

Rekenkamercontrole 'Muziekeducatie 3.0' (rapport februari 2015)

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Binnen het cultuurdomein van de gemeente Langedijk spelen veel ontwikkelingen waaronder bezuinigingen, herijking van het subsidie- en accommodatiebeleid en de wens om de 'eigen kracht' in de samenleving aan te spreken.

De gemeenteraad wil graag lessen trekken uit het beleid 'Muziekeducatie 3.0' om goed in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen. De rekenkamercommissie heeft daarom een compact onderzoek uitgevoerd (een 'rekenkamercontrole'). De resultaten worden in de voorliggende poster gepresenteerd.



Doelen voor muziekeducatie uit de beleidsnota Muziekeducatie 3.0

- Bijdragen bij aan het ontwikkelen van motorische, sociale, cognitieve en zintuiglijke vaardigheden van kinderen.
- Invullen van een voorwaarde voor kansrijk opgroeien in Langedijk. Muziek heeft een plaats in de thuissituatie, binnen school, buitenschool (arrangementen) en binnen verenigingen/netwerkverbanden die daarbij samenwerken met het onderwijs en de directe omgeving van het kind.

Muziekeducatie is onderdeel van het bredere cultuurbeleid en draagt ook bij aan verder gelegen cultuurdoelen:

- Cultuurparticipatie voor het stimuleren van sociale cohesie, persoonlijke ontwikkeling en het kweken van toekomstig kunstpubliek.
- Zichtbaar toegankelijk maken van culturele voorzieningen, verenigingen en hun aanbod.
- Vergroten aantrekkelijkheid als woon- en werkgemeente (Cultuurnota 2011-2014).

De situatie in Langedijk mei 2013

- Bij 17% van de huishoudens neemt één of meerdere kinderen deel aan muziekeducatie. Circa 50% doet dat bij Stichting Cool en 25% bij een particuliere muziekdocent.
- Bij 83% van de huishoudens volgen kinderen geen muziekeducatie. Daarvan geeft circa 30% aan dat wel van plan te zijn.
- Circa 60% van de ouders is niet of nauwelijks bekend met het aanbod van muziekeducatie. (Bron: onderzoek I&O Research, mei 2013)

Conclusies

- De gemeente stelt een aantal algemene doelstellingen voor muziekeducatie, namelijk bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen en een kansrijke opvoeding. De doelstellingen zijn in onvoldoende mate evalueerbaar geformuleerd.
 - Muziekeducatie 3.0 legt verbinding met cultuur en onderwijs. Zijdelings wordt een relatie gelegd met het subsidiebeleid (vouchers voor ouders). De relatie met het accommodatiebeleid is niet gelegd, hooguit via de lijn van de scholen (muziekeducatie binnen schoolaccommodaties).
 - Het vertrekpunt is helder in beeld via een onderzoek (mei 2013). Op basis van dit inzicht is de opgave echter niet vertaald in concrete evalueerbare doelen. Bijvoorbeeld: in 2016 neemt bij x% van de huishoudens één of meerdere kinderen deel aan muziekeducatie. Daarmee is de omvang van de opgave niet bepaald in termen van de afstand tussen het vertrekpunt en het doel waar de gemeente op inzet.
- De gemeente organiseert een interactief proces met experts en belanghebbenden uit de samenleving. Het proces wordt positief gewaardeerd door de deelnemers en leidt tot resultaten: er ontstaat energie, partijen leggen onderlinge verbindingen en er ontstaan innovatieve ideeën.
- Het interactieve proces leidt uiteindelijk tot teleurstelling bij de deelnemers. De communicatie vanuit het gemeentebestuur valt na besluitvorming stil. Het proces eindigt daarmee abrupt.
 - Deelnemers kennen in onvoldoende mate de uitkomsten van besluitvorming in de raad. Zij kunnen ook niet volgen hoe de raad hun inbreng heeft afgewogen – ook in het licht van eventuele andere belangen. Het is voor hen niet helder hoe de raad tot een andere invulling van het beleid komt.
 - Dit is des belangrijker waar muziekeducatie ook door de raad wordt gezien als een samenwerkingsopgave die de gemeente alleen met inzet van andere partijen kan realiseren.
 - De deelnemers voelen zich niet betrokken bij de implementatie van het beleid voor muziekeducatie en zien – na een aantal jaren – geen resultaten.
- De uitvoering van Muziekeducatie 3.0 is niet van de grond gekomen. Er zijn geen resultaten. Ook is het Cultuurplatform niet opgericht. Wel zijn er initiatieven, die zonder gemeentelijk beleid tot stand zijn gekomen:
 - Scholen geven met wisselende invulling en aandacht vorm aan muziekonderwijs. Soms wordt samengewerkt met muziekverenigingen.
 - Een aantal muziekverenigingen biedt naschoolse activiteiten aan bij enkele basisscholen – gericht op een brede en algemene kennismaking.
- Hiervoor is een aantal verklaringen aan te wijzen.
 - De aandacht van raad en college verschuift naar de decentralisaties in het sociaal domein en de financiële situatie. Muziekeducatie verdwijnt naar de achtergrond en de raad spreekt het college niet aan op uitvoering.
 - De raad doet met het raadsbesluit een beroep op het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Ondersteuning vervalt echter door het schrappen van de combinatiefunctionaris. Deze zou optreden als aanjager, verbinder en facilitator. Er worden geen alternatieven geboden. Het lukt vervolgens onvoldoende om krachten te bundelen in de samenleving.
- Het college ziet recent kansen om het beleid voor muziekeducatie opnieuw leven in te blazen door in te zetten op een provinciale subsidie voor muziekeducatie binnen het onderwijs ('leerlijn muziek'). Het college neemt dit mee in het interactief traject (Cultuureducatie met Kwaliteit).

Rekenkamercommissie

Hoe ziet het procesverloop voor muziekeducatie er uit?

- | | |
|-------------------------|--|
| Nov. 2010 | Raadsnotie Muziekeducatie. Inhoud: (1) afbouwen subsidie Stichting Cool Kunst en Cultuur. (2) Beraden op alternatieven en daarbij directe stimulering van muziekeducatie aan verenigingen en individuele burgers mee nemen. |
| Mei 2011 | Memo van college aan de raad. (1) Voortgang afbouw subsidie en bezuinigingen op muziekonderwijs. (2) Voornemen traject met muziekverenigingen voor opzetten nieuw programma om interesse onder jeugd te stimuleren en lidmaatschap verenigingen te vergroten. Voornemen: op 01-07-2013 starten met de nieuwe werkwijze / aanpak. |
| Nov. 2011 | (1) De raad stelt de Cultuurnota 2011-2014 vast. (2) De raad stelt de 'Langedijkse Werkwijze' vast als methodiek voor interactief werken met de samenleving. |
| Juni 2012 | De raad stelt de Kadernota 2012-2016 vast. Vanaf 2015 een structurele bezuiniging op muziekonderwijs van € 71.000. |
| Juli – Dec. 2012 | Interactief proces door het college aan de hand van de Langedijkse werkwijze. (1) Drie expertbijeenkomsten met Cultuurcompagnie, Lebbink Consult, Mocca en de Koninklijke Federatie van Muziekverenigingen. (2) Politiek-bestuurlijke avond voor raadsleden. (3) Bijeenkomst met brede groep belanghebbenden zoals muziekverenigingen en basisscholen (4). Uit deze groep is een klankbordgroep 'Hervorming muziekonderwijs' samengesteld bestaande uit Popschool Your Song, Basisschool Barnewiel, Cool, Fanfare Apollo en Lebbink Consult. |
| Mei 2013 | Publicatie van het onderzoek 'Aanbod muziekeducatie gemeente Langedijk' in opdracht van de gemeente door I&O Research. |
| Nov. 2013 | Voorstel aan de raad met drie samenhangende sporen op basis van het interactieve proces uit 2012 (zie hierboven). Raad stelt het voorstel Muziekeducatie 3.0 gewijzigd vast (zie hieronder). |
| Dec. 2013 | De raad stelt de nota 'Langedijker Kracht' vast over subsidiëren en accommoderen van initiatief in de samenleving bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. |

Raadsvoorstel met drie samenhangende sporen

- Algemene muzikale vorming als binnenschoolse activiteit.** Zoveel mogelijk kinderen bereiken in samenwerking met basisscholen. De gemeente stelt financiële middelen beschikbaar voor de vakleerkracht en de Combinatiefunctionaris Cultuur. Onderzoek naar co-financiering met de basisscholen. Geen financiële bijdrage ouders.
- Verbreiding en verdieping als naschoolse activiteit.** De Combinatiefunctionaris Cultuur stelt met scholen, kinderopvang en Cultuurplatform het programma op. In principe kostendekkend.
- Muzieklessen verzorgd door gekwalificeerde docenten als activiteit in de vrije tijd.** Jeugdigen tot 18 jaar krijgen les van gekwalificeerde docenten. Lessen zijn aanvullend op het particuliere circuit en gericht op samenspel en behalen van kwalificaties. Gedurende de eerste vier jaar een substantiële eigen bijdrage van ouders. Aanspraak op cultureel ondernemerschap (marktwerking) en eigen kracht. Subsidie wordt naar de klant verlegd door een vouchersysteem/PGB.

Raad amendeert het voorstel 'Muziekonderwijs 3.0':

- Spoor 1 met spoor 2 integreren door algemene muzikale vorming als buitenschoolse activiteit aan te bieden met een eigen bijdrage ouders.
- Geen aanstelling van de Combinatiefunctionaris Cultuur.
- Bij de inrichting van het Cultuurplatform wordt een beroep gedaan op alle culturele verenigingen, uitgaande van een groeimodel.

Rekenkamercontrole ‘Muziekeducatie 3.0’ (rapport februari 2015)

Bundelen van krachten met partijen in de samenleving

In 2012 wordt met veel energie samengewerkt met experts, muziekverenigingen en basisscholen. Dat is was voor betrokken partijen uit de samenleving een positieve ervaring. De gemeente werkt hiermee in lijn met doelen uit de ‘Langedijkse Werkwijze’ voor interactief werken. Deelnemers zijn tevreden over dit proces en zien verschillende resultaten, zoals het samen ontwikkelen van innovatieve ideeën, het leggen van zinvolle contacten en de energie die deze vorm van samenwerken geeft (interviews).

Deelnemers zijn teleurgesteld over het verdere verloop van het proces. Dit eindigt voor hen abrupt. Betrokkenen ervaren ‘radiostilte’ vanuit het gemeentebestuur.

- Deelnemers zijn niet meer betrokken bij de besluitvorming. Velen kennen bijvoorbeeld de inhoud van het raadsbesluit niet. Wat opmerkelijk is omdat door het raadsbesluit het driesporenbeleid substantieel is gewijzigd.
- De raad was betrokken bij het interactieve proces en sprak zich tijdens voorbereidende besprekingen in het forum positief uit over de voorstellen voor Muziekeducatie 3.0 op basis van de opbrengst uit het interactieve proces.
- Deelnemers kunnen vervolgens niet volgen hoe de raad tijdens de besluitvorming de inbreng uit het interactieve proces heeft afgewogen en hoe dit zich verhoudt tot eventuele andere belangen en standpunten. Hierover is richting de deelnemers geen publieke verantwoording afgelegd (interviews).
- Bij diverse deelnemers bestaat de indruk dat de gemeenteraad zich in een laat stadium heeft laten leiden door participanten aan het interactieve proces die – vervolgens buiten dit proces om – rechtstreeks de raad benaderen. Zie bijvoorbeeld de brief van Harmonie Excelsior, 30 september 2013. Voor andere deelnemers is niet meer helder hoe deze inbreng is afgewogen tegen de inbreng en uitwisseling tijdens het interactieve proces. De ‘spelregels’ van het interactieve proces zijn daarmee niet meer duidelijk voor deelnemers.
- Er ontstaat onduidelijkheid als de gemeente in 2013 een nieuw interactief traject start ‘Cultuureducatie met kwaliteit’ waarvan de leerlijn muziek onderdeel uitmaakt.

Realisatie

Bij partijen in de samenleving bestaat het beeld dat Muziekeducatie 3.0 is stil gevallen. Vanuit de gemeente is gestart met een maatschappelijke aanbesteding van muziekonderwijs maar daar is geen vervolg aan gegeven. Binnen de ambtelijke organisatie wordt gezocht naar een mogelijke aansluiting in het kader van de nota Langedijkse Kracht, onder het thema ‘Meedoen’. De verwachting is dat hier pas in 2016 stappen gezet kunnen worden. De uitvoering van Muziekeducatie 3.0 is feitelijk stil gevallen. Een groot aantal oorzaken wordt genoemd die vooral binnen het gemeentebestuur liggen:

- Het vigerende gemeentelijke subsidiebeleid moest worden geherijkt.
- De aandacht en inzet is verlegd naar andere prioriteiten zoals de decentralisaties in het sociaal domein en de financiële situatie van de gemeente.
- De raad had zelf ook geen oog meer voor de uitvoering van het raadsbesluit en sprak het college daar niet op aan.
- Een belangrijke oorzaak is het uitblijven van de beoogde netwerk- en platformfunctie (Cultuurplatform). Het zelforganiserend vermogen van partijen in de samenleving blijkt ontoereikend om deze platformfunctie op eigen kracht in te vullen. Zo geven scholen aan dat hun leerkrachten al overbezet zijn. De faciliterende, verbindende en aanjagende rol van de beoogde combinatiefunctionaris wordt gemist.

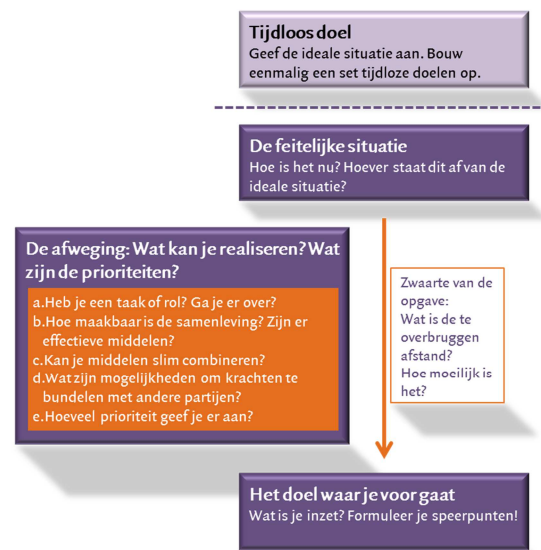
Lessen en aanbevelingen

1 Expliciteer als raad welke rol je gezamenlijk wilt spelen in interactieve processen. Dit is maatwerk. Mogelijke rollen zijn:

- | | |
|--|--|
| – Waarnemer: alleen luisteren | – Discussiedeelnemer: luisteren, vragen stellen en (open) stelling nemen |
| – Onderzoeker: luisteren en vragen stellen | – Verkoper: standpunten uitdragen, overtuigen |
| – Discussieleider: richten en ondersteunen van de discussie tussen burgers onderling | – Onderhandelaar |
| | – Bemiddelaar |

2 Leg ter versterking van goed verwachtingenmanagement in debatten nadrukkelijk verantwoording of over hoe de inbreng van partijen samenleving wordt gewogen en hoe zich dit verhoudt tot de eigen standpunten van fracties. Stuur op evaluatie van interactieve processen – bij voorkeur met de participanten – om een professionele werkwijze en borging binnen de organisatie te stimuleren.

3 Preciseer opgaven veel beter en stel op basis daarvan heldere prioriteiten en uitvoerbare besluiten. Zet daar vervolgens met het college en coproducenten in de samenleving op in.



4 Stel het bestuur en de organisatie veel meer in dienst van het bundelen van krachten en werk van buiten naar binnen. Dit komt onder meer tot uiting in:

- Krachten bundelen vanuit de gedachte van overheidsparticipatie: gezamenlijk met maatschappelijke partners een plan maken en afspreken wat ieders aandeel in de realisatie van de opgave is.
- Faciliteren van zelforganiserend vermogen in de samenleving door bij te dragen aan goed georganiseerde netwerken/ platforms, voldoende massa en energie, eigenaarschap zodat partijen zelf opgaven kunnen definiëren, oplossingen bedenken en bijdragen aan de realisatie.
- Een investering in de eigen organisatie om de kracht in de samenleving voorop te stellen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een open houding en de vaardigheid om te verbinden en te bouwen maar ook in een veel kleinere rol van vaste structuren, beleidsplannen/ -nota's en procedures. Met andere woorden: veel meer aandacht voor doen en realiseren!

Rekenkamercommissie

Enkele citaten uit interviews met basisscholen

“Muziekonderwijs staat op het lesrooster maar verdient meer aandacht. De mate van inzet aan muziekonderwijs verschilt per leerkracht. Als de leerkracht zelf muziek beoefend is er meer affiniteit en enthousiasme om de interesse aan de leerlingen over te brengen. (...) Van samenwerking met muziekverenigingen is geen sprake.”

“Het muziekonderwijs omvat de vijf domeinen zoals benoemd door het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling: zingen, luisteren naar muziek, muziek maken, muziek noteren en bewegen op muziek.

In dit kader organiseert de school vijf keer per jaar workshops voor de leerkrachten waarin tools worden gegeven om met muziek aan de slag te gaan.”

“Onze school heeft voor het organiseren van muziekactiviteiten samenwerking gezocht met de Harmonie. Er is geen samenwerking met andere muzikaanbieders.”

“De bijdrage aan de leerlijn muziek vanuit de muziekvereniging vindt plaats onder begeleiding van een leerkracht. Dit gaat dan om een brede kennismaking met muziek. Hierdoor ontstaat meer interesse voor muziek bij de leerlingen maar is het rendement nog niet groot.”

“Terugkoppeling over de vaststelling van Muziekeducatie 3.0 en de implementatie heeft niet plaatsgevonden. Ik was verrast om via andere bronnen te vernemen over het besluit van de raad om een aantal aspecten uit het voorgenomen beleid voor muziekeducatie te schrappen.”

Aanpak

Dit onderzoek is een rekenkamercontrole. Deze zet de rekenkamercommissie in bij hanteerbare onderwerpen die met een relatief beperkte onderzoeksinzet en korte doorlooptijd opgepakt kunnen worden. Tijdens het onderzoek is een werkgroep met raadsleden van alle fracties betrokken. De raads werkgroep bestaat uit de volgende raadsleden: Ton Buijs, Ben Hoeienbos, Jan Willem Gunnink, Els Nieuwland-Rijs, Nico Peereboom, Menno Reijnen, Klaas Zwart.

Bronnen voor het onderzoek zijn schriftelijk materiaal en individuele- en groepsinterviews. Met de onderstaande personen zijn individuele- of groeps gesprekken gevoerd.

Naam	Functie	Organisatie
Tim	Bakker	Eigenaar en docent
Jan Piet	Beers	Wethouder
		Portefeuille Cultuur
Fokko	Bons	Beleidsmedewerker
Linda	Bruin	Directeur
Lucienne van	Diepen	Voormalig voorzitter
Anja	Eilander	Cultuurcoördinator
Bert	Fintelman	Wethouder,
		Portefeuille Onderwijs
Joyce	Groet	Cultuurcoach en
		coördinator Brede School
Gusta	Lebbink	Directeur
Eva	Middelhof	Directeur / bestuurder
Eric van	Tatenhove	Beleidsmedewerker en
		projectleider
Helene de	Vries	Directeur
		Basisschool
		J.D. van Arkelschool
Martine de	Vries	Muziekcoördinator
		Basisschool
		De Duizend Eilanden