

# Cultuur en Toerisme



## *Integraal, of toch liever niet?*

Een studie naar verbidingsprogramma's voor cultuur en toerisme

Marleen Achtereekte – 3353044

Masterthesis Vraagstukken van beleid en organisatie, Universiteit Utrecht  
In opdracht van: Provincie Noord-Holland

Begeleider Provincie Noord-Holland: Drs. Erica Gruyters  
Begeleider Universiteit Utrecht: Prof. Dr. Marco H.D. van Leeuwen  
Tweede lezer Universiteit Utrecht: Drs. R. Gallenkamp

28 juni 2010

## Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis die ik in het kader van mijn afstuderen bij de master opleiding ‘Vraagstukken van Beleid en Organisatie’ van de opleiding sociologie aan de Universiteit Utrecht heb geschreven. De masterthesis is het eindproduct van een onderzoek dat ik in opdracht van de provincie Noord-Holland heb uitgevoerd. Graag wil ik mijn begeleider vanuit de opleiding, Prof. Dr. Marco van Leeuwen, bedanken voor de adviezen, het beoordelen van de thesis en de feedbackgesprekken tijdens de afstudeerperiode. Tevens wil ik mijn stagebegeleidster Drs. Erica Gruyters van de provincie Noord-Holland bedanken voor alle tips, ervaringen en contacten die zij mij heeft aangereikt gedurende het onderzoek. Verder wil ik Drs. Joris Pieter Neuteboom, ook werkzaam bij de provincie Noord-Holland, bedanken voor de verkennende gesprekken en de kritische blik op het onderzoek.

Tot slot wil ik alle respondenten, zowel van de provincie Noord-Holland als daarbuiten, die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, bedanken voor het vrijmaken van tijd voor de gesprekken.

Haarlem, Juni 2010

Marleen Achtereekte

Student Sociologie Universiteit Utrecht

## Samenvatting

### *Aanleiding en achtergrond*

De koppeling van cultuur en toerisme staat in diverse publicaties van het Rijk en wetenschappers centraal. De beleidsnota's Cultuur en Economie, opgesteld door de Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken, geven aan dat de koppeling van cultuur en toerisme een belangrijke economische bijdrage levert. Een sectoroverstijgende aanpak is nodig om de verbinding tussen cultuur en toerisme tot stand te brengen. Indirect leiden investeringen in cultuur tot een hoger aantal toeristen in een regio. Om die toeristen en cultuurbezoekers te trekken, adviseert de VROMraad per gebied een aanpak te realiseren waarin de wensen en behoeften van inwoners en ondernemers zijn opgenomen. Binnen de provincie Noord-Holland werken ambtenaren samen op het gebied van recreatie en toerisme. Er is nog geen structureel programma voor de koppeling van toerisme en cultuur opgezet. Dit onderzoek verkent de mogelijkheden tot het opstellen van een integraal programma om innovatieve projecten te initiëren. De volgende probleemstelling wordt in dit onderzoek beantwoord: *'Op welke wijze draagt een cultuur- en economieprogramma bij aan de innovatie en verbinding van cultuur en toerisme?' 'Hoe kan een dergelijke programma vorm worden gegeven binnen de provinciale organisatie?'*

### *Theorie*

Het theoretisch kader is opgebouwd uit waarnemingen op het gebied van overheidsstructurering en werkwijzen. Allereerst worden veranderingen in de structuur van overheidsinstellingen besproken. Er zijn verschillende modellen toegepast, waaronder het sectorenmodel en het programmamanagementmodel. Met de invoering van nieuwe structuren komen ook nieuwe werkwijzen kijken, waaronder New Public Management, Governance en post-bureaucratie. Deze vormen van overheidsstructurering sturen aan op een efficiënte werkwijze door het maken en uitvoeren van beleid te scheiden. Tot slot wordt integraal management binnen provincies besproken. Het opzetten en laten slagen van integraal beleid is afhankelijk van een aantal factoren die in het contingentiemodel staan weergegeven.

### *Methodologie*

Het onderzoek is kwalitatief van aard en in drie delen opgesplitst. Eerst is een literatuurstudie naar de achtergronden van het probleem en de organisatie van de provincie Noord-Holland uitgevoerd. De uitkomsten van het literatuuronderzoek vormen de basis

van het theoretisch kader. Aan de hand van het theoretisch kader zijn de vragenlijsten voor de semi-gestructureerde interviews opgesteld, die in het tweede deel van het onderzoek zijn afgenomen. De onderzoekspopulatie bestaat uit ambtenaren van de provincie Noord-Holland, van twee gemeenten in Noord-Holland en van zes provincies. Ook zijn directeuren en medewerkers van beleidsuitvoerende organen van de provincie ondervraagd. Het derde deel betreft het analyseren van de resultaten en het vergelijken van de interviews met de literatuur.

### *Resultaten*

De verbindingsprogramma's van gemeenten en provincies verschillen qua inhoud, structuur en uitvoering. De wijze waarop een provincie of gemeente is gestructureerd, heeft invloed op het opzetten van een verbindingsprogramma. Ondanks de versnipperde portefeuille-indeling bij enkele gemeenten en provincies krijgt een verbindingsprogramma vaak wel steun van de betrokken bestuurders. Enkele gemeenten en provincies voeren hun verbindingsprogramma voor cultuur en toerisme in een apart opgericht projectbureau uit. De overige gemeenten en provincies hebben kleine teams met één leider, die de programma's uitvoeren. De kaders waarbinnen de uitvoering plaatsvindt, zijn over het algemeen vrij breed opgezet. De uitvoerende organen bepalen zelf binnen die kaders de inhoud en de manier van uitvoer van projecten. Tussen de uitvoerende organen - organisaties die het beleid van de provincie uitvoeren - verschillen de doelstellingen. De doelstellingen van de organen die het cultuurbeleid uitvoeren, zijn gericht op het bevorderen van cultuurparticipatie en het behoud van cultuur. Daar staat de doelstelling van het Ontwikkelingsbedrijf, het bevorderen van de economie, tegenover. Ondanks de verschillende doelstellingen werken de partijen toch samen om het algemene leefklimaat in de provincie te verhogen. De projecten die binnen de programma's zijn uitgevoerd, lopen uiteen van het subsidiëren van samenwerking tussen bedrijven en festivals tot het integreren van cultuur en theater in een nieuw te bouwen dierentuin.

### *Conclusie*

Een cultuur- en economieprogramma draagt bij aan de verbinding van cultuur en toerisme door nieuwe projecten en producten op te zetten, waardoor meer toeristen in aanraking komen met cultuur en de inwoners zich meer bewust worden van het toeristische en culturele aanbod. De steun van het bestuur en management is nodig om een verbindingsprogramma op te zetten. De inhoud van cultuur- en economieprogramma's is door provincies en gemeenten bepaald door te kijken welke behoeften en wensen er per regio lagen. Een programma dat op de hele provincie gericht is, slaat soms de plank mis, omdat de projecten niet aansluiten bij de specifieke wensen en behoeften van de inwoners

en ondernemers. Per regio heeft men projecten gerealiseerd om cultuur- en toerismebezoek te bevorderen. Eén project is het opzetten van netwerkbijeenkomsten waarin partijen bij elkaar gebracht worden om de ontwikkeling van nieuwe projecten en producten te stimuleren. De wijze waarop de programma's zijn uitgevoerd, komen in de meeste gevallen overeen, namelijk in een klein team met één programmaleider. De leider kijkt per project welke expertise nodig is en stelt aan de hand daarvan het team samen. Deze werkwijze is door de respondenten als een effectieve manier bestempeld.

#### *Advies*

De belangrijkste punten in het advies zijn:

- Vervang de agenda Recreatie en Toerisme door een agenda Vrije Tijd. Integreer echter niet alle taken op het gebied van cultuur in het beleid, omdat niet alle taken aansluiten op de verbinding met toerisme.
- Voer de agenda in een klein team met één leider uit.
- Stel regionale beeldverhalen op om de regio's te promoten.
- Koppel de regionale identiteit van inwoners aan het herbestemmen van locaties.
- Hanteer één gebiedsindeling, waarbij per regio één of twee highlights/attracties centraal staan.
- Om de uitvoering van een nieuwe agenda Vrije Tijd te laten slagen, dienen de uitvoerende organen aan elkaar verbonden te worden en meer samen te werken. Dit kan bijvoorbeeld door het aanstellen van een innovatiemanager die nieuwe initiatieven ontplooit.
- Richt een nieuw cultuur- en toerismeplatform op waarin leden van cultuur- en toerismenetwerken fysiek worden samen gebracht om samenwerking te stimuleren.

# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING</b> .....	<b>8</b>
§1 DE AANLEIDING.....	8
§2 DE PROBLEEMSTELLING.....	12
§3 DE RELEVANTIE VAN ONDERZOEK.....	13
<b>HOOFDSTUK 2 ACHTERGROND</b> .....	<b>14</b>
§1 DE TAKEN VAN PROVINCIES IN NEDERLAND.....	14
§2 CULTUUR EN ECONOMIE BINNEN PROVINCIES.....	15
§3 DE INNOVATIE CULTUUR EN TOERISME.....	16
§4 DE VERBINDINGSPROGRAMMA'S IN HET ALGEMEEN.....	18
§5 DE ROL VAN UITVOERENDE ORGANEN VAN DE PROVINCIES.....	20
<b>HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER</b> .....	<b>21</b>
§1 DE STRUCTUUR VAN PROVINCIES IN NEDERLAND.....	21
§2 DE ORGANISATIEVORMEN BINNEN PROVINCIES.....	23
§2.1 <i>New Public Management, Governance en Postbureaucratie</i> .....	23
§2.2 <i>Integraal management</i> .....	24
§2.3 <i>Contingentietheorie/model</i> .....	26
§2.4 <i>Sociologische institutionele theorie</i> .....	29
§2.5 <i>Factoren van invloed op veranderingen in overheidsmanagement</i> .....	30
§3 INTEGRALE SAMENWERKING TUSSEN DE SECTOREN VAN PROVINCIES.....	30
§4 CONCLUSIE.....	32
<b>HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSMETHODE EN OPERATIONALISERING</b> .....	<b>34</b>
§1 DE ONDERZOEKSOPZET.....	34
§2 DE ONDERZOEKSPOPULATIE.....	34
§3 DE DATAVERZAMELING EN HET MEETINSTRUMENT.....	35
§4 DE OPERATIONALISERING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN.....	37
§4.1 <i>Beschrijvend deel</i> .....	37
§4.2 <i>Verklarend deel</i> .....	38
§4.3 <i>Adviesdeel</i> .....	38
<b>HOOFDSTUK 5 RESULTATEN EN ANALYSE</b> .....	<b>39</b>
§1 DE INTERNE ORGANISATIE VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND.....	39
§1.1 <i>De portefeuillevverdeling</i> .....	39
§1.2 <i>De betrokken sectoren</i> .....	39
§1.3 <i>De werkwijze binnen de provinciale organisatie</i> .....	40
§1.4 <i>De oprichting van de agenda en het team Recreatie en Toerisme</i> .....	41
§1.5 <i>De beleidsprogramma's en voorbeeld projecten</i> .....	44
§1.6 <i>Conclusie</i> .....	44
§2 DE UITVOERENDE ORGANEN VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND.....	45
§2.1 <i>De betrokken uitvoerende organen</i> .....	45
§2.2 <i>De taken van de uitvoerende organen</i> .....	45
§2.3 <i>De werkwijze van de uitvoerende organen</i> .....	46
§2.4 <i>De uitgevoerde projecten</i> .....	47
§2.5 <i>De toekomst van de uitvoerende organen</i> .....	48
§2.6 <i>Conclusie</i> .....	48
§3 DE VERBINDINGSPROGRAMMA'S VAN ANDERE GEMEENTEN IN NOORD-HOLLAND EN PROVINCIES IN NEDERLAND.....	49
§3.1 <i>De aanleiding voor opzetten van verbindingprogramma's</i> .....	49
§3.2 <i>De betrokken portefeuilles</i> .....	51
§3.3 <i>De structuur van de programma's</i> .....	52

§3.4 <i>De Inhoud/projecten binnen de programma's</i> .....	53
§3.5 <i>De organisatie van de uitvoering</i> .....	57
§3.6 <i>Het Vrijtijdshuis Brabant</i> .....	59
§3.7 <i>De toekomst van verbindingsprogramma's</i> .....	60
§3.8 <i>Conclusie</i> .....	64
<b>HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE EN DISCUSSIE</b> .....	<b>66</b>
§1 CONCLUSIE .....	66
§2 DISCUSSIE.....	69
<b>HOOFDSTUK 7 ADVIES</b> .....	<b>71</b>
§1 EEN VERBINDINGSPROGRAMMA VOOR DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND .....	71
§2 INHOUD VAN EEN VERBINDINGSPROGRAMMA.....	71
§2 DE UITVOERING VAN EEN VERBINDINGSPROGRAMMA .....	72
§3 DE BELANGRIJKSTE PUNTEN .....	74
<b>BIJLAGE 1 LITERATUURLIJST</b> .....	<b>75</b>
<b>BIJLAGE 2 LIJST GEÏNTERVIEWDEN</b> .....	<b>78</b>
<b>BIJLAGE 3 DOCUMENTEN LITERAATUURSTUDIE</b> .....	<b>79</b>
<b>BIJLAGE 4 STROOMLIJN MODEL VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>80</b>
<b>BIJLAGE 5 VRAGENLIJST GEMEENTEN</b> .....	<b>81</b>
<b>BIJLAGE 6 VRAGENLIJST PROVINCIES</b> .....	<b>82</b>
<b>BIJLAGE 7 VRAGENLIJST UITVOERENDE ORGANEN</b> .....	<b>83</b>
<b>BIJLAGE 8 VRAGENLIJST PROVINCIE NOORD-HOLLAND</b> .....	<b>84</b>

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

Dit eerste hoofdstuk behandelt de aanleiding en achtergronden bij het probleem dat in dit onderzoek centraal staat, het innoveren van cultuur en toerisme binnen de provincie Noord-Holland. Na de uiteenzetting van de begrippen volgt de probleemstelling die door middel van het uitvoeren van dit onderzoek beantwoord wordt. Het doel van dit hoofdstuk is de lezer te informeren over het ontstaan van het probleem en de huidige situatie waarin de provincie zich bevindt.

### ***§1 De aanleiding***

Cultuur en economie zijn twee begrippen die de laatste jaren steeds vaker samen worden gevoegd in beleidsprogramma's. Het Van Dale woordenboek (2010) omschrijft cultuur als: 'Het geheel van de manifestaties van kunst, ontspanning en vermaak'. Economie omschrijft Van Dale als: 'Wetenschap betreffende de rol van het bedrijfsleven, de industrie, mijnbouw, landbouw en veeteelt, en de productie, de verdeling en de consumptie van natuurlijke rijkdommen en materiële goederen in de menselijke samenleving'. Deze twee losstaande beschrijvingen geven weinig aanleiding tot een combinatie van beide, daarom wordt in de volgende alinea een uiteenzetting gegeven over hoe en waarom de overheid deze twee begrippen aan elkaar verbindt.

'De economische potentie van cultuur en creativiteit moet versterkt worden, door het creatieve vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven een impuls te geven.' Zo luidt de doelstelling van de brief 'Ons creatieve vermogen' uit 2005 van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Economische Zaken (EZ). Met het opstellen van deze brief willen de ministeries een nieuwe weg inslaan, op zoek naar nieuwe economische ontwikkelingen en stimuleren zij samenwerking tussen publieke en private partijen. De samenwerking zorgt voor een grotere spreiding van kennis en meer creativiteit in de samenleving. Ook zijn de ministeries van mening dat de gesubsidieerde sectoren uit de creatieve bedrijfstakken te eenzijdig afhankelijk zijn van overheidssubsidies. Dit moet veranderen om volwaardig mee te kunnen draaien in de economie (OCW&EZ, 2004). Daartoe hebben de ministeries enkele actiepunten opgezet die in dit onderzoek van toepassing zijn, namelijk: 'Actief verbindingen leggen', 'Financiële condities voor creatieve bedrijven versterken' en 'Cultureel management verder professionaliseren'. Met deze drie actiepunten willen de ministeries private bedrijven en kunstinstellingen nader tot elkaar brengen om nieuwe innovatieve projecten op te zetten. Om het doel te bereiken hebben de ministeries onder andere het project 'Creative Challenge Call' (CCC) opgezet. Dit project spoort bedrijven en kunstenaars aan samen een plan te schrijven voor nieuwe innovatieve



projecten. Bij goedkeuring van een project verlenen de ministeries subsidies om het project uit te voeren. Het doel van CCC is meer samenwerkingsverbanden op touw te zetten, om kennis overdracht en nieuwe financieringsmogelijkheden te stimuleren (OCW&EZ, 2004). Naast het actief verbindingen leggen, stimuleren de ministeries ook het ondernemerschap in de cultuursector, door subsidiegelden voor onderwijs beschikbaar te stellen (OCW&EZ, 2004).

Het succes van de eerste brief heeft geleid tot het voortzetten van het beleid. De tweede brief van Cultuur en Economie getiteld 'Waarde van creatie' is een aanvulling op de eerste brief. Het doel van de brief is het voortzetten en versterken van de gelegde verbindingen tussen cultuur en economie. Het stimuleren van een bredere benutting van de producten en diensten van de creatieve industrie, is ingezet om het doel te bereiken (OCW&EZ, 2008). De actiepunten uit de brief die op dit onderzoek van toepassing zijn, luiden: 'Het opstellen van een agenda voor en door de creatieve industrie', 'Het verbeteren van de toegang tot kapitaal' en 'Het versterken van de digitale en fysieke infrastructuur'. Uit de brief komt naar voren dat de creatieve industrie zichzelf op collectief niveau dient te organiseren om zich naar andere sectoren te kunnen presenteren en samenwerkingsverbanden aan te gaan. Het opereren op collectief niveau heeft voordelen, de kleine organisaties worden daardoor beter zichtbaar. Ook willen de ministeries de toegankelijkheid tot financieringsbronnen voor creatieve bedrijven vergroten. Hiertoe hebben zij een aantal regelingen opgesteld, zoals de Borgstellingregeling voor het MKB (BBMKB) en de Business Angels, waarbij investeerders tijdens bijeenkomsten in contact komen met culturele ondernemers. Tot slot wordt de digitale en fysieke infrastructuur versterkt door ruimten ter beschikking te stellen aan creatieve bedrijven, waaronder ook cultureel erfgoed, en het aanleggen van snelle internetverbindingen (OCW&EZ, 2008).

Onderzoeksbureau Berenschot schat de toegevoegde waarde van de creatieve industrie in 2008 op 16,9 miljard euro, dat is ruim 3 procent van het Bruto Binnenlands Product (OCW&EZ, 2008). De werkgelegenheid in de creatieve sectoren groeide tussen 2004 en 2007 sterker dan de totale werkgelegenheid, namelijk met 6 procent, i.v.m. 3 procent, het landelijk gemiddelde. Naast directe gevolgen voor de economie zijn er ook een aantal indirecte gevolgen te benoemen. Zo heeft clustering van creatieve bedrijven een bepaalde aantrekkingskracht op het vestigingsklimaat in een regio. Een ander effect dat genoemd staat in de brief, is de bijdrage van creatieve bedrijven aan de innovatiekracht van andere sectoren. Zo kunnen creatieve oplossingen worden gevonden voor duurzaamheidskwesties, ruimtelijke ordening en andere maatschappelijke problemen. Tot slot zijn er bestedingseffecten op te merken. Hiermee wordt geduid op de bestedingen van toeristen in Nederland op evenementen en in culturele instellingen zoals musea. Deze bestedingen zijn indirect het gevolg van de creatieve industrie (OCW&EZ, 2008).

De ministeries van OCW en EZ hebben vier belangrijke trends aangeduid die van invloed zijn op de ontwikkeling van een creatieve industrie en de samenwerking met andere sectoren. Deze vier trends zijn: digitalisering, individualisering, mondialisering en duurzaamheid. Aan deze trends zijn ook gevolgen gebonden. Een aantal belangrijke gevolgen voor dit onderzoek zijn: 'Het belang van samenwerking tussen sectoren wordt groter', 'De belevingswaarde van producten en diensten nemen toe', 'Er ontstaan meer en meer netwerkbedrijven' en 'Co-creatie (samenwerken aan nieuwe producten) is sterk in opkomst' (OCW&EZ, 2008). Zowel de ministeries als bedrijven halen deze gevolgen aan om nieuwe initiatieven van de grond te krijgen.

Aanvullend op de brieven Cultuur en Economie speelt ook het VROMraad advies 'Groeten uit Holland' (2006) een rol in dit onderzoek. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft in 2006 haar Raad gevraagd een advies te schrijven over het ontwikkelen van de vrije tijd- en toerismesector in samenwerking met andere sectoren in Nederland. In het advies staat beschreven dat op het moment van schrijven (2006) verschillende organisaties binnen de clusters van vrije tijd en toerisme zitten opgesloten in hun eigen sector. Men werkt te weinig samen met bedrijven uit andere sectoren om nieuwe projecten op te zetten. Door deze verkokering kent het productaanbod te weinig samenhang en zijn er weinig regionale verbindingen. Ook is het overheidsbeleid op het gebied van subsidie-, vergunningen- en belastingsystemen verouderd en versnipperd (VROMraad, 2006).

De kansen voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit worden volgens de VROMraad niet benut. Toerisme kent een andere doelstelling dan cultuur. Dit verschil in doelstellingen maakt het moeilijk de twee componenten aan elkaar te koppelen in een beleidsprogramma. Ook bestaat er binnen de ruimtelijke ordening, volgens de VROMraad, te weinig begrip voor de plaats en betekenis van de vrije tijd- en toerismesector. Overheid en bedrijven spelen bijvoorbeeld nog onvoldoende in op nieuwe ruimtelijke concepten zoals grootschalige vrije tijdscomplexen.

Het advies van de Raad geeft inzicht in de mogelijkheden om als overheidsorgaan de drie componenten (vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit) aan elkaar te verbinden. Met het creëren van verbindingen willen de ministeries ook een sterkere positie op de binnenlandse en buitenlandse economische en toeristische markt verkrijgen.

Enkele aanbevelingen om verbindingen tussen toerisme en andere sectoren op te zetten, luiden als volgt:

- Bezie vrije tijd en toerisme als drager van ruimtelijke kwaliteit en niet als bedreiger daarvan.
- Erken het toenemende belang van de koppeling tussen de verschillende sectoren binnen en buiten de cluster van vrije tijd en toerisme.
- Ontwikkel regionale (beeld)verhalen als basis voor vernieuwing.
- Sluit nieuw vraaggestuurde allianties in relatie tot nieuwe markten.
- Stimuleer het innoverend vermogen van de cluster vrije tijd en toerisme via de ontkooking van beleid, de ontwikkeling van een samenhangende innovatieagenda, en het creëren van een effectief regionaal ontwikkelingsinstrumentarium.

*(Bron: VROMraad, Groeten uit Holland, 2006).*

Het laatste punt van de aanbevelingen spitst de Raad tevens toe op provinciaal niveau. Zij ziet een grote faciliterende rol weggelegd voor de provincie. Deze rol bestaat uit het schakelen tussen de verschillende sectoren en betrokken overheidslagen (toerisme, recreatie, cultuur) bij de gebiedsgerichte aanpak. De provincies brengen partijen met elkaar in contact om ontwikkelingskansen te benutten en samen met de partijen een regionaal ontwikkelingsprogramma te creëren. Daarvoor is een gezamenlijke inzet nodig van bestaande programma's en kaders. Het gaat in de programma's onder andere om subsidieprogramma's voor nieuwe innovatieve projecten. Tevens moeten provinciale organisaties de mogelijkheden van uitvoeringsorganen, de beleidsuitvoerende partijen van de provincies, verkennen. De samenwerkende partijen zetten nieuwe innoverende plannen op voor gebiedsontwikkeling waarin cultuur, economie en toerisme nader tot elkaar komen (VROMraad, 2006).

De provincies hebben, zoals beschreven staat, verbindings- en coördinatietaken. De provincies zorgen dat hun beleid en programma's nauw aansluiten het beleid van het Rijk. De provincies zijn zich bewust van nieuwe ontwikkelingen op economisch, cultureel en toeristisch gebied. Hieronder worden de ontwikkelingen binnen de creatieve economie en de samenwerkingsverbanden tussen gesubsidieerde instellingen en het bedrijfsleven (waar de toerismesector onder valt) die op dit moment bestaan bedoeld.

De provincie Noord-Holland heeft binnen de organisatie een agenda recreatie en toerisme, waarin cultuur als klein onderdeel mee wordt genomen. De agenda is door de sectoren Economie, Landbouw en Toerisme (ELT) en Natuur, Recreatie en Landschap (NRL) opgezet. Daarnaast heeft de provincie een aparte cultuurnota, waarin samenwerkingsmogelijkheden met andere beleidsterreinen van de provincie, zoals ruimtelijke ordening en toerisme, genoemd worden. In de nota staan nog geen concrete

plannen tot samenwerking uitgewerkt. Het team Recreatie en Toerisme, die de agenda uitvoert, en de sector Cultuur en Cultuurhistorie (CC) wil naar aanleiding van de hierboven besproken rapporten de mogelijkheden tot het innoveren en verbinden van cultuur en toerisme binnen de provincie verkennen.

## ***§2 De probleemstelling***

De provincie Noord-Holland heeft, zoals in de vorige paragraaf blijkt, geen structureel integraal beleidsprogramma voor de verbinding en innovatie van cultuur en toerisme. Zij wil met dit onderzoek de mogelijkheden tot het opzetten van een programma verkennen. Om die verkenning te realiseren is de hieronder beschreven probleemstelling opgesteld.

Het eerste deel spitst zich toe op de ontwikkeling van cultuur- en economieprogramma's als leidraad voor innovatie en verbinding tussen cultuur en toerisme. De vraag die hierbij gesteld wordt is: *'Op welke wijze draagt een cultuur- en economieprogramma bij aan de innovatie en verbinding van cultuur en toerisme?'*

Het tweede deel gaat in op het realiseren van een cultuur- en economieprogramma binnen de provinciale organisatie die ertoe bijdraagt positieve ontwikkelingen te creëren voor het innoveren en verbinden van cultuur en toerisme. Bij dit tweede deel wordt de volgende vraag gesteld: *'Hoe kan een dergelijke programma vorm worden gegeven binnen de provinciale organisatie?'*

Het doel van het onderzoek is het geven van advies over een integraal beleidsprogramma voor het innoveren en verbinden van cultuur en toerisme voor de sectoren CC en ELT van de provincie Noord-Holland. Het advies draagt onder andere bij aan de ontwikkeling en innovatie van samenwerkingsverbanden tussen culturele instellingen en creatieve bedrijven, en toerismeorganisaties in de provincie Noord-Holland.

Het onderzoek richt zich op het bestuderen van de bestaande kennis over het ontwikkelen en stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen het bedrijfsleven, waar de toerismeorganisaties onder vallen, en de culturele sector, in de vorm van een cultuur- en economiebeleidsprogramma. De bestaande programma's van andere provincies en gemeenten worden bestudeerd, om ze vervolgens te vergelijken. Daarnaast wordt de theorie die ten grondslag ligt aan het opzetten van dergelijke programma's bestudeerd. Ook de meerwaarde van een cultuur- en economieprogramma wordt in kaart gebracht. Tot slot volgt een uitgewerkte best practice, die dient als voorbeeld voor de provincie Noord-Holland.

### *§3 De relevantie van onderzoek*

Het onderzoek geeft de provincie Noord-Holland inzicht in de werking van cultuur- en economieprogramma's. De provincie kan het uitgebrachte advies in overweging nemen bij het opstellen en invoeren van een cultuur- en economieprogramma. Het rapport geeft een overzicht van de voor- en nadelen van een programma. De informatie dient mogelijk als basis voor een nieuw op te stellen cultuurnota 2013-2016 of een agenda vrije tijd, voor het team recreatie en toerisme, in de toekomst. Ook geeft het rapport inzicht in mogelijkheden om met bezuinigingen om te gaan. Tevens is de informatie ook voor andere provincies met eenzelfde idee nuttig. Behalve deze maatschappelijke relevantie betreft het onderzoek ook wetenschappelijke relevantie. Het bestudeert namelijk of een cultuur en economie programma daadwerkelijk bijdraagt aan de ontwikkelingen die ten doel staan. Het onderzoek biedt nieuwe of andere inzichten voor theorieën over verbindingsprogramma's. Daarnaast is het onderzoek een aanvulling op de al bestaande kennis.

## Hoofdstuk 2 Achtergrond

In dit achtergrondhoofdstuk komt informatie over provincies, innovatie van cultuur en toerisme, en verbidingsprogramma's aan bod. Het doel van dit hoofdstuk is in kaart te brengen hoe provincies werken en waarom verbidingsprogramma's belangrijk zijn voor het innoveren van cultuur en toerisme.

### *§1 De taken van provincies in Nederland*

De provincies in Nederland vormen samen het middenbestuur. Zij bevinden zich tussen het Rijk en de gemeenten in en voeren de taken uit die te groot zijn voor gemeenten en te specifiek voor het Rijk, bijvoorbeeld het onderhouden van het provinciale wegennet. De sector cultuur van een provincie houdt zich bezig met de bewustwording van cultuur bij bewoners. Het stimuleren van verbindingen en samenwerkingsverbanden tussen verschillende partijen in de provincie, het opzetten van netwerken en het aanjagen van innovatieve projecten, zijn belangrijke onderdelen van het provinciaal cultuurbeleid. De provincies voeren deze taken onder andere uit door het ondersteunen van instellingen en bibliotheken, en het onderhouden van monumenten. Ook regionale samenwerkingsverbanden tussen kleinere gemeenten, om kennis en middelen te delen wordt gestimuleerd (Cultuur op de Kaart, 2008). De sector economie richt zich op het ontwikkelen en sturen van de provinciale economie. De provincies willen het ontwikkelen en sturen bereiken, door het scheppen van juiste randvoorwaarden voor het creëren van welvaart en werkgelegenheid. Daarnaast voeren alle provincies een toerismebeleid uit, waarin aangegeven staat hoe op provinciaal niveau het toerisme verbeterd, ontwikkeld of gewoon voortgezet moet worden. Hoewel dit beleid meestal is ingedeeld bij de sector economie, verschilt het per provincie ([www.Provincies.nl](http://www.Provincies.nl), geraadpleegd op 16-2-2010).

Op het moment van schrijven vindt de discussie over kerntaken van de provincies plaats. De commissie Ladders heeft een advies geschreven over het hernieuwen van de banden tussen de provincies en het Rijk. De drie overheidslagen (het Rijk, de provincies en gemeenten) vormen samen de decentrale eenheidsstaat. De focus en kerntaken van een provincie moeten volgens de Commissie duidelijker in kaart worden gebracht. De taakverdeling tussen gemeenten, provincies en het Rijk moeten helder geformuleerd zijn. De provincie moet zich weer richten op haar primaire doelen, onder het motto: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' (Ladders et al, 2008). Deze discussie vormt een belangrijk onderdeel van de aankomende bezuinigingsacties.

## *§2 Cultuur en economie binnen provincies*

De conclusie in de tweede brief Cultuur en Economie is dat het cultuur- en economieprogramma zowel directe als indirecte gevolgen voor de samenleving kent. De toerismebedrijven profiteren van de investeringen van de provincies in cultuurvoorzieningen, ook al zijn de directe gevolgen moeilijk te meten. De aantrekkingskracht van kunst en cultuur en cultureel erfgoed op buitenlandse toeristen zorgt voor een stijging in het aantal toeristische bezoeken en voor bewustwording van cultuur bij inwoners (OCW&EZ, 2008). Eén van de wettelijke taken van provincies is gericht op het onderhouden en ontwikkelen van monumenten en archeologische vondsten. Het advies van de VROMraad om beleidsverkokering te voorkomen, is dan ook van toepassing op het toegankelijk maken van erfgoed voor het publiek. Deze verbinding van toerisme aan archeologie en cultureel erfgoed is één van de onderwerpen binnen cultuur- en economieprogramma's.

De provincie Noord-Holland richt zich met de cultuurnota 2009-2012 op het op de kaart zetten van de culturele activiteiten en instellingen. Binnen de provincie bestaat een groot cultuur aanbod dat nog niet alle inwoners (en toeristen) heeft weten te bereiken. Het doel van de provincie is meer bekendheid van het aanbod krijgen en het creëren van cultureel bewustzijn en identiteit bij bewoners (Nota Cultuur op de Kaart, 2008). Het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen de sectoren van de provincie past binnen het kader van cultuur- en economieverbindingen. De ontwikkelingen van creatieve economieën, waarin culturele instellingen en het bedrijfsleven nader tot elkaar komen om producten en diensten te leveren zijn binnen de provincies bekend. De creatieve economie (kunsten, media, entertainment etc.) vormt maar liefst 23 procent van de werkgelegenheid in Noord-Holland (Nota Cultuur op de Kaart, 2009). Het stimuleren van innovatie en samenwerkingsverbanden staat centraal in het project Created in Noord-Holland. Waarin kunstenaars en het bedrijfsleven in contact met elkaar zijn gebracht. De provincie wil dergelijke projecten de aankomende jaren blijven ondersteunen. De stichting Kunst en Cultuur Noord-Holland (KCNH), een uitvoeringsorgaan van de provincie, voert het project Created in Noord-Holland uit. Binnen het project is een provinciaal informatiepunt opgericht op het gebied van ontwikkelingen en initiatieven van de creatieve economie. In paragraaf vijf staan de uitvoeringsorganen besproken

De provinciale organisatie voert ook een agenda Recreatie en Toerisme (agenda R&T) uit, dat in hoofdstuk één al is genoemd. In deze agenda staat het recreatie- en toerismebeleid van de provincie beschreven. Eén van de taken die de provincie met de agenda uitvoert, is het stimuleren en coördineren van samenwerkingsverbanden tussen recreatie- en toerismebedrijven. Hieronder valt bijvoorbeeld het creëren van openbare

recreatie voorzieningen op regionale schaal en het bevorderen van toerisme door bijvoorbeeld het organiseren van provinciale evenementen (Agenda recreatie en toerisme, 2008). Toch blijkt uit de agenda dat er geen structureel integrale samenwerking tussen de sectoren ELT, NRL en CC bestaat om de ontwikkelingen en innovaties op het gebied van kunst, cultuur, toerisme en recreatie uit te breiden. Wel zijn incidentele projecten opgezet en is het thema Waterrijk Cultuurlandschap geïntroduceerd ter bevordering van het culturele en recreatieve leven van de inwoners van Noord-Holland (Agenda Recreatie en Toerisme 2008-2011, 2008). Meer details over de agenda staan beschreven in hoofdstuk vijf, het resultatenhoofdstuk.

### *§3 De innovatie cultuur en toerisme*

Innovatie van cultuur en toerisme duidt in dit onderzoek op het tot stand brengen van verbindingen tussen de sectoren CC en ELT. Daarnaast doelt de term ook op het ontwikkelen van nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld subsidieregelingen, om samenwerking tussen culturele en toeristische organisaties op te zetten. Onder het innoveren van cultuur en toerisme wordt tevens verstaan het opzetten van projecten voor organisaties in het veld, zoals netwerkdagen. De veranderingen in werkprocessen van overheidsinstellingen hebben geleid tot een meer marktgerichte aanpak van activiteiten. Het gaat niet alleen om de activiteiten ter verbinding van culturele instellingen en toerismebedrijven, maar ook om activiteiten voor stedelijke en cultureel planologische ontwikkelingen. Het VROMraad advies stelt deze samenwerking tussen de verschillende sectoren aan het licht.

Ook Ernste en Boekema (2005) beschrijven een verandering in het denk en werkproces binnen provincies. Zij schrijven dat begin jaren '90 een 'Cultural Turn' heeft plaatsgevonden. Er ging meer aandacht uit naar cultuur als bron van economische vernieuwing, waarbij innovatie en creativiteit een grote rol speelden. Om die vernieuwing te bereiken is integraal werken binnen provincies vereist (Ernst en Boekema, 2005). Met het creëren van een regionale identiteit kan economische vernieuwing worden ingezet. De symbolische waarde van streekproducten kan ingezet worden voor het creëren van die regionale identiteit. Het gaat hier om het profileren en promoten van een regio aan de hand van producten. Ook zorgt de aanwezigheid van creatieve bedrijven in een regio voor een verbeterde concurrentiepositie ten opzichte van regio's (Raspe en Segeren, 2005). De opdracht aan de provincie is het aanbod in de verschillende regio's samen te brengen. Het voorkomt dat de regio's te veel met elkaar concurreren, waardoor toeristen interessante plekken en attracties niet bezoeken. Ook is de economische ontwikkeling van stadsranden, waar gebiedsgerichte aanpak deel van uitmaakt, een belangrijke ontwikkeling waar provincies op in kunnen spelen (Raspe en Segeren, 2005). Provincies voeren



bovengemeentelijk beleid en zijn in staat de regio's op het gebied van cultuur en toerisme aan elkaar te verbinden.

De aanwezigheid van culturele bedrijvigheid vergroot de vestigingsaantrekkelijkheid van een regio. De Amerikaanse econoom Florida (2004) gebruikt 'Quality of place' als verzamelterm voor de componenten die regio dient te bezitten om de aantrekkelijkheid voor vestiging te vergroten en de economie te laten groeien. Er zijn drie belangrijke punten die de aantrekkelijkheid van een regio en de toename van de werkgelegenheid beïnvloeden, namelijk: de omgeving (What's there), de samenleving (Who's there) en tot slot de activiteiten die georganiseerd zijn (What's going on) (Florida, 2004). Veel wetenschapper beamen de punten van Florida, maar hij krijgt ook kritiek. Zo schrijven Marlet en Woerkens (2004) dat het empirische bewijs voor de toename in werkgelegenheid en vestiging niet toepasbaar is op Nederland. Ze schrijven dat het logisch is dat in de VS mensen zich vestigen in de stad waar zij werken, omdat de afstanden tussen steden vele malen groter zijn, dan de afstanden in Nederland. Ook blijkt dat de creatieve klasse in de grote steden in Nederland vrijwel gelijk blijft of zelfs, zoals in Amsterdam gebeurt, krimpt (Marlet en Woerkens, 2004). Die spreiding van de creatieve klasse in Nederland zorgt ervoor dat provincie een rol krijgen in het creëren van aantrekkelijke vestigingsplaatsen. Zoals al eerder gezegd, heeft zij de mogelijkheid verbindingen tussen gemeenten, bedrijven en burgers te leggen.

De aanwezigheid van cultureel erfgoed dat onderdeel is van de component 'What's there' zorgt voor meer toeristen (Van Gorp, 2005). "Erfgoed- en cultuurtoerisme worden sinds de jaren negentig aangeduid als de nieuwe toeristische groeimarkt. Vanuit erfgoedinstellingen wordt het belang van toerisme onderkend. Dit toerisme kan inkomsten genereren die onder andere gebruikt kunnen worden voor het behoud van de objecten en bijdragen aan het creëren van een draagvlak voor erfgoed." (van Gorp in Ernste en Boekema, 2005) Een voorbeeld van een aantrekkelijke stad voor toeristen is Amersfoort. Erfgoed is in Amersfoort op verschillende manieren ingezet om het toeristisch imago van de stad een impuls te geven. De eerste manier die gebruikt is, is erfgoed als attractie. Een groot deel van de 'tourist gaze' (de manier waarop de toeristen een stad dienen te bekijken) betreft monumentale panden en oude gebouwen. Erfgoed is ook ingezet om de geschiedenis van een stad te vertellen. Fragmenten van de geschiedenis van Amersfoort zijn terug te vinden in de algemene toeristische informatie, in de inleidingen bij stadswandelingen en in de informatie bij objecten. De rol die erfgoed en cultuur spelen in het toeristisch imago is niet beperkt tot alleen de symbolische transformatie. Ook materiële transformaties behoren tot de mogelijkheden, hiermee wordt het herbestemmen van cultureel erfgoed bedoeld.

Er bestaan verschillende theorieën over toerisme en creatieve economieën. Richards en Wilson (2005) beschrijven wat cultuurtoerisme volgens hen inhoudt. Steden en regio's kennen volgens hen drie typen toerisme, namelijk: 'creative spectacles', 'creative space' en 'creative tourism'. 'Creative spectacles' duidt op grote evenementen die centraal staan in een stad of regio, waarmee zij zich profileert. 'Creative spaces' zijn gebieden of ruimtes waar creativiteit de vrije hand heeft. De plekken kunnen op multifunctionele manieren worden gebruikt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan broedplaatsen, verzamelplaatsen voor creatieven. 'Creative tourism', gaat uit van een actieve participatie van de toerist. Het gaat hier om creatieve vakanties en niet zozeer het bezoeken van culturele instellingen (Richards en Wilson, 2005). Het ontwikkelen van mogelijkheden tot het combineren van de drie typen toerisme en het koppelen aan cultuur binnen regio's, is een taak die de provincie kan oppakken.

Uit de literatuur blijkt dat de innovatie van cultuur en toerisme een breed scala aan componenten kent. Innovatie van cultuur is meerdere malen geassocieerd met de ontwikkeling van regio's en identiteit van inwoners. Daarnaast vormt het creëren van waarde voor producten en activiteiten in bepaalde regio's een uitgangspunt bij de ontwikkeling van de economie. Het in kaart brengen van de aanwezige componenten per regio maakt het mogelijk het provinciaal beleid aan te laten sluiten op de wensen van de doelgroepen.

#### ***§4 De verbindingsprogramma's in het algemeen***

Zoals uit het voorgaande blijkt, is sinds begin deze eeuw veel aandacht ontstaan voor het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden tussen uiteenlopende sectoren, die voorheen ondenkbaar waren. Het opzetten van verbindingsprogramma's wordt in het rapport van Commissie Ladders gezien als een positieve ontwikkeling binnen de provincies. Zo schrijft de Commissie: "Een goede kwaliteit van de leefomgeving is essentieel voor de welvaart en welzijn van de samenleving" (Ladders et al, 2008: 15). Doordat het ontwikkelen van de leefomgeving meerdere sectoren en belangen betreft, is een integrale afweging van belangen nodig. Deze afweging dient volgens de Commissie te worden vormgegeven in een langetermijnvisie, waarbij het integraal werken tussen beleidsterreinen voorop staat. Het gaat hier om sectoroverstijgende aanpakken die bestuurlijke grenzen doorbreken. Om bovenregionale activiteiten uit te voeren, dient het accent van de provincie verlegd te worden van scheiden en afbakenen naar verbinden en samenwerken. Het vervullen van deze rol vraagt om sectoroverstijgende investeringsprogramma's. De competenties die nodig zijn voor het opzetten van verbindingsprogramma's zijn: integraal en inclusief denken, het voeren van procesmanagement, projecten en plannen maken en beoordelen

op maatschappelijk, bestuurlijk en financieel draagvlak en het kunnen schakelen tussen publieke en private belangen (Lodders et al, 2008).

Ook de VROMraad schrijft in haar advies 'Groeten uit Holland' dat verbindingen tussen de vrije tijd/recreatie sector en overige sectoren binnen de overheid belangrijk zijn. Een integrale aanpak tussen de toerisme- en cultuursector moet zorgen voor een aangenamer leefklimaat in Nederland. Cultuur en toerisme kennen veel verbindingpunten. Toeristen bezoeken Nederland wellicht om culturele instellingen te bezoeken. Door integraal samen te werken wordt de markt voor cultuur toerisme versterkt (VROMraad, 2006).

Het onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft in 2008 een evaluatie uitgevoerd naar het verbindingsprogramma cultuur en economie voor het Rijk. De conclusie van het onderzoek beschreef dat de brug die tussen twee gescheiden beleidsterreinen is geslagen, een positieve uitwerking heeft gehad op de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen het bedrijfsleven en de culturele sector. De traditionele structuren zijn tussen het bedrijfsleven en overheden doorbroken en nieuwe integrale structuren opgezet. Naast de nieuwe structuren bleven de oude gewoon bestaan. Het programma is toegevoegd aan de bestaande activiteiten. De meerwaarde van verbindingsprogramma's is gelegen in het versterken van de coördinatie van het beleid en het vergroten van het bereik van doelgroepen (Broek et al. 2008). Toch bleken enkele onderdelen van het beleid niet goed te zijn uitgevoerd. Zo bleken sommige verbindingsprogramma's op landelijk, regionaal en lokaal niveau niet op elkaar aangesloten te zijn. Daarnaast dient de coördinatie van de programmaonderdelen verbeterd te worden om de beleidsplannen beter op elkaar aan te laten sluiten (Broek et al. 2008). Deze evaluatie is primair gericht op het verbindingsprogramma cultuur en economie. Onder economie vallen ook initiatieven waarin cultuur en toerisme samenwerken.

De toegevoegde waarde van verbindingsprogramma's is dus gelegen in de coördinerende en verbindende rol. De provincie heeft de mogelijkheid deze rol op zich te nemen en een meerwaarde te creëren op het gebied van cultuur en toerisme. Er worden nieuwe verbindingen tussen diverse sectoren en regio's gelegd door de provincie. Zij laat het lokale en landelijke beleid op elkaar aansluiten. Om een verbindingsprogramma voor cultuur en toerisme te laten slagen, is integraal werken tussen sectoren vereist.

## *§5 De rol van uitvoerende organen van de provincies*

De uitvoerende organen, meestal stichtingen, van provincies zijn opgezet om het beleid uit te voeren en vormen de schakel van provincie naar de bewoners en ondernemers. Bogaart et al. (2008) hebben een inventarisatie van de taken gemaakt. De taken zijn gericht op het verstrekken van informatie, het voeren van marketingcampagnes, het adviseren aan de provincie, het bemiddelen in het bijeenbrengen van de vraag van burgers en het aanbod van instellingen, het organiseren van publieksactiviteiten, het opzetten van netwerken en organiseren van bijeenkomsten en het bevorderen van innovatieve projecten (Bogaart et al. 2008).

Voor dit onderzoek zijn de uitvoerende organen van de sectoren CC en ELT bestudeerd. De taken die zij uitvoeren, verschillen per sector. De algemene doelstellingen en de gebieden waarop de organen zijn gericht verschillen van elkaar. De sector CC heeft twaalf uitvoeringsorganen voor haar beleid. De belangrijkste organen die verbindingen met economie en toerisme leggen, zijn KCNH en Cultureel Erfgoed Noord-Holland (CENH). De belangrijkste uitvoerende organen voor de sector ELT zijn het ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN) en de Noord-Hollandse Compagnie. NHN heeft als taak de innovatie en ontwikkeling van ondernemers in de noordkop van de provincie te stimuleren. Zij doet dit door ondernemers bij elkaar te brengen en kennis en informatie te delen (Website NHN, 2010). De Noord-Hollandse Compagnie voert één van de taken van agenda R&T uit, namelijk de marketing en promotie voor toerisme in de provincie. Ook werken KCNH, CENH en de Noord-Hollandse Compagnie op dit moment samen in de stichting Uit in Noord-Holland, waar informatie over culturele activiteiten verzamelt en naar buiten gecommuniceerd wordt. De provincie heeft een dubbelrol als het gaat om de relatie met de uitvoerende organen. Aan de ene kant versterkt zij subsidies en aan de andere kant is zij ook opdrachtgever (Interviews 12 en 13, Gruyters en Neuteboom). Met het invoeren van een verbindingsprogramma veranderen de structuren binnen de provincie en ook de opdrachtverstrekking. De organen moeten meer samenwerken om het integrale beleid uit te voeren. Hiervoor is een heldere opdrachtformulering en zijn duidelijke prestatieafspraken vereist.

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Om tot een eenduidig beleidsadvies te komen is het van belang dat uitspraken en resultaten in dit onderzoek theoretisch gefundeerd zijn. Dit houdt in dat er wetenschappelijke theorieën ten grondslag liggen aan de verwachtingen in dit onderzoek. Dit hoofdstuk behandelt verschillende theorieën op het gebied van structuren van provincies en organisatievormen. Het doel van dit hoofdstuk is een kader te creëren waarin de deelvragen worden beantwoord.

### *§1 De structuur van provincies in Nederland*

Om een beeld te krijgen van de organisatiestructuur van provincies is eerst een uiteenzetting gegeven van de veranderingen die in de loop der jaren hebben plaatsgevonden. Ter Bogt (2005) beschrijft de organisatiestructuur en haar doel als volgt: “De organisatiestructuur bepaalt de verdeling van taken en de gezagsrelaties waarbinnen de werkzaamheden van de organisatie worden verricht. Evenals de er geldende communicatiekanalen en informatieverplichtingen. Het doel van de organisatiestructuur is de handelingen van de medewerkers van de organisatie zodanig te coördineren dat de doelstellingen van de organisatie worden bereikt.” (Ter Bogt, 2005: 20) De structuur van een provincie is dus bepalend voor de werking van beleid, het functioneren van de organisatie en het behalen van de doelstellingen. In zijn proefschrift bespreekt Van Lier (2007) drie verschillende organisatiemodellen die provincies hebben gekend. Het eerste model is het griffiemodel en is tot de jaren tachtig in gebruik geweest. De Griffie onder leiding van de provinciesecretaris stond in dit model bovenaan de organisatie en maakte het beleid. De uitvoering van het beleid werd door verschillende diensten gedaan. Deze strikte scheiding van het maken en uitvoeren van beleid bemoeilijkte het coördineren van de activiteiten.

De bezuinigingsacties in de jaren '80 hebben er toe geleid dat het neoliberaal werken werd ingevoerd. Dit beleid zorgde voor een verandering in het overheidsmanagement. Het was gericht op het inperken van de overheidslagen, het verhogen van de prestatiegerichtheid van ambtenaren en het streven naar meer efficiëntie en deregulering (Ter Bogt, 2005). Het model werd in de jaren negentig ingevoerd en kreeg de naam sectorenmodel. In dit model komen beleidsvoorbereidende en uitvoerende diensten bij elkaar in een zogeheten sector. Een integrale samenwerking zorgde dat de uitvoerende organen op decentraal niveau kwamen te liggen. Er ontstond een directe relatie tussen de sectordirecteuren en de portefeuillehouders. Deze korte communicatielijnen bevorderden de doorstroom van plannen en besluiten (Van Lier,

2007). Toch kende ook dit model een aantal nadelen. Het schrijven en uitvoeren van beleid werd enkel door ambtenaren uitgevoerd, waardoor bestuurders zich teveel richtten op het vergaren van kennis in plaats van het nemen van besluiten. Deze focus op kennis heeft eind jaren negentig geleid tot een nieuw model dat veel overeenkomsten toont met het sectorenmodel, namelijk het concernmodel. Centraal in dit model stonden het bereiken van transparantie, het vergroten van de bestuurbaarheid, een samenhang tussen de verschillende sectoren en lagen in de organisatie creëren, en tot slot resultaatgericht te werk gaan. Met het model werd een professionele zelfstandigheid van de ambtenaren nagestreefd, zodat de bestuurders zich weer op de politieke besluitvorming konden richten en niet bezig hoefden te zijn met het maken van beleid (Van Lier, 2007).

Aanvullend op dit laatste model kozen enkele provincies voor een structuur waarbij zelfbeheer en contactmanagement centraal staan (Ter Bogt, 2005). Bij het zelfbeheerprincipe zijn taken en bevoegdheden toebedeeld aan directeuren van decentrale organisatie-eenheden die zelfstandig zijn en beslissingen mogen nemen over het beleid. Bij contractmanagement zijn afspraken gemaakt over de input en te leveren output door de sectoren van de provincie. De sectoren mogen zelf invulling geven aan hoe de 'outputs' gerealiseerd worden. Decentralisatie bij provincies ging vaak gepaard met de invoering van integraal management. Dat staat in de paragraaf twee uitgebreid toegelicht. Uit Ter Bogt zijn onderzoek blijkt dat een te snelle start van projecten of onduidelijkheid over doelen de invoering van veranderingen soms vertraagt, waardoor de resultaten minder succesvol bleken dan verwacht. Ook werden veranderingen doorgevoerd, omdat ze binnen andere provincies succesvol waren en men als provincie niet achter kon blijven bij de rest, zonder zelf vooronderzoek te hebben gedaan (Ter Bogt, 2005).

Van Lier (2007) beschrijft twee organisatiestructuurmodellen die volgens hem in de toekomst ingezet zullen worden binnen provinciale organisaties. Het eerste model heet het Directiemodel en richt zich op het ontwikkelen van integraal beleid tussen sectoren. Er worden korte communicatielijnen opgezet en een platte organisatie nagestreefd, zodat men efficiënt kan werken. Het tweede model dat van Lier (2007) bespreekt, is het Programmamanagementmodel. Hierin wordt op projectmatige wijze samengewerkt tussen de sectoren. De kern van het model bestaat uit een klein aantal expertisegebieden, waarbinnen een pool van medewerkers werkt. De kennis wordt, door het integrale karakter, over de organisatie verspreid (Van Lier, 2007). Aanvullend op dit laatste model beschrijft Ter Bogt (2005) dat grote provincies een opdrachtgever-opdrachtnemerschap beleid hebben ontwikkeld. De rol van de provincie en de verhouding met de opdrachtnemers staan hierin beschreven. Kijkend naar de organisatie van provincie Noord-Holland, wordt verwacht dat zij zich tussen het concern- en programmamanagementmodel bevindt. De ontwikkelingen binnen de structuren van

provincies hebben ook invloed op de mogelijkheden voor het vormgeven van verbidingsprogramma's. Tevens wordt verwacht dat het invoeren van programmamanagementmodellen het integraal samenwerken en het opzetten van verbidingsprogramma's mogelijk maakt.

## ***§2 De organisatievormen binnen provincies***

### *§2.1 New Public Management, Governance en Postbureaucratie*

Hebdon en Kirkpatrick (2005) schrijven dat het management van overheidsinstellingen vanuit verschillende hoeken kritiek ontvangt. Er wordt niet efficiënt genoeg gewerkt. De tekortkomingen van bureaucratie worden veroorzaakt door verouderde coördinatie wijzen. Een andere reden voor ineffectieve bureaucratie is de inflexibele en vooral hiërarchische structuur van instellingen. Om deze kritiek tegen te gaan en overheidsorganisaties zo efficiënt mogelijk te laten werken zijn drie benaderingen van structurering inzetbaar.

De eerste benadering, New Public Management (NPM) geeft een verdeling van verantwoordelijkheid en gezag weer, waarbij een scheiding tussen het maken en uitvoeren van beleid is ontstaan. Het doel is het creëren van een meer efficiëntere werkhouding en effectiever beleid. Bij de invoering van NPM zijn managementstrategieën overgenomen vanuit de private sector. Om de invoering van NPM te laten slagen, zijn enkele eisen gesteld. De eerste eis is het opstellen van een gedetailleerde productspecificatie, zodat duidelijk is welke taken bij de overheid liggen en welke bij de externe partijen. Het monitoren van uitbestede activiteiten is van belang om de resultaten in kaart te brengen. De uitvoerende partij steekt mogelijk te weinig tijd en moeite in het project, waardoor de resultaten niet naar wens zijn. Het monitoren van activiteiten helpt het opportunistische gedrag van de uitvoerende partij tegen te gaan (Klijn en Koppenjan, 2004).

De tweede benadering van structurering en functionering van organisaties is gericht op het vereenvoudigen van complexe besluitvorming- en uitvoeringstaken door de situatie overzichtelijker te maken. Deze benadering heet Governance. Hierbij zijn kennis en vaardigheden van de betrokken actoren bij de publieke sector gedeeld. De actoren zijn zelfstandig opererende organen en betrokken bij de uitvoering van het publieke beleid (Klijn en Koppenjan, 2004). Bij deze tweede benadering ligt de focus op het versterken van de inter-organisatiele verbanden tussen de overheid en burgers en het efficiënt en effectief maken en uitvoeren van beleid. Die versterking komt tot stand door horizontale sturing in te voeren. Dat houdt in dat de organen kennis uit de samenleving overbrengen naar bestuurders, zodat zij weloverwogen beslissingen nemen (Klijn en Koppenjan, 2004).

Ook Hinings (2005) beschrijft een verandering in de structurering van organisaties. Er liggen volgens hem twee belangrijke factoren ten grondslag aan veranderingen binnen

overheidsorganisaties, namelijk: ‘Extent of tight coupling’ en ‘extent of sectoral permeability’. Het draait hier om het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen verschillende sectoren binnen een organisatie. Ook zijn nieuwe ideeën van andere sectoren in meerdere lagen doorgevoerd om nieuwe kansen te grijpen. Hiermee wordt de oude bureaucratie vervangen door postbureaucratie, wat een versimpelde versie inhoudt. De lagen in de organisatie zijn verminderd en waar het oude systeem meer gericht was op autoriteit via activiteitencoördinatie, ligt de focus bij de postbureaucratie op spontane samenwerking tussen sectoren. Het draait in postbureaucratie om horizontale aanpakken (Ackroyd et al, 2005). De vraag vanuit de samenleving naar bottom-up beleid, koppelingen tussen sectoren, flexibele en niet-hiërarchische organisaties, maakt dat organisaties zich moeten aanpassen. Doen zij dit niet dan krijgt men te maken met disfunctionele organisaties. Ook publieke organisaties dienen zich aan te passen aan de vraag van klanten. Weliswaar richten provincies zich niet op het genereren van winst. Ze dienen wel tegemoet te komen aan de wensen van de samenleving.

In deze postbureaucratische aanpak speelt de omgeving van de provincie, net als in de systeemtheorie, een cruciale rol in het structureren van de organisatie. In de systeemtheorie van organisaties staan de relaties van de organisaties met de buitenwereld centraal. Er wordt gekeken naar de invloed van de relaties en de omgevingsfactoren op het structureren en functioneren van organisaties. Een provincie kent een open systeem. Eerder in deze paragraaf werd al geduwd op het feit dat provincies in contact dienen te staan met de inwoners en bedrijven om een efficiënt en effectief beleid te maken. Daarnaast is de provincie afhankelijk van haar relaties om het voortbestaan te garanderen (Scott en Davis, 2007). Zodoende is de belangrijkste taak misschien wel het luisteren naar de wensen en behoeften van de inwoners en bedrijven in de omgeving van de provincie.

In dit onderzoek wordt verwacht dat met de invoering van NPM, Governance en het hanteren van het post-bureaucratie principe, provincies en gemeenten een efficiënte werkhouding hebben aangenomen, dat de invoering van verbindingsprogramma's bevordert. Het uitzetten van heldere opdrachten en deze vervolgens met regelmaat monitoren is van groot belang om een verbindingsprogramma te laten slagen. De invoering van NPM en Governance hebben bij provincies en gemeenten geleid tot het zorgvuldig uitvoeren van monitors en het uitzetten van heldere opdrachten.

## *§2.2 Integraal management*

Er zijn verschillende definities te geven aan het begrip integraal management dat in het proefschrift: ‘Integraal management: instrument van verandering?’ (Dubbeldam en Goedmakers, 2003) beschreven staat. Volgens Dubbeldam en Goedmakers (2003) vormt integraal management de basis voor het managementconcept dat in de provinciale



organisatie wordt gebruikt. Het stuurt, net als NPM en Governance, aan op hoofdlijnen en voert bedrijfsmatige werkstijlen in, tegelijk met klantgericht te werk gaan (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Aan de invoering van integraal management zijn kernadviezen gehangen, namelijk: “Doseer het implementatieproces, organiseer de communicatie als tweewegsoperatie, stuur aan op motivatie en bepaal de managementdoelen voordat de organisatiestructurering wordt doorgevoerd” (Dubbeldam en Goedmakers, 2003: 212). Het integraal management kent twee visies. De eerste visie bestaat uit de klassieke integrale benadering en is gericht op de scheiding tussen planning en uitvoering (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Deze benadering gaat ervan uit dat alle beleidsvelden binnen een provincie evenveel inbreng hebben in het besluitvormingsproces. De tweede visie is gebaseerd op het systeemtheoretische concept van de sociotechniek, waarbij integraal management gekoppeld is aan de organisatiestructuur. Integraal management is in deze visie gedefinieerd als: “Management wanneer structurele knelpunten in de aanwezige productiestructuur in samenhang met de besturings- en informatiestructuur worden aangepakt” (Dubbeldam en Goedmakers, 2003: 212). Binnen het integraal management hebben de organisatieonderdelen eigen besturingsruimten. Het gaat volgens Dubbeldam en Goedmakers (2003) om de sturing van de relatie tussen de inzet van de middelen en de output in de vorm van meetbare resultaten. De laatste definitie van integraal management in dit theoretisch kader is een integrale verantwoordelijkheid van een organisatorische eenheid voor het realiseren van een bepaald product. Integraal houdt bij deze definitie in: “Het verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling, politieke advisering, beleidsuitvoering en aanwending van de toegewezen financiële, personele en facilitaire middelen.” (Dubbeldam en Goedmakers, 2003: 219). Kort samengevat betreft integraal management het geheel van de organisatie structureren, het beleid maken en uitvoeren door samenwerkende sectoren binnen provincies.

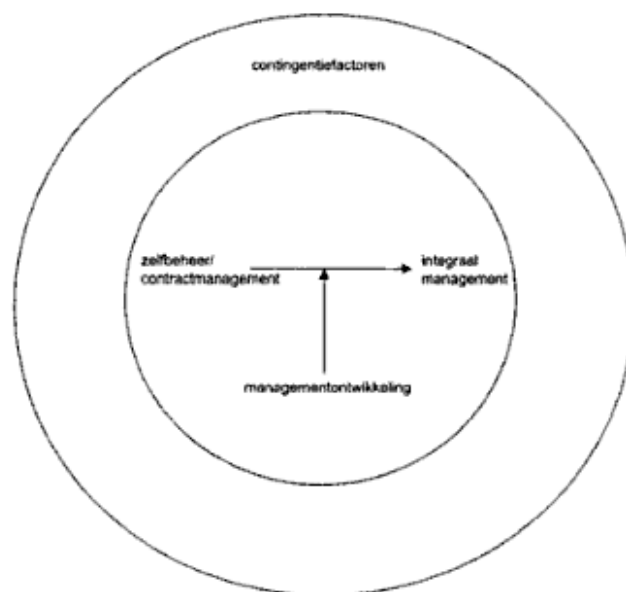
Het behandelen van beleidsvraagstukken vanuit meerdere sectoren zorgt voor het slaan van bruggen en het meenemen van de belangen van betrokkenen. Om die samenwerking tot een goed resultaat te brengen is open communicatie over de gang van zaken en resultaten vereist (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). De invoering van integraal management betekent dat de structuur van de sectoren binnen de provincie Noord-Holland verandert. De hoofdlijnen waar de sectoren zich op richten zijn vastgesteld. Zo voert elke sector een aantal wettelijk vastgelegde taken uit. Naast die taken zijn sectoroverstijgende programma's en projecten opgericht. In dit onderzoek wordt verwacht dat het integreren van taken en activiteiten inhoudt dat de aanwezige kennis goed verdeeld is over de organisatie. Het signaleren en aanpakken van knelpunten is mogelijk door de verbeterde communicatiestromen en monitoring. Ook het aansturen op output voor programma's en projecten is mogelijk in een sectoroverstijgende aanpak.

### §2.3 Contingentietheorie/ model

Het contingentiemodel houdt in dat er een aantal factoren (van binnen en buiten de organisatie) van invloed zijn op de relatie tussen zelfbeheer en integraalmanagement. Dubbeldam en Goedmakers presenteren in hun proefschrift een eigen versie van het contingentiemodel, waar de invloedsfactoren voor integraalmanagement binnen overheidsinstellingen in zijn benoemd. De nieuwe factoren zijn naar aanleiding van managementontwikkelingen binnen de instellingen aan het model toegevoegd. Ter Bogt (2005) geeft ook een definitie van integraal management, namelijk: “De verklaring van de wijze waarop het management van organisaties wordt afgestemd op veranderingen in de omgeving van de organisatie.” (Ter Bogt, 2005: 13)

Het originele contingentiemodel uit het proefschrift van Dubbeldam en Goedmakers staat in figuur 1 weergegeven.

*Figuur 1* Contingentiemodel



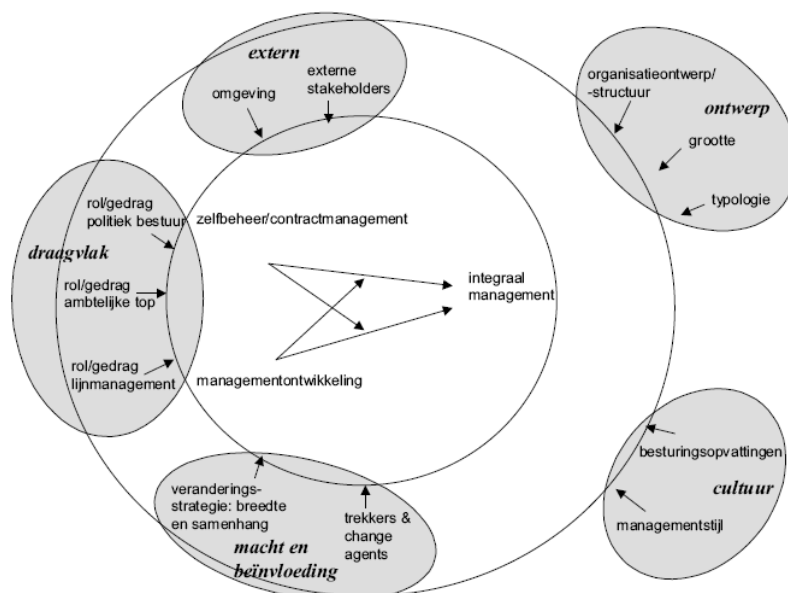
*Bron: Integraal management: instrument van verandering? Dubbeldam en Goedmakers, 2003: 17*

De contingentietheorie gaat uit van de bewuste keuzes die organisaties maken voor het gebruik van middelen om de doelen te realiseren. De keuzes zijn gemaakt op basis van ‘economisch-rationele’ overwegingen van efficiëntie en effectiviteit. Dat houdt in dat de gekozen middelen een verantwoorde economische keuze zijn, waarbij de omgevingsfactoren in overweging zijn genomen. Met deze keuze wordt zo min mogelijk

publiek geld verspild om positieve resultaten te boeken. Scott en Davis (2007) beschrijven dat organisaties het best functioneren binnen het contingentiemodel, als de interne doelen gelijk zijn aan de wensen van de omgeving. Ook is het succes van een organisatie afhankelijk van de wijze waarop de externe factoren georganiseerd zijn. Dat duidt op de manier waarop de externe factoren met elkaar samenhangen (Dubbeldam en Goedmakers, 2003).

Het originele contingentiemodel is door Dubbeldam en Goedmakers aangevuld met resultaten uit het onderzoek naar integraal management en ziet er als volgt uit:

*Figuur 2: Contingentiemodel met aanvullingen*



*Bron: Integraal management: instrument van verandering? Dubbeldam en Goedmakers, 2003: 364*

De nieuwe componenten die aan het model toegevoegd zijn, luiden: ‘draagvlak’, ‘ontwerp’, ‘extern’, ‘macht/beïnvloeding’ en ‘cultuur’. Binnen elk component zijn subdomeinen benoemd die invloed hebben op de invoering van integraal management en beleid. Voor draagvlak zijn dat: politiek bestuur, ambtelijke top en lijnmanagement. Deze onderdelen van de provincie moeten achter het nieuwe beleid te staan om de invoering en structurering van integraal management te bevorderen. Als zij niet achter de plannen staan, leidt dit tot frictie tussen het management en de beleidsuitvoerders. Deze frictie zorgt

indirect voor problemen in het werkveld van de provincie, omdat de wensen van de burgers niet zijn gehoord of zij zijn op andere wijze beantwoord dan gewenst. De toegevoegde component 'ontwerp' duidt hier op de opbouw en structuur van provincies. Het ontwerp is van invloed op de uitwerking van een integrale aanpak. Een grotere organisatie heeft een andere managementstijl nodig, dan een kleinere organisatie (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Waar het in deze studie om draait, is het bestuderen of en hoe samenwerkingsvormen tussen sectoren binnen de provincie mogelijk zijn. Het betreft een klein onderdeel, dat het vraagt om duidelijke regels en korte lijnen (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). De component 'extern' is gericht op de omgeving van de organisatie en de stakeholders. De ontwikkelingen buiten de organisatie hebben invloed op interne managementontwikkelingen. Ook de vraag van externe stakeholders zorgt voor aanpassingen binnen de organisatie, om daaraan te voldoen. Het niet doorvoeren van aanpassingen kan tot problemen in de samenwerking en uitvoering van het beleid leiden (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). De toegevoegde component 'macht/beïnvloeding' is een factor waarbij een organisatie de mogelijkheid heeft haar medewerkers te sturen en te beïnvloeden om de integrale aanpak op te pakken (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Binnen de provinciale organisatie zijn de medewerkers de experts in het schrijven en uitvoeren van beleid. De aanwezige expertise kan door het management als middel ingezet worden om integraal management te laten slagen. Het beïnvloeden van medewerkers werkt dan ook averechts. De laatste component 'cultuur' duidt op de wijze waarop binnen de organisatie de cultuur en werkstructuren zijn georganiseerd. Bij het invoeren van integraal management komt naast een structuur, ook een cultuurverandering kijken. De medewerkers moeten een open houding aannemen en communiceren met alle lagen en sectoren in de organisatie. Deze verandering kan niet van hogerhand worden opgelegd. Er moet sprake zijn van een soepel lopend proces (Dubbeldam en Goedmakers, 2003).

Het hanteren van een contingentiemodel bij de innovatie van cultuur en toerisme bij de provincie Noord-Holland schept diverse verwachtingen. Zo heeft draagvlak voor het innoveren van cultuur en toerisme bij het bestuur een grote invloed op de structurering van stimuleringsprogramma's. De verwachting dat de gedeputeerden van economie en cultuur achter een verbindingsprogramma staan, voert daarbij de boventoon. De aangekondigde bezuinigingen zorgen er wellicht voor dat er geen geld beschikbaar komt voor verbindingsprogramma's, dat vormt een probleem. Ook wordt verwacht dat het management van de sectoren zich achter een programma scharen, mits de versnipperde verdeling geen problemen geeft. Kijkend naar andere provincies waar de cultuur-, economie- en vrije tijdssectoren zijn samengevoegd en positieve resultaten hebben geboekt, kan het management van de sectoren van de provincie Noord-Holland besluiten een stimuleringsprogramma op te zetten.

Zoals reeds eerder gesteld in dit theoretisch kader, is de invloed van externe partijen van de provincie zeer groot. Die invloed werkt ook door in de structurering van de organisatie en haar programma's. De externe partijen die betrokken zijn bij de innovatie van cultuur en toerisme zijn de uitvoerende organen van de provincie, het bedrijfsleven, culturele instellingen en natuurlijk de inwoners. Door de openbedrijfsvoering waartoe een provincie verplicht is, hebben de externe partijen een stem in de besluitvorming. De uitvoering van stimuleringsprogramma's moet dan ook aansluiten op de vraag van de betrokken partijen. De opbouw en structuur van een programma dienen helder te zijn, zodat de lijnen kort en werkbaar zijn. Een open cultuur maakt de invoering van integraal management mogelijk en geeft aanleiding tot een betere samenwerking, zowel intern bij de provincie als extern met andere partijen. Openheid zorgt ervoor dat problemen besproken worden en informatie wordt gedeeld. Er dienen duidelijke richtlijnen te worden opgesteld, zodat het doel van het programma niet uit het oog wordt verloren.

#### *§2.4 Sociologische institutionele theorie*

De sociologische institutionele theorie legt het accent op de legitimering van een organisatie. Er gaat aandacht uit naar de sociale en culturele aspecten van organisaties. Hieronder vallen de regels, kennis, normen en macht (van zowel binnenuit als buitenaf) die invloed hebben op het bestaan en veranderen van management binnen organisaties (Ter Bogt, 2005). Binnen deze theorie is er ook aandacht voor het functioneren van een organisatie en hoe dit vervolgens weer invloed heeft op de ontwikkelingen van kennis, regels, normen, gebruiken en machtsverdeling in een samenleving.

Veranderingen die doorgevoerd zijn, kennen soms een andere uitwerking dan gewenst. Bijvoorbeeld het invoeren van open communicatie binnen een provincie. Het management presenteert de verandering als een positief resultaat naar de buitenwereld, terwijl de medewerkers geen verandering ervaren. Vanuit dit perspectief zijn managementveranderingen die provincies hebben doorgevoerd mogelijk te beschouwen als een reactie op externe veranderingen. Zij wil voldoen aan de verwachtingen van betrokken partijen. De provincie Noord-Holland heeft met de reorganisatie die plaatsvond van 2003 tot 2006 een cultuurverandering ondergaan. Na de reorganisatie zijn functies opnieuw ingedeeld en hebben de kwaliteit van werken en kennis van werknemers een belangrijke plaats ingenomen (Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, 2006). Met de nieuwe verdeling van functies wordt binnen de provincie Noord-Holland verwacht dat een deling en spreiding van kennis over de organisatie is ontstaan. Deze deling heeft geleid tot het meer integraal aanpakken van beleidsproblemen. De verwachting geldt ook voor andere gemeenten en provincies. Daar staan de betrokken afdelingen en sectoren open voor

samenwerkingsverbanden binnen de organisatie en integrale aanpakken om cultuur en toerisme aan elkaar te verbinden.

### *§2.5 Factoren van invloed op veranderingen in overheidsmanagement*

Veranderingen zijn vaak doorgevoerd als blijkt dat andere organisaties een succes hebben behaald met de invoering. Ter Bogt geeft in zijn onderzoek naar overheidsmanagement veranderingen een overzicht met factoren die van invloed zijn op de invoering van hiervan. De belangrijkste factoren zijn de afgenomen stabiliteit in de samenleving, een meer op 'afrekenen' gericht cultuur waarin efficiënt en klantgericht werken centraal staan, meer vraag naar transparantie in het werken van overheidsinstanties, het platter maken van de organisatie, het meer samenwerken tussen afdelingen en het invoeren van integraal beleid (Ter Bogt, 2005). Over de toekomst van overheidsmanagement schrijft Ter Bogt (2005) dat het meten van effecten en het concretiseren van resultaten van belang is voor het resultaatgericht te werk gaan. Uit de interviews die Ter Bogt heeft afgenomen, blijkt dat de effecten van veranderingen binnen het management vaak lang op zich laten wachten. Door het monitoren van de resultaten en effecten worden tussentijdse aanpassingen gedaan, zodat de resultaten beter op de doelen aansluiten (Ter Bogt, 2005).

In dit onderzoek wordt verwacht dat de veranderingen die door provincies en gemeenten zijn doorgevoerd ter bevordering van het efficiënt en marktgericht werken, daadwerkelijk een positieve invloed hebben op de werkwijze en uitkomsten.

### *§3 Integrale samenwerking tussen de sectoren van provincies*

Zoals blijkt uit de voorgaande paragrafen, is integraal management een belangrijke factor bij het succesvol realiseren van sectoroverstijgend beleid binnen overheidsorganisaties. Uit het onderzoek van Ter Bogt (2005) blijkt dat de veranderingen die door overheidsinstellingen zijn ingevoerd ter bevordering van efficiënt werken om de doelstellingen te bereiken, succesvol zijn geweest. Het veranderen van het meten van de effecten en het betrekken van externen bij het maken van beleid hebben bijdragen aan die succesvolle resultaten (Ter Bogt, 2005). De veranderingen zijn van invloed op de indeling van sectoren en teams binnen provincies.

Om een integrale samenwerking tussen de sectoren op te zetten zijn verschillende indelingen mogelijk. Eén van de beschreven indelingen is de F(unctie)-indeling, ook wel interne differentiatie geheten (Heijnsdijk, 2001). Deze indeling voegt medewerkers samen die gelijksoortig werk uitvoeren. Zij houden zich voornamelijk bezig met hun eigen werkzaamheden en oriënteren zich niet op andere bezigheden binnen de organisatie. Door de gerichte werkzaamheden kan men het overzicht van de overalldoelstellingen uit het oog verliezen. Het betreft hier een efficiënte werkwijze (Heijnsdijk, 2001). De volgende

indeling is de S(amenhang)-indeling, ook wel interne specialisatie genoemd. Deze indeling is gebaseerd op de samenhang van werk dat door de medewerkers wordt uitgevoerd. Hierbij gaat het om het samenvoegen van taken die gericht zijn op een bepaald product, geografische plaats of markt. De medewerkers hebben veel kennis van het product en de markt en er is veel aandacht voor de klanten van de organisatie. De laatste indeling die in dit onderzoek bestudeerd is, is de indeling naar markt. De afdelingen richten zich in deze laatste indeling specifieke marktsegmenten. Een voordeel van deze indeling is dat de behoeften van de partijen binnen die markten in kaart worden gebracht, om op in te spelen. Vaak komen de hiervoor besproken indelingen in gemengde vormen voor in organisaties. Ook is de afhankelijkheid tussen afdelingen verschillend (Heijnsdijk, 2001). Hetzelfde geldt voor de sectoren binnen de provincie. De projecten die zijn opgezet, hebben betrekking op meer dan één markt. De wederzijdse afhankelijkheid tussen de afdelingen die aan een gezamenlijk project werken is groot. Om te zorgen dat de samenwerking tussen de afdelingen in een dergelijk project naar wens verloopt, is het noodzakelijk extra coördinatievoorzieningen te treffen die afdelingoverstijgend zijn (Heijnsdijk, 2001). Het gaat bij de coördinatie om het beheersen van kwaliteit en flexibiliteit in organisaties. De medewerkers bezitten de kennis waar de organisatie van afhankelijk is. Die kennis dient door de organisatie gewaarborgd, maar ook up to date worden gebracht. Het werk dat in een organisatie wordt uitgevoerd is onderdeel van een groter geheel in het werkproces. Het maakt deel uit van een systeem. Het herindelen van werkprocessen en het korter maken communicatielijnen voorkomt fouten in de communicatie over activiteiten binnen dat systeem (Jansen, 2002).

Het herstructureringsproces van de provincie Noord-Holland heeft een nieuwe sectorenindeling voortgebracht. De verwachting is dat de provincie de sectoren heeft gestructureerd aan de hand van de taken en activiteiten die uitgevoerd worden, zodanig dat een efficiënte werkwijze middels integraal werken gegarandeerd kan worden.

Het invoeren van integraal management en het herstructureren van sectoren zorgt voor de oprichting van sectoroverstijgende teams. Het werken in teamverband heeft een aantal voordelen. Het eerste voordeel is dat de deelnemers alles zelf regelen: hun input, output en werkwijze. Ten tweede komen er weinig managementlagen te pas aan het sturen van een team. Tot slot reageert een team snel op veranderende omstandigheden, die zich zowel intern als extern van de organisatie voordoen (Jansen, 2002). Voor het goed functioneren van een team zijn enkele vereisten te noemen. Zo werkt een team goed samen als: “De groep kleiner is, de kwantiteit en kwaliteit van het werk individueel identificeerbaar en beoordeelbaar zijn en de mate waarin de verantwoordelijkheid gedeeld wordt door de hele groep laag is.” (Jansen, 2002: 160) De manier waarop een team is samengesteld heeft

invloed op het bereiken van doelstellingen. Een team dat volgens een top-down benadering is opgezet, werkt aan het realiseren van doelstellingen die benoemd zijn door het management. Het team is gericht op het verdelen van de taken en het uitvoeren van de opgelegde activiteiten (Jansen, 2002). Een andere benadering is het bottom-up principe. Dit principe gaat uit van de behoefte contact, geborgenheid en erkenning te vinden in een groep. Personen in dit soort teams werken samen, omdat ze iets gemeen hebben. Er bestaan binnen het principe drie soorten teams, namelijk: horizontale, verticale en gemengde informele groepen. De horizontale informele groep bestaat uit leden met dezelfde positie en hetzelfde aantal dienstjaren bij de organisatie. De verticale informele groep bestaat uit leden die informatie uitwisselen onderling en in de gemengde informele groep delen zij dezelfde interesses buiten het werk. Het functioneren van een team is afhankelijk van het onderlinge vertrouwen. De leden in een team dat vanuit het management is opgezet hebben een langere tijd nog om te wennen aan elkaar, om goed samen te werken. Daarbij zijn zowel formele als informele contacten tussen de teamleden van belang (Jansen, 2002)

Binnen de provincie Noord-Holland zijn enkele teams opgericht, zoals het team R&T. De verwachting is dat dit team de kenmerken heeft, die in deze paragraaf benoemd zijn om optimaal te kunnen functioneren. Daarnaast wordt verwacht dat de teams bij externe partijen, die de innovatie van cultuur en toerisme bevorderen, aan de hand van het bottom-up principe zijn opgezet. Deze teams hebben een horizontale indeling, een open karakter en zijn klein van formaat.

#### ***§4 Conclusie***

Het theoretisch kader biedt inzicht in de structurering en werkwijze van organisaties. De organisatiestructuur van provinciale organisaties is opgezet mede door veranderingen en invloeden uit de omgeving van de organisatie. Het integraal management en NPM geven aan dat een organisatie met een platte indeling, die gebruik maakt van het programmamanagementmodel en een open karakter heeft, beter in staat is een verbindingsprogramma op te zetten, dan een organisatie met een hiërarchische indeling met veel lagen. Provincies zijn afhankelijk van hun omgeving en structureren de organisatie naar de wensen en behoeften van inwoners en het bedrijfsleven. Wanneer organisaties in de omgeving van provincies samenwerkingsverbanden met andere organisatie voor de innovatie van cultuur en toerisme opzetten, zullen de provincies hun organisatiestructuur en programma's daar op aan moeten passen om te kunnen voldoen aan de wensen en behoeften van de organisaties in de omgeving. Het invoeren van integraal management leidt tot meer overleg tussen sectoren en ook tot meer verbindingsprogramma's. De



programma's streven naar effectiever beleid. Het handelen van een provincie dient dan ook op een rationeel-economische wijze te gebeuren. De verbindingen leveren zowel directe financiële voordelen op als indirect meer bewustzijn van de noodzaak van samenwerking bij organisaties in het veld. De uitvoering van verbindingsprogramma's verloopt het best in kleine teams. De communicatielijnen moeten kort zijn, om miscommunicatie en andere problemen te voorkomen. Het aanstellen van één programmaleider zorgt ervoor dat het overzicht het best bewaakt blijft en dat verbetering doorgevoerd worden. Tot slot moeten zowel de sectoren als teams een open karakter hebben om samenwerking op een natuurlijke wijze te laten verlopen.

## **Hoofdstuk 4 Onderzoeksmethode en operationalisering**

In dit hoofdstuk staat de methode van het onderzoek beschreven. Allereerst wordt de onderzoeksopzet uiteengezet. Daarna komen de onderzoekspopulatie en dataverzameling en meetinstrument aan bod. Tot slot volgt de operationalisering van de onderzoeksvragen. Het doel van dit hoofdstuk is de lezer te informeren over de methode en aanpak om antwoord te krijgen op de probleemstelling en deelvragen.

### ***§1 De onderzoeksopzet***

Het onderzoek verkent de mogelijkheden voor de innovatie van cultuur en toerisme binnen de provinciale organisatie. Gedurende vijf maanden (februari t/m juni 2010) wordt het onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is kwalitatief van aard en opgesplitst in drie delen. Er is voor een kwalitatieve studie gekozen, omdat de verdieping van innovatie op het gebied van cultuur en toerisme centraal staat, waarvoor de achtergronden en de werking van verbindingsprogramma's zijn bestudeerd. Baarda et al. (2001: p. 15) omschrijven kwalitatieve studies als volgt: "Kwalitatieve gegevens hebben betrekking op de aard, de waarde en de eigenschappen (dus niet op de 'kwaliteiten') van het onderzochte verschijnsel en niet op kwantiteiten."

Het eerste deel van het onderzoek is een literatuurstudie. Hierin wordt de achtergrond van het probleem verkend. Ook zijn er theorieën rondom organisatiestructuren van provincies en verbindingsprogramma's in het theoretisch kader weergegeven. De literatuurstudie is in de maanden februari en maart uitgevoerd. Het tweede deel omvat het afnemen van semi-gestructureerde interviews. De interviewtopics worden aan de hand van de theorie opgesteld. De operationalisering van de theorie en de formulering van de deelvragen zijn in paragraaf vier uiteengezet. De interviews hebben in de maanden april en mei plaatsgevonden. Het derde en laatste deel van dit onderzoek betreft het analyseren van de resultaten, die afkomstig zijn uit de interviews en de literatuurstudie, en het schrijven van de conclusies en aanbevelingen. De analyse van de resultaten is uitgevoerd op basis van het labelen van de gegevens. Per onderwerp zijn labels toegekend aan de interviews en de uitkomsten staan samengevat weergegeven. De analyse en het schrijven van de conclusies vonden plaats in de maanden mei en juni.

### ***§2 De onderzoekspopulatie***

Het onderzoeksdomein betreft de provinciale organisatie van Noord-Holland, om precies te zijn de sectoren CC en ELT en het team R&T. Het onderzoek is gericht op het beschrijven en verklaren van innovaties van cultuur en toerisme, waar cultuur- en economieprogramma's aan ten grondslag liggen. Het betreft niet alleen de interne

organisatie van de provincie, maar ook de beleidsuitvoerende organen. Deze organen hebben invloed op de structurering en opbouw van nieuw beleid ter bevordering van cultuur- en toerisme-innovatie. De projecten met koppelingen tussen toerisme en cultuur binnen de provincie Noord-Holland staan centraal. Ook de initiatieven en plannen van partijen buiten de eigen organisatie worden beschreven.

De respondenten van de provincie Noord-Holland zijn programmaleiders van bestaande integrale samenwerkingsinitiatieven en sectormanagers. Zij zijn betrokken bij het structureren en sturen van de sectoren en projecten. Tot slot worden diverse ambtenaren benaderd, die in contact staan met de uitvoerende organen.

De overige respondenten zijn afkomstig uit de gemeenten Haalrem en Zaanstad, die een cultuur- en economiebeleid hebben. Deze gemeenten werken samen met de provincie in regionaal verband. Daarnaast zijn ambtenaren van andere provincies in Nederland benaderd, die net als de gemeenten dergelijke initiatieven kennen. Uit de provincies Zuid-Holland, Utrecht, Drenthe, Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant zijn ambtenaren benaderd. Op basis van beschikbare informatie over het beleid zijn deze provincies geselecteerd. Tevens is de directeur van het uitvoeringsorgaan van het vrijetijdsbeleid Noord-Brabant (het Vrijetijdshuis) geïnterviewd. Deze organisatie vormt een casestudie in dit onderzoek. Tot slot volgen er interviews met de adjunct-directeuren van de uitvoerende organen van de provincie Noord-Holland. Zie voor de volledige lijst respondenten bijlage twee van dit onderzoek.

### ***§3 De dataverzameling en het meetinstrument***

De dataverzameling vindt plaats aan de hand van twee methoden, namelijk literatuurstudie en kwalitatieve interviews. De beleidsnota's, wetenschappelijke artikelen en onderzoeken die innovatie van cultuur en toerisme en cultuur en economie programma's als onderwerp hebben zijn bestudeerd in de literatuurstudie. De onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van diverse overheidsinstellingen en de beleidsnota's en agenda's zijn geschreven door ambtenaren van provincies en gemeenten in Nederland. De uitkomsten van de literatuurstudie staan voor een deel weergegeven in het achtergrondhoofdstuk (hoofdstuk twee) en in het resultatenhoofdstuk (hoofdstuk vijf). De lijst met de documenten is terug te vinden in bijlage drie van dit onderzoek.

De semi-gestructureerde open interviews die afgenomen zijn, zijn weinig gestandaardiseerd en in geringe mate gestructureerd (Baarda et al, 2001). Er is gebruik gemaakt van vragenlijsten, zodat de essentiële informatie zeker verzameld is. De lijsten zijn aangepast aan de functies van de respondenten en het type organisatie waarin zij werken. De resultaten van de interviews staan weergegeven in hoofdstuk vijf. De lijst met

respondenten staat weergegeven in bijlage twee en de vragenlijsten in bijlagen vijf, zes, zeven en acht van dit rapport.

Om tot een betrouwbaar onderzoek te komen, is het van belang een juiste methode te volgen en een duidelijke beschrijving te geven van de selectieprocedure die gevolgd is ('t Hart et al, 2005). De betrouwbaarheid van een onderzoek is gebaseerd op de gehanteerde methode, het aantal respondenten en of het mogelijk is het onderzoek te herhalen ('t Hart et al. 2005). De validiteit, die ook voor dit onderzoek belangrijk is, gaat om het meten van de juiste gegevens, waarbij de vraag: 'Meet ik wat ik wil meten?' staat centraal.

De selectieprocedure van de literatuur voor dit onderzoek kent twee fasen. In de eerste fase zijn de documenten geselecteerd op termen als cultuurnota, economienota, creatieve industrie, creatieve steden, innovatie cultuur, innovatie toerisme et cetera. De gevonden documenten zijn vervolgens beoordeeld op de inhoud en de onderzoeksmethode. De reden hiervoor is dat de inhoud overeen moest komen met het onderwerp van dit onderzoek ('t Hart et al, 2005). Sommige onderzoeken en artikelen gaan wellicht over een heel ander aspect van cultuur en economie zoals in dit onderzoek bedoeld is. De methode moet adequaat beschreven zijn, om te verifiëren of uitspraken betrouwbaar zijn.

De vragenlijsten, die in deze studie bij de semi-gestructureerde open interviews gehanteerd zijn, zorgen voor het waarborgen van de validiteit van het onderzoek. Door de interviews uit te werken en vervolgens voor het analyseren te labelen en te categoriseren, blijft de validiteit op een hoog niveau. Daarnaast kan een te kleine onderzoekspopulatie en respons voor niet betrouwbare uitspraken zorgen. Het is belangrijk een steekproef te trekken die de populatie goed vertegenwoordigt. De steekproef in dit onderzoek vertegenwoordigt 50 procent van het totaal aan provincies.

Het gebruik van datatriangulatie in dit onderzoek zorgt voor het vergroten van de betrouwbaarheid van het onderzoek. Datatriangulatie bestaat uit het gebruik maken van meerdere meetmethoden. De uitspraken en vondsten in de literatuur zijn met elkaar vergeleken, om een eenduidige conclusie te trekken ('t Hart et al, 2005). Tevens is na ieder gesprek een terugkoppeling naar de geïnterviewde gemaakt om te verifiëren of uitspraken op een juiste wijze zijn geïnterpreteerd. Dit voorkomt misverstanden en onjuiste conclusies. Deze terugkoppeling vergroot de validiteit.

Door de specifieke vraagstelling is generalisatie slechts beperkt mogelijk. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland en richt zich daarom op de specifieke wensen en behoeften van de organisatie. De adviezen hebben betrekking op de situatie bij de provincie op dit moment. De resultaten zijn wel te generaliseren naar andere provincies met eenzelfde structuur en vraag. Echter, doordat de vraagstelling

specifiek voor provincie Noord-Holland is opgesteld, is het mogelijk dat de resultaten niet gelden voor andere provincies.

#### *§4 De operationalisering van de onderzoeksvragen*

Het operationaliseren van de theorie is nodig om de vragenlijst voor de interviews vast te stellen. De constructen in dit onderzoek bestaan uit de begrippen en verwachtingen die in de theorie genoemd zijn. Met de resultaten van de interviews wordt de samenhang van verschijnselen verklaard ('t Hart et al, 2007). De operationalisering is gesplitst in drie delen: beschrijvend, verklarend en adviserend.

##### *§4.1 Beschrijvend deel*

Het antwoord op de eerste deelvragen is gericht op de provinciale organisatie en haar uitvoerende organen. Eerst is uiteengezet hoe de provincie is georganiseerd en welke initiatieven bestaan op het gebied van innovatie van cultuur en toerisme. Daarna volgt de bespreking van de uitvoerende organen van de provincie. Welke taken hebben zij? En hoe kunnen zij bijdragen aan de innovatie van cultuur en toerisme? De theorie die aansluit bij dit onderwerp is gericht op organisatievormen binnen de overheidssector en gaat in op de wijze waarop de organisatiestructuur en hoe het beleid zijn opgezet. Het New Public Management en Governance zorgen voor efficiëntere werkhoudingen bij ambtenaren en het uitvoeren van effectiever beleid. Om dat te bereiken zijn managementstrategieën uit de private sector overgenomen. Bij die overname is het van belang de taakomschrijving van de betrokken partijen te krijgen en het beleid en de resultaten te monitoren (Klijn en Koppenjan, 2004). Het integraal management bij overheden vormt een belangrijke verandering als het gaat om bottom-up beleid en het klantgericht te werk gaan (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Om vast te stellen of de provincie Noord-Holland deze ontwikkelingen heeft doorgevoerd, zijn de volgende deelvragen beantwoord:

Vraag op de interne organisatie gericht:

- Hoe is de provinciale organisatie vormgegeven? Waarom op die wijze?
- Wat zijn de taken van de sectoren ELT, CC en het team R&T en op welke wijze worden die uitgevoerd?

Vraag op de externe partijen gericht:

- Welke uitvoerende organen zijn betrokken? Hoe zijn ze georganiseerd? Waarom op die wijze?

#### *§4.2 Verklarend deel*

Dit tweede deel bestaat uit verklaringen die ten grondslag liggen aan het opzetten en structureren van initiatieven ter bevordering van innovatie van cultuur en toerisme. Het contingentiemodel, dat door Dubbeldam en Goedmakers in 2003 is aangepast geeft verklaringen voor de veranderingen binnen organisaties. De componenten die zijn toegevoegd en van invloed zijn op verbindingsprogramma's luiden: externe partijen, het ontwerp van de organisatie, de cultuur, macht en beïnvloeding en tot slot draagvlak.

In de sociologische institutionele theorie gaat aandacht uit naar de legitimering van de organisatie met behulp van sociale en culturele aspecten. Kennis, regels, normen en macht hebben invloed op het bestaan en veranderen van de provinciale organisatie. Deze theorie hangt voor een groot deel samen met het contingentiemodel. De ontwikkelingen binnen organisaties zijn mede een gevolg van veranderingen in de samenleving. In het achtergrondhoofdstuk bleek dat met het invoeren van verbindingsprogramma's grote voordelen behaald kunnen worden. In dit deel staan de beweegredenen tot het invoeren van verbindingsprogramma's en de invloedfactoren voor het structureren van programma's centraal. Tevens staat de verklaring van de veranderingen en resultaten centraal.

De deelvragen in dit deel zijn:

- Waarom kiezen andere gemeenten en provincies voor deze structuur en inhoud ter bevordering van innovatie van cultuur en toerisme?
- Wat hebben de programma's opgeleverd ter bevordering van de innovatie van cultuur en toerisme?

#### *§4.3 Adviesdeel*

Het advies in dit onderzoek is geschreven aan de hand van de antwoorden op de deelvragen in de voorgaande twee delen. Het advies bevat de positieve en minder positieve aspecten van verbindingsprogramma's. Het gaat om de structuren en werkvormen die ingezet zijn om innovatie van cultuur en toerisme te bevorderen. In het advies zijn ook de aankomende bezuinigingen opgenomen. De betekenis van deze bezuinigingen voor de bevordering van innovatie en de gevolgen voor de uitvoerende organen, die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid zijn een onderdeel van het advies. De deelvraag die in dit laatste deel beantwoordt is, luidt:

- Hoe kan het programma voor Noord-Holland het beste vorm worden gegeven, zowel inhoudelijk als qua structuur van de organisatie?

## Hoofdstuk 5 Resultaten en Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven die met de literatuurstudie en interviews verzameld zijn. Het doel van dit hoofdstuk is antwoord te geven op de deelvragen.

### *§1 De interne organisatie van de provincie Noord-Holland*

#### *§1.1 De portefeuillevindeling*

De verdeling van portefeuilles komt tot stand bij de onderhandelingen van het College en staan niet standaard vast. Het komt voor dat de onderwerpen van een integraal cultuur- en toerismeprogramma verdeeld zijn over meerdere portefeuillehouders. De portefeuillevindeling heeft gevolgen voor de werkwijze en de structuur van de provinciale organisatie. Er is een samenhang tussen de wijze waarop de sectoren binnen de organisatie zijn ingedeeld en de verdeling van de portefeuilles (Interview 15, Riensema). De sectoren zijn op dit moment ingedeeld waarbij cultuur en cultuurhistorie onder gedeputeerde mevrouw Baggerman vallen. Recreatie en ruimtelijke ordening vallen onder de heer Meerhof en toerisme valt onder de heer Bond. Deze drie portefeuillehouders zijn betrokken bij de innovatie van cultuur en toerisme (Interview 15, Riensema). De verwachting dat het bestuur invloed heeft op de structurering van de organisatie is hiermee uitgekomen. De verdeling van portefeuilles en de indeling van de sectoren dienen op elkaar afgestemd te zijn, om korte lijnen te hanteren en efficiënt te werken. De portefeuillevindeling voor recreatie en toerisme is de laatste jaren onderhevig geweest aan veranderingen. De onderwerpen waren voor de vorming van het College in 2002 apart onder gebracht in twee portefeuilles. Door toeval zijn beide onderwerpen tijdens de onderhandelingen in 2002 samen onder één gedeputeerde gebracht (Interview 15, Riensema). In het huidige College, dat van 2009 tot en met 2011 zit, vallen de onderwerpen recreatie en toerisme weer onder twee aparte gedeputeerden. Cultuur en cultuurhistorie vallen onder één gedeputeerde. De indeling van de sectoren en het team Recreatie en Toerisme staan in de volgende deelparagrafen besproken.

#### *§1.2 De betrokken sectoren*

De sectoren ELT, NRL en CC zijn aparte afdelingen en werken samen in het team R&T. Het team staat in paragraaf 1.4 beschreven. Vóór de reorganisatie die in 2006 heeft plaatsgevonden, waren de sectoren anders ingedeeld. Cultuur was apart in één afdeling vormgegeven. Economie werd samengebracht met milieu en de onderdelen water en groen vormden samen een afdeling (Interview 15, Riensema). De indeling van de sectoren is af te

leiden uit de begroting die de provincie opstelt, waarin een tiental hoofdstukken zijn onderscheiden. De hoofdstukken recreatie, cultuur en cultuurhistorie en economie zijn erin opgenomen. Tijdens de reorganisatie is de huidige indeling tot stand gekomen. Het ging om het platter en kleiner maken van de organisatie. De sectoren zijn ingedeeld aan de hand van logische verbanden en elke sector heeft één hoofdthema, ELT is gericht op economische ontwikkeling, NRL op het vrijmaken van hectares voor recreatie- en groenvoorzieningen en CC werkt aan het behoud en stimuleren van cultuur (Interview 16, Verwoerd). Volgens sectormanager van ELT Riensema (Interview 15) is het niet mogelijk alle sectoren bij elkaar te voegen, omdat er een bepaald aantal FTE's onder één manager mogen vallen. De grootte van de sector moet hanteerbaar zijn (Interview 15, Riensema). Toch pleit sectormanager Verwoerd van CC (Interview 16) voor het aanhalen van de banden tussen economie en cultuur binnen de organisatie. "Cultuur is een terrein, dat vanuit sponsoring benaderd kan worden en ook nut heeft voor de ontwikkeling van de economie. Het zijn met elkaar verwante sectoren. Meer dan bijvoorbeeld de relatie tussen cultuur, zorg en welzijn." (Interview 16, Verwoerd) Ook vertelt Verwoerd dat de sectoren niet alleen zijn ingedeeld aan de hand van de begroting, maar ook aan hand van de portefeuille-indeling (Interview 16, Verwoerd). Gedeputeerde Baggerman staat achter het plan dat cultuur als drager en verbindende factor ingezet wordt op verschillende beleidsterreinen (Interview 12, Gruyters). Het contingentiemodel beschrijft, zoals te lezen is in paragraaf 2.3, dat de plannen tot het verbinden van sectoren goedgekeurd moeten worden door het bestuur en het management om ze te laten slagen in de uitvoering. Deze verwachting wordt bevestigd. Het opzetten van een verbindingsprogramma tussen cultuur en toerisme kent een breed draagvlak onder zowel het bestuur, als het management van de provinciale organisatie. Toch blijkt aan de ene kant dat de beleidsterreinen cultuur en toerisme de laatste jaren meer uit elkaar zijn getrokken, voornamelijk door het bestuur. En aan de andere kant is er de wens vanuit de provinciale organisatie om de banden tussen cultuur en economie strakker aan te trekken. Hoe dit zich zal ontwikkelen kan niet voorspeld worden en hangt af van de koers die het volgende College zal varen (Interview 15, Riensema).

### *§1.3 De werkwijze binnen de provinciale organisatie*

Met de reorganisatie is getracht een nieuwe cultuur en werkwijze in te voeren, namelijk het integraal werken tussen de sectoren. Het NPM en Governance liggen ten grondslag aan de invoering van integraal werken. De medewerkers bevinden zich in sectoren die als een soort uitzendbureau dienen. Een medewerker is inhoudelijk bij meerdere projectgroepen betrokken. Voor het samengaan van cultuur en toerisme moet het dus niet uitmaken of medewerkers bij elkaar in dezelfde sector zitten of niet (Interview 15, Riensema). Op de



vraag of het integraal werken ook daadwerkelijk door de medewerkers als nieuwe cultuur ervaren wordt, antwoordt Riensema: “Ja, dat is wel de bedoeling. Mensen worden daar wel op aangenomen. Na de reorganisatie moest iedereen weer solliciteren en werd dat aspect meegenomen in de overweging om iemand aan te nemen. En ook nieuwe mensen worden daar op aangenomen. In principe is die open en integrale houding er wel en sturen wij daar op aan. Er wordt al behoorlijk integraal gewerkt” (Interview 15, Riensema). Volgens Verwoerd is pas de laatste jaren het inzicht gekomen van het belang van samenwerken met andere sectoren binnen de provincie. In de cultuurnota 2009-2012 nog geen integraal programma opgenomen, omdat de verbinding niet ter sprake kwam (Interview 16, Verwoerd). Met de invoering van integraal werken, is ook het aspect open cultuur verbonden. Het hebben van een open cultuur binnen de organisatie maakt integraal werken mogelijk (Interview 16, Verwoerd). De verwachting dat de reorganisatie een positieve uitwerking heeft gehad op het integraal werken en het voorkomen van beleidsverkokering van de sectoren is bevestigd. De provinciale organisatie is niet onder één specifiek model onder te brengen voor wat betreft de structuur en werkwijze. De organisatie heeft kenmerken van zowel het concernmodel als het dienstenmodel, waar de afdelingen naast elkaar staan en niet boven elkaar. Daarnaast heeft de organisatie met de invoering van integrale programma's ook kenmerken van het programmamanagementmodel, waar niet in sectoren wordt gewerkt, maar sectoroverstijgende teams programma's zijn opgezet. Tevens bevestigt Riensema de verwachting dat het integraal management, het integreren van taken en activiteiten leidt tot een verdeling van kennis over de organisatie. Door het werken in integrale teams binnen de provincie worden knelpunten in verschillende sectoren sneller gesignaleerd en opgelost.

#### *§1.4 De oprichting van de agenda en het team Recreatie en Toerisme*

Het team R&T is bij het opstarten van de eerste agenda in 2004 opgericht. Deze eerste agenda liep van 2004 tot 2007 en is vanuit de politiek geïnitieerd. Destijds heeft de gedeputeerde economie gevraagd of toerisme en recreatie in dezelfde portefeuille mogen, om de samenwerking tussen de beleidsterreinen te versterken. Tegelijkertijd ontstonden er binnen de provinciale organisatie, naar aanleiding van de evaluatie van het toerismebeleid, ideeën om recreatie meer bij toerisme te betrekken. De agenda is na afloop geëvalueerd om de resultaten en het geïntegreerd werken in kaart te brengen en te brainstormen over een vervolg (Interview 17, Van Hoof). Bij het opstellen van de tweede agenda is ook het VROMraad-advies in beraad genomen. Naar aanleiding van het advies is een deel cultuur opgenomen. Echter, de gedeputeerde van cultuur destijds (mevrouw Kruisinga), vond het te verwarrend als cultuur geïntegreerd werd in de agenda. Zij moest zich in dat geval op twee manieren verantwoorden aan het College, namelijk voor de wettelijke cultuurtaken en

voor de agenda R&T, dat wilde ze niet. Tegelijkertijd met het opstellen van de tweede agenda is ook een nieuw College gevormd en bleek dat de beleidsterreinen recreatie en toerisme in andere portefeuilles vielen, dan cultuur. Die indeling heeft doen besluiten het cultuurbeleid niet geheel te integreren in het R&T beleid. De agenda is uitgevoerd door een klein team met één programmaleider. Op ambtelijk niveau is besloten cultuur wel te betrekken in het team, ondanks dat het niet als geheel geïntegreerd is. Een beleidsadviseur van de sector CC is lid geworden van het team, naast de overige leden die afkomstig zijn uit de sectoren ELT en NRL (Interview 17, Van Hoof).

#### *Inhoud van agenda*

De evaluatie van de eerste R&T agenda toont de kansen voor nieuwe projecten en initiatieven. De externe partners van het team R&T waren betrokken bij de evaluatie. Aan hen is gevraagd waar de accenten moeten liggen in een volgende agenda. Uit die gesprekken bleek dat de uitgangspunten van de eerste agenda nog steeds geldig waren. De uitkomsten van de evaluatie gaven aanleiding voor het opstellen van de tweede agenda R&T. De inhoud van de tweede agenda is voor een deel gericht op dezelfde punten. Er zijn enkele aanpassingen gemaakt betreffende de thema's. De punten zijn nu in twee thema's opgedeeld en niet meer in losse actiepunten. De thema's zijn: 'Recreatie vlak bij huis' en 'Waterrijk Cultuurlandschap' (Interview 17, Van Hoof). Binnen het thema 'Recreatie vlakbij huis' is de focus komen te liggen op aandacht voor specifieke doelgroepen. De link naar sociaal beleid is hiermee gelegd. Tevens zijn gebieden en voorzieningen ingericht naar de behoeften en wensen van de bewoners en toeristen. Bij het tweede thema 'Waterrijk Cultuurlandschap' is de link tussen recreatie, toerisme en cultuurhistorie versterkt. Deze twee vernieuwingen in de agenda zijn in de provinciale organisatie ontstaan en werden gesteund door de politiek (Interview 17, Van Hoof). Voor de inhoud van het R&T beleid geldt dat het bestuur en management achter de plannen staat en blijkt de verwachting voor het slagen van integrale programma's uit te komen. Tevens is het monitoren van het bestaande beleid zorgvuldig uitgevoerd, om waar nodig aanpassingen te maken voor de toekomst.

#### *Projecten en uitvoering*

Nog niet alle punten van de tweede agenda zijn uitgewerkt. De agenda loopt nog tot 2011. Naast de geïntegreerde onderwerpen zijn er ook verplichte wettelijke taken die uitgevoerd moeten worden op gebied van recreatie en toerisme. Deze taken maken het lastig extra aandacht te besteden aan nieuwe onderwerpen. Het actiepunt aandacht voor specifieke doelgroepen is voor een deel uitgevoerd. Naar aanleiding van een beleidsverkenning voor de relatie van sport en recreatie zijn nieuwe voorzieningen getroffen. Ook wordt op het

moment van schrijven een projectplan uitgewerkt, waarbij 'Jeugd in het groen' centraal staat (Interview 17, Van Hoof). Aan het 'Jeugd in het groen' project neemt de sector CC ook deel en draagt zij zorg voor de culturele component. Voor het tweede thema, 'Waterrijk Cultuurlandschap', is een inspiratieboekje uitgegeven en zijn nieuwe initiatieven en kansen geïnventariseerd. Tevens is er een innovatieprijs gelanceerd die tijdens de toeristische netwerkdag is uitgereikt (Interview 17, Van Hoof). Het onderwerp van de netwerkdag van twee jaar geleden was cultureel ondernemerschap. Naast alle toerismebedrijven en partners van de provincie, is ook het cultuurnetwerk van de provincie uitgenodigd. De leden van de twee netwerken werkten samen in workshops aan nieuwe initiatieven. Tijdens de laatste netwerkdag is wel aandacht besteed aan cultureel ondernemerschap, maar werd het cultuurnetwerk niet apart uitgenodigd (Interview 17, Van Hoof). Het uitnodigen van het cultuurnetwerk op de toeristische netwerkdag heeft geleid tot bij elkaar brengen van instellingen in het culturele veld en ondernemers in de toerismebranche. Samen werken zij aan de ontwikkeling van nieuwe producten. De uitvoering van de agenda ligt in handen bij de uitvoerende organen de Noord-Hollandse compagnie en KCNH. De Noord-Hollandse compagnie voert de toeristische marketing- en promotiecampagne van de agenda R&T. Zij werkt onder andere aan het project noordholland.com, de toeristische informatie website van de provincie. In mei 2010 is besloten de samenwerking met de Noord-Hollandse compagnie in de zomer van dat jaar stop te zetten. De taken die zij uitvoert op het gebied van promotie en marketing kunnen wellicht bij KCNH worden ondergebracht. De reden hiervoor is dat KCNH ook promotie en marketing campagnes uitvoert in de stichting Uit in Noord-Holland, maar dan op het gebied van cultuur. Het koppelen van de culturele en toeristische informatie vergroot het bereik van bewoners en toeristen in de provincie. Dit zijn echter nog gedachten, niet meer dan dat (Interview 17, Van Hoof). In paragraaf twee staan de uitvoerende organen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid van provincie Noord-Holland beschreven.

Het voortbestaan van de agenda is afhankelijk van de koers die het volgende College zal varen en de wijze waarop de portefeuilles worden verdeeld. Het is voor Van Hoof moeilijk te zeggen of en hoe het beleid voortgezet wordt. Cultuur is op dit moment al meer betrokken bij de agenda. De banden met KCNH zijn mede daardoor aangehaald. Voorheen bestond alleen een band tussen de sector CC en KCNH, nu dus ook met het team R&T. Ieder onderdeel van het team blijft haar eigen beleidsdoelstellingen houden. De doelstellingen zijn zoveel mogelijk in elkaar geschoven. Toch kent het toeristische beleid een meer economisch insteek, dan het recreatiebeleid. Recreatie heeft meer een relatie met groene en sociale doelstellingen. Cultuur heeft natuurlijk ook nog wettelijke taken. Volgens Van Hoof is het bijna niet mogelijk alles helemaal in elkaar te schuiven (Interview 17, Van Hoof).

### *§1.5 De beleidsprogramma's en voorbeeld projecten*

Naast het team R&T zijn binnen de provinciale organisatie meer integrale projecten en beleidsprogramma's opgezet. De Westfriese Omringdijk is daar een voorbeeld van. Bij dit project staat aan de ene kant (letterlijk) het behoud van de dijk centraal, een wettelijke taak van de provincie, en aan de andere kant het ontsluiten en toegankelijk maken van de dijk voor bewoners en toeristen. Het project is een voorbeeld van een regionaal beeldverhaal. De uitvoering wordt ligt in handen van een projectleider en medewerkers uit diverse sectoren binnen de provincie, dus niet een apart projectbureau. In de uitvoering van het beleid werken de uitvoerende organen CC en R&T hecht samen (Interview 14, De Graef). Er is een taakverdeling gemaakt en de expertise die binnen de uitvoerende organen aanwezig is, wordt ingezet. KCNH werkt aan het op de kaart zetten van activiteiten op cultureel gebied rondom de dijk en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN) zorgt voor het bevorderen van toerisme in de plaatsen gelegen aan de dijk (Interview 9, Stam).

Een ander project waarbij cultuur, toerisme en recreatie samen komen, is de European Route of Industrial Heritage (ERIH). Het gaat in dit project net als bij de Westfriese Omringdijk om het ontsluiten van locaties, industrieel erfgoed om precies te zijn. De Graef vindt dat er meer initiatieven zoals de ERIH en Westfriese Omringdijk opgezet moeten worden. Deze projecten dienen een nieuwe aanpak te krijgen, waarbij een gebied centraal staat. Er wordt fors geïnvesteerd in het onderhouden en restaureren van monumenten en erfgoed, zoals bij ERIH het geval is, toch komt de link met toerisme slechts in beperkte mate terug (Interview 14, De Graef). Een voorbeeld waarbij - in de toekomst - de link tussen recreatie, toerisme en cultuur gelegd kan worden, is het digitaal museum. Het project loopt sinds korte tijd bij de provincie, waarbij integraal gewerkt wordt om een website met informatie over kunst, cultuur en erfgoed voor iedereen toegankelijk te maken (Interview 14, De Graef). Binnen de provincie Noord-Holland heeft het project 'Het leertje van de kraan' in 2006 plaatsgevonden. In dit project is het opdrachtgever-opdrachtnemerschap van de provincie geëvalueerd en zijn nieuwe regels opgesteld om de relaties met de uitvoerende organen te verbeteren. De evaluatie biedt een duidelijk kader dat gehanteerd wordt bij het aangaan van nieuwe opdrachtgeverrelaties (Provincie Noord-Holland, 2006).

### *§1.6 Conclusie*

De verwachtingen die in hoofdstuk drie zijn opgesteld m.b.t. veranderingen in integraal werken, zijn voor een groot deel in dit hoofdstuk bevestigd. Uit de interviews blijkt dat de bestuurders van de provincie achter integrale programma's staan. Toch heeft er voorafgaand aan de oprichting een grote discussie plaatsgevonden of het integreren van de

belevingsvelden nodig was. De Gedeputeerden en Wethouders hebben ieder een eigen mening over integraal beleid, dat samengesmolten moet worden tot één overkoepelend beleid. De wijze waarop op dit moment integraal gewerkt wordt, bevalt de managers en teamleider van provincie Noord-Holland goed. Toch merken zij op dat er meer kansen liggen om cultuur en toerisme te verbinden. De verwachting dat het team Recreatie en Toerisme weinig managementlagen kent en de mogelijkheid heeft tot snel reageren op veranderingen is in deze paragraaf bevestigd. Het team heeft één programmaleider en legt verantwoording af aan de sectormanagers van ELT en NRL. Het team staat dus direct in contact met de managers.

## ***§2 De uitvoerende organen van de provincie Noord-Holland***

### *§2.1 De betrokken uitvoerende organen*

De uitvoerende organen van de provincie zijn de organisaties die het beleid uitvoeren. De functie van de organen is in het achtergrondhoofdstuk al naar voren gekomen. Voor dit onderzoek zijn drie uitvoerende organen van de provincie Noord-Holland ondervraagd, KCNH, Cultureel Erfgoed Noord-Holland (CENH) en het NHN. KCNH en CENH zijn twee stichtingen met één overkoepelend bestuur. De stichtingen voeren primair het beleid van de sector CC uit. Zij worden beide door de provincie gesubsidieerd en halen slechts een klein deel van de inkomsten uit de markt (Interview 4, Fijen). Het NHN is gelinkt aan de sector ELT en richt zich op het stimuleren van de economie in de noordkop van de provincie. De grootste aandeelhouder van het ontwikkelingsbedrijf is de provincie. Het NHN werkt ook in opdracht van gemeenten en de Kamer van Koophandel (Interview 9, Stam). De provincie heeft besloten de samenwerking met het uitvoeringsorgaan de Noord-Hollandse Compagnie dit jaar stop te zetten.

### *§2.2 De taken van de uitvoerende organen*

CENH is een tweedelijnsorganisatie, zij geeft advies en ondersteuning aan instellingen, gemeenten en scholen en richt zich niet direct op het publiek (Interview 4, Fijen). CENH werkt business to business. Het ene deel van de organisatie bestaat uit een erfgoedhuis en houdt zich bezig met archeologie, monumentenzorg, archieven, historische verenigingen, erfgoededucatie en musea. Het andere deel van de organisatie bestaat uit projecten die in samenwerking met andere instellingen zijn uitgevoerd. De Stelling van Amsterdam is daar één van (Interview 4, Fijen).

Waar het gaat om informeren en adviseren, kent KCNH in principe dezelfde taken als CENH. Echter, KCNH voert projecten uit op een bredere kunst- en cultuurschaal. Het gaat bij KCNH om alle kunst disciplines. Tevens heeft KCNH altijd een link gehad met

toerisme. De voornaamste taak van KCNH is het zichtbaar en toegankelijk maken van het kunst- en cultuuraanbod in de provincie. De stichting bereikt de doelen met het opzetten van stimuleringsregelingen en projecten. Een voorbeeld wat al eerder in dit hoofdstuk aan bod kwam is de Stichting Uit in Noord-Holland, waarin diverse partners van de provincie zitting nemen. De Stichting bundelt alle culturele activiteiten in de provincie en brengt deze onder de aandacht bij de inwoners en bezoekers. Een ander project waarin de koppeling van cultuur, economie en toerisme ten doel staan is Created in Noord-Holland. Eén van de producten die voortkomt uit het project is het Purmerends koekje, waarbij een kunstenaar en bakker samen hebben gewerkt.

De algemene taak van het NHN is het stimuleren van de economie in de noordkop van provincie Noord-Holland (Interview 9, Stam). Het NHN stimuleert de economie door op verschillende gebieden stimuleringsprogramma's te ontwikkelen en uit te voeren. Zo richt zij zich onder andere op bedrijventerreinen en infrastructuur, maar ook op toerisme en recreatie (Website NHN, 2010). Het gaat om het ontwikkelen en investeren in nieuwe initiatieven, waarbij recreatie en toerisme middelen zijn om het doel van de organisatie, het stimuleren van economie, te bereiken. Meer recreatie en toerismebedrijven zorgen onder andere voor meer werkgelegenheid, dus een economische groei (Interview 9, Stam).

### *§2.3 De werkwijze van de uitvoerende organen*

De uitvoerende organen werken voornamelijk op projectmatige basis. Soms zijn de projecten intern in de organisatie opgezet. Andere keren huren de organen externe organisaties of personen in om de projecten uit te voeren. De regie van projecten ligt meestal bij de uitvoerende organen. Zo werkt KCNH steeds vaker samen met het NHN om cultureel erfgoed toegankelijker te maken voor recreanten en toeristen (Interview 9, Stam). Een voorbeeld, wat in paragraaf 1.5 al kort omschreven is, is het project de Westfriese Omringdijk. In dit project werken KCNH en NHN hecht samen. De programmamanager R&T van het NHN stuurt samen met de programmamanager Westfriese Omringdijk van KCNH de projectleider aan. Er is een gezamenlijke website opgezet, waarop alle activiteiten, die plaatsvinden in de gemeenten gelegen aan de dijk, weergegeven staan. Ook is aan de bewoners gevraagd een stukje geschiedenis te vertellen, om een beter beeld te krijgen van de identiteit van de bewoners (website [www.westfrieseomringdijk.nl](http://www.westfrieseomringdijk.nl)). Het project wordt grotendeels binnen KCNH uitgevoerd. KCNH heeft aanzienlijk meer geld en mankracht om het project te trekken dan het NHN, aldus Stam (2010). Met deze uitspraak is de verwachting dat het promoten van erfgoed nieuwe verbindingen legt tussen private en publieke organisaties bevestigd. Het samen aansturen van de projectleider en het projectteam bevalt zowel het NHN als KCNH (Interview 4, Barendrecht; Interview 9, Stam). Toch is gebleken dat de verschillende

doelstellingen van de organisaties soms voor kleine meningsverschillen zorgen. Het NHN heeft een stimulerings- en aanjaagfunctie, waarbij de focus op duurzaamheid ligt. Het doel van NHN is het stimuleren van de regionale economie. KCNH neemt de volledige uitvoering van de projecten op zich neemt en legt de focus op nieuwe initiatieven en ontwikkelingen. Het doel van KCNH is het bevorderen van cultuurparticipatie en het toegankelijk maken en uitbreiden van het cultuur aanbod in de provincie (Interview 9, Stam, interview 14, De Graef en Interview 4 Barendrecht).

#### *§2.4 De uitgevoerde projecten*

In de vorige paragraaf is de Westfriese Omringdijk al even aan bod gekomen. Dit project blijkt een succesvolle samenwerking tussen de verschillende uitvoerende organen te zijn. Een ander project dat zowel raakvlakken met cultuur als met toerisme heeft, is de Uitwaaier. Dit initiatief is vanuit de economische hoek van de provincie is opgezet, waarbij alle uitgaansactiviteiten in de provincie gebundeld staan weergegeven in een krant (Interview 4, Barendrecht). De Uitwaaier bestaat al 35 jaar. De krant komt eenmaal per jaar uit en wordt verspreid met Noord-Hollandse dagbladen en verkocht door VVV's. In de beginfase van het project is zowel vanuit economie als cultuur geld ingelegd. De Uitwaaier is nu geheel uit cultuurgeld gefinancierd. De reden dat de constructie is veranderd heeft te maken met inefficiënt budgetfinanciering. Voor elk project werd geld uit verschillende potjes gehaald. De financiering is nu gestroomlijnd, zodat er maar één pot is en dus ook maar één keer verantwoording hoeft afgelegd te worden (Interview 4, Barendrecht).

Een ander project dat cultuur en toerisme verbindt, is 'Lekker Noord-Holland', een culinair evenement, waar streekproducten centraal staan. Er zijn veel kleine ondernemers in de provincie die niet veel budget hebben voor het promoten van hun producten. Het NHN brengt deze kleine ondernemers bij elkaar en geeft hen de mogelijkheid zich tijdens het evenement te profileren. Met het opzetten van een website en het (mede)organiseren van culinaire evenementen, hoopt het NHN bezoekers en bewoners van de provincie bekend te maken met de producten (Interview 9, Stam).

Een derde project dat samen door de sectoren CC en ELT is geïnitieerd, is het theaterfestival de Karavaan. Dit rondreizende festival is vanuit de Kop van Noord-Holland opgezet. Daar was gedurende de zomer niet veel te beleven op cultureel gebied. Eerst zijn de economische voordelen van een festival in kaart gebracht, waar positieve conclusies aan verbonden zijn en vervolgens is besloten een rondreizend festival op te zetten. Het festival biedt een kijkje in de keuken van theater voor zowel toeristen als inwoners. Het leren kennen van theater door de inwoners, zorgt ook voor cultuurparticipatie gedurende het hele jaar (Interview 4, Barendrecht). Op dit moment werken KCNH en CENH samen aan een plan om de herbestemming van cultureel erfgoed uit te breiden (Interview 4, Fijen).

Deze samenwerking kan uitgebreid worden door toerisme er bij te betrekken. De Graef refereert aan de manier waarop Zaanstad omgaat met de herbestemming van industrieel erfgoed, het eerder genoemde project ERIH, waarin cultuur, economie en toerisme samenkomen (Interview 14, De Graef).

### *§2.5 De toekomst van de uitvoerende organen*

In de maanden april en mei zijn de kerntaken van de provincie geëvalueerd. Aanleiding voor het evalueren is de aankomende bezuinigingen. Er ligt een voorstel van Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS), waarin zij cultuurhistorie een prominente plek geven als verbindende factor voor projecten op verschillende beleidsterreinen. De wijze waarop de uitvoerende organen in de toekomst functioneren, is nog niet bekend. Over de bezuinigingsoperatie is eind juni meer bekend. In paragraaf 2.1 is te lezen dat de provinciale organisatie de samenwerking met de Noord-Hollandse Compagnie heeft stopgezet (Interview 12, Gruyters). De Noord-Hollandse Compagnie voerde de marketing en promotie van toerisme in Noord-Holland uit. Zoals al eerder geschreven wordt wellicht een deel van het takenpakket ondergebracht bij KCNH, omdat het belang van de koppeling van cultuur en toerisme groot is (Interview 14, De Graef). KCNH en CENH verhuizen komend jaar naar een gezamenlijk pand in Alkmaar. De mogelijkheid tot fuseren ligt open, maar is nog niet aan de orde. De taken van CENH zijn in de toekomst nog meer gericht op het toegankelijk maken van cultureel erfgoed voor bewoners en toeristen. Er liggen veel kansen voor het koppelen van toerisme aan cultuur (Interview 4, Fijen). Barendrecht (Interview 4) stelt dat KCNH de samenwerking met partijen op het gebied van toerisme in de toekomst uitbreidt en de banden strakker aantrekt. Hoe de samenwerking er precies uit komt te zien is nog niet bekend, wellicht op dezelfde wijze als bij het project de Westfriese Omringsdijk, het gezamenlijk aansturen van projectteams. Met het aansterken van de banden tussen de uitvoerende organen wordt de verwachting dat de taken en activiteiten van de uitvoerende organen veranderen, wanneer de provincie verbindingsprogramma's opzet bevestigd. De wijze waarop het veranderd is afhankelijk van de opdracht die de provincie aan de uitvoerende organen geeft.

### *§2.6 Conclusie*

De uitvoerende organen verschillen in werkzaamheden, maar kennen ook overlap. De overlap van projecten wordt voorkomen door een goede afstemming in activiteiten van de betrokken organen te krijgen. Het afstemmen van activiteiten geldt niet alleen voor de uitvoerende organen, maar is ook binnen de provinciale organisatie een belangrijk punt. Het aansturen van de organen gebeurt vanuit verschillende sectoren. De uitgezette opdrachten moeten met het integraal werken bekend zijn bij de betrokken sectoren. De



opdrachtformulering moet afgestemd zijn op de doelstelling van de uitvoerende organen. Zoals blijkt uit paragraaf 2.3 verschillen de doelstellingen per orgaan. Dat maakt het uitzetten van een gezamenlijke opdracht door de provincie soms lastig. Belangrijk is om de opdracht te monitoren om waar het nodig is, aanpassingen te kunnen maken.

De samen uitgevoerde projecten hebben geleid tot goede relaties tussen de organen. Het aansturen van projectteams is goed verlopen. De werkwijze van de organen sluit aan bij de projectmatige insteek van de provincie. Het integraal samenwerken aan projecten heeft voor een goede verdeling van taken en het verspreiden van kennis gezorgd. Die kennis kan in de toekomst van pas komen bij het opstellen van nieuwe projecten.

### ***§3 De verbindingsprogramma's van andere gemeenten in Noord-Holland en provincies in Nederland***

#### *§3.1 De aanleiding voor opzetten van verbindingsprogramma's*

De aanleiding voor het opzetten van verbindingsprogramma's op het gebied van cultuur en economie (niet alleen cultuur en toerisme, maar breder dan dat) kent verschillende oorzaken. Het programma van gemeente Zaanstad is ontstaan door een combinatie van factoren. Tijdens de uitvoering van het project ERIH in de gemeente, is gebleken dat het een koppeling tussen cultuur en toerisme betreft. Het project richtte zich meer op toerisme, dan op cultuur. De economische factor van cultuur werd erkend, waardoor de nadruk van cultuurbeleid meer op de economiekant kwam te liggen. Zo zijn er meer projecten die aanleiding gaven een cultuur- en economieprogramma op te zetten (Interview 6, Ros). Naast het cultuur- en economiebeleid is ook een toerismebeleid opgesteld. Hierin is de waarde van cultuurhistorie ingezet om toerismeprojecten te realiseren. Tevens is binnen de gemeente Zaanstad een evenementenbeleid ontwikkeld, wat voor meer toeristen en bezoekers moet zorgen (Interview 6, Ros).

Hier blijkt dat de verwachting dat het promoten van cultureel erfgoed verbindingen legt tussen private en publieke organisaties bevestigd wordt. Het verbinden van sectoren leidt tot economische ontwikkelingen, waar ook de cultuursector bij gebaat is. De ontwikkelingen geven nieuwe financieringsmogelijkheden voor cultuur.

Dankzij forse investeringen in het culturele leven van gemeente Haarlem is een verbindingsprogramma Cultuur, economie en vrije tijd tot stand gekomen. De gemeente erkent dat er een veelzijdig cultuuraanbod aanwezig is en dat het aanbod van belang is voor de economie in de stad. De structurele investeringen in activiteiten en projecten dragen bij aan het culturele en economische klimaat in de stad. De investeringen zijn vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling opgezet (Gemeente Haarlem, 2010, Interview 1, Vlegels en Kaper).

De provincie Drenthe heeft haar programma 'de culturele economie' opgenomen in de cultuurnota 2009-2012 (Provincie Drenthe, 2009). Het programma is opgenomen in de nota naar aanleiding van diverse onderzoeken die plaats hebben gevonden, waarin de verbinding van cultuur en economie onderzocht is. Het doel van het programma is de koppeling tussen cultuur en toerisme versterken. De provincie wil meer toeristen trekken. Ook het vergroten van het bezoek van inwoners aan culturele instellingen en erfgoed instellingen is een doel (Interview 5, De Jong).

In de provincie Utrecht heeft voorafgaand aan het opzetten van het cultuur- en economieprogramma een verkennend onderzoek plaatsgevonden. Daaruit bleek dat het creatieve vermogen binnen de provincie nog verder ontwikkeld moet worden om cultuur en economie te versterken (Provincie Utrecht, 2008). De uitkomsten van het onderzoek vormen de aanleiding tot het opzetten van het programma. De inhoud is niet zozeer gefocust op een link tussen toerisme en cultuur, maar cultuur en economie in het algemeen.

De provincie Zuid-Holland werkt al voor een tweede periode met een agenda Vrije Tijd. Deze agenda is destijds opgezet om de doelstelling van het College, toeristische bestedingen in de provincie met 10 procent te verhogen, te kunnen bereiken (Agenda Vrije Tijd 2006-2010, 2006). Voorafgaand aan het opstellen van de tweede agenda heeft een evaluatie met de partijen in het werkveld plaatsgevonden. Daaruit bleek dat er nog veel vraag was naar een opvolgende agenda met dezelfde doelstellingen (Interview 7, De Wolf). In de provincie Overijssel kiest men voor twee programma's. Het eerste programma heet 'cultuur en economie', het tweede programma heet 'cultuur en ruimte'. Beide programma's zijn gericht op het verbinden van meerdere beleidsterreinen aan elkaar, maar niet zozeer toerisme en cultuur. De verbindingsprogramma's zijn geïnitieerd door de ontwikkelingen op het gebied van creatieve economie, creatieve industrie en de koppeling van kunst en cultuur aan ruimtelijke ordening op zowel lokaal als op rijksniveau (Interview 8, Van Engelen en Klinker).

In de provincie Gelderland is het uitvoeringsprogramma Vrijtijdseconomie begonnen aan een tweede termijn. Het programma is de opvolger van het eerste plan dat van 2005 tot 2008 is uitgevoerd. Voorafgaand aan het opstellen van het huidige programma is een sterkte en zwakte-analyse (SWOT) uitgevoerd. De uitkomsten van de analyse zijn in beraad genomen en vormen samen met de ontwikkelingen op rijksniveau de leidraad van het programma. Over de reden tot opzetten van de voorloper is geen informatie bekend bij Van Kleef. Zij werkt een te korte periode bij de provincie om daar uitspraken over te kunnen doen (Interview 10, Van Kleef).

De provincie Noord-Brabant heeft gekozen voor het opzetten van een Vrijtijdshuis wat het vrijetijdsbeleid uitvoert. Er wordt op dit moment gewerkt aan een

beleidsplan voor de komende periode. De reden dat het Vrijtijdshuis opgericht is, is gelegen in het feit dat er drie organisaties actief waren op hetzelfde gebied. Naar aanleiding van een onderzoek naar deze organisatie, uitgevoerd door Ernst en Young, is besloten de functies te integreren om zo het vrijetijdsbeleid vorm te kunnen geven (Interview 11, Van Gemert en Meuken-Kloosterman).

Het opzetten van verbindingsprogramma's in de gemeenten en de provincie is niet naar verwachting aan de hand van de drie componenten om een stad of regio aantrekkelijk te maken van Florida geschied. De gemeenten en de provincies waren op de hoogte van de ontwikkelingen op het gebied van creatieve steden en economieën, ze hebben de programma's vooral vanuit de vraag van het veld en het bestuur opgezet. Men is wel bewust van de economische voordelen die cultuur met zich meebrengt in een regio of stad. De programma's zijn afgestemd op de omgeving en sluiten aan bij het lokale beleid wat gevoerd wordt op het gebied van cultuur en toerisme.

### *§3.2 De betrokken portefeuilles*

Bij het opzetten van verbindingsprogramma's zijn in de meeste gevallen meerdere portefeuillehouders betrokken. In de gemeente Haarlem, waar pas een nieuw College gevormd is, heeft de afdeling cultuur, economie en vrije tijd de laatste jaren te maken gehad met meerdere portefeuillehouders. Elk onderwerp heeft een eigen portefeuillehouder. In de gemeente Zaanstad vormen cultuur, monumenten en toerisme één afdeling. Binnen de afdeling heeft men te maken met twee portefeuillehouders. De één heeft recreatie en toerisme in haar portefeuille en de ander cultuur en monumenten. Het gezamenlijke programma wordt dus via twee wegen verantwoord (Ros, 2010). In de provincie Drenthe is de cultuurportefeuille in drie delen opgesplitst. Nu valt cultuur voor een deel in dezelfde portefeuille als economie. Het voordeel van de opsplitsing is dat cultuur door drie gedeputeerden onder de aandacht gebracht wordt. Toch is een verbinding tussen cultuur en economie niet vanzelfsprekend, ondanks dat ze onder één gedeputeerde vallen. Om die verbinding te leggen zijn meer factoren nodig, aldus De Jong (Interview 5). Net als in Drenthe is het programma in de provincie Zuid-Holland verdeeld vertegenwoordigd in het College. Recreatie en cultuur vallen onder één gedeputeerde en economie is ondergebracht bij een andere gedeputeerde. De gedeputeerde die zowel cultuur als recreatie in zijn portefeuille heeft, vindt de zachte kant van recreatie die in contact staat met cultuur belangrijker dan de harde economische kant (Interview 7, De Wolf). Bij de verbindingsprogramma's van de provincie Overijssel zijn drie gedeputeerden betrokken, één voor cultuur, één voor economie en één voor ruimtelijke ordening (Interview 8, Van Engelen en Klinker). Ook in de provincie Gelderland zijn de portefeuilles die betrokken zijn bij het uitvoeringsprogramma Vrijtijdseconomie verdeeld

over drie gedeputeerden. Cultuurhistorie, recreatie en toerisme vallen onder één gedeputeerde, economie onder een ander en losstaand van cultuurhistorie valt cultuur onder een derde gedeputeerde (Interview 10, Van Kleef). In de provincie Noord-Brabant valt het programma Vrijtijdshuis onder het bureau cultuur en legt de gedeputeerde cultuur verantwoording af aan het College (Interview 11, Van Gemert en Meuken-Kloosterman).

### *§3.3 De structuur van de programma's*

De programma's verschillen, zoals in paragraaf 3.1 staat beschreven in de opzet. Het onderscheid tussen vrijetijdseconomische programma's en cultuur- en economieprogramma's ligt voornamelijk in het feit dat toerisme in de laatst genoemde programma's vaak onderbelicht is. In de provincie Drenthe is in het programma 'de culturele economie' wel een link naar toerisme gelegd. Er zijn een aantal projecten opgezet, waarin de doelstelling het vergroten van het aantal toeristen is opgenomen. In de nota 'Cultuur als magneet' is het aantrekkelijk maken het cultuur klimaat en het toerisme ten doel gesteld. Het programma is op zowel de inwoners als mensen van buiten de provincie gericht (Provincie Drenthe, 2009). De projecten die opgezet zijn staan in de volgende paragraaf weergegeven. Het programma valt voor een deel onder de afdeling cultuur, dat deel uit maakt van een groter overkoepelende afdeling, sociaal economische ontwikkeling. De uitvoering van het programma is door een team gedragen. In dat team zitten beleidsmedewerkers met een cultuur- of een economie-achtergrond (Interview 5, De Jong).

De gemeente Haarlem heeft onlangs een reorganisatie ondergaan, waarbij de afdelingen cultuur en economie zijn samengevoegd. Dit heeft ertoe geleid dat het uitvoeren van een integraal programma mogelijk is. De afdeling is voortdurend op zoek naar nieuwe kruisbestuivingen op het gebied van cultuur, economie, toerisme en recreatie. De overkoepelende projecten worden uitgevoerd op projectbasis door teams in de vorm van bijvoorbeeld gebiedsvisies (Interview 1, Kaper en Vlegels).

De gemeente Zaanstad wil met haar cultuurnota en aanpakplan Toerisme Zaanstreek de verbinding tussen cultuur, toerisme en recreatie vergroten. Binnen gemeente Zaanstad werkt men op project- en teambasis samen aan de uitvoering van het programma. Per project is door het programmahoofd gekeken welke expertise vereist is en zijn de benodigde ambtenaren verzameld en ingezet (Interview 6, Ros).

Ook in de provincie Overijssel zijn de verbindingsprogramma's bij de afdeling cultuur ondergebracht. Bij het programma cultuur en economie is een medewerker van de afdeling economie betrokken naast de cultuurambtenaren. Opvallend is dat het programma met economie geld bij de afdeling cultuur is uitgevoerd. Deze financieringsconstructie komt voor in het vrijetijdsbeleid van de provincie Zuid-Holland (Interview 7, De Wolf). Volgens Klinker is het bestuur beter afgestemd op het programma cultuur en ruimte, dan

de ambtelijke organisatie. De oorzaak ligt in de verdeling van onderwerpen over de afdelingen. De spreiding zorgt ervoor dat het contact tussen de verschillende betrokken beleidsterreinen niet geheel vanzelfsprekend verloopt (Interview 8, Klinker). Ook toerisme valt onder een andere afdeling dan cultuur, waardoor er helaas te weinig links gelegd worden, aldus Klinker (Interview 8).

Een ander geval is de provincie Zuid-Holland, waar het bureau cultuur en vrije tijd bestaat uit medewerkers van de afdelingen cultuur, groen en water. Voorheen werd het programma door een projectbureau uitgevoerd wat buiten de lijn stond. Dat was een integraal programma van de afdelingen economie, groen en bureau cultuur. Het trekkerschap viel onder de afdeling economie. Het programma is geïntegreerd in de werkzaamheden van bureau cultuur, omdat de provincie moest afslanken en er te weinig taken en personeel overbleven om het nog als een apart programma uit te voeren (Interview 7, De Wolf).

Ook in de provincie Noord-Brabant is het vrijetijdsbeleid uitgevoerd binnen de afdeling cultuur. Binnen de afdeling is één cultuurmedewerker aangewezen als de accounthouder van het Vrijtijdshuis - het beleidsuitvoerende orgaan van de provincie. Per project is, net als in de provincie Overijssel, gekeken welke personen inzetbaar en nodig zijn om het programma uit te voeren (Interview 11, Van Gemert en Meuken-Kloosterman).

#### *§3.4 De Inhoud/projecten binnen de programma's*

De inhoud van de programma's loopt uiteen van het stimuleren van samenwerking tussen regio's tot het aansturen van marketingorganisaties. De samenwerking tussen de afdelingen cultuur en economie binnen de gemeente Haarlem is door Vlegels omschreven als: "een brede samenwerking" (Interview 1, Vlegels). De afdeling is het aanspreekpunt voor de uitvoeringsorganisatie citymarketing Haarlem, die sinds een jaar actief is. Citymarketing betreft ook de omliggende gemeenten in haar promotiecampagnes om Haarlem als cultuurstad op de kaart te zetten bij toeristen en bewoners (Interview 1, Vlegels en Kaper). De gemeente zet volgend jaar een thema jaar op, waar voor citymarketing een grote rol weggelegd is. Bij de opdracht aan citymarketing zijn twee belangrijke criteria opgesteld, namelijk het verbeteren van de kwaliteit en verbreding van het cultuur aanbod. Het gaat er niet om zoveel mogelijk populaire acts tijdens evenementen te laten spelen om zoveel mogelijk bezoekers te trekken, maar juist om het creëren van een divers aanbod, waar kwaliteit voorop staat. Ook het ondersteunen van bestaande evenementen zoals bevrijdingspop draagt bij aan het versterken van het imago van de stad en het trekken van meer toeristen. De koppeling van toerisme aan cultuur is gelegen in het evenementenbeleid (Interview 1, Vlegels en Kaper, Gemeente Haarlem, 2010).

Ook in de gemeente Zaanstad weet men welke kansen er liggen om cultuur en toerisme aan elkaar te verbinden. Een project dat uitgevoerd is, is de ERIH route, hetgeen al eerder in paragraaf 1.5 staat beschreven. Dit project is in eerste instantie door een monumentenzorg ambtenaar opgepakt. In de uitvoering bleek dat het hier om een toeristisch project ging en niet om een cultureel project. Het samenvoegen van de afdelingen cultuur en toerisme heeft ertoe bijgedragen dat dergelijke bewustwordingen sneller worden gesignaleerd (Interview 6, Ros). Een andere verbinding van cultuur en toerisme in gemeente Zaanstad is terug te vinden in het evenementenbeleid, dat ook in de gemeente Haarlem aanwezig is, dat twee jaar geleden is opgesteld. Met het evenementenbeleid wil de gemeente zichzelf op de kaart zetten. In 2011 wordt een themajaar opgezet, waarin cultuur, cultuurhistorie, economie, toerisme en creatieve bedrijvigheid samenkomen in projecten. Het industriële karakter van de streek staat centraal. Hoe de inhoud van het themajaar er uit komt te zien, is nog niet bekend (Interview 6, Ros). De gemeente Zaanstad is aangesloten bij de stadsregio Amsterdam. Gemeenten rondom Amsterdam werken samen aan het versterken van de internationale positie van Amsterdam. Eén van de projecten die georganiseerd wordt is een internationale fotobiënnale in 2011, die deels plaats zal vinden in de gemeente Zaanstad. Een dergelijke uitbreiding zorgt voor meer toeristen, dat de positie van de Zaanstreek versterkt (Interview 6, Ros).

In de provincie Gelderland zijn ook projecten opgezet om cultuur en toerisme te verbinden. De provincie heeft het project de 'liberation route' in het leven geroepen. Belangrijke historische plekken zijn aaneengeschaald. Wandelaars en fietsers kunnen luisteren naar uitleg over de plekken vanuit 'luisterkeien' (Interview 10, Van Kleef). De overige projecten sluiten aan bij de speerpunten uit het beleid; deze zijn: gebiedsgerichte aanpak, ondernemen in Gelderland, basisinfrastructuur en –voorzieningen, marketing en promotie, ICT en vrije tijd (Provincie Gelderland, 2008). In het programma zijn vier regio's in onderscheiden, namelijk: de Veluwe, de Achterhoek, Rivierenland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Op dit moment is de provincie bezig met het opstellen van beeldverhalen, waarin cultuurhistorie, toerisme en recreatie samen komen. De provincie heeft om de samenwerking tussen gemeenten te stimuleren een bijeenkomst georganiseerd, waarin marktpartijen en overheidsinstellingen in contact zijn gebracht. Deze initiatieven vallen onder de gebiedsgerichte aanpak. In elke aanpak staat één van de vier gebieden centraal. Binnen dat gebied is gekeken welke ontwikkelingen plaatsvinden en waar de provincie de verbinding van cultuur en toerisme kan stimuleren. De nadruk is gelegd op het verbinden van marktpartijen, zodat projecten tot stand komen zonder overheidsgelden (Gelderland, 2008). Helaas bleek dat de uitkomsten van de bijeenkomsten niet voldeden aan de verwachtingen van de provincie. De ambtenaren zijn nog op zoek naar de vorm

waarin beeldverhalen tot stand moeten komen (Interview 10, Van Kleef). Een project wat vanuit de afdeling recreatie en toerisme (R&T) is gefinancierd, maar wat eigenlijk puur gericht is op cultuurpromotie is de website Kunst op Straat. Deze website biedt een overzicht van alle projecten op het gebied van buitenkunst in de provincie Gelderland. Voorafgaand aan het project heeft een discussie plaatsgevonden of het wel of niet een taak van R&T is, om cultuurpromotie te financieren (Interview 10, Van Kleef).

In de provincie Drenthe is, net als in de provincie Gelderland, een internetplatform opgezet waarop informatie over culturele evenementen, toeristische attracties en verblijfsaccommodaties te vinden is. Dit platform is onderdeel van het programma 'de culturele economie'. Met het oprichten van het platform wil de provincie het ontwikkelen van arrangementen stimuleren bij ondernemers, om meer toeristen te trekken. Binnen het programma wordt gezocht naar de wijze waarop incidentele projecten plaats moeten krijgen. Eén van de lopende projecten is een stimuleringsprogramma om de kwaliteit van bedrijfsvoering van musea op een hoger niveau te tillen, om te zorgen voor een betere profilering en prestaties. De provincie heeft een professionaliseringstraject opgezet, waarin vijf grote musea binnen de provincie hun kennis en kunde overbrengen naar kleinere musea. Het traject is deels door de provincie en deels door de gemeenten gefinancierd. De link naar toerisme zit vooral in het promoten en vermarkten van de musea om meer toeristen te trekken. Het professionaliseringstraject maakt deel uit van een culturele alliantie tussen de twaalf gemeenten en de provincie. Het is een convenant waarin alle projecten besproken zijn die gezamenlijk opgezet worden (Interview 5, De Jong). Tot slot nog een project waarin toerisme en cultuur centraal staan, de verhuizing van Dierenpark Emmen. Het dierenpark kan in het centrum van de stad niet verder groeien en is genoodzaakt te verhuizen naar een locatie buiten de stad. In het nieuwe park wordt een theater gebouwd, waar voorstellingen plaats krijgen en theateracademie studenten ervaring op doen door middel van stages. Daarnaast wordt er een nieuw plan opgezet voor de plaats waar het huidige Dierenpark ligt. Er zijn nieuwe initiatieven nodig om te zorgen dat toeristen, maar ook inwoners gebruik maken van culturele evenementen. Een divers cultuur- en recreatieaanbod zorgt immers voor een aantrekkelijke woon- en verblijfplaats (Interview 5, De Jong).

Het cultuur- en economieprogramma van de provincie Overijssel loopt al enige tijd. Een groot project wat al twee jaar loopt is er één waar de vier grote steden projectvoorstellen indienen voor nieuwe innovatieve ideeën. Aan de projectvoorstellen zijn meetings met overige partijen gekoppeld. Die ontmoeting zorgt voor verbindingen met het bedrijfsleven. "In de projecten komt de link naar toerisme nog niet specifiek naar voren", aldus Van Engelen (Interview 8). Binnen het tweede verbindingsprogramma cultuur en ruimte is de nadruk gelegd op de verbinding van cultuur aan ruimtelijke ordening. De reden dat in

beide programma's de link naar toerisme niet expliciet is opgenomen, heeft te maken met de verschillende doelstellingen. Toerisme kent een economische doelstelling, waar het genereren van winst een belangrijke rol in speelt. Voor cultuur heeft de provincie een heel andere doelstelling, welke ook terug te lezen is in hoofdstuk 2, namelijk het verbreden van het aanbod en het creëren van bewustwording en identiteit bij inwoners. De doelstellingen lopen uiteen en zijn moeilijk aan elkaar te koppelen. In Overijssel bindt men om die reden de twee beleidsterreinen (cultuur en toerisme) bewust niet aan elkaar. Indirect heeft een groot en breed cultuuraanbod, natuurlijk wel invloed op de aantrekkelijkheid van de provincie en het aantal toeristen. De beleidsmedewerkers van cultuur en toerisme komen elkaar wel tegen in de uitvoering (Interview 8, Van Engelen en Klinker).

Ook in de provincie Utrecht heeft men gekozen om het bevorderen van toerisme niet expliciet als doel op te nemen in het programma. De ambtenaren hebben daarvoor gekozen, omdat het programma een breed scala aan terreinen betreft en men zich wil laten verrassen door niet voor de hand liggende cross-overs. Ook wil de provincie zich niet laten beperken door vooraf gestelde eisen aan het proces. Er zijn wel projecten te noemen die een link hebben met toerisme. Bijvoorbeeld het project Lumineus Amersfoort, een lichtpuntproject, waarbij de hele binnenstad verlicht is en erfgoed betrokken is bij de informatie verstrekking (Interview 2, Bannink). Het vliegveld in Soesterberg wordt momenteel opnieuw ingericht, daar is het programma ook bij betrokken. Kunst en cultuur zijn ingezet om draagvlak te creëren bij omwonenden en om het terrein aan te pakken en in te richten. Het aanduiden van wandel- en fietspaden gebeurt aan de hand van nieuwe technieken, zoals GPS systemen. Het Soesterberg project is samen met andere partijen, zoals gemeenten, opgezet en uitgevoerd (Interview 2, Bannink).

De provincie Zuid-Holland werkt haar programma uit aan de hand van de thema's kust, cultuur en water. In het programma is een integraal project uitgevoerd, waarbij samen is gewerkt met de afdeling ruimtelijke ordening om een recreatiegebied in Brouwersdam te realiseren. Het project moet de aantrekkelijkheid van de omgeving vergroten en meer recreanten en toeristen naar het gebied trekken (Uitvoeringsprogramma agenda vrijetijd, 2008-2010, provincie Zuid-Holland). Ook loopt er op dit moment een landelijk pilot van regionale beeldverhalen in Zuid-Holland. Er zijn vier iconen uitgekozen, Brouwersdam, Wierickerschans, de Keukenhof en Kinderdijk, die centraal staan binnen de beeldverhalen. Deze iconen hebben een link met het provinciaal beleid en zijn belangrijke toeristische trekkers. De bezoekersaantallen van de projecten zijn gecontroleerd om te zien of de investering en 10 procent regeling zijn behaald (Interview 7, De Wolf).



### *§3.5 De organisatie van de uitvoering*

De wijze van uitvoering van het vrijetijdsbeleid of het cultuur en economieprogramma verschilt per stad of provincie. De gemeente Haarlem werkt haar cultuur- en economieprogramma uit in een klein team dat samengesteld is uit werknemers van de afdeling Cultuur, Economie en Vrije tijd. De gemeente heeft sinds vorig jaar een stichting Citymarketing Haarlem in de arm genomen voor de uitvoering van de promotie en marketingcampagne van haar programma. De stichting werkt samen met de regio's Zuid-Kennemerland en Bloemendaal, om evenementen in de regio op elkaar af te stemmen en het aantal bezoekers te vergroten. De gemeente Haarlem is in dit geval opdrachtgever aan de stichting. Deze relatie is lastig te noemen, omdat de gemeente ook subsidieverstrekker is aan de stichting. De gemeente heeft meerdere rollen met betrekking tot de opdracht. Zij moet de opdracht verlenen, het behalen van de doelstellingen controleren en beslissen over subsidieverstrekking (Interview 1, Vlegels en Kaper).

Het probleem waar gemeente Haarlem tegenaan loopt in haar opdrachtgeverschap, is ook gesignaleerd bij de provincie Gelderland. Zij stuurt projecten aan die door het Gelders-Overijssels Bureau voor Toerisme (GOBT) en Regionale Bureau Toerisme (RBT) zijn uitgevoerd. Het GOBT wordt structureel door de provincie gesubsidieerd en is daarmee ook het provinciale uitvoeringsorgaan van het vrijetijdseconomie programma. De RBT's zijn incidenteel gesubsidieerd door de provincie en vormen de uitvoeringsorganisaties van gemeenten. De formulering van de opdrachten dienen volgens Van Kleef (Interview 10) duidelijk en helder te zijn, om misverstanden te voorkomen. De provincie kent naast de toerismebureaus ook het programma NORT, waarin drie consultants advies geven aan de recreatie-, watersportsector en horecabranche. Het bevorderen van samenwerking tussen de verschillende sectoren door middel van collectieve projecten staat daarbij centraal. Uit het interview met Van Kleef blijkt dat cultuur een klein onderdeel vormt in het vrijetijdseconomieprogramma en dat de uitvoeringsorganisaties zich voornamelijk richten op integrale projecten van recreatie en toerisme (Interview 10, Van Kleef). De uitvoering van het programma ligt in handen van één persoon. Per project is geïnventariseerd welke expertisegebieden het betreft en welke medewerkers ingezet worden (Interview 10, Van Kleef)

De afwisselende samenstelling van teams is ook in de gemeente Zaanstad gehandhaafd. Binnen de afdeling Cultuur, Monumenten en Toerisme is één medewerker verantwoordelijk voor het verbinden van toerisme en cultuur. Deze persoon zorgt ook voor het samenstellen van het benodigde team voor een project (Interview 6, Ros). De gemeente Zaanstad werkt samen met stichting Citymarketing aan het promoten van de stad onder inwoners en bezoekers. Ook werkt zij samen met de metropoolregio

Amsterdam, om projecten te realiseren waarin de verbinding is gelegd tussen de verschillende beleidsterreinen. Tot slot heeft de gemeente Zaanstad het Zaanse Economisch Beraad (een stichting) opgericht. In deze Raad zijn overheden, het bedrijfsleven en opleidingsinstituten vertegenwoordigd. De Raad heeft drie pijlers gekozen waar komende jaren op gefocust wordt. Deze drie pijlers zijn: first in food, toerisme en creatieve bedrijvigheid. De keus voor deze drie pijlers is gebaseerd op de kansen die open liggen voor Zaanstad (Interview 6, Ros).

De verbindingsprogramma's van de provincie Overijssel hebben ieder één programmaleider. De leiding van het programma ligt in handen bij één persoon en de uitvoering kent net als de andere steden en provincies een afwisseling in teams en projecten. De betrokken uitvoeringsorganen op cultuur gebied zijn het Erfgoedhuis, het Oversticht (regionale welstandsorganisatie) en Stichting Kunst en Cultuur Overijssel. Daarnaast kent Overijssel net als Gelderland samenwerkingsverbanden met het GOBT en RBT's om de projecten die raakvlakken hebben met toerisme uit te voeren (Interview 8, Van Engelen en Klinker).

In de provincie Drenthe is de uitvoering van het programma de 'culturele economie' in handen van teams. Er is één programmaleider verantwoordelijk voor het team en stuurt de uitvoeringsorganen aan. Het Drents Plateau is daar één van. Deze organisatie bestaat uit een museum consulent. De cultuur marketing ligt in handen van Marketing Drenthe. Deze organisatie ondersteunt de creatieve ondernemers met het leggen van verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen en is vanuit de afdeling economie gesubsidieerd. De overige taken die in het cultuurbeleid zijn vastgelegd worden uitgevoerd door de stichting Kunst en Cultuur Drenthe (KCD). KCD heeft geen specifieke taken gekregen op het gebied van cultuur en economie, maar ontwikkeld zich met haar projecten in die richting (Interview 5, De Jong).

De uitvoering van het vrijetijdsprogramma van de provincie Zuid-Holland is ondergebracht in één bureau vrije tijd en cultuur. De uitvoeringsorganen richten zich aan de ene kant op toerisme en aan de andere kant op cultuur. Het Toerisme Bureau Zuid-Holland (TBZH) werkt samen met o.a. het Erfgoedhuis aan integrale projecten. Ook hier is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerschaprelatie. Het TBZH is vanuit het vrijetijdsprogramma gesubsidieerd. De overige uitvoerende organen zijn vanuit andere programma's en projecten gefinancierd. De taken van het TBZH zijn gericht op promotie en marketing van de provincie, daar hoort tevens netwerkontwikkeling bij. Het verzamelen van kennis en het geven van informatie aan burgers en bezoekers en het ontwikkelen van nieuwe innovatieve producten en arrangementen zijn taken van het TBZH (Interview 7, De Wolf).

In de provincie Utrecht is de uitvoering van het cultuur- en economieprogramma in handen van twee medewerkers, één vanuit de sector cultuur en de ander vanuit de sector economie. In samengestelde teams zijn de projecten uitgevoerd. Enkele projecten uit het programma zijn door het Task Force Innovatie (TFI) uitgevoerd. Het TFI is op zoek naar nieuwe verbindingen tussen beleidsterreinen en kent daarin een aanjaagfunctie (Interview 2, Bannink).

### *§3.6 Het Vrijtijdshuis Brabant*

De provincie Noord-Brabant heeft het Vrijtijdshuis opgericht, dat het uitvoerende orgaan voor het vrijetijdsbeleid is. De aansturing vanuit de provincie ligt in handen van één accounthouder. In samenwerking met een medewerker van de afdeling economie, stelt de zij op dit moment een beleidskader voor het vrijetijdsbeleid op. Het Vrijtijdshuis is opgericht door een samenvoeging van drie uitvoerende organen. Deze waren het Brabants Bureau voor Toerisme, Uit-in-Brabant en een kunst ondersteuningsinstelling. De samenvoeging is een gevolg van financiële problemen. Uit een heroriëntatie, uitgevoerd door Ernst en Young, kwam het advies een nieuwe organisatie op te richten. In deze organisatie zijn de drie onderdelen geïntegreerd opgenomen (Interview 11, Van Gemert en Meuken-Kloosterman). De wens van het bestuur was de uitvoerende organisaties van de provincie te verminderen en een meer marktgerichte aanpak in te voeren (Interview 3, Van Den Eijnden). De taken van het vrijetijdshuis zijn gericht op de gehele vrijetijdsector. De cultuurtaken, zoals het onderhouden van bibliotheken, zijn door andere uitvoeringsorganen opgenomen. De uitvoering van het vrijetijdsbeleid is gericht op de gehele vrijetijdsector, waarbij kruisbestuivingen centraal staan (Interview 3, Van Den Eijnden). Daar waar het alleen cultuurmarketing en -promotie gaat, kan volgens Van Den Eijnden (Interview 3) een ander uitvoerend orgaan, zoals een museumstichting, zich beter voor inzetten.

De provincie heeft een aantal kaders gesteld en taken toebedeeld. Deze zijn het uitvoeren van promotie en marketing, het verspreiden van kennis en informatie over verbindingen tussen cultuur en toerisme en de innovatie van producten stimuleren. De invulling van het programma is overgelaten aan het vrijetijdshuis. Dit werkt volgens Van Den Eijnden (Interview 3) goed. Echter, merken Van Gemert en Meulen-Kloosterman (Interview 11) op dat de relatie tussen de provincie en het Vrijtijdshuis soms moeilijk te noemen is. Net als in de gemeente Haarlem is de opdrachtgever-opdrachtnemerschaprelatie een lastig punt. Daar komt ook bij dat het publieke domein, volgens Van Gemert (Interview 11), een lastig domein is om mee te werken. ‘Hoe ver kun je als provincie gaan om je met het toerisme beleid te bemoeien?’. Volgens Van Gemert

kunnen sommige taken ook door private partijen uitgevoerd worden (Interview 11, Van Gemert). Een juiste opdrachtformulering is daar een onderdeel van.

Voorafgaand aan de oprichting is een businessplan geschreven, waarin de doelstellingen zijn opgenomen. Per jaar bekijkt men welke projecten nodig zijn om aan de vraag van de provincie en het veld te voldoen. De uitkomsten van de monitors vormen de basis voor het jaarplan. Het monitoren is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het beleid, zodat het aanbod op de vraag van de markt aangepast wordt (Vrijetijdshuis, 2007, Interview 3, Van Den Eijnden). Eén van de manieren om nieuwe innovatieve producten te ontwikkelen, is het inzetten van een innovatiemanager. Deze manager bouwt een netwerk op waarin bedrijven en instellingen uit verschillende beleidsterreinen vertegenwoordigd zijn en elkaar ontmoeten. De bijeenkomsten noemt men ‘ondernemerstafels’. Tevens bouwt de manager een eigen netwerk op om nieuwe projecten voor het Vrijetijdshuis op te zetten (Interview 3, Van Den Eijnden). De projecten die uitgevoerd zijn richten zich op het leggen van verbindingen. Zo vindt er intensief data-uitwisseling plaats tussen enerzijds culturele informatie en anderzijds route-informatie. Een ander voorbeeld is een project waarbij designers aan de slag gaan in de agrarische sector. Zij ontwerpen producten voor minicampings en publieksaccommodaties (Interview 3, Van Den Eijnden).

Binnen de provincie Noord-Brabant werkt men aan het realiseren van regionale beeldverhalen. De provincie heeft het Vrijetijdshuis de opdracht verleend daar invulling aan te geven. Van Den Eijnden vindt het moeilijk de regionale beeldverhalen te vertalen naar een integrale aanpak, omdat het al snel op lokaal toeristisch niveau uit komt. Het gaat bij regionale beeldverhalen juist om het totaal plaatje van recreatie, toerisme en cultuur. De manier waarop de regionale beeldverhalen vorm krijgen, is nog niet bekend. Een integrale aanpak kan volgens hem alleen bestaan als ook het systeem van provincie, instellingen en private bedrijven daarmee instemt en zich aanpast aan de eisen van het programma (Interview 3, Van Den Eijnden). Net als in de andere provincies en uitvoeringsorganen kon Van Den Eijnden geen concrete uitspraken doen over de resultaten van projecten, die zijn moeilijk te meten of ze lopen een te korte tijd om er iets zinnigs te melden.

### *§3.7 De toekomst van verbindingsprogramma's*

De toekomst van de programma's is op dit moment onzeker, door de bezuinigingsopgaven die op de schouders van de provincies rusten. In de provincie Zuid-Holland gaat men er vanuit dat het beleid zich verder ontwikkelt in gebiedsgerichte aanpakken of afspraken. Per regio wordt bekeken hoe de vrijetijdssector ingezet kan worden als economische drager, omdat andere sectoren verhuizen of vervallen. De rol van de provincie komt daarbij op het verbinden van gemeenten en marktpartijen te liggen. De gemeenten en marktpartijen

dienen de ideeën te ontwikkelen en op te pakken. De provincie maakt een uitvoeringsafspraken met de regio, zodat de verantwoordelijkheid bij de regio komt te liggen. De provincie behoudt haar stimulerings- en verbindingstaak (Interview 7, De Wolf).

Ook in de provincie Utrecht staat het cultuur- en economieprogramma onder druk. Volgens Bannink wordt het programma waarschijnlijk niet in haar huidige vorm voortgezet. Het aantal individuele projecten en subsidies worden afgebouwd en het geld dat nu nog in het programma voor 2011 zit, wordt mogelijk in een innovatiefonds ondergebracht. Uit dat fonds worden kleine bijdragen aan instellingen betaald om een duwtje in de rug te geven, zodat ze met een gedegen plan zichzelf aan het bedrijfsleven kunnen presenteren. De financiering van projecten komt op die wijze meer vanuit het bedrijfsleven. Kunstinstellingen worden minder afhankelijk van overheidsgelden (Interview 2, Bannink). Volgens Bannink dient er in de toekomst meer op collectief niveau gehandeld te worden. Dit wordt gerealiseerd door onder andere bestaande netwerken van ondernemers en kunstenaars aan elkaar te binden, in plaats van nieuwe netwerken op te zetten. Het draait om een platform te creëren, waarin nieuwe ideeën en producten gepresenteerd worden (Interview 2, Bannink).

Ook de ontwikkelingen in de gemeente Zaanstad zijn moeilijk te voorspellen met de aankomende bezuinigingen. Ros verwacht dat het doorontwikkelen van de Noordelijke IJeoever een belangrijk punt is voor zowel Amsterdam als Zaanstad. Zij merkt dat vanuit Amsterdam steeds meer interesse getoond wordt in de ontwikkelingsmogelijkheden in de gemeente Zaanstad. Die tendens komt ten goede aan het imago van de stad (Interview 6, Ros). De samenwerkingsverbanden met de metropoolregio Amsterdam worden daardoor in de toekomst vergroot. Op het gebied van toerisme liggen veel kansen. Door het inzetten op ambachtelijke producten en industrieel erfgoed, hoopt de gemeente Zaanstad in de toekomst meer toeristen uit Amsterdam te trekken. Ook de samenwerkingsverbanden met andere regio's groeien in de toekomst (Interview 6, Ros).

Hetzelfde geldt voor de gemeente Haarlem. Ook zij heeft een regionale functie op het gebied van toerisme. Daarbij geeft Vlegels aan dat de steden in Noord-Holland meer gestuurd moeten worden op samenwerking in plaats van concurrentie. Er moet meer afstemming ontstaan om de regio's sterker te profileren onder bezoekers en inwoners. Om die afstemming te realiseren adviseert Vlegels het oprichten van een Noord-Hollands platform, waarin de verschillende regio's deelnemen en samenwerkingsprojecten aangaan (Interview 1, Vlegels).

Volgens Van Kleef is het programma tot nu toe goed verlopen en verwacht zij in de toekomst een voortzetting van het beleid. Hoe het beleid precies wordt vormgegeven, hangt af van de koers die het College wil varen. Wel verwacht Van Kleef dat de regionale

aanpak die nu gehanteerd wordt, zal worden uitgebreid en nog meer gestimuleerd wordt onder de betrokken gemeenten (Interview 10, Van Kleef).

Binnen de provincie Overijssel heeft men met het vrijkomen van het geld van de aandelen van Essent een groot bedrag gereserveerd wat ter bevordering van verbindingen tussen cultuur en economie besteedt wordt. Toch verwachten Van Engelen en Klinker niet dat er een integraal programma tussen de afdelingen cultuur en toerisme wordt opgezet. Zoals blijkt in paragraaf 3.4 zijn de doelstellingen te verschillend. Tevens wordt er op dit moment al integraal gewerkt en dat bevalt goed (Interview 8, Van Engelen en Klinker).

In de provincie Drenthe zet men het programma de culturele economie niet voort vanwege bezuinigingen. Wel wordt de gebiedgerichte aanpak in de toekomst uitgebreid. Per regio kijkt men naar de vraag van de bezoekers en inwoners. “Er zijn gebieden waar meer aan monumentenzorg gedaan moet worden en er zijn gebieden waar het toerisme meer ontwikkeld moet worden”, aldus De Jong (Interview 5).

Binnen de provincie Noord-Brabant is men op dit moment bezig een beleidskader te schrijven voor de toekomst van het vrijetijdsbeleid. De inhoud van het kader is nog niet bekend. Wel is duidelijk dat het vrijetijdsbeleid zeer gewaardeerd wordt door het bestuur en waarschijnlijk wel voortgezet wordt. Over het uitpakken van de bezuinigingen voor het vrijetijdshuis is nog niets te zeggen. Wellicht geeft het bestuur aan op welk taken de nadruk moet komen te liggen (Interview 3, Van Den Eijnden).

In tabel 1 staat een overzicht van hiervoor beschreven resultaten samengevat weergegeven.

Tabel 1. Overzicht bestudeerde programma's

Gemeente/Provincie	Programma	Koppeling cultuur en toerisme	Projecten	Resultaten	Toekomst
Haarlem	Programma 6, Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie	Ja, met het evenementenbeleid	ERIH route en subsidies voor evenementen	Nog geen concrete resultaten te benoemen	Meer samenwerking met steden in regio, om meer bezoekers te trekken
Zaanstad	Cultuurnota Zaanstad en Aanpakplan Toerisme Zaanstreek	Ja, in incidentele projecten, geen integraal programma geschreven	ERIH route, evenementenbeleid, Samenwerking Metropoolregio Amsterdam	Groei in aantal creatieve ondernemers	Regionale identiteit ontwikkelen en meer samenwerken met metropoolregio Amsterdam
Provincie Utrecht	Smaakmakers, spraakmakers. Kader Cultuur en Economie 2008-2011	Nee, niet specifiek benoemd, komt wel voor in enkele projecten	Lumineus Amersfoort, Herontwikkelen Vliegveld Soesterberg	Nog geen concrete resultaten te benoemen	Andere vorm voor het programma, meer richting platformsamenstelling
Provincie Gelderland	Groeten uit Gelderland, Uitvoeringsprogramma Vrijtijdseconomie 2009-2012	Ja, slechts met cultuurhistorie in enkele projecten	Liberation route, regionale beeldverhalen	Geen concrete resultaten te benomen	Niet duidelijk, wel nog meer de gebiedsgerichte aanpak uitbreiden
Provincie Overijssel	Cultuur en Ruimte, Cultuur en Economie	Nee,	Incidentele projecten waarbij toerisme gestimuleerd wordt d.m.v. evenementen	Geen concrete resultaten te benoemen	Incidentele samenwerking tussen cultuur en toerisme, geen gezamenlijk beleidskader
Provincie Drenthe	De culturele economie, onderdeel van Cultuurnota Cultuur als Magneet	Ja	Herbestemming erfgoedlocaties, dierenpark met cultuurvoorziening, bedrijfsvoering musea verbeteren	Het is nog te vroeg om concrete resultaten te benoemen	Het programma de culturele economie wordt wegbezuinigd.
Provincie Brabant	Vrijtijdshuis	Ja	Het ontwerpen van innovatieve producten en koppelen toerisme aan cultuur	Het programma loopt nog te kort om concrete uitspraken te kunnen doen	Eerst een beleidsvisie schrijven en duidelijke richtlijnen voor nieuwe opdrachten opstellen
Provincie Zuid Holland	Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijtijd 2008-2010	Ja, cultuur en vooral cultuurhistorie is gelinkt aan toerisme in één programmabureau	Regionale beeldverhalen, inrichten recreatiegebieden,	Crisis zorgt voor daling toerisme. De impact van cultuur en toerisme is niet bekend.	Binnen de gebiedsgerichte aanpak de coördinatie en aanjaagfunctie overdragen naar regio's

### *§3.8 Conclusie*

Het opzetten van verbindingsprogramma's kent verschillende aanleiding. De eerste aanleiding is het reorganiseren van de organisatie, waarbij de afdelingen/sectoren cultuur, economie en toerisme bij elkaar worden gebracht. Provincies en Gemeenten zijn zich bewust van de voordelen van effectief beleid en voeren daartoe het integraal management in om de organisatie te structureren. Het samenvoegen van de afdelingen leidt meestal tot het opstellen van een gezamenlijke nota, waarin het belang van de koppeling van cultuur en toerisme erkend is. De tweede oorzaak voor het opzetten van verbindingsprogramma's is de positieve uitkomsten van onderzoeken. Deze onderzoeken zijn in opdracht van zowel landelijke als lokale overheidsinstanties uitgevoerd. De laatste oorzaak tot het opzetten van verbindingsprogramma's in dit onderzoek is het voortzetten van het bestaande beleid. Dit gebeurt vaak in een ander jasje met nieuwe doelstellingen. De reorganisaties zijn in sommige gevallen een gevolg van nieuwe portefeuilleverdelingen in het College. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat in de meeste gemeenten en provincies meerdere wethouders en gedeputeerden verantwoordelijk zijn voor het programma. Dat kan positieve gevolgen hebben, maar ook negatieve. Een positief gevolg is gericht op het breed gedragen programma. Dat betekent dat het beleid veel aandacht krijgt binnen het College, omdat meerdere wethouders of gedeputeerden zich ervoor inzetten. Een negatief gevolg van meerdere betrokken wethouders en gedeputeerden is het financiële aspect. Wanneer bezuinigingen voor de deur staan en het programma voor de ene wethouder of gedeputeerde minder prioriteit heeft dan ander beleid binnen zijn of haar portefeuille, kan het zijn dat de financiering niet rond komt en er discussies ontstaan, waardoor het programma in de problemen komt.

De inhoud van de programma's loopt uiteen van totaal geïntegreerd beleid, het vrijetijdsbeleid, tot alleen projecten waar cultuur en toerisme raakvlakken hebben. In twee provincies heeft men ervoor gekozen toerisme niet beleidsmatig te integreren met cultuur. Volgens één provincie zijn de doelstellingen van het cultuur- en toerismebeleid te verschillend en zijn ze niet samen te voegen. De andere provincie wil het voorkauwen van nieuwe projecten tussen de cultuur- en toerimesector tegengaan. De overige gemeenten en provincies denken daar anders over en hebben diverse projecten opgezet, waarin cultuur en toerisme wel aan elkaar verbonden zijn. Het meest opvallend is dat de gebiedsgerichte aanpak en het herontwikkelen van industrieel en cultureel erfgoed vaak genoemd wordt als verbindend project. Bij het ontwikkelen van gebiedsgerichte aanpakken is ook vaak gerefereerd aan beeldverhalen. Het werken aan de hand van thema's en de vier iconen die in de provincie Zuid-Holland zijn aangewezen om deel te nemen aan de pilot



beeldverhalen, maakt het mogelijk gebiedsgericht aanpak in te zetten om meer toerisme in een regio te genereren.

De uitvoering van de programma's ligt bij vrijwel alle gemeenten en provincies in handen van één programmaleider. Die programmaleider stelt per project een team samen, dat bestaat uit medewerkers van de verschillende beleidsterreinen die het project beslaat. De programmaleider is ook de persoon die de uitvoerende organen aanstuurt en contact onderhoudt. Deze manier van werken in teams en het aansturen door één persoon wordt door alle ondervraagden positief ervaren. De positieve uitwerking van het werken in kleine teams die een open karakter hebben blijkt te kloppen.

De uitvoerende organen zijn per gemeente en provincie verschillend georganiseerd. De vrijetijdsafdelingen werken samen met uitvoeringsorganen die gericht zijn op marketing en promotie van toerisme. De cultuur- en economieprogramma's werken vaker samen met innovatieplatforms, waarin verschillende partijen, zoals het bedrijfsleven, kunstinstellingen, onderwijs en overheid worden samengebracht. Het door de provincie Brabant opgerichte Vrijetijdshuis werkt met opgestelde kaders van de provincie haar doelstellingen uit. De relatie tussen de provincie en het Vrijetijdshuis wordt door één accounthouder binnen de provincie onderhouden. Deze accounthouder is ook de persoon die de opdrachten uitzet. Net als bij andere uitvoerende organen blijkt ook hier de opdrachtformulering een moeilijk punt te zijn. Duidelijkheid in de formulering en controle van de opdrachten zijn belangrijk, om misverstanden te voorkomen. De wijze waarop nieuwe initiatieven tot stand komen binnen het Vrijetijdshuis, door het inzetten van een innovatiemanager is een unieke methode die mogelijk toepasbaar is in één van de uitvoerende organen van de provincie Noord-Holland. De innovatiemanager kan zich volledig focussen op het bij elkaar brengen van partijen en het opzetten van nieuwe netwerken en projecten.

Over de resultaten van alle programma's kunnen geen harde uitspraken worden gedaan, omdat de effecten moeilijk te meten zijn of omdat de projecten te kort lopen. De doelstellingen van recreatie en toerisme zijn vaak te meten aan het aantal bezoekers, maar de doelstelling van cultuur, bewustwording en identiteit creëren, is moeilijk te meten onder inwoners en bezoekers. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste ambtenaren tevreden zijn over de processen en uitkomsten die de programma's tot nu toe hebben behaald.

## Hoofdstuk 6 Conclusie en Discussie

In dit hoofdstuk staan de conclusies en discussie beschreven. De conclusie bestaat uit een samenvatting van de resultaten en het beantwoorden van de probleemstelling. In de discussie worden de plus- en minpunten van dit onderzoek besproken.

### *§1 Conclusie*

In deze thesis is onderzocht of en op welke wijze een cultuur- en economieprogramma bijdraagt aan de innovatie van cultuur en toerisme in de provincie Noord-Holland. De probleemstelling in dit onderzoek is: *‘Op welke wijze draagt een cultuur- en economieprogramma bij aan de innovatie en verbinding van cultuur en toerisme?’ ‘Hoe kan een dergelijk programma vorm worden gegeven binnen de provinciale organisatie?’*

Een cultuur- en economieprogramma draagt op diverse manieren bij aan het verbinden en innoveren van cultuur en toerisme. De programma's leggen een basis voor innovatieprojecten. Deze projecten zijn opgezet door onder andere kunstinstituten en toeristische organisaties, zoals VVV's of verblijfsaccommodaties. De provincies en gemeenten stimuleren samenwerkingsverbanden door de partijen bij elkaar te brengen middels netwerkbijeenkomsten of het geven van subsidies voor innovatieprojectvoorstellen. De verbinding van cultuur en toerisme draagt bij aan zowel de economie in een provincie, door meer toeristen naar de provincie te trekken, als een groter bereik voor culturele activiteiten en het creëren van een regionale identiteit onder de inwoners. Ook draagt de verbinding bij aan een uitbreiding van het cultuur- en toerisme aanbod. Niet alleen grote evenementen trekken veel toeristen, ook kleine initiatieven, zoals lokale musea die op fietsroutes liggen, krijgen meer aandacht en trekken daardoor meer toeristen die locaties bezoeken. De verbinding verhoogt de kwaliteit van het aanbod, doordat de instellingen niet alleen financieel afhankelijk zijn van overheidsgelden, maar nu ook nieuwe financieringsbronnen bereiken. Naarmate de ondernemers vaker in contact worden gebracht met kunstenaars of kunstinstituten worden zij zich meer bewust van de voordelen van samenwerking. Een voorbeeld van een succesvolle samenwerking tussen een bakker en een kunstenaar in Noord-Holland is het Purmerends koekje. De bewustwording van samenwerking is bij het project de Westfriese Omringdijk al tot stand gebracht en kan in nieuwe projecten als doel worden opgenomen. Provincies kunnen een bijdrage leveren aan die bewustwording. Het is uiteindelijk de bedoeling dat samenwerkingsverbanden vanzelfsprekend worden.

De wijze waarop cultuur en toerisme beleidsmatig verbonden zijn, verschilt per gemeente en provincie. De portefeuillevverdeling heeft invloed op het structureren van een programma. Wanneer de betrokken portefeuilles economie, toerisme, recreatie en cultuur

verdeeld zijn over meerdere gedeputeerden, is de kans kleiner dat een verbindingsprogramma wordt opgezet, dan wanneer de onderwerpen onder één gedeputeerde vallen. In een aantal provincies vindt men een verbindingsprogramma belangrijk en doet de verdeling van portefeuilles er niet toe. Bestuurders erkennen de noodzaak van de verbinding.

Toch kennen de meeste cultuur- en economieprogramma's vaak geen specifieke toeristische projecten, maar hebben de projecten indirect positieve gevolgen voor toerisme. Wanneer het cultuuraanbod in een provincie groot en kwalitatief goed is, stijgt het vestigingsklimaat onder zowel inwoners als toeristen. Het merendeel van de provincies richt zich met hun verbindingsprogramma's op specifieke gebieden of attracties in de provincie. Het voordeel van deze gebiedsgerichte aanpak ligt in het feit dat de wensen en behoeften van de inwoners en bedrijven in een gebied gehoord zijn. Een aanpak die op de hele provincie is gericht slaat vaak de plank mis, omdat onduidelijk is welke specifieke vraagstukken er per gebied liggen. Ook verschillen de gebieden in demografische samenstelling en cultuuraanbod van elkaar. Per gebied zijn gerichte doelstellingen nodig. In de provincie Gelderland zijn vier gebieden onderscheiden, die elk een eigen aanpak hebben. Ook in de provincie Noord-Holland zijn verschillen tussen gebieden te onderscheiden. Zo heeft de stadsregio Amsterdam een andere aanpak nodig dan de noordkop van de provincie. De koppeling van cultuur en toerisme is in de stadsregio al verder ontwikkeld dan in andere regio's in Noord-Holland. Dat is onder andere gerealiseerd door het herbestemmen van erfgoedlocaties.

De structuur en cultuur in organisaties zijn van invloed op het opzetten van een verbindingsprogramma. Met het invoeren van integraal management, dat een gevolg is van reorganisaties, hebben de gemeenten en provincies een cultuurverandering willen bewerkstelligen om het sectoroverstijgend werken te bevorderen en de uitvoering van het beleid efficiënter te laten verlopen. Die open cultuur en het werken in kleine sectoroverstijgende teams zijn voorwaarden voor het slagen van een programma. Toch blijkt dat een gezamenlijk programma niet altijd nodig is om verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen te leggen. In de provincie Overijssel is toerisme- en cultuurbeleid gescheiden, vanwege de verschillende doelstellingen. Wel wordt er in incidentele projecten samengewerkt tussen de afdelingen cultuur en toerisme.

De meerwaarde van een verbindingsprogramma voor de provincie Noord-Holland ligt dus in het trekken van meer toeristen, dat leidt tot meer inkomsten en dus ook meer werkgelegenheid. Tevens bereikt de provincie door het openstellen van erfgoed en het promoten van het cultuuraanbod onder toeristen een groter publiek. Dat zorgt voor een grotere spreiding van kennis, en ook een bewustwording van de geschiedenis en cultuur in

de provincie, hetgeen het doel is van het cultuurbeleid. De koppeling van cultuur aan toerisme levert voor beide sectoren gunstige uitkomsten.

#### *Verbindingsprogramma*

Op de vraag hoe een verbindingsprogramma voor cultuur en toerisme er uit moet zien binnen de provinciale organisatie, zijn meerdere antwoorden mogelijk. Allereerst is het afstemmen van de sectoren en de portefeuille-indeling belangrijk, om het opzetten van een verbindingsprogramma te vergemakkelijken. Binnen de provincie Noord-Holland is het integraal werken ingevoerd en werkt men incidenteel aan integrale projecten. De spontane samenwerking tussen sectoren zorgt voor innovatieve projecten, die in een verkokerde organisatie niet tot stand komen. Een verbindingsprogramma hoeft niet een apart projectbureau te zijn zoals in Zuid-Holland het geval was. Wanneer het programma buiten de gewone sectoren is geplaatst, bestaat de kans dat het contact met de betrokken beleidsterreinen binnen de organisatie vermindert en dat projecten dubbel worden uitgevoerd. Ook heeft CC enkele wettelijke taken die mogelijk niet aansluiten op de verbinding van cultuur en toerisme. Deze taken hoeven niet opgenomen te worden in een verbindingsprogramma.

Zodra de inhoud van een programma bekend is, wordt de wijze van uitvoering bepaald. Met de invoering van NPM en Governance is de scheiding in het schrijven en uitvoeren van beleid bij provincies doorgevoerd. De manier waarop de verbindingsprogramma's georganiseerd zijn, het werken in teams met één programmaleider, wordt door de meeste respondenten bestempeld als de meest effectieve vorm voor de uitvoering van een programma. De inhoudelijke kant van de programma's is voornamelijk gericht op het herbestemmen van locaties, het opzetten van netwerken en het stimuleren van productontwikkeling, waaronder de arrangementen voor verblijfstoerisme. Tevens wordt de overdracht van kennis van private partijen naar publieke instellingen aangemoedigd. Ook het uitwisselen van ervaringen, zoals in het professionaliseringsproject van musea in Drenthe het geval is, wordt door de provincies gestimuleerd.

Het herbestemmen van erfgoed is ook in andere provincies gehandhaafd, kent een positieve uitwerking op het aantal toeristische bezoeken en het draagt bij aan het creëren van een regionale identiteit van bewoners. Dat maakt een streek of regio uniek. De projecten die opgezet zijn om het imago van een gebied te verbeteren, spelen vaak in op de regionale identiteit. De verbinding tussen bijvoorbeeld de VVV's en Uitburo's in verschillende regio's, zorgt voor een grotere spreiding van informatie over het aanbod en draagt bij aan het bewustworden van cultuur bij het publiek. Toch blijkt dat de regio's en verschillende steden in provincies nog altijd elkaars concurrent zijn en soms niet samen

willen werken, zoals in Zuid-Holland. Door meer samen te werken profiteren niet alleen de grote steden, maar ook de omliggende gemeenten van de stijging in het aantal toeristen. De regio kan met de extra inkomsten nieuwe projecten financieren. Het initiëren van nieuwe projecten komt voort uit onder andere netwerkbijeenkomsten die georganiseerd zijn door de uitvoerende organen. Er kan geconcludeerd worden dat de partijen in het veld elkaar niet als concurrent, maar als gelijkwaardige partners moeten gaan zien.

Ook bestaan in een aantal provincies subsidieregelingen die het samenwerken van kunstinstellingen en het private bedrijfsleven stimuleren. De partijen dienen samen projectvoorstellen in die deels uit de markt gefinancierd zijn waar de provincie of gemeente ook aan bijdraagt. Deze subsidieregelingen zijn tijdelijke oplossingen om het creatief denken te stimuleren. De eerste resultaten van de projecten zijn zeer positief en hebben daadwerkelijk bijgedragen aan de koppeling van toerisme aan cultuur.

Om afstemming tussen partijen te krijgen is het van belang dat de betrokken beleidssectoren gezamenlijk een agenda opstellen, waarin alle doelstellingen en ook de financiële middelen staan beschreven. De doelen moeten helder geformuleerd zijn om de opdrachtformulering voor de uitvoerende organen scherp te krijgen. In de agenda staat het verbinden van cultuur en toerisme in afgebakende gebieden centraal. Per gebied worden de leden van culturele en toeristische netwerken bijeengebracht om het ontwikkelen van nieuwe producten, bijvoorbeeld arrangementen, te stimuleren. Binnen de gebieden worden cultuur en toerisme ook aan andere beleidsdisciplines, zoals ruimtelijke inrichting, gekoppeld, om het totaal aan ontwikkelingen in kaart te brengen. Per gebied worden projecten opgezet aan de hand van onderzoek naar behoeften van de inwoners en de private sector. Een programmamaker draagt de uitvoering van de agenda en het onderwerp van een project bepaalt welke beleidsmedewerkers nodig zijn om het uit te voeren. De samenstelling van het team verschilt per project.

Het oprichten van het Vrijtijdshuis in de provincie Noord-Brabant was een unieke kans. Om tegemoet te komen aan de eisen van het College om de uitvoerende organen in te krimpen is men overgegaan tot het samenvoegen van drie instellingen. Als de provincie Noord-Holland kiest voor een gezamenlijke agenda kan een samenvoeging van de uitvoerende organen, of onderdelen daarvan, zorgen voor integrale uitvoering van het beleid. De communicatielijnen zijn kort, er is een kleiner aantal betrokken partijen, wat zorgt voor betere overlegstructuren en goede resultaten.

## ***§2 Discussie***

Er zijn een aantal positieve en negatieve punten op te merken in dit onderzoek. Het overzicht van de programma's en de resultaten is een positief punt. Dit overzicht biedt de provincie Noord-Holland de kans een selectie te maken van de best presterende projecten.

De theorieën die gevonden zijn met betrekking tot veranderingen binnen lokale en provinciale overheden zijn bevestigd. De cultuur- en economieprogramma's zijn vaak het gevolg van het nieuw ingevoerd integraal management. Het integraal management zorgt voor ontkokering van sectoren. De spreiding van kennis over sectoren van provincies zorgt voor meer spontane samenwerkingsverbanden en innovatieve projecten. Met dit onderzoek is aangetoond dat die spontane samenwerking ook toepasbaar is voor de provincie Noord-Holland, omdat integraal management aanwezig is. De projecten die in dit onderzoek beschreven zijn, vormen aanleiding tot het opzetten van dergelijke projecten in de provincie Noord-Holland.

Toch zijn er ook een aantal tekortkomingen te benoemen. Helaas bleek tijdens het onderzoek dat de theorieën op het gebied van verbindingsprogramma's schaars zijn. Wellicht vormen de beschrijvingen van de programma's een aanleiding om in de toekomst vervolgonderzoek te doen om te komen tot nieuwe theorieën. Een ander punt wat belangrijk is om mee te nemen, is de bezuinigingsopgave. De toekomst van een provinciaal beleidsprogramma is altijd onzeker. De koers van een volgend College kan een heel andere zijn dan die waarin de onderzochte programma's zijn opgezet. De toekomst en de bezuinigingsacties maken het moeilijk om in deze thesis voorspellingen te doen. De mogelijkheid bestaat dat verbindingsprogramma's in de provincie Noord-Holland worden wegbezuinigd, omdat de prioriteiten op andere gebieden komen te liggen. De programma's die nu opgezet zijn in de onderzochte gemeenten en provincies staan voor een deel nog in de kinderschoenen. Dat maakt het moeilijk concrete uitspraken over de resultaten te doen. Een belangrijk punt vormt dan ook de monitoring van de resultaten. De provincie Noord-Holland kan de uitkomsten van de monitors van projecten bij overige provincies als uitgangspunt nemen voor de overweging projecten op te zetten of niet. De provincie Noord-Holland dient dan ook in de toekomst de programma's en projecten van andere provincies te blijven bestuderen.

De uitvoering van het beleid kent verschillende manieren, hierbij zijn een aantal opmerkingen te plaatsen. De wijze waarop men in Noord-Brabant de uitvoering in het Vrijtijdshuis heeft georganiseerd, werkt voor de provincie goed. De uitvoering is op een unieke manier georganiseerd, die niet toepasbaar is op alle provincies. De bezuinigingsopgave dwingt de provincie Noord-Holland haar kerntaken te herzien en ook de relatie met en de opdrachten aan de uitvoerende organen te evalueren. Het opzeggen van de samenwerking met de Noord-Hollandse Compagnie geeft ruimte om onderdelen van bestaande organisaties samen te voegen of de opdrachten te verstrekken aan andere marktpartijen die op hetzelfde gebied opereren.

## **Hoofdstuk 7 Advies**

In dit hoofdstuk staat een advies aan de provincie Noord-Holland beschreven. Dit advies is opgesteld naar aanleiding van de resultaten en conclusies uit de voorgaande hoofdstukken.

### ***§1 Een verbindingsprogramma voor de provincie Noord-Holland***

Uit de analyse is gebleken dat het integraal werken binnen provincies een vereiste is voor het laten slagen van verbindingsprogramma's. Een sectoroverstijgende aanpak is onderdeel van het integraal werken. De beleidsmedewerkers zijn inzetbaar voor projecten, die niet alleen binnen één sector worden uitgevoerd, maar gezamenlijk door meerdere sectoren. Deze werkwijze is met de reorganisatie ingevoerd en is bij de agenda Recreatie en Toerisme (R&T) van de provincie Noord-Holland al ingezet. Het draait bij de provincie Noord-Holland meer om het verbinden van onderwerpen, dan het veranderen van werkwijzen, omdat integraal management al aanwezig is en door de medewerkers als een positieve werkwijze ervaren wordt. Voor het opzetten van een verbindingsprogramma is het niet nodig een apart programmabureau op te richten. De verbinding van cultuur en toerisme beslaat een te klein terrein en is in het bestaande beleid in te passen. Uit de conclusie is al gebleken dat een verbindingsprogramma voor het innoveren van cultuur en toerisme een agenda vereist die gezamenlijk door de betrokken sectoren is opgesteld. In de agenda staan de projecten en speerpunten weergegeven. Tevens worden de financiële middelen erin opgenomen. Om in tijden van bezuinigingen de discussie over hoeveel elke sector bij moet dragen te voorkomen, is het vastleggen van bedragen die per afdeling beschikbaar zijn van belang. Uit de gesprekken met de sectormanagers blijkt dat het vaststellen van een budget geen probleem oplevert.

### ***§2 Inhoud van een verbindingsprogramma***

De inhoud van de verbindingsprogramma's die in dit onderzoek centraal staan, zijn gericht op het stimuleren van verbindingen in afgebakende regio's binnen de provincies. Deze gebiedsgerichte aanpak komt voort uit adviezen die door het Rijk zijn gepubliceerd. Wie een dagje uit wil, zoekt niet op provinciaal niveau naar een bestemming, maar vaak op regionaal niveau. De promotie en vooral ook de verbinding van cultuur aan toerisme moet per regio worden opgezet. Het uitbreiden van herbestemmingsplannen, het opzetten van nieuwe netwerken en het verbinden van bestaande netwerken staan centraal in het programma. De verbinding van cultuur en toerisme zorgt voor nieuwe economische pijlers in regio's. Oude industrieën die zijn verdwenen, worden vervangen door een toerisme en cultuur aanbod. Deze leveren nieuwe inkomsten en meer werkgelegenheid op voor de

regio. De wijze waarop de gemeente Zaanstad invulling geeft aan de oude leegstaande pakhuizen is een voorbeeld dat op andere plekken in de provincie ook toepasbaar is. De provincie kan met haar agenda een stimuleringsfonds realiseren dat de ontwikkelingen op dat gebied in kaart brengt en de gemeenten ondersteunt in de transformering.

Ook het realiseren van regionale beeldverhalen past binnen het thema herbestemming van erfgoedlocaties. De start van het project Westfries Omsingdijk is een begin van het opstellen van regionale beeldverhalen. Het in kaart brengen van de identiteit van de inwoners en de streek wordt daarbij ingezet. Het betrekken van de bewoners in de brainstorm over de te geven functie en het behouden van de regionale identiteit zorgt voor een duidelijk profiel voor de regio. Hiermee kan zij zich naar toeristen promoten. Het uitbreiden van projecten zoals de Westfries Omsingdijk is aan te raden.

Het verbinden van toerisme- en cultuurnetwerken aan elkaar vormt de basis voor het opzetten van nieuwe projecten in het veld. Uit het interview met Kunst en Cultuur Noord-Holland (KCNH) en Cultureel Erfgoed Noord-Holland (CENH) blijkt dat de organisaties bezig zijn de toeristische informatie te koppelen aan de culturele informatie van de provincie. Deze koppeling maakt het initiëren van arrangementen, waarbij je verblijf en recreatie en cultuurbezoek combineert, mogelijk. Het integreren van recreatie en cultuur in een dierentuin, zoals in Emmen het geval is, biedt nieuwe mogelijkheden voor het aantrekken van toeristen. In Noord-Holland kan een dergelijk project worden ingezet, bijvoorbeeld bij het inrichten van recreatiegebieden. Een combinatie van een cultuurbezoek en het recreëren is voor het publiek een unieke kans om kennis te maken met cultuur én te ontspannen.

## ***§2 De uitvoering van een verbindingsprogramma***

De uitvoering van een verbindingsprogramma binnen de provinciale organisatie kan op dezelfde wijze plaatsvinden als nu de uitvoering van de R&T agenda plaatsvindt. Vanuit de sector Cultuur en Cultuurhistorie zullen één of twee mensen fulltime op de agenda moeten worden gezet, om cultuur evenredig veel aandacht te geven als de overige onderwerpen. Tevens dient bij een geïntegreerde agenda intensief overleg plaats te vinden, om de projecten te bespreken en uit te voeren. Hiervoor kun je wekelijks een vergadering voor inplannen. Ook is het belangrijk vanuit het team de lijnen naar de uitvoerende organen zo kort mogelijk te houden en één accounthouder aan te stellen die de schakel is tussen de provincie en de organen.

De uitvoerende organen KCNH, CENH en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN) kunnen de uitvoering van het beleid samen dragen. Het samenvoegen van KCNH en CENH tot één organisatie kent voordelen in het uitvoeren van een programma. De doelstellingen van beide partijen komen voor een groot deel



overeen en worden door een samenvoeging nog duidelijker uitgedragen naar haar partners. Het NHN werkt momenteel samen met KCNH in enkele projecten. De invoering van een verbindingsprogramma intensiveert deze samenwerking. De wijze van samenwerken moet vooral gericht zijn op het uitwisselen van kennis en het aansturen van projectteams. Tevens gaf Stam (Recreatie en Toerisme medewerker van het Ontwikkelingsbedrijf) aan dat een groter budget en meer mankracht de innovatie van cultuur en toerisme bij het NHN ten goede komt. Het is daarom voor de provincie interessant om de mogelijkheden tot uitbreiding van de opdrachten, op cultuur toeristisch gebied, voor het NHN te bestuderen.

Uit het onderzoek blijkt dat het stimuleren van cultuur indirect ook positieve gevolgen heeft voor het toerisme in een regio. En andersom brengt toerisme nieuwe inkomstenstromen mee, die ondernemers weer in culturele doeleinden investeren. De samenwerking tussen de uitvoerende organen bestaat uit het opzetten en aansturen van projecten. Binnen het Vrijtijdshuis Brabant is een innovatiemanager aangesteld, die zich bezig houdt met deze taken. Hij brengt partijen bijeen en stuurt aan op nieuwe projecten. Het NHN werkt voor een deel op dezelfde wijze wat betreft recreatie en toerisme. Echter, er is nog geen link naar cultuur gelegd in de projecten. Het aanwijzen en aansturen van een gezamenlijke innovatiemanager door KCNH, CENH en het NHN zorgt voor nieuwe innovatieve projecten. De uitvoerende organen blijven op de hoogte door regelmatig samen te komen en de projecten door te spreken. Hiervoor is het van belang dat binnen de uitvoerende organen één persoon verantwoordelijk is voor de communicatie en aansturing. De uitvoering van de nieuwe projecten wordt door de innovatiemanager aangestuurd. Deze samenwerkingsconstructie, één verantwoordelijke van KCNH en CENH, één van NHN en de innovatiemanager, maakt het mogelijk voor de organen om de overige taken, die niet op de verbinding van cultuur en toerisme zijn gericht, uit te blijven voeren.

Zoals uit de conclusie blijkt, vormt de gebiedsgerichte aanpak de basis voor het verbinden van cultuur aan toerisme. De sectoren van de provincie Noord-Holland hanteren verschillende indelingen van gebieden. Het toerisme onderdeel van de provincie werkt met een indeling van VVV's en onderscheidt zeven gebieden. De sector CC werkt in principe met hetzelfde aantal gebieden, maar hanteert andere grenzen. Om de verbinding tussen cultuur en toerisme tot stand te brengen, is het hanteren van eenzelfde gebiedsafbakening belangrijk. Per gebied worden de ontwikkelingen en kansen in kaart gebracht. Een persoon binnen de uitvoerende organen (de gebiedsmanager) stuurt de projecten die in een gebied zijn opgezet aan. De innovatiemanager heeft de regie in handen en coördineert de gebiedsmanagers. Na afloop van een project koppelt hij of zij de resultaten terug aan de accountmanager van het project van de uitvoerende organen.

Het monitoren van de projecten ligt in handen van de opdrachtgever, in dit geval de provincie. Bij het uitzetten van de opdracht is het uitermate belangrijk de doelstellingen helder en controleerbaar te formuleren. Het monitoren van de projecten maakt het tussentijds bijstellen van de programmering mogelijk. De aanpassingen in de opdrachten dienen in goed overleg met de innovatiemanager, uitvoerende organen en gebiedsmanagers te worden uitgevoerd. Zonder overleg worden de aanpassingen wellicht niet goed begrepen en wordt het doel niet bereikt.

### ***§3 De belangrijkste punten***

De belangrijkste punten in dit advies zijn:

- Vervang de agenda Recreatie en Toerisme door een agenda Vrije Tijd. Integreer echter niet alle taken op het gebied van cultuur in het beleid, omdat niet alle taken aansluiten op de verbinding met toerisme.
- Voer de agenda in een klein team met één leider uit.
- Stel regionale beeldverhalen op om de regio's te promoten.
- Koppel de regionale identiteit van inwoners aan het herbestemmen van locaties.
- Hanteer één gebiedsindeling, waarbij per regio één of twee highlights/attracties centraal staan.
- Om de uitvoering van een nieuwe agenda Vrije Tijd te laten slagen, dienen de uitvoerende organen aan elkaar verbonden te worden en meer samen te werken. Dit kan bijvoorbeeld door het aanstellen van een innovatiemanager die nieuwe initiatieven ontplooit.
- Richt een nieuw cultuur- en toerismeplatform op waarin leden van cultuur- en toerismenetwerken fysiek worden samen gebracht om samenwerking te stimuleren.

## Bijlage 1 literatuurlijst

- Ackroyd, S., Batt, R., Thompson, P. & Tolbert, P.S. (eds.) (2005). *The Oxford Handbook of Work and Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 655 pp
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (2001) Basisboek Methoden en Technieken, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek. Groningen: Wolters-Noordhoff 399 pp.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de en J. Teunissen (2001) Basisboek Kwalitatief Onderzoek, praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen: Stenfert Kroese, 255 pp.
- Blanken M. den. en O. Koops (2005) Creativiteit en innovatie in de lokale economie. In:
- Ernste, H. en F. Boekema (red). *De cultuur van de lokale economie, de economie van de lokale cultuur*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV, 75-86
- Bogaart, A., Gugten, M. van der, Wester, M. en R. Zoutman (2008) Marktwerking in de cultuursector? Onderzoek naar de mogelijkheden van marktwerking voor steunfuncties kunst en cultuur in Noord-Holland. Amsterdam: DSP groep BV
- Bogt, H. ter (2005) Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden? Groningen: Grafimedia. 85 pp.
- Broek, S.D., Wils, J. en M. de Kleijn (2008) Een brug tussen cultuur en economie. Evaluatie programma voor de creatieve industrie. Zoetermeer: Research voor Beleid
- Dubbeldam, M.F. en G.W. Goedmakers (2003) *Integraal management: instrument van verandering?* Amsterdam: Vrije Universiteit, 520 pp.
- Ernste, H en F. Boekema (2005) De cultuur van stedelijke ontwikkeling. In: Ernste, H. en F. Boekema (red). *De cultuur van de lokale economie, de economie van de lokale cultuur*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV, 9-19
- Florida, R. (2004) *The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books, 434 pp
- Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (2006) *Bestuurlijke achtergronden en feitelijk verloop van het plaatsingsproces*, Haarlem
- Gemeente Haarlem (2010) *Programma 6 Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie*. Haarlem: Gemeente Haarlem
- Gemeente Zaanstad (2005) *Cultuurnota gemeente Zaanstad 2005-2008*, Zaanstad: Gemeente Zaanstad

- Gemeente Zaanstad (2007) *Aanpakplan Toerisme Zaanstreek 2007-2010*. Zaanstad: Gemeente Zaanstad
- 't Hart, H. Boeije, H. en J. Hox (2005) *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom onderwijs. 400 pp.
- Heijnsdijk, J (2001) *Organisatiebestuur in de praktijk*. Groningen: Wolters-Noordhoff 342 pp.
- Gorp, B. van (2005) Erfgoed, cultuur en het toeristisch imago van steden. In: Ernste, H. en F. Boekema (red). *De cultuur van de lokale economie, de economie van de lokale cultuur*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV, 157-178
- Jansen, Prof. dr. P.G.W. (2002) *Organisatie en mensen. Inleiding in de bedrijfspsychologie voor economen en bedrijfskundigen*. Soest: Uitgeverij Nelissen 366 pp.
- Klijn, E.H. en J. Koppenjan (2004) *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge. 289 pp.
- Lier, R.P.L.M. van (2007) *De provinciale organisatie in continue staat van verandering. Waarom veranderen provincies van organisatiemodel?* Erasmus Universiteit: Rotterdam, 279pp.
- Lodders, J.G.M., Beukema, G., Es, A.C. van en A.N. van der Zande (2008) *Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Marlet, G.A. en C.M.C.M. Woerkens (2004) Het economisch belang van de creatieve klasse, *Economisch Statistische Berichten*, 89, 280-287
- Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) *Brief Cultuur en Economie: 'Ons creatieve vermogen'*. Den Haag: Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008) *Brief Cultuur en Economie 2009: Waarde van Creatie*. Den Haag: Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Provincie Drenthe (2009) *Cultuur als magneet, cultuurnota 2009-2012*. Assen: Provincie Drenthe
- Provincie Gelderland (2008) *Groeten uit Gelderland, uitvoeringsprogramma Vrijtijdseconomie 2009-2012*. Arnhem: Provincie Gelderland
- Provincie Overijssel (2009) *Cultuur en Ruimte 2007-2008*. Zwolle: Provincie Overijssel
- Provincie Noord-Holland (2007) *Agenda Recreatie en Toerisme 2008-2011, Stad en Land, in balans*. Haarlem: Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2008) *Cultuur op de kaart, Cultuurnota 2009-2012*. Haarlem: Provincie Noord- Holland
- Provincie Noord-Holland (2006) *Het leertje van de kraan*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht (2008) *Smaakmakers, spraakmakers, Programmatisch kader Cultuur en Economie 2008-2011*. Utrecht: Provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland (2005) *Agenda Vrijetijd 2006-2010*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2008) *Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijetijd 2008-2010*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland
- Raspe, O. en A. Segeren (2005) 'Cultural Industries' binnen de Nederlandse agglomeraties. In: Ernste, H. en F. Boekema (red). *De cultuur van de lokale economie, de economie van de lokale cultuur*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV, 61-73
- Richards, G. en J. Wilson (2005) Developing creativity in tourist experiences: A solution to the serial reproduction of culture? *Tourism Management*, 27, 1209-1223
- Scott, R. W. and G.F. Davis (2007). *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open System Perspectives*. New Jersey: Pearson, Prentice Hall
- Uit in Brabant (2009) *Brabant in cijfers, trendrapportage vrijetijdssector*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant
- Vrijetijds huis Brabant (2007) *Businessplan Vrijetijds huis Brabant: een blik op de toekomst*. Tilburg: Vrijetijds huis
- VROM-raad (2006) *Groeten uit Holland, qui è fantastico!*. Den Haag: OBT bv

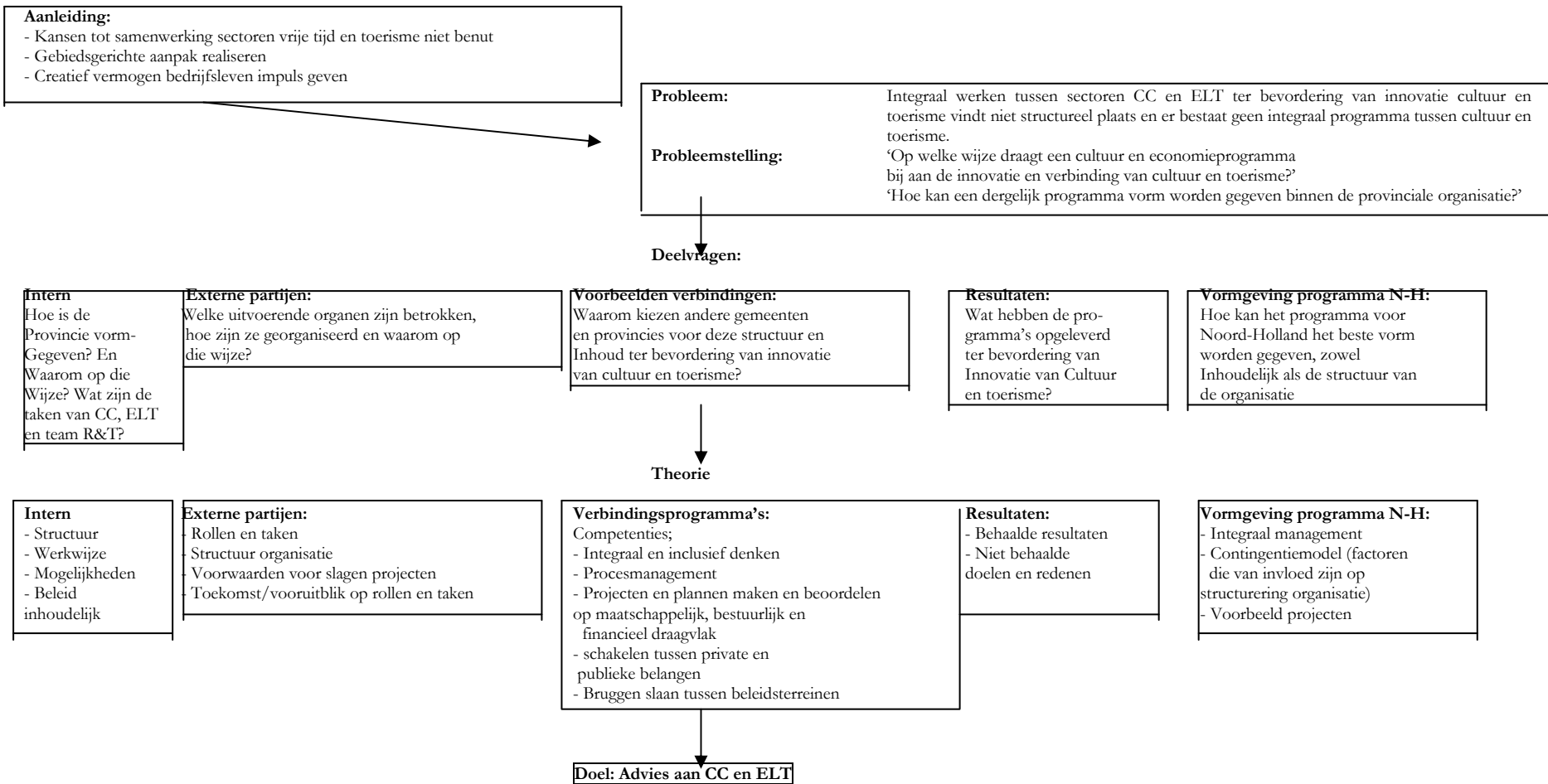
## Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

Naam	Functie	Interview nummer	Organisatie	Datum
<i>Externe gesprekken</i>				
Patrick Vlegels en Jorien Kaper	Beleidsadviseur Cultuur en beleidsadviseur Economie	1	Gemeente Haarlem	13-4-2010
Brett Bannink	Beleidsmedewerker Cultuur	2	Provincie Utrecht	14-4-2010
Frank van den Eijnden	Directeur	3	Vrijtijdshuis Brabant	19-4-2010
Evert Barendrecht en BIRgitta Fijen	Beide Adjunct Directeur	4	Stichting Kunst en Cultuur Noord-Holland en Cultureel Erfgoed Noord-Holland	20-4-2010
Anne de Jong	Beleidsadviseur Cultuur en Economie	5	Provincie Drenthe	21-4-2010
Marieke Ros	Beleidsadviseur Cultuur	6	Gemeente Zaanstad	26-4-2010
Aty de Wolf	Beleidsadviseur Cultuur en Vrije tijd	7	Provincie Zuid-Holland	27-4-2010
Marieke van Engelen en Hero Klinker	Beleidsadviseur Cultuur en Economie Beleidsadviseur Cultuur en Ruimte	8	Provincie Overijssel	4-5-2010
Adriana Stam	Programmamanager Toerisme en Recreatie	9	Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord	10-5-2010
Mijnke van Kleef	Programmaleider Vrijtijds-economie Gelderland	10	Provincie Gelderland	17-5-2010
Addy van Gemert en Elma Meuken - Kloosterman	Beleidsmedewerkers cultuur	11	Provincie Noord-Brabant	18-5-2010
<i>Interne gesprekken</i>				
Erica Gruyters	Beleidsadviseur Cultuur en Cultuurhistorie	12	Provincie Noord-Holland	31-3-2010
Joris Pieter Neuteboom	Beleidsadviseur Toerisme	13	Provincie Noord-Holland	22-4-2010
Michiel de Graef	Beleidsadviseur Cultuur en Cultuurhistorie	14	Provincie Noord-Holland	3-5-2010
Coby Riensema	Sectormanager Economie, Landbouw en Toerisme	15	Provincie Noord-Holland	4-5-2010
Marien Verwoerd	Sectormanager Cultuur en Cultuurhistorie en Jeugd, Zorg en Welzijn	16	Provincie Noord-Holland	4-5-2010
Karin van Hoof	Teamleider Recreatie en Toerisme	17	Provincie Noord-Holland	6-5-2010

## Bijlage 3 Documenten literatuurstudie

- Gemeente Haarlem (2010) *Programma 6 Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie*. Haarlem: Gemeente Haarlem
- Gemeente Zaanstad (2005) *Cultuurnota gemeente Zaanstad 2005-2008*, Zaanstad: Gemeente Zaanstad
- Gemeente Zaanstad (2007) *Aanpakplan Toerisme Zaanstreek 2007-2010*. Zaanstad: Gemeente Zaanstad
- Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) *Brief Cultuur en Economie: 'Ons creatieve vermogen'*. Den Haag: Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008) *Brief Cultuur en Economie 2009: Waarde van Creatie*. Den Haag: Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Provincie Drenthe (2009) *Cultuur als magneet, cultuurnota 2009-2012*. Assen: Provincie Drenthe
- Provincie Gelderland (2008) *Groeten uit Gelderland, uitvoeringsprogramma Vrijtijdseconomie 2009-2012*. Arnhem: Provincie Gelderland
- Provincie Overijssel (2009) *Cultuur en Ruimte 2007-2008*. Zwolle: Provincie Overijssel
- Provincie Noord-Holland (2007) *Agenda Recreatie en Toerisme 2008-2011, Stad en Land, in balans*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2008) *Cultuur op de kaart, Cultuurnota 2009-2012*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht (2008) *Smaakmakers, spraakmakers, Programmatisch kader Cultuur en Economie 2008-2011*. Utrecht: Provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland (2005) *Agenda Vrijtijd 2006-2010*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2008) *Uitvoeringsprogramma Agenda Vrijtijd 2008-2010*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland
- Uit in Brabant (2009) *Brabant in cijfers, trendrapportage vrijetijdssector*. Den Bosch: Provincie Noord-Brabant
- Vrijtijdshuis Brabant (2007) *Businessplan Vrijtijdshuis Brabant: een blik op de toekomst*. Tilburg: Vrijtijdshuis
- VROM-raad (2006) *Groeten uit Holland, qui è fantastico!*. Den Haag: OBT bv

## Bijlage 4 Stroomlijn model van het onderzoek





## Bijlage 5 Vragenlijst Gemeenten

### Gemeenten:

#### *Structuur gemeente*

Hoe is indeling tot stand gekomen? Zijn er invloeden van buitenaf op te merken? Zijn er veranderingen in omgeving opgetreden? Was het de wens van bestuur?

Wat zijn de primaire taken van de diensten?

#### *Verbindingsprogramma Cultuur en Economie:*

Wat is de aanleiding voor het opzetten van het programma?

Welke taken heeft de gemeente in het programma?

Hoe is cultuur innovatie vormgegeven in programma? En waarom op die wijze?

Hoe is toerisme innovatie vormgegeven in programma? En waarom op die wijze?

Welke projecten zijn opgezet? Wat houden deze in?

#### *Organisatie van het programma intern*

Onder welke diensten valt het verbindingsprogramma?

Heeft de invoering van het programma consequenties gehad voor structuur intern?

Hoe is de uitvoering vorm gegeven? Bijv. Speciaal projectteam? Integrale samenwerking tussen diensten?

#### *Organisatie van het programma extern*

Welke partijen zijn er van buiten de gemeente betrokken bij programma?

Welke rol nemen zij op zich?

#### *Resultaten*

Resultaten tot nu toe geboekt? Welke wel en welk niet behaald? Verbeterpunten?

Resultaten wel en niet behaald intern? Verbeterpunten?

#### *Verbindingsprogramma provincie*

Hoe kan de rol van gemeenten worden vormgegeven in een cultuur en economie programma van een provincie?

Wat gebeurt er met het beleid als de bezuinigingen worden doorgezet?

## Bijlage 6 Vragenlijst Provincies

### Provincies:

#### *Structuur provincie en afdelingen:*

Welke afdelingen zijn betrokken bij het programma?

Onder welke portefeuilles valt het programma? Waarom is er voor deze indeling gekozen? Keuze van bestuur/invloed van andere omgevingsfactoren?

#### *Het verbindingsprogramma*

Waarom is het programma opgesteld? Welke invloed heeft het bestuur gehad? Hebben omgevingsfactoren invloed gehad?

Welke rol heeft de provincie met het programma? Welke voorwaarden zijn verbonden aan het succesvol laten slagen van de rol?

#### *Organisatie programma intern*

In welke vorm worden de projecten opgezet en uitgevoerd? Wat houden de projecten in?

Heeft de structuur van de organisatie invloed op de structuur van de werkvormen?

Heeft invoering consequenties gehad voor structuur intern? Wellicht heeft de portefeuille verdeling invloed hier op gehad?

Wat zijn de invloeden van buitenaf? Veranderingen in omgeving? Wens van bestuur (draagvlak creëren, macht en beïnvloeding)?

Is er een cultuurverandering opgetreden? Zo ja wat houdt deze verandering precies in?

Hoe is de uitvoering vorm gegeven? Bijv. Speciaal projectteam? Integrale samenwerking tussen sectoren? Welke kenmerken heeft bijvoorbeeld het team? Waarom is er juist voor deze werkwijze gekozen?

#### *Organisatie programma extern*

Welke uitvoerende organen zijn betrokken bij de uitvoering van het programma?

Wat is hun rol?

#### *Resultaten*

Wat zijn de resultaten tot nu toe? Zijn de doelen behaald die in het programma beschreven staan?

Welke voordelen zijn er behaald en wat kon er juist beter?

#### *Toekomst*

Hebben de aankomende bezuinigingen invloed op het programma? Zowel intern als extern? Welke veranderingen treden er mogelijk op? Welke veranderingen m.b.t. uitvoerende organen vinden mogelijk plaats?

## Bijlage 7 Vragenlijst Uitvoerende Organen

### *Kerntaken van de organisatie*

Wat zijn de taken van de organisatie? Welke taken liggen er op het gebied van cultuur en toerisme?  
Welke doelen zijn er gesteld?

### *Projecten*

Welke projecten zijn er opgezet om cultuur en toerisme te verbinden?  
Hoe is de uitvoering georganiseerd?  
Waarom is er voor deze projecten gekozen?  
Hoe verlopen de projecten tot nu toe?

### *Samenwerking met andere uitvoerende organen*

Hoe verloopt de samenwerking?  
Welke werkvormen zijn gehanteerd?  
Waarom is er voor deze vorm gekozen?  
Wat kan er beter in de toekomst?  
Hoe zou het anders georganiseerd kunnen worden?

### *Resultaten*

Wat zijn de resultaten op het gebied van innovatie van cultuur en toerisme?  
Welke doelen zijn wel en welke niet behaald?

### *Relatie provincie*

Hoe is de relatie met provinciale organisatie?  
Hoe is de relatie met bestuurders (lobbyen)?  
De invloed van de omgeving van de organisatie op het structureren en uitvoeren van het beleid/projecten?

### *Toekomst*

Zijn de aankomende bezuinigingen van invloed op het integreren van cultuur en toerisme?  
Wat verandert er mogelijk door de bezuinigingen?

### *Rol provincie in verbinding toerisme en cultuur*

Hoe kan de provincie daar aan bijdragen? Hoe moet het beleid dan vorm krijgen binnen de provinciale organisatie? Wat kan de rol van de organisatie daarin zijn?

## **Bijlage 8 Vragenlijst provincie Noord-Holland**

### **De Structuur provincie**

Waarom is de provincie op deze wijze ingedeeld? Wat zijn de redenen hiervoor na de reorganisatie?  
Waarom zijn cultuur, recreatie en economie verdeeld over drie afdelingen?

### **Sector**

Wat zijn de taken van sector Cultuur en Cultuurhistorie en Economie Landbouw en Toerisme?

### **Innovatie**

Hoe kan cultuur en toerisme geïnnoveerd worden, nu er nog geen integraal programma aanwezig?  
Welke aanpak is daarvoor nodig volgens u?

### **Cultuurnota**

Waarom is er bij aanvang van de cultuurnota 2009-2012 geen integraal programma voor cultuur en toerisme/cultuur en economie opgezet?

### **Team R&T**

Waarom is de agenda opgericht?  
Waarom is het verbinden van projecten op deze wijze vormgegeven?  
Hoe is de inhoud tot stand gekomen?  
Is de bijdrage van NRL en ELT evenredig verdeeld?  
En waarom is er voor een team gekozen en niet een andere opzet, zoals een programmabureau?  
Zijn er ook andere opties overwogen naast de agenda R&T?

### **Verbindingsprogramma**

Hoe zou een verbindingsprogramma voor cultuur en toerisme er uit moeten komen te zien? Zowel de inhoud als de structuur? Waarom wel op die wijze of juist niet?  
Hoe kan de financiering van een verbindingsprogramma worden gestructureerd?  
Wat zou er moeten veranderen binnen de structuur om een verbindingsprogramma op te kunnen zetten?  
Hoe moet leiderschap worden vormgegeven bij verbindingsprogramma's?

### **Steunfuncties verbindingsprogramma**

Hoe moeten steunfuncties bij een dergelijk programma worden betrokken?

### **Voorbeeld projecten koppeling toerisme en cultuur**

Zijn er voorbeelden te noemen waarin cultuur en toerisme zowel succesvol als niet succesvol aan elkaar verbonden zijn?

### **Bezuinigingen en toekomst**

Hebben de aankomende bezuinigingen gevolgen voor de agenda R&T en de cultuurnota? Welke gevolgen betreft het? Wat zal er veranderen? Hoe kan een integraal programma bijdragen aan positieve veranderingen voor innovatie van cultuur en toerisme?