanneer scholen geen icc'er hebben bieden de penvoerders de mogelijkheid om een leerkracht of directielid met CmK-gelden op te leiden tot icc'er. Hiermee sluiten de penvoerders aan bij de doelstellingen, zoals geformuleerd door de Rijksoverheid, die zich richten op het faciliteren van deskundigheidsbevordering van leerkrachten. Hoewel de verschillende penvoerders een eigen icc-cursus aanbieden, die ze al dan niet zelf hebben ontwikkeld, is de cursus in de basis overal hetzelfde. De icc-cursussen bieden de leerkrachten die deze volgen praktische handvatten, inhoudelijke kennis en vaardigheden om uiteindelijk cultuureducatie op de eigen school 'vorm te geven, te stimuleren en te behouden'. Om dit te bereiken wordt er gedurende de cursus onder andere een cultuurplan voor de school geschreven, wordt er gewerkt aan de eigen competenties als icc'er en wordt er aandacht besteed aan hoe er draagvlak voor cultuureducatie binnen het team kan worden gecreëerd.¹³⁵ Na een succesvolle afronding van de cursus, krijgen de deelnemers een certificaat; sinds oktober 2015 is de cursus tot interne cultuurcoördinator namelijk een erkende opleiding die wordt gevalideerd door het lerarenregister. De cursus mag opgevoerd worden als professionaliseringsactiviteit.¹³⁶ Hiermee wordt de visie van Van Meerkerk en Van Es bevestigd, dat in het overheidsbeleid 'de professional' centraal wordt gesteld. Door het volgen van de opleiding waarbij de deelnemers de cursus mogen opvoeren als professionaliseringsactiviteit en het certificaat dat de leerkrachten bij succesvolle deelname ontvangen, wordt de professionaliteit gewaarborgd. Met een blik op de operationele kwaliteit, die door Van Meerkerk en Van Es wordt beschreven als de waarde die wordt toegekend aan werkprocessen, zou de professionalisering van de icc'ers ervoor moeten zorgen dat de volgende drie taken uitgevoerd worden:

- intern dient de cultuurcoördinator het zicht op het aanbod te verbreden het gebruik ervan te coördineren;
- extern dient de cultuurcoördinator een keuze te maken uit het aanbod, hij/zij onderhoudt contacten en is vaste aanspreekpersoon;
- en op het gebied van expertiseontwikkeling dient de cultuurcoördinator expertise in vak inhoud te ontwikkelen en de verbinding van de externe activiteiten met het schoolprogramma in de gaten te houden.¹³⁷

¹³⁵ "ICC cursus," DOEN!, geraadpleegd 19 februari 2019, op <https://www.decultuurloperlimburg.nl/doen!/over-doen!/icc-cursus/>.

¹³⁶ "ICC-training Nieuwe Stijl," De Domijnen, geraadpleegd 19 februari 2019, op <https://www.dedomijnen.nl/cmK/icc-training-nieuwe-stijl/>.

¹³⁷ Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs, *Hart/d voor cultuur! Eindrapport juni 2003*, Brief aan de Tweede Kamer, 30.

Hoewel de icc-cursus zich richt op het schrijven van een cultuurplan en het creëren van draagvlak bij het team, blijkt middels de noodzaak van de CmK-regeling dat icc'ers in de praktijk hier ondersteuning bij nodig hebben. In de volgende paragraaf wordt er besproken op welke wijze de penvoerders aan de slag gaan met de interne cultuurcoördinatoren, om een visie op cultuureducatie te ontwikkelen en wat er wordt gedaan om het volledige team hierbij te betrekken. Uit de interviews komt namelijk naar voren dat het niet langer de bedoeling is dat wat er gebeurt op een school aan cultuureducatie, afhankelijk is van één kartrekker. Duurzaamheid is dan ook een veel gehoord begrip in de interviews met de penvoerders.

4.4 Visietraject

Naar aanleiding van de resultaten van de CmK-regeling in de periode 2013-2016, bleek dat het wenselijk was om in de huidige periode een andere manier van werken te introduceren. In de eerste periode lag de regie volledig bij het onderwijs. De vraag moest vanuit de scholen komen, terwijl de formulering van deze vraag door scholen juist als lastig wordt ervaren. Volgens de respondenten heeft dit er mee te maken dat scholen in het verleden vooral gewend waren om aanbod- in plaats van vraaggericht te werken. Hoewel er in de huidige periode ook van de scholen wordt verwacht dat ze een vraag formuleren, bieden drie van de vier penvoerders nu ondersteuning bij de formulering van die vraag. Voor de ontwikkeling van een visie op cultuureducatie, worden verschillende methoden gebruikt. Twee respondenten geven aan dat ze zich hebben aangesloten bij een bestaand programma, namelijk De Cultuur Loper, ontwikkeld door Kunstloc Brabant. De Cultuur Loper bestaat uit acht stappen, met een gemiddelde doorlooptijd van twee jaar. Naast de ontwikkeling van een visie, wordt er ook ingezet op deskundigheidsbevordering om uiteindelijk de geformuleerde ambities te kunnen realiseren. In 'Bijlage I' is een tabel opgenomen, met daarin de acht stappen van De Cultuur Loper, die scholen moeten doorlopen. Ook is er in de tabel weergegeven welke actoren bij de verschillende stappen betrokken worden. Zo blijkt uit de tabel dat de intermediair, interne cultuurcoördinator en de directeur, schakelfiguren zijn bij de ontwikkeling van een visie op cultuureducatie. Het team wordt twee keer bij het traject betrokken op de momenten waar het gaat over 'Hoe gaan we samen op pad?' en 'Wat willen we zelf leren?'.

De penvoerders die kiezen voor De Cultuur Loper, kiezen hiermee ook om de deelnemende scholen te laten werken met het concept van gedragsindicatoren. Om hier vorm aan te geven wordt er aandacht besteed aan drie competenties van cultuureducatie, namelijk: onderzoekend vermogen, creërend vermogen en reflecterend vermogen. Aan deze drie competenties, die met elkaar zijn verbonden, worden gedragsindicatoren gekoppeld. Het reflecterend vermogen gaat ervanuit dat een leerling “kan terugkijken op eigen ervaringen, deze interpreteren en er betekenis aan geven.”¹³⁸

¹³⁸ "Competenties cultuureducatie," De Cultuur Loper, geraadpleegd 19 februari 2019, op <https://www.decultuurloper.nl/verdieping/competenties-cultuureducatie/>.

Gedragindicatoren die hier bij passen richten zich onder andere op dat leerlingen in staat zijn persoonlijke leervragen te bedenken, het eigen werk te vergelijken met dat van anderen en het kunnen verwoorden van wat de waarde van kunst en erfgoed is. Het creërend vermogen richt zich op dat leerlingen op eigen wijze vorm kunnen geven aan ervaringen, waarnemingen, verbeelding en kennis. Gedragindicatoren die hierbij passen richten zich op het kunnen maken van een voorstelling van een ervaring, idee of gebeurtenis en dit ook te kunnen uiten. Leerlingen moeten uiteindelijk in staat zijn om eigen ontwerpen en concepten te bedenken en uit te voeren. Hierbij moet er een bewuste keuze gemaakt worden met betrekking tot het toepassen van bepaalde technieken, materialen en vaardigheden.¹³⁹ Tot slot richt het onderzoekend vermogen zich op dat leerlingen “vanuit een vraag zichzelf en de omgeving leren kennen.”¹⁴⁰ Bijbehorende gedragindicatoren worden beschreven als het experimenteren met verschillende begrippen, materialen en technieken en er wordt van leerlingen verwacht dat ze doorgaan met onderzoeken totdat bepaalde doelen bereikt zijn.¹⁴¹ Aan de scholen de opdracht om te bepalen welke gedragindicatoren ze terug willen zien bij de leerlingen, middels de inzet van cultuureducatie.

Door de globale formulering van de karakteristieken van Bamford, kunnen de drie competenties met bijbehorende gedragindicatoren geplaatst worden onder het punt dat cultuureducatie moet bestaan uit een combinatie van onderwijs *in* de kunsten en onderwijs *door* de kunsten en het punt dat zich richt op dat cultuureducatie leerlingen de gelegenheid moet bieden om tot kritisch reflecteren, het oplossen van problemen en het nemen van risico's te komen. Meer gespecificeerd vinden we een aantal van de beschreven gedragindicatoren terug in de onderzoeken van Harland en Hetland, met een focus op leerdoelen. Hoewel de drie competenties niet een op een vertaald kunnen worden naar de drie domeinen van Harland, komen de verschillende gedragindicatoren zoals hierboven beschreven wel overeen met de beschrijving die Harland geeft aan zijn drie domeinen. Zo zien we dat er gedragindicatoren zijn die zich richten op het toepassen van technieken, overeenkomen met het eerste domein zoals beschreven door Harland, namelijk kennis van kunstdisciplines, technieken en vaardigheden. Dit sluit eveneens weer aan bij de tweede doelstelling geformuleerd door Hetland, waarbij het gaat over het aanleren van kunstzinnige vaardigheden en technieken, die echter niet op de eerste plaats horen te staan. Dat cultuureducatie als middel dient is een breed gedragen visie van de penvoerders. Zo wordt door een penvoerder het volgende gesteld: "...wij zitten vaak niet zo op vaardigheden [...] maar meer op ander gedrag. We ontwikkelen bij kinderen, door middel van kunst en cultuur. Dat is toch wat vaker scholen, waarom scholen ook vaak cultuureducatie inzetten."¹⁴²

¹³⁹ "Competenties cultuureducatie," De Cultuur Loper.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Penvoerder C, persoonlijk interview.

De penvoerder die een eigen methode heeft ontwikkeld, laat de deelnemende scholen vrij in de keuzeopties of ze aandacht willen besteden aan de ontwikkeling van culturele disciplines, sociaal-emotionele vaardigheden en/of 21^e-eeuwse vaardigheden. Ook mogen de scholen zelf kiezen of ze wel of niet aansluiten bij lesstof uit het primair onderwijs en wetenschappelijke theorieën. Vrij vroeg in het samenwerkingstraject wordt een cultuurverbinder binnengevlogen. De cultuurverbinders worden beschreven als culturele experts. Zo ontstaat er een driehoek van school (icc'er), culturele expert en intermediair. De penvoerder geeft aan dat juist deze cultuurverbinder op een hoger niveau kan nadenken over de invulling van cultuureducatie, vanwege de eigen ervaring als kunstenaar. De verbinding tussen de culturele experts en leerkrachten moet er uiteindelijk voor zorgen, dat leerkrachten buiten de gebaande paden gaan denken. De cultuurverbinder is niet per definitie ook betrokken bij de daadwerkelijk uitvoering van het programma.

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat de kerndoelen in de praktijk niet of nauwelijks aan bod komen. Een enkele respondent lijkt wel aandacht te besteden aan de kerndoelen, maar over het algemeen wordt gesteld dat wanneer scholen zich niet op de kerndoelen willen richten, dit ook niet gebeurt. Zoals in de inleiding besproken, richt de definitie van de Rijksoverheid over cultuureducatie zich juist op het bereiken van de kerndoelen binnen het leergebied kunstzinnige oriëntatie. Een van de penvoeders zegt hier het volgende over: "Maar heel eerlijk gezegd, de kerndoelen kunstzinnige oriëntatie kun je wegzetten in tekenen en eventueel handvaardigheid lessen of je muzieklessen. Cultuureducatie is meer dan de kerndoelen van kunstzinnige oriëntatie. [...] Om ze puur sec te verbinden aan de kerndoelen, dan denk ik dat je de plank volledig mislaat."¹⁴³

4.5 Deskundigheidsbevordering

Naast de icc-cursus faciliteren de penvoeders ook deskundigheidsbevordering die zich richt op specifieke vakkennis. Hiermee voldoen ze enerzijds aan de doelstelling van de Rijksoverheid die zich richt op deskundigheidsbevordering en daarmee operationele kwaliteit in de vorm van professionalisering. Anderzijds zien we de deskundigheidsbevordering ook terug in de karakteristieken van Bamford. Zoals al eerder besproken, blijkt uit diverse onderzoeken dat leerkrachten in het primair onderwijs zich vaak niet bekwaam voelen om les te geven in onder andere muziek, drama en beeldende kunst. Dit is ook een beeld dat naar voren komt uit de interviews met de respondenten. Om hierop in te spelen bieden de penvoeders zelf cursussen aan of wordt er gezocht naar passende cursussen, met als doel om leerkrachten te scholen, zodat ze in de toekomst zelf de kunstvakken kunnen geven. Zo wordt er onder andere in samenwerking met de pabo een nascholingstraject aangeboden waarbij muziek centraal staat. In samenwerking met Zuyd Hogeschool wordt door diverse penvoeders de cursus 'Kunsteducatie met Kwaliteit' aangeboden. Bij de cursus 'Kunsteducatie met Kwaliteit' wordt er gewerkt aan de kennis over kunsteducatie, door onder andere

¹⁴³ Penvoerder B, persoonlijk interview.

aandacht te besteden aan de 21e eeuwse vaardigheden in relatie tot kunsteducatie. Het tweede onderdeel van de cursus richt zich op het ontwerpen van kunsteducatie, waarbij er ook aandacht is voor theorie over schoolkunst versus authentieke kunsteducatie, betekenisvolle kunsteducatie en wordt er gesproken over vakoverstijgend werken. In het derde onderdeel van de cursus, gaan de leerkrachten zelf beeldend werken, waar ook de klas eventueel bij betrokken kan worden. In de vierde en laatste stap moeten de leerkrachten een praktijkonderzoek uitvoeren. Hoewel het voorgaande zich richt op deskundigheidsbevordering met als doel om leerkrachten te scholen om zelf muziek- of beeldende kunstlessen te kunnen geven, stelt een van de penvoerders dat juist de kracht van deskundigheidsbevordering zit, in het stimuleren van het creatieve denkvermogen van de leerkrachten:

Bij deskundigheidsbevordering denken mensen vaak aan het feit dat ze moeten leren hoe ze het zelf moeten gaan doen. Dat ze letterlijk zelf muzikles moeten gaan geven, daar merk je ook een bepaalde weerstand in. Ik heb ik op een gegeven moment gezegd van: ‘Ja, maar het hoeft niet.’ Deskundigheidsbevordering hoeft niet te zitten in het zelf uitvoeren, maar kan ook zitten in het zelf bedenken, los van dat ze het zelf uitvoeren.¹⁴⁴

4.6 Cultuuraanbieders

Naar aanleiding van de resultaten van de CmK-regeling in de periode 2013-2016, bleek niet alleen een andere relatie met het onderwijs noodzakelijk, maar ook met de cultuuraanbieders. Zowel op landelijk als provinciaal niveau, kwam naar voren dat cultuuraanbieders zich niet betrokken voelen bij de ontwikkeling van de programma's. In de uitvoering blijkt dit tot gevolg te hebben, dat de cultuuraanbieders de vraag van het onderwijs niet begrijpen. Om in de huidige periode eenzelfde situatie te voorkomen, wordt er middels deskundigheidsbevordering ook actief met cultuuraanbieders gewerkt. Uit de interviews blijkt dat dit op verschillende manieren wordt aangepakt. Zo is door een penvoerder een learning community opgericht, om verschillende cultuuraanbieders samen te laten nadenken over de problemen die ze ervaren met betrekking tot de relatie met het onderwijs. Voortvloeiend uit deze learning community, blijkt dat de verschillende partijen niet weten hoe ze scholen binnenkomen. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat ze niet weten bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de uitvoering van het CmK-programma, anderzijds blijkt dat ze er ook niet bewust van zijn welke andere cultuuraanbieders er aanwezig zijn in het veld. De opbrengst van de learning community richt zich op de behoefte aan het creëren van een netwerk van en voor cultuuraanbieders, dat uiteindelijk de mogelijkheid biedt om van elkaar te leren met betrekking tot de relatie met het onderwijs.

¹⁴⁴ Penvoerder C, persoonlijk interview.

Een ander initiatief op het gebied van deskundigheidsbevordering met cultuuraanbieders richt zich op het aanbieden van cursussen. Zo bieden de penvoerders die gebruik maken van De Cultuur Loper een passende cursus aan, waarbij de eerdergenoemde competenties van cultuureducatie, onderzoekend, creërend en reflecterend vermogen, met de bijbehorende gedragsindicatoren centraal staan. Door ook de cultuuraanbieders hierin te scholen, sturen de penvoerders aan op het spreken van één gezamenlijke taal in het netwerk van scholen en cultuuraanbieders. Het uiteindelijke doel richt zich op dat scholen vanuit het visietraject een gerichte vraag formuleren en dat de cultuuraanbieders deze vraag dan ook daadwerkelijk begrijpen, met als gevolg vraag- in plaats van aanbodgericht werken. Het lopen van een ‘stage’ in samenwerking met een school, is onderdeel van de cursus. Op deze manier weten de penvoerders niet alleen een samenwerking te bewerkstelligen, zoals benoemd door Bamford, maar wordt er ook gewerkt aan de relationele, operationele en inhoudelijke kwaliteit. Het verbinden van verschillende actoren in het cultuureducatieveld, blijkt dan ook een belangrijke taak van de penvoerders. Dit doen ze dus enerzijds op schoolniveau, door cultuuraanbieders de school in te sturen voor de realisatie van co-creatie, anderzijds worden er dus ook verschillende bijeenkomsten georganiseerd gericht op alleen cultuuraanbieders of cultuuraanbieders en scholen. Om het CmK-programma goed uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat de penvoerders zicht hebben op welke cultuuraanbieders in een bepaalde regio actief zijn. Uit de interviews blijkt dat voornamelijk de penvoerders, die voorheen geen relatie hadden met het onderwijs, nog altijd niet helder hebben welke cultuuraanbieders er zijn.

4.7 Tot slot

Uit de gepresenteerde resultaten blijkt dat ook de lagere overheden gebruik maken van sturingsinstrumenten. Economische sturing is terug te vinden in het matchen van subsidiegelden. Hoewel dit een vereiste is van de Rijksoverheid, betekent dit ook dat wanneer lagere overheden hier niet aan mee kunnen of willen werken, de regeling niet tot stand kan komen. Naast economische sturing, richt de fysieke sturing zich op het aanwijzen van de penvoerders. Met het aanwijzen van de penvoerders en het stellen van de aanvullende voorwaarden, bepalen de lagere overheden de infrastructuur van het cultuureducatieveld, maar ook het werkkader van de penvoerders, in de provincie Limburg. Hoewel in de huidige periode gekozen is voor een regionale infrastructuur, om zo de afstand van penvoerder naar scholen te verkleinen, blijkt de hoeveelheid toegewezen gemeentes nog altijd een uitdaging:

Ik denk dat er uitdagingen zijn op het gebied van X; het zijn nog steeds X gemeentes en als wij bezinnen welk cultureel aanbod er is, is dat enorm. Er zijn wel verschillen, ook in tarieven, in afstand inderdaad en wil je alle cultuureducatie die er voor handen is ook goed

uit kunnen zetten voor alle scholen en bereikbaar maken voor alle scholen dan zijn er op politiek vlak wel nog, is er wel nog wat winst te behalen.¹⁴⁵

De gemeentegrenzen blijken als belastend ervaren te worden; culturele instellingen hanteren voor de scholen uit de eigen gemeente andere tarieven, dan voor scholen uit de naastgelegen gemeentes. Ook lijkt het wel of niet aanwezig zijn van een pabo in de eigen regio, bepalend of deze samenwerking tot stand komt. Waar de Rijksoverheid de regeling deels ook heeft opgezet om de versnippering van het cultuureducatieveld tegen te gaan, komt uit de interviews naar voren dat in een regio op dit moment juist het omgekeerde gebeurt; gemeenten ontwikkelen zelf initiatieven met betrekking tot cultuureducatie. Zo is er een gemeente die een cultuurcoach heeft aangenomen, om voor de betreffende gemeente het CmK-programma uit te voeren. Het geld, gereserveerd voor die gemeente, gaat naar de cultuurcoach. Hoe het geld echter besteed wordt, gaat in overleg met de penvoerder, deze blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen en de waarborging van kwaliteit. In een andere gemeente is er een nieuwe stichting in het leven geroepen, die fungeert als een netwerkorganisatie, met het doel vraag en aanbod met elkaar te verbinden. In opdracht van de betreffende gemeente richten ze zich ook op cultuureducatie. Dit lijkt voornamelijk in het onderwijs te zorgen voor veel verwarring:

[...] maar ondertussen is de opdracht van de gemeente soms net anders, met als gevolg dat de icc'ers en noem maar op, die hebben verwarring. Die zeggen: Instelling X, was ik toch mee aan het werken en de school heeft me dit gezegd en nu komen jullie vanuit de gemeente.¹⁴⁶

Zoals in paragraaf 4.1 besproken, vindt er ook fysieke sturing plaats door de Provincie Limburg met het oprichten van het Platform voor Cultuureducatie. Hiermee lijkt de Provincie Limburg bij te willen dragen aan een actieve relatie tussen penvoerders, schoolstichtingen, cultuuraanbieders en andere belanghebbenden, dat beschouwd kan worden als een van de karakteristieken van goede cultuureducatie volgens Bamford. Met de oprichting van het Platform voor Cultuureducatie, maakt de Provincie Limburg met de Week- en Dag voor Cultuureducatie, ook gebruik van het communicatieve sturingsinstrument. Zo wordt er onder andere media-aandacht gegenereerd om de CmK-regeling onder de aandacht te brengen.¹⁴⁷

Niet alleen de Provincie Limburg zet het communicatieve sturingsinstrument in om de verschillende actoren te bewegen om werk te maken van cultuureducatie in het primair onderwijs, ook de penvoerders geven voorlichtingen aan zowel scholen als cultuuraanbieders, over de CmK-regeling. De penvoerders moeten immers doelstellingen behalen met betrekking tot het aantal scholen dat zich

¹⁴⁵ Penvoerder B, persoonlijk interview.

¹⁴⁶ Penvoerder D, persoonlijk interview.

¹⁴⁷ "Kinderen en jongeren enthousiast maken voor cultuur," L1, geraadpleegd 30 maart 2019, op <https://11.nl/avondgasten-26-sep-2017-132101/>.

aansluit bij het programma, zoals overeengekomen met het Fonds voor Cultuurparticipatie en gemeentes. Hieruit blijkt wederom de autonomie die het onderwijs ervaart, zoals besproken in paragraaf 2.2.2, op het gebied van onderwijs en cultuureducatie. Scholen voelen zich niet per definitie gedwongen om zich aan te sluiten bij de regeling en hiermee de kwaliteit van cultuureducatie te verbeteren. Scholen worden, met uitzondering van de kerndoelen die globaal geformuleerd zijn en volgens een respondent te vangen zijn in een aantal teken- en handvaardigheid lessen, vrijgelaten in wat ze wel of niet aan cultuureducatie willen doen. Hoewel de kerndoelen wettelijk zijn vastgelegd, geven de penvoerders aan dat zelfs de kerndoelen niet of nauwelijks onderwerp van gesprek zijn.

De autonomie van het onderwijs is niet alleen op schoolniveau voelbaar, maar lijkt zich ook te specificeren tot individuele leerkrachten. Zo zijn directeuren en interne cultuurcoördinatoren vaak enthousiast om deel te nemen aan een CmK-programma, terwijl het nog altijd lastig blijft om de overige leerkrachten te enthousiasmeren. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van cultuureducatie, ligt echter vaak in de handen van individuele leerkrachten, zoals besproken in paragraaf 3.1. Een aantal penvoerders geeft aan dat gebrek aan tijd vaak als excuus naar voren wordt geschoven om niet deel te nemen aan de CmK-regeling. Dit wordt ondersteund door de nadruk die er ligt op de vakken rekenen en taal, als gevolg van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. De respondenten geven aan dat een gebrek aan tijd echter geen belemmering hoeft te zijn; cultuureducatie krijgt een plek in het curriculum, waar de school het graag wil hebben en zoals uit paragraaf 4.4 blijkt, zijn het de interne cultuurcoördinatoren, directeuren (directieleden) en de intermediairs die in veel gevallen de meeste tijd moeten investeren. Om te voorkomen dat scholen tussentijds uit het programma stappen laten een aantal penvoerders bij aanvang van deelname de scholen een overeenkomst tekenen.

Met de formulering van de drie doelstellingen van de CmK-regeling en de verplichting van het ministerie van OCW om aan alle drie de doelen te werken, zijn in alle CmK-programma's van de penvoerders karakteristieken van goede cultuureducatie opgenomen, gericht op een actieve relatie tussen scholen en culturele instellingen en professionalisering van leerkrachten en kunstenaars. Waar de overheid dus lijkt te sturen op deze karakteristieken van goede cultuureducatie, geven de respondenten aan voldoende autonomie te ervaren om zelf invulling te geven aan de manier waarop dit gebeurt. Hierop aansluitend geven meerdere penvoerders aan dat juist de actieve relatie tussen scholen en cultuuraanbieders bepalend is voor de kwaliteit van cultuureducatie. Hoewel cultuuraanbieders (kunstenaars, culturele instellingen) hierdoor aangewezen worden als belangrijke actoren, lijken de penvoerders wel de lijntjes te bepalen waarbinnen de cultuuraanbieders moeten kleuren. Waar Folkert Haanstra juist pleit voor een focus op activiteiten die gericht zijn op de praktijk van professionele kunstenaars, om zo authentieke kunsteducatie te waarborgen, bieden alle penvoerders cursussen aan cultuuraanbieders aan, die zich of richten op hoe het onderwijs in Nederland er momenteel uitziet (kerndoelen, 21e-eeuwse vaardigheden, etc.) of die aansluiten bij de

theoretische onderbouwing van het visietraject dat met de scholen wordt aangegaan. Relationele kwaliteit, zoals beschreven door Van Meerkerk en Van Es, lijkt dan ook voornamelijk bereikt te worden door cultuuraanbieders te laten aansluiten, bij de waarden die scholen hebben.

Voornamelijk bij de invulling van de eerste doelstelling van de CmK-regeling, gericht op de implementatie, verdieping en ontwikkeling van het curriculum voor het leergebied kunstzinnige oriëntatie, zijn verschillen zichtbaar tussen de penvoeders met betrekking tot het kwaliteitsvraagstuk. De penvoeders die werken met De Cultuur Loper lijken, bewust dan wel onbewust, hiermee bij te dragen aan de inhoudelijke kwaliteit, door aan te sluiten bij de karakteristieken die gericht zijn op 'een combinatie van onderwijs *in* de kunsten en onderwijs *door* de kunsten' en 'gelegenheid tot kritisch reflecteren, oplossen van problemen en het nemen van risico's'. Bij de overige penvoeders zijn de schoolstichtingen of interne cultuurcoördinatoren verantwoordelijk voor het bepalen van een visie. Dit wil echter niet zeggen dat daar op schoolniveau geen visie is op wanneer cultuureducatie 'goed' is, het zijn echter niet de penvoeders die deze visie voorleggen.

Hoofdstuk 5 Conclusie

Het beschreven theoretisch kader, waarbij enerzijds een bestuurskundige visie op cultuureducatie werd gepresenteerd en anderzijds een discoursanalyse over de kwaliteit van cultuureducatie betreft, en de interviewresultaten leiden in dit hoofdstuk tot een beantwoording van de in de inleiding gestelde centrale vraag. Om deze vraag te beantwoorden, zal eerst aandacht besteed worden aan de opbrengsten uit de verschillende hoofdstukken.

In hoofdstuk 2 heb ik getracht om weer te geven hoe de rol van de penvoerder voortkomt uit diverse beleidsveranderingen, die vanaf 1996 zijn doorgevoerd. Ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid, maakt de Rijksoverheid gebruik van diverse sturingsmiddelen. Het juridische instrument, de Wet op specifiek cultuurbeleid (Wsc), dient als basis voor het economische en het fysieke instrument. Zo maakt de Wsc de uitvoering van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 mogelijk. In de CmK-regeling is vervolgens weer opgenomen dat de subsidiegelden komen te liggen bij één uitvoerende partij, de penvoerders. De Rijksoverheid legt dan ook het slagen van de regeling in de handen van deze uitvoerende partij. Uit de interviewresultaten blijkt dat ook de lagere overheden gebruik maken van sturingsmiddelen; zo dragen ze bij aan de subsidiegelden (economische sturing) en wijzen zij de penvoerders aan (fysieke sturing). Ook blijkt uit de interviews dat met name de Provincie Limburg ook het communicatieve instrument inzet middels de organisatie van de Week- en Dag van de Cultuureducatie.

Hoewel de subsidiegelden voortkomen uit het cultuurbeleid, is de inrichting van het onderwijssysteem, vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs en artikel 23 van de grondwet, een bepalende factor wanneer het gaat over een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie in het primair onderwijs. Hoewel het onderwijs, in de vorm van directieleden en leerkrachten, verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, zijn het juist deze partijen die de gelden uit de Cepo-regeling gebruikten om de consumentenrelatie met de culturele instellingen te versterken. Er kunnen diverse redenen voorgedragen worden voor deze consumentenrelatie, zoals geen intrinsieke interesse in cultuureducatie en beperkte tijd vanwege de nadruk op vakken zoals rekenen en taal. Uit de praktijk blijkt echter ook dat het voor directieleden en leerkrachten lastig is om een kwalitatief goede vraag met betrekking tot cultuureducatie te formuleren.

In hoofdstuk 3 is vervolgens een discoursanalyse uitgevoerd met als centrale gedachtegang een uiteenzetting van diverse visies over de kwaliteit van cultuureducatie. De verschillende perspectieven zijn vervolgens verenigd in een lijst met karakteristieken van kenmerken van hoge kwaliteit van cultuureducatie. Hierbij werd al gesteld dat deze karakteristieken niet allemaal noodzakelijk aanwezig dienen te zijn, om van kwalitatief goede cultuureducatie te kunnen spreken. Ook uit de interviews blijkt dat de penvoerders verschillende opvattingen hebben over wanneer er

sprake is van kwalitatief goede cultuureducatie. Enerzijds wordt kwaliteit aangeduid als wanneer het onderwijs in staat is om een vraag te formuleren en cultuuraanbieders hierbij kunnen aansluiten. Anderzijds wordt kwaliteit ook beschreven als dat cultuureducatie toegevoegde waarden heeft voor het onderwijs; cultuureducatie moet als middel dienen, om een gedragsverandering bij leerlingen te bewerkstelligen. Waar de eerste beschrijving zich richt op relationele kwaliteit, gaat de tweede beschrijving over de inhoudelijke kwaliteit van cultuureducatie. Hiermee sluiten de penvoerders aan bij de verschillende vormen van kwaliteit zoals besproken door Van Meerkerk en Van Es. Voortvloeiend uit het voorgaande kan de volgende vraag beantwoord worden:

Welke bijdragen leveren de penvoerders van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020 aan het debat over een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs?

De bijdragen die de penvoerders leveren aan een verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs en hiermee ook aan het debat over deze verbetering, kunnen geplaatst worden onder drie overkoepelende begrippen, namelijk: coachen, verbinden en faciliteren. Deze driedeling zal hieronder worden toegelicht.

Coachen

Om de verschillende actoren dezelfde ‘taal’ te laten spreken, fungeren de penvoerders als coach voor zowel het onderwijs als cultuuraanbieders. Met de verantwoordelijkheid van de kwaliteit van het onderwijs en dus ook cultuureducatie in de handen van schoolbesturen en dus directieleden en leerkrachten, wordt er ook van deze partijen verwacht dat ze vraaggericht werken. Naar aanleiding van evaluaties over het vorige CmK-programma, blijkt echter dat het formuleren van een vraag, die van voldoende kwaliteit is, door het onderwijs als lastig wordt ervaren. Op welke wijze de penvoerders met de scholen aan de slag gaan om hier aan te werken, is afhankelijk van de eigen rolopvatting. De penvoerder die actief is in de regio waar de schoolstichtingen een visie op cultuureducatie bepalen, laat het initiatief bij de scholen liggen en coacht voornamelijk de cultuuraanbieders. Ook bij de penvoerders die wel het onderwijs ondersteunen bij de formulering van kwalitatief goede vragen, middels het starten van visietrajecten, zijn er verschillen zichtbaar over de eigen rolopvattingen. Waar de visietrajecten overeenkomen, is de rol van de intermediair als coach. Aan de intermediair als coach de taak om scholen te laten nadenken over welke ambities ze hebben met betrekking tot cultuureducatie. Afhankelijk van de penvoerder, worden scholen bijvoorbeeld gecoacht in het koppelen van cultuureducatie aan het behalen van gedragsindicatoren door leerlingen. De betreffende penvoerders sturen hiermee ook op een bepaalde visie over wat kwalitatief goede

cultuureducatie zou moeten zijn. De andere penvoerder legt het initiatief bij de scholen neer; zij moeten zelf bepalen waar ze zich met hun ambities op willen richten. Hoewel deelname aan de CmK-regeling betekent dat scholen een visie moeten hebben op cultuureducatie, betekent dit niet automatisch dat er sprake is van verankering van doorgaande leerlijnen, zoals de doelstelling van de Rijksoverheid wordt geformuleerd. De penvoerders geven aan dat cultuureducatie daar in het onderwijs wordt opgenomen, waar de scholen het graag willen plaatsen.

Naast het onderwijs fungeren de penvoerders ook als coach voor cultuuraanbieders. Uit onderzoeken naar de uitvoering van de regeling in de periode 2013-2016, bleken cultuuraanbieders vaak niet betrokken te worden bij het programma. Wanneer scholen dan met een concrete vraag kwamen, bleken cultuuraanbieders deze vraag niet te begrijpen. In de huidige periode worden cultuuraanbieders dan ook middels cursussen gecoacht in het spreken van dezelfde ‘taal’ als het onderwijs. Uiteindelijk sturen de penvoerders hiermee op relationele kwaliteit. Deze relationele kwaliteit zal ook bijdragen aan het versterken van de relatie tussen de school en de culturele omgeving.

Verbinden

Dat één van de overkoepelende begrippen zich op ‘verbinden’ richt lijkt geen vreemd gegeven, gezien het feit dat een van de doelstellingen van de CmK-regeling zoals geformuleerd door de Rijksoverheid zich richt op het versterken van de relatie van de school met de culturele en sociale omgeving. Kijkend naar de lijst met karakteristieken besproken in hoofdstuk 3, wordt ook daar een actieve relatie tussen scholen en cultuuraanbieders benaderd als een kenmerk van kwalitatief goede cultuureducatie. De praktijk laat zien dat de penvoerders op verschillende manieren bezig zijn met ‘verbinden’. Zo moeten de meeste penvoerders in eerste instantie de scholen binden aan hun eigen programma of project. Hierbij speelt mee dat in de vorige periode het penvoerderschap voor de onderzochte regio’s in handen lag van één partij, die niet alle regio’s goed wist te bereiken. Hoewel door een verandering in de infrastructuur door de Provincie Limburg, de lijntjes en afstanden in de huidige periode kleiner zijn geworden, blijkt uit de interviews met de penvoerders dat scholen al met andere partijen in zee zijn gegaan. Wanneer scholen zich wel aan het CmK-programma van de betreffende penvoerder willen binden, wordt dit ondersteund en vastgelegd in een overeenkomst.

Naast het verbinden van scholen aan het CmK-programma, richten de penvoerders zich ook op het verbinden van scholen en cultuuraanbieders aan elkaar. Uit het onderzoek blijkt dat de regio waarin de penvoerders opereren, bepalend is voor het creëren van een netwerk waarin het onderwijs en cultuuraanbieders in samengebracht kunnen worden. Doordat een aantal penvoerders diverse gemeentes onder hun hoede hebben, blijkt het vaak nog een behoorlijke taak om alle cultuuraanbieders in kaart te brengen. Dit bevestigt het gegeven van de Rijksoverheid, dat er in cultuureducatieveld sprake is van een versnippering van de infrastructuur. Om de scholen en cultuuraanbieders, die bekend zijn bij de penvoerders, met elkaar te verbinden, richten ze zich onder

andere op netwerkbijeenkomsten en co-creatie. Hoewel het verbinden van de verschillende actoren dus een belangrijke taak is van de penvoerders, blijkt uit de praktijk van de penvoerders, dat wanneer de verschillende actoren niet dezelfde ‘taal’ spreken, er geen samenwerking van de grond komt.

Faciliteren

Ten slotte houden de penvoerders zich ook bezig met faciliteren. Dit faciliteren zien we onder andere terug in het organiseren van de eerder genoemde netwerkbijeenkomsten, waar het onderwijs en cultuuraanbieders elkaar kunnen ontmoeten. Om deze bijeenkomsten te kunnen faciliteren, moeten penvoerders eerst helder hebben welke aanbieders er allemaal in het netwerk beschikbaar zijn. Zoals reeds vermeld is hierbij de infrastructuur, bepaald door de Provincie Limburg en betrokken gemeentes, van wezenlijk belang. Daarnaast faciliteren de penvoerders ook deskundigheidsbevordering voor zowel leerkrachten, als cultuuraanbieders. Een van de doelstellingen van de Rijksoverheid, richt zich dan ook op deze deskundigheidsbevordering. Tevens zien we deskundigheidsbevordering terug in de karakteristieken van kenmerken van goede cultuureducatie zoals beschreven door Bamford. Gericht op het onderwijs faciliteren de penvoerders onder andere de icc-cursus en cursussen op het gebied van muziek en beeldende kunst. De cursussen zijn ontwikkeld in overleg met de pabo's en de Zuyd Kunstvakhogeschool. Met deze deskundigheidsbevordering dragen de penvoerders bij aan de operationele kwaliteit. Ook cultuuraanbieders kunnen gebruik maken van deskundigheidsbevordering. Zo worden de eerdergenoemde cursussen aangeboden die cultuuraanbieders ondersteunen bij het aangaan van een relatie met het onderwijs. Ander aanbod richt zich onder andere in de scholing van vrijwilligers met betrekking tot het omgaan met grote groepen en scholieren in het bijzonder.

Wat bovenstaande rollen met elkaar verbindt is het initiatief dat in de handen ligt van de penvoerders om deze rollen uit te voeren in de praktijk, ondanks dat ze afhankelijk zijn van verschillende actoren en werkzame kaders. Actoren waar de penvoerders van afhankelijk zijn, zijn onder andere de Rijksoverheid, de lagere overheden zoals de Provincie Limburg en gemeentes en het primair onderwijs. Deze afhankelijkheid komt niet alleen naar voren uit onder andere het krijgen van subsidiegelden, het vaststellen van grenzen waarbinnen de penvoerders moeten opereren, maar richt zich ook op de wil van het onderwijs om te werken aan een kwaliteitsverbetering.

Hoewel de penvoerders met het vervullen van bovenstaande rollen laten zien dat ze initiatief nemen om scholen te bewegen om te werken aan een kwaliteitsverbetering van cultuureducatie en hier ook cultuuraanbieders in meenemen, wordt er van de penvoerders verwacht dat ze dit doen in een veld waar meerdere subsidieregelingen en initiatieven naast elkaar bestaan. Zo krijgen scholen nog altijd financiële middelen uit de prestatiebox, die ze mogen uitgeven aan activiteiten gericht op cultuureducatie, taal en rekenen, wetenschap en techniek, talentontwikkeling en/of professionalisering van leraren en schoolleiders. Het schoolbestuur hoeft geen aanvraag voor deze subsidiegelden in te

dienen; enkel in het jaarverslag moet vermeldt worden waaraan het geld besteed wordt. Eerdere onderzoeken laten zien dat de subsidiegelden voortkomend uit de Cepo-regeling voornamelijk zorgde voor een consumentenrelatie tussen scholen en culturele instellingen. Uit de interviews met de penvoerders blijkt dat deze consumentenrelatie, mede door de middelen uit de prestatiebox die de scholen krijgen van de Rijksoverheid, nog altijd zichtbaar is in het cultuureducatieveld.

Naast het in standhouden van de consumentenrelatie, lijken de middelen uit de prestatiebox ook de versnippering van het cultuureducatieveld in stand te houden. Scholen hebben zelf subsidiegelden in handen en worden vrijgelaten om die te besteden, bij welke instelling dan ook. Uit de interviews met de penvoerders blijkt dan ook dat scholen al een relatie hebben opgebouwd met andere culturele instellingen en ze maken ook gebruik van dat aanbod. De noodzaak voor deze cultuuraanbieders om zich aan te sluiten bij het netwerk van de penvoerders zal niet groot zijn; de relatie met het onderwijs is er immers al. Tevens zullen deze cultuuraanbieders zich ook niet altijd genoodzaakt voelen om vraaggericht te werken. Dit wil niet per definitie zeggen dat er geen sprake kan zijn van kwalitatief goede cultuureducatie, het sluit echter niet aan bij wat de Rijksoverheid wil bereiken met Cultuureducatie met Kwaliteit.

Voorgaande punten zijn slechts twee voorbeelden van op welke wijze werkzame kaders het veld bepalen waarin de penvoerders moeten opereren. In de inleiding werd de verwachting uitgesproken dat wanneer het over het kwaliteitsvraagstuk zou gaan, er veel verschillende kaders werkzaam zouden zijn. Zo stuurt de Rijksoverheid met de formulering van de doelstellingen op samenwerking en professionalisering, maar doet en mag ook geen uitspraken doen over inhoudelijke kwaliteit. Waar het onderwijs verantwoordelijk is voor de kwaliteit van cultuureducatie, blijkt uit de interviews met de penvoerders dat dit juist de partij is die moeite heeft om vragen te stellen die kwalitatief goed zijn en bijdragen aan inhoudelijke kwaliteit. Hiertegenover staan de cultuuraanbieders die volgens de penvoerders, vaak wel een visie hebben op hoe kwaliteit eruit moet zien, maar deze richt zich vaak alleen op de eigen en niet de onderwijspraktijk. Waar de penvoerders zich moeten bewegen door verschillende velden, met diverse werkzame kaders om de actoren op één lijn te krijgen, nemen ze hier het initiatief om te coachen, te verbinden en te faciliteren.

Discussie en reflectie

Naar aanleiding van het onderzoek zoals uitgevoerd voor deze thesis, zijn er een aantal verbeterpunten aan te wijzen. Voor dit onderzoek heb ik ervoor gekozen om gebruik te maken van half-gestructureerde interviews. Hoewel ik de stappen heb gevolgd zoals besproken in *Basisboek Interviewen* van Baarda, Van der Hulst en De Goede, is het mogelijk dat ik door mijn beperkte ervaring als interviewer, wellicht niet het maximale resultaat uit de gesprekken met de respondenten heb weten te halen. Gedurende het proces heb ik geleerd om beter door te vragen, wanneer het antwoord van een respondent niet helder was, of meer context nodig bleek te zijn.

Ook heb ik me, vanwege de beperkte tijd en omvang van het onderzoek, maar kunnen richten op één actor in het cultuureducatieveld en specifiek gericht op de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020. Hoewel er in dit onderzoek vanuit wordt gegaan dat het al dan niet slagen van de regeling in de handen ligt van de penvoerders, is vervolgonderzoek naar de andere actoren in het veld wenselijk. Zo worden er onder andere uitspraken gedaan over cultuuraanbieders en scholen (leerkrachten, directieleden), maar deze actoren worden in dit onderzoek niet zelf aan het woord gelaten.

Een andere observatie richt zich op het feit dat de Rijksoverheid cultuureducatie als volgt beschrijft: “het onderwijs gericht op het bereiken van de kerndoelen van het leergebied kunstzinnige oriëntatie.”¹⁴⁸ Hiermee stelt de Rijksoverheid dat kwaliteit gewaarborgd wordt, wanneer de kerndoelen van het leergebied kunstzinnige oriëntatie zijn bereikt. Zoals besproken in hoofdstuk 4, zijn de kerndoelen vaak geen onderwerp van gesprek in het onderwijs. Dat de kerndoelen van ondergeschikt belang zijn, kan wellicht ook verklaard worden doordat het huidige onderwijsdebat zich richt op de 21e-eeuwse of vakoverstijgende vaardigheden: “Het betreft generieke vaardigheden met daaraan gekoppelde kennis, inzicht en houdingen die nodig zijn om te functioneren in en bij te dragen aan de toekomstige samenleving.”¹⁴⁹ Hoewel de definitie van cultuureducatie, gebruikt in de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020, zich richt op de het bereiken van kerndoelen, lijkt de legitimering van het cultuureducatiebeleid door minister Van Engelshoven, waarbij er wordt gesproken over de ontwikkeling van kennis en creativiteit om te kunnen functioneren in de toekomstige samenleving, zich wel te richten op de 21^e-eeuwse vaardigheden.

Bovenstaande observaties bieden mogelijkheden voor vervolgonderzoeken die zich richten op de visie van leerkrachten over wanneer er sprake is van kwalitatief goede cultuureducatie en of deze visie zich wellicht richt op 21^e-eeuwse vaardigheden. Ander vervolgonderzoek kan zich ook mogelijk richten op cultuuraanbieders en diens visie op cultuureducatie en het feit dat ze geschoold worden om aan te kunnen sluiten bij de onderwijspraktijk.

¹⁴⁸ “Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017-2020,” Rijksoverheid.

¹⁴⁹ “21^e eeuwse vaardigheden,” SLO, geraadpleegd 17 maart 2019, op <http://curriculumvandetoekomst.slo.nl/21e-eeuwse-vaardigheden>.

Bibliografie

- Adelmond, K. *Kerndoelen basisonderwijs 1998*. Den Haag: Rijksoverheid, n.b.
- Baarda, B. Hulst, M. van der en M.P.M. de Goede. *Basisboek interviewen: handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Groningen: Noordhoff, 2012.
- Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist. *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer, 2012.
- Efland, A. "The School Art Style: A Functional Analysis." *Studies in Art Education* 17.2 (1976): 37-44.
- Haanstra, F. "Authentieke kunsteducatie: een stand van zaken." In *Cultuur+ Educatie* 31 (2011): 8-37.
- Haanstra, F. *De Hollandse Schoolkunst: mogelijkheden en beperkingen van authentieke kunsteducatie*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland, 2001.
- Harland, J. en L.Hetland. *Gewenste en bereikte leereffecten van kunsteducatie*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland, 2008.
- Heijnen, E. "Een nieuw model voor authentieke kunsteducatie." In *Een kleurrijke basis: Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs*, red. L. van den Bulk, R. Kox, V. Meewis, A. Neele, M.Tal en S. van Aalderen. Utrecht: LKCA, 2016: 28-35.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2014.
- IJdens, T. "Een kwestie van onderwijskwaliteit." *Cultuur+Educatie* 33 (2012): 8-28.
- IJdens, T. en M. van Hoorn. "De kunst van het sturen. Cultuureducatiebeleid 1985-2013." *Cultuur+Educatie* 38 (2013): 26-51.
- Klootwijk, D. "Competentiegevoel van leerkrachten voor het geven van muziekles." *Cultuur+Educatie* 48 (2017): 99-120.
- Konings, F. en L. Ranshuysen. "Cultuur en School. Valkuilen en potenties: een stand van zaken." *Boekmancahier* 13.49 (2001): 409-4018.
- Kox, R., Meewis, V. en A. Neele. *Gevalsstudie Cultuureducatie met Kwaliteit*. Utrecht: LKCA, 2016.
- Lautenbach, J. *Wet op specifiek cultuurbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2012.
- Meerkerk, E. van en E. van Es. "Kwaliteit meten is positie kiezen." *Cultuur+Educatie* 46 (2016): 74-84.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag: Rijksoverheid, 2002.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Cultuur en School. Vervolgotitie*. Den Haag: Rijksoverheid, 2005.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Cultuur in een open samenleving*. Den Haag: Rijksoverheid, 2018.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Herziening kerndoelen onderwijs*. Den Haag: Rijksoverheid, 2004.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Kamerbrief Cultuuronderwijs najaar 2016*. Den Haag: Rijksoverheid, 2016.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Kerndoelenboekje*. Den Haag: Rijksoverheid, 2006.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: Rijksoverheid, 2011.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Pantser of Ruggengraat. Cultuurnota 1997-2000*. Den Haag: Rijksoverheid, 1996.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Ruimte voor Cultuur*. Den Haag: Rijksoverheid, 2015.

Monsma, D. en H. Muiderman. *Cultuurcoach. Schakel tussen school en culturele instelling*. Amsterdam: De Cultuurformatie, 2010.

Monsma, D. *Kwaliteit kunsteducatie op Hollandse Basisscholen*. Rotterdam: n.b., 2010.

Neele, A. "Overheidsbeleid Cultuuronderwijs." In *Een kleurrijke basis: Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs*, geredigeerd door L. van den Bulk, R. Kox, V. Meeuwis, A.Neele, M.Tal, S. van Aalderen. Utrecht: LKCA, 2016.

Pots, R. *Cultuur, koningen en democraten: overheid & cultuur in Nederland*. Nijmegen: SUN, 2000.

Onderwijsraad. *Onderwijs in cultuur*. Den Haag: Artoos, 2006.

Roelofs, E.C. en A.A.M. Houtveen. "Didactiek van authentiek leren in de Basisvorming. Stand van zaken bij docenten Nederlands en wiskunde." *Pedagogische Studiën* 76.4 (1999): 237-257.

Staa, A. van en J. Ever. "'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen." *KWALON 1* (2010): 5-12.

Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs. *Hart/d voor cultuur! Eindrapport juni 2003*. Brief aan de Tweede Kamer.

VNG. *Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties*. Den Haag: VNG, 2018.

Voorwinden, R. "Nieuwe kerndoelen maken geen verschil in de praktijk." *Het onderwijsblad 3* (2002): redactioneel.

Bron voorpagina

Leerling, Basisschool de Firtel, Stramproy, 2016

Websites

Cultuleren. "De Cultuur Loper." Geraadpleegd 25 februari 2019, op <http://cultuleren.nl/wp-content/uploads/2018/02/Flowchart-Cultuur-Loper-web.jpg>.

De Cultuur Loper. "Competenties cultuureducatie." Geraadpleegd 19 februari 2019, op <https://www.decultuurloper.nl/verdieping/competenties-cultuureducatie/>.

De Domijnen. "ICC-training Nieuwe Stijl." Geraadpleegd 19 februari 2019, op <https://www.dedomijnen.nl/cm/icc-training-nieuwe-stijl/>.

De Nederlandse Grondwet. "Functioneel bestuur en functionele decentralisatie: de begrippen nader beschouwd." Geraadpleegd 23 februari 2019, op https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh4vamkbj4zw/functioneel_bestuur_en_functionele.

DOEN! "ICC cursus." Geraadpleegd 19 februari 2019, op <https://www.decultuurloperlimburg.nl/doen!/over-doen!/icc-cursus/>.

Fonds voor Cultuurparticipatie. "Gehonoreerde projecten Cultuureducatie met Kwaliteit 2017-2020." Geraadpleegd 27 maart 2019, op <https://www.cultuurparticipatie.nl/subsidies/cultuureducatie-met-kwaliteit-2017-2020/gehonoreerde-projecten/>.

L1. "Kinderen en jongeren enthousiast maken voor cultuur." Geraadpleegd 30 maart 2019, op <https://l1.nl/avondgasten-26-sep-2017-132101/>.

LKCA. "Begrippen en termen." Geraadpleegd 13 maart 2019, op <http://www.lkca.nl/begrippen.asp#cultuureducatie>.

LKCA. "Subsidie per leerling via prestatiebox (2012-2020)." Geraadpleegd 2 februari 2019, op <https://www.lkca.nl/primair-onderwijs/geldzaken/prestatiebox>.

Piena, N. "Stedelijke regio's en de RIS: hoe staat de culturele infrastructuur er voor in de regio?" Geraadpleegd 24 februari 2019, op <https://blog.culturele-vacatures.nl/2018/04/stedelijke-regios-en-de-ris-hoe-staat-de-culturele-infrastructuur-er-voor-in-de-regio/>.

Rijksoverheid. "Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2013-2016." Geraadpleegd 24 februari 2019, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031898/2013-02-28>.

Rijksoverheid. "Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017-2020." Geraadpleegd 24 februari 2019, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037908/2016-05-07>.

Rijksoverheid. "Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs." Geraadpleegd 1 februari 2019, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0016391/2007-08-01>.

Rijksoverheid. "Wet op het specifiek cultuurbeleid." Geraadpleegd 23 februari 2019, op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005904/2016-07-01>.

SLO. "21^e eeuwse vaardigheden." Geraadpleegd 17 maart 2019, op <http://curriculumvandetoekomst.slo.nl/21e-eeuwse-vaardigheden>.

SLO. "Kerndoelen." Geraadpleegd 2 februari 2019, op <http://www.slo.nl/primair/kerndoelen/>.

Bijlage I

De Cultuur Loper

De Cultuur Loper		
Stappen	Wat?	Wie?
1. Intake	Wat kunnen we van elkaar en van het traject verwachten?	Icc'er / cultuurcoördinator, directeur en intermediair
2. Assessment	Waar staan we nu?	Icc'er / cultuurcoördinator en intermediair
3. Ambitiesgesprek	Waar willen we naar toe?	Icc'er / cultuurcoördinator, directeur en intermediair
4. Teambijeenkomst	Hoe gaan we samen op pad?	Icc'er / cultuurcoördinator, directeur, intermediair en team
5. Scholingsactiviteiten	Wat willen we zelf leren?	Icc'er / cultuurcoördinator, directeur, intermediair en team
6. Meerjarenvisie	Hoe vertalen we onze ambitie naar concrete gedragsindicatoren?	Icc'er / cultuurcoördinator en intermediair
7. Lijn aanbrenge	Hoe brengen we opbouw en samenhang aan?	Icc'er / cultuurcoördinator, directeur en intermediair
8. Activiteitenoverzicht	Met welke activiteiten ontwikkelen onze leerlingen zich als maker, deelnemer en publiek?	Icc'er / cultuurcoördinator en intermediair

Bron: "De Cultuur Loper," Cultuleren, geraadpleegd 25 februari, op <http://cultuleren.nl/wp-content/uploads/2018/02/Flowchart-Cultuur-Loper-web.jpg>.

